

環境社会配慮審査会第1期のまとめに係るJICAの対応等について

第1期のまとめに係るJICAの対応状況、気付きの点を、表に示しました。

第1期のまとめ	JICAの対応、コメント
<p>1. 審査会の活動を通じた環境社会配慮上の効果</p> <p>審査会の活動を通じて生まれた効果として、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ JICAが行う協力事業の環境社会配慮審査に関する透明性が高まり、アカウンタビリティが強化されたこと ・ JICA開発調査等の環境社会関連調査の質が向上したこと。またこれを通じて、事業の実質的な環境社会配慮の質が向上したこと ・ 審査会における議論、意見表明が、JICA及び調査団の能力・認識の向上に役立ったこと ・ 環境社会配慮重視の姿勢を、現地国政府、実施機関等をはじめとする内外のステークホルダーに示したこと <p>などが挙げられる。</p> <p>より具体的な内容は、以下のとおりである。</p> <p>1) 透明性 / 説明</p> <p>協力事業に対する環境社会配慮に関して、公開で議論が行われるようになったことにより、情報公開が進み、審査の透明性が向上し、関係主体間のよい意味での緊張感が生まれた。また、幅広い専門分野の委員からなる第三者機関である審査会を設置し、同審査会に対する事業の説明及び諮問及び報告というプロセスを行うことにより、事業の必要性、代替案の検討などを含め、事業全体のアカウンタビリティが強化された。</p> <p>2) 調査 / 環境社会配慮の質</p> <p>審査会の関与により、JICA開発調査等の環境社会関連調査の質が向上したこと、またこれを通じて、事業の実質的な環境社会配慮の質が向上したという効果が指摘できる。 については、諮問・議論・答申のプロセスにより、調査内容が補完され、評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ ガイドライン施行の効果として、示された効果があげられ、審査会もこれに寄与していると考えられる。ただし、審査会単独の効果を見るのは困難と考えられる。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 議論は、主にJICAと委員の間のものであり、現地の主体は含まれていない。

<p>予測が工夫されるようになったことなどにより、調査結果の質が向上し、レポートの質が改善した。さらに、不確実性を伴う大規模案件に対する慎重な取り組みへの寄与につながった。</p> <p>に関しては、住民説明会などが以前よりきめ細かに開催されるようになったこと、独自の調査がなされるようになったこと、現地国政府等の意識向上につながったであろうことが指摘された。一方、明らかな改善点は現時点では認められない、あるいは審査対象調査の事業の多くがまだ実施されていない現時点では評価は難しいという指摘もあった。</p> <p>3) JICA・調査団の能力・認識</p> <p>審査会において、環境社会側面から多くの議論が行われ、多様な意見が提出されたことにより、JICA調査における環境社会配慮のあり方・プロセスに関する認識が深まった。</p> <p>4) 相手国/現地、その他ステークホルダーへの影響</p> <p>現地国政府、実施機関等をはじめとする内外のステークホルダーに、JICAの環境社会配慮重視の姿勢を示したことの効果は重要であり、そのことが事業における環境社会配慮を促進することが期待される。</p>	
<p>2. 今後の課題</p> <p>1) 現行ガイドラインの範囲内で検討すべき事項 調査そのものの改善</p> <p>今後の課題として、調査そのものの改善を図っていくため、調査設計にあたり、調査内容、調査期間、団員構成、環境社会配慮を担当する団員の専門性や人数などについて、今後十分な検討が必要である。また、ステークホルダー協議の質の向上や戦略的環境アセスメントの考え方に基づいた情報集積により、調査内容を改善、強化していくことが求められる。</p> <p>具体的な内容は、以下のとおりである。</p> <p>a) 調査設計</p> <p>スコーピングの際には、当該国の社会的な状況や技術能力の限界、一般的に、社会環境に関する調査</p>	<p>・社会環境に関する調査の比重が相対</p>

の比重が相対的に低くなりがちであるという点、自然環境に関する基礎データが不足しがちであるという点に留意しつつ調査設計を行うべきである。また、ステークホルダーの範囲をどこまで捉えるのかという問題とその協議の実質をいかに確保するかという課題がある。複数の代替案の検討がどのようになされているかは、アセスメントの根幹に関わる問題である。そのため、負の影響の回避、最小化、代償というプロセスを堅持するための幅広い調査が必要である。さらに、生態系調査をはじめとする自然環境調査においては、季節性の配慮が重要であり、1年以上の調査期間を確保することが望ましい場合もある。このような認識を踏まえて、調査設計を十分検討する必要がある。

審査会の意見を調査設計に反映させるため、業務委託公募以前に業務指示書（TOR）を審査会において議論することが必要ではないかという提案があった。また、不確実性を伴う環境問題に対して、モニタリング等の重要性について相手側に理解を求めること、既存の案件での問題や意見対立などを踏まえた計画立案を行う必要があること、協力相手国の政治・社会状況及びそれが事業に及ぼす影響についての考察を調査に組み入れる必要があることについて指摘があった。

一方、環境社会配慮を担当する調査団員の構成を検討する必要があることに加え、専門性をより具体的に審査すべきであること、同調査団員を増やすべきであるという指摘がなされた。具体的には、コンサルタントに求められる専門能力をもう少し具体的に記述すべき、少なくとも、「自然環境」「人間の健康と安全への影響」「社会配慮」の各分野において一人ずつ団員を確保すべき、また報告書にも調査実施者の専門や所属がわかるような明記を義務付けるべきなどである。また、JICAの組織内コンサルタントの活用・増強が効果的であるという指摘があった。

b) 環境社会配慮に関するステークホルダー協議

「協議」に関しては、事業により大きな影響を受

的に低くなりがちとは認識していない。

- ・調査において季節変動を考慮することは重要であるが、調査期間は柔軟に設定されるものと考えている。

- ・開発調査の場合、審査会において事前調査の報告を行い、コメントを得ている。

- ・相手国の政治・社会状況を踏まえて調査を実施している。

- ・調査団員の構成は、予算、団員の業務分担、個別の団員の能力経験等によるので、一概には決められない。また、調査団員およびその分担は、コンサルタントからのプロポーザルが基になる。

- ・カテゴリ A 案件では、調査設計にあたり、プロジェクトの特性、調査内容及び団員の専門性等を考慮し、環境社会配慮団員を複数名配置する等の対応を行った案件がある。

<p>ける住民や発言力が弱い社会層など、協議を意識的に行うべきステークホルダーに関する分析等により、ステークホルダー協議がガイドラインの趣旨にかなったものであることを担保する必要があること、その際、現地の言論の自由などの状況についても把握し、協議の適正さを担保するための条件を把握すべきである。また、調査内容や結果に関して、技術的には国際的な水準を意識しつつ、ステークホルダー協議における説明ロジックや技術プランを検討する必要があることが指摘された。</p> <p>c) 戦略的環境アセスメント (SEA)</p> <p>SEAの考え方に基づき、計画の枠組みに対する複合的・累積的影響について、ガイドラインや参考図書を作成し、計画的に情報を蓄積すること、また、それに基づくSEAを実施しその結果を個々の事業に反映することを支援する必要がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現地の社会・経済・文化の状況について調査を行っている。 ・ 特定のグループに対して、フォーカスグループディスカッション等のステークホルダー協議とは別の方法で意見聴取を行った案件がある。 ・ ステークホルダー協議の適正さを示すことは必ずしも容易でない。 <ul style="list-style-type: none"> ・ マスタープラン調査では SEA を導入しており、マスタープラン調査以外にも、プロジェクトの計画段階からの SEA を導入している案件がある。
<p>ガイドライン運用の改善</p> <p>ガイドラインの運用の改善に関しては、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 審査会の位置づけ及び役割を明確にすること ・ 審査基準を明確にすべきこと ・ ガイドライン運用の指針、ガイダンス、事例集などの作成についての検討が必要であること ・ 相手国の制度的な課題についても調査・把握を行い、制度強化に関する支援・提案を行うべきであること ・ 審査会の関与が終了後、審査会提言等が、最終報告書や実際の事業にどのように反映されているかの検証が必要であること <p>などの課題が挙げられる。</p> <p>具体的な内容は、以下のとおりである。</p> <p>a) 審査会の位置づけや役割</p> <p>事業効果について検討を行っている国内支援委員会等と審査会との役割の違いを認識しつつ、重要な案件については双方のコミュニケーションの機会を設けることが望ましい。</p> <p>b) 審査の基準</p> <p>住民移転の補償手続きや事業の経済性分析につい</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一部の案件については、調査全般について助言を得るために国内支援委員会が設置されており、該当する国内支援委員会に環境社会配慮審査会の答申等を説明している。 ・ プロジェクトや現地の状況は多様で

ては、審査会としての具体的な審査基準を示すべきである。カテゴリ分類については、これまで必ずしも根拠が明らかでないため、基本情報及びガイドラインの該当する箇所を示すべきである。また、情報不足でカテゴリBとしている例が見られるが、カテゴリAの可能性のあるものは、最初からカテゴリAとして扱うべきである。一方、規模要件や事業特性や地域特性に国際的な定義があるわけではないという指摘があった。

c) 運用指針などの策定

環境社会配慮において特に重要な要素である、大規模非自発的住民移転、ステークホルダー協議、代替案のあり方などについて、ガイドラインを補完する運用指針の策定が必要である。住民移転に関しては、特に被影響住民の生計の向上または維持を図るために必要な調査や措置について、過去案件のレビューを通じて、公開のプロセスによりガイドラインの運用指針やハンドブックを作成し、JICAの方針を打ち出していく必要がある。

また、ステークホルダー協議については、ステークホルダーの分析を踏まえてそれを協議の手法に反映させていくこと、現地の言論の自由等の状況などを把握することなどにより、協議の適正さを担保していくための措置などについての指針が必要である。

代替案については、インフラ事業における代替案検討のあり方についての指針が必要であり、その中に需要予測を絶対視せず、その変化をモニタリングすること、需要側管理も比較の対象とすることなどを盛り込むべきである。

さらに、報告書のあり方に関する最低限の指針を示すことが必要である。そのため、今までの事例からの経験・教訓を整理した事例集やハンドブックなどの作成は有効であろう。

d) 相手国の制度 / 能力

事前調査段階において、過去の事例等を踏まえ、相手国の事業実施能力や制度的な課題を把握し、必要に応じて調査の中に制度強化支援を織り込んでい

あり、これに対応するためには、具体の審査基準を作成しにくい。

・運用指針を策定すると画一的な運用や前例踏襲を指向することになる面もあるため、策定していない。

・ステークホルダー協議の適正さを示すことは必ずしも容易でない。

・代替案の設定方法は多様であるので、指針になじまないと考えられる。

・ガイドラインでは調査結果の示し方は提示していないので、報告書のあり方の指針は作成しにくい。

・これまでの事例については、個別案件の資料を、適宜担当部署に提供している。

・個別案件の実施を通じて、相手国の環境社会配慮に係る能力強化に取り組んでいる。

くことが必要である。また、調査の成果についても、制度強化に関する提案を行うことについて留意すべきである。

これに関連して、環境社会配慮を強化していくための能力の向上についても積極的に行っていくべきである点、ガイドラインの運用に当たり「持続可能な開発」のための支援と確認であるという点につき、調査団に強く確認すべきである点の指摘があった。

e) フォローアップ / 検証 / 最終報告書への反映

答申が、最終報告書、及び実際の事業にどう反映されたかが確認できる仕組みを検討する必要がある。については、環境アセスメント支援や住民移転に係る支援が実際の事業計画にどのように反映されたのかいくつかの案件について検証を行う必要がある。特に、議論を呼んだ案件などについては、適宜、その進捗状況についてJICAから審査会へ報告を行い、評価ミッションの派遣を行うことも重要である。また、フォローアップの結果を事例集などの形で残すことが望ましい。この一環として、ガイドライン改定に伴って、大規模事業の要請が抑制されていないか検証すべきという提案があった。

f) 留意事項

ガイドラインの運用に当たっては、以下の点に留意すべきである。

- ・事業周辺住民は、農業、漁業、林業等の環境や地域のコミュニティに依存して生計を立てていることが多いこと
- ・都市域内及び都市と農村部での所得格差等が大きく、開発のしわ寄せが貧困層や農村部住民に及びやすいこと
- ・被影響住民が、代替的な生計・生活手段が得にくい場合があること
- ・土地所有等に関する登記制度やデータに不十分なことが多く、居住・生産等の権利関係を正當に評価しにくい場合が多いこと
- ・貧困のため、公共施設用地や空地等に不法に住居等を構える人々がいること
- ・大規模プロジェクトでは、影響を受ける住民と

・スコーピング段階の答申については、対応について、審査会で説明している。ドラフトファイナルレポート段階の答申については、最終報告書を公開しているため確認が可能である。

・フォローアップ調査の結果については、報告書が公開されている。

<p>事業の受益者に距離的・経済的隔たりがあり事業が理解されづらいこと</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報伝達手段や機会が十分でないこと ・移転住民の再定住化・生活の安定化等の長期にわたるフォローアップが不可欠で事業自体は移転終了時点で開始できるため、資金不足等と相まって、フォローアップが後回しにされがちであること <p>g) その他</p> <p>その他、一般からの意見を求める工夫が必要である点、答申内容の要点を英語でも公開することが望ましい点について指摘があった。</p>	
<p>審査会の運営の改善</p> <p>審査会の運営の改善に関しては、審査会の役割の明確化や構成の工夫、諮問のタイミング、答申の作成方法、答申の反映方法、相手国手続きとの関連性、情報提供のあり方などが、今後の検討課題として挙げられる。</p> <p>具体的な内容は、以下のとおりである。</p> <p>a) 審査会の役割 / 構成 / 人数</p> <p>審査会の効率的な運営のため、臨時委員を分野ごとに増員し、案件ごとに専門的な意見を得るような仕組みや分会の比重の拡大などの検討が必要である。また、現在の審査会の構成も、環境社会配慮の分野ごとのバランスを考慮することが重要である。さらに、JICA（担当事業部・環境社会配慮審査チーム）と審査会との関係を明確にすべきである。</p> <p>また、審査会のJICAなどからの中立性を確保するような人選が必要であること、同一案件について2回以上審査する場合は、担当委員の全部又は一部を変更すべきという指摘があった。一方で、同一案件を同じ委員が担当することは、調査設計・調査実施の経緯についての理解が深まることの利点がある旨の指摘もあった。審査会の人数については意見が分かれ、委員を大幅に増員するべきという意見がある一方、人数は適正であるという意見もあった。さらに、無償資金協力について、基本設計調査中の案件の環境社会配慮にも審査会が関与できるようにすべきと</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・臨時委員の活用は今後の検討課題である。 ・JICA と審査会の関係で、特段不明確な点はないと考えている。 ・第二期委員の募集にあたり、中立的な立場を要件とした。 ・同一案件を 2 回審査する場合（例えば、スコーピング段階とドラフトファイナルレポート段階）は、継続性の観点から、同じ委員が担当するようにしている。 ・無償資金協力の基本設計調査については、審査会に報告することとしてい

いう指摘があった。

b) 答申の作成

答申の作成においては、委員間の十分な協議や意思疎通が必要である。答申作成は各委員からのコメントの寄せ集めとなりがちであるが、それを防ぐために、審査会の委員自身が答申案作成及び最終取りまとめを行うことが望ましいが、委員の負担を考えるとJICA事務局が答申案を作成するという現行の手法を踏襲せざるをえないという面も指摘された。

c) 答申の検討 / 反映

答申の内容についての責任は審査会が負い、審査会の答申をそれ以降の調査や報告書等に反映させる責任はJICA(担当事業部・環境社会配慮審査チーム)が負うという役割分担を明確にすべきである。また、答申後の事業経過に関する報告の充実を図る必要がある。

これに関連して、答申案の段階で、JICAが答申案にコメントしたり、諮問内容について議論する必要はそれほどないとする意見がある一方、答申をより精査し、審査会として実際の調査・事業への反映の際の課題を認識するため、双方の間で十分な議論を行うべきであるという意見もあった。また、この点に関連して、審査会の答申が相手国の環境アセスメント制度等の手続きのどのタイミングでどのように利用されるのかを明記した説明文を配布すべきであるという指摘があった。

d) 時間

審査時間が短いことが多いため、スケジュールに余裕を持たせることが重要である。

e) 情報共有及び収集・説明・協議

案件要請やスコーピング段階における情報提供について検討する必要がある。また、カテゴリBまたはCの案件であっても、カテゴリAに変更される可能性のある案件は、早い段階から審査会に対して報告・協議を行う必要がある。

一方、審査会委員による現地調査の実施や研究会の開催など、審査会自体の能力を強化する必要がある。また、審査会委員による海外現地視察、状況把

る。

・ 審査会の際に提出された各委員のコメントを、事務局で答申文書のスタイルにして答申原案とし、これについて委員にコメントを求めることで、答申を作成しているため、各委員のコメントの集合体にはなるが、意思疎通を図っている。

・ JICA と審査会の関係で、特段不明確な点はないと考えている。

・ 答申後に、審査会に中間報告を行っている案件もある。

・ JICA 調査と相手国の環境アセスメント制度等の手続きとの関係を説明している案件はかなりある。

・ 審査のスケジュールが過密にならないよう努力している。

・ カテゴリ B の案件で、カテゴリ A に変更される可能性から、審査会に報告した案件がある。

・ 審査会委員による現地調査を、17 年度、18 年度に、1 回ずつ実施した。

<p>握調査の予算確保、視察結果の報告書作成などの予算配慮を行うことが望ましい。これに関連して、審査会が現地情報を共有していくための工夫としてJICA現地事務所・NGO等との意見交換を行う機会を設けてほしいという要望、報告書・資料の構成や形式の統一を図ることが望ましく、特にカテゴリA案件における情報の充実が必要であるという指摘があった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・必要に応じ、JICA 事務所からも参加を得るようにしている。また、NGO との意見交換を行った案件がある。
<p>2) ガイドラインの改定を視野に入れた制度上の課題</p> <p>基本的事項</p> <p>ガイドラインの基本的事項については、適用案件の蓄積を通じた今後の検討が必要であるという指摘のほか、以下のような具体的な指摘があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・環境社会配慮が「持続可能な開発」を目標にするためのものである点を強調すべき ・ODA全体において統合的・包括的な環境社会配慮ガイドラインの見直しを行うべき ・非自発的住民移転における補償は、再取得費用（Replacement Cost）に基づくべきものであることを明記すべき ・緊急時の措置について、その文言からはいかなる手続きがなされるのかよく分からないので、整理すべき（ガイドライン1.8） ・相手国の環境アセスメント手続きとの関係を明確にすべき（2.6、2.8関係） ・ガイドラインは、一方で明記された環境社会配慮の要件を満たすよう相手国政府に求め（1.4）、他方で、環境社会配慮の実現は相手国の法令の不備（2.6.3）や社会的制度的条件・地域の実情（2.7.1）に影響を受けるという体裁になっているが、このような規定では、現地の実情次第で明記された要件を満たさなくてもよいようにも読め、人によって解釈の違いが生じうる。この点を整理して規定し直すべき ・別紙1「非自発的住民移転」2の1行目「非自発的住民移転及び生計手段の喪失」の部分は「及び」ではなく「又は」ではないか。 	<p>（今後検討が行われる点であるため、以下は特記事項のみ記載した）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新 JICA の環境社会配慮ガイドラインでは、現行よりもより統合的・包括的なガイドラインが策定されることになる。

<p>また、審査会実施による環境社会配慮実施効果に関しての検証（途上国の実情に即した審査内容となっているかの検証も含む、案件件数の蓄積後に3～5年間実施）を行うべきであるという提案があった。</p>	
<p>環境社会配慮のプロセス</p> <p>環境社会配慮のプロセスに関しては、下記のような指摘があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・審査会の審査範囲を明確にすべき ・カテゴリ分類の基準を明確にすべき ・マスタープラン（M/P）とフィージビリティスタディ（F/S）の一体型調査についての手続きを明確にすべき ・事業の必要性の位置づけの明確化、事業の選択基準に関する検討を十分行うべき ・各国の変化する状況に対応し、あまり固定化にとらわれないようにすべき ・JICAの環境社会配慮調査の内容を、相手国側の環境影響評価プロセスに反映させるための積極的な方策を盛り込むべき ・フォローアップについても第三者機関が関与すべき <p>このうち、審査会の審査範囲については、事業の環境社会配慮に限定すべきであるという意見と、開発ニーズも含めた事業の妥当性についても審査範囲とすべきという意見に分かれた。また、外務省、JICAの判断との関係や「助言」の意味、フォローアップの具体的なプロセスを明確にすべきという指摘があった。また、無償資金協力については、基本設計調査以降、実質的には審査会の関与が保障されていないため、交換公文（E/N）締結までは関与できるようにすべきという指摘があった。</p> <p>M/PとF/Sの一体型調査については、F/S選定案件の前における情報公開を行うべきであるという意見がある一方、両プロセスを分離することにより時間をとられないようなフレキシブルな対応を行うべきであるという指摘があった。</p>	