

第 39 回財務省 NGO 定期協議質問書

議題 1 : 「適応」対策のための「革新的市場メカニズムの開発」促進における世銀とアジア開発銀行の役割に関する財務省の方針について

提案者：森田明彦（東京工業大学特任教授）

背景：

「適応」対策のための「革新的市場メカニズムの開発」促進における世銀とアジア開発銀行の役割に関する財務省の方針について以下の点をお尋ねしたい。

質問 1：

前回の定期協議（6 月 26 日）で、天候保険を活用した途上国の適応支援策について以下の通りの回答をいただいた。

「ミクロネシアやミュンヘン再保険の提案については詳細まで勉強できていないが、今挙げた考え方からこういった方策でこの保険を機能させていくかを世銀、ADB と意見交換していきたい。セミナーについては世銀、ADB、国内の金融機関や商社を巻き込んだものを提案頂いている。途上国を対象とした天候インデックスはある意味、国際公共財的な役割もあり、世銀や ADB が行なう支援分野として適切であると思う。ただ、民間機関はこの分野の知見を豊富に有しており、彼らのノウハウをどう活用できるか、国内の研究者なども呼んでセミナーを開催することも 1 案として考えていきたい。」（開発機関課：竹下係長）

7 月 25 日に FoE Japan と財務省の個別協議の場で再度、この問題について照会し、さらにセミナーには NGO の参加も認めてもらいたいとの提案をしたところ、7 月 29 日に FoE Japan 経由で錦織功政開発政策調整室長（財務省国際局開発政策課）より「森田さんが質問されたセミナーの件は、財務省は共催だが、アジア開銀が主催でアジア開銀のほうで、現在まさに検討中で、今後決まったら、担当課（財務省地域協力課）が報告してくれる予定」との回答を得た。

その後、8 月 19 日付で再度、電子メールで錦織室長に本件進捗状況および NGO 参加について照会をしたところ、同日付で「お話は承りました。ご要望につきましては関係課の方に連絡しまして、判断を仰ぎたいと思います。また後日ご返事差し上げます」との回答を得た。

以上の経緯を踏まえ、アジア開発銀行が主催する予定の本件セミナーについて、現在の進行状況をお聞かせいただきたい。

質問 2：

現在、世界銀行では「開発と気候変動」に関する世銀グループの戦略的枠組に関するパブリックコンサルテーションが行われている。この中の第 6 章では、「適応」対策のための「革新的市場メカニズムの開発」促進が取り上げられており、カリブ海諸国を対象としたカタストロフィーボンドを利用した自然災害保険のシステム (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility) など具体的な取り組みも紹介さ

れている¹。

また、ヨーロッパにおいても、新たな保険商品を活用した自然災害対策 (Risk Reduction Program) の研究が進んでいる²。この研究論文によると、国際的な金融市場で開発・運用されているカタストロフィーボンドは自然災害対策としても大きな可能性を有しているが、現時点では途上国の最貧層へ届いておらず、最貧層へのアクセス手段としてマイクロインシュアランス（小規模保険）の活用を提言している。

さらに、本年 3 月 27 日に財務省、世界銀行、IFC、ADB、ADBI、JBIC 共催で実施した「環境と民間セクターの関与に関するシンポジウム—G 8 サミットに向けて」セッション 3 「民間金融機関の環境問題への関与と今後の取組」においても、テレサ・アウ氏（HSBC グループ香港上海銀行アジア太平洋地域統括企業サステナビリティヘッド）が、国際金融機関と途上国の MFI との協働の次のターゲットはマイクロインシュアランスであると話していた。

今後、途上国におけるインデックス保険ないしカタストロフィーボンドを活用した自然災害対策を検討する際には、MFI(Micro Finance Insurance)を含むNGOとの協働が不可欠のように思われる。実際に、インドで実施されている保険を活用した自然災害対策の企画・実施においては、Oxfamが技術協力および資金協力を行なっている（下記3.2.1. Example: Microinsurance in Indiaを参照）。

したがって、アジア開発銀行が主催する天候保険に関するセミナーにおいても、MFI を含む NGO の参加は不可欠と考えるが、この点に関する財務省のご意見をお聞かせいただきたい。

3.2.1. Example: Microinsurance in India

The coastal Andhra Pradesh region of India is exposed to multiple and severe hazards, including floods, landslides, earthquakes and cyclones. Since 2004, microinsurance services have been provided in this region as part of the voluntary Disaster Preparedness Programme, which also offers capacity building of communities, government, civil society and media organizations. In partnership with the Oriental Insurance Company, this programme offers multiple-hazard insurance coverage for property and life risks to groups of women with a minimum size of 250 members.

Coverage under this scheme is extended currently to more than 1,000 families. Disaster insurance in Andhra Pradesh has been made affordable to low-income women with subsidies from two sources. Since 2000, the Indian regulatory authority has required insurers wishing to operate in India to service the low-income segment of society, and many insurers appear willing to incur a loss on their microinsurance business in order to access the broader market. Insurers such as the Oriental Insurance Company thus offer affordable contracts to low income communities made possible by cross-subsidies from their other lines of business and

¹ <<http://go.worldbank.org/HZ77KYCI90>>

² Margaret Arnold, The Role of Risk Transfer and Insurance in Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation, Commission on Climate Change and Development, March 2008.
<http://www.ccdcommission.org/Filer/pdf/pb_risk_transfer.pdf>

wealthier clients. As a second source of subsidy, the UK-based donor NGO Oxfam paid 50% of the premium in the first year. Furthermore, Oxfam actively convinced the private insurer to offer very low cost insurance by training disaster management volunteers, who assist in providing insurance services such as helping communities in the claims process. Indian regulation and the success of NGO-insurer partnerships have motivated private insurance companies in India to actively pursue business with the poor (Krishna, 2005).

The Oxfam project, along with many other such programmes arising throughout Asia, Africa and Latin America (see Mechler et al., 2006), provides a second illustration of the types of disaster insurance schemes that could be supported by a climate insurance facility. Because of the covariant risk (raising the premiums due to costly back-up capital), disaster microinsurance is hardly affordable to low-income households or businesses without the kind of support recently institutionalized by Indian regulation and provided by donor organizations. This provides another example of how a climate insurance programme could support insurance in developing countries.

(Joanne Linnerooth-Bayer and Reinhard Mechler (2006), Insurance for assisting adaptation to climate change in developing countries: a proposed strategy, *Climate Policy* 6, Earthscan Ltd.)

議題 2 : OECD コモンアプローチのピアレビューに関する NGO 提案

提案者 : 清水規子 (FoE Japan)

背景 :

昨年末から今年初めに渡って、NGOのネットワークであるECA Watchのメンバーが、各国ECA及び関係する省庁に対してコモンアプローチのピア・レビューを実施する提案を提出した。日本でもFoE Japanを通じて3月17日に、財務省、経済産業省、外務省、国際協力銀行、そして日本貿易保険に対して同提案を提出した。この提案の目的は、ピア・レビューによって、2007年6月に改訂された輸出信用機関の環境社会配慮基準であるコモンアプローチ (RECOMMENDATION ON COMMON APPROACHES ON ENVIRONMENT AND OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS) の実施及びモニタリングを強化しようというものである。またNGOとしては、ピア・レビューを行うことにより、各国によるコモンアプローチ実施の不公平な差を埋めることにもつながる利点もあると考えている。このピア・レビューの提案について、以下質問し議論したい。

質問 :

1. NGOからのピア・レビュー提案について、輸出信用グループ(ECG)の会合において何らかの議論がされているか。されているとすればどのような方向で議論が進んでいるのかお聞きしたい。されていないとすれば、その理由をお聞きしたい。
2. ピア・レビューの実施について、財務省としてはどのようにお考えかお聞きしたい。実施する上で困難だと思う点などあれば具体的に示していただきたい。

議題 3 : ラオス・ナムグム 3 水力発電プロジェクト (ADB) の環境アセスメント手続きについて

提案者 : 特定非営利活動法人メコン・ウォッチ 福田健治・東智美

背景：

ナムグム 3 ダムは、ラオス・サイソムブン特別区に建設が予定されている 440 メガワットの水力発電ダムで、2013 年の操業を目指して準備が進められている。同事業によって、貯水池の上流部に位置する村の 71 世帯、500 人が移転させられる他、水田や放牧地の水没、魚の回遊ルートへの遮断、水生生物の生息地の破壊、水量が減少するダム下流の約 2,000 人の住民の生活への影響などが懸念されている。

2008 年 2 月 8 日に、ビエンチャンで同事業に関するコンサルテーション・ワークショップが開催されたが、EIA のドラフトは公開されず、コンサルタントが EIA の概要についてプレゼンテーションを行っただけであった。

本件については、6 月 26 日に開かれた前回の財務省－NGO の定期協議会で、EIA ドラフトの公開と融資判断のプロセスについて質問させていただいた。

その後、6 月 30 日に財務省からいただいた、本件に対する ADB からの回答によれば、現在、2 月 8 日のコンサルテーション・ワークショップを含むステークホルダーとの会合や ADB からのコメントを受けて、事業者である GMS Power 社が EIA 報告書を修正している段階であるとのことだった。また、2 月 8 日のワークショップで公開された資料については、ステークホルダーとの最初の会合としては、十分な情報であるというのが ADB の見解であった。

しかし、前回の定期協議で質問させていただいた同事業の EIA のドラフトの公開と ADB の融資判断のプロセスについては、明確なお答えをいただいていない。

ADB がラオスで実施した「Environment and Social Program」への融資（2001～2007 年）の中で作成された National Public Involvement Guidelines には、以下のように、EIA/SIA 報告書のドラフト公開が規定されている。

Following completion of the draft EIA/SIA report, copies should be deposited at national, provincial and district Public Information Centres. This event should be publicized. After a period of time (four weeks minimum), public meetings should be organized at provincial and national levels. These meetings provide an opportunity for comment on the draft report from the general public, NGOs ...
(後略) (Section 5.9.2 of the National Public Involvement Guidelines)

ADB は、同事業への融資判断にあたり、自身が策定を支援したラオスの環境政策に則って、EIA ドラフトを公開した上で、再度、コンサルテーションが開催されるよう、事業者およびラオス政府に働きかけるべきであると考えます。

質問：

1. 同事業の EIA の「ドラフト」が公開される予定はあるのか。あるとすれば、いつどのように公開されるのか。公開されたドラフトに基づくコンサルテーションは、いつどのように開催されるのか。

2. 今後、同事業の EIA ドラフトが公開されずに EIA 最終版およびその ADB による公開用の要約 (SEIA) が作成される場合、以下の点についての財務省の見解をお尋ねしたい。
 - ・ 上記の通り、EIA ドラフトの非公開は、ラオスの国内制度に違反するのではないか。
 - ・ ADB 環境政策は、ドラフト EIA の完成時において、事業者が、プロジェクトの環境問題に関する情報を協議対象者に公開することを求めている (OM F1/OP, para.11)。2 月 8 日のワークショップにおける情報は、プロジェクトの環境問題に関する情報の公開として十分なものと考えているのか。そうでない場合、同事業について審査に入ることは、ADB の政策に反するのではないか。
3. 日本政府は、世界銀行および ADB がラオスの環境政策の改善に貢献することを前提に、現在建設が進むラオスのナムトゥン 2 水力発電事業への両行の支援に賛成したという経緯がある。現在 ADB はラオスの水力発電セクターへの関与を強めている。日本政府としては、ラオスの水力発電セクターにおける環境政策改善について、世界銀行・ADB の主要な出資国としてどのような対応が可能か。

議題 4 : カンボジア国道 1 号線改修事業による影響住民への生計安定化プログラムについて

事業 : カンボジア国道 1 号線改修事業 (ADB 融資、Loan 1659-CAM)、国道 1 号線沿線の貧困世帯に対する生計安定化プログラム (ADB 技術協力、プロジェクト番号 42165)

提案者 : 特定非営利活動法人メコン・ウォッチ 事務局長 福田健治

背景 :

かねてより NGO・財務省定期協議等の場を通じて、移転住民が抱える問題点について議論させていただいてきたカンボジア国道 1 号線改修事業について、改修工事への融資を行ったアジア開発銀行 (ADB) のカンボジア駐在事務所 (CARM) が、移転住民の生計回復のための 'Livelihood Stabilization Program' (LSP) を準備している。ADB ウェブサイト上のプロジェクト情報によれば、LSP に対して貧困削減日本基金から 1 億 8000 万ドルの支援が予定されている (<http://www.adb.org/Projects/project.asp?id=42165>)。

本事業については、多くの政策違反を ADB 自身が認めており、その結果として住民が様々な事業にともなう被害を被っている (詳細については、ADB の移転監査報告書を参照されたい)。私たちは、ADB が自ら移転住民の状況改善のために行動を開始したことを高く評価している。一方、今回の LSP の策定プロセスにおいて十分な情報公開と協議が行われ、真に問題解決につながるプログラムとならない場合、人々の苦しみがさらに長引いてしまうことを懸念している。

質問 :

1. LSP の案件形成手続きについて

- ・ 10 月 30 日の理事会審議までに、どのような手順で ADB 内部での意思決定がなされるのか。このプロセスに、日本政府はどのように関与するのか。
- ・ LSP の細部の設計に住民の意見が反映され、住民の同意が得られることが重要である。今のところ住民からは、プログラムの期間が短すぎる、利子が高すぎる、職業訓練を受けている間融資を受けられない住民はどうするのか、LSP の期間が短すぎるなどのコメントが出ている。これらのうち、プログラム期間は 2 年間から 4 年間に延長されたが、その他の点について、63 世帯住民に対する直

接のクメール語による説明は今のところなされていない。住民の意見に対する詳細な回答をクメール語で準備し、住民に直接説明すべきであるが、いかがか。

- ・ 現在 63 世帯住民が CARM に提出した意見は、事前情報の提供もほとんどなく、CARM の職員がやってきて口頭で説明し、数日後に意見提出を求められたことに対応したもので、住民が LSP の詳細まで納得した上で歓迎しているものとは言いがたい。63 世帯以外の他の対象住民は、本件についてまったくと言っていいほど知らされていない。CARM は、現時点でできる限り詳細な案を対象住民に示した上で意見を募るべきであると考えているが、いかがか。

2. 内容について

- ・ JFPR からのグラントの使途は何か。カンボジア政府は住民に貸し付け回収した資金をどのように利用するのか。
- ・ 63 世帯の債務状況は、これまでの社会経済調査の中で明らかにされているが、この情報に基づき、債務の全額について借り換えのための融資が提供されるのか。MFI が独自の基準で現在の債務状況と貸付額を査定するのか。
- ・ 2007 年 11 月の社会経済調査の実施後、63 世帯の債務状況はさらに悪化しているが、同調査以後に生じた新たな債務についても、借り換え融資の対象となるのか。
- ・ 63 世帯の以外の住民について、どのようにプログラムの存在を周知するのか。社会経済調査が行われていない中、債務状況の把握や、借り換え融資や他のプログラムの対象者の選定は、どのように行われるのか。
- ・ すでに国道 1 号線沿線から移転してしまった世帯もプログラムの対象者に含まれるのか。これら世帯の存在をどのように把握し、プログラムの存在を周知するのか。
- ・ LSP の対象者として、カンダール州の住民が含まれている。これは、国道 1 号線の C1 区間（日本からの無償資金協力により改修中）の影響住民もプログラムの対象に含まれるということか。
- ・ CARM によれば技術を持たない世帯に対しては、職業訓練の受講後に融資を実行するとされているが、その間にも住民の債務は悪化することが予想されるが、どのような対策が講じられるのか。
- ・ 職業訓練を受けても生計回復が困難な世帯（高齢者、病弱な世帯等）の債務問題の解決については、融資ではなくグラントによる支援が行われるべきではないか。

3. その他

- ・ SPF への申し立てで主張されていた、移転地の住民に対する土地権付与については、どのように解決されるのか。

議題 5：ネパール・西セティ水力発電事業について（ADB）

提案者：田辺有輝（「環境・持続社会」研究センター）

背景：

現在、ネパール西部のセティ川に 750MW のダムを建設し、インド北部に送電することを目的として西セティ水力発電事業が計画されている。ADB は、この事業に民間セクター融資、政治的リスク保証、公共セクター融資を検討している。西セティ水力発電事業については、第 36 回、37 回、38 回の財務省 NGO 定期協議でも議論させて頂いたが、今回は、以下の点について議論させて頂きたい。

質問 1 :

西セティ水力発電事業の移転計画書案は、2000 年 4 月に作成され、ADB に提出された。その後、移転計画書の第 2 次ドラフトが作成され ADB に提出されたが、ADB の住民移転政策遵守上の課題があったために ADB のコメントが付され、現在、完成版が作成中であると理解している。移転計画書の第 2 次ドラフトについて、どのような住民移転政策遵守上の課題があったのか、教えて頂きたい。

質問 2 :

西セティ水力発電事業では、12,000 人以上の住民移転が見込まれており、多くが山岳地域から南部のタライ平原への移転となる。しかし、タライ平原の先住民族であるタルー民族の団体は西セティからの移転住民の受け入れに反対しており、移転地での座り込みも辞さないと表明している（参考資料を参照）。ADB は西セティ水力発電事業の住民移転に伴う移転地周辺のタルー民族への影響についてどのように評価しているか。また、移転地周辺のタルー民族団体との協議はどのように行われたのか。

質問 3 :

現地 NGO によると、事業者が事業実施地域内の 8 ヶ所に情報公開センターを設置しようとしたところ、住民の反対で 2 ヶ所の設置が行えなかったとのことである。また、8 月 26 日には、2500 人以上の住民が事業に反対するデモ行進を行ったとのことである。ADB 及び財務省が把握している事実関係を教えて頂きたい。

質問 4 :

ADB によると、8 割以上の被影響住民がプロジェクトの実施を支持しているとのことである。しかし、こうした調査では、地域によっても支持の割合が異なるし（水没地域では 6 割の被影響住民しか支持していないとのこと）、影響の度合いによっても異なるので、全体の割合のみで判断するのは危険である。また、住民に配布された情報シートやコンサルテーションでの説明においてネガティブな影響が十分に説明されていないとの指摘も住民から上がっているため、情報が十分に提供された上での支持なのかどうかを確認することが必要である。住民の支持の割合及び情報提供の状況について、財務省はどのように考えるか、見解を伺いたい。

参考資料 : Tharu will not allow hilly people to settle (Bimarsh Weekly、2008 年 8 月 15～21 日号)