

2008年4月1日

国際協力銀行
総裁 田波 耕治 殿

「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン実施状況調査(海外経済協力業務)」
追加調査実施の要請について

私たちは、2008年1月に貴行が公表されました「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン(以下ガイドライン)実施状況調査(海外経済協力業務)報告書(以下本調査)」につきまして下記のとおり、不十分であると考えております。

1. 現行ガイドラインの効果と課題の分析が行われていない。
2. 基本的に事例調査が行われていない。報告書で挙げられている事例はグッド・プラクティスの紹介を限定的に行っているのみにとどまり、批判的・課題抽出的分析が行われていない。
3. 行内手続きおよび意思決定に係る判断の妥当性の評価が行われていない。
4. ガイドライン第1部(JBICの環境社会配慮確認の手続きなど)、第2部(対象プロジェクトに求められる環境社会配慮)双方について、不明点が多く残されている(別紙1)。
5. 結論を導くにあたっての根拠が十分に示されていない。

私たちは、本調査につきまして、現行ガイドラインの実施状況についての確認を行い、ガイドライン改訂のための議論の土台となるものとして重要であると考えており、現在の調査のみでは本調査の所定の目的を達成することができないことを危惧しております。

つきましては、下記を基本方針とする追加調査を実施することを要請いたします。

事例調査を行うこと

現地調査を行うこと

、を通じて、ガイドラインの第1部、第2部の主要な要件の達成状況に関する評価を行うこと

ガイドラインの実施上の課題と、ガイドライン自体の課題を明らかにすること

現在の環境審査の有効性に関する評価を行うこと

<調査実施方法に関する方針>

机上調査に加え、行内担当者、審査実施者、事業実施機関、外部専門家、被影響住民、関連NGOなどへのアンケート・ヒアリング、事例調査を行うこと

事例調査を行う案件名を公開すること

調査機関の選定方法、調査機関、調査TOR(案および最終版)、調査実施手法、調査報告書ドラフト、調査報告書は公開し、調査TOR案、調査報告書ドラフトについては、一般からのコメントを求めること。

現地調査実施においては、第三者の同行など、独立した視点の確保に努めること。

よろしくご高配頂ければ幸甚です。

以 上

環境・持続社会研究センター(JACSES)
原子力資料情報室
国際環境 NGO FoE Japan
市民外交センター
メコン・ウォッチ
満田夏花(地球・人間環境フォーラム)

- ・ 別添 1 : 「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン実施状況調査(海外経済協力業務)報告書」における不明点
- ・ 別添 2 : アジア開発銀行(ADB)、国際協力銀行(JBIC)海外協力業務の環境社会配慮ガイドライン評価の比較

【連絡先】

国際環境 NGO FoE Japan
〒171-0014 東京都豊島区池袋 3-30-8 みらい館大明 1F
TEL: 03-6907-7217 FAX: 03-6907-7219
「開発金融と環境プログラム」清水規子

環境・持続社会研究センター(JACSES)
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 2-3-2 三信ビル 401
TEL: 03-3556-7323 FAX: 03-3556-7328
田辺有輝

メコン・ウォッチ
〒110-0015 東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル 2F
TEL: 03-3832-5034 FAX: 03-3832-5039
福田健治

「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン実施状況調査
(海外経済協力業務) 報告書」に関するコメント・不明点

I. 全般的コメント

1. 現行ガイドラインの効果と課題の分析が行われていない。
2. 批判的・課題抽出的分析が行われていない。
3. 行内手続きおよび意思決定に係る判断の妥当性の評価が行われていない。
4. ガイドライン第1部(JBICの環境社会配慮確認の手続きなど)、第2部(対象プロジェクトに求められる環境社会配慮)双方について、III.に記すように多くの不明点が残されている。
5. 結論を導くにあたっての根拠が十分に示されていない。

II. 調査手法に関するコメント

6. 調査は、すべての案件に関する広く薄い調査にとどまり、ガイドラインの効果・課題の分析を目的とした事例調査が行われていない。報告書で挙げられている事例は、グッド・プラクティスと思われる側面を、アプレイザル時の入手情報などの限られた情報をもとに、限定的に記述しているにとどまっている。
7. 報告書作成にあたっては、机上調査のみしか行われていない。国内においては、行内担当者、審査実施者、コンサルタント、外部専門家などへのアンケート、ヒアリング、事業実施国においては、現地調査および実施機関、被影響住民、NGO等のステークホルダーへの聴き取り調査などを実施するといったことは行われていない。ガイドライン第1部の実施状況の評価するためには、審査実施者等へのヒアリングが、ガイドライン第2部の実施状況の評価するためには、事業実施国のステークホルダーへの聴き取りが、とりわけ重要であると考えられる。

III. 不明点

たとえば、以下のような不明点が残されている。

(カテゴリ分類の妥当性)

8. ガイドライン第2部「一般的に影響を及ぼしやすいセクター」に記されているセクター案件がカテゴリBに分類されているが、この妥当性が不明である(例えば、発電所・送電線、灌漑・治水・干拓、廃棄物処理施設建設、下水道整備関連事業)¹。同じく「影響を及ぼしやすい特性」「影響を受けやすい地域」に該当する可能性のある案件がカテゴリBに分類されているが、この根拠が不明²。

¹たとえば、インド・コルカタ廃棄物管理改善事業、ベトナム・第2期ハノイ水環境改善事業(I)ベトナム・第2期ホーチミン市水環境改善事業(I)、インド・ガンジス川流域都市衛生環境改善事業(バラナシ)、-パラグアイのイグアス水力発電事業などがカテゴリBにされている根拠は、事前評価表からは読み取れない。

²ベトナム・第2期ハノイ水環境改善事業(I)は約40世帯の住民移転を伴う。ソンドゥ・ミリウ/サンゴロ水力発電所建設事業のコグタ指定森林

(カテゴリ B の EIA 作成状況)

9. カテゴリ B の、国内法制度で義務付けられていないことを理由に EIA が作成されていない案件が 22 件あったが、これらが、ガイドライン「特に影響が大きいと思われるプロジェクトについては、環境アセスメント報告書が作成されなければならない」(第 2 部基本的事項)という規定に鑑みて EIA が必要でなかったのか否かが不明。以下は、インドの案件で、EIA が必要であった可能性も考えられるもの。
- インド・ガンジス川流域都市衛生環境改善事業(パラナシ)では、事業事前評価表によると 44ha の用地取得を伴うが、インドの国内法制上の理由で EIA が作成されていない
 - インドのスワン川総合流域保全事業では、事業事前評価表によると砂防ダム及び堤防等河川整備に係る土木工事も含まれるが、インドの国内法制上を理由として EIA が作成されていない。
 - インド・コルカタ廃棄物管理改善事業は廃棄物の最終処理場を伴い、21.9ha の用地が取得されるが、国内法制上の理由で EIA が作成されていない。
 - インドのアンドラ・プラデシュ州灌漑・生計改善事業では、1,950ha の用地取得を伴うが、国内法制上の理由で EIA が作成されていない。
 - インドのアグラ上水道整備事業においては、約 6.3ha の用地取得及び工事のため 175.4ha の一時的土地利用を伴うが、国内法制度上の理由で EIA が作成されていない。
 - インドのアムリトサル下水道整備事業では、78ha の用地取得を伴い、下水処理場の建設及び下水管の建設を伴うが、国内法制上の理由で EIA が作成されていない。

(意思決定、融資契約等への反映)

10. アプレイザルに当たり、実施機関へ環境社会配慮強化の働きかけを行った具体的事例(案件名)その内容、事業計画への反映手法、実現のための条件付け等の状況。
11. 環境レビューの結果をふまえ、融資契約後に必要な環境社会配慮事項をどのように融資契約などに反映しているか、具体的事例(案件名)内容、事業計画への反映手法、実現のための条件付け等の状況。
12. 特にカテゴリ B の一部の案件において「代替案の検討」、「国際的基準との比較」、「モニタリング計画・環境管理計画の策定」について実施が確認できなかったのか実施がされていなかったのか不明。また、実施が確認できなかった、もしくは実施されていなかった理由。

(国際基準)

13. 非自発的住民移転(世銀 OP4.12)との比較が国際基準として挙げられているが、大規模な非自発的住民移転を伴う案件に即して、具体的にこれらの基準とどのように比較しているのか不明。とりわけ、下記の事項。
- 用地取得・住民移転を要する事業に関しては住民移転計画(Resettlement Plan)が必要とされ、そのドラフトの提出及び被影響住民及び現地 NGO に対する公開がアプレイザルの条件とされている。(OP4.12 第 22 項、BP4.12 第 8 項)
 - 住民移転計画ドラフトを受け、世銀はこれを公開し、さらに世銀の承認を受けた住民移転計画の最終版についても同様にホームページにて公開される。(OP4.12 第 22 項、BP4.12 第 8 項)
 - 移転者が移転に付随するオプション・権利に関して説明を受けること、技術的・経済的に実施可能な複数代替案から選択肢を提示され協議すること

- プロジェクトに直接起因する資産損失の全額について、迅速かつ効果的な補償を完全な再取得価格（full replacement cost）に基づき行うこと
- 国内法に基づく補償が full replacement cost に満たない場合は、追加的な手段により補償費が補足されなければならない、この不足分への追加は、他の移転補助、生計回復手段と分けて算出するべきとしている。（OP4.12 Annex 脚注 1）
- 生計が土地ベースの住民に対しては、「土地ベースの移転戦略」が適用されるべきとし、その際には土地の生産性、立地条件、その他の要因が少なくとも前の土地と同様でなければならない。（OP4.12 第 11 項）
- 「利用可能な、移転に関する紛争の第三者による調停」の方法の詳細を住民移転計画に盛り込むこと(OP4.12 Annex A 第 17 項)

14. 先住民族に係る OD.4.20、OP4.10 との比較およびその結果。

（協議・社会的合意）

15. 協議の質の確保。参加者、説明される事項、何をもちて適切であると判断されるのか。たとえば下記のような事例もあり、協議の質の確保に関しては疑問が多い。
- ・ スマラン総合水資源・洪水対策事業の影響住民 30 人弱（サンプル）への聞き取り調査（2007 年 8 月～9 月）からは、「コンサルテーションでは、代替案の検討について説明はなく、ダム建設、ダムのメリットについて伝えられただけで、影響について聞いても『無い』といわれるばかり」との声もあった。
 - ・ スマラン総合水資源・洪水対策事業においては、水没地の農地で働く日雇い労働者などが招待されていなかった。
 - ・ オリッサ州森林セクター開発事業においては、参加住民の数が 3 名に限定され、事業実施者の一方的な説明に終始した。
16. 「遅くともアプレイザル前には、・・・プロジェクト実施にかかる住民の基本的合意が実施機関を通じてなされるよう留意しており、それまでに合意確認がなされない場合は、アプレイザル時の合意事項として、融資締結前の早期の段階において、然るべく社会的合意形成がなされるよう配慮している」（p.33）と記述されているが、「然るべく社会的合意形成」の内容と当該合意がなされなかった場合の措置。（アプレイザル時から融資締結前までの時間的制約を鑑み、実質上合意が形成されなかった場合も十分考えられる。）

（先住民族）

17. 「十分な情報に基づいて先住民族の合意が得られるように努めねばならない」という規定を満たすための具体的措置。（回答では、ベトナムのファンリー・ファンティエット灌漑事業の事例が挙げられているが、これは影響緩和策であり、合意取得プロセスではない。）

（非自発的住民移転・生計）

18. 住民移転に関する影響の程度（例えば被影響世帯数など）のアプレイザル時の確認の妥当性。
19. 被影響住民の生計などに関するベースラインデータの取得状況、調査内容、その手法。
- ガイドラインで規定している、生活水準、収入機会、生産水準における改善または少なくとも回復を確保するには、事前のベースラインデータの取得が必要だが、スマラン総合水資源・洪水対策事業においては、これらに関する定量評価がないと承知している。

20. 住民移転が開始された案件の案件名、住民移転数、住民移転計画書における移転計画数との差異。
21. 「用地取得・住民移転計画」の現地における公開・協議の実施状況。公開についてはその時期及び手法。協議については住民意見の反映手法及び内容。
22. 補償単価の妥当性に関する確認手法、妥当でなかったと判断された場合の措置。
23. 漁業補償の実施状況（相手国の法制度上、漁業補償が記載されていない場合の対応）。
24. 住民や地域コミュニティの慣習的な土地利用権の尊重。
25. 不法居住者に対する補償措置の適切性。
26. 住民移転及び生計手段への影響に関する補償政策に関して、影響住民が適切かつ十分に情報を得ているか否か。
27. 「用地取得・住民移転計画」策定及び実施の際の、被影響住民の参加の有無、（参加があったとすれば）参加の方法及び程度。

（モニタリング）

28. モニタリングの結果を踏まえ、実施機関に、環境社会配慮上の改善や追加措置を求めた具体的事例。
29. 「プログレスレポート」の項目、期間、「プログレスレポート」等を通じたモニタリングの方法が適切かつ十分であったか否か。

（環境アセスメント（EIA）報告書）

30. スコーピング時、ドラフト時にステークホルダー協議を行っていないカテゴリ A 案件の案件名。それで妥当と判断した理由。
31. 住民協議で得たコメントの EIA 報告書への反映の程度。（反映をしていない案件がカテゴリ A 案件 28 件のうち 11 件あるが、反映されなかった理由）。
32. 現況値、予測値など調査が不十分であった場合の対応。（例：生態系に関する現況調査に関する調査手法、調査期間ともに不十分であったなど）
33. 「検討する影響のスコープ」としてガイドラインに定められている、「派生的・二次的な影響、累積的影響」なども含めた範囲の設定が適切であったか否か。また、これらの項目に関する審査及び対応が適切であったか否か。
 - 例：スマラン総合水資源・洪水対策事業では、農業労働者が移転計画書に含まれていなかった。また、EIA において農業労働者の存在は認識されていたものの、被影響住民としては扱われていなかった。

- 34 . 環境影響を回避・最小化するような代替案や緩和策が適切かつ十分であったか否か。
- 35 . ライフサイクルの影響について確認されなかった案件について、その対応が適切かつ十分だったのか否か。今回の調査では、A 案件のうち 3 件しか確認されていないが、例えばアサハン第 3 水力発電事業、プサンガン水力発電所建設事業といった水力発電事業では堆積土砂の処理の諸影響などライフサイクルにわたる影響が確認できていない。

以 上

アジア開発銀行(ADB)、国際協力銀行(JBIC)海外経済協力業務の環境社会配慮ガイドライン評価の比較

	アジア開発銀行 (ADB)	国際協力銀行 (JBIC) 海外経済協力業務
調査目的	ADB 支援案件における環境社会影響の独立評価を実施し、セーフガード政策の改善点を明確化すること	<ul style="list-style-type: none"> ガイドライン施行以降、JBIC がとったアクションの整理分析 包括的な検討及び必要に応じた改訂に資する実施状況の確認
調査完了時期	07年2月(環境政策と非自発的住民移転政策については06年9月に完了)	08年1月
調査主体	ADB 案件推進部門から独立した業務評価局(OED)が実施	JBIC 自身が実施
評価方法	<ul style="list-style-type: none"> 文献調査: 94年以降の案件について調査 事例調査: インド、中国、フィリピン、ベトナムの4カ国において、社会影響については20案件、環境影響については16案件、先住民族については7案件について現地訪問し、政府、被影響住民、NGO等への聞き取り調査を実施。 アンケート調査: 97年以降のカテゴリA及びBの200以上の案件を担当したスタッフ及び実施機関へのアンケート調査を実施。 インタビュー調査: ADBスタッフへのインタビュー調査を実施 パブリックコメント: ウェブ上でコメントを募集。 	<ul style="list-style-type: none"> 文献調査: JBIC資料及びJBICのウェブサイト上の公開情報等を調査 行内スタッフへのヒアリング: 資料で確認できなかった箇所について一部ヒアリングを実施
主な評価結果	<p>(環境政策)</p> <ul style="list-style-type: none"> 結果より手続き的遵守が重視され、不要に処理経費がかさんでいる。結果重視のアプローチに改善すべき。 環境対策にかかる負担より、得られるメリットに着目し、オペレーションの目的として環境的利益を積極的に追求すべき。 環境影響評価の質に一貫性がなく、国際的なグッドプラクティスに満たない場合も多い。 融資前のプロセス要件が中心で、リソースの多くがこの段階に投入されている。 小規模案件等では必要以上に多くのコストが投入されている。 主要な環境影響の回避はほぼできているが、アセスメントやモニ 	<ul style="list-style-type: none"> 現行環境ガイドライン施行後のJBICにおける環境社会配慮確認の実施状況は総じて高く、旧ガイドライン施行時に比べても環境社会配慮の項目が多岐に亘り、より慎重かつきめ細やかな配慮がなされるようになったことが確認された 「ステークホルダーの関与」については、事業の影響を受ける地域住民・現地NGOを含むステークホルダーの参加や対話を重視しつつ案件形成を行っていることが各案件を通じて確認されていた。 「情報公開」については、融資契約締結に先立って融資対象事業のカテゴリ分類を、また、(カテゴリA、B案件については)EIA報告書等環境社会配慮に関する文書の公開を、融資契約締結後にはその環境レビュー結果を公開するなど、適切なタイミングにて情報公開

<p>タリングの向上については限定的。</p> <p>(非自発的住民移転政策)</p> <ul style="list-style-type: none"> 94年から05年までの融資案件での被影響住民は合計177万人。うち61%は中国、76%は交通セクター。 融資前に予測した被影響住民数及び移転費用は過小評価されていた(移転数は完了時に融資前よりも65%増加、移転費用は案件総コストの6%から11%に増加)。 借入国のキャパシティは向上しつつあるが、継続的な支援が必要。 事例調査の中では、再取得価格住民移転計画書のアップデート、補償のタイミング、再取得価格での補償、コンサルテーション、モニタリング、苦情処理メカニズムの運営等で不適切なケースがあった。 <p>(先住民族政策)</p> <ul style="list-style-type: none"> 先住民族開発計画(IPDP)の中では、先住民族の合意や案件デザインへの影響が明確に記載されていない。 具体的な緩和策や予算措置はIPDP内ではなく環境管理計画や移転計画の中で行われていることが多い。 IPDPを作成すべき案件においても、簡易版である先住民族開発フレームワーク(IPDF)しか作成していない案件もあった。ADBスタッフの誤解がある。 94年以降、先住民族居住地域への影響について記載された案件完了報告書は40件あったが、うちIPDPが作成されたのは9案件だった。先住民族への影響について詳しく記載した報告書はわずか3件だった。 現地調査を行った7案件については、概してポジティブな影響が見られた。深刻な影響は見られなかった。 	<p>を行っていることがほぼ確認できた。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「用地取得や非自発的住民移転等による被影響住民に対する適切な補償・支援」については、大規模な住民移転等が発生する際は、借入国内法に従って、実施プロジェクトに起因する被影響住民に対する補償・支援方針、手続き、スケジュール等の住民移転計画案が、住民協議等による合意形成を得ながら作成、実施されることが確認されていた。 「社会的関心事項」については、最も進捗が見られた分野のひとつ。調査・検討する影響のスコープに、非自発的住民移転、貧困層、先住民族、ジェンダー、子供など幅広い対象が含まれており、環境に対する影響と共に、社会的弱者を対象とする「貧困削減促進」及び「社会開発促進」の効果についても、それぞれ検討され、環境レビュー結果に反映されていることが確認された。 全般傾向として実施はされているものの、カテゴリによりその実施レベルが異なる項目も以下の通り幾つかあった。 <ul style="list-style-type: none"> 「代替案の検討」: カテゴリA案件については、全案件において実施されていた。カテゴリB案件については、負の環境影響が重大でないと言見される案件において、代替案検討の実施が確認できないものがあった。 「国際的基準等との比較」: プロジェクト計画値の国内法制・環境基準との比較については、カテゴリ共通で概ね実施されていた。一方、国際的基準、グッドプラクティス等との比較検討については、カテゴリA案件については、全て実施されていたものの、カテゴリB案件については、大きな環境影響が想定されないため、その実施が確認されない案件もあった。 「モニタリング計画・環境管理計画」: カテゴリA案件については、全案件において適切に環境モニタリング計画・環境管理計画が策定され、必要に応じて環境専門のコンサルタント支援を得てモニタリングが実施されることを確認していた。カテゴリB案件については、モニタリング計画自体は作成されていない案件があった。
---	---