

現行 JICA 環境社会配慮ガイドラインへのコメントペーパー

平成14年2月28日
(社) 海外コンサルティング企業協会

現行環境社会ガイドラインが策定されて以来、実際の開発調査等の JICA 事業において広く活用され、一定の成果を挙げてきたが、併せて多くの制約と課題が生じてきたことも事実です。そこで、今回同ガイドラインについて、JICA 事業の最前線にて担当してきた会員コンサルタントにアンケート調査を実施したところ、下記のような回答が寄せられましたのでご紹介致したい。

本格調査向けのガイドラインはない

現行ガイドラインには、「国際協力事業団が、実施する事前調査（準備段階を含む）に参加する関係者が、短期間の事前調査において、現地視察やヒアリング、相手国政府関係者等と協議等を行い、その結果をまとめて事前調査報告書及び業務指示書を作成するための資料として作成した。」と明記しており、現行ガイドラインは事前調査向けであると認識する。JICA で実施される本格調査向けのガイドラインがないため、本格調査でも流用しているのが実態である。本格調査向けのガイドラインも必要ではないか。

現地側政策との整合性

開発調査では殆どの場合、M/P で IEE、F/S で EIA が指示されているが、当該国の環境アセスメント法規、ガイドライン等と照らし合わせたとき、実施タイミング、内容、住民関与、公開の仕方など整合が取れていない場合が多い。従い、F/S で作成する EIA の対象国での位置付けが不明確になりがち。調査タイミングにおいても、雨季・乾季など季節変化に対する考慮が必要。

事業別によるガイドラインの工夫

開発調査事業と無償資金協力事業では、環境配慮のレベル・内容が異なる。別々のガイドライン（別冊）を検討すべきであろう。もっとも案件採択、プロ形、事前調査などの官側案件検討段階におけるガイドラインも、別途作成する必要がある。その際には、JBIC のみならず、世銀、アジア銀など他のドナーのガイドラインと整合性を図る必要がある。

途上国における日本と他の先進諸国からの環境理念の混在

近年、欧加諸国のドナーの援助により、途上国側でも自前の環境ガイドラインを持つところが多くなってきた。これらは欧加の高度な環境理念をそのまま持ち込んでいる場合が多く、日本のアセス制度・ガイドラインにないような、環境基金の設置、環境監査(Audit)の実施などを謳っている場合があり、日本でもプラクティスされていない先進的環境理念に遭遇することがある。他のドナーのガイドラインとの整合性の確認・調整が必要である。

プロジェクトサイクルにおける EIA の位置付け

例えば、先進的な環境理念では、プロジェクトによる環境インパクトを、建設中のみならず、供用中にも実施機関側において定期的にモニタリングし、大きなインパクトが予見される場合には mitigation を行う施策を取る責任を持つ恒常的な体制（例えば Environmental Management Unit 設置）が求められている。これは、プロジェクトサイクルにおける環境配慮の流れに基づくもので、事業実施中のインパクト評価を環境 Audit（あるいは環境モニタリング）と呼び、これを各国独自の環境法で義務付けている国もある。例として、タイ、インドネシア、カザフスタンがある。現行の JICA ガイドラインでも、『プロジェクトサイクルにおける環境配慮の流れ』が示されているが、これをいかにプロジェクト実施や運営段階で具現化すべきかについての言及がない。一方、このコンセプトは環境管理システムとして ISO14001 が制定されており、実施主体の組織対応として急速に具体化し、またアジア各国でも企業による導入・普及は著しい。公共の実施機関でも普及が一層広まると考えられ、本ガイドラインとの関連・整合性も言及されるべきであろう。

日本側のスタンスの整理

JICA として、環境配慮(社会配慮)に対するスタンスを明確にすべきである。その上で、ガイドラインの構成を検討するべきである。“環境社会配慮の実施主体は先方政府であり JICA は支援する立場”としているが、実際のところコンサルタントにはフルスケールの EIA(現地再委託での実施が大半)の品質確保が求められており、位置付けが中途半端である。

プロジェクト実施中および運用中のモニタリングと住民への透明性と説明責任

環境管理システムに準拠すると、事業実施・運営者には、住民、実施機関以外の関連機関、任意の第三者に対し、EIA の途中経過、事業運用中にモニタリングしたインパクトなどを定期的に説明する(事業趣旨と異なるコメントへの事業者の対応を含む)体制の構築が求められている。

しかし、現行のガイドラインでは、事業実施機関による『環境保全対策の実施』、『環境モニタリング』との各 1 行の記述で終わっている。環境管理システムが様々な機関で実施され、具体的な体制が明確になっている時代なので、各主体(実施機関、裨益者、負の影響を受ける住民、企業、NGO)の立場で共有すべき情報、環境目標、対応すべき事項などを示すべきである。

日本側の責任

先方政府の責任とはいえ、調査後のフォローをどのように行うのか不明確。特に、費用を要する対策実施の担保が難しい。結果的に円借の場合、JBIC にそのつけがまわっているのでは。

フィードバックの不足

現行のプラクティスが、限られた要員と期間のため、インフラ整備についての環境影響評価報告は、内容的に一層の充実が望まれ、特に、その結果がプロジェクト全体へどうフィードバックしたか、その成果をフォローアップする必要がある。環境影響評価の結果が、プロジェクトの基本構想や実施方針にどのように反映されたか後段の実施・設計段階での報告書に明記する必要がある。

社会環境、自然環境、公害についての別個のガイドライン

現行の JICA の本格調査では、社会環境、自然環境、公害等について、各環境項目のインパクトの程度を予測し、環境インパクトの大きい要素があればミティゲーションのための方策を提言している。しかし、社会環境、自然環境(特に動植物)、公害はそれぞれ専門性が高く、それぞれ別個のガイドラインがあってもよいのではないか。

ゼロオプションの選択肢も明記

ガイドラインにおいて、IEE 及び EIA の過程では、事業を実施しないゼロオプションという選択肢(代替案)も含めて検討することを明記する。

戦略的環境アセスメント(SEA)の視点・手法の導入

環境面の視点を国別・セクター評価、プロ形、MP、FS、BD などどの段階でどう入れこむか、そしてもっとも適切な開発計画をどう作り上げるかという「プロセス」に関する視点が必要。現在の事前調査用ガイドラインを本格調査の IEE でも使用すべきであるが、本格調査の EIA そのものについてのガイドラインがないという状況は、ガイドライン整備として極めて不十分だと思われる。MP までの段階を中心に、戦略アセスメント(SEA)の視点・手法もガイドラインに導入されるべきであろう。現行のガイドラインの基本的考え方において、「開発プロジェクトの実施に当たってはバランスの取れた開発が進められるよう長期的な視野をもって開発計画のできるだけ早い段階から十分な環境配慮の検討が行われなければならない。」とあるが、“できるだけ早い段階”とは具体的なタイミングが明確ではないため、手遅れの環境アセスメントとなる場合もある。これを解決するには、SEA の考え方を導入する必要がある。

環境経済評価の導入

ガイドラインにおいて、住民参加、住民移転の具体的方法も大規模、中規模、小規模別に示す。

また全員移転を伴う事業と住民移転を避けた事業の経済比較(環境経済評価)方法を導入すべきである。

環境コストの算定

現行ガイドラインにない、環境コスト算定につながる環境の定量的評価について、ガイドライン／クライテリアの策定が望ましい。(例 環境関連コスト項目、コストの精度等)。

グローバル・イシューへの対応

現行ガイドラインは、地球温暖化等グローバル・イシューの問題に対応しきれてない。何らかのガイドライン／クライテリアの策定が望まれる。

環境関連技術移転／キャパシティ・ビルディングへの支援

現行の JICA 調査では、環境専門家が本格調査で初期環境調査(IEE)及び環境影響評価(EIA)の支援を行うに留まっている。環境に対する意識、環境影響評価等制度的な問題に対する意識／知識を相手国に根付かせるためには、こうした環境関連技術の技術移転、キャパシティ・ビルディングの構築が不可欠である。今後、こうした分野への支援が拡大されることが期待される。

ガイドラインのユーザーは誰か

ガイドラインは誰に対するものか明確にすべきである。JICA など官側職員用か、コンサルタント用か、先方政府用か。先方政府用か。特に JICA は支援する立場ということであれば、先方政府用に別途技術ガイドラインを作成するのも一考。

コンサルタントの役割の明確化

コンサルタントの役割は、IEE 実施、EIA の TOR 作成、現地コンサルタントの指導、内容チェックがおもな役割であるが、ガイドラインにどのように役割分担を行うか明記願いたい。一方では、限られた M/M でどこまで役割を果せるか疑問も残る。特に、大気、水質、など分析精度の確保も課題であり、モニタリングにも影響を及ぼす。

再委託実測費の予算及び人月の制約

開発調査のインフラ整備計画調査において環境配慮に与えられる人月は、通常数人月程度であり、十分ではない。また、水質・土壌・生物などの実測調査の再委託費には上限があるため、開発対象地域の広がり(場合によっては数 10ha 以上)に比較し、実際に行われる環境調査は極めて粗いものとなりがちである。例えば自然の季節性の顕著な国では、乾季と雨季の二期の観察と水質・大気の観測が必須だが、1 年を通じた実測期間が与えられることは少ない。ガイドラインの策定だけでなく実施に際しての十分な期間と予算配分が望まれる。

参考資料のアップデート

ガイドラインに参考として添付されているスクリーニング・スコーピングに役立てる参考資料、問題の事例、影響緩和策・改善策の事例、用語集が古い。アップデートが必要。

人権・ジェンダーをどう扱う

現行のガイドラインには、人権・ジェンダーの問題について該当項目がない。しかし、こうした問題は、相手国の内政／政治問題ともからみ、センサティブなものが多く、実際の実務と相容れないものがある。

社会配慮に関する内容が薄い

現行のガイドラインでは、大雑把な記載はあるものの、社会配慮に関する項目・内容が薄かった。(住民移転、文化遺産保護等)

社会配慮と団員のアサイン

現場では、往々にして環境社会配慮を一体として、両者を一人の団員に課することが通例になっているところがある。しかし、本来「環境」、「社会」配慮は専門性の上で分けて考えるべきであり、

調査の質・水準を低下させないためにもきちんと別々の団員をアサインすべきである。

以上