

第 25 回 MOF・NGO 定期協議議事録

◆ 日時:2004 年 4 月 7 日 (水) 15:00-18:00

◆ 場所:財務省中 422 会議室

◆ 議題

【財務省からの報告】

1-1 ADF IX リスボン会議の報告

【NGO からの議題】

2-1 アジア開発銀行の総裁選出方法について

2-2 アジア開発銀行の情報公開政策について

2-3 IFC の情報公開政策について

2-4 世界銀行報告書「採掘産業の再検討」について

2-5 ラオスのナムトゥン・ダム2について

2-6 OECD/ECG におけるコモンアプローチについて

2-7 フィリピン・サンロケダムにおける生活再建プログラムについて

2-8 サハリン石油・天然ガス開発について

出席者: (敬称略、順不同)

【財務省国際局】

開発機関課: 石井 (課長)、長谷川 (企画官)、水野 (課長補佐)、米山 (課長補佐)、日向 (課長補佐)、平良、氷海、宮田、山本、朝倉

開発金融課: 升平 (課長補佐)、品川 (課長補佐)

【NGO】

松本 (FoE Japan)、神崎 (FoE Japan)、清水 (FoE Japan)、松本 (メコン・ウォッチ)、福田 (メコン・ウォッチ)、石黒 (アジア太平洋資料センター)、南沢 (院生)、藤田 (院生)、石田 (JACSES)、田辺 (JACSES)、吉濱 (JACSES)

◆ 配布資料

【財務省】

- 参考資料: 3rd ADF IX DONORS' MEETING 9-11 March 2004, Lisbon, Portugal

【NGO】

- 質問書: アジア開発銀行の総裁選出方法について
- 質問書: アジア開発銀行の情報公開政策について
- 参考資料: Request for Documents Prior to ADB Public Communications Policy Consultation
- 質問書: IFC の情報公開政策について
- 質問書: 世銀報告書「採掘産業の再検討」について
- 質問書: ナムトゥン・ダム2について
- 質問書: OECD/ECG におけるコモンアプローチについて

- 質問書: フィリピン・サンロケダム生活再建プログラムについて
- 参考資料: フィリピン・サンロケ多目的ダム事業 (補足資料)
- 質問書: サハリン石油・天然ガス開発について

1-1 ADF IX リスボン会議の報告

MOF 日向:

3月9日から11日にリスボンにおいて、第8次アジア開発基金財源補充(ADF IX)の3回目の会合が開催された。ADF のドナー国をはじめ、一部の借り入れ国、ADB のマネージメントが多数出席し、政策について様々な議論を行った。ADF の借り入れ国であるバングラディシュ、カンボジア、キルギスタン、パキスタンの代表が、昨年12月の東京会合に引き続いて参加した。また、これら4つの借り入れ国及びサモアの市民団体との対話も実施した。会合の様様については配布した資料の通りだが、いくつかの議題について、主なポイントを説明したい。

まず、成果重視の業務運営ともいべき Result-Based Management (RBM) についてである。開発途上国のオーナーシップの重視や、RBM 導入に際して ADB スタッフのインセンティブが高まるような人事制度の必要性について、ドナーの発言が多くみられた。二点目は、ADB が現在レビューを行っている貧困削減戦略についての議論である。ADB の取り組みについてモニタリング機能の充実化を求める声が多くあった。わが国からは、ミレニアム開発目標の達成のためにインプット・アウトプット・アウトカムの多次元的な result の定義が存在することを考慮したうえで、貧困削減戦略には成長・社会開発・グットガバナンスという3つの柱があるが、これらが貧困削減に資することをペーパーの中できちんと説明すべきではないかとの意見を述べた。三点目は ADF の供与を受けている国がパフォーマンスによって資金配分を受ける Performance Based Allocation (PBA) についてである。資金配分を決定するにあたって、ADB が評価した各国のパフォーマンスの結果を公表すべきであるという指摘があった。また、この完全公開に向けた ADB のロードマップ作成を要請する声も多数あった。四点目については、ADF 会合では初めて議論されたもので、パフォーマンスの弱い国 (Weakly Performing Countries) への対応についてである。これらの国へはローンといった支援だけでなく、制度面の充実などを含めた特別なアプローチの必要性がドナーに支持された。五点目として、ADF のグラントの資金配分の問題がある。セクターごとの配分ではなく、各国の貧困状況・債務状況をベースとするといった切り口で配分した方がよいという意見が多く出された。主だった議論は以上である。第4回の会合は、5月に韓国で開催される予定である。

松本 (悟):

ADF への出資額は日本が一番多いが、それに関してご意見を伺いたい。また、中国の ADF に対する発言・出資という双方の貢献についてどのような議論があるのか伺いたい。

MOF 日向:

ADB のウェブサイトには、リスボン会合で行われたすべての議論についてのレポートが公表されており、詳細については burden sharing というレポートを参照されたい。2005 年から 2008 年の4年間で全体の資金額は 70~72 億ドルという額が検討されている。先述のレポートに各国別の負担率についての表が掲載されているが、中国の負担率は現時点では決定されていない。次回会合までには中国の意向が公表されると思われる。

田辺:

事務局が提案したパフォーマンスの低い国に対するアプローチとは、具体的にはどのようなものなのか？民間セクター参入の推進、行政の効率化といった議論だと推察するが、NGO としては、情報公開制度の確立や開発に伴う住居移転についての保障制度の支援を推進していただきたいと考える。今回の事務局の提案とはどのようなニュアンスである

のか？

MOF 日向：

PBA 制度そのものは東京会合で大きく扱われた議題で、多くの議事録がウェブサイトで公表されている。これらを参照されれば、制度の仕組みや運営の仕方、パフォーマンスと資金配分の関係について詳細がご理解いただけると思う。パフォーマンスの弱い国に対する支援がどのようなものなのか、という質問であるが、国によって弱い分野というのが異なるだろう。しかし、どの国がどの点でパフォーマンスが弱いと判断されているのかが公表されていない。我々としても ADB に強くその公開を要請している。

MOF 石井：

パフォーマンスというのは情報公開についてだけではなく、マクロ経済・経済構造・社会政策など、広い意味でのガバナンスになる。PBA 制度は、援助が効果をもたらすために、政治・政策がある程度良くなければならないという発想に基づいている。そのために政治や政策が劣っている国は支援金が相対的に少なくなる。しかし、パフォーマンスの弱い国こそ支援が必要であろうという意識の下、資金援助ではない、ほかの支援の仕方があるのではないかという考え方がある。それについて様々な議論が行われている。

田辺：

支援の効果と政治・政策のパフォーマンスについては、相関関係がある程度存在すると考えている。民主主義制度が定着していない国では、汚職が横行したり、意思決定が行政官に独占されているという問題がある。

MOF 石井：

社会セクター、官僚制度の質についても程度は少ないが勘案はされている。しかしそれだけが決定要素ではない。

石田：

貧困削減戦略の三つの柱として経済成長・社会発展・ガバナンスが掲げられているが、これまでの ADB の政策を見ると経済成長ばかりに焦点が当たっている。その流れの中で民間セクター開発が推進されている。しかし社会発展やガバナンスについても、評価方法の確立や援助を実施する際の調査などを推進していただきたい。

MOF 日向：

今回の貧困削減戦略の改定の議論において、この三つの柱は有効であるという方向にある。重要なのは、この三つの柱がバランスよく行われることだ。インフラが整っていても社会セクターが未熟で有効に使用されない、あるいはガバナンスが問題で援助が効率的に回っていかないという懸念があるからだ。

石田：

三つの柱をバランスよく実施するためにも、社会開発やガバナンスという問題について具体的な手法を充実していただきたい。

松本 (悟)：

世銀のグラントに関しても議論されたが、日本政府は ADB へのグラントの有効性をどう考えているのか？ 世銀の議論の中で、必ずしも日本政府と世銀の意向は一致していないという印象を受けたが。

MOF 石井：

世銀の考えというよりもそれはドナーの考えというべきであろう。それについて松本さんはどのような意見をお持ちなのか？

松本 (悟)：

NGO の意見も様々であると思うが、今の ADB の運営のまま日本政府のグラントが増えることに、必ずしも賛成することはできない。現状ではグラントが増加した場合、何が起きるだろうか？適切にグラントの特徴を生かしたプロジェクトが行われるのか？ローンの時と同じ意識でただグラントとして支出されるだけなのか？その組織が生まれた経緯や、得意とする分野、スタッフの構成といった蓄積から ADB を観察すると、グラントを増やすことが最善とは思えない。石井課長はどのようにお考えか？

MOF 石井：

ADB の組織像についてではなく、グラントの定義について共感するところが大きい。グラントとローンの違いについては、様々な考え方があると思う。ローンにおいても譲渡性が高く、金額の面ではグラントとの差は小さい。しかし、ローンではその返済義務によって借り手・貸し手双方が、資金がどこにどのように投入され、その結果として何が得られるかについてより意識的になる。日本政府はこの点をグラントにはないローンの特性と認識し、評価している。しかし、それはグラントの必要性を否定しているわけではない。過剰債務を抱えているため返済能力が低く、本来であれば社会経済開発に充てるべき資金で債務の利払いをしているような国に対しては、ローンではなくグラントが適切であろう。問題はその加減や組み合わせである。最近の考え方としては、かつてのようにセクターで援助をするのではなく、国の特性によって援助の仕方を分けるべきだとされている。社会セクターの支援にはグラントが適切である、といった発想ではなく、過剰債務を抱え且つ低所得である国には、より多くのグラントが充てられるべきだという考え方がドナー間でも合意されている雰囲気が見られる。つまり、ローンにはローンの良さがあるということ、またセクターではなく、国の特性で支援の形を決定すべきであるという考え方で合意方向にある。

2-1 アジア開発銀行の総裁選出方法について

松本 (悟)：

資料にある通り、これまでの7人の総裁のうち6人は、6年以内に交代している。現職の千野総裁も任期が6年目であることから、交代の可能性があると考えている。また、千野総裁の任期を NGO の視点から振り返ると、環境社会面で多くの問題が発生し、ADB の説明責任が様々な意味で問われた5年間であった。この協議会で ADB が中心的課題となることが、それを物語っているだろう。従って、今後の総裁には、環境社会面での影響に高い関心を持っていて、その分野においてリーダーシップが発揮できる人物が適切であると考え。今回は、ADB の今までの総裁が全て日本人であることが良いのかどうかという論点は置いておき、日本政府が ADB 総裁候補者を選出する際に考慮すべき点について議論したい。また、日本政府がどのように候補者を選出しているのかという素朴な疑問があり、可能な範囲で教えていただきたい。

MOF 日向：

候補者が選出される過程については、最初に ADB 総裁の選出方法を説明した方が分かりやすいと思う。総裁は、理事会で決定された方法や日程で選挙によって選ばれる。日本の場合は財務大臣が総務を務めているが、各国の代表が集まる総務会の議長が各国に対して、総裁候補者の推薦を要請する。そして一定期間の猶予を持ち、候補者が出揃った際、候補者に対して各国が投票を行う。総裁として選出されるためには、アジア開発銀行設立協定第34条の総裁に関する条文にあるように、「総務の総数の過半数で、加盟国の総投票権数の過半数を獲得した候補者が総裁とな

る」という条件があり、このような過程を経て候補者が選出される。次に、日本政府の候補者の選出方法であるが、これは ADB に限らず、国際組織から候補者の要請があった場合、政府部内でそれぞれ国際組織の長として必要とされる資質・能力・経験等を考慮し、各国総務から支持が得られるだろうと考えられる人物を選ぶ。一言で言えば、適材適所ということだろう。

松本 (悟) :

理解できたような、できないような回答であったが、世銀の場合、ウォルフエンソン総裁によって組織が大きく変化した。その評価は様々であるが、NGO としては改善された点もあると考えている。このようなことを考えると総裁のリーダーシップは大変重要であろう。特に、議論が詳細に至る場合や、新しいことを行う際にはその重要性をひしひしと感じる。次回に選ばれる候補者が財務省出身の人物であろうとなかろうと、時代背景を考慮した上で、このような認識の上で候補者を選出し、それを政府側から広く提示されることを希望する。総裁が何を考え、どんな展望を持っているのか、公式な発表からでは十分には理解できない。緊張感と対立が深まる議題では特に総裁のリーダーシップがその行方を左右することを考え、今回この議題を提出させていただいた。

MOF 石井:

総裁のリーダーシップが重要である、という点は全く同感である。

松本 (悟) :

是非、従来の方式に囚われないでいただきたいと思う。

MOF 石井:

最近是这样いった案件の報告が大変多くなってきている。この協議会を通じてどのような事が問題なのかについても認識することができる。この場での議論はそのような効果をもたらしていると思う。

松本 (悟) :

総裁の選挙の日程について、お伺いできるか？

MOF 日向:

現在の ADB 総裁は 2001 年 11 月に選出され、任期は 2006 年までの 5 年間となっている。

福田:

総裁の選出とは直接的には関係のないことだが、総裁が日本に滞在する際、NGO と会合を持つ可能性は考えられるか？

MOF 日向:

それは滞在目的やスケジュールによるだろう。総裁は出席予定の会合のみの滞在が多い。また、日本だけ特別に NGO と会合を持つということを逆に敬遠することもあるかもしれない。これについては ADB の駐日代表事務所 (JRO) などを通じて打診していただくのがよいと思われる。

福田:

総会の時には、毎回総裁との対話の時間が用意されているが、その時間の半分が総裁のスピーチであり、NGO から意

見が出されても、それについて具体的な返答はなく、対話とは言えないものである。また会場の中で行われるこの対話には、会場に入れない NGO もいることや、時間そのものが短いということ、事前にすり合わせを行おうという政府側の姿勢が見られないことなど様々な批判がある。

松本 (悟) :

記憶に残っているものとしては、3 年ほど前に福岡で NGO と総裁が会合を持ったことがあった。

神崎:

これは国際会合に参加された際に、会合の申し入れを行い、許可していただいて実現したものだ。

2-2 アジア開発銀行の情報公開政策について

田辺:

昨年から開始された ADB の情報公開政策の改定について、2 月に公表された一次ドラフトのパブリック・コメントの受付が行われ、6 月にはコンサルテーションが開催予定であることを受けて、今回の議題は大きく分けて二つある。一つはこの改定プロセスにおけることであり、もう一つは情報公開政策の内容についてである。

まず改定プロセスについてであるが、ADB がどのように運営され、どのような資料が存在するのかについてステークホルダーが理解できなければ、パブリック・コメントやコンサルテーションはうまく機能しないのではという懸念を持っている。また、ADB が集めたコメントについて、ドラフトに反映した点、反映しなかった点を説明する責任があると思う。改定の内容については、ADB が政府の公的資金を用いて運営している国際機関として納税者に説明していくべきであり、また ADB が実施するプロジェクトによって影響を受ける住民への十分な情報公開を実施すべきであるという2つの観点から質問させていただきたい。

まず、一つ目の質問であるが、先日 ADB 側からどのようにパブリック・コメントをドラフトに反映したかについての報告書が公開された。しかし、この報告書にはドラフトに反映されたパブリック・コメントについてのみ紹介されており、反映されなかったパブリック・コメントについての記載が見られない。我々は、この報告書では十分な説明責任を果たしていないと感じているが、財務省の考えはいかがか？

二点目として、これまでの ADB の情報公開政策では、公開できる文書と公開できない文書について、全体像を紹介せずにいくつかの提示をするに留まっている。これでは、ADB 内でどのような文書が作成され、どのような流れで意思決定がされるのかについて我々ステークホルダーは把握することができない。膨大な全ての文書を公開するのは大変かと思うが、特にプロジェクト形成に関わる文書は、全ての文書をリスト化して、公開・非公開のカテゴリーに分け、非公開となった文書はその理由を説明するべきと考えるが、財務省の考えはいかがか？

三点目の質問は、12 ヶ所で開催が予定されているコンサルテーションに関してである。改定作業は広報室が担当していると聞が、業務担当のスタッフは参加されるのどうかについてお聞きしたい。プロジェクトの詳細について熟知しているのは業務担当者であり、広報室スタッフだけではどこまで情報公開に伴う公開の障害について把握しているのか不安があり、具体的な話ができるのか懸念を持っているために質問させていただいた。

福田:

質問4について説明させていただきたい。情報公開制度にはいくつかの種類があると考えられている。「情報を出して

もよい」という情報提供制度、「これに関する文書には公開しなくてはならない」という情報公開義務制度、「情報公開の権利に基づき、情報公開請求に対して一定の手続きに基づき開示決定を行う」情報開示請求制度の三つである。そして ADB のこれまでの情報公開制度は、情報公開義務以外は、政策に定められていても実施されていない。

基本的に途上国を含む諸外国で定められている情報公開法には、情報開示請求制度が設けられており、すなわちステークホルダーがあらゆる文書を入手する権利があるという認識に基づいている。言い換えれば、それを保障するのが情報公開制度であろう。そのために情報公開のできる範囲をきちんと定め、請求に対して誰がいつまでに返答するのかが明記されるべきだ。そして重要なのは、情報を請求された機関が非開示と判断した案件について、その判断の妥当性について再検討する審査機関を設立することである。

しかし ADB の情報公開制度が開示請求制度を十分に確保するという内容であるとは考えにくい。一次ドラフトには、constraints において明示された理由に当たらない文書を全て公開する、と記載されているが、それが情報公開される過程についての保障がないことに加え、第三者機関による異議申し立て制度についても盛り込まれていない。これについては Public Communications Advisory Committee (PCAC) に異議申し立てができるという記述があったが、その申し立てがどのように扱われるかについての記述がない。申し立てを受け付けながら、それについて回答はしないという趣旨とも受けとれる内容である。

他の開発金融機関にもこのような開示請求制度はなく、ADB に先駆的存在になっていただきたいという希望がある。私も詳細は承知していないが、国連機関である UNDP には第三者機関の審査による異議申し立て制度があると聞いている。したがって、ADB にも、請求された情報において一度非開示と判断された後に、第三者機関による再審査を確保した情報開示請求制度を設けるべきであると考えているが、財務省はどのようにお考えか？

田辺：

五点目の質問は、理事会の公開についてである。一次ドラフトには、理事会終了後に、minutes が公開されることになっている。しかし、この minutes は、理事会での決定事項についての要約のみが掲載されるという話を伺っている。しかし、公的資金を利用する国際機関の意思決定機関である理事会で行われる議論については、きちんと公開されるべきであり、理事会の逐語録 (transcript) が公開されるべきだと考えている。transcript が難しくても、少なくとも理事の発言要旨や投票行動に関しては公表するべきだと考えている。質問としては、まず公表が予定されている minutes の内容について、また、上記意見について財務省はどのようにお考えか？

MOF 日向：

現在、情報公開政策の一次ドラフトについてのパブリック・コメントを公募している。しかし、今年の秋に開催予定と聞いている理事会の詳しい日程などは公表されていないため、ADB の情報公開政策の改定に対して、財務省としての方向性がはっきりと出ているわけではないので、本議題の回答は暫定的なものであることを予めお断りしておきたい。

一つ目の質問であるが、質問を受けて ADB がパブリック・コメントをどのように扱っているのかを調べたところ、田辺さんが言及された報告書がウェブ・サイトに掲載されており、寄せられたコメントに対し、ドラフト文書のパラを明示したうえで ADB の対応を明示しており、ADB として対応しているものと認識しています。質問は反映されなかったコメントの説明が記載されていないとのことであるが、受け付けたコメント総数やドラフトに反映したコメント数、しなかったコメント数について把握はできていないが、報告書を見た所感として類似した質問は一括りにして質問しているようであるので、皆さんのコメントへの対応がないと思われることもあるかもしれません。もし反映されていないコメントがあった場合には、

事務局に照会し、それでも返答がなければ、こちらにその旨を伝えていただきたいと思います。なお、事務局に確認したところ、現在公開されている一次ドラフトについても、パブリック・コメントを公募し、第 2 次ドラフトを作成する際には今回と同様の対応をする予定だそうだ。

二点目の質問では、ADB 内に存在する文書の全体像が明らかでないというご指摘であった。ADB のウェブサイト上には“Timeline for Disclosure of Project-Related Documents”という資料が公開されている。これは、プロジェクトが形成する前の段階である CSP (Country Strategy and Programs) の作成から、準備・評価・承認と、時系列に詳細を説明している。それ以外にもドラフトを見ると、前述した資料に記載されている文章の分類や説明があり、非公開・公開について、またその理由についてある程度、説明されていると捉えている。これ以上の情報がなぜ必要なのか、また何が不足しているのか理解しかねている。現在公表されているドラフトには、129 ページから 139 ページにおいて非公開文書について、文書一つ一つについて詳細があるわけではないが、その理由を説明している。非公開となっている文書のほとんどは、成果物となる前の段階での文書であるが、このような段階での文書を情報公開するための労力やコストに見合うだけの利点があるかどうか、ではないか。成果物となる段階以前の文書の公開について NGO 側から具体的な指摘があれば、我々も検討したいと考えている。

三点目について、情報公開政策の改定作業は法務局や Regional Department の協力を得て広報室の職員が主に担っており、用語の解釈や適用を行い、指針の確定を行っている。文章上で明確にされているわけではないが、広報室が実質上の情報公開政策における窓口であり、実際に対応するという体制であると推察できる。コンサルテーションにおいて広報室職員のみが対応することの障害の有無については、正直に言って判断しかねる。しかし、東京で行われるコンサルテーションは成功を祈っているし、成功させるべきであると考えている。コンサルテーションをより効果的にするための助言として広報室職員の対応だけでは不十分である点を明確にご指摘いただければ、我々も事務局に対して改善点として指摘できる。具体的にプロジェクト業務担当職員がコンサルテーションに出席する必要性が確認できれば、NGO の要望もあることから、業務担当職員が東京のコンサルテーションに出席するよう事務局に働きかけをすることも考えられる。

四点目の質問では情報開示請求制度について、審査機関として第三者機関を設けるべきとあったが、私も必要性を感じている。情報開示請求が却下され、不服がある場合、PCAC に申し立てをできることになっているが、PCAC は第三者機関ではないため、そのような第三者機関による審査を受ける制度があれば十分な開示請求権を保証するのにより実効的な制度になると感じている。しかし、このような審査制度、審査機関を設ける際には、持続的に機能するための恒常的な人材と費用の確保が必要であるという問題があり、第三者機関による審査制度を設けるかどうかはこうした点にも配慮したうえで持続的に制度を運用できるかを見極めたうえで判断するものと考え。NGO の方々にもそれを持続的に運営するための具体的な提案があれば伺いたい。

最後の質問では、理事会の議事録の問題が指摘された。事務局に確認を取ったところ、議事録には会合の日程、参加者、議題とその結果について記載され、基本的に各理事の個別発言については記載される予定がない。質問には、理事会の逐語録を公表すべきであるとあった。しかし前回の協議会でも言及したが、60 日以内に公表するための技術的な問題がまずあり、さらに各理事の発言を公表することは諸外国との信頼関係を損なう懸念がある。このため、わが国の行政機関の情報公開法でも不開示理由の一つとして認められている第 5 条 3 項の国家の安全保障に関する情報に該当すると同様に取り扱うこともできるだろう。ただし、わが国は国際開発機関のアカウントビリティや透明性を高めるべきとの考えを支持しており、こうした観点から、「大部分の理事の意見は～だった」など、理事会での議論の雰囲気や外部に伝わる手段が考えられるのではないかと考えている。

福田：

質問 2 に関してだが、日向さんがおっしゃられた文書は、このドラフトの下で、公開される文書のリストであり、これは NGO が求めているものではない。例を挙げれば、プロジェクトについて理事会が承認する文書である RRP (Report and Recommendation to the President) がある。ドラフトには理事会の前に RRP が公開されるとあるが、実際には理事会に提出する文書以前に、職員で討論する「ドラフト RRP」が存在する。しかし、このドラフトがいつ作成され、いつ議論され、誰がドラフトを集約し、どのようなタイミングで配布されるのか、全く言及されていない。つまり ADB においてプロジェクトの行方を決める大変重要な文書である RRP が誰がどのような権限において作成し、誰と議論し、どのように最終版になるのかについて把握することができない。これでは NGO が ADB と議論することができない。以上が質問の主旨である。ADB が公表しているのは、ADB が公表を予定している文書だけで、それは氷山の一角にすぎない。この水面下にある ADB が公表できないと考えている文書について、なぜ非公開なのかについて、説明がなければ、NGO はその文書の存在そのものも把握できない。今 RRP の例を挙げたが、RRP についてはある程度文書の作成過程が推察できるが、その他については推測がつかないものもある。ADB がプロジェクトを実行する際に、作成する文書についてドラフトが作成される時期、ドラフトの扱われ方を説明していただきたいし、それが非公開になるのであればその理由について説明していただきたい。

質問4の審査機関の制度設計についてだが、これは確かに難しい問題である。現在のドラフトに記載されているように PCAC が不服申し立てを受け付ける機関であるならば、これは全く本来の機能が働かないと考える。しかし、独立した第三者機関設立に必要な人材や資金については確かに大きな論点であろうし、このような審査機関が設立された際の業務量は未知数である。その問題は保留となってしまいが、一つの制度設計として、広報室とは別に総裁が指名する苦情処理担当あるいは審査会を設け、彼らが不服を受け付けて総裁に意見・提案をするというのが最も簡潔な構造だろう。しかし、より現実的な方法としては、Compliance Review Panel の利用がある。Compliance Review Panel は ADB の行動が政策に違反しているか監視、判断する専門集団であり、情報公開政策における審査機関として最も適している。しかし仕組みとして複雑化してしまうという問題がある。Compliance Review Panel は理事会に報告、承認という手続きで動いている機関であるために、この情報公開請求に関して、毎回理事会の承認を得なければならないというのは非現実的である。しかし Compliance Review Panel が不服申し立て機関として機能するということは一つの選択肢として考えられるだろう。

質問5の理事会の議事録についてだが、私としては逐語録を要望するが、技術的に難しいということであった。しかし論点は現在の議事録があまりにも不十分であることだ。日向さんが言うように、氏名の伴う発言の公表が難しくても出された発言や最終的な投票行動については少なくとも公表されるべきであろう。

MOF 日向：

まず、質問2に関して最も分かりやすいという理由で RRP を例に挙げられていた。私は ADB に従事しているわけではないので詳細については分かりかねるが、最終版のドラフトになる以前の段階の文書について、外部に公表するとなるとそれなりの体裁が必要になることを申し上げたい。どこの組織であっても同じような過程を踏むと考えられるが、プロジェクト担当者の一人がたたき台となる文書を作成し、担当者間で議論・改善し、それを局なり部でさらに議論・改善していくという過程の中で文章の内容が変わっていく。問題は議論・改善をしている過程段階の文章の全てを公表する必要があるのかということだ。最終的に出来上がった文書が公表されないのであれば、話は別だが、それが公表されている以上その必要性をあまり感じない。実際に行政機関として文書を書く者の私見として、ADB が公表する文書として恥ずかしくないきちんとしたものであってほしいということもある。

質問4における第三者機関の制定に、Compliance Review Panel を利用するというのとは一つの選択肢としては考えられる。この Compliance Review Panel の事務量が過大でないことを願っているが、ご存知の通り Accountability Mechanism は稼動したばかりであることを考えると、Compliance Review Panel にその役割を担わせることが適当かどうか現時点で判断することは難しいだろう。Compliance Review Panel にその役割を担う余地があれば活用することは可能であろうが、何れにせよ Accountability Mechanism が開始して最初のレビューまでの3年も過ぎないうちに、Compliance Review Panel が新しいことに取り掛かることは難しいのではないか。

質問5の議事録については、最初に言及した通りであって個人的には理事会で行われた議論の要約を公表してほしいと思っている。ただし、ADB 内でこれについてどのような見解があるのかについては把握していないが、それが今後を左右することになるだろう。

福田：

質問2に関してだが、公開義務制度の範疇で、公表すべき文書を決定するために必要な情報があることについて言及された。しかし、私が指摘したのは開示請求制度についてである。私は開示請求制度があるべきと考えており、また開示請求制度はあらゆる段階のあらゆる文書が対象となる。日本の情報公開法においては、意思決定の中立性を不当に損なうおそれのある情報は非開示にするとある。先ほど例にあげた RRP の情報公開についてだが、理事会前に公開されるというのは実質的に意味を成さない。理事会の21日前に公表された段階で、我々がそれを検討して問題点を指摘してもそれは理事会で配布される資料には反映される余地がない。プロジェクトに影響を受ける住民や NGO が RRP のドラフトについて意見を言う機会があってしかるべきだと考えている。しかしそれを提案しようにも、このままでは、それを提案することさえできない。

MOF 日向：

問題は公開すべき文書の種類ではなく、むしろ理事会で議論される内容を予め把握できることが重要であるという主旨なのだろうか？

福田：

それでは、理事会の理事に異議申し立てをしなくてはならなくなる。そうではなくて、理事会で議論される以前のどこかの段階でプロジェクトについて意見を申し立てしたくても、どこでそれをすべきかポイントが分からないのが現状である。そのために、ADB 内でどのような文書をいつ作成しているかについて説明いただきたいというのが質問2の主旨である。

MOF 日向：

各国別に ADB が向こう3年間でいう支援について記述してある Country Strategy and Program (CSP) という資料があり、またウェブサイトの Business Opportunity という項目にある Project Profile という資料があり、各国のセクター別に検討されている支援内容について記述してある。このような情報は公表されており、どんなプロジェクトが検討されているのかを知ることができる。これらには担当者の連絡先も掲載されている。私としては、作成する文書リストの公開を要求するよりも、以上のような ADB プロジェクトに関して情報入手をより簡単に正確にできるような情報公開を要求したほうがよいと考えるのだが。

福田：

それはここでの論点ではない。ここで指摘しているのは、存在する文書について公表を要望しているのであって、情報公開政策の改定過程の話である。どのような文書を公開すべきかの議論は、存在する文書の全体像が把握できて初めてできることだ。

MOF 石井：

その点においては、先ほどの日向の説明が的を得ているのだろう。ADB が公的機関として意思決定のための最終成果ができる過程というのは、組織内で議論をするあるいは間違いを正すなど、文書を改良している途中である。これは今回のドラフトに記述がある Constraints 項目の Internal Communication に該当するのだろう。例えば、日向が私に、私が審議官に、審議官が局長に、局長が財務官にという流れで文書を改良していく途中で議論を持ち出されても私たちが困惑するだけである。機関として最終意思決定を行うため、効果的にそれぞれの義務を果たすのに守られるべき過程だと思っている。NGO のみなさんのご関心が高いプロジェクトに影響される住民や環境問題に関する文書については、適切な時期に公表してパブリック・コメントの募集が設けられている。しかしそれらの制度を超えて、組織の中の意思決定過程について全てを公表するということは、一つの機関として意思決定する機能を損なうことになるだろう。

松本 (悟)：

福田の質問の意図が汲み取られていないと感じる。今後行われるコンサルテーションでは現在公開されているリストは公開文書として十分であるかを検討することになるだろう。我々が懸念しているのは、その際 ADB 内に存在する文書の全体像を知らないために検討できないという点だ。私は JICA の環境社会配慮ガイドライン改定過程に関わったが、その改定委員会では、まず相手国政府からの要請があった段階、外務省に提出する段階、プロジェクトについて調査する段階など諸段階でどのような文書が存在するか、説明を求めた経緯がある。そうでなければ議論の土台に立てないからだ。これらが明らかになって初めて、意思決定をする際に重要な文書が把握でき、それらは福田の言う公開義務文書に該当すると判断できる。そして、それ以外の文書は公表開示請求の対象になる。例えば日本であれば、何々の案件に関する全ての文書・情報といった曖昧な開示請求ができる。その中で、存在はするけれども開示できない文書、存在しない文書について知ることができる。この二点があって初めて我々はコンサルテーションに臨めるし、且つ意思決定の過程の中で行われる判断について透明性が確保される。福田の質問は、この二点を確保していただきたいという旨であり、議論がかみ合っていないようだ。

MOF 石井：

確かにかみ合っていない。しかし環境や移転問題についてはコンサルテーションやパブリック・コメントといったある程度の制度がある。この制度では不十分であるとお考えなのだろうか。そうであれば、具体的にどの過程でどのような不十分な点があるのか伺いたい。

福田：

私が重要だと考えているのは実施中の文書である。その類の文書はほとんど公開されない。

MOF 石井：

それは会議に提出された後に、それがどのように執行されているかという意味か？

福田：

その通りである。どのような文書があり、どのように扱われているかについて公開されていない。

MOF 石井：

今回のドラフトでは承認段階において社会・環境モニタリング報告書の公開が予定されているが、これでは不十分なのか？

福田：

不十分だ。それは ADB の文書ではない。現地の事業者が作成した文書であって、ADB のプロジェクトにおいて生じている問題について ADB がどのように対処しているのかについてこの文書には含まれていない。

MOF 石井：

モニタリング報告書というのは ADB とは無関係に、現地の事業者が作成するのか？

福田：

ADB はその報告を受ける立場である。今回のドラフトでは、融資契約でモニタリング報告書の提出が義務付けられている場合は、ADB はそれを公開する義務があるとされている。

MOF 石井：

しかし、そういった具体的な文書について指摘していただく方が、問題とされていることが明確になるだろう。一度会議に提出され、承認されたプロジェクトがその後どのように改良されるのかについて事業者の意向のみしか把握できないので、現在の文書リストでは不十分であるという主旨であれば分かりやすい。

福田：

それはあくまでも一つの例である。ADB 内に存在する文書とその流れを NGO が把握できないことの一例に過ぎない。

MOF 日向：

松本さんは JICA のガイドライン改定でプロジェクトが実施される間の一連の文書についてリスト化されたということで、ADB に求めるものをもう少し具体的に示していただければ、議論もしやすいと思う。現時点の ADB 事務局の理解は、ADB に存在するあらゆる文書をリスト化し、公開しなければならないという印象である。そこで全ての内部文書についても公開しなければならないのかという疑問が湧き、それは難しいだろうという見解になる。

松本(悟)：

JICA でもこの議論は多くの時間を費やした。6 月 25 日に予定されているコンサルテーションでの限られた時間を有効に使うためには、プロジェクトを評価する前の段階に存在する ADB が作成した文書や実施中のモニタリングにおける文書についての一覧が必要である。

MOF 日向：

文書種類のリストということであるならば 25 日のコンサルテーションを有意義にするためにそれは必要だと思う。事務局との調整においても、主旨だけを申し付けても事務局は具体的に何をどうすればよいのかということが理解できないと思う。JICA で行ったことを紹介し、具体的な対応を指摘されるのが良いのではないか。

福田：

私たちが必要と考えるリストというのを具体的に示すということか。

MOF 石井:

そのとおり。現状であるとあまりにも漠然としていて対応の仕方もない。

田辺:

質問1に関してだが、例えば環境省が公募したパブリック・コメントは、集約したコメントに相對させる形で理由を説明している。一方で外務省の ODA 大綱に関するパブリック・コメントでは、コメントの要約を並列した後に、まとめてそれらに対する回答が記述されているが、すべてのコメントには回答していない。ADB の今回のパブリック・コメントも同様であるが、これでは片手落ちであると感じている。

MOF 日向:

具体的に田辺さんが出されたパブリック・コメントが記述されていなかったのか。

田辺:

それは現時点では確認がとれていない。

MOF 石井:

このパブリック・コメントの扱いというのは、その作業量で決定されるのだと考えている。ADB が考える妥当な作業量が今回の報告書だったのだろう。それでも不足するという際は、やはり個別に照会されるというのが賢明であろう。ADB 側としては全てに対応していると考えているのかもしれないし、具体的な資料を提示していただきたいと思う。

石田:

これまでの議論では論点が共有できていないという感があるので、NGO としても具体的な例を提示すれば、議論もより深まるだろう。

2-3 IFCの情報公開政策について

田辺:

基本的な主旨は ADB の情報公開政策に対する質問と同様であり、簡略化して説明する。1 月に改定作業について発表があり、3 月まで現状の政策に対して、さらに 4 月 5 日まで改定過程に関してパブリック・コメントが行われた。IFC は民間金融機関によるプロジェクト融資の環境配慮における一つの基準となっている。情報公開政策において透明性を高めることで、民間セクター全体の透明性が高まるのではという期待があり、この改定に注目している。今回は改定プロセスに関する質問をさせていただいた。

質問1は、IFC が公表する予定であるポジション・ペーパーについてである。IFC はポジション・ペーパーを公表後、パブリック・コメントとコンサルテーションを予定しており、その後にドラフトを作成するという。このポジション・ペーパーにはどのようなものが記述されるかという疑問がまずある。これについても公開・非公開のカテゴリーと、公開される時期、非公開の理由などが公表されなければ、議論にならないという懸念を持っている。従って早急にポジション・ペーパーの内容を明らかにしていただきたい。そうでなければ、改定過程について十分な議論ができない。

二点目の質問は ADB に対するものと同様で、反映したパブリック・コメントについて明らかにする必要があるという主旨である。

三点目として、予定されているコンサルテーションの場所と回数に関する質問である。今回 ADB は 12 ヶ所で行うが、IFC においても少なくとも 10 ヶ所以上で行うべきであると考えている。特に多くのステークホルダーから問題が指摘されているプロジェクトに関する地域でも開催すべきであろう。その際、翻訳・通訳などの準備を整えて多くのプロジェクト影響住民が参加できるようにすべきである。コンサルテーションが具体的にどのように行われるのかについて明らかにしていただきたい。

四点目として、今回の改定が十分に広報されていないのではないかという懸念がある。IFC のウェブサイトのトップページには改定に関する記述がない。また、改定のページに辿り着くために何度もクリックする必要がある。さらに現在の情報公開政策のページを見ても現在レビューされているかどうか分からない状況だ。このような点を考慮すると、IFC が参加型の改定を本気で考えているのか、疑問が湧いてくる。

MOF 水野：

IFC としても情報公開を一層強化することは重要と考えている。IFC の情報公開政策改定への取り組みは始まったばかりであり、今後作成されるポジション・ペーパーをよく見て検討していきたい。なお、現行の情報公開政策でも、非公開とする文書の類型及び非公開とする理由についてかなりの記述が行われているが、これについてはどのようにお考えか。

質問2のパブリック・コメントの扱いであるが、パブリック・コメントの募集が終了した時点で、これを集約し、今後まとめて回答を行う予定と聞いている。

次の質問のコンサルテーションについては、IFC のウェブサイト上でコンサルテーションの開催が予告されているが、具体的な日程・場所・内容は決定されていないと承知している。なお、開催地にもよるが、コンサルテーションを充実させ、出席者の理解を深める観点から、現地語に翻訳したドラフトを用意することを検討していると聞いている。

最後の質問は、ウェブサイトできちんと広報されていないという御叱責であったと思うが、コンサルテーションのワークショップ開催や、パブリック・コメント開始など新しい進展があった場合はウェブサイトでお知らせしたいという事務局の返答であった。また、関心のある者に対しては、プレスリリースを電子メールで送付する等も実施することとしている。しかし業務量が多く、日々広報を行わなければならない事項も多岐に渡る IFC では、ウェブサイトのトップページに長期にわたって情報公開政策についての広報だけをするわけにはいかないことを同時にご理解いただきたい。

田辺：

現政策の非公開文書の説明に関してどう考えているかという質問であるが、先程の ADB と同様である。まず存在する文書の説明がほしい。これに関しては具体的な例を提示してほしいとの事なので、今後 IFC のプロジェクトに即して例を提示していきたいと考えている。

広報について改定過程で進展があった際にはプレスリリースされるという旨であったが、それについては懐疑的である。今回行われた 4 月 5 日締め切りのパブリック・コメントの受付は私の記憶する限り 3 週間ほどで、受付期間が短いという印象を持っている。毎日 IFC のウェブサイトのトップページを見ているわけではないので確認はとれないのだが、以上の点も含めてその不十分さを拭いきれない。

MOF 水野：

パブリック・コメントを公募した際、IFC のウェブサイトのトップページにそれがプレスリリースされていたかどうかは確認することはできないが、今後少なくともポジション・ペーパーを作成した際にはプレスリリースを行っていききたいと聞いている。

神崎：

田辺さんの報告を聞いて驚いているが、情報公開政策のページにも現在行われているレビューに関して何も広報されていないのであれば、大変な問題である。それは本当なのか。

田辺：

一度見た限りでは、それが見つからなかった。もう一度確認したいと思う。改定のページが分かりにくい場所にあるのは確かだ。

石井：

それは技術的な問題なのかもしれない。使い勝手がよくないとのことなので、分かりやすくしてほしいという要望を伝えておく。

2-4 世界銀行報告書「採掘産業の再検討」について

松本 (郁)：

今年 2 月に財務省と、世銀の EIR (報告書「採掘産業の再検討」) の最終レポートについて会合を持った。その際、2008 年までに世界銀行は化石燃料の採掘産業から撤廃する、というのはあまりにも現実性がないとのコメントを頂いたが、その他の勧告については、前向きであると伺っている。しかし、ご存知のように世界銀行事務局からの 2 月の回答は、大変後ろ向きであった。重要な勧告のほとんどが、受け入れられていなかった。現在、世界銀行としてこれらの勧告にどのような対応をとるかについて、準備中であると聞いている。今度の春季総会にて NGO と、ウォルフエンソン総裁、ピーター・ヴォイケ長官で会合させて頂く際にも、この EIR は重要な課題の一つである。これらの勧告は、ガバナンスの確保や情報公開 (特に生産分与協定や Host Country Agreements といったこれまで情報公開されてこなかったものの公開)、あるいは情報公開されない場合の異議申し立てを受け付ける機関の確保についてなど、重要な部分がある。世銀の事業を貧困削減に向けるために、採掘産業の支援をどのように行うべきか、具体的な提案もいくつか含まれている。日本の財務省としては、これらの勧告の中で、どの点について積極的に支持していかれるのか、伺いたい。

MOF 米山：

まずは、全般的なお話からさせて頂きたい。採掘産業とは、石油・石炭などを想定されていると思うが、確かに世銀の支援はこれらの分野も含まれている。しかし、これらの産業において、世銀が関わりをもっている割合というのは減少傾向にあるという事実がまずあげられる。その中で今後、世銀がどのように採掘産業と関わっていくべきかという問題がある。これに関連するいくつかの報告書が提出されたり、報道がされている。前提として、採掘産業は、環境問題がまずあり、その他セーフガードの問題、また巨額の資金が突然空から降ってくるという状況においてのガバナンスの問題など、途上国に関わらず先進国においても難しい問題をはらんでいることを申し上げたい。その中で、リークの問題について、私は世銀事務局の経過をすべて把握しているわけではないが、国際的な関心が大変集まっていることから、世銀事務局も関心が強いだろうし、世銀事務局の関心が強ければ彼らが何がしかの準備をするというのは当然考えられる。今回リークされたものは、準備段階で世銀事務局の担当者が作成していたものであろうし、これをもって世銀事務局の考えであると決定づけてしまうのは、誤解が生じるのではないか。また、EIR の内容について内部対立があるなど

について、またリークそのものについて、おそらく上層部は憤慨を感じているのではないか。どちらにしても国際的な関心の高いものなので、きちんと説明すべきであろうし、その準備はされているだろう。

報告書の内容については詳細まで検討したわけではないが、全体的に違和感のある項目はない。むしろ、これらは世銀サイドが当然行うべきものとして、現在取り組んでいるものが多くあるという印象である。しかし報道の焦点が当たってしまっている採掘産業からの撤廃については、違和感があるし、これでは議論にならないと思われる。ガバナンスや情報公開、環境、安全な飲み水の確保といった問題にどのような対応をすべきか、世銀は何が出来、何をすべきか、といった際に、一つの考え方として報告書が言うように、一切手を引いたほうがよいというのもありえる。しかし、最初に申し上げた通り、石油産業にしても石炭産業にしても、世銀が手を引いても、開発を行う者はどんどん出てくると思われる。途上国であり、石油を持っていて、経済的な合理性があれば、開発は行われるだろう。その際に世銀が全く介入せず、民間企業にすべてを任せてもよいのだろうか、という問題提起をしたい。個々の途上国政府や先進国企業をバッシングすることで、ガバナンスの問題や環境問題に十分に対処できると考えるのであれば、世銀がこれらの産業から撤廃すべきであると主張されてもよいと思う。しかし、そこまで言い切れる人はいないのではないか。対策が十分であるか否かについての問題は別問題であるが、これらの問題については少なくとも現時点で世銀は取り組みを行っている状態であり、世銀の関与を一切除去するよりも、これらの取り組みを利用する方が効率的であろうと思う。確かに世銀の関与できる範囲は狭いのかもしれないし、金額としても小さいが、私は世銀の存在を確保しておいたほうがまだ良いと考える。まだ完璧ではない世銀の取り組みをみなさんと一緒になって注目し、ガバナンス確保の取り組みや、政府側の政策の取り組みなどの改善を求めていくというのがあるべき姿勢だ。

ガバナンスの問題であるが、これが貧困削減に果たして繋がるのであろうか、という指摘は大変重要だと思う。アフリカなどでは、60年代以降、開発が進められて、多大な資金が投入されているにも関わらず、かえって貧困が悪化しているケースが多々見られる。これらの資金で武器が購入されたり、闇資金がスイスの銀行で発見されたという事実が表に出たものもある。しかし、日本政府などが相手国政府や先進国石油メジャーに対して、資金の流れの透明性を正面からはっきりと求めることは、相手国との関係上などから難しいという一面がある。その点、国際機関である世銀は、他国の主張を代弁し、支援の必要性を証明する意味でも支援国の透明性確保を指摘・要求することできる。すなわち支援国には国際機関の意向を無視することで国際社会からの支援を受けられなくなるプレッシャーが生じると思う。その意味で世銀がガバナンスについて指導すれば一定の効果があると考えている。その他、報告書は、いくつかの項目については異論があるが、全体的には受け入れられるものである。

松本(郁)：

現在、リークされたものとは別に、総裁などが加わって回答を準備していると聞いているが、CODEのメンバーである日本政府が行う提案は、この報告書に対して前向きに受けとめているという印象を私は持っている。しかし、その必要性に懐疑的な意見もいくつか耳に入っているし、当然のことながら予想される途上国政府の反対意見などを考えると、日本政府には、情報公開やオープンな意思決定などについて、EIRの勧告を受け入れるよう世銀に積極的に働きかけをしていくべきだと考えている。この報告書は世銀のミッションである貧困削減を達成するための条件について提示している。これらに前向きである日本政府が、全般的によい、というだけでなく、世銀に対して働きかけをしていこうと考えているポイント、確保すべきと考えていることがあればお聞きしたい。

MOF 米山：

一番重要だと思うのは、ガバナンスの問題である。化石燃料資源しか持たない貧困国にとって、石油や石炭の売却代金が国家財政の大部分を賄うというケースは、サウジアラビアなど多く見られる。その際に、外国から、棚ぼた式に得た

資金をどのように活用するかという問題は非常に難しい。スイスにすぐに移動させたいというのが本音であろうし、いかにそれらを有効に使わせるかが世銀の真価の問われる点であろう。そのためのフレームワークをつくり、各国政府がよいガバナンス体制を持つよう導くというのが世銀の役割であって、このようなことは民間企業にはできないことであろう。環境問題への取り組みに関しては民間企業もある程度、考慮すべきことであるが、開発資金がその国の開発を行うことで少しでも貧困削減に貢献すべきという視点はないわけで、国際的な批判を受けない形で石油を採掘すればよいのが民間企業の立場であろう。そういった意味で、世銀に一番求めるべき、求められるポイントは、ガバナンスの確保である。お金の流れを変える、あるいはそれをコントロールする予算措置、予算作り・整備、中央銀行の必要性、社会政策について途上国に協力できるのは、国際機関である世界銀行だけであろう。このようなフレームワークがあるからこそ、開発を行い、採掘産業のために資金が流入しても、その資金がどこかへ消えてしまうということがなくなる、あるいはその資金が搾取のために使用されたり、貧困を拡大することにはならないと言えるのであって、それを確保するのが世界銀行の役割であろう。世界銀行が支援する目的は貧困削減であり、そのための枠組み作りをきちんと行う、つまり適正なガバナンスを確保することが重要である。環境などに対する配慮ももちろん重要だが、外国政府の予算などにまで言及し、ガバナンスを確保するのが国際機関の世銀の役割であろう。

松本 (郁) :

きちんとしたガバナンスの基準作りはこの報告書にも提案されているので、日本政府としてチェックして頂きたい。もう一つは世銀が採掘産業に関わるのか、関わらないのかについての問題がある。非常に問題になったチャド・カメルーンの石油パイプラインの問題について、3月24日のフィナンシャル・タイムズの記事にあるように、世界銀行がカメルーンのケースを成功と捉え、このように世銀が関わっていかなければならないと考えているのであれば、それは NGO の意見とは異なるものである。市民グループからは、市民の社会・環境に使用されるべき予算が武器購入に使用されているという認識があり、またコロンビアなどでは石油産業が参入していることで地域の人権状況がますます悪化している現状などがあり、すでにいくつかのケーススタディについての報告をさせていただいた。世界銀行が採掘産業に関わることで、すべてがうまくいくわけではない。そうであるならば、採掘産業から手を引く場合の基準づくりをきちんと行うべきであろう。また NGO の中で大きな議論になっているのは、事前に行われる Free-Prior Informed Concept である。EIR の勧告の中にも入っているが、これに関してどう考えているのか伺いたい。

MOF 米山:

ガバナンスの問題は採掘産業に限ったことではないだろう。特に採掘産業は出入りする資金が大きいので、問題が取り出されることが多いのだろう。世銀などの支援により巨額の資金が入ってくれば、その流れの不透明性があることは否めない。しかし、基準作りといっても、客観的な基準がつかれるのかどうか疑問である。関わる、関わらないについて、基準点などを設けて点数化できればよいのだろうが、それ自体が人間の行う評価であって、ちゃんとした客観性を持った基準を作るのは難しいと思う。しかし、それに取り組まなければガバナンスの問題対策はないのかということそうではない。ご存知の通りに、支援国のガバナンスのパフォーマンスの評価によって与信金額が異なってくる。またそのガバナンス評価の注目事項については広く開示されている。ただ申し上げた通り、客観的な基準がないので、ガバナンスについて言及している文章から、具体的にはどのようなことになるかについては、判断の問題になってしまう。改善すべきところは改善すべきなのだろう。

次に、世銀が関われば 100%すべてがうまくいくか、についてだが、そういうわけでは決していない。失敗例もある。改めるべきところは改めるという姿勢であろう。さらに、情報公開についてだが、採掘にあたっては現地住民の了解を十分に得るべきであろうというのは、まさにその通りであろう。では、しかしそれを具体的にどう行うべきかについては、多少意見が分かれるかもしれない。特に現地住民の問題に関しては、世銀よりも途上国政府が行うべきことだろう。しかし途

上国政府が信用できないからと言って、その国と国際社会の関係を一切絶ってしまうことが許されるのだろうかという論点があると思う。政府が現地住民との関係をきちんとするよう世銀が働きかけるという取り組みは行うべきであると考えますが、まずは現地には途上国政府があるということを十分踏まえて取り組むべきなのであろう。そうでなければ、その現地を信用できないので、植民地化すべきだということになる。外からの直接的な介入で、先進国の法律を適用し、先進国の基準ですべてを行う、ということは果たしてよいことなのだろうか。これは国際法上も、モラル上も問題であろう。

松本(郁)：

最後に一言だけ。これまでも事前の自由で十分な情報のもとに行われる合意形成が先住民族権利法の中で議論されてきたことだが、これは開発を進めていくなかで大変基本的な事項だと考えている。世銀政策の中にこれを十分に反映していただきたいというのがNGOの要望である。これに関して、自由で十分な情報を元にした合意というのはどういうものなのか。例えば一人の人が最後まで反対した場合、そのプロジェクトは中止すべきと解釈されるのか、その具体的な定義については、理事会のメンバーを対象にした勉強会を現在企画している。NGOが主体となって、先住民族や法律に詳しい方をお招きし、CODEの会議がそれ以降にあると予測されるので、5月中旬から下旬に予定している。是非日本政府関係者の方も出席して頂きたい。また繰り返しになるがシティ・グループなどの民間銀行が世銀に対して、EIRの勧告を受け入れないようという主旨のレターを送付するなどの動きもある。しかし、世界銀行が地域住民には何の得にもならず、多国籍企業の利益にしかならない事業を支援することは、誰も望んでいないという認識に立ち、総裁も大変前向きであるこの機会に世界銀行の改善を推進されることを期待したいと思う。

2-5 ラオスのナムトゥン2ダムについて

松本(悟)：

今、世界銀行の化石燃料の採掘産業に関して着手するかどうかの基準作りの話が出た。これは大変重要な指摘である。私が聞くところによると、米国の技術者は世銀が行わなければ中国が行うのではないかと露骨に心配しているようだ。中国に関する情報を持ってNGOの意見に答えられるというこの状況を考えると、方向性の誤りを認識せざるを得ない。ワシントンで行われたNGOの会議で会ったブラジル人に言われた言葉がある。「あなたたちはあなたたちの責任において、世界銀行であなたたちの国がどのような発言をするのかを決めるのであって、それはあなたたちの責任だ。私たちはブラジル国民の責任においてブラジル政府がどのような立場をとるべきか働きかける」。これはブラジル人の代わりにブラジル政府に働きかけてほしいというのではなく、私たちの政府がどのように世界銀行に関わるかは私たちの責任であるということだ。これはとても印象に残っていて、ある意味においてその通りだと思っている。それは世銀に多額の出資をしている国の責任、その国の市民の責任であると私は認識している。ある目標が達成できないのであれば、ガバナンスを支援するのではなくて、支援自体を中止すべきである。それは植民地支配でもなんでもない。我々は支援を行わない、という重要な手段を持っている。それを忘れてはいけないというのが私の気持ちであって、ナムトゥン2は特にそうだ。理事会ミッションがラオスを訪れるなど、もう世銀がナムトゥン2に関与していないとは言えない状況にある。そこで三点ほど質問したい。

一つ目は現行では Pre-Appraisal にも含まれていない、とのことだが、現在どのような段階にあり、可能であればどのような条件で次の段階へと進められるのかお聞きしたい。二つ目は、ミッションの中には原田理事の名前が見受けられ、タイではNGOの会合にも出席されているが、日本政府としてナムトゥン2ダムについてどのような見解を持っておられるのか。また原田理事がワシントンに戻られた後に財務省とどのような意見交換が行われたのかについてお伺いしたい。三点目は、国際機関であると同時に各国で形成されている機関である世銀の一理事として、日本政府の立場や意思をどのようにして決定しているのかについてである。それを決定するために、世銀とは別に独自の現地視察・調査・情報収集・市民社会との対話などを行う予定はあるか？

MOF 石井:

この議題はずっと追っている。2003年5月にも第22回協議会でナムトゥン2について質問提起を受けた。その際に資料を配布したと記憶している。それ以降も基本的な体制に変更はないと認識している。日本政府、世銀のそれぞれの立場においても、3つの柱があると思う。一つはガバナンスの問題で、資金が貧困削減に活用できるかどうか、である。二番目として世銀が現在行っている、ガバナンス問題の対応策として金融部門・公的部門改革といったプロジェクトがある。三番目は、国際的に関心が高いことから重要視されているコンサルテーションである。普段であれば公開されないものも公開され、タイでは現地 NGO との会合なども開催している。そしてこれら三点において、ステークホルダーがプロジェクトを実行に移せると判断すれば、現実化されるという姿勢である。しかし、三点すべてにおいて現在進行している段階であり、準備中であるか調査中である。松本さんが資料の中で指摘された1月の世銀副総裁の発言は、私も大胆であると感じた。しかし、日本政府はそれについて否定的ではなく、「やるべきことはやる」という決意表明と捉えている。見解の相違があるかもしれないが、世銀はこの問題についてしっかりと認識して計画を進行しているという印象だ。その後に理事会のミッションが行われたが、そこで行われた議論は今までの議論の延長線上にあるもので、特段驚かされるものはなかった。以前松本さんとも議論になった、果たして本当にタイに需要が存在するのかという論点は議題として挙げられており、それについては調査を行うということになった。その調査の結果が出てこなければ、これを判断することはできないだろう。その際、基準があるのかどうかについても議論になるが、それも調査によって検討される。

次にガバナンスの問題であるが、先程申し上げたように世銀が構造的な問題に関してプロジェクトを計画している。いずれにしても簡単に片がつくものではないと同時に満点にするのは難しい問題であって、その対応についてはプロジェクトを進めながら随時検討しながら進めていくべきであろう。最後に再定住についての問題であるが、ウェブサイトに掲載されているのでみなさんご存知であると思うが、理事ミッションの対応について住民の評価は比較的好意的だったと報告されている。より強い懸念があった環境面では、下流域の漁業問題がある。これについては調査の必要性が提起された。さらにNGOや現地住民とのコミュニケーションの問題であるが、世銀事務局にはだいたい前から日本へチーム派遣を要請しており、時期は未定であるが、近いうちにNGOとのコンサルテーションを開催できると思う。それ以外に独自の情報収集をやるかというのは、現在進行中の調査結果を分析・検討した後でないと判断できない。今の段階で日本独自にミッションを設定することは考えていない。ただこのようなミッションやコンサルテーション、現地住民との会合などがあれば積極的に参加する。

2-6 OECD/ECGにおけるコモンアプローチについて

松本 (郁)

昨年12月にコモンアプローチが最終的に採択され、現在各国の実施状況についての報告が行われていると思われる。NGOとしては、各国がコモンアプローチについてどのように取り入れるのかについて、昨年、一昨年に引き続いて行ってきたコンサルテーションを今年も開催していただきたいと考えている。また、日本のECAが行っている異議申し立て手続きの「遵守メカニズムの設置」は、アメリカのOPICが検討している以外に、積極的に取り組んでいる国はないと聞いている。日本政府やNGOからの働きかけもあり、なんらかの遵守メカニズムを設置するという一文が記載されたが、日本政府としてカナダやアメリカなどと協力して取り組みの進んでいない国に対してはどのように働きかけをしていかれるのか伺いたい。

MOF 長谷川:

コモンアプローチは良いものができたと思っている。これが各国できちんと実施されるよう、日本政府としても可能な範囲で働きかけていきたいと考えている。コンサルテーションの話だが、昨年12月に勧告として承認されたばかりである

ので、行いべきであっても時期的な問題があり、早急に開催するのが適当かどうか、すぐには判断しかねる。ステークホルダーの方々との議論をする前に、まずメンバー各国間での議論を深めることが必要かもしれない。ガイドラインについての問題だが、勧告に遵守メカニズムについての一文が設置されたことは、みなさんと日本政府の貢献の成果であると考えているし、引き続き協力していきたい。アメリカのOPICの検討状況については大きな関心があり、情報があればいただきたい。ご存知の通り、この一文について強硬な姿勢のある国があるが、働きかけを行える場があれば働きかけを行っていきたい。

松本(郁)：

このアプローチを作成する過程で、ECAのガイドラインが民間銀行のそれよりも遅れているのではないかということで民間銀行に参加してもらい、議論したことで前向きな結果が出たということがある。このように議論をオープンにすることで良い方向性を作れると考えているので、今後も情報交換を進めていきたい。異議申し立てと情報公開は大きな議題であるが、財務省が事務局に問い合わせることで、その対応について積極的になると考えられるのでお願いしたい。

2-7 フィリピン・サンロケ多目的ダム事業における生活再建プログラムについて

波多江：

JBICの環境ミッションがサンロケダム現地調査を今年1月に行っており、その報告を受け取った。その報告によると、新しい生活再建プログラムが検討されており、また個別の生活再建プログラムの成果が現れているとのことだ。しかし、我々はこのプログラムは全く不十分であると考えている。まずその実効性について疑問がある。成果が挙げたとされるが、以前の生活水準、プログラム後の水準をどのように把握し、どのようにプログラムをJBICが評価しているのかが明らかでなく、それは大きな問題である。また、3月に私が現地に赴いた際には事業者による再定住地の社会経済調査が行われたことを事業者との会合で知った。その調査によると、カマンガアン再定住地の70～80%の住民が貧困ラインを下回る生活水準にある。財務省にもこの調査結果を入手していただき、その上でプログラムの評価をしていただきたい。

今回は、ステークホルダーつまりプログラム対象者の範囲の問題に焦点をしばって質問させていただきたい。検討されているという新たな生活再建プログラムの対象者の範囲が、再定住地の住民、事業者が作成した砂金採取者リストの319名、その他補償支払い対象者のみで大変狭い。一方で住民からは砂金採取に対する補償が継続的に要求されており、それは3000名を超えていると言われている。このように事業開始当初は影響者の対象が小さく見積もられ、その後事業の進展とともにそれが拡大するというのは、サンロケダムに限らず多く見られる傾向である。今のプロジェクトの対象者はどのような判断基準をもって選ばれたのかを明らかにしていただきたい。我々の過去の経験を考慮すれば、砂金採取者が参加し、その選定基準や方法そしてその過程を決定すべきだと考えている。以上についての財務省のお考えをお聞かせいただきたい。

MOF 升平：

まず、生計支援プロジェクトのステークホルダーの範囲が狭いのではないかという質問からお答えしたい。生計支援プロジェクト対象者の選定基準は世銀ガイドラインの考え方にに基づき、プロジェクトによって影響を受ける住民かどうかというものであり、その選定はフィリピン電力公社(NPC)によると聞いている。プロジェクトによって影響を最も受ける再定住地に集団移転した者はもちろんのこと、移転等を伴わないものの間接的に影響を受ける砂金採集者についてもNPCが実施した調査に基づいて319名が対象者として認定されている。さらに現在、プログラムの対象となっていない地域住民に対しても生計支援プロジェクトの門戸は開かれており、現段階で対象者と認定されていない砂金採集者やその他住民でも、バランガイ・キャプテン等の第三者による証明等によりプロジェクトの影響を受けていることを明らかにで

きる場合には、対象者として認定される。また、この選定基準について不明確であるのご意見があったが、選定基準はプロジェクトによって影響を受ける住民、と明確なものであり、その旨事業者から地域住民には説明済みであって、選定基準について十分に理解をいただいていると聞いている。2001 年に行われた事業者と地域住民の協議会で、プロジェクトによって影響を受ける住民であることが明らかになれば、新たに生計支援プロジェクトの対象となりうる旨を説明済みであり、さらにラジオ等での広報によっても、住民に周知されている。

波多江：

ステークホルダーが小さく見積もられているということに関してはどうお考えか？

MOF 升平：

ステークホルダーに関しては、小さく見積もられているわけではない。事業者によればプロジェクトによって影響を受けるとされる住民は約1800世帯とも推定され、かかる住民はプログラムの対象者となり得ると聞いている。

波多江：

質問の意図は現時点でのステークホルダーの範囲ではない。サンロケダム計画が始まった当初において再定住者が317世帯であったのに対し、現在それが780世帯に増加している。またかつて砂金採取者に対しては生活再建プログラムが適用されないとされていた。しかし住民の要請により、その補償が確保されていた経緯がある。計画を始めた際のステークホルダーの範囲設定に対してどのようにお考えかお聞きしたい。

MOF 升平：

事業着工後に詳細調査を行なった結果、計画段階での調査に比べ移転世帯数及び用地取得世帯数が増加しているのは事実と聞いている。しかしこれは、住民の声を無視してきたからではなく、詳細な調査を行った結果によるものであり、むしろ事業者が生計支援プログラムの受益者を広くみようとしているために数が増えたと聞いている。また事業者も何も対応していないというのではなく、NGO 等の声に鑑み、事業者は被影響住民を最小限に抑えるべくコンクリートの骨材採集地の見直しを行った結果、収用の必要がなくなった場所もあったのだが、地域住民から補償金の支払を期待しての収用の要請を受け、再度収用すべく対応している事例もあるときいているところ、参考までに御紹介する。

波多江：

最後におっしゃられた事例については、その収用地の灌漑施設にサンロケダムの建設が開始されて以来、水がこなくなっていた状態であった。これを補償するのは当然であろう。生活再建プロジェクトの門戸が閉ざされていないというのは真実であると思う。砂金採取者が実際にSRPC（サンロケパワー）社の交渉に出向いていると聞いている。しかしその交渉の内容については、サンロケパワー社にたまたま我々が居合わせた際知った事例が一つある。約束を取り付けて出向いたのにも関わらず約束していた交渉担当者に1時間待たされた挙句、総勢20名ほどの女性が1時間かけて来ていたが交渉にはリーダーのみが参加できたようだ。継続的な交渉については合意があったが、ミスコミュニケーションがあるのは否めない。またバランガイ・キャプテンや町長による砂金採取者の証明について、住民は非常に不安を感じている。3月25日に地域住民が明らかにしたかったのは、どのように彼らが砂金採取者であると認定していくのかその過程についてである。例えば、税金の支払い状況が影響するようであれば、ステークホルダーの認定を待つ3000名の砂金採取者ほとんどが認定されないのではないかという懸念が強くある。引き続きこの点に関して注目していただきたい。

MOF 升平：

話し合いにおけるミスコミュニケーションがあったことについては、JBIC を通じて事業者側に伝えることとしたい。

2-8 サハリン石油・天然ガス開発について

神崎：

この議題に関しては、これまで何度も取り上げてきたので前提となる話は省略させていただきたい。EBRDやJBICが検討を開始しているサハリン II 石油・天然ガス開発融資について、様々なステークホルダーから懸念の声が挙がっている。この現状を受けて質問させていただきたい。

昨年6月に融資の要請を受けてから現在までに、報告された情報の蓄積があると推察するが、NGOが問い合わせてもそれが明らかにされない状況である。この場をお借りして、両行がその後対応されているのか、またサハリンエナジー社からどのような報告を受けているのかについて、財務省が把握している範囲で教えていただきたい。また、当初サハリンエナジー社が補遺版EIAを昨年12月に提出するとされ、問い合わせたところ EBRD やJBICとの共同で行っており公開は3月頃であろうとの返答があった。しかし未だ公開されていない。補遺版EIAはいつどのような形で公開されるのか確認したい。

補遺版EIAは様々な情報が記載され環境社会配慮を考える上でとても重要な資料となると考えている。JBIC の新ガイドラインによれば、環境社会配慮文書は入手した時点で、入手状況をウェブ上で公開することになっている。よって補遺版EIAも当然のことながらこれに沿ってその入手状況が公開されるものと認識しているが、財務省のお考えをお聞かせ願いたい。

EBRD のガイドラインによれば、民間セクター案件に関するパブリック・コメント期間が少なくとも60日と定められている。EBRDがEIAとして公表するだろうものは環境審査が一年以上行われてきた結果であって、それを外部のステークホルダーに60日以内でコメントを求めるのは非現実的である。可能な限りこのパブリック・コメントは期間を長く設けていただきたい。財務省のお考えをお聞かせ願いたい。

最後の質問となるが、このサハリン II の開発がロシアの環境法違反に該当するのではないかと、複数のNGOが訴訟を起している。この訴訟はまだ審議が始まっていないが、裁判の被告であるロシア政府が違法性のある事業を承認していることが問題視されている。同様に違法性のある事業について公的資金を利用した融資の検討についても疑問が残る。融資検討の中断は考えられないのか、お尋ねしたい。

MOF 水野：

EBRDはNGOから提供された情報も参考にしながら、サハリン・エナジー社と環境・社会面での協議を進めている。また可能な範囲で、NGOにも回答を行うようサハリン・エナジー社に促していると聞いている。また、前回の繰り返しになるが、環境への対応を含めた融資内容に関するEBRDと借り手側との交渉は現在進行中のプロセスであり、我々としてはその結果を待っているという状況である。融資条件の決定に関わる事項についての交渉の具体的なやり取りについては、借り手貸し手とも公開することが困難なことはご理解いただきたい。

MOF 品川：

JBIC についても同様であり外部に公表するまで至らない状況であると認識している。

MOF 水野：

補遺版EIAについて、当初の公開予定よりも時間が掛かっているというご指摘があったが、これについてはサハリン・エナジー社において引き続き検討中であると聞いている、なお、補遺版EIAの内容や公開の時期については承知していない。

MOF 品川：

EBRDと同様で、公開できる時期や内容についてはまだお答えできる状況でない。補遺版EIAの公開についてだが、サハリンエナジー社が補遺版EIAを公開することは聞いている。しかしJBICが当初のEIAと同様に公開するかどうかは、JBICに直接問い合わせいただくのが良いと考えている。

MOF 水野：

次に、パブリック・コメントの期間についてだが、本案件についてのパブリック・コンサルテーションが充実したものとなることが重要であることには同意する。原則として60日であるパブリック・コメントの期間については、今後公開される補遺版EIAを検討した後、様々なステークホルダーの意見も踏まえながら、検討してまいりたい。

MOF 品川：

裁判についての質問にお答えしたい。JBICを通して事実関係の確認作業を行っているが、未だ事実関係を確認できていない。したがって、コメントは差し控えさせていただきたい。

神崎：

時間もないので、議論は避けたいと思うが大変重要だと考えているJBICの新ガイドラインについて一言申し上げたい。融資審査の際、補遺版EIAが考慮されないということはあり得ないと考えてよいか？

MOF 品川：

考慮されないということはない。

神崎：

そうであれば、このEIAは融資を決定する上で大変重要な社会環境配慮に関する文書に該当する。NGOとしては、JBICがどのようにEIAを扱うかというのはさながらのこと、財務省がどのようにお考えか、この重要な社会環境配慮の文書は公開されるべきとお考えか否かについて確認させていただきたい。

MOF 品川：

少し質問を誤解していたかもしれないが、本件の補遺版EIAが広く一般に対して公開することは予定されている。その上でJBICが主体となって公開するかどうかについてはまだ決定されていない状況である。従って、その有無に関しては直接JBICに問い合わせされた方が良いと申し上げた。この質問の本質を考えると、仮にサハリンエナジー社が補遺版EIAを公開しない場合にJBICがそれを公開するのかわからないかと問いただされたのであれば、意味があると思う。しかし、サハリンエナジー社はそれを世界に広く公開する予定であり、その上でJBICからも公開するかどうかについては、どちらかというと事務的な判断によるのではないだろうか。

神崎：

品川さんの言うことは良く分かる。サハリンエナジー社もEIAを公開するだろう。しかし、JBICがガイドラインを遵守するという精神の中で、他機関が公開しているから公開の必要はないと判断するのではなく、JBICとして公開すべきだと考

えている。これについてはご理解がいただけると認識している。

記録: 吉濱