

## JICA 環境社会配慮ガイドライン第六回改定委員会議題

平成十五年四月二十四日（木曜日）

午後二時開議

JICA 国際協力総合研修所 国際会議場（新宿区市ヶ谷）

出席委員（敬称省略）

共同議長／委員	國島 正彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
共同議長／委員	原科 幸彦	東京工業大学総合理工学研究科教授
ビューロー／委員	片山 徹	社団法人海外環境協力センター専務理事
ビューロー／委員	川村 暁雄	APEC モニターNGO ネットワーク
ビューロー／委員	山田 彰	外務省経済協力局無償資金協力課長
委員	森嶋 彰	広島修道大学人間環境学部教授
委員	澤井 克紀	国際協力銀行環境審査室環境2班課長
委員	作本 直行	アジア経済研究所主任研究員
委員	氏家 寿之	社団法人海外コンサルティング企業協会 環境部会代表
委員	高橋 清貴	日本国際ボランティアセンター
委員	石田 恭子	環境・持続社会研究センター
委員	西井 和裕	フィリピン情報センター・ナゴヤ
委員	松本 郁子	FoE Japan
委員	松本 悟	メコン・ウォッチ
委員	木下 良智	農林水産省総合食料局国際協力課長
委員	櫻井 繁樹	経済産業省貿易経済協力局技術協力課長
委員	藤森 祥弘	国土交通省総合政策局国際建設課
委員	小川 晃範	環境省地球環境局環境協力室長
委員	田中 研一	国際協力事業団 国際協力専門員
	深田 博史	国際協力事業団 企画・評価部長
	富本 幾文	国際協力事業団 企画・評価次長
ビューロー	鈴木 規子	国際協力事業団 企画・評価部環境女性課長

欠席委員

委員	吉田 恒昭	拓殖大学国際開発学部教授
委員	村山 武彦	早稲田大学理工学部複合領域教授
委員	沼田 幹男	外務省経済協力局技術協力課長
委員	河野 章	外務省経済協力局国別開発協力課長
委員	稲葉 一雄	国土交通省総合政策局国際業務課長

-----◇-----

○ **國島共同議長** それでは、定刻を少し過ぎましたので、第 6 回の JICA 環境社会配慮ガイドライン改定委員会を始めさせていただきます。委員の皆様には、お忙しいところご参加頂きまして誠に有難うございます。前からご案内しておりましたように、今日これから約 3 時間、第 6 回ということで、引き続き明日の午前中 9 時 30 分から 3 時間、連続して審議をさせていただきますので、よろしくお願い致します。本日の第 6 回は、共同議長を國島と原科委員で引き受けておりますが、本日は私が議事進行を司らせていただきますので、よろしくお願い致します。

それでは、最初に前回の第 5 回改定委員会以降の事務報告と、資料の確認等を鈴木さんからお願い致します。

-----◇-----

○ **事務局 鈴木（以下 鈴木）** それでは、まず資料の確認をさせていただきます。表紙に「JICA 環境社会配慮ガイドライン第 6、7 回改定委員会」と書いております資料が 1 セット。その次に参考資料と致しまして、「環境社会ガイドライン改定委員会への提言」は、参考資料 1 でございます。参考資料 2 が、「社会・経済インフラ整備計画、農業開発に係る環境配慮ガイドライン改定に係るプロジェクト研究 報告書（案）第 4 章のみ抜粋」でございます。参考資料 3 は、「コスタ・リカ国テンピスケ川中流域農業総合開発計画調査に関する追加資料」でございます。参考資料 4、「フィリピン国特定地方都市洪水防御計画調査に係る補足説明」。参考資料 5、「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（財）海外コンサルティング企業協会」。これは、前回お配りしたものを、再度配布しております。あわせまして、本日新しく 3 種類の資料をお配りしておりますので、ご確認下さい。1 つが、「ガイドラインにおける人権の位置づけについての意見書（案）」 川村委員、大橋さん、藤本さんとお名前が出ております。これを参考資料 6 とさせていただきますと思います。よろしいでしょうか。次の資料に参ります。「他機関での先進的取り組みーUSAID の例」。これは JACSES の石田委員より頂いております。これを参考資料 7 とさせていただきます。もう 1 枚は、右に参考資料 8 と手書きで入れておりますが、「JICA 環境社会配慮ガイドライン第 5 回改定委員会 『基本方針』と『目的』に関する意見」。松本委員と川村委員から前回お配り頂いたものを、再度配布致しました。以上が資料の確認でございます。もし、お手元に無い方がいらっしゃいましたら、事務局よりお配り致します。

次に事務報告に移りたいと思います。お手元の「改定委員会」と書いてあります資料の 1 ページ目をめくって頂きますと、こちらに事務報告が書き記してあります。まず 1 つめに、新しい委員の紹介をさせていただきます。人事異動に伴いまして、2 名委員が代わっております。お一人目が、国土交通省 国際協力課長の甲斐課長が 4 月 1 日付で異動のため、後任に稲葉国際業務課長が就任されております。本日は藤森委員がご出席されており、ご欠席でございます。国土交通省の方が 1 名代わられております。もう 1 名が、

外務省 無償資金協力課長 小原委員が同じく 4 月 1 日付でイ異動の為、後任として山田課長によりしくお願い致します。以上 2 名が人事異動でお代わりになられた委員でございます。

次に事務報告と致しまして、ご提案がございました。環境省の小川委員より、「自然環境分野の配慮」について、自然環境研究センターの臼井様に、自然環境分野のご説明を頂いてはどうかというご提案がございました。後程ビューローの報告は、國島共同議長よりお話があると思いますが、今回の委員会でご説明を頂くということになっております。

3 点目。戦略的環境アセスメントにつきまして、松本委員と川村委員より、一度原科共同議長からこの件について、ご説明受けてはいかがかというご提案がございました。また、いつ、どのようにするかということは、この後でご説明したいと思っております。

4 点目は、プロジェクト研究報告書でございます。先程、参考資料 2 としてお配りしておりますが、この中第 4 章に、ガイドラインの見直しにあたっての提言部分というものがございます。その部分について、当時この研究に携わった方にご説明を受けてはどうかというご提案が、松本委員、川村委員よりございました。本日資料をお配り致しております。

最後に、前回からの保留事項に対する回答ということで、「コスタ・リカ国テンピスケ川中流域農業総合開発計画調査」、「フィリピン国オルモック市洪水対策事業計画」の 2 つに対して宿題がございましたので、これについて簡単に JICA よりご説明をしたいと思います。よろしいでしょうか。それでは、「コスタ・リカ国テンピスケ川」の件から、事業部より簡単にご説明をお願い致します。

- **事務局 神 (以下 神)** わかりました。農林水産開発調査部の神でございます。参考資料 3 として、お配り致しました資料にそってご説明致します。前回の案件のご説明の中で、こちら側として説明が不十分だった点、あるいはご質問への回答を保留にしていた点を中心に資料を作成しております。

まず 1 点目につきましては、代替案の検討でございます。前回配布致しました資料(参照：第三回改定委員会「資料を見る」/コスタ・リカ国テンピスケ川中流域農業総合開発計画調査 PDF ファイル)の 87 ページ。これは、今回配布しております参考資料 3 の最後のページに添付しております。この 87 ページの上にかかれております、8 つの代替案の比較検討の基準が何であるかという点でございます。これに関しまして、報告書のファイナルレポートの 4 章にあたります部分のコピーを、この参考資料 3 に付けております。実際には、4 章の開発の基本方針というのが、ページをめくって頂まして、4-1 から始まっており、この 4-6 から 4-9 ページまでに、8 つの代替案についての検討内容が具体的に書かれております。例えば 4-6 ページですと、最初にあるのが、「ラ・クエバダム」についてです。この計画概要を示した後、問題点として、水没地域にある保護区やハイウェイ、家屋についての具体的な環境影響物の特定を行った後、経済性を

積算しております。こういった形で、経済性につきましては、経済効率が十分確保出来ないものについては、あえて積算をしていないものもございます。ダムの影響が大きいということと、事業効率を比較した時、ダムの方が効率が悪いということから、ポンプ場案と地下水案を採用しております。更に環境影響物の特定につきましては、この段階で実施されておりました、初期環境調査の結果に基づいて比較をしております。

2点目の河川流量維持の方策及び既得水利権の再配分について、計画の当初より灌漑用水量の不足が認められておりましたので、限られた用水をどう配分するかというのが、今回の調査の主要なテーマとなっております。その流れにつきましては、お配りした参考資料5ページに絵が描いてありますので、そちらをご覧になりながら、説明を聞いて頂ければと思います。

まず、本調査の対象地域でありますテンピスケ川では、乾期の平均流量が  $9.16 \text{ m}^3/\text{s}$  に対して、水利権として  $10.21 \text{ m}^3/\text{s}$  が設定されているために、2年に1度、40日に亘って流量がなくなるという状況が生じております。この調査に平行して、コスタ・リカ側が事業を行っております、アレナル・テンピスケの第Ⅲ期事業において、現在テンピスケ川から取水し、灌漑している  $1000\text{ha}$  が、別水源の灌漑用地として整備されることとなります。これにともなって、 $6.0 \text{ m}^3/\text{s}$  の水利権が環境エネルギー省に返還されるということになっております。

この計画をふまえて、開発調査で提案した事業内容というものは、新規の灌漑水量を  $3.0 \text{ m}^3/\text{s}$  とし、河川維持流量を  $1.5 \text{ m}^3/\text{s}$  というように設定しております。そうしますと平均流量に致しましては、取水量を平均流量と比べると、下回っておりますが、実際には渇水年というものが生じますので、その渇水年には本計画の  $3.0 \text{ m}^3/\text{s}$  の水を全量取水することは、不可能になると考えております。このため、他の水利権（既存の水利権）と協調しながら取水量を減じる必要があります。さらに、この本計画で提案しております、水源量  $3.0 \text{ m}^3/\text{s}$  に対しましても、具体的にどのように調整するのかということをご報告書の中で書いております。それには、カウンターパートの指導が非常に重要です。その経費を計画に計上しております。

続きまして、3点目の事業の維持管理費でございます。お配りした参考資料2の2ページになります。事業の維持管理費の環境保全費について、カウンターパートが2次事業でどの程度の経費を負担しているのかということについての情報が集められているのかというご質問でした。本調査においては、先行して行われました、アレナル・テンピスケの第Ⅰ期、第Ⅱ期の事業につきまして、実施の分析をおこなって、維持管理費を設定しております。特に環境保全費に対しましては、環境面の政策が遅れ気味であるという状況がございましたので、これをふまえて必要な対策を組み込んでおります。この環境保全費についての金額は、Ⅰ期・Ⅱ期事業に比べて増えておりますが、カウンターパートの関係機関と十分な協議を行っておりますので、先方として負担可能と考えております。

その他、事業維持管理の面では、農家の営農収支分析や農家家計分析なども行っており、さらに資金源についても調査の中で何回か確認をしております。最終的にはコスト・リカ側が自己資金で実現するという方針を示しております。

続きまして参考資料3の3ページ、事業の各段階での検討項目及びその効果でございます。まず1点目として、案件検討。採択前の段階で行われた検討ですが、先方要請がインフラストラクチャーの整備として出されたことに対して、環境面の情報が不十分であったために、追加情報を求めております。これに対して、先方から「環境影響を極力排除した計画を希望する」という回答と関連資料の提出がありました。これを事前調査の方針に反映させております。

採択後、事前調査におきましては前回もご説明致しましたとおり、環境担当団員を2名含めております。

その結果、事前調査終了後に調査結果として報告されている内容として、スクリーニングを行った結果「開発行為の内容を踏まえて、各影響要因と影響要素の検討が必要である」と判断したことと、先行しておりますI期・II期事業では、適切な対策が取られたとは言い難いため、EIAについて関係当局との十分な協議が必要と指摘しております。

これをふまえて、本格調査の団員構成を決定致しました。団員につきましては、前回もご説明致しましたとおり、環境関連、自然環境の団員が参加しております。

本格調査のフェーズ1の終了時、既存の計画を見直して概定計画を作るというのですが、この段階で先方政府の要望もありましたので、ダム案が中心となった概定計画が策定されております。これにつきまして、作業監理委員会の中で他の案も十分に検討するという方針を確認して、その後の調査に臨んでおります。

さらに、本格調査のフェーズ2の開始時点では、初期環境調査の審査の結果が出ましたので、これに基づいてEIAを行う場合には、1、2年を要するという非常に大規模な調査を行わなければならないということが判明致しました。さらに代替案につきましても、先程ご説明したとおり、ダムについては事業効率が著しく悪いということが明らかになっております。

これらを踏まえまして、フェーズ2の調査を行いました。中間の段階で先方が「ダム案を中長期案として残したい」という要望を持っておりましたので、これに対して作業監理委員会の中で検討し、実現性のない中長期案を残すことは適当ではないという判断をしております。

これらを踏まえてさらに後半の調査に臨みまして、最終的には住民公聴会ですとか、農家代表による検討会を通じて、話し合いを重ねた結果、農民の方が現実的なポンプ案を受け入れました。最終的に、ポンプ案と地下水案に落ち着いております。

これらの中から得られる教訓として最後に2点挙げております。1点が、先方からの要望を踏まえつつも、複数の代替案を検討して最適と思われる案を選ぶことが重要である。2点目としまして、代替案選定の過程で、公聴会等で実際の受益者の意見を重視し、

十分な時間をかけて合意形成を行うことが重要であるというように考えております。以上です。

- **國島共同議長** ありがとうございます。ここで一旦区切りまして、この件に関して前回ご質問された方がいらっしゃいましたので、何かご質問でもコメントでもお願い致します。どうぞ。
- **藤森委員** 国土交通省の藤森でございます。詳細なご説明をありがとうございます。1点だけ確認させて頂きたいのですが、参考資料5ページの図がございまして、最終的にアレナル・テンピスケ第Ⅲ期事業が終わったあとには、河川維持流量が1.5 m<sup>3</sup>/sを確保できるということを前提に報告が出来上がっているということでしょうか。ということで、表流水は無くならないという理解でよろしいのでしょうか。もしも表流水が無くなるようなこととございますと、地域の水環境、それから全体的な植物生態等に大きな影響を与えるということになりますので、これは1.5 m<sup>3</sup>/sを確保できる理解でよろしいのでしょうか。以上です。
- **國島共同議長** どうぞ。
- **神** はい。乾期の平均流量に基づけば、1.5 m<sup>3</sup>/sは確保出来ますが、その年々によって流量が変わりますので、その場合には河川の維持流量と既得の水利権と今回提案している取水を全て合わせますと、全体の流量は確保出来ないと考えております。そのために、基本として河川の維持流量を1.5 m<sup>3</sup>/s確保し、さらに水利権と貯水量を調整するべしという提案をしております。
- **藤森委員** 1点だけ極めて技術的なことですが、維持流量は何故必要なものとお考えですか。そのあたりを確認させて頂きたいのですが、基本的なことなのですが、どうも理解が我々と違うような気がします。以上です。
- **神** 維持流量については確保するというので、この計画は作っております。
- **藤森委員** ということは、維持流量は確保されるわけですね。表流水はなくならないということですね。
- **神** はい。そのような計画を作っております。
- **藤森委員** ありがとうございます。
- **國島共同議長** 他に何かございますか。よろしいですか。それでは、もう1つのフィリピンの件をお願い致します。
- **鈴木** それでは、もう1つ宿題が出ておりました「フィリピン国特定地方都市洪水防御計画調査に係る補足説明」ということで、参考資料4に基づき社会開発調査部長よりご説明させて頂きます。
- **事務局 岡崎** 社会開発調査部の岡崎です。前回、口頭でご説明させて頂きましたところを今回は資料で補足説明ということで提出させて頂きました。若干おさらいということで、簡単にページごとにご説明させて頂きます（参考資料4）。

この計画は、1991年の台風「ウーリン」により8,000人の死者を出したオルモック

市の災害に端を発しています。その災害ということに対して、1992～1994年に開発調査、1995年に事業の要請が出て、1997～2000年にかけて無償資金協力事業によって工事が実施されたという流れになっています。

調査の目的は、地方中核都市、13都市に係わる中小河川のインベントリー作り、そのうち4都市に係わるマスタープラン策定、さらに緊急性の高い2都市についてフィージビリティ調査の実施でございます。その2都市の中の1つが、オルモックの洪水防御計画ということです。

2ページ目です。マスタープラン策定におきましては、1991年の洪水流量として50年確率を前提として計画をしました。前回ご指摘のところでは、どのような代替案を含めて検討されたかということだったかと思えます。ここの(1)で述べておりますところは、比較的短い河川ですので、降った雨をいかに海に流すかということで、通常の日本の河川改修ということをベースにして合理的且つ経済的な最適案を選定しました。それは(2)に書いてあります技術的な点を踏まえて、検討しました。

さらに(3)です。アニラオ川とマルバサッグ川それぞれの特異な点もございしますが、この中でアニラオ川については中流部に湾曲した不自然な線形がございましたので、河川の線形を直しました。また狭窄部があり、その部分で大災害が起きたということもありますので、狭窄部のところを、その後に洪水発生しないような対策を施したということです。マルバサッグ川のところに①、②、③と書いてあります。これが洪水対策に対しての代替案ということで、①河道改修、②遊水池の設置、③放水路の開削という3点であります。オルモック市の遊水池・放水路については、必ずしも適当な土地がないということで、①を選んだというのがこの計画の中での考え方だということになっていきます。

それから3ページ3番ですが、住民移転に対して。1991年の災害で8,000人規模の死者を出した人々は、その河川敷に住んでおりましたインフォーマルセトラーという人達でございました。かなりの住民が流されてしまったということで、その後は危険地域に指定しており、住民がそこにたくさん定住しているということは計画段階ではなかったということです。そして、住民移転対象としては200戸というように調査段階では見ております。そして、その後の実施の段階に近い基本設計で365戸。その1戸あたりにインフォーマルセトラーがおりました関係で、実際は移転補償として関係する所帯は767戸というように、数字として膨らんでいるというのが実態でした。住民にとっては、とにかく1991年の洪水被害がまた起きないようにということが最大の願いであり、コンセンサスでありましたので、移転に対して大きな支障はなかったということです。さらに4ページ。(3)でございします。可能な限り住民移転が生じないような設計を施するため、台形断面の法勾配を、通常1:2をこの場合1:0.5ということで、住民移転戸数を出来るだけ減らすということも検討しました。

「4.事業規模」につきましては、前回ご説明申し上げました。マスタープランのとこ

ろでは、50年確率。フィージビリティ調査の段階では、20年確率ということでご提案させて頂きました。事業実施段階に、もう1度事業規模については再検討したほうがいいのではないかとということで、無償資金協力事業の段階では結論から申し上げますと、50年確率の施設規模ということで実施されました。これはフィージビリティ調査とマスタープラン調査の事業費の差が大きいということで、その事業規模に決定したということになっているのではないかと思います。概略ですが、以上でございます。

- **國島共同議長** どうもありがとうございました。こちらの件につきまして、何かご質問ございますか。田中委員どうぞ。
- **田中委員** 専門員の田中と申します。このオルモックの案件に技術審査の立場で参加されました、渡辺専門員からコメントを頂いております。本日ご都合がつかないということで代わりにご紹介させていただきます。渡辺専門員が現地に行かれ、現状をご覧になった時、これはやはり歴史的な状況を考える必要があると非常に痛感されたそうです。その歴史と申しますのは、1960年代初めのキューバ危機で、砂糖がキューバで生産できなくなった時に、オルモックの上流域で砂糖栽培をするために、元々あった森が刈り払われてしまったという状況があったそうです。

そしてその熱帯雨林を刈り払った後に、さとうきびを植えられたわけですが、当時この地域に5つの富豪がおりまして、トーレス、ゴンザレス、フェリッペなどの5家族が、ほとんどの土地を所有しているような状況があったそうです。その伐採に関しましても、当時の視察に行かれた方々が、どんどん伐採を認めてしまったということで、そのさとうきび畑が広がったために、保水能力が落ちて、水の流出率が極端に大きくなったという状況があったとのことでした。

OHPの方で英文資料をご覧頂きたいのですが、この状況について海外の研究者で、ここに書いてありますのは「Cultures of Disaster」。フィリピンの社会と自然災害というものを研究された方でございます。次のOHPをお願い致します。ここに「Loss and disaster」ということで書いてあります。レイテ島のガバナーがこうおっしゃっています。このオルモックの洪水というのは、「man-made disaster」とあると書いてありますが、まさに今申し上げましたような歴史があったということ、私達は認識をする必要があるということでした。つまり、河川改修は済んでも、上流域がその後どうなるのかということまで考えていかないと、また繰り返し問題が起きないとも限らないということがございました。

そして、もう1点。実際に無償資金協力でここの河川改修が行われたわけですが、渡辺専門員のご意見では、日本のように100年以上の詳細なデータがあるような国と違い、フィリピンのような国でこういった事業を行う際には、その国で河川の維持管理が出来るか、出来ないか。そこをきちんと把握した上で設計をしないとイケないということで、どちらかという限りなくメンテナンスフリーの形での河川改修を考えるべきだという視点でお仕事に携わったということです。ある意味で少し日本よりはオーバースペック



クになる面があるかもしれませんが、そこは河川の維持管理が十分出来ないような国で行う場合には、そのような視点もある程度状況によっては必要になってくるというお話がございました。以上です。

- **國島共同議長** ありがとうございます。ちょっと今のお話でわからないことがあるのですが、河川のデータが必ずしも十分でない時には、少し立派に作っておいたほうがいいということでしょうか。例えば立派に作るにしても、何かに対してより立派だというわけで、データがない時にそういうことは上手く出来るものなのでしょうか。
- **田中委員** すみません。私はご本人ではないので、わからないのですが、私が伺った時には、例えば河川は出来るだけまっすぐに直していくような視点が、メンテナンスフリーの立場から途上国では重要ではないかというようなお話でございました。
- **國島共同議長** どうぞ。
- **西井委員** フィリピン情報センター・ナゴヤの西井です。レイテ島は私達のフィールドの1つで、私自身オルモックへも何度か訪れ、河川改修の現場を見たことがあります。歴史的な背景のお話が今あったのですが、この資料の中で流木が多いという記述がありました。流木が多いというのは、山が荒れているということだと思うのですが、その荒れている山そのものを、植生を取り戻すとか、なんらかの形の対策を取らなければ、また再び流木が発生して、大規模な災害が発生する可能性がある。洪水の危険性は、たとえ河川を改修したとしても、残るという気はします。ですから、最近の日本における河川改修の考え方は、まっすぐな河川でいち早く水を海に流すという方法から、時間をかけてゆったりと流すという方法に転換してきております。流域治水という考え方などへも変わってきていると聞きますが、オルモック市の場合もやはり2つの川の流域全体で見て、どう問題なのかという視点からのアプローチがあっても良かったのではないかと思います。
- **國島共同議長** ありがとうございます。他に何か今の件でご質問やコメントはございますか。特になければ、ここ何回か色々な事例について丁寧に説明して頂きまして、活発なご質問等を頂きまして、誠にありがとうございました。他に何かございますか。
- **鈴木** これまでの事務報告は以上で終わらせて頂きます。

- ◇-----
- **國島共同議長** ありがとうございます。それでは引き続きまして、ビューローによる本日の打ち合わせの報告をさせて頂きます。お手元にご置きます全体の議事内容につきまして、このような順番で進めていこうということを確認がございました。

本日、委員の皆様から参考資料を1から8まで提出して頂きましたものにつきまして、今参考資料3、4はご説明が終わったわけですが、それ以外の1、2、5、6、7、8につきましては、議論内容3番の「現行環境配慮ガイドラインの評価と課題」のところで参考資料2と5、4番の「環境社会配慮に対するJICAの基本方針」のご説明をして頂くことに関連致しまして、参考資料1、6、8、参考資料7もここでいいのではということ

で、本日中に出して頂いた参考資料についてはご説明頂くことで、進めていきたいと確認を致しました。

もう1つは、この委員会の提言、全体のまとめの原案を起草するグループのメンバーにつきまして、ビューローで審議致しました。その結果、ビューローと致しましては、環境省の小川委員、拓殖大学の吉田委員、メコン・ウォッチの松本委員、海外コンサルティング企業協会の氏家委員の4名の方にお問い合わせするのが適切であろうと、ビューローの見解は一致しました。ただ、我々が決めたことが絶対だというわけではございませんので、引き続き明日の会議がどれくらい進むかわかりませんが、明日の会議の終わりまでに何回か今のメンバーについて、みなさんの意見を伺う機会を取りたいと思います。明日の会議が終わる頃に、今のことを基準に決めたいと思いますのでよろしくお願ひ致します。

全体の進め方に係るのでありますが、一応今後の来年の3月まで全体のこのガイドラインの進行具合について、おおよその見通しをつける協議を致しました。それにつきましては、これから具体的に事例についてのご紹介のあと、ガイドラインのこれまでの評価、今後の基本方針、論点の協議を始めますので、明日の会議の進め方をみて、ご紹介させて頂きたいと思います。以上がビューローによる打ち合わせの報告ですが、何かございますか。どうぞ。

- **作本委員** 只今、進め方についてのご説明ありがとうございます。3月に森嶋委員より意見が出されたことが頭に残っているのですが、今まで経験例を出されてきて、確かにJICAのプロジェクトにおいては社会的配慮が一番重要であるということが確認できたのですが、各事例におきまして、何が一番問題なのか。共通的な人に関わる問題、社会的問題がどこにあるのかということが、私自身掴みきれておりません。それぞれのプロジェクトにおいては、配慮が行われているということはわかりました。

しかし、どのようなことが具体的に起こっているのか、それがどのような手続き過程なのか、何が誤解の種でJICAが責められても起こり得るのか。そのあたりを整理されないままに、このガイドラインの作成を行うというのは、早いのではないかという気が致します。以上です。

- **國島共同議長** どうすればいいとお考えですか。
- **作本委員** 今までプロジェクトの説明がありましたから、そこで共通的な問題整理をすることはできないのでしょうか。
- **國島共同議長** 一応、委員会と致しましては、今おっしゃられたようなことを、必ずしも十分とは限りませんが、本日の現行環境配慮ガイドラインの評価と課題というものが、お手元の議事内容に色々な形の論点が羅列されております。今まさにおっしゃられたように、現行について、事例についてご意見を頂きましたが、包括的にガイドラインそのものについての色々なご意見の現状を伺い、それについて実際にガイドラインを作成する当事者のJICAの方々に、今までの議論を踏まえた上で、現在の基本方針の状態をご

披露頂いて、それに対して論点の協議として、皆様方ご自身、あるいはまとまった項目ごとに、順番に整理しながら進めていきたいと思っております。うまくいくかどうかはわかりませんが、今おっしゃられたことは、十分気をつけながら進めていく方針で進めていきたいと考えております。

他に何かございますか。それでは議事内容 3 番の「現行配慮ガイドラインの評価と課題」について、最初に事務局からご説明頂いたあと、本日配布致しました、参考資料 2 と 5 について、その時ご紹介させて頂きたいと思えます。ご担当の方はあらかじめご準備頂きたいと思えます。

-----◇-----

- **鈴木** それでは、お配りしております議事内容の資料の 2 ページ目に基づきまして、「3. 現行環境配慮ガイドラインの評価と課題」というところをご説明させて頂きます。この紙自身は、何回か前の委員会の席ですすでにお配りしておりますものでございますが、再度、只今作本委員よりご意見があった点を踏まえつつ、我々として共通的な問題として、今の現行環境配慮ガイドラインがどうなのか、それをどう変えていくべきなのかというのを過去の事例等を考えながら、整理したものでございます。またここで、ご質問頂きながら、クリアになっていくかと思えます。

まず 1 点目。現行のガイドラインは、分野ごとに 20 冊ほどありますが、この用途について、JICA はどのように用いてきたかということでございます。まず、開発調査の事前調査におきまして、環境配慮を担当する団員がスクリーニングとスコーピングを行う際の参考資料として位置づけております。事前調査と書きましたのは、本格調査段階で、環境配慮と入る団員は、当然ながら環境配慮のプロでございますので、あえてそのために「ここをチェックして下さい」というような細かいガイドラインを持つ必要はないと考えております。その前のスクリーニング、スコーピング段階の事前調査で使うものと位置づけております。

そしてさらに、事前調査で行われました、スクリーニングとスコーピングの結果を JICA 職員自身が正しく、適切に成されているかを確認する際の参考資料として使っております。3 点目は、JICA として計画策定の初期段階で環境配慮を行ったかということで、このような項目でチェックして、このような内容で配慮しているというような、外部に発信するための資料として使っていたというのが現行ガイドラインの用途として我々が考えている点でございます。

では、現行ガイドラインを我々はどのように評価しているのかといいますと、1 つは開発調査の事前の段階、本格調査にむけてスクリーニングやスコーピングの調査手法を導入したという点では、今現在のガイドラインを位置づけられると思えます。2 点目。現在のガイドラインは、開発調査の事前調査を対象としている。1 に書いたとおりでございます。従いまして、技術協力や無償資金協力といったものについて、特定のガイドラインは現状ございませんが、我々が無償資金協力の基本設計調査を行っていく場合、

あるいは技術協力自身を実施していく場合に、このガイドラインを援用して使っているというのが我々としての評価でございます。

では、何をしていかなければならないのか、今後どのような点を改定していかなければならないかという課題でございます。1つ目が、環境社会配慮の実施主体は先方政府にあり、JICAはそれを支援する立場にあることを明確にする必要がある。このあたり、現行のガイドラインでは、必ずしも明確になっておりません。そのような意味で、あくまでも主体は先方政府でありながら、それを確認してさらに支援していくというのが、JICAの立場であるということを確認する必要があると思っております。

2点目。案件検討の段階で、判断に十分なプロジェクト概要や立地環境の情報を入手する必要がある。これは、様々な案件事例の際に、この点が不明であったとか、あるいはここがわからなかったので、フェーズ分けをして調査を工夫したりと、そういったことを過去行ってまいりましたが、これら案件検討段階で判断に足るだけのプロジェクト情報、あるいは立地環境等の情報があれば、その先の実施部分で大分異なった措置は取れた可能性があるという意味で2点目を書いております。

3点目。環境社会配慮への支援を案件毎に判断しているが、統一的な基準とその範囲及び各段階における具体的な支援内容を明確にする必要がある。これまでご紹介して参りました案件事例を、皆様お聞きになられておわかりかと思いますが、統一的な基準、あるいはどの段階で、どのように具体的に先方政府が行う環境社会配慮を支援していくのかというのは、必ずしも同じではありませんでした。案件毎に勿論見ておりました。案件毎に適切な判断をするように努めておりましたが、統一的な基準、あるいはこの段階（事前調査ではこのような点をチェックする。本格調査ではこのような点をチェックする）というような、統一的な基準範囲といったもの、これを明確にしていくことが、これまでの経験から必要であろうというように考えております。

4点目。案件採択後、環境社会面での不適切な点が判明した場合、それを回避する方法を検討する必要がある。これは先方政府が必ずしも環境配慮面を適切に行っていなかった時に、どのようにそれを回避する措置を取るのか。ここは必ずしも、JICAとしてどういったケースを取るのかという統一的なものは整理されておられません。さらに、JICAとしての事業が終わったあと、つまり開発調査終了後、あるいは基本設計終了後の案件実施の際に対して、どのようにそこを手当てしていくのか。JICA事業を超えてしまう部分もございますので、そこについての措置というものは、盛り込むのか、盛り込まないのかも含めまして明確にする必要があるかと思っております。

5点目。報告書を図書館で公開しているが、より積極的な情報公開を進める必要がある。我々、本格調査の報告書や事前調査の報告書等を図書館で公開しておりますが、図書館で公開するというよりも、より情報公開法にのっとり Web上の公開も含めて、積極的な情報公開を行っていく必要があると思っております。どのようなやり方が、どのようなタイミングで適切なのか、議論していかなければならないと思っております。

6 点目は、ガイドラインの運用については、各事業部が判断を行っているが、ガイドラインの適切な実施と遵守を確保する体制を強化する必要がある。これは、環境・女性課はどのようなチェック、責任を持っているのかというご質問が、何回か前の委員会であったかと思えます。現在のガイドラインは各事業部が判断を行っておりますが、それが本当に適切に実施されているのかどうかという審査機能というものは現在、私ども環境ガイドラインを所掌している課では **mandate** として与えられておりません。そういった意味で、我々も必要に応じて助言を行っておりますが、審査、あるいはここでいう遵守といったものを確保するといったことで、クオリティコントロールがより適切になされるのではないかと考えております。

7 点目。改定にあたっては、**JBIC** や国際機関等のガイドラインとの整合性を確保する必要がある。ここは、現在世銀のガイドラインの例等、過去の委員会でご紹介がありました。**JBIC** の進め方についてもご説明がありました。こういったものと、やはり適切に整合性を取っていかないと、**JICA** が行った設計、あるいは開発調査の内容といったものが、実際の事業に結びついていかないということにもなりますし、国際スタンダードとして整合性を十分確保する必要があるであろうというように考えております。以上、我々が個別の具体的な案件事例等をご紹介したものの、あるいはそれ以外のものも含めまして、これまで実際にガイドラインを使ってきた側としての評価と、今後改善すべき課題というように考えている点でございます。以上です。

- **國島共同議長** ありがとうございます。まず今のご説明について、ご質問がございましたらどうぞ。松本委員、どうぞ。
- **松本委員（メコン・ウォッチ）** メコン・ウォッチの松本です。質問は 1 点です。「3. 今後の課題」(1) について、先程の作本委員の質問に対する答えというような見方をすると、これまで色々問題があった案件の中で、ここの (1) にあるような明確な立場を示さなかったことによって、何らかの問題が生じたことがあるというように考えることが出来るのですが、実際 (1) について書かれている問題そのものの意味はわかりませんが、実際環境社会配慮上なぜ重要な課題なのかということについて、**JICA** の経験からご説明してほしいと思います。
- **事務局 富本（以下 富本）** 企画・評価部次長の富本でございます。今のご質問につきましては、まず先方政府（途上国）から要請を受けた案件について、これが適切かどうかの調査をする立場でございますので、このプロジェクトなりを実施していく、将来資金協力を得て実施していく主体が誰であるかを明確にする必要があります。現在調査においては、**JICA** が委託を受けて、コンサルタントを雇い、報告書を作っておりますが、その提言というものは、あくまでも先方政府に対する 1 つの政策提言になりますから、それを採用するかどうかについても、先方政府が自主的に判断をする。その中で、環境社会配慮が必要であるというようなことを提言し、必要な **IEE**、**EIA** を実施すべしというようなことも **JICA** が提案致します。それを主体的に行って頂くのは先方政府で

あるという立場でございます。

過去の案件について、この点が若干、不明確になっている場合がある。つまり開発調査の中で、例えばコンサルタント団員が先方政府に代わって、EIA、IEE を実施したような事例もございます。つまり、責任の所在と最終的にその提言を受ける、受けない、あるいはその提言を誰が出すかというような点についての役割分担、ないしは責任の所在が不明確になった場合もございます。従ってそこを明確にし、JICA が今お話にありましたような調査をし、提言をするというような、いわば技術協力としての支援という立場に徹するということが今後必要である、というような反省を踏まえて、この課題を(1)として出したということでございます。

尚、左右されながら十分な技術や能力がないという場合に、相当程度その部分を JICA が協力していくということが、能力向上という面からもあり得ると考えております。以上です。

- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** ご主旨はわかるのですが、それがどうして環境配慮上、重要な課題になるのかというのが、もう一つ伝わってこないのです。要するにコンサルタント側が先方政府に代わって EIA を行う。それ自体は日本政府が自助努力を支援するという大原則からいけば、恐らく相応しくないことでしょうし、我々は我々でもう少し別の意見がございます。いずれにせよ、ここでは環境社会配慮をしっかりと行える体制とするための課題が議論されると思っておりますので、私が富本次長のお話を聞いても、もう一つ、生じる環境社会上の問題と、この部分の明確化というものの関係性がよくわかりません。
- **作本委員** 論理的にはよくわかりますし、いわゆる相手国政府と日本政府が約束をするわけですから、相手国政府の責任範囲というものはわかります。アセスはそちらに属するのだろうというのはわかるのですが、実際にこれだけ、コト・バンジャンダムにおいても然り、JICA が色々なところで話題にのぼるということは、どういう意味なのかということを考えますと、当事者が相手国政府、日本政府、JICA、ステークホルダーがあるかもしれませんが、そのどこかに問題があるから、あるいはそのパイプの間に問題があるからというように考えますと、やはり第一番目に指摘された課題というものは、相手国政府、日本政府、JICA の間の問題であります。これはとても重要なことだと思います。

特にアセスに関しては、どちらかが責任を負って、その後の問題の後始末まで付けるかということで、今松本委員がおっしゃられた通り、とても重要な意味を持っておりますので、是非その背景をお教え頂ければと思います。

- **富本** はい。非常に説明が不十分だったということは、反省しなければなりません、今おっしゃったような点は、非常に国際法上の問題ですとか色々吟味しなければならぬ部分もあるかもしれません。過去に起こった事例からということ、まず前提にした場合と申し上げたいと思います。従って過去に起きた事例の中で、その点が不明確であ

ったがために、寧ろ JICA 側に責任の所在を問われるとか、この提案は誰がどのような立場で行ったのかということが不明確だったということは、あったかもしれません。そこまでは申し上げたいと思います。

どの案件がどうかということについては、今準備しておりませんので申し上げられませんが、そのような事例があったが故に、そこについて今ご指摘のように明確にしておく必要があるだろう。JICA の提言というものは、どのような法的根拠を持ち、相手側がどのような立場で受けるのかというあたりをより明確にするべきであろうという認識でございます。その点につきましては、是非我々としてもこの委員会での議論を経て、明確な線を出していきたいと思っております。

- 國島共同議長 どうぞ。
- 松本委員 (メコン・ウォッチ) 少々時間を取らせて頂きます。本文でもここは議論のポイントになるかと思っておりますが、私は実は環境社会配慮上の問題からいけば、寧ろ責任のなすり付けというのが、結局影響住民にとって一番悲劇を生んできているのではないかと思うわけです。つまり「それは JICA の責任だろう」と思っている人がいる一方、「それは相手国政府がやるべきことだろう」と思う人もいます。結局置き去りにされるのは、影響を受けている人ではないかというように思うわけです。

従って、この書き方で一番慎重になって欲しいのは、「いや、それは先方政府の責任であって、JICA の責任ではありません」ということを明確にするという態度は違うのではないかということをお願いいたします。寧ろ「JICA の責任は何である」、「この点については JICA に責任があります」、「支援した側にとって責任があります」、「この点は、事業を実施する相手国政府として責任があるのだ」と明確にする。全ての責任は相手国政府にあるのではなく、両方である種の責任をシェアしている。それはしっかりと行うことだと私は思います。

この書き方は、もう少し積極的な書き方で、JICA も大きな責任を取っていくのだ、その必要がないと、JICA として積極的にその環境社会配慮上の提言なり、しっかりした提言を相手国にも言いにくいし、それは自分達の責任として相手国政府に是非理解して欲しいということ言うためにも、やはりこの課題のところから、そのような姿勢を JICA に持って欲しいと私は思います。

- 國島共同議長 どうぞ。
- 田中委員 実際にこの大規模案件の環境配慮の仕事に就いている経験から、少し述べさせていただきますが、最初に案件が採択されたあとに、事前調査というもので先方政府の方々と議論をする時に最近では、私どもは注意しております。スコープオブワークという議論をする中で、まずあなたの国の環境アセス制度の中で、このプロジェクトはどのように位置づけられて、且つどのようなステージで環境アセスをしますかということ、きちんと言うように近年しつつあります。その意味でこの事業実施主体は先方政府であるという言葉が、逆に責任をなすり付けているのではなく、そこをきちんと確認して行

っていくという意味にとらえて頂けるような言葉遣いが出来ればお分かりいただけるのではないかと思います。

基本的には、そのようなスタンスで行っていきつつあるところではあります。そして、JICAが支援すると申しましたのは、アセスメントを行うのは事業実施主体ですから、JICAではありません。その相手国の事業実施主体である、例えば公共事業省が、自分達でアセスを基本的にする。そこで足りない部分はどこか。その部分で日本側からサポート出来るところを支援しますという形で、最近の事前調査の S/W では行いつつある案件があるということでございます。以上、現状をお伝えしようと思いましたが。

- 國島共同議長 どうぞ。
- 事務局 深田（以下 深田） 企画・評価部の深田でございます。少々明確にしておかなければならないのは、我々のガイドラインが対象にしておりますのは、技術協力と開発調査の 2 つでございます。技術協力の場合は、我々が全部実施しなければなりません。その場合には、実施主体は先方政府ではなく、先方政府と一緒にしながら我々が行うわけですから、技術協力に関する環境社会配慮というものは、当然 JICA がその過程において責任があります。先方政府と同時に責任があるということだと思えます。

ただ開発調査の場合、開発調査で我々がどこまできちんとしたアセスメントをして、どこまできちんとした提言を行うかということまでだと思えます。それを受けて、実際に実施するのは無償資金協力、あるいは有償資金協力になるのか、IDB というような他の国際銀行の開発資金を持って先方政府が行うのか。そのあたりについての開発調査自身は、そこで責任は終わってしまうわけで、そのあと資金協力を得て実施する段階においては、先方政府と資金を提供する機関との間の責任関係ということになると思えます。

例えば仮に、その過程で結果として開発調査の提言が不十分であったということになった時の責任は、どこまであるのかというのは、きちんと整理しなければならないと思えます。そのあたりは (1) の書き方では、必ずしもきちんとなっていないのではという感じがしますので、もう少し明確にしたほうがいいのではと思えます。

- 國島共同議長 どうぞ。
- 小川委員 環境省の小川でございます。今議論になっている点については、深田部長の説明で大変クリアだったと思えます。私も原則論として、相手国のオーナーシップをきちんとするという意味で、一番抽象的な意味で (1) のような形で責任は相手国にあるのだということを使うのはいいと思えます。ただ、実際に JICA の事業の中身を見ると、深田部長がおっしゃったように、事業種に応じて JICA が支援するという立場だけではなく、相手国側との共同作業として一緒に行うとか、あるいは JICA 側が引き受けたとすることがあるわけですから、それに応じた JICA 側の責任というのはどの部分であるかということを確認しておく必要があると思えます。支援という言葉だけでは、非常に misleading なところがあるのでございます。



別な問題ですが、今の深田部長のお話の中に、今回のガイドラインに対して技術協力と開発調査になるというお話がありまして、その整理がなされていないと思います。現行のガイドラインの対象となっているのは、開発調査の事前調査だけである。それだけでは不十分だという議論は既にされておりまして、技術協力、開発調査の本格調査等も考える必要がある。

また、無償資金協力について、実施主体は外務省になりますが、この間のご説明ですと JICA として果たすべき役割があるということでしたので、ガイドラインが対象とすべき JICA の事業というのはどの範囲であるかということ、まさに新しい今後の課題として扱うべきことですので、そのスコープをしっかりと書いておく必要があると思います。

-----◇-----

- **國島共同議長** まだご意見がある方は後で伺いますが、先程お約束致しましたように、この件に関しましては、本日お配り致しました参考資料 2 と 5 が関連していることだとビューローで認識しておりますので、ここで参考資料の 2 と 5 をそれぞれご紹介頂くということにさせて頂きたいと思います。それでは、参考資料 2 からお願い致します。
- **鈴木** 実際にこのプロジェクト研究に携わったのは、原科共同議長と田中委員ですので、田中委員よりお願い致します。
- **田中委員** それでは、お手元にございますプロジェクト研究の報告書の中から第 4 章を説明して欲しいというご要望でしたので、ここを簡単にご説明させて頂きます。最初のページにございますのは、11 の項目が挙げられております。実はこのプロジェクト研究というのは、当時やはりガイドラインが策定されてから大分月日が経ちまして、国際的な状況も変わってきているということで、改定しなければならないという目的意識の中で、このプロジェクト研究が進められました。

前回もお話させて頂きましたけれども、学識経験者、原科共同議長が座長をなさったのですが、それから JBIC の方、JICA 関係者、そしてコンサルタントの方々にも入って頂いてこの研究を進めました。この第 4 章の基本方針にこれだけの項目が載っておりますが、この中で日本側と相手側がある項目としまして、まず 3 番目の「先方政府との協議を踏まえ～」、それから 4 番目も先方との協議になります。それから 6 番目は、案件検討段階につきましては JICA、関係省庁との方々との関係もございます。9 番目。これは現地再委託と申しまして、現地の大学の社会科学研究所をビデオでお見せしたこともございます。そのような方々のご協力を頂くのも相手側がある話になります。それから 10 番。これも現地の NGO の参加等を促進するという意味で、日本側だけでは出来ない項目だと思います。それぞれの 11 項目につきまして記載がございます。これはまた、ご覧になって頂ければよろしいかと思います。

大事なのは、52 ページに「環境配慮概説部分の改定案」というものがございます。これは、20 セクターに亘って環境配慮のガイドラインが作られているわけですが、そ

の理念が書かれている部分に「現行」というものがございませう。このプロジェクト研究につきましては、それまでの事例調査等も含めて議論をした結果、改定案というものが書かれております。その理由も右に書いてあります。このあたりが先程の作本委員がおっしゃられていた、どのような分析をした結果、こういった基本方針の見直しが出てきたかというの、このあたりを是非見て頂ければと思います。

そして、次に 62 ページですが、ここに「プロジェクトと環境配慮の各段階の対応」というものがございませう。一番上に下線をひいた「国内における要請書の検討」というものがございませうが、これは現行のガイドラインの中に入っているページには書かれていない事柄です。つまり、私どももこのプロジェクト研究の中で議論をした結果、やはり要請というところで、どのような配慮をすることが重要かということを検討致しました。右にございませう「JICA による実施」と「事業実施機関による実施」。これは今、お手元にある資料と同じものを OHP でお見せしているわけですが、ここで住民参加プロセスの確認、住民等の意向把握計画がどのようになっているのかの確認、それから住民等への情報公開プロセスの確認をするにあたって、要請書の中にそのようなものが概略でも書かれていることが重要ではないかというような議論がございませう。

それからもう 1 つ重要なのは、本格調査のところで従来は初期環境調査（評価）と書かれておりました。この「～への支援」というのは、アセスメントは誰が行うのか。その責任をきちんと相手側にしてもらおうということが重要だということで、支援という言葉が今回入ってきております。この支援という言葉の 2 文字は、かなり重みをもってくると思います。と申しますのは、大規模公共事業として途上国で行われている案件で、相手国が環境アセスメントさえ行わないような案件というものは、それは熟度がやはり低いということに一般的になるのではないかと思います。それから「国内における要請書の検討」のところにつきましては、JICA の中ではこの検討の作業を行います、最終的に採択を行うのは日本政府ですので、そここの役割分担をきちんと把握した上で、議論が必要になるのではないかと思います。

それから最後のページですが、そこには、今後具体的に環境配慮を行うための強化策として必要だということで、「研修制度の拡充」というものがございませう。私も実際この国際協力総合研修所で、環境の専門家の研修コースを受け持ったり、開発途上国から来られる方々に EIA 研修の仕事をしておりますけれども、このような研修制度も非常に重要なものだとして、拡充していく必要があると思います。

それから、「JICA における環境配慮のための組織整備」。実際にこの環境社会配慮がきちんと出来るように、組織的にどう整備するかということも課題になっております。3 番目に、開発調査案件につきましては、チェック体制をどう整備していくか。この 3 点が今後の具体的方策の提言として非常に重要であると思います。以上で終わらせて頂きます。

○ 國島共同議長 ありがとうございます。少々確認致しますが、これは開発調査に関する

ることに関して色々とケーススタディをして検討され、その評価・課題を抽出し、さらに一步踏み込んで色々な改定を、そのスコープで常にお書きになったという理解でよろしいのでしょうか。技術協力という分野の話とは、少し重なるところはあるにしても、それとは別の話だと考えてよろしいのでしょうか。

- **田中委員** これは今國島共同議長がおっしゃられましたように、開発調査それも社会・経済インフラと農業開発というテーマで行いました。
- **國島共同議長** ありがとうございます。どうぞ。
- **原科共同議長** この時お付き合いしたものですので一言。座長役をしましたが、今、田中委員がご説明されたことで、特に最後の 62 ページのところはポイントだと思います。私はあるべきアセスはきちんと行って頂きたいという考えがございますので、そういったことをベースに議論したと思っております。ですから、支援という言い方が、先程松本委員から「この表現はどうか」とおっしゃいましたが、我々もポジティブな発想だったのです。支援というのは、あるべきアセスにする。適正なアセスにする。そのような支援という意味なのです。そのような格好に持っていきたいと思っておりますが、ただ表現がよくなくて、誤解を招いてしまいます。

この「への支援」というのは、適正なアセスになるような支援という意味でございます。そのためにどうしたらいいかということでございます。そのためには、私はよく **public involvement** のための 1 つの主要な手段だと考えております。この **public involvement** の参加の定義は色々ありまして、レベル 1~5 と考えております。5 段階評価で、4 か 5 を普通取らなくてはならないと考えます。4 というのは、参加して十分フィードバックして、公共性の、透明性の高い形で議論を行うということです。これは大変大事なことです。その議論が出来るような仕組みとして、そのような参加でなくてはなりません。それは、アセスメントの場合には、**public consultation**（公開の協議）というものを、きちんと設けないとそういったことは出来ません。そのことを実現してもらいたいと思っております。そういったことが出来るようにするのがアセスの支援なのです。

ですから最初の早い段階、例えば今田中委員がおっしゃった、「国内における要請書の検討」というところに書いてありますように、住民参加と 3 つも言葉が出てきます。そのようなところを特に強調したのは、早い段階で情報提供し、十分議論が出来るようなベースを作ろうということで議論をしております。これは具体的な案件をベースに議論しましたが、現場の方から色々な経験のお話を頂いて、その上でこのようなことが大事なポイントではないかということで、そのようなことからまとまったことだと思っております。

- **國島共同議長** ありがとうございます。どうぞ。
- **森嶋委員** これからのことを考えて、2 つほど単純な質問をしたいと思っておりますので、お答え下さい。先程評価と課題のところ、現行のガイドラインの用途が少し議論になり

ましたが、出だしに「(1) 開発調査」と書いてあります、2 番目の (2) で、無償資金協力や技術協力においても援用して使用していると書いてあるのですが、1 つは JICA としてこのような方向で方針として行ってきたのか、あるいは各事業分門の担当者が、無償資金協力や技術協力をしている方が、参考までに使っていたのか、ということをも 1 つ聞きたいのです。無償資金協力や技術協力において、数多く採用してきた事例や経験があるのかということをも、1 つ知りたいのでお伺いしたいと思います。

- **國島共同議長** それでは、1 つずついきましょう。
- **鈴木** それではお答え致します。無償資金協力の設計調査をする際にも、環境社会面で問題があるといった場合には、拠ってたつところはこのガイドラインでございますので、それを使って、主要なチェックをして参りました。それぞれの随意で、個人個人が適当にということではございません。我々としては、環境社会配慮面をセクター毎にチェックできるガイドラインはこれだけでございますので、これを使ってきたということでございます。

技術協力につきましては、いわゆる JBIC、世銀等で使っているカテゴリー A に属するようなインパクトを与えるようなプロジェクトというのは、およそそれ自身が与えるプロジェクトというのは考えにくいものですから、逆に環境の対処能力向上というポジティブな、負のチェックというのはガイドラインのチェックの主な部分だと思います。負の影響を与えないようにというのが、ガイドラインの主なチェックなのですが、技術協力はプラスの影響を与えていくという、プラスに向けていくというものですので、必ずしも技術協力の案件 1 つ 1 つに、そういった意味でのガイドラインを適用して行ってきたかということ、そこは無償資金協力とはまた違った形で、参照という形ではあまり使っていないというのが技術協力だと思われま

- **森嶋委員** 1 点目は、単純な質問です。3 の (5) に図書館で公開していると書いてあるのですが、この言語と場所はどこですか。日本ででしょうか。それとも相手国でも公開しているという意味ですか。
- **鈴木** 日本の JICA の図書館、こちら 1 階にございます。そちらで英語と日本語で行っております。さらに英語圏につきましては、英語のものを現地事務所に送っておりますので、事務所での図書スペース、図書館とまではいかないと思いますが、閲覧可能という形でオープンにしております。他にスペイン語の国にはスペイン語、フランス語はフランス語があり、現地語は作っておりません。
- **森嶋委員** 最後に 1 つ意見を言わせて下さい。
- **原科共同議長** その前に今の件で、貸し出しやコピーはどうなっておりますか。
- **鈴木** 貸し出し、コピー可能でございます。
- **森嶋委員** 先程の 2 の (1) で議論がありました支援のところですが、私はコスタ・リカの事例を聞いて大変感心したことが 1 つあるのですが、外交ルートを通じた報告で、環境影響を極力排除した計画策定を希望するという公文書を取ったというのは、評価に

値すると思います。やはり政策決定者が、環境に対する意識をどこまで持っておられるかというのも、このガイドラインの1つの大きな役目ではないかと私は思っております。その意味で、コスタ・リカの案件を私は評価したいと考えております。以上です。

- **國島共同議長** ありがとうございます。他にございますか。作本委員どうぞ。
- **作本委員** 森嶋委員の前にお話があったのですが、やはりこの支援という言葉には、ずいぶん専門員を含めて JICA はご苦労されて、実際現地でアセスの作業を手伝われていると思うのですが、やはり現地の人達が期待しているのはこの確認行為なのです。JICA が一生懸命その情報なり、アセスのやり方の気をつけるべき点をアドバイスするというのは、(現地の人々にとって) 勿論表面上見えないわけです。そうすると JICA はお金を出しているところであると現地の方が言うておりました。JICA はお金を出しているのだ。だったら当然確認した上でお金を出しているはずである。かといって現地で分権化が進んでいるインドネシアで、住民まで十分構ってくれる地方政府はありません。ジャカルタの分権化に伴って、ジャカルタ市規則で住民参加の条例が出ました。日本、あるいは我々は先程森嶋委員がおっしゃったような 5 段階での住民参加だったり、情報公開だったりということはまだ実現しておりません。一方通行がせめて実れば立派なものだというくらいのレベルのもので。

そういうようなところで、日本側の先程の支援というのはどこまでかというお話が小川委員からあり、具体的に詰めるということが必要なのですが、彼らが住民との間によく問題が起こって、日本側あるいは JICA に期待しているのは、寧ろ「JICA もきちんと確認したでしょうね」ということなのです。確認というのは、わざわざ現地側に伝える必要はないのですが、少なくとも JICA の職員が現場に行って、住民とのダイアログの中で、脇で立っていても構いませんから、現場を確認した上で問題の素材がある、なしという最終的な判断というのを、職員の間でもって行うということが大切なのではないかと思います。仕事が忙しくて大変だということもあるかと思いますが。

それからもう 1 つは、何故先程の支援という言葉から一步飛び出せないのか。「確認行為」までは大変だと思いますが、何故そこ(支援)から飛び出せないのか。私はふと考えました。やはりこの文書の 6 番に出ておりますけれども審査機能。先程鈴木さんからのお話にもありましたが、JICA の中には環境審査というための特別な室があるのでしょうか。寧ろ JBIC の関わりで、JBIC が作っているなら、早急に JICA の中でも同じように責任を持てるような環境審査室というものを設置すべきであると私は考えますが、いかがでしょうか。

- **國島共同議長** ありがとうございます。どうぞ。
- **鈴木** 確認と支援のことにつきましては、このあとに議論させて頂くことかと思いますが、このあと基本方針のところ到我々が入れておりますのは、今後行っていかなくはならないのは確認と支援なのだろうということで、後ろの方で出てまいります。審査体制につきましては、まさにおっしゃったとおり、我々はもっと審査機能を、JICA で中

の環境審査室のようなものを作る必要性を感じております。中では既に議論を始めておりますし、この委員会のガイドラインも踏まえて、それを実際に遵守する JICA の中で体制についてもご検討頂いて、その頂いた結果を踏まえつつ体制整備をしていくということで、中の議論はかなり進んでおります。

- **國島共同議長** ありがとうございます。どうぞ。
- **深田** 1 点だけ作本委員のコメントで確認したいことがあるのですが、「確認」というものは、実施段階で JICA の職員が行って、きちんと実施されているか確認しろというこのようなことでしょうか。
- **作本委員** 私は今わざと控えたのですが、いわゆる TOR に問題があるのではないかと思います。私は前回、TOR を公開してくれたというか、情報を公開してくれてお礼を申し上げたのですが、TOR の項目の中に環境についてチェックをする項目が書かれていない。この TOR というのはまさに要請書であり、Application of Japan for Granting Aid と書いてありますが、いわゆるこの要請書の TOR の中に、この環境のチェック項目が元々書かれていない。このような大まかな政治判断をプロジェクトで採用するのかどうかというプロセス自体に問題がある。むしろ 1 項目分けて、環境はいわゆる経済効果と別に柱として設けるべきだと私は個人的に思いました。
- **深田** よろしいでしょうか。これはプロセスを明確化する話だと思います。先程のことを整理していかないといけません。プロセスで言えば、まさに要請の段階にあって、誰か、大使館なりが最初のアセスメントをする。それはあると思います。それに対して、これは環境上きちんとチェックをする案件だという判断が次にあるわけで、それに対して、そのような判断が行われた場合、何をするかといえば、次は本格的な案件の選定を前提とした調査に行く前に、予備調査というものがある。予備調査の段階で、このガイドラインをどの程度適用するのか。これは無償資金協力にしろ、技術協力にしろ、同じことだと思います。あるいは開発調査でもそうです。全部そのような意味で、予備調査というものはあるわけです。

実は、私自身の問題意識は、その予備調査のところにガイドラインを適用するというプロセスは、まだきちんと出来ていない。そこはしなくてはならないと思います。それからもう 1 つは、先程私が申し上げました、開発調査と基本設計調査というものがあるわけですが、それはいずれにしても実施する主体は JICA ではありません。実施する段階で実施主体がどうチェックするかというのはまた別な問題として、例えば円借款は当然 JBIC のガイドラインがあるわけで、例えば JICA の開発調査が円借款に繋がるのであれば、JICA の開発調査の段階で、開発調査の枠内で我々は最大限のことをする。それを踏まえて恐らく JBIC は JBIC のガイドラインでもって、もう一度事前調査の段階でチェックをされて、それから実施段階でチェックされるというようなガイドラインをお持ちなのだろうと思います。そのようなプロセスがあります。

それから無償資金協力の場合においては、当然ながら基本設計調査というものがあっ

て、その段階でチェックを行う。それから案件を実施する段階において、コンサルに恐らく途上国側が委託契約という形で実施するのですが、そこは基本的にはどのように環境社会配慮ガイドラインを適用するのかというのは、外務本省で考えて頂く話なのだろうということでございます。そのあたりを少々整理しないと、JICA の責任関係というものは明確にならないのだろうと思います。場合によってはもう少し整理してから議論したいと思います。

- **國島共同議長** 勿論、あとで論点というものをそのために設けております。今丁度一時間位経ったところなのですが、ここで休憩に致しますか。
- **原科共同議長** 1つだけ簡単なことの確認だけなのですが、スクリーニング、スコーピングという言葉が使われておりますが、スクリーニングということは、前に議論したと思いますが、アセスのスクリーニングとは違いますね。もう1回だけ定義の確認をここでさせて下さい。
- **鈴木** 田中委員、お願い出来ますか。
- **田中委員** スクリーニング、スコーピングにつきましては、まずスクリーニングはアセスがある案件か、いない案件かということを見ます。スコーピングは、行うとしたらその中の何がアイテムとして重要かという、そのような意味合いがあるわけですが、この開発調査の中のスクリーニング、スコーピングも実際は事前調査で行かれるコンサルタントの方が使う場合が多いのですが、その方達が概要を通常のスクリーニング、スコーピングの観点から書類を作り持ち帰るということをしてしております。それがスクリーニング、スコーピングの概念のご説明になります。
- **原科共同議長** すると、スクリーニングは同じですか。前の質疑の時、違う概念ということだったと思います。そのようなことでよろしいのでしょうか。私がお聞きしたところは、違うような意味で、いわゆるスコーピングの一部のようなことがご説明にあったので、それで疑問に思ったのですが、それは違うのですね。前にそのような議論がありましたね。
- **藤森委員** 原科共同議長と同じ危惧を持っておりまして、前回の厚い資料のご説明の時に、スクリーニング、スコーピングのご説明があって、スクリーニングはスコーピングの第一段階というような形で処理をされているとご説明があったと思います。それは、「そうです」ということで、JICA の開発調査の中では、スクリーニングはスコーピングの一部として使っているというご説明があったと思います。田中委員はその時も、通常は原科共同議長がおっしゃったような形で使っていますとご説明された方なので、お答えになった方が違うのではないかと思います。
- **鈴木** 恐らくその段階では、言葉の使い方が我々間違っていたのだと思います。今田中委員がおっしゃったような形で、我々も考えておりますので、そこの部分は訂正させていただきます。
- **原科共同議長** 了解致しました。

-----◇-----  
○ **國島共同議長** ご意見はまた後で伺いますが、参考資料 5 のご説明を頂きたいと思  
います。氏家委員、お願い致します。

○ **氏家委員** ECFA の氏家でございます。先程の議論に非常に関連した話になりますが、  
これは前々回の第 4 回の時にペーパーだけ提出致しまして、説明を致しませんでしたの  
で、ここで改めてご説明させて頂きたいと思えます。私どもコンサルタント団員は、通  
常予備調査から入ることもあれば、S/W に参加することもある。あるいは開発調査に参  
加することもある、無償資金協力に参加することもある。色々な段階に関わる訳で  
ございますが、今回のこのガイドラインへのコメントペーパーは、主に開発調査段階、あ  
るいは無償資金協力段階で、日頃我々が EIA に関わる者として、感じているところを  
まとめたものでございます。必ずしもガイドラインはこうあるべきであるというよう  
なことはないかもしれませんが、色々なことが書かれております。

特に今ありました議論の中で、JICA、あるいは日本の支援というところに関わる話  
ですが、ペーパーの上から 2 番目のところに「現地側政策との整合性」というものが  
ございます。これは政策といいますか、相手国側の法制度あるいは、アセス制度と呼ん  
だほうがいいのかもありません。我々開発調査で EIA を行う場合、マスタープランで初期  
環境調査、F/S で EIA。これは JICA の TOR に基づいて、大体は現地のコンサルタン  
トに採択をして、我々としてそのプロジェクトの環境影響がどうであるかというところ  
をまとめるのが殆どでございます。

通常、マスタープランについても、F/S についても、F/S は特に短いのですが、1 年  
から、場合によっては F/S は半年くらいで行う場合などもあります。そのように非常に  
限られた時間で行いますので、環境配慮を行うには、例えば季節的な面からいきますと、  
季節に合っていないところを調査せざるを得ない場合があるということもあれば、法制  
度などから見まして住民手続きを踏むようなことも殆どせずに、しかもプロジェクトの  
形というものはだいたい F/S の後半になって出てきますので、その段階で急いで EIA、  
すなわち環境配慮上どうかということを検討するというようなことが非常に多いとい  
うことが、疑問に思っているところでございます。

先程実は、田中委員の資料のところで、参考資料 2 の 63 ページにフローが載って  
おまして、図の左下にマスタープラン調査、フィージビリティ調査に対して、IEE 調査  
の実施、EIA 調査の実施というようなことがございます。ここで相手国事業実施主体  
による IEE の実施というようなことが載っておりますが、殆どが我々は今現在の EIA と  
いう段階では、もう IEE であればコンサルタント団員が IEE を実施してしまう。ある  
いは EIA であれば、TOR に基づいてローカルコンサルタントに、我々が技術指導をし  
ながらまとめていくというようなことを行っております。その後今私どもが疑問を感  
じるころでもあれば、JICA の責任、相手国政府側の責任という中で、非常に曖昧に  
ならざるを得ないころでもあるかというように感じております。



それから、その次に「事業別によるガイドラインの工夫」というコメントを載せておりますが、こちらは開発調査であれ、無償資金協力事業であれ、非常にレベルの違う段階で、いわゆる予備調査に用いるガイドラインを援用しているということですので、非常にやり方に苦勞しているというのが実情です。無償資金協力であれば通常、環境に関する部分はクリアされており、事業実施というのが本当の流れかもしれませんが、開発調査から、先程のフィリピンの例もそうですが、数年経つと事情が非常に変わってしまいます。という中で、実際無償資金協力の B/D というのは、数ヶ月という限られた時間で行う。環境配慮を急いで行い、先方政府にはある程度のことを行って下さいというような勧告として出すというようなことをしております。

そのようなところで、開発調査の流れと、無償資金協力の流れというのは非常に違うわけですが、最近無償資金協力も若干変わりつつあるのかと我々コンサルタントは感じております。といいますのは、無償資金協力のあるプロジェクトの中には、ソフトコンポーネントというものが入るようになっておりまして、そのソフトコンポーネントでは、実際事業を実施している段階でもモニタリングなどを JICA として支援するというような事業も出てきております。最近では、ちょうど数日前に公示があったカンボジアの案件では、無償資金協力の前に社会配慮に係る予備調査を行うというものも出まして、我々としても非常に今驚いております。どのように行うのかというのが、非常に関心のあるところでございます。

それがその下に「プロジェクトサイクルにおける EIA の位置付け」ということで、事業実施段階でどのように我々として関与していくのかということ、先程の支援と確認というお話もございましたが、テクニカルな面、それから制度的な面が難しい中で、そのやり方を今後考えていかなければならないというのを、感じているところでございます。

それからその次のページにいきますと、だいたいは今後このような方向でどうかということ、これは今までの議論の中で出てきていることかと思えます。例えば「日本側のスタンスの整理」、「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」、「ゼロオプションの選択肢も明記」、「戦略的環境アセスメント (SEA) の視点・手法の導入」、「環境経済評価の導入」。いずれにしても今後このような方向で作ってみてはどうかということ、コメントをまとめております。これは後程ご覧頂ければと思います。

それから 3 ページ目にいきますと、3 番目に「環境関連技術移転／キャパシティ・ビルディングへの支援」。このあたりは、開発調査、無償資金協力などは別枠で、技協でございまして、専門家派遣、色々な形で支援されているかと思えますが、1 つの案と致しまして、仮に開発調査の中で、田中委員のご説明のところでございますが、例えば初期環境評価への支援、あるいは環境影響評価の支援となった場合に、今までの環境団員のはりつけ方、プロジェクトの最初と終わりに行き、ローカルコンサルタントの行

った業務を確認するだけではなく、プロジェクトを終了後も別途環境団員がはりついて、その事業の手続き、環境アセスの手続きを支援していく。色々なやり方があると思います。勿論これは、ガイドラインに入れるかというのは別問題として、日本側として出来ることというのは、相手国政府との手続きとの流れで色々あろうかということを感じているところでございます。

それから色々コメントが出ておりますが、やはり我々一番に、社会配慮という面に対して関心を持っているところでございますが、日本政府の予算も非常に限られているということもございまして、例えば環境団員がアサインされるにしましても、自然環境と社会環境の団員をひとまとめでアサインしたりとか、色々な制約で行っている中で、必ずしも社会配慮に専門の人がコンサル団員として入っていない場合などもあるというようなこともございます。社会配慮も非常に時間がかかる手続きという部分ということもございまして、限られたマスタープランや F/S の中で、どこまで出来るのかということなども、非常に関心のあるところでございます。

我々は一応そのようなところを、日頃アセスメントに携わる者として、疑問なり感じるところでございます。今後のガイドラインの改定の中で、また議論して頂ければと思っております。以上です。

- **國島共同議長** どうもありがとうございました。何か今のご説明に関してございますか。松本委員、どうぞ。
- **松本委員（メコン・ウォッチ）** 2 ページ目の、同じところばかりで大変恐縮なのですが、一番上の「日本側のスタンスの整理」というものは、まさに先程の議論のところだと思います。これは実際に、コンサルタントの方が結局 EIA を行ってしまうということ、富本次長からはある種課題にあげた 1 つのきっかけとなっていたのですが、受けるコンサルタントの側からすると、これは JICA です所以说にくいこともあるかと思いますが、最大の目的は、しっかりとした環境社会配慮をするということが目的ですので、現地に与えるマイナスの影響を、きちんと調査の段階で盛り込み、回避するなり、代替案なりを盛り込むためには、この日本側のスタンスの整理というのをここに挙げられているのですが、どうすれば一番その部分がうまくいくというようにお感じになっているのかというのを、もし簡単にお話して頂けたら参考になると思います。
- **國島共同議長** 気楽にお話して頂いて結構です。あとで変わって頂いても結構です。
- **氏家委員** 例えば、先程の田中委員の説明にありました 62 ページ（参考資料 2）に表がございまして、今まで、この表の右側にある「JICA による実施」というところがございまして、初期環境調査、環境影響評価とだけ書いてあったのが、「支援」という言葉が入ってきております。実際この支援・確認という考え方は、私どもとしては非常にいい考え方でございますし、その支援の段階で住民関与もあり、その説明責任もありと、色々なことを行うのはいいことだと思っております。あるいは積極的に行うべきだというように感じております。

ただ、実際にはマスタープランを行う時期が限られている。F/Sを行う時期が限られているというような中で、仮に住民説明などを行っている、それだけで恐らく時間が経ってしまっているということになります。そうしますと、いわゆるこれらの支援をする段階で、我々コンサル団員として例えば現地にはりついて、説明の仕方を教えながら、行ってもらう。あるいは実際にアセスのレポートをまとめるにしても、技術的に色々アドバイスをしながら進めていくということをするのであれば、マスタープランにしても、F/Sにしても、やり方のスパンというものを変えていかなければならないだろうというように感じております。ここが1つの大きなキーポイントかと思っております。

- **國島共同議長** はい、ありがとうございました。まだご意見があると思いますが、ここで45分まで休憩を取って、その後また再開させていただきますので、よろしくお願い致します。

-----◇-----  
**休憩（15：39～15：45まで／6分間）**  
-----◇-----

- **國島共同議長** それでは、まだお戻りにならない方も若干いらっしゃいますが、後半を始めさせていただきます。前半の最後の議論に直接関係があると思われ、お手元の参考資料1につきましてご説明頂きたいと思っておりますので、よろしくお願い致します。
- **鈴木** それでは、財団法人 自然環境研究センターの白井様より、資料に基づきましてお願い致します。
- **(財)自然環境研究センター 白井氏（以下 白井氏）** 自然環境研究センターの白井でございます。少し風邪を引いておりまして、鼻声で申し訳ございません。今までの委員会に、海外出張等で参加しておりません。今までのものを全て読みましたが、自然環境部分についてあまり議論がされていないので、少しお話を差し上げたいということで、環境省の小川委員に無理を言いまして、このようにまとめ、発表させていただきます。私のペーパーは全部で6ページございまして、内容としましては自然環境保全と、その管理への配慮ということでお話させていただきます。私も開発調査や事前調査に参加させて頂いておりますけれども、無償援助につきましては全く行ったことがございませんので、今回は開発調査ということでお話をさせていただきます。

提言は全部で9つございまして、それを3つに分けております。1つ目が「A.ガイドラインへの提言」、2つ目が4ページの「B.開発調査実施時の留意点」、3つ目が5ページの「C.一般的な留意点」ということでまとめました。今回は時間もございませんので、「A.ガイドラインへの提言」を主にお話させていただきます。先程、氏家委員よりお話がありましたコメントに関しましては、一応読みまして、重複がないような形で考えております。

まず「A.ガイドラインへの提言」の1番が「事前評価および業務フローの見直し」。これは第5回の委員会でECFA環境部会の佐々木氏よりご発言がございましたけれど

も、事前調査というのは S/W 協議ということで、現地で話を決めてきてしまうことがあまりにも多いので、その時点で事前評価表を出しても、それで事業を中止にするとか、内容を変えるというのは非常に難しいということがございます。また、事前評価そのものにつきましても、JICA のホームページをご覧頂くと、事前評価表が簡単に見られますが、事前評価にはあまりなっていない。S/W で決まってきたものを、そのまま書いてそれを評価、そのまま評価にしていいいのかというのは議論になります。それについても考える必要があると思います。

例えばそのフローをどうするかということで、評価についてはまた検討して頂いて、フローについて一案として次のようなものを考えてみてはどうかと思います。案件検討のところ、大きく2つに分けます。規模が大きなインフラ整備ですとか、ソフト的なものと分けて、右と左の大きな違いは、事前評価の前に予備調査を行って、非常にきちんとした評価を行い、その評価を基づいて再検討または、中止を考えます。左は事前調査にいきますが、それでも事前評価のほうでもう一度考え直しまして、検討を加えたもので再検討をし、内容の変更またはここでも中止というものを考えるということが大切だと思います。

次に2番でございます。「自然環境と社会環境の費用（コスト）と経済評価」ということをお話したいと思います。JICA にて、ここに書きましたように「開発調査における経済評価手法研究」というものを平成14年3月に社会開発調査部で出しております。それを見ますと、ベネフィット（便益）に関しましては、「定量化が難しい便益の評価手法」とタイトルまで出しまして、今まで計上していなかったものですか、計上が難しい便益を算定しようとしております。

それに引き換え費用については、建設費や運営・維持管理費など従来の費用しか考えておりません。自然環境破壊や社会環境影響から生まれる費用。これは計上が非常に難しいですが、そのようなものについては考慮されておられません。この JICA が作り出した経済評価手法によれば、ベネフィットだけが大きくなりまして、「当該開発計画は経済的にフィージブル」だという評価が下されてしまう可能性が非常に強いということになりますので、これについては留意する必要があると思います。

先程の氏家委員がお話になったコメントの中にもありましたが、環境経済学というものを apply してはどうかというお話があります。これについては議論が分かれるところではございますが、まだ現実的には難しいと思います。例えば JICA の経済評価手法研究にも CVM というものがありますが、これにつきましても開発調査で行うのは不可能です。多分半年以上の時間がかかり、どのようなサンプルを出すのかということも考えますと、まず不可能です。それを apply しようというのは、止めた方がいいと思います。失敗するだけだと思います。

3つ目に、経済評価自体の透明性と説明責任性の確保は非常に重要だと思います。どのようにして、その経済評価を導いたのかというのが、ブラックボックスの様に分かり

ません。特に議論になるのは、EIRR という数字だけが話に出ますので、それがどのように出たのかというのが全く分からない段階で、物事が動いていくのは非常に危険だと思います。

次に 3 番目の「わからない (不確実性)」という認識の重要性と「予備原則の導入」というところに移ります。自然環境に関しましては、将来の予測がつかないですとか、分からないことが多いのはご存知のことかと思えます。これはしょうがないことなのですが、開発調査等で「わからない」というように報告するのは、非常に勇気が要ることです。そのようなことをしない代わりに、「環境に与える影響が軽微である」というような形になることが多いのです。これにつきましては、分かることは分かる、分からないことは分からないことで、分からないことに関しては「このようなリスクがある」というようなリスクについて、全ての人間が共有した認識を持つ必要があると思えます。その上で事業を行います。その事業を行った場合、そのリスクを回避するためにモニタリングをします。このモニタリングという言葉に関しましては、定義が必要だと思いますが、きちんとフィードバックをして、何かが起こった時に、それがさらに悪い方向にいかないような体制を作る必要を含めたモニタリングを行う必要があると思えます。原則としましては、ここに書きましたように影響回避のために「予防原則」というものを重視して頂きたいと思えます。この予防原則に関しましては、字が小さくて申し訳ございませんが、脚注に生物多様性保護のことが英語で書かれておりますので、あとから読んで頂きたいと思えます。

4 番目でございます。「国際条約の活用」は、これは JICA でも JBIC でも全て考えていらっしやると思えますけれども、まだ理解が足りずに、ただ単に「考慮しました」ということになりがちなので、よく検討して頂いて、その意味を把握した上で活用して頂きたいと思えます。3 ページ中間くらいに「各国際条約で将来保護対象となりそうな～」という文章のあとに、国際自然保護 NGO や国内自然保護 NGO がシャドーリストを作成している場合がある、とあります。このシャドーリストというものは、例えば現在ラムサール条約の指定地域になっていない場所でも、重要な場所があるという認識が国内または国際 NGO である場合、こういうところが重要であるというようにリストを彼らが持っている場合が非常に多いので、そのようなものも是非活用して頂きたいと思えます。今までは「生態系」のレベルの問題でございますが、「種」レベルの国際条約というものも、以下のようにございますので、これも参考にして頂ける場合もございます。そうでない場合もございますので、そのあたりは案件検討のところで、よくご検討頂ければと思えます。

5 番目でございます。「国際自然保護 NGO の提言の活用」。これは、4 番と非常に関わりあいがございますが、シャドーリスト以外にも次のページ (4 ページ) の上に例を挙げております。アメリカの Conservation International ですとか、イギリスに本部があります BirdLife International とか、スイスに本部があります WWF でございますが、

それぞれが重要な場所の本を出しておりますので、そのあたりも活用して頂きたいと思  
います。例えばベトナムですと、BirdLife International の地域事務所もございまして、  
そこが Important Bird Area（鳥類重要生息地）という本をついこの間に出しましたの  
で、そのようなものも是非活用して頂きたいと思ます。

あと 2 つございますが、それは読んで頂ければ分かりますが、5 ページ「C」の自然  
環境についての認識については、前に JBIC でお話差し上げた時、ほとんど自然環境の  
ことについてご存じない方が多かったのがショックだったのですが、JICA の方々もこ  
のような認識を持ってあたって欲しいと思ながら書いてあります。9 番目の「相手国  
の現状についての認識」は、つけたしでございまして。以上でございまして。

- **國島共同議長** どうも、ありがとうございます。只今のご説明に対して、ご質問ござ  
いますか。森嶋委員、どうぞ。
- **森嶋委員** この資料を活用しながら、基本的なことを意見として申し上げたいと思  
ます。休憩を取る前にも、かなりそのような考え方が強く出てきて、これは非常に気にな  
っているのですが、この臼井様が作られた資料 1 ページ目に、丁度いいフローがありま  
すが、まず海外から要請があって案件の検討が JICA に依頼がきます。JICA が情報収  
集するなり、あるいは調査をして情報を外務省に返します。その後外務省で、検討し  
て実施指示という、法律の行為かもしれませんが、成されて、その後事前調査や予備  
調査という JICA の本体の作業が入ってきます。

非常に私が気になりますのは、実施指示とはなんだろうと気になります。と申す  
のは、今色々議論しておりますのは、予備調査や事前調査段階でなるべくそのガイドラ  
インを早めに使おうではないかという議論しかしていないのですが、実はもっと大事な  
のは、この実施指示の時にどのような環境への配慮の判断をしているのかということが  
見えていないわけなのです。これがない限りは、これとの整合性が取れないガイドラ  
インを作ることになってしまい、私は非常に問題だと思ます。

ですから、これは関係省庁かもしれませんが、外務省をはじめ、ここで判断される時  
の基準や判断の要項があるのか、どうか。あるのであれば、それと今議論しようとして  
いるガイドラインとの整合性を是非トライして欲しいというお願いが 1 つ。もしないの  
であれば、ここでする議論をその判断基準の参考にするなり、援用するなりというよう  
にして頂きたい。

日本の行政の流れから言いますと、実施指示が出てしまえば、もう事業はやるしかな  
いのです。あとは小手先で修正をするしかないと思ます。それこそアセスメント  
で言うと、事業アセスに近いようなことになってしまいます。本当の戦略アセスや計画  
アセスを行おうというように日本として、政府として考えるのであれば、もっと早い時  
期、案件検討の段階でそのようなことが成されなければおかしいではないかというの  
は、基本的な疑問です。これは本当に申し訳なく思ます、私はこの件が気になっており  
ますので、1 つそのあたりを関係省庁の方がいらっしやいましたら、加えて頂ければと

思っております。よろしくお願い致します。

- **國島共同議長** はい、ありがとうございます。関連の方で、何かご発言がございますか。はい、どうぞ。

- **深田** 実施機関の人間が答えるべきかどうか若干疑問なのですが、私なりに理解しているところで申し上げます。もし間違っているようなことがあれば、山田委員などからフォローを頂きたいと思います。森嶋委員のご指摘の点というのは、当然ながら極めて **to the point** だと思います。そのところは、これからのプロセスをさらに ODA のこの委員会を超えた実施過程で検討している話ではあるのですが、基本的に JICA は実施機関ですので、実施指示がないと実は何も出来ないというところがあるわけです。一番のポイントはおっしゃるとおり、むしろこうした方がいいのではないかというチャートの中で、本当は実施指示の地位というのは、予備調査よりも後にこないとおかしいと思います。森嶋委員の観点から申し上げますとそうなります。

では誰が、実施指示のない前の予備調査を行うかという問題が出てくるわけです。これは、政府においても、そのような予算も人もないわけです。従って、この実施指示がないままに予備調査が出来るのか、出来ないのかというよりも寧ろ、実態的に実施指示がある前に予備調査を JICA が行ってしまうということは、私はあってもいいと思います。しかしそこは、実は法律的に決めなければならないのですが、無償資金協力にしても開発調査にしても、今後のプロセスの整理の中で、森嶋委員のおっしゃった点は、問題課題としてあることは事実です。

ただ、今後の方向として、そのあたりの整理はともかく、予備調査をしっかり行う。そしてその上で、ガイドラインをきちんと適用して、その上で外務省等に判断して頂く。それから実施指示があつて、その案件を前提とした事前調査、本格調査に入っていく。このようなプロセスが正しいのだらうと思います。そのようにもっていくべきであらうと私は思っておりますし、今その方向で色々と ODA 改革の一環としてでも、プロセスの見直しを行っていることだらうと私は思っております。私の発言で間違いがあれば、山田委員の方からお願い致します。

- **山田委員** 無償資金協力について言えば JICA が実施促進、外務省が実施ということになっております。しかし現実問題として、外務省と JICA がいわば一体となって、同じ船に乗って実施していくということになっております。従ってこの JICA の環境社会配慮ガイドラインは、JICA のものでありますが、外務省が実施するにあたって当然に準用されるものだとして、私もこの議論を聞いておりますし、そのように認識しております。

勿論予備調査を行う時に指示が出るわけですが、予備調査というものには現地でその案件を聞いた大使館員なり、場合によっては JICA の人が、そこで一緒にスクリーニングなり、何が問題なのだろうと考えるということも含まれると思います。それから、日本においては予備調査と言ったら、実行するというような、確かに実際の考え方があ

のかもしれませんが。これから環境社会配慮ということ、それ以外についても調査を強化していく。予備調査を行ったけれども、やっぱりこれは中止しようとか、場合によってはスケールや、やり方を変えるといったような調査。初めから勿論全くやる気のないものに、予備調査を出すことはないわけですが、予備調査を行った結果、中身が大分変わるということは、これまでもありましたし、今後は寧ろ十分あるのだという考え方を皆さん持つべきだと思います。というのは、予備調査を行って失敗したら空振りだといい、けしからんと言う人も他方でのいるわけですが、それは違います。

やはりよく調べて、いいものにする。あるいは調べてもなかなか難しかったら、ここは残念ながら引くというというようなものだということ、直接援助に関わる者だけではなく、周りにいる tax payer の人達にも分かって頂く必要があるのではないかと思います。

- 國島共同議長 ありがとうございました。
- 森嶋委員 1つ質問がございます。非常に前向きなお話を頂いて、大変嬉しいのですが、私もあまり経験がない中で、在外公館で環境を担当している方と、2、3人会ったことがございますが、必ずしも環境専門家ということではありません。そのように前線で関わっている人の質の問題が、正直あると思います。深田部長のお話にもありましたように、可能であれば予備調査や事前調査を実施指示の前に持っていくとか、あるいは実施指示なり予備調査のあとに、指示の見直しというような行為があるとか、これは日本のODAの将来を考えるならば、そういった思い切ったことを考えて頂くべきではないかと私は思います。この委員会でそのような意見を付記するのも1つの方法かと思っております。以上でございます。
- 國島共同議長 ありがとうございます。
- 原科共同議長 その通りだと思います。つまり手続きとして、きちんと見直すプロセスをはめ込んでおかないと、実施指示で決まってしまうということになってしまいます。それはやはり大変大事なところだと思います。JBICもそのような仕組みにしました。最終的意思決定のどのタイミングですのか揉めましたが、いずれにしても見直しが出来るといったような手続きになっております。アセス法もそうです。そういった手続きがきちんとイメージ的に出来ていれば、そのようなことは可能だと思います。これまでは、そうではなかったということで、なかなかうまくいかなかった。ですから、そのような手続きもきちんとしたものを作るということは、大変大事なところだと思います。
- 國島共同議長 どうぞ。
- 松本委員 (メコン・ウォッチ) 森嶋委員の質問を確認したかったのですが、実施指示をする時に、判断基準となるものがJICAからくる情報以外に外務省として持っているか、どうか。何かそうしたものがいいのか、どうかということについて、先程ガイドラインの準用、JICAのプロセスの準用という言い方をされておりました。勿論無償だけではなく、他の課の外務省の方がいらっしゃるれば教えて頂きたいのですが、この実施指



示を出す際の判断の材料をどうするかという内部規定など、そのようなものがあるのかどうかということについてだけ最後に確認をしたいと思います。

- **外務省 松本氏** すみません、よろしいでしょうか。外務省 国別開発協力課の松本と申します。開発協力課の組織変更がございまして、4月から国別開発協力課という課になっておりますが、開発調査の仕事はそのまま引き継いでおります。当課課長は本日欠席ということで、代わりにお答えさせていただきますが、ご質問の点なのですが、基本的には開発調査の案件検討をする際に我々が持つ情報というものは、これは JICA でお持ちの情報と全く同じと考えて頂いて結構だと思います。それはお互いに意見交換をし、疑問点を質問しつつ、情報を共有して、最後意思決定をしていきます。それとともに、関係の省庁にもご意見を聞いて、特に環境省には専門の方からご意見を聞くというようなことをしております。ですので、基本的な情報に差異はありません。

それから、明確な判断基準があるのかということですが、これにつきましても、外務省独自の環境分野についてという基準は、現在持ち合わせてはおりません。これを判断する時の考え方も基本的には JICA が持つておられる考え方に類似のもの、あるいはこれに加えまして、色々な案件の意義でありますとか、社会的状況がどうであるとか、政治的にどのような意味があるのだろうかというようなことを総合的に考えて、案件採択をしているというのが現状でございます。以上でございます。

- **國島共同議長** はい、ありがとうございました。どうぞ。
- **JICA 松浦** 予備調査と実施指示の関係ですが、私の認識が間違いか、その前の認識が間違えているのかわかりませんが、2年間の実務を行ってきた限りの事実関係の確認をしたいと思いますが、基本設計調査につきましては、実施指示を外務省より文書で受け取ります。予備調査につきましては、私ども事業団法の適用条項が基本設計とは違っておりまして、付帯業務で行うとなっておりますので、正式文書は受け取らず、双方の認識が一致したところで予備調査を行うということになっております。若干、深田部長、山田委員の認識とは違うのですが、恐らくそういうことで JICA は整理しているはずですので、お間違えのないようにということでございます。

- **國島共同議長** ありがとうございます。小川委員、どうぞ。
- **小川委員** 大分議論が一般的な話になりましたので、本来の自然環境のことで一言申し上げたいと思います。臼井様からご発言頂いたのは、環境社会配慮の議論が、最近社会環境、社会問題に比重がいておりまして、それはそれで大事な問題でありまして、これまで不足していた分野ということで重要なのですが、議論する場合に自然環境の専門家というのは、いつもかなり少ないのです。

自然環境の問題というのは、これは非常に高度に専門的な分野であり、また取り扱いが難しい分野であります。且つその影響としても、現地の非常に長期的な生活基盤にも関わる問題でもあり、また近年では地球環境としての生物多様性という問題に関わってくる問題であり、長期的にみると非常に重要な課題でございます。そういった意味で、

難しいということをよく理解した上で、扱う必要があると思います。皆さんの議論の中で、頭に留めておいて頂きたいと思います。

-----◇-----

- **國島共同議長** ありがとうございます。あと 50 分ですが、ご意見を後程述べて頂く時間がございますので、本日配布した議事内容の資料、「環境社会配慮に対する JICA の基本方針」という 3 ページをご説明頂いたあと、今日お配り致しました参考資料の 6 と 7 と 8 について、ご提出頂いた方からコメントを頂きたいと思いますので、よろしくお願ひ致します。では鈴木さん、3 ページからお願いします。
- **鈴木** それでは、3 ページの基本方針についてご説明致します。これは JICA のこの環境社会配慮ガイドラインを改定するにあたって、我々が考えている基本方針ということで、ご説明したいと思います。読み上げさせていただきます。

JICA は、開発途上国政府が行う環境社会配慮の努力を支援し、もって開発途上地域の持続可能な開発の達成に貢献する。開発途上国において JICA の協力事業が環境と地域社会に及ぼす影響を回避または低減し、受け入れることが出来ないような影響をもたらすことがないよう、開発途上国政府により適切な環境社会配慮がなされる必要がある。

JICA は、その協力の実施・監督に際しては、開発途上国政府の責任で行われる環境社会配慮の内容を確認し、事業の性質や時間と費用の限界を考慮した上で、JICA の意思決定に反映させるとともに我が国政府に提言を行う。協力事業が環境や地域社会に与える影響の程度や先方政府の実施体制に応じて、先方政府に対して適切な環境社会配慮を行うよう、JICA の協力事業の各段階において働きかけを行うとともに、先方政府が環境社会配慮を行う上でその能力が不十分な場合、環境対処能力の向上を支援する。

また、環境社会配慮の確認と支援に際しては、相手国側の制度等を踏まえた地域住民等の参加や情報公開が重要であることに留意し、関連する情報の適切な方法での公開、多様な利害関係者の参加の促進と対話の重視を先方機関に要請する。同時に、JICA は環境社会配慮に関連する重要な情報を、適切な時期に適切な方法で先方機関の了解を取り付けた上で公開することを検討する。

JICA は環境社会配慮ガイドラインの改定にあたっては、上記の方針を反映し、かつ我が国の ODA 政策や JBIC、国際機関等のガイドラインとの整合性を図り、国際的な動向に留意する。

併せて、JICA の環境社会配慮の確認と支援を十分かつ効果的に達成し、改定後のガイドラインの遵守を確保するために、その組織体制のあり方と実施能力の充実についても検討する。

以上が基本方針でございます。只今、これまで色々ご意見頂いた部分等も、方針の中に盛り込んでいるかと思っておりますので、この方針をベースに、資料 4 ページ以降の「5. 論点の協議」ところに、この方針をそれぞれブレイクダウンした形で入れておりますので、議論を頂ければと思っております。

- **國島共同議長** どうもありがとうございました。今のご説明そのもののご質問等、特になければ、参考資料について順番にご意見を頂きたいと思います。よろしいですか。どうぞ。
- **作本委員** よく練られた基本方針だと思います。この中で、JICAとして「確認」、あるいは「働きかけ」、「支援」、「要請」、「検討」、「留意」ということで、6段階の使い分けをされていると思います。英語にすると「支援」は support になるのではないかと思います。が、「働きかけ」というのは「支援」とやはり違う意味合いがあるのか、分からないので教えて頂きたいのですが。
- **國島共同議長** まず、この全文の英語版というものはあるのですか。
- **鈴木** いえ、ございません。まだこの委員会の中で、お図り頂く基本方針でございますので、英語まではまだ作っておりません。
- **國島共同議長** まず日本語版だけということですね。
- **鈴木** 「支援」と「働きかけ」の違い。難しいですね。ここの例えば「働きかけ」という形で使っております、3ページの2段落目、下から2行目でございます。この「JICAの協力事業の各段階において働きかけを行う」というものは、先方政府が、例えば各段階においてというのは、事前調査、本格調査、色々な段階がございますが、あるいはその事前調査の中でもいくつもの段階が、ブレイクダウン出来ると思います。そこできちんと例えば住民移転の問題であれば、住民移転はどのくらい生じるのか、それに対してどのような措置を取るのか、政府の措置があるとするれば、それを含めて例えば public consultation をしているのか、きちんと行うようにとまず先方政府に対しての働きかけ。つまり「やりなさい」という部分でございます。
- まずそれを行った上で、更に先方政府の方で、具体的にどうやって住民集会を行っていくのか、どう算出していくのかというところが、非常に体制が弱かった。技術力が不足していたというところに対して、支援を行って、JICAとしてバックアップして、このような住民集会のステークホルダーは、こうした方がいいのではないかというような技術的な支援を行っていくということになると思います。ですから、働きかけというのは「やりなさい」と確認をして、働きかけをしつつ、出来ない場合にはさらにJICAで支援していくというような感じであると思います。
- **作本委員** すみません。費用負担する、しないということを区別したわけではないのですか。
- **鈴木** そこまでの言葉の使い分けはしておりません。
- **國島共同議長** それでは本日、資料を3つ出して頂いておりますので、参考資料8から差し支えなければご説明頂きたいと思います。よろしくお願い致します。その前に1つ、ご意見ですか。
- **松本委員（メコン・ウォッチ）** 短くお話致しますが、この位置づけの確認をさせて下さい。その後「基本方針」と出てくるので、この基本方針は何なのか。それは書き方

が違うところもありますので、それだけ確認させて下さい。

- **國島共同議長** どうぞ。
- **鈴木** 基本方針というのは、JICA としての我々のガイドラインを改定するにあたっての、姿勢を述べたという方針でございます。このような考え方で我々はガイドラインの改定をしていきたいと思っております、所信表明演説ではありませんが、そういったことでございます。
- **國島共同議長** これを作られたのは、いつの時点ですか。
- **鈴木** これ自身を作ったのは、今年の 12 月の段階です。
- **國島共同議長** だから私の理解は、総括的なガイドラインを作りたいと願った。しかし自己点検をしたり、色々な方の意見を聞いたり、ある時点で基本方針というものを、きちんとまとめておく。このまま利用するかというのは、全く別の問題ということですね。
- **鈴木** はい、このまま全部これでお認め下さいという話ではございません。
- **國島共同議長** ある時点での状況を、皆様に見ていただけるような形で示したものであるというように、私は理解しておりますがよろしいでしょうか。
- **原科共同議長** そうすると、タイトルが誤解を招くと思います。「環境社会配慮ガイドラインの改定にあたっての基本的考え方」とか、そのような表現の方がよろしいのではないのでしょうか。改定にあたっての考え方ということですね。表題の表現を変えた方がいいのではないのでしょうか。恐らく先程のプロジェクト研究を踏まえているわけですね。そのように基本的な考え方ということで、中身としてガイドラインの基本方針は次のページであるというように、違うものだと思われるようにした方がいいと思います。同じ表現だと誤解してしまいます。

-----◇-----

- **國島共同議長** では、参考資料を順番にご説明頂きたいと思えます。まず参考資料 8、松本委員か川村委員、どちらからご説明頂けますか。
- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** 私からご説明致します。日付は 2003 年の誤りでございます。このペーパーでは基本方針と目的というところだけ、我々川村委員と議論をして書きました。他の NGO の方や委員とも議論をしておりますが、私達二人の名前で提出させて頂きました。

最初の基本方針。環境社会配慮というものの基本方針。ガイドラインというよりは、一体、環境社会配慮というものは何であるのか、どのような意味があるものなのかというのが 1 番目でございます。最初に定義から入っております。重要なのは、悪影響を特定するという事。それから代替案の検討等を通じて、そうしたものを回避もしくは最小化していく。その上で、順番として一番重要なのは回避であり、もしくは最小化し、それでもどうしても生じるものについては回復、その再建というような手段を確保していく。これを全てあわせて環境社会配慮というように呼ぶのではないかと理解しております。

従いまして、例えば色々な部分において、私は必ずしも相手国政府や相手国の実施機関だけではなく、JICA 自らが積極的に行える環境社会配慮もあるのではないかというのが、実はこの定義から私自身は考えております。これは非常に議論あるところだと思います。

何故、環境社会配慮をするのかということですが、著しい悪影響が明らかな事業の調査や技術協力プロジェクトを支援しないこと。これは勿論、意思決定の機構上は外務省、経済産業省の支援事業というものがあつたわけですが、そうした監督官庁の方に意思決定の権利があるということは、既にこの委員会でも確認済みである一方、環境社会配慮そのものは何故行うかということになれば、やはり問題が著しくあるプロジェクトは支援しないことにあるというのが 1 つめ。2 つめは、「プロジェクトなし」という選択肢も含めた代替案や事業の実施可能などについての適切な提案を相手国政府・実施機関に行うこと、また、技術協力については影響を回避するということがあるのではないかと考えます。

3 つめの範囲ですが、私達は全てのプロジェクト、スキームにおいて JICA が関与するプロジェクトサイクルの全ての段階で環境社会配慮が実施されると考えるということです。

環境社会配慮の手段としては、初期段階での戦略的環境アセスメントであるとか、個別事業の EIA、SIA、あるいは、それを適切に実施するための相手国の制度・人員・能力などに関する現状調査や改善のための支援、更に JICA の実施体制や制度の充実など。このようなものが全て環境社会配慮を行うために必要な手段であり、もっと言えばこの環境社会配慮ガイドラインのスコープにもなるというように考えます。

次が主体でありまして、この主体という書き方が適切かどうかは議論したいと思いますが、環境社会配慮は、相手国政府・実施機関が行う環境社会配慮が適切かどうかを JICA が確認する場合と、JICA 自身が環境社会配慮の支援を行うことの双方を含んでいる。これは、先程の作本委員のお話にも共通するかと思いますが、そこで相手国政府・実施機関同様に JICA 自身も環境社会配慮の主体として責任を担う。私達がここで申し上げたいのは、主体というよりも寧ろ、この責任を担うということでありまして。ですから主体という言葉に対して、もし違和感を覚えるのであれば、責任を担うというところを見て頂きたいというように思います。

公開と参加ですが、環境社会配慮を実現していくためには、透明性とアカウンタビリティを確保したプロセス、現地の住民や NGO 等のステークホルダーの意味ある参加が欠かせない。この意味ある参加というのは、原科共同議長の言葉からの拝借ですが、先程の参加の 4 段階という理解です。

それから意思決定については、環境社会配慮の結果は、日本政府や JICA による援助実施の意思決定に適切に反映されなければならない。双方の意思決定に反映される。勿論、反映するかどうか、このガイドラインで外務省を縛ることは出来ないにせよ、我々

はそれがここで確保されるということ、書き記したいと思います。以上が、基本的な環境社会配慮についての基本方針と考えております。

裏のページにいきまして、その環境社会配慮を行うために作るガイドラインの目的は何かということですが、まずこのガイドラインの位置づけということになりますが、総合的なガイドラインであるということ。この総合的という意味なのですが、例えとしてそこに世界銀行の例を載せておりますが、環境社会配慮のセーフガードポリシーという言い方をしますが、その中で世界銀行にはご承知の通り、インスペクションパネルという制度があります。これは環境社会被害と政策違反を関連付けて調査を行い、政策の遵守・不遵守があったかということ判断する仕組みですが、これまで10年間世界銀行のインスペクションパネルの例を見てみますと、実はいわゆる環境社会配慮政策（セーフガードポリシー）以外にも、例えば監督（スーパービジョン）であるとか、あるいは貧困削減、投資業務の経済評価といったいわゆるセーフガード政策に含まれていないものも、このインスペクションパネルにおいてはこうしたものの政策違反が、環境社会被害を起こしているというように認定をしているわけです。

従って、私はここで重要だと思うのは、環境社会配慮ということであって、必ずしも狭い意味での環境社会配慮ガイドラインというものだけを考えるのではないということが重要ではないかと思っています。ここでいう総合的なガイドラインというのは、まさに先程臼井様の話にも若干経済評価のお話がありましたが、例えば代替案の検討をする時に、当然経済評価がどうであったかということによって結果が変わってくる。その経済評価が誤った方向になれば、実を言うと環境社会配慮上、好ましくない結果を生むプロジェクトを支援することになるということは、世界銀行の例をみるとインスペクションパネルから出てきている。ということをお考えますと、環境社会配慮を行うための他の要件もこの中に含む、総合的なガイドラインとして位置づける必要があると思えました。

2つめは、このガイドラインというものは、環境社会配慮政策の基本となるべきものであって、JICAが持っている他の課題別、セクター別というその他の指針、ガイドラインの運用にも用いられるべきである。ただし、これは色々注釈があると思います。すなわち、他のガイドラインはセーフガードポリシー的な遵守をすとか、そうした環境社会被害を起こさないために作っているわけではないので、他の指針自体に適当か、どうか。このガイドラインと並列に考えることなど、そのようなことはあると思います。

しかしながら、そこに盛り込まれているものを改めてこのガイドラインに盛り込むのも、やはり私は問題だと思いますので、基本的にそれは現在ある課題別、セクター別のガイドラインを精査した上で、そのある部分になるかもしれませんが、そのような運用にも用いてくべきではないかと思っています。これはまさに、アジア開発銀行がそうでありまして、たくさんある政策の中から遵守という点で縛られるものを、オペレーショナルマニュアルという形で抜書きをしているわけです。従って、このような方法はJICAに

とって取れるのではないかとということがあります。これは実は JBIC の時の教訓で、JBIC は新しい環境社会配慮ガイドラインのみが遵守の対象であって、他は遵守の対象になっていないので、そのような意味からいくと私は、環境社会配慮政策の基本となるべきガイドラインにするべきではないかと思えます。

それから、その次については、当たり前のことですが、全てのプロセスにおいて JICA が遵守しなければならない環境社会配慮の原則や手続きをそこに記す。あるいは相手国政府・実施機関に求められる環境社会配慮の要件を具体的に示すというのがこのガイドラインの位置づけであります。

さらに、ガイドラインが何故あるのかといえば、JICA が調査・技術協力を支援するかということの判断をする際の基準、および調査結果に基づいて相手国政府・実施機関に行う提案の基準を示していくということでもあります。

このようなガイドラインの位置づけに基づいて、このガイドラインの目的は、JICA の事業の透明性とアカウンタビリティを高めて、開発事業に伴う環境・社会面での悪影響をなくすことによって、相手国の人々の生活の安定と向上に寄与する事業の発掘、支援に寄与することであるということが、ガイドラインの目的になるというのが、私と川村委員の提案ということになります。以上です。

- **國島共同議長** ありがとうございます。何かご質問ございますか。色々な議論が、この件につきましては含まれておりますが。どうぞ。
- **臼井氏** 自然環境研究センターの臼井でございます。素晴らしい文章をありがとうございました。ただ僻みではないのですが、定義のところでは自然環境ということ、なんとか入れて頂ければ非常に有難いと思います。というのは、第 3 世界にいきますと、環境というところで、すぐにブラウンイシューのみと考える方が非常に多いので、この中で例えば公害型のものと、自然環境と社会環境という、どのような文言がいいのか私はわかりませんが、そのあたりを正確に書くのもいいのではないかと考えております。ありがとうございました。
- **國島共同議長** はい。どうぞ。
- **鈴木** 質問というよりも確認でございますが、先程我々に「基本的な考え方ですね」と確認をここでしたわけですが、ここで今ご提案があった意見については、この後の「5. 論点の協議」のところ、それぞれ意見を交わしていくということで、1つ1つについて今ここで議論をすることはございませんということによろしいでしょうか。一応それだけ確認させて頂きたかったのですが。
- **國島共同議長** はい。明日もありますので、今日は参考資料 6 と 7 を、せっかく資料を出して頂きましたので、今日こそはその日のうちにご説明頂きたいと思えます。
- **鈴木** わかりました。議論は後程ということですね。
- **國島共同議長** はい、どうぞ。
- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** 明日の朝の準備もありますので、もし何か意見がござ

いましたら今日のうちに、委員会が終わられてからでも言っていただければ、明確に、ポイントを明らかにして、もう一度明日の委員会に間に合うように再提出しますので、よろしくお願い致します。

- **國島共同議長** はい。ありがとうございます。どうぞ。
- **作本委員** 今回の目的の中に「プロジェクトなし」という表現が書いてあるのですが、これは初期段階でのプロジェクトを行う、行わないという判断と、ある程度進んでから意思決定過程を中断するという 2 種類を含めると考えますと、「なし」という表現ではなく、別の表現の方がいいと思います。
- **國島共同議長** ありがとうございます。
- **藤森委員** 後程また申し上げますが、1 点だけ申し上げます。今松本委員よりご説明頂いた内容で、この環境社会配慮基本方針というものは、当然「2.ガイドラインの目的」を前提に書かれたものでしょうか。あくまでもガイドラインの中に盛り込むべき、ガイドラインを作成する基本方針と書いてあるのでしょうか。非常に綺麗なフレーズになっているのですが、そのあたりどちらがどうなのかとお考えになっているのか、教えて頂きたいと思います。
- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** 基本的にはガイドラインを書くというのを前提に、基本方針というものを書いておりますが、一方で基本方針のところしか書けないだろうということもあったので、それも書いてあります。つまり具体的に手続きに落とせるものと、落とせないものというのがあると思います。この多くはその後手続きであるとか、基準であるというところに落ちてくるのですが、ある種基本的な考え方としてここに載せていくというものも、この中に入っています。
- **國島共同議長** はい、どうぞ。
- **藤森委員** 個人的な意見になりますが、そうしますと、まず色々な JICA が関与されている事業が 3 つございます。それを含めた意味で、総合的なガイドラインということは確認をされているということなんでしょうか。要するに、ガイドラインの目的について、今日の議論を聞いておりますと、色々な立場で色々なお考えでおっしゃっているので、オペレーション、運用の段階、それからスクリーニング、最初の段階と色々なレベルがございまして、ガイドラインそのものの適用すべき事業とか、そこをきちんと皆さんで共有して頂いて、それから基本方針の話ということで、先程鈴木さんからご説明がありました。基本方針を議論しませんと、行ったり来たりして、なかなか議論が収束しないのではないかと思います。
- **國島共同議長** ですから、明日順番に片付けていくという予定です。
- **藤森委員** ガイドラインの目的というのを、もう一度どこかで議論をきちんとして頂いた方がいいと思います。

-----◇-----

- **國島共同議長** はい。明日行う予定でございます。それでは、参考資料 7 のご説明をお



願ひ致します。

- **石田委員** ありがとうございます。JACSES の石田でございます。基本的に私は、松本委員からお話がありましたご意見に賛成という考え方です。その上で、そのポイントを考える際の参考資料として USAID の例が大変参考になるのではと思ひまして、ここに資料 7 を準備させて頂きました。

まず 1 点目ですが、松本委員からお話がありましたとおり、環境社会配慮の目的というのは、環境社会配慮を「行った」ということではなく、環境社会問題、悪影響を及ぼさないよう「回避」、そういった「問題の最小化」ということに、一番重要な点があると思ひます。この USAID の場合、例えば EA という項目があるのですが、先程まさしくご質問があったとおり、EA の **general purpose** というその「目的」のところ、代替案の提示、EA の目的というのが環境影響の「十分な議論を行う」ということであつて、必ずしも行うという前提に立っていないのです。これは十分な議論を行うということであり、且つ代替案を含むということなのです。さらに、代替案の中には英語で「**no action**」というように、プロジェクトを行わないということが入っております。

続いて 2 点目ですが、先程議論が随分ありました、主体という部分、JICA の責任という部分なのですが、私は大切だと思ひておひまして、議論の中で確かに JICA は技術援助、開発調査、無償資金協力といくつかスキームがある中で、USAID はグラント中心ですので、若干同じ様に議論は出来ないと思ひますが、技術協力の場合、全て環境審査を行わなくてもいいのではというお話もあつたのですが、USAID の場合は、はっきりとこういった環境評価を行うということに対して、援助側の責任の **responsibility** があるというように説明してあります。

その以下の部分も情報公開に関しまして、例えば環境影響評価については 45 日間以上、案件採択の前に意見の交換を行いますし、ドラフトの公開も行います。さらに意見の受付も行い、その寄せられた意見を全て最終版に添付されるというシステムをとつております。また必要に応じて、公聴会を開くということもしております。

4 点目はプロジェクト実施中に、予期しなかつた環境に対する重大な影響が判明した場合は、スクリーニング、スコーピングあるいは、必要に応じて **revision** といった適切な対処を求めるともでございます。今後の議論に生かして頂ければと思ひております。以上です。

- **國島共同議長** どうもありがとうございました。只今のご説明について何かご質問やご意見はございますか。よろしいでしょうか。どうぞ。
- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** すみません。石田委員に直接ではなく、寧ろ田中委員もしくは原科共同議長なのかもしれませんが、プロジェクト研究の前回配布されている本体の中に、実は USAID の分析も入つておひまして、その中の 46 ページに、USAID の今石田委員がご説明した責任の所在という意味で、EA に関する責任は USAID にあるということが特徴として、実はここに抑えられています。その報告書には、「USAID

の援助がグラントであることから、援助欲しさに相手国側が不適切な内容の EA を作成することを防ぐためであるということである。但し、同じグラントであっても、JICA の場合は開発調査の目的の中に、技術移転があるという点で同一に論じることは出来ない」というように書いてあります。つまり、EA の責任を USAID は自らあると書いているわけですが、JICA がそう言えない理由は、開発調査の目的の中に技術移転があるからであるという説明が、この報告書の中でなされています。このあたりについて、どのようなことなのかご説明頂きたいと思います。

- **國島共同議長** どうぞ。
- **田中委員** では、ご指名ですのでお答え致します。その点につきましては、正直申し上げまして、それをまとめるにあたり、少し議論が足りなかったかと思えます。つまり、どちらかというとなら USAID というのは非常に戦略的に行う協力が多いものですから、そこに書かれているような表現に少し強くなり過ぎているかと思えますが、JICA の場合開発調査の中に技術移転が含まれているからということで、今おっしゃられたような観点ということでは、私はないのではないかと思います。
- **國島共同議長** よろしいですか。
- **松本委員 (メコン・ウォッチ)** つまり、同じ土俵で論じていいということですか。
- **田中委員** 同じ土俵ではまずいと思えます。つまり、今の日本の要請主義で行われている開発調査と、戦略的に行っている USAID のような援助の仕方という点というのは、1 つベースとして違う土俵で考えていかなければならないのではと、個人的には思えます。もし他にご意見があれば、お願いしたいと思います。
- **國島共同議長** どうぞ。
- **富本** 冒頭、支援について色々ご議論がありましたが、私は支援という意味は、積極的に捉えるべきということを基本方針として、我々の 1 つの案として出していると思うのですが、USAID と JICA が同じ土俵かというとなら、それは違うと思えます。それぞれの援助の目的も、手法も、お金の出し方も違いますし、明確に区別して議論をすべきだと思います。それから、開発調査そのものは、技術協力の一環として行われるということ、まずご理解頂きたいと思えます。開発調査の中に技術協力の要素があるということではなく、開発調査事業というものは、技術協力の一環として成されている。

これは相手国が、ある投資プロジェクトを準備するために、必要な能力、技術、その他経験が不足している場合に限って JICA が行うということでございまして、これが先方に環境社会配慮の能力も含めて、能力があれば JICA は協力する必要は基本的にありません。それが不足している場合に限って、我々としてはその不足している部分について expertise を与えるという、まず基本的な考え方。この限りにおいては、その技術協力という概念に、極めてマッチするスキームだと思っております。そのところを考える必要があると思えます。

-----◇-----

○ **國島共同議長** はい、ありがとうございました。それでは、参考資料 6 のご説明をお願い致します。

○ **川村委員** AM ネットの川村です。「ガイドラインにおける人権の位置づけについての意見書」、3名の連名で出させて頂きました。このペーパーを出させて頂きましたのは、人権というのは次に議論される JICA の論点整理の中でも出てきますし、ECFA から出されたペーパーにも言葉として出てきています。残念ながら、日本でこのような人権という言葉の議論がされる時には、必ずしも正確に議論されないことが多いので、ある程度明確にしてから、議論をする必要があるのではないかという問題意識が 1 つあります。

もう 1 つは、現在国際的に開発分野で人権という概念、民主主義や法の支配という概念と、通常 3 つセットで使われますが、非常によく使われるようになっている。そのあたりを少し踏まえて、このような概念をいかに活用すべきという視点で、ガイドラインについても考えてみるべきだろうというように思いましたので、このペーパーを作成させて頂きました。このペーパーでは特に、今後出てきます論点の中に、人権というのは、このように関わってきますという大筋を整理させて頂いたもので、また今後個々の論点のところ、さらに議論をしていければと思っております。概ねこのペーパーに沿って説明させて頂きます。

まず、人権とは何かという定義なのですが、これも色々な定義があるわけですが、とりあえずこのようなガイドラインを作成する時は、少し厳密な定義の方がいいだろうということで、このような形で書いております。人間の生存、文化的生活、政治的な活動などさまざまな側面において個人の尊厳を確保するために特に重要とみなされた諸権利からなる。通常こうした権利は、各国の憲法、国内法、条約等国际文書などにより確認されている。ここで言いたいのは、あらゆる生活の側面の中で重要とされた部分に人権というのは入り込んでいるものであって、人権というものは政治的だから排除するというように簡単にはいきません。

この人権規範というのは、どのように開発過程に関わるのか。とりわけ環境社会配慮ガイドラインに関連して、どのような機能を持っているのかということが今回重要になってきます。3 つに分けて整理したいと思います。1 つめは、「2.1 環境社会配慮の基準・指標を構成する」。この部分については、若干 JICA の提案でも触れられておりますし、JBIC の環境社会配慮ガイドラインの中にも登場してくるものです。つまり、発展過程の中で配慮・実現すべき様々な価値の中で、特に重要なものは人権の一部として、すでに法規案化されているということがあるということです。

このような内容については、国際的に議論を積み重ねておりますし、非常に詳細な規定もされているものもある。しかも、国内で必ずしも尊重されるとは限らない、取り分け先住民族の権利、あるいは女性や子供の権利といったものは、政治的に力がない人達の権利でございますので、しばしば無視されるわけです。そのために、援助機関としては配慮すべきだということが言えるかと思えます。実際に日本国内でも北海道の二風

谷ダムですが、先住民族のアイヌ民族の権利を侵害しているということで、ダムの建設は違法であったという判決が、後になって出されたということもあるわけです。ある時点で、その国で法律が整備されていないからといって、無視していいものではないということです。

2 ページ目の「2.2」に進みますが、人権規範というものは非常に多様なものですが、その一部というものは参加協議の真正さ。松本委員のペーパーを引用するならば、「意味ある参加」です。そのようなものを確実にするための前提条件も構成している。とりわけ掲載の自由、表現の自由、そのような自由は最も基本的な人権とみなされているわけですが、人々が開発過程に参加する中での重要な意味があるわけです。実際ある国で、人権の保障状況はどの程度なのかということを見無視してプロジェクトを進めた場合、一応形式的に参加や協議が成されていても、実態がないということがあり得るわけです。これはまた中国の例ですが、世銀のプロジェクト。これは先程お話が出ました、インスペクションパネルが問題として、最終的に中止になっておりますが、このプロジェクトの過程でも住民との協議が不十分であった。具体的には匿名でのアンケート調査を行わなかったということ。

あるいは調査団が中国に行った時に、明らかに恐怖の雰囲気というものがあって、住民は何かプロジェクトを反対するようなことを言えば、危害が自分に及ぶというような認識をしていた。そのようなことが世銀の報告書の中にも出ております。このような問題は、間違いなく出てくるわけですから、事前にそのような状況も配慮して、そのような状況でも環境社会配慮が確実に実現出来るような、あるいはそれが実現できないのであるならば、それこそ「no action」ということも選択されるようなガイドラインも必要だろうという点があるかと思えます。

「2.3 権利救済の保障」。人権規範というものは色々ありますが、その中には法の支配と深く関わっている部分があります。公正な裁判を受ける権利等、現実には素晴らしい住民に対する移転補償の計画が事前に準備されていたとしても、それが実施されないことがあるわけです。実施されなかった時に、どのような救済が可能なのか。その救済が不可能のような状況において、どのような事前の配慮が必要なのか。これはまた、援助機関としては当然考えておくべきではないかと思えます。

「3.人権規範の意義と限界」ということで、次に挙げておりますのは、このような人権規範を活用するというのは、どのようなメリット、デメリットがあるのかということをお願いというのがポイントです。勿論、社会配慮の基準、参加の保障、権利救済の保障などというのは、様々な条件が必要なわけですが、人権という条件があるだけで、それが実現できるとは限りません。人権というものは、中でも重要だとみなされているからこそ、国際的に確認されているものである。

さらに、このような基準に基づく各国の権利保障状況については、国連の報告書と公文書の中で非常に手に入りやすい状態になっております。それは積極的に活用できるだ

ろうと思います。もちろん JICA が独自に各国の人権状況を調べてペーパーを書くとなると、かなり政治的な問題が出てくるかもしれませんが、すでにそのような情報は、国連文書としてかなり揃っております。それを集約するだけで、一定の情報が手に入ります。そういうことで、情報がある以上活用しないということは、ないのではないかと思います。

では具体的に、これは環境社会配慮ガイドラインに扱うべきなのか。これはまた、それぞれの論点のところまで定義していきたいと思いますが、まず前文、環境配慮の目的の関連で触れておく必要があるのではないかと思います。JBIC の環境社会配慮ガイドラインにおいても、前文のところ、国際的な人権を踏まえて作ったのだというような記述がされております。やはり最低限そのような記述というものは必要である。出来れば、環境社会配慮の目的の中で、住民の権利侵害を防止するということが明記するべきではないかと思います。

「4.2 環境社会配慮の実態規定の一部として言及する」。これは先住民族の権利については、JICA 案でも若干触れられておりますが、他にも社会権規約、女性差別撤廃条約、障害者の権利に関する宣言と色々あります。そのようなものも、具体的に使える部分は使っていくべきだと思います。

最後の点「4.3」。環境社会配慮ガイドラインが実効性を持つか、どうか。事前に評価するための基礎情報としてスクリーニングのプロセスで、この人権状況に関する情報は活用出来るのではないかと思います。先程も言いましたように、国連の文書を見れば、相当その人権状況、とりわけ法の支配、自由権、表現の自由、そのようなものについては情報があるわけです。そのようなものを踏まえた上で、本当に実際に作られた環境のための計画だとか、強制移住の計画、先住民族の発展計画。そういったものが実効性を持つのか、どうかという評価を本来すべきであろう。

もし非常に困難であるというような状況が想定される時は、さらに慎重な手続きを使って事前調査を行うとか、計画の実効性を担保する仕組みを作る。先程臼井様の報告でも、環境ファンドの仕組みを作って、恒常的にチェックするというような提案もされておりましたが、そのような配慮も含めて行っていくということが必要ではないかというように考えます。

最後のページを簡単に説明させていただきます。具体的にどのような文書があって、どのようなところにその情報が集まっているのかということ、簡単に示すために作成した表です。社会配慮の基準・指標に関わるものとしては、先住民族の人権、女性の人権、子供の人権、医療、居住、食、水へのアクセス、教育、差別防止、そういった物事が人権の課題に関する権利規定というものが参考になると思います。

それについて、それぞれ真中の列に挙げたような国際文書があります。ご覧になるとわかりますように、世界の国の大半が批准している人権文書がたくさんあります。人種差別撤廃条約、子供権利条約、国連の加盟国よりも批准国が多いというくらい、国際的

に当たり前になっている。そのような規範の実施状況というものを確認するために、各条約によって作られた機関、もしくは国連人権委員会によって作られた機関や任命された報告者が恒常的に情報を集め、国連のホームページで提供しております。このような情報というものは、いつでも入手可能であるということでございます。

- **國島共同議長** ありがとうございます。だいたい時間になったのですが、何かご質問がございましたら、どうぞ。
- **作本委員** 何度も申し訳ございません。今お話があったこの点というのは、援助の性格に関わる場所なのです。これを法的な権利として認めるか。受ける側に権利性を認めるかどうか。これは先程の（説明にあったような）世銀の法的責任のところまで言及すべきかということまでかかってくるかと思えます。この援助を受ける側に権利性を認めようとする場合には、やはりその流れとして援助を出す側としての日本にも法的責任がかかってくるかと思えます。

それから、相手国の政府というものが間に入っているわけですから、しかも国内法を重視するという立場があります。我々としては、やはり国際的な **Precautionary principle** や、国際法の人権、労働、色々なところに環境が関わっておりますが、そのようなところを重視しつつ、やはり次の段階で相手国の国内法を重視すべきではないかと思えます。それを飛び越えて、直ちに日本の法的責任を今度の ODA 絡みで引っ張ってくるというのは、私は、日本の場合は、アメリカのやり方とは違う戦略的援助、国益遵守型の援助ではなく、もう少し色々な広い底辺を持っているというところから考えますと、ここの中間のところはよく論じないといけない。

ただ大きな流れとしましては、日本は例えば環境権などは入っておりませんが、アジアの殆どの国では、女性から貧困から、あるいは環境を権利として認めるというような、昔型の政治的な人権だけではなく、社会発展に関わるような広範な人権を認める傾向にあると思えます。今、沢山の人権概念を認める社会的傾向というものは、途上国のアジアで見られます。ですから、そのような我々の意識のギャップも 1 つありますが、我々側としては一遍に飛び越えていけないところがあり、やはり慎重に考えるべきではないかと思えます。

- **國島共同議長** ありがとうございます。今のお話は非常に重要な重たいテーマであり、色々なご意見があると思えます。明日もごございますので、本日はこれで一区切りして明日に続けたいと思えます。

冒頭ご説明頂きました全体の議事のところで、「3.現行環境配慮ガイドラインの評価と課題」。色々ご意見を頂きました。「4.環境社会配慮に対する JICA の基本方針」までは、色々なご意見が若干残っておりますが、一応一区切り致しまして、明日は 5 番の今我々が目指しております、環境社会配慮ガイドラインそのものの基本的事項などルールが書いてありますが、この議論に入らせて頂くということで、進めたいと思えます。よろしくお願い致します。

特に何もなかったら、明日もよろしくお願ひ致します。本日はこれで散会致します。どうもありがとうございました。

-----◇-----

午後 17 時 01 分 閉会