新 JICA 環境社会ガイドライン検討に関する WWF の論点提案

WWF's suggestion for new JICA environmental and social guideline

下記の提案は、現 JBIC の環境社会ガイドラインに関するものです。

Below suggestions are based on current JBIC environment and social guideline

項目、現行条文	WWF の提案							
Section within Existing guideline	Suggestion from WWF							
第1部 4ページ	WWF はこの環境社会配慮において、できる限り戦略的環境アセスメント(SEA)手続きを							
	遵守するように提案します。又、新 JICA により融資された案件を含む SEA が当該地域で行							
3 (2)本行による環境社会配慮	われた場合には、SEA の結果を受けて当該案件の進行についてもその是非を含めたレビュー							
確認	を行うことを提案します。							
Part 1 page 4	SEA の実施は比較的新しい試みなので、実施できるまでに、日本及び相手国の政府および事							
3 (2) Confirmation of Environmental	業主体者にとっても、SEA をまず理解していくというプロセスが必要となります。まずパイ							
and Social consideration by JBIC	ロットとして、カテゴリ A に含まれる案件、又は日本からのサポートが又は投資が集中して							
	いる地域での SEA を新 JICA がサポートしていくことを提案します。							
	又、相手国の対象地域にて SEA が行われた場合に、新 JICA の案件が既存のものを含め、SEA							
	の結果を取り入れているか、ということを確認するプロセスを確立することを提案します。							
	WWF would like to encourage new JICA to take Strategic Environmental Assessment (SEA)							

approach in reviewing environment and social impact by project, when possible. Also, if SEA was conducted for the sector which includes project financed through new JICA, the validity for the project needs to be reviewed in light of overall SEA recommendations.

SEA is relatively new tool to be applied, and there may need some process of learning to support government, and project implementer of both Japan and host country. WWF would like to suggest new JICA to pilot supporting SEA for projects which has significant impact (i.e. category A) or sector/georgarphic areas where there is heavy Japanese investment.

If SEA is conducted by the government of host country, which provides recommendation to change plans for investment, new JICA should have a process to ensure that JICA project will take into consideration the recommendation from SEA.

第1部5ページ

3 (4)環境社会配慮の適切性を 確認するための基準

本行は、社会環境配慮等に関し、 国際機関、地域機関、日本等の先 進国が定めている基準やグッドプ ラクティス等を参照する。

Part 1 page 6

3 (4) Standards for confirmation of

WWF は、ここで述べられている、グッドプラクティスをベンチマークとする、という原則をサポートします。この原則に関連して、現在又将来的に設定される予定のガイドラインを、プロジェクト実施時点で参考にしていくというやり方を提案します。この件に関する具体的なガイドラインについては、セクター別チェックリストに関するコメント(鉱山、ダム、道路、紙・パルプ、森林、漁業、農業)で別途言及します。

又、世界にあるグッドプラクティスを定期的に集めてアップデートし、産業界及び関連部署 に普及させていくシステムを新 JICA 内で確立し、その過程で NGO からの提言も含めていくことを提言します。

appropriateness of environmental and social consideration

'JBIC also uses, as a reference point or benchmarks, example of good standard or practices regarding environmental social considerations established by international and regional organizations...' WWF supports this principle of using existing good practices as a benchmark. And WWF would like to suggest new JICA to take into account various existing and upcoming guidelines at the time of individual project implementation. WWF would like to highlight guidelines developed/being developed in the followings sector: Dam, Road, Mining, Paper and Pulp, Forestry, Fishery, Agriculture.

WWF would like to suggest new JICA to to set-up simple monitoring mechanism for existing and upcoming good practice guidelines globally, and communicate the good practices to relevant sectors. The mechanism should also include suggestion from NGOs, government, and private sector globally.

第1部6ページ

環境社会配慮のあり方がそれらの 基準やグッドプラクティス等と比 較検討し、大きな乖離がある場合 には、相手国(地方政府を含む) 借入人、及びプロジェクト実施主 体者との対話を行い、その背景・ 理由などを確認する。

Part 1 page 6

3 (4) If JBIC believes the environmental and social

WWFは相手国の環境社会配慮のあり方が十分であるかどうかを新JICAが定める手法を明確にすることを提案します。例えば以下の例を検討されてはいかがでしょうか。

- a) 独立した外部のエキスパート(例えば日本の)などが、融資が行われる前に相手国の環境社会配慮の基準が十分であるかどうかを確認する
- b) 日本の法体系と比較した場合、日本の法律が優っている場合、基準は日本のものを使う。又、 新JICAガイドラインで定めた内容を遵守する。
- c) 案件実施中の定期的なモニタリングを、独立した外部のエキスパートによって行う。
- d) プロジェクトを実施する前に、環境社会配慮に関する相手国のキャパシティーを強化する

これは重要なポイントで、対策次第では新JICAのプロジェクトの環境レビューのレベルを上

consideration of the project substantively deviate from these standards and best practices, it will consult with host government, proponents...to confirm background to this げるだけでなく、相手国の環境対策全般への貢献にもつながります。

このポイントは、セクター別チェックリスト項目を見ていく際にも重要となります。例えば、 農業セクターのチェックリストの中に サイトは当該国の法律・国際条約等で保護が必要と される貴重種の生息地を含まないか という項目があります。WWFが活動している例えば カンボジアやラオスなどでは、当該国の環境関連法律のなかで挙げられている貴重種のリス トがアップデートされていない、間違っているなどという場合があります。このような場合、 どのようにして新JICAが相手国の環境基準、法律などが十分であるかを見定め、そうでない 場合には、どのように相手国と協力を進めていくのかを明確にすることは、重要になります。

又、国際法関係に係わるものは国際基準の遵守をすることを提案します。

相手国の環境配慮が十分であるかの確認をした結果、又相手国の環境配慮が不十分と認められた際に新JICAが相手国のキャパシティーを強化していく事になった場合、現地の環境事情に詳しいNGO及び関連の団体等と協力していくこを提案します。又、新JICA案件形成の際に相手国の環境に関するキャパシティー強化の必要性が認められた場合に、新JICA及び他の関連機関へその必要性をフィードバックしていくシステムをつくることを提案します。

WWF would like to suggest new JICA to clearly state how new JICA will assess whether the host country standards are sufficient. For example:

- a. Independent & external review of host country standards before the funding is given for a project (eg by Japanese experts).
- b. If Japanese standards are higher than host country standards, apply Japanese standards. Also, use

JBIC guideline as a minimums standard.

- c. Independent review of project sites during construction phase & regular monitoring programme.
- d. Strengthening of host country capacity before the project begins, to increase national capacity to achieve the standards.

This point is important and also will provide an opportunity to increase capacity of host country in working with environmental issues, not only for new JICA project, but for other projects. This issue needs to be taken into consideration when going through items listed in checklist as well.

For example, in "Agriculture" category:

b. "Category 3, Natural Environment". Main Check Items #2: mentions 'Does the project site encompass the protected habitats of endangered species designated by the country 's laws or international treaties and conventions?

For instance, in Laos and Cambodia, some of the environmental legislation listing endangered wildlife is outdated, or incorrect, or is currently being revised. Using these lists may be inaccurate to properly assess these Main Check Items.

It will be important for new JICA to verify that the existing standards, policies and legislation of the host country are sufficient to ensure these issues can be properly addressed.

Where there is applicable international law or treaties, apply international standards.

3 (5) 意思決定への反映 適切な環境配慮がなされない場合 には、融資等を実施しないことも

これは現ガイドラインの中でも非常に重要なポイントです。WWFは、適切な環境配慮がなされない場合に、融資を実施するかしないかの判断を新JICAが行うプロセスを明確にすることを提案します。又、判断した理由を公開することも提案いたします。

ありうる。							
	This is very important point which is in current guideline. WWF would like to suggest new JICA to						
3(5) Taking into account funding	clarify the decision making process for determining whether or not to extend the funding for project,						
Decisions.	or whether to grant funding at all. WWF also suggests JICA to publicly disclose the reason for its						
"If appropriate environmental and	decision.						
social considerations are not							
undertaken, there may be cases							
where funding is not extended.'							
第2部 25ページ	現在の自然環境のモニタリングは、貴重種に対する影響のみに限られています。WWFは、						
6 モニタリングを行う項目	ミレニアムエコシステムアセスメント(2005年)で使われたフレームワークを、このモ						
自然環境	ニタリング項目を決定する際のガイドとして使用することを提案します。						
生態系:貴重種に対する影響、対	尚、貴重種や絶滅の恐れのある種について、その影響を見極めるのは重要不可欠ですが、原						
策	則は、普通種 情報不足種 順絶滅危惧種 絶滅危惧種、に至らないようにすることが重						
	となります。つまり、順絶滅危惧種が絶滅危惧種になるような影響を与えないことが重						
Part 2 page 25	あり、その点をモニタリングすることが重要です。						
6 Items Requiring Monitoring							
Natural Environment: Impacts on	Current scope of environmental monitoring is limited impact on valuable species. WWF would like						
valuable species	to suggest new JICA to consider including criteria developed through Millenium Ecosystem						
	Assessment (2005) framework for identifying the different aspects of ecosystem services as a gu						
	to additional aspects to be included under this monitoring						
ダム・貯水池に関するチェックリ	WWF は現在、メコン河流域のパートナー(アジア開発銀行、メコン河委員会)と共に、持						
スト	続可能な水力発電開発に向けた環境基準作りを進めています。このプロセスは現在進行中						
	で、ガイドラインができた際には WWF は新 JICA にこのガイドラインをダム開発への融資						

Checklist: Dams	の際に適用していただくことを提案します。このアプローチは、メコン地域にサポートをしている各国政府機関からもサポートをいただいております。(フィンランド、フランス、ス							
	ウェーデン、ドイツ各政府)							
	WWF is currently working with regional partners in the Mekong River Basin (ADB, MR							
	develop Environmental Criteria for Sustainable Hydropower Development. It is an on-going proc and when the guideline is developed, WWF would like to suggest new JICA to take it i							
	consideration in their projects related to hydropower. The approach is also supported by othe							
	major donor countries including Finland (FINNIDA), France (AFD), Sweden (Sida) and Germany (GTZ)							
道路に関するチェックリスト	WWF は現在、洪水地帯での道路建設に関する環境基準作りを、Delft Cluster, UNESCO-IHE、							
	メコン河委員会と共同で進めております。この取り組みは、特にデルタ地帯における、洪水							
Checklist: Roads	が生態系の一部として果たす重要な役割を損なうことなく、いかにして道路を建設すべきか							
	という技術基準を開発しているものです。WWF は、新 JICA の道路に関するガイドライン							
	の中で、この技術基準を取り入れていただくことを提案します。(基準はまもなく完成予定です)							
	又、将来的に洪水地帯のみでなく急斜面又は森林地帯での道路建設に関する環境基準作りが							
	進められた際に、新 JICA がそのプロセスに関わっていくことを検討することを提案します。							
	WWF is currently working to develop Environmental Criteria for Road Construction in the							
	Floodplain, in collaboration with Delft Cluster, UNESCO-IHE and Mekong River Commission							
	(MRC). This initiative will develop technical standard for road construction in the floodplain,							

	which will keep important function of flood to ecosystem. WWF would like to suggest new JICA to							
	refer to this guideline as a benchmark, once it is completed.							
林業、紙、パルプに関するチェッ	WWFは、現在世界的に信頼の高い森林認証に関するスタンダードを適用することを提案し							
クリスト	ます。(FSC:森林管理協議会又はそれと同等レベルのスタンダード)詳しい情報は、							
	http://www.wwf.or.jp/activity/forest/sus-use/fsc/index.htmでご覧いただけます。							
Checklist: Forestry, Paper and Pulp								
	WWF would like to suggest new JICA to use credible forestry certification standards for these sectors							
	(Forest Stewardship Council or equivalent). Detail information is available on the web site							
	http://www.wwf.or.jp/activity/forest/sus-use/fsc/index.htm							
漁業に関するチェックリスト	WWFは、現在世界的に信頼の高い漁業資源認証に関するスタンダードを適用することを提							
	案します。(MSC:海洋管理協議会又はそれと同等レベルのスタンダード)。詳しい情報は							
Checklist: Fishery	http://www.wwf.or.jp/activity/marine/sus-use/msc/index.htmでご覧いただけます。							
	WWF would like to suggest new JICA to use credible fisheries certification standards for this sector							
	(Marine Stewardship Council or equivalent). Detail information is available on the web s							
	http://www.wwf.or.jp/activity/marine/sus-use/msc/index.htm							
鉱山に関するチェックリスト	WWFは、世界的に認められた、鉱山開発に関するスタンダードである、Framework for							
	Responsible Miningを適用することを新JICAに提案します。Framework for Responsible							
Checklist: Mining	Miningは、鉱山開発および鉱物資源を扱っている業者、投資家、保険業界、専門家、及び関心							
	の高いNGOが連携をしている取り組みです。スタンダードおよび詳しい資料							
	www.frameworkforresponsiblemining.orgよりダウンロードできます。							

WWF would like to suggest new JICA to use internationally recognized standards for responsible mining under development by the Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA) and based on the Framework for Responsible Mining. It is a joint effort by NGOs, retailers, investors, insurers, and technical experts working in the minerals sector. A detailed examination of mining industry practices related to environmental, social, and governance issues, the document identifies "leading edge" practices in the mining industry. The Framework executive summary and full document are available at: www.frameworkforresponsiblemining.org.

農畜産業

Checklist: Agriculture and Livestock

WWF は、この分野で世界的に認められた基準を適用することを提案します。(International Social and Environmental Accreditation 又はそれと同等レベルのスタンダード)

又、個別の農業分野で世界的に基準作りが進められている分野に関して、基準が作成され次 第、適用することを提案します。例としては現在、下記の分野での基準作りが進んでいます。

ヤシ油: www.rspo.org

大豆: www.responsiblesoy.org

さとうきび: www.bettersugarcane.org

WWF would like to suggest new JICA to use globally acceptable standards for these sectors (**ISEAL** or equivalent).

WWF would also like to suggest new JICA to use specific agriculture sector standard, where global

standards are in the process of development. This includes, for example

Palm oil: www.rspo.org

Soy beans: www.responsiblesoy.org
Sugar cane: www.bettersugarcane.org

ガイドラインの運用に関するコメント

Application of guideline

環境に関するガイドラインは良いものを作っても、ガイドラインの適用は大きな課題となります。適用に当たってのひとつの課題として、実際の運用あたって国際金融機関内での、環境及び社会面の専門家の数が限られており、そのガイドラインの解釈によって、実際の適用状況が影響を受けるという実態があります。近年行われた国際金融公社における類似のガイドラインの適用に関するレビューでも、この点が指摘されています。

環境分野では様々な専門家を有する WWF では、このようなガイドラインの解釈及び適用にあたって、新 JICA の現地オフィスと協力していくという可能性を模索すること及び、そのパイロットとしてメコン地域でのガイドライン運用に関する協力を検討することを提案します。

While new JICA can develop a very good environmental guideline, the quality of implementation is likely to be influenced by the interpretation of guideline by non-environmental and social technical staff of new JICA. Also, there maybe sometimes difference in interpreting the guideline between new JICA and civil society. As a similar example, the recent review of implementation of safeguard policy by IFC (International Finance Corporation) also pointed out this as a bottle neck for implementing the guideline. WWF would be happy to explore opportunity to collaborate with new JICA, through offering our technical to support effective implementation of the guidelines by new

	JICA non-environmental technical staff.	We could	use	Mekong	region	as	pilot	whereby	this
	arrangement can be piloted.								



2007年4月14日

新JICAの環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会 御中

環境社会配慮のための国際協力機構・国際協力銀行ガイドライン改訂に向けて の提言書

~ 人権保障の観点から~

ヒューマンライツ・ナウ

東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル 3 階

Tel: 03-3835-2110 Fax: 03-3834-2406

新JICAの環境社会配慮ガイドライン改訂にあたり、以下のとおり、提言いたします。

記

1 相手国内・プロジェクト対象地域の人権状況の把握を行うこと

新 J I C A が環境社会配慮支援・確認を行うに際し、相手国国内・プロジェクト対象地域の自由権及び社会権に関わる人権状況(ステークホルダーによる認識も含む)を把握し、環境社会配慮支援・確認に反映すべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドライン第1部3「環境社会配慮確認にかかる基本的考え方」(2)において、「プロジェクトの特性及び国、地域固有の状況を勘案した上で、1)プロジェクト 実施前に適切かつ十分な環境社会配慮がなされるか、また、2)プロジェクト実施主体者 や相手国政府の準備状況、経験、実施能力、資金の確保状況、外的不安定要因等に照らし、 環境社会配慮が融資等の決定後も適切に実行されうるかどうかを確認する。」としている。

JICAガイドラインI2.7.2は「JICAは、協力事業の実施に当たり、国際人権規約をはじめとする国際的人権基準の原則を尊重する。この際、女性、先住民族、障害者、

マイノリティなど社会的に弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する。人権に関する国別報告書や関連機関の情報を入手するとともに協力事業の情報公開を行い人権の状況を把握し、意思決定に反映する。」としている。

【提言の理由】

プロジェクトが適切に実施されるためには、ステークホルダーが十分な情報を元に事業の準備、実施における協議、被害の申し立てなどに関わることができなくてはならない。しかし、言論の自由などの自由権が十分に保障されていない場合、実質的な協議や被害申し立ては困難となる。また、教育、保健医療などの社会権が十分に実現されていない社会においては、非自発的住民移転などによる影響が深刻になりがちである。このため、適切な環境社会配慮がされているかどうかを確認し、および適切な環境社会配慮がなされるように支援するために、自由権及び社会権の実現状況についての基本的な情報が必要となる。現行ガイドラインは、JICAとJBICで規定に差異があり、人権状況を把握して環境社会配慮確認・支援に反映するという点を重視した形で、規定を統一すべきである。

2 プロジェクト実施主体の社会配慮基準に関する態度を確認すべきこと

新JICAが環境社会配慮支援・確認をするにあたって、相手国が社会配慮に関する基準を実施する意思を持ち、能力を有するように支援・確認すべきである。とりわけ、基本的な人権条約の批准の有無・人権基準の国内法制化の有無を確認し、批准や国内法制化が行われていない場合には、すくなくともプロジェクト実施にあたってはかかる基準に配慮する旨の確認を求めるべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドライン第1部3「環境社会配慮確認に係る基本的な考え方」(4)において、「環境レビューにおいては、本行は、プロジェクトに関するあるいはプロジェクトを取り巻くガバナンスが適切な環境社会配慮がなされるうえで重要であることに留意する」としている。

JICAガイドライン 基本的事項1.3定義において、「8.「環境社会配慮の確認」とは、事業概要、立地環境、環境や地域社会に与える影響、環境社会配慮に関連する相手 国政府の法体系の枠組み、実施体制(予算、組織、人材、経験)、情報公開や住民参加の 制度的枠組み、運用状況等の各種情報を確認し、相手国政府との協議、現地調査等を行い、 プロジェクトについて適切な環境社会配慮が確保されるかどうかを判断することをいう。」 と規定している。

また、同 環境社会配慮のプロセス 2.6 参照する法令と基準において、「4.J ICAは、プロジェクトをとりまくガバナンスが適切な環境社会配慮がなされる上で重要 であることに留意する。」と規定している。

【提言の理由】

相手国がプロジェクトの実施にあたり、環境社会配慮を適切に行うことを新JICAが支援・確認する場合においては、プロジェクトが実施された場合に社会環境にどのような影響を及ぼすかという将来の事項についても考慮せざるを得ない。環境影響については、環境汚染を防止する物的設備の整備することや、環境に重大な影響を与える場所を避けて事業サイトを選択するなどの方法において、対処することが可能な場合もある。しかし、非自発的移転が避けられない場合に十分な補償がなされるか否か、プロジェクトに関して労働における基本原則及び権利が擁護されるかなど、社会的関心事項についての悪影響を排除するには、もっぱら相手国が社会配慮基準を将来遵守する意思と能力があるかどうかにかかわっている。そのため、社会配慮支援・確認をするにあたっては、相手国の社会配慮基準の遵守の意思及び能力について確認し支援するべきである。

現行ガイドラインは、JBICとJICAで規定に差異があり、社会配慮に関する基準を実施する意思を持ち及び能力を有するように支援・確認するという観点が強化されるように、規定を統一すべきである。

3 ステークホルダーとの協議について

相手国などとステークホルダーとの間で協議が実施される前提として、相手国国内及び プロジェクト対象地域において、言論の自由、集会の自由及び知る権利が実質的に保障さ れていることが確認されなければならない。そして、住民らの自由な意思による参加を妨 げる状況が存在する場合には、相手国ないし新JICAにおいて、その障害を除去するた めの適切な配慮がなされなければならない。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドライン第2部1(社会的合意及び社会影響)において、「プロジェクト計画の代替案を検討するような早期の段階から、情報が公開された上で、地域住民等のステークホルダーとの十分な協議を経て、その結果がプロジェクト内容に反映されていることが必要である。」とする旨の記載があるが、相手国国内・プロジェクト対象地域におい

て、ステークホルダーが実質的に協議に参加するために必要な環境が整っているか否かに ついては明示的には触れられていない。

また、意思決定プロセスへの参加について、社会的弱者に対する配慮が必要なことについては明記されているが、安全な状況の下での自由な言論を確保するために相手国等がなすべき配慮については触れられていない。

JICAガイドライン2.7社会環境と人権への配慮には「1.環境社会配慮の実現は、 当該国の社会的・制度的条件及び協力事業が実施される地域の実情に影響を受ける。JI CAは、環境社会配慮への支援・確認を行う際には、こうした条件を十分に考慮する。特 に、紛争国や紛争地域、表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限され ている地域における協力事業では、相手国政府の理解を得た上で情報公開や現地ステーク ホルダーとの協議の際に特別な配慮が求められる。」との記述がある。

【提言の理由】

たとえ、相手国と地域住民をはじめとするステークホルダーとの間で協議の機会が持たれたとしても、それが、自由に意見を言えない、あるいは自由に集まることができない状況の下であったならば、住民らの真意を汲み上げ、それをプロジェクトに反映することはおよそ不可能である。たとえば、事業方針に異議を唱えたり、反対集会を開いたりしただけで逮捕される危険性があるとすれば、実質的な意見交換などできないことは明らかである。また、相手国によってプロジェクトに関する情報が公開されたとしても、それにアクセスする権利が住民らに保障されていないとすれば、実りある協議を実現することはきわめて難しいと思われる。

したがって、協議の有用性を検討する前提として、相手国・プロジェクト対象地域において、国内法上もしくは国際人権条約上、上記の権利が認められており、かつ、それらが 実質的に保障されている状況にあるか否かの確認がなされることが不可欠である。

そして、相手国政府としては、ステークホルダーとの協議を実施するにあたって、自由 で安全な言論が確保されるよう、特に配慮する必要がある。

4 非自発的住民移転

非自発的移転にあたっては、移転措置によって不均衡な影響を受けやすい女性、子ども、 老人、貧困層、先住民族等のいわゆる社会的弱者に対し、特別な配慮がなされなければな らない。

また、移転住民からの苦情を受け付け、対処を行うメカニズムを設置すべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドラインは、チェックリストの住民移転の項目で、「 移転住民のうち特に女性、子供、老人、貧困層、少数民族・先住民族等の社会的弱者に適切な配慮がなされた計画か」を審査するとある。

JICAガイドライン別紙1の非自発的住民移転の項目にはかかる記載がない。

【提言の理由】

非自発的移転によっていわゆる社会的弱者が被る影響は極めて深刻である。たとえば、移転を余儀なくされた女性は、(住居を含む)財産の所有や宿泊施設へのアクセスにおいて、法律上その他の形態による差別を受けるほか、ホームレスになった場合には、とりわけ暴力及び性的虐待を受けやすい立場に置かれることとなる(国連社会権規約委員会の一般的意見7(E/C.12/1997/4(1997)パラグラフ11参照)。また、都市部の住民が郊外に移転させられた場合には、移転先地域に学校環境が整っていない場合、子どもが教育を受けることができないといった事態が生じ、さらには、先住民族が移転を余儀なくされた場合には、特別な精神的結びつきがあり、かつ、生活の糧としての資源でもある土地を失うことによって、精神的及び経済的に甚大な被害を受けるといった事態も想定される。

このように、非自発的移転は、居住に対する権利のみならず、社会的弱者が享受する平等の権利、生命・身体に対する権利、教育を受ける権利、自己の文化を享有する権利等とも抵触するおそれがあるのであるから、相手国としては、相手国政府及びプロジェクト対象地域の地方自治体と協力の上、そのような危険を回避するよう、特別の配慮を施すことが不可欠である。

移転住民への影響については、多様なものが考えられ、当初の計画では予期しなかった 事態も起こりうる。しかしながら、適切な住居を確保するという人権を保障するためには、 人権を侵害されたという者が、苦情を申し出て、適切に救済されるメカニズムが必要であ る。苦情処理メカニズムについては、現地の裁判制度が必ずしも実効的でない場合がある ことを踏まえ、事業に関して特別な委員会を設置するということも考えられる。

【他機関の例】

IFCパフォーマンススタンダード5は、貧困または脆弱な人のニーズについて特段の配慮を要求している。

苦情処理メカニズムについては、世界銀行OP4・12 IFCパフォーマンススタンダード5などに規定がある。

5 プロジェクトに伴う労働状況

プロジェクトに伴う労働状況について、労働における基本原則及び権利(強制労働の禁止、児童労働の禁止、結社の自由及び団体交渉権の保障、差別禁止)が保障されていることを確認するべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドライン第2部1(検討する影響のスコープ)において、社会的関心事項として、「こどもの権利、ジェンダー、HIV/AIDSなどの感染症等、先住民族」が挙げられている。

JICAガイドラインの別紙1の環境社会配慮の対象範囲において、「ジェンダー、子供 の権利」があげられている。

児童労働の禁止はこどもの権利、差別の禁止はジェンダー、HIV/AIDSなどの感染症等、先住民族に関連する問題である。

JBICガイドライン第2部1(法令、基準、計画等との整合)において、「プロジェクト実施地における政府が定めている環境社会配慮に関する法令、基準を遵守しなければならない」としている。

JICAガイドライン別紙1の法令、基準、計画等との整合では、「1. プロジェクトは、 プロジェクトの実施地における政府(中央政府及び地方政府を含む)が定めている環境社 会配慮に関する法令、基準を遵守しなければならない。また、実施地における政府が定め た環境社会配慮の政策、計画等に沿ったものでなければならない。」と定めている。

後述のとおり国際労働機関(ILO)は関連条約の批准にかかわらず、労働者の基本的権利を尊重することを加盟国に求めており、ILO加盟国は180カ国を超えているので、プロジェクト実施国において法令基準等が存在する場合がありうる。

【提言の理由】

ILOは、労働者の権利に関する様々な条約を制定しているが、当該条約の批准にかかわらず、労働者の基本的権利とされている、強制労働の禁止、児童労働の禁止、結社の自由・団結権及び団体交渉権の保障、雇用差別の撤廃については、ILO加盟国は遵守すべきであるとされている(「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ」1998年)。ILO総会は、政府代表のみならず労働者代表、使用者代表をその構成員としており、ILO総会の決定は国際的な労働者の権利を定めるものとして、

尊重されるべきである。

なお、ここにいう強制労働の禁止は、刑罰の執行など一般的に強制労働禁止の対象外となるものであっても、政治的な圧政もしくは教育の手段、または、政治的見解もしくは既存の政治的・社会的・経済的制度に反対する見解を抱きもしくは発表することに対する制裁として行われるもの、労働規律の手段、ストライキに参加したことの制裁として行われるもの等については、禁止されていること(ILO105号条約参照)に留意すべきである。

また、結社の自由や団体交渉を保障することは、事業者に対して弱い立場にある労働者の交渉力を強化し、社会的合意の形成やステークホルダーとの十分な協議を促進するものである。

【他機関の事例】

国際金融公社(IFC)のパフォーマンス・スタンダード2は、労働者及び労働条件について定めている。

6 プロジェクトの相手国の歳入・歳出に与える影響

対象プロジェクトが生み出す収益が政府の歳入に大きな影響を与える場合は、それが貧困削減の努力やガバナンスに悪影響を与えないかどうか確認する必要がある。また、政府のガバナンス向上努力や貧困削減の努力について情報収集を行い、貧困削減の努力やガバナンス改善に悪影響を与えるリスクが高い場合は、支援を行わないこと。

【提言の理由】

2007年のハイリゲンダムサミットでも確認されているように「鉱物資源は貧困削減 や持続可能な発展に貢献する大きな可能性を持つが、それが歳入の乱用、環境破壊、武装 紛争や国家の脆弱性につながる場合」もある。これは、不透明な歳入が汚職につながった り、予算策定に少数者の意見が十分に反映されず、国内の格差を拡大したりすることにより生じるものと考えられる。歳入の透明性については、採取産業透明性イニシアティブ(EITI)への参加・遵守により改善が期待されるため、参加の働きかけを行うべきである。また、追加的歳入が教育、保健医療などの基本的な権利の充足状況に悪影響(特定の地域、社会階層、集団のサービスからの排除など)をもたらすリスクについても確認すべきである。

なお、これらは、採取産業にかかわらず、大きな歳入をともなう事業には同種の危険が 伴うので、歳入の透明性と追加的歳入による教育、保健医療など基本的な権利の充足状況 に悪影響をもたらすリスクについて確認すべきである。

歳入の透明性を求めることは、汚職の防止にも役立つところ、日本政府はOECD外国 公務員贈賄防止条約を批准しており、汚職の防止に積極的な役割を果たすべきである。

7 異議申立制度の検討

ガイドラインに基づく異議申立てを意思決定前から可能とし、また、最終報告書案概要掲載後の期間を伸張し、異議申立手続要綱に定める異議申立期間を再検討すべきである。申立人の要件としては、適切な情報を提供できる現地および国際NGO・日本のNGOの申し立てを認めるか、代理を広く認めるべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

< 申立期間について >

JBICの「環境社会配慮ガイドラインに関する異議申立手続要綱」では、異議申立てが可能な期間は、円借款については案件に関するJBICの評価を示した時から、貸出終了日までと規定されている。

JICAの「環境社会配慮の遵守に関する異議申立制度設置要項」では、開発調査は事前調査結果概要がホームページに掲載された日以降、最終報告書案概要がホームページに掲載されてから1 ヶ月の間、無償資金協力のための事前の調査は予備調査結果概要がホームページに掲載された日以降、基本設計調査報告書案概要がホームページに掲載されてから1 ヶ月の間、技術協力プロジェクトは事前調査結果概要がホームページに掲載された日以降、協力の終了(R/D に記載された協力の終了日)まで、異議申し立てを行うことができるとされている。

< 申立人の要件について >

JBICの要綱では、「当該プロジェクトにより現実の直接的な被害を受けたあるいは相当程度の蓋然性で将来被害が発生するとかんがえられる当該国2人以上の住民」としており、代理をやむ得ない場合に限っている。

JICAの要綱では、「ガイドラインの不遵守の結果として直接重大な被害を受けた、 あるいは重大な被害を受ける相当程度の蓋然性がある、当該国の2人以上の住民」として おり、代理をやむ得ない場合に限っている。

【提言の理由】

異議申立期間の制限は、地域住民の異議申立を妨げる要因となりうる。地域住民による 異議申立を実質的に可能とするためには、異議申立が、世界銀行やADBと同様に意思決 定前から可能となるよう、異議申立期間を再検討することが不可欠である。

また、基本調査報告書概要や基本設計調査報告書案概要の掲載後1か月というのでは、申立の準備に十分な時間がとれない。環境基準については技術的検討が必要な場合もあり、さらには、参照すべき国際基準がそもそも現地語に翻訳されていない場合もあり得るのであり、準備に時間がかかることが想定される。そこで、日本国内の他の行政不服審査や行政事件訴訟の例などを参考に、6か月程度とするのが適当である。

また、異議申し立てが現地の影響住民にしか認められていないが、紛争国や紛争地域、 表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域における協力 事業において、申し立てをした住民に危害が加えられることや、それを恐れて住民が申し 立てできないことがありうる。また、影響住民が特定されない、影響住民が想定されない として、ステークホルダー協議が行われない事例が散見されるが、そのような場合申立資 格がどのように判断されるか疑問がある。

そこで、代理を広く認めるか、適切な情報を把握しているNGOの申し立てをみとめるべきである。これまでの申し立ての状況を見る限り、濫用的申立の恐れは考えがたい。

【他機関の事例】

- ・ 世界銀行のインスペクション・パネルにおいては、申立ては意思決定前から可能である。 融資が95%以上実行された場合は申し立てることはできないが、ウェブサイト上で融 資状況が公開されている。
- ・ ADBのアカウンタビリティ・メカニズムにおいても、申立ては意思決定前から可能である。事業完了報告書発行後は申し立てることはできないが、同報告書はウェブサイト に掲載されるため、終了時点は明らかである。

8 地域社会・労働者の安全・保全

プロジェクトにおける保安要員の利用、あるいは、プロジェクトサイト周辺における相手国の軍・警察の活動により地域住民・労働者に対する安全に対する脅威を及ぼさないようにすべきである。

【関連するガイドラインの規定】

(4-4-2)

JBICガイドライン第2部1(検討する影響のスコープ)において、「人間の健康と安全への影響」が挙げられている。

JICAのガイドライン別紙1の環境社会配慮の対象範囲においても、「人間の健康と安全」が挙げられている。

【提言の理由】

プロジェクトサイトの警備のための保安要員や軍警察関係者の活動が、地域住民に対して人権侵害を及ぼすことがある。とくに、地域に反対運動がある場合には、住民に対する不当な圧力がかけられ、甚だしい場合には、恣意的拘禁や超法規的殺害に及ぶ場合すらある。このようなことは防がねばならない。

具体的には、保安要員・相手国の軍・警察等による暴力(不必要な武器の使用を含む) 脅迫、恣意的拘禁、超法規的処刑などの人権侵害を防止するため、保安要員の利用に際して、過去に人権侵害を引きおこしていないか調査するとともに、適切な訓練教育を行うこと、不服申し立て手続きの整備があげられる。軍・警察についても、人権侵害が生じていないか調査し、国際人権基準を遵守するよう当局に働きかけることなどがあげられる。

【他機関の事例】

IFCパフォーマンススタンダード4はコミュニティーの健康、安全等について定めている。

英国輸出信用保証局(ECGD)は、武装した警備の使用について、英国、米国、関連 民間企業、NGOが提起している自主的ガイダンスに従うべきとしている。

9 紛争地での事業の紛争にあたえる影響についての配慮

紛争地での事業は、紛争当事者の一方に大きな利益をもたらすことがあり、紛争を激化させる危険性や、その利益をめぐってあらたな紛争を生じさせる危険性があることから、紛争地におけるプロジェクトが、武力紛争を助長しないよう十分な配慮をすべきである。また、紛争地では、物理的な制約に加え、表現の自由が保障されていないことも多く、実質的に意味のあるステークホルダー協議を実現しがたい。この観点からも、紛争地におけるプロジェクトへの援助については、慎重に検討すべきである。

【関連するガイドラインの規定】

JICAガイドライン別紙1の環境社会配慮の対象範囲では、「社会関係資本や地域の

意思決定機関等社会組織、被害と便益の分配や開発プロセスにおける公平性、地域における利害の対立」などが挙げられている。

【提言の理由】

大規模な開発事業など紛争地での事業が、紛争当事者の一方に大きな利益をもたらすことがあり、紛争を激化させることや、その利益をめぐってあらたな紛争を生じさせることがある。武力紛争を助長しないことは日本国憲法の定める平和主義から課される義務であり、準政府機関である新JICAとしても融資をすべきではない。

また、紛争地で事業をおこなうには、武装警備を用いる必要が多くなり、その警備とコミュニティーや労働者の安全の確保の両立が困難であることが多い。

さらに、紛争地では、そもそも行動の自由が制約され協議に際して、物理的にアクセスが困難な場合がありうるほか、表現の自由が保障されていないことも多く、実質的に意味のあるステークホルダー協議がなしがたい。

このような事情を考慮すれば、新JICAは紛争地におけるプロジェクトについての環境 社会配慮支援・確認においては、当該プロジェクトが武力紛争を助長することのないよう、 十分な配慮をすべきである。

【他機関の事例】

世界銀行はOP/BP7.60で紛争地域における事業について定めおり、紛争地におけるすべてのプロジェクトについて、案件審査報告書において、紛争の性質を吟味し、銀行職員がそれを考慮した上で、(a)紛争地の他の勢力がプロジェクトに異論を唱えていないこと、(b)または、他の勢力からの反対や不承認がある場合でも、銀行の融資を正当化すべき特別な事情があることを確認すべきとしている。

10 汚職の防止

新JICAはその援助するプロジェクトに関して、汚職・腐敗を防止するよう、適切な措置を講じるべきである。たとえば、相手国との合意のなかで、援助した資金がその事業の目的以外に使われないようにすること、汚職についての情報があれば報告すること、新JICAの行う調査に協力することなどを規定することなどが考えられる。また、新JICAが汚職についての情報を受けた場合には、通報者を保護しつつ適切に対応するための体制を整えることなどが考えられる。

【関連する現行ガイドラインの規定】

JBICガイドライン、第1部1(本行の環境社会配慮確認にかかる基本方針)では、「本行は、環境社会配慮確認にあたり、(中略)透明性とアカウンタビリティーを確保したプロセス及び、かかるプロセスにおける当該プロジェクトの影響を受ける地域住民や現地NGOを含むステークホルダー(以下「ステークホルダー」)の参加が重要であることに留意する。」

同第1部3「環境社会配慮確認に係る基本的な考え方」(4)において、「環境レビューにおいては、本行は、プロジェクトに関するあるいはプロジェクトを取り巻くガバナンスが適切な環境社会配慮がなされるうえで重要であることに留意する」としている。

同第2部1(検討する影響のスコープ)では、「調査・検討すべき影響は、プロジェクトの直接的、即時的な影響のみならず合理的と考えられる範囲内で、派生的・二次的な影響、 累積的影響も含む。」としている。

JICAガイドライン 環境社会配慮のプロセス 2.6 参照する法令と基準において、「4.JICAは、プロジェクトをとりまくガバナンスが適切な環境社会配慮がなされる上で重要であることに留意する。」と規定している。また、

JICAガイドライン別紙1では、環境社会配慮の対象範囲として、「社会関係資本や 地域の意思決定機関等社会組織、・・・被害と便益の分配や開発プロセスにおける公平 性、・・・地域における利害の対立」などが挙げられている。

【提言の理由】

公的資金が使われている新JICAが関与する事業において、汚職が行われていることは、日本政府および新JICAの財政規律として好ましくない。のみならず、新JICAは準政府機関として、日本が批准しているOECD外国公務員贈賄防止条約を遵守する必要がある。また、日本は国連腐敗防止条約を批准していないが、国連腐敗防止条約締約国会議において日本政府は、腐敗との闘いにおける国際協力を積極的に促進していると公言しているのであるから、腐敗防止の取り組みを強化せねばならない。

相手国としても、建て前として贈賄を禁止していない国は少ないと考えられるし、汚職の の蔓延は、相手国の経済開発若しくは社会開発に寄与しない。

【他機関の事例】

世銀は、調達と汚職・腐敗防止のためのガイドライン(GUIDELINES On Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants)を有している。

11 外務省の行う要請案件採択における審査

有識者委員会としては、外務省の行う案件採択の決定や、外務省が行う無償支援の実施について、新JICAの新しい環境社会配慮ガイドラインにそって審査を行うよう提言すべきである。

【提言の理由】

現行のガイドラインでは、「要請案件の採択等に関する日本国政府の意思決定が適切になされるよう、JICA は、環境社会配慮の支援と確認の結果及び協力事業の方針に関して外務省に提言を行う。」とされている。

今後も、要請案件採択等の意思決定は外務省が行うものと考えられ、その際、環境社会 配慮確認の結果が生かされなければ、プロジェクトの現地住民への悪影響を最小化すると いうガイドラインの目的は達成することができない。

JICAと外務省は別の主体であるが、有識者委員会として提言を行うことは可能である。

2008年4月14日

新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会 御中

新環境社会配慮ガイドラインの検討に係る論点整理(案) 追加論点の提出について

満田 夏花(みつたかんな)

mitsuta@gef.or.jp

所属:地球・人間環境フォーラム

住所:〒113-0033 東京都文京区本郷 3-43-16 成田ビル 3F

TEL.03-3813-9735 FAX.03-3813-9737

下記のように追加論点を提出いたします。

1. 新 JICA は協力準備調査(※)実施を行うか否かに関して環境社会面からの検討(審査) を行い、意思決定に反映すべきである。また、検討結果を公開すべきである。

※協力準備調査(仮称):円借款の案件形成のために JICA により実施される調査。現行の開発調査 F/S、プロジェクト形成調査等に該当することが想定される。

(趣旨)

現行のJICAガイドラインでは、「要請案件の採択等に関する日本国政府の意思決定が適切になされるよう、JICAは、環境社会配慮の支援と確認の結果及び協力事業の方針に関して外務省に提言を行う」と規定している。(1.4 環境社会配慮の基本方針)

一方、新 JICA における協力準備調査は、円借款につなげることを前提に実施されるため、 事業化される可能性がより高くなること、現行の JICA 協力事業と同様に、事業の案件形成 を支援するという援助機関としての責任に鑑み、環境社会面における検討(審査)を強化 することが必要である。

よって協力準備調査実施の意思決定の前に事前調査を行うなどして、協力準備調査を実施すべきか否かに関して環境社会面からの検討(審査)を行い、結果を意思決定に反映するとともに、その根拠を公開すべきである、

2. 新 JICA は、協力準備調査のカテゴリ分類および案件概要、スクリーニング・フォーム を調査実施の意思決定の前に公開すべきである。

(趣旨)

現在、JICA の協力事業 (開発調査など) は、要請確認段階の公開としてはカテゴリ A のみ、カテゴリ分類および事業概要等を公開している。しかし、カテゴリ分類の妥当性を示し、案件に関する環境社会配慮の観点からの外部意見を得るためには、すべての案件につきカテゴリ分類結果を公表し、そのカテゴリ分類の根拠を示す文書であるスクリーニング・フ

ォームを公開すべきである。

(参考)

JICA 現行ガイドライン (3.1.2)「JICA は、カテゴリAに分類された要請案件については、提言の作成に先立って事業実施国、実施地域、事業概要の3点をホームページ上で一定期間、情報公開し、環境社会配慮の観点から外部の情報や意見を収集して提言に反映する。」

JBIC (経済協力/国際金融等業務) はすべての案件についてカテゴリ分類結果およびその根拠を公開している。

JBIC (国際金融等業務) は事後的にではあるがスクリーニング・フォームを公開している。

3. 新 JICA は環境社会関連の調査設計(TOR の検討など)を十分行うべきである。とりわけ、必要とされる調査期間を確保すべきである。

インド国幹線貨物鉄道輸送力強化計画調査、バリ水資源開発調査の F/S などにおいては、調査設計のための検討が十分であったかが疑問視される。とりわけ、調査スケジュールが固定化されていたために、生態系調査などにおいて必要と考えられる調査期間が確保されていなかった。

案件形成段階における拙速でいいかげんな調査は、円借款の審査やその後の事業実施にも 悪影響を及ぼすのみならず、相手国の健全な EIA など、環境社会配慮のシステムの発達を 阻害しかねない悪見本を示すことになり、最も避けるべきものである。

支援する EIA や社会関連調査等の内容は、事業によって懸念される影響やその対応について十分な情報を与えるものであることが円借款の審査を行う前提であり、融資承諾の期限にスケジュールをあわせることにより、必要な情報の収集・分析・検証・公開・協議等がないがしろにされるような事態はあってはならない。

(参考)

2000 年に実施された ADB の住民移転に関する評価報告書においては、以下のように厳しい指摘がされている。

・ 多くの案件において、事前の社会分析が、不完全なデータ収集をベースにして行われていた。いくつかの住民移転計画は、融資承諾の期限に間に合わせるために、十分な調査をせずに作成されていた。社会調査が不十分なことにより、貧困化のリスクは適切に特定されず、このことが持続的な収入確保と生計回復計画の実施を難しくしていた。

この指摘は、ADB など他機関においても案件形成段階における技術支援における調査がずさんになり、そのことが事業における環境社会配慮を困難にしていくことを示している。

4. 新 JICA は、保護価値の高い森林(生態系)の転換を伴う事業への支援を行うべきではない。

保護価値の高い森林 (High Conservation Value Forest) は国際的にも確立された概念であり、その定義は、FSC (Forest Stewardship Council:森林管理協議会)による HCVF (High Conservation Value Forest)の定義などがある。固有種や絶滅危惧種などの存在する生物多様性の価値が高い森林、気候・地理・地形・生態の組み合わせにおいて世界的に希少な森林、人間の活動によって稀少となった未開発の森林、水源の保護や土壌浸食防止などの水土保

全の価値が高い森林、先住民や地域社会にとって生活や健康など基本的ニーズを満たすために欠かせない森林、そして先住民や地域社会の伝統的文化を維持するために重要な森林などのことをさす。これらの保護価値の高い森林へ影響を与えることは回避すべきであり、最低限、その他の土地利用への転換が生じることは避けるべきである。

また、森林に限らず、保護価値の高い自然生態系とされる地域内における事業は避けるべきである。

現在のJBICのガイドラインでは、「プロジェクトは、原則として、政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域の外で実施されねばならない」としていますが、保護価値の高い森林が必ずしも保護区に設定されていない場合があること、<u>政府が事業実施のために恣意的に保護指定を解除する場合がある</u>ことなどから、この規定だけでは不足である。

(参考1) 世銀の Operational Policy 4.04: Natural Habitats

世銀は、重要な自然生息地(Critical natural habitats)の重大な転換または劣化を伴う事業にはサポートをしない(OP4.04 パラ 6)。

(参考2) IFC のパーフォーマンス・スタンダード

保護価値の高い森林とよく似た概念として「<u>重要な生息地(Critical Habitat)</u>」を定義し、重要な生息地の能力に対する負の影響が予測されない場合などの要求事項を満たさない限り、いかなる事業活動も実行しないこととしている(基準6:生物多様性の保全と持続可能な自然資源管理、パラ9、10)。

(参考3) HSBC の環境ガイドライン

以下の場合はいかなる支援(アドバイザリー業務含む)も行わないことを明記している。

- 下記における商業伐採
- 原生熱帯湿潤林
- 保護価値の高い森林
- 違法伐採に関する現地および国内法に違法している伐採活動
- 絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (CITES) に登録されている種が含まれる伐採活動
- 上記を供給源とした木材購買、貿易、加工をする企業
- 重要な自然生息環境を著しく改変、悪化させる場所でのプロジェクト

5. 新 JICA は、林産業部門に関し、森林認証の取得を奨励・要求するような規定を検討することが必要である。

現在、森林資源の枯渇が顕著であり、その対策の一つとして、林産部門においては、森林の持続可能な管理を評価し、ラベリングを行う森林認証の取り組みが国際的に広がっている。近年、このような森林認証制度により認証された森林面積は増加しており、認証材供給は丸太総生産の22%、35千万 m³ にまで達している。

世界的な規模で持続可能な森林経営を支援していくために、このような動きを後押しすることは重要である。

(参考1) 世銀のセーフガード政策 (Operational Policy 4.36: Forests, 2002)

産業規模の商業伐採については、世銀にとって受容可能である、独立した森林認証シス

<u>テムによって認証されたものである必要がある</u>(パラ 9a) とし、取得していない場合は、 認証取得に向けた世銀が受容可能である、時限をくぎった行動計画が必要(パラ 9b) と している。

IFC のパーフォーマンス・スタンダードにも同様の規定がある。

(参考2) HSBC の環境ガイドライン

森林管理協議会(FSC)または同等の基準によって認証された森林管理をおこなっている顧客、貿易を優先することとしている。

以上