

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 -

JBICガイドライン改訂に向けたNGO共同提言

2008年1月16日
国際環境NGO FoE Japan 清水 規子

提言書作成の概要

■ 背景・目的

・現在のJBICのガイドライン策定にも深く関わり、策定後はその運用をモニタリング。

・JBICが支援するプロジェクトの市民の立場からモニタリング。現地での環境社会影響の回避・緩和のために活動。

このような経験をガイドラインの改訂に生かすこと！

■ 作成団体・個人

「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・ウォッチ等 *賛同団体10団体

提言書の構成

■ ガイドラインへの提言

第一部に関する提言 (JBICが行う環境社会配慮)

第二部に関する提言 (プロジェクト実施主体者が行う環境社会配慮)

新たに取り組むべき課題 (原子力関連プロジェクト等)

JBICが行う調査の情報公開

■ 案件事例(7案件)における課題と教訓

カシャガン油田開発事業(カザフスタン)、ミンダナオ石炭火力発電所(フィリピン)、オリッサ州森林セクター開発事業(インド)、サンロケ多目的ダム事業(フィリピン)、スマラン総合水資源・洪水対策事業(インドネシア)、パハン・セランゴール導水事業(マレーシア)、南部ハイウェイ建設事業(スリランカ)

*現在のJBICのガイドライン適用外の案件も含む

第一部に関する提言

—JBICが行う環境社会配慮について—

1. 環境レビュー中の案件の情報公開の範囲

・環境社会配慮に関する以下の主要な文書の公開

- －環境管理計画
- －住民移転計画
- －先住民族への配慮に関する計画及び生活再建計画
- －上記文書の作成段階での協議に関する情報

- 現在JBICはEIAと環境許認可証明書のみを公開。
- 世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、JICAは住民移転計画書や先住民族の配慮に関する文書も公開。Cofaceも、住民移転計画書や環境管理計画を公開。

2. 情報公開の方法

・環境社会配慮に関する主要な文書を、以下の方法で公開すること

- －ウェブサイト上
- －本部及び実施国における新機関の現地事務所/在外公館での公開
- －要請に応じて、文書の写しを無償で交付・送付

- 現在は、JBICの広報センターのみで公開。しかし、現地住民団体が公開を求めたものの、広報センターでの閲覧を案内されたことも・・・
- 世界銀行、JICAはEIA等をPDF化しウェブ上で公開。また、IFCは、借入人のウェブサイト上に公開されたEIAに、IFCのウェブサイトからリンク

3. 融資決定後の情報公開

・融資契約後の、より詳細な環境審査結果の公開

・環境レビュー結果に以下の内容を記載

- －借入人と合意した環境社会配慮上の対策
- －提供された意見への事業者の対応と、それに関するJBICの評価

- 現在公開されている環境レビュー結果は非常に簡易なものであり、JBICがガイドライン遵守がされていると判断した根拠が不明。
- 世界銀行やADBでは、詳細な環境レビュー結果を公開

4. モニタリング報告書の公開

・新機関はカテゴリAのプロジェクトについて、事業者から入手した環境社会モニタリング報告書を入手次第速やかに公開し、自らのモニタリング結果を公開する。

- モニタリング報告書は、環境・社会影響への対策が適切に施されているかを確認する重要な文書
- 現行ガイドラインでは、JBICによる公開は規定されていない
- ADBは、事業実施者が作成する環境社会モニタリング報告書を公開

5.環境社会配慮審査会の設置

- ・新JICAの有償資金協力業務でも、常設の第三者機関による助言を得る
- ・新JBICにも、常設の第三者機関を設置し、融資前の審査にあたって審査会からの助言を得ると同時に、融資承諾後の案件に関する環境社会配慮面での助言を得ること

- JICAが現在設置している環境社会配慮審査会が円借款の審査段階、実施段階に関与することにより、円借款の質の向上が期待される
- 現在JBICには、環境社会配慮確認にあたって、常設の第三者機関からの助言を得る仕組みがない

第二部に関する提言

一プロジェクト実施主体者が行う環境社会配慮について一

6.地域住民等との協議

- ・主要な環境社会配慮に関する文書の作成過程で行なわれた協議について、現地の言論の自由の保障状況など公正な協議を担保する条件に配慮しながら、より詳細な協議の実施状況を審査し、協議が適切に実施されたか否かを確認する。

- 現行ガイドラインでは事業実施主体による地域住民との協議について規定されているが、運用面で課題
- 協議において、ステークホルダーが自由に意見を表明するためには、事業実施国の言論の自由の保障状況が確保されていなければならない

7.非自発的住民移転

7.1 再取得価格による補償

- ・被影響住民が移転前の生活水準を少なくとも維持できるような、土地及びその他資産の「完全な再取得価格」での補償。
- ・当該国で、法制度上もしくは実態上「完全な再取得価格」が保障されていない場合、これを確保するための追加的な措置が合意され、融資契約等に盛り込む
- ・「完全な再取得価格」算定のための市場価格調査

- 生活水準を最低限回復するためには、完全な再取得価格が保障されていることが必要
- 世界銀行、ADB、IFCでは再取得価格による補償を規定

7.2 事前の補償

・十分な補償及び支援策を、移転前に与える

- 現行JBIC ガイドラインは、補償時期について曖昧
- 世界銀行、ADB、IFC は事前の補償を要件としている

7.3 移転・補償合意文書

・非自発的住民移転の対象者は移転及び補償内容に対する合意書の内容を理解し、また合意書は対象者に渡されていること

- 現行JBICガイドラインでは規定がない
- 対象者が合意内容を理解しないまま署名し、さらに署名した文書を受け取っておらず、後々合意内容が確認できないケースがあった。

7.4 住民移転計画

・住民移転計画の内容をガイドラインで規定すること

7.5 情報公開と協議

- ・住民移転計画のドラフトの公開と、その段階での影響住民との協議
- ・住民移転に関する重要な情報は、住民移転計画のドラフトの段階で書面が作成され、世帯毎に配布されること
- ・住民移転計画の最終版の公開と、住民移転に関する重要な情報が記されている書面での世帯ごとへの配布

- 住民移転計画の公開などについては記されていない。
- 住民参加が確保できず、後々補償措置などについて問題になった事例

7.6 苦情処理メカニズム

- ・非自発的住民移転又は生計手段の喪失を伴う場合、被影響住民からの苦情を受け付け、対処を行うメカニズムが設置されていなければならない。
- ・当該メカニズムは、プロジェクト実施主体から独立していることが望ましい。

- 現行JBIC ガイドラインでは、規定なし
- 世界銀行、ADB、IFC のいずれも、土地の収用を伴う場合には苦情申立て手続の設置を義務付けている

8.先住民族

8.1 依拠すべき国際条約・宣言と基本原則

- ・「先住民族の権利に関する国連宣言」およびILO169号条約等の先住民族に関する国際的な宣言や条約の考え方に沿って、先住民族の伝統的な領域における生活様式および文化を発展する権利が尊重され、その基盤となる土地、領域および資源に対する先住民族の権利が認知されるべき

- 現行ガイドラインは、「先住民族に関する国際的な宣言や条約の考え方に沿って」先住民族の権利を尊重するとしている。→具体的には？

8.2 自由で事前の十分な情報を得た上での合意

- ・先住民族の土地、領域および他の資源に影響を及ぼすいかなるプロジェクトの承認にも先立ち、先住民族自身の代表的な機構を通じ、自由で事前の、十分な情報を得た上での合意(Free, Prior and Informed Consent : FPIC)が得られなければならない。

- 現行ガイドラインには、「自由で」「事前の」の概念がぬけている。
- FPICの重要性
- 米州開発銀行は、先住民族開発戦略の中で、自由で十分な情報を得た上での事前の同意の原則の制度化を推進

8.3 先住民族への配慮に関する計画

- ・先住民族に影響を及ぼすプロジェクトにおける、先住民族への配慮に関する計画の作成
- ・計画の策定にあたっては、計画案が先住民族が理解可能な言語、または様式によって公開されたうえで、先住民族との協議を開催
- ・当該協議の記録は先住民族への配慮に関する計画に添付されること。

- 現行ガイドラインでは、規定されていない
- 世界銀行、ADB、IFCでは、ドラフト段階での公開と協議をしたうえでの策定を要件としている。
- 先住民族が使用する独自言語への配慮

9. 社会的合意の形成

9.1 ステークホルダー分析

- ・ステークホルダーとの協議は、事業による直接・間接的影響住民や発言力が弱い社会層など、協議を意識的に行うべきステークホルダーに関する分析を踏まえること

- 協議への参加者が限定的であったり、協議の内容が形式的なケース

9.2 ステークホルダーとの協議の記録

- ・環境社会配慮に関する主要な文書の作成段階で行われたステークホルダーとの協議の実施状況、ステークホルダーから主要な意見とこれに対する対応状況は、各環境社会配慮に関する主要な文書の一部として添付され、公開されること

- 現行ガイドラインでは、カテゴリAのEIAに協議記録が含まれることが「望ましい」としている

10. モニタリング報告書の公開

プロジェクトの環境社会モニタリングの結果の公開

- 事業の進行に伴う状況を把握するために重要な文書
- ADBでは、事業者から入手したモニタリング報告書を公開。
- IFCでは、借入人がアクションプランに影響住民に公開し、その実施状況に関して定期的に報告する。
- 米国輸銀では、2006年に米国輸出入銀行法が改正され、モニタリング報告書の公開が義務付けられている

新機関が新たに取り組むべき課題

11. 原子力関連プロジェクト

11.1 求められる要件

・原子力固有の問題(①核拡散の防止、②安全性の確保・事故時の対応、③放射性廃棄物の適切な管理・処分)を、環境社会配慮上の要件とすること

- 現行ガイドラインには原子力関連プロジェクトに関する規定はない

11.2 協議と情報公開

・安全性、核不拡散、放射性廃棄物の影響、事故発生時の対応などについての文書が作成されること。(ドラフト作成時の公開と現地におけるステークホルダーとの協議も)

・環境レビューにあたっては、借入人等に対して、上記の情報の提供を求め、また、入手後速やかに公開すること。

・融資契約締結後に公表される環境レビュー結果には、プロジェクト実施主体の技術的能力の評価を記載すること

11.3 カテゴリ分類と環境チェックリスト

・「一般的に影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域の例示一覧」に原子力発電所及び核燃料サイクル施設を追加すること。

・原子力発電所及び核燃料サイクル施設に関する環境チェックリストを作成すること

- 原子力関連プロジェクトは、放射性廃棄物が発生すること、事故時の影響の大きさなどに鑑みて、カテゴリAと考えるのが妥当。

11.4 第三者機関の設置

・原子力関連プロジェクトへの支援・融資の検討に当たっては、専門家およびNGOを含む第三者機関を設置し、その助言を得て審査結果に反映させることが必要である。当該機関における審議は公開される。

12. 歳入の透明性

12.1 歳入の透明性に関する基本方針

・歳入の透明性の重要性を、環境社会配慮確認にかかる基本方針として明記

- 多くの資源保有国が資源開発による収入を得ているにも関わらず、有効に活用できていない。歳入の透明性確保によって、その収入を貧困削減や「持続可能な開発」に貢献させる。
- 日本政府もG8などで歳入の透明性への取り組みを支持

12.2 採掘産業におけるガバナンスリスクのレビュー

・採掘産業関連の大規模プロジェクトの環境レビューの際には、当該国政府のガバナンスのリスクも審査し、リスクが事業の便益を上回る場合には事業に対する支援をしないこと。

- 採掘産業の収入を適切に使い、貧困削減や環境問題に適切に取り組むようなガバナンスが確保されていることをJBICは確認するべきである。
- IFCでもガバナンスのリスクに関する政策がある

12.3 政府への支払いと政府との主要な合意の情報公開

・実施主体が政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出(ロイヤリティ、税金、利益分配など)や、受入国政府契約(HGAs)、政府間協定(IGAs)などの主要な合意が公開されること

- 採掘産業に伴う多額の政府の歳入は、当該国の財政運営や経済政策をゆがめ、また汚職の温床になるなどの危険性が存在する。これらの弊害を防止するため、事業実施者による政府への支払いや政府との主要な合意が公開され、政府への資金の流れを透明にする必要がある。
- IFCでも、同様の事項を借入人に求めている

環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン 改訂に向けた NGO 提言書(抜粋・要約)

「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
*作成協力 (財)地球・人間環境フォーラム 満田夏花

第1部に対する提言(国際協力銀行による手続きなど)

✓ 環境レビュー中の案件の情報公開の範囲 [提言 1] p.1

環境アセスメント報告書、環境管理計画、住民移転計画、先住民族への配慮に関する計画及び生活再建計画並びにステークホルダーとの協議に関する情報などを入手後すみやかに公開すべき。
(現在は環境アセスメント報告書と環境許認可許可証だけが公開されている。)

✓ 情報公開の方法 [提言 2] p.2

ウェブサイト上の公開および本部及び事業実施国における新機関の現地事務所などにおける公開を行うべき。また、影響を受ける地域住民や現地 NGO からの要請がある場合には、文書の写しを無償で交付・送付すべき。

✓ 融資決定後の情報公開 [提言 4] p.3

融資契約締結後に、環境チェックリストに基づく環境社会配慮確認の結果及び当該事業の環境社会影響に関する融資機関としての所見ないし環境審査結果を公開すべき。また、環境レビュー結果に以下の内容を記載すべきである。

- ・ 借入人と合意された主たる環境社会配慮上の対策
- ・ ステークホルダーから提供された意見・懸念に対する事業者の対応と、当該対応に対する JBIC の評価

✓ 環境社会配慮審査会の設置 [提言 7] p.5

新 JICA が行う有償資金協力業務についても、常設の第三者機関による助言を得るべき。また、新 JBIC にも、常設の第三者機関を設置し、融資前の審査にあたって審査会からの助言を得ると同時に、融資承諾後の案件に関する環境社会配慮面での助言を得るべき。

第2部に対する提言(プロジェクト実施機関が実施し、国際協力銀行が確認する事項など)

✓ 非自発的住民移転 [提言 9] p.6

下記について規定すべきである。

- ・ 再取得価格による補償 [提言 9.1]
- ・ 移転前の補償及び支援策の提供 [提言 9.2]
- ・ 移転対象者に対する移転・補償合意文書の提供 [提言 9.3]
- ・ 住民移転計画の内容についての規定 [提言 9.4.]
- ・ 住民移転に関する情報公開と協議の徹底 [提言 9.5]

- ・ 苦情処理メカニズム [提言 9.6.]

✓ 先住民族 [提言 10]	p.10
-------------------------	-------------

下記について規定すべきである。

- ・ 依拠すべき国際条約・宣言と基本原則 [提言 10.1]
- ・ 自由で事前の十分な情報を得た上での合意 [提言 10.2]
- ・ 先住民族への配慮に関する計画 [提言 10.3]

新機関が新たに取り組むべき課題

✓ 原子力関連プロジェクト [提言 13]	p.13
--------------------------------	-------------

下記について規定すべきである

- ・ 求められる要件 [提言 13.1]: 原子力固有の問題 (核拡散の防止、 安全性の確保・事故時の対応、 放射性廃棄物の適切な管理・処分) について、原子力関連プロジェクト に求められる環境社会配慮上の要件として規定するべきである。
- ・ 協議と情報公開 [提言 13.2]: 原子力関連プロジェクトについては、当該プロジェクトの安全性、核不拡散、放射性廃棄物の影響、事故発生時の対応などの情報を盛り込んだ文書が作成され、ドラフト作成時に公開された上で、現地においてステークホルダーとの協議が行なわれるべきである。新機関は、これらの情報を、他の環境社会配慮に関する主要な文書と同様、入手後速やかに公開するべきである。
- ・ 第三者機関の設置 [提言 13.4]: 原子力関連プロジェクトへの支援・融資の検討に当たっては、専門家およびNGOを含む第三者機関を設置し、その助言を得て審査結果に反映させることが必要である。また、当該機関における審議は公開される。

✓ 歳入の透明性 [提言 14]	p.15
---------------------------	-------------

下記について規定すべきである。

- ・ 歳入の透明性に関する基本方針の明記 [提言 14.1]
- ・ 採掘産業におけるガバナンスリスクのレビュー [提言 14.2]
- ・ 政府への支払いと政府との主要な合意の情報公開 [提言 14.3]

JBIC が行う調査の情報公開

下記について規定すべきである。

- ・ 案件発掘・形成調査、および輸入・投資事業化等促進調査結果の公開 [提言 15] p.16
- ・ 有償資金協力促進調査の情報公開 [提言 16] p.17

以 上