

JICAの環境社会配慮ガイドライン改訂

—プロセスとその効果—

原 科 幸 彦

はじめに

我が国の政府開発援助(ODA)実施の中心機関である国際協力事業団は、2003年10月から独立行政法人・国際協力機構(JICA)となった。ODAによる大規模プロジェクトでは、途上国現地で問題事例も発生している¹⁾²⁾。環境保全に対する国民意識の高まりや、外務省改革の要請もあり、JICAは2002年12月に環境社会配慮ガイドライン改訂委員会を設置し検討を開始し、同委員会は2003年10月に緒方貞子理事長に提言を提出した。この提言を踏まえ、JICAによるガイドライン改訂作業が進められ、2004年4月にガイドラインは改訂・施行された。

ガイドラインの改訂作業は、ODAに関わる多様なステークホルダーの参加のもと、極めて透明性の高い形で検討が進められた。その中心は上記の改訂委員会である。この委員会は、提言提出後はフォローアップ委員会と名を変え、ほぼ同じメンバー構成でJICAの改訂作業を見守り、ガイドライン改訂後も運用のための仕組み作りを助言している。JICAの環境社会配慮のシステムづくりでは、このように透明性の高いプロセスで外部の助言を受けている。その結果、国際的に見ても水準の高いシステムができた。本稿では、改訂ガイドラインの特徴は何か、これが作成されるに至ったプロセスの効果について考察する。

1. 国際協力における環境社会配慮

(1) JICAの国際協力事業

日本のODA援助額は世界のトップクラスである。1990年代には世界一の援助額だったが、現

在は米国に次ぎ世界の第2位、依然として高い水準の援助を行っている。2002年は93億ドル、日本円で1兆円強という巨額の援助であった。ただし、多くの援助国では無償資金協力が主体だが、日本は有償資金協力である借款が半分も占めるため、批判も受けている。借款の場合は、事業の経済性が重視されるため環境や社会への配慮が十分に行われない恐れが高くなるからである。だが、この問題は有償、無償に関わらない。多額の援助が行われる場合は、その意思決定過程が不透明であれば、不適正な使用が生じうる。透明性の高い形で、環境社会配慮がなされなければならない。

ODAの実施主体の中心はJICAだが、ODA総額の半分を占める円借款事業の大半は国際協力銀行(JBIC)が行っており、JBICの役割も重要である。JBICは1999年に日本輸出入銀行と海外経済協力基金(OECF)の合併により設立されたが、このため、その設立にあたり、環境社会配慮の徹底が求められた。そこで、2002年4月に新たに環境ガイドラインを制定し、2003年10月から施行した。JBICの新環境ガイドライン³⁾は、世界銀行に劣らない水準のものが作られた⁴⁾。

環境や社会への影響の大きな大規模事業の大半は、円借款により実施されることとなるためJBICの役割は重要だが、JBICは融資段階で関与し、個々の事業の上位計画という上流の意思決定は途上国政府が行う。この上流の意思決定を支援するのがJICAであり、マスタープラン作りや事業計画づくりなどで支援する。従って、融資前のこれらの段階での環境社会配慮が極めて重要となる。このため、JICAは1990年から「環境配慮ガイドライン」を導入し、20種類に及ぶ大規模

事業の開発調査の実施にあたっては、環境社会配慮を行うようにしてきた。

しかし、これらは、1993年の環境基本法制定後の環境配慮の推進という社会変化には対応できるものではなく、情報公開の進展や、外務省改革の要請などもあいまって、その見直しが必要となってきた。さらに、上述のように大規模事業のODA実施で密接な関係にある、開発金融機関のJBICが2002年に新環境ガイドラインを制定したことから、このガイドラインとの整合を図る必要性も生じた。また、JICAの協力事業は開発調査だけでなく、これを含め3つのスキームからなるため、これら全事業に対する環境社会配慮の整合性が求められるようになった。そこで、旧ガイドラインの改訂作業が始まった。

(2) JICA事業の3つのスキーム

JICAの国際協力事業は、かなり複雑である。そこで、改訂作業にあたり、多岐にわたる協力事業が改めて整理された。これら、開発調査、無償資金協力、技術協力プロジェクトの3スキームの概略を、以下に説明する(表-1)。

① 開発調査

これはダムや発電所、道路建設など大規模事業のための調査である。案件の発掘は外務省が担当するが、外務省はJICAの提言を参考にする。そして、JICAは準備段階では「開発調査」を行うことにより、途上国政府を支援する。

この時、JICAは、事業の枠組みを決める上位計画である当事国のマスタープラン調査(M/P)や、事業の実現可能性を調べるフィージビリティ調査(F/S)を行う。この協力の後、当事国の国内手続を経て事業の実施が決まると、当事国はJBICなどの資金協力機関に融資を申し込む。これ以降は、資金協力機関の責任で事業化が進む。従って、JICAは事業よりも上流の意思決定の段階で関与するわけである。

② 無償資金協力

無償資金協力自体は外務省の責任で実施されるが、JICAは外務省の意思決定をODAの専門技術者集団として支援する。このため、案件の発掘段階で支援するとともに、準備段階では「事前調

表-1 プロジェクトサイクル各段階の担当主体

プロジェクトサイクル	開発調査を前提とした資金協力	無償資金協力	技術協力プロジェクト
発掘(形成・選定)(Identification)プロジェクトを発掘	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)
準備(Preparation)経済・技術・制度・財政面の調査、環境影響調査	開発調査を通じてJICA	事前の調査を通じてJICA	JICA
審査(Appraisal)プロジェクトを経済・技術・制度・財政・環境面で評価	資金協力機関等	外務省	JICA
交渉(Negotiations)援助受け入れ国による最終検討、期間や条件の合意	資金協力機関等	外務省	JICA
承認(Approval)プロジェクト承認、合意文書への署名	資金協力機関等	外務省	JICA
実施・監督(Implementation and Supervision)貸付開始、プロジェクト実施、援助機関が監督	資金協力機関等	外務省(JICAは実施促進を担当)	JICA
評価(Ex-Post Evaluation)プロジェクトの完了と評価	資金協力機関等	プロジェクトの評価は外務省、基本設計調査の評価はJICA	JICA

注：JICA作成の資料(2003)を、原科が一部簡略化

査」という形で外務省の具体的な判断を支援する。

その後のプロセスは、外務省が進めるが、無償資金協力の事業が始まった段階で、専門技術者集団としての支援を行う。この段階では、事業実施の促進や、基本設計調査の評価を担当する。このように、JICAは、外務省が行う無償資金協力の意思決定に関わる部分での支援を行う。これらの事業もハードが中心だが、その規模は通常、有償資金協力事業のような大規模なものではない。

③ 技術協力プロジェクト

以上2スキームでは、事業実施主体は、JBICのような資金協力機関(開発調査)や、外務省(無償資金協力)だが、技術協力プロジェクトは全ての段階をJICAが担当する。

案件発掘そのものは外務省の責任で行うが、その判断はJICAの提言を参考とする。技術協力プ

プロジェクトとして行うものは、通常、事業規模自体は小さく、ソフトが中心である。これはJICAの技術力が発揮される分野で、途上国の行政官や企業、専門家等の研修や教育などを行う。人材育成は重要な領域であり、JICAの特徴でもある。

(3) JICA の使命と環境社会配慮

これら3つのスキームから分かるように、JICAには、国際協力における外務省の意思決定を専門技術者集団として支援する役割がある。とりわけ、ODAが真に途上国の人々に役立つように助言することが重要である。2003年10月の独立行政法人化以降は、JICAは行政から一歩離れた立場で、国民の視点からの助言をすることが、重要な使命だと言える。国際協力事業の実施にあたり、積極的な環境社会配慮が求められる所以である。初代理事長に、国連難民高等弁務官として人権問題で活躍した緒方貞子氏が就任したことで、環境影響とともに人権など社会影響への配慮が今後進展することが期待される。

3スキームのうち、環境や社会への影響が著しくなる可能性の大きなものは、有償資金協力につながる開発調査のスキームである。このため、従来のガイドラインは、開発調査のみを対象としてきた。しかし、一般的には、開発調査を必要とする比較的大規模な事業による影響が重大だとは言え、無償資金協力や技術協力プロジェクトの影響が常に無視できるものとは言えない。そこで、協力事業の種類に関わらず、環境社会配慮は統一的手続きで行うべきだという要請が高まってきた。

2. 改訂ガイドラインの仕組み

このような要請に答えるべく、JICAはガイドライン改訂作業に入った。JICAは2002年12月に環境社会配慮ガイドライン改訂委員会を設置し、2003年9月に提言はまとめられ、10月に緒方理事長に渡された。JICAは提言を踏まえ、ガイドラインの改訂作業を進め、2004年4月に改訂ガイドラインを制定、同時に施行した⁶⁾。

改訂ガイドラインは上記3スキームを対象とする。実際の手続きはスキームの特性により一部異なるが、大きな枠組みは同じである。環境社会配慮

の3スキームに共通するプロセスを図1に示した。

(1) 要請確認段階のスクリーニング

環境社会配慮のプロセスは環境アセスメントの手順に従う。JICAの仕組みでは、最初の案件要請の検討段階で、協力事業を環境や社会への影響度の見込みに応じて3つのカテゴリに分類する(図-1)。これが1回目のスクリーニングである。この要請確認段階のプロセス自体は、いずれのスキームも共通である。

要請確認段階のプロセスは同一だが、カテゴリ毎に環境社会配慮の手続きは異なる。図1左、カテゴリAは詳細なアセスを行い、中央のカテゴリBでは簡易アセス、右のカテゴリCは環境社会影響について特段の確認をする必要はない。このように、カテゴリにより環境社会配慮の仕方が大きく異なるため、スクリーニングは極めて重要である。1回目のスクリーニングでカテゴリAに分類された要請案件については、この段階で情報公開を行い外部の情報や意見を収集する。その上で、JICAは環境社会配慮の観点から意思決定し、外務省に提言を行う。この段階で活用できる情報は限られているが、特に重大な問題のある計画は、この段階でも中止の提言はありうる。

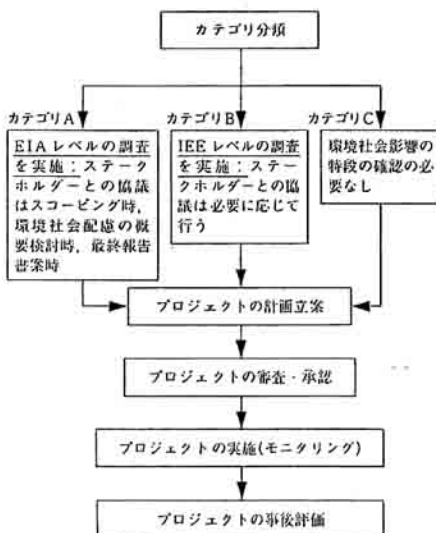


図1 JICAの環境社会配慮プロセス

要請案件の採択がなされると国際約束が交わされる。この後のプロセスは、3つのスキームにより異なる。カテゴリA案件が多いと考えられるのは、大規模事業を対象とする開発調査である。本稿では紙幅の都合から、開発調査のプロセスを略述する。他のスキームのプロセスについてはJICAのガイドラインを参照されたい⁵⁾。

(2) 開発調査

開発調査は、M/P段階で行うものと、事業が具体化したF/S段階で行うものがある。プロセス全体の流れは両者とも同じだが、用語が若干異なる。ここでは、M/Pの場合を中心に説明する。F/SでもカテゴリA案件はM/Pと同じ扱いだが、B案件では住民協議の扱いが異なる。

JICAは1回目のスクリーニングに基づき事前調査を行う。カテゴリA、Bの案件の調査は必ず環境社会配慮の専門家を調査団員に加える。事前調査で得た情報をもとに2回目のスクリーニングを行い、必要に応じてカテゴリ分類を変更する。

このカテゴリ分類に従い、予備的なスコーピングを行う。スコーピングは、アセスで検討する範囲を絞り込むためのもので、この結果を踏まえ、JICAは相手国政府と合意できた場合はS/W(調査の実施要領)に署名する。合意できない場合は保留とするが、この時、JICAの判断で協力事業の中止を外務省に提言できる。

JICAは、署名後速やかにS/Wと関連情報を公開し、本格調査の段階に入る。カテゴリA、Bの案件の本格調査は必ず環境社会配慮の専門家を調査団員に加える。まず、本格的なスコーピングを行う。住民協議が重要なので、この段階で1回目の住民協議が行われる。この後は、本格調査(アセス調査に相当)を実施するが、中間報告書(準備書に相当)ができた段階で第2回の住民協議を行い、さらに最終報告書案(評価書に相当)ができた段階でも第3回目の住民協議を行う。JICAは、これら多段階の検討を経た上で、最終報告書を作成し相手国政府に提出する。この最終報告書も公開されるが、完成後速やかにウェブサイト上、JICA図書館、現地事務所での情報公開を行う。

以上がM/P及びF/SのカテゴリA案件の場合

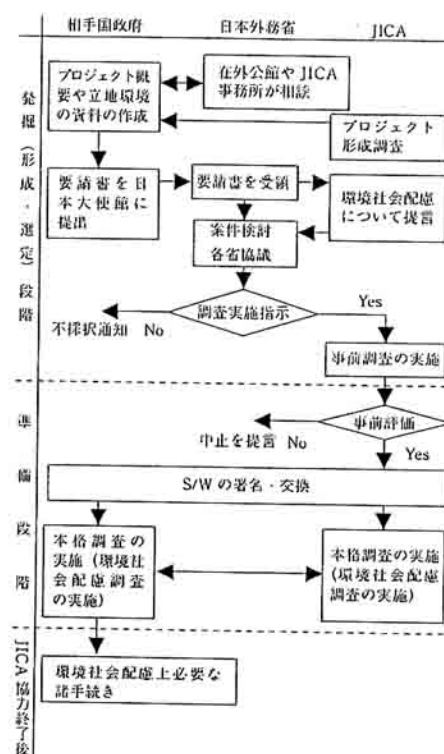


図2 開発調査の流れと関係主体の役割

である。F/SのB案件では、3回の住民協議に代えて相手国政府との協議を行うのが原則である。その代わり再度スクリーニングを行う。

3. 改訂ガイドラインの特徴

このように改訂ガイドラインでは、スクリーニングを丁寧に行い、重要な影響が生じそうな協力事業に関しては実効性の高い環境アセスメントを実施することとなった。個別に見ると多くの改善点があるが、主要なものは以下の7点である。

(1) 環境社会配慮の観点から外務省に提言

JICAは国民の立場から、環境・社会両面について十分な配慮ができるよう政府に対し意見を述べ、内容を公開することを明確にした。JICAは、環境社会配慮のため事業内容の変更だけでなく、時には事業の中止も提言することが明記された。

(2) JICAの行う全ての事業を対象

旧ガイドラインのように開発調査を対象にするだけでなく、無償資金協力と技術協力プロジェクトも含む、3スキーム全てを対象に統一的な手続を設けた。例外なく対象にすることは、JICA協力事業の政策の一貫性という点で重要である。

(3) スクリーニングによる環境アセスの実施
協力事業を影響の程度に応じて、その大きい順にA、B、Cの3段階に分類し、その分類に応じて必要な配慮を行う。Aの事業は必ず詳細な環境アセスメントを実施し、Bは簡易アセスを行う。しかし、必要に応じてカテゴリの見直しを行い、環境配慮を徹底する。このアセスは、代替案検討を義務付けた本来のアセスである。

(4) 3段階の住民協議(ステークホルダー協議)
環境アセスメントの実施においては、多様なステークホルダーの意味ある参加を確保する。このため、スコーピング段階、準備書段階、評価書段階の3段階での住民協議の実施を原則とする。これは世界銀行の2回の協議よりも多い、積極的な取り組みである。また、当事国の個別の状況を考慮して、地域住民が身の安全を保障されるような形で参加できるよう十分配慮する。

(5) 情報公開の推進
意味ある参加を確保するため情報公開を積極的に行う。国内でのJICA自身の情報公開の徹底は当然のことだが、これとともに、途上国でも情報公開が前提だということを予め伝え、現地での情報公開に努め、これを支援する。

(6) 戦略的環境アセスメント(SEA)の導入
可能なものには、事業よりも上位の計画段階や政策段階で環境配慮を行うためのSEAの考え方を積極的に適用する。JICAの事業においては、マスタープラン策定の支援などが対象となる。SEAの日本国内での導入は始まったばかりだが、意思決定の上流段階で支援を行うJICAの特性から、その積極的な導入が図られた。

(7) 実行体制の整備
以上を実行するための体制を整える。JICA内部に審査担当部局を設け、外部専門家の助言を得るため審査諮問機関を設置、ガイドライン遵守確保のために第三者的な組織も作る。これらの概要

は、次のようになる。

① 審査担当部局

環境社会配慮を担当する専門の部署を新たに設け、担当役員も設ける。2004年4月のガイドライン施行とともに、環境社会配慮審査室が設けられ、筆頭理事が担当役員となった。

② 審査諮問機関

環境社会配慮審査室の審査を支援する第三者性の高い機関として、外部の専門家からなる環境社会配慮の審査諮問機関を設置する。この機関は担当理事からアセス審査等に関する諮問を受け、専門的な立場からこれに答える。この機関の審査においては透明性を確保する。この機関は2004年9月からの活動を目指しており、その名称は「環境社会配慮審査会」となる模様。

③ 異議中立制度

ガイドラインの遵守を確保するため、異議中立制度を整備する。このため、2-3名の外部専門家からなる異議中立審議役を設け、異議中立を受付け、異議中立審議役は理事長直属と位置付け、事業部局だけでなく、審査室や審査諮問機関からも独立なものとする。異議中立制度も2004年9月の設置を目途に準備が進められている。

4. ガイドライン改訂作業——公共空間での議論

このような積極的な内容のガイドラインができたのは、改訂委員会の提言が積極的な内容だったからである。JBICの新環境ガイドラインも、新環境ガイドライン研究会における提言が積極的な内容となったため高い水準のものとなった⁴⁰⁾。JBICのガイドライン作成作業でも提言作成後はフォローアップ委員会が設けられ、提言の内容が反映されるよう作業が進められた⁴¹⁾。

JICAの改訂委員会でも積極的な提言が可能となったのは、委員会における検討のプロセスに依存する。筆者は、このような委員会で合理的で公正な判断を担保するためには、参加の5段階モデルのうち、レベル4「意味ある応答」の参加が必要だと考える⁴²⁾。これによって「公共空間での議論」が可能となる。

このためには、会議の場の設定、議論の公開、十分な情報提供の3点での配慮が必要だと考える。これが実現した最初の例は長野県中信地区における廃棄物処理施設の検討会議の事例である。これは田中康夫県政のもと実現した⁴³⁾。JICAの改訂委員会でも長野の先行例を参考に、公開性という点ではJBIC以上の場が形成された。

配慮すべき3点とは、以下の通りである。

(1) 会議の場の設定

メンバーは当該問題に関連する主要なステークホルダーは全て参加しなければならない。この委員会の場合、ODA関係の多様なステークホルダーである。このため、学識者だけでなく、外務省、農水省、経産省、国交省、環境省の各担当課長、ODA関連の主要NGO、コンサルタントという主要なステークホルダーが全て参加した。

しかし、公共空間での議論を行うためには人数の制約もある。経験則からは、十分な議論が可能となるのは20名程度までが限界である。そこで、一連の委員会の初めにメンバーの調整を行い、学識者5名、NGO6名、産業界等5名、行政6名の計22名が委員となった。

また、議長を誰が務めるかは重要な意味を持つ。議長の中立性を委員が認めれば一人の議長でも良いが、対立の大きな問題を審議する場合は、議長を設けなかったり、共同議長としたりする。この場合は2名の共同議長システムを取り、特定の立場の人間がリードしているというイメージが生じないよう配慮した。国際協力分野の専門家として東京大学の國島正彦教授、環境社会配慮分野の専門家として筆者が議長を務めた。

(2) 議論の公開

会議は毎回公開で傍聴席を十分準備した。このため、かなり広い会場が必要のため、会場は固定できなかった。これは十分な傍聴席を確保するため生じたことであり、この姿勢は評価できる。

だが、会議場で傍聴できない場合や、遠隔地で傍聴が困難な人もいる。遠隔地でも会議の内容が傍聴できるためには、テレビなどの放送を行うことも考えられる。そのような例は少ないが、長野県中信地区の事例では実現した⁴⁴⁾。JICAの委員

会では当初、インターネットによる放送が行われたが、経費の関係などから最初のうちだけとなった。

しかし、議事録をウェブサイト上で公開した。議事録は発言順に発言者名を明記したものを作成し、これをJICAのホームページ上で公表している。発言が公表されるため、言葉づかいなど表現上の修正は認めた。もちろん、発言の趣旨や具体的事実とは変えない範囲内での修正だが、これにより発言に抵抗感がなくなる。

(3) 十分な情報提供

議論に必要な情報もJICAや各省庁、NGOから極力提供してもらった。改訂委員会開始の当初は必ずしも積極的な情報提供とは言えない面もあった。しかし、議論を重ねるうちに、公開し難いとしていた情報も公開されるなど、委員会メンバーとJICA事務局や各省庁関係者との間の信頼感も生まれてきた。

このような事実情報は、文書だけでなく、関係者の証言によっても得られる。また、事実情報以外に、多様なステークホルダーの価値判断に依存する価値情報も重要である。そこで、これらの情報を得るために傍聴席からの発言も積極的に求めた。傍聴席には、代表としては選ばれなかったが関連する情報を有する重要な関係者が参加した。行政は各省の担当課長が委員を務めたが、課長補佐や室長などの部下が毎回、傍聴席に座り、NGOや産業界等からも毎回多数が参加した。

そこで、議論の論点に必要な情報を有する傍聴者には、かなり積極的に発言を求めることができた。この場合、共同議長システムであったことは発言者のバランスを取る上で効果的であった。分野の異なる2名の議長が、それぞれの立場から必要な情報を提供してくれるよう傍聴席に問いかけることができたからである。

このように、改訂委員会では、会議の場の設定、議論の公開、十分な情報提供の3条件が満たされた。これにより、「公共空間における議論」が可能となり、事実に基づいた建設的な議論がなされた。改訂委員会は2002年12月から2003年9月までに19回の委員会を開いた。月2回のペース

で、密度の高い審議が行われた。その結果、得られたのが改訂委員会の提言である⁹⁾。その成果は、上述のガイドラインの特徴として紹介した通りである。極めて先進的な提言がなされた。

JICAは提言を踏まえ、2003年10月から改訂案を作成し、この案に対し12月から2ヶ月間のパブリックコメント期間を設け、公開協議も数回行うなど、公衆意見の収集に努めた。これらの意見に応じて、改訂ガイドラインが作成された(<http://www.jica.go.jp>)。提言提出後、ガイドライン制定までの期間中、公衆意見に誠実に答えるとともに提言の内容ができるだけ実現されるよう、フォローアップ委員会による検討が行われた。フォローアップ委員会は提言内容という中身が明確であるため議長は一人とし、筆者が務めた。

おわりに

環境社会配慮ガイドラインの改訂により、積極的な対応が取られようとしているが、今後の運用が肝腎である。JICAは7月から改訂ガイドラインに基づく審査を開始する。このアセス審査の客観性・中立性を確保するため上述の環境社会配慮審査会を9月には設置し、運用する。

また、ガイドラインの遵守を確保することも不可欠である¹⁰⁾¹¹⁾。このために異議申立制度を設け、異議申立審議役が事業担当部局及び環境社会配慮審査室の両者から独立な立場で判断をする。9月の環境社会配慮審査会設置に続いて、異議申立制度も速やかに整備される予定である。

筆者が緒方理事長に提言をお渡しした時、国連で人権問題に取り組んで来られた理事長は、社会影響を配慮するのは当然のことと言われた。筆者のような環境研究者にとっては、自然環境だけでなく社会影響も同時に配慮することになったのは大きな前進だが、社会一般では緒方理事長のような感覚が普通なのかもしれない。

緒方理事長は現場主義の立場から、JICA職員 half は現場に配属するという構想を打ち出した。日本の本部に環境社会配慮の専門部署として、環境社会配慮審査室を設けるだけでなく、現場の担

当者にも責任を持たせる。JICAは事業部に審査主任を設けるとともに、在外事務所にも審査主任を設ける。

これらがうまく機能すれば、この先進的なガイドラインは我が国のODAを真に有効なものとするための大きな助けとなる。今後を期待したい¹²⁾。

(はらしな さちひこ)

参考文献

- 1) 国際環境 NGO・FOE-Japan 編(2002)途上国支援と環境ガイドライン。緑風出版、213pp.
- 2) 「環境・持続社会」研究センター(JACES) (2004)日本のODA「環境・人権・平和」JICAの環境社会配慮を考える。「環境・持続社会」研究センター、143pp.
- 3) 国際協力銀行(2002)環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン、22pp.
- 4) 原科幸彦(2003)国際協力銀行の新環境配慮ガイドライン。環境と公害、32(3)、34-39.
- 5) 国際協力機構(2004)JICA環境社会配慮ガイドライン。国際協力機構、34pp.
- 6) Harashina, Sachihiko(2003)Creation of New Environmental Guidelines of Japan Bank for International Cooperation(JBIC). The 23rd Annual Meeting of IAIA, Marrakech, Morocco, June 14-20, 2003.
- 7) 前田国史、原科幸彦、松本郁子、大村卓(2002)透明プロセスと環境社会配慮がこれからのモデルになる(新環境ガイドライン研究会座談会)。国際開発ジャーナル、(543)、22-25.
- 8) 原科幸彦(2002)環境アセスメントと合意形成。廃棄物学会誌、13(3)、151-159.
- 9) 国際協力銀行・新環境ガイドライン研究会(2002)国際協力銀行の統合環境ガイドラインに係る研究会提言。和文：26pp.、英文：39pp.
- 10) 財務省・環境社会配慮研究会(2003)環境社会配慮報告書「開発金融機関等の環境社会配慮実現のための組織・制度のあり方」について。地球・人間環境フォーラム、152pp.
- 11) 松本信雄(2003)被審住民が問う開発援助の責任～インスペクションと異議申立て～。築地出版、252pp.
- 12) Harashina, Sachihiko(2004)Creating More Advanced Environmental Guidelines of the Japan International Cooperation Agency(JICA). The 24th Annual Meeting of IAIA, Vancouver, Canada, April 24-30, 2004.