

連続セミナー

「持続可能な社会のための ODA と公的融資」 < 第 1 回 >

- 海外開発プロジェクト融資の「環境、社会、ガバナンス」強化に向けて -

【開催報告】

財団法人 地球・人間環境フォーラム

2008年1月16日(水)、FoE Japan、「環境・持続社会」研究センター(JACSES)、原子力資料情報室、市民外交センター、メコン・ウォッチ、地球・人間環境フォーラムの主催で、環境パートナーシップオフィス(東京都渋谷区)にて、連続セミナー「持続可能な社会のための ODA と公的融資」(第1回)が開催されました。

当日は、企業関係者(建設、金融、監査、商社、メーカー、コンサルタント含む)、研究機関、SRI 専門家、報道関係者、関係省庁、国際金融機関の方を含む多方面からの参加がありました。今回のセミナーでは、国際協力銀行(JBIC)および国際協力機構(JICA)の環境社会配慮ガイドライン(以下、ガイドライン)の改訂プロセス開始に当たり、主催団体の NGO から、事例研究に基づいた現行ガイドラインの運用上の課題や JBIC が行ったガイドラインの実施状況レビューの問題点などが報告されました。また、学識経験者や CSR 有識者の方からそれぞれのお立場からのコメントをいただきました。さらに、参加者との議論を行いました。

以下その概要を報告します。

まず、地球・人間環境フォーラムの満田夏花が「ODA・海外開発融資の環境社会配慮ガイドラインとは」というテーマで報告を行いました。

80年代後半、世銀などの国際金融機関の融資事業に対する批判の高まりを背景に始まった環境社会配慮政策は、90年代には二国間融資機関にも広まり、2000年代からは民間の金融機関にまで拡大しました。

一方、日本では、日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合をきっかけに、学識経験者や国会議員、関係省庁、NGO なども議論に加わり、他の国際金融機関が定める水準にもひけをとらない、高いレベルの環境ガイドラインが策定されました(2002年4月に策定、2003年10月から全面施行)。

例えば、現行のガイドラインには、地域住民等のステークホルダーとの協議プロセスがプロジェクトの計画に反映されることを要件とした社会的合意や、非自発的住民移転の回避、生計手段の回復、先住民族に対する配慮などが規定されています。こうしたガイドラインに則った施策の実現のためには、破壊的な事業に支援・融資しないという原則の下、事業の質向上のために、融資・支援機関からの支援・働きかけ、さらには市民社会からの働きかけが不可欠だという指摘がなされました。

続いて、事例研究として、国際環境 NGO FoE Japan の神崎尚美さんより、フィリピンのミンダナオ石炭火力発電プロジェクトおよびフィリピン・コーラルベイニッケル精錬所プロジェクトの環境社会影響と環境ガイドラインの関係について発表が行われました。

ミンダナオ石炭火力発電プロジェクトにおける環境社会影響の問題点として、

- ・ 影響が及ぶとされた地域の外部にも、その影響を懸念する自治体や住民が存在し、またより広範囲に影響が及ぶとした調査もあったが住民への協議や説明がなかったこと
- ・ 約 130 世帯の住民移転を伴い、生計の回復が必ずしもうまくいっていないこと
- ・ 水銀やその他の重金属の排出と健康被害の懸念があること
- ・ 温排水による海洋生態系や漁業影響の懸念があること
- ・ 住民や NGO が環境影響評価文書などを入手できなかったこと。協議では、重金属の排出に関する説明がなかったこと。
等が挙げられます。

また、フィリピンのコーラル・ベイ・ニッケル精錬所プロジェクトは、フィリピンのパラワン州タラサ町リオツパで実施中の事業です。現在、ニッケル・コバルト混合硫化物がニッケル量で年間 1 万トン、コバルト量で約 700 トン生産されているものを、第 2 精錬所建設後に倍にして、住友金属鉱山ニッケル工場に輸出することを計画しています。事業者はコーラル・ベイ・ニッケル株式会社、株主は住友金属鉱山、三井物産、双日などです。本事業は第一精錬所に対して、国際協力銀行が融資を行い、日本貿易保険が付保しています。

本事業で懸念された環境社会影響は下記の通りです。

- ・ 先住民族の環境・社会・経済・文化的影響
- ・ 地元住民の健康被害
- ・ 採掘による森林の喪失

これらに加え、第 2 製錬所建設にあたって出てきた新たな問題もありました。

- ・ 先住民族の合意(十分な情報を提供された上での事前の自発的合意：FPIC)の欠如
- ・ 新規鉱山開発をねらった自然保護区解除

このうち先住民族との合意に関しては、事業者側は「チーフティンによる合意が取得されていた」「第 2 製錬所建設についても、第 1 製錬所建設の時点で合意取得済み」と説明しています。しかし、コミュニティでの話し合いの下での合意はなされていないこと、また、住民は第 2 製錬所について説明を受けていなかったことが問題視されます。

また、地元住民の健康被害については、事業者側は、「多様なステークホルダーによる調査チームを組み、原因を調査したところ、事業とは関係ないと判明した」と説明しています。しかし、住民側は、事業が始まる前は現在見られるような健康被害はなかったと主張しています。

これらの事例から何が言えるのでしょうか。

まず協議に関する問題が挙げられます。協議が一方的な説明となってしまう、懸念に対して意味のある回答や対策がない、計画策定の際に協議が行われていない、発言の自由が確保されていない国・地域・場所もあることに留意しなければならない などが挙げられます。

さらに住民移転に伴う諸問題、情報公開が十分行われていないこと、環境影響評価の質に問題が残ること、JBIC や NEXI の対応が不明瞭なこと など、今後のガイドラインの議論に反映すべき教訓だと考えられます。

メコン・ウォッチ事務局長の福田健治さんは、カンボジア国道 1 号線改修事業における住民移転問題を取り上げ、特に住民移転に関わる JICA のガイドラインの問題点を以下のように報告しました。

同事業はカンボジア首都のプノンペンとベトナム・ホーチミンを結ぶ国道 1 号線のうち、プノンペンからネアックルン（メコン河渡河地点）56km の改修事業です。2002-2003 年 JICA

が開発調査を実施し、その後 JICA が基本設計調査・予備調査を実施、2005 年 6 月には無償資金協力として第 1 期交換公文が締結されました。本事業は 1,800 世帯以上の大規模な住民移転を伴うこと、JICA ガイドラインのパイロットケースとなる事業であることにより注目されます。

1,800 世帯以上の住民移転というのは、単独の事業としてはカンボジア最大規模です。このため、JICA・外務省は、JICA 環境社会配慮ガイドラインの理念に基づく対応を約束しました。カンボジア政府で住民移転問題を担当しているのは、省庁間移転委員会（IRC）です。日本側は無償資金協力ですので、外務省に実施責任がありますが、実際には実施「促進」を担当する JICA が、カンボジア政府との交渉や移転の進捗状況の確認等に当たっています。

本事業の住民移転に関する問題は下記のとおりです。

- ・ 住民移転計画の不在：住民移転を伴う事業では、通常、住民移転計画（RAP）と呼ばれる文書が策定されます。これは、補償対象、補償基準、苦情申立てなどを定めた基本文書です。本事業の住民移転計画案は 2005 年に JICA が策定しましたが、その後アップデートされていないまま、最終的な住民移転計画なしに移転が実施されています。
- ・ 補償単価：本事業では 2000 年に IRC が定めた補償単価（+物価上昇分）が採用されました。ところが、2005 年、国道 5・6 号線の改修計画を進めていたアジア開発銀行（ADB）が 2000 年単価の利用を拒否し、市場価格に基づく再取得価格の採用を要求しました。この動きを受けて、IRC・JICA は再取得価格による補償に合意しました。しかし市場価格調査の結果は非公開であり、再補償のスケジュールも不明です。
- ・ 移転地：本事業では 2 通りの住民移転がありました。背後に土地がある人は、住居をその分ずらす「セットバック」を行いました。また、背後に土地がない人たちは移転地に移転しました。移転地の問題点としては、井戸、電気、学校等のインフラが未整備であったこと、4 つの移転地中 1 箇所は国道に面しておらず、今までのビジネスが続けられず生計喪失が深刻な事態となりました。また、土地権利証書が未付与であったことも問題となっています。
- ・ 苦情処理：苦情処理手続としては、地方自治体であるコミューンを通じて苦情処理委員会に申立てができることになっていたのですが、実際には機能していませんでした。コミューンでの受理拒否が多数あったことが判明したのです。また、受理されても回答がないケースもありました。

本事業は、ガイドライン改定中に開発調査が実施され、ガイドラインの理念が先行的に適用された案件です。しかしながら、ガイドラインと照合すると上述のような不適合が生じていました。

ガイドライン上の理念	現実
適切な時期に十分な補償と支援	市場価格に基づかない補償により移転開始
生活水準・収入機会の回復	生計喪失への支援策なし
対策立案・実施への住民参加	移転計画すら非公開、機能しない苦情申立て手続

最後に、現在では JICA、JBIC と同等のガイドラインがかけられていない無償資金協力においても、同様のガイドラインが必要だと考えられます。

また、本事業の教訓を活かし、住民移転に関する要件を充実すること、計画立案への参加と情報公開が行われること、再取得価格に基づく補償が事前に行われることがガイドラインに盛り込まれることが必要であると考えています。

続いて、「環境・持続社会」研究センター（JACSES）の田辺有輝さんが、JBIC のガイドライン実施状況レビューについて発表を行いました。

JBIC の国際金融等業務部門が行ったガイドラインの実施状況確認調査においては、85 件の案件のレビューを通じて、スクリーニング、カテゴリ分類、環境レビュー、情報公開、意思決定・融資契約等への反映、モニタリング実施状況について、「ほぼ全ての案件で適切に実施」されていると結論づけています。

しかし、下記の点で不足があると考えられます。

調査方法が不十分：IFC（国際金融公社）、ADB（アジア開発銀行）などが行った同種の調査においては、文献調査に加え・現地訪問を行い、被影響住民等からも聞き取り調査を行い、さらにスタッフへの聞き取りやアンケート調査を実施しています。しかし、報告書を読む限り、JBIC はこのような丁寧な調査は行っていません。

ガイドライン上の要件の実施状況が不明確：

例えば、以下のガイドライン上の要件の実施状況が不明確です。

- ・ 第三者から指摘があった場合の JBIC の対応
- ・ 代替案・緩和策の検討
- ・ 社会的合意のための十分な調整、社会的弱者への配慮
- ・ 移転・生計手段喪失を回避・最小化するための対策の検討
- ・ モニタリング結果のステークホルダーへの公開
- ・ 地域住民が理解できる言語と様式による書面の作成
- ・ 環境アセスメント報告書に関する協議の実施

調査範囲が限定的である

JBIC の判断の妥当性やガイドラインの効果が不明確

不遵守への対応が不明確

30 件中 1 件で、コンサルテーションが実施されていない、3 件で EIA が公開されていない、1 件で住民移転計画が策定されていないなどのガイドライン不遵守の可能性のある事項が記述されていますが、これらの対応が明確にされていません。

以上のような点において、本調査のみではガイドライン改訂のための論点整理が困難であり、さらに追加調査をする必要がある、と指摘しました。

FoE Japan の清水規子さんは、「JBIC ガイドライン改訂に向けた NGO 共同提言」について報告を行いました。同提言は、現在の JBIC のガイドライン策定にも関わり、ガイドラインの運用をモニタリングしてきた NGO がその経験をガイドラインの改訂に生かすために、2007 年 11 月 26 日、共同で JBIC に提出したものです。

第一部に対する提言として、環境レビュー中（融資決定以前）、融資決定後、モニタリング段階の情報提供の質、範囲、情報へのアクセスを改善することや、現在 JICA に常設されている第三者機関、環境社会配慮審査会を新 JBIC にも設置することなどが提案されました。

第二部に関しては、プロジェクトの承認に先立ち、“自由で事前の十分な情報を得た上での合意（Free, Prior and Informed Consent）”を得ること、先住民族の権利の保障に関する国際宣言・条約等の規定を盛り込むこと、影響を受ける全てのステークホルダーとの社会的合意の形成とその協議記録の情報公開、モニタリング報告書の公開などが提案されました。

原子力資料情報室共同代表の西尾漠さんからは、現在、温暖化対策として原子力発電が推進されている背景、また、JBIC としても原子力発電関連プロジェクトへの関与の事例があることなどの理由から、新ガイドラインに原子力発電関連プロジェクトに関する規定を盛り込むことの重要性が指摘されました。

早稲田大学の村山武彦教授からは、JICA 環境社会配慮審査会における3年間の経験を踏まえ、現在の JICA における環境社会配慮ガイドラインの運用の仕組み、とりわけ環境社会配慮審査会の役割と機能、ガイドラインの実施状況及びその効果や今後の課題について、学識経験者の視点からのコメントをいただきました。

また、(株)レスポンスアビリティの足立直樹代表取締役からは、社会が持続可能であるために求められる企業の行動原則としての現在の CSR について、その原点がシリーズ原則(旧バルディーズ原則)に求められるであろうことがまず指摘されました。そしてその原則の中に謳われた、情報開示、トップのコミットメント、ステークホルダーからのフィードバックなどの概念が、企業が社会から信頼される存在になることを可能にしてきたことから、より公益性が求められる海外での開発プロジェクトについては、このような精神と原則を生かすべきではないかと示唆されました。また、いくつかの国の援助機関は、CSR を推進することで間接的に被援助国の社会環境を向上させる活動を開始しており、日本の海外援助プロジェクトにおいても、このようなアプローチをもっと取り入れるべきではないかとのコメントをいただきました。

その後、会場より ODA の現状、公的機関と民間企業の環境社会配慮の相違、環境社会配慮を行う段階の最適解の所在等の質疑が閉会時間まで続きました。また、セミナー終了後も多くのご意見やご質問を頂きました。以下その一部をご報告します。

会場から：日本の ODA はかつて悪名が高いものであった。話しをきく限り、ガイドラインができてても現在の状況は改善されていないように思う。

答え：ガイドラインの策定・実施によって、状況はずっと改善されているはずである。今回は NGO の視点から問題点を中心に紹介したため、ネガティブな印象を与えてしまったかもしれない。ガイドラインにより、住民の懸念に対して JBIC などから少なくとも回答が来るようになった、環境影響評価(EIA)などが JBIC が公開したものが日本の NGO 経由で現地届けられるようになったなどの明らかな効果が NGO から指摘されている。

会場から：赤道原則とは何か。

答え：赤道原則は商業銀行が融資を行う際の環境社会配慮上の自主的な基準であり、2003年に策定された。事業融資に当たっての環境社会影響評価(以下 EIA)の実施と公開、住民協議などを定めたものである。

会場から：JICA/JBIC などの公的機関と、民間企業を比較した場合、どちらが環境社会配慮が進んでいるのか。

答え：それを評価することは難しい。民間企業の中でもさまざまである。JICA/JBIC などのガイドラインはある程度の拘束力をもつが、民間企業が掲げる CSR 方針などは自主的なものである。そうした違いはある。

会場から：原子力発電施設の輸出に関して、第三者機関を設置するというのが NGO の共同提言の中に盛り込まれている。JICA の審査会の経験から、これは有効だと思うか。

答え：審査会により議論の透明性などは高まっており、さまざまなよい効果があがっているが、審査会委員を選ぶのはあくまで JICA である。よいガイドラインをつくっても運用次第で効果をあげたり、あげなかったりすることには注意が必要である。

会場から：事業設計の段階で、環境社会配慮上の最適な解を見つけ出すような手法はないのか。

答え：JICA / JBIC のガイドライン上も代替案の検討が規定されて、それが実施されている。

会場から：情報公開や協議は、いろいろと難しいこともあると思う。例えば、識字率が低いコミュニティなどにおいては、どのようなことを配慮するのか。

答え：相手のコミュニティの性格に応じ、文字情報のみに頼らず、複数の手法を組み合わせた情報公開・協議を行うことが妥当だと思われる。

会場から：世界ダム委員会の提言やガイドラインは現在どうなっているのか。

答え：世界ダム委員会は大型ダム建設に対する国際的な批判の声にこたえて 1998 年に設立された組織で、多くのケース・スタディをもとに提言やガイドラインが出された。正直言って、あのころの熱気ある議論はなく、その提言・ガイドラインも出された直後ほどのインパクトは失っているように思う。しかしながら、ECA（輸出信用機関）のグループでは、ダム事業における優遇措置を行う場合は、世界ダム委員会の提言を尊重するというような取り決めも行っている。

会場から：日本の ODA の特質は何か。

答え：まだまだ大規模インフラへの援助が多いように思う。

会場から：本日のセミナーは興味深い内容だったと思う。しかし、NGO からの批判や提言で終わってしまったことが物足りない。当事者である JBIC の話しも聞きたかった。主催者側はこの点はどのように認識しているか。

答え：貴重なご意見であると思う。JBIC の方々にはお話しただけないかどうか打診したのだが、日程が合わず実現しなかった。ご指摘を踏まえ、今後とも努力していきたい。

セミナー後のご意見・ご質問

質問：金融機関の取り組みとしてガイドラインの内容を満たしていない実態、あるいはガイドラインの不十分さというのもあるが、たとえばフィリピンの火力発電にしても、ニッケルプラントにしても大手日本企業が中心になっている事業会社が直接事業を手がけているわけで、そちらへの直接的な働きかけというのはどうなっているのか。

答え：JBIC は公的機関であり、環境社会配慮ガイドラインもあるので、ある程度それをテコに情報開示を要請できるが、民間企業は、なかなかそうもいかないことがある。もちろん、会って話もきいてくれるが、さらなる働きかけが難しい。本来であれば、現地の住民と企業の現地法人との対話をするように、本社に促すべきであると認識している。ただ、NGO もキ

キャパシティが非常に小さいので限界がある。もっと重要なのは、公的融資を止めたところで、大きい企業は、自分たちの資金で事業を実施していただくの体力が十分あるので、公的サポートを止めたということでは意味があるが、現地での問題は解決しないこともある。

質問：援助資金に含まれる項目の範囲なのですが「環境アセス」の費用、及び「非自発的住民移転に伴う補償金」の費用は含まれているのか。それとも現地政府の国内予算から支出されることになっているのか。また、入っていない場合、これらの費用を援助資金に含めるべきであるという議論は国内的にはなされているのか。

答え：JICA の開発調査や JBIC の SAPROF（案件形成促進調査）などで、環境アセスメントの作成支援を行う事例も多い。また、円借款本体で環境管理計画をコンサルタント雇用費用の中に含めることもある。しかし、補償金については、知っている限りではこのような協力や円借款の対象とはならない（正確には直接、JBIC または JICA にきいて頂いた方が安全）。ただし、移転地のインフラ整備を円借款の対象とするような事例はあるようだ。

会場風景



連続セミナー「持続可能な社会のための ODA と公的融資」第1回
- 海外開発プロジェクト融資の「環境、社会、ガバナンス」強化に向けて -
開催要項

日時 2008 年 1 月 16 日(水) 13:30 ~ 17:00

場所 環境パートナーシップオフィス

(住所: 〒150-0001 東京都渋谷区神宮前 5 - 53 - 67 コスモス青山 B2F)

主催 「環境・持続社会」研究センター (JACSES)、原子力資料情報室、国際環境 NGO FoE Japan、市民外交センター、メコン・ウォッチ、(財)地球・人間環境フォーラム

協力 協力: 日本国際ボランティアセンター (JVC)、サステナビリティ日本フォーラム、サステナビリティ・コミュニケーション・ネットワーク (NSC)、社会的責任投資フォーラム (SIF-J)、日本環境ジャーナリストの会、ODA 改革ネットワーク

報告書作成: 地球・人間環境フォーラム

以上