

2008年2月5日

『「環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン」に係る実施状況確認調査』
(国際協力銀行 平成19年11月公表) についてのコメント¹

1. 概要

1. 国際協力銀行(以下JBIC)は、2007年11月29日『「環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン」(以下ガイドライン)に係る実施状況確認調査報告書』(以下、報告書)を発表した。ガイドライン改訂に関する検討を行うための基礎資料を作成するという本調査の趣旨に鑑みれば、ガイドラインの目的である(1)プロジェクト実施主体に対して適切な環境社会配慮の実施を促進すること、(2)JBICによる環境社会配慮確認における透明性・予測可能性・アカウンタビリティが保たれていること の2点について、その達成状況を評価する努力を行うべきであったと考えられる。しかしながら、本報告書においては、これらの2点の評価という意味では極めて不十分である。
また、ガイドラインの個々の要求事項の達成状況を評価においても、報告書に示された調査範囲は狭く、調査手法が不明確・不十分であり、そしてとりわけ、その調査内容や分析が極めて表面的なものに留まっている。ガイドラインの効果や実施に当たった課題について評価や分析は特段記述されておらず、それに基づく勧告は行われていない。一方で、限定的ながら記述されている環境レビュー結果からは、住民協議や環境アセスメント(EIA)報告書の公開についてガイドライン不遵守の可能性も読み取れる。
2. JBICの環境ガイドラインを特徴づけているのは、融資対象プロジェクトに求められる環境社会配慮に関する各種の規定、たとえば幅広い調査・検討項目、代替案の検討²、早期からの住民協議およびその結果のプロジェクトへの反映³、社会的弱者への配慮、非自発的住民移転および生計手段喪失に関する規定⁴などであり、さらに、これらに基づく環境レビューの結果の意思決定への反映である。これらは当該ガイドラインが、国際的にも高く評価されている所以である。しかし、本報告書では、これらの規定に関する評価は行われていない。JBICが審査段階、融資決定段階にこれらの点につきどのように確認し、プロジェクト側に何を働きかけたのか、何をもって融資を是としたのかの記述はなく、

¹ 本コメントは「環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン」に係る実施状況確認調査報告書の内容を踏まえて作成したコメント(2008年1月9日付の追加調査実施要請書-添付1)を、2008年1月31日にJBICが公表した「質問への回答」を踏まえて修正したものである。

² 「プロジェクトを実施するにあたっては、その計画段階で、プロジェクトがもたらす環境への影響について、できる限り早期から、調査・検討を行い、これを回避・最小化するような代替案や緩和策を検討し、その結果をプロジェクト計画に反映しなければならない。」「第2部1.(基本的事項)」
「プロジェクトによる望ましくない影響を回避し、最小限に抑え、環境社会配慮上よりよい案を選択するため、複数の代替案が検討されていなければならない。」「第2部1.(対策の検討)」など。

³ 「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。」「第2部1.(社会的合意および社会影響)」など。

⁴ 「プロジェクト実施主体者等は、移転住民が以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善または少なくとも回復できるように努めなければならない。」「第2部1.(非自発的住民移転)」など。

その結果は妥当であったのかについての記述は全くない。

3. JBIC が行内で行う手続きの実施状況についての記述は表面的である。
たとえば、スクリーニング/カテゴリ分類の実施状況に関して、日付の記載の有無などの記載状況についての調査が行われているが、内容の適切さについての評価は行われていない。
環境レビューについては、影響住民や NGO 等からの指摘などについては触れられていない。環境レビューの結果については p.22 以降に限定的ながら影響項目ごと/セクターごとにまとめられており、他と比して評価できる部分であるが、これについてもその妥当性の判断のもととなる情報が示されていないため、JBIC が「問題がない」ことを説明するための事業者側からの説明をくりかえしているだけではないかという疑念が払拭できない。
4. 意思決定への反映に関する調査は形式的である。調査者は限定的な項目につき融資契約への記載の有無を確認したに過ぎない。意思決定に先立ち何が行われたのか、プロジェクト実施主体者への働きかけや、融資等を見送った案件があったかについては記述がない⁵。
5. 報告書によれば、カテゴリ A 案件のうち、少なくとも 1 件についてはステークホルダーへの説明が実施されておらず、3 件については EIA が公開されていない。それにも関わらず環境ガイドラインを満たしていると JBIC が判断した理由については不明である⁶。

II. 調査手法が不明確・不十分である

6. JBIC が実施したガイドライン実施状況確認の手法は、「提出された資料をもとに」実施していると記述されている (p.1)。報告書を読む限り、他機関⁷において行われている、事業実施主体、外部専門家、影響住民、NGO へのヒアリングやアンケート、事例調査は JBIC 調査においては行われていない。

⁵ JBIC の「質問への回答」によれば、環境社会配慮上の問題で JBIC から融資等を拒否した事例はなく、環境レビューの過程で環境社会配慮上の問題点について改善を求め続けている中でプロジェクトそのものが立ち消えになったケースがあるとのことである。このような状況であっても、JBIC の環境レビューの過程における実施機関への働きかけの内容について分析を行うことは十分可能であると考えられる。

⁶ ステークホルダーへの説明が行われていない案件に関して、JBIC の「質問への回答」によれば、「プロジェクトの立地・性質（海上、かつ非漁業区）からして、影響を受けるステークホルダーが存在しなかったため、現地環境当局が、現地国制度に基づき、公開協議は不要と判断し、当行としてもその判断を妥当と判断しました」としているが、ガイドライン上は、現地国制度・当局の判断などにかかわらず、公開協議を行うことが規定されている。

なお、海上かつ非漁業区であったとしても、たとえば油流出や工事中的水質汚濁などにより、近隣海域に影響が生じることも考えられ、影響を受ける（可能性のある）ステークホルダーが存在しないと切り切ることはいけない。

⁷ 別添比較表参照。国際金融公社(IFC)の Compliance Advisor Ombudsman 及びアジア開発銀行(ADB)の業務評価局が実施したレビューと比較。

7. 調査実施期間、調査 TOR、調査実施者が明らかでない。

III. 調査範囲が限定的

8. 報告書においては、環境ガイドライン上の重要な要件である下記についての調査及び評価が十分記述されていない。

(ガイドライン第1部に関連する事項)

- 1) 第三者等から環境社会配慮が十分でないなどの具体的指摘があった場合における JBIC の対応状況 (ガイドライン第1部4(4)、ガイドライン第1部5(1))⁸
- 2) モニタリングにおいて、プロジェクト実施主体者の対応が不相当であるとして、JBIC 側の措置が検討された事例、その検討結果 (同)

(ガイドライン第2部に関連する事項)

- 3) 環境社会影響を回避・最小化するような代替案・緩和策の検討 (基本的事項、対策の検討)⁹
- 4) 影響が重大なプロジェクトにおける専門家委員会等の設置 (基本的事項)¹⁰
- 5) 検討されるべき影響のスコープ (検討する影響のスコープ)¹¹
- 6) 影響の大きいプロジェクトにおける情報公開・協議の実施 (社会的合意及び社会影響)
- 7) 社会的弱者に対する適切な配慮 (社会的合意及び社会影響)
- 8) 非自発的住民移転及び生計手段の喪失を回避、最小化するための対策の検討 (非自発的住民移転)

⁸ JBIC の「質問への回答」においては、下記のように記述されている。

「外部の方からは、環境社会配慮が十分でないというもの以外にも様々な指摘・情報提供を日々頂いているところ、件数については一元管理していませんが、第三者から頂いた指摘については借入人に伝達するとともに、必要に応じて借入人を通じプロジェクト実施主体者による適切な対応を促しています。」これは、現行のオペレーションの一般的な記述であると考えられ、第三者からの指摘については、本調査の中では特段の調査をおこなっていなかったと考えられる。事例調査などに基づき、これらの業務上の状況を記述、分析することが必要である。

⁹ JBIC の「質問への回答」においては、下記のように記述されている。

「融資承諾前の環境レビューにおける代替案検討の確認については、実務的には住民移転等の社会環境や保護区等の自然環境の配慮確認の中で行っており、例えば代替案検討の過程で、プロジェクト実施主体者等により、被影響住民、行政機関、学者などの専門家等からの意見が纏められた上で、適切に実施されていることを確認しました。」

これは、現行のオペレーションの一般的な記述であると考えられる。実施状況確認調査の中では、事例調査に基づき、代替案の検討のタイミング、内容、ステークホルダーの参加、計画への反映などにつき、記述・分析を行うことが必要である。

¹⁰ JBIC の「質問への回答」では、「例えば住民移転が発生するプロジェクトにおいて、プロジェクト実施主体者、被影響住民、行政などが参加する委員会や類似の場が設置され、その結果を踏まえた対応がなされたことを確認しました (実施状況確認調査報告書中の「5.1.3.1 住民移転」をご参照。)」と記述されているが、ここでは住民移転が生じる6件中2件について「(移転)補償委員会」が設立されたことが分かるのみであり、この委員会が十分に機能したのか、その他の案件についてはどうだったのか、また住民移転以外の影響に関しての対応はどうだったのかなど不明な点が残る。

¹¹ JBIC の「質問への回答」では下記のように記述されている。

「環境チェックリストにおけるチェック項目に基づき当行が確認すべき影響範囲を特定しレビューを行う中で、プロジェクト実施主体者側で調査・検討した影響範囲に不足があればプロジェクト実施主体者側に対して追加で調査・検討を求めています。」

これもまた現行オペレーションの一般的な記述に過ぎない。実施確認調査の中で、事例調査に基づき、どのような案件においてどのような「不足」が生じていたのかを分析することが必要である。

- 9) 住民移転に関する対策の立案、実施、モニタリングへの住民参加の促進（非自発的住民移転）
- 10) 予測困難な影響に対する対策（モニタリング）
- 11) モニタリング結果のステークホルダーへの公開（モニタリング）
- 12) 環境アセスメント報告書の地域の人々が理解できる言語と様式による書面の作成（第2部2）
- 13) 環境アセスメント報告書に関する協議の実施（第2部2）

IV. ガイドラインの効果と課題の分析が行われていない

9. 報告書においては、ガイドラインの効果と限界、および実施上の課題についての評価・分析が行われていない。本来であれば、事例調査などを通じて、ガイドラインの目的の実現、環境社会配慮確認にかかる基本的考え方、環境社会配慮確認手続きや情報公開として掲げられた事項の妥当性に関する事例に基づく評価と分析を通じて、ガイドライン自体の効果と限界、実施面での課題を明らかにすべきであったと考えられる。
なお、IFC、ADBの同種の調査においては、別表に示すとおり、セーフガード政策の効果、課題を導き出すような調査内容となっている。

V. 意思決定への反映に関する評価が不十分

10. 意思決定への反映に関する調査は形式的である。ガイドラインの「環境レビューの結果、適切な環境社会配慮が確保されないと判断した場合は、適切な環境社会配慮がなされるよう、借入人を通じ、プロジェクト実施主体者に働きかける。」「適切な環境社会配慮がなされない場合には、融資等を実施しないこともありうる。」（いずれも第1部3.(5)）といった規定の事例や評価が行われていない。意思決定に先立ち何が行われたのか、プロジェクト実施主体者への働きかけがいかなるものであったのか、融資等を実施しなかった案件があったかについては記述がない。
11. 本調査においては、「融資契約書やそれに準ずる書類」において、モニタリング等の報告義務、ステークホルダーの協議の実施、借入人以外のプロジェクト実施主体者及び政府等を含めた取り決め、環境に関する契約事項に違反した場合の貸付停止等の実施について確認を行ったとしている（p.17）。しかしながら、これらの項目の多くは、案件に関わらず融資契約に標準的に盛り込まれるものであると考えられる。案件の環境レビューの結果に即した、個別の要求事項について、どのような形で融資契約に盛り込まれたのかにつき、事例調査等をもとに確認する必要がある。

VI. スクリーニング、カテゴリ分類の妥当性の評価が行われていない

12. 報告書においては、スクリーニングフォーム記載日付、スクリーニングに必要な情報の記載状況、カテゴリ分類連絡日付、カテゴリ分類の根拠についての調査結果が10ページにわたって記述されている。 、 、 については、記載漏れがあったかどうかについての調査が行われており、 については、記載の有無また記載の分類を行っ

ている。しかし、カテゴリ分類が適切に行われたかどうか(カテゴリ A に区分されるべき事業が他のカテゴリにされていないかなど)については不明のまま残されている。たとえば下記のような事例がある。

- ・ 2007年3月にJBICの融資承認が行われたカザフスタンのウラン鉱床開発事業は、ウラン鉱床の開発および製造販売を行うものであるが、カテゴリ B とされている。影響を及ぼしやすいセクター(鉱山開発)であり、影響を及ぼしやすい事業の特性(地下水の汲み上げ、放射性物質を含む可能性のある掘削土砂などの廃棄物)があるにもかかわらずカテゴリ B と判断しているその根拠が明らかでない。
- ・ 2005年2月に環境チェックレポートが公表されたチリの銅山拡張事業では、スクリーニング・フォームによれば、追加的な開発や新規施設に建設¹²を伴うのにも関わらず、カテゴリ B と判断されている根拠が不明である。

本報告書においては、このようなカテゴリ分類に関する疑問に答えるような評価はいつさい行われていない。

VII. 環境レビューの内容に関する評価が行われていない

(調査、検討項目、環境チェックレポートの記載)

13. 環境レビューの調査・検討項目が十分であったのか、住民・NGO 等から提起された問題が検討されたか、環境チェックレポート等の記載によりアカウンタビリティが確保されているかなどに関する評価の記述がない。

なお、JBIC が公表している環境チェックレポートからは、たとえば下記のような疑問が提起される。

- ・ アラスカ金鉱山開発事業：年 277 千 m³ の地下水くみ上げ、大量の鉱山廃棄物 / テーリングが生じるはずであるが、2004 年 10 月 19 日付けで公表された環境チェックレポートにはその影響および対応については記述されていない。
- ・ ペルー・アレキバ州における銅鉱山開発プロジェクト(セロ・ベルデ鉱山におけるプライマリサルファイドプロジェクト)：スクリーニング・フォームには、国内法・国際条約等において保護が必要とされる貴重種の生息地、考古学的・歴史的・文化的に固有の価値を有する地域において実施され、尾鉱ダムの建設および年間 250 万 m³ の地下水のくみ上げを必要とする事業であること記載されているが、2005 年 9 月 30 日付けで公表されている環境チェックレポートにおいては、これらの影響及び対応について記載がない。
- ・ ベトナムのハイフォン市における火力発電所建設事業においては、スクリーニング・フォームによれば事業により 179 世帯の住民移転が発生するが、2006 年 2

¹² 下記のように記述されている。

The Escondida Norte Mine Development Project includes a further 2,500 ha and the area to be encompassed by the Sulphide Leach Project are 1,294 ha for the leaching pads and SX-EW plant areas and 21 ha for the water pipelines and desalination plant.

月 6 日に公開された環境チェックレポートにおいては、「適切な配慮がなされることが確認されている」とのみ記され、「適切な配慮」が何を指すのか、具体的な記述がない。

(環境影響評価 (EIA))

14. 本報告書においては、EIA の作成状況については記載されているが、JBIC ガイドラインが規定する EIA の要求に沿ったものであるか、その調査項目・内容・検討が十分であるか、作成プロセスが妥当であるか、事業計画に反映されているかについては全く評価が行われていない。

たとえば、世界銀行の環境評価レビューによれば、EIA プロセスは、代替案の検討や協議プロセスに多くの課題を残し、EIA が早期の段階で行われないことが多く、事業設計の改善に間に合わないことが指摘されている¹³。これらの課題は他の事業の EIA にも共通するものであると考えられる。

また、IFC “A Review of IFC’s Safeguard Policies”においても、環境評価プロセスのレビューが行われている。EIA 等の質にはばらつきがあること、その理由の分析が行われている¹⁴。

(大規模非自発的住民移転)

15. 本報告書においては「大規模非自発的住民移転」を生じる 4 案件について、住民移転に係る基本計画の有無について記述されている。しかし、これらの計画の項目・内容・検討が十分であるか、作成プロセスが妥当であるかについては評価が行われていない。

16. 住民移転に係る基本計画が現地において公開されているか、影響住民の参加を得ているか、概ねの合意が得られているかについて評価が行われていない。

17. 計画のもととなる必要な社会影響調査などが実施されているか、移転住民、用地取得などを通じて影響を受ける住民、事業実施その他の影響により生計手段に影響を受ける住

¹³ EIA の質の向上に関する課題については、世銀は自らのセーフガード政策の数度にわたるレビューの中で、当初には以下のように分析及び評価を行っていた (Environment Department, Annual Review of Environmental Assessment 1992)。

- ・ スコーピングのための簡易フィールド調査や、環境評価 (EA) のための TOR (業務指示書) についてより注意を払うべき。
- ・ 環境評価プロセスにおける住民協議が、一般的に弱い。
- ・ 事業設計及びサイトの代替案が、しばしば十分分析されていない。
- ・ 環境評価が、ときにあまりに遅く実施され、主要な決定に反映されない。
- ・ 緩和、モニタリング、管理計画が十分に策定されていない。

このような分析に基づき、EIA に関する質の向上及び効果の改善のため、世銀はガイダンスの改善やソースブックの作成、トレーニングの強化、融資案件の法的な枠組みの改善、カテゴリ A、B 案件への環境社会専門家の参加、セクター別また地域別の環境評価の活用などを行った。

第 2 回目のレビューにおいては、環境評価プロセスについては多くの点において改善が見られたが、公衆協議及び代替案検討の分野において課題が残されるとした。

¹⁴ OP4.01 に含まれるべき社会的事項の解釈にずれがあると考えられることなど。さらに、ケース・スタディを行った 4 件については、環境影響評価文書は重要な部分について省略があったこと、あるケースについては IFC の環境部局が 4 回も環境評価の改善を要請したこと、あるケースでは、熱帯プランテーションを含むのに、環境評価政策が適用されていなかったことなどが記載されている。

民の把握や分析が十分であるかについては記述がない¹⁵。

(少数民族、先住民族)

18. A 案件 (30 件) のうち、28 件はプロジェクトサイト及びその周辺に少数民族、先住民族は存在しないとしているが、例えば河川の水質・水量変化やアクセス道路建設を通じた少数民族・先住民族等への影響などについて評価されているかどうか不明である。
19. 「プロジェクトサイト及びその周辺に少数民族、先住民族が存在する」案件が 2 件あり、そのうちの 1 件については「先住民計画を策定」と記述してあるが、その内容については記述がない。

VIII. 現地法制度の規定の不在を不必要に強調

20. 本報告は、現地法制度上の規定の有無を不必要に強調している。現地法制度の規定がないことが、ガイドラインの実施に当たりどのような困難をもたらし、それを解決したかという分析を行うことには意味があるが、そのような分析は行われていない。現地法制度の規定の不在が、ガイドラインを満たさなくてもよい言い訳のように記述されており、ミスリーディングである。
 - 1) (p.12)(カテゴリ A 案件における住民移転に係る基本計画 (RAP) の有無)
「(略) 残り 1 件については、現地法制度上、基本計画の作成を要求されていないため住民移転計画 (RAP) を作成していなかったが、(略)」
 - 2) (p.38)(5.3 地域住民への説明)「残り 13 件のうち 8 件は現地法制度上でステークホルダーへの説明が義務付けられておらず (略)」
 - 3) (p.39)(5.3 地域住民への説明)「残りの 11 件のうち 8 件は現地法制度において情報公開が義務づけられていないものの、(略)」

IX. ガイドラインの遵守状況

21. 限定的な記述であるので、本報告書のみではガイドラインの遵守状況について判断することはできないが、少なくとも下記の記述については、ガイドラインの規定を満たしていない恐れがある。それにも関わらず環境ガイドラインを満たしていると JBIC が判断した理由については不明である。
 - 1) 大規模非自発的住民移転を生じる案件 4 件のうち、1 件については住民移転計画を作成していない。報告書では、「必要事項は環境レビュー時に確認済み」とされている (p.12) が¹⁶、ガイドラインの「大規模非自発的住民移転が発生するプロジェクトの場合には、住

¹⁵ たとえば、アジア開発銀行 (ADB) の業務評価局は、2006 年に実施した非自発的住民移転政策の評価を行っており、その結果、審査に際して、被影響住民数 (移転を強いられる住民数、土地や資産へのアクセスを失う住民数) の把握が極めて甘いことを指摘している。1994 年から 2006 年にかけて行われた事業完了報告書をレビューした結果、実際の被影響住民数は、当初見積もられていた数よりも 65% 増加していたことが明らかになった。うち、土地・資産へのアクセスを失う住民数は、当初の見積もられた数よりも 2.5 倍と増加していた。

¹⁶ なお、住民移転計画が作成されていない 1 案件について、JBIC は「質問への回答」の中で、「移転

民移転に係る基本計画等が提出されなければならない」という規定を満たしていない可能性がある。より実質的な問題としては、JBIC が確認した「必要事項」は、被影響住民に公開され、協議されているかという疑問も生じる¹⁷。

- 2) カテゴリ A 案件のうち、少なくとも1件についてはステークホルダーへの説明が実施されていない (p.12)。また、カテゴリ A 案件のうち、3件についてはEIAが公開されていない (p.13)。

これらは、ガイドラインの下記の規定を満たさない可能性がある。

- ・ 「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、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。」[第2部1.(社会的合意及び社会影響)]
- ・ 「環境アセスメント報告書の作成に当たり、事前に十分な情報が公開されたうえで、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。」[第2部2.]
- ・ 「環境アセスメント報告書は、地域住民等も含め、プロジェクトが実施される国において公開されており、地域住民等のステークホルダーがいつでも閲覧可能であり、また、コピーの取得が認められていることが要求される。」[第2部2.]

X. 結論

本調査は、環境ガイドラインの実施状況を確認するとともに、環境ガイドラインの改訂に関する検討を行うための基礎資料を作成するという所定の目的を達していない。

以 上

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
満田夏花(地球・人間環境フォーラム)

住民に対する事前説明及び合意、生計回復を念頭に置いた必要な各種調査、社会的弱者への配慮、その他影響のモニタリング等について確認を行っています」としている。しかしながら、「必要な各種調査」「社会的弱者への配慮」「モニタリング」などについて、地域住民等にはどのように説明されたのか、文書化が行われていないとすればどのように情報が公開されていたのか、実施がどのように担保されるのかについては、明らかではなく、実施状況確認調査の中で調査を行うことが妥当であると考えられる。

¹⁷ ガイドライン上は、「(非自発的住民移転及び生計手段の喪失は、)影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。」「非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない」という規定とあわせて考えれば、JBICに提出されるべき「基本計画等」は影響を受ける人々の参加を経て策定される必要があると解釈できる。しかし、住民移転計画の内容や策定プロセスについては、他の3案件についても不明である。