

2017年8月28日

独立行政法人国際協力機構 理事長北岡伸一様

CC:

国際協力機構 審査部御中

国際協力機構 環境社会配慮助言委員会御中

「環境・持続社会」研究センター (JACSES)
国際環境 NGO FoE Japan
日本国際ボランティアセンター
メコン・ウォッチ

【要請書】

国際協力機構(JICA)の環境社会配慮ガイドライン改定に向けたレビュー調査に関する要請

私達は、ODA が途上国を含む国際社会において持続可能な社会をつくるために真に有効な政策となるためには、事業が社会や環境にもたらす影響に細心の注意を払い (Do No Harm 原則)、当該地域の住民に不利益を被らせることがないよう彼らの参加を保証し、時には事業中止を含む抜本的見直しができる制度の構築が不可欠であり、そのための改革を関係機関が納税者に説明責任を果たした形で行われるよう協力を続けてきました。この度、JICA が、環境・社会配慮ガイドライン (以下、ガイドライン) の「2.10 ガイドラインの適用と見直し (ガイドライン 10 ページ)」に従ってレビューを行い、ガイドライン改定の有無が検討されるにあたり、それがガイドラインの本来の理念をより具現化するものとなるためには、まず事業で影響を被った、あるいは被る恐れがある住民たちの声に耳を傾け、教訓とすべきである考え、具体的な提言を含め、ここに要請するものです。

2017 年度第 1 回 NGO-JICA 協議会において、JICA 企画部より、レビュー論点案の作成を行い、9 月から 10 月の間に、環境社会配慮助言委員会に調査の TOR に関して諮るスケジュールである旨の報告がありました。私たちはこれまで、JICA の実施する開発事業において現地から指摘された様々な問題に関し、改善に向けた協議や提言を JICA に対して行ってきました。とりわけガイドラインの適用・運用に関しては、異議申立てがあった案件をはじめとして様々な問題が多数見られます。レビューにあたっては、まずこれらの問題点のレビューから始めて頂きたいと考えます。

本要請書では、現行のガイドライン適用案件に見られた問題点を 4 つの事業に関してまとめました。そのうち 3 つの業については、「ガイドラインの内容」、「ガイドラインの運用・遵守状況」、「課題・教訓」として一覧とし、参考資料を添付しております。今回のレビュー調査において、ここに挙げた事業における問題点が調査対象に含まれ、かつ、今後のガイドライン改定に向けた議論に生かされるよう要請いたします。

さらに、ガイドラインについて包括的な検討を行うためには、様々な案件のレビューが不可欠と考えます。現地調査を含めたレビューの対象には、実際に工事に至っていない案件であっても、異議申立てのあった案件、および、マスタープラン段階や E/S 借款中ですでに問題が生じている案件等も含むよう要請いたします。

連絡先:

特定非営利活動法人メコン・ウォッチ
〒110-0016 東京都台東区台東 1-12-11 青木ビル 3F
Tel: 03-3832-5034, Fax: 03-3832-5039

該当事業1：ミャンマー・ティラワ地区インフラ開発事業（フェーズ1）（円借款）

該当するガイドラインの内容	ガイドラインの運用・遵守状況	課題・教訓
<p>2.2 カテゴリ分類</p> <p>2. カテゴリ A：環境や社会への重大で望ましくない影響のある可能性を持つようなプロジェクトはカテゴリ A に分類される。また、影響が複雑であったり、先例がなく影響の予測が困難であるような場合、影響範囲が大きかったり影響が不可逆的である場合もカテゴリ A に分類される。影響は、物理的工事が行われるサイトや施設の領域を超えた範囲に及びうる。</p>	<p>不可分一体の事業であるティラワ SEZ 開発に伴う大規模な住民移転は、カテゴリ分類には反映されなかった。（JICA は、ティラワ SEZ 開発が不可分一体の事業ではないという認識とともに、仮に不可分一体の事業であったとしても、カテゴリ分類には反映しないという見解を示した。）</p>	<p>・別紙1「検討する影響のスコープ」にある「合理的と考えられる範囲内で、派生的・二次的な影響、累積的影響及び不可分一体の施設の影響」のカテゴリ分類への反映</p>
<p>別紙1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮 検討する影響のスコープ</p> <p>2. 調査・検討すべき影響は、プロジェクトの直接的、即時的な影響のみならず、合理的と考えられる範囲内で、派生的・二次的な影響、累積的影響、不可分一体の事業の影響も含む。</p>	<p>JICA は、「JICA 事業の一部として実施しない関連事業のうち、① 仮に JICA 事業がなければ、その関連事業は建設される、あるいは、拡張されることはなく、かつ、② その関連事業がない場合には、JICA 事業は実行可能性がないと考ええる事業」という定義を示し、ティラワ SEZ 開発を不可分一体の事業であると認めなかった。</p>	<p>・不可分一体の事業であるか否か、ケースバイケースでの公正な判断</p>

参考資料

- ・（添付1）メコン・ウォッチから外務省、JICA への提出資料「ビルマ（ミャンマー）・ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業、および、同ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ1に係る環境社会配慮について」（2013年5月24日）
- ・（添付2）JICA 環境社会配慮助言委員会 第36回全体会合 議事録（2013年5月10日）p.24-51

該当事業2：ミャンマー・ティラワ経済特別区（SEZ）開発（海外投融資供与）

該当するガイドラインの内容	ガイドラインの運用・遵守状況	課題・教訓
<p>1.4 環境社会配慮の基本方針（重要事項4）</p> <p>現場に即した環境社会配慮の実施と適切な合意の形成のために、ステークホルダーの意味ある参加を確保し、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映する。なお、ステークホルダーからの指摘があった場合</p>	<p>（区域A）影響住民グループがJICAに複数回レターを提出。2014年4月7日にも、4月23～25日の面談を要請。しかし、回答をせぬまま、JICAは4月23日に区域Aへの出資を決定した。</p>	<p>・影響住民に対するJICAの対応（レター／要請書等への文書回答、面談要請への現地事務所での対応等）</p>

<p>は回答する。</p>		
<p>2.5 社会環境と人権への配慮 表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域における協力事業では、相手国政府の理解を得た上で情報公開や現地ステークホルダーとの協議の際に特別な配慮が求められる。</p>	<p>(区域 A) 移転した住民の中には、政府当局から「移転・補償合意文書に署名しなければ、家が壊される」と脅された家族もいた。また、「土地の補償を求めらば、裁判所へ行くように。」との説明が政府当局からなされた。JICA は現地の人権状況に特別な配慮をすべきだった。</p>	<p>・ JICA による人権状況の事実関係の把握方法と対応 (事業者・政府関係者のみでなく、当該住民との直接協議／聞き取り等)</p>
<p>別紙 1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮 非自発的住民移転 (パラ 1) 影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。</p>	<p>(区域 A) 移転世帯の合意取付が移転計画ドラフト要約版の協議段階で開始された。つまり、合意時に「実効性のある対策」は確定されていなかった。また、移転計画ドラフト全文の公開以前に一部補償の支払いが開始された。対策が固まる前に、補償内容が既成事実化された。 (区域 B) 農地収用により生計手段を喪失する複数の農民 (区域 2-1) の合意取得が完了していないにもかかわらず、JICA が区域 B への出資を決定。(その後、区域 2-2 東部から工事を開始することになったため、区域 2-1 の農民への実害は現在のところ回避。)</p>	<p>・ 移転・補償・生計支援の準備／実施スケジュールに応じた開発スケジュールの調整・変更 ・ 移転計画の策定プロセスと合意取付／補償・移転措置実施の適切な手順 (移転計画ドラフト／最終版の公開時期・期間の不備による意思決定への適切な参加の欠如)</p>
<p>同上 非自発的住民移転 (パラ 2) 相手国等により、十分な補償及び支援が適切な時期に与えられなければならない。</p>	<p>(区域 A) 移転が開始されたとき、移転地はまだ十分に整備されていなかった。急な整備を進めた結果、基本インフラの不備につながった。一時通学ができなくなった子どももいた。生計回復支援が適切な時期に行なわれなかったため、借金を余儀なくされる世帯、移転地を後にする世帯もいた。 (区域 A) SEZ 用の水源となっている近隣の貯水池からの灌漑用水の供給が停止 (乾季) されたが、それに伴う生計手段の喪失に対する補償は区域 A の開発時には一切考慮されず。</p>	<p>・ 移転・補償・生計支援の準備／実施スケジュールに応じた開発スケジュールの調整・変更 ・ 適切な時期の補償・支援の実施</p>
<p>同上 非自発的住民移転 (パラ 2) 補償は、可能な限り再取得価格に基づき、事前に行われなければならない。</p>	<p>(区域 A) 土地に対する補償は一切なかった。 (区域 B) 土地に対する補償について、市場価格／取引等の調査結果、および、補償水準 (具体的な単価) が文書で公開されておらず、補償金の水準が再取得価格として妥当であるか評価できない。 (区域 A、区域 B 共通) その他の補償 (家屋、作物、家畜等) について、市場価格</p>	<p>・ 再取得価格の妥当性を評価するための算出根拠 (市場価格調査等の結果) の公開 ・ 補償水準 (具体的な単価数値) の明示・公開による不透明な補償交渉・汚職・不正の未然防止</p>

	<p>の調査結果、および、補償水準（具体的な単価）が文書で公開されておらず、補償金の水準が再取得価格として妥当であるか評価できない。</p> <p>※一部補償水準は口頭による説明有り</p>	
<p>同上 非自発的住民移転（パラ2） 土地や金銭による（土地や資産の損失に対する）損失補償</p>	<p>（区域 A）軍事政権時代の土地収用を理由に、土地に対する補償は一切考慮されなかった。</p>	<p>・現在の生計手段から代替の生計手段への移行を伴う場合、その移行期間を含めた生活水準に対する十分な配慮</p>
<p>同上 非自発的住民移転（パラ2） 以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善又は少なくとも回復できるように努めなければならない。持続可能な代替生計手段等の支援、移転に要する費用等の支援、移転先でのコミュニティ再建のための支援等が含まれる。</p>	<p>（区域 A）同地域で長年、農業をしてきた農民は、当初、農業を続ける選択肢を与えられず、不慣れな賃金ベースの生計手段への移行を強いられた。職業訓練が必ずしも雇用機会獲得につながらなかった。家庭菜園や自然採取の機会減少による生活様式の転換について、当初、一切配慮がなされていなかった。</p>	<p>・現在の生計手段から代替の生計手段への移行を伴う場合、その移行期間を含めた生活水準に対する十分な配慮</p> <p>・共有地や自然資源（放牧・自然採取等）の利用機会の減少、もしくは、喪失に対する軽減措置</p>
<p>同上 非自発的住民移転（パラ3および4） 対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。 住民移転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、これに基づく影響を受ける人々やコミュニティとの協議が行われていなければならない。</p>	<p>（区域 A）住民協議は政府当局の一方的な説明に終わることが多く、住民が意見・懸念を述べた場合に政府当局が何かを約束したとしても、実行に移されることはなかった（例えば、移転地の場所の選択肢の付与等）。</p> <p>（区域 A）住民協議はショートノーティスで開催され、事前に公開される情報は議事事項のみと限定的だった。多くの住民は住民移転計画ドラフト版が公開されていたのを知らず、コメント期間に意見表明することができなかった他、住民移転計画の最終版が完成する前に移転を強いられた（移転前に十分な情報を提供されなかった）。</p> <p>（区域 A、区域 B 共通）補償算定調査（社会経済調査の補足調査）の結果について、当該住民が認識・確認できていないケースがあり（写しが手交されておらず、近隣の事務所で閲覧可能であることを知らない）、十分な補償交渉ができない。また、移転・補償に関して署名した合意文書がすぐに手交されないため、協議・苦情申立てを速やかにできず、必要な対応の遅れの原因にもつながる。</p>	<p>・JICA による事実関係の把握方法と対応（事業者・政府関係者のみでなく、当該住民との直接協議／聞き取り等）</p> <p>・移転計画の策定プロセスと合意取付／補償・移転措置実施の適切な手順（移転計画ドラフト／最終版の公開時期・期間の不備による意思決定への適切な参加の欠如）</p> <p>・移転計画ドラフト・最終版の公開・周知方法（これらの不備による意思決定への適切な参加の欠如）</p> <p>・資産調査結果について、その写しを個々の当該世帯に手交</p> <p>・移転・補償対象者が署名した合意文書について、その写しの当該世帯への早急な手交</p>

参考資料

- ・ (添付3) メコン・ウォッチから外務省、JICA への提出資料「ビルマ (ミャンマー)・ティラワ経済特別区 (SEZ) 開発事業 住民移転について」(2013 年 7 月 4 日)
- ・ (添付4) メコン・ウォッチから JICA 審査役への「ミャンマー・ティラワ SEZ 開発事業 JICA ガイドラインの遵守審査における確認事項について」(2014 年 8 月 8 日)
- ・ (添付5) メコン・ウォッチから JICA 審査役への「ミャンマー・ティラワ SEZ 開発事業 JICA ガイドラインの遵守審査における確認事項について 補足説明」(2014 年 9 月 29 日)
- ・ (添付6) メコン・ウォッチから JICA 審査役への提出資料「ミャンマー・ティラワ経済特別区(SEZ)開発事業-JICA 異議申立審査役の調査報告書に対する意見」(2014 年 12 月 3 日)
- ・ (添付7) メコン・ウォッチ声明「ミャンマー・ティラワ経済特別区開発事業・区域 B フェーズ 1 JICA の拙速な出資決定は環境ガイドライン違反 農地収用等の合意取付けは未完了」(2016 年 10 月 24 日)

該当事業3：インドネシア・インドラマユ石炭火力発電事業 (E/S 借款、および、本体借款)

該当するガイドラインの内容	ガイドラインの運用・遵守状況	課題・教訓
<p>1.4 環境社会配慮の基本方針 (重要事項4)</p> <p>現場に即した環境社会配慮の実施と適切な合意の形成のために、ステークホルダーの意味ある参加を確保し、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映する。なお、ステークホルダーからの指摘があった場合は回答する。</p>	<p>影響住民グループが事業の問題を指摘し、事業反対の意と JICA の融資拒否を示すレターを JICA に 3 度提出したにもかかわらず、JICA からの回答はなし。4 回目のレターを提出後、初めて、JICA 現地事務所が住民グループと面談。その後、さらに 1 度、住民グループからレターが提出されたが、JICA からの回答はなし。</p>	<p>・影響住民に対する JICA の対応(レター/要請書等への文書回答、面談要請への現地事務所での速やかな対応等)</p>
<p>3.2.1 環境レビュー (5) エンジニアリング・サービス借款</p> <p>1. 調査・設計等エンジニアリング・サービスのみを対象とする円借款 (エンジニアリング・サービス借款) の供与に先立ち、対象となるプロジェクトのカテゴリ分類に応じて環境レビューを実施する。</p> <p>2. ただし、当該エンジニアリング・サービス借款の中で又は並行して、必要な環境社会配慮調査を実施する場合には、プロジェクト本体に対する円借款の供与にかかる環境レビューにおいて、環境社会配慮上の要件を満たすことを確認することを可とする。</p>	<p>・本案件では、JICA が F/S を実施 (2009 ~10 年)、E/S 借款を供与 (2013 年~)、JICA ホームページに EIA と環境許認可を掲載 (2015 年 12 月~)、また、専門家による土地収用計画策定支援 (2016 ~17 年) を行なってきた。しかし、現在、下段で詳述するようなさまざまな指摘 (環境社会配慮上の要件を満たさない) が住民からなされているにもかかわらず、JICA は「本体借款に係るインドネシア政府からの正式要請が依然なされていない」ことを理由に、「正式要請後の環境レビューにおいて、詳細を確認する」との姿勢を崩さず、より早期に可能な対応をとっていない。</p> <p>・現在の JICA ホームページ (カテゴリ分類結果等の情報公開ページ) では、相手国政府からの正式要請時期、および、JICA の環境レビュー開始時期が不</p>	<p>・E/S 借款のモニタリング期間中に環境社会配慮上の要件に関わる重大な指摘がなされた場合に、ケースバイケースでより早期の確認・対応を行なう可能性</p> <p>・相手国政府からの正式な要請時期、および、JICA の環境レビュー開始時期のホームページ上での情報公開</p>

	明。	
別紙1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮 非自発的住民移転 (パラ1) 影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・土地収用計画（生計回復措置を含む）のドラフト版、および、最終版の公開前に地権者への合意取付と土地補償の支払いが開始された。 ・土地収用計画ドラフト版の公開期間中で、実効性のある対策も準備されぬままに、すでにアクセス道路用の一部工事によって農作物に実害を被り、収入機会が減少した農民も出ている。 ・漁民は生計手段や収入機会への影響を懸念しているにもかかわらず、何ら対策への合意を求められていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・移転・補償・生計支援の準備／実施スケジュールに応じた開発スケジュールの調整・変更 ・土地収用計画（生計回復措置）の策定プロセスと合意取付／補償措置実施の適切な手順（土地収用計画ドラフト／最終版の公開時期・期間の不備による意思決定への適切な参加の欠如） ・JICAによる影響住民の把握方法と対応（事業者・政府関係者のみでなく、当該住民との直接協議／聞き取り等）
同上 非自発的住民移転 (パラ2) 相手国等により、十分な補償及び支援が適切な時期に与えられなければならない。	<ul style="list-style-type: none"> ・土地収用計画ドラフト版の公開期間中で、実効性のある対策も準備されぬままに、すでにアクセス道路用の一部工事によって農作物に実害を被り、収入機会が減少した農民も出ている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・移転・補償・生計支援の準備／実施スケジュールに応じた開発スケジュールの調整・変更 ・適切な時期の補償・支援の実施
同上 非自発的住民移転 (パラ2) 補償は、可能な限り再取得価格に基づき、事前に行われなければならない。	<p>作物補償に係る市場価格の調査結果、および、補償水準（具体的な単価）について、文書でも口頭でも情報提供がなされておらず、補償金の水準が再取得価格として妥当であるか評価できない他、実際の補償支払額から計算した補償水準も一定にならない状況。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・再取得価格の妥当性を評価するための算出根拠（市場価格調査等の結果）の公開 ・補償水準（具体的な単価数値）の明示・公開による不透明な補償交渉・汚職・不正の未然防止
同上 非自発的住民移転 (パラ2) 土地や金銭による（土地や資産の損失に対する）損失補償	<p>地権者以外の農地を生計手段とする農民（小作や農業労働者）に対し、代替地の提供などによる軽減措置は考慮されていない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の生計手段から代替の生計手段への移行を伴う場合、その移行期間を含めた生活水準に対する十分な配慮
同上 非自発的住民移転 (パラ2) 以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善又は少なくとも回復できるように努めなければならない。持続可能な代替生計手段等の支援、移転に要する費用等の支援、移転先でのコミュニティ再建のための支援等が含まれる。	<ul style="list-style-type: none"> ・土地収用計画ドラフト版の公開期間中で、実効性のある対策も準備されぬままに、すでにアクセス道路用の一部工事によって農作物に実害を被り、収入機会が減少した農民も出ている。 ・漁民は生計手段や収入機会への影響を懸念しているにもかかわらず、これまでのところ、彼らに対する補償・生計回復措置は一切準備されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の生計手段から代替の生計手段への移行を伴う場合、その移行期間を含めた生活水準に対する十分な配慮 ・土地収用に関連しない生計手段の喪失や収入機会の減少に対する軽減措置
同上 非自発的住民移転 (パラ3および4)	<ul style="list-style-type: none"> ・地権者以外の農民、漁民の多くは生計手段に影響を受けるにもかかわらず 	<ul style="list-style-type: none"> ・生計手段への影響を受けるインフォーマル・セクターの影響

<p>対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。</p> <p>住民移転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、これに基づく影響を受ける人々やコミュニティとの協議が行われていなければならない。</p>	<p>ず、補償・生計回復措置に係る協議に招待もされず、参加もしていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地収用計画ドラフト版の公開前に、地権者への合意取付が行われ、土地補償の支払いはほぼ完了。作物補償も一部支払いが行なわれた。 ・多くの住民は土地収用計画ドラフト版が公開されていたのを知らなかった。事業者はコメント受付期間（2017年6月～8月始め）に影響世帯の戸別訪問を行ない意見聴取したが、不十分な説明・情報提供、署名の強制など、問題が指摘されている。 ・小作の作物補償の支払に際し、補償算定調査の結果について、当該住民が認識・確認できていないケースがあり（写しが手交されていない）、十分な補償交渉ができない。また、補償金を受領した際に領収書等が一切手元に残されていない。 	<p>住民の適切な参加の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移転計画の策定プロセスと合意取付／補償・移転措置実施の適切な手順（移転計画ドラフト／最終版の公開時期・期間の不備による意思決定への適切な参加の欠如） ・移転計画ドラフト・最終版の公開・周知方法（これらの不備による意思決定への適切な参加の欠如） ・資産調査結果について、その写しを個々の当該世帯に手交 ・補償対象者の補償受領にあたり、領収書の当該世帯への手交
---	---	---

参考資料

- ・（添付8）事業ファクトシート（2017年3月。FoE Japan 作成）
- ・（添付9）住民グループから JICA へのレター和訳（2016年4月30日付）
- ・（添付10）住民グループから JICA へのレター和訳（2016年11月6日付）
- ・（添付11）住民グループから JICA へのレター和訳（2016年12月15日付）
- ・（添付12）住民グループから JICA へのレター和訳（2017年1月6日付）
- ・（添付13）住民グループから JICA へのレター和訳（2017年2月10日付）
- ・（添付14）日本政府に対する国際要請書（47ヶ国280団体署名）（2017年3月23日付）
- ・（添付15）住民グループから事業者へのレター和訳（2017年8月7日付）
- ・（添付16）地図／写真 農地への立入・利用禁止（刑事罰に言及）の掲示とアクセス道路建設に伴う農地への実害（2017年8月。FoE Japan 作成）

該当事業4：モザンビーク共和国 ProSAVANA-PD（有償技術支援—附帯プロ）

本事業においては現在審査が継続しており、他と同じフォーマットでは記載できないため、以下の添付資料を参照のこと。

参考資料

- ・（添付17）モザンビーク共和国・ナカラ回廊農業開発マスタープラン支援プロジェクト/ProSAVANA-PD 異議申し立てを踏まえた論点（2017年8月17日）