

## 第 27 回 MOF・NGO 定期協議議事録

日時：2004 年 10 月 25 日（月）15:00-18:00

場所：財務省中 422 会議室

NGO からの討議議題

- 1．IFC のセーフガード政策・情報公開政策の改定について
- 2．MIGA の制度改革について
- 3．ADB のインスペクション政策・アカウンタビリティ政策について
  - ・チャシュマ灌漑プロジェクトにおける対応について
  - ・メラムチ給水プロジェクトにおける対応について
  - ・STDP（スリランカ南部交通網プロジェクト）における対応について
- 4．チョンクニアス環境改善プロジェクト（カンボジア・トンレサップ湖港湾施設建設）における ADB の対応について
- 5．ナムトゥン 2 ダムプロジェクトにおける世界銀行の対応について
- 6．ラムタコン揚水式発電所建設事業のフォローアップに関する世界銀行と JBIC の責任について
- 7．JBIC のプロジェクトモニタリング体制について
  - ・サンロケ多目的プロジェクトにおける対応について
  - ・STDP（スリランカ南部交通網プロジェクト）における対応について

出席者：（敬称略、順不同）

### 【財務省国際局】

開発機関課：木原（隆）課長、水野補佐、木原（大）補佐、日向補佐、渡辺総括係長、平良第 1 係長、味園第 2 係長、宮田第 5 係長、松浦総括係員

参事官室：稲本総括補佐、宮崎補佐、中野補佐、前田地域第 4 係長、牧野地域第 3 係長

開発政策課：佐藤補佐

### 【NGO】

後藤、鬼塚、大澤、東、松本、福田（以上メコン・ウォッチ）、神崎、波多江、清水、村上、加藤（以上 FoE Japan）、森田（エクアドルの子供のための友人の会（SANE））、鈴木（チェチェンの子供を支援する会）、石田、田辺、戸丸、石塚（以上 JACSES）

---

### 1. IFC のセーフガード政策・情報公開政策の改定について

田辺：

8 月に両政策の枠組みを示したコンサルテーションドラフトが出され、コンサルテーションとステークホルダーミーティングが始まった。IFC では、2 月頃に理事会決定をして、7 月には施行という方向で進められている。しかし、このドラフトの中身が非常に曖昧であること、コンサルテーションとステークホルダーミーティングのプロセスに問題があることから、各国の NGO が問題点を指摘している。先

日のリオデジャネイロでのコンサルテーション、ワシントンでのステークホルダーミーティングでも多くの NGO がボイコットしている。本日東京で開かれているステークホルダーミーティングでもここに出席しているメコン・ウォッチ、FoE Japan、JACSES がボイコットを表明するプレスリリースを出した。20 日、個別に木原課長と水野補佐と会談を持たせていただいて、プロセスにどのような問題点があるかを議論したので、本日はドラフトの中身に関して議論できればと思っている。

神崎：

セーフガード政策のコンサルテーションドラフトの中身について一点一点議論できる段階でもないと思うので、今懸念されている大きな問題点について財務省のお考えをお聞きできればと思っている。資料に「IFC のセーフガード政策・問題点の例」とあるが、要はそれまで 10 あったセーフガードポリシーを一つにまとめる段階で、いろいろと弱まっている点がある。例えば、被影響住民の生活水準の改善や回復といった点や、移転の独立モニタリングが抜けている点、また WHO の基準について今まで入っていたものが何の説明も無く抜けている、などの点だ。

これまでのセーフガード政策より弱まっているのではないかという懸念は NGO からだけではなく、9 月の中旬に IFC が Equator's Principle の署名銀行（15 行が参加）と話し合いを持った際に、民間銀行側からもこの基準があまりにもあいまいで、これを実施するのが難しいのではないかという懸念が出されている。また、世界銀行内の ESSD からあまりにもドラフトが曖昧ではないかという懸念が出されている。

今日お聞きしたい点は、これまでセーフガード政策は一つ一つの政策についてより細かい基準を目指して議論を積み重ねていったものだが、ドラフトはそれを一気に崩してしまった感がある。どう考えてもドラフトからはおおまかな手続きにしか見えない。そもそも今まで話をしてきた基準とこのコンサルテーションドラフトが違うもののような気がする。このような改定のあり方とドラフトそのものの問題について財務省の見解をお聞きしたい。

2 点目は、コンサルテーションドラフトのあらゆるところに「as appropriate」や「where feasible」といった文言があり、全体的にこのドラフトをあいまいなものにしている。遵守しなければいけない事業者がどれだけ厳密に遵守しなければいけないのかを理解し、実際にどのように実施するのかという点が危惧されている。IFC が遵守を審査する段階でも、IFC の審査指標や責任が書かれていないので、厳密に審査を行えるか疑問に思うが、財務省のお考えをお聞きしたい。

田辺：

情報公開政策について、1 点目は原則に関してである。現在の IFC の情報公開政策は世界銀行や ADB と同様「presumption in favor of disclosure」の原則が掲げられており、公開できない制約として「Constraints」という形で具体的に述べられている。前回の協議会において財務省の水野さんから「特に原則には変更がないと IFC は回答している」という発言があったが、8 月のドラフトが出た段階ではこのような原則が明記されていない。もし原則に変更がないのならば、方向性を示すべき政策文書としてその体をなしていないと考える。もし原則を変更したのであれば、矛盾が生じていると思うが財務省はどうお考えか。

2 点目に関して、ドラフトの中でいくつかの文書に関して公開するかどうかは述べられているが、基本的なプロジェクトサイクルにおいて、どのように文書を作成し、どのように管理されているのか、全く明らかになっていない。例えば理事会で承認される際に Appraisal Document のようなものが出されると思うが、存在すら記載されていない。ADB の情報公開政策においてもこの点については前回議論したと思うが、ADB はその後 11 月に予定されている第 2 次ドラフトにおいて基本的なドキュメントのリストを出すと約束している。やはり IFC においても基本的な文書リストを出すべきなのではないかと考えるが、財務省はどうお考えか。

3 点目に、公開される文書の公開基準について、その中でも IFC の公開基準は他の MDB に比べて低いのではと考える。例えば、ADB の民間セクター融資ではカテゴリ A・B において 120 日前に EIA あるいは IEE が出される。また、住民移転計画や先住民計画なども改定中の情報公開政策のドラフトにおいては出すことになっているし、個別のプロジェクトの評価レポートも同様である。しかし IFC は住民移転計画・先住民計画が公開されるかどうかを明らかにしていない。個別プロジェクトごとの評価レポートも公開しないと書かれている。このように同じ MDBs のプライベートセクター融資において環境・社会配慮に関係する文書において非常に大きな差異があるのは問題ではないかと我々は考えるが、財務省はどのようにお考えか。

MOF 水野：

まず、今回の IFC のセーフガード政策の見直しにかかる基本的な考え方を整理すると、IFC の果たすべき役割と IFC から融資・出資を受けるクライアントの果たすべき役割をそれぞれ明確化したいという観点から、IFC の果たすべき役割については「Policy on Social and Environmental Sustainability」で規定し、クライアントの果たすべき役割については大枠を「Performance Standards」という形で規定するという構成になっている。その上で、クライアントの責務に関する詳細な技術的論点については Performance Standards の下に作られる Interpretation Notes あるいは改定される予定の環境・健康・安全ガイドラインにより補完することとされている。この Interpretation Notes のドラフトについてはやや作業が遅れているようだが、11 月上旬に公開して広く皆様の意見を求めたいと聞いている。Interpretation Notes に何が盛り込まれるか、あるいはよりわかりやすい形で入ってくるのか、というところが重要だと思っている。

IFC の果たすべき役割とクライアントが果たすべき役割を分けて規定する方法自体が問題かということ私は必ずしもそうは考えていない。それぞれ何をすべきかというところをわかりやすくすること自体は、セーフガード政策を使いやすくするという意味で評価して良いのではと思っている。ただ皆様も懸念されているように、今のセーフガードポリシーが意味も無く弱められたりすることはあってはいけないと思っている。その意味で Interpretation Notes は非常に重要だと思っている。今後ドラフトが出されると思うので、皆様方から IFC 宛に建設的なコメントを頂きたい。今までは、様々なペーパーに規定が分かれており、ややわかりにくいところがあったと思うので、それらをまとめて IFC から融資を受ける時には環境社会配慮について何を満たさなければいけないのか、というのが明らかになるということ自体は良いと思う。

また、IFC のプロジェクトと一口にいても、そのクライアントには多国籍企業から中堅企業まで様々である。そのため、画一的な規定を設けるよりは、むしろ柔軟、適切に対応することが求められている。Performance Standards についてだが、これを満たさない限りでは IFC はプロジェクトに参加しない、というように明記し義務付けている。「Where appropriate」でいいのか悪いのかということについても皆様にはご意見があると思うので、是非伺いたいと思っている。

情報公開政策については、今出されているのはコンセプトペーパーであり、その一言一句がそのまま政策となるわけではない。IFC、クライアントは何を公開して何を公開しないべきか、というプレイヤーごとの責務を明らかにしていくことが趣旨である。ドラフトはいつ出るのかという点については、IFC から聞いているところでは 11 月に改訂版を出したいとのことであった。Presumption in favor of disclosure の原則については、再度事務局に聞いたところ、当然維持されるものという回答があった。できるものは開示するという原則には変わりないということなので、前回の発言とは矛盾しないと認識している。

質問の 4 について、IFC が今回行おうとしているのは、文章のタイプによって公開、非公開を決定しようとする、ということではなく、むしろ情報の性格に応じて公開の適否を決定していきたいということである。こうした観点からは、文章の種類をリスト化するという行為はあまり意味をなさない。どういうタイプの情報が公表されてどういうタイプが非公開となり、またその適否という事は、今後の検討課題であるが、今のコンセプトペーパーで判断するのは困難である。来月出てくるドラフトを見て我々としても検討したいと思っている。皆様もそれを見て検討していただければと思う。

質問 5 について、一般論でいうと、当然環境社会配慮に関する文書については各機関の業務の性格を踏まえながらできるだけ高い公開基準を feasible などところで採用するのが望ましい。一方でご指摘いただいた点について現時点での IFC の考え方を紹介すると、SEA の公開期間をさらに延ばすことについては IFC は様々な種類の民間セクタープロジェクトを行っており、その多様性を考えると採用する事は難しいとしている。ただし、ペーパーの中にあったように SEA 等についてはクライアントあるいは IFC によってできるだけ早期に公開することを考えている。例えば、スポンサー・クライアントにおいてはある程度まとまった状態（ペーパーでは comprehensive form とある）になった時点で IFC が審査する前でも公開すると書いてある。また、IFC では当該プロジェクトに参加する可能性が高まった時点（ペーパーでは it is likely to proceed）でもらった SEA を IFC のルートを通じて公表するということにしたいとしている。実態としては早くに公表されるものも増えると思う。住民移転計画・先住民計画についてはセーフガード政策と情報公開政策が同時に改訂されているのでわかりにくいところもあるが、これらについては Performance Standards の一環として Action Plan を作り、そこに盛り込まれその文脈で公開されるというように理解している。

個別のプロジェクトごとの評価レポートが公開されないということについて、いろいろな考え方があると思うが、IFC は個別プロジェクトの開発効果にかかる評価は、そのプロジェクトの Financial economic results にも大きく影響されると考えている。これらはやはりクライアントの機密情報にかかる場合が多いのではないかとしている。そうするとそれを公開することによってクライアントの競争上の地位を損ねる恐れが高いとしている。IFC としても、いい案があれば検討したいと考えているが、現実的に個

別プロジェクトの個別の評価を出すのは難しいと考えているようである。その代わり毎年ポートフォリオ全体の開発効果の結果を報告することを検討している

神崎：

先ほどの Interpretation Notes が出なければ議論できないということは NGO の 9 月のレターにも盛り込まれていた点である。あまりにもコンセプトペーパー自体が曖昧であるし、Interpretation Notes と一体のものであれば同時に出して協議にかけべきではないかという議論はあった。けれども一部の情報によると Interpretation Notes というものはドラフトの中身が決まって初めて決められるものだからすぐには出せない、とも聞いており、今二つのドキュメントの位置づけがこれまで私が理解していたものと違う。

MOF 水野：

Interpretation Notes というのは解釈ノートである。私の理解だが、これは日本の役所でいうガイドライン的な位置づけで随時アップデートしていくもの。つまり Interpretation Notes については随時コメントを受け付けてアップデートしていく仕掛けになっているようだ。大枠は Performance Standards で決めていく。

クライアントが Performance Standards を見て自分たちのプロジェクトの状況を調べ、次に Interpretation Notes を見て IFC と相談し、影響があるかみていくことになる。両方揃わないと議論のしようがないという考え方もあるし、片方ずつで話せるという考え方もある。

石田：

Interpretation Notes のドラフトはいつできるのか。

MOF 水野：

11 月の初頭にはできると聞いている。

石田：

全体の終了時期はいつか。

MOF 水野：

終了ということはない。もちろん一度はパブリック・コメントにかけて、そのあとも随時 Performance Standards や IFC の責務を規定したポリシーをもとに随時改定していく。Interpretation Notes を決める。その後も状況の変化などに合わせてまた追加するようなことができるような形になるらしい。

田辺：

3 点ある。1 点目は Interpretation Notes が出せないと議論ができないのではないかと、という意見もあるということだが、これについて資料の IFC のセーフガードの問題点の 2 番に影響住民・現地住民についての例で今のスタンダードが何が不足しているかということを書いている。例えばドラフトでは、被影響住民が移転したときに、その生活水準を確保することを要求していない。このことは JBIC のガイ

ドラインの時も議論したと思うが、基本的な重要な原則だと思う。こういった原則が書かれていないということで議論するのはそもそも難しい。

二点目は、先ほど Interpretation Notes が重要であるのでそちらを見て欲しいとおっしゃられたが、4つのコンサルテーションのうち二つはすでにこれが出されていない状態で行われようとしている。そうすると先の二つのコンサルテーションの位置づけが大きく変わるのではないか。Interpretation Notes が 11 月に出された後、パブリック・コメントを受ける期間は実質 40 日ぐらいしかない。IFC は Performance Standard を 8 月に出したので 12 月の中頃まで 90 日ぐらいあるではないかということを行っているが、11 月からは 40 日ぐらいしかなく、実質的な議論は不可能である。これはさきほどの情報公開政策と同じで、原則がでていないが 11 月ごろに次のドラフトに出されるからそこで議論していけばよいということだが、今後のコンサルテーション 2 つと比べて今までは何だったのかという話になる。これまで情報が細かく出されていない段階でコンサルテーションがすでに始められているという現状に問題があるのではないか。

3 点目は、質問 5 の個別プロジェクトごとの評価レポートについて。まさに IFC に問われているのがプロジェクトごとに貧困削減や持続可能な開発に寄与しているかどうかである。これが個別ごとに出ず、大枠で出るということだが、どのようにして貧困削減・持続可能な開発に寄与しているということをステークホルダーが理解する事ができるのか。これはきちんと個別ごとに出されるべきだと思うがいかがか。

MOF 水野：

最後の点について。そこは IFC の事務局も悩みがあると思う。IFC も融資機関なので、個別でスポンサーのビジネス上の機密情報を出すわけには行かない。そういうところを全て捨象したところで個別で出すことにどれだけの意味があるのか、というのが IFC の考え方である。それなら全体で指標を使って開発効果を示したいというのが IFC の立場である。個別プロジェクトに関して貧困削減に寄与しているか評価したいが、一方でプロジェクトの実施主体との関係は無視はできない。

コンサルテーションが無意味なものになるか、ということについては私はそう思わない。今のセーフガード政策には書いてあるが、新しい政策には入るのか入らないのかわからないという懸念があることは、今の時点で言うていくことができる。

移転住民の生活水準についても懸念があるというならこういった問題点があるということは IFC の事務局に伝えたい。また、IFC は、今回のセーフガード政策の改定作業だけをもって原則が抜け落ちる事はないといっている。

村上：

Interpretation Notes のコンサルテーション期間が 40 日ぐらいしかないということだが、なぜ IFC はそのように急がなくてはいけないのか。時間をかけて作り上げるべきものではないか？

MOF 水野：

コンサルテーション期間をなぜ 40 日としたのかという理由は承知していない。

## 2.MIGAの制度改革について

石田：

9 月 24 日付で 42 カ国 90 団体の NGO が多数国間投資保証機関（MIGA）に対して組織改革を求める賛同レターを提出した。この中で特に、一点目として世界銀行グループとして貧困削減を組織的課題としている一方で、MIGA がリスク保証をしているのは中所得国であって、貧困削減への効果が疑問であること、二点目として情報公開政策、環境・社会配慮政策が他の機関に比べて低くなっていること、三点目として、独立評価局からも自身の基準に即していないとの評価が出されていること、があげられている。これまで MIGA の問題について定期協議で取り上げていないが、歴代の長官が日本人で、日本の影響力も大きいと、日本からの働きかけを強くして頂きたい。また、この件に関する財務省の見解をお聞きたい。

参考資料として、本日賛同レターのポイントを要約したものを配布した。情報公開に関してカテゴリー A のものにつき、ウェブサイトに掲載している情報量が非常に少ない。また、環境影響評価の入手状況も書かれていない。また、カテゴリー B に関しても環境影響評価が公開されていない。評価局（OEU）のレポートによれば、審査体制が不十分で非自発的移住や先住民族政策に対する政策の適用が成されていないのではないかと指摘されている。

MOF 水野：

先週の月曜日付けで MIGA から返答が出されて、かなりの問題点がこの返答でカバーされていると思う。日本政府は基本的に MIGA マネジメントの考え方を支持していきたいと考えている。具体的にどう改善するのかは、我々も見ていきたいというのが基本的な立場である。

返答レターの概要を簡単に述べたい。まず、これからの MIGA の活動はフロンティアマーケット、つまりアフリカなど高いリスクの低所得国での活動を重要ではないかという認識を示している。それ以外でも南南投資や中小企業のインフラ投資において貢献ができるのではないかと考えているとのこと。

二点目は、ポートフォリオバランスについては MIGA ポートフォリオの 45% が、低所得向けとなっている。スポンサーの構成は確かに OECD 諸国の投資家を中心を占めていることは事実であるが、近年は南南投資の促進に向けてかなりの努力をしている。今後については雇用促進、地域での収入増加、貧困削減に好影響を与えることを全てのプロジェクトで確保していきたいとの姿勢を示している。

情報公開政策については、IFC の情報公開政策、セーフガード政策の理事会承認 12 ヶ月以内にレビューを完了することを約束している。またウェブサイトについては情報量を豊富にすべく、現在改定を行っている。

それから、環境社会基準から開発効果については、OEU の報告によって示された懸念を共有している。今後、MIGA プロジェクトの開発効果にかかる分析強化に取り組むとともに、環境社会配慮政策について

は IFC の政策と調和したものになるようレビューを実施することにコミットしていく。ただし、MIGA は IFC と異なり、投融資を自ら行うのではなく、保証を行っている機関である。プロジェクトが仕上がった段階になって、やはりポリティカルリスクがあるということで MIGA の保証を求めるケースも多い。そのため、プロジェクトデザインの関与が若干遅くなり、初期段階から関与するわけではないことに留意する必要がある、と返信レターの中で言及している。繰り返すと、我々としてはそういった改革への取り組みを方向性としては支持していくとともに、今後よく見守っていきたい。

石田：

このレターを読んで、ポジティブに受け止めていることに好感を持っている。特に、環境社会配慮政策について IFC の政策改定が終わったら 12 ヶ月後に見直しをするというかなり具体的なことが書かれている。逆に、IFC のセーフガード政策がどのようになるかということが MIGA の政策にも影響してくるので、大変重要だという認識を持った。

MOF 水野：

それはこちらにも影響すると認識している。

石田：

WEB サイトが改定される件については、具体的な方向が書かれていない。自分が WEB サイトを見たところでは、通常は過去のプロジェクトのリストや表があるが、MIGA にはレポート形式で過去にどういう案件があったかという内容が叙述的に書かれているだけという、大変お粗末な状況である。そのため、国際 NGO でも短期的に果たされるべき要求として改善を求めている。プロジェクトの情報が入手できなくては、MIGA が実際に何を行っているのかわからない。NGO の間では大きな疑問を持たれているので、ぜひ改善していただきたい。環境社会配慮基準に関しても、投資家に対して環境社会配慮政策の一覧すら配布していないという OEU の評価があった。やはり、そういった努力はしてほしい。

### **3.ADBのインスペクション政策・アカウンタビリティ政策について**

田辺：

昨年、ADB のインスペクション政策がレビューされ、アカウンタビリティ・メカニズムという新しい制度に移行した。旧インスペクション・パネルに提訴されていたチャシュマ灌漑プロジェクトについては、最終的に理事会の決議が終了した段階である。新しいアカウンタビリティ・メカニズムでは、既に 3 件が提訴されている。この中で様々な政策的な問題がすでに起こっている。今回はチャシュマ灌漑プロジェクトとネパールのメラムチ給水プロジェクト、スリランカの STDP の 3 つのケースについて議論していきたい。

#### **事例 1：チャシュマ灌漑プロジェクトにおける対応について**

まず、今年 6 月に、6 つの政策違反を指摘したパネルのレポートが理事会インスペクション委員会(BIC)に提出された。その後、BIC が検討して勧告を理事会に提出した。勧告の中身は、パネルの勧告を実施することと、今後のモニタリングは CRP が行うというものである。ADB 理事会は、最終的に 8 月 20 日に

この勧告を承認した。我々は、パネルの指摘した政策違反を ADB の理事会において理事会自身が明確にすべきだということを、事前から財務省や ADB に要求してきた。まずは、8 月の理事会で、日本理事がどのような発言をしたか、お聞きしたい。特に、政策違反を明確化したか否かという点について明らかにしてほしい。

2 つめの質問について、この問題は、サムットプラカンの事例を考えるとわかりやすい。サムットプラカンの追加融資に際して、環境社会配慮の審査は必要ないと事務局が主張していたが、パネルは必要である、これは政策違反であるということを指摘した。今回のチャシュマにおいても、同様に追加融資に際して ADB 事務局は環境社会配慮の審査は必要ないと主張していたが、再びパネルから審査は必要であり政策違反であると指摘されている。これは ADB の組織としての条文解釈の一貫性に非常に問題があるのではないかと。また、このような事態が繰り返されるならば、ADB が組織として政策をどう解釈していくのかということに非常に問題があると思うが、財務省の見解を伺いたい。

MOF 日向：

1 点目について、8 月 20 日の理事会において、日本としてはインスペクション・パネルの提言事項を全面的に受け入れたインスペクション委員会の勧告を支持するとともに、これらの提言事項に対してマネジメントが今後とも誠実に対応することを要請している。また、インスペクション委員会が勧告し、理事会が承認した救済措置の実施状況について、CRP がモニタリングを行っていくということも含まれている。このモニタリング手法は、インスペクション制度の改定の際に NGO の方をはじめとして、強い要望があったことで、新アカウンタビリティ・メカニズムの中に取り入れたものと理解しているが、進捗状況がしっかり把握できるような事前準備をしてほしい、十分な準備をする必要があるということを発言した。

政策違反については、総論的には、パネルの指摘が正しいと思われるもの、形式的には違反と見られないうが実質的に問題を有するものが含まれている旨主張した。具体的には、投融資における政策手続き違反の有無については、当時の担当スタッフのプロフェッショナル的判断に基づいて融資の手続きが進められていたとマネジメントは主張している。実際には、プロジェクトが進行するにつれて住民移転の必要性が発生するなど、結果的にはプロフェッショナル的な判断が甘かったことは否めない。ただし、判断が甘かったからといって直ちに違反だったと断定するのは困難であるかもしれない。ただ、ADB として今後十分注意すべきことであり、業務の質の向上を図るためにもこうした事実があったことは真摯に受け止めていただきたいと主張した。

また、追加融資の際、当初融資の際には予見できなかった洪水発生リスクによる住民移転の必要性を新たに認識していたにもかかわらず対応が遅れたとすれば、ADB としての不作為があったとの批判は免れないという考えられ、そういう意味で本件にかかるコスト評価による追加融資の政策手続きについて、すべての再審査が求められるというインスペクション委員会が以前のレポートで触れられている見解を留意すると主張した。

2 点目の条文解釈の一貫性について、今の ADB の中で、パネルの見解が組織として統一見解となっているのか、我々にもよく分からないところである。サムットプラカンのインスペクション理事会の時に

も同じような問題があって、その時の NGO と財務省との協議会でも議論された。理事会の議論の経過について個別国が何を言ったかということは相手国との関係もあって言うことができないが、我が国のように手続きの違反があると発言した国もあれば、パネルの認定には同意できないという発言をした国もあった。様々な議論が出た中で、大切なのは問題解決に向けて前進していくということで、これはどこの国の理事も同様に考えていたはずだ。パネルの勧告を早急に具現化していき、実施することが重要との認識の発言が多かったようだ。

何れにしろ、我々としてはサムットプラカンの教訓もあり、政策違反について曖昧な形で処理されるべきではないという対応はしたのだが、結果的にはそうした問題意識が多くの人に理解されずに終わってしまい、大変残念なことである。日本としては、プロジェクトが適正に実施される事が一番なので、本来はあってはならないが、こういう場面が再度あれば同様な姿勢で理事会に臨むつもりである。

個人的な意見としては、前回のサムットプラカンの時にもパネルとマネジメントが真っ向から対立したこともあったのだろう。政策違反が一切無かったとは、いずれにしろ断言はできないことから、我々としては事務局はそれを重たく受け止めてもらわなければ困ると思っている。

田辺：

政策遵守を確保するというインスペクション政策の目的を達成するためには、組織的に政策違反の有無を明確化する必要があると考える。

MOF 日向：

今後の案件は新アカウントビリティ・メカニズムに移行されるので、このようなことが再発しないよう期待したい。

## 事例 2：メラムチ給水プロジェクトにおける対応について

田辺：

メラムチ給水プロジェクトは、ネパールの首都カトマンズに水道水を供給するために、北東部のメラムチ川から 26km の導水トンネルを建設し、浄水場建設、水道管建設、水道事業の民間企業への委託を行うプロジェクトであり、ADB と JBIC が融資している。これまで、土地取得に対する事前通知や補償が十分に行われていない等の問題が現地 NGO から指摘されており、5 月にスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）に提訴された。SPF は現地調査を行い 6 月 25 日にレポートを発表した。

この SPF のレポートでは、パラ 25 において、「政策違反の証拠はなかった」と指摘しているが、これは明らかにアカウントビリティ・メカニズム上の権限を越えた判断である。アカウントビリティ・メカニズムは、利害関係者間で問題解決を進めるために SPF が行うコンサルテーション・フェーズと、政策違反の有無を調査するために CRP が実施する遵守レビューフェーズの二つの手続きに分かれている。政策上両者の役割分担は明確に定義されており、R ペーパー、パラグラフ 33 を読めば SPF は政策違反について調査する権限を有していないことは明らかである。SPF が政策違反について言及することは、後の CRP による調査結果との矛盾が生じる可能性をはらんでおり、明らかにその権限を越えている。SPF

と CRP の制度上の役割分担を考えれば、SPF が政策違反の有無について判断を行うことは、その役割を逸脱しており、アカウントビリティー・メカニズムが 2 つのフェーズの間に設けた役割分担をあいまいにし、SPF の本来の役割である問題解決機能を損なう可能性があると考えるが、財務省はどう考えるか？

MOF 日向：

SPF が出張中であり、事務局から明確な返答が得られなかった。もし、本件に係る SPF のレポートの記述が政策違反に関する判断を行うという意図であればこのようなことはあってはならないと考える。

福田：

財務省も SPF が政策違反に関する判断を行うことの問題点を認識しているとのことだったが、2 点ほど指摘させていただきたい。一つは、新しいアカウントビリティー・メカニズムでは、問題解決にあたる SPF と遵守調査を行う CRP を明確に分け、SPF は責任の所在を明らかにするためでなく、あくまで前向きに問題解決を目指そうということで作られた。当事者の合意に基づく問題解決を行おうというときに、政策違反はなかったという形で一方の当事者である ADB 業務担当局を支持するような立場を表明することは、地域住民からの信頼という観点からすると、SPF の問題解決機能を損なうものといえるのではないか。

2 つ目に、CRP の判断との衝突の問題がある。このように明確に役割を分け、CRP には遵守に関する判断をするのにふさわしい人を配置する一方で、SPF は問題解決のために比較的事務局に近い人が雇われており、遵守判断の専門家がいるわけでもない。こうした制度設計の中で、政策遵守に関して SPF と CRP が異なる判断を下すことになる、SPF が行った判断の正当性自体が問われてしまうことになる。こうした事態は元来政策が予定していなかったものだと思う。

### 事例 3：STDP（スリランカ・南部ハイウェイ事業）における対応について

清水：

現在、STDPはアジア開発銀行・アカウントビリティー・メカニズムのSPFによって問題解決が図られている。しかし、このプロセスのSTEP 4において、OM の パラグラフ12で示されている付録 1 に記載されている手続き日数が遵守されなかった。また、メラムチ給水プロジェクトのコンサルテーション・フェーズにおけるSTEP4の段階でのSPFのレポートは、その完成と同時にSPFのホームページ上で公開されたが、STDPの場合、同段階でのSPFのレポートは9月17日に完成したものの、10月9日現在もSPFのホームページで公開されていない。

SPF が STEP4 までに費やした日数は、異議申し立てを受け付けた 6 月 9 日から SPF がレポートを出した 9 月 17 日まで、合計 100 日間であり、付録 1 で規定された 49 日間という日数を大幅に超過している。今年 8 月の前田議員の質問主意書に対する日本政府の答弁はこの期間超過について、付録 1 掲載の日数はあくまで目安であること、パラグラフ 13 が問題解決のための行動を実施する過程で問題解決を促進するために各当事者が必要とする期間については異議申し立て協議手続きの期間に算入しないとしていることを理由に、手続き違反はないとしている。

しかし、これらの解釈は明らかに誤りである。第一に、付録 1 掲載の日数は目安ではない。コンコンサルテーション・フェーズにおける日数制限は、住民が抱える問題の迅速な解決と、きちんと早期に SPF から CRP への移行できるように、住民の利益のために設定されたものであり、住民の同意なしに延長されるべきではない。今回の場合は、住民が明らかに延長に賛成していないのに延長してしまった。パラグラフ 13 に延長理由が明示されている以上、かかる理由のない延長は予定されていないというべきである。この日数が目安に過ぎないとする規定上の根拠はない。パラグラフ 13 に、「約 3 ヶ月」とされているのは、ステップ 7 に必要な期間が不確定だからである。なお、アカウントビリティ・メカニズムの政策形成過程において、SPF と CRP の組織構造に関して、影響住民が選択して提訴することができるメカニズムを提案した NGO 側の主張に対して、財務省は遵守レビューパネル提訴までの日数がそれほど長くないことを理由に事務局案を支持していたことを想起すべきである。

第二に、今回の延長はパラグラフ 13 の延長理由に該当しない。パラグラフ 13 は例外事由として、「the time needed by the parties to facilitate resolution of their problems during the implementation of the course of action」を規定しているが、これは影響住民が行動計画に同意した後の行動計画実施（ステップ 7）について日数制限がない旨を明らかにしたものであり、ステップ 4 における延長理由ではないことは明らかである。

第三に、SPF はレポートの中で、ステップ 4 の遅れの理由として、スリランカ首相下に設置された委員会の審議のほか、ADB 事務局が行っていたセーフガードレビューミッションの結果が未了であったことを挙げているが、前者は 8 月 3 日に中間レポートが出ているので、SPF のレポートが 9 月 17 日に出ていることを考えると、遅れの理由にはなりえない。セーフガードミッションの遅れについても、業務担当局から独立して問題解決にあたりとされている SPF が、業務担当局の活動を理由に手続きを遅らせることは極めて不適切である。

1 番目の質問について、付録 1 の日数を「目安」と捉えた場合、問題となるプロジェクトについて国内での問題解決手続きが平行して実施されていることが多いことを考えると、今後、安易に規定日数を越えてしまう恐れがあり、パラグラフ 13 で述べられている SPF による迅速な問題解決が阻害される恐れがあり、また SRF から CRP への移行の日数を短縮しようとした政策の趣旨を没却することになると考えるが、財務省の見解を伺いたい。

2 番目の質問について、メラムチ給水プロジェクトでは STEP4 の段階で、SPF によるレポートの情報公開がなされた。STDP はいまだにされていない。メラムチ給水プロジェクトと STDP との場合では対応が異なるが、この対応の相違について財務省の見解を伺いたい。また、STDP のレポートはいつ公開されるのか。

MOF 日向：

2 番目の質問からお答えする。先程述べたように SPF が出張中であるため、現時点では対応の違いについては確認が取れなかった。そのうえで、一般論を申しあげると、我々の理解ではココンサルテーション・フェーズのレビュー情報の開示については、理事会のレコメンデーションペーパーのパラ 90 に規定がある。SPF はおそらくこの規定に則って情報公開を行ったものと理解している。これによる

と、 General descriptions about the process can be made public, but substantive details about the discussions will be kept confidential until a final solution is reached と4行目にある。実際にいつ公開されるのかは、我々としても確認がとれず把握していない。

最初の質問について、我々としては、ADB の業務指針の解釈権は ADB 事務局にあると理解している。前田先生からいただいた質問趣意書への答弁書の作成にあたって、ADB 事務局に確認しながら行った。8月3日に中間レポートが出た話は知らないで、逆に伺いたい。本件にかかる住民からの苦情を処理する目的でスリランカの首相が設置した委員会が中間報告書を取りまとめる機関なので、一方の当事者であるスリランカ政府が問題解決を促進するためになんらかのものをまとめていることを同じく問題解決を行うための STDP としてはその結果を待つのは合理的だと思う。現実的にコンサルテーション期間が目安として 49 日という規定が様々に理解されているのが混乱の原因であれば、より明確な規定にする必要があると思われる。根拠ではないが背景として、ADB ではアカウンタビリティー・メカニズムの SPF についてのパンフレットを出している。そこには、49 日という日数が indicative と明記されているので、統一的に運用した方がよいだろう。考え方は理解していただけたかと思う。

清水：

公開の件では、日向氏の引用したものは上から4行目に引用されていた。ここだけ取り上げれば公開しなくても良いと解釈できなくもないが、1行目を読むとできるかぎり公開するべきと意図されており、この時点において断定するのはいかなものか。

MOF 日向：

レポートそのものは、詳細な事項が記されたものなので公開には困難があるかもしれないが、何らかの報告があってもよいというのはおっしゃる通りだと思う。どの程度ならば良いのかについては、少なくとも理事会に対して今のところ何の報告もないのでわからない。

清水：

今まで公開されることによる不利益はあったのか。住民の側から SPF のレポートをコピーさせてもらって見ているが、そのレポートを公開することによって誰がどんな不利益を被るのか全く分からない。何のために非公開にしているのか、財務省はどう理解しているのか。

MOF 日向：

不利益があったかどうかは財務省としても分からない。メラムチのケースとスリランカのケースでどこがどういう風に異なるのか率直に言ってよく分からない。

清水：

私が住民から聞いた情報によると、SPF がレポートを公開しない理由はメディアを気にしているからとのことだった。しかし、今お聞きした話によると、メディアのみならず日本政府にも公開されていないようだ。

福田：

日数について何点か申し上げたい。実質的なものと形式的なものがある。形式論として、OM には首相のイニシアティブなどとは一切書いていない。OM には「各ステップにかかる日数については付録を参照しなさい」という風にしか書かれていない。ADB の正式な手続を定めるべき OM に書かれていないことを持ち出して安易に遅れを正当化するのは大変な問題だ。

MOF 日向：

それが根拠というわけではなく、背景・考え方ということだと理解していただきたい。

福田：

質問状にも書いたが、49 日というのは問題解決というより住民の利益のために設けられているのである。被害が出たとまでは言わないが、今回の SPF の Review and Assessment 報告書にも、住民は遅れによって怒った、"understandably quite upset" と明記してある。SPF から見ても怒って当然という程度の遅れだったわけだ。住民が迅速な問題解決を目指して作られたプロセスであるにもかかわらず、SPF やスリランカ政府の都合で遅れるというのは、当初の意図と逆転してしまっていないか。ましてや、基本的にスリランカ政府はステップ 4 までのプロセスの中心的なアクターではないはずだ。

実際に今回国内の委員会の結論を待ったのだが、首相下の委員会の結論が SPF による報告書の内容に大きく反映されたわけではない。しかも、ステップ 4 の終了時点で出されるレポートの目的は、問題を認識し、行動計画を示すという 2 点である。問題の認識は ADB が独自に行うべきものであり、スリランカ政府の認識とはまったく独立している。双方の認識が一致していなくても問題ない。つまり、このステップは SPF が主体的に活動すべき場面であって、スリランカ政府設置の委員会には左右されないと思う。行動計画の実施については、スリランカ政府の判断が影響を与えることは否めない。しかし、その影響はあくまで行動計画の中に織り込むという形で表れるべきだ。例えば、スリランカ政府設置の委員会の結論が出た後、もう一度具体的な計画を考えるというように。こうすることで 49 日間というのは守れる。SPF が主体的に決められた 49 日で結論を出すことが重要だと思う。

我々の視点からすれば、結論は ADB 内部のみならず現地に実際のインパクトを与える。ADB から独立した調査をする人が来て、どういう問題があるか認識してくれることは、プロジェクトの現場にとって意味のあることだ。逆に、スリランカ政府の立場に左右されるようでは、ADB 自らの認識を示す意義が失われてしまっているとは言えないか。

もう 1 つ伺いたい。遅れの理由として 2 点述べられている。1 つがスリランカ政府の委員会であるが、もう 1 点は ADB 南アジア局が行っていたセーフガードレビューミッションの結果を待っていたことだ。この点に関する財務省の見解をお聞きしたい。

MOF 日向：

1 つめは、委員会の報告書が大した影響を与えなかったというのが事実のようだが、先ほども申し上げたように問題解決促進のために設置された委員会の結論が ADB による問題解決にも重要だという認識から待ったものと考えている。もう 1 点について、個人的な考えでは、レビューミッションの結果を待っていることで日数の遅延が正当化されるかどうかについては疑問を持っている。こういった事項まで遅

延理由に算入できるのはやや疑問という指摘の通りだ。ただ、これも先ほど申し上げたように事務局としての見解を聞いていないので、財務省としての判断を下すタイミングではない。

福田：

そもそも、アカウントビリティー・メカニズムは住民にとって現地政府に訴えても状況が改善されない現状において、問題解決のために何ができるかという考えで SPF が創出された。少なくとも、ここには 49 日間でレポートを出すを書いてある。コンサルテーションプロセスを最後の手段として利用しようとしている住民が、SPF の違約行為に直面したときにどのように感じるか、ぜひ考えていただきたい。どこも意見を聞いてくれない、また約束を守ってくれないという状態である。

松本：

制度を作る過程でも、日向氏と相当この点について議論した。我々は、SPF に時間がかかり、コンプライアンスを問いたい人が必ず経由しなければならない制度設計にすることに疑問を投げ、最初から 2 つに分けることを提案した。日向氏は、49 日間で必ず次のステップに進めるのだから大丈夫だと主張したにもかかわらず、実際は 100 日待つことになった。最も不安なのは、それならば政策のなかに「原則として」という文言を取り入れ、意識状態を解消することが問題解決とされてしまうことだ。本来、制度設計に際して望ましくないと主張してきた点なので、制度策定の時の精神に戻って、日向氏のコミットメントを御願いしたい。木原課長にも加わって、しっかり対応していただきたい。

MOF 木原（隆）：

もちろん財務省としても、迅速な解決が図られることが一番望ましい。他方、WTO でも協議を経てから実施するというのがあるが、この場合 SPF が解決手段をまず調査するということで設置されたのだと思う。確かに、不必要な遅延は避けなければいけないけれども、お互いの了解が図れるような場合には SPF はそれを試みる。その意味で、日向もひとつの目安と考えるというふうに言ったのだと理解している。もし、SPF 段階で両者の合意が得られるのであれば、それに越したことはない。アカウントビリティー・メカニズムを作ったわけだが、率直に言って、まだ両者の納得いく問題解決のためにどう運用していけばよいのか手探りの段階である。こうした問題点も、フィードバックして改善していくということだと覆う。

MOF 日向：

アカウントビリティー・メカニズムの今後について、これまでステップ 4 まで進んだ案件はまだ 2 件であり、少なくとも問題が起こったケースばかりではない。今後の状況もよくレビューをしていくことが重要だと思う。いずれにしろ、迅速な問題解決を目指す必要がある。

清水：

今回、住民はいつまで待たされるか分からない不安感のなかで、SPF や ADB に対する不信を深めてしまった。メカニズムそのものも大事だが、SPF が住民としっかりコミュニケーションをとっていくことの必要性を実感した。

MOF 日向：

SPF は、国内の問題はあまり介入してはいけないという原則があるので、催促しにくかった事情があると思う。相手の対応を待つという立場におかれたため、遅延の期限を明言することができなかったのだと想像している。

清水：

住民を放置した理由にはなりえない。

福田：

現在混乱状況にあるけれども、この２点のようにテストされながら制度ができていく側面もあるので、財務省に対して気付いた点があれば、積極的に発言していきたい。今後、CRP についても同様だ。

#### 4. チョンクニラス環境改善プロジェクト（カンボジア・トレンサップ湖港湾施設建設）におけるADBの対応について

後藤：

ADB は、カンボジアのトンレサップ湖沿岸のチョンクニラス地域において、港を建設するために実施可能性調査を行っている。このプロジェクトは雨季の満潮線に沿った港の建設と乾季の干潮線と港を繋ぐ運河の建設と、1000 世帯の住民移転という３つの要素がある。2003 年 11 月に ADB が環境影響評価報告書（EIA）案を出しているが、大きな問題が４点あると認識している。

１点目は EIA 案ではチョンクニラス地域の環境悪化や貧困化の根本的原因が調査されておらず、なぜ港が最適な手段かということが明確に書かれていない。２点目は、チョンクニラス地域における環境のベースラインデータが調査されていないということから、港の影響の予測を困難にしていること。この点については EIA の中に「時間の制約、金銭的、人的制約から調査することができなかった」と書いてある。３点目は、港湾施設ができると、漁業の大規模化がさらに進行することが懸念されるが、そのような影響は調査されておらず、港が建設される地域にしか影響がなく、その影響も大きなものではないと書かれていること。４点目は、地元の住民や NGO が反対の声を上げているにもかかわらず、公聴会に招待されていないこと。このような問題があり、ADB の環境・社会配慮、非自発的住民移転、漁業政策に違反しているのではないかと考えている。

現状のままでは融資審査に入るべきではないと考える。このプロジェクトの本来の目的である環境改善という目的と港の関係性が明確でない現状を考えれば、融資審査の場で、EIA 案を審査することは妥当ではない。なぜ港が必要かということを問い直して、代替案を考えることが必要なのではないかと思うが財務省の考えをお聞きしたい。

MOF 日向：

まず、我々は本プロジェクトに関する情報をあまり持ち合わせていたいため、回答できる範囲が限定されることを理解いただきたい。港湾建設以外の代替案を考えるべきではないかという点について、ADB の返答レターでは港を作らないと浄化されないということは書いてあるが、根本的に港はなくてもいいのかという質問には触れられていないと思う。一方で、様々な懸念があげられていることや、市民の意

見を元に進めていくということが書かれている。本案件は現在、EIA のドラフトが関係者間に回覧されている最中であり、今後融資案件として形成していくまでには PPTA の実施などがあり、動いている状況である。我々はプロジェクトのどの段階で、どのようなことをチェックすべきかという詳細なステップについては把握していない。しかし、少なくとも融資を決定するまでに審査をきちんとやっていくべきだというのはその通りだと思う。プロジェクトで仮に港湾施設を作らない場合、どのような代替案が考えられるのかはわからない。他方、港湾建設によって環境改善に繋がると書いてあるが、なぜそうなるのか因果関係がよくわからない。もし、メコン・ウォッチのほうで代替案があれば、教えてほしい。

後藤：

代替案を考える際に、例えば住民に聞くという手段をとっていない。住民にプロジェクトの説明をする時にはすでに港が建設されることが前提になっている。代替案として ADB は 3 つあげていて、プロジェクトを行わない案、住民移転を行う案、完全な住民移転を行う案がある。2 番目と 3 番目の違いは、2 番目は建設期間中に 730 世帯が動く。3 番目は建設中には完全に移転が完了していることになる。しかし 1 番目の案以外は港を建設するわけで、港がどういう影響をもたらすか、環境改善にどのような手段が必要かといった問いかけを住民にしていない。

MOF 日向：

皆さんが懸念されているように港湾建設が果たして良いのか、というのは一番影響のある問題である。ただ、それ以外に代替案でどのようなことが考えられるのか、私は専門家ではないのでよくわからない。そのあたりは ADB と議論されたのか。

後藤：

代替案を出すべきではないかということについて返答はない。港が必要であるというところから話が始まっているので、それ以前の議論はない。

MOF 日向：

何らかのプロジェクトをやったほうが良いと考えている人は多いのか。

松本：

それは住民の生活排水等がある。そういった現状を調査することにおいては、賛同得る人は多いのではないと思う。そういったステップを踏んで、トンレサップ湖の水質悪化と生活者の状態はどうか、本当に原因はそこにあるのか、他の要因だって考えうるという様々なオプションがあれば良いのだが、今の場合は日向さんも混乱しているように我々も混乱している。「環境改善のために港建設」という飛んだロジックがわからない。ステップはきちんと踏むべきだ。

福田：

港がなければプロジェクトはやらないということを言われた。港以外でどういうことができるかと移転については議論の深まる余地がない。港の建設の提案はかなり前から出されている。最初に出されたのは 98 年に UNDP のレポートの中で提案されている。それを ADB が引き継ぐ形で JSF を使った調査でトンレサップ湖に 2 ヶ所の港建設を行う、という案を正式にフィージビリティスタディーに落とした

のが今回のものである。つまりこのような流れをみると、環境改善は後からつけられたものと思える。現地に何回か行っているが、乾季に水が汚いのは確かであり、それを何らかの方法で改善しなくてはならないと思う。しかしなぜ汚いのかというのは、上流にシュムリアップ市などもあり、生活廃水なのか、養殖なのか、複雑に要因・原因がからみあっている。データも十分に取られていないので、代替案を出すのも難しい。こういった中でなぜ港が選ばれるのか、というのが私たちの納得できないところだ。

MOF 木原（隆）：

現在の PPTA の状況においては、まさにいろんなことを調べるという段階であり、まだコメントを言える状況であると思う。今 EIA を作っているので、どうということが議論されているかということを見ている。コメントを言っていくのが良いと思う。港については、貧困削減というのが前面に出ている。貧困削減のためには何が重要なのか教えて頂きたい。

福田：

貧困削減は港が重要なのではなく、埋立地を作り、水上生活者をそこに住まわせることによって社会サービスが提供できる、というのが ADB のロジックである。完全に港建設とセットになってしまっている。漁業をしている多くの人が水上に移されて、生計手段はどうするのか。社会的インフラを使う為にどういったお金を払わなければならないのか、港は誰が管理するのか。様々な問題がある中で、貧困削減ができるのか懸念される。ADB がいう程楽観的な状況ではない。

## 5.ラオス・ナムトゥン2ダム計画

東：

ナムトゥン2ダムは、東南アジアの内陸国ラオスの中部に計画されている水力発電ダムで、発電される電力1070メガワットのうち95%をタイに輸出することでラオスの外貨獲得を目指すプロジェクトである。しかし、電力を買うことになっているタイでは本当に電力需要があるのかという問題や、もし予定通り売電収入があったとしても、それを貧困削減に使おうとすると財政制度や公共政策、それを適切に運用するためのラオス政府のキャパシティーなどに問題がある。この問題については今までも議論してきたが、財務省側でも真剣に取り組まれていると理解している。今回は、このプロジェクトは、開発プロセスに問題があって世界銀行の融資の対象にすること自体おかしいのではないかという視点で問題提起をしたい。

プロセスの問題として1つ目は、93年から96年にかけてこのプロジェクト地でダムを前提とした大規模な伐採が行われたことである。これはラオスの山岳開発公社が行ったもので、プロジェクトの環境アセスメントはこの大規模な伐採の後に行われている。その中には、過去30年間で森林が劣化しているのでこの地でプロジェクトを実施しても環境への問題は少ないとか、住民の焼畑や居住地の確保といった行動が森林劣化の要因であるということが書いてある。

この地域の住民は森林資源に頼る生活を営んでおり、伐採により生活に大きな打撃を受けている。現在の状況では、住民は生活を回復するためにダムの補償に頼らざるを得ないため、プロジェクトに賛成している。こういった大規模な伐採の経緯を無視して環境アセスメントや住民合意を得るというのはおか

しな話だと思う。

2 つ目は、95 年 11 月に配布した Aide Memoire について。世界銀行の調査団がラオス政府に渡した Aide Memoire の中で、3 ページの上から 2 つ目の段落のパラ 8 に「世界銀行が支援を決定するまでは住民移転をすべきではない」とある。しかし同じ年の年末に伐採を行っていた山岳開発公社が住民移転を行っており、これは Aide Memoire に反していると考えられる。

以上の背景から 1 つ目の質問として、大規模な伐採の後に環境アセスメントや住民移転が行われたプロジェクトに対して世界銀行が融資するのはおかしいと考えているが、このようなプロジェクトに対する世銀の融資に対して財務省はどうお考えか。また、11 月に世界銀行のマネジメントから各国理事ヘナムトゥン 2 に関するテクニカルブリーフィングを行うと知らされているが、このテクニカルブリーフィングが世界銀行の意思決定の中でどういう位置づけにあるのかお聞きしたい。

MOF 木原（大）：

世銀の基本的な考え方としては、融資決定の前に問題があれば、先ず政府に問題解決を働きかけ、政府がそれに対してどのような対応をとるのか、その過程で問題がどのように解決されるのか、総合的に考えながら意思決定をすると理解している。

90 年代半ばに伐採が行われた事、融資決定前に住民移転が行われた事については、伐採に関しては世銀も問題を認識しており、それを受けたラオス政府の対応はどうだったかということを見ながら世銀は検討を行っていくと認識している。テクニカルブリーフィング自体は世銀で通常の意思決定をする前に、関心ある理事に対して情報提供をする機会である。また技術的な問題がある場合は詳細な説明を行う場である。

東：

問題があったプロジェクトに対しては、世銀としてはラオス政府がどういう対応をとったかというのを審査の中で見ていくということだが、審査に入るか入らないかという判断は世界銀行としてはどこでしているのか。また、テクニカルブリーフィングは世界銀行の理事会の意思決定に入る前の説明ということだが、マネジメントとしては審査の段階に入っていると考えているのか。

MOF 木原（大）：

世銀がアプレイザルの判断をどうしているか、というのは、定性的に判断するものであり、例えば数値目標等が満たされれば融資審査に入るということではないと考える。いずれにせよ、decision framework に則って判断していくということ。

東：

テクニカルブリーフィングに関しては、マネジメントから情報提供を受けるということだが、それに向けて私たちはナムトゥン 2 に関する疑問点をまとめた。今日の議論もまとめてお伝えいただければと思う。

松本：

2 つ質問がある。1 点目は、融資に入ったかどうかというのは EIA などの文書が公開された、ということをもって審査に入ったと見てよいのか。融資の審査に入ったというのが外から見てわかるサインは何か教えて欲しい。

2 点目は伐採の事だが、1997 年に世界銀行が International Advisory Group を作って違法伐採の監視に入ったのは事実だと思うが、伐採が始まったのは 93 年の暮れである。この 4 年間に行われた伐採量が莫大な量である。例えば 1994 年にナムトゥン 2 の水没地で認めた伐採量は 55 万立方メートルである。その年のラオス政府の国家林業計画は 28 万立方メートルしか伐採を認めていない。つまり国全体でその年に切る量の倍をたった 1 年でナカイ・ナムトゥンエリアから伐採している。したがって 4 年後に違法伐採の取締りをしたと世界銀行は言うが、その取締りが行われなかった 4 年間の伐採量というのが膨大な量である。しかも現地の環境社会に与えた影響は無視できないどころではなく、メジャーなインパクトであるということを少なくとも考えなくてはならないと私は考えている。

MOF 木原（大）：

1 つ目の質問に関しては、事務局としていつ審査に入ったのかということか。

松本：

例えば JBIC は、実際にいろんな相談を事前に受けているとはいえ、新しいガイドライン上で、審査に必要な文書を入手し、それを公開した段階でアプレイザルに入ったと制度上は定義している。

MOF 木原（大）：

フォーマルな意味で世銀事務局としてどのタイミングで審査に入るのかはわからない。

東：

世界銀行は、プロジェクトの Decision Framework の中であげた 3 つの柱が満たされなければ、プロジェクトの提案を理事会に挙げないとしており、その 3 つ目の柱としてラオスの開発戦略とナムトゥン 2 プロジェクト自体に対する国際的ドナーと市民社会からの幅広い支援を得ることと書いてある。8 月末から 9 月にかけてバンコク、東京、パリ、ワシントン DC で世界銀行がテクニカルワークショップを開催したが、その中では NGO や住民組織からは、プロジェクトに対する懸念や批判が多数を占めていた。このような背景からナムトゥン 2 ダムに対する市民社会の支援というのが現状では得られてないと思うが、財務省はこれに関してどのように認識されているのかお聞きしたい。

MOF 木原（大）：

3 つの柱については、基本的に 3 つ全てが揃うことが必要ということ。一連のワークショップの議論の中身だが、様々な方が参加されていて、NGO だけではなく色々な立場の意見を聞くという場が大切だと思う。我々としては PRSP との関連性をきちんと見ていきたい。

東：

NGO の批判の声が 3 つ目の柱との関係でどう扱われているのかというのを伺いたい。

MOF 木原（大）:

現時点では、より広く合意が得られるよう対応を引き続き行っていくのが良いと思う。その結果としてこういう形になりましたということを世銀事務局が判断することとなると思う。

MOF 木原（隆）:

3 つ目の柱で、国際的なドナー及び市民社会の幅広いサポートと言っているので、それはもちろん進めて欲しい。確か東京で行われたときに NGO から「参加することは我々がサポートすることではない」という話があったが、もちろんそう思う。世銀は、これでサポートを得たということで開いているのではなく、まさに今回の機会で皆さんがどんな問題に対して懸念を持っているのかを聞く機会としたかったのだと認識している。

鬼塚:

ラオスのビエンチャンでのワークショップに行った方から聞いた話だが、プロジェクトの問題点の説明があった時に通訳の機械が参加していた村人へ全く配られていなかったそうだ。だから、現地の人の中にも聞き取れていなかった人もいることを認識して欲しい。

## **6. ラムタコン揚水式発電所建設事業のフォローアップに関する世界銀行とJBICの責任について**

東:

タイのラムタコン揚水式発電所のプロジェクトは、世界銀行と JBIC が融資している揚水式発電所で、貯水池を掘る際に爆破作業が行われ、粉塵が周辺の村に降り注いだ為に住民が健康被害を受けているプロジェクトである。融資した世界銀行や JBIC は環境社会影響までフォローする責任があると考えている。

まず世界銀行の情報公開について、このプロジェクトの世界銀行の実施完了報告書は新しい情報公開政策の 1 日前に融資が終了したので、原則的には公開対象外となっている。しかし対象外だからといって情報を公開しないというのではなくて、情報公開できないならば、その理由まで説明する必要がある。自動的に情報公開できない、タイ政府の承認が必要であるということであっても、タイ政府の環境緩和計画実施状況のサマリーレポートはすでに JBIC への情報開示請求を通してすでに公開されている。タイ政府が公開することを拒否している状況ではないと推測できる。だから世界銀行がこの点を理由に情報公開をしないと言うことはおかしい。

9 月の定期協議でも財務省の担当者にご理解頂いて、この情報公開を求めるよう働きかけてもらうことになっていた。タイ政府と世界銀行の合意に基づいてプロジェクトの終了後 5 年ほどモニタリングを行い、その報告書についても財務省から問い合わせしていただけることになっていた。その後のやり取りの後、この文書が可能かどうかという事について、「まだタイ政府が判断できていない」と言っていたが現在はどのようになっているか。もし公開されていないようであれば引き続き公開を求めてほしい。

MOF 木原（大）:

まず 1 点目のプロジェクト完了報告書の件について、新しい情報公開政策では、改訂前の情報公開政策では非公開であったが今回公開になったものについては、個別国の承認を得た上で公開することになっているので、今回のケースでは世銀事務局がタイ政府に公開をするようお願いしたとの事だ。

2 点目の、プロジェクトが終了した後のモニタリング報告書については、世界銀行としては公開する方向でタイ側に公開を慫慂しているとのこと。昨年の定期協議の中での議論を踏まえて、世銀事務局にタイ側へ働きかけるよう伝えてあるが、引き続き直接伝えたいと思う。

東：

もう一つ JBIC のフォローアップの責任ということについて、JBIC が融資した分は全額が返済されているが、環境社会影響への配慮は続けるべきであるし、もしも環境社会配慮が不十分な場合には、実施機関に働きかけるべきだと考えている。今年の 7 月に行われた JBIC の定期協議でも同じ質問をしたが、明確な回答を得られなかったので、財務省のお答えをいただきたい。

第 1 にプロジェクトが終了した時点で JBIC として目的を果たしたか、環境社会配慮の面で問題がなかったかどうかをどのようにレビューしているのかをお聞きしたい。第 2 に、プロジェクト終了後、どのような権限に基づいてモニタリングを行い、その際問題が発生した場合はどのように対処していくのか。第 3 に、それらを踏まえてラムタコン揚水式発電所の事例に対し JBIC はこれまでどのようなレビューを行ってきたか、そこで判明した問題に対しどのような対処をしてきたか、これからのモニタリングはどのようなのか、ということをお聞きしたい。

MOF 宮崎：

第 1 の質問に関しては、貸付が終了し数年後、事後評価を行う。その事後評価を通じて環境社会配慮に問題があった際には改善するよう対応している。また援助効果促進調査があるので、必要に応じてそういった調査を行って問題解決に対応する場合もある。

どういう権限に基づいているか、という問いに関しては、JBIC の借款契約の一般条項の中に、借入人の一般的義務として JBIC による調査を受け入れることや、必要な情報を JBIC に提供する義務が規定されている。2 点目の質問に関しては、プロジェクトが終了した後も事後評価を行い、必要に応じて実施機関に改善を求めているとのことである。3 点目のラムタコン発電所のこれまでのレビューだが、本件実施については NGO から問題点が指摘されたが、その内容を実施機関に伝達し適宜照会をするなどの措置をとった。その際実施機関の EGAT による調査及び首相府主導の下に立ち上げられた委員会の調査のいずれにおいても、本件プロジェクトと被害との因果関係が明らかでないとの結果であったと確認した。ただ期限前弁済後も実施機関に適宜照会を行い、現状確認を行っている。今後もそのように情報収集しながらモニタリングしていく。

松本：

MDB では、通常、プロジェクトコンプリションレポート等と呼ばれる最終的に出す報告書を出しているが、JBIC の場合これにあたるものは何か？

東：

7月の時点でJBICに質問したときは、フォームをJBICで決めて実施機関がそれに沿って回答を提出するものがあるということだったが、これは世界銀行のImplementation Completion Reportやアジア開発銀行のProject Completion Reportとは性格が違う。世界銀行やアジア開発銀行であれば、融資機関としてプロジェクトの目的が達成されたか、環境社会配慮がなかったかなどを確認している文書だと思う。ラムタコンはこのプロジェクトを含めて環境社会配慮ガイドライン適用外だが、今後プロジェクトに対してJBICはレビューを行い、アカウンタビリティを示すことが重要である。

MOF 宮崎：

最後の貸付完了時の確認だが、プロジェクト完了報告書というのを事業者から出してもらっている。融資借款契約で出すことになっている。

## 7.国際協力銀行による個別プロジェクトのモニタリング体制について

清水：

今年の8月、9月に、それぞれフィリピンのサンロケダム事業とスリランカ南部ハイウェイ事業について環境社会面でのモニタリングのあり方について要望書を提出させていただいた。それを踏まえ、3点質問したい。

サンロケダムについては、要望書が出されて以降、10月上旬にJBICの定期環境モニタリングチームが現地に赴いて調査・モニタリングを行った。そこで提出された要請書を踏まえ、今回の定期モニタリングの結果として改善があったのかどうか、もしないのであればその理由も含めて伺いたい。

2点目のSTDPに関して、ADBとJBICが別々に調査を行っていたが、ADBのSPFでは報告書が出ていて、その中で問題の存在が認められ、それに対する問題への対応策も提示されている。一方で、先月FoEがJBICとの会合でJBICに質問したところ「この件に関してはほとんど問題がない」との回答をいただいた。やはり、共通の事業に融資している融資機関として、共通の問題認識をもって問題解決に向けて取り組んでいくことが非常に重要だと思う。問題認識を共有する為にも、今回JBICが行い問題がないと結論を導き出した調査について、その根拠を明らかにしてさらに議論していく必要がある。根拠があって、初めて議論が成り立つと思う。要望書に書いた通り、調査結果を公開すべきではないか。また、同じ事業についてSPFが様々な懸念を深刻に受け止めている一方でJBICはまったく深刻に受け止めていないという事実は、JBICのモニタリングが本当に適切なものなのか、疑問を持たざるを得ない。これに関する財務省の見解をお聞きしたい。

3点目は事業モニタリング一般について、以上の2件のみならず、今後JBICがモニタリングに際し、調査の目的・手法・業務指示書・調査の概要を明らかにしていくことが重要だと思う。これに関する財務省の見解を伺いたい。

MOF 宮崎：

まず、サンロケダムのモニタリング手法について、具体的な対応については JBIC によって行われるが、財務省としては JBIC に対応を指導する立場にある。8 月 5 日付けの要請書の受理後、JBIC より状況の確認を行い、各要望事項については FoE の方と対応しつつ対応するよう指導してきた。要請書については、本日午前に JBIC 担当者と NGO で会合がなされたということだ。10 月上旬の定期環境モニタリングに関して改善があったかという点は、JBIC に確認したところ、基本的に要請書の中の項目については今までもやってきたことと認識しており、手法が大きく変わったことはないとのこと。ただ、要請書の内容については、意見として参考にして 10 月上旬のミッションを実施したと聞いている。

個々の要望事項について順番に従って話すと次のとおり。第一、モニタリングについて目的・手法・業務指示書・結果等を公開して、寄せられた意見がどのように改善に活かされたのか明確にして、アカウンタビリティを確保するとの要請について JBIC のモニタリングの目的は、事業者による環境社会配慮が実施されているか確認することであり、事業者からの報告書をベースにして JBIC 自身の調査によって得られた情報・NGO など第三者から提供された情報をもとにして、事業者による環境社会配慮の実施状況を確認するのが目的とのことだ。

意見交換の点については、これまで FoE と JBIC の間でモニタリングにおいて留意すべき情報について意見を交換してきたものと承知している。情報のシェアということだが、留意すべきポイントを含めて、事業者からの報告や、JBIC が実際に確認した内容について、可能な限り面談の場などで NGO と話しているものと承知している。

第二、モニタリングの目的について、影響住民の生活について事業開始以前の生活水準からの改善ということを含むべきとの点だが、影響住民に対しては生活水準が事業開始前と少なくとも同水準であるという形で実施していくと聞いている。

第三、モニタリングの対象について、再定住地を中心にしたモニタリングでなく、自力移転者、土地収用対象者、砂金採取者など影響住民を対象に含むべきとの点だが、これまでも自力移転者、土地収用対象者、砂金採取者に対する事業者の対応実施状況について、JBIC はモニタリングの対策をしていると聞いている。特に砂金採取者について、10 月のミッションにおいても砂金採取者等のグループである Timawa、サン・ニコラス市長などとの会合も実施した。

また、第四、モニタリングに十分な期間を用意すべきとの点だが、JBIC としてはサイト実査で確認すべき 이슈がカバーできるように滞在期間を決めている。10 月のミッションでは 4 日間サイトに滞在し、再定住地に加え、事業者と Timawa との会合にも参加した。JBIC としてフォローすべき内容はカバーできていると聞いている。それから、第五、事業者や政府関係者抜きで影響住民への調査・聞き取り等を行うべきだというご指摘があり、モニタリングの対象者・協力者・同行者等の安全に十分に配慮すべきとの点であるが、原則として JBIC のモニタリングというのは事業者の環境社会配慮の実施を事業者からの報告に基づいて確認するものであり、これは環境ガイドラインにも記載されている。ただサイト実査の際には住民に直接ヒアリングを行って、それ以外にも 10 月のミッションにおいても、Timawa と事業者抜きで意見を交換する場を持った。

第六、事業者の生活再建に向けての対応について、目的に鑑みて十分な実効性を有しているか適切かつ

主体的に判断・評価すべきとの点であるが、これについては JBIC は第三者である環境コンサルタントのコメントを踏まえて主体的に判断・評価している。特に住民の生活支援プログラムについて、事業者に対して所得データなど必要な情報を出させて、かかる情報をもとに生計支援プログラムの実効性を引き続きモニタリングをしていくと聞いている。

第七、分析評価を受け目的の達成に必要な対応を事業者へ勧告すべきとの点についても、今までもモニタリングの結果、環境社会配慮が十分でないとは判断された場合には随時行っている。10 月のミッションにおいて、砂金採取者の認定プロセスについて中止・拒否したとのことだが、それについては理由を精査し、認定プロセスにかかる協議を継続し、生活支援プログラムの継続的な実施を事業者が行うように勧告をしている。

第八、モニタリング報告書の公開、広く意見を受け付けて現地の問題改善や事業者への勧告に活かすべきとの点については、モニタリングの報告書そのものは、公開することを前提としないで提供を受けた情報に基づき作成されたレポートであるから公開はできないということだ。ただし、モニタリングの問題点については面談の場を通じて NGO 等と可能な限りシェアしているとのことであり、これからもそうしていくとのこと。財務省としてもこういう形での情報のシェアを進めることを求めている。第九、報告書について日本語のみならず現地の言語でも公表すべきとの点についてだが、これも今言ったように報告書は公開できないということで現段階では対応できないということだ。

MOF 中野：

スリランカ南部ハイウェイの話については、JBIC と ADB の SPF が別々に調査を行っている。まず、この案件に限らず一般論として言えることだが、この事業はスリランカ政府の事業であり、その事業の環境影響の有無はスリランカ政府が責任を負うことになっている。スリランカ政府が事業計画について EIA を行い、スリランカ政府としては納得したと我々は承知している。資金の貸し出しをしている立場としては、地域住民や現地の NGO の支援というものを非常に重視すべきであって、JBIC としてもスリランカ政府と現地住民との協議の場を重視している。環境面も十分配慮していると聞いている。もし具体的に環境面での配慮が足りないということであれば、スリランカ政府に適切な対応を促すのは当然であると認識している。

財務省としてもこういった状況の中で JBIC によるモニタリングという客観的・専門的な観点から説明が行われ、計画がもたらす環境への影響を十分に配慮して事業が実施されるのが何よりも重要と考えている。

ご指摘があった SPF のレポートについては、前のご質問の時も話したと思うが、我々は ADB からこのレポートをまだ入手していないので、その中身を踏まえていない時点での JBIC との問題意識の差について今の時点で答えることは難しい。ただ、SPF のレポートを入手することができたら、その中身を検討していくことは必要だと考える。

MOF 佐藤：

JBIC の環境ガイドラインでは、JBIC は、プロジェクト実施主体者が実施するモニタリングの結果を借

入人を通じて確認すること、あるいは、必要に応じ、自ら調査を実施すること、が定められている。モニタリング対象項目については、同ガイドラインに参考例や報告様式が掲載されており、更には、JBIC のホームページに掲載されているプロジェクトのチェックレポートにモニタリング対象項目が示されている。

モニタリングの結果や JBIC 自ら行う調査については公開の規定はないが、個人情報や非公開を前提に提供された調査内容など公開することが適当ではないものは別として、透明性やアカウンタビリティの観点から、ステークホルダー等と情報をシェアしていく努力は重要だと考えている。

清水：

スリランカのプロジェクトについて。スリランカ政府が問題ないと言っているということだが、首相府直属の委員会のレポートでは事業に問題があると言っている。ADB も問題があると言っていて、JBIC だけが問題ないと言っている。JBIC のこの見解は間違いである。

今回の JBIC の対応は EIA の確認をしたり、現地に行って RDA の主催する会合に出たり、そのときにたまたま会った住民にインタビューして問題ないという返答を得たりしただけだ。これで十分なモニタリングといえるのか疑問だ。

MOF 中野：

現地に行って生の声を聞いてみないとわからない点はあると思う。そういう意味で JBIC がこの夏に調査に行ったことは評価できる。調査の方法はヒアリングが中心だと思うが、その過程で公平な角度からヒアリングをして、現地の人を聞くといったことが大切だろう。そのヒアリングという調査の性質上「現地の人がかこう言っていました」という形の報告になるのはやや致し方ないと思うが、その声を聞く範囲で、質問の仕方などで、公平な答えが聞けるようなヒアリングをするのは重要だと思う。

清水：

JBIC がその事業者の主催した会合に出て、そこで聞いたことだけで事実を判断するのはおかしい。もっと包括的な調査を行うべきだ。

MOF 中野：

問題点が何かを整理することが必要だろう。移転する際に補償の手続きがなかなか進まないという移転補償スキームの運用面で問題があるということと、事業そのものに問題があるということは区別すべきだと思う。この点、事業自体に問題があるという人もいるとは思いますが、事業の意義についてはかなり多くの人が支持していると承知している。いずれにせよ、モニタリングを行う範囲にも限界があるので、何が問題なのかを整理した上で行うことが重要だろう。

清水：

事業自体をやめろ、といった意見があるとは承知していないが、そういう意見があるのか？

MOF 中野：

誤解を与えらるのであれば申し訳ないが、事業自体を中止せよという意見があることを言ったわけではない。

波多江：

サンロケダムについて、努力の姿勢は感じられるが、例えば自力移転や砂金採取者の方たちとの交渉プロセスは把握されて、それをもってモニタリングを実施しているという回答をしている。しかし、私達がここで言いたい意図は、モニタリングの目的である影響住民の生活水準を維持・改善しているかどうかモニタリングするためには、そうした方々の補償交渉プロセスだけではなく、所得調査なども行っていく必要があるのではないかということである。

調査期間について、4 日間行ったということだが、質を考えればそれで十分とは言えない。例えば Timawa という住民組織の人々と JBIC の会合の機会はあったが、会合には事業者がいて、退出をお願いして、ようやく事業者抜きの話し合いが実施できた。また、事業者に通訳を頼んだりすると、通訳がきちんと訳していなかったりする。さらに、再定住地において、ある生活支援プログラムを実施しているということだったが、私が何度か行った時にはそのプログラムはやっていなかった。しかし、JBIC の人が行った時にはたくさんの方がいたということが起こっている。したがって、モニタリングの独立性については真剣に考えて頂きたい。

もう一点、影響住民の生活について、事業開始以前の生活水準より改善したかどうか、今になって初めてモニタリングの目的となっていると理解している。以前は事業開始以前の 98 年の社会経済調査などのデータ収集を JBIC は行っていなかった。そうすると今まで行ってきた JBIC のモニタリングの目的や、手法は何だったのかと思う。

サンロケダム事業に限らず、モニタリングの中で住民移転の問題で必要な最初のベースラインデータを JBIC の方が全く把握していないという事業があると思う。JBIC のモニタリングの質を改善していく為にも、どの事業においても、広くモニタリングの目的・ToR・手法などの情報を公開して欲しい。

MOF 宮崎：

モニタリングチェックの現地のミッションだが、例えば普段現地で行われていないことが現地視察の時に行われているというような状況があるのであれば、どうすればそのような事態にならずにすむのか NGO の方からも JBIC に具体的な提案をして頂きたい。事業者や政府関係者抜きで会合を行って欲しいということだが、基本的なスタンスとしては環境社会配慮を行うのは実施機関である。JBIC としては貸主としての立場で確認を行っている。

記録（鈴木、加藤、近藤、田辺）