



JICA 環境社会配慮ガイドライン第6回フォローアップ委員会への意見

2004 年 4 月 13 日 メコン・ウォッチ 松本 悟

A. 無償資金協力審査ガイドライン(暫定版)との整合性について

外務省がパブリックコメントを求めている同ガイドラインと JICA ガイドラインを比較した場合、基本設計調査(B/D)における環境社会配慮に不整合がある。

無償資金協力審査ガイドラインでは、Ⅱ.審査の視点と手順 3. 案件実施の審査において、次のように記述している。

「なお、環境社会配慮について、基本設計調査において JICA のガイドラインに基づく環境社会配慮調査の結果として必要な手続き等(ステイクホルダーの同意取りつけ等)が提言された場合は、実施の決定にあたって外務省は JICA の提言に基づいた環境社会配慮の確保を確認する」

一方で JICA ガイドラインは、「JICA は、環境影響評価が実施されている場合又は本ガイドラインに基づいて開発調査がなされている場合であって、改めて環境社会配慮調査を行う必要のない場合、基本設計調査(B/D)を行う」としている。JICA ガイドラインは、無償資金協力審査ガイドラインで書かれているような「ステイクホルダーの同意取りつけ」といった重大な社会配慮を、B/D で実施することを想定していない。確かに、JICA ガイドラインは「環境影響評価等の結果及び予備調査等の結果を B/D に反映する」とあるが、ここで言う B/D はあくまで設計という限られた範囲と理解している。

B. 審査諮問機関への外部からの情報・意見提供について

JICA からの提案では、審査諮問機関へ外部から情報や意見を提供するルートが示されていない。遵守・不遵守には関わらないが、協力事業の審査に必要な情報・意見については、審査諮問機関も受け付けることができるようにしてはどうか。

C. 異議申し立て制度について

1. 参考資料の配布

JBIC の環境社会配慮ガイドラインにもとづく異議申し立て制度設置の際に、メコン・ウォッチ、FoE-Japan、JACSES、APEC モニターNGO ネットワークなどが連名で提出した提言を配布する(松本悟編『被害住民が問う開発援助の責任～インスペクションと異議申し立て～』築地書館、2003 年:付録)。

2. JICA の特性

融資機関である JBIC や MDBs と JICA の違いは何かを考え、それを制度に盛り込む必要がある。

第 1 に、調査の実施そのものが被害を及ぼさない場合は、少なくとも調査期間中は、不遵守に関わる問題を協力事業の改善につなげることが可能である。

→開発調査の最終報告書作成前、無償資金協力の事前の調査(基本設計調査)終了まで、技術協力プロジェクトは R/D 署名までが「引き返しが可能な時点(＝事業を中止できる)」と考えられる。

第 2 に、調査が終了した協力事業が不遵守だった場合でも、融資案件と違いその段階では必ずしも対象プロジェクトがすぐに実施されるわけではない。したがって、プロジェクトの実施を検討している当該国政府や資金協力に関与しようと考えているドナー(無償資金協力の日本の外務省を含む)に対して、調査の問題点を明らかにして伝え、場合によっては自ら調査のやり直しを検討できる(ラオスのトゥンビンダムにおける NORAD の例)。

→第 1 で挙げた「引き返しが可能な時点」を過ぎた場合も、少なくとも当該国政府や資金協力に関与しようと考えているドナー(外務省を含む)に対して、調査の問題点を伝える責務があると考えられる。

☆その一方で困難な課題も抱えている。

JICA の外務省への提言はガイドラインを遵守していたが、外務省の意思決定が環境社会配慮以外の留意事項に沿って行われ、結果として環境社会被害につながる可能性が高い場合は、このガイドラインの遵守メカニズムでは対応できない。しかも、現時点で外務省は自らの意思決定に対する異議申し立てを受け付けることを検討していない。これについては、私自身はパブリックコメントとして提出するつもりだが、本フォローアップ委員会でも議論が必要と考える。

3. JICA からの提案への意見

以下、FC.6-3 に沿って意見を述べる。

(1) 目的: 理事長には調査結果の報告だけでなく、不遵守状態の解消や環境社会問題の解決に向けた提言も含むべき。また、目的に JICA のアカウンタビリティとガイドライン遵守の確保を入れるべき。

(3) 対象案件: 意味を誤解されないか。「JICA がガイドラインを遵守しなかったことにより、協力事業そのものや、あるいは協力事業の対象となるプロジェクトの実施に伴って、重大な被害が生じている又は・・・」とした方がいいのではないか。

(4) 申立人の要件: やむを得ない場合の代理人は、当該国の住民以外も含むことを明記すべき。また、「・・・JICA の担当部署との対話を行うことが求められる」という点については、住民には担当部署がどこかわからないことや対話には相手の協力も必要であるため、住民には重荷となる。代案としては、「・・・懸念を JICA の現地事務所等に伝え、それに対する JICA の対応が適切ではないと判断したときに異議申し立てを行うことができる」としてはどうか。

(5) 異議申し立ての期間: 遵守の確保である以上、期間を短く切る合理性はない。2. JICA の特性で述

べた通り、「引き返しが可能な時点」とそうでない時点の両方を含むべきである。ただし、不遵守に関わる調査の限界は JICA が意思決定に関わる文書を保存する期間であると考えられる。したがって、協力事業実施中のすべての段階及び終了後関連する文書が保存されている期間を対象とすべきである。また、詳細設計調査を含むべきである。

なお、「引き返しが可能な時点」であるかどうかで対応が異なると考える。これは「(6) 手続き」にも関わってくる。①「引き返しが可能な時点」では、いわば『問題解決機能』を果たすことが可能である。これについては ADB の新アカウンタビリティメカニズムが参考になる。すなわち、住民等からの申し立てを受けて、まず適格要件を審議役が確認した上で、申し立て者の了解を得て、審査諮問機関に申し立てを移送する。②ただし、審査諮問機関の対応に不服の場合は、申し立て者は改めて審議役に差し戻すことができる。③「引き返しが不可能な時点」では、審査諮問機関による対応は困難であり、審議役が不遵守かどうかの調査を行って、その結果の報告と問題の未然防止や事態の改善に向けた提言を理事長に行う。④技術協力プロジェクトについてはモニタリング終了まで含むべきである。⑤詳細設計調査は、審査や本格調査がガイドラインに沿って適切に行われたかが問われるものであり、当然含むべきである。

2004 年度要請案件からとしているが、少なくとも 2003 年度までは旧ガイドラインをオペレーションに適用してきた。それぞれの時点でのガイドラインを遵守することは組織として当然の責務である。したがって、2003 年度以前の案件は、旧ガイドラインに基づく異議申し立てを受け付けるべきである。

(7) 申し立ての内容: ③については正確なプロジェクト名や概要はわからないことが多い。この項目は「どのようなプロジェクトか」(e.g. 想定される記述は○×川に橋をかけるプロジェクト)で十分である。⑧については JICA の遵守を問うこととは何の関係もなく必要ない。

(9) 情報公開: 異議申し立て手続きのプロセスに則して細かく情報公開の方法を記述すべきである (JBIC への NGO 提言を参照)。

(11) 事務局: 他機関の類似の制度においては、異議申し立てを受け付ける部署の独立性が極めて重要だと認識されている。審査に責任を持つ環境社会配慮審査室が、その審査が不適切だったという申し立てを扱う事務局を担うことは、制度的に問題であるし、対外的な信頼を損なう恐れがある。

4. JICA からの提案に欠けている主な項目 (JBIC への NGO 提言を参照)

- ① 審議役の権限
- ② 審議役のもとで実際の調査を担う調査員の雇用
- ③ 申し立ての言語
- ④ 異議申し立ての結果を政策改善に結びつけるメカニズム
- ⑤ 理事長に提出した提言の実施状況に関する審議役によるモニタリング
- ⑥ 申し立て者への嫌がらせ防止

以上