

Vol. 6 No.4 2004

フォーラム

# メコン Mekong

## 今号の内容

### <特集>

### メコン河開発と環境社会配慮ガイドライン

#### 巻頭言

メコン河開発と環境社会配慮ガイドライン 2

#### 特集

過去5年間の動きを振り返る 3  
 -メコン河流域国からの声 カンボジア  
 -メコン河流域国からの声 タイ

国際協力銀行(JBIC)の環境社会配慮ガイドライン  
 ―運用の問題点― 7

世界銀行グループの  
 環境・社会配慮政策の行方 10

アジア開発銀行の  
 問題解決メカニズムの実効性を問う 11

ADB融資国道一号線改修事業監査  
 非自発的住民移転政策実施におけるカンボジアでの課題 12

被援助国の住民・NGOのためのハンドブック 18

#### メコン談話室 20

流域国ゲスト特別講演  
 国際河川のダム開発と中国の市民社会  
 ～瀾滄江(メコン河)と怒江(サルウィン川)～

#### メコン・ライブラリー 23

○Protect Yourself from Destructive Development  
 ~Handbook on JBIC's New Environmental  
 and Social Guidelines~

○途上国支援と環境ガイドライン



Mekong Watch

# メコン河開発と環境社会配慮ガイドライン

こんなに長い付き合いになるうとは思ってもみなかった。

1999年、7年ぶりに日本に帰ってきた私は、NGOのネットワーク組織から独立した団体に移行したばかりのメコン・ウォッチの東京事務所で、初めての常勤職員として今後の活動の方向性を模索していた。日本を離れていた7年間、援助事業が自然・社会環境に悪影響を及ぼしているメコン河流域国の現場を歩いてきた経験から、具体的な変化が見えない大所高所の政策論議よりも、現場の問題の解決に直接つながる糸口を見出したいと考えていた。その入り口となったのが、円借款ODAなどを供与している国際協力銀行(JBIC)の環境社会配慮のためのガイドラインの改定だった(『特集:メコン河開発と環境社会配慮ガイドライン 過去5年間の動きを振り返る』を参照)。

ガイドラインと、その遵守を確保するための異議申し立て制度の制定のために、約3年間、JBICの制度を現地での問題解決に資するように働きかける活動を続けた。JBICの制度改革が一段落すると次はインフラ事業の事前調査などにODAを供与している国際協力機構(JICA)の政策改善だった。JICA内に設置された学者・関係省・NGO・企業・JICA幹部からなる「環境社会配慮ガイドライン改定委員会」での議論は、主務官庁の外務省の制度改革にもつながるような内容だった。JBICと異なりJICAは日本の地方自治体の環境アセスメント制度にならって、案件の審査の透明性と専門性を高めるために外部専門家による審査会を設置して、新しいガイドラインの運用を行っている。JBICからJICAにつながる一連の環境社会配慮政策の改革が一段落するのに実に6年を要した。

なぜ6年という時間をかけてまで政策改定に力を注ぐ必要があったのか、実際の運用はどのように行われているか、という点は本号の特集を読んで頂ければある程度理解できると思う。一方で、環境社会配慮ガイドラインの根底にある「未然に問題を防ぐ」というアプローチに、根源的なある疑問が常に私の頭の中で渦巻いているのも事実である。

それは経済学者のアルバート・ハーシュマンの問いかけである。彼は『開発計画の診断』の中で、開発計画における二つの過小評価の重要性を説いている。一つは、将来起きる困難の過小評価である。将来の問題を過小評価することで、人はある計画に果敢に挑戦するというわけだ。もう一つは、自らが困難を乗り越えられる力の過小評価である。すなわち、過小評価の結果予期していなかった困難に対して、人は予想以上に乗り切る力を持っている。極めて世俗的に言えば、「プロジェクトX」の世界である。しかしハーシュマンは大真面目で、この二つの見込み違いが、困難を乗り越えるための思ってもみない力の源泉となり、開発計画を実現に向かわせる傾向にあると論じている。この立場をとれば、環境社会配慮ガイドラインはいわば力の源泉を殺ぐものでしかない。なぜなら、環境社会配慮ガイドラインが将来起きる問題をなるべく推測し、適切な対応をとることを求める政策である以上、ハーシュマンが説く「過小評価」を最も忌み嫌うからである。

もちろん、どんな「理屈」よりも大事なものは、あるプロジェクトによって人々が困窮化し生活環境が破壊されているという事実である。しかし、それを解決するために、「もぐらたたき」状態を脱して、根本的な政策改善を試みたとき、そこには「理屈」が待っている。環境社会配慮ガイドラインという新しい政策は、果たして問題の解決につながるのか、それとも新たな問題を作るだけで終わるのか。そんな視点を持ちながら、本特集を読み進めて欲しい。(松本 悟)

# 過去5年間の動きを振り返る

松本 悟 (メコン・ウォッチ)

## ガイドラインと異議申し立て

2005年3月、国際協力機構 (JICA) の『環境社会配慮ガイドライン異議申し立

て審査役』に東京工業大学の原科幸彦教授と名古屋大学の井村秀文教授が選ばれた。これによって、過去5年間に及んだ日本のODA・国際金融の環境社会配慮政策の改定はひとつの区切りを迎えたと言える。

ここでいう環境社会配慮政策とは、日本の開発援助(ODA)や国際金融という公的資金を投じたプロジェクトが、発展途上国などの自然・社会環境に悪影響を及ぼさないようにするための制度である。具体的には二つの仕組みから成り立っている。一つは、自然・社会環境への悪影響を回避・緩和するための方針や手続きを定めた『環境社会配慮ガイドライン』。もう一つは、法的拘束力がないとされるガイドラインの遵守を確保するため、悪影響を受ける住民やその代理人が直接日本の援助・金融機関に異議を申し立てられる制度である。冒頭紹介した原科・井村両教授が委嘱されたのは、まさにこうした被害住民からの異議の中身を第三者の専門家として調査し、必要な勧告をJICAに行う役割を担っている。

ガイドラインと異議申し立て制度—この二つを以って、日本の公的資金がメコン河流域国などの発展途上国の自然や住民生活に被害を及ぼさないようにしようというのである。この動きは、環境分野で研究・活動する専門家の間ではここ数年常に注目を浴びてきた。地球・人間環境フォーラム、環境科学会、環境情報科学、環境アセスメント学会、海外環境協力センターなど、環境関係の多くの学会誌や財団法人がODAの環境社会配慮を特集として扱ってきた。

本稿ではメコン河開発の過去の教訓が、こうした政策改定にどのように活かされたのかを5年間の政策改定プロセスを追いながら検証する。

## 政策改定の始まり ～国際協力銀行

日本の主要なODA実施機関は、インフラ事業の事前調査を含む技術協力を担うJICAと、円借款という低利もしくは無利子融資によってインフラ事業などを支援する国際協力銀行

(JBIC)である。一方、発展途上国への民間投資を進める国際金融などの業務は主にJBICと日本貿易保険が実施している。この3つの機関が、過去5年間に五月雨式にそれぞれの『環境社会配慮ガイドライン』と『異議申し立て制度』を策定していった。

きっかけは1999年のJBIC設立である。特殊法人改革の一環として、それまで円借款ODAを実施してきた海外経済協力基金(OECF)と、日本企業の海外進出を支援してきた日本輸出入銀行が統合されてJBICが誕生した。先進国企業の海外進出を支援する公的金融機関(輸出信用機関)をモニターしてきた地球の友ジャパン(現在はFoE-Japan)が、統合を機に国際的な高いレベルの環境社会配慮政策の導入をJBICに働きかけていた(注1)。その頃メコン・ウォッチは、初めて常勤の専従スタッフを抱え、現地の開発プロジェクトによる自然・社会環境被害を効果的に防ぐ戦略を真剣に検討していた。その一つの方策としてJBICの新しい環境社会配慮ガイドラインの制定に力を注ぎ始めた。

## タイの問題案件とガイドライン策定

現地で起きている問題を回避・解決するためには、環境社会配慮ガイド

ラインに何を盛り込まなければならないのか。FoE-Japanとメコン・ウォッチは二つの方向から検討を始めた。一つは開発機関の中で最も厳しいというわれる世界銀行の環境社会配慮政策などの先進例から学ぶこと、もう一つは、実際に現場で起きている問題から課題を明らかにすることだった。

その当時、メコン河流域国では、JBICに関わるタイの二つのプロジェクトが大きな社会問題となっていた。一つは70億円の円借款ODAがすでに供与されていたサムットプラカン県汚水処理プロジェクト、もう一つはトーメン(のちに豊田通商や中部電力)などの日本企業が投資しJBICの非ODA融資が検討されていたプラチュアップキリカン県の石炭火力発電所である。

サムットプラカン県汚水処理プロジェクトは、工場廃水などで汚染が激しいチャオプラヤ川沿いに、生活用水処理にも対応できる東南アジア最大規模の

汚水処理場を建設する計画だった。プロジェクトサイトとなったクロンダン村は淡水と海水が交じり合いマングローブが繁殖する汽水域に位置し、貝の養殖・加工で比較的豊かな生活を送っていた。住民の懸念は、工場からの重金属を処理できない設計であることや、処理後の大量の真水が汽水域の生態系を破壊することから、漁業に深刻な影響が起きることだった。にもかかわらず、事前に環境アセスメントは実施されず、住民との協議もほとんど行われなかった。激しい住民運動の結果、事業は中断し、タイ政府は日本からの援助を全額弁済した。

ほぼ時期を同じくしてタイ南部のプラチュアップキリカン県のヒンクルートとポーノークという二つの石炭火力発電所計画が大きな社会問題となった。トーマンが出資した企業に対するJBICの融資がほぼ決まりかけていたが、発電所からの温排水による漁業被害や大気汚染を懸念した抗議住民と警官隊との間で流血事件が発生したため、計画はいったん白紙に戻された。そこで日本企業側は反対派の露骨な切り崩し工作を行った。また、事業の悪影響を懸念すべき在タイ日本大使館も、住民の声を自ら聞こうとはせずに、日本企業の利益だけを考慮して事業の推進をタイ政府に働きかけた。しかし、住民の反対運動を憂慮したタイ政府は最終的にこの計画を断念した。

いずれのケースも、十分な情報が提供された上で住民協議や適切な住民合意が計画の早期の段階から蔑ろにされていた。結果として、事業が自然・社会環境に与える負の影響が適切に評価されず、JBICや日本政府に対する激しい抗議運動につながった。

タイの二つのケースをもとに、メコンウォッチではいくつかの重要な点をJBICのガイドライン改定に盛り込んだ(注2)。中でも以下の二点は極めて重要である。

第一に、JBICは汚水処理計画において環境アセスメントが実施されなかったのは、タイの法律に基づいたものだと弁明していた。しかし新しいガイドラインでは、「計画段階で、プロジェクトがもたらす環境への影響について、できる限り早期から、調査・検討を行い、これを回避・最小化するような代替案や緩和策を検討し、その結果をプロジェクト計画に反映しなければならない」と定めた。すなわち相手国の法律に則っているかどうかは必要十分条件ではなく、援助や融資を行う側として、影響回避のための調査が適切かどうかを審査しなければならなくなったのである。

第二に、十分な情報が提供された上での住民協議について、ガイドラインは「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ことが必要である」と定めた。

こうした項目が適切に運用されれば、サムットプラカン県汚水処理プロジェクトやプラチュアップキリカン県の石炭火力発電所のような事業に援助や融資が行われることはないと考えている。

## JBIC から JICA へ

JBICの新しい環境社会配慮ガイドラインは2002年4月に制定された。その後周知・準備期間を経て、2003年10月以降に支援を要請された案件からは、ガイドライン不遵守に伴う環境・社会影響に対する異議申し立てを含めて完全施行された。

JBICのガイドライン改定作業が進められていた頃、日本では機密費の不正流用や、鈴木宗男衆議院議員をめぐる北方領土支援やケニアのODAが問題となり、外務省やODAの改革が叫ばれていた。そして、外務省改革の一つとして、JBICと同じような環境社会配慮ガイドラインを無償援助に対しても策定することが求められた。こうして、道路やダムなどのインフラ事業の計画を支援するJICAは、2002年12月、環境社会配慮ガイドラインを改定するための委員会を設置したのである。

この委員会は、JICAのほかに、外務・経済産業・農林水産・国土交通・環境の各省の課長、専門家、NGOスタッフなどがメンバーとなり、公開で議論が行われた。JICAは当初わずか3か月間、4回の会議で結論を出す予定だったが、委員が実質的な議論を要求した結果10か月16回に及んだ。メコンウォッチは第2回から委員となり、メコン河流域国の過去のJICA案件の問題点を提起した(注3)。

メコンウォッチが取り上げた案件は、タイのパコンダム、ラムタコン揚水式発電所、コクインナン導水計画、ラオスのナムニエップ第一ダム計画、それにビルマ(ミャンマー)のバルーチャン第二水力発電所改修事業である(表を参照)。それぞれの問題点については表を参照して欲しい。これら具体的な事例をもとに次のような課題を提起した。

1. JICAが調査段階で問題を認識して相手国政府への提言に盛り込んで、それが実施に移されて

表 メコン河流域国の過去のJICA案件をめぐる問題点

プロジェクト名	問題点・懸念	JICAへの批判
バンバングダム (タイ)	塩害、水質汚濁、崩落が深刻な影響を及ぼしているとの現地報道	実施可能性調査と詳細設計調査を支援したがフォローアップなし。
ラムタコン揚水式発電所 (タイ)	貯水池建設のための爆破に伴う粉塵で深刻な健康被害を受けたと住民が訴えている	実施可能性調査で対策の必要性を指摘したがフォローアップなし
コクインナン導水計画 (タイ)	導水もとの水位低下と導水先の増水による悪影響、トンネル掘削土の処理問題	実施可能性調査で住民協議が不十分と厳しい批判を受けた
ナムニエップ第一ダム計画 (ラオス)	淡水魚への悪影響、立ち退きによる生活の悪化	実施可能性調査でダム以外の代替案なし、多くの問題を指摘しながらも実施可能と結論
パルーチャン第二水力発電所 改修事業 (ビルマ)	工事関係者の健康のための車の増強に伴う強制労働(荷役など)や収奪	基本設計調査では問題なしと結論、しかし住民との聞き取りは軍関係者が同行

いるかどうかフォローアップされていない。それでは何のための調査支援かわからない。

2. ビルマのように言論・集会などの自由が確保されていない政治・社会状況下で、軍・政府関係者と一緒に聞き取り調査に行っても住民たちの本当の声は聞けない。
3. JICAが支援した調査で様々な自然・社会環境上の問題が確認されても、ほとんどの調査で結論を「事業はフィージブル(実施可能)」と書いているのはおかしい。
4. 代替案の検討が極めて不十分である。初めから「橋ありき」「ダムありき」となっている。

こうした点について、16回の委員会を経て制定された新しいJICA環境社会配慮ガイドラインはどのように定めているのかを見てみる。

1についてJICA環境社会配慮ガイドラインは、「JICAは、環境社会配慮調査の結果や提言が、プロジェクトの環境影響評価、住民移転計画、影響緩和策などに反映されていることを適宜確認し、その結果をウェブサイト上、JICA 図書館と現地事務所で公開する」と定め、今後は透明性を確保しながら事業のフォローアップを行うことになった。

2については、「紛争国や紛争地域、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」と、相手国政府を尊重しつつも、踏み込んで定めている。

3については、外部の専門家からなる審査諮問機関をJICAに設置し、自然・社会環境への影響が懸念される事業について、この機関が「要請段階から協力事業の終了まで関与し、JICAからの諮問に対応して支援の是非

(注1)詳しくは、国際環境NGO FoE-Japan編(2002)『途上国支援と環境ガイドライン』緑風出版を参照。

(注2)とは言いNGO側の懸念を実際のガイドラインの文言に盛り込むことは簡単ではない。JBIC環境社会配慮ガイドライン改定では、JBICから独立した研究会を立ち上げて、そこでガイドラインのあり方を具体的に検討した。この研究会は誰でも参加でき、JBICの担当課長、関係省庁の担当課長、それに大学教員やNGOスタッフが手弁当で常時参加した。JBICから独立していたため、自由な討議が確保された一方で、主だった関係者が議論に加わったことで、研究会の提言はJBICのガイドライン策定に実質的な影響を与えた。

(注3)JICA環境社会配慮ガイドライン改定委員会においてメコン・ウォッチが行った提言については<http://www.mekongwatch.org/>を参照。

非について答申する」ことになった。これによって、支援の是非の判断がより中立的に行われることとなった。

4については、特にガイドラインのどの箇所と示すことはできないが、基本的事項や手続きなど条文のあちこちに代替案検討の重要性と検討のプロセスが具体的に示されている。

ガイドライン改定委員会に積極的に関与したものとして言えるのは、今回のJICA環境社会配慮ガイドラインの文言一つ一つに、メコン河流域国を初めとする過去の問題案件で指摘された課題を盛り込んでいったという点である。

## 日本の公的資金がメコン河流域国の自然・社会環境を破壊しないために

2000年にJBICの環境社会配慮ガイドラインの議論が本格化して5年。この間、JBICのガイドラインの研究会(注2を参照)、その研究会がJBICに出した提言のフォローアップ委員会、JBICガイドラインの遵守制度を議論するパブリック・コンサルテーション・フォーラム、JICAのガイドライン改定委員会、改定委員会の提言をフォローアップしガイドライン遵守の制度を議論する委員会、JICA環境社会配慮ガイドラインの運用を検討する研究会…、のべで100回を越す公開の討議の場が開かれた。私自身、そのほとんどに出席をし、本稿で書いたような過去の問題案件をめぐって出された抗議の声を、できるかぎりガイドラインの文言に「翻訳する」作業に力を注いだつもりである。

もちろん公開だからと言って、開催はほとんど平日の日中であり、この問題に関心を持つNGOや企業や市民がみな参加できる状況にあったわけではない。

これらの場を積極的に活用できるのは、メコン・ウォッチなど、発展途上国への公的資金がもたらす問題の解決を職業として取り組んでいるNGOが中心になってしまう。問題を感じつつも他に仕事を持っている人たちも、パブリックコメントなど文書で懸念や提案を伝えることはできる。しかし、双方向で意見の往復が即座に行える公開協議のようなやり取りは不可能である。このあたりは今後の課題であろう。

できあがった制度に魂を入れるのは運用である。一番気になるのは、環境社会配慮ガイドラインの文言を杓子定規に捉え、自然・社会環境への悪影響を

回避・解決するという本来の目的を意識しなくなることである。職員が自己防衛的になってガイドラインの文言を狭く解釈したり、明記されていないことは一切やらないという姿勢になったりしないようにすべきである。これはJBICやJICAだけでなく、問題をウォッチするNGOの側にも言えることであろう。環境社会配慮ガイドラインや遵守のための異議申し立て制度はあくまで問題回避のための手段にすぎない。その前にある発展途上国の住民生活や自然環境が破壊されないようにするという目標を常に意識することが肝要であろう。

## 一流域国からの声 タイ

ターラー・ブアカムシーさん

グリーンピース東南アジア

(聞き手：土井利幸)



ターラー氏(背景に見えるのは、建設が進むラヨン県のマブタプット石炭火力発電所) 撮影:メコン・ウォッチ

一まず、日本政府の開発援助に対するターラーさんの取り組みについて聞かせて下さい。

1980年代からタイ湾に面したタイ東部に大工業団地が建設されており、円借款も1500億円ほど出ています。この工業団地に港を建設することで、ある漁村が立退きを迫られました。日本のNGOが私に現地調査を持ちかけ、その結果を日本各地で報告し、岩波ブックレットにまとめたことがあります。1994年でした。

その後勤務先となったグリーンピースでは、バンコクにごみ焼却施設を建設する問題で融資元の国際協力銀行(JBIC)に働きかけたことがあります。2002年5月にJBICバンコク事務所の建物に「ダイオキシンを押付ける日本、焼却炉やめろ」と大書した横断幕をつり下げて、JBICの関与に反対しました。単刀直入でしょ(笑)。やがて都当局が焼却以外の対策を検討しはじめて、この問題は収束します。

一JBICの開発援助についてどう思いますか。

やはり発電所など大規模事業がJBICの関心を引くようですね。中小規模の社会開発には同じような興味を示してくれない。融資の見返りを念頭においているため、開発の経済的効果と社会的成果が背反しています。ごみ焼却施設問題でも「地域にリサイクルセ

ンターを作る支援をしてはどうか」と提案すると、融資形態になじみにくいと言われた覚えがあります。

一JBICのガイドラインのことは知っていましたか。

いいえ。JBICから説明を受けた記憶はないし、私もガイドラインを活用することは考えませんでした。新ガイドラインについても『市民ガイド』(本特集のP.8-9を参照)で知ったくらいです。JBIC自身にも環境社会配慮への取組みを一般に周知する試みがあっただけじゃないでしょうか。

一開発援助の問題点を是正する上で新ガイドラインは役に立つと思いますか。

住民による異議申立制度と情報公開の前進に注目しています。数年前にタイ南部で、JBICが融資する可能性も高かった石炭火力発電所建設計画が地元住民の激しい反対運動にあって白紙撤回されました。タイにはこうした強い住民運動の伝統があります。一方で東部工業団地にJBICの融資で建設中のマブタプット石炭火力発電所の場合、地元住民に懸念や反対の気持ちはあるものの、大きな声をあげるには至っていません。こうした状況でこそ新ガイドラインが住民の意識を高め、JBICに意見を伝える手段になるのではと期待しています。

一新ガイドラインについて何かご意見がありますか。

『市民ガイド』のタイ語翻訳ができたとは言え、法律を読むようなところもあって理解に時間がかかります。メコン・ウォッチが新ガイドラインの内容について相談を受けてくれて、私たちが住民との勉強会や市民向けのシンポジウムを企画・運営する。そういう協力の形もありますね。住民や私たちがJBICと話し合う場にメコン・ウォッチが同席してくれるのも助かります。

私は、東部工業団地の建設に翻弄された漁村を10年以上も見てきたわけで、今でも闘っている漁師がいます。新ガイドラインが過去の案件に適用されないことは知りつつも、日本政府に対して、根底にある「十全な環境 社会配慮」という精神を活かして従来の開発援助を見直し、今できることをしっかりと考えてほしいと申し上げたい気持ちでいっぱいです。

## 一流域国からの声 カンボジア

ローラン・メイヨンさん

(国連人権高等弁務官カンボジア事務所)

(聞き手：杉田玲奈)



一どのような仕事をしているのですか。

開発と人権、また人々の社会的、経済的及び文化的権利が、私の仕事の主なテーマです。その中には、強制的に立ち退かされた住民などの居住権に関するケースをモニタリングすることも含まれます。ですから、例えば国道一号線の拡張や沿線住民への影響に関心を持っています。

一人間の安全保障という観点から、

JICAが業務において留意すべき事は何でしょうか。

人権を守り、それを促進する国際協力の責務から考えれば、日本政府は二つのことをすべきだと思います。一つはカンボジアの市民が自分たちの人権を獲得しそれを行使することが難しくなるような行動は控えることです。もう一つは、こうした「人権の実現」を妨げている障害を取り除くことです。国際協力というものを単に金銭や技術の支援とみなすべきではありません。そこには人々の人権を守り促進する方向に積極的に働きかける義務も含まれているのです。

カンボジアは国連の主要な人権六条約(注1)に加盟しており、1993年の憲法の中にも取り入れています。カンボジア政府に人権を尊重するよう主張する際には、こうした条約に言及することがとても重要だと思います。それは人権を尊重できる環境だということの象徴ですし、言い換えれば、開発プロジェクトが、カンボジア政府の人権面での義務に沿って行われることを確実にするでしょう。人権と開発はお互いに強め合うものとして見るべきです。また、情報を十分提供された上での市民の意味ある参加を確かなものとすることも必要です。(意思決定において)人々の意見を尊重し、その参加を確保することは、エンパワーメントに係ることです。

一JICAの環境社会配慮ガイドラインは、国際的な人権基準の尊重や、人権に関する国別報告書を入手するなどして人権の状況を把握し、意思決定に反映することを義務付けています。カンボジアでの重要な報告書の例を挙げてください。

カンボジア政府に対して国連が行う、人権状況に関する勧告は、特に留意されるべきでしょう。この勧告は、国連の条約機関、総会、人権委員会、カンボジアの人権状況に関する特別報告者により作成されるものです。JICA事業の実施の際は考慮されるべきですし、提言のいくつかをJICAが推進することも非常に有益だと思います。

一カンボジアでのJICAガイドラインの適切な実施における障害は何でしょうか。

カンボジアでは、すべてのレベルにおいて汚職は慢性的に蔓延しており、透明性も欠如しています。それを処罰しない状況下で、中国企業などの海外投資家の中には、法律を無視し、人々の権利を蹂躞する企業もあります。この様な環境では、ガイドラインの実施は大変困難でし

う。しかし日本はカンボジアの最大援助国であり、効果的に行える部分もあると考えます。困難を克服できるかどうかは、第一に、カンボジアのJICA事務所の政治的意思にかかっているのではないのでしょうか。

一カンボジアで適切な住民参加を確保するためには、どのような配慮が必要でしょうか。

住民の意味のある参加を確保するためには、(住民への)威嚇や脅迫がない状態を作るべきです。協議会(コンサルテーション)は、NGOなど市民社会により開催されるべきでしょう。JICAはそこに情報提供者としてのみ参加をし、カンボジア政府関係者は出席するべきではありません。もし政府関係者の意見を聴く必要があるのなら、住民対象とは別の場を設けるべきです。現実として、これ以外の選択肢はないと私は考えます。なぜなら威嚇や脅迫は、カンボジアの地方政府の日常業務の一部だからです。実際に、多くの強制立ち退きのケースにおいて、地方政府は、住民との「協議」の場へのNGOやメディアの参加を拒否し、地方政府に従うように住民を脅迫しています。結局、住民が受け入れざるをえないのは、「偽りの特権」、つまり少しでも補償が貰えることを有難く思え、という程度なのです。

一しかし、協議会や事業の実施を行うのはあくまでカンボジア政府で、援助国や機関は政府のサポートが役割だという反論があるのではないのでしょうか。また、カンボジアの国家主権の尊重や、この国での実現可能なレベルについても考慮すべきだという声もよく聞きます。これについてどう考えますか。

人権は政治的問題で、援助国や機関が介入すべきではないというのは間違いです。人権に係る国際協力の責務は、カンボジア政府とは別に援助国・機関の側にあるのです。この任務は国際人権法に基づいています。援助国政府や機関には、(被援助国)政府が人権を尊重することを支援するだけでなく、人権侵害につながる活動を行わない義務があります。また、先に述べたように、カンボジア政府自身も人権の保護と促進に関する国際条約や協定に加盟しています。カンボジアはこうした国際人権条約の当事者なのです。

一国道一号線改修計画をめぐるJICAの対応についてどう評価しますか。

JICAはカンボジアの大変困難で複雑な状況と奮闘している、というのが私の観察です。同時に、ガイドラインの運用に対するJICAの政治的意思はもっと強くあるべきだと感じます。

一最後に、日本政府やJICAへ何かご意見、コメントがあれば教えてください。

国道一号線改修プロジェクトをガイドライン実施の試験的なケースと考え、前進するためのユニークな機会として建設的に考えるのがいいと思います。沢山のNGOが、プロジェクトが住民に公平な形で進むことを望んでおり、モニタリングやJICAへの提言を行っています。JICAは、このプロジェクトが今後の手本となるようにNGOとの協力を利用すべきでしょう。

(注1)「市民的及び政治的権利に関する国際規約」「経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約」「拷問及び他の野蛮な、非人道的な又は屈辱を帯びる取り扱い又は罰刑に関する条約」「児童の権利に関する条約」「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」を指す。

# 国際協力銀行(JBIC)の環境社会

神崎 尚美 (国際環境NGO FoE Japan)

---

国際協力銀行(JBIC)が、2003年10月に「環境社会配慮確認のためのガイドライン」を施行してから、早くも1年半が経過しようとしている。ガイドラインが制定されたのがその1年前であるから、その期間を含めればすでに2年半が経ったことになる。この間、ガイドラインは適切に実施されてきたのだろうか。ここではNGOの視点から見た、ガイドライン運用上の問題点に焦点を当てる。

---

## 情報提供

本ガイドラインにおける、大きな改善点のひとつが、情報提供であった。JBICは、事業の自然・社会環境への影響の大きさによってA、B、Cの3つのカテゴリに分類するスクリーニング手続きの終了後、ホームページにてプロジェクトの情報を公開しなければならない。そして、環境面での審査が終了した際には、その審査(環境レビューと呼ぶ)の結果も同様に公開することとなっている。

そもそもこの情報提供の目的は、プロジェクトに関する懸念や問題点を、早い段階に外部者から提供してもらい、それをJBICの意思決定に反映することであった。そのためには、プロジェクトの情報が現地に伝わるのが特に重要である。ところが、現在この情報公開は、日本語でしか行われていない。ガイドラインそのものが、英語に翻訳され広く出回っているにも関わらず、それに基づく肝心の情報提供は、現地の言葉 どころか、英語ですら行われていないのである。これではいったい何のために早期に情報提供するのか分からない。

また、ガイドラインでは、「借入人から入手した環境社会配慮に関する主要な文書の入手状況をウェブサイトに掲載する」ことになっている。そして文書はJBICの広報センターにおいて閲覧することができる。ところが、現在この要項に沿って公表されている文書は、環境影響評価書(いわゆる環境アセスメント報告書)のみである。環境社会配慮に関する主要な文書には、住民移転計画書、生活再建計画書、先住民族開発計画書、環境管理計画など多々ある。ガイドラインを作成するにあたり開催された「パブリック・コンサルテーション・フォーラム」などの公開協議の場で、JBICは住民



# 配慮ガイドライン—運用の問題点—

移転計画書など、環境社会配慮において重要な文書も同等の取扱いをすると発言してきたにもかかわらず、これを適切に実施していない。

言語の問題については、2005年1月14日に開催された第13回NGO-JBIC定期協議会において、JBICから英語での情報提供の準備を進めていると発表があったが、一刻も早く実現すべきである。

## 環境レビュー結果

JBICが支援を決めたあとに公開される、融資審査(環境レビュー)の結果をまとめた「環境チェックレポート」にも問題がある。環境チェックレポートでは、外部から提供された情報が審査にどう反映されたのか全く分からない。

たとえば、2003年5月16日にJBICのホームページで情報が掲載されたフィリピン・ミンダナオ石炭火力発電所建設事業では、2か月後の7月24日に現地住民団体がJBICに対して、プロジェクトの問題点を提起し、慎重に融資の検討を行うように要請するレターを提出した。しかし、12月1日付けでJBICが公表した環境チェックレポートでは、これらの住民の懸念が、どのように考慮・検討されたかには全く触れられていない。

本事業は、ガイドラインの完全施行の前に要請を受けた案件であるため、ガイドラインは部分適用である。しかしながら、ガイドラインの中で、様々な関係者からの情報提供を重視しているにもかかわらず、現地からの懸念の声を、JBICの意思決定にどう反映したかが明らかにされなければ、ガイドラインが適切に運用されているかは誰にもわからない。JBICのガイドライン運用の信頼度を高めるためには大きな課題である。

## 環境審査室の関わり

融資要請を受けての環境社会審査は、JBICの環境審査室が行っている。環境審査室は、個々のプロジェクトにおいて、ガイドラインに基づく適切な環境社会配慮がなされているかを審査する、非常に重要な役割を担っている。このような理由から、プロジェクトに関する懸念や問題は、プロジェクトの形成を行っている部(営業部と呼ぶ)だけではなく、環境審査室にも伝える必要がある。

これまでFoE Japanでは、JBICが融資を検討しているサハリンII石油・天然ガス開発プロジェクトに関する様々な環境社会影響について、JBICに面会を申し込む際、環境審査室の同席を求めてきた。しかし、JBIC側は「担当部署は営業部であり、必要な情報はきちんと環境審査室に伝える」としてこれを拒否してきた。伝わる情報に温度差が出る可能性もあり、適切に情報が伝わっているかどうかは、外からは全く見えない状態であった。

上記のようにガイドライン実施面の問題点はいくつも挙げられる。1年半を経過した現在も、ガイドラインの内容が実際のプロジェクトでどの程度確保されているかは明確に分からない部分もある。ガイドライン策定段階に関与したNGOとして、残念なことでもある。今後も個別のプロジェクトをモニタリングしながら、適切な運用をJBICに求めていく必要がある。

## 世界銀行グループの 環境・社会配慮政策の行方

田辺 有輝 (「環境・持続社会」研究センター(JACSES))

### 世界銀行の「インフラ回帰」

開発プロジェクトにおける環境破壊や人権侵害を回避・最小化させるために、環境アセスメントや住民移転の実施方法などを定めた世界銀行グループ各機関(注1)の環境・社会配慮政策(セーフガード政策)の基準は、80年代後半から始まったナルマダ・ダムプロジェクト(インド)など数々の問題プロジェクトを通して高められてきた。これらの基準の高まりによって、結果的に90年代にダムなど環境・社会影響の大きい巨大インフラプロジェクトへの融資は減少した。

しかし、近年、旧ソ連諸国における石油・天然ガス資源開発やインドと中国の急激な経済発展が進む中で、世界銀行グループ各機関において、セーフガード政策の簡素化、実質的な水準の低下が提案され、環境・社会影響の大きい巨大インフラ融資へ回帰する動きが高まっている。実際に2004年10月には、世界銀行グループの民間投融資部門である国際金融公社(IFC)がインド北部のアレイン・ドゥハンガンダムに融資することを決定したが、これは世界銀行グループにとって、1989年以来、実に15年ぶりのインドでの巨大ダム融資案件となった。

### 環境・社会配慮政策の後退?

セーフガード基準低下の動きとして、2005年2月に世界銀行の理事会で承認された「借入国の制度活用アプローチ」が挙げられる。このアプローチは、世界銀行の融資に際し、借入国の環境・社会配慮制度が世界銀行のセーフガード政策と同水準であると認められるときに、借入国の制度を適用させようというもので、借入国政府が行う膨大なセーフガード関連文書の作成を簡略化するねらいがある。今回の提案では今後2年間にパイロットケースとして10件程度のプロジェクトを実施することが予定されている。

しかし、借入国の制度が世界銀行のセーフガード政策と同水準であるかどうかを確認するためのリストには、既存のセーフガード政策で定められた多くの規定が省かれている。例えば、既存のセーフガード政策では、環境影響評価や詳細設計など、プロジェクトの早期段階から被影響住民の参加が確保されたコンサルテーションを開催することが義務付けられているが、このようなコンサルテーションの詳細な規定がリストからは省かれている。したがって、セーフガード政策の詳細な規定をプロジェクト実施者である借入国政府や実施機関が十分に確認せずに実施することになり、これまで以上に問題プロジェクトが多くなるのではないかと危惧されている。

### 環境・社会配慮政策の改悪?

セーフガード基準低下のもうひとつの動きとして、世界銀行グループの中で民間企業への投融資を行うIFCのセーフガード政策と情報公開政策の改定があげられる。IFCは昨年8月に10のセーフガード政策を一本化した新しい政策のドラフトを公開した。しかし、このドラフトではIFCの既存の政策で定められた多くの規定が省かれており、また公聴会(コンサルテーション)が十分に公開されていなかったため、ワシントンや東京など、各地で開催された対話ミーティングに際し、多くのNGOが参加をボイコットした。IFCは、2005年9月ごろにこの政策を完成させる予定で、今後の動きが注目される。さらにIFCの改定終了後には、IFCに準ずる形で投資保証機関であるMIGAのセーフガード政策の改定も予定されている。

世界銀行グループ各機関のセーフガード政策は、アジア開発銀行(ADB)などの多国間開発銀行のセーフガード政策や、国際協力銀行(JBIC)など各国の開発機関の環境・社会配慮ガイドライン、また「赤道原則」(注2)といった民間銀行のプロジェクトファイナンスの基準などを作成・改定する際に参照されており、これまで世界の開発金融の方針をリードしてきたとも言える。したがって、世界銀行グループ各機関の基準が弱まれば、グループ自身の基準のみならず、他の機関の融資基準への影響も懸念されることから、これらの基準の低下を食い止める市民社会からの強い働きかけが重要となっている。

(注1)世界銀行グループは、市場金利に準じたローンを行う国際復興開発銀行(IBRD)と、低所得国向けにソフトローンを実施する国際開発協会(IDA)、民間企業への投融資を行う国際金融公社(IFC)、政変などの非商業的リスクに保証を行う多数国間投資保証機関(MIGA)、投資紛争の仲裁などを行う国際投資紛争解決センター(ICSID)の5機関から成り立っている。/(注2)赤道原則(Equator Principles)世界の大手銀行が2003年5月に自主的に定めた環境・社会配慮のガイドライン。環境アセスメントを始め、自然生息地、先住民族、児童労働など自然・社会環境問題に対応するものである。日本ではみずほ銀行だけが採用している。

# アジア開発銀行の 問題解決メカニズムの実効性を問う

清水 規子 (国際環境NGO FoE-Japan)

## ADB の問題解決メカニズム

2003年12月、アジア開発銀行(ADB)に新しい異議申し立て制度、アカウントビリティー・メカニズムが誕生した。この制度には問題解決と政策遵守の二つの機能がある。前者は、ADBの政策違反の有無にかかわらず、ADBの融資事業による被害を地域住民が申し立て、総裁の直属のスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター(SPF)が問題解決にあたる機能で、コンサルテーション・フェーズと呼ばれる。後者は、地域住民の申し立てに基づき、ADBの政策の遵守を専門家委員会が調査する機能で、遵守政策フェーズと呼ばれる。

## 初めての申し立てをめぐる問題点

2004年6月、スリランカの住民組織「コロンボ・マタラ高速道路・被影響コミュニティ共同組織」はADBの融資する同国の南部ハイウェイ建設事業による被害をSPFに訴えた。同事業は、128kmの高速道路を建設する事業で、ADBは90億米ドルの拠出を決定している(注1)。SPFへの申し立ての中で、住民は、実際に建設が進められている「最終ルート」の環境影響評価の未実施や、合意取得の際の事業者による脅迫等不適切な移転プロセス等を申し立て、それに基づいて問題解決が図られていたが、2005年2月、問題解決も半ばにしてコンサルテーション・フェーズは終了してしまった。

スリランカの南部ハイウェイ建設事業は、コンサルテーション・フェーズの全プロセスを行った初めての事業だ。ここでは今後申し立てられる案件のためにも、コンサルテーション・フェーズの二つの主要な問題を提起したい。

まず一点目は、SPFの調査の独立性の問題だ。申し立ての適格性が認められた後、SPFは申し立て内容の調査を開始した。ADBの政策では、この調査レポートはSPFが申し立てを受けてから49日間以内に完成することに

なっているが、実際は100日後であった。SPFは、スリランカ政府とADB事務局がそれぞれ実施していた事業の環境社会問題に関する調査が未了であったことを遅れの理由としているが、SPFの調査レポートが国内手続きやADB事務局の意向に左右されるならば、ADB事務局から独立性して問題解決にあたるというSPFの存在意義は失われる。今後、SPFは、国内の手続きやADBの事務局の意向や動向にとらわれるべきではない。

二点目は、SPFによる勧告の実施段階に関する問題だ。申し立てから100日経ってようやく完成した調査レポートでは、住民が指摘した事業の問題が多く点において認められ、その解決のための勧告が出された。そして、勧告の実施に向けSPFによる当事者(申立人、ADB事務局、スリランカ政府)間による会合が開かれた。だが、会合が開始されて1か月もしないうちに、SPFの代わりにイギリスを拠点とする紛争管理専門の国際コンサルタントが調停役となった。この調停は当事者の善意が前提とされ、当事者の自発的な参加による非公開の合議の場である。この「善意」に基づくプロセスは、結局スリランカ政府がコンサルテーション・フェーズに不参加の意思を表明したことなどによりあっさり終了してしまった。そしてこれを受ける形で、問題解決半ばにしてSPFはコンサルテーション・フェーズ終了を決定したのだ。

コンサルタントによる調停は当事者の自発性や善意を前提・重視していたが、本来コンサルテーション・フェーズは「住民の問題解決」を目的としたプロセスである。そのためには、自発性や善意によって勧告の実施に関する当事者間の合意を目指すのではなく、むしろ事業者が勧告の実施をするようSPFが積極的に働きかけることが必要だったのではないか。

以上は、今回のプロセスで垣間見えた課題のほんの一部である。しかし、最低限これらの課題を乗り越えない限りSPFは問題解決機能として実効性を持ち得ないだろう。設立したばかりのアカウントビリティー・メカニズムだが、今後、これらの課題についてNGOはSPFと議論し、コンサルテーション・フェーズが住民の問題解決という役割を果たす事に貢献していくことが重要である(注2)。

(注1)同事業にはADBのほか国際協力銀行(JBIC)がおよそ187億円の融資を決定している。 / (注2)現在、申し立ては遵守政策フェーズに移り、遵守調査パネルが、事業におけるADBの政策違反を調査した。2005年5月、遵守調査パネルは調査結果のレポートのドラフトを完成させた。そのドラフトレポートでは、多くの点においてADBの政策不遵守を指摘し、政策遵守のための勧告を出している。

# ADB融資国道一号線改修事業監査

## 非自発的住民移転政策実施におけるカンボジアでの課題

杉田 玲奈 (メコン・ウォッチ)

1999年にアジア開発銀行(ADB)が融資を行ったカンボジアの国道一号線改修事業は、周辺住民の貧困化を引き起こした。これは移転によって生活を悪化させないとするADBの非自発的住民移転政策に違反している。住民と現地NGOの5年間にわたる訴えを受け、ADBは2004年末からこの事業の問題を調査する監査を行い、被害を受けた住民への救済処置をカンボジア政府に提案した。それに合意したカンボジア政府による問題解決に向けたプロセスが現在進行中である。この監査の結果から、行政能力やガバナンスに深刻な問題を抱えるカンボジアでの非自発的住民移転に係る開発援助機関の政策遵守の課題を考えたい。

### ADBが融資した国道一号線改修事業とは

1999年、カンボジアのメコン河東岸からベトナム国境までの国道一号線105kmを改修するため、ADBは総事業予算5070万ドルのうち4000万ドルをカンボジア政府に融資した。国道一号線改修事業(以下、「HW1事業」)は、メコン河流域国の経済格差の是正を目的とした「大メコン地域経済協力」(GMS)のもとADBが推進する「南部経済回廊」の一部で、タイの首都バンコクからカンボジアを抜けて、ベトナム南部のホーチミン市までをつなぐルートである。ADBが融資した区間につながるカンボジアのメコン河西岸からプノンペン市までの改修に関しては、日本政府の無償資金協力で進められる予定で、国際協力機構(JICA)が事前の調査を終えたところである(ボックス参照)。またプノンペン市からタイ国境までをつなぐ国道5・6号線についても、ADB、世界銀行、日本政府が改修事業を予定もしくは既に実施している。

### ADBの「非自発的住民移転政策」はなぜ守られなかったのか

多国間援助機関であるADBの政策は、カンボジアなどの被援助国を含む63の加盟国の代表から成る理事会で承認されている。このためADBの政策は被援助国政府の承認も得たものであり、例え被援助国の国内法と齟齬があっても、被援助国はADBの政策遵守に協力すべきだと考えられる。カンボジアは、土地収用や立ち退きに関する法的枠組みが未整備(注1)であり、汚

職や人権侵害などの問題を抱えている(カンボジア国内の強制立ち退きの例については表参照)。したがって、ADBの非自発的住民移転政策がHW1事業の悪影響から住民を守る数少ない手段であった。一般的にインフラへの援助では事業の設計や建設資金は援助機関が提供するが、社会・環境影響の緩和に必要な資金や住民との協議は被援助国政府が担当する。HW1事業におけるADBの政策遵守を考える際には、非自発的住民移転政策の次の部分が最も重要だと考える。

「非自発的住民移転は可能な限り回避されなくてはならない。回避できない場合、移転が必要な人口は最小化されなくてはならない」

「事業の実施のために、個人またはコミュニティーが土地・生計手段・社会的な扶助制度・生活様式を失う場合、...事業後の人々の経済的・社会的未来は、事業が行われなかった状況と少なくとも同等に回復するよう支援されなければならない」。

また緩和策は影響住民との協議の上で立案されることとなっている。この政策に従い、HW1事業の融資契約には土地収用および非自発的住民移転に関し以下の3つの方針が記されていた。

- ・事業により人々の将来が経済的にも社会的にも悪影響を受けてはならない。収入や生活水準の物質的な減少、不必要な社会的・文化的な意味での変容があってはならない。
- ・影響住民は利用している土地への正式な法的所有権を所持していなくても、補償の対象となる。
- ・土地収用に係る補償は、土地とその上に立つ建造物の再取得費用(英語ではReplacement Cost)全額と同等のレベルで行われる。

他にも、社会的弱者や生計手段を失った人々への生計回復支援や、樹木・農作物への補償など広範な支援が行われるはずであった。しかし上記の規定は守られず、2000年頃から始まった土地収用と立ち退きは影響住民の深刻な貧困化を引き起こした。現地NGOは2000年後半から被害住民の支援を行い、カンボジア政府とADBに問題を訴えてきた。また、日本の国会議員からの指摘もあり、2004年秋、ADBは補償が適正であったかどうかを再評価した上で、住民が抱える問題への対応策をカンボジア政府に提案することなどを目的として監査を開始した。以下、監査を担当したADB職員への聞き取りをもとに、監査の結果を参照しながらADBの政策不遵守の実態とその原因を分析する。

## カンボジア政府の融資契約不履行

ADBはHWI事業の実施可能性調査の中で、ADB非自発的住民移転政策や上記の方針を満たすような移転計画の枠組みを示し、補償の対象や市場価格調査に基づいた補償単価の目安についても言及していた。この枠組みの実施を前提条件にADBは融資を承認する一方、カンボジア政府もこの枠組みに合意し、融資の条件としてこの枠組みに具体的な手続きや補償の詳細を肉付けした移転実施計画を作成することになっていた。しかしカンボジア政府はADBと合意した移転の枠組みをないがしろにしていった。まずカンボジア政府は、1999年にADBがHWI事業への融資を承認した後、国道一号線の道路敷（ROW）を道路の中心線から片側30mずつの60mと設定し、この範囲内に住む住民は公用地であるROWを違法に占拠していると一方的に決め付け補償の対象から外した。ROWの概念はそれまで曖昧であり、住民たちは1970年代終わりにポルポト政権が崩壊したあとからROW内に住みつき始め、地元当局もそれを容認していたにもかかわらず、である。次にカンボジア政府は「カンボジア移転実施計画（CRIP）」を作成する際、ADBと合意した移転の枠組みにあった補償対象のいくつか（例えばROW内の土地に対する補償）を外し、また補償単価を実施可能性調査段階で示された目安よりも下げた。

こうした移転計画の書き換えの背景には、ADBと合意した移転の枠組みを実行するには、カンボジア政府はかなりの予算を住民移転対策に費やさなくてはならないため、予算を抑えようとしたことがあ

たと推測される。移転対策の立案・実施を担当したカンボジア政府の省間移転委員会（IRC）が、議長を務める経済・財務省に実質的にコントロールされていることが、移転対策が予算面ばかりから捉えられた一因であると考えられる。このような移転計画の書き換えは他のADB融資の事業でも問題になっている。

被害住民にとって不利に書き換えられた移転計画（CRIP）は、その実施においても深刻な問題を発生させた。ADBの監査によれば、ADB非自発的住民移転政策および融資契約で定められている補償内容に関する協議は行われず、住民たちは十分な情報を与えられないまま補償内容や移転への合意をカンボジア政府に強要されたケースが確認された。またCRIPではROWは60mとしつつも、移転が必要になる住民の数を最小に収めるため、HWI事業のための立ち退き範囲は道路の中心線から片側10～15mずつの20m～30mとしていた。しかし、実際にはほとんどの場合中心線から片側25mずつの50m範囲に住んでいた住民が立ち退かされたことが判明した。これは監査の調査が終了した最近になってADBがIRCの影響住民リストに記載されている約1100名全員分の支払い記録を手にし明らかになった事実である。

IRCの補償支払い記録からも大きな問題が発覚した。CRIPで定められた補償内容さえも実施されていないことが明らかになったのである。実施段階で適用された家屋への補償単価はCRIPで定められたものより高かったが、地元当局が家屋の古さと再利用可能な材料の量を勝手に判定して補償額から差し引いたため、実際に住民が受け取った額はCRIPの補償内容よりも著しく低かった。また驚くべきことに、移転地を供与された住民は一人もいなかったのである。更にROW内の樹木への補償が全く記載されていない、現地通貨のリエルで支払われた未亡人や身体障害者などへの支援金に使用されたドル換算レートにばらつきがあったなどの問題が多々発覚した。

移転後の問題に対応する苦情申立委員会は設置されていたが、委員会のメンバーには被害を引き起こした張本人のIRCが入っていた。このため、住民たちは委員会の効果を期待できないと考え、また報復を恐れほとんど申立をしなかった。実際に申し立てられた件に対して委員会は一度も救済を行わなかったことを、立ち退き・居住権の問題に携わるNGOのワーキンググループ、『移転問題行動ネットワーク』は報告している。

## ADBの監督責任の不履行

ADBの最大の失敗は、当初の移転の枠組み・融資契約と内容が異なる移転計画(CRIP)を誤って承認してしまったことである。ADBがこの過失に気付いたのは事業実施から2年以上たった2002年半ばであり、ADBの監督・モニタリング体制のいい加減さを物語っている。事業実施主体はカンボジアの公共事業運輸省であり、移転対策を含む事業全体を管理・監督するはずであったが、実際には移転関連業務をIRCに任せきりであったため移転に関するADBへの報告が行われないなどの混乱が生じた。またADBは移転状況を監視する必要があるとして現地NGOによるモニタリングを提案したが、実際にNGOと契約を結んだのはADBではなくIRCであった。これは利害の衝突を引き起こし、監視の契約をしたNGOはIRCによって必要な情報へアクセスや調査結果の公開を制限された上、このNGOによれば、IRCは訴えた問題に無反応であったということである。

2000年から『カンボジアNGOフォーラム』などの現地NGOグループは独自のモニタリングを開始しADBへ問題を直接訴え始めたが、今までに救済措置が行われたのは、NGOが集中的に支援しADBに対応を迫った1村16世帯に対してのみである。その上ADBはHW1事業での問題に対応しないまま国道5～7号線改修事業に着手し、同様の問題を発生させた。住民・現地NGOの訴えを受け、ADBはこの事業に関する監査も今年5月に開始したところである。

### 監査の提言

ADBは監査によって上記のような問題を確認したため、問題解決に向けた取り組みをカンボジア政府に提言した。今年5月末にカンボジア政府はそれに合意し、現在実施が進んでいる。

第一の提言は、影響住民に支払われるはずであった補償額から差し引かれた額を、カンボジア政府がIRCの支払いリストに記載された住民へ返却することである。被害住民全員の支払いリストが入手された今、総返却額は100万ドル以上になることが明らかになっている。しかし家屋への補償に使用された補償単価は、ADBが1996年に行った市場価格調査結果と同等またはそれ以下であることをNGOは指摘している。『移転

問題行動ネットワーク』の事務局である『カンボジアNGOフォーラム』は、補償単価を立ち退きが行われた2000年時の市場価格をもとに改定すること、また支払いが遅れたことで住民が受けた被害を考慮し5年分の利子を支払うことをADBに提言している。

監査の提言を受けた第二の取り組みは、住民からの苦情の受付と救済の実施である。これらは、カンボジア政府、NGOが任命する住民代表、それにNGOで構成される苦情処理委員会により実施され、ADBコンサルタントもモニタリングを行っている。手続きとしては、苦情処理委員会が各集合村(コミュニオン)で住民集会を開き、この仕組みについて説明をした後、住民から苦情・要求を受け付け、対応を議論するというものである。ADBは救済措置の最優先課題として、土地なしとなってしまった住民へ代替地あるいは現金のどちらかの供与、および生活再建のための支援金の支給を挙げている。苦情処理委員会が救済措置について合意できなかった、または住民が救済措置に不満の場合は別途苦情内容の事実関係に関する調査や再協議を行うことが計画されている。

監査の提言を受けた取り組みの効果については継続したモニタリングが必要である。実際住民との協議において、カンボジア政府が住民を威嚇したり、事前の情報提供が少ないため協議への参加者が多くなかったりするなどの問題が起こっている。しかし救済措置について、次の点は画期的であり評価できる。第一に、住民が声を挙げにくく地元当局の恣意的な判断の余地が大きい地元当局による住民の個別訪問ではなく、他の住民も参加する場でオープンな形で住民と協議していること、第二にNGOと住民代表が救済の意思決定に直接参加できること、第三にプロセスが進む過程で浮上する問題についてADBとNGOが対応策を議論し、それを受けてADBがカンボジア政府に働きかけプロセスを改善している点である。さらに、カンボジア政府と合意があった問題解決策以外にも、改修事業により権力者が道路周辺の土地を所有権を持たない住民から奪うリスクが高まったことを考慮して、ROW外に移転した住民へカンボジア政府が土地所有権を無償で提供することなどもNGOとADBの間で議論されている最中である。

HW1事業のほかにも、移転問題を改善する動きがある。先に述べたように国道5～7号線改修事業に関する監査は今年5月に開始された。また計画中の事業においては、HW1事業での反省を取り入れる方針であると

いう。例えば、家屋は大雑把な4つのカテゴリー(藁葺き、木製、コンクリート1階建て、コンクリート2階建て以上)に分けて補償されていたが、このカテゴリー分けが地元当局の恣意的な判断に基づいていたこと、また補償単価が市場価格より低く設定されたことが大きな問題であった。監査では適正な補償方法に関して住民から意見を募り検討した結果、カテゴリー別の補償ではなく、家屋の材料に対し市場価格での補償を行うことを提案している。また実験的にADBのコンサルタントが事業周辺の建設会社や小売店などの聞き取りを通じて材料ごとの市場価格調査を行い、その結果をカンボジア政府、周辺住民、NGOと共有した。今後は事業ごとに材料別の市場価格調査を援助機関が行うべきだと監査を担当したADB職員は話している。また現在ADBが融資を計画している道路事業においては、ROW内の土地を商売や居住目的などで利用していた分に対する金銭補償や、利害関係があるにもかかわらず住民の資産調査なども行っていたIRCの役割を縮小すること、苦情処理委員会のメンバーにNGOを含めることなどもADBはカンボジア政府に求めている。カンボジアの移転に関する実施体制の抜本的な改革と法的枠組みの整備についても、ADBは世界銀行と共同で取り組みを始めた。

## 終わりに

内戦終結以降、カンボジアには毎年巨額の援助が投入されているにもかかわらず、貧困者の数(人口の35%~40%)はほとんど減っていない。そればかりか貧富の差は特に農村部において拡大している。近年の比較的高い経済成長は、カンボジアの一般市民、特に全人口の80%以上を占めている農村部の人々の生活水準の向上に貢献しておらず、むしろ悪影響を及ぼしていることになる。その原因のひとつとしてカンボジアの深刻なガバナンス(注2)の問題が挙げられる。戦争の傷跡が今尚深く残るカンボジアでは、行政の能力は低く、法的枠組みは整備中、司法はほとんど機能していない。また汚職や人権侵害などの問題が顕著に見られる。ADBもこの問題を認識し、『カンボジア国別戦略・プログラム2005-2009』の中で次のように述べている。「・・・ガバナンスの弱さが原因となって、カンボジアの活動は、継続して経済的および社会的可能性を大きく下回る。サポートが必要なガバナンスの問題は、主に、汚職の削減、司法、法制度、公的資金管理体制、行政、そして地

方のガバナンスの改革である(P5)』。

ガバナンスの問題は開発援助の効果を弱めるだけではない。カンボジアの一般市民の立場は強権的な政府に対して非常に弱いために、援助国・機関支援によるカンボジア政府主体の個別開発事業は、HWI事業のように住民に被害を及ぼす高いリスクを抱えている。こうしたリスクをふまえ、各援助機関は自らの自然・社会環境配慮政策(いわゆるセーフガード政策)を遵守して、事業による悪影響を回避・緩和することが最低限の義務といえる。しかしADBはHWI事業以外にも6つの融資事業において非自発的住民移転政策の不遵守を自ら確認しており、住民移転計画は紙の上では美しくても実施について楽観的過ぎるであることが多いことがわかる。また、本稿では触れなかったが、事業による間接的な影響—例えば、道路網が整備されることによる人身売買や違法伐採、土地をめぐる紛争の増加、一握りの権力者や企業への利益の集中など—はカンボジアの未来に大きな影響を与えることが予測されるが、通常は考慮されない。

セーフガード政策の適切な実施および援助効果の向上のためには、カンボジアの現状、特にガバナンス問題に関する適切な分析に基づいた対策を練ることが不可欠である。援助機関は、カンボジアのガバナンスの弱さを十分認識していながら、行政能力や人権意識が最も必要とされる住民の立ち退きを伴うインフラ事業を推し進めるという矛盾した援助を行っている。カンボジアの現状を考えて少しずつ改善するしかないという議論もあるが、それにより、事業によっては数千人規模の被害住民が出るのである。また個別事業の問題に対してさえも有効な対策を取れないのであれば、先に述べた長期的・総合的な影響や貧富の差の拡大などにカンボジア政府および援助機関が有効な対応をとれると考えることは楽観的すぎるであろう。

したがって、まずはガバナンスの改善に向けての支援が援助機関の急務・優先事項であると考えられる。しかしそれでも事業を現状で行うのであれば、援助機関は社会・環境影響の緩和策に必要な予算とその実施をカンボジア政府に任せるのではなく、援助額にその予算を含み、住民協議や移転計画の作成などに徹底的に関与しセーフガード政策が厳密に守られていることを確認し、また場合によっては援助機関が自身の制度と資金で独自に住民と協議しつつ起きた問題を解決する覚悟が必要である。

## 過去の強制立ち退きケースの例

カンボジアでは十分な補償はおろか基本的な人権も尊重されずに、住んでいた土地を追われる人々が後を絶たない。NGO・国連機関がメンバーである「居住権タスクフォース」によると、2005年度に計画されている道路・水路・鉄道の改修および私的な開発計画により、プノンペン市内のみで53の貧しいコミュニティ(4771世帯)が影響を受けるという。

ケース	傾向	緩和策の有無	推進者	移転	暴力の使用
プノンペン市内 46世帯(2004年1月)		無	私的開発機関	元の居住地域から 20km先へ一時的に移転	11人が怪我、 家屋は焼け落ちた。
プノンペン市内 Thmeyコミュニティ 220世帯(2004年8月)		有	地元政府 私的開発機関	元の居住地域から 20km先へ移転	8人逮捕、3人が怪我
バンテイミンチェイ県ポイト郡 Kbal Spean 村 218世帯(2005年3月)		有	地元政府	未定	6人死亡、3人怪我、 全家屋が破壊された。
クラチェ県 246世帯(2004年11月)		無	地元政府	なし	3人が怪我

資料提供: 居住権タスクフォース

### JICAガイドライン適用第一号事業 国道一号線改修計画

ベトナム南部のホーチミン市からカンボジアのメコン河東岸までを改修したHW1事業に続く形で、国道一号線のメコン河西岸からプノンペン市までの56kmを改修する計画が、現在日本政府の無償資金協力で進められている。無償資金協力を実施するかどうかの意思決定は外務省が行うが、事前の調査はJICAが担当している。焦点となっているのは、道路周辺に住む約2000軒の移転および生計手段・資産の喪失だ。住民への影響の大きさに配慮し、この改修計画には途中から新しいJICA環境社会配慮ガイドライン(以下、JICAガイドライン)が適用されることになった。ADBの非自発的住民移転政策は策定されて既に10年たっているが、JICAにとってはこの計画が実質的にJICAガイドラインを適用する最初の案件である。適切な補償・緩和策の実施を前提に道路の改修自体に住民のほとんどが反対していないこの計画において、ADB区間と同様の失敗が繰り返されないためには、JICAがカンボジア政府とともに有効な対策を立て、外務省と協力してその対策の適切な実施を監督することが必要である。JICAガイドラインの適用が決まってから約1年半、JICAによる基本設計調査が終了したばかりのこの改修計画を振り返る。

JICAガイドラインが適用される前の2003年に実施された開発調査では、「新しい道路の建設ではなく、(公用地であるROW以上の)追加の土地収用は必要ないので事業による社会的な悪影響はない」と判断するなど、社会・環境配慮は極めて不十分で、提案された移転手続き・補償内容はADBが融資したHW1事業でカンボジア政府が実施した内容とほぼ同様であった。開発調査でHW1事業の問題点について現地NGOから聞き取りを行っていたにもかかわらず、報告書には次のよう書かれている。「この手法(現行の移転手続き)は、沿道住民に広く受け入れられており、

これまでこの手法によって行われた住民移転では社会的問題は生じていない」。これを知った現地のNGOは、2003年11月に対応を求める要望書を日本の外務省宛てに送っている。開発調査が社会影響を十分に配慮していないと考えたJICA及び外務省は、同年秋にいったん公示した基本設計調査を撤回し予備調査を行うこと(注1)、またこの計画はJICAガイドラインの施行前に要請された案件ではあるがガイドラインに沿って実施すること(注2)を決めた。

JICAガイドラインにはカンボジアの国内法を越えた強制力はないが、そこに定められた条件を満たすことができなければ無償資金協力支援は行えないことになっている。従ってJICAには自らのガイドラインを遵守するためにカンボジア政府に強く協力を求める責務がある。JICAガイドラインの社会配慮の基準はADBの非自発的住民移転政策とほぼ同じである。すなわち、非自発的住民移転及び生計手段の喪失の影響を受ける人々に対し十分な補償及び支援が与えられ、人々が以前の生活水準・収入機会・生産水準と比べて改善または回復できること、そのための対策の立案・実施・モニタリングには影響を受ける住民の適切な参加が促進されることを、JICAは確保しなければならない。HW1事業でADBの融資承認以降に起こった問題を考えれば、これらを遵守するためには以下のことが必要である。

- ・日本政府がこの改修計画の実施支援を決定する前に、移転手続きおよび移転実施のモニタリング手法が適切であることをJICAが確認すること。

- ・住民との協議を含む移転プロセスにおいて、透明性を確保し、住民やNGOからの意見・懸念を随時聞き取りながら移転の実施を適切に監視すること(注3)。

では現状はどうだろうか。

開発調査の事実上のやり直しとなった無償資金協力のための予備調査や基本設計調査によって、JICAが当初提案した移転手続きはかなり改められた。また、現地のNGOや被害を受ける住民からの批判の声に対応しながら、予定よりも計画を大幅に遅らせてでも慎重に調査を行っていること、また、住民移転を回避するために道路設計を変更したこと



(注1) JICAの協力事業は大きく開発調査、無償資金協力の事前調査、技術協力プロジェクトがある。無償資金協力の事前調査は通常、予備調査→基本設計調査の順に行われる。

(注2) 2004年4月、JICAは環境社会配慮のための新しいガイドラインを施行した。これ以降に要請があった案件については、新ガイドラインに沿って実施される。

(注3) 無償資金協力が閣議で承認された場合、詳細設計調査からは事業は外務省の管轄(カンボジアでは日本大使館が担当)になり、JICAの役割は実施促進のみとなる。

(注4) 2005年度は例外として、詳細設計調査と国道一号線上の2つの橋の改修実施支援が閣議で同時に検討される。

など、JICAガイドラインの適用という新しい事態に取り組んでいることは評価に値する。半面、特に補償額の点では、ADBが融資した区間の教訓が十分に活かされているのか不安が残る。例えばJICAが提案した資産の喪失に対する補償対象項目と単価は、2000年にHW1事業で使われたものと同等あるいはそれ以下である。問題を認識したJICAは、2005年8月までに補償内容の見直しをカンボジア政府が行うことを求めているが、補償の算定にどのような方法が使われるのか、もし補償内容が見直されたとしてもそれがJICAガイドラインに書かれている社会配慮の基準を満たしているかをJICAはどうやって判断するのか、不明確である。ADBのようにJICAも独自の市場価格調査や住民との協議を行う必要があるのではないであろうか。またこの事業の影響住民に対する補償額の合意は、すでに2004年夏からカンボジア政府によって取り付けは行われている。もし2005年8月に補償内容が見直されても、その場合は補償額が改善されることが前提なので、合意取り付けのやり直しは検討されていない。

過去1年半にわたって、JICAはカンボジア政府と議論しながら国道一号線改修計画の補償・緩和策の改善に取り組んできたが、JICAガイドラインに書かれているプロセスと照らし合わせると問題があると言わざるをえない。JICAガイドラインは、この事業のような無償資金協力の案件では、適切な環境・社会配慮が確保されたことをJICAが確認した場合にのみ基本設計調査に進むと定めている。しかしこのケースでは、環境・社会配慮上の課題が残っているにもかかわらず基本設計調査に進み、補償の見直しや移転地に関する合意といった重要な懸案事項を残したまま調査が終了してしまった。その背景には、JICAと外務省が予備調査を行う前にカンボジア政府に求めたのが、(1)住民からの基本同意の取得、(2)補償内容についての合意、(3)移転完了の確認という条件であり、それぞれを満たせば、次の段階(基本設計調査、詳細設計調査、施工)に進めることとしたことがある。基本設計調査までに環境・社会配慮上の課題をなくすというガイドラインの条項は特に配慮していない。具

体的には、2004年3月のJICA予備調査報告書では移転に関するいくつかの課題を取り上げ、さらなる調査や対応策などに関する提言をカンボジア政府に示した。にもかかわらずJICAは、広範な住民からこの事業への賛同を得たとのカンボジア政府の報告を受けて、基本設計調査に踏み切った。さらに基本設計調査報告書の草案は、JICAガイドラインに基づいて設置された第三者機関の環境社会配慮審査会で検討され、多くの課題が指摘されたが、こうした課題への対応は詳細設計調査に持ち越されることになった。その一方で、こうした課題を提示したJICA環境社会審査会は今後のプロセスには関与できないとされている。この案件は途中からJICAガイドラインが適用となったため、ガイドラインに完全に沿うことを求めるのはいささか酷であろう。しかし、基本設計調査までに環境・社会配慮を終わらせるというガイドラインの条項が守られなかったことは極めて深刻な問題だと考える。なぜなら、JICAガイドラインには基本設計調査以降の環境・社会配慮の方法やプロセスについて全く盛り込んでいないからである。

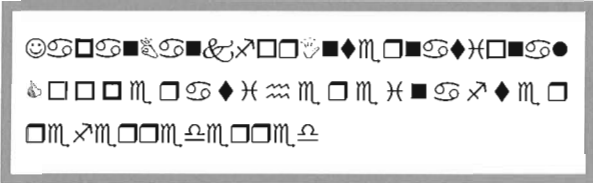
なお、この案件は、基本設計調査報告書をもとに無償資金協力を実施するか否かの閣議決定が行われ、承認された場合は詳細設計調査が行われる。その後実施への支援に関する閣議決議が再度行われるが、全区间56kmを一度に検討するのではなく、3つめの条件(補償内容への住民合意)が満たされた区間毎に毎年検討されることとなった(注4)。

JICAガイドラインに基づいた過去1年半の努力を無にしないために、またADBの過ちを繰り返さないためにも、環境・社会配慮面での懸念が残ったまま日本政府が無償資金協力を始めないことが何より求められる。住民移転の合意形成と実施が適切に行われるかどうかは、JICAガイドラインの有効性を問う試金石とも言える。その意味では、JICAや日本政府は、移転や補償をカンボジアの内政問題だと捉えずに、JICAガイドラインの遵守には避けられない課題だと認識した上で、カンボジアの移転手続きの改善に向けて、他の援助機関などと連携してカンボジア政府に働きかけることを期待したい。

# 被援助国の住民・NGOのための ハンドブック

～制度だけでは問題は防げない～

鬼塚 円 (メコン・ウォッチ理事)



あなたがもしラオスの山奥のある村で生まれたならば、日本の国際協力銀行(以下、JBIC)の環境社会配慮ガイドラインから引用した文言はこのようなわけのわからない模様にならしか見えないうだろう。どこで生まれたかにかかわらず、漢字やひらがなが読めなければ、環境社会配慮ガイドラインは意味のない記号の羅列にならしか見えないうだろう。

いや、単に言語の問題だけではない。環境社会配慮ガイドラインは英語に翻訳されているが、例えば英語が読めたとしても理解しにくい文書だということがすぐに分かるだろう。上記のわけのわからない文様は英語では次のようになる。

"JBIC confirms that project proponents are undertaking appropriate environmental and social considerations, through various measures, so as to prevent or minimize the impact on the environment and local communities which may be caused by the projects for which JBIC provides funding, and not to bring about unacceptable effects."

そして同じ箇所を日本語にするとこう書かれている。

「本行は、融資等を行うプロジェクトが環境や地域社会に与える影響を回避または最小化し、受け入れることのできないような影響をもたらすことがないよう、さまざまな手段を活用し、プロジェクト実施主体者により適切な環境社会配慮がなされていることを確認し、もって開発途上地域の持続可能な開発に寄与する」

2003年10月にJBICが新しい環境社会配慮ガイドラインとその異議申し立て手続を完全施行した。この環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て制度の設

立自体は確かに重要な一歩である。自然・社会環境面での一定の基準を確保するために、被援助国政府・機関が満たさなければならない条件や、JBIC自身が行うべき措置が環境社会配慮ガイドラインに定められている。また、異議申し立て制度の設立により、JBICが支援するプロジェクトで影響を受けた住民がJBICに直接懸念の声を挙げる具体的な手続きもできた。

しかし、残念ながら、環境社会配慮ガイドラインが完全に施行されて以降、JBICは環境社会配慮ガイドラインの中身や異議申し立て手続の存在を影響住民にきちんと理解してもらおうとしていない。言うまでもなく、プロジェクトの悪影響を受ける途上国の人々は環境社会配慮ガイドラインの日本語版はもとより英語訳すら読めない人が多い。この政策や制度を必要とする途上国の人々がガイドラインと異議申し立ての手続を理解できなければ(若しくは存在さえ知らなければ)、この政策や制度は本来の役割を果たすことはできない。

メコン流域に住んでいる住民やNGOがJBIC環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て手続を理解できるように、そしてその中身が「わけのわからぬ文様」に見えないように、メコン・ウォッチはガイドラインと異議申し立て手続を簡単に説明するハンドブックを作成し、国際環境NGOのFoE Japanの協力を得て出版した(本誌「メコン・ライブラリー」を参照)。現地住民やNGOによる厳しいモニタリングがなければ、JBICは「いつでもどおりに」プロジェクトを実施し、環境社会面の被害は経済・外交面の「国益」を前に後回しにされるだろう。

メコン・ウォッチが作成したJBIC環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て手続に関するハンドブックはJBIC自体について説明している。メコン河流域国のNGOや住民から「日本」が関わっているプロジェクトに懸念があるという連絡が度々ある。しかし「日本」というのが、JBICなのか、国際協力機構(JICA)なのか、あるいは日本企業なのか分からない場合がある。JBICに関する情報をもっとしっかり伝えることで、現地住民が懸念を解消するためにJBICに連絡すればいいか、

JICAなど別の機関に懸念を伝えればいかがもっと簡単に判断できるようになるだろう。

このハンドブックの多くの紙面はJBICの融資プロセスの説明に割かれている。JBICの融資にあたっていくつかの段階があり、プロジェクトの準備から実施・モニタリングまで、自然・社会環境に影響を及ぼす様々な決定が行われる。各段階にどのような決定が行われ、その段階にどのような情報が公開されるのかなどがハンドブックには書いている。そこには各段階でJBICに対してどのように懸念を伝えればいかがも含まれている。

JBICが従わなければならない情報公開法はあるものの、被援助国に住む、日本語ができない人々にとって、この法律に則って情報を得ることは困難である。そこでハンドブックではJBICのみならず他の情報源を含めてどのようにして情報を手に入れることができるかを説明している。また、環境社会配慮ガイドラインが定めている情報開示の内容についても丁寧に解説した。更に、非自発的な住民移転や先住民族、あるいはコンサルテーション(協議)などについても説明をし、NGOと影響を受けた住民が環境社会配慮ガイドラインに基づいてどのような権利を主張できるかを分かるようにした。

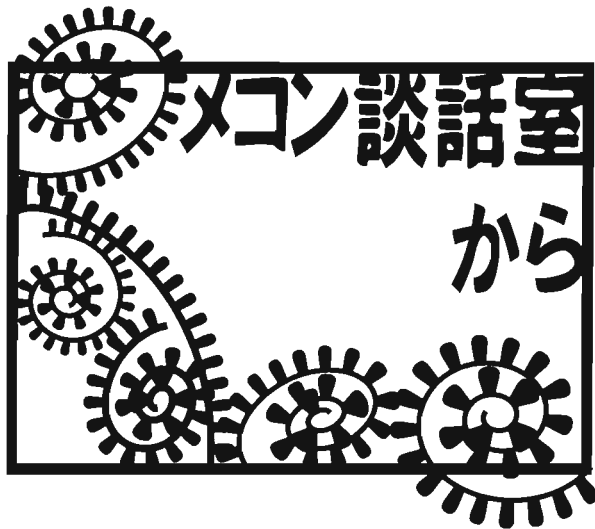
ハンドブックではJBICに対してどのように懸念を伝えられるかという点に触れた後、最後に異議申し立て手続について詳しく説明している。JBICの異議申し立て手続のプロセスは環境社会配慮ガイドラインほどではないが、かなり複雑である。今現在、この手続きを利用して異議を申し立てたNGO・影響住民はまだないので、この制度がどの程度効果的なものかは判断できない。従って、深刻な悪影響を受けた住民に対して、この異議申し立て手続の活用を勧めることは現段階では難しいが、少なくともこの制度の存在、長所や短所を説明し、影響を受けた住民にとってはこの制度を利用する意味があるかどうかを住民自ら判断できるようにすることは重要である。

現地のNGOや住民団体がJBICの環境社会配慮ガイドラインや異議申し立て制度の中身を理解して、自らの権利と生活を守って欲しいという思いで、メコンウォッチは市民向けハンドブックを英語で作成した。しかしこのままではJBICと同じ過ちを起しかねない。このハンドブックを被援助国の言語に翻訳する必要がある。タイでは東南アジア河川ネットワーク(SEARIN)

の協力を得て、タイ語版が最近完成した。また、中国語版やインドネシア語も近く完成する予定である。フィリピンとインドはハンドブックの英語版を役立てているようである。最近では中南米のエルサルバドルとコロンビアのNGOからの問い合わせもあった。

しかし、ハンドブックを各国語で完成しただけは十分とは言えない。JBICは環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て手続を日本語と英語でしか作成していないばかりか、被援助国の政府機関にしか説明していないのである。そこで、メコン・ウォッチだけでなくFoE Japanや『環境・持続社会』研究センター(JACSES)などの他のNGOも、JBICの融資したプロジェクトによる環境・社会被害を防ぐため、各国でこのハンドブックの活用を始めている。具体的には現地のNGOや影響住民に対してJBICの環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て手続を説明し、問題回避にうまく活用するためのワークショップの開催である。2004年12月にタイの『グリーンピース東南アジア』が、JBICが融資して問題になっているBLCP石炭火力発電所に反対する住民や活動家とワークショップを開催したため、その場でメコン・ウォッチのスタッフがJBICの環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て手続について説明した。その後、数人の住民がJBICバンコク事務所に行き、そこでガイドラインの条文も参照しながら火力発電所に対する懸念を説明した。ガイドラインと異議申し立て手続を問題回避や解決に使えるかどうかは、こうした一つ一つの活動に依るところが大きいだらう。

今後、JBICが環境社会配慮ガイドラインの適切な実施に関してもっと真剣に取り組むことを願っている。そのためには、援助を受ける政府機関ばかりを見るのではなく、影響を受ける住民や支援するNGOとしっかり向き合うことが必要である。環境社会配慮ガイドラインや異議申し立て手続を現地語にも訳さず、市民社会に説明する機会も設けないようでは心もとない。更に、こうした制度を杓子定規に考えないことも必要であろう。現地住民が異議申し立て手続に従っているかどうかと関係なく、JBICが関わっているプロジェクトに関する懸念を伝えてきた際に、JBICが環境社会配慮政策の精神を尊重し、問題の解決に向けて誠実に対応することが重要である。環境社会配慮ガイドラインと異議申し立て制度が、うわべだけの「化粧」ではなく、自然・社会環境面での被害を防ぐためのものとなることを切に願っている。



メコン・ウォッチでは2001年5月から、「メコン談話室」というミニセミナーを開催し、若手ゲストからの発題を元にメコン河流域の開発・環境についての学びの場を提供している。このコーナーでは、メコン談話室の記録の抜粋を掲載する。

第27回メコン談話室  
「流域国ゲスト特別講演」

## 国際河川のダム開発と中国の市民社会 ～瀾滄江(メコン河)と怒江(サルウィン川)～

日時：2004年10月4日

ユ・シャオガン (Green Watershed/  
お話し：干曉剛さん 雲南省参加型流域管理研究推進センター代表)

### <パート1> 雲南の水力発電開発について

雲南省は4300万人の人口、1000万人の貧困人口、1000万人の少数民族を抱え、省内には2003年に世界自然遺産に指定された3つの河川；瀾滄江(メコン河上流)、怒江(サルウィン川上流)、金沙江(揚子江上流)を含む600の河川が流れている。中国全体の潜在水力発電容量の24%が雲南省にあり、2010年までに水力発電能力を二倍にするという計画がこの地域の大開発に拍車をかけている。

パート1では、特に二つの点についてメッセージを伝えたい。まず一つは中国のエネルギー政策を中央政府の「開発の新しい科学的コンセプト(注1)」に照らして見直す必要があること、二つ目はエネルギー開発のガバナンスのプロセス改善についてだ。エネルギー開発のガバナンスのプロセスとは、ダム・プロジェクトがどのように承認されたか、意思決定プロセスの透明性はあったか、それとも政府や企業など一部の人々によって決定されたのか?という点だ。

雲南省での水力発電開発拡大の背景にはグローバリゼーション、技術革新、WTO加盟による中国の市場経済への転換など様々な要素がある。中でも民営化の問題が重要だ。これまで政府によって促進されてきた官と民のより緊密な連携は、先進工業国からの投資にとって好ましい環境を作り出してきた。その一方、多くの公的セクターが民営化されたため、公的/民間セ

クターの区別が曖昧で分かりづらくなった。もし公的機関ならより多くの住民参加が必要だが、民間ならば意思決定は企業に委ねられる。こうしたPPPつまりPublic Private Partnershipのもとに行われる水力発電開発では、ダムが公の利益なのか、民間企業の利益になるのかを知ることは難しい。中国政府は最初に国有の電力会社を強化し、その後、民営化を進めたい考えだ。しかし全く規制のない競争や国家による不確かな規制のもとでは、急速に多くの悪い開発が行われることが懸念される。われわれは中央政府に対して競争のためのルールを作るよう勧めている。会社が民営化されればダム開発にも外国からの投資資金が得やすくなる。しかし同時に、河川管理のための流域委員会が存在しない場合、企業は一切の許可や良いプロセスを経た政策決定といったものなしに、河川の開発が可能となる。政府は既に民間企業と協力関係にあることから、中国の市民社会はこうしたプロジェクトの監視役として、将来世代の公的利益を守るために非常に重要な役割を担っている。

重要なのは、われわれがどのようなタイプの開発を望むのか、という問いだ。GDP志向か?持続的なものなのか?開発目標はどのように達成されるべきか?コミュニティに根ざした方法か、独裁か?民営化か?ある程度、共有資産を残すべきか?より多くの市民

## 参考

## 瀾滄江、怒江、金沙江のダム開発状況

**瀾滄江:**8つのダム計画があり、うち漫湾(マンワン)ダムと大朝山(ダチャオシャン)ダムは完成、すでに操業中。小湾(シャオワン)ダムと景洪(ジンホン)ダムは建設中。開発の主役は華能(ホワン)電力会社。5年以内には8つすべてのダムが建設される見通し。糯扎渡(ヌオジャドゥ)ダムは約5500MWと上流で最大ダム。サイトへの道路建設や、工場など既に関連プロジェクトが始まっている。景洪ダムと糯扎渡ダムは共に来年、河川を堰き止める予定。

**怒江:**13の連続ダム計画がある。怒江(サルウィン川上流)は未だ本流ダムを持たず高い生態的な価値を有する。六庫(リウク)ダムは最初のダムと目されており、怒江開発の主役である華電(ホワディエン)電力会社は突破口としてこのダ

ムを建設したい意向。さらに下流のビルマとタイでは5つのダムが計画。中国ではメディアを巻き込んだ国民的論争になった。

**金沙江・揚子江:**金沙江(揚子江)上流は三峡ダムの上流に12のダム計画。うち8つは金沙江中流(7つは華能)、4つは金沙江下流。上虎跳峡(フテャオシャ)ダムは少数民族の居住区であったことから、これも中国国内の論争に。最初の金安橋(ジンアンテャオ)ダムは初の民間企業による大型ダムで2500MW(漫湾ダムの約2倍)、FSは国務院で未承認、さらに環境影響評価(EIA)も完成していないが早くも建設が開始された。下流の溪洛渡(シルオドゥ)ダムは更に巨大で1万2600MW、5万人が移転予定。向家(シャンジアバ)ダムは6000MW、10万人以上が移転予定である。

社会、ステークホルダー間の交渉、透明性が必要か？  
アカウンタビリティとは何か？

「開発の新しい科学的コンセプト」という新たな視点からは、開発は人間開発により重点を置くべきだと言える。そうすれば開発によって自然資源や生態系が破壊されることはないだろう(注2)

## &lt;パート2&gt;

## 怒江保護とGreen Watershedの活動

次にGreen Watershedが2003年から2004年にかけて、怒江保護のためにどのような活動してきたのか紹介する。2003年9月、突然13の怒江連続ダム計画が発表された。Green Watershedは翌月、怒江へ初の社会・生態影響調査を行った。この計画を知った時、私はこの問題に関わることを決めた。Green Watershedは持続可能な開発を目指しているのに、もし怒江がダムによって破壊されてしまったら、持続可能な開発などどうして可能だというのだろうか？。

われわれは計画を知ってから、片時も休むことなく活動を続けてきた。ダム計画に関する専門的な会議にオブザーバーとして参加、北京のワークショップでは他の環境NGOに怒江保護の支持を呼びかけた。また大学、NGO、政府関係者らが参加する怒江についての対

話フォーラムを立ち上げた。2003年11月末から12月にかけては、タイのチェンマイで「Rivers for Life Forum」に出席、国際的関心も集めた。国連開発計画とスウェーデン国際開発庁に招待され怒江開発について発表し、およそ60の国々から参加したNGOに嘆願書への署名を頼んだ。この嘆願書は、怒江ダムの暫定停止に役立った。中国に帰国してすぐCCTV(中国中央テレビ)と協力して「怒江の選択」という大きな番組を制作し、国民的関心を高め、怒江保護の必要性を訴えた。この番組は高い視聴率を誇っていた上、50分という十分な時間があつたため非常に詳細な紹介が出来た。

2004年初めには中国社会科学院と協力して水力発電開発の経済・社会・環境影響に関する会議を行った。会議後、私たちは要約を直接、温首相のオフィスに送った。幸運にも温首相は非常に好意的な反応をくれ、そ

注1: 中国政府により提唱された新語の訳。中国ではこの「開発の新しい科学的なコンセプト」が「持続可能な開発」を意味している。中国政府は新しい形の開発が科学に基づくことを重視している。

注2: 干氏とジョン・ドア氏の共同研究Dore, John & Yu Xiaogang "Yunnan Hydropower Expansion Update on China's energy industry reform & the Nu, Lancang & Jinsha hydropower dams" Working Paper, March 2004に基づく。以下のページからダウンロード可能。(www.sea-user.org)

の1か月後、彼は怒江開発についてより慎重で科学的な調査が必要だとの通達を出した。2月には雲南省政府と民主党などいくつかの政党の指導者に対して怒江ダムを建設する際の悪影響を予防する策について提案した。これも大きな影響力があり、メディアを通じてさらにわれわれの声が広められた。3月には写真展を開催して、怒江と人々の生活について紹介し、約1万人もの人々が訪れた。

5月にはダムと開発についての討論を開催した。ところが最初、怒江の人々はダムについて沈黙を保っていた。住民たちは分からなかったのだ。政府は、ダムこそ住民らが豊かになる唯一の方法だと話し、NGOは、それは違う、ダムは都市の人々と企業のために、あなた方のためにはならない、と言う。しかし怒江の人々はダム建設を経験したことがなく、知識も全くなかった。そこでより十分な情報を与えるため、Green Watershedは14名の怒江の住民を漫湾ダムと小湾ダムに連れて行った。そこで住民たちはダムがどのように現地の人々に影響を与えるかを知った。漫湾の人々はもはや土地を失ったため、生計のためゴミ収集に依存しなければならない状況にあった。ゴミ拾いから一日当たり1～3元(訳者注:おおよそ13円～40円)を得て、わずかばかりの米を買う。怒江の人々は2日間かけて漫湾の人々と話し合った。その後、住民らはいくつかの議論に自由に参加した。ダム建設による影響を見てショックを受け、昆明のワークショップでは、このようなプロセスによるダムは欲しくないと訴えた。6月にはさらに4日間のワークショップを開いてダムとは何か、中国の移転政策はどのようなものか、なぜ自然の川を保護すべきなのかについてトレーニングを行った。ワークショップ後、人々は村に戻り、自分たちでワークショップを開催した。影響を受けるコミュニティは自習グループを作り、8月には漫湾ダムについて自らワークショップを開催、移転政策や汚職、移転住民の生活について話し合った。また、政府に問題解決を求める書簡を提出した。

こうしたプロセスは、すべて警察のビデオ撮影によって監視、記録されていた。警察は省政府に対してGreen Watershedは人々がダムと政府に反対するよう扇動している、と報告した。しかしビデオ撮影が逆に幸いした。Green Watershedはワークショップに参加したが、人々を支配することはなかった。それどころか人々にむやみに政府に反対するのではなく、建設的

な提案をするべきだ、と語った。こうしたこと全てが録画されていたため、当局もわれわれがただ政府に反対しているだけとは言えなくなった。省政府はGreen Watershedが法に基づいて活動し、人々が法を学ぶ手伝いをしていることを知った。

「写真の声プロジェクト」では40個余りのカメラを使い、三江(瀾滄江、怒江、金沙江)沿いのコミュニティの人々を支援した。村人に写真の使い方を教え、どのように政策提言を行うのか教えた。8月には漫湾、小湾、大朝山ダムサイトで影響調査を行い、政府に報告を書いた。この調査では、地元の人々は竹を使って漫湾ダムの堆積物を測定した。漫湾ダムが建設された際、貯水湖の深さは約70メートル、平均的な深さは約30メートル、ダムの後ろでは90メートルだったのが、今ではダムの真ん中ではたったの2メートルしかない。もし小湾ダムがなければ、漫湾ダムは堆積物のために10年間で埋まってしまうだろう。

では、中国のNGOはどのように流域管理に参加すべきか?われわれは今では住民からの参加型環境保護のためのより良い、政治的・法的環境を持っている。環境影響評価法もあるし、十分に情報を与えられる権利、参加の権利、決定する権利、モニタリングと評価を行う権利も保障されている。政府も政策決定は透明性を持ち人々の利益を代表したものでなければならぬと認識している。NGOは研究を行い、政策提言を行うキャパシティを強化する必要がある。なかにはあまり研究を行うキャパシティがないNGOもあるが、そうしたグループは力を失っている。そのためGreen Watershedは研究、実践とアドボカシーという三つの活動内容を維持するべきだと考えている。また、現在ますます多くのNGOが流域と河川保護に関心を持ち、ネットワークを築いている。中国で指導的立場にあるNGOは、NGO活動により大きな活動空間を得るため、時には政治的境界を越えるリスクを取らなければならない。勿論、われわれは注意が必要だ。鄧小平は「足が石に触れるところを選んで川を渡れ」と言った。これは、わたしたちは挑戦して、挑戦から自分のポテンシャルを知ることが出来る、ということの意味する。NGOには更なるキャパシティビルディングとバランス感覚が必要だ。またNGOは、現地の人々とメディア、両者と連携をしなければならない。勿論、メディアは最終目的ではなく、それによって社会と政府に繋がるための道なのだ。

(構成:大澤香織)

# Mekong Library

<http://www.mekongwatch.org/resource/library/>  
メコン・ライブラリー

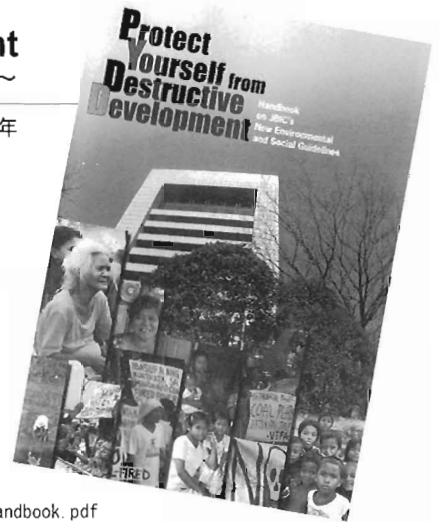
メコン・ウォッチは東京・上野の事務所内に、メコン川流域国の開発と環境についての文献を集めた小さな資料室「メコン・ライブラリー」を開設しています。どなたでも閲覧可能ですので、お気軽にご連絡下さい。今回は、メコン・ライブラリーの蔵書の中から本号で特集したODAのガイドラインに関する文献と、関連のウェブサイトを紹介しします。

## Protect Yourself from Destructive Development ～Handbook on JBIC's New Environmental and Social Guidelines～

福田健治、大橋環著、Mekong Watch、FoE Japan発行、2004年

国際協力銀行(JBIC)が融資するプロジェクトによって影響を受ける人々が、JBICの政策や制度を援助の被害から身を守るための手段にできるように、JBICの新しい環境社会配慮ガイドラインや異議申し立て制度について解説したガイドブック。JBICに関する基本的な情報や、JBICが従わなければならないルール、影響住民やNGOがプロジェクトについての情報を得たり、意見を伝えたりする際の具体的な手続きについて、分かりやすく解説している。

Web版  
<http://www.mekongwatch.org/resource/publication/jbichandbook.pdf>



## 途上国支援と環境ガイドライン

国際環境NGO FoE Japan編、2002年  
2,800円

途上国を支援する政府開発援助(ODA)などによる開発プロジェクトが、さまざまなかたちで深刻な環境問題、社会問題を、現地で引き起こしている。非政府組織(NGO)として、政府系金融機関の国際協力銀行(JBIC)が融資する開発プロジェクトが及ぼす環境・社会問題に取り組んできた若い研究者たちが、個別プロジェクトの調査、分析を踏まえ、こうした問題の再発防止と改善のための環境ガイドラインを提言した書。

問い合わせ: 国際環境NGO FoE Japan (<http://www.foejapan.org/>)

## WEBSITE

### <開発企業>

- 無償資金協力審査ガイドライン(暫定版)  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/guideline.html>
- 国際協力機構(JICA)環境社会配慮ガイドライン  
<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/>
- 環境社会配慮確認のための国際協力銀行(JBIC)ガイドライン  
<http://www.jbic.go.jp/japanese/environ/guide/kankyuu/index.php>

### <NGO>

- JBIC-Watch  
<http://www.jbic-watch.net/>  
JBICのプロジェクトのリストを英語に翻訳して掲載している日本のNGO4団体(FoE-Japan, JACSES, JANNI, メコン・ウォッチ)のウェブサイト。本来は、JBIC自身が、プロジェクトに関する重要な情報に影響度長がアクセスできるようにするべきであるが、その責任が果たされていないのが現状である。
- FoE-Japan: JBICガイドラインキャンペーン  
<http://www.foejapan.org/aid/jbic01/index.html>
- メコン・ウォッチ  
JBIC新環境ガイドラインについて  
<http://www.mekongwatch.org/policy/jbic/eg/index.html>  
JICA環境社会配慮ガイドラインについて  
<http://www.mekongwatch.org/policy/jica/eg/index.html>

## 購読者・会員・協力者大募集

本誌を発行しているメコン・ウォッチは、メコン河流域の自然と人々の生活のつながりを、調査研究や国際開発機関への政策提言によって支えていこうと、1993年に8つのNGOのネットワークとして誕生しました。現在、個人会員・賛助会員・本誌の年間購読者を募っております。また、本誌の編集や、翻訳などを手伝ってくれる方々も随時募集中です。

### 年会費

正会員	5000円	本誌、リソースセンター利用、総会での投票権など
学生会員	3000円	本誌、リソースセンター利用、総会での投票権など
賛助会員	5000円以上	総会での投票権がない以外は普通会員と同じ

### フォーラム Mekong 年間購読

購読料	3000円	本誌の購読（年4回）
-----	-------	------------

年会費・購読料の振込先

〈郵便振替 00190-6-418819 加入者名 メコン・ウォッチ〉

## 投稿・投書をお待ちしています

本誌はその名の通り「フォーラム」を目指しています。本誌の内容に対する読者の方々のご意見、あるいはメコン河流域国で活動や研究をされている方々からの調査報告や投稿、またこんなことを取材してはどうかという情報などを常時募集しています。原稿の場合はなるべく2000字以内にまとめてお送り下さい。掲載についてメコン・ウォッチで決めさせていただきます。



## フォーラム Mekong Vol.6 No.4 2004（季刊）

発行日	2004年12月28日
編集責任	松本悟、後藤歩
編集協力	伊藤陽子
表紙	赤阪むつみ
編集・発行	特定非営利活動法人 メコン・ウォッチ（Mekong Watch）

〒110-0015 東京都台東区東上野1-20-6 丸幸ビル2F

Tel: 03-3832-5034 Fax: 03-3832-5039

E-mail: [info@mekongwatch.org](mailto:info@mekongwatch.org)

Website: <http://www.mekongwatch.org>

定価 500円（送付手数料別）