

NGOと社会

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION & SOCIETY

〈NGOと社会〉の会 ニュースレター 2010年8月25日 第7号
©タイトルロゴ&イラスト いのうえしんご



●発行元 〈NGOと社会〉の会 (代表) 藤岡美恵子
●事務局 (株)新評論編集部内 〈NGOと社会〉の会
連絡先 〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 3-16-28
Tel.03-3202-7391 Fax. 03-3202-5832
E-mail: yamada@shinhyoron.co.jp

＋本誌は転載
フリーで使
す。皆様の議
論に幅広くご
活用下さい。

〈NGOと社会〉の会は、NGOが直面する問題を社会の課題として発信し討議する場として『国家・社会変革・NGO』の書き手たちが発足させた会です。2007年の発足以来、シンポジウムやトーク・インの開催、ニュースレターの発行を通じてNGO活動の自己検証や問題提起を続けています。楽観的なNGO称揚論の時代が去り、急速に変化する世界の中でNGOがその存在意義を不断に問われ続ける中、「できるだけ本当のことを言おう!」をモットーに〈NGO〉と〈社会〉への問いかけを行っていきます。

国家・社会変革・NGO

政治への視線/NGO運動はどこへ向かうべきか
藤岡美恵子・越田清和・中野憲志=編



NGOが直視することを避けてきた危機を正面から捉え、NGO賛美論と無用論の背後にある“取り込み”と“排除”の両構造を“現場”の目線から注意深く検証。NGO運動の自己変革と「生きた社会運動」のための備忘録。(A5上製 334頁 定価3360円 新評論刊)

シンポジウム報告

経済成長主義と官僚主導に Non! を

〈NGOと社会〉の会 第6回シンポジウム

「このままでいいのか、ODA どうする、NGO」(2010年6月6日、共催:法政大学国際文化学部)を終えて

藤岡美恵子 (〈NGOと社会〉の会 代表)

「国益」追求手段としてのODA?

日本のODA(政府開発援助)が「国際協力」の名分とは裏腹に、再び経済権益を中心とする国益追求路線に明確に舵を切っている。NGOは1980年代以来、自国の利益追求ではなく南北格差是正と国際連帯のODAを、経済中心主義ではなく持続可能な社会のためのODAを主張し、政府への働きかけを行ってきた。しかし、今年行われた外務省自身によるODA見直しの結果は、「途上国の持続的経済成長の後押し」と「日本の成長戦略におけるODAの活用」を開発協力の3本柱の一つに挙げるといったものであった。見直しの過程で、NGOから経済成長主義の脱却をという意見提起も行われたが、それが完全に否定されたことになる。

経済成長路線をなぜ批判しないのか

シンポジウムでメコン・ウォッチの満田夏花氏は、日本のODAが相変わらず経済成長のための大規模インフラ事業を援助し、その結果、現地住民の生活破壊や環境劣化を引き起こしているにもかかわらず、経済成長主義を批判するメコン・ウォッチのような存在は国際協力NGOの中では少数派だと述べた。では大半

の国際協力NGOは、経済成長主義を批判しない代わりにどんなビジョンを提出しているのだろうか? 多くのNGOが提唱する「貧困削減」は経済成長で可能なのか? 保健、教育、ジェンダーといった分野に資金を重点的に充てれば国内・国際の格差が縮小し、平等な世界が生まれるのか? そうは思えない。NGOの政策提言や議論を見ても、なぜ、どのように「貧困」が作り出され「平和」が破壊されているのか、そこに日本の「国際協力」政策がどう関係しているのか、政府がたじたととなるような、第三者もなるほどと首肯するような鋭い指摘があるわけではない。外務省との意見交換会でも、「国益」追求、経済成長路線のODAをNGOがこぞって批判するわけではない。むしろそういう意見表明は少数派のようだ。

経済成長路線の破綻は国内外のどこを見ても明らかではあるのに、なぜNGOはそれを強かに明確に主張しない/できないのか? このままでは国際協力NGOは将来、「南」の人びとから不正義の維持に加担したと評価されることになるのではないかと。

官僚主導に否を

もうひとつの大きな問題は、富の分配や目指すべき経済、社会のあり方に関ってくるODA



シンポジウムの模様

問題を、現在のように外務官僚との政策論議で扱えるのかという点だ(NGOは主に「NGO・外務省定期協議」でODA政策について意見提起を行っている)。それは国会で議論するのが筋だ、というのが70年代からODAをウォッチしてきた村井吉敬氏の主張だ(次頁)。NGOの世界銀行への提言活動を分析したある研究者は、NGOの政策提言が採り入れられたのは、世界銀行の組織強化につながる場合だけだったと結論した。NGOはこの指摘を警句として受け止めるべきだろう。外務官僚にとってODAはあくまでも外交のツールである。NGOの役目は官僚と一体となって政策を考えるのではなく、あくまでもODAによって影響を受ける人びとの立場に立って考え、意見することである。まちがってもこの国の官僚主導の政策決定を補完する役目を負ってはならない。

官僚主導から市民主導へ

だれに対してなにを提言するのか



▶▶▶ 村井吉敬 (早稲田大学教員・APLA共同代表)

ODAの「現場」からODAの現実が見える

わたしが ODA に「目覚めた」のは、その「現場」の風景を見てからである。1970 年代半ば、わたしは留学先のインドネシアのバンドゥンで、ODA で派遣された JICA の専門家と接する機会があった。インドネシアの普通の人びとに比べると 100 倍もの給与や手当を得ていることに疑問を持った。それでもその人たちの技術やそれに伴う資機材が、本当に人びとに役立つのであるなら我慢はできるかもしれない。専門家の話を聞いているとそれともうあやしい気がしてきた。水田の水嵩を計測する専門家など、わざわざ高給で派遣する必要



ポロブドゥール史跡公園用地から追い立てられ、T シャツを売る人 (1983年8月)

はないと思った。ODA を必要としているのは地元の普通の、あるいは困窮した人びとではなく、日本の官僚やインドネシアの官僚なのかもしれないと思うようになった。

その後、中ジャワのポロブドゥール史跡公園の現場、クドゥンオンボ・ダム現場、コトパンジャン・ダム現場等々、たくさんの現場を見る機会を得た。地元の人びとが困ったプロジェクトだと言い立て、抗議をしている援助の現場だった。そういう「問題現場」ばかり取りあげ、言い立てるのは不当で、ODA は「おおむね良好」と外務省や御用学者は主張してきた。86 年フィリピンのマルコス政権が崩壊、ハワイまでマルコスが運んだ文書には、日本の借款に関わる疑惑の文書が多数あった。リポート 15% などというとんでもない数字までで

てきた。その後、中曽根元首相のフィリピン訪問時の「お土産」プロジェクトである国立航海技術訓練所拡充計画に関する外務省極秘電や内部文書も暴露された。官僚たちは二重、三重のチェックがあるから汚職などあり得ないと主張していた。

残念ながら官僚の言い分は信用できない。「おおむね良好」という言も信用できない。おそらく官僚や ODA に関わる民間企業が自らの膿を出すことはできないだろう。プロジェクトが本当に住民本位のモノになっているかどうかは官僚はチェックできないだろう。

ODA 政策の策定、実施そしてそのモニタリング、評価ができるのは完全な第三者でしかない。民主主義社会では、ODA についても、わたしたちの代弁者である議員が政策を決め、チェックをする以外にないのだが、現状で、それを議員がきちっと行えるかどうかは残念ながら疑問である。しかし ODA や、それが実施される国に深い知識と洞察のある議員をわたしたちは育てなければならぬ。官僚の力も当然必要である

が、官僚任せはいけぬ。

NGO の力も当然必要である。ODA のそれぞれの分野やある特定の国に特化した NGO はたくさんある。地域研究者もいる。日本の公共事業をチェックできる市民団体もある。こうした関心ある人びとやグループが ODA 議員を支えていくべきだろうし、それを継続的な制度にする必要があるだろう。当然のことながら被援助国の人びとも加わるべきだろう。

基本法制定を

外務省や JICA に「学識者」とやらを集めた〇〇審議会や、〇〇委員会がたくさんあるが、わたしたちの声を代表している人びととは言えない人が多数派を占める。市民の目で適切と思われる専門家集団を立ち上げる必要があ

る。外務省との定期協議の場を全面否定はしないが、人びとの参加のプロセスを目に見えものにする必要があるだろう。

ODA 改革のために何が本当に必要なのだろうか。わたしたちは長い間、とくに、マルコス疑惑が発覚してのち「国際協力基本法」の制定を強く訴えてきた。それ以前にも日本社会党の故田英夫氏が制定に動いたこともあった。残念ながら基本法はまだ実現していない。外務省だけでなく、当時の与党自民党も反対してきた。基本法には ODA の理念、実施組織、政策立案規定、予算原則、そして場合によっては罰則規定も盛り込む必要があるだろう。現在 ODA の法的基礎は外務省設置法しかない。ODA 大綱もあるが、これは閣議了解事項でしかなく法律ではない。民主党は基本法制定を真剣に考慮すべきである。アフガニスタン援助に対して、鳩山政権は 5 年間 50 億ドルの支援を決めたが、これはアメリカに圧され、外務省が決めた援助ではないのか。残念ながら日本の ODA はアメリカの意向のなかで漂流してきた部分が多い。問題は普天間だけなのではない。

先に述べたように基本法を活かしていくためには広範な市民による ODA 政策策定・実施・予算執行・モニタリング・評価への介入が必要である。国会議員の中に専門家集団を立ち上げ、常設の委員会を立ち上げるべきである。NGO は被援助国 NGO や住民と共同して日本の ODA を改善するために積極的に介入し、時に批判をし、あるいは告発をしていかなければならない。くれぐれもおカネで取り込まれてはならない。



コトパンジャン・ダムの被害で日本政府などを訴えにきた住民たち (2002年9月)

複製される成長神話と ODA



▶▶▶ 満田夏花 (国際環境 NGO FoE Japan / メコン・ウォッチ)

ODAの持つさまざまな「顔」

ODAは本来、「政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つために行う資金・技術提供による協力のこと」(外務省)と定義されている。

一方、「ODAは国際社会におけるわが国の発言力を高める最も有効かつ重要な外交ツール」というのが、ODAに関する各種広報で繰り返し発信されるメッセージだ。

最近ではODAを日本企業の海外進出のためのインフラ整備等に「戦略的」に使っていかうという動きも強くなってきた。



ラオス、ナムトゥン2水力発電事業。移転住民に与えられた補償農地。実施企業は換金作物栽培を推奨しているが、マーケットがなく、非持続的な焼畑による米作が行われている。

『政府開発援助 (ODA) 白書 2008 年版』によれば、2007年の日本のODA実績は、支出純額 (ネットベース) で二国間援助、国際機関に対する出資拠出を含めて約9046億円。90年代は世界第1位であったが、現在は第5位の金額である。しかし、10年にもおよぶ「援助第1位」のODAは、現地でどのような効果・影響をもたらしたか、日本の外交戦略上、どのように役に立ったのか。これらは残念ながら検証がなされていないのが実情である。

開発ラッシュのメコン河流域

ここで東南アジアのメコン河流域国のODAの状況のみをみよう。

日本のODAの供与額が最も大きいのはベトナムであり、支出純額で総額6億4千万ドル (2007年) となっており、円借款が大きな比重をしめている。また日本が最大の援助供与国となっている国は、2006年支出純額ベースで、ベトナム (シェア 43.1%)、カンボジア (30.6%)、ビルマ (ミャンマー) (33.5%)、ラオス (34.1%) である。ちなみに2006年時点で、中国にとっても日本は最大の援助供与国 (5億6千万ドル、シェア 48.1%) である。こ

の巨額のODAにより、メコン河流域国では急ピッチで大規模インフラが建設されてきている。



マレーシア、パハン・スランゴール導水事業によって移転を迫られた先住民の村。本事業は、パハン州にあるケラウ川からセララン州州及び首都のクアラルンプールに、1日に18.9億リットルの水を導水トンネル45km・パイプライン8kmにより導水する大規模で、中進国向けに820億4千万円という最大規模の借款が、優遇金利によって供与された。

ベトナムでは、円借款により、ファーライ火力、フーミー火力、ハイフォン港、ダナン港、カイメップ・チーバイ港、ホーチミン東西ハイウェイなど、カンボジアでは無償資金協力により、国道1号線、国道6・7号線、きずな橋、有償資金協力によりシハヌークビル港が、ラオスにおいては、ナムグム水力発電所、ナムルック水力発電所が建設されている。

輸出される成長モデルとその歪み

このような巨額の資金の流入はメコン河流域国に何をもたらしているのだろうか。たとえばベトナムでは、めざましい経済成長が続いており、これを既定路線として、全国規模で道路、港湾、上下水道、電力などのインフラ建設ラッシュが生じている。この傍らで、都市における深刻な公害の発生、農村・山岳地域における社会の変貌が生じている。

ベトナムは電力の多くを水力でまかなっているが、ダム開発が深刻な社会問題になることも多い。1992~2006年に建設された、22カ所の重点ダム建設案件により、住民19万3千人以上が移転し、そのほとんどが山岳少数民族であった。これらの立ち退きでは、適切な土地が不足していたために、過酷な居住環境の土地に移転させられてしまったケース、与えられた農地が不毛な土地であったケースなどの問題が報告されている。

さらに旺盛な電力需要を賄うために、カンボジアなどの隣国において水力発電所建設計画を推し進めている。たとえば、ベトナム資金により建設が予定されている、セサン川の下流のセサン1及びセサン2ダムでは、5千人の人びとが移転を余儀なくされ、水質悪化による健

康問題と漁業資源の急激な減少が引き起こされると懸念されている。

日本は2006年までにベトナムの電力セクターに34件、約4千億円の二国間円借款を拠出しており、ベトナムの電力セクターの拡大に伴うこれらの事業の資金源になっているという見方もできる。

ODA見直しに向けた提言

ODAは誰のために供与されるのだろうか。相手国政府なのか、住民の支援なのか、それとも外交か、日本の企業・業界の利益のためなのか。

ODAのそもそもの目的に照らしたとき、相手国の住民のために役立つものであるべきであるということに異論はあるまい。当該国の社会が、住民がきちんと発言でき、当該国の政府がしっかりと住民のその声を吸い上げる能力と実績を有していれば、相手国政府の支援であってもさほど問題はない。しかし残念ながらそうでない場合も多々ある。供与する側の責任は大きい。



フィリピン、ボホール灌漑事業では、灌漑予定地に水が届かず、農民が借金を負う事態に発展した。写真は水がこない水路。

私たちは、今年5月、41のNGO、63の個人の方々とともに、過去のODA等15案件からの教訓をもとにODAの見直しに向けた提言をまとめた。①大規模インフラから人間の安全保障分野への予算配分のシフト、中進国以上のインフラ支援の見直し、②軍事費が極端に多い国などのODA供与対象除外リストの設定、③審査・事前評価及び事後評価強化のための独立評価局の設置、④無償資金協力の趣旨の徹底——などを求めるものである。

一方で、外務省は省内でODAの見直しを進めているが、中間とりまとめを見る限り、過去のODAについて「東アジア地域は『開発』を通じて安定と成長を実現」など、極めて楽天的な評価しか行っていない。

ODAの弊害は、個別案件の環境社会影響にとどまらず、当該国の政治・社会構造のゆがみを助長することにもつながる。私たちは、過去のODA事業の問題点からもっとしっかりと学び、ODA見直しにつなげていくべきと考える。



「南北問題」に立ち返る

今泉裕美子 (法政大学国際文化学部教員)

「格差」への関心の向け方

私が担当する国際関係の授業では、受講生の半分以上が「南北問題」を知らない、と答えた。しかし私のゼミには、「世界の「格差」問題を勉強したい」という学生がここ数年急増している。関心領域にも一定の特徴があり、地域は東南アジアやアフリカ、取組みはCSR(企業の社会的責任)、社会的企業、フェアトレードに集中する。近年、学生に「内向き」、「安定志向」が指摘されるが、「問題」に敏感に反応できる感性や行動力をもつ彼らの存在は頼もしい。しかし一方で、パターン化された関心の示し方に戸惑いも感じる。それは彼らが無自覚にも影響を受けている、日本社会の「格差」に対する認識がここに現れているからである。

日本社会における「格差」に関する議論では、経済学者による「格差社会」なる分析があり、小泉元首相の発言に象徴される「格差」は必要、つまり資本主義における自由競争の優勝劣敗を肯定する声も依然として大きい。「格差」が流行ったのと同じ頃、「勝ち組」、「負け組」という言葉も流行ったように、テレビなどで「格差」が話題となっても、「勝ち」「負け」の実態が興味本位に取り上げられるか、「勝ち」つきのハウツーにもっぱら関心が寄せられる。つまり「格差」をはかる「ものさし」そのものの適否、この「ものさし」を押し付けているのは誰か、の問いは殆ど聞えない。そして「負け組」になりたくないともがくこと自体が「ものさし」を受容れてしまうこと、これを押し付ける側に連なってしまうことにも気づかない。

世界の「格差」問題とは、第二次世界大戦後の世界では「南北問題」という表現を得て取り組まれてきた。冷戦期、西側の対東側への戦略として発せられたこの表現を、「南」側が自らに引き寄せ、再発信した。「南北問題」は、「東西問題」を意識した時代ゆえに、自分はどちら側なのかが問われざるをえない表現でもあった。現在、日本の人びとが世界の「格差」問題に関心を向ける時、自分はどこにいて、その問題とどう関係しているのか、はどれだけ切実に問われているのだろうか。(NGOと社会)の会が批判するNGOの問題、なかでも「開発」援助の仕事が、南北問題の解決という政治的課題とは無関係(本誌創刊号)だと捉える傾向は、日本社会の「格差」に対する関心の向け方にも通じているように思う。

歴史的視点を持った「北」の市民としての自覚

村井報告では、「国際協力」の美名のもとにODAの戦略化・軍事化が進み、これを阻むために、日本の市民によるODAの受け手の市民(=地元の

人びと)を巻き込んだ調査、批判、提言の必要性が説かれた。その場合、「市民」という表現に安住せず、なれあわない関係を「北」の市民がどれだけ自覚的に持てるのか、が鍵であると感じた。その自覚を生み出すにはどうしたら良いのか。

メコン河流域開発への取り組みから、ODA見直しを提言した満田報告に考えた。ベトナムでは1992年から15年間、22カ所の重点ダム建設で19万3千人以上の住民が移転させられ、その殆どが山岳少数民族であったという。ダム開発の事例は、戦前、水俣の日本窒素肥料㈱が、朝鮮の鴨綠江支流に巨大電力資源を開発し、その電力を消費する世界規模の化学工場を建設したことを思い起こさせた。ダム工事では、数万人の朝鮮人住民が移転させられ、川を従来の流れとは逆の方向に流し込み、「一つの川をダムの下流からまるまる消し」た末、土木技術史、化学工業史としてはTVA(テネシー川流域開発公社)に並ぶ業績を上げた。しかしダム下流には様々な問題が生み出され、工事では珍しい数の朝鮮人、中国人の夫婦が死傷、水俣から働きに来た日本人は下層労働者であったが、植民地で「万国の労働者などというものはない」(岡本達明他編『開書水俣民衆史第5巻 植民地は天国だった』1997年、草風館)。日本に引き揚げてきた水俣の人びとは、戦後日本の輝かしい経済発展の裏側で、戦前の水俣や朝鮮で恩恵を受けたこの企業に水俣病を強いられる。水俣の人びとの経験は、ダム工事による「開発」それ自体がもつ諸問題を指し示すと同時に、戦後日本の企業や「民衆」が「北」の一員である現在、植民地支配をした経験、そこに育まれた意識・行動をどれだけ克服しえたのか、という問題をも突きつける。満田報告では、開発に豊かさを求めた地域住民の「国に飼われているようなもの。補助が止まれば生きていけない」という声が紹介された。こうした声を切実に聴き取れるようになるまで「開発」とは、「援助」とは、とご自身で問い直し続けた過程もうかがえた。

現代世界では、反人種主義世界会議(ダーバン会議、2001)に象徴されるように、植民地主義を歴史の遺物ではなく、現代世界の問題として取り組もうとの動きがある。日本が敗戦によって他律的に植民地を放棄したことが、日本の植民地支配における「近代化」の問題に向き合うことを妨げ、それが戦後日本の「南」に対する「開発」政策を特徴づけたことは既に指摘されてきた。欧米NGOにハウツーを求める前に、現代世界の「格差」問題を世界の「植民地」の問題、さらには日本の「植民地責任」(永原陽子)の問題として捉えるための歴史に向き合う作業に、学生とともに、また自身の研究から取り組んでゆきたい。

シンポジウムに参加して……永野宏和 仲尾望 池田彩(法政大学国際文化学部国際文化学科3年)



ODAは何のためにあるのか、今の日本のODAを改めて見直すことの重要性を今回のシンポジウムで考えさせられた。今までのODAに対する印象が途上国のためになる良い人道的支援だと思っていた分、このシンポジウムから受けた印象は大きかった。

現地の人びとが本当に欲しているものではなく、我々日本人の利益の為のODAであるような印象を受け、日本も相手国も国益だけを考える外交を優先している現状を変えていかなくてはいけないと深く感じた。

ベトナムのダム建設案件の場合でも、現地の声を無視した支援が本当に求められているとは思えない。建設のために現地の少数民族を強制的に移転させる事による発展が、本当に住民の生活を支援しているのかと強く疑問に思う。

一方的な開発が結果的に住民を苦しませているのは、先進国からの侵略と考えてもおかしくないのではないだろうか。現地の人びとの声を無視して支援は成り立たない。現地の人びとの生活を考え、今後の継続的發展も視野に入れた支援が大切なのではないだろうか。現在のように日本の政府と支援される国の政府による圧力で現地への支援が左右されるのではなく、支援を求める国民からの声にもとづく、生活水準の発展を支援する活動が今後求められている。外圧によって左右されるのではなく、内側から変化していく事が求められている。

そのため、これらODAの問題を解決するために、NGO同士の連帯と外務省やJICA(国際協力機構)の職員ひとりひとりに対する働きかけが大切だというメコン・ウォッチの満田さんの言葉が印象深く残っている。突然変えることは難しい、容易ではない。しかし、こうした地道な努力が少しずつでもODAの現状を変えていく。自分自身今まで無知だったことが、ODAの野放しに加担しているという事実。特にこれから社会に出る自分たち学生が、この問題と真剣に向き合わなければならない。無知であることに何も抵抗を感じず、他人事で済ませるのではなく、ODAの現状を知ることが大事であり、さらに自分にできることを考え、行動に移す事が大切であると感じた。

今後の自分たちの課題として、この問題に目を向けてアンテナを張り、自分で吸収するだけでなく、周りの友人へと発信していくが必要である。そのためにはODAという存在をもっと学生にとって身近なものにしていくことで関心をもってもらいたい。小さなことだが、それが現地の人に笑顔になってもらうために自分たちにできることの一つだと感じた。

編集後記 〆 NGOの緊急人道支援組織ジャパン・プラットフォームが行うアフガニスタン・パキスタン人道支援事業に、政府が最大15億円(第一フェーズ)の援助を決めた。会場で岡田外相は「我が国の草の根の平和構築支援として大きな一歩を踏み出すもの」と位置付けた。平和を築く、それに反対する者はいない。避難民支援、地雷教育など個々の団体の活動それ自体も必要なことだろう▶でも、ODA議論において、なぜ「貧困」が作られたのかという問いが前面に出ないように、そもそもなぜ平和が壊れたのか、平和を構築するとはどういうことか、それに関する考えや議論が見えてこない▶アフガニスタンの平和は勝手に、自然に壊れたのではない。ちゃんと理由があり、そこには戦争を始めたアメリカだけではなく日本を含む諸外国も関与している。そういう当たり前のことが当たり前のこととして語られない▶そんな状況に違和感・危機感を抱くNGO関係者や研究者とともに、「平和構築」の実情を知り、その考え方の問題点・不十分点を考えるイベントを今年秋から冬にかけて計画中である▶政権交代後、国益追求の手段としてのODAおよび軍民一体の「国際平和協力」推進路線も一層明らかになってきた。となればこのあたりで再び「国際協力」というものとのそこにおけるNGOの位置を、NGO活動そのものとは少し距離を置いて検証する必要があると思う。いまそれを新たな本の形で世に問う準備を進めているところである。[編集責任 = 藤岡]