

国際協力銀行(JBIC)による環境審査について 討議資料

このペーパーで議論の対象とする「環境審査」は、JBIC が借入者から要請を受けてから、支援についての正式な意思決定を行なうまでのプロセスを指す。JBIC によるプロジェクト審査は、経済的・財政的・技術的側面も含めて総合的に行われるものであるが、ここでは特に、環境および社会面に関するプロジェクト審査に焦点を絞る。

このプロセスでは、JBIC 自身の環境・社会政策と基準に照らして事業による影響およびその対応策を確認し、また審査結果を意思決定に反映することにより、支援するすべてのプロジェクトが環境・社会面から持続可能であることを JBIC の責任において確保することが求められる。

この役割を十分に実行するために、ガイドラインでは以下について示すことが必要であると思われる。

- ・ 責任ある審査を行なうための明確なポリシーと基準
- ・ アカウンタブルな審査を保証するための明確な手続き
- ・ 借入者が審査要件に沿って十分な環境配慮を行うための要求項目とガイダンス
- ・ ガイドラインの十分な実施を確保するための体制整備の必要性
- ・ 国際的動向や科学的知見の発達を踏まえたガイドラインの定期的改正の必要性

以上の点を踏まえた上で、3つのポイントから詳細を述べる。

1 環境審査のポリシーと基準

(1) 環境審査に関する基本的考え方

① 環境審査の目的

- ・ 支援する事業が環境や社会、人々に被害を与えないことを確保するため、すべてのプロジェクトについて環境審査を行なう。
- ・ 支援を要請されている事業の社会・環境影響は十分に予測されているか、影響を最小限で受け入れ可能な範囲にとどめるための対応策は適切に検討されているか、環境・社会対策を含むプロジェクト管理の効果的で十分な実施が期待できるか、ステイクホルダーの意見が十分に反映されているか等について確認する。
- ・ 事業者による環境調査や対策が不十分であると判断される場合には、必要な情報の提出や、追加的行動を求め、それが達成されない間は審査を中断する。
- ・ JBIC は、環境審査に基づき当該プロジェクトの支援が環境・社会の持続可能性の観点から照らして妥当なものであるかどうかを判断する。審査が完了するまで、「事前通報」など最終的な支援のコミットメントは与えない。
- ・ 審査結果を、ローン・アグリーメント(L/A)等、支援提供に関する最終意思決定文書に確

実に反映させる。

- ・ JBIC は、支援を受けようとする事業主体に対し、プロジェクトの早期段階から必要な環境・社会配慮の基準を通知しアドバイスを与える用意があることを知らせる。また、そのための能力構築に努める。

②審査の原則

- ・ 科学的知見に基づき客観的な判断を行なうこと。
- ・ 審査の範囲と基準を明確にする。
- ・ 審査のための情報源は、事業者によって提出されるスクリーニングフォーム、フィージビリティ・スタディー(F/S)、EIA 等に限定されない。広い視野から客観的な情報確認を行なうため、地域住民や NGO、専門的知見を有する関係者などから有益な意見や情報を求め、最大限に活用する。
- ・ 当該国の法制度や社会慣習、通例を十分理解した上で審査を行う。
- ・ 手続きや役割分担を明確にすることで、チェック・アンド・バランスの考え方にに基づき多様な意見・情報を収集する。
- ・ 責任ある判断を行ない、審査プロセスの透明性とアカウントビリティを確保するため、審査情報は整理して文書化し、公開することを原則とする。
- ・ JBIC は、この原則に沿って審査を行うための体制と能力を備えるようにする。

(2) 審査において考慮されるべき事項

①環境・社会影響評価の範囲

- 自然環境
- 人間の健康、安全、社会影響(当該地域の社会・経済活動、自然資源の利用、ジェンダー分析を含む)
- 非自発的移住の発生・主たる生計手段の喪失
- 先住民族の社会・文化
- 文化遺産や景観等に対する影響
- 国境を越えた影響、地球環境への影響
- 関連する影響の評価

JBIC の支援が求められている事業が、それと一体不可分なプロジェクトの一部をなしている場合(大規模植林・伐採と一体不可分なパルプ工場建設、ダム建設に伴う灌漑プロジェクト等)、あるいは他事業との関連で累積的な影響が予測される場合には、関連する事業についても環境情報を求め、ガイドラインに沿って確認を行う。全体として環境への影響が受け入れがたいほど大きい場合、可能であれば改善を求め、不可能であれば支援を行わないこととすべきである。

②影響評価の基準

影響評価の基準として、一般的には次のようなものがある。

- 当該国・地域の法律・政令・条例
- 国の環境計画や開発計画等の上位計画
- 国際条約
- 国際的に認められた基準・グッドプラクティス

さらに各項目について、具体的な基準を示す必要がある。(以下は未完成)

- 自然環境
 - ・ 気候変動枠組み条約、ラムサール条約、モントリオール議定書、生物多様性に関する条約など、各国の環境計画
 - ・ 自然保護地区や国立公園に被害を及ぼさないこと
 - ・ 生物多様性、希少生物の生息地を損なわないこと
- 人間の健康、安全、社会影響
 - ・ 国際人権規約、リオ宣言等
 - ・ 当該国の排出基準、日本や国際機関の排出基準、世界銀行汚染防止ハンドブック等
 - ・ プロジェクトの必要性、詳細計画、影響等について、特に直接影響を受ける実施地域の住民に対して十分に知らせ、協議を行い、意見を最終案に反映する。
- 先住民族の社会・文化
 - ・ ILO 規約、ADB 先住民族ガイドライン、世界銀行先住民族政策、当該国の先住民族開発計画等
 - ・ 先住民族の経済・文化活動、ライフスタイルを不可避的に損なわないこと
- 非自発的移住・主たる生計手段の喪失
 - ・ 世界銀行の非自発的移住ガイドライン
 - ・ 非自発的移住を避けるためにあらゆる方法が検討されているか
 - ・ 詳細で資金的裏づけのある Resettlement Plan の作成、公開、コンサルテーション
 - ・ 持続可能な代替生計手段を支援し、生活の質を現状より悪化させない
 - ・ プロジェクト進行前に完全な情報提供のうえ合意を書面で交わす
 - ・ 十分なモニタリング計画
- 文化遺産や景観等に対する影響
 - ・ 登録された文化遺産を損なわないこと
- 国境を越えた影響、地球環境への影響
 - ・ 地球温暖化への影響
 - ・ 国際河川への影響

③提出された情報の質

- 予測やモニタリングの基礎となるベースライン情報
- ゼロ・オプションを含む詳細な代替案が適切に検討されているか
- 負の影響に対する措置は、防止－最小化－軽減－補償の順に適切に検討されているか
- 影響予測に対応する詳細な環境アクションプラン(コスト調達や実施時期の情報を含む)が検討されているか
- F/S および環境アセスメントは当該国の所定の手続きに沿って正当に行なわれたか。
- ステイクホルダーに対する情報公開及びコンサルテーションは十分かつ適切に行なわれたか。ステイクホルダーの選択は適切か。EIA やF/Sは当該国で公開されたか。確認できる記録は含まれているか(場所・回数・方法等を含む)
- F/S および EIA の TOR と作成者が明記されていること。
- F/S および EIA の情報の新鮮さ
F/S および EIA が行われてから実施までに時間が経過したり、経済・社会・法的条件や現地の社会文化状況等諸条件に変化があった場合には再調査を行う仕組みを設けるべきである。

④事業実施者の能力

借入国/人および事業実施者の環境管理能力についても、実施中あるいは過去のパフォーマンスなどを参考にして考慮に入れる。

⑤借入国の環境関連制度

環境アセスメント制度など借入国の環境関連制度の質、また環境省等の管理能力など。

⑥プロジェクト実施に影響する現地状況(人権、ガバナンス等)

プロジェクト実施地域で人権や言論の自由が保障されていなかったり、汚職防止に関して十分な取り組みがなされていない場合には、開発プロセスが大きく歪められる可能性があるため、これらの要因についても審査段階で考慮に入れるべきである。

2 環境審査の手続き

(1) 手続き策定に関する基本的考え方

- ・ 上記に述べた審査の原則・基準に基づき、明確な審査手続きを内外に広く示すべきである。ODA 業務が「円借款要請準備のためのオペレーショナル・ガイドンス」で定めているようなプロジェクト審査手続きや基準については、OOF 業務も公開資料とすべきである。
- ・ 金融形態によっては JBIC の関与のタイミングや方法に違いがあるが、社会・環境に関する

るポリシーと基準はすべてのプロジェクトに貫徹されなければならない。この原則に基づいて、金融形態の特性に応じた効率的・効果的な手続きを定める必要がある。

- ・ 審査プロセスの透明性とアカウンタビリティ確保のため、提出される情報や作成される文書の種類とそのタイミングを明らかにすること。

(2) スクリーニング

- ・ スクリーニングの基準は、事業特性、地域特性、影響の規模を基準として、ODA 業務と OOF 業務共通のものが用いられるべきである。
- ・ 常に情報をアップデートし、重大な影響が明らかになったり計画に変更があった場合にはカテゴリー分類を見なおすことができるようにする。

(3) 金融形態に応じた手続き

- ・ ツー・ステップ・ローン、プログラムローンなど、金融形態の違いに応じて効率的・効果的に環境情報の確認を行なうことができるよう、必要な手続きを定めるべきである。
- ・ 事業が複数のフェーズに分けられている場合には、最初のフェーズのモニタリング・評価結果を十分に反映して次のフェーズの審査内容を検討するべきである。

(4) 情報公開

市民に対する説明責任を果たし、また関心を持つ NGO や専門家から有益な情報を得て審査に役立てることができるよう、JBIC は情報公開に関する明確な手続きを NGO 等と協議の上早急に策定すべきである。特に審査ミッションの前に十分なコメントの時間を確保することが重要であると思われる。

① 支援検討プロジェクト情報の公開

JBIC に対する支援要請があった時点もしくは JBIC が審査を開始した時点で、少なくとも次の情報を公開すること。-----プロジェクト名称、場所、実施者、資金規模・調達、事業概要 (ODAで SAPROF 対象案件の場合は、その前に余裕を持って情報が公開されること?)

② カテゴリー分類およびその根拠

③ 環境アセスメントレポートおよび F/S レポート

申請者より提出があれば即時に、最終決定の少なくとも 120 日前までに公開。

④ 審査の所見を記した書類 (= 役員会提出資料?)

⑤ L/A と環境・社会関連契約事項

⑥ モニタリングレポート

その他

(5) 審査結果の反映

- ・ 審査の所見は、環境室の確認を経て、ローン・アグリーメント等の契約文書に確実に反映させる。
- ・ 支援について検討する JBIC 役員会に環境・社会情報を通知し、意思決定に反映させるようにする。

- ・ ODA の場合、環境審査の終了前に政府によるプレッジが行なわれないことがないよう、政府と協議して厳正な手続きを定めるべきである。

(6) 環境室と業務部の役割

- ・ 環社室は全てのプロジェクトについて、環境・社会面から適切な配慮がなされていることを保証する。環境室のクリアランスがなければプロジェクトが進行できないよう手続きを確立する。
- ・ 業務部は、環境室と協力して環境・社会配慮を行ないながらプロジェクトを進行させること。

(7) 審査の独立性の確保

特に影響の重大なプロジェクトや異論の表明されているプロジェクトについては、審査の質を高めるために独立した審査委員会を組織し、意見を求めることができるような制度を確立すべきである。この際、審査のプロセスの透明性が確保されなければならない。

3 借入者向けの要求項目とガイダンス

(1) 環境審査の項目に沿った要件の明示

JBIC は借入者に対し、環境審査の項目に沿って環境配慮を行い十分な情報を提示することができるよう、最低限の要求項目を明示すべきである。特に以下については明示して実施を求めるべき。

- ・ EIA に含まれるべき項目
- ・ EIA および F/S の現地における公開
- ・ EIA 作成過程におけるコンサルテーション(特にカテゴリーAに該当するものはスコーピングおよびドラフト EIA の段階)

(2) 環境アセスメントのグッド・プラクティス

環境アセスメントは、望ましい結論に向けて当事者間の情報交流を行い、社会的合意形成をはかる手続きであり(原科、1994。寺田、1999)、多くの開発支援機関はアセスメントの適切なプロセスを確保するためのグッド・プラクティスを示している。事業者に対し適切なアセスメントの実行を求めることは、審査による開発の遅滞や多大な追加的コストを避けることになり、実施主体者および金融機関の双方にとってメリットであるとも認識されている。JBIC は世界銀行や OECD のガイドラインなどを参考にし、国際的に認められた水準を満たす環境アセスメントのグッドプラクティスをガイドラインに示すべきである。

(3) ガイドライン・マニュアル等の充実

- ・ JBIC は、ODA 事業・OOF 事業間の経験の共有と蓄積をはかり、事業者向けガイドラインやマニュアルの充実に努めるべきである。

- ・ 現在用いられている「環境チェックリスト」や「社会配慮ハンドブック」はさらにNGOや専門家等との協議を経て内容を向上させ、ODA・OOF 共通に活用すべきである。
- ・ ダム開発や森林、住民移転や先住民族など諸特性を伴うプロジェクトを扱うにあたっては、すでにさまざまな国際機関等が作成しているグッドプラクティスやガイドラインなどを活用し、申請者へのガイダンスおよび審査の参考情報として利用すべきである。
- ・ 国際的な経験の蓄積や科学的知見の進展にあわせ、これらの情報は常に追加・アップデートできるようにしておく。