

異議申立審査役年次活動報告書

2014年度

国際協力機構
環境社会配慮ガイドライン
異議申立審査役

異議申立制度について

2010年4月に公布した「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（以下「ガイドライン」）の遵守を確保すること等を目的として、事業担当部署及び環境審査部署（以下「事業担当部署」）から独立した理事長直属の「異議申立審査役」（以下「審査役」）が設置されています。

異議申立制度は、（1）JICAによるガイドラインの遵守を確保するため、ガイドラインの遵守・不遵守にかかる事実を調査し、結果を理事長に報告すること、及び、（2）ガイドラインの不遵守を理由として生じた協力事業に関する具体的な環境・社会問題にかかる紛争に関して、その迅速な解決のため、当事者（申立人及び相手国等）の合意に基づき当事者間の対話を促進すること、を目的としています。

審査役は、独立性、中立性、効率性、迅速性、透明性の基本原則に則って、その目的の実現を進めることとされています。

（異議申立に係る手続については、以下リンク先の「異議申立手続要綱」をご参照ください。<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/guideline02.pdf>）

年次活動報告書について

本活動報告書は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」（2010年4月）に基づき、2014年度の審査役の活動状況を公表するものです。

序 文

本活動報告書は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」(2010年4月)に基づき作成されたものです。

異議申立手続要綱が定めるとおり、審査役の活動の目的は、JICAによるガイドラインの遵守確保のため、ガイドラインの遵守・不遵守にかかる事実を調査し、また、協力事業に関する環境・社会問題にかかる紛争の迅速な解決のため、当事者間の対話を促進することです。2014年度、異議申立手続要綱に従い3件の異議申立につき調査を実施しました。

この場を借りて、環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続に協力頂いたすべての関係者に感謝を申し上げます。

2015年9月

異議申立審査役

安念 潤司 (あんねん じゅんじ)

中央大学法科大学院 教授、弁護士

原科 幸彦 (はらしな さちひこ)

千葉商科大学政策情報学部学部長

東京工業大学名誉教授、工学博士

国際影響評価学会 (IAIA) 元会長

I. 当年度中の活動概要

1 受理件数

2014年度における異議申立の受理件数は以下の3件でした。

- (1) ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業
ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ (ClassA 区域及び 2,000ha) 開発事業に対し、2014年6月6日に異議申立書を受理しました。
- (2) ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業
ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道 2号線建設事業に対し、2014年10月28日に異議申立書を受理しました。
- (3) インド国ムンバイメトロ3号線建設事業
インド国ムンバイメトロ3号線建設事業に対し、2015年2月10日に異議申立書を受理しました。

2 手続開始決定案件数/留保件数/却下件数

2014年度における手続開始決定案件は、「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業」の1件でした。

また、留保となった案件はありませんでした。

却下した案件は、「ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業」及び「インド国ムンバイメトロ3号線建設事業」の2件でした。

- (1) ミャンマー連邦共和国ティラワ経済特別区開発事業
2014年7月4日に予備調査の結果、手続開始を決定しました。
- (2) ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業
2014年12月4日に予備調査の結果、申立を却下しました。
- (3) インド国ムンバイメトロ3号線建設事業
2014年3月10日に予備調査の結果、申立を却下しました。

3 留保・却下の理由分析

2014年度における異議申立の却下の理由は以下のとおりです。

(1) ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業

① プロジェクトにおけるステークホルダーとの補償交渉のプロセスは、未だ準備段階にあり、交渉の途中であること。

② 異議申立書には環境社会配慮ガイドラインの特定の条項に対する違反は明記されておらず、予備調査により確認した結果においてもガイドラインに対する違反の事実の有無について判断することができないこと。

以上より、異議申立手続の開始について時期尚早であると判断しました。

(2) インド国ムンバイメトロ3号線建設事業

① 公共用地である緑地の工事開始につき、森林局の許認可が未了となっており、インド国内の手続中に何らかの意思決定を行うことは適切ではないこと。

② 申立人と事業実施機関や当事者との対話が初期の段階で現在進行中であり、論点の明確化と解決を見出すための対話が十分でないこと。

以上より、異議申立手続の開始について時期尚早であると判断しました。

4 異議申立に係る審査役調査報告書の作成件数

2014年度における異議申立に係る審査役調査報告書の作成件数は、「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 区開発事業」の1件でした。

審査役は、異議申立人、事業担当部、ミャンマー政府事業担当機関及び関係機関、JICA 専門家、移転住民及び NGO 等からのヒアリング等の調査結果および収集した資料を確認・検討した結果、2014年11月4日に国際協力機構（JICA）理事長（以下「理事長」）に対し調査報告書を提出しました。

5 ガイドライン不遵守の指摘にかかる分析

「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業」に関する調査報告書の結論として、同案件についてガイドラインの不遵守の事実は確認されませんでした。

(1) 他方、調査報告書では、移転により影響を受けた住民の不安を和らげ、生計回復を中心とした残された問題の解決のための留意点として以下の提言を行いました。

- ① JICA は、移転により影響を受けた住民等の多様なステークホルダーとミャンマー政府との間のコミュニケーションの促進を図り問題解決を支援するという立場を、明確にする必要がある。三者協議は、移転により影響を受けた住民側からの要求表明の場になっている印象があるが、移転により影響を受けた住民のニーズに沿った、かつ現実的なソリューションを協議する場とする必要がある。そのためには、三者の協議ではなく、移転により影響を受けた住民とミャンマー政府の両者の協議の場とし、JICA は、その場を設置・運営する立場となる。そして、JICA は、協議の場を調整できる、公平で信頼できるファシリテーターを用意する。
 - ② この協議の場には、政府に対し立場の弱い移転により影響を受けた住民を支援するために、現地 NGO や国際 NGO もメンバーとして参加させる。また、多様なステークホルダーとともに、生計回復支援プログラムを含め関連する知見を有する専門家が参加するハイブリッドモデルのメンバー構成とする。ファシリテーターとしては、ミャンマーの事情に通じた人材、また、他国の先進事例にも通じた人材など複数名の派遣を JICA から提案する等して、この場の設置と運営に JICA は、積極的な支援をして欲しい。
 - ③ この協議は原則公開とし、ミャンマー政府が十分な情報提供に努め、透明性が高いものとなるように、JICA が支援することを提案する。開催日時は少なくとも 1 週間前に関係者に通知が行き、事前に議題や必要な情報ができるだけ提供されているようにする。また、議事録が作成され、次の会合で議事録が承認されるような手順も必要である。
 - ④ 生計回復の実現のためには、移転により影響を受けた住民の意識改革も重要である。追加の補償支払いに期待して、持続可能な生計手段を探す意欲をなくした移転により影響を受けた住民に対して、他の移転事例や成功体験をできるだけ丁寧に伝え、住民が自ら生計回復を進める意欲を高める工夫を進めていく必要がある。
- (2) また、継続的な支援が必要な事項として調査結果から、Class A 区域の問題解決と共に、次フェーズ (2,000ha 区域) への教訓として、以下のような諸点を求めました。
- ① 住民移転計画と生計回復支援プログラムの策定には十分時間をかけるように、JICA は、適切なガイダンスをすることが必要である。移転により影響を受けた住民が補償額の協議に注目し、支払を早く求める傾向があることは、Class A 区域の経験でも明らかである。しかし、新しい生活を現実的に受け止め、生計回復について納得感のある協議をするためには、ある程度の期間をかけた方が、結果として住民の意欲と納得感を高め、問題を未然に防ぐことにつながる。JICA は、日本を含め他国の事例も紹介しながら、迂遠に見えるが、結果としては比較的短期に問題を解決できる方法は、余裕のある時間をかけることが重要であることを伝えていく必要がある。
 - ② ステークホルダーからの意見に対しては、当事者間の協議による解決を優先することが重要である。ステークホルダーからの信頼を高めるために、JICA は、求められた形式で適時な回答を行っていくことが望まれる。
 - ③ 移転により影響を受けた住民との協議の通知については、より丁寧に余裕を持った対

応とすることが住民コミュニティとの良好な関係の維持に必要であり、少なくとも1週間前には通知が住民に届くように、JICAは、必要な支援を行うことが望まれる。

(3) さらに報告書では、以下のような個別の事項への対応を挙げています。

- ① 区画の地盤が道路より低いことが原因となって冠水の問題が生じているが、ミャンマー政府と影響を受けた住民が協議を行い、影響を受けた住民が対策工事に参加できるような仕組みも含めて、JICAは、必要な支援を行うことが望まれる。
- ② 井戸については、設置位置を含め影響を受けた住民にとって使い勝手が良くなるようにさらなる改良を施すことが求められるが、その際には、影響を受けた住民の意見を聞いて建設・修正していくために、JICAは、必要な支援を行うことが望まれる。
- ③ 影響を受けて住民が移転先の環境に慣れ、安定した生計回復手段を得るには時間を要するため、職業訓練等に加えて、環境変化を緩和する措置を講ずることが望まれる。例えば、希望する影響を受けた住民への家庭菜園の提供や街路樹の植栽の計画等も含め、影響を受けた住民の意見を聞いた上でのきめ細やかな対応を JICA が支援することが望まれる。
- ④ なお、現地調査の際に、影響を受けた住民からトイレ排水の問題が提起された。影響を受けた住民は移転後にトイレ施設を利用できることになったものの、汲み取り式のトイレに関し、費用負担が重いと感じている模様であった。ミャンマー政府は、対応策を提示したが、影響を受けた住民側で対案を示す動きがあるため、現在はその提出を待っている状況と聞いており、早いタイミングで実施できるよう、JICAは、必要な支援をすることが望まれる。
- ⑤ 今後も、農業の継続を強く希望した場合には、家族で補償・支援金を活用して農地を借りて農業を継続した事例等を紹介する等のアドバイスをミャンマー政府が早いタイミングで実施できるよう、JICAは、必要な支援をすることが望まれる。

I I . 利用者の声

1 申立人から寄せられた意見

(1) ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業

「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業」に対する異議申立人からは、審査役報告書に対して2014年12月3日付で意見書が提出されました。同意見書には、移転合意書の内容、水質など、本事業をモニタリングする際に必要な情報が含まれていることから、異議申立要綱に従い2014年12月17日に事業担当部署に移送しました。また本意見書については、審査役として今後も必要な情報を収集してまいります。

(2) ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業

「ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業」の予備調査結果に対し異議申立人から2014年12月9日に意見書が提出されました。意見書では、予備調査の結果につき建設的に受け入れるとともに、①事業主体と事業により影響を受ける住民の紛争解決をJICAが主体的に調停する制度を導入すること、②事業実施のプロセスに事業により影響を受ける住民の参加機会を制度的に組み入れることなどの提案がなされました。同意見書については、本事業をモニタリングする際に必要な情報が含まれていることから、異議申立要綱に従い2014年12月17日に事業担当部署に移送しました。また本意見書については、審査役として今後も必要な情報を収集してまいります。

2 事業担当部署からの意見

「ミャンマー連邦共和国ティラワSEZ開発事業」の事業担当部署からは2014年12月1日に審査役報告書について主に以下を内容とする意見書が理事長宛てに提出されました。

移転により影響を受けた住民の不安を和らげ、生計回復を中心とした残された問題の解決のための留意点については、以下の取り組みを行います。

- (1) 審査役からの提言①（前出 I.5(1)①）について、住民の方々とミャンマー政府の両当事者のオーナーシップを尊重しつつ、住民の方々とミャンマー政府との協議について、住民の方々のニーズに沿い、かつ住民の方々とミャンマー政府にとって現実的なソリューションを協議する場となるよう真摯に支援等の取り組みを行ってまいります。
- (2) 審査役からの提言②（前出 I.5(1)②）について、現地/国際NGOの参加は、これまでの協議会等においても認められ、特段支障は生じていないと認識していますが、引き続き同様の対応が継続されるよう注視してまいります。生計回復支援プログラムを含め関連する知見を有する専門家やファシリテーターの参加については、様々な有識者等の意見を聞きながら、その実現に向け最大限の取り組みを行ってまいります。
- (3) 審査役からの提言③（前出 I.5(1)③）について、住民の方々とミャンマー政府との協議につき透明性が確保されるよう支援してまいります。また少なくとも1週間前の会議開催通知や議題の提示等については、可能であれば（例えば、住民の方々、ミャンマー政府の双方またはいずれかより議題が予め明確にされている場合等）これらが実施されるよう、また議事録については、透明性確保、実効性、効率性等の見地から、関係者間でそのあり方につき適切に検討・協議がなされるよう支援等の取り組みを行ってまいります。
- (4) 審査役からの提言④（前出 I.5(1)④）について、審査役提言に留意し、住民の方々が自ら生計回復を進める意欲を高められるよう、住民参加型ワークショップ開催等のミャンマー政府の取り組みを引き続き支援してまいります。本件住民移転に関心を有する

ステークホルダー等にも、審査役の提言内容につき認識を共有し、住民が自ら生計回復を進める意欲を高めるための工夫を進められるような支援が得られないか協力を呼び掛けていきます。

継続的な支援が必要な事項として調査結果から、Class A 区域の問題解決と共に、次フェーズ (2,000ha 区域) への教訓については、審査役からの提言の趣旨・精神に沿って、住民の方々とミャンマー政府との間でしっかりとした議論等が行われ、住民の方々にとって、新しい生活を現実的に受け止め、生計回復について納得感のある協議を行うことが重要であることを念頭に置き、今後の支援等に取り組んでいきます。

個別の事項への対応については、今後当事者間で解決が求められる事項が生じる場合には、住民の方々のニーズに沿い、かつ住民の方々とミャンマー政府にとって現実的なソリューションを協議する場の創設に向け、真摯に支援等の取り組みを行い、当事者間で現実的な解決策が策定されるよう取り組んでいきます。また解決策の実施においても、引き続きミャンマー政府に対し必要な支援を行っていきます。

III. 理事長指示の実施状況

1 理事長指示の実施状況に関する事業担当部署からの報告

「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業」に対し 2014 年 12 月 5 日、理事長より事業担当部署である民間連携事業部に対して「異議申立審査役の報告書における提言等を真摯に受け止め、当事者の意見や現地の状況等を十分に勘案しながら、2014 年 12 月 1 日付の民間連携事業部の意見書に記載された対応方針を着実に実施すること。」との指示が出されました。

2015 年度 3 月末現在、事業担当部署からは理事長指示の実施状況につき以下のような報告を受けています。

(1) 異議申立審査役提言への対応状況

① 移転住民とミャンマー政府間の対話の促進

住民が抱える課題について、(イ) 審査役が提唱するハイブリッドモデルのメンバー構成 (現地 NGO、国際 NGO 及び生計回復支援等に知見を有する専門家を議論に巻き込むこと) を念頭において、現地の事情に合った形で、漸進的な対話枠組みを構築しました。(ロ) また、かかる NGO/専門家会合等に、協議の場を調整できるファシリテーターを用意して対話の促進に努めました。(ハ) その結果、現在は、上記 (イ) の NGO/専門家会合等で合意された対策案が、住民参加型ワークショップにおいて検討されています (なお、同ワークショップもファシリテーター、現地 NGO、国際 NGO 及び専門家

が参加するハイブリッドなメンバー構成で実施しています。) 。一連の協議を経て、
1) 移転移行期間支援金供与及び2) 地域開発基金の設立につき合意しました。

② ファシリテーターの招聘

上記の NGO/専門家会合等のために、ミャンマーの市民社会に広く人的ネットワークを有し、また民間企業において社会配慮に係る業務に従事した経験を有する人材を、JICA 専門家が調整し、ファシリテーターとして招聘しました。この様に、JICA は、NGO/専門家会合等のファシリテーターの招聘を通じて、現地 NGO、国際 NGO、専門家、ミャンマー政府及び JICA 専門家との間の議論の促進を支援しています。

③ 住民協議

JICA 専門家が、上述の NGO/専門家会合等で合意した対策案（「移転移行期間支援金」供与及び「地域開発基金」設立）につきミャンマー政府（ティラワ SEZ 管理委員会）と調整し、同政府は提案を了承しました。

ミャンマー政府は、JICA 専門家の支援の下、2015 年 1 月に複数回に亘り住民参加型ワークショップを開催しました。同ワークショップには、ファシリテーターとして、現地の社会開発・コミュニティー開発専門家が参加し、また、ミャンマー現地 NGO や国際 NGO 等も参加して各種課題につき協議し、住民の中で作業部会を作って対策等を検討していくこととなっています。

作業部会は、住民 5 名からなりますが、上記（1）①（ハ）記載の住民参加型ワークショップのファシリテーター（地元の僧侶）、ミャンマー現地 NGO、国際 NGO 及び JICA 専門家も加わって、議論のファシリテーションを支援しています。

④個別事項への対応（移転先地の環境改善他）

JICA 専門家の支援の下、ミャンマー政府が、冠水対策（排水路、盛土）並びにトイレのタンク及び井戸等の各施設の機能の向上に向けた方策につき住民と協議を行いました。その結果、以下の対応が実施されています。

- 1) 冠水対策（排水路、盛土）：現在、ティラワ SEZ 管理委員会の依頼を受け、JICA 専門家の支援の下、ミャンマー政府から委託を受けたコンサルタントが状況確認調査（測量含む。）等を実施しました。
- 2) トイレのタンク：上記に同じ。
- 3) 井戸：ミャンマー政府が JICA 専門家の支援を受けつつ、井戸の改修作業として、開放式井戸の清掃、ハンドポンプ式井戸のポンプ等の付け替えを行いました。

(2) その他

・次期開発に係る住民移転（2000ha 区域）

次期開発については、対象区域及び今後の取り進め方等につき日本及びミャンマーの官民で検討・調整中であり、詳細スケジュールは未定です。

住民移転については、JICA 専門家が支援し、ミャンマー政府が手続を準備中です。

2 事業担当部署の報告に対する異議申立審査役意見

「ミャンマー国ティラワ SEZ 開発事業」に対する理事長指示の実施状況について事業担当部署からの報告にあるように誠実に取り組まれていると認識しています。しかしながら、次期開発に係る 2,000ha 区域の住民移転も控えていることから、引き続き情報収集に努め、現地の状況を注視していく必要があります。

I V. 運営実施体制

1 異議申立審査役

国際協力機構（JICA）が、2010年4月1日に公布、同年7月1日から施行した環境社会配慮ガイドラインと異議申立手続要綱にもとづき、理事長により「異議申立審査役」が委嘱されています。

2 異議申立審査役事務局

異議申立審査役の事務を処理するため、異議申立手続要綱にもとづき事務局が設置されています。2014年度は、4名の職員が業務実施を担当しました。

以上

参考資料

1 異議申立書

- ① ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業にかかる異議申立書
- ② ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業にかかる異議申立書
- ③ インド国ムンバイメトロ 3 号線建設事業にかかる異議申立書

2 予備調査結果

- ① ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業にかかる予備調査結果
- ② ベトナム社会主義共和国ハノイ都市鉄道建設事業にかかる予備調査結果
- ③ インド国ムンバイメトロ 3 号線建設事業にかかる予備調査結果

3 報告書

- ① ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業にかかる異議申立審査役報告書

4 意見書

- ① ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業にかかる意見書
 - ・ 審査役報告書にかかる事業担当部署からの意見書
 - ・ 審査役報告書にかかる当事者からの意見書
- ② ベトナム国ハノイ都市鉄道建設事業にかかる意見書
 - ・ 予備調査結果にかかる当事者からの意見書