

第 55 回財務省 NGO 定期協議質問書

議題 1：デリー・ムンバイ産業大動脈（DMIC）構想に関連する国際協力銀行（JBIC）の投融資と JBIC 環境社会配慮ガイドラインの改訂について

提案者：「環境・持続社会」研究センター（JACSES） 田辺有輝

背景：

デリー・ムンバイ産業大動脈（以下 DMIC）構想は、デリーとムンバイの間に、貨物専用鉄道を敷設し、その周辺に、工業団地・投資地域（計 24 か所）等を民間投資主体で整備する日印共同の地域開発構想である。国際協力銀行（以下 JBIC）は、2009 年 12 月にインドインフラ金融公社（以下 IIFCL）に対し、DMIC 構想推進のための事業開発資金として 7500 万ドルを限度とした融資契約を締結。2013 年 3 月には、DMIC 関連の調査（マスタープラン調査・フィージビリティ調査等）・許認可支援等を行う DMICDC への出資を行い、26%の株式配分を保有する主要株主となった。今後は個別の本体事業に対する更なる JBIC 投融資も想定されている。

JBIC 環境社会配慮ガイドライン（以下ガイドライン）におけるカテゴリ分類については、2009 年の IIFCL への融資がカテゴリ FI（2013 年 9 月時点ではディスバースメントされていない）、2013 年の DMICDC への出資はカテゴリ C となっている。

そのため、日印共同のフラッグシップ事業で、今後、日本から官民による莫大な投融資が予定されているにもかかわらず、準備調査段階において適切な環境社会配慮が確保されるかどうか明確でない。

すでに土地収用に反対する住民の反対運動も各地で発生している中、調査や土地収用が不適切に実施された場合、現地の環境社会影響の深刻化のみならず、日本企業のビジネスや JBIC 投融資の償還においても大きな不安定要因になるのではないかと危惧している（反対運動の背景には、これまでの開発事業で土地収用・補償・生計回復の施策が不適切であったこと、地域の人口密度が高く代替耕作地が不足していること、住民の識字率が低いこと等によって農業以外の就業機会が限られていること等がある）。

そこで、以下の点について、財務省と議論させて頂きたい。

質問：

1. 今後の個別本体事業の効率的・効果的な実施を図るためには、調査段階における適切な環境社会配慮が必要である（例えば、EIA のスコーピングや住民協議が不適切であれば、融資検討段階で再度やり直しになり、極めて非効率である）。JBIC は DMICDC の主要株主として、DMICDC の実施するマスタープラン調査・フィージビリティ調査等において環境社会配慮が適切に実施されるよう DMICDC に働きかけるべきだと考えるが、財務省の考えを伺いたい。
 - ▶ 参考 1：JICA の環境社会配慮ガイドライン 2.2 のパラ 7 では、マスタープラン調査においてもプロジェクトを想定したカテゴリ分類を行うことになっている。
2. JBIC によれば、事業用地選定等は州政府が実施することになっているため、DMICDC がマスタープラン調査・フィージビリティ調査等を実施するものの、DMICDC の環境社会配慮における権限は限定的とのことである。とすれば、限定的にしか関与できない形でマスタープラン調査・フィージビ

リティ調査等の役割を付している事業スキームそのものに問題があり、そのような事業スキームに基づいて JBIC が出資を決定したことは問題があると考えるが、財務省の見解を伺いたい。

3. 現行ガイドラインは 2009 年 10 月に施行されており、5 年以内に包括的な検討を行って、必要に応じて改訂を行うことになっている。少なくとも上記質問 1 の課題に明確に対処するためにはガイドラインの改訂が必要と考えるが、財務省の考えを伺いたい。

参考資料 : Fact Sheet: Problems related to the Environmental and Social Guidelines of Japan Bank for International Cooperation (JBIC) in Delhi Mumbai Industrial Corridor (DMIC)¹

議題 2 : ボガブライ炭鉱拡張プロジェクトにおける JBIC 環境社会ガイドライン上の問題について

提案者 : 熱帯林行動ネットワーク (JATAN) 川上豊幸、
気候ネットワーク 江刺家由美子

背景 :

JBIC が融資を行っているボガブライ炭鉱拡張プロジェクトでは、絶滅危惧種とされる生態系が皆伐され、コアラを含む絶滅危惧種の動物たちも古来からの重要な生息地を破壊してしまうことになる。また、開発による地下水への影響もあり、Maules Creek 地域の農村コミュニティを苦しめている「These two coal mines will have devastating impacts on our environment and our community. They will destroy large areas of koala habitat and endangered ecosystems, degrade groundwater supplies and rip apart the farming community of Maules Creek」として、隣接するボガブライ炭鉱を進める出光 オーストラリア社とホワイトヘブン社による炭鉱開発への認可の取り消しを求めて提訴も行われ、審理が開始している。

現地 NGO からの問題点の指摘 :

1. 炭鉱拡張のためにコアラなどの絶滅危惧種も生息する絶滅危惧指定 (critically endangered ecological community) の生態系(Box-Gum Woodland)が 624ha 皆伐される。
2. 環境アセスメントで示されているオフセット計画で確保している土地は、皆伐される貴重な絶滅危惧指定の森林と同等とは言えず、代償措置になっていないと指摘されている²。
3. Gomerioi Country と呼ばれる当該地域でプロジェクトから影響を受ける先住民族は、この地域の石炭開発プロジェクトに反対しており³、先住民族からの支持は得ておらず、FPIC も得られていないと指摘さ

¹ <http://www.jacsces.org/sdap/dmic/factsheet201308.pdf>

² Philip Spark, "Summary of the impacts from Idemitsu's Boggabri Coal Mine – considered in relation to the requirements of the Japan Bank for International Co-operation Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations."

³ Australian Mining (Sydney NSW, 14 May 2013)

<http://www.miningaustralia.com.au/news/native-title-claimants-want-to-ban-mining>

Moree Champion (Moree NSW, 22 May 2013)

<http://www.moreechampion.com.au/story/1521589/native-title-claimants-fight-csg/>

Indy Media (Sydney NSW, 23 May 2013)

<http://indymedia.org.au/2013/05/23/gomerioi-traditional-owners-join-broad-anti-coal-seam-gas-protest-in-northwest-nsw>

れている⁴。

4. 地域住民からは、石炭鉱山開発に伴う粉塵などによる健康被害や地下水低下への地域住民からの懸念が示されている⁵。

JBIC ガイドライン実施上の問題点：

上記の情報や環境アセスメント情報から判断すると、炭鉱拡張プロジェクトへの融資決定については以下のような問題が考えられる。

1. JBIC ガイドラインの(法令、基準、計画等との整合)の項目の「・プロジェクトは、原則として、政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域の外で実施されねばならない(ただし、プロジェクトが、当該指定地区の保護の増進や回復を主たる目的とする場合はこの限りではない)。また、このような指定地域に重大な影響を及ぼすものであってはならない。」との規定に反していると考えられる。
2. 同時に、(生態系及び生物相)の項目で「・プロジェクトは、重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または著しい劣化を伴うものであってはならない。」にも違反していると考えられる。
3. 環境アセスメントにおいて代替案として地下の坑内採炭も検討は行われているものの、環境社会的インパクトの面からの包括的な比較分析は行われておらず、3 ページ半の記述のみとなっており、代替案が十分に比較検討されていない。また、回避措置や最小化・軽減措置も十分に検討されることなく、安易に代償措置が選択されているように見受けられ、ガイドラインに反しているのではないかと。
4. さらに、その代償措置については、同等の絶滅危惧種の生態系を確保しているかのように、環境アセスメントでは記述されているが、実際には、同等とは言えないような場所のために、代償措置になっておらず、絶滅危惧生態系の喪失という深刻な環境影響を代償できていない。
5. 環境アセスメントに示された先住民族とのコンサルテーションが、考古学や文化的遺産に関する影響評価に限定されているようで不十分に思われる。JBIC のガイドラインにあるプロジェクトが先住民族に及ぼす影響の回避、最小化、損失の補償のために行うこととなっている「実効性ある先住民族のための対策」は講じられておらず、FPIC に基づく先住民族計画も環境アセスメント文書では見当たらない。
6. 当該プロジェクトの認可をめぐって裁判が開始されており⁶、社会的合意プロセスが不十分で「合意が得られるよう十分な調整が図られて」いないと考えられる。また、「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」いない状況にあると考えられる。

⁴ Jonathan Moylan, 'Boggabri Coal – Report on Compliance with the Japanese Bank for International Cooperation Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations'

⁵ Maules Creek Community Council, "Grievance Letter to JBIC"

⁶ <http://www.businessspectator.com.au/news/2013/9/16/policy-politics/maules-creek-saga-hits-courts>

ボガブライ炭鉱拡張プロジェクトについては、7月18日にJBIC担当者とも協議の場を持ち、現在、JBICで対応を検討中と理解しているが、監督官庁である財務省の見解を伺いたく、以下の通り質問させて頂きたい。

質問内容：

1. JBICによる「環境チェックレポート」によれば、「(7)汚染対策 大気質、水質、廃棄物、騒音・振動について現地基準等に沿った適切な対策計画を策定・実施している。」「(8)自然環境面 自然環境面への影響に対して、適切な措置が講じられている旨、確認されている。」との判断がなされていますが、上記の情報によれば、少なくとも粉塵による健康被害、地下水低下、絶滅危惧指定の森林生態系の皆伐などの問題について重大な懸念が示されており、汚染対策や地下水問題については、現地からの情報も考慮して、「適切な対策計画を策定・実施」しているかどうかについて、再度精査する必要があるのではないのでしょうか？
2. 絶滅危惧指定の生態系の伐採については、上記に述べたように、ガイドラインの「法令、基準、計画等との整合」の項目、あるいは、「生態系及び生物相」の項目について違反しているのではないのでしょうか？
3. 先住民族への対応が不十分と考えられるが、先住民族のための対策としての先住民族計画は作成されているのか？事前に十分な情報が公開された上で、これに基づく当該先住民族との協議が行われ、合意への努力がなされたのかどうかを、JBICとして、どのように確認したのかお知らせいただきたい。
4. 上記のように環境社会配慮が十分でないとの具体的な指摘があるので、「十分な情報公開のもとに設けられ、問題解決に向けた手順」に合意して、これに対応する対策協議の場の設置を行うことはできないのでしょうか？
5. 「借入人やプロジェクト実施主体者が、本ガイドラインに基づき本行が要求する事項を満たしていないことが明らかになった場合、あるいは、環境レビューに際して借入人等より正しい情報が提供されなかったことにより環境に望ましくない影響が及ぶことが融資実施後に明らかになった場合に、本行は、融資契約に基づき、貸付実行の停止あるいは借入人に期限前償還を求めることがあること。」とあり、上記のようにガイドラインに沿った要件を満たしておらず、また、提出されている環境アセスメントについては正しい情報も提供せず、環境に望ましくない重大な影響が及ぶことになっているため、貸付実行の停止、あるいは、借入人に期限前償還を求める措置が妥当だと思いますが、いかがでしょうか？
6. 借入人等から提供された情報の正確さや妥当性はどのように判断するのでしょうか？JBIC訪問時に担当者の方から「先進国で行うプロジェクトは、基本的に疑義の目で環境アセスメントをチェックするわけではない」との話がありましたが、それでは問題事例を見逃してしまうことになるので、審査手順において、常に現地のNGOや市民団体などからの情報収集を行っておくという手順の導入を検討して

はどうか？

資料：

以下、株式会社国際協力銀行 平成 25 年 5 月 21 日「環境チェックレポート」から抜粋

(7)汚染対策 大気質、水質、廃棄物、騒音・振動について現地基準等に沿った適切な対策 計画を策定・実施している。

(8)自然環境面 自然環境面への影響に対して、適切な措置が講じられている旨、確認されている。

(9)社会配慮面 本件に伴う住民移転は発生しない。社会面への影響に対し、適切な措置が講じられている旨、確認されている。

(10)適用国際基準 世界銀行・セーブガードポリシー

(11)その他・モニタリング 上述の環境レビューを踏まえ、環境許認可、大気質、騒音、生態系、文化遺産についてモニタリングを行う予定。

以下、関連 JBIC ガイドラインの抜粋

(基本的事項)

- ・このような環境社会配慮の検討の結果は、代替案や緩和策も含め独立の文書 あるいは他の文書の一部として表されていないなければならない。
- ・特に影響が重大と思われるプロジェクトや、異論の多いプロジェクトについては、アカウンタビリティを向上させるため、必要に応じ、専門家等からなる委員会を設置し、その意見を求める。

(対策の検討)

- ・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いなければならない。対策の検討にあたっては、まず、影響の回避を優先的に検討し、これが可能でない場合には影響の最小化・軽減措置を検討することとする。代償措置は、回避措置や最小化・軽減措置をとってもなお影響が避けられない場合に限り検討が行われるものとする。

(法令、基準、計画等との整合)

- ・プロジェクトは、原則として、政府が法令等により自然保護や文化遺産 保護 のために特に指定した地域の外で実施されねばならない(ただし、プロジェクト が、当該指定地区の保護の増進や回復を主たる目的とする場合はこの限りではない)。また、このような指定地域に重大な影響を及ぼすものであってはならない。

(社会的合意及び社会影響)

- ・プロジェクトは、それが計画されている国、地域において社会的に適切な方法で合意が得られるよう十分な調整が図られていなければならない。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

ることが必要である。

・女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、一般に 様々な環境影響や社会的影響を受けやすい一方で、社会における意思決定 プロセスへのアクセスが弱いことに留意し、適切な配慮がなされていないなければならない。

(生態系及び生物相)

・プロジェクトは、重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または著しい劣化を伴うものであってはならない。

(先住民族)

・プロジェクトが先住民族に及ぼす影響は、あらゆる方法を検討して回避に努めねばならない。このような検討を経ても回避が可能でない場合には、影響を最小化し、損失を補償するために、実効性ある先住民族のための対策が講じられなければならない。

・プロジェクトが先住民族に影響を及ぼす場合、先住民族に関する国際的な宣言や条約の考え方に沿って、土地及び資源に関する当該先住民族の諸権利が尊重されるとともに、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て、当該先住民族の合意が得られるよう努めなければならない。

・先住民族のための対策は、プロジェクトが実施される国の関連法令等を踏まえつつ、先住民族計画(他の環境社会配慮に関する文書の一部の場合もある)として作成、公開されていなければならない。先住民族計画の作成に当たり、事前に十分な情報が公開された上で、これに基づく当該先住民族との協議が行われていなければならない。協議に際しては、当該先住民族が理解できる言語と様式による説明が行われていることが望ましい。先住民族計画には、世界銀行 のセーフガードポリシーの OP4.10 Annex B に規定される内容が含まれることが望ましい。

(モニタリング)

第三者等から、環境社会配慮が十分ではないなどの具体的な指摘があった場合には、当該プロジェクトに関わるステークホルダーが参加して対策を協議・検討するための場が十分な情報公開のもとに設けられ、問題解決に向けた 手順が合意されることが望ましい。

議題 3：輸出信用機関の気候資金に係る取り決めについて

提案者：国際環境 NGO FoE Japan 波多江秀枝

背景：

今年 4 月 10、11 日に米国政府が開催した気候資金関連閣僚会合⁷のフォローアップ会合が 9 月下旬にデンマークで開催され、その中には気候資金に係る輸出信用機関（ECAs）の役割に関するセクションも含まれていると伺っている。また、今年 11 月には、OECD 輸出信用アレンジメント参加国会合も予定されている。これらの会合を念頭に、ECAs の気候資金に係る取り決めに関し、9 月 13 日、39 団体（20 カ国）の署名したレターが輸出信用アレンジメント参加国、および、輸出信用作業部会（ECG）メンバー

⁷ <http://www.state.gov/e/oes/rls/remarks/2013/207420.htm>

に提出された（添付資料を参照）。

質問：

1. 同レターでは、限られた公的気候資金の範疇で二酸化炭素回収貯留（CCS）や低排出・高効率の化石燃料発電所への支援が行なわれることで、本来、支援が振り向けられるべき持続可能な再生可能エネルギー対策への公的資金の投入が阻害される恐れが指摘されている。特に、11月のOECD輸出信用アレンジメント参加国会合では、気候資金に係る取り決めの一つである「再生可能エネルギー、気候変動対策、および、水事業のための輸出信用に関するセクター合意（以下、気候変動セクター合意）」⁸の第10項で列挙された検討事項として、CCSの取り扱いや低排出・高効率の化石燃料発電所に関する交渉・議論が行なわれると思われる。同事項の検討にあたっての財務省の方針・見解を伺いたい。
2. 同レターでは、気候変動セクター合意、および、コモン・アプローチ（2012年6月採択）の気候関連項目の実施に関する情報公開が非常に限定的であることについて、懸念が示され、改善が求められている。これまで、これらの情報公開が積極的になされてこなかった理由と今後の透明性の向上について、財務省の見解を伺いたい。
3. 国際機関や米国、北欧諸国が、（極めて限定的な条件下の場合を除き）諸外国への石炭火力発電事業への融資を取り止める方針を打ち出していることは、気候変動対策の観点からだけでなく、現地の環境や住民の健康保全の観点からも、非常に歓迎される動きであると考えられる。今後は、石炭火力発電事業のディベロッパーが、公的機関間での政策ギャップを利用して（上述のような融資取り止め方針を示していない国際機関・二国間機関の支援を受けて）、石炭火力発電事業を進めることがないよう、つまり、「底辺への競争」が起きないように、ECAsなど他の公的機関もこうした動きに続くことが期待されている。JBICによる石炭火力発電事業への融資取り止めについても、前向きな検討がなされるべきと考えられるが、財務省の見解を伺いたい。また、OECD非加盟国も含めたECAs全体の融資取り止めについて、上記9月下旬、および、11月の会合以外にも交渉・議論される機会があれば、教えていただきたい。

議題 4：世界銀行エネルギーセクター指令、国際協力銀行（JBIC）の石炭関連事業に対する投融資方針、及びそれに関連した財務省の方針について

提案者：気候ネットワーク 平田仁子、「環境・持続社会」研究センター（JACSES） 田辺有輝

第 1 部：世界銀行エネルギーセクター指令について

背景：

世界銀行は、7月16日にエネルギーセクター指令（Directions for the World Bank Group's Energy Sector）を公表した⁹。エネルギーセクター指令では、石炭火力発電事業に対して限定的な状況においてのみ支援するとし、その検討事項として、実現可能な代替策が存在しないこと、他の金融支援が得られないことをあげている。

⁸ "Arrangement on Officially Supported Export Credits"（2013年1月施行）の付属文書 IV

⁹ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/07/16/world-bank-group-direction-for-energy-sector>

質問：

1. エネルギーセクター指令に関する理事会での議論の概要及び日本理事の発言内容を教えて頂きたい。
2. 世界銀行は2009年ごろよりエネルギー戦略（Energy Strategy）の策定を検討しており、2009年10月にはアプローチペーパー¹⁰も公表されていたが、その後、理事会の対立により策定作業が中断していたと理解している。今回発表されたエネルギー指令は、エネルギー戦略のモダリティを変更して作成したものか。それとも、まったく別個の文書として作成されたものか。両者の関係について教えて頂きたい。
3. 2009年のエネルギー戦略の策定プロセスにあたっては、ドラフトが公開され、各地でパブリックコンサルテーションが開催されたことで、市民が意見表明を行う機会が確保されていたと理解している。一方、今回のエネルギーセクター指令の策定にあたっては、ドラフト公開やパブリックコンサルテーション開催が一切行われていない。このような重要政策の策定にあたって、ドラフト公開やパブリックコンサルテーション開催が行われなかったことは透明性・説明責任が不十分だと考えるが、財務省の見解を伺いたい。

第2部：国際協力銀行（JBIC）の石炭関連事業に対する投融資方針について

背景：

既存研究によれば、国際協力銀行（JBIC）は、世界で最も多額の石炭火力発電事業への融資を行っている¹¹。JBICのウェブサイト公開情報によれば、2003年以降の10年間で、15件（総発電容量は11,000KW以上）の石炭火力発電事業に融資を行い、2件が検討中である。

質問：

1. 投融資決定済の石炭火力発電事業に関し、決定に際して気候変動の影響・石炭火力発電以外の代替案はどの程度考慮されたか伺いたい。
2. 投融資検討中の石炭火力発電事業に関し、今後の融資決定の判断プロセスに財務省がどのように関与するか伺いたい。
3. 別添資料に示されている地域住民・NPOの強い反対が存在している個別事業対しての財務省の見解を伺いたい。

第3部：第1部・第2部を受けた財務省としての今後の石炭関連事業に関する方針について

背景：

米国オバマ大統領は、6月の「気候行動計画」¹²において、公的金融機関による諸外国への石炭火力発電事業への投融資を基本的に取りやめる（例外あり）方針を発表し、諸外国にも同等の方針をとるよう求めている。米国輸出入銀行は、オバマ大統領の方針を受け、7月、ベトナムの第2タイビン石炭火力発電

¹⁰ <http://siteresources.worldbank.org/EXTESC/Resources/Approach-paper.pdf>

¹¹ World Resource Institute(2012), "Global Coal Risk Assessment – Data Analyses and Market Research", <http://www.wri.org/publication/global-coal-risk-assessment>

¹² <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>

事業への融資をとりやめる決定をしたと伝えられている¹³。また、9月には、米国と北欧5か国が、共同声明において同様の方針に合意を行っている¹⁴。なお、世界銀行の方針発表後、欧州投資銀行（EIB）も石炭に関し同様の方針を決定している¹⁵。

質問：

1. 石炭火力発電事業に関する投融資に関し、米国との協議・米国からの要請があれば、伺いたい。
2. 主要先進国・主要公的金融機関の石炭火力発電事業の投融資方針の相次ぐ決定を受け、財務省として、多国間開発銀行（MDBs）及びJBICの石炭火力発電事業に対する方針検討の予定等があるかを伺いたい。
3. 「第4次環境基本計画」によれば、2050年の世界の温室効果ガス半減、及び、日本の温室効果ガス80%削減を閣議決定している。この計画を達成するためにも、MDBs及びJBICの石炭火力発電事業への投融資を取りやめていく必要があると考えるが、財務省の見解を伺いたい。

¹³ シエラクラブのリリース

<http://content.sierraclub.org/press-releases/2013/07/us-export-import-bank-votes-against-funding-vietnam-coal-plant>

¹⁴

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/04/joint-statement-kingdom-denmark-republic-finland-republic-iceland-kingdom>

¹⁵ http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_energy_lending_criteria_en.pdf