

新 JICA 環境ガイドライン改訂： 中間報告書(案)で実施困難と思われる事項

081120 ECFA 会員企業所属 片山 陽夫

11/18 の第 19 回有識者委員会にオブザーバーとして参加させて頂いた者です。先日は数度にわたる発言をさせて頂きありがとうございました。11/21 から海外出張で暫く参加できませんこと、また、オブザーバーのために委員会の貴重なお時間を何度も頂く訳にもいきませんので、弊コメントを書面で送付させて頂きます。ご参考になりましたら幸いです。

- 1) p. 7 法律・条約遵守、p. 8 紛争、軍事政権、p. 9 人権、p. 16 労働環境、p. 16 警備・保安要員が地域住民の脅威(?) :

環境ガイドラインの守備範囲を超えているのではないのでしょうか。特に円借款の借り入れ国からの無用な反発を招き、円借款の停滞と他国の輸出信用による民活実施を促進することにつながり、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」、とする ODA の目的に影響を与えるリスクがあると思います。

- 2) p. 8 新 JICA は事業実施において説明責任と透明性を確保する:

有償(円借款)事業の場合には、説明責任と透明性を確保すべきは途上国の実施主体であり、事業資金の貸し手である新 JICA が確保することは難しいのではないかと考えます。

- 3) p. 11 事業情報公開と土地買占め:

「プロジェクト情報を公表後の土地取得者は土地収用補償の対象にしない」、というような法律が制定されない限り、土地買占めは発生すると思われます。その点でプロジェクトの情報公開には困難が伴うので、慎重に扱うことが必要と考えます。

- 4) p. 16 地球温暖化:

ODA による支援要件として日本が途上国に求めるべき性質のものではないと考えます。例えば、太陽光発電事業は支援するが、火力発電所は支援しない、というような結果につながるおそれはないのでしょうか。

- 5) p. 17 協力準備調査の実施決定で、30 日前に案件概要、カテゴリ分類などを公開:

ODA の実施プロセスでの遅延の一因となる可能性があるかと思えます。公開が重要であり、日数の規定までは不要ではないかと考えます。

- 6) *p. 18 カテゴリ A 案件の協力準備調査の実施前に、現地踏査およびステークホルダーからのヒアリングを実施し、TOR に反映せよ:*

一般に海外の公共・公益事業では、MP → FS → DD → 工事という実施プロセスが採用されています。例えば包蔵水力調査のような MP 調査の場合には、さらにその MP 調査の実施前では、どこの現地踏査をしたらよいか対象地点すら定っておらず、ましてやステークホルダーも未定であり、この要求事項は実施不可能となります。

カテゴリ A 案件に指定する場合に、MP 調査にまで 3 回ものステークホルダー協議や EIA を求める結果となるのだとしたら問題があります。長い年月と世界の先人の努力により、MP → FS (EIA と移転基本計画の作成) → DD (移転補償計画の作成を含む) → 工事 (移転計画の実施を含む) というプロジェクトサイクルが構築されてきました。当社でも EIA 調査を 1970 年代から実施しています。MP 段階で、本来の MP 調査 (地域住民に対するヒアリング調査を実施することもあります) に加えて、FS、EIA、住民説明会を平行実施するよう求めることは、このようなプロジェクトサイクルを否定することであり、非現実的と考えます。

- 7) *p. 18 個別プロジェクトはカテゴリ A なのにその MP 調査はカテゴリ B:*

前項で述べた調査プロセスを考えると当然の結果ではないでしょうか。水力や水資源開発の MP 調査をカテゴリ A 案件とすることが、先ず協力準備調査の実施前に現地踏査およびステークホルダーからのヒアリングを実施して TOR に反映させ、さらに本格調査開始後は、移転基本計画の作成や住民説明会の開催、さらに EIA 調査を求めるものだとしたら、実施不可能と考えます。包蔵水力調査などでは、登山道もないようなサイトまで所によっては片道数日をかけて専門家が到達し、予備調査を実施します。これを現地踏査と呼びます。このような段階で環境社会配慮専門家がサイトに到達すること自体に相当な困難があり時間的無駄が生ずる上、まだ計画の構想は専門家の頭の中にあるだけで、貯水池がどこまで広がり、上流にあるかもしれない集落が影響を受けるのか受けないのか、特定できません。ただし、SEA の概念が MP 調査の段階で一般に適用されています。すなわち、移転の必要性が明らかなサイトでは、それを回避したり軽減する計画を検討・策定しています。

カテゴリ C 以外は全て「カテゴリ A+B」とする案も同様の問題を抱えると考えます。

- 8) *p. 19 新 JICA は、関連する情報の収集、現地踏査、相手国政府と協議を行い、環境社会配慮調査に関するスコーピング案を作成:*

スコーピングの作成には当該分野の専門家の参加が不可欠と考えます。迅速性を確保するために、コンサルタントの TOR にスコーピング案作成を含め、担当専門家を参加させれば対処可能ではないかと考えます。ただし、スコーピングの内容によっては調査作業の種類と分量に影響するので、調査 input を適宜変更する柔軟性が必要と考えます。

- 9) *p. 19 M/P を含む協力準備調査の場合には、新JICA はカテゴリC を除き、スコーピング案を公開し、相手国政府を支援して現地ステークホルダーと協議を行う:*

6)項、7)項を参照願います。特定施設や特定都市の MP 調査など、ステークホルダーとの協議が実施可能な MP 調査もあると思いますが、一律にこのような規定を設けると、実行できない MP 調査もでてくると思います。

- 10) *p. 20 TOR の見直し:*

MP 調査完了後、FS 対象計画について、① 環境社会配慮文書の確認を行い、TOR に反映するとありますが、環境社会配慮文書(EIA や移転基本計画)を作成することが FS 調査の重要なコンポーネントのひとつです。調査ステージによって TOR が異なります。MP 調査段階で FS 候補計画の EIA を実施することはありません。MP 段階では SEA を行うことはありません。

なお、ある途上国で政府による水力 MP 調査と、民間開発事業者による特定事業の FS 調査が結果的に同時平行となった事例がありますが、これは前述のプロジェクトサイクルを外れる極めて例外的な事例です。

- 11) *p. 20 カテゴリA の定義と現地国の法制度との関係:*

「相手国の文脈もあるので、参考情報としてそれらの基準も示す」、ことは不要ではないでしょうか。相手国の法制度の軽視につながりかねないと思います。

- 12) *p. 20 非自発的住民移転のみによるカテゴリAには、住民移転計画の公開と作成時の協議を義務づけるべき:*

一般に MP 調査および FS 調査の前半では、計画内容がまだ固まっていないため、移転基本計画はまだ検討されません。従って、その段階では、隠す訳ではないですが、未だ公開も協議もできないと考えます。

- 13) *p. 21 E/S 借款で、環境社会配慮関連の調査が行われた場合に、調査の成果物を公開する:*

土地買占めが生じないことを優先し、それを担保できる方法がある場合には公開することが適切と考えます。

- 14) *p. 21 政策借款:*

現行ガイドラインで問題が生じていないとしたら現行のままでもよいのではないのでしょうか。ガ

イドラインに何でも盛り込むのは考えものと思います。

- 15) *p. 23 無償資金協力の環境レビューのために、「妥当性確認調査」と「設計積算調査」の2段階に分割実施:*

基本計画の確認なしでは妥当性確認はできないと思います。例えば、4つの相互には全く無関係の地域の地方電化が要請され、基本設計(BD)調査の結果、地域の電化の実情や将来計画などを勘案して1ヶ所だけの実施が採択された事例がありました。このBD調査の実施前に「妥当性調査」を実施したら、3つの地域では無用の調査を実施した結果となり、税金の無駄遣いを生じたこととなります。現実には想定を超える様々な事態が生じます。あらゆる事態にガイドラインで対応しようとするには無理があると思います。そのような事態が発生した場合には、ODAと環境ガイドラインの理念に沿って対応を考えることになるのだらうと思います。

- 16) *p. 23 無償資金協力の環境社会配慮文書の120日間開示:*

非現実的だと思います。この開示期間のために、年度内完成を原則とする無償事業では、採択が1年間遅れるプロジェクトもでてくるかと思われます。BD調査は短期間の現地調査で実施することが多いのが現実です。FS調査だけでも2年程度を要する大規模インフラ事業の有償による実施と、一般的には小規模な無償事業に、同じ開示期間などを求めることは不要ではないでしょうか。

- 17) *p. 24 環境社会配慮、特にステークホルダー協議の審査の3つの要件:*

日本側がこの3要件について確認した結果を、審査にどう反映させるのでしょうか。改善を提案するのであれば理解できます。

- 18) *p. 24 新JICAによる意思決定、国際約束合意文書での明示:*

「環境社会影響が回避できないと判断された場合には資金協力を中止」などとありますが、既存のJBICガイドラインを尊重し、まずは改善を求め、ステップを踏むことが必要と考えます。また、「環境社会影響が回避できないと判断」するのは、主観を含む判断となるので、慎重な判断が必要と考えます。書類だけでは判断できないのではないのでしょうか。

環境社会配慮の完全な対応要求には無理がある: 途上国の財務的・人的制約を考慮しない先進国基準の環境社会配慮要求に途上国が応えられない結果、環境社会配慮が不十分として採択されないとしたら、現在よりもさらに円借款離れを引き起こすことが懸念されます。日本が支援しない結果、「環境社会無配慮」の開発が進むリスクすらあります。日本が支援していれば軽減できたかもしれない環境影響が生じたり、住民が受け取る補償金が

少なくなったり、水源地域開発が進まないリスクがあると思います。環境ガイドラインの目的は ODA を縮小することではなく、環境社会に配慮しつつ途上国の開発を支援することにあると考えます。環境社会配慮に最初から万全な対応を要求することには、結果として途上国の自助努力による開発に反対することにつながるリスクがあります。

途上国の国民が電気や水道などのある生活を目指すことを支援するものが ODA: その過程で環境が影響を受けることや、住民移転が必要なこともあります。その対応状況をモニタリングしながら、改善を支援することが重要だと思います。環境影響あり → 即事業中止ではなく、環境影響あり → 継続的改善を目指すべきだと考えます。

- 19) *p. 26 意思決定前の情報公開のタイミングと公開期間: 住民移転計画などを入手後、個別案件審査までに公開:*

移転計画の文書そのものは公開できない場合があると思います。移転補償金の算定基準・根拠などは対象住民に説明します。対象でない国民一般に公開することは、非移転住民との軋轢を招くリスクがあり、公開が必ずしもベストとは限らないのではないのでしょうか。また、どの水準で交渉が妥結したかは、一般に当事者の秘密事項と考えます。

- 20) *p. 27 審査諮問機関を設置し、協力準備調査の TOR、スコーピング、最終報告書案の3段階での環境レビューに助言:*

このような環境社会配慮の審査諮問を有償事業で実施していたら、ODA の迅速性を確保できないことが懸念されます。世銀、ADB も採用していない外部審査を、なぜ日本 ODA による途上国支援にだけ求めるのでしょうか。日本国内で地方自治体が進める公共事業の実施プロセスと海外の事業プロセスは異なります。海外では、FS を実施し、平行して EIA 調査と移転基本計画も作成します。その結果に基づいて、国際支援機関や ODA 機関が、支援の是非を判断しています。すなわち、事業の当事者でない第三者たる開発銀行によるレビューと判断が入っています。自国の予算で計画から建設まで賄うわが国の公共事業とは、意思決定のプロセスが異なります。有償事業については、世銀、ADB と同様の現行の審査方式で特別な支障はないと考えます。

旧 JBIC では必要に応じて外部専門化を雇用して審査を行う一方で、旧 JICA では常設の審査諮問機関で審査を実施してきたと理解します。今後も同様に別々に行うか、あるいは円借款事業については旧 JBIC 同様に必要に応じて審査を行うことが妥当と考えます。審査諮問委員の資格としては、途上国の環境社会配慮の実務経験か特別な知見を有する専門家とすることが重要と考えます。

- 21) p. 28 現行 JBIC がアプレイザルで外部専門家を起用して現場踏査および専門家の知見を得ており、書類のみにもとづく議論では限界がある旨の指摘に対し、雇用された専門家という立場および報告書が公開されないことから、外部性・独立性が十分担保されない:

外部審査には、迅速性の点で前項同様の課題があると思います。雇用した外部専門家であっても第3者の専門家であっても、専門家としての意見の価値には変わらないのではないのでしょうか。また、EIA 文書は公開されると理解しています。

- 22) p. 29 重要な自然生息地・重要な森林・森林認証制度の推奨、新 JICA は重要な生息地および保護価値の高い森林の著しい転換および劣化をとまなう事業に対しては、支援を行うべきではない:

誰がどの規準に基いて判断するのでしょうか。環境影響が開発の便益を上回ると、客観的に合理的に実証可能でしょうか。援助国の価値基準に基づく判断を押し付けるとしたら、相手の反発を招くと思われます。途上国の視点で開発と環境の調和を追求するべきだと思います。途上国の政府や国民が食料・水・電気や道路整備を追求することをわが国が支援せず、その一方で他国の開発事業者が実施することを傍観するとしたら、果たして日本 ODA の目的と理念に沿うのでしょうか。日本は、途上国の環境保全と社会配慮に貢献したといえるのでしょうか。

一国における開発と環境の調和政策は主権問題だと思います。このような場合に最終的に支援するかどうかは、環境ガイドラインの対象ではなく、日本 ODA 政策の判断事項と考えます。

以上