

# 2007年度 森泰吉郎記念研究振興基金 研究成果報告書

慶應義塾大学 政策・メディア研究科 後期博士課程 2年

真田 陽一郎 (さなだ よういちろう)

sanada@sfc.keio.ac.jp

## 1. 研究テーマ

主題：大型インフラ開発における移転住民に対する生活基盤の再建へ向けた支援モデルの検討

副題：インドネシアにおけるダム建設に伴う住民移転を事例に

## 2. 研究の概要と目的

本研究は、日本の ODA（政府開発援助）によって進められる大型インフラ開発に伴い発生する住民移転に関し、移転後の生活基盤再建を支援する際の有効な支援モデルの構築を目指すものである。

この支援モデルの構築に向けて、具体的に次の 3 つの作業を柱とし、研究を実施する。

第 1 に、インドネシア国スマトラ島に建設されたコトパンジャン・ダムを事例に、移転後、生活基盤の再建を成し得た事例および再建が進んでいない事例からそのメカニズムを抽出し、第 2 に、そのメカニズムを同国スラウェシ島に建設されたビリビリ・ダムおよび西ジャワ州に建設されたチラタ・ダムの事例へ適用を試みることでその共通項を抽出し、第 3 に、その正当性を図ると同時に、既存の村落開発アプローチとの異質性を確認しながら、生活基盤再建のための支援モデルを構築していくものである。

## 3. 研究の背景と問題関心の所在

### 3-1. 当該分野における動向

日本の ODA の歴史は、1950 年代に実施された戦後の賠償、準賠償にその萌芽を見ることができる。もっとも、その実施は、1954 年に日本がコロンボ・プランに参加したことにより本格化し、その量的拡大を背景に、1961 年には海外経済協力基金 (OECF)<sup>1</sup>が、1963 年には海外技術協力事業団 (OTCA)<sup>2</sup>が設立されたことで、今日の実施体制の基礎が構築された<sup>3</sup>。特に、日本が OECD (経済協力開発機構) へ加盟し貿易収支が黒字に転じた 1964 年以降、ODA の量的拡大が顕著化し、1990 年代には、世界最大の援助供与国となった<sup>4</sup>。

他の援助国との比較において、これまで日本が実施してきた ODA の特徴として、高い借款比率とインフラ支援ということが挙げられる<sup>5</sup>。2000 年初頭には、この借款およびインフラ重視の政策が、他の援助国から債務貧困国の多額の債務救済を招いたとの批判がなされた<sup>6</sup>。また、大型インフラ開発が及ぼす自然環境への影響、住民移転などに代表される社会環境への影響などへの懸念が、具体的なプロジェクトを通じ活発に議論されるようになった<sup>7</sup>。

他方、近年においては、インフラ支援に関し、その効果を再評価する動きが顕著化している。世界銀行

<sup>1</sup> 1999 年 10 月に、旧日本輸出入銀行と統合され、現在は、国際協力銀行 (JBIC)。

<sup>2</sup> 1974 年 8 月、旧海外移住事業団と統合され国際協力事業団 (JICA) が設立された。その後、2003 年 10 月に、独立行政法人化され、現在は、国際協力機構 (JICA)。

<sup>3</sup> 渡辺利夫、三浦有史『ODA (政府開発援助)』中公新書、2003 年、8 - 9 頁。

<sup>4</sup> 草野厚『ODA の正しい見方』ちくま新書、1997 年、49 - 50 頁および 84 - 86 頁。現在は、アメリカについて第 2 位。

<sup>5</sup> 渡辺、三浦 前掲書、36 頁。

<sup>6</sup> 2003 年に出された『対日援助審査 (DAC 勧告)』では、「債務貧困国へのローンの供与が多額の債務救済を招いた経験から得られた教訓を、今後の貸付政策に生かすべきである」との勧告がなされている。

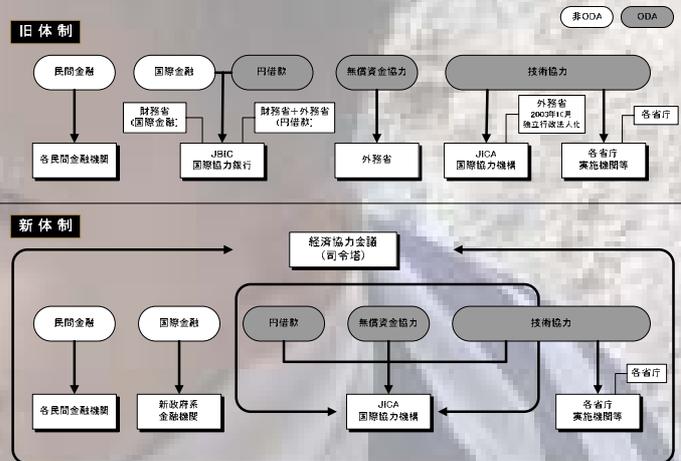
<sup>7</sup> 例えば、インドのナルマダ・ダムやインドネシアのコトパンジャン・ダム、あるいは、中国の三峡ダムなどの事例。

が2003年に打ち出した行動計画<sup>8</sup>の中では、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成の鍵となるのがインフラ支援であるとの見解が示され、また、JICAが2003年に取り纏めたプロジェクト研究<sup>9</sup>の中でも、なぜ今インフラ支援が重要なのが示され、過去の取り組みにおける反省を示しつつ、今後も積極的に取り組んでいく姿勢が打ち出されている。これら日本の取り組みに関し、2003年、DAC（開発援助委員会）<sup>10</sup>から出された報告書<sup>11</sup>では、既述のとおり債務貧困国等の問題点を指摘しながらも、日本のインフラ支援について、経済成長と貧困削減に関するDACの新しい活動で指導的な役割を果たしていると評し、今後の日本の取り組みに対しては、期待を寄せている。

### 3-2. 日本のODA実施体制の変革

1960年代にその実施体制の基礎が築かれて以来の大きな改革が実施されようとしている。小泉内閣が進める政府系金融機関の統廃合問題に関係し、これまで円借款（有償資金協力）の実施機関であった国際協力銀行が整理され、JICAへその業務が移譲される見通しとなった。更には、これまで外務省が実施していた無償資金協力についても、原則、JICAが担うことにより、円借款（有償資金協力）、無償資金協力、技術協力の一元化が図られることとなった。

このODA実施体制の変革が齎す影響は、非常に大きいものと推測される。新ODA大綱の前文で謳われている戦略性、機動性、透明性、効率性の確保に大きく寄与すると期待されるほか、既述の円借款供与による大型インフラ開発に伴い発生する自然環境あるいは社会環境に与える負の影響に関し、今後、JICA内部で新たな開発課題として取り組みが始まることが予想されている<sup>12</sup>



出所：草野厚『JICA 職員対象講演会 配布資料』2006年

### 3-3. ダム建設を事例として住民移転問題を扱う正当性

大型インフラ開発に伴う住民移転問題を研究のテーマとして扱う上で、その最も顕著な事例は、ダム開発であると認識している。ダム開発は、その規模の大きさから1案件あたりの移転を強いられる住民の数が圧倒的に多く、世界ダム委員会（WCD）<sup>13</sup>の報告書<sup>14</sup>によれば、これまで全世界で4,000～8,000万人がダム建設により立ち退きを強いられ、世界銀行融資案件に占める立ち退き者の実に65%がダム建設によるものであったという。また、ダムが建設される流域で生活をしている住民の多くは、その水源から生活の糧を得ている場合が多い。従って、移転に伴い移転住民が生活基盤の再建を図る際には、他事例と比較してもより多くの困難が伴うことは想像に難くない。

<sup>8</sup> 世界銀行『Infrastructure Action Plan』2003年。

<sup>9</sup> JICA国際協力事業団『ひとびとの夢を叶えるインフラへ』2004年。

<sup>10</sup> DACは、貿易委員会、経済政策委員会と並ぶOECD（経済開発協力機構）の三大委員会の一つで、援助供与国の間で、援助政策について意見調整を行う国際フォーラムである。

<sup>11</sup> DAC『対日援助審査（DAC勧告）』2003年。

<sup>12</sup> JICA国際協力事業団総務部および農村開発部職員に対するインタビュー（2006年3月21日）による。

<sup>13</sup> 世界ダム委員会（WCD：World Commission on Dam）は、1998年に世界銀行と世界自然保護連合（ICUN）が中心となって設立された機関であり、その目的は、①ダム開発の有効性を検討し水資源開発、エネルギー開発の代替案を評価し、②ダムの計画、設計、建設、モニタリング、運用、廃止に関する「国際的に受け入れられる基準と指針」を作成し、将来の意志決定に助言を与えること、とされている。

<sup>14</sup> 世界ダム委員会『World Commission on Dams Final Report.』2000年。

### 3-4. これまでの研究成果と残された課題

自身の修士課程における研究では、インドネシア共和国スマトラ島に建設されたコトパンジャン・ダムにより発生した住民移転を事例に、移転後に生じている生活状況の格差というものがある要因により発生したのかということに関し、住民個々のエンパワーメントという概念<sup>15</sup>に着目しつつ、インタビュー調査を通じ検討を加えた。その結果、「気づき」「能力開発」「能力を発揮する場の獲得」というエンパワーメントを構成する3要素が深く関係していることが確認された。このことは、これまで人権、環境、政府補償あるいはグッド・ガバナンス<sup>16</sup>といった観点から論じられてきた当該問題に対し、エンパワーメントというもう一つの重要な視点を提示するものであった。

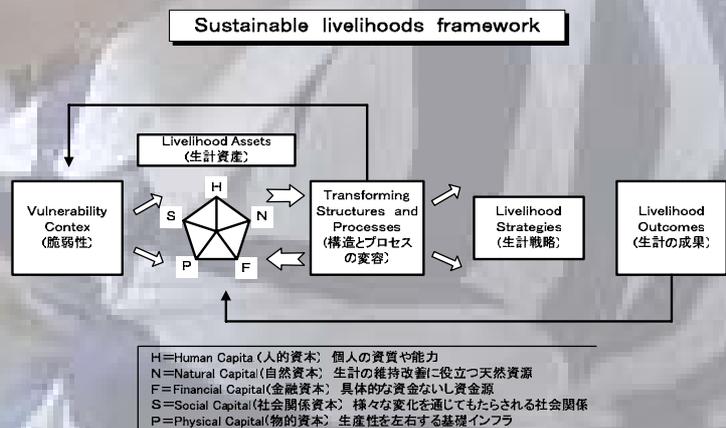
この研究成果は、人権、環境、政府補償あるいはグッド・ガバナンスに対する対処のみでは、移転住民の生活基盤の再建は十分には進まないことを示している。しかしながら、この研究の主眼を生活状況の格差の原因を明らかにするというを主眼としていたために、そのメカニズムを解明するまでには至っていない。今後は、これまでの研究で明らかにした生活基盤の再建が進んだ事例および進まなかった事例から抽出された要因を細分化し、そのメカニズムを解明していくことが重要であると認識している。さらにそこで得られた成果を他事例へ適用していくことで、移転住民の生活基盤の再建を支援するための方法論を検討していくところまでが、一連の研究射程と考えている。

## 4. 研究の手法

### 4-1. 分析の枠組み

既述のとおり、修士課程における研究では、エンパワーメントを構成する3要素をその分析の枠組みとして採用している。これは生活状況の格差の要因を端的に説明するのに優れているためであったが、本研究の目的の1つであるメカニズムを解明するに際しては、多少、単純化されすぎている。

そこで本研究においては、国連開発計画（UNDP）や英国国際開発省（DFID）などで採用されているSL（Sustainable Livelihoods：持続的な生計）フレームワーク<sup>17</sup>の一部、生計資産（Livelihood Assets）の分析枠組みを用いることを想定している。この分析枠組みは、特に貧困層の生計をよりよく理解し、生計の持続性を多面的に検討するためのツールとして、5つの側面、①Human Capital（人的資本）、②Natural Capital（自然資本）、③Financial Capital（金融資本）④Social Capital（社会関係資本）、⑤Physical Capital（物的資本）、から構成されており、この枠組みに基づく分析により多様な要素の相関としての生計の成り立ちが総合的に把握



出所：DFID『Sustainable Livelihoods Guidance Sheets』1999に筆者が一部加筆

<sup>15</sup> 佐藤寛 編『援助とエンパワーメント - 能力開発と社会環境変化の組み合わせ -』アジア経済研究所、2005年によると、エンパワーメントという概念はまだ共有された定義はないとしながらも、「気づき」「能力開発」「能力を発揮する場の獲得」という3要素が共通土台となり得ると指摘している。

<sup>16</sup> 黒部邦雄『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 - 理論と実践 -』アジア経済研究所、2004年によれば、1950年代以降の開発戦略の失敗、即ち、援助資金（有償・無償）、技術協力などが必ずしも有効、効率的かつ公平に使われてこなかったことへのドナー側の苛立ちから、被援助国側の政治家、官僚、ビジネスマン、さらに先進国側も巻き込んだ腐敗・汚職の蔓延に対し、その防止が必要だという考えから生まれた概念であるとしている。

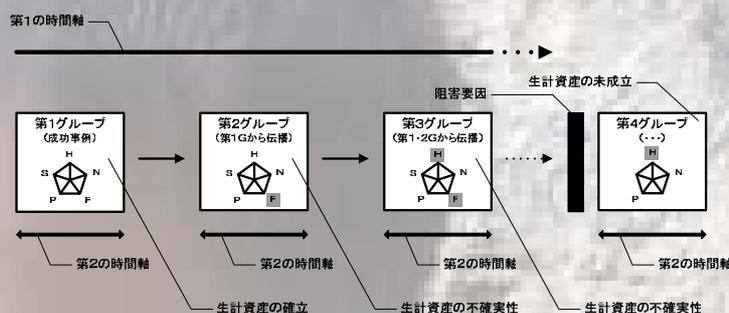
<sup>17</sup> JICA国際協力総合研修所 編著『援助の潮流がわかる本 - 今、援助で何が焦点となっているのか -』国際協力出版会、2003年、180 - 181頁によると、SLの概念とアプローチは、これまでに試みられてきた農村開発や参加型アプローチの諸概念を修正、統合し、生計論や社会関係資本論などの理論的枠組みを用いて整理したものであるとしている。

され、その上で、最も効果的な関与領域が特定できるとされている<sup>18</sup>。

しかしながらこの生計資産の分析枠組のみでも、関係領域を特定することは可能であっても生活基盤再建のメカニズムを考察するには十分でないものと推測される。そこでこの既存の分析枠組みに、2つの時間の概念を加えることを検討している。これを端的に説明するならば、まず第1の時間の概念は、生活基盤再建の成功事例が伝播するということである。つまり、村内の第1のグループが生計資産を確立し、その事例を自身の生活基盤の再建にフィードバックし生計資産を確立していく第2グループが生まれる、しかしこの伝播はあるところで機能を止め、生活基盤の再建が進まないグループが取り残される、といった一連の流れが第1の時間の概念である。

第2の時間の概念としては、各グループの5つの関係領域の時系列的順位である。それぞれのグループで生計資産が確立する過程を、5つの側面の関係性を時系列に抽出することで、各グループの生計資産の確立メカニズムを示すことが可能となると認識している。

2つの時間の概念を含めた生計資産の分析枠組み



出所：筆者作成

#### 4-2. 本研究で扱う3つの事例

本研究で扱う事例としては、次の3つを想定している。

	ダム名	所在地	完成年(ダム本体)	ドナー
1	コパンジャン・ダム	スマトラ島中部	1996年	日本
2	ビリビリ・ダム	スラウェシ島南部	2001年	日本
3	チラタ・ダム	ジャワ島西部	1988年	世界銀行

コトパンジャン・ダムに関しては、修士課程における研究でも取り扱ってきた事例である。この1990年代に建設された事例を基本に、2000年代の事例としてビリビリ・ダムを、1980年代の事例として、チラタ・ダムを加えた。これは、1997年に東南アジアを襲った通貨危機による経済的な要因を含め、本研究の最終的な目標である支援モデルを構築するに際し、その汎用性を担保する上で特に重要であるとの認識からである。また、チラタ・ダムに関しては、世界銀行が主立って借款供与した案件であり、ドナー間の違いというものがあるとするならば、きわめて興味深い考察が得られる可能性がある。

#### 4-3. 分析の手法と対象

既述の分析枠組みを用いて各側面の要因を抽出する際には、参与観察<sup>19</sup>および半構造型インタビュー<sup>20</sup>を基本にその手法を検討したい。具体的には、本研究で扱う3つの事例であるインドネシア共和国スマトラ島中部のコトパンジャン・ダム周辺村、スラウェシ島南部のビリビリ・ダム周辺村およびジャワ島西部チラタ・ダム周辺村に、それぞれ数週間程度居住し調査を進めることを想定している。また半構造型インタ

<sup>18</sup> JICA国際協力総合研修所 編著、前掲書、175 - 176 頁。

<sup>19</sup> JICA国際協力総合研修所『参加型評価基礎研究 国際協力と参加型評価』2001年、250 - 251 頁によると、参与観察とは、コミュニティに入り込み住民とともに日々の生活を送り、社会参加しながら調査する手法であるとされている。

<sup>20</sup> JICA国際協力総合研修所 前掲書、247 - 248 頁によると、半構造型インタビューとは、大まかな質問項目は決っているものの、質問の順番や詳細は決定せずに日常会話を通じて質問を展開し、必要に応じて詳細な質問へと掘り下げていくという手法であるとされている。

ビューという手法を採用することで、得られた情報を定量化することにも留意したい。

分析の対象の選定に際しては、各村の政治的・宗教的指導者、一般の村民、あるいは性別、年齢といったファクターを考慮し、村落のコミュニティの構成要員を多角的に捉えていきたい。

## 5. 研究の意義と期待される成果

本件研究のテーマである移転住民の生活基盤再建に対する支援政策に関しては、世界の主だったドナーにまだその蓄積はない。これは、世界銀行が中心となって設立された世界ダム委員会の議論にも顕著に現れているように、あくまで貸し手であるドナー側の供与条件としての環境配慮や社会配慮というものに焦点が当てられており、移転住民の生活基盤再建への支援の方策などに関しては、相手国政府のガバナンスという言葉に置き換えられ、主体的に取り組む姿勢は打ち出されていない。これはある意味、実質的に対応可能なスキームを持ち合わせていない世界銀行としては、いわば止むを得ないこととも理解できる。このことは、アジア開発銀行、あるいはこれまでの国際協力銀行に関しても例外ではなかったと推測できる。しかしながら、多くの熱心な NGO のアドボカシー運動に代表されるとおり、現在のインフラ開発をめぐる環境は、それを許さないものとなっていることもまた事実である。

インフラ開発が貧困削減に寄与する可能性が認識される潮流にあり、また、その分野で日本に対する世界的な期待が存在する中、今般の ODA 実施体制の変化を踏まえ、移転住民の生活基盤の再建を新たな開発課題と位置づけ取り組んでいくことの意義は大きい。その点において本研究が持つ意義が確認できよう。更に、その方法として、具体的なモデルを構築し提示していくことで、当該分野に与え得る実質的な成果というものも期待できると認識している。

## 6. フィールドワーク計画

現時点で想定される博士課程全体の研究スケジュールに関しては、以下の通りである。本年度は、この研究計画に沿い、コトパンジャン・ダム周辺村およびビリビリ・ダム周辺村にてフィールドワークを実施する。

研究スケジュール	
2006 年度 秋学期	村落開発と生活基盤再建の概念整理／分析枠組み・研究手法の再検討
2007 年度 春学期	フィールドワーク(コトパンジャン・ダム)／データ整理／メカニズムの解析
2007 年度 秋学期	フィールドワーク(ビリビリ・ダム)／データ整理／メカニズムの適用
2008 年度 春学期	フィールドワーク(チラタ・ダム)／データ整理／メカニズムの適用

2007 年度フィールドワーク計画(森基金助成申請対象フィールドワーク)	
期間	フィールドワーク対象地域
2007 年 08 月上旬から 3 週間	インドネシア共和国リアウ州コトパンジャン・ダム周辺村(2 カ村)
2007 年 12 月中旬から 3 週間	インドネシア共和国南スラウェシ州ビリビリ・ダム周辺村(4 カ村)

以上