

環境社会配慮ガイドライン 運用面の見直し

第4回ワーキンググループ

国際協力機構

審査部

注:本資料はワーキンググループ会合当日の議論のために用意された資料であり、ワーキンググループの検討結果を反映させたものではありません。

環境社会配慮の方法

1. 社会的弱者へ配慮したステークホルダー協議
2. 環境社会配慮における気候変動の取扱い

1. 社会的弱者へ配慮した ステークホルダー協議

別紙1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮 (P18)

社会的合意

1. プロジェクトは、それが計画されている国、地域において社会的に適切な方法で合意が得られるよう十分な調整が図られていなければならない。特に、環境に与える影響が大きいと考えられるプロジェクトについては、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。
2. 女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、一般に様々な環境影響や社会的影響を受けやすい一方で、社会における意思決定プロセスへのアクセスが弱いことに留意し、適切な配慮がなされていない。

先住民族

1. プロジェクトが先住民族に影響を及ぼす場合、先住民族に関する国際的な宣言や条約（先住民族の権利に関する国際連合宣言を含む）の考え方に沿って、土地及び資源に関する先住民族の諸権利が尊重されるとともに、十分な情報が提供された上での自由な事前の協議を通じて、当該先住民族の合意が得られるよう努めなければならない。
2. 先住民族のための対策は、プロジェクトが実施される国の関連法令等を踏まえつつ、先住民族計画（他の環境社会配慮に関する文書の一部の場合もある）として、作成、公開されていなければならない。先住民族計画の作成にあたり、事前に十分な情報が公開された上で、これに基づく当該先住民族との協議が行われていなければならない。協議に際しては、当該先住民族が理解できる言語と様式による説明が行われていることが望ましい。先住民族計画には、世界銀行のセーフガードポリシーのOP4.10 Annex Bに規定される内容が含まれることが望ましい。

現在のFAQ:ステークホルダー協議に関する質問

質問	回答
<p>プロジェクトにより影響を受ける現地の住民の意見を反映できるようにするため、JICAの環境ガイドラインにおいてはどのような内容を盛り込んでいるのですか？</p>	<p>JICAとしては、各プロジェクトで環境社会配慮を考えるにあたって、女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者を含めプロジェクトの影響を受ける可能性のある人々のご意見が適切に反映される必要があると考えています。環境ガイドラインにおいても、別紙1(社会的合意)では「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」「女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、……社会における意思決定プロセスへのアクセスが弱いことに留意し、適切な配慮がなされていなければならない」旨明記しています。また、JICAが環境社会配慮確認を行うにあたって、幅広く情報収集を行うことが重要であると考えており、環境ガイドライン2.1.6.においては、「プロジェクトの環境社会配慮に関する情報が現地ステークホルダーに対して公開・提供されるよう、相手国等に対して積極的に働きかける」旨明記しています。</p>
<p>ステークホルダーとの協議は、誰が主催するのですか？</p>	<p>主催者は相手国等となります。JICAは、必要に応じて開催を支援します。</p>
<p>環境ガイドラインにおいてはステークホルダーの範囲について、どのように考えているのですか？</p>	<p>環境ガイドラインの1.3.に定義されるとおり、「現地ステークホルダー」とは、事業の影響を受ける個人や団体(非正規居住者を含む)及び現地で活動しているNGOをいいます。また、「ステークホルダー」とは、現地ステークホルダーを含んだ、協力事業に知見もしくは意見を有する個人や団体をいいます。なお、環境アセスメントは、当該プロジェクトが位置する国における手続きに基づき行われるものであり、ステークホルダーとの協議についても、個別プロジェクトの内容、周辺状況等を勘案しつつケースバーケースでステークホルダーの範囲を検討していくことになると考えています。</p>

現在のFAQ:ステークホルダー協議に関する質問

質問	回答
非正規居住者をステークホルダーとして含める必要があるのですか？	協力事業の対象地に居住する住民は、非正規居住者であっても、対象地で生活または生計を立てている人々は、現地ステークホルダーに含めます。ただし、いわゆる「Professional Squatter」(補償を得ることのみを目的とする非正規居住者)については、相手国政府と協議の上その対応を検討する必要があると考えます。
重要事項4の「意味ある参加」および「真摯な発言」とはどのような意味ですか？	「意味ある参加」とは双方向のコミュニケーションがあって、ステークホルダーの意見が適切に計画に反映されることを意味しています。 「真摯な発言」とは責任を持った発言を意味しています。
ステークホルダーとの協議が適切に行われたかをどのように確認するのですか？	ステークホルダー協議を行った際は協議議事録を作成するよう働きかけることとしており、JICAはその内容がプロジェクトの計画で配慮されているかを確認します。
別紙2において「地域住民等のステークホルダーと協議が行われ、協議記録等が作成されていないとありますが、協議が行われているか否かをJICAとしても確認するのですか？	環境ガイドラインでは、適切な環境社会配慮を行うため、地域住民等との対話が重要だと認識されています。 環境ガイドライン別紙2では、環境アセスメント報告書に記述されていることが望ましい事項として、協議会の記録をあげており、これらを通じた確認を行います。

特に今回の議題に関連

過去の助言委員会における主な意見

- ステークホルダー協議に関して、特にスコーピングの段階で例えばジェンダー、マイノリティにどういった配慮が行われたのかが明記されていないケースが多い。実施マニュアル等でステークホルダー協議で必要な配慮について何が義務的であるか明記された方が、後々のその審議がし易いと思われる。
- ステークホルダー協議における「意味ある参加と意思決定プロセス」が分かるよう記録を残しておくことが極めて重要である。

途上国ヒアリングにおける主な意見

- 社会的に脆弱なグループとして、障害者の世帯などJICA環境社会配慮ガイドラインの記載されている対象以外も考慮すべき。
- 社会的に脆弱なグループの意思決定プロセスに対する実施機関の関与が乏しい。
- 先住民族との協議は他の住民と分けた、かつ特別な方法で行うべき。



ステークホルダー協議に係る論点は、下記に集約されると考えられる

- 社会的弱者となりうるグループ
- 社会的弱者へ配慮したステークホルダー協議の計画・実施

以下の2つの論点について、国際機関のガイドラインの比較検討やJICAの過去の事例を確認する。

- 社会的弱者となりうるグループ
- 社会的弱者へ配慮したステークホルダー協議の計画及び実施

国際機関のガイドラインの 比較検討

WB : OP 4.01 - Environmental Assessment

Public Consultation

14. ...the borrower consults project-affected groups and local nongovernmental organizations (NGOs) about the project's environmental aspects and takes their views into account...

世銀のOP4.01では、コンサルテーションを実施する際の対象者は「project-affected groups」としているが、それ以外に「社会的弱者」への具体的な配慮に関する規定はない。

WB : OP 4.12 Involuntary Resettlement

Required Measures

8. To achieve the objectives of this policy, particular attention is paid to the needs of vulnerable groups among those displaced, especially those below the poverty line, the landless, the elderly, women and children, indigenous peoples, ethnic minorities, or other displaced persons who may not be protected through national land compensation legislation.

(次ページへ続く)

WB : OP 4.12 Involuntary Resettlement

Eligibility for Benefits

14. ...The procedure includes provisions for meaningful consultations with affected persons and communities, local authorities, and, as appropriate, nongovernmental organizations (NGOs), and ...

Annex A Community participation

15. ... (d) institutionalized arrangements by which displaced people can communicate their concerns to project authorities throughout planning and implementation, and measures to ensure that such *vulnerable groups as indigenous people, ethnic minorities, the landless, and women are adequately represented.*

OP4.12においては、貧困ライン以下の人々、土地を持たない人々、老人、女性と子ども、先住民族、少数民族、その他国の用地補償に関する法律によって守られていない移転対象者といった社会的弱者に配慮を求めている。

住民参加の場においては、先住民族、少数民族、土地を持たない人々、女性といった社会的弱者が準備～実施段階を通じて十分に意見を表明されるよう方策が取られるべきと規定されている。

WB : OP 4.10 Indigenous Peoples

10. Public Consultation

...the borrower:

- (a) establishes an appropriate gender and intergenerationally inclusive framework that provides opportunities for consultation at each stage of project preparation and implementation...;
- (b) uses consultation methods appropriate to the social and cultural values of the affected Indigenous Peoples' communities and their local conditions and, in designing these methods, gives special attention to the concerns of *Indigenous women, youth, and children* and their access to development opportunities and benefits; ...

OP4.10先住民族では、パブリックコンサルテーションを行うにあたり、ジェンダー・異なった世代を内包したコンサルテーションの機会を設けることを求めている。

コンサルテーションの方法は、社会文化的価値に対して適切であることを求めている。

女性・若者・子どもらの関心事項や彼らの開発機会・利益へのアクセスに特に配慮するように求めている。

ADB : Safeguard Requirements 1: Environment

4. Consultation and Participation

19. The borrower/client will carry out meaningful consultation with affected people and other concerned stakeholders, including civil society, and facilitate their informed participation. Meaningful consultation is a process that... (iv) is gender inclusive and responsive, and tailored to the needs of *disadvantaged and vulnerable groups*...

Safeguard Requirements 1では、コンサルテーション実施にあたりジェンダー・障がい者・社会的弱者に配慮を求める記載がある。ただし、「disadvantaged and vulnerable groups」にどのような人々が含まれるか、及び具体的な配慮の方法については記載なし。

ADB : Safeguard Requirements 2: Involuntary Resettlement

6. Consultation and Participation

28. The borrower/client will conduct meaningful consultation with affected persons, their host communities, and civil society for every project and subproject identified as having involuntary resettlement impacts. Meaningful consultation is a process that... (iv) is gender inclusive and responsive, and tailored to the needs of disadvantaged and vulnerable groups; The borrower/client will pay particular attention to the need of disadvantaged or vulnerable groups, especially those below the poverty line, the landless, the elderly, female headed households, women and children, Indigenous Peoples, and those without legal title to land.

Safeguard Requirements 2では、コンサルテーション実施にあたりジェンダー・障がい者・社会的弱者に配慮を求める記載がある。

障がい者・社会的弱者に配慮が必要としており、特に貧困ライン以下の人々、土地を持たない人々、老人、女性世帯主、女性と子ども、先住民族、法的に土地の権利を持たない人々が挙げられているが、具体的な配慮方法については記載がない。

ADB : Safeguard Requirements 3: Indigenous Peoples

D. General Requirements

1. Consultation and Participation

10. The borrower/client will undertake meaningful consultation with affected Indigenous Peoples to ensure their informed participation ... Meaningful consultation is a process that ... (iv) is gender inclusive and responsive, and tailored to the needs of disadvantaged and vulnerable groups; ...

11. To carry out meaningful consultation with affected Indigenous Peoples, the borrower/client will establish a context-specific strategy for inclusive and participatory consultation, including approaches of identifying appropriate Indigenous Peoples representatives, and consultation methods appropriate to the social and cultural values of the affected Indigenous Peoples communities. The borrower/client will pay special attention to the concerns of indigenous women and youth.

Safeguard Requirements 3では、パブリックコンサルテーションを行うにあたり、ジェンダー・異なった世代を内包したコンサルテーションの機会を設けること、及び障がい者や社会的弱者のニーズに合わせたものであることが求められている。

コンサルテーションの方法は、包括的かつ参加型であることを求めている。

女性・若者・子どもらの関心事項や彼らの開発機会・利益へのアクセスに特に配慮するように求めている。

IFC : Performance Standard 1: Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts

Identification of Risks and Impacts

12. ..., the client will identify individuals and groups that may be directly and differentially or disproportionately affected by the project because of their disadvantaged or vulnerable status* ...

*This disadvantaged or vulnerable status may stem from an individual's or group's race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, or other status. The client should also consider factors such as gender, age, ethnicity, culture, literacy, sickness, physical or mental disability, poverty or economic disadvantage, and dependence on unique natural resources.

Stakeholder Engagement

Stakeholder Analysis and Engagement Planning

27. ...Where applicable, the Stakeholder Engagement Plan will include differentiated measures to allow the effective participation of those identified as disadvantaged or vulnerable.

(次ページへ続く)

IFC : Performance Standard 1: Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts

Consultation

30. ... Effective consultation is a two-way process that should: ... (iii) focus inclusive* engagement on those directly affected as opposed to those not directly affected;.... The client will tailor its consultation process to the language preferences of the Affected Communities, their decision-making process, and the needs of disadvantaged or vulnerable groups.

*Such as men, women, the elderly, youth, displaced persons, and vulnerable and disadvantaged persons or groups.

Informed Consultation and Participation

31. For the project with potentially significant adverse impacts on Affected Communities, the client will conduct an Informed Consultation and Participation (ICP) process ... The consultation process should (i) capture both men's and women's views, if necessary through separate forums or engagements, and (ii) reflect men's and women's different concerns and priorities about impacts, mitigation mechanisms, and benefits, where appropriate.

(次ページへ続く)

IFC : Performance Standard 1: Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts

Performance Standard 1では、事業により影響を受ける不利な条件の人々・社会的弱者を特定することを求めている。「disadvantaged or vulnerable status」について、細かな記載がなされている。

必要に応じて、不利な条件の人々・社会的弱者がより参加出来る様に差別化した方策をステークホルダー協議計画に盛り込むこととしている。

特に直接的に影響を受ける人々(男性、女性、老人、若者、移転対象者、社会的弱者、不利な条件の人々、)を内包する取組となるようにすることとしている。

特に重大な影響を及ぼす案件は、Informed Consultation and Participationを行うこととし、男女それぞれの考え・優先事項を取り込むこととしている。

IFC : Performance Standard: Performance Standard 5 Land Acquisition and Involuntary Resettlement

General

Community Engagement

10. The client will engage with Affected Communities...through the process of stakeholder engagement described in Performance Standard 1. ...Disclosure of relevant information and participation of Affected Communities and persons will continue during the planning, implementation, monitoring, and evaluation of compensation payments, livelihood restoration activities, and resettlement to achieve outcomes that are consistent with the objectives of this Performance Standard.*...

*The consultation process should ensure that *women's* perspectives are obtained and their interests factored into all aspects of resettlement planning and implementation...

基本的には、Performance Standard 1で記載されているステークホルダーエンゲージメントのプロセスを通じて被影響コミュニティと関与することとなっている。

コンサルテーションの過程で女性の視点を得る事や、住民移転計画に女性の関心事項が組み込まれていることが求められている。

IFC : Performance Standard: Performance Standard 7 Indigenous Peoples

Participation and Consent

10. The client will undertake an engagement process with the Affected Communities of Indigenous Peoples as required in Performance Standard 1.

... In addition, this process will:

- Involve Indigenous Peoples' representative bodies and organizations (e.g., councils of elders or village councils), as well as members of the Affected Communities of Indigenous Peoples; and
- Provide sufficient time for Indigenous Peoples' decision-making processes.

11. ..., the client will obtain the FPIC of the Affected Communities of Indigenous Peoples in the circumstances described in paragraphs 13–17 of this Performance Standard.

基本的には、Performance Standard 1のプロセス。それに加えて、先住民族の代表者/組織の関与や意思決定にあたり、十分な時間を与える事を求めている。

事業実施者は、先住民族の被影響コミュニティからFPIC (Free, Prior, and Informed Consent)を得る事を求めている。

他国際機関の規定(まとめ)

- 社会的弱者の例示は、ドナーにより範囲が異なるが、貧困層・女性・先住民族・障がい者への配慮は共通して述べられている。また、配慮が求められる社会的弱者について、IFCが最も細かく記載している。
- 社会的弱者への配慮については、「社会的弱者を内包したコンサルテーション」や「社会的弱者のニーズを考慮したコンサルテーション」といった程度の記載で、具体的な配慮方法についてはあまり言及されていない。

他国際機関の規定(まとめ)

社会的弱者となりうるグループ

WB・ADB・IFCのセーフガードポリシーを参照し、配慮が必要な社会的弱者となりうるグループ・ステータス・要素を以下に抽出。(ただし、下記のみを社会的弱者の対象とせず、案件により柔軟に解釈する必要がある。)

グループ	ステータス	要素
貧困層	人種	ジェンダー
先住民族	肌の色	年齢
少数民族	性別	民族性
障害者 (IFCでは身体・精神両方含む)	言語	文化
女性	宗教	識字
老人・こども	政治的もしくはその他の意見	病気
若者	国籍及び社会的起源	経済的に不利な状況
移転対象者	特性	特有な自然資源への依存
女性世帯主	生まれ	
土地を持たない人	その他のステータス	
当該国法上補償対象とならない人		

JICAの過去の事例

JICA: バングラデシュ国 カチプール、メグナ、 Gumti 第2橋建設及び既存橋改修事業

案件概要: ダッカ・チッタゴン間国道1号線上に位置する橋梁の改修及び新設
実施機関: 運輸省道路局道路・国道部

1) 協議の開催通知方法

SC案段階の助言(識字率の低さに対する指摘)を踏まえ、ステークホルダー協議開催通知方法への配慮がなされ、以下の方法が取られた。

- ・英語の新聞への開催通知(Daily Star紙)
- ・バングラデシュ語の新聞への開催通知(Prothom-alo紙)
- ・モスクのマイクを使用して通知(モスクの担当へ依頼)
- ・モスクでの礼拝後モスク担当から連絡
- ・ローカルコンサルタントから可能な範囲で電話連絡

2) 女性への配慮

本案件対象地域では、女性は慎み深くあるべきという伝統があり、男女共同で協議を実施した場合、女性の意見を汲み取ることが難しいことが想定されたため、男女共の協議に加えて、女性だけを対象としたフォーカスグループミーティングが実施された。寄せられた意見・関心は、女性も男性と同様に、移転に対する十分な金銭的補償についてであった。

社会的弱者への配慮が行われた事例

JICA:チュニジア国 ラデス・コンバインド・サイクル発電施設建設事業

案件概要:首都近郊のラデスに高効率ガス・コンバインド・サイクル発電施設を建設するもの。敷地内には既存発電所が既があり、本事業は増設の扱い。周辺は工業地帯。

実施機関:チュニジア電力・ガス公社

本事業では、SC案段階の助言(ステークホルダー協議開催時に女性等への配慮を求めたもの。(WGではイスラム教徒の女性への配慮も考慮。))を受けて、女性の参加者を増やすため、ステークホルダー協議開催通知方法を「招待状送付のみ」から、下記の方法を含む形に改善。

- 女性団体であるAFTURDへ追加で招待状を送付
- サイト近傍居住区のMallaha地区への掲示
- STEGにより新聞広告を2回掲載
- ベンアールス県からも関係者(メディア含む)へ通知

しかしながら、そもそも 既存施設がサイト内にあること、及び 最寄の居住区は元々産業地区に隣接していることから、近隣住民の関心があまり高くないことが背景にあり、全体としてステークホルダー協議への参加率は上がらなかった。

また、前出のバングラデシュと同様、イスラム教徒が多数を占めるものの女性はヴェールを被らない人も多く、西洋的なスタイルも現地で多く見受けられた。また、チュニジア全体として女性の発言権は強く、女性の地位が虐げられている状況ではないことも現地で確認された。

**ステークホルダー協議開催時の配慮方法は、
案件や国の背景により適切な方法が異なる。**

<ここまでのまとめ>

- 国際機関のセーフガードポリシーのレベルでは、ステークホルダー協議の計画及び実施時の留意点に関し、詳細な配慮方法の記載はない
- 国および案件によって、社会的弱者の範囲や最適な配慮の方法は異なる



- 各案件ごとにグッドプラクティスを重ねているのが現状
- ステークホルダー協議の計画・実施に関するガイドラインやハンドブックは各ドナーで作成されている

関連するガイドラインや資料等

- ✓ Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets, IFC, 2007
- ✓ Gender Checklist: Resettlement, ADB, 2003
- ✓ Handbook on Stakeholder Consultation and participation in ADB Perations, ADB, 2001
- ✓ Consultation with Civil Society: A Sourcebook Working Document, WB, 2007 等

< JICAの運用方針 >

- 社会的弱者となりうるグループについては、国や案件の背景に応じて柔軟に判断し、ステークホルダー協議の計画時及び実施時に適切な配慮を行う。
- 協議の計画・実施の論点については、国際機関が作成しているHandbook等を参考に、適切な配慮がなされているか確認する。

現在のFAQ:ステークホルダー協議に関する質問

質問	回答
ステークホルダーとの協議が適切に行われたかをどのように確認するのですか？	ステークホルダー協議を行った際は協議議事録を作成するよう働きかけることとしており、JICAはその内容がプロジェクトの計画で配慮されているかを確認します。
別紙2において「地域住民等のステークホルダーと協議が行われ、協議記録等が作成されていなければならない」とありますが、協議が行われているか否かをJICAとしても確認するのですか？	環境ガイドラインでは、適切な環境社会配慮を行うため、地域住民等との対話が重要だと認識されています。 環境ガイドライン別紙2では、環境アセスメント報告書に記述されていることが望ましい事項として、協議会の記録をあげており、これらを通じた確認を行います。

← 修正

← 上記質問と統合

改訂FAQ案 :ステークホルダー協議に関する質問

質問	回答
ステークホルダー協議の計画・実施する際にどのような人々を社会的弱者として見なし、配慮を行うべきとJICAは考えているのですか？	環境ガイドライン別紙1では、「女性、こども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、...適切な配慮がなされていなければならない。」と記載されています。一方、ガイドラインで明記されている人々以外にも、障がい者、若者、移転対象者、女性世帯主、土地を持たない人、用地取得に関連して当該国法上補償対象とならない人も対象になりうると考えております。さらに、国や地域によっては、人種・肌の色・性別・言語・宗教・政治的もしくはその他の意見・特性・生まれ等のステータスや、ジェンダー・年齢・民族性・文化・識字・病気・経済的な不利な状況・特有な自然資源への依存といった要素により社会的弱者になりうるとも考えております。 国や案件の背景により社会的弱者は異なりますので、上記に記載された要素に限定することなくステークホルダーの把握を行い、社会的弱者へ配慮したステークホルダー協議が行われるべきと考えます。

改訂FAQ案 :ステークホルダー協議に関する質問

質問	回答
<p>ステークホルダー協議を計画・実施する際の留意点(社会的弱者への配慮も含む)は何ですか？</p>	<p>環境ガイドライン上では、別紙1では「女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、一般に様々な環境影響や社会的影響を受けやすい一方で、社会における意思決定プロセスへのアクセスが弱いことに留意し、適切な配慮がなされていなければならない。」との記載があります。</p> <p>JICAとしてはドナーや国際機関等が作成しているステークホルダー協議の計画・実施に関するハンドブック等を参考とし、適切な配慮が行われているか確認を行います。</p> <p>また、カテゴリーA及びB案件では、環境社会配慮と用地取得・非自発的住民移転に関するステークホルダー協議が行われた場合、報告書に最低限以下の項目が記載されるべきと考えます。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 実施日、場所、方法(住民集会、個別インタビュー、社会的弱者に対する配慮手法等)、参加者(人数、所属等)、協議内容、参加者からのコメント、実施機関による返答、寄せられたコメントの計画や事業への反映結果、協議の議事録、更なる協議が実施される予定ならばその計画