

「貧困削減と持続的な開発のモデル」を問う
ラオス・ナムトゥン2水力発電事業に対する提言ペーパー

2017年6月27日

メコン・ウォッチ

はじめに

ナムトゥン2ダムは、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）の支援を受けて、ラオス中部に建設され、2010年から商業運転を行っている水力発電用のダムである。発電される電力の95%をタイに輸出し、売電収入による貧困削減を目指し「貧困削減」や「持続可能なダム開発」のモデルとなることが謳われてきた。

一方、絶滅危惧種のアジアゾウ¹などの稀少生物の生息地を破壊すること、少数民族を中心とする約6200人が移転を強いられること、ダムからの水が転流されることで、ダム下流に深刻な漁業被害と環境影響を及ぼすこと、そうした環境・社会影響の大きい大規模インフラ開発を適切に管理するラオス政府のガバナンス能力には疑問があることなどから、ダム建設の是非をめぐって国際的な論議が巻き起こったが、2005年に世銀・ADBが支援を決定するに至った。

ナムトゥン2水力発電事業

総事業費：14.5億ドル 発電能力：1,070メガワット 高さ：39メートル

事業地：ラオス中部カムムアン県とボリカムサイ県

貯水池：450平方キロメートル（琵琶湖の2/3に匹敵）

事業者：ナムトゥン2電力会社

→出資者：フランス電力公社（40%）、ラオス電力公社（25%）、タイ発電公社（EGAT）の子会社EGCO社（35%）

経緯：

2005年3月31日に世銀、4月4日にアジア開発銀行が支援を決定、同年6月本格的に着工

2008年4月 住民移転完了・貯水池の湛水を開始

2009年12月 試運転を開始

2010年3月15日 操業を開始

2015年12月 移転実施期間の2年延長が決定（2017年12月までを予定）

¹ <http://www.iucnredlist.org/details/7140/0>

しかし、2016年7月11日時点で、世銀は事業の開発目的（PDO）に向けた達成度を「やや可」（moderately satisfactory）としているものの、総合進捗状況については「やや不可」（moderately unsatisfactory）、総合的リスクは「高」（high）と判定している。また、2015年12月に終了するはずだったRIPは、持続的な生計回復が達成されていないことから、2017年12月まで二年間延長された。

メコン・ウォッチは、同事業の環境・社会影響の大きさから、1990年代半ばから、世銀・ADBの同事業への支援に反対し、支援が決定し事業がスタートした後も、同事業をモニタリングしてきた。世銀・ADBを管轄する日本の財務省国際機関課とNGOの間で開催される定期協議会では、1997年から25回にわたって同事業に関する協議を行ってきた。また、2017年5月4～7日に横浜で開催された第50回ADB年次総会に向けて、インフォメーション・キット『「貧困削減と持続可能な開発のモデル」を問う～ラオス・ナムトゥン2ダムへのアジア開発銀行と日本の関与』²を作成し、5月2日に『ラオス「貧困」と「開発」？ 森と川の国は今』と題した学習会と、『開発援助が創り出す「貧困」？ 国際金融機関アジア開発銀行（ADB）の影』と題したセミナーを開催した。本提言ペーパーでは、これらの学習会やセミナーで行われた討論を踏まえ、同事業を支援してきた世銀、ADB、日本政府への提言を行うものである。

「貧困削減と持続可能な開発のモデル」

NT2の貧困削減・環境保全のシナリオは、影響住民の収入向上を支援し世帯収入を貧困ラインよりも上に引き上げるという地域レベルの目標と、売電による歳入を教育・保健・環境分野に割り当てることで、国家の貧困削減・環境保全につなげるという国家レベルの目標という異なるレベルで構成され、それぞれ様々なプログラムが実施されてきた。NT2を推進する側、特に世銀はNT2を「貧困削減と持続可能な開発のモデル」として喧伝してきた。世銀は、同ダムの操業開始直後に報告書『Doing a Dam Better』³を発行し、ラオス以外でも「NT2モデル」を広め、水力発電建設を推進しようとしている。しかし、以下に述べるようにNT2の貧困削減と環境管理への貢献には疑問がある。

（1）NT2は影響住民に恩恵をもたらしたのか？

2013年ADBと世銀が実施した共同評価⁴では、移転世帯サンプルの97%以上が農村での貧困ラインの世帯収入目標を上回ったとし、住民の生活が移転後に向上したことを強調し

² http://www.mekongwatch.org/PDF/NT2andADB_Jpn_April2017.pdf

³ Porter, Ian C.; Shivakumar, Jayasankar. 2010. Doing a dam better : the Lao People's Democratic Republic and the story of Nam Theun 2 (NT2). The World Bank.

⁴ WB, and ADB. NT2 Annual Update: Project Progress during 2013, pp.16.

ている。しかし、NGO や独立した調査者の現地訪問や、NT2 のコンセッション契約に基づき、独立した見解を述べる国際環境社会専門家委員会（International Environmental and Social Panel of Experts: POE）の報告書は、影響住民が長期的な生計回復を実現したとは言いがたいと指摘している。

- ・ POE は、2014 年 12 月付第 23 次報告書で、「近い将来のうちに NT2 事業での生計が持続可能だと言うことはできない点が、この一・二年、大半の関係者の中で明らかになった」⁵とし、POE はその後、RIP の二年間延長を提言した。少なくとも 2017 年 2 月の時点では、この RIP 終了に向けたアクション・プランは最終化されておらず⁶、公開もされていない。
- ・ 2014 年 1 月、独立の研究者 3 名が、ダム下流のセバンファイ川沿いの村を訪ねた⁷。調査対象者の多くは、NT2 によって貧困化したと語り、不適切かつ不十分であると語った。同調査は、先住民族や困窮世帯の女性が被る影響はとりわけ深刻であることを指摘している。
- ・ 2017 年 1 月にメコン・ウォッチは、ナカイ高原の移転村 6 カ村、セバンファイ川地域の 2 カ村を訪問した。住民の生活を支える重要な収入源となっている貯水池漁業の持続性には疑問があること、また、漁業以外の生計回復の柱（農業、畜産、林業、off-farm ビジネス）については持続的な生計手段が確保されておらず、長期的な生計回復の道筋は不透明なままであることが指摘された。また、セバンファイ川下流住民は、深刻な漁業被害を被っており、また多くの世帯が、生計回復を目的とするはずの村落復興基金から融資を受けたことで、債務を負うことになった。債務を返済するために、水田や家畜を売ったり、知人や親戚から借金して返済する住民も多いことが分かっている。

（2）NT2 はラオスの貧困削減に貢献したのか？

NT2 がラオスにもたらす最大の恩恵は、25 年にわたるコンセッション契約期間が生み出す 195 億ドルの歳入である。汚職が蔓延し、ガバナンスが脆弱なラオスにおいて⁸、NT2 に

⁵ *23rd Report of the International Environmental and Social Panel of Experts (POE). December 29, 2014, 12 頁.*

<http://documents.worldbank.org/curated/en/152281467991954642/pdf/96161-WP-P049290-P076445-PUBLIC-Box391439B-POE-23-Report-Final.pdf>

⁶ 第 64 回財務省 NGO 定期協議会の議論より。

⁷ *Shoemaker, Bruce, Ian Baird, and Kanokwan Manorum. "NT2: World Bank's Narrative of Success Falls Apart." International Rivers Reviews. December 2014.*

⁸ 2005 年、トランスペアレンシー・インターナショナルはラオスに初めて「汚職認識指標」を適用し、対象 159 か国の上位半分と判定した。ところが、2015 年、ラオスの順位は下から 27 位に転落した。詳しくは、FIDH. *International Indexes Show Lack of Progress on Democracy and Human Rights. August 2016.*

よる歳入を追跡し、重点事業に歳出を振分けさせるべく、ADB と世銀はラオス政府に歳入・歳出管理プログラム（Revenue and Expenditure Management Program）を立ち上げるよう手助けした。管理手段のかなめとしては、NT2 の委託後、歳入管理年次報告、歳出追跡調査および歳出検査（それぞれ隔年）、ピア監査（三年毎）を年次協議会の席で資金提供機関に提出することになった⁹。しかし、外部者にとっては、NT2 による歳入がラオスの貧困を削減し、教育・保健・環境といった分野の改善に本当に資しているのか確認するすべはない。

- ・ 2013 年、ADB と世銀が共同で出した報告書では、「世銀は、NT2 がもたらした歳入の振分けや歳出について部門別、あるいは教員養成、教科書配布、農村健康診断、農村電化といった活動別に報告を受けてはいるものの、歳入の用途や監査に関して正式な報告書を依然として受取っていない。報告書の遅延は、国際金融機関がラオス政府と交わした合意書の条文に違反するものである」（強調追加）と指摘している。
- ・ 世銀の国別パートナーシップ戦略進捗報告書（2014 年）¹⁰も、「(NT2 の) 歳入管理については、(特許権使用料に加えて) 税金や配当金の部分も重点プログラムに振分ける必要がある。また、事業や監査報告の遅れにも改善の余地がある」としている。
- ・ メコン・ウォッチが送付した質問状¹¹に対する回答で、ADB と世銀も「NT2 にかかわる歳入管理、歳出、監査報告書を一般公開する義務は未達成である」と認めている¹²。

(3) NT2 はラオスの環境保全に役立ったのか？

NT2 は、とりわけ環境保全と自然資源管理の面で、ダム周辺の住民はおろか、ラオス国民全体に恩恵をもたらすとされた。ADB や世銀が NT2 事業を好機ととらえ、ラオス政府に国民や環境を保護する政策などの導入・改善を促したのは事実である。こうした法令は、ラオスの環境・社会保全基準を高めるのに有用ではある。しかしながら、運用に至ることはまれで、のちの法令で上書きされたり、無効となってしまったものもある。

⁹ Fozzard, Adrian. *Technical Brief: Revenue and Expenditure Management, NT2 Hydroelectric Project*. March 16, 2005, 12 頁.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/272761468299206275/pdf/665910WP0P07640f0revenue0management.pdf>

¹⁰ WB. *Country Partnership Strategy Progress Report for Lao PDR for the Period FY12-FY16*. September 16, 2014.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/644931468088478994/pdf/902810CASP0P14060Box385331B00UO090.pdf>

¹¹ WB and ADB Response to MW dated December 16, 2016.

<http://www.mekongwatch.org/PDF/NT2response16Dec2016.pdf>

¹² MW Letter to WB and ADB dated August 23, 2016.

<http://www.mekongwatch.org/PDF/NT2letter23Aug2016.pdf>

「国民参加のための指針」は、情報公開と住民参加の原則や手続きを定め、農業・鉱業・水力発電・地方のインフラ整備・生物多様性保全といった大規模開発を含む開発事業の意思決定に住民の参加を促すよう、政府職員に指示している。ところが、この指針の運用は散々である。例えば、第 5.9.2 項目には、環境影響評価（EIA）と社会影響評価（SIA）報告書案を国・県・郡レベルに設置した公共情報室で公開し、事業の公聴会には NGO や一般市民も参加可能、と明記してある。しかし、公共情報室を設置した例はきわめてまれである。EIA や SIA 報告書案の公開、とりわけ意思決定前の公開も非常にまれで、最終報告書を公開しないこともある。

- ・ 2005 年 7 月、ラオス政府は、「開発事業のための移転と補償をめぐる首相令 192 号」を、同年 11 月には、首相令 192 号実施のための規則 2432 を立てつづけに発した。ADB が強調する通り¹³、両法令は ADB の環境社会プログラムの成果である。ところが 2016 年 4 月、ラオス政府はあらたに「開発事業のための移転と補償をめぐる首相令 84 号」を発し、これによって先の首相令 192 号は失効してしまった。

提言：世銀・ADB・日本政府は「NT2 モデル」の真摯な検証を

世銀・ADB がラオスの NT2 の支援を決定したことを受けて、2005 年 4 月 12 日、財務省-NGO 定期協議の特別セッションが開催された。これは、メコン・ウォッチから財務省に対して、世界銀行の理事会で日本政府はどのような立場を表明したのか、どのような条件を提示したのかなどを公表して欲しいと依頼したのを受け、財務省-NGO 定期協議としては初の臨時会合として設けられたものである。

この会合のなかで、当時の財務省国際局の参事官は、世銀がこれまで長期に渡る準備を重ねており、ダムからの収入が貧困削減に回されること、適切な環境社会配慮を行うことを世界銀行の事務局が確約したことを以って、日本政府が同事業への支援を決定したと説明し、NT2 はラオスにとって大きなチャレンジであり、それを支援するのが国際機関のミッションだと述べた。

当時、メコン・ウォッチのスタッフは、この会合を受けて、「ここで忘れてはならないのは、そのチャレンジが失敗した時のリスクは世銀でも ADB でも日本政府でもなく、ラオスの人々が負っているということだ。そして、今現在、世銀の職員や財務省の担当者がこのプロジェクトに「ミッション」を抱いていたとしても、彼らは数年後には NT2 から離れたポジションに移ってしまう。その時に、NT2 への支援を決めた世銀・ADB やその決定を

¹³ ADB. *Completion Report: Lao PDR Environment and Social Program*. June 2007, 32 頁.
<https://www.adb.org/projects/documents/environment-and-social-program>

支持した日本政府が、同じ「ミッション」を持ち続けながら国際機関として、ドナー国としての責任を果たし続けられるのかは疑問である」と書いている¹⁴。

それから 12 年後、影響住民の生計回復、ラオスの貧困削減、ラオス政府の環境管理能力の向上のいずれについても、私たちとしては、上記のように、当初の目標達成にはほど遠い状況であると捉えており、当時の懸念が現実のものになったと言わざるを得ない。

一方、世銀・ADB は同事業の「失敗」を認めず、ラオス以外の水力発電事業についても「モデル」としての再現を主張し続けている。ADB は、2014 年にラオスでナムニアップ 1 水力発電事業 (NNHP1) への支援を決定した。この NNHP1 について、独立諮問パネルの報告書第 8 号¹⁵には、環境・社会の両面で深刻な懸念が列挙されており、そのうちいくつかは、NT2 で起こったものと非常に類似している。

2017 年 5 月 2 日のセミナーのなかで、独立した調査者として同事業を 20 年以上にわたって見続けてきたブルース・シューメーカー氏は、ADB と NT2 について、以下のように述べている。

「問題解決のための最初の一步は ADB 自身が、自分たちのしたことは失敗で問題があるということを認めることではないでしょうか。ADB がナムトゥン 2 の失敗を否定し続けるかぎり、それは ADB が真の教訓を学んでいないということです。さらに ADB が今後どの方向に向かうのかといううえで非常に大事なことは ADB がこのナムトゥン 2 の失敗、教訓というものをきちんと自分自身で学び、認めるということだと私は考えています。」

2017 年末に延長された RIP の終了が予定されている。我々としては、長期的生計回復の道筋が確かになるまでは、世銀・ADB は移転プログラムから手を引くべきでないと考えるが、いずれにしても、近い将来 RIP は終了を迎え、事業は一つの節目を迎える。それに向けて、世銀・ADB そしてその決定を支持してきた日本政府は、同事業の成果と課題を検証し、世銀・ADB の喧伝する「モデル」の有効性と限界を明らかにする責任がある。

¹⁴ メコン・ウォッチ. 2005. 「なぜ日本政府はナムトゥン 2 ダム計画を支持したのか？」『フォーラム Mekong, Vol.7 No.1』(2005.3.31 発行)

¹⁵ The Independent Advisory Panel for the Asian Development Bank . 2017. *Independent Advisory Panel Report Nam Ngiep 1 Hydropower Project (Lao People's Democratic Republic): Report Number 8 on the Eighth Site Visit, 11-18 December 2016.*

https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/41924/41924-014-esmr-en_0.pdf