

OJP学習会「ビジネスと人権指導原則と開発協力」発表資料:

# JICA環境社会配慮ガイドラインと 異議申し立て制度の課題

2018年2月20日

「環境・持続社会」研究センター(JACSES)、プログラムディレクター  
オックスファム・ジャパン、IFI政策アドバイザー

田辺有輝

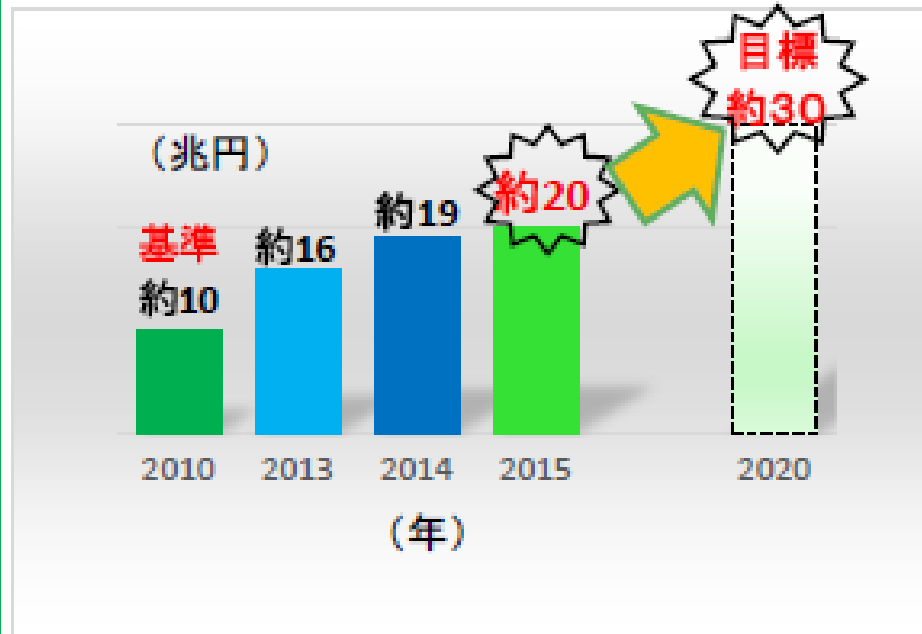
# 日本のインフラ輸出政策

## 1. インフラ受注実績

- ◆ 2015年の統計等に基づくインフラ受注実績は約20兆円であった。この数字は、「2020年に約30兆円(2010年約10兆円)のインフラシステムの受注」という成長戦略の成果目標の軌道に乗っていることを示すものである。
- ◆ 分野別実績では、昨年同様、情報通信が最も多く、次いで、エネルギーとなった。ただし、後者は油価の下落等による大型案件の減少により前年比で大幅な減少となった。

◎統計等に基づくインフラ受注実績(注)

(参考)主な分野別内訳(概数、兆円)



分野	2010	2014	2015	
エネルギー	3.8	5.6	4.4	
交通	0.5	1.0	1.3	
情報通信	通信事業	1.0	5.7	6.0
	通信機器等	3.0	3.4	3.4
基盤整備	1.0	1.8	1.7	
生活環境	0.3	0.4	0.5	

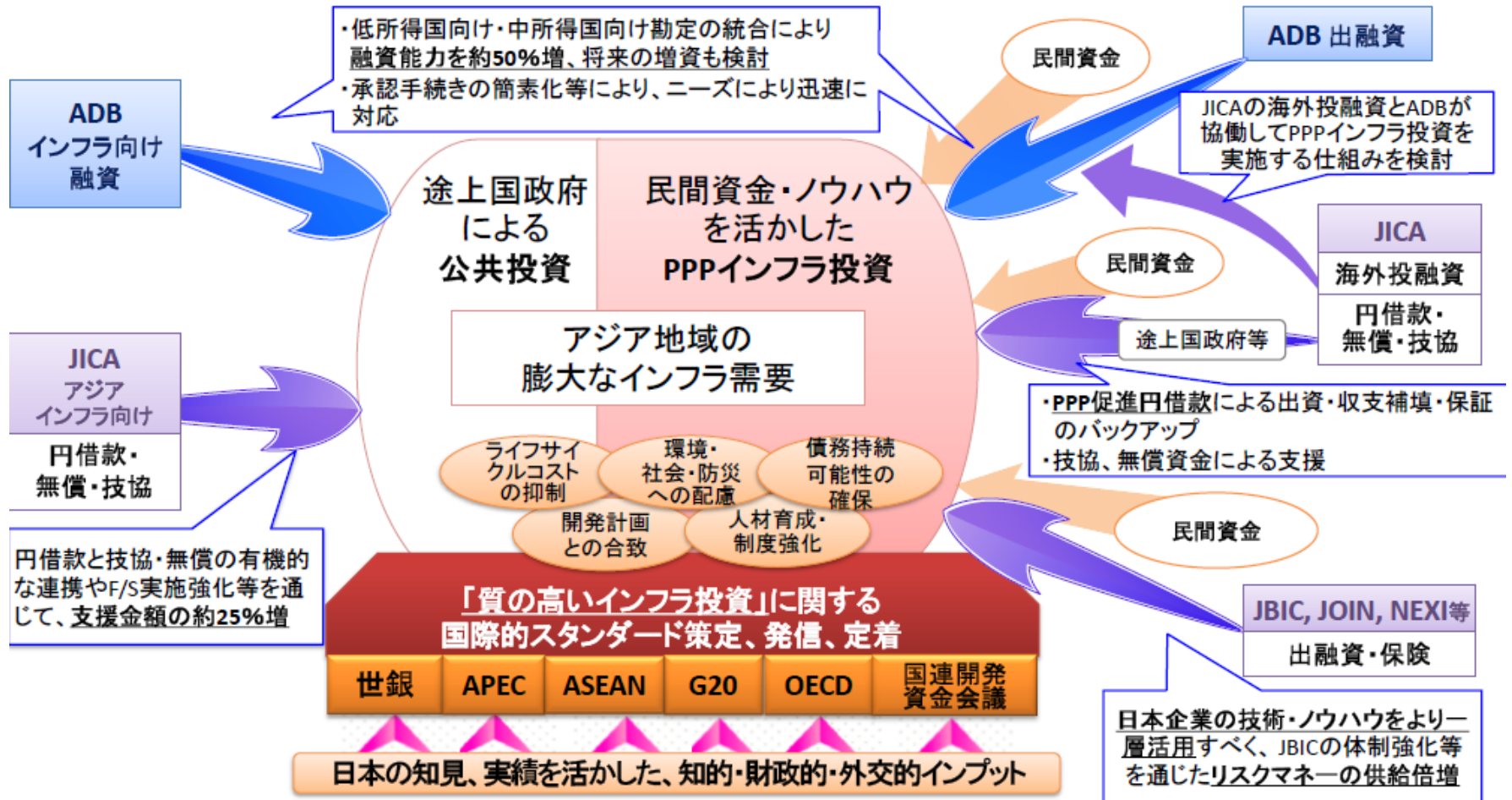
(注)各種統計値や業界団体へのヒアリング等を元に集計した網羅的な集計。「事業投資による収入額等」も含む。

出典：インフラシステム輸出戦略フォローアップ第5弾(2017年5月29日)

# 質の高いインフラパートナーシップのイメージ

平成27年5月21日  
外務省、財務省、  
経済産業省、国土交通省

- アジアのインフラ需要に応えるべく、各国・国際機関と協働。日本のODA等の経済協カツールを総動員するとともに、機能を強化したADBと連携して、今後5年間で約1,100億ドルの「質の高いインフラ投資」を行う。
- その際、民間部門の資金・ノウハウの更なる動員により、「質と量」の双方を追求する。



# 「質の高いインフラ投資」の要素

質の高いインフラ投資の要素	考え方
(1) PPP等を通じた効果的な資金動員…①	<ul style="list-style-type: none"> <li>・円借款、海外投融資等の公的資金を触媒として活用</li> <li>・技術協力を通じたPPPに関する制度構築・能力構築支援</li> <li>・他ドナーとの協調融資等</li> </ul>
(2) 開発途上国・地域の経済社会開発・開発戦略との整合性やニーズへの包括的な対応を確保…②	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期計画・マスタープランとの整合性(こうした計画の作成も支援)</li> <li>・援助政策・産業政策対話を通じた開発課題の共有・克服</li> <li>・包括的なアプローチ(相手国のニーズや開発段階に応じた多様な開発協力ツールの提供)</li> <li>・内外のステークホルダー・開発パートナーとの対話・協力</li> </ul>
(3) 環境・社会配慮ガイドライン等の質の高いスタンダードの適用…③	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境・社会への影響を低減するために策定された国際的なスタンダードの遵守(ex. IFCパフォーマンススタンダード等)</li> </ul>
(4) インフラの質の確保	
ア ライフサイクル・コストの低減等の経済性…④	<ul style="list-style-type: none"> <li>・効率性、耐久性や優れた運営・維持管理能力</li> <li>・建設マネジメント(ICTの活用、納期厳守、計画変更対応等)</li> <li>・環境負担や社会コストの低減(ex. 渋滞コスト低減、土地収用が最小化される設計等)</li> </ul>
イ 包摂性…⑤	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困層を含む市民の福祉・経済向上</li> <li>・地方と都市のバランスある開発</li> <li>・ジェンダー配慮</li> <li>・バリアフリー</li> </ul>
ウ 安全性・強靱性…⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自然災害に対する強靱性(耐久性や、バックアップや迅速な復旧を配慮したシステム)</li> <li>・利用・運用面の安全確保、建設現場及び同周辺的安全確保</li> </ul>
エ 持続可能性…⑦	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境との調和</li> <li>・高い性能や最適化された運転の維持</li> <li>・経営の持続</li> </ul>
オ 利便性・快適性…⑧	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスの信頼性の高さ</li> <li>・文化や生活習慣との親和性の高さ</li> <li>・一体性の高いシステムによる利用者負担軽減(ex. 駅・駅前一体開発等)</li> <li>・運転・維持管理のやり易さ(機器の操作性・ICT活用を含むシステムマネジメント(ex. メトロ混雑対策))</li> </ul>
(5) 現地の社会・経済への貢献…⑨	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現地の雇用創出・地元コミュニティへの価値還元</li> <li>・資金協力と技術協力の連携による             <ul style="list-style-type: none"> <li>－インフラ運営のための現地人材育成</li> <li>－納期・工期の遵守等の現場文化の移転</li> <li>－課題先進国としての経験の共有(防災、高齢化対策等)</li> </ul> </li> </ul>

# 「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」 (2016年5月24日政府発表)の問題

主なポイント	課題
今後5年間に2000億ドル(約22兆円)を資金供給。	環境社会配慮等の体制・人員の強化なしに資金供給だけを拡大するのは質の低下に繋がる可能性がある。
円借款を更に迅速化(F/S調査から着工まで5年程度→最低1年半に)	環境アセスでは最低2シーズンの現場調査が必要で、住民協議もスコーピング段階と報告書ドラフト段階が必須。無理な迅速化は質の低下に繋がる可能性がある。
JICA海外投融資の出資上限を緩和(25%から50%へ)	採算性悪化によりJICAの出資引き上げが困難な案件が増加したことから厳しくなった経緯がある。問題再発の恐れがあり、質の低下に繋がる可能性がある。

# 「質の高いインフラ」の国際展開

- G7伊勢志摩サミット(2016年5月)において、「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」を採択。
- 日本政府はG20で「質の高いインフラ」のESGクライテリア策定に意欲的。Infrastructure Working Group (IWG)で関連議論を主導。
- IWGは2018年2月22-23日にロンドン、6月にオーストラリア、9月に東京で会合を開催。2019年のG20は日本開催。

# 開発援助・金融における環境社会配慮制度の必要性

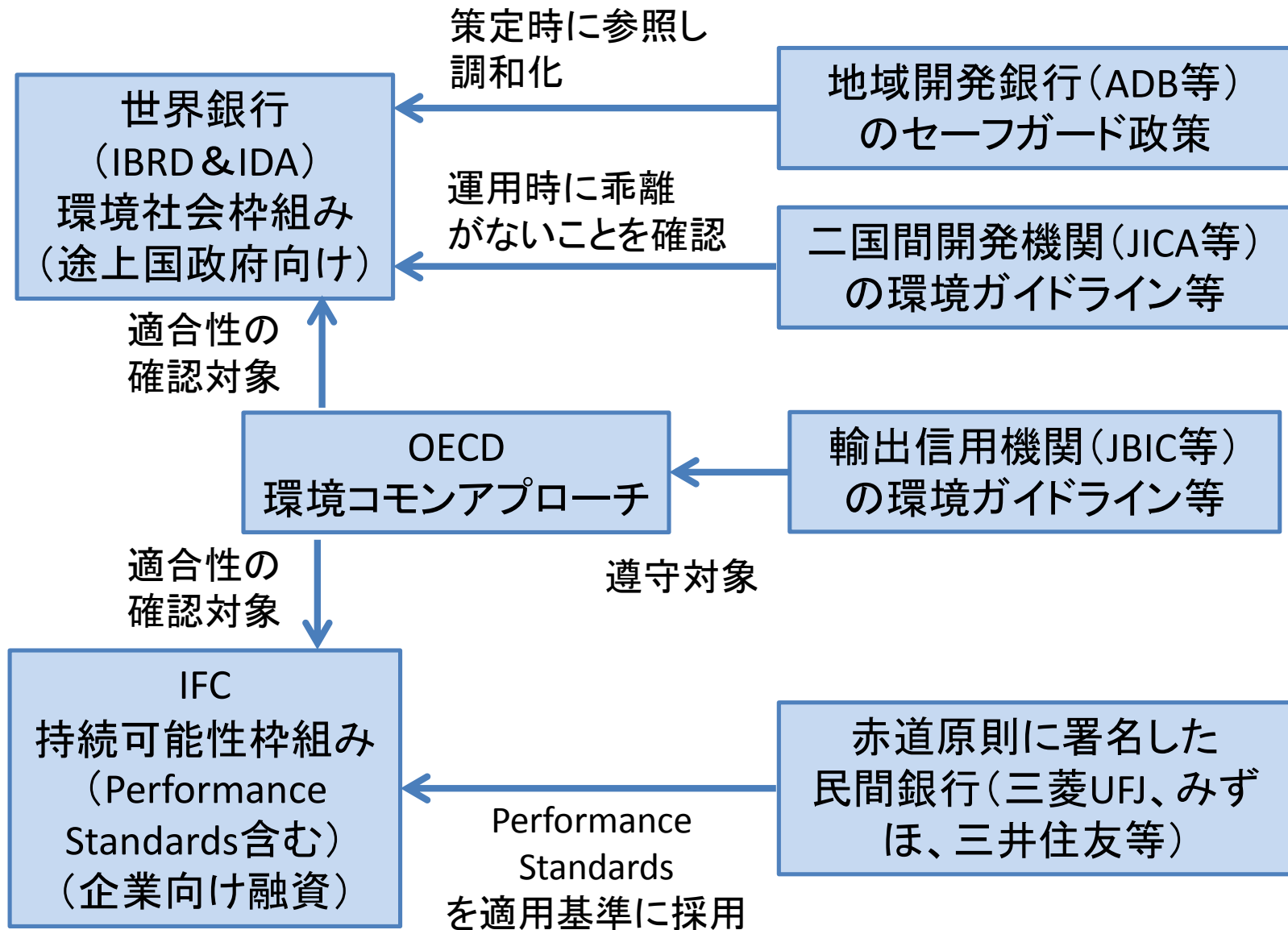
- 背景: 途上国の環境・人権法制度は未整備な場合が多い。環境社会問題で事業が行き詰まると開発機関にとっても返済リスクが増加。
- 制度の目的: 融資先に法令順守に加え、環境配慮基準を満たすことを求め、満たしていない場合は投融资を実施しない等の対応をとる。
- 役割: 途上国の法令と国際基準のギャップを補完する役割。資金の貸し借りの関係によって拘束力を担保。

# 質の高いインフラ推進政策の課題

- インフラ輸出額の増加が大前提にある。
- 迅速化や出資比率拡大など質の低下につながる恐れのある取り組みも散見される。
- 質についての体系的アプローチが未整備（特に包摂性への配慮は不十分）。



# 金融機関の環境社会配慮政策の全体状況



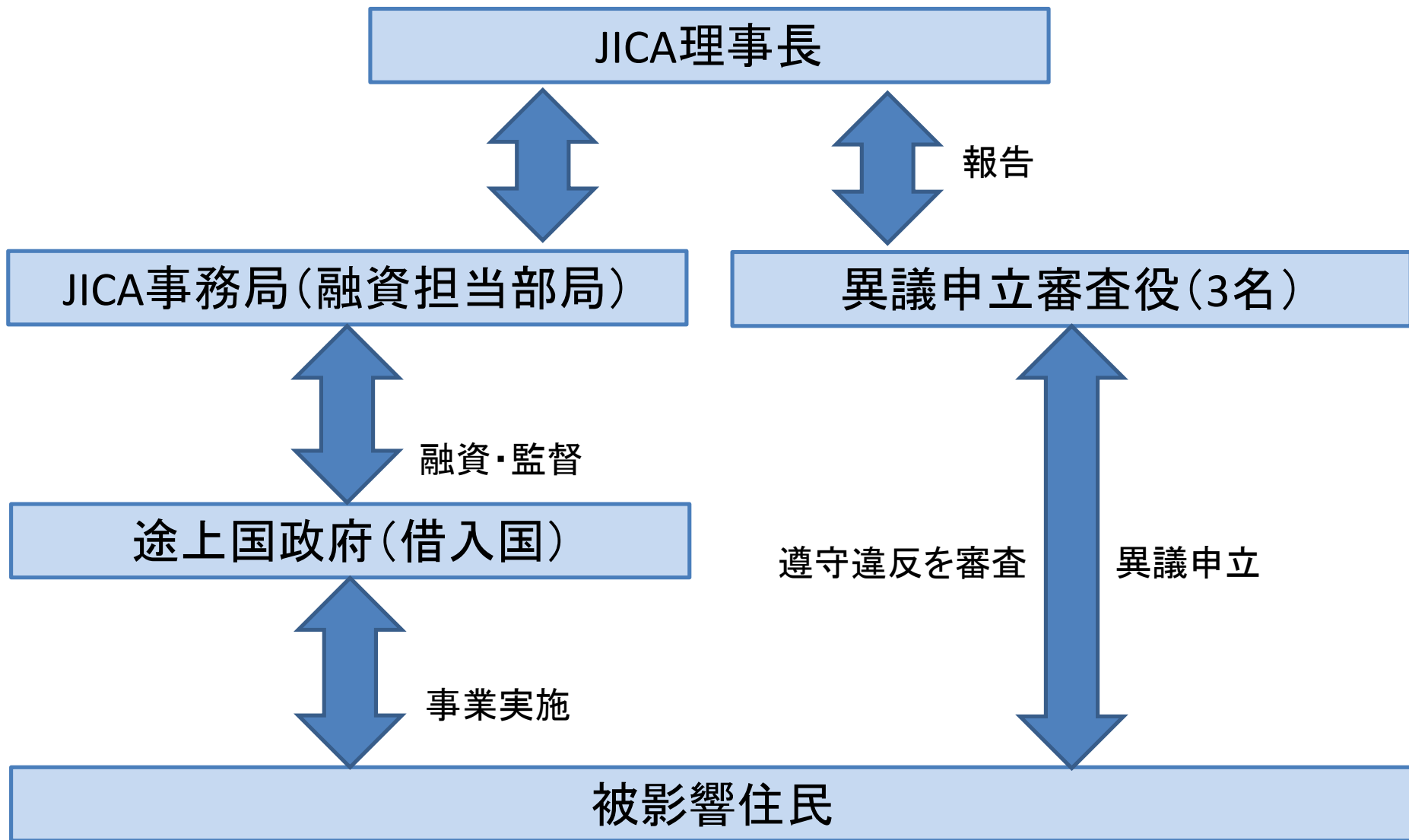
# JICA環境社会配慮ガイドラインの枠組み

	実施主体	JICA
事業準備	実現可能性調査(F/S)作成。 環境アセスメント・住民協議 の実施。	協力準備調査の中で環境社会 配慮を確認。
資金調達	支援(有償・無償)申請・交換 公文締結	<u>カテゴリ分類</u> : A、B、C、FIに分類 し、結果を公開。環境アセスメン ト報告書・住民移転計画書等を 公開。 <u>環境レビュー</u> : 環境アセスメント 報告書や現地視察等を元に審 査を実施。 <u>融資決定</u> : 環境レビュー結果を 公開。
工事開始	工事実施。緩和策の実施・モ ニタリング。住民協議の実施。	<u>モニタリング結果の確認</u> : 必要に 応じ現地視察、情報公開。
供用開始	供用開始	事業完了時の評価。

# ガイドラインにおいて実施主体に求める主要要件

- 環境(社会)影響評価の実施: 影響予測・代替案検討・緩和策の策定。
- 情報公開・協議: 早期段階からの情報公開とステークホルダーとの十分な協議。環境アセスメント報告書、住民移転計画書などの作成・公開
- 自然保護: 保護区の回避。重要な自然生息地の著しい転換・劣化の回避。
- 住民移転配慮: 住民移転における事前の補償(可能な限りさい取得価格で行う)。住民の生活水準・収入機会・生産水準の改善または少なくとも回復。
- 先住民族配慮: 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た影響を受ける先住民族の合意取得。
- モニタリング: モニタリングとモニタリング結果のJICAへの報告(公開は任意)。

# JICAの異議申立制度の概要



# 案件プロセスと透明性・NGO参加

段階	透明性とNGO参加
外務省における検討	開発協力適正会議の開催、案件概要書の公開
JICA協力準備調査	カテゴリ分類&EIA公開、コンサルタント公募、環境社会配慮助言委員会の開催、JICA図書館での報告書公開
JICA支援検討	協力準備調査を実施していない場合は環境社会配慮助言委員会の開催
交換公文締結	締結後プレスリリース・事前評価表の公開
案件実施	モニタリングレポート公開(相手国了承案件のみ)
実施完了・供用	事後評価報告書の公開

# JICAガイドラインの制度上の課題

- 海外投融資の出資案件では、JICA自身が実施主体の一部となる場合があるが、ガイドラインでは想定されておらず規定がない。
- 詳細設計を支援するエンジニアリング・サービス（E/S）借款では環境レビューの実施が要件となっていない。この段階での土木工事や住民移転等が想定されていない。
- モニタリングレポートの公開は相手国の承認が得られた場合の努力規定で、公開されない場合が多い。
- 気候変動への配慮規定がほぼ皆無。

# 政策・制度の限界

- 政策や制度を遵守しないで事業が実施されてしまうケース。
- 政策や制度を遵守していても、環境・社会被害は生じてしまうケース。
  - 経済的な制約から環境社会面でベストな選択が回避されてしまうケース。
  - 環境社会影響評価は行っているが、予測していなかった影響が発生してしまうケース。
  - 住民協議・情報公開の手続きは踏まれているが、住民のニーズと乖離してしまうケース。
- →遵守に向けた内外からの不断の追及と制度改善

# JICAガイドラインの実施上の課題

- ステークホルダー協議の開催周知の問題。協議前の情報公開が不十分。
- 異議申し立て制度（実施主体及びJICA）の周知が不十分。
- 資産調査結果や補償の支払い記録の被影響住民との共有が不十分。
- 案件実施中のモニタリングにおいて、JICAに問題が上がって来ない。能動的な情報収集体制が不十分。
- 問題が生じた場合は性善説に基づいた証拠主義で判断される。被害者の証言は重視されない。