

論点整理(案)に係る議論のポイント

2008年8月4日
有識者委員会事務局

項目・現行ガイドライン条文	論点、留意事項	委員会での意見、ポイント
I. 全体構成		
1. 全体構成	<p>(共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (JJ) JICA、JBIC ガイドラインで項目が異なる。 ・ (小西委員) 「ガイドライン自体」を余り細かく規定するよりは、寧ろある程度柔軟性を持たしておき、一方で「運用面でぶれる」事が無い様に、しっかり「実務面のマニュアル等」を整備して頂きたい。 <p>(JICA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (JJ) 手続きの要求が散在して記載されているのは分かりにくい面がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ (JJ) 新ガイドラインでは「総論」においてスキーム横断的な共通事項を記載し、「各論」においてスキーム別の具体的な手続きを記載する。解釈等はFAQに整理する。 ・ (吉田副座長) 議論の骨格となる基本理念の記載が必要である。 ・ (福田委員) 全体構成を検討する際には目次案が必要である。 ・ (GEF) 各段階の環境社会配慮について纏めることが重要である(案件形成段階、審査段階等)。 ・ (GEF) JBIC 現行ガイドラインの第2部(プロジェクトに求められる環境社会配慮など)は新ガイドラインに反映すべき。
II. 基本的事項と手続き		

<p>1. ガイドラインの適用対象</p> <p>「JICA が行う開発調査事業、無償資金協力事業のための事前の調査、技術協力プロジェクト事業を対象とする。JICA が行う開発調査事業、無償資金協力事業のための事前の調査、技術協力プロジェクト事業を対象とする。また、以上のスキーム以外の調査を行う場合は、その目的に応じて必要な範囲において本ガイドラインの関連部分を尊重する。」(JICA 1.7)</p> <p>「JBIC は、本行が行う全ての投融資(以下「融資等」)の対象となるプロジェクトについての環境社会配慮を通じ、(中略)本ガイドラインを定め、公表する」</p>	<p>(共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (堀田委員)現在は複数機関が異なるフェーズにおいて同一事業に関与する際の連携が必ずしも明示的でない。例えば JICA 開発調査で行った環境社会配慮に関する提言をその後誰がチェックするのかといった課題が見られる。JJ 統合(新 JICA)で開発調査の提言を有償資金協力の条件とするなど、プロジェクトサイクル全体を見通した実効性のある環境社会配慮が可能になる。 • (福田委員)無償の新たな業務フローに合わせ、無償における環境社会配慮審査の内容とタイミングを明確にすべき。 • (福田委員)無償においても、審査やモニタリングのあり方を定め、影響住民からの異議申立てを受け付けるべき。 • (小西委員)迅速性は企業の海外事業遂行上極めて重要な要素であり、数ヶ月単位の時間の経過があれば、その間に物価の上昇、労働力確保や資機材調達等の条件の変化により事業の遂行に重大な影響が及ぶこともあり得るので、留意いただきたい。 • (JJ)新 JICA の業務に対応するため、ガイドラインの適用対象について整理が必要。 • (JJ)整理に当たっては、新 JICA は資金協力、技術協力共に、案件形成から審査、実施段階まで一貫して関与することに留意し、重複のない、効果的・効率的な環境社会配慮確認ができるようなシステムとすることが必要。また、スキームごとの特殊性は考慮しつつも、できるだけ共通的な手続きをとることを考える。 • (JJ)有償資金協力については、相手国政府等や我が国産業界からの迅速化の要望についても勘案する必要がある。 • 案件形成から資金協力までを実施している世界銀行、ADB 等の環境社会配慮政策(セーフガード政策)では、資金協力の事前調査については政策の適用対象外。 	<ul style="list-style-type: none"> • (清水委員、福田委員)環境社会配慮はできるだけ上流の段階から検討されるべきであることから、ローリングプランは環境社会配慮と関係する。 • (早水委員、GEF)アセスの概念から言うと早い段階での環境配慮が望ましい。このため、事前調査の段階でも何らかの環境配慮が組み込まれる方が望ましく、協力準備調査をアプリアリに適用対象から外すのは不適切。 • (JJ)ガイドラインの適用対象は技協、有償、無償。ローリングプランは政策判断に関係し、JICA の責任範囲に収まらないため、ガイドライン対象には不適。 • (原料座長、清水委員、福田委員、GEF)代替案の検討が行われるのは協力準備調査段階であり、戦略的環境アセスメント的な考え方の余地もある。よって、協力準備調査をガイドラインの適用対象とすべきと考える。 • (JJ)有償、無償、技協の本体事業は適用対象(無償の本体事業は新たに対象に加わる)。協力準備調査は、新 JICA 法上の調査・研究業務として、これら本体事業の準備を行うものであり、技術協力事業として行う調査とは位置づけが異なる。本体事業に加えて、その準備を行う協力準備調査までガイドラインの適用対象にすべきかは慎重に検討する必要あり。
--	---	---

<p>(JBIC 前書き)</p>		<ul style="list-style-type: none"> ・ (中山委員) JICA が作成した F/S を他ドナーが融資することもあり得るので、他ドナーとの整合を検討する必要がある。 ・ (原科座長) 世銀等の国際機関と異なり新 JICA のように内部に人材が少ない場合には、外部諮問機関を設けることが効率的である。 ・ (堀田委員、吉田副座長) 時間的ギャップを如何に埋めるか、新 JICA 内部の連携が課題である。 ・ (清水委員) 新 JICA と他ドナーが協調融資する場合のガイドライン適用についても今後検討が必要である。
<p>2. 「確認」と「支援」 「本ガイドラインは、JICA が行う環境社会配慮の責務と手続き、相手国政府に求める要件を示すことにより、相手国政府に対し、適切な環境社会配慮の実施を促すとともに、JICA が行う環境社会配慮支援・確認の適切な実施を確保することを目的とする」(JICA 1.2) 「本ガイドラインは、本</p>	<p>(共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (JJ) 現行ガイドラインでは、JICA は環境社会配慮の「支援・確認」を行うとしているのに対し、JBIC は環境社会配慮の「確認」を行うことになっている。 ・ (JJ) 資金協力については、プロジェクト実施主体は相手国政府等であることから、新 JICA はガイドラインでいう「確認」のみを行うことが考えられる。 ・ (JJ) 現行 JICA ガイドラインでは[プロジェクトに対する環境社会配慮の主体は相手国政府である]としているが、同時に[プロジェクトの計画を策定する際に、相手国と共同して、環境社会配慮調査を行い報告書を作成する]、[相手国政府と共同で現地ステークホルダーとの協議を行う。]としている。「相手国と共同して」と記載すると、環境社会配慮調査は JICA 調査団の実施事項と相手国に理解される場合があるなど、相手国の責任意識を弱める場合がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ (千吉良委員) 資金協力の「確認」には、相手側に働きかける場合なども含まれる。新 JBIC ガイドラインとの整合が必要である。 ・ (大西委員: 藤岡代理) 援助には、限られた譲許的な資金を使って途上国の環境社会配慮面を「支援」していくという側面もあるので、赤道原則を採択している民間銀行や JBIC の国際金融等業務とは区別する必要がある。 ・ (福田委員、清水委員) 協力準備調査は新 JICA が実質的に主体となって支援を行うことになるので、確認ではない。コンサルテーションは「相手国と共同して」行うものではないが、環境社会配慮調査は共同で実施するものと理解している。 ・ (JJ) 資金協力の場合は適切な環境社会配慮がなされない場合、融資や資金供与の停止といっ

<p>行が行う環境社会配慮確認の手続き(融資決定前、融資決定後を含む)、判断に当たっての基準、及び融資等の対象となるプロジェクトが環境社会配慮の観点から求められる要件を示すことにより、(中略)。これにより本行は、本行が行う環境社会配慮確認の透明性・予測可能性・アカウンタビリティの確保に努める」(JBIC 第1部2.)</p>		<p>た措置を担保する必要があり、事業の責任主体はあくまで相手国政府であることを明確にすべき。技術協力による支援はあるが、事業の責任主体はあくまでも相手国政府であるため、「共同して」とは整合しない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (福田委員)有償については L/A で環境社会配慮の実施を担保しているが、無償の G/A でもその旨言及が必要。 ・ (JJ)資金協力(有償・無償)は事業主体が相手国政府であり同じ性格のものとするが、技術協力ではそれに「支援」が加わると想定している。 ・ (福田委員)新 JICA では有償と無償が同じ性格であるとの事務局の見解だが、無償の体制にかかる情報がさらに必要である。 ・ (吉田副座長)「支援・確認」を検討する際には、理念の共通認識、相手国政府の実施能力を把握することが必要である。
<p>3. 案件形成</p>	<p>① ローリングプラン (共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (NGO2)新 JICA はローリングプランを作成および改定後、速やかに公開する。 ・ (JJ)ローリングプランは、両国政府間の円滑な政策協議を進めるための業務資料である。未決定のものを含め、政府間の協議内容を反映するという資料の性格上、公開にはなじまない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ (清水委員)ローリングプランの策定段階においても環境社会配慮確認がなされるべきであり、ODA タスクフォースのメンバーに環境社会配慮の専門家を含めては如何か。 ・ (北村委員)ローリングプランには、成熟度の面で様々な案件が盛り込まれる予定であり、その策定段階で環境社会配慮を担保することは難し

		<p>い。ローリングプランに過度の焦点を当てるのではなく、全体として環境社会配慮がなされてるかが重要。事務局の考え方はローリングプランから実際に案件が動き出す段階で環境社会配慮を確認するという発想。なお、ローリングプランは、外JJで共有するが、最終的には外務省の責任の文書である。</p>
	<p>② 協力準備調査（調査の実施計画に係る文書、調査の実施決定） （共通）</p> <ul style="list-style-type: none"> （NGO2）新 JICA は、協力準備調査の実施決定前に、案件名、案件概要、カテゴリ分類およびその根拠、協力準備調査の TOR 案を含む調査実施計画書案を作成する。作成にあたっては、カテゴリ A 案件は必ず、カテゴリ B 案件は必要に応じて、現地に調査団を派遣する。カテゴリ A 案件は現地踏査及びステークホルダーからの情報・意見の聞き取りを行い、その結果を TOR 案に反映させる。 （JJ）新 JICA は、協力準備調査の実施決定後に、協力準備調査の TOR を含む調査の実施計画に係る文書を作成する。調査の TOR の作成にあたっては、調査団の派遣は必ずしも必要ではないものと考えている。 （NGO2）新 JICA は、調査実施計画書案を、協力準備調査実施の意思決定前に 30 日間公開する。協力準備調査の TOR 案について、外部からの情報提供・意見表明を歓迎し、必要に応じて TOR 案に反映させる。 （JJ）調査 TOR を公示の際に公開するため、調査の実施計画に係る文書案は公開しないものと考えている。 （NGO2、GEF）新 JICA は、協力準備調査実施の実施決定に関して、プロジェクトの環境社会面の検討を行い、意思決定に反映させる。 （JJ）新 JICA は、協力準備調査の実施決定に関して、必要に応じて、プロジェク 	<ul style="list-style-type: none"> （JJ）協力準備調査は技術協力としての調査とは法律上の位置づけが異なる。協力準備調査は本体事業の準備を行うものであり、むしろ本体事業の環境社会配慮に係る情報をいかに前広に公開するかが課題。世銀と ADB でも本体事業の事前調査自体はセーフガードポリシーの適用対象としていない。また、案件形成段階と本体事業の due diligence での確認プロセスは明確に区別して議論する必要がある。 （福田委員）ADB は業務マニュアルにおいて技術協力（TA）段階での Initial Poverty and Social Analysis を規定している。 （早水委員、原科座長）協力準備調査については、業務フローに係る追加説明が事務局よりなされた段階で議論を行ったほうが効率的。 （清水委員、GEF）大筋の業務フローはもう出ており、業務フローが固まっていない段階であっても議論を行い、環境社会配慮の観点を業務フロー

	<p>トの環境社会面を含む検討を行う予定である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (NGO2)新 JICA は、協力準備調査の実施決定後、調査実施計画書を公開する。 ・ (JJ)調査の実施に係る計画文書は公開しないものと考えている。但し、調査の実施に当たっては、委託先等の選定に関する公示の中で、調査 TOR は事前に公開される。 	<p>にフィードバックすべき。</p>
	<p>③ 協力準備調査（個別案件の形成以外） （共通）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (NGO2)協力準備調査の初期段階ではプロジェクトが明確でない場合が多いが、その場合でもプロジェクトを想定してカテゴリ分類を行う。カテゴリ C:マスタープランで検討されるプロジェクトのいずれもが環境や社会への望ましくない影響が最小限かあるいはほとんどないと考えられる場合。カテゴリ A+B:上記以外の場合で、カテゴリAとカテゴリBを統合し、現地ステークホルダー協議を義務付けることを提案する。 ・ (JJ)協力準備調査で、個別案件形成以外の調査の場合は、必要に応じ、環境社会配慮調査を行う。なお、NGO 提案では、協力準備調査の中のマスタープランとして提案がなされているが、協力準備調査において、従来の開発調査でいうマスタープランを策定するための調査は予定されていない。 ・ (NGO2)新 JICA は、マスタープラン終了後、フィージビリティ調査の対象プロジェクトにつき、再度カテゴリ分類を行う。対象プロジェクトの事業概要およびカテゴリ分類結果をフィージビリティ調査の開始 30 日前に公表する。カテゴリ分類の結果、フィージビリティ調査の対象プロジェクトがカテゴリ A に分類された場合には、TOR の見直し等必要な措置を取る。 ・ (JJ)協力準備調査で個別案件の形成を行う場合は、その前段階からの調査から引き続き行われる場合も含め、ガイドラインが適用される本体事業のカテゴリ 	<p>にフィードバックすべき。</p>

	<p>分類を行った上で、必要な環境社会配慮調査を行う方向で検討している。また、カテゴリ分類結果は公表する方向で検討している。</p>	
	<p>④ 協力準備調査（報告書） （共通）</p> <ul style="list-style-type: none"> （NGO2）新 JICA は審査対象プロジェクトについて協力準備調査が実施された場合には、当該協力準備調査の最終報告書は、完成後速やかに、かつ少なくとも案件審査前に公開されていなければならない。 （JJ）協力準備調査の最終報告書については、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律、入札に与える影響等を踏まえ、報告書に含まれる情報の種類・特性に応じて公開の是非およびタイミングを検討する必要がある。 （福田委員）協力準備調査において実施機関に対して提言した環境社会配慮上の留意事項について、本体事業支援の審査時にその実施状況を確認すべき。 （JJ）JBIC の環境レビューでは、SAPROF 等の提言内容が相手国政府等により実施されるか否かの確認も行っている。 （JJ）現状、SAPROF 実施に当たっては、環境社会面からの検討を行い、本体事業（円借款）の際にガイドラインの要件が満たせるものとなるよう、必要な調査を含めている。調査内容（TOR）については、公示資料にて公開している。 	
<p>4. スクリーニング(カテゴリ分類)</p>		
<p>「カテゴリA: 環境や社会への重大で望ましくない影響のある可能性」</p>	<p>① カテゴリAの定義（JICA）</p> <ul style="list-style-type: none"> （JJ）「相手国政府等が定めた環境に関連する法令や基準等で詳細な環境影響 	<ul style="list-style-type: none"> （福田委員）現行 JICA ガイドラインは、相手国と共同で調査を行う必要があるため、ガイドラインで JICA のアクションとして何を規定していくか議

<p>を持つようなプロジェクトはカテゴリAに分類される。また、影響が複雑であったり、先例がなく影響の予測が困難であるような場合、影響範囲が大きかったり影響が不可逆である場合もカテゴリAに分類される。さらに、相手国政府等が定めた環境に関連する法令や基準等で詳細な環境影響評価の実施が必要となるプロジェクトはカテゴリAに分類される。」 (JICA 2.5.2)</p>	<p>評価の実施が必要となるプロジェクトはカテゴリ A に分類される」という点については、事業に関する事前情報を提出し IEE または EIA の実施が必要か否かを判断する国や、初期環境調査報告を提出しさらに調査が必要かを判断する国、または環境影響評価の報告内容が具体的に示されていない国があること等から、相手国の環境影響評価制度における扱いをカテゴリ分類の定義として用いることは必ずしも適切ではないと考えられる。</p>	<p>論すべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> • (早水委員、GEF)相手国の文脈もあるので、参考情報として相手国の基準を参照する余地を残す必要がある。 • (JJ)ある時は相手国の法制度を尊重し、ある時は本体事業の規模・特性に鑑みカテゴリ分類を行うことは一貫性が無いため、後者に一元化すべき。
<p>「調査・設計等に対する円借款案件であるエンジニアリング・サービス借款については、カテゴリ C に属するものを除きカテゴリ B とする」 (JBIC 第 1 部 4.(2))</p>	<p>②エンジニアリング・サービス(E/S)借款 (JBIC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (JJ)E/S 借款は、詳細設計等を実施するための借款であり、直接の環境・社会影響を伴わないことから、現行 JBIC ガイドラインではカテゴリ B(または C)として扱っている。しかし、一部の E/S 借款では、並行して準備工事や非自発的住民移転が行われるものがある。 • (JJ)本体がカテゴリ A の事業であっても、E/S 借款の段階では EIA 報告書のレビュー等を必ずしも実施しないが、準備工事等が E/S 借款と並行して実施されることに問題はないか？ 	<ul style="list-style-type: none"> • (堀田委員)E/S の詳細設計段階で住民移転が行われる場合、E/S 借款をこれまでのカテゴリ B(または C)からカテゴリ A に分類するだけでは本質的な解決にはならず、E/S 段階で適切に配慮がなされる仕組み作りが必要。 • (福田委員)E/S 借款による成果物も公開すべき。 • (JJ)E/S 借款であっても、本体事業の規模・特性に鑑みてカテゴリ分類を行う方向で検討。他方、

	<ul style="list-style-type: none"> • (清水委員)E/S 借款であっても、事業の規模・特性に鑑み分類されるべき。 • 世界銀行では、事業の規模・特性に鑑みた分類を行っているが、ADB では、E/S 借款は一律カテゴリ C に分類される。 	<p>E/S 借款の成果物は相手国に帰属し、また、入札に関連する情報であるため、入札前に公開するのは不適。</p>
<p>「次のいずれかに属するプロジェクトは原則として、カテゴリ C に分類される。— 通常特段の環境影響が予見されないセクター及びプロジェクト(例: 人材開発、国際収支支援、既存設備のメンテナンス、追加設備投資を伴わない権益取得)」(JBIC 第 1 部 4.(2))</p>	<p>③ノンプロジェクト借款 (JBIC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (清水委員)政策借款は、プロジェクトへの支援と比較してその案件数が少ないこと、また、多くが世界銀行等との協調融資であるため、改めて新 JICA のガイドラインにおいてその審査方法について規定する必要がないと考えるが、一概に全てカテゴリ C とするのは適切ではない。 • (清水委員)政策借款は、その影響の性質や審査の方法も、通常の案件とは性質が異なることから、通常のカテゴリ A、B、C、FI とは別に、カテゴリ P を設け、カテゴリ P の場合には、必要に応じて、世界銀行やアジア開発銀行等の政策を参照し環境社会配慮面についての審査も実施することが望ましいと考える。 • (JJ)政策借款について、政策レベルのアセスメントとしては SEA があるが、義務付けは時期尚早と認識。 • 世界銀行では、開発政策借款(DPL)、貧困削減戦略借款(PRSC)については、OP4.01(環境アセスメント)の対象とはせず、OP8.60 (開発政策借款)を適用し、環境に重大な影響がありえるかを判断している。ADB では、通常 of セーフガード政策を適用し、EIA/IEE は不要としつつも、定性的な影響評価を求めている。 	<ul style="list-style-type: none"> • (福田委員)政策借款が環境社会配慮面に与える影響を適切に分析しているのか、借入国がポリシー・マトリックスを遵守しているかを外部から確認できるようにするため、関連する主要文書の公開が重要。 • (早水委員)政策が環境社会配慮面に与える影響は、定性的に分析できる。政策段階で分析できなかった事項に関しては、後の段階で分析すれば良い。 • (JJ)政策借款であっても、環境社会面に与える影響に応じてカテゴリ分類を行う方向で検討。環境レビューの方法については、引き続き検討が必要。ポリシー・マトリックスの概要については事前事業評価表で公開しており、それ以上の情報公開に関しては相手国との関係もあるので慎重な検討が必要。
<p>「スクリーニングの後でも、協力事業の進捗に伴い配慮すべき環境社会影響が新たに判明した場合など、必要に応</p>	<p>④その他 (JICA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (福田委員)事業実施中により上位のカテゴリに変更された場合、TORやS/Wを見直す規定を設けるべき。 • (GEF)M/P・F/S 一体型の調査の場合は、F/S 実施の前の段階における手続き 	<ul style="list-style-type: none"> • (福田委員、GEF)協力準備調査の意思決定前に TOR 案を 30 日間公開し意見を受け付けるべき。 • (JJ)開発援助の迅速化の要請にも配慮すべきであり、調査の意思決定やコンサルタント選定と並行して随時コメントを受け付けることとしたい。

<p>じてカテゴリ分類を変更する。」(JICA 2.5.5) 「マスタープランは、協力事業の初期段階ではプロジェクトが明確でない場合が多いが、その場合でもプロジェクトを想定してカテゴリ分類を行う。その際に、派生的・二次的な影響や累積的影響を考慮に入れる。また、複数の代替案を検討する場合は、それら代替案のなかで最も重大な環境社会影響の可能性を持つ代替案のカテゴリ分類に拠るものとする。調査の進捗に伴いプロジェクトが明確になった以降は、必要に応じてカテゴリ分類を見直すものとする。」(JICA 2.5.6)</p>	<p>(案件名、カテゴリ分類等の公開)につき、検討すべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> • (JJ) 現行JICAガイドラインでは、M/P、F/Sそれぞれについて規定がある。開発調査でM/Pの後にF/Sを行う際に、M/Pのカテゴリに対しF/Sのカテゴリが上位となった場合には、必要な場合にS/Wを見直せばよいと考えられる。 • (福田委員) マスタープランにおけるカテゴリ分類の目的とその方法を再検討すべき。 • (JJ) マスタープランで、プロジェクトが明確でないのにプロジェクトを想定するのは現実的でない面がある。具体のご提案を頂き検討したい。 • (第1期) カテゴリ分類の基準を明確にすべき。 • (第1期) 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と、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あり。 • (第1期) カテゴリ分類の根拠(基本情報及びガイドラインの該当部)を記載すべきである。 • (JJ) 現行JICAガイドラインに基づき、国際約束を締結した段階で、カテゴリ分類及びその根拠を事業概要等とともに公開している。また、現行JBICガイドラインに基づき、スクリーニングを終了したときに、カテゴリ分類及びその根拠をプロジェクト概要等とともに公開している。 • (NGO2) 新 JICAは、協力準備調査の候補案件について、実施決定前に、当該事業について想定される事業概要(国名、場所、概要、セクター、規模など)をもとに 1回目のカテゴリ分類を行う。 • (JJ) 協力準備調査で個別案件形成を行う場合は、ガイドラインが適用される本体事業のカテゴリ分類を行った上で、必要な環境社会配慮調査を行う方向で検討している。 	
--	--	--