

異議申し立て機関についての論点

—IFC, MIGA/CAO (国際金融公社及び多国間投資保証機関の
遵守アドバイザー・オンブズマン) の事例から—

国際環境 NGO FoE Japan

松本 郁子

● CAO のこれまでの案件の受け付け状況

- ・ CAO が 1999 年に設置され、2000 年 4 月に活動を始めてから 1 年半で CAO へのレターは 30 件。正式なオンブズマンへの申し立ては 9 件。うち、2 件はすでに手続きが終了している (2001 年 9 月時点)。
- ・ 世界銀行のパネルが 8 年間で 25 件、アジア開発銀行が 6 年間で 3 件であるのに比べると、申し立て件数が非常に多いことが分かる。
- ・ CAO が設置されて 2 年しか経っていないということもあり、オンブズマンによる最終的な仲裁のプロセスまで進んだ案件は、これまでのところ 1 件のみ。
- ・ 機関の設置から間もないため、CAO の最終的な評価を行うには、今後引き続き案件等の経緯をモニタリングしていく必要がある。

● CAO の利点と課題

1. 利点

- 1) 被害を受けている (受けようとしている) 人が申し立てを行いやすい。
 - ・ 政策の遵守に関係なく、IFC, MIGA の支援する事業による社会環境影響の問題を申し立てることができる。
 - ・ 申し立て者はプロジェクトのどの時点であっても申し立てを行うことができる
- 2) 理事会による承認がなくても、独自に現地調査や仲裁を行うことができる。
- 3) 合意事項や提案についてのモニタリングやフォローアップまで責任を持って行う。
- 4) 個別案件だけでなく、IFC, MIGA のオペレーション全体の問題についても最終報告書で総裁に提案を行うことができる。

2. 課題

- 1) 途中のプロセスが不透明
- 2) プロセスに非常に長い時間を要する
- 3) 最終報告書は公開されるが時間がかかり、最終的な合意事項が公開されないこともありうる。

● 異議申し立て機関を考える時の論点

1. 目的

CAO のオンブズマンは、これまでの世界銀行やアジア開発銀行などのパネルと異なり、個別プロジェクトについての政策への遵守ではなく、IFC や MIGA の融資あるいは保証が行われる（行われた）事業に伴う、社会環境影響についての問題解決を主な目的としている。現在、IFC、MIGA の事業だけでなく、同じ世界銀行グループの IDA（国際開発協会）、IBRD（国際復興開発銀行）への適用も検討されている。

全ての問題を解決することはできないが、相互に納得のいくかたちでの解決策を導き出すというアプローチをとっている。よって、過去にどのようなことが起こったかということよりも、むしろ、今後どうしていくのかということに重点を置いている。問題を把握し、実現可能な改善に向けての行動を提案し、過ちを指摘することよりも問題を解決するために必要な組織的な問題などを指摘していく。

問題解決を目指す機能であるため、事前調査や事業者及び IFC、MIGA、申し立て者間での協議等のプロセスにおいて、関係者が互いに満足の行く結果が導き出された場合や、オンブズマンとしての介入が適切でないと判断された場合には、オンブズマンの手続きはそこで終了される。

*これまでの案件が本当の問題解決に繋がっているのかどうかを判断するには、改善策や合意事項の実施状況を今後確認していく必要がある。

2. 組織

1) 事務局の独立性

CAO は総裁直属の機関で、マネジメントから独立している。CAO の事務所は IFC のビル内に設置されているが、IFC のマネジメントから独立性を保ち、他の IFC スタッフが自由に出入りすることができないようにロックされている。CAO の予算は、IFC（80%）および MIGA（20%）によって賄われているが、理事会で独立した決済が行われている。オンブズマンの仲裁にかかった費用は、できる限り事業者に負担してもらうようにしている。

2) 専門職員及び事務局スタッフ

CAO の代表は公募し、民間セクターや NGO で構成されるパネルによって選出された。常勤のシニアスペシャリスト 2 名と事務局スタッフ 4 名のほかに、オンブズマン、遵守の役割を実行していくためのコンサルタントの雇用や、セーフガード政策の見直しのための特別チームが結成され、そのためのスタッフやコンサルタント等が雇用されている。今後、拡大するオンブズマンの役割、新しく始まる遵守監視の役割をになっていくために、常勤スタッフをさらに増員する予定。CAO 事務局のスタッフは CAO によって雇用され、コンサルタントや専門家は、世界銀行グループの外部から CAO によって直接採用される。

3. 申し立て受理の要件

CAO では世界銀行やアジア開発銀行のパネルに比べて、比較的申し立て受理の要件に関して柔軟な対応が取られてきている。

1)対象案件

IFC や MIGA の融資、保証した、あるいはしようとしているプロジェクトの社会環境影響についての問題であれば、世界銀行の独立審査パネルのように社会環境影響が自らの政策に従わなかったことと関係していることを示す必要はない。世界銀行のパネルでは、世銀の政策を熟知していなければならないが、CAO においては融資や保証に伴う社会環境問題であればすべて申し立ての対象とすることができる。

2)申し立て者の要件

IFC あるいは MIGA のプロジェクトによって直接に社会環境影響を受けている、あるいは受けることになる住民でなくても、彼らを代表しているという明確な証拠を示せば、申し立てをすることができる。申し立て者がプロジェクトサイトに居住していない場合は、できる限りプロジェクトサイトで活動するグループと一緒に申し立てを行わなければならないとしているが、申し立て者の要件については、できる限り柔軟に対応している。

3)タイミング

申し立て者はプロジェクトのどの局面においても申し立てを行うことができるが、IFC、MIGA が問題解決に向けて第三者に対応の変更を迫ることができるのは、IFC、MIGA がプロジェクトに関わっている期間中、つまり返済期間が終了するまでである。

4)受付形態

申し立ての受付は文書で提出されなければならないが、郵送、ファクシミリ、電子メール、CAO 事務所への持参等、どのような方法でも受け付ける。必要な情報が十分に明確に記入されていなくても、CAO は申し立てが行われるために必要な情報を追加で求め、できるだけ申し立てを行いやすいように支援を行う。

5) 申し立てを行いやすくするために

IFC、MIGA の融資、保証案件によって、社会環境影響を受ける（受けることになる）人々が、CAO の機能を活用しやすくするために、CAO の役割について広く広報を行うとしている。また、なるべく申請をしやすくするために、CAO で申請についてのアドバイス等を行っている。

4. 手続き

1) 現地調査、提案内容についての理事会からの独立

オンブズマンによる現地調査や提案、仲裁は、影響住民や事業者、IFC、MIGA のマネジメントとの間で直接にやり取りが行われるため、世銀のパネルで起こっているような理事による政治的な介入を避けることができる。仲裁内容などは、場合によっては最終報告の時点まで総裁に報告しなくてもプロセスを進めることができる。

2) 情報公開とプロセスの透明性の確保

オンブズマンは個別案件への対応について総裁への報告義務を負うが、理事会に対しては要請に応じて対応することになっている。年次報告書は理事会に提出される。

和解や調停のプロセスは、より自由で率直な意見交換を促し問題解決に向けてのプロセスをスムーズに運ぶために、その途中での情報公開は行われませんが、最終報告書には関係者間の最終的な合意事項も公開されることになっている。しかし、最終的な合意事項の公開に関しては各関係者による合意が必要であり、合意事項の遵守を確保するための方法であるとされている情報公開がなされない可能性がある。

一方、仲裁はその手続きをスムーズに行うために一定の守秘義務の元に進められるために、総裁の判断に問題がある場合や CAO の対応に問題がある時に、そのプロセスにおけるチェック機能が働かないとの指摘もある。オンブズマンによる提案や問題解決に向けての合意事項等は最終報告書として公開されることになっているが、これまで 2 年間これらの途中経過についてのプロセスは全く公開されておらず、プロセスの不透明性についての問題が指摘されている。

また、予備調査の結果は申し立者にコピーが渡されることになっているが、ペルーのヤナコッチャ鉱山開発事業に関しては申し立者である国際 NGO にコピーが渡されておらず、ここでも手続きの不透明性が指摘されている。

3) 問題解決にかかる時間

申し立ての受け取り確認 (5 日以内)、正式な受理 (15 日以内)、予備調査と更に調査を進めるかどうかについての意思決定 (30 日以内) については、そのタイムスケジュールが明らかにされているが、それ以降のプロセスについてはタイムスケジュールが明確にされていない。しかも、仲裁案件はそのプロセスが途中で公開されることもないため、現在申し立て案件がどのような状態にあるのかが非常に不透明であるとの指摘がある。

4) 申し立て期間中のプロジェクトの中止

オンブズマンによる調停の手続きに非常に時間がかかっても、オンブズマンの手続きにおいて事業を中止する権限はない。ペルーのヤナコッチャ鉱山開発事業に関しては、最初に申し立てが行われてから、調停の目処が付くまでに 2 年近くかかっている。そのため、問題がすでに発生しているにも関わらず、CAO による問題の把握や問題解決の方法の提示に時間がかかり、申し立て期間中に事業に伴う社会環境影響をさらに拡大することに繋がって

しまい、その間のプロセスや調査内容が明らかにされないまま事業が進められたために、申し立て者の不満が募ることになった。

5) 勧告のモニタリング及びフォローアップ

世界銀行の独立審査パネルにおいては、パネルの勧告についてのフォローアップ体制の不十分さが指摘され、勧告が問題解決にどこまで貢献しているのかについての課題が挙げられている。CAOは2年間の活動の中で、そのモニタリング機能がどこまで適切に発揮できるか評価を行うのに十分な期間が経過しているとはいえないが、世界銀行の独立審査パネルにおけるフォローアップ体制の問題を解決する手段として、CAO自身が関係者間での合意事項が適切に実施されることを確保するために、レビュー及びモニタリングを行うことになっている。CAOはIFCやMIGAのスタッフ、関係機関などに、合意事項が実施されているかどうかについてモニタリングを行うための支援を求めることができる。

6) オペレーションへの勧告

オンブズマンは、個別案件についての提案事項だけでなく、個別案件から明らかになってきたオペレーション全体の問題に関しても、総裁への最終報告書の中で提案を行うことができる。この提案の実行に強制力はないが、CAOは総裁へのこの提案が実施されているかどうかについてもモニタリングを行う。

7) セーフガード政策の見直し

IFCのセーフガード政策の見直しは、CAOのアドバイザー機能としてCAOがコンサルタントを雇用し見直しの作業を行なった。この見直しは非常に透明なプロセスで、ステイクホルダーとの十分なコンサルテーションをもとに行なわれたと、その評価は非常に高かった。