

国際シンポジウム

市民社会が問う開発援助の責任
～ ODA への異議申し立て制度を考える ～

YMCA アジア青少年センター スペースY

2003年8月2日

メコン・ウォッチ
「環境・持続社会」研究センター (JACSES)
FoE Japan



JACSES



目次

プログラム	3
発表者・パネリスト	4
発表原稿	
世界銀行インスペクションパネルの10年 リチャード・E・ビッセル	6
NGOから見たインスペクション10年 ダイナ・クラーク	10
ADBのインスペクション政策と過去の申し立て 福田健治	14
サムットプラカン汚水処理プロジェクトへの ADBインスペクションからの教訓 ウィアート・ウィアートセマ	17
説明責任（アカウンタビリティ）の終焉 チャシュマ・プロジェクトに関するインスペクション提訴の経験からー ムシュタック・ガディ	26
インスペクション機能の見直し： 新しいADBアカウンタビリティメカニズムの設立 鈴木英輔	31
新アカウンタビリティ・メカニズムで残された課題とこれから 福田健治	38
開発援助における異議申し立て制度と公的機関のアカウンタビリティ 城山英明	40
NGOから見たJBICの異議申立制度 松本郁子	45
別紙資料2	異議申し立て制度ファクトシート
別紙資料3	世界銀行インスペクションパネル・アジア開発銀行インスペクション機能 への申し立て結果

このシンポジウムは、国際交流基金日米センター、環境事業団地球環境基金、C.S.Mott 財団、Rockefeller Brothers Fund より助成を受けています。

プログラム

10:00～ 第一部 世界銀行インスペクションパネルの10年

NGO から見たインスペクション 10年

ダイナ・クラーク（米国弁護士、国際アカウンタビリティプロジェクト）

インスペクション制度の実態と課題

リチャード・ピッセル（元インスペクションパネル委員長）

11:40～ 第二部 アジア開発銀行（ADB）インスペクション：過去の教訓と新制度

ADB のインスペクション政策と過去の申し立て

福田健治（メコン・ウォッチ）

タイの汚水処理事業への申し立て調査

ウィアート・ウィアートセマ（元インスペクション調査専門家）

影響住民にとってのインスペクション制度

ムシュタック・ガディ（異議申し立て者・パキスタン）

インスペクション制度から新アカウンタビリティ・メカニズムへ

鈴木英輔（ADB 業務評価局長・総裁付審議役）

14:00～ 第三部 国際協力銀行（JBIC）の異議申し立て制度

NGO から見た JBIC の新制度

松本郁子（FoE Japan）

異議申し立て制度と公的機関のアカウンタビリティ

城山英明（東京大学法学部助教授）

15:20～ 第四部 パネル・ディスカッション

パネル・ディスカッション「インスペクション／異議申し立て制度は援助被害の解決と援助機関の改革につながるのか」

司会： 松本悟（メコン・ウォッチ）

発表者・パネリスト

(発表順・敬称略)

ダイナ・クラーク (Dana Clark)

弁護士。国際人権法・環境を専門。NGO「国際アカウンタビリティプロジェクト」代表。ワシントンDCのNGOである国際環境法センターの弁護士として、世界銀行インスペクションパネルの提訴者への支援活動に取り組んできた。主な著書・論文に、The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability (Harvard Human Rights Journal, Spring 2002 所収)、A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel (国際環境法センター、1999年)。

リチャード・ビッセル (Richard E. Bissell)

アメリカ科学アカデミー政策局長。アメリカ開発援助庁などを経て1994年から96年までインスペクションパネル創設時の委員。その間委員長も務め、アルン水力発電プロジェクトなど延べ10件の申し立ての調査に関わった。その後、世界ダム委員会の暫定事務局代表を経て現職。

福田健治

環境NGOメコン・ウォッチのアドボカシー・コーディネーター。メコン河流域国で環境や生活を脅かす日本の援助・投資によるプロジェクトのモニタリング・政策提言活動に関わる。特に、アジア開発銀行融資によるサムットプラカン汚水処理プロジェクトの住民によるインスペクション申し立てを支援し、その後ADBインスペクション政策改定に力を注いできた。主な共著書に『被害住民が問う開発援助の責任』(築地書館、2003年)、『途上国支援と環境ガイドライン』(緑風出版、2002年)。

ウィアート・ウィアートセマ (Wiert Wiertsema)

オランダの環境NGOであるBoth ENDSの共同創設者であり、現在シニア・ポリシー・アドバイザーとして資金移動問題を担当。社会人類学者として、特にアジアのNGOと共同で持続可能な開発のための能力開発、情報交換、ネットワーキングなどに取り組んできた。ADBインスペクションファンクションの専門家リストのメンバーであり、サムットプラカン汚水処理プロジェクトのインスペクションにおいてはインスペクションパネルのメンバーとして調査に携わった。

ムシュタック・ガディ (Mushtaq Gadi)

パキスタンのNGOであるMAUJ(土地・森林・水プログラム)のプログラム・コーディネーター。現在進行中である、「第三期チャシュマ右岸灌漑プロジェクト」に関するアジア開発銀行へのインスペクションの提訴者の一人であり、土地と水問題に関する市民運動に従事している。社会人類学において修士課程を修了。主な研究論文/著書に、「Policy Linkages of Food Insecurity in Pakistan」(1998年)、「Legitimacy and Accountability of NGOs in Pakistan」(1999年)、「Colonization of Irrigation Resources in the Indus Basin」(2000年)がある。

鈴木英輔

アジア開発銀行（ADB）業務評価局長兼総裁付審議役。法学博士（国際法）。イェール大学ロースクールを卒業後、ヒューストン大学法学部助教授を経てADBに入行。以後ADB法務局で法律業務に携わり、2003年から現職。2001年から始まったインスペクション政策見直しでは法務局次長として陣頭指揮を取ってきた。

城山英明

東京大学大学院法学政治学研究科助教授。専攻は行政学で、政策形成過程のマネジメント、国際行政、科学技術と公共政策の交錯領域に属する環境・安全政策等について研究する。主たる主要著書に、『中央省庁の政策形成過程』（共編著、中央大学出版部、1999年）、『（続）中央省庁の政策形成過程』（共編著、中央大学出版部、2002年）、『国際行政の構造』（東京大学出版会、1997年）がある。また、総務省政策評価会委員、財務省環境社会配慮研究会委員も務める。

松本郁子

国際環境 NGO FoE Japan の開発金融と環境プログラムディレクター。日本政府や企業が関わる途上国での開発事業のモニタリングや政策提言などを通じて、開発に伴う社会環境問題の解決に向けて取り組んでいる。「国際協力銀行環境ガイドライン統合に係る研究会」メンバー、財務省環境社会配慮研究会委員、JICA 環境社会配慮ガイドライン改定委員などを務める。共著に「途上国支援と環境ガイドライン」（緑風出版、2002年）、「地球を破壊する補助金競争 -海外投資とECA」（地球の友ジャパン、2000年）、「アジア開発銀行は援助機関なんですか？」（有限会社 MIT、1997年）がある。

松本悟

環境 NGO メコン・ウォッチ事務局長。一橋大学社会学研究科非常勤講師。NHK 報道記者、日本国際ボランティアセンター（JVC）ラオス事務所代表、シドニー大学オーストラリアメコンリソースセンター研究員を経て現職。著書に、『被害住民が問う開発援助の責任』（築地書館、2003年）、『メコン河開発』（築地書館、1997年）、『環境問題資料集成』（共著、旬報社、2002年）、『環境革命の時代』（共著、東京書籍、2002年）など。

世界銀行インスペクションパネルの10年

リチャード・E・ビッセル

世界銀行インスペクションパネル前委員長

今から約10年前の1993年9月、世界銀行の理事会は独立したインスペクションパネルを創設することを決めた。インスペクションパネルのメンバー及び市民社会は、これまでの27の正式の申し立てを通して得られた、パネルの多くの業績に満足することができるかもしれない。

しかし、パネルがもたらした影響を疑い、さらにその効果を増すための条件の改善を求める余地はまだ残っている、と言えるだけの理由がある。

今日はこういったこれまでの成果、現在インスペクションパネルが取っているアプローチ、また次の10年を迎えてパネルが現在抱えている優先的課題に関して、私の意見を述べられることを嬉しく思っている。おそらく、世界銀行のインスペクションパネルから得られた教訓は、他の公的金融機関のインスペクションメカニズムについて考慮する際にも役立つことだろう。

我々は、1993年にインスペクションパネルが創設された理由を思い出さねばならない。10年前、国際社会では「公的国際金融機関は民主的な側面（情報の透明性、意思決定プロセスへの市民参加、苦情処理、事務局や職員による政策の遵守、より高い質の制度やプロジェクト、受益者への更なる利益還元）を持つべきだ」という統一見解が生まれつつある。

これらの多国間開発銀行は明らかに「銀行」以上の存在であった。政府が株主であるとともに、これら「銀行」の決定は大きな政治的・社会的効果をもたらすため、純粋な銀行の基準では管理できないものであった。

確かに損益は重要な問題だったが、世界銀行と各地域におけるそのカウンターパートの最大の存在理由は、経済・社会開発を促進することにあった。しかし、世界銀行が融資を行ったいくつかのプロジェクトから被害が出ていることが明らかになった時、特に社会的弱者にそのしわ寄せが大きかった際、世界銀行を監視して来た人々は世界銀行の全体的な業績を改善するための新しい制度的仕組みが必要であると結論づけた。その改革の一部として、世界銀行が株主に対してのみならず、影響を受ける人々に対してもアカウンタビリティを持つために、インスペクションパネルが創設された。

ここで、2003年へと時間を進めて何が得られたかについて考えてみたい。現在は多国間開発銀行にとっては異なる世界になっている。世界銀行は「50年でもうたくさん」（“fifty years is enough”）キャンペーンを乗り切った。また独立した評価結果が、受益者となるべき人々に悪影響を与えることを明らかにした結果、巨大プロジェクトから手を引いた。

この時、3つの事例が思い出される。インドのサルダル・サロバル・プロジェクト、ネパールのアルン水力発電プロジェクト、そして中国西部再開発プロジェクトである。世界銀行は自らの政策、特に社会・環境上のセーフガード政策に合うように、そのアプローチを大きく変えた。

具体的に言うならば、世界銀行への申し立てを通して浮上した疑問は、「非自発的移住」や「森林」などの政策の中身と方向性に関して長期にわ

たる再評価をもたらすことになった。

世界銀行のインスペクションパネルによって保障される数々の政策をもとにしたプロジェクトには、以前に比べて質の向上をみることができると言えると思う。ただこれには、「より多くの資金がプロジェクトベースで使われずに構造調整融資に転用されることとなり、その結果他の被害を生むことになる」という意見もある。しかし世界銀行の事務局と職員は、プロジェクトから影響を受ける可能性のある人々への配慮をこれまで以上に行い、設計基準を合わせた。

インスペクションパネルは、世界銀行の外ではまた別の影響を与えた。同様の仕組みを地域開発銀行やいくつかの輸出信用機関が取り入れた。10年前には、主な国際金融機関のほとんど全てが公布された政策に基づいた、公的なアカウントビリティのための仕組みを作ろうなどとは考えることもできなかった。

そのうちのいくつかはまだ移行期で効果を出すには十分ではないが、このアプローチが一般的に受け入れられているという事実は、「国際金融機関がインスペクションメカニズムのようなものを持つことを世界規模で保証する」という、過去2年間のG7財務大臣会合の決議に表れている。最近の欧州復興開発銀行による設置は、同メカニズムが世界中で取られるようになる、最終的な動きのうちのひとつと言える。

しかしこれで終わったわけではない。市民社会はこれまで、次から次へと一機関毎に変化を促してきた。しかし今日、世界銀行を含む全てのインスペクションメカニズムからの教訓をまとめ、今後へのより確実な方法を見極めていく必要がある。

我々は、ひとつの機関が他の機関から教訓を得る能力に限界があることを知った。インスペクシ

ョンを実施するにあたり、それぞれが独自の限界を主張している。いくつかの事例では、文化の違いを挙げている。また他ではインスペクションメカニズムに係る費用の制限の必要性を挙げている。

しかしいずれもみな、不十分なアプローチを取る理由を検証してみると、嘘の言い訳をしている。いかなる新しいインスペクションの仕組みにおいても、透明性やアカウントビリティなどの側面が現在の仕組みと比べて劣ったものになることを受け入れてはならない。世界銀行のインスペクションパネルは他の銀行から教訓を得るとともに、自らが得た教訓を積極的に提供する必要がある。

我々は更に世界銀行の経験から、コンサルタントなど見せかけではない真の「審査官」が必要であるということ学んだ。独立した個人の指名及び政策の審査が、インスペクションパネルの信用を確立する上で重要であった。

私はこのアプローチを、他機関で使用されている概念、つまり登録されている人々の多くは多国間開発銀行においてコンサルタントとして経験があるという「ロスター（登録簿）」という概念と比較してみようと思う。彼らは多くの場合非常に優れた技術の専門家ではあるが、それは信頼できる調査を遂行できるという必須の条件ではない。インスペクションは、機関の記録としてデータが存在しない場合にコンサルタントを利用することはできる。

また、世界銀行のインスペクションパネルの経験の再検討の結果は、各インスペクション政策が整合性を持つ必要があることを示している。ほとんどの機関の理事会が、同じ出資国政府、さらには言えば同じ政府機関の見解を反映していることを考えれば、各機関が異なるインスペクション政

策を有することは不合理であると言える。

しかし、各機関が共通のインスペクション政策を持っているわけではなく、世界銀行はセーフガード政策の適応及びインスペクションの可能性を前にすると、逃げ出してしまう借り手がいることを知った。特に二国間信用メカニズムに逃げ出すことがしばしばある。また増え続ける協調融資は、政策やインスペクションメカニズムにおける整合性を要求している。我々は既に地域開発銀行との協調融資によるプロジェクトのいくつかで、インスペクションパネルへの申し立てがなされた例を見てきた。これらのプロジェクトは、それぞれの銀行から異なった扱いを受ける可能性があった。これらのインスペクションの経験を調整してひとつにするならば、規模の経済を達成することができるだろう。そうすれば、IFAD や各国の輸出信用機関などの小規模な融資機関は、自らのインスペクション制度を持たずとも済むことになる。

その際、権限の問題は重要である。世界銀行では理事会と事務局がインスペクションパネルの役割を大幅に縮小したが、それは逆に拡大する必要がある。我々はインスペクションへの申し立てに対して「窓を再び開ける」必要がある。世界銀行が初めてインスペクションに関わり始めた頃、世界銀行の法務局長は「政策はローンの返済終了まで遵守されることが求められている」と認めている（IDA の融資に関しては 40 年まで）。

法務局長はそして、資金が支払われた後に強制するメカニズムがなかったこと、それが限界として受け入れられていたことを述べた。その後世界銀行は自らの政策を変更し、政策文書のもつ強制力を弱めようとした。例えば、プロジェクトの実施に関する責任は全て借り手にあり、プロジェクトが開始されれば遵守を強制することは困難である、などである。

これは、市民社会としては支持できない。影響を

受ける人々はプロジェクトが実施されるまでその被害を認識することはまれであり、設計の段階ではわずかな苦情しか出てこない。

最後にインスペクションパネルは、プロジェクトの調査結果のモニタリングが欠かせないことを示した。事務局は元の調査の対象者であるにもかかわらず、パネルを創設した際の理事会の決議は、理事会による決定のモニタリングを事務局に任せた。しかし、インスペクションパネルに提出された余りに多くの事例から、我々はモニタリング及びフォローアップが不十分であることを知ることになった。

いくつかの例では、不十分なフォローアップの結果、二度目のインスペクションへの申し立てまたは考慮が行われるに至った。不十分なフォローアップ体制の理由の一つは、「パネルが問題解決に際して大きな役割を持つべきではない」という一部の人の見解である。もしもこの見方が重視されれば、影響住民は、苦情に対する救済を受けるための困難なプロセスを始めても個人的に得るものは何もないと判断するため、インスペクションへの申し立てはなくなってしまうことになる。

私は、世界銀行の職員によるフォローアップを監督するための大規模な官僚制度を提案しているわけではなく、必要に応じて、条件付きの再インスペクションという方法で、職員による政策遵守を調査する権限をパネルに与えることを提案しているのである。

世界銀行のインスペクションパネルの持つ多数の経験は、国際・二国間金融機関のアカウントビリティを改善する際の、市民社会の役割に興味のある全ての人にとっての関心事項である。現在のパネルの機能のいくつかは、利害関係者それぞれに別のかたちで有用であったことは明らかだ。

しかしこの十年の経験を終えてまだまだ改善する点
は残っており、成功に甘んずるには時期尚早
といえるのではないだろうか。

(訳：東智美)

NGO から見たインスペクション10年

ダイナ・クラーク

米国弁護士、国際アカウンタビリティプロジェクト

過去50年にわたり、国際金融機関の融資によって何百万もの人々が家から追いやられ、また、環境破壊が引き起こされてきた。1980年、90年代に、そのようなプロジェクトへの草の根の抗議運動と、援助国を拠点とした国際NGOの力とが見事に結集した。こうした反対運動は、世界銀行が一つのまとまった社会環境政策を初めて取り入れ、また、1993年には、それらの政策遵守をモニタリングし、アカウンタビリティを確保するための仕組みを導入する圧力となった。

世界銀行の政策の仕組みはひとつのモデルを提供し、アジア開発銀行（ADB）やその他の地域開発金融機関は、さまざまな形でその動きに追随した。机上では、それらの政策は、現地の生活に被害を及ぼす決定について地元の住民と協議を持つこと、プロジェクトに関連した（経済面、社会面、環境面での）リスクを慎重に評価すること、住民移転を回避し最小限に抑えること、先住民族の権利や文化的資産を尊重することを世界銀行に要求している。しかし、これらの政策はしばしば遵守されていない。強制的に立ち退かされた人々の生活は再建されていない。環境へのリスクは再三再四にわたり過小評価され、その代償として地元や地球規模での環境問題が起こっている。とはいえ、これらの政策はプロジェクトの実施状況を評価できる少なくとも一つの基準を提供した。そして、政策の不遵守という結果を説明するにあたり、再度重要な役割を担ったのは草の根レベルの活動家たちだった。

サルダール・サロバル・ダムプロジェクト（後段で詳細に記述）に対する歴史的な闘いの結果の一

つは、世界銀行のインスペクションパネルとして知られる新しいアカウンタビリティの仕組みの設立だった。それは地元住民が苦情を申し立て、世界銀行の政策や手続きの不遵守について独立調査するよう要請できる公開の場を提供するものだ。世界銀行の動きにならい、（世界銀行の制度より明らかに弱体で独立性も低かったが）ADB および米州開発銀行（IDB）も同様のインスペクション政策を打ち立てた。（世界銀行の制度より明らかに弱体で独立性も低かったが。）

これらの政策とアカウンタビリティの仕組みが運用され、市民社会がその遵守を期待し要求し始めるにしたがい、内部の官僚的な抵抗も強まっている。国際金融機関はアカウンタビリティの仕組みを検証する時期に来ている。

ナルマダ・プロジェクト

1990年代前半、サルダール・サロバル・ダムとそれに付随する灌漑プロジェクトに抗議する草の根運動の拡大が世界の注目を集めた。サルダール・サロバル・ダムはナルマダ川に計画された30のダム建設計画の一つで、およそ32万人の人びとを強制的に立ち退かせることになる。さらに数十万人の人々が水路網によって立ち退かされる。このダムに対する草の根と国際レベルの反対キャンペーンが不断に展開されたため、世界銀行は初めて個別のプロジェクトに関する独立調査を実施することに合意した。

1992年、徹底的な調査の後、独立調査チームは報告書を公表した。その報告書は、プロジェクトを批判した人びとの懸念の多くを肯定し、世界

銀行が非自発的移住、それに環境アセスメントに関する政策を遵守できていないことを包括的に書いていた。報告書は、借り入れ国政府が融資のさいの誓約を破っているにもかかわらず、世界銀行がわざと知らぬふりをして受け入れていたことに言及した。さらに報告書は、そうした世界銀行の政策の不遵守が人びとや環境に対する影響の責任を共有していると明確に述べた。1993年、インド政府は、世界銀行のプロジェクト中止の動きに先手を打つ形で、世界銀行にプロジェクトから撤退するよう求めた。

中国 :チベットの事例

より最近では、チベットへ中国人を入植させるプロジェクトに対し世界銀行の支援を中止させるために、NGOの力が見事に結集された事例がある。中国西部地域貧困削減プロジェクトは、伝統的にチベットの一部とみなされている地域へ中国の農民およそ5万8000人を移転させる中国のプログラムで、それに世界銀行が組織的かつ資金的支援を行うものだった。世界銀行は中国人農民5万8000人のための「貧困削減」プロジェクトであると正当化したが、チベット人やモンゴル人の遊牧民を含む1万人の立ち退きを迫られる入植地の人びとに対しては、非自発的移住計画や先住民族のための開発計画は用意されていなかった。入植地に住む現地のチベット人たちは、プロジェクトに挑戦するために国際的な支援を請う手紙を書き、「このプロジェクトはここに住む私たちにとって死の宣告だ。」と訴えた。

世界銀行がこのプロジェクトへの支援を予定しているという一報が流れたとき、プロジェクトはすでに世界銀行の融資承認を待つだけの段階まで来ていた。しかし、世界銀行はプロジェクトに関する文書を公開しておらず、情報公開の政策に違反していた。チベット人を支援する組織は、世界銀行を監視する団体、環境団体、それに人権

団体の力を結集し、プロジェクトに立ち向かうために国際的なキャンペーンをすばやく立ち上げた。最終的に公開された数少ない文書の分析によって、プロジェクトは先住民族、非自発的移住、環境アセスメント、情報公開、またその他の世界銀行の政策に違反していることが明らかになった。

これらの分析、中国人入植プログラムに伴う人権についての避けられない議論、そして世界銀行の社会影響分析へ地元住民が十分に参加していないことから、国際的な連携グループは、プロジェクト担当職員、渉外スタッフ、幹部職員、ウォルフェンソン総裁、世界銀行理事会メンバー、インスペクションパネルのメンバーといった世界銀行のあらゆるレベルの人びとに働きかけ、プロジェクトが世界銀行の定めた基準に達していないため、世界銀行は融資を承認するべきではないと主張した。

同時期に、中国政府はプロジェクトを支援するよう世界銀行に対して強い圧力をかけた。そして、世界銀行事務局は承認を求めため理事会にプロジェクトを提出すると主張して譲らなかった。理事会がプロジェクトを承認することになっていた1週間前、国際チベットキャンペーン(ICT)は影響を受ける現地のチベット人たちの代表として、インスペクションパネルに申し立てを行った。1999年6月、理事会はプロジェクトを暫定的に承認することを決定した。その一方、パネルの調査結果を再検討する機会を理事会がもつまでは、プロジェクトへの融資拠出を控え、プロジェクトを一切進めないという条件を付けた。

プロジェクトの調査後、インスペクションパネルは報告書を出した。その報告書では、苦情の申し立ての内容が立証され、世界銀行の政策不遵守という深刻な問題が記されるとともに、世界銀行の政策的な枠組みが組織内で広範にわたり軽視されている事実を明らかにした。世界銀行事務局

はパネルの報告に対する返答のため、中国政府と入念に交渉を行った。そして、パネルの調査結果の多くを認めたが、それにもかかわらず、世界銀行は追加的な環境・社会調査を実施しながらプロジェクトを進めるという結論に達した。2000年7月、パネルの報告書とそれに対する世界銀行事務局の返答について議論する理事会が招集され、理事会メンバーの過半数はプロジェクトを進める事務局の提案を却下した。そして、中国はプロジェクトへの融資申請を取り下げた。これは多くの意味で非常に重要な決定だった。理事会が世界銀行事務局によって推進されるプロジェクトを退けたのはこれが初めてのことであった。また、中国がチベットに関連した問題で後退させられたのも初めてのことであった。

この中国・チベットの事例の結果は、アカウントビリティに勝利がもたらされた、すなわち政策の枠組みが維持され、インスペクションパネルのプロセスが機能して理事会に尊重され、意思決定のあらゆるレベルで市民社会の声に耳が傾けられ、その結果として悪いプロジェクトが中止されたという点で、勇気付けられるものである。しかしながら、これは同時に、世界銀行内部にアカウントビリティの制度に対する反発を生み出した。世界銀行事務局は非難的的とされ、強く推進しようとしていたプロジェクトが世界銀行自らの政策的な枠組みの下で阻止された事実によって、頭を悩まされていた。

反発 政策の弱体化

そうした反発は政策の枠組み自体、そして、政策の遵守に伴う「高いコスト」に集中している。中国・チベットのプロジェクトは、組織的な制約（と外部からの監視）を最小化しようとしたり、世界銀行職員はより「柔軟に」業務を行う必要があり、政策をいつ適用するのかを決定する「自由裁量」を持つと主張する世界銀行内部の動きを強

める結果となった。借り入れ国は世界銀行の貸付には付帯条件が多過ぎるとの苦情を訴えたので、世界銀行は顧客を失うことを懸念した。持続可能な発展を進める仕組みや貧困削減のためのセーフガードというよりむしろ、政策は融資決定の障害として捉えられているのだ。これらのメッセージは世界銀行が内包しているインセンティブの構造問題を大きくしている。つまり、その構造のなかでは、世界銀行職員の報酬は政策遵守に基づいてではなく、プロジェクトをいかに早く進めるかに左右されているのだ。

（チベットの申し立てより以前から）内部の改革プロセスを通じて政策を弱体化させようとする強い圧力はあった。そのなかで、世界銀行はプロジェクトの被害を受ける人びとの持つ手続き上認められた権利をないがしろにし、確実に適切な運用を行うという世界銀行の責任を軽視し、付加的な責任を借り入れ国政府へ転嫁しようとしている。これは理解の難しいプロセスだが、外部の専門家たちはそれを世界銀行が地元住民に対するアカウントビリティから逃れ、インスペクションパネルの権限を制限しようとする試みと見なしている。そして、その圧力のなかで、チベットの申し立てのさいに重要な役割を担った二つの政策、すなわち非自発的移住と先住民族に関する政策が改訂された。

非自発的移住

世界銀行の非自発的移住に関する政策遵守の記述は失敗として多く残されている。その政策不遵守のコストは「開発」の名の下に家や生活の糧を失ったにもかかわらず、適切な補償や生活再建をまったく受けていない何千万人もの人びとが負担してきた。世界銀行はこの運用の失敗、貧困化、環境破壊、そして社会的紛争の増加という結果に対し見て見ぬふりをしている。

貧困層や周辺に追いやられ軽視されてきた

人々が非自発的貧困化という結果に陥っていることは、貧困削減という義務を負っていると主張する開発機関に対し、明白な矛盾を提示している。政策の不遵守を示す証拠が増えてくるなかで、世界銀行が責任を持って取るべき行動は、非自発的移住を伴う新しいプロジェクトを一切延期し、失敗の原因と過去の被害を回復する手段を諮問することだろう。

しかし、世界銀行事務局はそうした行動をとることはなく、既存の非自発的移住に関する政策をかなり弱体化させ、それによって、世界銀行の融資するプロジェクトが原因で強制的に移住させられる人びとの権利が弱められることになるような政策の改訂を承認するよう理事会に圧力をかけた。世界銀行はまるでトラック競技の大会で、ハードルをスムーズに飛び越えることができずにぶつかってしまい、悪い成績を残してしまったと当惑している陸上競技の選手のような対応をしている。熱心にトレーニングに専念して成績を上げるよりも、真夜中に戻ってきて（見えないところで）ハードルの脚を数インチ切り取るようにしているようなものだ。

たとえば、非自発的移住に関する政策に関連して提案された改訂の一つは、土地の損失に対する補償を土地の所有権を請求することが国の土地法で認められている人々に限ることだ。この改訂によって、伝統的に居住してきた土地の所有権を保証されていない何百万人もの先住民族、高地や森林地帯に暮らす人びとは区別して対応されることになる。さらに、世界銀行は立ち退きの「間接的な」損害に対する補償の支払いを認めていない。これらの改訂は、世界ダム委員会が展開している基準を含む、既存の国際的な人権や持続可能

な発展に関する基準に矛盾するものだった。

平坦ではないアカウンタビリティへの道

1994年に設置されて以来、世界銀行のインスペクションパネルは世界銀行の「持続可能な開発」という美しい文言と世界銀行自身の全体的な政策軽視という現実との間に見られる絶え間ないギャップの歴史を記してきた。パネルのプロセスはまた、プロジェクトの被害を受ける人びとの声と懸念が世界銀行の最高意思決定者レベルの注意を引いてきた点で重要だった。これは、過去に行なわれてきた政策遵守に対して大目に見ようとする世界銀行内部の動きを除外し、現状をゆるがす原因ともなっている。上述したように、この動きに対する組織内部の反発の一つは環境・社会政策を弱めることによって、パネルの権限と地元住民の申し立ての根拠を制限しようとするものだ。

アカウンタビリティに対する取り組みを続けていくにあたり、上述した改革のどれもが長年にわたる市民社会グループの献身的な努力なしでは起こらなかったものばかりであることを心に留めておくことは重要だ。そうした努力の局面毎に、次の段階へ向けた方向性が示されてきた。まず政策、それからインスペクションパネル、そして理事会が欠陥プロジェクトの推進を止めるために実際にそうした政策を適用したという先例を勝ち取ったこと。中国・チベットの事例における勝利は、ナルマダ渓谷や数知れない他の場所で自分たちの権利、生活の糧、そして自然資源を守るために長年闘ってきた人びとの努力の上に築かれたものなのだ。

(訳：波多江秀枝)

ADB のインスペクション政策と過去の申し立て

福田健治

メコン・ウォッチ

はじめに

アジア開発銀行（ADB）も、世界銀行に続いて1995年に「インスペクション機能」を設置した。しかしこの制度は世界銀行のインスペクションパネルと比較して独立性が低く、また途上国の住民にとって利用することが困難だったため、あまり利用されてこなかった。また唯一インスペクション機能に基づくインスペクションが行われたタイの汚水処理プロジェクトの調査でも、制度そのものの多くの問題点が明らかになった。この結果2001年末から制度見直しが行われ、2003年5月に新制度がアカウンタビリティメカニズムと名前を変えて導入された。

このセッションでは、最初に私がADBの旧インスペクション機能の概要とこれまでの申し立てを概観する。次に唯一の調査例であるサムットプラカン汚水処理プロジェクトに専門家パネルとして調査に関わったウィアート・ウィアートセマ氏に、パネルから見た問題点を指摘してもらおう。現在インスペクションへの申し立てが行われ、調査開始を待っているチャシュマ右岸灌漑プロジェクトのインスペクション申し立て者であるムシュタック・ガディ氏からは、現地NGOの視点から見たインスペクション制度のあり方について提起してもらおう。またADBの新アカウンタビリティ・メカニズムについて、制度改定に取り組んできたADBの鈴木英輔氏に説明してもらったあと、議論に入りたい。

アジア開発銀行とは

アジア開発銀行（ADB）は、アジア・太平洋

地域の途上国に対して融資を行う国際金融機関だ。1966年に設立され、本部はマニラにある。世界銀行の弟分とも言え、毎年6000億円以上の資金をアジア太平洋の各国に貸し付けている。二カ国間援助では支援の対象とならない大規模なインフラストラクチャー建設への融資や、途上国の経済社会改革を含む条件を付して貸し付けを行うセクターローンなどは、途上国の人々の生活に大きな影響を及ぼしてきた。これに対応するように、1980年代後半から、アジア諸国のNGOを中心に、ADBによる環境破壊を批判し、ADBのアカウンタビリティを求めるキャンペーンが行われてきた。

ADBのプロジェクトや政策に関する意思決定は、61カ国の加盟国の代表者である理事からなる理事会で行われる。世界銀行同様、各国の投票権は出資額に応じて決められる。理事は12人しかおらず、日本・米国・中国以外の国は複数の国がグループを作って理事を送っている。理事会にプロジェクトや政策を提案し、承認されたプロジェクトや政策を実施するのが事務局だ。事務局のトップは総裁であり、総裁は理事会の議長も務めている。

ADBは日本が極めて大きな影響力を持っている国際機関だ。日本はアメリカと並んでADBへの最大の出資国であり、理事会では13%の投票権を有する。7人の歴代総裁は全て日本人であり、1名を除いて旧大蔵省の高官である。ADBの専門職員の約12%が日本人であり、財務省からの出向者が総裁特別補佐官・予算人事管理局长等の要職を占めている。

ADB のインスペクション政策制定

ADB もまた、各地の環境や人々の生活を破壊してきたとして批判されてきた。外部からの圧力に押されるように、世界銀行に遅れること2年、ADB 理事会はインスペクション政策を採用し、これに基づき 1996 年に制度の運用が始まった。世界銀行のインスペクションパネル同様、プロジェクトの影響を受ける人々からの申し立てをもとに、ADB の政策不遵守について第三者が調査を行うメカニズムである。

ADB インスペクション機能は、世界銀行のインスペクションパネルと比較して独立性が低く、アクセスしにくい制度である。インスペクションパネルとの相違は以下のように要約できる。

- ・ 常設のパネルがない...調査にあたるパネルは理事会が調査を承認した後に、専門家リストの中から選定され設置される。常設のパネルがないため、パネルが経験を積み重ねることができず、申し立て者への支援も行われにくい。
- ・ 理事会インスペクション委員会 (BIC) の存在...ADB インスペクション機能では、BIC が大きな役割を有する。パネルに代わって、申し立てを受け付け、調査の可否を理事会に勧告し、またパネルの報告書に基づき改善策を理事会に勧告する。BIC はパネルの独立性を損ない、また BIC メンバーの膨大な作業量や利害関係の衝突が問題となっている。
- ・ 長いプロセス...インスペクション機能では申し立て前に総裁への苦情申し立てを行うよう要求されている。またパネルと BIC という二重構造のため、インスペクションパネルよりも長く複雑なプロセスとなっている。
- ・ 言語...申し立ては英語で行われなければならない。一方、インスペクションパネルは英語以外での申し立ても認めている。

これまでの申し立て

インスペクション機能への申し立ては 8 件、4 プロジェクトについて行われた。そのうち理事会が調査を承認したのは 2 件のみであり、調査が実際に行われたのは先述のタイの汚水プロジェクトだけである。

コランギ汚水処理プロジェクト (パキスタン)

最初の 2 件はパキスタンの汚水処理プロジェクトに関するものである。申し立てへの十分な支援を受けることができなかったため、申し立て団体であるパキスタンの NGO・CREED (効率的かつ公平な開発への改革のための市民同盟) は申し立て者として不適格とされ、申し立ては承認されなかった。

サムットプラカン汚水処理プロジェクト (タイ)

サムットプラカン汚水処理プロジェクトは、これまでで唯一インスペクションの全プロセスを終了している。2001 年 7 月 10 日、ADB 理事会は全会一致でインスペクション実施を承認した。

調査は様々な困難にぶつかった。パネルはタイ政府の抵抗に合い現地訪問ができず、マニラでの文書レビュー及びインタビューのみで調査報告書をまとめた。ADB の文書へのアクセスにも困難が伴ったという。それでもパネルは報告書で、7 つの ADB の政策が違反されていたことを指摘し、事務局は全ての違反の指摘に対して反論を提出したが、BIC もその大部分を承認した。しかし、理事会では政策違反の有無について結論を出すことができず、その後もプロジェクトの環境影響や住民参加について十分な改善がされていない。プロジェクトそのものは 2003 年 2 月にタイ政府が中断の決定を行い、現在は建設がストップしている。

南部道路網開発プロジェクト(スリランカ)

4件の申し立てが行われたこのプロジェクトでは、申し立て者による政策違反の指摘は不十分であるとしてBICはインスペクション実施を勧告しなかった。

チャシュマ右岸灌漑プロジェクト(パキスタン)

この大規模灌漑プロジェクトへの申し立ては承認されたものの、パキスタン政府による問題解決のための委員会に時間を与えるためとして調査開始が遅れている。早くて8月、遅くて12月に調査が開始される予定である。

サムットプラカン汚水処理プロジェクトへの ADB インスペクションからの教訓

ウィアート・ウィアートセマ
Both ENDS シニア政策アドバイザー

この文書はアジア開発銀行(ADB)のサムットプラカン汚水処理プロジェクトに対するインスペクションパネルの経験を紹介するものである。インスペクションパネルの全てのメンバーが共有する問題を反省しようとする取り組みが行われてきた。この文書では、パネルの活動がより広いADBのインスペクションのプロセスにどのように位置付けられているかを明らかにする。そして、パネルが関心を有する様々な論点を述べる。サムットプラカンのインスペクションが終了した後、ADBはそのインスペクション機能についての広範囲に渡る見直しプロセスを開始した。このプロセスが、後で述べる新しいアカウントビリティメカニズムにつながった。最終的にサムットプラカンのインスペクションから多くの教訓が得られた。問題は残っているが、これらの教訓のうちいくつかは新しいメカニズムのなかに取り入れられたと評価されている。

インスペクションのプロセス

2001年7月10日、ADBの理事会は、タイのサムットプラカン汚水処理プロジェクトのインスペクションを承認した。ADBにおいてインスペクションが承認されたのはこれが初めてのことであった。しかし、このプロジェクトに関する実際のインスペクションのプロセスは、1995年11月10日に承認されたADBのインスペクション政策に基づき、もっと早い時期に始まっていた。

インスペクションのプロセスは、2000年11月

27日、このプロジェクトのサイトに近いクロンダン村から、村長を含む3人の住民が、ADBの千野総裁に対して最初の苦情を申し立てたことから始まった。彼らはプロジェクトによって影響を受ける2つの村(クロンダンとソククロン)のコミュニティを代表して苦情を書いた。この最初の陳情では、ADBのいくつかの政策違反についての問題が挙げられた。2001年1月11日、千野総裁はこれに応え、影響を受けるコミュニティの参加が希薄であったことは認めたと、全体としてはADBの政策や手順に従っているものであるとの結論を出した。

この3人の申し立て者は、この回答には納得せず、2001年4月5日、ADBの理事会インスペクション委員会(BIC)にインスペクションの要求を提出した。このインスペクションの要求を受けて、BICは事務局に回答を求めた。事務局の回答は2001年3月24日にBICに提出された。BICはこれを申し立て者に送り、彼らに追加の情報を提出するように求めた。彼らは追加の情報を提出する必要はないと答えた。2001年6月20日、BICは理事会に対し、このプロジェクトのインスペクションを承認するようという勧告を提出し、7月10日に承認された。

この決定に従って、BICはインスペクション機能の専門家リストから3人のメンバーを選出した。パネルのメンバーは、環境・法律・社会科学などの異なる専門性を持ち、異なる地域出身の者から選出された。2001年8月27日にパネルは活動を開始したが、11月8日に一時作業を中断し

た。BICの要求を受け、11月27日にパネルは中間報告書を提出し、12月14日には最終報告書を提出した。BICはADB事務局にこの最終報告書に対する回答を要求し、2002年2月28日に事務局は回答を提出した。BICはその報告書と勧告を理事会に送った。理事会はこの報告書を2002年3月25日に承認し、その2日後にBICは申し立て者にこれを通知した。これをもって、2001年11月27日に最初の苦情を受けて始まったインスペクションのプロセスが終了した。それはちょうど16ヶ月に及び、パネルは4ヶ月弱、このプロセスに関わった。

インスペクションの結果、ADB理事会は「事務局は移転の影響についてモニタリングを続け、影響住民とのコンサルテーションや影響住民の参加について適正に配慮し、最終的に事務局は賠償を含む移転計画の状況と提言についての半期報告書を提出する」との勧告を行った。最新の第2回目の半期報告書は、2003年3月末に理事会に提出された。

インスペクションパネルの経験

サムットプラカン汚水処理プロジェクトのインスペクションは、初めてADBの理事会で承認されたインスペクションであった。パネルはこの活動がサムットプラカンのプロジェクトのステークホルダー全てにとって重要なものであるとともに、これが初めてのインスペクションであるという観点からも重要なものであることを強く認識していた。また、将来におけるADBのインスペクション政策の有効性を傷つけるような前例を作ってしまうという間違いを犯してはいけないという責任を負っていた。インスペクションの活動を通じて、パネルはインスペクション委員会(BIC)のメンバー、特に委員長から指示を受けた。

パネルが設置されると、パネルは、パネルの業務指示書(TOR)の草案を協議し、作業計画とタイムテーブルを決定するために、2001年8月27・28日にBICと会合を持つことになった。パネルのメンバーは在宅で仕事を開始し、8月26日、最初の事前会合がマニラで開かれた。パネルのメンバーはそれまでお互いのことを知らなかったため、この事前会合は、BICとの会合を効果的にするために重要なものであった。9月4日、BICは作業計画とタイムテーブルを盛り込んだ業務指示書を出した。

作業計画では、9月10日、パネルはバンコクに再び招集されることになっていた。インスペクションの申し立てで挙げられた問題をきちんと理解するために、タイの申し立て者とその他のステークホルダーとの会合を行い、調査を開始するという目的であった。インスペクションが承認された2日後には、ADBのインスペクション手続きの第52段落の規定に従って、BICはタイ政府にパネルの現地訪問の承諾を求めた。残念なことに、9月6日になって、BICはタイ政府から、一回限りのタイ訪問について、いくつかの条件を主張する回答を受け取った。そこには、パネルの訪問の結果、建設業者が損失や損害を訴えた場合、それに対する責任をADBが負わなければならないといった要求が含まれていた。

これによって、パネルはタイを訪問することができなくなり、9月12日、マニラに招集された。パネルとBICは、このインスペクションの異なるステークホルダーに対して、公平なアクセスが確保されていないことによって生じる深刻な結果について協議した。当初、パネルはプロジェクトに関連する文書の収集と分析に集中し、BICは再び現地訪問の承認を得ようと努力することが同意された。しかし残念なことに、10月10日にタイ政府から二度目の回答が出され、そこではパネルのタイ訪問を妨げる条件が再び主張されて

いた。

これにより、ここでも ADB のインスペクション手続き第 52 段落の規定に従って、「パネルは状況に応じてその作業計画を修正し、パネルや ADB が入手可能な報告書やその他の情報に基づいて審査を行」わなければならなくなった。申し立て者へのアクセスは修正案にとって不可欠であったので、パネルは 10 月 18 日、代わりに申し立て者にマニラを訪れるよう依頼した。作業計画から現地訪問が除かれたままになれば、深刻なリスクが生じるということは十分に認識されていた。しかしながら、申し立て者は、その週のうちに、マニラへの招待を拒否した。ここで、インスペクションの取り組みは失敗したかに見えた。最終的な試みとして、BIC の委員長は全権を行使して、パネルの訪問の提案に課せられた条件を取り下げるよう協議するために、バンコクへ代表団を派遣することを決定した。この訪問によって事態は打開されるだろうと予想されていたし、実際に信じられており、11 月 2 日にパネルは ADB のスタッフと会談を行うことを決定した。11 月 8 日、パネルは BIC から、残念なことにこの代表団派遣にも関わらず、タイ政府は元々の姿勢を変えていないと伝えられた。

こういった展開について、真剣な考察が行われた後、パネルはインスペクションを一時中断し、その他の公式のインタビューも中止した。当然のことながら、パネルは、インスペクションの現地訪問から生じる財政的な負担を ADB が担うべきであるというタイ政府の要求に関して決定する立場になかった。パネルはさらにもしこの条件が前例となってしまうと、将来、現地のインスペクションが実行できなくなるという状況が起こり得ると感じていた。それらの条件は、インスペクション制度の有効性と健全性を傷つけるものであり、このような制度を作ることの基本的な精神と目的に逆行するものであった。パネルは、もし

この問題が真剣に扱われなければ、公開性と ADB の支援による活動によって影響を受ける人々の参加を向上させようという ADB の取り組みが冷笑を浴び、傷つけられるだろうと感じていた。パネルにとっては、これらの条件は、その作業を行う上で不可欠な公平性を損なわせるものであった。パネルがインスペクションの全てのステークホルダーに公平にアクセスすることができず、それらステークホルダーもパネルに公平にアクセスすることができなかった。「二ヶ月以上もインスペクションの申し立て者と連絡が一切取れなかったのは実に悩ましいことである」（インスペクションパネルの最終報告書、第 32 段落）。

パネルの仕事とインスペクションの一時中止の決定が通知され、11 月 12 日に BIC はパネルに対し、インスペクション手続きの第 55 段落に従って、「委員会からのさらなる指示を待ちつつ、2001 年 11 月末までに中間報告書を作成する」ように求めた。パネルはさらに以下のような通知を受けた。「現在の状況が変化すれば、パネルは、最初の作業計画に描かれていたように、コンサルテーションを行うためにプロジェクト地を訪問することができ、委員会はパネルに対し、妥当な時期にインスペクションの再開を求める。しかし、もし妥当なタイムフレームのなかで、状況が変わらなければ、委員会は、インスペクション手続きの第 56 段落に従って、パネルに最終報告書の提出を求める」。11 月 27 日にパネルは BIC に中間報告書を提出した。翌日、タイ政府は ADB からの新しい要求への回答として、9 月 6 日に述べられたのと全く同様に、パネルの訪問に対する条件をもう一度主張した。

12 月 7 日、BIC はパネルに最終報告書を準備するように求めた。パネルの勧告に反して、BIC は、同じ日に申し立て者に対し、中間報告書は公開しないと通知した。これによって、全ての活動

期間を通じて、パネルは申し立て者と本質的な問題について話し合うことができなかつたことが強調された。これを受けて、2001年12月14日にパネルはBICに最終報告書を提出した。

インスペクション手続きに関するパネルの提案

パネルは、全てのステークホルダーの期待に応えることができず、このプロジェクトのインスペクションのプロセスを完了できなかったことに大変失望した。パネルに課された条件は、申し立て者や他のステークホルダーへの公平なアクセスの妨げとなり、事実調査と評価を完了させることができなかつた。このインスペクションのプロセスを通じ、パネルは特に以下の点に懸念を有している。

情報へのアクセス

パネルの作業にとって必要な全ての情報にアクセスが非常に重大な問題であった。(例：タイに存在する文書)

中立性と公平性

パネルが作業計画を調整するように要求された際には、事実の上でも認識の上でも、すべての関係者に対する中立性と効率性が維持されているかどうかを検証された。

透明性

パネルは全てのステークホルダーにその活動について適切に情報を伝える手段を持っていなかつた。(例：独立したウェブサイトの不在)

中間報告書を完成させた後、パネルはBICの公平で中立かつ独立したインスペクション・プロセスという約束を実現するのが極めて困難であったと結論付けた。パネルは、ADBは全体として明らかに、アカウントビリティメカニズムとし

てのインスペクション・プロセスの重要性を理解する必要があると評価した。

2001年11月29日にBICに提出された別個の覚え書きの中で、パネルは直面した問題を分析しようと試み、将来に向けて以下の提案を出した。

(1) インスペクションの条件

パネルは、インスペクションのプロセスの間、手続きと条件について多くの変更が行われた。全ての状況の下で、公平を保つという責任を果たすために、パネルはこれらの問題から距離を置いていた。しかし、パネルの全てのインスペクションの活動と並行して、現地訪問の条件についての交渉が長引くという事態が起こった。この状況によって、何度も作業計画を書き直させられることになった。これによって、また、プロジェクトの様々なステークホルダーと連絡を取るプロセスがバランスを欠いたものにもなってしまった。ADBのスタッフとマネージャーとの事前のインタビューが始まって、他のステークホルダーへのアクセスは同じように確保されはしなかつた。これは、公平なパネルにとって非常に望ましくない状況であった。

それゆえ、パネルは、将来のインスペクションに対し、パネルの作業の条件は、事前に交渉され、業務指示書にしっかりと組み込まれるべきであると提案した。

(2) プロジェクト・サイトへのアクセス

タイとプロジェクト・サイトへの訪問に特定の条件が課せられたことで、そのような訪問を考慮することができなくなった。パネルは、将来のインスペクションのケースにおいても、政府に同じような条件を作らせてしまうような前例を作ることとはしたくないと決意した。これは、ADBのインスペクション政策の下での今後のインスペクションにとって、現地訪問が行われないことで、実質的にインスペクションのシステムの誠実さが損なわれるということであった。

パネルはADBによって行われる融資を規律する一般約定が、「通常業務融資規則」において記載されていることを指摘した。この文書のセクション7.06には、借り入れ人は「ADBの代表者が、融資に関する目的に関連する範囲であれば、どこでも訪問できる機会を与えるものとする」と書かれている。パネルはインスペクション政策とインスペクション手続きの関連のセクションの条文を改定し、同様の文言が追加されるべきだと提案した。

③) パネルの作業手続き

BICとの業務指示書の最初の検討では、ADBの内部の標準的な手続きが厳密に適用されることは、インスペクションのプロセスの独立性を脅かすものであることが明らかになった。ADB内部の標準的な手続きが必要であることは明らかだが、独立したパネルの作業に厳格に適用されると、その効率性を損なってしまう。インスペクション・プロセスにおいては、ADBだけではなく、他のステークホルダーも同じように関わっており、パネルの作業手続きは、彼ら全てに貢献するものでなければならない。それゆえ、パネルの独立性を維持するためには、パネルが独自の作業手続きを作れることが求められる。

この目的のため、パネルは、パネルは様々なステークホルダーとコミュニケーションを持つための作業手続きを作り上げることができると明示するように、インスペクション手続きの第48段落を書き換えることを提案した。

④) 透明性

業務指示書の第12条には、パネルは定期的にBICに報告を行わなければならないと記述されている。したがって、調査の内容よりもむしろプロセスに焦点を当てた進行状況の概略の報告書は、それらをADBのウェブサイトに載せることなどを含み、一般に入手可能なものにすることができる。二つの根拠で、プレスリリースに関する

ADBの手続きが、パネルの裁量で進行報告をADBのウェブサイトに載せる上での障害となっていることが分かってきた。良く言えば、このことはADBの官僚的な性質を表しており、悪く言えば、ADBのマネージャーが透明性と公開制の問題に対して鈍感であることを示している。その結果、ADBのスタッフやマネージャーを含め、ステークホルダーは、パネルが作業計画の調整に関し決定権を持つこと、特に、インスペクションを延長について決定権を持つことが重要であることの理由を理解していない。

パネルは、BICが作業計画の変更について公開するよう求めるパネルの要請を真剣に検討することを可能にするために、インスペクション手続きの第55段落を拡大するように提案した。具体的に言えば、起こり得る利益対立を避けるために、パネルは、BICに対し、ADBの通常のウェブサイトの責任者からは独立して、ADBのインスペクション機能の特別なウェブサイトを持つことを考慮するよう提案した。

⑤) プロセスの独立性

インスペクションのプロセスの独立性と中立性が、事実上も一般の人々の認識の上でも確保されることが求められる。パネルはインスペクション委員会事務局(SBIC)に実務上、非常に支えられてきた。プロセスの公平性を保持するために、SBICとADB事務局の間に「防火壁」が設置された。それは、SBICに対し、インスペクションに関する全ての問題について、BICの委員長にだけ報告するよう求めるものであった。SBICは独自にインスペクションに関する文書の機密ファイルを有し、ADBの事務局や他のADBのスタッフとはインスペクションに関する問題は全く議論しなかった。BICとパネルに法的な助言を行うために、インスペクション手続きの第51段落に基づき任命されている法務局課長に対しても、類似の「防火壁」が設置された。

パネルは、「防護壁」について評価を行い、可能な改善を行い、インスペクション・プロセスに含まれるべきであると提案した。可能な限り、人々を利害対立につながるような立場に置かないようにしなければならない。法務局長、官房長、そしてADBの他の幹部は、インスペクション政策の改定に関わってくることは明らかである。しかし、パネルは、利害対立を避けるために透明性の高い「防火壁」が設置されない限り、BICは、厳密にこれらADB幹部が改定された政策の運用に関わらないようにする必要があると提案した。

⑥) 独立した法律顧問

ADB内部からの法律上の助言は行われたが、パネルは、業務指示書について、インスペクション手続きの第51段落に言及されているようなADBの法的な立場に関連しない法的な疑問を相談する法律コンサルタントを雇う自由を持つべきであるということも主張した。パネルは、そのような独立した手段を使うことができなかったが、そういった手段があることが、公平性を保つためには重要であると考えた。

したがって、パネルは、インスペクション手続きの前述の段落に含まれているようなADBの法的立場、権利、義務には関わらない問題に対処するために、ADBの外部から法律顧問を呼ぶことを提案した。

⑦) 文書へのアクセス

調査が始められた時、パネルは、プロジェクトに関する書類の最初のリストを受け取った。プロジェクトに関する全ての問題に関する連絡担当者として、プロジェクト部門内部のスタッフが指名された。しかし、文書の開示は遅れ、パネルは、いくつかの文書は、実施機関や他の外部の機関から要求されなければ開示できないと通知された。インスペクションが一時停止された時点で、パネルが場合によっては数週間前に要求したにもかかわらず、受け取れないままになっている文書が

あった。ある文書（例えば、調達委員会の議事録）は極秘と分類され、パネルは入手できなかった。

パネルのメンバーは機密保持と情報の開示に関するADBの政策に左右されるので、パネルは、プロジェクトに関連していれば、どんな機密文書でもインスペクションのために入手できるようにすべきであると提案した。

⑧) 政策と手続きの定義

BICが理事会に提出したインスペクション申し立てについての報告書において、すでに「理事会によって承認されているものの業務マニュアルには組み込まれていない政策があり、そのため、インスペクション政策の下では、それらは“政策と手続き”の定義に当てはまらない」と述べられていた。パネルの業務指示書について、インスペクションの要求で言及されているような政策（例えば、漁業政策、汚職防止政策）が、インスペクションの範囲外とされたとの結論が出された。一方で、パネルはこの問題をもっと調べる余地を与えられた。ADBのスタッフとの会談において、パネルは、いったん理事会によって政策が承認されると、スタッフはただちにその政策を業務に適用しようとする場合があることについて知らされた。それゆえ、そのような政策を、さらなる議論を経ることなく、適用範囲にあると見なしていた。

パネルはインスペクション手続きの条文を、ADB内で受け入れられている慣例を、インスペクションの対象となる政策の定義に反映するように調整すべきであると提案した。

⑨) パネルの報告に関する問題

インスペクション手続きにおいては、プロジェクトの目的や実施を変更を提言することが認められているのは最終報告書のみである（第64段落）。パネルは、インスペクションが行われている間に、プロジェクトの継続によって深刻な影響が生じる、あるいは緊急に緩和策が必要であると

いう見解に達した場合、インスペクション・プロセスのより初期の段階で最終報告書同様のこうした勧告を行う権限が付与されているべきだと考える。

また、ADB による作為または不作為が「直接的かつ実質的な」被害を引き起こしたかどうかという問題にも解釈の余地がある。インスペクション手続き（第 23 段落-e）に記載されている申し立て者に対する条項では、“ 集団の権利や利益 ” が含まれているが、報告書についてのパネルに対する条項（第 56 段落-c）では、そういった記述がない。パネルは、その報告書のなかで、被害が起こりうる地域に対する独自の評価において“ 権利と利益 ” を考慮に入れてきた。第 56 段落-c では、この矛盾を正しく改めるべきである。

（10）インスペクション・プロセスにおける効率性の必要性

はっきりと規定されているわけではないが、インスペクション手続きでは、それぞれのインスペクションに対し、全く異なるパネルが選ばれることが提案されている。サムットプラカン汚水処理プロジェクトのインスペクションの経験から、パネルのメンバーが ADB とインスペクションのプロセスについて熟知するまで、BIC とパネルは、非常に多くの時間と労力を使うことが分かった。パネルは、パネルに継続性を持たせることで、各インスペクション毎に全く新しいパネルを任命することの有効性と効率性を改善でき、この目的に沿って、前のパネルから少なくとも一人は再び任命されるべきであると提案した。

インスペクション機能の再検討 ADB の新しいアカウンタビリティメカニズムの設立

サムットプラカン汚水処理プロジェクトのインスペクションが終了し、ADB はインスペクション機能の徹底的な再検討に乗り出した。2002

年には世界の様々な地域で協議会が開催された。ADB は、2003 年 5 月 29 日、ADB が支援するプロジェクトによって影響を受ける人々の問題に対応するための新しいアカウンタビリティメカニズムを承認した。総裁は、2003 年 6 月 13 日、ADB の新しいアカウンタビリティメカニズムについて、業務マニュアル(OM)セクション 49 の発行を承認した。このメカニズムは、以下の二つの機能から成り立っている。

- ・ コンサルテーション・フェーズ：対話集会や調停や和解など、全ての関係者の承認と参加による非公式で合意に基づく方法を通じ、ADB が支援するプロジェクトによって生じた特定の問題について、プロジェクトの影響住民を支援する。このメカニズムの下で任命されるスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）が、このフェーズを担うことになる。SPF は、総裁に直接報告を行う。
- ・ 遵守調査フェーズ：プロジェクトの影響を受ける人々が（特定の状況においては理事も）コンプライアンス・レビューの条件を満たしていれば、ADB に対する異議申し立てを表明することができる場を作り、ADB の業務におけるアカウンタビリティを確立する。このメカニズムの下で 3 人のコンプライアンス・レビュー・パネル（CRP）が設置された。CRP は、プロジェクトの影響住民にとって、直接的に、不都合で物質的な被害を与えた、もしくは与える可能性のある、ADB のプロジェクトにおいて、ADB の政策や手続きによる違反行為を調査する。CRP は、プロジェクトの遵守を確保するための提言を行う。この中には、適切であれば、プロジェクトの目的や実施について改善のための変更も含まれる。CRP は、理事会遵守調査委員会（BCRC）に報告する特定の活動を除き、遵

守調査後のモニタリングやその成果を含む全ての活動について、直接理事会に報告を行う。

現在、BICはBCRCを再編成し、以下の方法でBCRCに監督機能を持たせようとしている。

- ・ BCRCは、CRPが提案した業務指示書とタイムフレームを、CRPによる公開前に承認する。
- ・ BCRCは、コンプライアンス・レビューの結果として、理事会が承認した対応策の実施のモニタリングについての報告書の草案を、CRPが最終決定する前に審査する。

異議申し立て者は、まずは、遵守調査フェーズの下で、ADBのアカウントビリティ確立を求めたのではなく、コンサルテーション・フェーズに進まなければならない。

新しいアカウントビリティメカニズムは、SPFもしくはCRPのメンバーのどちらかが任命されてから30日後に実施される。理事会によってこの期間が延長されなければ、2003年11月29日までにこれが行われる。

サムットプラカンのインスペクションからの教訓

サムットプラカンのパネルは、ADBの業務を改善するために、アカウントビリティメカニズムの重要性が内部で認識される必要があるとの評価を行った。インスペクション政策の再検討のプロセスはこの目的に貢献するものであった。新しいアカウントビリティメカニズムについての政策文書は、そのなかでも認識されているように、サムットプラカンのインスペクションによって明らかになった問題に対する明確反応として出てきたものであった。明らかにされた問題とは、「独立性、信頼性、透明性と情報公開、そしてインスペクションの効率性に関する問題」(ADBイ

ンスペクション手続き、第4段落)である。新しいメカニズムは、ADBの外部のステークホルダーからの要求にもはっきりと応えている。それは、ADB内外の多様な意見に応えるものであることを理解されなければならない。実際に、このメカニズムでは、時として対立する意見の仲裁が行われる。

ADBの新しいアカウントビリティメカニズムは、いくつかの点において、今のインスペクション機能より改善されている。“2フェーズ・アプローチ”によって、サムットプラカンのケースで起こったように、異議申し立て者が提起した問題が取り上げられないままにされるということは少なくなるだろう。また、異議申し立て者を含む、プロジェクトの様々なステークホルダーとのコンサルテーションの機会がより広げられる。SPFとCRPを常設することで、必要な情報へのアクセスを可能にする所定の業務が容易になるであろう。また、二つの新しい機能がそれぞれウェブサイトを運営し、より透明性が高まったのも大きな改善点である。もう一つの改善点は、遵守調査の範囲が、ADBの政策や手続きだけではなく、「スタッフへの指示や、プロジェクトの形成・推進・実行に関わり、ADBの政策や手続きに組み込まれることになるその他の文書も対象として含まれる」となったことである。

新しいアカウントビリティメカニズムが実行されることによって、サムットプラカンの経験から出てきた全ての問題が適切に処理されるかどうか明らかになるだろう。SPFとCRPが、信頼性・独立性が高く、公平かつ公正な体制を作り上げることができるかが特に重要である。この目的を達成するためには、少なくとも3つの特定の問題について、引き続き注意を払い、モニタリングを続けることが必要である。

内部の手続き

どちらの機能も独自の内部の手続きを作成することが重要である。ADB のスタッフを含めて、アカウントビリティメカニズムに関わる全てのステークホルダーが自らの権利と義務を自覚するためには、手続きを公開し、透明性を確保する必要がある。準備のプロセスに関する ADB の文書によると、新しいメカニズムについて、事前に内部の手続きを別個に準備するコンサルタントを雇用することが、総裁によって承認されたとしている（第5段落）。このイニシアチブは新しい機能が迅速に開始されるための前向きなステップである。一方で、この新しい体制では、彼らを取り扱う具体的な事実に対処するために、内部の手続きを調整する余地を残しておくことが必要である。

遵守調査の条件

CRP は、それぞれのケースにおいて、提案された業務指示書（TOR）とタイムフレームを公開する前に、BCRC の承認を得る必要がある。この条件によって、BCRC による CRP の活動に対する必要な介入が確保される。しかしながら、サムットプラカンのインスペクションの経験からは、審査の条件（例えば現地訪問など）があらかじめ交渉される必要があるということが強調される。

現地の訪問

SPF や CRP による現地訪問が目立たずに行われ

ることは良い慣行である。特に CRP による現地訪問は、明らかに当該国や当該の民間出資者にとって慎重な問題である。「CRP の調査における現地訪問が、当該国や民間出資者が異議を唱えず、CRP が当該国や民間出資者の同意を事前に得られる場合にしか行われぬ」（業務マニュアル 49、第 61 段落）という条件について、詳細なモニタリングを行う必要がある。サムットプラカンのインスペクションのケースでも同じような条件が課され、完全なインスペクションを妨げられることになった。新しいメカニズムの下で同じような状況が起こらないことが望まれる。

以上のように問題を挙げたが、サムットプラカンのインスペクションの重要な教訓のいくつかは受け入れられてきたということを繰り返しておきたい。新しいアカウントビリティメカニズムは、現在のインスペクション機能の改善につながるものである。しかしながら、新しいメカニズムも本来、古いインスペクション機能と同様に、対立する意見や利害を取り扱うものである。前述の問題も含めて、残されている問題に対処するためには、新しいメカニズムの二つの機能について、NGO を含む全てのステークホルダーと定期的にコンサルテーションを行うことが重要であろう。

（訳：東智美）

説明責任 (アカウンタビリティ)の終焉 チャシュマ・プロジェクトに関するインスペクション提訴の経験から一

ムシュタック・ガディ
MAUI プロジェクト・コーディネーター

1. 序: チャシュマ・キャンペーンの波乱に満ちた道のり

チャシュマ・キャンペーンは2000年の開始以来、予測可能・不可能な様々な事態に直面してきた。キャンペーンの当初の段階ではアジア開発銀行(ADB)と実施主体を相手に、批判的ながらも建設的な取り決めがなされ、結果として2001年から翌年にかけて9ヶ月におよぶチャシュマ・ステークホルダー間(利害関係者)対話プロセスが行われた。この協議にはADBとドイツ復興金融公庫(KfW)の責任者、実施機関の担当者、エンジニア、プロジェクト運営コンサルタント、被害地域の代表と関連NGO、また、準備プロセスを仲介したADBコンサルタントが参加した。

ADB側はWashington Consensus Building Institute (WCBI)と契約し、協議の構想と仲介に関するの助力を得た。しかしながら、チャシュマ・ステークホルダー間対話はまやがじだったのみならず、ステークホルダー間協議の在り方(構成・プロセス・倫理)において数々の論争を巻き起こした。「ステークホルダー間対話」と呼ばれる虚構に完全に幻滅した地域住民とチャシュマ・インスペクション提訴者(以下「提訴者」)は、ADBのアカウンタビリティを追求するため、2002年の11月にADBに対してインスペクション提訴を行った。しかしながらこの提訴は更なる論争と新たな違反行為をもたらした。ADBの理事会は2003年の4月に「第3期チャシュマ右岸灌漑プロジェクト」に対するインスペクションの実施を原則的に許可したものの、チャシュマ

苦情救済裁定委員会(GRSC)の作業を開始し完了できるよう、ADB経営陣の提案に従って、インスペクションの実施を独断的に延期した。提訴者が包括的、迅速、かつ無条件のインスペクション実施を要求したにも関わらず、ADB側により独断的にインスペクションの延期が決定されたのである。

これらADB側の的外れで事態を悪化させる対応は、チャシュマ・キャンペーンを「ロク・サット(Lok Sath)¹」という新たな段階へと導いた。それはチャシュマ・キャンペーンにとって大きな転機となった。その詳細についてはこの文章の終りに述べたいと思う。

2. 成功者たちの離脱: 積極的 非関与」の時代へ

「積極的関与」のあと、「積極的非関与」へと時代は変わった。コミットメントの縮小を伴う、スピードと加速の時代、「柔軟性」「規模縮小」「外部発注(outsourcing)」の時代へとである。

ジグムント・バウマン (Bauman Zygmunt) 2001

権力や支配は今や弱者と被支配者に対する「関与と責任」(Engagement-and-commitment)をあまり前提としなくなった。新しい権力機構は、

¹「ロク・サット」とは(現地の)シライキ語で「人々」「団結」「集会」「共に立ち上がる」という意味を持つ。「サット」はまた「真実を掘り出し、民衆(Public)の判断に委ねる」という先住民族の伝統も意味している。

上記のような状況および支配対象に対する関与や説明責任を負わないことを可能とする手法を生み出した。冒頭のパウマンは、以下のように警告している。「規制緩和とは現在最も話題のコンセプトであり、権力を持つ全てのものが賞賛し、積極的に採用している戦略的原則である。規制緩和は権力者側の要求である。彼らは選択や行動の自由が制限されるのを嫌い、また(おそらくそれ以前に)他者を規制することにはもはや関心が無いのである。」パウマンはさらに続けて「秩序を与え、維持することは面倒な事柄で、それから免れることができるだけの権力を持つ者はそれを処分してしまい、その扱いづらい重荷を権力構造の下位に属し、この有毒な贈り物を断ることができない弱者の手に押し付けるようになった。」

ADBはこうした規制緩和と「グッド・ガバナンス」の擁護者の一人であり、従ってADBの介入と業務によって苦しむ人びとへの「関与と責任」に対してはほとんど関心を持っていない。ADBは現在、他の全ての国際金融機関と同様に、その「関与と責任」の欠如を、「不関与と離脱」(Disengagement-and-Secession)によって代替しようとしているのである。そしてそれは、利他的な目標とリベラルな姿勢のもとに進んでいるのである。ADBの政策の失敗が弱者の権利や資産を剥奪する結果に終わる一方で、ADBは貧困削減という目標に向けた利他主義的なコミットメントを高らかに宣言する。そして権利の剥奪によって生み出された無力な人々は、エンパワーメントや住民参加といった言葉の主役に置き換えられる。さらにプロジェクトの過程や業務に対する反対や深刻で批判的な問いかけに対しては、より立場の弱い関係者 借入国政府、パートナー機関、被害者にも！へ責任転嫁するのである。

チャシュマ・キャンペーン、とりわけチャシュマ・ステークホルダー間対話プロセスにおける経験は、一段と強まりつつある「関与と責任」の欠

如の微細な例とその巧妙なやり方を我々に示した。この点について、3つの事柄が特筆に値する。まず始めに、表面的な態度で繰り返された住民の懸念に対する対処の約束にも関わらず、住民移転・土地収用・補償・環境管理計画に関する重要な意思決定は、地域住民への相談なく、むしろ住民との間に計算された距離をおく形でなされた。これは非常に洗練されたゲームのやり方だった。関連情報については開示を拒否するか、引き延ばすか、あるいは歪曲・詐称された形で地域住民と提訴者に開示された。一例として、住民の移住計画案が1年以上も開示されず、ADBとプロジェクト実施主体が最終的に移住計画を取りやめた後に開示されたというものがある。チャシュマに関する問題や懸念についてのADBスタッフとの話し合いでは常に、ADBスタッフは何食わぬ顔で更なる情報提供を求めた。またADBスタッフが、実施主体の無責任な態度とNGOや周辺住民の参加・協議に対する消極的姿勢に不満を漏らすのがこうした話し合いの席のお決まりとなっていた。

第二にチャシュマ・ステークホルダー間対話の構成とプロセスそのものが、権力と決定権を持つ側の「関与と責任」の欠如を如実に示している。地域住民と提訴者はこの9ヶ月にわたる対話に多くの時間を費やしたが、ADB側からはADBの関連政策や手続きに従うという断固たるコミットメントは一度も見られなかった。それどころか、融資は環境・社会配慮政策の策定以前に承認されたため、プロジェクト設計・実施においてこれらの政策は適用できないとの見解が示された。同様に、実施主体であるパキスタン水電力開発公社(WAPDA)とその融資機関(ADB及びKFW)は、地域住民によるこのキャンペーンそのものが彼らの考える「ステークホルダー間の合意形成」において問題および障害になると考えた。そのため、これら2つの融資機関に雇われたコンサルタ

ント達は、「合意の欠如」を取り除くためにプロジェクト対象地域を訪れたが、プロジェクトが地域住民や生態環境に与えた深刻な被害には目もくれなかった。同様に、WAPDA と ADB が決めたステークホルダーの定義(WAPDA、ADB、KFW、パキスタン灌漑局、地方行政機関、市民組織、周辺コミュニティー) は実際に被害を受けている住民の訴えを弱体化させる手段であった。反対に、これらの周辺コミュニティーは自分たちのみが影響を受ける人々であり、その他はむしろ、プロジェクトの受益者であると考えた。ADB のインスペクションおよびその他の政策は、コミュニティーへの正義を要求するにあたり、深刻な障害となっている状況であった。

ドナー特別調査団 (Donors Special Review Mission) の現場視察の詳細なレポート、および 2002 年 3 月に行われた 2 日間の関係者ワークショップのレポートが ADB コンサルタントにより開示拒否されたことはチャシュマ・ステークホルダー間対話プロセスの意義を否定する決定打であった。むしろ、対話プロセスは現地住民と提訴者に合意を強要する手段として行われたのである。

強まりつつある「関与・責任」の欠如の最近の例としては、ADB のインスペクション手続きに基づいて地域住民により提訴された「最初の苦情申し立て」に対して設置された GRSC が挙げられる。この委員会は事実上、ADB・実施主体・地方政府が地域住民に対して連携して対峙する場となった。

チャシュマ・キャンペーンの経験は、権力者と意思決定者が彼らの行動により被害を受ける人びとに対する無関心、非介入、心理的・倫理的離脱を一段と強めていることの前触れである。この「成功者達の離脱」こそが、権力者による説明責任と透明性の回避である。

3. 重要事項の後回し 委員会の「適当な判断」?

法が約束し、また一般的に信じられているように、法律の役割は真実を追究し、真実である正義を行うことにある。その役割を果たしていないと判断された場合は、警告を受けるのが当然とされる。

ジェーン (Jane) 2002

インスペクションと苦情救済プロセスを順に行うことを考慮する際、ADB 理事会インスペクション委員会(BIC)は以下のような提言を ADB 理事会に対して行った。

「インスペクションを延期するか否かにおいては、「適当な判断」が下された。全てを考慮した上で、委員会の大多数はインスペクション実施延期が望ましいとの見解に至った。これにより少なくとも一部の被害者の懸念は時宜を得た対応を受ける機会を得、また経営陣が言うとおり、苦情救済プロセスが脱線するという追加のリスクを最小限に抑えることができるからである。以上の理由により、委員会は 8 ヶ月間のインスペクション実施の延期に同意する。」

このように BIC は、インスペクション実施延期という彼らの決定は妥当な判断であると明言した。しかし、現実にはこの決定は ADB 側の法的義務を一部放棄するものであり、被害者の置かれている困難な状況をさらに悪化させるような判断であった。

第一に法は理論的にまず可能な限り公平な方法で真実を追究しなければならない。真相解明をせず、また侵害の責任をとらずに、「正義を実現するため」として行われる ADB 側のいかなる試み この場合における苦情救済プロセス も、法を犯すものである。真実と正義は一對であり、法体系を構成する当然の要素である。この 2 つの要素を引き離す、あるいはその順序を逆転させるい

かなる独断的な試みも、正義を否定するに等しく、また法の侵害と考えられる。

第二に、苦情救済プロセスの実施におけるいくつかの条件は、BIC 決定の意図とその成り行きに対する大いなる疑惑を呼び起こした。GRSC は本来、プロジェクト地域住民の懸念や苦情への対処プロセスを監督するために設置されるものである。しかし実際は GRSC メンバーの大多数が法を犯したとされる側の人間であり、地域住民に苦痛を与えた責任のある人びとなのである。

第三に、いわゆる苦情救済プロセスや被害緩和のために取られたいかなる試みも失敗し、地域住民に一層の苦痛を与える結果となった。プロジェクトによって引き起こされた洪水の被害に直面している村々を取り囲む高価な堤防の建設はその最適な例だろう。これら堤防の構造は不適切で、耐久性も非常に疑わしく、また住民の日常生活を悲惨なものにしている。堤防内に暮らす住民は刑務所に監禁されているように感じ、十分な換気もなく、日光も十分に差し込まず、また排水と衛生環境の悪化による感染症の危険にさらされている。同様に川沿いに暮らしている住民たちも、洪水排水路と灌漑用配水路の不備による洪水被害に直面している。しかも彼らは、土地・農作物・家屋・その他の生計手段に対する洪水の被害を食い止めるために、洪水排水路と灌漑用配水路をインダス川まで引くための立ち退きを要求されてさえている。この社会環境への込み入った悪影響を考慮すると GRSC の勧告は過去の過ちを繰り返す結果になりかねないことがわかる。

最後に、GRSC の勧告と実施プロセスはインスペクションの対象とはならない。GRSC は、ADB の非自発的移転政策と先住民族政策によって補完された、パキスタンの政策と法体系に基づいて運営される。しかしながら「ADB の政策によって補完される」という曖昧な表現は GRSC とそ

の勧告をインスペクションの対象とすることをほとんど不可能にしている。

正式には、法は既に定められたルールと条件に基づくことで、権力を行使し判断を下す権威を保持している。さらに、法によるいかなる行為も、定められたルールと条件に従うことが求められる。しかしながら法に対する究極の試練と正当性は、法が正義の実現に最大限寄り添うという点にある。地域住民と提訴者にとって、BIC の下したインスペクション延期の決定は、事実上の不正義であった。

4. 新たな始まり: 対極への方針転向

我々は権力の影響を否定的に表現すること—権力は「排除する」、権力は「誤魔化す」、権力は「隠す」を永久に止めなくてはならない。本当のところ、権力は現実を創作し、対象領域や実態のない真実までを創り出しているのだから。

フーコー (Foucault) 1994.

いわゆる「支配システム」の行使以上に権力の及ぼす影響が著しく、邪悪なことはない。この「支配システム」は発言や行動の封じ込め、否定によって、既に被害を被っている地域住民に対して新たな権利侵害を犯す傾向がある。さらに威圧的な雰囲気の中、被害者達になじみの無い法律用語を使用させ、加害者側からの対抗措置の危機と向き合いながら被害者達に自らの深刻な苦難について客観的に証明することを命じるのである。いわゆる正義に基づいた真実追求のプロセスを通じてこの「支配システム」が創作し、被害者に負わせる公式・公的な判断の多くは被害者自身の立場や真実と真っ向から対立する。

活動家のこの「支配システム」への参加は、被害者の声を増幅/後押しするための法的空間を開拓しその使用を促進する。しかしながらこの「支

配システム」は真実を覆い隠し、暴力的かつ犯罪的な現実を創出する特質を持つため、「支配システム」と活動家の関係は厄介なものとなる。そのため、活動家には常に慎重で批判的な対応と、そのプロセスに飲み込まれないための不断の注意が求められるのである。

チャシュマ右岸灌漑プロジェクト (CRBIP) の周辺住民と提訴者の経験は、この「支配システム」への活動家の参加がもたらす矛盾を描きだした。それは、公式・非公式な関与のルールおよび ADB のインスペクション手続きのケースに凝縮されている。被害者の声を増幅/後押しするための法的空間の開拓および使用を目指した活動家の ADB 及びその支配的な法制度への関与は、理不尽に混乱したばかりか、そのプロセスにおいて新たな権利侵害が生み出される危険と向き合った。

今までの出来事を熟慮するに、こうした活動家の「支配システム」への参加はいばらの道で、被害者の立場と正反対の現実・真実の創作に終わ

りかねない。むしろ私たちはこうした支配的な法制度に参加しどっぷりとはまってしまうのではなく、全く対極を再考し、やり直すべきである。先ず何よりも、これらの支配的なプロセスにおいて今までに歪曲され、失われてきた歴史や存在を取り戻す手助け/手伝いをする必要がある。次に、対極を再考し、やり直す際、被害者の側も住民参加・対話・協議という名で行われる権力者や加害者とのゲームをいいかげん止め、方針転換しなくてはならない。権力者達による離脱と積極的「非関与」の時代にあって、権力者や加害者に直接被害を訴えようとする試みは、不適切に処理されるのみならず、無益であり資源の無駄である。最後に、権利侵害と責任者特定をめぐる繰り広げられる政治は、この方針転向の最も中心的な課題である。新たに始まるロク・サット運動とは、チャシュマ・キャンペーンにおけるこれらの方針転換を目指している。

(訳：杉田玲奈)

インスペクション機能の見直し： 新しいADB アカウンタビリティメカニズムの設立

鈴木英輔

アジア開発銀行業務評価局長・総裁付審議役

1. はじめに

インスペクション機能の見直しとして、一年以上におよぶ内外でのコンサルテーションを経て、ADBの理事会は2003年5月新しいADBのアカウンタビリティメカニズムの設立を承認した。この文書は、何が直接的にインスペクション機能の見直しを押し進めたのか、どのように再検討が行われたのか、何が見直しのプロセスにおいて大きな問題となったのか、そのような問題は新しいアカウンタビリティメカニズムにおいてどのように対処されたのか、そして新しいアカウンタビリティメカニズムにおいて何が論争となる問題だったのかを分析するものである。

公平に言えば、我々が理事会インスペクション委員会（BIC）に提出されたインスペクションの申し立てに対処し始めると、1995年に採用されたインスペクション機能を見直しする必要があるということが次第に明白になってきた。BICは、タイにおけるサムットプラカン汚水処理プロジェクトに関連して、初めて完全なインスペクションの申し立てを受けた。この際、インスペクション政策のインスペクション機能の実際の運用への適用に関し、いくつかの問題が深刻に議論されるようになり、ADBの内外での激しい議論に発展していった。その結果、ADBのプロジェクトによって影響を受けた現地の人々の苦情に対するADBの決定の信用性が危ういものになっていった。そのような背景を受け、ADBは情報公開とコンサルテーションのプロセスにおいて、これまでにない公平かつ透明性の高い包括的な外部

のコンサルテーションに乗り出し、インスペクション機能の見直しが始まった。この見直しは、サムットプラカンの経験に対するADBの回答であり、私が手短かに述べる新しいアカウンタビリティメカニズムは、これらの広範囲にわたる内外のコンサルテーションの成果である。

2 問題の範囲

2003年7月31日に出されるワーキング・ペーパーの第二稿は、ADBのウェブサイト(<http://www.adb.org/Inspection/papers.asp>)で一般に入手できる。これは、1995年のインスペクション機能が抱えているとされる全ての問題を包括的に要約し、公平に扱っている。重要な問題は、以下に挙げる構造上、手続き上の問題と関連している。

(a) 一件ごとに専門家名簿から選ばれる専門家パネルは、その場限りの性質のものであるため、組織の記憶として情報や専門的知識は蓄積されていないし、パネルの専門家は継続的で安定的なものにもならない。理事の間で指名されたメンバーからなるBICもまた、専門家パネルと同じ欠点を持っている。さらに、インスペクション委員会のメンバーは理事会に参加せねばならず、理事会のその他の職務や義務に加えてその仕事量を担うにはスタッフや資源が足りていない。専門家パネルはインスペクション委員会に報告を行うため、一方でパネルとインスペクション委員会の関係、他方でインスペクション委員会と理事会の関係がパネルの独立性に影響を与えるだけで

なく、インスペクション委員会と事務局の関係に作用される。その結果、政策の適用に遅れが出たり、討議が行われたり、利害衝突の可能性が出てくる。そして、パネルが独立性に欠けていることは、インスペクションのプロセスの信頼性と存続可能性を脅かしてきた。

(b) 手続きについて言えば、プロジェクトによって影響を受ける人々は、多くの段階を踏まなければならない、非常に複雑で難しいものであり、プロセスの簡素化を図る必要がある。透明性とコミュニケーションについては、専門家パネルも BIC も、一般に対する情報公開について、はっきりとしたガイドラインを持っていない。

(c) 全ての手続き的問題の中でも最も議論を呼んだのは、業務マニュアルに含まれている政策と手続きによって生じる混乱である。業務政策・手続きのいくつかは理事会によって承認されたが、業務マニュアルには記載されていない。業務マニュアルのいくつかは、理事会によって承認された政策と一致していない。現在のインスペクション機能の見直しを行うのと同時に、業務マニュアルの見直しと更新が行われてきた。

2003年6月に東京、マニラ、フランクフルト、オタワそしてワシントン DC で行われた外部コンサルテーションの第二弾を経て、ほとんどの人々に共通する期待は、少なくとも ADB は理事会によって任命され、理事会に報告を行う独立したパネルを持つべきということであった。それゆえ、これらの共通する期待に応じて選択がなされれば、前述した現存のインスペクション機能に関する構造的な問題もインスペクション機能の運営における手続き上の問題も論理的に解決できるだろう。

インスペクション機能の見直しは、1995年の政策で採用された以下の基本的な政策の声明を変更しようとするものではない。(1)インスペク

ション機能は、ADBの業務政策・手続きが、ADBが支援するプロジェクトの形成、審査、実施の過程において、守られることを保証するものである。(2)プロジェクトの影響を受ける人々が、「ADBの政策・手続きに反する作為・不作為によって、権利ないし利益が直接的かつ物質的な被害を受けた、もしくは受ける可能性があるという合理的な証拠」を示し、インスペクションを申し立てることによって、外部から動かされる。そして、差し止め命令や金銭的な支払いなどの司法的救済を与えることが目的ではない。それゆえ、インスペクション機能の見解と勧告は裁判の判決とは異なる。その代わりに、見直しでは、過去の経験を通じて明らかになった1995年インスペクション機能の構造的、手続き的側面に関する難しい問題に焦点を当てている。

しかし、外部および内部のコンサルテーションの過程で明らかになってきた、実質的あるいは手続き的な問題がある。これらの問題を以下で議論する。

A. インスペクションに関する問題

(a) インスペクションパネルの現地訪問の権利
この問題がサムットプラカンの調査に関連して非常に大きな注目を浴びたのは不運なことだ。ADBはこの件について強い批判を受け、不当に攻撃された。現行の世界銀行の政策もADBと同様の条項を有するの、である。世界銀行の場合は、初期のインスペクション例で理事会がしばしばパネルのインスペクション実施勧告を拒否し、インスペクション全体のプロセスを経た例がわずかであったため、現地訪問の問題は生じず、この問題は隠されていたといつてよい。世界銀行のインスペクションシステムへの全申し立て中、関連加盟国政府からの懸念によってパネルの現地訪問が妨げられたのは1件だけである。この際現地訪問問題はサムットプラカンの調査ほどの問

題にはならず、この1件ではパネルは本格調査において文書検討のみを行った。世界銀行はパネルの現地訪問の前に関連途上国加盟国の「事前の同意」を要求している。1999年の第2次見直しにおける明確化では、理事会は「決議で予定されている現地訪問に関する借り入れ人の同意は得られるものと想定する」と述べられているだけである。世界銀行理事会のパネル現地訪問に関する借り入れ人の同意という「想定」は、借り入れ人の現地訪問を拒否する、あるいは同意する権利を考慮している。ADBについても同じ状況である。ADBの1995年の政策は、第41段落で以下のように述べられている。「借り入れ国の領土でパネルやコンサルタントによって行われるいかなる調査の一部分も、当該国の異議がない場合にのみ実施される」。

外部の関係者、特にNGOや市民社会グループは、パネルの現地訪問に際する「異議なし」要件を撤廃するよう強く求めている。サムットプラカンプロジェクトにおける現地訪問を巡る経験を考えると、現地訪問に関する疑問は途上国加盟国政府、途上国・援助国双方のNGOや市民社会グループそしていくつかの援助国政府にとって、深刻な問題として残るだろう。

(d) インспекションパネルの勧告の権限とその範囲

1995年の政策では、専門家パネル及びBICの両者が、ADBの業務政策・手続きの遵守に関する見解を提示し、加えて理事会が採用すべき調査対象プロジェクトの改善策について勧告する権限を有している。世界銀行のインспекションパネルは改善策に関する理事会への勧告は行わない。インспекションパネルは世界銀行の業務政策・手続きに関する遵守・不遵守に関する判断のみを行う。パネルの報告と見解に基づいて理事会に改善策を勧告するのは世界銀行の事務局であ

る。

インспекションパネルは遵守に関する判定を行うにとどめるという世界銀行方式を採用できるか、あるいはパネルが改善策について勧告をする権限を有し続けるかが、問題として残った。

(c) 理事会が承認した勧告の監視組織の不在

世界銀行もADBの1995年のインспекション機能も、インспекションの結果理事会で承認された勧告の実施状況を監視する組織は存在しない。世界銀行の場合、勧告は事務局が理事会に提出するため、勧告実施の監視の責任は事務局自身にあると主張されてきた。援助国政府や市民社会グループは、こうした勧告はインспекションパネルの報告と見解に基づいて作成されており、監視の責務は事務局外の組織に委ねられるべきであると主張している。

(d) 95%支払いルール

この問題は、ある一定の日以降はインспекションへの申し立ては受け付けられないという締め切り日の問題である。世界銀行もADBも、融資の支払い状況について同一の締め切り状況を設けている。融資の95%が支払われると、プロジェクトは実質的に終了したと見なされ、インспекションへの申し立ては検討されない。(途上国加盟国政府を除く)外部の関係者は、アカウントビリティへの疑問はプロジェクトの実施状況や融資の支払い状況とは無関係であると主張している。実際には、ADBは融資勘定が閉じられてからは、融資調査団や融資管理調査団を現地に送ることはない。新たな締め切り日が設けられるべきであるとしても、プロジェクトの物理的な完成後、プロジェクト完成報告書が関連する業務担当局によって用意されるまでのどこかであるべきである。なぜなら、その2年後、プロジェクト監査報告書が業務評価局によって用意されるか

らだ。

(e) 融資契約上の「強制力の不在」という主張について

融資契約は融資者であるADBと借り入れ人との間の契約的協定であるため、第三者への効力は原則として有しない。融資契約上の救済策は、主として融資者の利益を守るために存在する。影響を受ける人々はこの契約的協定システムの外部にある。この状況のため、外部の関係者、特に市民社会のグループは、遵守調査が行われているときに融資を停止・中止する等の強制力を融資契約に盛り込むよう強く求めている。借り入れ人に瑕疵がない場合、ADBの不遵守を根拠に融資の停止・中止を行うことは全く不可能である。

ADBの不遵守の範囲を理解することは重要だ。多くの業務政策・手続きは、プロジェクトの準備及び実施のあり方について述べている。これらは、プロジェクトの準備・実施の過程で一定の行為を要求している点で、スタッフだけでなく借り入れ人にもおよぶ。業務上の政策的・手続き的要求を反映したこうした行為は、通常融資契約に契約条項というかたちで組み込まれる。ADBの不遵守は、以下の場合に起こる。(1)業務政策・手続き上の義務を、融資契約に借り入れ人に要求される行為というかたちで盛り込めなかった場合。(2)これは満たしても、借り入れ人の契約上の義務の履行を確保するよう適切なプロジェクトの実施監理を怠った場合。次の場合を考えてほしい。(1)借り入れ人がプロジェクトの実施の過程で融資契約上の義務の履行を怠った場合。義務とは、例えば、ADBの政策に基づいて非自発的に移住する人々に即時かつ十分な補償の支払い。(2)ADBが借り入れ人の契約上の義務の履行を監視・検討しなかった場合。後者の契約上の義務としての借り入れ人が取るべき行為に関するADBの義務は、適正な手続きを通じて、借り入れ人が契約上の義

務を所定の時期に果たすよう確保するための最大限の努力を行うことに限定される。ADBは契約条項が意図していた実際上の結果を保証するものではない。インスペクション政策上は、ADBに帰されるべき物質的被害は、ADBが業務政策・手続きを遵守できなかったことによって生じたものでなければならない。

1995年のインスペクション機能に関する政策では、上記の点が第45段落に反映されている。この段落は、「プロジェクトの目的や実施のあらゆる変更(あるいは、契約上正当であればプロジェクトの停止ないし中止)は、ADBの融資規則や関連する他の法的文書で異なる規定が置かれていない限り、関連する借り入れ人あるいは贈与受取人の同意を求めるADBの関連規則に基づいてなされる」と規定している。

B. 問題解決の必要性に関する新たな論点

インスペクションメカニズムの設立の根拠の一つは、それぞれの多国間開発銀行(MDBs)の業務政策・手続きへの遵守を通じたアカウンタビリティ及び透明性向上を図ることで、MDBsの業務における効果性と効率性を向上することにある。インスペクション機能の最終的な結果は、内部的な遵守・不遵守への問いがインスペクションの過程の中心的な課題となるということであった。これによって、MDBsのプロジェクトによって影響を受ける人々に対するアカウンタビリティという真の問題は副次的なものとしてしまった。実質的に、世界銀行やADBのインスペクション制度においては、インスペクション申し立てが受理され理事会によって承認された時点で、申し立て者はシステムの枠外に置かれてしまっている。それぞれのインスペクションプロセスは影響を受ける人々を排除したシステムの枠内で進んでいき、影響を受ける人々はプロセスが終了した段階で結果を通知される。申し立て者が、遵

守・不遵守の問題よりも、ADB による苦情への対処と解決により高い関心があることは広く認められている。

開発金融機関として、ADB はプロジェクトの成功を第一に願っている。したがって、ADB はプロジェクトの主体は政府であるという言い訳で問題から逃げることはできない。しかし同時に、全ての問題を ADB だけが解決することも不可能である。関連する途上国加盟国政府の参加・同意・協力なしに、主要な問題を解決することは不可能だ。また、ADB の業務担当局、途上国加盟国政府及び実施機関もまた、こうした問題に対して全ての関係者の満足を目指して解決に取り組んでいる。こうした誠実な努力にも関わらず、現場での問題が残っていることは厳然たる事実である。私たちが今日直面している問題は、ADB プロジェクトによって影響を受ける地域住民の懸念に対してどのように最善の方法で対処すべきかというものである。

したがって、問題は一つとなる。ADB の各業務担当局で行われている内部的問題解決の上に独立の問題解決機能を設けるべきかという問題は、全ての業務担当局が内部的な遵守の確保に務めている際に独立のインスペクション機能を置くべきかという問題と同一である。

しかし、インスペクション機能と問題解決機能は異なり別々のものであることを理解することが重要だ。一人の人間、あるいは一つの存在が、同じ屋根の下で二つの機能を行うことはできない。調停機能についても同じだ。問題が主に ADB の失敗によるものであれば、ADB は自らの問題を調停することはできない。もし問題が ADB の権限の外部のものであれば、ADB は第三者の調停者のような役割を果たすこともできるかもしれない。ただし、扮装の当事者の合意がなければ、調停は実施されない。この意味で、関係途上国加盟国政府の参加と協力なしには、主要な問題を解

決することは不可能だ。

この 2 つの機能は混合することができないため、費用・予算上の問題だけでなく、設立されるべき新たなシステムの構造にも影響を及ぼしている。こうした構造上の問題の一つは、申し立て者が解決を求める問題について、プロジェクトの審査・実施に責任を持つ業務担当局が十分客観的に検討することができるかという点である。あるいは、苦情を聴取するために、問題となっているプロジェクトの審査・実施から切り離された何らかの組織が必要だろうか。どちらにせよ影響を受ける人々は、その苦情が合理的な根拠があるとなかろうと、声を聞いてもらう権利を有している。あるいは、こうした機能を実施する個人を任命するのは、総裁であるだろうか、あるいは理事会であるべきだろうか。

2. 競合する関係者間の共通の利害の明確化

A. 実質的原則

ADB 内外の関係者の間には、適切なアカウントビリティメカニズムの設立にあたって様々な競合する利害が存在する。外部及び内部での協議は、全ての関係者間の幅広い合意を形成するために、これらの競合する利害間での共通の利益を見出すために行われた。理事会合宿での集中した議論を促進するため、下記の実質的原則が提案される。

(a) アカウタビリティ：ADB は第一に全ての出資者、すなわち全ての途上国及び先進国加盟国に対してアカウントビリティを有し、加盟国は納税者に対して動員された資源が効率的に用いられるようアカウントビリティを有する。ADB は開発融資機関として、融資先でありプロジェクトの実施者である途上国加盟国に対してアカウントビリティを有し、途上国加盟国は借り入れの目

的と使途についてそれぞれの市民に対してアカウントビリティを有する。最後に、開発におけるパートナーとして、ADB と途上国加盟国はプロジェクトが建設されている地域コミュニティに対してアカウントビリティを有する。

(b) 救済：もし ADB が融資するプロジェクトの究極的な受益者に対して被害が生じているならば、正当な範囲で適切な救済手段を提供することは ADB の責任である。もしこうした被害が ADB の権限内で生じているのであれば、ADB はこれを救済する立場にあるべきである。被害が途上国加盟国の権限によるものであれば、ADB は被害を救済を援助するために途上国政府の参加と支援を求めるべきである。

(c) 開発効果：遵守・不遵守、プロジェクトの形成・審査・実施段階における改善といったアカウントビリティ確保からの全ての教訓は、プロジェクトの質とスタッフの能力向上を通じて開発効果の向上へとフィードバックされるべきである。

これら 3 つの実質的原則は、ADB 内外の全ての関係者の共通の利害の輪郭を形成している。

B. 手続き的原則

上記の 3 つの実質的な原則を元に幅広い合意を形成するために、以下の手続き的な原則が提案される。

(a) 透明性：プロジェクトの影響を受ける人々がアカウントビリティを求めるプロジェクトについて、関連する情報が公開されない限り、アカウントビリティを確保することは不可能である。

(b) 適正手続き：ADB が支援するプロジェクトによって影響を受けるとされている人々について、苦情を聴取する適切な機会が設けられるべきである。ADB にもこうした苦情に対応するにあたって公平な機会が与えられるべきである。

(c) 経済性と効率性：どのようなメカニズムも効率的に組織され運営されるべきである。ADB は公的機関として、資金の利用について加盟国政府が ADB を信用し信頼するところの「信頼義務」を果たさなければならない。複雑で大規模なメカニズムは、例え理想的であるかもしれないとしても、必ずしも費用対効果が高くない。

(d) 現実主義：私たちは実行可能性についても注意しなければならない。NGO によって提出されたアイデアや提案の一部は、ADB が国際機関として設立・運営されている現在の法的枠組みから見て実現可能ではない。どのようなメカニズムも ADB 設立協定の条項に従っていなければならない。

3. 結果 ADB の新アカウントビリティメカニズムの導入

上記の実質的また手続き的な目標を達成するために、他のアカウントビリティメカニズムにはない多くの新たな特色を導入した。まず第一に、2 つの個別で同時に補完的な機能が導入された。これは、アカウントビリティメカニズムの新たな時代の夜明けを告げるものである。

(a) コンサルテーションフェーズと遵守調査フェーズの関係

ADB がすべての問題を解決できるという印象を避けるために、「問題解決」の代わりに「コンサルテーション」という語を用いることにした。「コンサルテーション」は、より非公式かつ複数の方法による問題への対処を表現している。また「インスペクション」という語はマイナスの意味を伝える表現であるため、用いないことにした。コンサルテーションフェーズはスペシャルプロジェクトファシリテーター (SPF) によって行われ、SPF は非公式かつ柔軟な様々な方法を用い

てADBのプロジェクトによって影響を受ける人々の具体的な問題への対処にあたる。遵守調査フェーズは遵守調査パネル（CRP）によって行われ、CRPはプロジェクトによって影響を受ける人々の直接的かつ物質的な被害を引き起こした、あるいは引き起こす可能性があるADBの業務政策・手続き違反の疑いについて調査を行い、プロジェクトの政策への遵守を確保するための勧告を行う。これには、適切であれば、プロジェクトの目的や実施に関する改善措置が含まれる。

ADBプロジェクトに関する全ての申し立ては、遵守調査フェーズの下でADBのアカウントビリティを確立する以前にコンサルテーションフェーズを通る。この順序の理由は以下のとおりである。（1）プロジェクトに関する申し立ては、必ずしもADBの政策・手続き違反を前提としない。（2）コンサルテーションフェーズの目的はプロジェクトによって影響を受ける人々の申し立てを聴取し実際の問題解決を促進することである一方、遵守調査フェーズの目的はプロジェクトの影響を受ける人々が訴える直接かつ物質的な被害がプロジェクトの形成・審査・実施段階におけるADBによる政策・手続き違反によるものであるかどうかを明らかにするところにあるからである。

申し立て者はADBのアカウントビリティ確立よりも苦情への対処に関心があり、また問題解決後も残る遵守に関する疑問に対処するよりも影響住民が主張する直接かつ物質的な被害に対処することがより緊急であるため、遵守調査フェーズの前にコンサルテーションフェーズを実施することは経済性と効率性の点から望ましい。

(b) 95%ルールの撤廃

以前の政策における融資の95%の支払い後は申し立てを受け付けないというルールは、借り入れ人が融資残高を放棄することで容易に達成できるルールであり、この締め切り日は悪用されやすい。新メカニズムでは新たな締め切り日を、プロジェクト完了報告書発行時点に設定した。

(c) CRPの報告書案へのコメントの機会提供
適正手続きという要件を満たすため、事務局と申し立て者に対して、CRPの報告書案に対するコメントを行う機会が提供される。これによって、CRPはそれぞれの返答を考慮して最終報告書を作成することができる。

4. 結論

ADBの新アカウントビリティ・メカニズムは、二頭立ての馬車のようなものだ。新メカニズムの目的を達成するためには、2つの別々の馬が必要となる。1頭の馬が遵守調査フェーズである。この部分は確立されており、ADBは他の国際金融機関のメカニズムと比べても大きな改善を行った。新たに加わったもう1頭の馬がコンサルテーションフェーズだ。ADBは支援するプロジェクトによって影響を受ける人々の苦情に対処すべきであり、コンサルテーションフェーズの必要性は関係者に広く共有されている。このフェーズの目的には全ての人々が同意している。なぜなら、コンサルテーションフェーズの設置は、ADBのアカウントビリティと現場での開発効果の向上のために設計されたこのメカニズムの安定性、能力、そして効果向上に貢献するからだ。

（訳：東智美・福田健治）

新アカウントビリティ・メカニズムで残された課題とこれから

福田健治

メコン・ウォッチ

新アカウントビリティ・メカニズムでは、インスペクション機能と比べて多くの改善が行われたが、いくつかの大きな問題が残っている。ここでは、簡単に残された問題点と市民社会の課題について触れたい。

問題解決機能は働くか

新たに導入された問題解決のためのコンサルテーション・フェーズは、これまでのインスペクションの枠組みでは扱うことができなかった問題への対処を可能にする点で注目される。一方、制度改定の中で様々な妥協が行われた結果、効果的に問題解決にあたることができるかどうか疑問も残る。

- ・ スペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）の独立性。SPFは総裁に報告するほか、ADB内部からの登用も可能となっており、十分な独立性を保つことができるかが問われている。
- ・ 遵守レビューとの関係... 遵守調査（インスペクション）への申し立て前に必ずコンサルテーション・フェーズへの訴えを行わなければならない、遵守調査を求める住民には無駄な時間と労力が要求される。
- ・ ADBの問題解決能力... SPFは「ADBの問題解決努力を支援する」とされているが、これまでの問題プロジェクトでのADB事務局の対応は、市民社会が納得できるものとは言えない。

実効力を持ちうるか

旧インスペクション機能の大きな問題点は、パネルの調査時の現地訪問や融資停止等について、ADB側が十分な強制力を持っていないことにあった。これらの問題については結局関係者間の合意を見ることなく、問題は先送りされた。これは、特にプロジェクトの変更・中止を強く求める途上国住民にとっては大きな失望となっている。

今後の課題

新たな政策は導入されたが、これだけで全ての問題が解決されるわけではなく、ADBプロジェクトによる環境社会影響を防ぐためには更なる努力が必要とされている。

- ・ アカウントビリティメカニズムの実施プロセスの透明化... インスペクション政策の見直しはADB史上最も透明なプロセスで行われたと評価されているが、新メカニズムの実施過程もまた透明性と関係者の参加が重要である。新たなSPF・パネルの選定プロセス、業務手続きの制定等について、十分に関係者の意見が反映される必要がある。
- ・ 総裁のリーダーシップ... ADBの総裁は他の国際機関の長に比べて強い指導力を発揮してきたとは言えない。サムットプラカン汚水処理プロジェクトの調査でも、総裁は現地調査を巡るタイ政府との交渉やパネル報告書を検討する理事会など、関係者間の見解が分かれたときに十分なリーダーシップを発揮することができなかった。理事会議長であり

ADB 事務局の長である総裁は、アカウントビリティメカニズムが真に影響住民の利益となるよう、リーダーシップを取ることが求められる。

- ・ 市民社会の課題...アカウントビリティメカニズムの設立は先進国・途上国の NGO からの強い圧力なしでは実現しなかった。しかし、

今後このメカニズムが効果的に運用され、途上国住民の問題が解決されるためには、市民社会の監視が不可欠である。SPF やパネルの活動をモニターし、理事会や出資国への働きかけをすると同時に、ADB プロジェクトによる被害を受けている住民との協働体制を強めていくことが必要だ。

開発援助における異議申し立て制度と公的機関のアカウントビリティ

城山英明

東京大学大学院法学政治学研究科助教授

1.はじめに - 2つのアカウントビリティ

世界銀行や IFC(国際金融公社)といった多国籍国際金融機関では、近年、環境社会配慮等のための異議申し立て手続きを導入し、運用しつつある。しかし、これらの機関の異議申し立て手続きは、誰の誰に対するアカウントビリティ確保を目指しているのかという点においては若干異なる。

世界銀行では、1980年代半ばから問題となったインドのナルマダダムへの融資に対する環境社会配慮の観点からの批判や、1990年代初頭における世界銀行の「承認文化」(案件の承認件数が自己目的化する組織文化)の下での実施問題(当初の意図と実施結果が乖離するという問題)の反省を契機として、世界銀行事務局(総裁を含む)から独立した常設機関としてインスペクションパネル(Inspection Panel)が1993年9月に世界銀行理事会によって設立された。世界銀行は環境配慮等様々な課題に関する政策・手続を内部的に定めているが、これらの遵守(compliance)あるいは不遵守を管理者たる理事会がチェックするメカニズムとして、インスペクションパネルが設置されたわけである。つまり、世界銀行事務局の理事会に対するアカウントビリティ確保の手段として異議申し立て手続きが導入されたわけである。

世銀のプロジェクトによって負の影響を受けた2人以上のグループ(被影響住民を代弁していることを立証できれば当該地域における団体が代行して申し立てを行うことも可能。国際的団体については、被影響住民を代弁していることに加

え、当該地域に代行できる団体が不存在であることを立証する必要)等が世界銀行の政策・手続の不遵守により被害が発生した場合に申し立てを行うことができるようになっており、申し立てを受けたインスペクションパネルが申し立てを適格と判断した場合はパネル調査報告を理事会に提出し、理事会の決定により正式の調査が開始されることになっている。その後、パネルは調査に基づき政策・手続の遵守・不遵守を判断し、理事会に報告書を提出し、理事会が最終判断することになる。

他方、IFC(国際金融公社)では、1999年に一般の事務局からは独立し総裁の指示のみに従うCAO(Compliance Adviser/Ombudsman)という組織が設立された。これは、名称からもわかるように、遵守確保に関するアドバイザーという側面も持っているが、同時にオンブズマンとして案件に関する様々な紛争を解決するという機能を期待されている。IFCのCAOは、世界銀行のインスペクションパネルに見られた政策・手続に関する内部マネジメントに関する手段という性格を超えて、対外的な紛争解決手段としての性格をおびつつあるといえる。あるいは世界銀行のインスペクションパネルが非公式に果たしていた機能を公式化したといえるかもしれない。つまり、IFCの現場社会へのアカウントビリティ確保の手段として異議申し立て手続きが導入されたわけである。

IFCのCAOの場合、プロジェクト関連地域に居住する個人、グループ、地域社会(被影響者住民に希望があれば当該地域における団体が代行

して申し立てを行うことが可能。国際的団体は被影響住民を代弁し、可能な限り地域の団体と共同して申し立てを行うことが期待される）等が、IFCの融資案件等により社会環境影響を受けている、もしくは受ける恐れがある場合に、申し立てを行うことができるようになっており（この要件は世界銀行のインスペクションパネルの場合よりも緩くなっていると思われる）、CAOが適切だと判断した場合には事務局と協議し、最終的には申立人及び事務局に解決案を提示し、調停を行うこととなっている。

このように、世界銀行とIFCにおいて異議申し立て手続が導入されているわけであるが、その主たる性格は、組織内（世界銀行）での上位主体（理事会）に対するアカウントビリティーの確保が、組織（IFC）の外部（現場社会）に対するアカウントビリティーの確保が、という点で基本的には異なる。ただし、前者においても、結果としては間接的に組織（世銀）の外部（現場社会）に対するアカウントビリティーの確保に貢献しているという側面はある。

2. 上位組織に対するアカウントビリティーの確保

世界銀行にみられるインスペクションパネルとは、上位組織である理事会に対して世銀事務局本体をアカウントブルにするための手段、つまり、世銀理事会が巨大な世銀事務局という組織をコントロールする手段であるというのが、基本的な性格であるということが出来る。つまり、世界銀行という組織内のマネジメント手段、言い方を変えれば、伝統的なアカウントビリティー確保の手段である。最近では、アカウントビリティーという概念で指し示す対象が拡大しているが、元来、上位者と下位者の関係において、ある仕事を委ねられた下位者が委ねた上位者に対して、説明し、会計責任を果たすことが制度的伝統的アカウントビ

リティということであり、世銀事務局が世銀理事会に対して負っているのはそのような制度的伝統的アカウントビリティーの典型的例である。

このようなインスペクションという制度においてはインスペクションを主導する主体とインスペクションの対象とが峻別されている。世界銀行の場合もインスペクションパネルへの異議申立者は理事会あるいは、被害者としての世界銀行外部の申立者に限定される。それに対して、世銀の総裁は自分で異議申し立てしてインスペクションパネルを使いたいと申し出たが却下された。インスペクションの対象者がインスペクションを主導するのはおかしいというのが議論の基本であったようである。そのため、世銀では事務局内部において、品質保証の観点から、別途遵守確保のメカニズムが設定されることとなった（QAC（Quality Assurance and Compliance Unit）及び世銀事務局内のポリシー実施担当者のネットワークであるSMART（Safeguard Management and Review Team）がそれにあたる）。他方、外部の被害者に異議申し立てが認められているのは、マネジメント手段としての異議申し立て手続という観点からは、外部の被害者がマネジメントの担い手である上位者＝理事会の持っていない情報を持っており、その情報を提供することで上位者＝理事会のマネジメント活動の端緒にすることができるからである（言い方を変えれば、理事会は、対内部マネジメントの手段として、被害者を利用しているともいえる）。

このような上位組織に対するアカウントビリティーの確保に関しては、誰が誰を管理するための手段としてインスペクションパネルを使うのかということの点が大事であると思われる。つまり、世銀においては理事会による管理手段という側面が大きいわけで、理事会が総裁を始めとする世銀事務局本体をどのように管理していくのか、どのように遵守を確保するのかというのが基本的

な制度趣旨であった。

それに対して、現在検討されている日本の国際協力銀行の案では、実施機関である国際協力銀行の総裁が主体となって国際協力銀行内を管理するための手段であるが、世銀の例に対応させてみれば、総裁ではなく主務官庁のレベルあるいは国会のレベルが管理主体となり、総裁以下国際協力銀行のガイドライン遵守を確保するという方が適切なかもしれない。もちろん、世銀においてインスペクションパネルに加えて総裁の下にQACユニットが存在するように、国際協力銀行総裁下に別途メカニズムが存在することは当然ありうることはある。

確かに援助案件を形式的に決めているところではなく、実質的に決めているところにおいて環境社会上の配慮をきちんとできるようにすべきであるという議論はありうる。つまり、日本の場合、決定は省庁・閣議が行うとしても、実質的に国際協力銀行のような実施機関が決めているのであれば、当然そこにフィードバックするメカニズムは重要となるので、実施機関に異議申し立て機関を置くというのは有効なのかもしれない。しかし、現在の経済情勢の中で政府系金融機関という特殊法人の改革は中断しているが、今後は様々な分野における独立行政法人化の動きに見られるように、日本なりに企画と実施の分離が進む可能性がある。その場合には、やはり企画部門たる政府レベルの管理手段あるいは政府レベルへのフィードバックメカニズムも必要であろう。

3.現場社会に対するアカウントビリティの確保

異議申し立て手続のもう一つの側面は、世銀やIFCが社会、特に途上国の現場社会においてプロジェクトを進めていくことに伴う紛争を解決するための手段という側面である。言い換えれば、

異議申し立て手続は、社会に対する対外的アカウントビリティの手段であるということである。おそらく、IFCのCAOにおいては、この側面がかなり強い。このアカウントビリティは、直接の指揮命令関係のある上位者に対するものではなく、むしろ、組織の現場がプロジェクトの対象環境である社会に対して、どのようにインフォーマルかつ実質的にアカウントビリティを担保するのかという新しい意味でのアカウントビリティである。最近では、このような意味でアカウントビリティの概念を使うことも多いが、これは先に論じた伝統的制度的アカウントビリティとはかなり性格が異なる。

開発援助における対象社会に対する対外的アカウントビリティ確保の機会としては、様々な手法と機会がありうる。

まず、開発援助活動はドナー国と受入国という2つの公的組織が関与するのであり、どちらの公的組織がアカウントビリティ確保の責任を負うのかという課題が存在する。伝統的には、開発援助活動は受入国の「要請」に基づくということで、地元住民の意見の調整等のアカウントビリティの確保は受入国の責任とされてきた。しかし、近年、様々な事件、紛争等が頻発する中で、そのように受入国に丸投げするわけにはいなくなってきた。

途上国においてドナー国の援助機関が実施する異議申し立て手続については、ある意味では「民主主義が育ち始めた国」における国内メカニズム（民主主義決定メカニズムや司法メカニズム）の代替機能を持っているということが言われる場合があるが、国内のメカニズムの代替機能をどのような場合にどこまで引き受けるべきかというのは、相当難しい話である。

また、受入国やドナー国の公的機関が現場社会に対するアカウントビリティを確保する機会としては様々な場がある。ドナーあるいは受入国に

よるプロジェクト作成段階、環境影響評価段階、受入国内の事業承認段階、裁判所等司法的プロセスも含めた国内の紛争解決メカニズムの段階等様々なものがある。このような様々な手段の中で、異議申し立て手続きがどのような比較優位を持つのかについて検討する必要がある。その観点からは、事前的予防的対応が可能であるというのが、異議申し立て手続きの1つの比較優位であろう。日本の国際協力銀行の異議申立手続きが、プロジェクトの正式決定前の異議申し立てを認める仕組みとなったことは、その点で重要である。

なお、現場社会との合意形成の担い手に誰になるのかという問題がある。しばしば、合意形成プロセスの設計主体には政府機関になる。例えばIFCの対外部紛争解決機能においても、オンブズマンはIFCの職員（しかし独立性の高い職員）である。しかし、場合によっては、政府や推進組織の職員では、現場の関係者の信頼を十分に得られないということも起こる。ただし、IFCの場合は、紛争解決に係る部分はADR（Alternative Dispute Resolution）の専門家を雇い、内部管理の担い手とは相当異なる専門性を有する人材を雇用しているという工夫を行っている。ただそれでも、今後のIFCの紛争解決機能の帰趨を見ないと結論的なことはいえないが、現場での紛争解決を目指すのであれば、果たして総裁直属という組織形態がいいのかという問題があるように思われる。確かに、すでに進みつつある慣性力を持った案件に対して、組織内において異なった見解を埋め込む（＝これもマネジメント上の機能の1つであろう）ためには総裁直属である意味は大きい。しかし、発展途上国の現場における紛争解決を考えた場合には、本部における専属スタッフというのはあまりに紛争現場からの距離が大きいようにも思われる。これらの点で、日本の国際協力銀行の異議申立手続きにおいても、対外的アカウンタビリティの確保という目的を正面から掲げ

るのであれば、組織体制と人材確保の工夫が期待される。

4. 運用上の課題 - 不十分な調査による責任転嫁のおそれ

当初組織内アカウンタビリティ確保を主たる目的としていた世界銀行においても、実際にインスペクションパネルを運用していく中で、対社会的なアカウンタビリティの確保、すなわち紛争解決機能という側面がかなり重視されてきたようである。例えば、初期の事例で、インスペクションパネルの調査を理事会が認めなかった例としてブラジルの事例（Planaflo, Itaparica）があるが、認めなかった理由として改善行動計画（remedial action plan）に満足したということがあげられている。このように、異議が申し立てられることによって、実際にインスペクションパネルの調査が行われなくても、結果として改善措置を促進したという側面があるわけである。ただ、事実の確認もしないうちに取り繕いの改善措置をとることがこれが本当に良いのかどうかは、もう一步詰めて考える必要がある。

第1に、改善計画があるということ、これは調査しないということになっているが、これが適切なのかという問題がある。何かをやれば許してもらえとうことで、「改善計画」がしばしばインスペクションパネルによる調査の抜け道（ショートカット）になっている面があるということである。

第2に、改善措置がとられる場合、多くの場合途上国サイド、つまり借り手が何か措置をとることになっている点に注意する必要がある。これには、世銀サイドではなく、借り手に措置＝責任を押し付けているという側面があるのではないかという問題がある。

5. おわりに

以上のような異議申し立てという環境社会配慮上の新たな仕掛けは、まだその最終的評価をするほどには十分な事例が蓄積されていない。また、このような仕掛けを実効的に動かすためには、誰の誰に対するアカウンタビリティ確保のメカニズムなのか、ドナー国と受入国の公的機関間の役

割分担はどのようにするのかといった点を明確にし、また、組織のどこにどのような専門性を持った人材を配置しなくてはならないのかといった点を更に検討する必要がある。しかし、開発援助機関が案件受入国住民等から直接かつ公式に異議申し立てを受けるといったメカニズムを作ったという意味では、大変興味深い実験的試みといえる。

NGO から見た JBIC の異議申立制度

国際環境 NGO FoE Japan

松本 郁子

制度の内容についての評価

国際協力銀行（以下、JBIC）が二国間の公的金融機関として先進的な異議申立手続を導入したことは、その透明性を確保した策定プロセスとあわせて高く評価したい。新ガイドライン及び異議申立手続の策定に関わったものとして、制度が今年10月から施行されることを大変うれしく思っている。JBICの新環境社会配慮ガイドラインに続いて、異議申立手続が導入されたことにより、JBICのアカウンタビリティが制度上は向上することとなったと思う。また、民間支援業務においても援助機関と同様の独立審査パネルを設けたことは、国際的にも非常に先進的な事例であり、今後同様の制度が他国でも導入されるよう、OECDなどの場を通じて関係省庁とともに積極的な働きかけを行い、国際社会をリードしていただきたい。

また、今後、民間支援を行う世界銀行のIFC・MIGAにおいても、影響住民からの申し立てに応じて独立機関によるガイドラインの遵守・不遵守の調査が行なわれる制度の導入を検討していく必要があるのではないかと思う。

JBICの異議申立手続は、1) ガイドラインの遵守・不遵守について独立した機関が調査を行い公開する、2) 環境社会影響に関する問題解決を目指す、3) JBICの政策改善につなげる、4) JBICの透明性とアカウンタビリティを高める、といった目的を明確にし、これまでの世界銀行やアジア開発銀行での経験を踏まえたより充実した独立審査制度にまとめたのではないかと考

えている。

世界銀行やADBの経験からJBICの制度において改善された点

NGOはJBICの異議申立手続の策定にあたって、世界銀行やアジア開発銀行での経験をもとに、その問題点を改善できるようなJBICにあった制度について議論し、NGOの提案をまとめてきた。この際、世界銀行のインスペクションパネルに関する個々の案件とその経験に基づいた包括的な制度のレビューが元パネルメンバー、研究者、NGO、申し立て者などの間で進められていたことは、日本で新しい制度を検討する上で非常に有効な検討材料となり、このレビュー結果から非常に重要な示唆をたくさんいただいた。また、2002年4月から始まった財務省の「環境社会配慮研究会」などを通じて、内外の異議申立手続に関わる様々な立場の方から、惜しみないアドバイスをいただけたことも、JBICの新しい異議申立手続を策定する上で非常に重要であった。

こうしたMDBの経験をもとに、JBICの異議申立手続において改善がなされたのは以下の点であったと思う。

- ・ 常設の事務局が設置されることとなった。
- ・ 環境ガイドライン担当審査役（以下、審査役）はJBICや学識経験者、産業界、NGOなどの様々なステークホルダーで構成される選考委員会によって選ばれることとなった。
- ・ 審査役は各国の公用語での異議申立を受け付ける
- ・ 事業終了後も、モニタリングの期間内はモニ

タリング規定の遵守不遵守についての異議申立を受け付ける。

- ・ 申立者はガイドラインの不遵守を明らかにしなければならないが、審査役は申立において申立者に様々なアドバイスができる。
- ・ 調査実施までに時間がかかりすぎ、問題解決が手遅れにならないよう、できるだけ速やかに調査が実施できるような制度とした。
- ・ 審査役は独立した調査権と情報へのアクセス権を有する
- ・ 審査役は調査に基づいてJBICが取るべき対応についての勧告を行うことができる。
- ・ 審査役は個別の調査結果をもとに、ガイドライン遵守確保に向けた政策改善を提案することができる。
- ・ 調査終了後、審査役の勧告に基づいた対応策などの実施状況について審査役がモニタリングを行うなど、フォローアップ機能が強化されている。

今回の制度で十分に確保できなかった点

逆に、JBICの制度の中で十分に確保できなかったのは以下の点である。今後、制度を運用していく中で更なる制度の改善が行われることを期待したい。

- ・ 新しい環境社会配慮ガイドラインしか遵守の対象になっておらず、情報公開政策や投資業務の経済評価、監理と評価など世銀のような幅広い政策の遵守にはなっていない。
- ・ 勧告のフォローアップにおける環境ガイドライン担当審査役による現地調査までは確保されていない。
- ・ 旧ガイドラインの遵守を新しい異議申立手続で訴えることはできない。

制度の運用面での課題

ここで、今年10月から施行される異議申立手続の運用面での課題について考えてみたい。新しい制度は整備されたが、今後この制度が「事業に伴う被害の救済」にどれほど有効に機能するかは、その運用にかかっているといえる。制度を運用していく上で、どのような課題が残されているのかについて整理したい。

新しい環境ガイドライン担当審査役

一つ目は、誰が環境ガイドライン担当審査役に就任するのかということである。これは新しい制度を運用していく上で非常に重要な要素である。制度の運用は新しい審査役次第だといっても過言ではない。異議申立制度において「事業に伴う被害の救済」を進めていくことができるのかどうかは、新しい審査役が十分な公平性を持って調査、勧告を行うことができるのかどうかという問題と深く関わっている。

また、異議申立手続の事務局はJBIC職員が執り行うことになっており、JBIC職員は影響住民よりも格段に審査役とのコミュニケーションを行いやすい。こうした状況においても審査役がJBICから十分に独立した調査を行うことができるようにしていかなければならない。世銀のパネルにおいては、パネルの調査における影響住民との十分な接触がなく、調査が不十分なものになってしまったこともあったと聞いている。調査においては被害を被っている影響住民との十分な接触が求められる。

新しい制度の周知徹底

2つ目は新しい制度の周知徹底である。制度を適切に運用していく上では、環境社会配慮ガイドラインや異議申立制度について、相手国政府や事業者、JBIC職員が異議申立制度の考え方や手続を十分に理解していることが重要である。

また、制度を利用する立場にある途上国の市民へ

の制度の普及に向けての取り組みも、新しい環境ガイドラインの周知とともにJBICの責任において適切に行われる必要があり、新しい制度についてのNGOとの現地でのワークショップは、制度を広く途上国の市民に知らせる上で有効である。

総裁のリーダーシップ

3つ目は総裁のリーダーシップである。JBICには世界銀行のような理事会がないため、融資担当部署や環境審査部など（以下、事務局）と役員会の意思決定に大きな差はないと考えられる。そのためにMDBでみられたような、理事会におけるパネルの調査等における抵抗は考えにくい、逆に事務局と役員会つまり総裁の意思決定が同一のものであるが故に、総裁が事務局の意見と異なる意思決定を行う可能性は非常に小さいと考えられる。融資機関が自らの融資に対して責任ある対応を行っていくうえで、総裁のリーダーシップが非常に重要であるが、JBICの異議申立制度において、総裁が独自のリーダーシップを発揮することができるのかどうか大きな課題であるといえる。

- ・ 特に融資契約前の異議申し立ての受付については、事務局がパネルに持ち込ませないようにしようとの動きを取る可能性が大きいと考えられるため、総裁が事務局の意図に反して、例外的に融資契約前の異議申し立ての受付を行うとの決断には、これまでにない独自の総裁のリーダーシップが求められる。
- ・ また、審査役がプロジェクトの不遵守状況を改善するために可能な方策を総裁に具申しした時、この意見が事務局の働きかけにより十分に活かされないことがありうる。特に、異議申立手続に関わるパブリック・コンサルテーションでは融資の停止などの意見具申もありうるとの議論がなされたが、これらはほ

とんど総裁によって取り上げられない可能性がある。

- ・ 審査役の報告書を受けた融資担当部署の対応に対しても、これがパネルの勧告に対しても、総裁がこれに対して批判的な対応を取ることは難しいと考えられる。
- ・ フォローアップにおける総裁の指示が、非常に事務局よりの内容になる可能性も大きい。
- ・ その他審査役からの様々な意見具申に対して、総裁が十分に耳を傾けず、事務局よりの対応しか行わない可能性もある。

このように、総裁の十分なリーダーシップが発揮されないと、新しい制度が「影響住民の救済」に有効に機能しないことが十分に予想される。融資機関の責任を明確にしていくためにも、事務局とは独立した総裁のリーダーシップに大いに期待したい。

異議申立手続で問題解決につなげることができるのか

ここで、この制度でこれまでJBICの融資に伴う問題を解決し、融資機関の責任を追及していくことができるのかについて考えてみたい。私の答えは、完全ではないが問題解決の一助となり、JBIC内部における環境社会配慮ガイドラインについての認識を高め、遵守していくことの重要性についての意識を高めることにはなるのではないかと、いうものである。

これまで、私たちは様々な角度から、事業にとりまわりの環境社会問題を融資機関に訴え、問題のある事業には融資を行わないよう、必要な環境社会配慮は融資機関が責任を持って行うように働きかけを行ってきた。しかし、融資機関や相手国政府、事業者と影響住民やNGOとの情報はギャップは非常に大きく、問題の認識を共有するこ

ともまならないことも多い。現在の制度では、問題点が指摘され、それについてのJBICによる調査が行なわれてもその結果は公開されず、JBICが自らの融資における責任ある対応が行われているとはいいがたい。

しかし、JBICは融資における透明性とアカウントビリティを確保するための新しい環境社会配慮ガイドラインを発表した。このガイドラインに沿った融資を行うことはJBICの最低限の責務である。この最低限守るべき項目についても遵守されていない、ということが独立した調査機関によって明らかにされ、これが公開されれば、JBICとしても環境社会配慮ガイドラインに定められた環境社会配慮は責任を持って行っていくこととなるだろう。

しかし、環境社会配慮ガイドラインは最低限必要な環境社会配慮についてしか定めていない。このガイドラインの遵守によってすべての問題解決が行われるわけではない。「事業に伴う被害の救済」を進めていくためには、更なる取り組みが必要である。

ガイドラインの遵守では解決できない問題

現行の制度では、JBICの環境社会配慮ガイドラインへの遵守、不遵守しか問うことができず、ガイドラインを遵守しているかどうかという点においてのJBICの責任しか追及することができない。JBICに現地で引き起こされた被害における融資の責任をこの異議申立制度で問い、被害の回復に責任を持った対応を期待することはできないのである。

今後、取り返しのつかない被害を及ぼさないために、あるいは被害の回復を行っていくために、

問題解決の機能をさらに充実させていく必要がある。つまり、JBICによるガイドラインの不遵守が原因でなくても、「JBICは支援事業において取り返しのつかない被害が起こらないように確保しなければならない」との環境社会配慮ガイドラインの基本的な考え方に沿って、JBICが融資した事業において問題が明らかになった場合、融資機関としての責任を明確にし、どのような対応が可能なのかを検討していく必要がある。また、こうした検討結果をもとに、環境社会配慮ガイドラインや異議申立手続の見直しを定期的に行っていくことが必要であろう。

異議申立手続の運用に向けて

新しいよりよい制度を策定しようという人々のエネルギーと、産業界や関係省庁も含めた幅広いステークホルダーによる議論、そして多くの経験・知見を持った方々のアドバイスのおかげで、JBICの異議申立制度はガイドラインの遵守・不遵守を問う制度としては非常に優れた制度となったのではないかと思う。今後、世界銀行やアジア開発銀行の経験を活かしたよりよい制度の運用が期待されている。

そしてなによりも、新しい制度をうまく機能させていくためには、現地での問題解決を強く望む私たちが、制度を知り、活用し、監視していく必要がある。今後この新しい制度を影響住民の問題を解決していくための適切なツールとしていくために、影響住民に対して私たちはどのような支援を行っていく必要があるのか、また日本でどのような働きかけをしていく必要があるのか、皆さんとともに考え行動していきたい。

主催団体

メコン・ウォッチ

メコン・ウォッチは、メコン河流域国に住む人々が「開発」による弊害をこうむることのなく、地域の自然資源とそこに根ざした生活様式を享受できることを目指して、自然資源管理や開発による社会環境影響についての調査研究・モニタリング、メコン河流域国の環境と開発に関する情報提供、日本の開発援助や投資に関する政策提言活動を行っている。

〒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

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

「環境・持続社会」研究センター (JACSES)

「環境・持続社会」研究センター (JACSES) は、環境政策およびその他の調査研究・政策提言活動などを通じて、持続可能な社会を創造することを目指す NGO。「持続可能な開発と援助プログラム」(SDAP) では、開発援助における環境配慮およびその他の政策の調査分析を通じて、持続可能な社会の実現に向けた政策提言活動を行うことを目指している。

〒106-0047 東京都港区南麻布 5-2-32 興和広尾ビル 2F

Tel: 03-3447-9585, Fax: 03-3447-9383, E-mail: jacsces@jacsces.org

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

国際環境 NGO FoE Japan

FoE Japan は地球規模の環境問題に取り組む国際的な NGO である。プロジェクト・チームの一つである「開発金融と環境プログラム」では、開発金融政策における透明性の向上、また、アカウンタビリティ (説明責任) の追求のため、政策提言活動を行う。とくに、国際協力銀行 (JBIC) や国際金融機関の融資政策の改善に努めている。

〒171-0031 東京都豊島区目白 3-17-24 2F

Tel: 03-3951-1081, Fax: 03-3951-1084, E-mail: aid@foejapan.org

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