

2009年6月10日

海外投融資と鉱山周辺のインフラ整備への ODA 活用に関する
環境社会配慮ガイドラインの適用および規定について（提案）

FoE Japan 清水規子

「環境・持続社会」研究センター（JACSES）田辺有輝

地球・人間環境フォーラム 満田夏花

2009年6月初旬、日本政府は、国際協力機構法13条2項のロにおいて有償資金協力の一部として規定されている海外投融資の再開を決定した¹。また、鉱山周辺のインフラ整備への ODA 活用に関する方針も進められており、来月にも正式に決定するという報道がある²。

海外投融資及び鉱山周辺のインフラ整備への ODA 活用については、ガイドラインの適用対象であると理解しているが、その点につき、念のため確認したい。また、現在までのガイドラインの議論において想定されていたものと異なる支援スキーム及び支援形態であるため、それぞれ固有の環境社会配慮が必要な場合にはその点も合わせてガイドラインで規定するべきである。

以下、過去の実績を踏まえ、環境社会配慮ガイドラインの規定について提案する。

I. 認識：過去の海外投融資の種類

ODA ベースの海外投融資は、2001年12月の閣議において「特殊法人等整理合理化計画」が決定され、当時廃止となった。ODA ベースの海外投融資は、OECF 及び JICA によるものが存在した。

過去の OECF による海外投融資は、大別して融資と出資の2つの形態に分類できるが、うち融資については以下のようなスキームが存在した³。

- 1) 開発事業融資：本体開発事業への融資
- 2) 探鉱事業融資：鉱山開発の成否につき結論を得るまでの探鉱事業融資
- 3) 試験的事業融資：本体事業着手の可否を決定するステップとして試験的に行う事業への融資
- 4) 調査事業に対する融資：開発事業の準備調査等に必要な資金の融資。原則としては、日本企業が行う開発事業の F/S 及び外国政府が実施する開発事業の請負契約入札に応札するための準備調査。
- 5) OECF の円借款に関わるつなぎ融資：OECF の円借款事業に関わる請負契約の実施にあたり、当初予測不可能であった事情により融資実行が遅延し、コントラクター等に資金不足により

¹ 国際協力機構法13条2項のロには、「我が国又は開発途上地域の法人その他の団体その他の外務大臣が指定する者に対して、その行う開発事業の実施に必要な資金を貸し付け、又は当該事業の遂行のため特に必要があるときは出資をすること」とある。

² 日本経済新聞6月3日付「希少金属 安定供給へ ODA 活用」

³ 国際協力銀行（2003年）「海外経済協力基金史」

事業実施に支障が生じる場合、資金を供与するもの。

このうち開発事業融資、及び出資については OECF の実績では以下のスキームが存在したと理解している。

- ・ OECF が日本企業に融資し、日本企業が現地の事業会社に出・融資を行うケース
- ・ OECF が現地の事業会社に出融資をするケース
- ・ OECF が現地のファンドに融資し、ファンドが事業に出・融資を行うケース

一方、旧 JICA にも、開発投融資と呼ばれる OECF の海外投融資と同種のスキームが存在していた。開発投融資は以下の二つのスキームに分類できる⁴。

- ・ 関連施設整備事業に対する融資または債務保証：OECF 及び日本輸出入銀行等の政府系金融機関から資金供給を受けている本体事業に付随して、日本の民間企業が行う関連施設の整備事業に対する貸付ないしは債務保証
- ・ 試験的事業に対する融資、債務保証、または出資：開発事業のうち試験的に行われる事業で、技術の改良・開発と一体的に行われなければ、その達成が困難なパイオニア的事業に対する融資、債務保証、出資。

2009 年 6 月現在、海外投融資の再開は決定しているものの、制度設計は今後進められることになるため、これらのスキームの継続の有無、新規のスキーム制度の誕生の有無は不明である。従って、本提案では、OECF の海外投融資及び JICA の開発投融資を参考にしつつ、今後制度設計が検討される海外投融資の包括的な適用が可能になるよう提案することに努めた。

II. 提言

1. 海外投融資

- 1) JICA が民間企業に融資または出資をする場合には、政府向けの有償資金協力と同様の環境社会配慮手続きを実施するべきである。
- 2) これに加え、JICA が事業会社に直接出資する場合には、事業会社によるモニタリングの公開は義務とするべきである。

- ・ 民間企業支援であっても、JICA による開発事業への支援であることは政府向けの有償資金協力と同様であり、その環境社会配慮は同じでなければならない。
- ・ JICA が事業会社に出資する場合には、JICA 自身が事業実施主体の一部をなすことになるため、モニタリングの公開を義務付けることは、融資の場合よりも困難ではないと考えられる。モニタリングの公開は、JICA 自身のアカウンタビリティのためにも重要である。

- 3) 探鉱等 JICA が初期段階の事業への投融資を実施する際にも、上記 1 の提言と同様、政府向けの有償資金協力と同様の環境社会配慮手続きを適用すべきである。
- 4) 上記 3) の環境社会配慮手続きにおいては、投融資の対象となる探鉱等の初期段階の事業のみなら

⁴ 鷺見一夫 (1989) 「ODA 援助の現実」 岩波新書

ず、本体事業の規模と特性に応じた環境レビューを実施するべきである。

- ・ 探鉱事業融資及び試験的事業融資等は、事業準備段階への投融資であるとはいえ、森林伐採や住民への影響等、事業自体の建設が環境社会に与える影響も大きい場合もある。
- ・ 事業の準備に対する JICA の支援は、それ自体が事業本体を支援することになる。従って、事業本体の環境影響も考慮して環境レビューを行うことが必要である。

5) 海外投融資において本体事業実施前にその準備のための調査を実施する場合には、調査実施の手続き及び情報公開については「3.1 協力準備調査」に倣うべきである。

- ・ 過去に実施していた海外投融資においては、日本企業が自ら行う開発事業のフィージビリティ調査や外国政府が実施する開発事業の請負契約入札に応札するための準備調査が実施されていた。

2. 鉱山の周辺インフラ

6) JICA は、道路、発電所、港湾等鉱山の周辺インフラに対する協力事業を審査する際には、鉱山事業自体による環境社会影響も不可分一体のものとして環境レビュー、意思決定、モニタリングを実施するべきである。

7) 鉱山事業自体が環境ガイドラインの要求事項を満たしていない場合、JICA は ODA を供与するべきではない。

- ・ 鉱山開発を目的として開発されるインフラは、鉱山開発に必要不可欠であり、それが無ければ鉱山開発は実現しない。逆に、鉱山開発が無ければインフラ整備の必要もない可能性もある。従って、この二つは不可分一体のものとして審査を行うべきである。

3. 歳入の透明性

2007年11月にJBICに提出したNGO提言書では、鉱山開発事業に関する歳入の透明性に関する提言が含まれていたが、ODAとは関連が薄いという事務局の説明により、委員会においては議論されなかった。一方、日本政府は、2009年2月、採掘産業による収支の透明性の確保を目指す Extractive Industries Transparency Initiative(EITI)の総会において、EITI 支持を表明している⁵。この度海外投融資が再開され、また鉱山周辺のインフラ整備への ODA 活用に関する議論が進められる中、本点について改めて議論されるべきである。

III. 確認

1. 政府向けの資金協力・技術協力として、探鉱に対する協力は想定されるか。想定される場合、現在のガイドライン素案における規定のどのスキームが適用されるか。
2. JICA が民間事業者へ出資した場合、出資後に事業者が行う事業の追加・変更、新規事業に伴う環

⁵ <http://eiti.org/node/712>

境社会配慮については、現在のガイドライン素案のどの部分が適用されるか。

3. 探鉱に使用可能な公的資金は既に存在する。即ち、経済産業省の地球環境適応型・本邦技術活用型産業物流インフラ整備等事業（円借款案件形成等調査及び民活インフラ案件形成等調査）⁶、JOGMECによる日本企業を対象とした探鉱への融資、JOGMECによる共同資源開発基礎調査である。これらと、探鉱へのJICA経由での協力が実施されるとすれば、その相違はなにか。
4. かつて実施されていた資源開発協力基礎調査と、今後ODAによって実施されるかもしれない探鉱等への支援の相違は何か。

以上

■添付資料

1. 日本経済新聞 6月3日付「希少金属 安定供給へODA活用」
2. 日本経済新聞 6月3日付「JICA 投融资再開へ 海外向けODA 頭打ちに対応」
3. NGO 提言書のうち、歳入の透明性に関する提言

⁶ 平成21年度においては、資源案件と、それ以外の一般案件に分割して一般競争入札を行い、その結果、資源案件については、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構が受託している。また、当該資源案件の中身については、「探鉱開発等の資源開発プロジェクトに直接的裨益効果をもたらす（資源確保に貢献する）産業」としており、探鉱が対象案件として明示されている。

http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/cooperation/oda/study2009.htm

「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン改訂に向けたNGO 提言書」
のうち歳入の透明性に関する提言

14. 歳入の透明性

14.1. 歳入の透明性に関する基本方針

歳入の透明性の重要性を、環境社会配慮確認にかかる基本方針として明記するべきである。

(趣旨)

- ・ 多くの資源保有国が資源開発による税金やロイヤルティなどによる資源開発による収入を得ているにも関わらず、それを貧困削減のために有効に活用できていない。このため、歳入の透明性を確保することによって、採掘産業による資源保有国の収入を貧困削減や「持続可能な開発」に効果的に貢献させる国際的な取り組みが進められつつある。
- ・ 「採掘産業の透明性に関するイニシアティブ(Extractive Industries Transparency Initiative:EITI)」は、企業から資源保有国に対する支払いおよび石油、ガス、鉱物資源開発による政府収入の公表を促進させるものである。日本も、2006年のサンクトペテルブルグサミットにおいてG8としてEITIを支持している。
- ・ 新JBICは、その機能の一つを「日本にとって重要な資源の海外における開発及び取得の促進」としている。JBICを通じてこれらの歳入の透明性を推進していくことが重要である。
- ・ IFC、OPIC、EBRDなど、採掘産業への主要な融資機関がEITIへの支持を表明している中、JBICが、国際社会において、先進的な歳入の透明性に関する政策の抜け道になってしまうことは避けるべきである。

14.2. 採掘産業におけるガバナンスリスクのレビュー

新JBICは、採掘産業に関する大規模プロジェクト³⁶の環境レビューの際には、当該国政府のガバナンスのリスクも審査し、リスクが事業の便益を上回る場合には事業に対する支援をしないこと。

(趣旨)

- ・ 採掘産業への依存率と経済成長には負の関係があることは「採掘産業の再検討」³⁷などより明らかである。採掘産業の収入を適切に使い、貧困削減や環境問題に適切に取り組むようなガバナンスが確保されていることをJBICは確認するべきである。

(他機関の例)

- ・ IFCのセーフガード政策である「社会と環境の持続可能性に関する政策³⁸」でも、大規模採掘産業の場合リスクは適切に緩和されるべきであり、より小規模のプロジェクトでは、プロジェクトから期待される純便益、およびガバナンスの弱さによるリスクが審査されることを規定し

ている。また、便益とリスクのバランスが受け入れられない場合は、IFC はプロジェクトを支援しないことになっている。

14.3. 政府への支払いと政府との主要な合意の情報公開

採掘産業に関するプロジェクトにおいては、実施主体が政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出（ロイヤリティ、税金、利益分配など）や、受入国政府契約(HGAs)、政府間協定(IGAs)などの主要な合意が公開されるべきである。

（趣旨）

- ・ 採掘産業に伴う多額の政府の歳入は、当該国の財政運営や経済政策をゆがめ、また汚職の温床になるなどの危険性が存在する。これらの弊害を防止するため、事業実施者による政府への支払いや政府との主要な合意が公開され、政府への資金の流れを透明にする必要がある。

（他機関の例）

- ・ IFC でも、同様の事項を借入人に求めている³⁹。
- ・ IMF は、歳入における透明性確保のために、全ての契約書の公開を提言している⁴⁰。
- ・ EBRD では、エネルギー政策において、石油・ガス・石炭採掘事業のスポンサーが、最低限の歳入透明性義務として、受入国への実質的な支払い（ロイヤルティ・税・Profitsharing 等）を公開することを要求している⁴¹。

³⁶ IFC は、政府歳入の10%以上の割合を占める場合を大規模と定義している。

³⁷ Emil Salim (December 2003) 'Executive Industries Review' Vol 1 (P 42)

³⁸ パラグラフ22

³⁹ IFC, Policy on Environmental and Social Sustainability, para.22.

⁴⁰ IMF, Guide on Resource Revenue Transparency, p.19.

⁴¹ EBRD, EBRD Energy Operation Policy, p.14