



【JICA の環境社会配慮ガイドラインと異議申立手続】

2014 年 6 月 3 日

1. 国際協力機構（JICA）の「環境社会配慮ガイドライン」と「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続」とは？

今回、ビルマ（ミャンマー）から、国際協力機構（以下、「JICA」）が支援するティラワ経済特別区（SEZ）開発事業の影響住民が JICA に異議を申し立てる目的で来日したことで、はじめて、「環境社会配慮ガイドライン」（以下、「ガイドライン」）や「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続」（以下、「申立手続」）について耳にした方も多いと思う。

簡単に言うと、「ガイドライン」とは、JICA の開発事業が環境・社会面で被害をもたらさないように、JICA が支援する当該国などと JICA 自らに課される責任を明記した文書で、「申立手続」とは、JICA がガイドラインをきちんと守ったかどうかを確認し、守らなかったことで生じた問題については、解決を目指すために詳細を定めた文書である¹。

2. ガイドラインと申立手続の特徴

ガイドラインは、事業がもたらす環境・社会影響の予測による事業のカテゴリ分類や、環境影響評価（EIA）の要件・公開などについても細かく定めているが、ここでは、ガイドラインが冒頭で「重要事項」として掲げる項目を通して、JICA や当該国の環境・社会上の責任を例示してみたい²。

- ・ 「JICA は、環境及び社会面の幅広い影響を環境社会配慮の項目とする」（重要事項 1）。
- ・ 「JICA は、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」（重要事項 4）。
- ・ 「JICA は、説明責任の確保及び多様なステークホルダーの参加を確保するため、環境社会配慮に関する情報公開を、相手国等の協力の下、積極的に行う」（重要事項 5）。

また、ティラワ SEZ 事業の中心課題となる立退き（「非自発的住民移転」）について、ガイドラインは、以下のように定めている³。

- ・ 「非自発的住民移転及び生計手段の喪失の影響を受ける者に対しては、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。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。相手国等は、移転住民が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。これには、土地や金銭による（土地や資産の損失に対する）損失補償、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」。
- ・ 「非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、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。また、影響を受ける人々やコミュニティからの苦情に対する処理メカニズムが整備されていなければならない」。

¹ JICA (2010)『国際協力機構環境社会配慮ガイドライン』<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/guideline01.pdf> (1 頁) および JICA (2010)『環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱』

<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/guideline02.pdf> (1 頁) を参照

² 前掲『ガイドライン』(3~4 頁) を参照

³ 前掲『ガイドライン』(19~20 頁) を参照

- ・ 「大規模非自発的住民移転が発生するプロジェクトの場合には、住民移転計画が、作成、公開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。協議に際しては、影響を受ける人々が理解できる言語と様式による説明が行われていなければならない」。

一方、申立手続は、JICA がガイドラインを守らなかったことで被害を受けたり、受ける可能性の高い当該国住民が、JICA の事業担当部署から独立した理事長直属の「異議申立審査役」（以下、「審査役」）⁴ に対して、一定の要件にしたがって、直接、申立を提出する。審査役は、申立を検討し、要件を満たしている場合は関係者に対して聞き取りなどを実施し、結果を理事長に文書で報告する。JICA がガイドラインを守らなかったために生じた問題については、解決に向けた措置を講じる。

3. ガイドラインと申立手続が誕生した経緯

円借款を中心とする日本の政府開発援助（ODA）が引き起す環境・社会上の被害については、1980年代から内外で批判の声が高まっていた。しかし、2000年代の初頭に至るまで、円借款に関わるガイドラインは、社会面での影響対策、情報公開や住民参加などの点で、国際基準と比べて見劣りするものでしかなかった。そこで、NGO の呼びかけによって、政府省庁や援助機関代表、研究者らが参集し、たび重なる研究会や公開協議などを経て、2002年4月、当時の円借款実施機関である国際協力銀行（JBIC）が「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」を制定した（2003年10月に施行）⁵。この時、同時に、二国間援助機関としてはじめて異議申し立て制度も発足した⁶。

その後、2008年10月のODA機関の統合に伴い、JICA が円借款の実施機関となる際、2002年4月のJBICガイドラインと、JICA 自らが2004年4月に制定していた「JICA 環境社会配慮ガイドライン」を統合し、2010年4月、あらたに交付したのがここで言う「ガイドライン」である。この時、異議申立手続要綱も公布された。現在までに、JBIC と JICA 以外にも、日本貿易保険（NEXI）や日本貿易振興機構（JETRO）が同様のガイドラインを定めている。発足から10年以上も経つ日本の国際援助／金融機関の異議申し立て制度であるが、同制度の利用は極めて稀で、今回のティラワ SEZ 事業の影響住民による申し立ては2008年10月の統合後、JICA で初の事例となる。

4. 申立後の手順

住民が審査役に申立書を提出してから後、以下のような期限・手続にしたがって審査が進む⁷。この間、作成されるさまざまな文書は、原則として公開される。

- ・ **5営業日以内** 審査役は、申立人、当該国、JICA 事業担当部署などに申立の受理を通知する。
- ・ **1か月後** 審査役は、申立が要件を満たしているか予備調査を行い、手続き開始あるいは申立却下の判断を下す。却下の場合は、JICA 理事長、申立人、当該国などに理由を通知する。
- ・ **手続き開始後2カ月以内**（延長可） 審査役は、申立人、事業担当部署、当該国らと直接面談するなどガイドラインの遵守を確認する調査を行い、結果を報告書にまとめて理事長に提出する。その際、申立人と事業担当部署にも報告書を送付する。不遵守と判断した場合、審査役は、理事長に問題解決策を具申することができる。申立人は、報告書に対して意見を提出することができる。
- ・ **1か月後以内** 事業担当部署は、報告書に対して意見を提出することができる。理事長は、審査役の報告書、申立人の意見、事業担当部署の意見をふまえて、事業担当部署に指示を出し、事業担当部署がこれを実施する。審査役は、実施状況の連絡を受け、年次報告書で理事長に進捗状況を報告する。

⁴ 現在の審査役は、安念潤司と原科幸彦の2名 <http://www.jica.go.jp/environment/objection.html>

⁵ 松本悟（2003年）「日本版インスペクションパネル～国際協力銀行の異議申し立て制度」（『被害住民が問う開発援助の責任～インスペクションと異議申し立て』松本悟 [編] 築地書館 198～215頁）を参照

⁶ 松本悟（2003年）「インスペクション---政府開発援助への異議申し立て制度」（『被害住民が問う開発援助の責任～インスペクションと異議申し立て』松本悟 [編] 築地書館 1～7頁）（1頁）を参照

⁷ 前掲『申立手続』（4～8頁）を参照