

## 第 56 回財務省 NGO 定期協議 議事録

◆日時：2014 年 2 月 6 日 15:00～18:00

◆会場：財務省 4 階 国際会議室

### ◆議題

NGO からの議題

1. ユニバーサル・ヘルス・カバレッジに関する我が国の貢献策について
2. Global Partnership for Education (GPE) 拠出誓約会合における日本政府の方針について
3. IDA 第 17 次増資交渉の結果について
4. ADB カンボジア鉄道改修事業に関する CRP 報告書案へ絵の日本理事の対応について
5. 世界銀行グループ・アジア開発銀行(ADB)・欧州復興開発銀行(EBRD)・国際協力銀行(JBIC)の石炭火力発電事業への支援方針について。
6. インドネシア・中部ジャワ州単石炭火力発電事業について(JBIC)
7. ボガブライ炭鉱拡張プロジェクトにおける国際協力銀行(JBIC)環境社会ガイドライン上の問題について

### ◆参加者

財務省側

武内良樹(大臣官房審議官)

大石一郎(国際局開発機関課長)

米谷光司 (大臣官房参事官)

大江亨(国際局開発機関課課長補佐)

杉浦達也(国際局開発機関課課長補佐)

小荷田直久(国際局開発機関課課長補佐)

河野真樹(国際局開発政策課課長補佐)

高橋暁人(国際局開発政策課課長補佐)

山岸秀彬(国際局開発政策課課長補佐)

NGO 側

山田太雲(オックスファム・ジャパン)

堀江由美子(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)

吉村美紀(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)

三宅隆史(教育協力 NGO ネットワーク)

高橋真美(ワールド・ビジョン・ジャパン)

柴田哲子(ワールド・ビジョン・ジャパン)

鈴木里実(日本リザルツ)

新里由布子(日本リザルツ)  
大内穰(トランスペアレンシー・ジャパン)  
福田健治 (メコンウォッチ)  
川上豊幸(熱帯雨林行動ネットワーク)  
小野寺ゆうり(国際環境 NGO FoE Japan)  
満田夏花(国際環境 NGO FoE Japan)  
江刺家由美子(気候ネットワーク)  
前利正(アジア開発銀行駐日代表事務所)  
望月章子(アジア開発銀行駐日代表事務所)  
田辺有輝(JACSES)  
眞鍋益沙子(JACSES)  
船水萌(JACSES)

## 財務省ご挨拶

MOF 武内 :

まず、前回お会いした時以降について、お話しさせて頂きたい。IDA の第 17 次増資交渉がまとめ、国会に法案を出すべく手続きをしているところである。3 年に 1 回の IDA の増資交渉のため、増資交渉はどんなものであるかを参考に話させて頂きたい。何回かに分けて増資交渉を行うわけだが、IDA16 ではこのようなことがあり、IDA17 ではどのように改善していくべきかが議題になる。最終的には各国がいくら出すかを定めるが、もともと IDA16 の中間レビューから始まり、今までのフレームワークで問題になっているものを議論し、それを IDA17 に反映させるところは実は極めて大事である。

そこでどのようなことを議論するかというと、まず、今ウェイトを置くべきものは何かである。例えば IDA17 でいえば、フラジャイル・ステイトへの支援を強化すべきではないか、国単位ではなく地域単位のプロジェクトについて議論すべきではないか、などがあがった。他にも、例えばジェンダーであったり教育であったり、日本の場合にはグローバルヘルスや防災の関係が大事であるからそこにウェイトを置くべきだと議論する。そのような議論の過程の中で、意見のすり合わせが行われるわけだが、何をどこでやり、またどう評価すべきかが 2 点目の議論の大きな柱になる。ここでは、result measurement として、今までの指標ではうまくすくいきれないのではないか、別の指標を持って来たほうが、目指すべきものが達成されているかが分かるのではないか、が議論される。

私は NGO の皆さんとのお話を大事だと思っている。例えば発育障害の話をした時に、体重だけでなく身長も入れるべきではないかという指摘を受け、そこで頂いたことが大変勉強になり、result measurement の議論をする際に、そういうことを踏まえて我々も発言できることになる。そういうことをする中でこの会議はとても大事で、皆さんが考えていることと我々が考えていることはマッチしているのか、もし我々の考え方とずれているなら教えていただく機会として、とても感謝している。どこにウェイトを置くべきかと、どのようにそれを図るべきかについても参考になる。他方でお金をどれだけ出せるかにつ

いても、なかなか財政上厳しい折から思い通りにいかないが、そのような 3 つの柱の中で順番に議論をしていき、この間の 17 次増資についても決着できた。その過程で皆さんのインプットも非常に役立たせて頂いたため、これを機会にお礼を言わせて頂こうと思う。これからも IDA に限らずいろいろな増資交渉に力を入れ、増資交渉に限らず皆さんの意見を反映させていきたいと思っている。

もう 1 つ、この会議に出させて頂いたざっくりばらんな印象を申し上げたい。質問を受けそれに答えると、その過程で気付かなかった点などを勉強させてもらっているが、だんだん同じような質問が出てくるときがある。そうすると正直申し上げると、我々のスタンスが大きく変われば、前回の質問に対する回答が今回の質問に対する回答と変わることもあるが、逆に変わっていないと同じようなやり取りで終わる。

例えば石炭火力発電の話に皆さんが興味を持っているのも理解するが、他方で我々からすれば日本の得意な技術分野の中で、まだまだファーストベストではないかもしれないが、セカンドベスト、サードベストのオプションとして有り得るという考え方がある。そのすれ違いをお互い確認するのは、それはそれで意義があるかもしれない。しかし、確認する以上にお互いに学び合えることがあれば良いと思い、そう言う意味ではできるだけ議論する分野の範囲が広い方が、これは初耳だと思うことが多いと思う。そういう意味で言えば先ほど田辺氏が述べたように今日は人数が多いということであるが、それは実は大歓迎で、今まで聞けなかった側面での話を聞き、そのようなものの見方もあることを教えてもらえば非常に助かるということが、この会議に何回か出て持った感想である。

あまり長くはしゃべれないが、1 つは IDA の増資交渉が終わり、前回会議で頂いた意見が役に立ったという感謝の言葉と、もう 1 つはできるだけこのような機会を有意義に使いたいので、レンジを広くいろいろな意見を聞かせてもらえればと思っている。

## 議題 1：ユニバーサル・ヘルス・カバレッジに関する我が国の貢献策について

山田：

オックスファム・ジャパン、ジョイセフ、セーブ・ザ・チルドレン、ワールド・ビジョンジャパンの共同で質問を用意させて頂いた。早速本題に入るが、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジに関して、一昨年、IMF・世銀総会が東京で開かれ、ここでも主要なテーマとして議論された。2 年越しの共同研究を日本政府と世界銀行が行い、12 月に政策閣僚会合の開催にこぎつけた。私自身も出席し、非常に実のある議論になったと思う。この後議題に上がる「万人のための教育」であったり、防災に関しては決まったプロセスがあり、そこで議論されているが、UHC に関しては必ずしも議論する場が決まっているわけではない。そのような意味では、議論することを提案する国がリーダーシップをとることはとても大事であり、日本政府がこの間果たしてきた役割はとても大きいと評価をしている。本来は保健システム強化が 2008 年頃にとっても盛り上がり、それが若干衣替えする形で UHC になり、よりアンビシャスなゴールを示す名前になっている。

議論が良くも悪くも財政論に傾きがちであるにも関わらず、今回の会合では、日本政府以外の国では保

健省の方が参加されていて、財務省は必ずしも来ていなかった。そこをどう乗り越えるかが一つの課題であると、実際に会議に参加して、また会議の外の議論を聞き感じている。というのも保健省だけで議論すれば当然保健省に割り当てられた予算内での議論になる。自己負担は論外であるということは世界銀行なども強く言っている。では保険なのかについて議論があり、閣僚級会合では Universal Health Insurance does not equal UHC という強いメッセージが出ていたと思う。そういう意味では財務省が保健のお金をどこからどのように持って来るかが今後問われるのだと考えている。この会議に限らず、安倍総理が国連総会で UHC を強く主張されるなど、ここしばらく UHC に関する日本政府の発信は非常に強いものがあると思っている。今後我が国がこの分野でどのように取り組みをしようとしているのかは、当然日本の CSO の私たちも関心を持っているが、国際的にも注目されていることを伝えたい。

質問に入るが、大きく分けて 4 つある。1 点目は日本政府と世界銀行のこの間の協力関係。12 月の閣僚級会合で一息ついたところだと思うが、今後も継続するか否か、するのであればどのような形態で何を行うのかについてご教示頂きたい。

2 点目は、世銀と WHO が保健政策閣僚級会合で発表した UHC のモニタリング枠組み案の内容について、日本政府としてどのような評価をしているかについて教えて頂きたい。

3 点目は、今後各国財務省の参加をどのように実現していくのか、そのために日本として何か心積もりがあるのかどうかを教えて頂きたい。

4 点目に関しては、日本自身が今後主に ODA の文脈においてどのような取り組みをしていくのか、外務省からいろいろ発表はされているが、財務省からもお聞かせ願えればと思う。具体的には、無償、有償を含む二国間 ODA において UHC がどのように位置づけられ、その中で重点国や重点領域などがあるのか否かについて教えて頂きたい。外務省と財務省の棲み分けをどのようにしているのかについても教えて頂きたい。現場で働く NGO、政策アドボカシーをする NGO とどのような連携がありうるのかについて質問を用意させて頂いた。あと、質問書に書いていないので、今日内容面についてお答えいただく必要はないが、IFC の Health in Africa Initiative について、財務省のどなたに今後質問すれば良いかについて教えて頂きたい。

MOF 高橋 :

回答に入る前に、12 月の会合を非常に高く評価して頂いたこと感謝する。山田氏をはじめ、この中にも参加された方もいると思うが、協力頂いたことを感謝する。質問の回答に入る。1 点目の世銀との協力関係をどのようにしていくかだが、まず世銀は日本政府にとって開発援助を進めていくに当たり重要なパートナーであり、また日本が保健の分野について開発援助の重要な分野として挙げていることもあるので、今後も UHC において連携を続けていくことに非常に意義が高いと思っている。これまで続けてきた 2 年間の共同研究は、昨年 12 月に研究成果の発表の会合を開催し、研究事業としては一段落つけて終了する。今後の具体的な世銀との連携策だが、正直具体的なことは決まっていないが、話し合っていることとしては、共同研究の成果をより一層共有していく、それとともに個別案件においても共同研究の

成果を生かして連携に役立てていくという2点だと思う。

また後の回答のところで話したいと思うが、個別案件の連携は国ごとにアプローチを考えていく必要があると思う。また、ポスト2015開発目標の議論においては、今後UHCをいかに主流化して進めていくかで、日本がリーダーシップを発揮していくために、引き続き日本の経験、知見について国際社会に発信していくこと、UHCの取組がいかに重要であるかを訴えていくモメンタムを作っていくことが重要であると考えている。

MOF 武内：

財務省とUHCの関係が何か、は最初るときから私どもも良く分からなかったが、もちろん世銀の窓口ということで絡んでいる。世銀がUHCに熱心であり、それが大事なことを財務省も理解しているので、2年間の共同研究をやるに至った。我々の観点や各国財務省の観点からすれば、UHCは必要だが、それが持続可能な制度として構築されるためにはどうしたら良いか、がとても大事であると思う。

12月のキム総裁を招いての会合の時は、非常にアンビシャスな目標を立てられて、最貧困層40%においても基本的な保健医療サービスにアクセスできる、そして2030年までに医療費の自己負担が原因で貧困に陥ることがないようにする、ということが言われた。それはポスト2015年開発目標を議論する中で非常に大きなきっかけとなる。そうするとこれを実現するときに、まったく国の財政負担だけでは無理で、どこから財源を調達しないといけない。

インシュランスなのかそれとも一部自己負担なのか、あるいは、薬価のコントロールをどうするのか、このようなことをしっかりやらないとおぼつかないわけで、これらを議論するに際しては厚労省だけではなく、各国財務相も招かなければいけないことは山田氏の述べた通りだと思っている。その中で我々ができることは模索していきたいと思うが、まず一時的には厚労省でUHCの意義を認識してもらい、どの程度のUHCを用意するのかについても議論してもらい、同時並行的にそのための財政としてどのような制度を作るかについて各国財務相で議論をする、また勉強会を開くことが大事だと思っている。

具体的に各国財務省との間でどうするのか、日本政府としての方針があれば伺いたいという点であるが、これに関してはまだ、このために各国財務省会議を開くわけにはいかないし、知恵がないところなのでもう少し考えていきたいと思う。また、外務省とのすり合わせについては、外務省も厚労省のこの問題の重要性についてはよく理解しているため、そのような意味では方向性は同じだと思う。我々が関与するのは世銀との関係の場である。世銀がこのようなことをしたい、あのようなことをしたいというのであればできるだけサポートしたいと思っている。

それから、バイラテラルの話でいえば、各国の外務省が考えるだろう。ただ、話が前後するが、UHCが制度として持続可能なものとして構築するためには、もしかしたら他のイシュー以上に外務省と一緒に財務省も出ていかなければいけないのかもしれない。ただ、そこもようやく2年間が終わり、他

の国々が何を望んでいるのか、厚労省が各国の厚労省との間でどのような連携をとっているのか、などといったことをもう一度整理した上で、次のステップを考えていく必要があると思う。

山田：

WHO と世銀のモニタリング枠組み案の内容面については何かあるか。

MOF 高橋：

基本的な考え方としては、UHC そしてポスト 2015 の議論でも挙げていこうと話をしているところで、各国で UHC がどのように進捗しているか、測定方法がまだまだである上に、指標が複雑で簡素化が必要であるとの発想があると思っている。したがって、今のところフレームワークを作っている状況と理解しているが、今後のポスト 2015 の議論ではこのフレームワークを使い、的確かつ効率的な測定体制を構築していけると日本政府としても期待している。

MOF 大江：

IFC についての質問があったが、保健分野でのアフリカの取り組みについては承知していないが、一応私が開発機関課の中で IFC を担当しているため、何かあれば聞いてほしい。今、inclusive business ということで IFC が色々と小規模の事業者の支援を積極的にやろうとしているが、その一環か。

山田：

その一環かどうかはよく分からないが、「Health in Africa」というもので、日本政府も支持もしくは支援をしてきたと伺っている。ちょうど Health in Africa の中間評価報告が昨年出たらしいが、それが貧困層の医療にどのようなインパクトがあったのかに関して、それを市民社会から検証している。日本政府としてそこについてどのような支援を行ってきたのか、今日は難しいと思うが、後程ご連絡させて頂けたらと思う。

頂いたお答えに関してだが、いくつかコメントがある。1つは財務省がどう絡むかに関しては、確か今年の春期総会や今年の年次総会にもあったかもしれないが、アフリカの財務大臣と保健大臣を集めた合同の閣僚級会合を開いていると存じている。AU のサミットだったか財務大臣会合だったかでも、同じようなことが行われている。したがって、こういったところに恐らく共同研究の成果も出しているのではないかと思う。世銀が関わっているので、どちらにせよやると思うが、すでにそういった財務省と保健省との対話が起きていることを指摘させて頂きたい。また財務省の観点からすれば、どうサステイナブルになるのかで、「費用抑制」、「費用対効果」が出てくるが、それはたしかにサステイナブルでなければ話にならないと思うが、どこのレベルでのサステイナブルなのか。今の時点で投資を抑えることに集中するあまり、例えば国民全般の健康が阻害されることによって失われる経済成長率、生み出されるはずであった富が失われること、そしてそれにより将来の税収も減ってしまうことを考えた時に、何を持ってサステイナブルと考えるのかも今後議論できたらと思う。

モニタリングに関してだが、オックスファムとして今回世銀と WHO が出して頂いたものについてコメ

ントを伝えたいと思う。ターゲットが2つと理解している。2030年までに所得下位40%の人たちのうち少なくとも80%が必須保健サービスを受ける状態になっていることと、ターゲット2番目として、2030年までにすべての人が財政的に保護を受けていること。これにより保健サービスを受ける費用負担による貧困の発生や継続を抑制することになっている。これに関し、まず1点目として、ターゲット2が100%の人たちが保護を受けられている状態にしているにも関わらず、サービスへのアクセスに関しては80%止まりにしている。これに関し、「より現実的」と書いてあったが、そうしてしまう正当性はどこにあるのか。40%のうちの100%と80%の違いというのは、インドに置き換えると1億人以上の差になる。よって、本当にUHCを考えたときに80%で止まって良いのか。すべての所得階層においてターゲットが満たされたことによって目標が達成したことにならなければ、いつも最後まで取り残されるのがボトム20%になってしまうと危惧をする。

それとターゲット2の財政保護に関してだが、今の保健支出によって貧困に陥る人の数を抑制することだけ言ってしまうと、例えば自己負担、out pocket paymentが必ずしもimpoverishingでなくても、ちょっと病院へ行くのを控えようという効果が、所得が低ければ出てしまう。そうすることによって治せる病気も治せないことになってしまう。病院に行かなければそもそもお金を払っていないから、貧困に陥ることはないわけで、貧困に陥る人の数を減らせたからといって健康が改善されるとは限らない。貧しい家ではそもそもお金がないから行かないということで、この指標に貢献してしまうかもしれない。よりしっかり財政保護を図る指標としては、保健支出、総支出における自己負担率の削減をターゲットにしてはどうかと考える。

2010年のWHO世界保健報告書では、総保健支出の中で自己負担率を15%~20%以下に抑えるべきだと勧告を出しているが、そのようなことを参考にしてみてもいいか。指標に関しては、もちろん最下層40%の進捗を測ることも大事だが、一方で最上層と最下層の間の格差がどれだけ縮まっているかを測る必要もあると思っている。サービスカバレッジを測る指標として複合指標を導入すると書いてあるが、どのような疾患もしくはサービスにどのような重み付けをするかがかなり重要で、今回の草案ではたとえば予防接種はすべての子どもにとって大事だから重みを付けるが、虫垂切除のような特殊な外科的措置はある程度軽くしても良いのではないかと提案をしているが、ここは情報が不足しているが、誰がどのように重み付けを決めるのかについてもっと分かるといいと思う。例えば精神疾患は軽視される傾向があるため、そこを見ていく必要があると思っている。

それ以外の点に関しては、グローバルレベルではアグgregateデータだけを見ってしまうと人口の多い国で目標を達成してしまえばグローバルレベルで目標を達成したことになりがちである。よって、ターゲットを達成した国の数や割合が分かるような国レベルでのアカウントビリティが求められるような、グローバルなターゲット作りが必要だと思う。進捗率に関しては、「進みました」だけではなく、「このペースだとUHCを達成するのは何年になるのか」が分かり、それにより各国にプレッシャーが与えられるようなものにできると良いと思っている。最後に、UHCを測るデータのクオリティが非常に低いことを何とかしなければいけないが、UHCのモニタリングを可能にするために投資をしなければいけないと今回書いてあるが、どれくらい必要なのかについてWHOと世銀のほうからぜひ積極的に提示をしてもら

えればと考えている。

柴田：

頂いているご質問の中で 4 番目の日本による貢献の具体策についてはこれからというご回答で良いか。NGO との連携の可能性を含めて、これからか。

MOF 高橋：

UHC だと、これまで保健分野では技術協力がメインだったと思う。昨年 12 月の会合での議論等をふまえると、山田さんのご指摘の通り保健財政の話がメインとなっていて、加えて制度整備も重要という話になったと理解している。今後 UHC を進めていく上でやはり個別国の取組の意思が最初に重要だと思う。先行する技術協力と連携しつつ、それぞれの国で考えていくというレベルで回答させて頂ければと思う。NGO との協力に関しても、すでに色々な、例えば草の根協力であるとか、市民参加型の支援を通じて協力させて頂いている。UHC の分野においても引き続きご指導頂ければと思っている。

## **議題 2 : Global Partnership for Education(GPE)拠出誓約会合における日本政府の方針について**

三宅：

最初に訂正とお詫びがある。資料 3 頁の背景のところの第 2 パラグラフで「2013 年の日本政府の GPE 基金への拠出額はわずか 5 万 4000 ドル」とあるが 540 万ドルの誤りである。訂正してお詫び申し上げる。しかし下のグラフは事実であり、日本政府の GPE 基金への拠出金というのは他のドナーと比べて非常に少なく 0.3%しか占めていない。英国の 8800 万ドル、オーストラリアの 7000 万ドルとは大差がある。

前回の GPE の拠出誓約会合は 2011 年に開かれ次回はブリュッセルで 6 月に開かれる。教育は日本政府が取組んで来た分野であるし、リーダーシップをこの会議でもでも発揮して頂ければということで、3 点質問させて頂く。第一に、GPE 基金への拠出額について。2 月に開かれる GPE 理事会では、4 年間で 40 億ドル、年間 10 億ドルの基金への拠出金の目標が設定される予定である。ただそれを下回る額、年間 8 億ドルを目標額とした場合、日本の ODA 実績額が占める ODA 総額に対する割合からこの年間 8 億ドルという目標額に対する負担できる額を算出すると、年間約 5000 万ドルになる。これは今の 540 万ドルに比べればかなり高額になるが、2010 年の国連総会で日本政府が表明した、5 年間で 35 億ドルの教育援助額、年間 7 億ドルのわずか 7%ということで十分拠出可能な額ではないか。この会合で、日本政府の拠出額をお聞かせ頂ければと考えている。

2 点目は、今回の GPE 拠出誓約会合は、ポスト 2015 の開発課題、あるいは SDGs にも影響力を与えると言われていて、6 月 26 日が本会議で、前日にはハイレベルのポスト 2015 の開発課題についての議論も行われる。そこで、財政不足が MDG2 および 3 を達成できなかった大きな理由の一つなので、この会議の成果文書に 2 つのことをメッセージとして発して頂くよう日本政府も働きかけて頂ければというお願いがある。1 点目は、途上国政府が、租税強化を図り、国家予算に占める教育予算の割合を 2 割とする

こと、ドナーも同じように、ODAの2割を教育に配分し、その半分は基礎教育に配分すべきである。こういったことをこの会合の中で日本政府の対処方針として入れて頂けないかというお願いである。

3点目は、前回の会合では特に途上国からは首脳クラスあるいは教育大臣が参加されたので、次回の会合では日本政府からも閣僚級にご参加頂けないかというお願いである。

MOF 高橋：

まず質問の1点目について、6月の拠出会合の件だが、現時点では恐縮ながらまだ拠出予定額を決定していない。申し訳ない。ただご指摘の通り、日本の財政は年々厳しさを増しており、GPEを含む国際パートナーシップ、あるいは国際機関への拠出金も非常に厳しい状況にあることは言えるかと思う。他方で、今月下旬に次期拠出期間における拠出戦略を検討するための特別理事会が予定されているが、そちらの議論も踏まえて、今後検討していくと思う。ただ1点申し上げたいのは、我が国としても教育分野の援助の重要性は非常に認識して共有させて頂いているところではあるが、具体的な支援策はGPEに限らず、例えば円借款であるとか、二国間協力も含めて検討していくべきと考えているところである。

質問の2点目であるが、現時点では6月の理事会の対処方針はまだ決められていない。まずは今月の特別理事会の議論、理事会で日本政府の代表を務めている外務省、理事会で議席を共有しているアメリカとロシア等々を踏まえて、対処方針を検討していくことになると思う。今後の議論にあたって、ポスト2015の開発目標をめぐる議論においては、現行のMDGsではカバーされていない様々な課題に対処していく必要があると思う。例えば、基礎教育は教育の分野でももちろん重要ではあるが、それ以外にも中等教育、高等教育、あるいは成人のスキルアップも、議論になっていると思う。教育に限らず、他の分野とも調整を図っていく必要があると思うので、それぞれの分野で効率的な資源配分をどのようにやっていくべきかといった観点で、今後建設的な議論を進めていく必要があると考えている。

もう1点、GPEの理事会はドナーだけではなくて途上国、CSOの皆様も理事会の議席を共有しているファシリティーであると理解している。我々としては、今日のご提案を踏まえて、今後の対処方針を検討していきたいと考えているところである。CSOのサイドからもぜひこういった点を理事会の中で、表明されることをご検討いただく必要があると思う。

また、本年6月の拠出会合への出席者について、現時点では、対応をまだ決めていない・拠出会合に向けた対処方針を調整しつつ、外務省とも協議の上、検討していきたいと思う。

三宅：

1点目は、現在は外務省と財務省の両省でこのGPE基金への拠出を両方の予算で出してらっしゃるが、来年度予算でも両省で出されるご予定かどうか。

2点目は、ご指摘頂いた理事会におけるCSOの役割について、私どもももちろんその点は十分承知しており、教育協力NGOネットワークはGlobal Campaign for Educationのメンバーであり、アジア地域の

基礎教育 NGO の連合体である ASPBAE のメンバーでもある。米国の NGO とも関係があるのだが、米  
国務省は今回の会合において、米国が国連事務総長の Global Education First Initiative のチャンピオン国  
に指定されたこともあって前回の誓約額より、増額するという表明をする予定であると聞いている。そ  
れから、韓国政府も新しいドナーとして拠出予定である。対処方針はこれから作られると思うが、私達  
の願いを一部でも取り入れて頂ければありがたいと思っている。

最後に、コメントだが、日本国民の世論として、ODA はそもそも何のために、それはバイだろうがマル  
チだろうが、使われて欲しいかという時に、世論調査の結果では、1 番がやはり災害支援、2 番目が保健  
で、3 番目が教育である。教育と言っても、大学生の高等教育、国費留学の支援ではなく、学校に行けな  
い 7000 万の子どもがいて、7 億人も文字の読み書きができない大人がいる。このような子どもや成人の  
教育への支援をして欲しいというのが日本国民の ODA に期待することである。ODA に対するパブリッ  
クサポートがどんどん低下していく理由の 1 つに、国民の期待に反して、日本の 2 国間援助の 45% が  
いまだに経済インフラに使われていることが挙げられる。今度の ODA 大綱の改革でますます安倍首相の意  
見は反映することになると思うが、企業に利する ODA になっていくことに対して、企業は喜ぶだろうが、  
国民としては ODA に対する支持がますます減っていくと思う。世論の ODA への支持を増やすためにも  
GPE という学校に行けない子どもを学校に行けるようにする国際イニシアチブに日本政府が多く貢献す  
れば、日本の ODA も学校に行けない子どものために役に立っているということで、国民のサポートも増  
えるのではないかと思う。

MOF 高橋 :

最初の質問の、今後、外務省と財務省が引き続き両省から拠出をしていくかという点であるが、現時点  
では予算も決まっていないところなので、何とも言えないが、この点は問題意識としては持っている。  
元々 2 つの別々の基金にそれぞれ出していて、それが GPE に統合され、今は 1 つの新しい基金に両省か  
ら出している。今後どのように進めていくかは議論していかなければならない点だと認識している。

MOF 大江 :

少なくとも今 26 年度予算はこれから国会で審議をされることになっていて、その中では、財務省の分につ  
いては、今までと同じ水準を案としては入れている状況である。外務省の方は承知してないため、申  
し訳ないがここではお答えできない。

MOF 武内 :

1 つだけ。本当にアメリカは増やすと言っているのか。IDA では減らすと言っているので、なかなか難し  
いし、議会との関係があるから、政府レベルでコミットしたところで、本当にそうなるのか分からない  
中で、別に横並びとかシェアとかで決めるものではないが、新鮮な情報だったので。

山田 :

2 点ある。1 つは GPE だけが教育援助ではないと最初のコメントがあったが、まさにその通りで、日本  
として途上国の基礎教育強化をどのように総合的にやっていくのかと、その中で、二国間でできること

と二国間では不得意なところで GPE ができることがあれば、それは GPE に託していくこともあるのではないかと。例えば HIV/エイズの文脈だと、日本の二国間援助はどちらかと言うと予防に重きを置いていて、治療は色々ポリティカルな問題も絡んでくるので結構グローバル・ファンドに頼っているところがある。そういうことを考えた時に、例えば、日本の二国間援助だとどうしても財政支援は政治的になかなか難しい。色々試験的にやっているが、二国間ではなかなか難しい。ただ教育全般の特に基礎教育分野の相手国政府の状況を考えた時に、何らかの財政的な補填があった方が望ましい。そのセクター全体の特に教員の雇用であったりとか、授業料の廃止であったりとか、そういったことを考えた時に、財政支援がまったくなくて先に進める国はあまり、特に低所得国に関してはないであろう。GPE は財政支援が可能なモダリティと考えることができるので、そのように考えて GPE をもう少し戦略的に上位に位置づけることも可能なのではないかと思う。

もう 1 つは質問だが、特にこのポスト 2015 に向けた文脈、それから釜山以降の「効果的な開発協力に関するグローバルパートナーシップ」など関連する文脈において、ODA に開発資金の多くを頼るのは今後おそらく非現実的になっていくという認識はだんだん国際的にコンセンサスになってきていると思う。貧困状態があまり変わっていないけれども国全体としては中所得国に格上げされるような国も出てきている。当然、政治的には、いつまで援助に頼るのだというのは外からも内からも言われてしかるべき国はあるだろう。そうすると、ではいかに、先ほどの保健の質問とも絡んでくるのだが、その国の財政をもっと強固なものにしていくのか、その中で公平性を担保していくのか、再分配を実現していくのか、というところにドナーの関心ももっと向けられてしかるべきだと思う。そういう意味では教育援助は「教育援助」、保健の援助は「保健の援助」だけで見るのではなく、例えば ODA の一部を相手国の税制強化につなげる。その税制強化はただ徴税力強化だけでなく、スペンディングの方にも再分配機能を強化するということだとか、そういったところももっとドナーの中で、おそらく議論はあるのだと思うが、なかなか NGO から見ているとまだまだ前面化してきていないという感じがする。日本の財務省としてもその辺を戦略的に、当然相手の自助努力をずっと訴えてきたわけであるから、自助努力原則ともおそらく合致するテーマだと思う。そういう観点で、ポスト 2015 時代に向けて、相手国の租税強化と教育や保健の開発効果をどうつなげるのかについて、もしお考えがあるようなら教えて頂きたい。これからということであれば、ぜひ今後議論させて頂けたらと思っている。

MOF 米谷：

必ずしも今のご指摘の件について私が責任を持ってお答えする立場にないのだが、そういう問題意識は我々も持っている。私の立場から言うと、円借款などで色々な案件を検討したりするわけだが、国によっては、まだ限られではいるが、プログラムローンという形で財政のあり方、それから社会セクターの予算配分のあり方という部分も含めて、そのポリシーマトリクスを議論して、プログラムローンを考えることもある。ただそういうことをやる時はなかなか日本だけで、その国と議論するのは難しい部分もあるので、世銀だとか、アジアの ADB だとか一緒に相談しながら進めていくことは、少し始まっているし、これからもできるところはぜひ考えていきたいと思う。

**議題 3：IDA（国際開発協会）第 17 次増資交渉の結果について（特に栄養に関する取り組みを中心に）**

高橋：

IDA の増資交渉の結果について、IDA は冒頭のご挨拶にもあったように最貧国への社会サービスで単独では最大の基金であり、昨年増資交渉があり、12月に最終回があったことで、今回はその結果について伺いたいと思っている。ご存じのように MDGs の 4 と 5 という子どもの死亡率、それから妊産婦の健康状態について進捗が遅れている中、その栄養不良が 5 才未満の幼児の死亡率の要因の 45% を占め、非常に重要な課題であることが認識されている。この栄養不良に関して、私の隣の日本リザルツとセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンとの 3 団体で提案させて頂いている。5 月の財務省との定期会合でも質問させて頂き、杉浦氏と大江氏にもお話をさせて頂いたことがあるが、そういった活動をしていく中で、今回 5 つの質問をさせて頂きたいと思っている。

質問の 1 点目は、栄養不良の対策の支援の拠出が実際どのような形で行われているのか、栄養阻害、先ほど低身長というのが出たが、身長に関する指標をフレームワークの中に入れることができたかということである。

2 点目は、MDGs4、5 とまたユニバーサル・ヘルス・カバレッジへの拠出についてこの増資会合の中でどのように取り組むように進められたかということである。

3 点目は、IDA への支援は総額で 520 億ドルという非常に大きな拠出で、なかなかその結果が見えにくい状況にあったと思うが、実際どのように説明責任の中で何かわかりやすく見えるような形で進捗があったかということである。

4 点目は、この IDA が最貧国への最大の拠出基金で、特に本当に貧しい最貧国、脆弱国に対して支援して、お金が届けられて、そこで良い活動が行われるような配分の仕組みについて、どのようになったかをお聞きしたい。また、プレスリリースの中に、革新的なソリューションということで、各国の事情に合わせるということがあったが、どのような取り組みになっているのか尋ねたい。

5 点目は IDA からは離れるかもしれないが、日本政府も拠出している栄養の取り組み拡充、Scaling Up Nutrition (SUN) という取組みに関して、これまで、それから今後の取組みについてお伺いできればと思っている。後で 3 団体で掲げている提案についてもお話をさせて頂ければと思う。

MOF 杉浦：

1 から 4 の質問については私から、5 については大江が答える。私は武内に付いて昨年一年間、増資交渉を担当しており、このような議論も一緒にしていた。質問 1 の栄養不良に対する資金拠出についてだが、昨年 5 月の段階で申し上げた通り、IDA は特定分野ハイアーマークして拠出を決めるものではないため、どの分野にどの程度資金を手当てするかは、前段階で申し上げることはできないが、ご承知の通り IDA は保健分野を重視しており、MDG4 と 5 の進捗が遅れているということもあり、IDA の保健分野での拠出は非常に多くなっている。IDA 事務局によると 2006 年から 2012 年の拠出の約 3 割が保健分野関連の

拠出であった。そのうち栄養に当てられた拠出はどのくらいであったかというところだと6%であった。これも承知のことだと思うが、日本政府はかねてより栄養改善への取り組みを積極的に取り組んでおり、昨年5月の協議会や個別面会を通じて皆さんからいろいろなインプットを頂いたことも活用し、今回のIDA17増資交渉では、私たちから栄養改善の取り組みを推進するよう主張してきた。その話にイギリスも乗ってくれたこともあり、新たなリザルツ評価システムにおいて、栄養関連指標で、基礎的な栄養不良対策支援を受ける人数などが指標に入り、これでモニターされるようになった。IDAのこの分野の支援が強化されるだろうと思っている。発育阻害に関するリザルツフレームワークの指標について先ほど武内からも申し上げたが、発育阻害に着目すべく体重ではなく身長に着目した指標を使うべきであるということを受け、この話を私どもからIDA事務局と主要ドナー国に話し、結果的に身長に着目した指標（height for age）を使うことになったことを報告させて頂きたい。

質問の2点目のMDG4と5関連分野UHCの拠出などの取り組みについては、先ほどと答えは同じになるが、どの分野に事前にいくら使うかは答えられないが、同様にMDG4、5についても指標をしっかり入れIDAとしても重点的に支援を行うことにしている。UHCについて、議題1でも話があったが、昨年12月にキム総裁が来日されその場で2つの目標を掲げた。先ほど山田さんからも話があった通り2030年までに医療費の自己負担を理由に貧困層に陥る人をなくすであるとか、2030年までに最貧困層の基本的な保健医療サービスにアクセスできる人を80%にするなどの目標を掲げているので、IDAとしても目標を達成するために取り組みを続けていくと思う。UHCは防災と並ぶ日本と世銀の協調の柱であるので私たちからも常に働きかけていきたいと思う。

質問3の成果が見えにくいということだったが、まずIDA17増資交渉の全体像が世間に見えていないのは、政府間の交渉は終わったが各国議会の承認がないと金額が言えないので、外には大きくプレスされていないことによると思う。しかし、ここでの質問はそもそもIDAが支援しているその成果が見えにくいという話だと思うので、それについてお答えしたい。ご承知の通りIDAは成果をどのようにドナー国に報告するかということでもリザルツ評価システムを設けているが、今回、同じように今私たちが指摘された通りのことが増資交渉でも話し合われた。なかなか成果が分からないと、これではドナーとしての議会に法案を通して拠出をすることはできないということで、IDA側も頑張りどのような評価システムにするべきか、指標は何にするべきかを1年間通してドナー国とIDA事務局で一生懸命考えてきた。

今世銀は最貧困の撲滅と繁栄の共有という2大目標がある。それを達成するために特別テーマ4つ設けてある。1点目は包摂的成長、2点目がジェンダー平等、3点目が防災を含む気候変動、4点目が脆弱国支援である。更に世銀の目標に特別テーマをブレイクダウンしたもの結び付けていくかをリザルツ評価システムとして再構築した。これも12月に世の中に対してパブリックコメントを出しているため、おそらくご覧になっているかもしれないが、5月くらいに総務会決議が終わった後に世の中に公表されるものであるため、今公表はできないが、しっかり公表できるように改善は行われている。

具体的にどこを改善したかという点で一例をあげると、評価システムにはティア1からティア4まであり、ティア1はマクロ指標などIDAだけが関連する指標するものではないが、ティア2というのはIDA

のプロジェクトによってどのような影響が出たかというものを測る。ティア2の中の指標がIDA16期間は11だったのが、IDA17期間では29指標採用されている。また先ほども申したが、IDAプロジェクトにより、基礎的な保健、栄養、家族計画サービスを受けられるようになった人の数などが評価システムの指標に加えられたことなど、成果がかなり検証されやすくなったのかと思う。このレポートングについては、IDA17期間、2014年7月から3年間だが、その中間地点においてミッドタームレビュー会合があり、ドナー国に報告されるため、私たちもしっかりフォローしていきたい。

質問4について、プレスリリースの中の話で、脆弱国支援を拡充したことで、革新的なソリューション提供と書かれているがそれは何かについてお話ししたい。先ほど申した通り、今回の増資で特別テーマとして脆弱国支援が掲げられている。具体的にはいくつか配分の方法を変えることにより脆弱国により多くの資金がいくような工夫がされている。第1としては、配分方程式としてPBA方程式（パフォーマンスベースドアロケーション）という方程式があるが、そこでパフォーマンス指標にかかるウェイトを若干引き下げることにより、今までは国別パフォーマンス指標が良くないと配分も多く得られなかったわけだが、そのウェイトを若干下げることにより脆弱国も資金配分をより多くできるようになった。2点目は、最低基礎配分額を年間300万SDRから400万SDRに増額したことである。3点目は、今も脆弱国の中でも、紛争後国や、リエンゲイジ国（支援再開国）に対して特別支援として例外的にかなり大きい額を出すことをしているが、その支援額をさらに増やすということである。4点目は、これは新しいコンセプトであるが、ターンアラウンドシチュエーション（転換期）にあるような国に対して、そこへのサポートというのは開発効果があるという議論があることもあり、転換期に直面している国に対して、例外的配分を設けようということ、トータルとして脆弱国にはかなりの資金が配分されることになる。IDA16と比べて28%以上脆弱国に対して配分が増加されるようになっている。革新的なソリューションについてであるが、これもかなり議論されてきた。一例をあげると、最貧国における民間セクター開発のために、IDAだけではなくIFCやMIGAなどと連携して各国の事情に沿った民間セクターの支援を行うことである。もう一つは、リージョナルプロジェクトと呼ばれる複数国にまたがる効果を見込める大型案件の支援を行うことである。もう一つは、これは日本がいろいろ言ってきたことだが、自然災害に脆弱な国に対する支援など、そういうのが革新的なソリューションにあたるのだと思う。

MOF 大江：

続きまして5点目の質問の栄養への取り組み拡充について私から回答する。これまでの取り組みを振り返ると、日本は2008年のTICAD4で栄養不良対策のための信託金創設で200万ドルの拠出をしている。2010年のG8サミットで、我が国全体として5億ドルの保健分野の支援表明をする中で、栄養不良対策のscaling up nutritionという信託費について2000万ドルの支援を表明している。これに必要な予算措置は一つ一つやってきている状況である。

こちらを通じた支援の第1段階として、重度栄養不良国を対象とした拠出の成果について申し上げたい。例えば国別の栄養政策の策定でもともと目標としていたのが、例えば栄養不良重点国4か国から6か国で政策の策定を実施しようということであった。しかしフェーズ1の結果、8か国、具体的に言うとベナン、ガンビア、モザンビーク、ウガンダ、ハイチ、ジブチ、イエメン、ネパールといった国で政策の策

定が完了したと聞いている。あるいは政策対案の実施だとかプロジェクトの準備実施等に関して、こちらのほうもフェーズ 1 の中で合意した指標として、栄養不良国の重点国として 3 か国から 4 か国の間で IDA のプロジェクトを実施することであったが、現在 14 か国でプロジェクトの準備実施をしている。3 つのプロジェクト、アンゴラ、ケニア、エチオピアといったところではすでに IDA の資金を活用してプロジェクトを実施していると聞いている。その他にも指標はあるが細かい話になってしまうので省略するが、そういった形でフェーズ 1 は行われてきた。次は第 2 段階の実施に向けて今は途上国で、具体的にどういった活動支援のニーズがあるかの洗い出しや案件があるかを探す手続きに入っているところである。またこのような進捗も世銀と協議をしながら報告していきたいと思っている。

堀江：

特に栄養問題について日本政府として今回 IDA の増資交渉で後押しをして頂いたこと、そして具体的に発育阻害の指標の面でも推進をして頂き感謝申し上げます。発育阻害の指標について補足で質問させて顶きたい。先ほど、杉浦氏からティア 1、ティア 2、ティア 3 という話があったが、今回理解しているのが、従来の体重ベースの指標から身長ベースの指標に変わったことは非常に喜ばしい。ただし、それがティア 1 にのみ反映されていて、ティア 2 という実際の IDA の成果を見ていく指標にはまだ入っていないという理解だが、それに関して議論はあったのかを聞きたい。

また、これは直接栄養とは関連しないが、今回 IDA の増資交渉の中で、不平等や格差の扱いについて何か議論があったかについて伺いたい。実際世銀が大きな戦略として貧困の撲滅を掲げているが、やはり下位 40%へのフォーカスということで、先ほど山田氏からの UHC の指標の話でもあった通り、上位層と下位層の格差を縮小していく視点が世銀ではなかなかない。その中で、格差を実際に縮めていくという議論はあったのか、かつ、指標で使うデータも例えばジェンダーや年齢や障害、民族、居住地、あるいは所得などに細分化して見ているのか。これらは格差をとらえて解消していくために重要な点である。このようなところを追加でご質問させて頂ければと思う。

MOF 杉浦：

まず、発育阻害のティア 1、ティア 2 のどちらに分類されるかも議論があった。これは事務局と私たちドナー国との話をしていく中で、大前提として指標はなるべく少なく分かりやすくしたいということは基本で当然であるとした。特に IDA が直接的にプロジェクトでできるものをティア 2 にし、それ以上のマクロ指標、IDA だけではなく他の支援によっても改善できる部分はティア 1 にしようという区分けがあり、最終的にはティア 1 にすることで議論があった上で整理されている。

2 点目の不平等、格差の扱いについてだが、これもかなり増資交渉で議論されたことである。今回の一つの課題が、世銀の 2 大目標のうちの、繁栄の共有、すなわち下位 40%の経済成長をどのような指標に落とし込むかについての議論が行われた。一部北欧諸国から、強く不平等の扱いの指標を何とか作れないかということがあった。しかし、例えばジニ係数を使えば良いのか、不平等の指標はいろいろあるが、なかなかうまく議論ができていない。結論は今すぐに分からないので確認させているが、下位 40%の経済成長をモニターすることで落ち着いたはずだ。具体的にジニ係数が入ったということはないと思う。

あやふやであることをお詫びしたい。データの細分化について、これもかなり議論があり、どの程度細分化するか、どのような切り口で細分化するか、先ほどもお話しにあったように、地域で細分化するのが良いのかなどの議論があった。議論の結果、1つの目標としてはできるだけデータ数、フォローする指標を少なくしてモニターをやすくすることがあった。切り口としてはジェンダーの細分化は行われている。いろいろな指標についてジェンダーでの観点からの切り口、また脆弱国の観点からの切り口という大きく分けた2点で細分化されている。よって、地域ごとというのではない。しかし、基本的に地域ごとというの、これは IDA 全体のフレームワークだが、地域それぞれのフレームワークがあるのでそれは積み上げていけば分かる話である。

鈴木：

私どもは3団体で栄養に向けて昨年から活動している。昨年の12月に、財務省の大江さんも含め政府、国際機関、NGO、企業がラウンドテーブルディスカッションを開き、初めて栄養について話し合いを行った。そのときにこちらのアドボカシーペーパーを作成した。これはまだドラフト段階だが、私たちの次のステップに向けた提言ということで5点推進している。あとで見て頂きたい。栄養のパートナーシップの強化や、日本の栄養の知見を ODA に組み込む、日本の SUN に対するコミットメントの強化、効果的な計画と成果の公開、栄養に対する投資先など、いろいろ提言しているので見て頂きたい。その他に、先ほど出た発育阻害についてだが、これは本当に大きなステップだと感じている。さらにリザルツでは発育阻害の他にウェスティング（消耗性疾患）も追加して欲しいという思いがある。低体重は MDG のターゲットに指標として入っていると思われるが、ウェスティングについて議論はされたのか。栄養の指標として発育阻害が追加されたことは大きなステップだが、ウェスティング（消耗性疾患）については議論されたか。

MOF 杉浦：

私たちが参加している会議は事務局での会議を経て、ドナー国とマルチの場でやる会議だったので、その議論はなかった。私の想像になるが、例えば IDA 事務局の中でそのような議論がなかったかということそこは分からない。IDA 事務局とのバイでの交渉では、特にリザルツフレームワークが一番重要なところだと思う。各国それぞれ交渉をやっており、そこで議論が出なかったかも分からないが、少なくともマルチの平場においてその議論は出なかった。

MOF 大江：

今おっしゃったウェスティング、消耗性疾患というものを恥ずかしながら分かっていない。それを入れた方が良いという理由を聞きたい。

鈴木：

消耗性疾患の詳しいタームについては、データとして持っているのは、年間5200万人の子どもがウェスティングにかかっている。子どもの死亡率の約11%を占め、80万人の子どもが亡くなっている。ウェスティングは発育阻害に2、3か月と言う比較的短い期間で治療可能ということで、私たちリザルツではパートナー団体も含め、追加に対して積極的に行っている。

堀江：

私も詳しくはないが、ウェスティングは月齢に対しての体重であり、発育阻害というのは月齢に対する身長である。より急性の栄養不良を測る指標に使われていると理解している<sup>1</sup>。

MOF 杉浦：

先ほどの不平等の扱いについてだが、今、調べさせたところ、繁栄の共有の目標のための指標が入っており、一つはボトム 40%の総生産率である。もう一つは、その不平等の指標をどう入れるかの議論の結果として、ボトム 40%の成長率はその国の全体の成長率を上回っているかということモニターする指標が入っている。

柴田：

栄養に関しては財務省も非常に重要視されているということなので、今後の栄養ラウンドテーブルなどにも協力頂ければと思う。

#### **議題 4：ADB カンボジア鉄道改修事業に関する CRP 報告書案への日本理事の対応について（ADB 融資案件 プロジェクト番号 ADB Loan 2288、ADB Loan 2602/Grant 0187**

福田：

議題を提出した土井に代わって福田が話させて頂く。カンボジアの鉄道改修事業については、わざわざ議題のほうで羅列されているが、すでにかかなりの回数この場で議題として取り上げさせてもらっている。いろいろ対応は頂いているが、なかなか現場での改善が見られないのが現状である。この中で 1 部、ADB のアカウントビリティメカニズムに申し立てた住民のうち、SPF のプロセスに満足いかないということで、コンプライスレビューパネル（CRP）による遵守調査を申し立てた住民がいた。しばらく現地で調査が行われず、どういうことかと思っていたが、その後 1 年後に現地の調査が行われ、調査報告書案が申立人とマネジメント両者に送付され、そのコメントに基づいた最終報告書が理事会で議論され、理事会での議論は終わったと認識している。やや議論するタイミングが、財務省の皆さんから報告を受けることになってしまい良くなかったと思う。一方で、土井も含め現地の住民の方、現地の NGO の方が実際に 1 月にマニラでいくつか理事室を訪問させて頂いている。その中で日本の理事室も訪問させて頂いており、それなりの時間を使いこの研究をしたため、理事室の皆さんを通じ財務省にもこちらのメッセージは伝わっていたと認識している。

実際のところ、住民から見ると現状は CRP が作成した報告書の調査報告書案があるだけで、その後のマネジメントからの回答も含めリバイズされた理事会への最終提出物はまだ公開されておらず、あまり遠くない将来、理事会で承認されたものに関しては公開されると認識している。実際には公開されていないのが現状だ。住民が見た報告書の中で今回 ADB の移転政策については違反があったことが明確に指摘

---

<sup>1</sup> 月齢に対する体重は低体重の計測方法であり、ウェスティング（消耗症）は体重身長比（身長に対する体重）となります。訂正してお詫びいたします。

された。特に重要であると考えたのが、改善策として ADB の責任でカンボジア政府に対するグラントという形でこの不遵守を遵守に戻すための措置を取るべきであると提言されていたことである。その後、どうやら住民に送られた報告書案と理事会に送られた最終報告書の間に内容の変更があったと聞いている。特に先ほど申し上げた、カンボジア政府にグラントを出して不遵守の問題を解決せよ、という部分については、カンボジア政府に問題解決を投げるような形に変更し、理事会側に最終案を提出したと聞いているが、その辺に関しては我々も現状をしっかりと把握できているわけではない。

これはもちろん実施したのはカンボジア政府であるから、一義的にはカンボジア政府がしっかり対応しなければいけない問題である。同時に、今回のコンプライアンスレビューは ADB の政策遵守を問題にする手続であり、今回 CRP の報告書で指摘されていたのも、ADB の政策違反の問題である。これまですでにカンボジアの ADB 支援プロジェクトの中で住民移転は何度も何度も問題になり、そのたびに ADB も政策を守るべきであるし、政府の政策実施能力も保持しなければいけないことは指摘されてきた。またここで ADB の政策違反が問題になったのは非常に遺憾である。そういう意味で今回の事態收拾に、ADB が自ら果たす役割は大きいと思っている。今回は、理事会は終わってしまったため、可能な範囲でになると思うが、理事会でどのような議論があったのか、その中で日本理事としてどのような発言をしたのかをご報告して頂きたい。

同時に CRP の報告書が採択された後が重要であることはいつも申し上げていることだが、今後も今回最終的に採択された不遵守の改善策について、どのようにフォローアップするかが合意されたのかについて教えて頂ければと思う。

MOF 小荷田：

ご理解の通り、この件については先月末の段階で理事会が開催され、理事会に勧告案が提出され、承認された。先ほど話にあった CRP の勧告案は、途中段階のおそらくドラフト版だと思うが、マネジメントと地元住民両者に事前に共有された。それが理事会に提出する前にリバイズされたと理解されているとのことであるが、こちらもそうなのだろうと理解している。ファイナルレポートは承認されているので、ご理解の通り、もう間もなく公開されると理解している。ADB のグラントとおっしゃっていたが、理事会にあがってきた報告書では、グラントではなくローンとなっていた。事実関係としては、そこが気づきの点である。

あとは先月末に理事会が開かれ、最終的に承認されているわけだが、質問にあった理事会の対応について話す。まず理事会としてはそもそも、コンプライアンスレビューパネルは、理事会に代わって、on behalf of 理事会で、申し立てにかかるコンプライアンス違反があったのか否かについて調査する役割がある。彼らは申立人のエリジビリティを認め、調査に入り、現地調査をして最終的な報告を理事会に提示した。その結果が、ご理解の通り、ADB 側にポリシーのノンコンプライアンスがあり、そしてコンプライアンスに戻るように、ADB として至急対応するべきである、という内容だった。理事会の on behalf of でノンコンプライアンス違反があったという結果が出てきたことは、当然理事会としても非常に重く受け止めており、理事会それから日本政府も含めてこのようなことがあったことは遺憾に思っており、理事会の

場でも、日本を含め理事会メンバーから、ノンコンプライアンスがあった調査結果には遺憾の意が示され、その後の議論ということで、勧告案について理事会の承認が求められた。

理事会で最終的に承認された勧告内容だが、ADB の株主を代表する理事会の 1 番の問題意識としては、コンプライアンスレビューパネルが言っている通り、当初の補償額がそもそも不足している人がいた、それに対してしっかり補填する手当てが必要であることは当然のことであり、やはりそのような結果が出た以上はきちんと不足している人に対して過不足なく補償を払うことは大きなことであり、優先すべきことである、ということ。またさらに、だからと言って、なかなか改善されなかった長い経緯があることも私たちも承知しているが、せっかくそうした結果が出ているにも関わらず、いつまでも時間をかけて対応することは適切ではない、やはり補償が不足している人がいる以上は、迅速に補填をしていくことが何より大事であるという点である。こうした点を踏まえて、我々は勧告案を見た。最終的に承認された勧告案についてだが、理事会の議論を踏まえたファイナルレポート自体は現時点では対外公表されていないが、CRP の最終的な勧告内容としては、きちんと不足した額について正確に補償額を査定して手当てすること、そして期限に関してもしっかりと時間を区切って迅速に補償を行うこと、という点が盛り込まれている。

あとは、先ほどグラントかローンかという話があったが、今までそのようなケースはなかったと思うが、ADB の融資を場合によっては活用するというややイノバティブなオプションが含まれている点、移転住民に対して適切に補償を行う内容になっているという点を確認できた。このようなことがあったことは遺憾であり、事務局としてもしっかりと対応する必要がある。議論の場でも事務局を含めてしっかりコンプライアンスの状態に戻るよう迅速に対応していきたいというコミットメントを確認した。

福田：

まず、事実関係であるが、CRP から上がってきた最終の勧告案はそのままの形で承認されたという理解でよいか。

MOF 小荷田：

事実関係を申すと、上がってきたものは修正が加わった上で理事会に承認されている。

福田：

そこのような修正があったかについて教えて頂けないか。

MOF 小荷田：

先ほど福田氏からあった最大の論点というのは勧告案の番号では 1 番になると思うが、補償不備支払スキーム。移転住民に対して、我々は適切かつ十分な補償を行うことが一番大事であると考えている。その中で、CRP から上がってきた勧告の中では、少し引っかかる言葉があった。我々の目からすると、補償が適切に行われないと捉え得る文言があった。

MOF 大石 :

勧告案は標準的な補償額を決めて、充てることになっていたが、標準的な額だと実際に損失額が不足する人が出ることになる。そうではなくて、比較的正確に補償額を設定して、十分な補償をするという修正が理事会において加わったと聞いている。

福田 :

勧告案の変更があったのはその一点のみか。

MOF 小荷田 :

あと、細かい点でいくつか修正はあったが、一番大きい点ではその部分である。

福田 :

もう一つ、グラントかローンかという点だが、最終的にローンという形で報告書が上がってきたということだが、その点について何か議論はあったか。

MOF 小荷田 :

そもそもグラントという言葉はなかったの、理事会ではその点については議論になってはない。

福田 :

最初の地域住民、申立人とマネジメントに出された最初のドラフトでは、グラントという表現だったので、我々としては 1 つ注目していた点ではあった。もちろんグラントで行うかローンで行うかはいろいろな考え方があると思うし、カンボジア政府の意向もあるため一方的に決めることはどうかと思う。しかし、ローンとなった時に、カンボジア政府がどれだけ迅速に、あるいは解決するためのインセンティブを持ってくれるのかについて、若干我々は疑義を持たざるを得ない。ローンで済むという話であれば、もう少し今までにまともな対応になっていると思う。現地の住民あるいは NGO を含めてグラントでの対応を求めていたため、どのような経緯でローンという表現に最終報告案で変更されたのかについては、理事会の中ではなかったとのことだが、私たちは残念に思っている。

それから今後についてだが、おそらくこれまでカンボジア政府に ADB の皆さんこのプロジェクトに努力してくれている一方で、なかなかカンボジア政府が動かない。動かないのにもいろいろ理由があると思いい、何度も議論されて来たが、その理由の 1 つとして、移転を担当している省庁間移転委員会 (IRC) という組織がカンボジア政府にあり、これが財務省の下に置かれている組織であるため、様々な移転に関する問題、十分な補償なのかという問題に関して、ややカンボジア政府の財政上の限界、またはどれだけ財政支出をしたいかというところがあげられる。カンボジア政府の移転に関する体制の問題点はあると我々は認識している。その点については 2005 年に行われた、ADB 融資のカンボジアの国道 1 号線事業の移転監査の中でも指摘され、組織をきちんと変更することを指摘されていたわけだが、実際にはその組織変革は十分になされていない現状がある。このような体制がいまだに残っている中で、ローンを出す形で、本当にカンボジア政府が、いずれ返すことを前提に、お金を借り、喜んで地域住民のために

お金を出すかを、かなりきちんと見ていかなければ元も子もないというのが私たちの見方である。引き続きその点については私たちも見ていかなければならないし、今回の勧告案はまさに理事会として責任を持ってこのプロジェクトの政策遵守をするために承認されたものであるため、理事会としても引き続き関心を持って実施状況を把握して頂きたいと思っている。

MOF 大石：

まさに今回の CRP からの勧告には修正があったが、そのポイントは先ほど申し上げた正確に補償枠を査定することと、期限を区切って迅速に行うという点で、期限を区切ったことも重要だと思う。そこは、ご指摘の通り ADB に対する勧告であり更に融資先であるカンボジア政府が対応すべきことである。その対応する部分は期限が区切られた話であるため、それは日本の理事室も含めた理事会として、きちんと期限以内に対応することをしっかり見ていきたいと思う。

福田：

期限の関係についても、明日公表されることは認識しているが、公表される最終報告書と勧告案にもそれは記載されているということか。

MOF 大石：

はい、記載されている。

福田：

その点については引き続き議論させて頂きたい。

#### **議題 5：世界銀行グループ・アジア開発銀行（ADB）・欧州復興開発銀行（EBRD）・国際協力銀行（JBIC）の石炭火力発電事業への支援方針について**

田辺：

この件は前回に引き続き触れさせて頂いているが、先日 JBIC の石炭火力発電への関わり方について経産省、外務省を含め、議論を持って頂き感謝している。前回の会議以降、この件に関しては国際機関でもすごい勢いで動いていると実感しており、その辺りを含めて再度議論をさせて頂きたい。

まず 1 点目は、12 月に EBRD（欧州復興開発銀行）のエネルギーセクター戦略がまとまり、その中で世銀同様の石炭火力発電事業に対しては絞っていくという方針が出されたと思う。この方針について日本の理事会でどういう議論が行われたか、また日本理事がどのような発言を行ったかを聞かせて頂きたい。

2 点目は ADB について 12 月にパキスタンのジャムショロ石炭火力発電事業に対して融資を決定した。この理事会検討では、理事間の対立が激しく表面化したと認識しており、具体的には米国をはじめ北欧諸国が反対の決議を出し、そしてイギリスやドイツを含むヨーロッパ諸国が棄権をしたと聞いている。この中でどのような議論が行われたかと、こちらも日本理事がどのような発言を行ったかを教えて頂き

たい。

3点目は、世銀、EBRD、EIBと国際機関で続々と石炭を抑制しようという方針を掲げている中で、ADBでは石炭火力に関してこのような方針を示すのかどうかに我々も注目している。もし改訂の動きがあれば教えて頂きたい。また、財務省としては他のMDBsがこういった方針を抱える中で、ADBについては改訂の必要性があるかどうかについてどのように考えているか。

4点目に関しては、前回の協議会で世銀のエネルギーセクター指針について議論させて頂いて、その中で石炭火力発電の支援基準に基づいて判断することが必要という回答があり、これは「Criteria for Screening Coal Projects」のことでよいか。この「Criteria for Screening Coal Projects」は先進的で重要なScreening方法だと我々も思っている。特にきちんと環境外部費用も含めてコストを比較するとか、本当に石炭火力以外の代替案がないのかを見るとか、石炭以外の代替発電を使ったときにコスト的には上がってしまうだろうが、上がったコストを他のドナーがカバーできないのかどうかを見た上で、どうしても世銀が融資しなければならないという状況においてのみ支援を行うと理解している。そういったScreeningプロセスをADBやJBICが導入することについて、どのように考えているかをお聞かせ頂きたい。

MOF 大江：

まずEBRDについて回答させて頂く。最初の質問で、去年12月のEBRDのエネルギー戦略の件だが、去年の12月10日に理事会が開催されており、エネルギー政策については2006年に策定されたものだが、それを2014年から2018年までを対象としたセクター戦略が審議され、承認されている。その中身については多岐に渡るが、石炭火力発電分野については新規の石炭火力発電について経済的に代替可能なエネルギー源は存在しないという稀な状況、rare circumstances以外では支援を行わない。おっしゃられたように世銀と同じような表現になっている。今申し上げたのが新規の発電所で、既存の発電所についてはCO2削減等の大きな潜在的可能性がある場合のみ効率化支援を検討するといった内容となっている。

理事会の議論は、石炭火力支援の条件をもっと厳しくするべきだという意見もあった。一方で途上国の視点からエネルギーの安定性と経済性への考慮も必要だといった声もあったと聞いているが、基本的には事務局提案を支持することで承認をされた。日本の審議にあたっての立場は、言うまでもなくエネルギーの低炭素化、効率化を目指すという基本方針には賛成をしている。ただ、日本の立場からすると事務局案は十分ではないということで棄権票を投じている。その理由は、まず市場経済への移行がEBRDの大きな存在意義、目的になっており、これを進めていく上でエネルギーは必要不可欠なものである。支援の対象国については、経済性、供給の安定性、そして東欧の石炭がとれる地域が自国の資源を活用するといったこともあり、その国の判断としてエネルギー政策というのは国ごとにあるが、石炭火力発電の活用が現実的な選択肢である場合もある。そういった中で、その国の政策は考慮される必要がある。石炭を引き続き使おうというニーズがある国において、EBRDをはじめとする公的支援が抑制された場合には、結局今の安上がりかもしれないが低効率で環境負荷も高い石炭火力が選択されたり、あるいは延命されたりといったこともあり、むしろ逆効果になってしまうので、石炭火力発電の活用が現実的な

場合には高効率なもので、より環境にやさしいものの活用は促すべきではないかというのが日本の主張である。

MOF 小荷田：

次に ADB のジャムショロの件だが、パキスタンは深刻なエネルギー危機があり、そういった状況が国民生活に大きな影響を及ぼすことがコンテキストにある。これを解決するのが喫緊の対応である。今回 ADB のジャムショロの案件に関しては超臨界の技術を使うことで既存の石油火力よりもクリーンなエネルギーであることをまず確認している。そして高効率のものをやっていくことに関しては現行の ADB のエネルギーポリシーと整合的であるということ、ADB として環境に配慮した事業を行うということも確認しており、日本としてはこの案件について理事会で賛成票を投じている。なお理事会での対応にあたっては事務局に対し、環境に対してはきちんと配慮するように、と言っている。

次にエネルギー政策に関して、現時点で、今の ADB のエネルギーポリシーは 2009 年のものだが、このポリシーの中でクリーンな技術の採用をきちんと奨励していくことになっている。ADB として環境に配慮しているということで、日本としても支援対象国のエネルギー事情をよく勘案して石炭火力発電の活用が現実的な場合には高効率石炭火力発電を促していくスタンスである。クリーン技術を奨励する現行のポリシーを我々は引き続き有効であると考えている。また、ADB 事務局としても現時点でこのエネルギー政策を改訂する必要はないと考えていると承知している。

柴田：

4 番目の質問への回答をお願いしたい。

MOF 大江：

その通りである。

田辺：

では 5 番をお願いします。

MOF 河野：

エネルギー効率の改善とこれを通じた CO2 あるいは GHG 排出削減を実施していく必要性は共有している。ただ、石炭火力を必要としている途上国もある。これは供給安定性であったり、経済性であったり、エネルギーアクセスの観点であったり、国ごとの事情がある。そういった石炭火力を必要としている途上国があることで、我々としては途上国各国の状況を踏まえ、選択可能な技術の中から出来る限り高効率・低炭素なものが導入されるよう支援していくことが重要だという立場をとっている。その観点から国や案件ごとの様々な事情を踏まえた上で、個別に判断していくのが適当と考えている。

MOF 小荷田：

ADB だが、現時点でご指摘のあった環境外部費用の考慮や代替案、ドナーの追加費用、こういった点に

については案件を検討する際に ADB できちんと Screening を行っていると確認している。

田辺：

ジャムショロの件で超臨界石炭が石油火力よりもクリーンだという話があったが、経産省が国内の例かもしれないが比較をしている中で、超臨界の石炭のほうがパーキロワットあたりの CO2 排出量が多いと発表されている。具体的にジャムショロの場合は CO2 換算でパーキロワットあたり何グラム出しているという比較はされているのか。既存の石油よりも効率がよいというデータの根拠を聞きたい。

MOF 小荷田：

今手元にデータはないが、当然 ADB としてそういう分析は行っていて、それを踏まえた彼らの判断を、理事会に対して説明している。

田辺：

これは日本の財務省だけで決めることではないと承知している。日本が提供するものは高効率だという話が出てきているが、これまで JBIC が石炭火力発電所に融資したリストを見ても、果たしてそうなのかと疑問を覚えざるを得ない。なぜかという、つい最近 1 月末にクドゥギ石炭火力発電所に融資しているが、未だに超臨界技術で、これはベストな技術ではないと理解している。経産省によると超臨界だと 38% くらいの効率で、超々臨界だと 40% 以上の効率を出す。JBIC ではひとつ前の技術へ投融資を続けている。ジャムショロに関しても超臨界で、果たしてベストな効率、技術を求めているのか。日本政府が高効率と謳うのであれば今提供できるベストな技術で、高効率であることを説明して欲しい。そのデータがあれば、今後議論するときに出して頂ければと思う。

MOF 河野：

GHG 排出の観点からみれば、超々臨界の方が超臨界よりも優れているのはご指摘の通りである。しかし、超々臨界の技術がすべからく、すべての国に投入できるかという、コスト的な問題や、それが適切に運用されるかという問題もあるため、途上国の事情を見ながら、また我が国が投入しなかった場合にどの国がどういう技術を投入するのか、総合的に見ながら判断するべきだと思う。必ずしも GHG 排出の観点からベストなものを常に投入できるかという、実際難しいところもあろうかと思う。ただ、我が国政府として途上国の事情を見ながら出来る限り良いものを投入していきたいということだと思っている。

田辺：

仮に超々臨界が導入できなかった国ではどうなのかに関して、超臨界の技術で日本が他の国が提供するよりも高効率なものなのかどうか・経産省の資料を拝見したところ、技術に差はないと書かれていた。超臨界という技術を選択したときに、日本が融資をしたら他の国よりも高効率だということを説明して頂かないと日本が輸出するのだから良いとはならない。今後その辺のことを教えて頂きたい。

MOF 米谷：

私のナイーヴな疑問だが、いろいろな国際機関でいろいろな国が石炭は今後 CO2 の観点から活用を控え

たほうが良いという議論が、もちろん環境的な地球のために議論をしている人達もたくさんいると思う。一方でそれぞれの国が議論するときは資源の賦存状況や、自国でとれる資源を活用したいという気があるのではないかと思う。また、どうしてこういう議論が近年起こって来たのかは、私の推測だが、シェールガスが採れるようになったからそれを活用してもらったほうが自国の経済のために良いなどといった要素からという気がする。それについてはどうか。つまり必ずしも環境のためにベストなチョイスを、というためだけに議論しているのではないと思うがどうか。

田辺：

先日、アメリカの NGO の方を呼んで財務省と議論した中で、アメリカの NGO の方が言っていたのが、オバマ大統領が急に石炭のことを始めた背景のひとつとして、シェールガスが出たことはあるかもしれない、ただ、石炭そのものを公害問題として建たなくなってきたことや、その代替案として石炭よりも安い再生可能エネルギーが建てられるようになった。選択肢が選べる状況になってきたと聞いた。

#### **議題 6：インドネシア・中部ジャワ州バタン石炭火力発電事業について（JBIC）**

満田：

この事業については現在 JBIC が融資を検討中で、カテゴリ A で行っている。2013 年 10 月に JBIC が現地調査を行って、今環境レビューの作業を進めている。しかし報道にもあるように地域の住民たちが大変強い反対運動をしている。土地収用に関しても難航していると聞いている。報道等によると 50 人以上が土地収用に反対しており、7000 人以上の村人が反対運動を繰り返している。また、反対運動をする住民に対して、国軍あるいは住民兵士が住民を押さえようとして住民に負傷者が出た。これについて私たちは強い懸念と関心を持っており、JBIC のガイドライン上にも問題があるので質問したい。最初の質問だが、JBIC の環境ガイドラインによると、環境レビューを行う前に環境アセスメント報告書等の提出を受けて環境レビューを行うことになっている。この環境アセスメント等の「等」の中には環境許認可証明書も含まれていると理解している。ところがこの JBIC の環境レビューとして行われた実地調査のときに環境許認可証明書は出ていなかった。私達がこれを重視するのは、この環境許認可証明書の中に条件や環境社会配慮上の許認可当局の条件などが書かれていることが往々にしてあることである。これについて財務省の考えを聞きたい。

2 点目は、この事業は社会的な影響が大きく、多くの知見者が関係し、また土地収用に伴って農民、漁民が生計を失う。ガイドラインによると、住民移転計画書が JBIC に提出されなければならないと理解しているが、この文章に関しては JBIC のサイトでは書かれていない。実際に JBIC に聞いたところ、このような計画書は提出されていないということだった。やはり十分な環境レビューができなかったのではないか。また、住民移転計画を作成するときに影響を受ける住民の協議が必要とされて了承を得られるということになっているが、それが得られていないのではないか。

3 点目は、JBIC のガイドラインには社会的に適切な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とされているが、警官や兵士による弾圧、関与、脅迫などが起きていると地元の住民が認識している。社会的合意が得られていないと考えられるがどうか。これは環境レビューをするにあたって、

アカウントビリティ及び透明性を確保するために JBIC は環境レビューに使った情報を公開するというような趣旨のことが記されている。この環境アセスメント報告書がインドネシア語のものが公開されているが、これは JBIC が実際に環境レビューに使った EIA の翻訳版について公開すべきではないか。

MOF 米谷：

個別の質問に答える前に、前回にも出させてもらったが、現地で進行中の案件なので進捗を調べさせてもらいたいと思う。その中で政府の関係省庁でこの案件について、住民との意見交換への取り組みも適切に行われなければならないと考えている。そして、JBIC も融資を決定しているわけではない。環境レビューが継続中の段階であると理解している。

MOF 山岸：

まず環境許認可証明書の発行と JBIC の現地実査の前後関係について、現地実査が先に行われたということはその通りだが、現地実査を行う前の時点において事業者から必要な情報の提供を受け、それに基づいて現地実査を行っているという。また、JBIC は現地実査の一環として環境許認可証明書を発行するインドネシア側の当局、中央ジャワ州環境当局の局長と面談を行い、本事業に関するインドネシア側の認識をヒアリングしている。先ほど、証明書の中で条件が付されることが往々にしてあるとご指摘いただいたが、当局が考えている事業者が遵守すべき条件についてもヒアリングの中で確認をしたと聞いている。現地実査を行って、その後に環境許認可証明書が出されているが、そこで示された内容が現地実査の際にヒアリングで聴取した内容と整合的であることも確認している。JBIC の環境レビューは継続中ではあるが環境許認可証明書を踏まえたものとなっている。一般論として、環境レビューはガイドラインにある通り環境アセスメント報告書等を踏まえたものであることはもちろん必要だと思うが、環境レビューを開始すること自体、アセスメント報告書が提出された後でなければならないことまでは必要ないと思うし、ガイドライン上もそこまで求めていない。現地実査が本件のように環境許認可の取得前に行われる場合においても、環境当局のヒアリング等を踏まえて確認された内容がその後取得された許認可の内容と整合的であると確認されれば手続きに問題があるとは考えない。

質問 2 については、JBIC によると発電所の予定地に実際に居住をされていて本件のプロジェクトによって移転しなければならない住民はいないと聞いている。したがって、ガイドラインに出てくる「大規模非自発的住民移転が発生する」事案には該当しない。よって住民移転計画が提出されていないことについては問題ない。本事業はカテゴリ A で被影響住民は出てくるので、この点については JBIC としては補償の措置や雇用創出計画、生計支援計画を含めた被影響住民との合意形成に向けた方針について事業者あるいは現地の当局から聴取している。その調査も含めて環境レビューを行っているという。

質問 3 については、JBIC が事業者を確認したところ、現地で関連企業の社員が拉致される事件があった。すなわち、日本企業の社員らが反対住民から拉致されて、結局は解放されたという事件があったと聞いている。こういったことがあったために、以後慎重を期して軍や警察の護衛をつけてもらったということだ。事業者としては住民と真摯に対話を継続しており、脅迫や強権的な手段を用いた事実はないと聞いている。JBIC としては引き続き状況を確認していくということだ。報道もなされているので、これま

でにということがあったのかを確認するし、また土地収用の問題が決着には至っていないので今後どうい対応が行われていくかも踏まえて、最終的にご指摘いただいた社会的合意に関するガイドラインの内容が遵守されているかを判断するということである。

質問4について、環境アセスメント報告書、EIAはインドネシア語だと思うが、JBICの広報センターにおいて閲覧可能な状態であるということで、JBICとして可能な範囲で情報公開を行っていると聞いている。翻訳版についてJBICは事業者から入手していると聞いているが、民間の事業者が作成したもので、そちらのほうに直接依頼頂くようお願いしていると聞いている。

満田：

まず質問1だが、ガイドライン上のプロジェクト実施主体者により準備された環境アセスメント等の報告書の提出を受けて環境レビューを行う、これについては私もガイドライン策定のためのコンサルテーション会合にも参加しており、これはかなり時間的な順番が明確である。これはとりわけJBICが円借款も取り扱っていたという事情もあって、環境レビューを行うことがひとつのコミットメントの第一歩になるという認識で、環境アセスメント報告書なり諸情報を得た上で環境レビューを開始することが必要なのでこのような順序になっていると理解している。事前の調査もあると思うので、私たちも全てが揃わないと現地に行ってはいけないと言うつもりはないが、環境レビューの開始時点は環境アセスメント報告書等の提出を受けてということが厳密に運用されるべきだと考えている。その上で、JBICが中央ジャワ州の環境当局長に会って話したところ事業者が遵守すべき条件について説明を受けた、というこの条件について教えて頂きたい。

MOF 山岸：

まずご指摘のガイドラインの中にあるアセスメント報告書等の提出を受けて環境レビューを行うということについては確認をさせて頂きたい。いずれにせよその内容を自主的にヒアリングした上で環境レビューを行っているということである。そしてその証明書の中に記載されている条件については把握していないのでJBICに問い合わせ頂きたい。

満田：

2点目の質問だが、居住している住民がいらないということで住民移転計画は必要ないということだが、土地収用はあり、かつ生計に影響を受ける住民があるのも事実だと思う。ADBなどの住民移転に関するハンドブックにおいては、この非自発的住民の中に土地収用、生計に影響を受ける人も含めて住民移転計画のスコープに含めている。そこまで明確な何かを持っているわけではないと思うが、一方でそのガイドラインは国際基準、また世銀やADBの保管するガイドラインを参照しつつ運用していると理解している。よって居住している住民がいらないことをもって住民移転計画を策定しないことは違うのではないか。また現に土地収用の対象になる人がいて、かつ生計に影響を受ける人がいるわけなので、文書の中に補償措置あるいは雇用創出計画、あるいは生計支援計画がないと何をもって環境レビューの根拠にしたのが不明確である。環境レビューのアカウンタビリティ上もこういった文書は必要なのではないか。

MOF 米谷

わたしも前回も出て関心をもってフォローしたいと思うが、私たちは別に JBIC の代理人ではないので 1 から 10 まで JBIC が何を考えているかを説明する能力は欠けている。JBIC とやりとりをした上で、この場でご指摘頂きたい。せつかくの場なので有益でインタラクティブな議論ができるとありがたい。

満田：

では先ほどの発言はこちらからのコメントとして留意して頂ければと思う。ひとつは ADB の住民移転のやり方について、経済的な移転、つまり生計手段の創出あるいは土地収用も住民移転計画に含めて措置していくと理解しているので、同じような対応を行うべきではないかという問題意識を持っている。

3 番目の質問だが、JBIC も同じようなことをおっしゃっていたが、JBIC の確認はあくまで事業者に対する確認であるということ、そしてインドネシアの国内の人権委員会が勧告を出している。それだけ憂慮すべき状況であることは間違いないのではないか。これについても JBIC に対して事業者のみの確認ではなく問題の本質がどこにあるのかを見極めて頂きたい。やはりガイドラインで規定されている社会的合意、さらりと読み流されてしまうような文言ではあるが、ここは相手国の持続可能な開発を支援していくという意味で重要な部分だと考えている。

最後に 4 番目だが、環境レビューのアカウンタビリティにおいて、私たちも日本における納税者、ステークホルダーとして、やはり JBIC なり日本政府側が環境レビューをしっかりと行っていくことを見ていきたい。そういった意味で、ガイドラインの策定で議論になったが JBIC が何をもちて環境レビューしているのかということは公開すべきだと考えている。JBIC あるいは事業者側に聞いてみるつもりである。

田辺：

4 点目について、情報公開法を通じて公開を求めているわけではないが、JBIC が民間事業者から入手をして JBIC が環境レビューに使用しているので提出して欲しいと言っているのがあって、通常であれば JBIC が民間事業者に出して良いかを確認するべきものである。それに準じて対応していくべきものではないかと思う。

#### **議題 7：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**

川上：

さっきのコメントだが、3 点目についてどこから情報が出たかということで恐らく企業側ではないかと思うが、インドネシアの警察は警備会社のようなところもあり、お金を払って警備することも普通であり、認識しておいた方がいい。企業側に立って住民をコントロールする役割を仕事としていることもあるようだ。日本で考える警察とは違う。

私の議題については森林の絶滅危惧種に指定されているような地域が、露天掘りで、切られるというケ

ースについてお話しをお聞きしたい。前回に引き続いて、財務省の認識を確認するような内容になる。JBIC とも話をしているので、財務省と JBIC の両方から聞きたいと思っていて、ひとつクリアにしたいと思っていることは、ガイドラインの適応のあり方である。ガイドラインの中に「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、著しい劣化を伴うようなものであってはならない」と規定がある。もうひとつ、「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。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。」という規定がある。ここではガイドライン上の用語の定義があればお伺いしたい。ボガブライの事業は皆伐対象になってしまうので、私たちとしては該当するのではないかと考えている。特に絶滅危惧種に指定もされているので重要な自然生息地でもあり、絶滅危惧指定されている森林でもあり、政府が指定している地域にも関わるということを確認したい。

3 番目は、前回の会合でも似たような質問をして、話の中でガイドラインの解釈としては可能な限り絶滅危惧種を対象とする場合は回避することが望ましいけれども困難な場合には代償措置も講じるという説明だった。ただ、私たちの観点では、代償措置というのはガイドライン上の一般論に書いてあり、その後特定の規定が書いてあるので、ジェネラルな規定は代償措置を行うように書いてあるが、いくら代償措置をとるといっても重大や自然生息地の劣化を伴う場合は、代償措置を講じるというのはガイドラインに合致するとはいえないのではないかと。そういう意味で、こういった代償措置を講じるのは仕方がないというのは不適切ではないかと思う。財務省として上記の理解の根拠を教えてください。これは JBIC でも議論するつもりであるが、まだはっきりとしたものを頂いてはない。

4 と 5 は先住民族関係で、前回も先住民族については伺ったが、内容について Gomeri Country という先住民との間での議論はないかをお願いしていたので、収集されていければ頂きたい。そして、ひとつは文化遺産の問題、そして聖地の問題について聖なる木のようなものが実はプロジェクトサイト内にあったことが情報収集する中で分かってきて、それで議論をしているようだが、加えて、土地に対する権利も別途裁判所で要求している部分もある。これらについて JBIC がどのように認識しているのかを財務省としてはご存じかどうか、そういった情報収集状況を教えてください。こういった反発のあるプロジェクトに対してどう思っているのか、意見を頂きたい。

5 番目は先住民族計画の有無が確認できたかどうか。ある場合は情報を頂きたい。

6 番目は先住民族と環境問題で、絶滅危惧の森林や絶滅危惧種が住んでいるところが伐られるということで地域住民、農民が反対をしている。裁判もあり、それ自体は棄却という結果になってしまったが、反発自体は起きており、これはまだまだやっているようだが、ガイドライン上は社会的合意などの対応をした上で計画に入れ、調整していくと書いてあるが、現時点でどうなっているのかを教えてください。

MOF 河野 :

前回の説明が不十分だった点もあったので、その補足も含め私から説明させて頂く。質問 1 に関してだが、JBIC としてもガイドライン適用に際しては、案件ごとに個別に判断していることもあり、一律の定

義を設けることが難しいという点もある。この点については質問 1 と 2 を合わせ JBIC が本プロジェクトに、ついてガイドラインの規定に照らしてどう判断したのかを改めて説明させて頂きたい。まず、「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。」という部分について。プロジェクトエリアの絶滅危惧種植物群集と類似・同種の生態系、森林・草地等だが、これが同エリアの周辺にも分布している。プロジェクト事業者は、豪州連邦政府、州政府の要件に従ってエリア内の絶滅危惧種植物群集より広域で、類似・同種の生態系を有するオフセット地を保全し、同地の植生を保護する予定である。それに加え、鉱山操業により影響を受けた土地についても、21 年間かけて修復する予定である。植生の修復については、ボックスガム・ウッドランド等の固有種の苗木や種を使用し修復を行う検討をしている。あと、プロジェクトエリアだが、全てリヤド州内の保有林エリアにあり、保有林についてはもともと林業及び、レクリエーション等にも使用されていて、人為的な影響も歴史的に受けているという点もある。またこのプロジェクトエリアについては、国立公園や保護区等の指定も受けていない。これらの事実を踏まえ、ニューサウスウェールズ州よりプロジェクト開発の承認がされたことも併せ、本プロジェクトは重要な自然生息地または重要な森林にはあたらない。且つ、上記の保全策はニューサウスウェールズ州当局からも承認済みであるという事実も踏まえ、著しい転換や著しい劣化にも該当しないと判断した。

次に「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。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。」という点について。これについても本プロジェクトの鉱山開発エリアが、現地当局により保護区指定にされておらず、ニューサウスウェールズ州からも環境アセスメントに係る許認可が下りていることで、政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために指定した地域の外にあると判断をしている。また、同エリアの境界と自然保護区も特に近接していないと認識しており、指定地域に重大な影響を及ぼすものではないと判断している。

質問 3 に関してだが、先の回答と重複するところもあるが、本プロジェクトの生態系保全策として、代替地の取得に加え、鉱山操業により影響を受けた土地も 21 年間かけて修復する予定である。これらの保全策はニューサウスウェールズ州から承認済みであることも踏まえ、著しい転換や著しい劣化に該当しないと判断している。

質問 4 に関してだが、ニューサウスウェールズ州による環境アセスメントの承認後に 2013 年 4 月 4 日、7 月 25 日、11 月 19 日、11 月 20 日の 4 回、先住民を含む関係者とのフォローアップ会合を、本プロジェクトの事業者が実施している。各会合は主に文化遺産保護等のトピックを議論している。これには Gomeri Country も出席しており、2013 年 4 月 4 日の会合では、Gomeri Country の既得権、すなわちニューサウスウェールズ州の広範地域における土地に対する使用权について Gomeri Country から連邦裁判所に申請した旨説明があったと、JBIC が事業者から聴取しているところである。Gomeri Country が主張する既得権だが、私有地以外の土地の使用权であり、既に本プロジェクトの事業者が取得した私有地である鉱山開発エリアは、Gomeri Country が既得権を主張する対象に含まれないことから、この訴えについては、本プロジェクトに対するものではないと我々は理解している。

質問 5 の先住民族計画に関してだが、ソーシャル・インパクト・マネジメントプランにおいて、本プロジェクトに関係する各ステークホルダーへの対応がまとめられており、その中に先住民族計画も含まれている。同計画では就労訓練を通じた先住民族に対する雇用機会の提供、先住民族による文化遺産の保全等が記載されていると聞いている。この文章は財務省として保有していないため、JBIC にお問い合わせ頂ければと思う。

最後の質問 6 の回答だが、環境保護団体からの異議申し立てについては、本プロジェクトが、環境に及ぼす影響ではなく、ニューサウスウェールズ州の環境許認可プロセスに対するものと我々は認識しているが、いずれにしても本申し立てを棄却する判決が、連邦裁判所に 12 月 20 日に下された。現在、本プロジェクトを対象とした訴訟は発生していないという状況である。Gomeri Country が主張する既得権についても私有地以外の土地の使用権であるため、既に本プロジェクト事業者が取得している私有地である鉱山開発エリアは、この既得権を主張する対象に含まれていないということで、かかる訴えは本プロジェクトに係るものではないと認識している。本プロジェクトはニューサウスウェールズ州からの許認可取得プロセスの中で、先住民グループも含めたステークホルダーとのコンサルテーションも実施されており、許認可取得後もフォローアップ会合を実施しているところ、ガイドライン上の違反もないと判断している。当初は、原告の方から域内について絶滅危惧植物が生息している可能性が高く、これへの配慮を怠っていると、域内のユーカリ希少種について政府保護通達通りの考慮を行わず許認可を行ったことなどが申し立て事項に含まれていたが、この絶滅危惧植物についてはプロジェクトエリアに生息しない可能性が高いということで申し立て人が主張を取り下げた。ユーカリ希少種についても、正式な保護通達が無いことが確認されたという点もあり、この様なことから申し立て人が主張を取り下げた。よって争点になっているのが許認可のプロセスが適正であったのかということであるが、これに関して司法の判断としては問題ないという結論になっていると認識している。

川上 :

先住民族計画と言えば JBIC の方で分かるということでしょうか。

MOF 河野 :

はい。

川上 :

今の説明だと、裁判では許認可プロセスが争点で判決したということであったが、それは 12 月 20 日のものか。

MOF 河野 :

はい。

川上 :

私も判決文を読んだが、裁判の結果が棄却であったのは、その通りだが、自分で下げたといった話は今初めて聞いた話であり、それは確認しようと思う。私が読んだ判決文によれば、そうした話は書かれていなかった。その判決文章によれば、原告側にとっては、代償措置が問題であり、代償措置がしっかり出来ていないことへの対処を考慮せずに大臣が認可をしてしまった。適正に出来ていないのだから、大臣が承認したのは手続き上、誤っている、という主張をしているようであった。で、判決文を読むと、代償措置はその時に承認したが、大臣は代償措置について監査をするようにという条件を付けた。監査によって、しっかり代償措置が適正に出来ているかどうかを確認することを、条件付けしているから環境大臣は怠った訳ではなく、監査をしっかりすることを命じた上で承認した訳だから、環境大臣に対する訴えは棄却するという判決内容だと書いてあったので、私はそう理解していた。しかし、今の話を聞くと違うので、そこはもう一度確認する。森林と動物についても取り下げたという情報をもらったということか。

MOF 河野 :

我々としてはそういう認識をしている。

川上 :

どうしてそのようになってしまったのか、また後で確認したい。私は裁判の文書を見ているので、なぜそうなったのかよく分からない。それともう一つ、Gomeri Country に関してだが、もう一度「私有地以外の」と説明されていたところの文言を頂きたい。4月に会合をやり、既得権を主張したところで、どの様に主張したかについてももう一度話してもらいたい。

MOF 河野 :

4月の会合で、Gomeri Country の既得権に関して、ニューサウスウェールズ州の広範地域における土地に対する使用权について Gomeri Country から連邦裁判所に申請した。この主張する既得権は、私有地以外の土地の使用权であり、そこに特に争いはないというように見ている。

川上 :

英語の文書を読むと、「異議がある人は集まって下さい」、というようなことをやっていると聞いていたため、まだ論争があるのではないかと思っていたので、また後で確認していきたいと思う。私が一番今日明確にしたかったのが、ガイドラインの代償措置との位置づけ、関係性を考えたかった。今日の回答だとどちらかと言うと、ニューサウスウェールズ政府が認可しているため、重大な森林ではないという説明であった。

MOF 河野 :

そこは総合的な判断によるもので、許認可をしたから、また、代償措置をしているからという単一の理由でこれを判断しているわけではない。

川上 :

少しそこは何故そうなのか私にはよく分からなかったが、保護区でないことはよく分かっているが、絶滅危惧種に指定されているという自然保護指定という意味は保護区にしているという意味ではないのか。政府が法令等により自然保護や文化遺産のために特に指定した地域と言うのは、保護指定しなければ保護には当たらないという意味なのか。絶滅危惧種地域としては該当しないということなのか。

MOF 河野：

そういう認識でいる。

川上：

重大な生息地域についても総合的に判断するというところで、基準が何なのかと感じている。総合的に判断されると、何が考慮されてそうなったのか分からない。一応世銀で決まっている文言があり、JBICのウェブサイトにも世銀のセーフガードポリシーを使っていることで、重要な自然生息地という項目がある。例示で、「保護すべき伝統的地域、生物保全に極めて適するとされる地域並びに、希少種、危急種、及び絶滅危惧種にとって重要な地域。」と書いてあるが、これをそのまま適用するとこれに当たるのではないかと私は認識していたが、どのように思われるか。著しい転換や劣化も、「セーフガードポリシーの定義を踏まえ以下のように認識している」、と一応 JBIC のウェブサイトには出ている。

MOF 河野：

そこはご指摘の通りで、ウェブサイトの Q&A には、世銀のセーフガードポリシーの規定を引用する形で、考え方を示している。この点も含めて、世銀の関連規定との整合性も確認をしているところである。代替措置に関して説明を補足すると、世銀のセーフガードポリシーの OP4.04 の第 5 段落のところで、代替策 feasible alternative による significant conversion の影響緩和が認められていると我々は承知している。その中にオフセット、題して establishing and maintaining an ecology とあり、similar protected area も一応含まれていると認識している。我々としてはそもそも著しい転換、著しい劣化に総合的に判断して当たらないとしているが、世銀のセーフガードポリシーにおいても、仮に著しい転換に該当する場合であっても、代替措置で影響を緩和することは認められていると認識をしている。

満田：

これもガイドラインのコンサルテーション会合において、議論になった点だと聞いている。今言われた世銀の代償措置については私も確認したいと思うが少なくとも、この時の議論では代償措置などと言うのは抜きにして、重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換、劣化を伴うものであってはならないという文言に落ち着いたわけである。この時において代償措置という話はなく、必要な生息地、森林というのは、いろんな議論の末に、今川上氏が言ったような世銀の定義、つまり絶滅危惧種、貴重種の生息地のカテゴリも含んだ重要な生息地、重要な森林ということに落ち着いたはず。よって、これは文言通りであって、代償措置の話はその時一つも出てこなかったはずだ。それからこれについては私がうる覚えであるが、世銀の代償措置も重要な生息地についてそのように書いてあるか。そこが私の記憶と違っていた箇所だ。

満田：

この点はかなり核心部で、ここは財務省であり JBIC ではないので何とも言えないが、JBIC の環境ガイドラインが文言通りにきちんと運用されていない。そこは財務省としてしっかり気にして頂きたい点だ。コンサルテーション会議の時に議論の未決った文言であるから、厳密に解釈して頂きたい。保護地域の規定は別にあり、生物多様性を守るために、絶滅危惧種生息地または森林に関して、これについてはこの様にするというバックグラウンドがある。よって、もちろん 1 か 0 かという判断ではないと思うが今の説明では納得できない。この様に書いてあるのであればそれを守るのが筋だと思う。代償措置をすれば良いという話ではないと思う。

川上：

私もそう思っている。しかし、運用上、聞いていると代償していれば良いというような、またはニューサウスウェールズ州が OK を出しているから、OK なのではないかと言うように聞こえてしまう。作られた時のガイドラインの趣旨はそのようなものではないと考えており、そこを代償で済ませるのはおかしいという話である。

満田：

お答えできないと思うが、そこは確認して頂きたいと思うし、私たちも重要な関心を持っているのでよろしくお願ひしたい。

MOF 河野：

コンサルテーション会合においてそのような議論があったということは、我々の方からも改めて JBIC に伝えたいと思う。

柴田：

議論しつくせなかったこともあると思うが、時間になってしまったため今回の第 56 回財務省 NGO 定期会議を終わりにしたいと思う。