

2008年4月15日配布資料

**ADB Consultation Draft of the Safeguard Policy Statement (October 2007) の概説**

新 JICA 環境社会配慮ガイドラインの検討に当たっては、これを取り巻く国際的な状況と新ガイドラインが要請される役割に関して共通の理解が不可欠である。とりわけ、2005 年の援助効果向上のために採択された“パリ宣言”の骨子である「援助政策・手続き・運用に関する調和化」を促進する立場から、他の主要援助機関との統合的なガイドライン策定が肝要となる。

この視点を踏まえ、この配布資料は技術援助と資金援助の業務を一体化して遂行している ADB の掲題ペーパーの前半に記述されている『改定に臨む背景、変化する外部状況、現在用いられているセーフガード政策の要諦とこれまでの教訓』に当たる主要部分を箇条書き意識したものである。原著(本文 24 ページ+付録 20 ページ+添付資料 38 ページ)では、これらに続いて「改定に当たっての主要課題、セーフガード政策指針(案)、必要な予算と人員配置」が記述されているがこの配布資料では触れない。(未定稿 文責:吉田恒昭委員)

**I. 改訂の背景**

- ADB はこれまで環境社会配慮・予防措置(セーフガード)に関連した政策指針(policy paper)を3つの分野で策定してきた。1995年の非自発的移住に関する政策指針、1998年の先住民に関する政策指針、2002年の環境政策指針である。これらを補完し関係者の実行上の便宜に資するために、Handbook on Resettlement (1998)、ADB's Guidelines on Environmental Assessment (2003)が策定され、また Handbook on Indigenous Peoples に関しては目下策定中である。さらに、ADB 内部のスタッフが順守すべき手続き上の詳細な規定を定めた OM(Operational Manual)がそれぞれの政策分野に備わっている。
- これら3つの分野における政策・執行の実態を総合的にレビューし、これらの政策指針に対して一括して再検討を行うことが今回の Safeguard Policy Update(SPU)の一連の作業目的で、各国各界とのコンサルテーションもその一つとして含まれ、そのための資料がこの Consultation Draft of the Safeguard Policy Statement (SPS) である。
- セーフガード政策の更新作業は2004年から始まっており、その主な動機は以下である。途上国における開発に伴う環境社会配慮への対処の仕方が多様で大きく変化しつつあること、ADB がこれまで得てきた教訓や経験を反映させるべき時期にきたこと、ADB の多様化しつつある融資形態や事業に適応する必要があること、他の多国籍開発金融機関や民間部門におけるセーフガード政策の改定や彼らの経験やベスト・プラクティスから学ぶべきことが多いことなどである。

### 【SPU (Safeguard Policy Update:セーフガード政策更新) の目的】

- ① セーフガードに必要な関連語句や事項を明確に定義し、それらに一貫性と整合性を持たせること。
- ② 事業初期での手続重視アプローチと、執行過程で求められる結果対応アプローチのバランスを保つようにすること。
- ③ 融資形態の変化や革新的資金調達手法の導入に適合する政策手段を検討すること。
- ④ 他の多国籍開発金融機関のセーフガード政策とより調和を図り、異なる国の異なる能力に適応したセーフガード・アプローチを検討すること。
- ⑤ ADB 内部での業務プロセスとそのため資源配分を改善すること。

これらの作業成果を踏まえて、すなわち SPU の成果として、現行政策指針を改定する形で、SPS (Safeguard Policy Statement: セーフガード政策指針) を策定し、合わせて関連する OM(Operation Manual)を改定する。さらに、非自発的移住に関するハンドブック、環境評価ガイドライン、先住民に関するハンドブックが順次改定される予定である。また ADB 内部で用いられる政策遂行のための実行計画も併せて策定されることになる。

このドラフトは 2005 年 10 月に Web 上に公開された(A Discussion Note on the SPU)へのコメント、2006 年—2007 年に行われた Special Evaluation Studies の成果、さらにこれまでの Consultations の成果を踏まえたものである。今後、更なる協議を経て、Working Paper が準備され、その後、Restricted Paper が策定される。これをもって理事会に上申され、承認されることになる。したがって、このドラフトは協議のためのたたき台であって決して最終的な成果を示すものではないことに留意されたい。

## II. 変化する外部状況

- 開発に伴う環境社会配慮に対する途上国の対処の仕方は彼らの対処能力が千差万別であるように大きな差が認められる。
- アジア諸国の開発プロセスで見えてきたものの一つは、政府や民間企業、市民組織、ローカルコミュニティなどの役割と責任が変化を見せ始めてきたことである。とりわけ民間金融機関を含めた民間企業が彼らの社会的・環境的責任 (corporate social and environmental responsibilities) について大きな関心を示すようになってきている。
- 途上国自身が持続的発展のために適切な環境社会配慮のための制度整備や能力強化の重要性を深く認識するようになってきた。
- これらの変化に対応して、世界銀行では、2005 年以来、パイロットとして CSP (country safeguard policy) を試行し、各種セーフガード政策の改定作業を行っている。2006 年には IFC が民間企業に適用可能な社会環境配慮のための基準を策定し、50 の民間金

融機関がこれを採用している。IDB でも 2006 年に環境セーフガード遵守政策を公表し、これは country systems を選択的に採用している。EBRD は目下改訂作業中で、IFC の政策と調和を図ることを目論んでいる。

- 最近ではドナー間の連携調和と途上国が有するシステム（country systems）との整合性を強調する傾向が強くなってきている。これは 2005 年のパリ宣言における以下の 5 つの原則に基づくものである： ①途上国の主体性尊重（ownership）、②途上国の開発戦略、優先課題、手続きとの整合性確保、③ドナー間の政策・手続き・運用の調和確保、④開発結果への対応重視、⑤ドナー・被支援国両者が説明責任を共有。これらが環境社会配慮（セーフガード）政策の策定や執行に当たっての基本的な原理となるものである。
- 通常資本借入れ国（中高所得途上国）のいくつかは、共有すべきセーフガード政策の更新は ADB の手続きとして行われるのではなく、途上国が持つシステムを通して策定されるべきであると主張し始めている。
- これまで伝統的に行われているプロジェクト・レベルでの環境社会影響に対する予防措置の手続きや評価の方法は、大きく変化する業務形態に適応できていない。

### III. 現状のセーフガード政策と経験の蓄積

#### A. ADB の現行セーフガード政策

##### 【セーフガードで要求される基本事項】

3 つのセーフガード政策指針は、事業サイクル全般にわたって、事業によってもたらされる悪影響に対して、その影響を評価し、緩和策を計画し、それを執行するという一連の構造化されたプロセスを規定するものでなければならない。

##### 【役割と責任】

基本原則として、セーフガード政策執行の責任は、借入れ国あるいは借入れ国事業主体にあるということである。借入れ国あるいはその実施機関は社会環境評価を実行し、影響を受ける人々やコミュニティと対話協議をし、予防措置を計画準備し、これらの執行をモニターし進捗報告書を準備し報告することを要求されている。ADB の役割は借入れ国・機関に対して、政策内容を説明し、彼らが政策内容を事業の準備中あるいは執行中に実行するために必要な助言、能力強化支援、対話協議支援、再調査支援を行い、併せてモニターと監理などを通して途上国を支援することである。事業の建設開始以前での支援のみならず、建設中における政策遵守に関するモニター支援も継続される。そして、事業完成報告書ならびに事後評価報告書においてもセーフガード政策の順守状況がレビューされる。

## 順守の制度的監理システム

### 【順守確保の制度設計】

ADBは2002年にセーフガード政策の順守状況をモニターするべきシステムを設立した。Chief Compliance Officerは環境社会セーフガード部（Environmental and Social Safeguard Division）の支援を受けて、セーフガード政策、執行手続きとガイドラインがプロジェクト・サイクル全体を通して順守されているかに関して、銀行経営陣(Management)に対して助言を行う。不順守というリスクが高いプロジェクトに関しては、順守に必要な行動を、案件審査前に行われる事業推進部（プロジェクト部）と経営陣が協議する会議（Management Review Meeting）で進言することになっている。審査調査終了後に行われる、事業推進部が開催する会議（Staff Review Committee Meeting）で、事業推進部が順守のための方策を採っていることを確認し、案件を理事会に提出することになっている。事業執行中においては、担当部が実施する Review Mission において（safeguard provisions in the legal agreements :法的拘束力がある条項の）順守状況がモニターされ、不順守を避けるための適切な方策が取られることになっている。

### 【説明責任のメカニズム】

ADBは2003年に説明責任保全制度(Accountability Mechanism)を導入した（1995年のInspection Policyの更新版）。この制度を通して、ADB支援事業によって悪影響を蒙る人々は彼らの苦情を表明し解決を求め、ADBがその関連政策に違反していると申し立てができるようになった。このメカニズムは2つの関連した機能から構成されている。① Special Project Facilitatorによる協議を通して、彼らの問題解決の方策を講じること、② 影響を受ける人々とのフォーラムを通して、ADBの説明責任を全うするために、彼らがADBに対して、その順守状況を調査することを要求することが出来ることである。ADBに設置された第三者で組織されるADB's Compliance Review Panelは後者に責任を有している。

## B. ADBセーフガード政策の経験

### 【環境配慮】

2006年に実施された業務評価局による環境セーフガードに関する特別評価調査によると、ADBの環境政策におけるセーフガード対策はおおむね効果的で、極端な環境劣化に至ることを回避できたが、手続き上の取引費用(transaction costs)が事業遂行の効率性を阻害したことは否めない。この調査は以下のような環境政策の改定を勧告した：①案件のプロセスや承認のために多くに資源を費やすよりも結果として生じる問題への対策と行動を重視すべきである；②途上国のシステムや手続きを環境評価のための政策に取り込み関連付けるべきである；③政策適用の焦点をプロジェクトから能力強化に広げるべきである；④環境と社会配慮のセーフガードを統合して、持続的開発により強い焦点を合わせるべきである。さらに、調査は以下のことも勧告している：①途上国駐在事務所における環境専門家

を増員すべきである；②NGO に対してより大きなモニタリングの役割を与えるべである；③環境上センシティブなカテゴリ-B 案件の適用規則と、カテゴリ-A 案件に対する理事会上程 120 日前情報開示規則を再検討すべきである；④途上国カントリー・システム (country systems) を強化すべきである；⑤ADB のキャパシティと政策執行に要求される業務量のバランス確保のための実行計画の策定が必要である。

### 【非自発的移住 Involuntary Resettlement (IR)】

IR 政策執行上、以下の分野での改善が望まれる：①土地の所有権や利用権がない (squatters or informal settlers) 人々に対する扱い；②適切な代替価値、再興あるいは復旧、生計回復などをカバーする再定住補償の範囲；③“影響を受けた”人々と“追い出された”人々間の定義の曖昧さ；④途上国における影響評価と再定住計画にかかわる能力強化である。

これらに加えて、IR 執行上におけるさまざまな問題について言及し、とりわけ、途上国の IR に関しての能力強化と、土地収用と再定住セーフガードに関しては country systems への依存を示唆している。

### 【先住民対策 Indigenous People】

セーフガード3政策指針の執行の中で最も大きな困難に直面したのが IP である。経験から得られた教訓は、この分野での問題は再定住計画と環境管理計画の執行によって多くの場合解決されてきたことである。しかしながら、ADB および途上国政府にかかわる取引費用は極めて大きく、現在の IP 政策指針に基づく執行は非効率的でほとんど持続性がないと認識されている。今後の改定に当たって多くの課題が残されている。(F)

以上