

2008.12.4

新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る  
有識者委員会 御中

日本計画行政学会  
環境社会配慮研究専門部会

### 新 JICA 環境社会配慮ガイドラインに関する提言について

拝啓 時下益々ご健勝のこととお慶び申し上げます。

本年 2 月 14 日以来、新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの策定に向け、熱心な検討が進められていることに深く敬意を表する次第です。

さて、申し上げるまでもなく、国際協力機構（JICA）と国際協力銀行（JBIC）の統合によって誕生した新 JICA は、世界でも有数の資金規模を誇る国際協力機関となり、その活動は被援助国に対して、大きな影響力を持つものとなります。そのため、貴委員会が検討を進めておられる環境社会配慮ガイドラインの内容は、今後の国際協力のあり方を左右する極めて重要な指針になると考えております。

このような観点から、本研究専門部会では学会という独立した立場を生かして、研究者、コンサルタント、NGO など様々な分野からこの問題に関わってきたメンバーが集まり、新たに策定されるガイドラインをよりよいものとするため、議論を重ねてきました。その過程で、他のコンサルタント等の意見を伺うなどの作業も行っております。

これまでの議論を踏まえてまとめられた提言を添付書類にまとめさせていただきました。ガイドライン策定に向けた今後の議論において、ご活用いただければ幸いです。

以上、宜しく願い申し上げます。

敬具

## 新 JICA 環境社会配慮ガイドラインに関する提言

1. ガイドラインの基本的事項に関する提言 .....	1
1-1. 調査の特性・内容に応じた環境社会配慮 .....	1
1-2. 案件形成段階をはじめとする各段階での提言のフォローアップ .....	1
2. 定義や手続きに関する提言 .....	2
2-1. 評価項目の明確化 .....	2
2-2. 戦略的環境アセスメント（SEA）の位置づけの明確化 .....	2
3. ガイドラインの運用に関する提言 .....	3
3-1. 業務指示書と実務内容・量との一致 .....	3
3-2. 自然環境調査に対する認識の向上 .....	3
3-3. ステークホルダー協議の開催 .....	4
3-4. パブリック・コメントへの対応 .....	4
4. 環境社会配慮審査会の有効活用 .....	5
4-1. コメントへ対応するための体制整備 .....	5
4-2. 審査内容の充実 .....	5
4-3. JICA の役割の明確化と調整機能の発揮 .....	6
4-4. 審査内容の反映（英語での公開） .....	6
5. ガイドラインの実施細則・事例集の必要性 .....	6

## 1. ガイドラインの基本的事項に関する提言

### 1-1. 調査の特性・内容に応じた環境社会配慮

**【問題】** 現行の JICA ガイドラインでは、相手国の環境影響評価（EIA）の手続きの進捗状況や対象事業の熟度に応じて調査内容を柔軟に設定するということが、十分にできていない。

- 相手国の法令に基づく公聴会が実施済みであるにもかかわらず、JICA ガイドラインに基づくステークホルダー協議が再度実施されるケース
- 環境影響評価に関する TOR や EIA レポートに関して、相手国による審査の時期と JICA による審査（確認）の時期がずれたり、EIA の TOR がほとんど固まっていない段階であっても JICA による審査（確認）を受けるという事態が発生するケース

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインでは、EIA/IEE の審査やステークホルダー協議のタイミング、相手国の法令との調整について明記されていない。また、各案件の進捗状況（相手国政府の EIA 手続きの進捗状況）についての考慮が十分でない。

相手国政府内での EIA 手続きに沿ったタイミングではなく、JICA 調査のインセプションレポート、インテリムレポート、ドラフトファイナルのタイミングで JICA の審査（確認）が行われる。

現行の JICA ガイドラインでは、相手国内での手続きの進捗状況があまり考慮されない形で、調査スキーム（開発調査、無償資金協力、詳細設計調査など）別に手続きが定められている。

**【提言】** 環境社会配慮調査については、相手国政府の EIA 手続きの進捗状況、対象事業の熟度を十分に考慮して最適な調査内容を決定すべきことを、新ガイドラインの基本方針として明記する。

また、事業の形成段階から終了段階まで、工事中や供用後の影響も含め、JICA として必要な確認や相手国政府のフォローをしていくことを新ガイドラインの基本方針として明記する。

### 1-2. 案件形成段階をはじめとする各段階での提言のフォローアップ

**【問題】** 案件形成段階の報告書（例：開発調査の報告書など）を始めとして、各報告書では環境社会配慮の面から重要な提言が含まれている場合がある。しかし、こうした提言の実施状況が十分に確認されないまま、案件が次の段階に進むことがある。

**【原因】** 従来は案件の進捗段階に応じて異なる機関が担当していたことに加え、外的要因によって案件が次の段階に進められることがある。

**【提言】** 開発調査等の案件形成段階で JICA が相手国政府に提言した環境社会配慮事項につき、十分な措置が講じられていることが確認されなければ、案件の次の段階に進まないことを新ガイドラインにおいて明記する必要がある。

## 2. 定義や手続きに関する提言

### 2-1. 評価項目の明確化

**【問題】** 現行の JICA ガイドラインの評価項目の中には、具体的な内容があまり明確でなかったり、概念が重複している部分があると思われる項目がある。

(具体的な内容があまり明確でない項目の例)

- 事故、人間の健康と安全、地域資源利用、社会関係資本や地域の意思決定機関等社会組織、既存の社会インフラや社会サービス、被害と便益の分配や開発プロセスにおける公平性、地域における利害の対立など

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインの評価項目の内容が明確に説明されていない、あるいは、誰もが理解できるように記述されていない。

**【提言】** 新ガイドラインの作成に際しては、評価項目の具体的な内容や、他の項目と重複している部分の有無について十分に検討する。その上で、個々の内容が具体的に何を指すのかを示す実務的な解説を作成するなどの取り組みが必要である。

### 2-2. 戦略的環境アセスメント (SEA) の位置づけの明確化

**【問題】** 現行の JICA ガイドラインでは、SEA の位置づけがあまり明確でないため、マスタープラン調査など、本来 SEA を実施すべきケースでも、TOR で SEA を実施すべき旨が明記されない場合や、具体的な調査手法・留意点・アウトプットの内容が示されないことがある。その結果として、案件ごとに手法が異なったり、調査の質にばらつきが出るなどの問題も起こりかねない。

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインでは、SEA についての定義はあるものの、SEA の「考え方を導入」すると定めるにとどまり、SEA の概念、SEA を実施すべきケース、実施する場合の視点・手法が明らかでない。

**【提言】** 新ガイドラインでは SEA を明確に位置づける必要がある。具体的には、次の点を明確化すべきである。また、SEA には多様なケースが含まれることから、個々の案件の事情に応じて柔軟に調整すべきことも併せて明記すべきである。

- SEA の実施を検討すべきケース
- SEA の概念、評価項目の考え方
- 代替案検討の視点と手法 (経済、社会、環境などの各視点からの検討)
- 協議対象となるステークホルダーを特定する際の視点 (社会経済・自然・公害など想定される影響カテゴリごとの代表者の選定、受益者など)

### 3. ガイドラインの運用に関する提言

#### 3-1. 業務指示書と実務内容・量との一致

**【問題】** コンサルタントの TOR を示す業務指示書において、調査期間に見合った業務内容が確保されず、その内容と実務との間で乖離が生じることがある。その結果、コンサルタントの業務負担が大きくなることがある。

(具体例)

- 業務指示書に SEA なのか IEE なのかが明記されていないケース
- 調査報告書とは別に、業務指示書に記載されていない環境社会配慮に関する審査資料の作成が求められるケース
- 調査途中に環境社会配慮調査が必要なことが判明したが、予算が追加されなかったため、他分野の団員が環境社会配慮を兼務せざるを得ず、十分な調査ができなかったケース
- 2 ヶ月分の業務を実施する契約であったにもかかわらず、実際には 2 ヶ月分を大幅に超過した業務が求められたケース

**【原因】** ODA 案件の前に行われる事前調査や予備調査での検討が不十分な場合がある。事前/予備調査では、他の専門分野と環境社会配慮が兼任であったり、調査期間が非常に短期間であることも多く、これらも事前/予備調査の質の低下を招く原因になっている。

**【提言】** 適切な環境社会配慮が行えるよう調査を設計するとともに、事前/予備調査では、「ガイドラインの要求する環境社会配慮のレベルと相手国政府が実施可能なレベルとの差」を見極めた上で、支援する内容やスケジュールを適切に定めるべきである。少なくとも環境社会配慮団員と他分野の団員との兼任を避けることが必要である。

本格調査中に想定外の影響の存在が発覚する場合や、環境社会配慮審査会からより詳細な調査の指示を受ける場合に備え、こうした事態に十分対応できるよう、契約変更などの手続きを柔軟に取れる仕組み作りが望まれる。

#### 3-2. 自然環境調査に対する認識の向上

**【問題】** 途上国での生物・生態系の調査や影響予測は、データ不足などにより、国内での調査の何倍もの困難が伴うが、こうした実態を十分に考慮していない TOR が多い。

自然環境の調査は調査時期を適切に設定する必要があるが、生物・生態系の実態を無視した調査スケジュールが組まれることによって、意味のない調査や不適切な調査を実施しなければならないことがある。

**【原因】**

- 生物に特化した途上国の調査者が少ない。
- 途上国に蓄積されたデータがないため、十分な現況把握ができない。
- 季節性（熱帯でも北半球、南半球の四季の影響を受ける）を考慮しないで業務指示書が作成される。
- 「開発調査終了までに EIA を完成させなければならない」「円借款の申請に

間に合わせるには、ある時期までに EIA が先方政府によって承認されていなければならない」などの理由により、EIA のスケジュールが決められる。

**【提言】** 季節性を含む既存データの有無を事前調査で十分に確認する。その上で、こうしたデータが不足しているのであれば、季節性を考慮した自然環境調査ができるように調査期間を設定する、またはそのデータ不足を補う方策を調査 TOR の設定時に JICA 側で十分に検討するなどの工夫が必要である。

### 3-3. ステークホルダー協議の開催

**【問題】** ガイドラインに記載されているステークホルダー協議を行う際、様々な困難がある。

- 旅費を払わないと参加しない慣習のある国では招待状だけ送っても十分な参加が得られない場合がある。
- ジェンダーや宗教、貧困層なども考慮して参加者を確保しようとするすると相当の準備と時間を要するため、限られた調査期間の中では調整が極めて困難な場合がある。
- 調査の段階や国によっては、早期の住民協議（特に住民移転・補償問題について）は住民間に混乱を招く例がある。
- 事業内容がほぼ確定してしまってからステークホルダー協議が開催され、参加者からの意見が事業内容に十分に反映できない例がある。

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインでは、ステークホルダー協議の開催方法に関して、事業、参加者の特性に応じて柔軟に決定すべきことが十分に明示されていない。また、ガイドラインで求められている協議に必要な調査期間を設けることが明記されていない。さらに、事前の段階において十分なステークホルダー協議がなされない状態で、既に事業内容がほぼ確定している場合がある。

**【提言】** 新ガイドラインにおいて、ステークホルダー協議を行うのに十分な調査期間を設けるべきことを定めるとともに、案件や地域の特性、参加を求めるステークホルダーの範囲に応じて、実施方法を定めるべきことを明確に定める。

また、EIA 調査のスコーピングやドラフトならびにファイナルの各段階において、協議の参加者から提起された意見を十分に汲めるような形でステークホルダー協議が開催できるよう、JICA 調査（協力準備調査、F/S など）の内容をデザインすべきである。

そのうえで、対象事業の特性や熟度、現地の事情、相手国政府による EIA 手続きの進捗状況などに応じて、ステークホルダー協議の開催方法を柔軟に調整できる仕組みの導入が必要と考える。

### 3-4. パブリック・コメントへの対応

**【問題】** パブリック・コメントで出された意見に対して、明確な回答がないままに、事業化の手続きが進むケースがある。

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインには、情報公開に関する定めはあるものの、提出された意見に対して回答することや、意見の内容を事業計画に反映させることについて明確に定められていない。

**【提言】** 新ガイドラインにおいて、パブリック・コメントの手続きを明確化し、提出された意見に対する JICA の回答や事業計画への反映について明確に定める。

## 4. 環境社会配慮審査会の有効活用

### 4.1. コメントへ対応するための体制整備

**【問題】** 審査委員からのコメントに従って実施中の調査内容や調査方法を変更することは必ずしも容易ではない。  
時にはコメント自体に調査ステージとの整合性から無理がある場合もある。

**【原因】** コメントに対応するための調査期間の延長や予算の増額が認められにくい。

**【提言】** 審査会での指摘事項に応じて、調査期間の延長や予算の増額を柔軟に行える仕組みを導入する。

### 4-2. 審査内容の充実

**【問題】** 審査会でのコメントが審査対象となる調査内容に必ずしも適合していないことがある。

- 途上国の事情や調査の背景・実施内容に関して、JICA、調査団、審査委員との間での情報共有が不十分なケース
- 審査会での議論の対象と、審査対象となる調査ステージとの間に違いがみられるケース
- 審査において、関連する環境・社会影響の項目が網羅されているとは必ずしもいえないケース

**【原因】** 途上国の事情や調査の背景、実施内容に関する情報が共有されていないことがある。また、調査の前提条件に十分な適切性がない場合がある。さらに、事業の特性に応じて個別の専門性を有する人材の確保が十分とはいえない状況にある。

**【提言】** 今後、新 JICA では、上位計画段階から実施段階までを通じた一貫した開発案件の実施が可能になることから、環境社会配慮についてもよりの確な審査が求められる。こうした要求に応えるため、次の諸点を具体的に提案する。

- 調査の実施に関する妥当性や前提条件について、議論する機会を設ける。
- 審査委員に対して、対象案件に関するコンサルタントの TOR も含め、案件についての理解が深められるような情報を提供する。
- 審査委員による現地調査の機会を増やし、開発途上国の環境影響評価の事情に通じられるように工夫する。
- 審査に必要な資料の読み込みや分析などに関する手間と時間を考慮し、審

査委員への十分な手当てを確保する。

- 幅広い専門家を登録しておき、個々の案件の特性に応じた最適な専門家に対し、審査会として（審査会名で）依頼するシステムを導入する。
- 世銀や ADB の制度を含め途上国の環境社会配慮に精通した海外の専門家を審査委員として招聘し、インターネットやテレビ会議を通じた参加の機会を設けることも検討する。

#### 4-3. JICA の役割の明確化と調整機能の発揮

**【問題】** 審査会では、個別案件に関して実施の必要性や計画の妥当性に関する議論が提起されることがあるが、調査団側は実施した調査内容に対する具体的な助言を求める傾向があるなど、審査会の機能についての認識の乖離が見られる。

**【原因】** JICA による事前のブリーフィングが不十分であるなど、委員が個々の案件に関する情報を十分に得られていないなど、JICA が行うべき役割や調整機能が不十分な場合がある。

**【提言】** 議論の対象とする案件については、4-2 で示したように実施の必要性や計画の妥当性に関する議論を設けるなど、JICA が行うべき役割を明確にする。また、審査会と調査団との視点の乖離を埋めるため、JICA が十分な調整機能を果たす必要がある。

さらに、委員が現地の状況を含む案件の詳細内容を把握できるように、4-2 で述べた取り組みを実施する。

#### 4-4. 審査内容の反映（英語での公開）

**【問題】** 審査会による答申・コメントを調査内容に活かすためには、調査団など日本側関係者だけでなく、各案件の実施主体である相手国の関係者にも情報を共有する必要があるが、それが十分にできていない。

**【原因】** 審査会の議事録と答申コメントは日本語で作成されている。

**【提言】** これまではコンサルタントが必要に応じて英訳などを行っていたが、今後は少なくとも英語による公開を検討すべきである。

### 5. ガイドラインの実施細則・事例集の必要性

**【問題】** 現行の JICA ガイドラインでは、概念が十分に説明されていなかったり、手続きの詳細が十分に定められていないために、案件によって環境社会配慮の手法やガイドラインの解釈が異なったり、他のドナーの例を参考にするなど、統一的な方法がとられていない場合がある。

- EIA、IEE、EIA レベル、IEE レベル、ステークホルダーなどの用語について、その定義や概念の説明が不十分である。
- 戦略的環境アセスメント（SEA）について、「SEA の考え方」とだけ記載され、詳細な説明がない。



- SEA の主な機能である代替案比較について、ガイドラインに基本的な考え方が示されていないため、関係者（調査団、JICA、相手国政府など）の理解不足や時間的制約から、十分な比較検討ができず、後付け的な検討にとどまるおそれがある。
- SEA におけるステークホルダー協議に関して、影響を受ける住民（PAPs）の特定が困難なケースが多い。
- 住民移転計画の詳細についての定めがないため、非自発的住民移転の発生が見込まれる場合には、世銀や ADB などのガイドラインを参照して計画の枠組みを作成することが多い。
- ステークホルダー協議の実施方法・周知方法に関する記述が不十分である。

**【原因】** 現行の JICA ガイドラインでは、概念が十分に説明されていなかったり、基本的な考え方や手続きの詳細が十分に定められていない項目がある。

また、概念が明確でない項目について統一的な解釈が示されておらず、人によって解釈に差が出てしまう危険性がある。

**【提言】** 定義や概念、具体例を新ガイドラインの中でできる限り明らかにするとともに、新ガイドラインとは別に実施細則を作成し、広く公開することが有益と考える。このような実施細則の整備により、関係者の理解向上だけでなく意識改革にも資することが期待される。この実施細則の策定にあたっては、パブリック・コメント手続きを踏むなど、開かれたプロセスで行われることが必要である。

新ガイドラインの実施細則で明らかにする必要があると考えられる事項は、次のとおりである。

- 各用語の明確化
- 事前/予備調査における環境社会配慮に関する調査内容やアウトプットの標準的な内容
- SEA の概念・代替案検討の意義など
- ステークホルダー協議の実施方法、ステークホルダーの範囲、効果的な周知方法の明確化
- 非自発的住民移転に関する住民移転計画の内容

実務細則を直ちに作成することが困難な場合は、執務参考用に事例集を作成することもひとつの案である。

(参考となる実務細則・事例集の例)

- ADB (1998). Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice
- OECD Development Assistance Committee (2006). Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-Operation