

JICA 環境配慮ガイドライン改定 / 手続き「事前調査及び予備調査」以降

2003年6月27日 メコン・ウォッチ 松本 悟

用語：このペーパーでは環境省小川委員の整理に倣って、JICA が実施する調査や技術協力プロジェクトを『協力事業』、協力事業によって支援することを目的としている相手国の事業を『対象プロジェクト』と呼ぶ。また、協力事業で行う環境社会配慮のための調査を『JICA 環境社会配慮調査』を呼ぶ一方で、『現地環境影響評価』は対象プロジェクトの中で相手国政府が実施する調査と整理する。

3. プロジェクトの事前調査及び予備調査

この段階で重要なのは、「事前調査や予備調査で深刻な問題のある案件を不採択にすること」「カテゴリー分類に基づいたメリハリのある方法を考えること」「S/W に必要な合意事項を盛り込むこと」「無償資金協力事業の審査を提言すること」という点である。

3 - 1 事前調査及び予備調査が必要な協力事業

- ・ 全ての開発調査と技術協力プロジェクトは事前調査を実施する。
- ・ 無償資金協力事業のうち要請段階のカテゴリーA と B は必ず予備調査を実施する。

3 - 2 スクリーニング結果の再確認

- ・ 要請段階では不十分だった情報を補足する（必要な情報については 20 日の改定委員会提出資料で説明済み）。その際、要請段階での JICA のコメントを十分活かす。その結果に基づいてスクリーニング結果を再確認し、必要があればカテゴリー分類をやり直す。
- ・ スクリーニング結果の再確認は JICA と相手国政府・実施機関と共同で行う。
- ・ スクリーニング結果の再確認の結果、カテゴリー分類の変更や当初予定していた事前調査及び予備調査の範囲の変更が必要になった場合は、改めて事前調査及び予備調査をやり直すこともある。
- ・ スクリーニング結果の再確認の後でも配慮すべき環境社会影響が新たに判明した場合等、必要に応じて JICA はカテゴリー分類を変更する。

3 - 3 現地調査の実施

- ・ カテゴリーA 案件については、スコーピングに先立ち調査団は現地踏査を行い、多様なステイクホルダーから聞き取り調査を実施する。その際、住民にとっての開発ニーズ、予測される環境社会影響、事業実施機関からの情報提供、住民との協議の状況について特に留意する。その結果は、協力事業の実施の可否やスコーピングに反映されなければならない。カテゴリーB 案件についても必要に応じて実施する。

3 - 4 スコーピング

- ・ スクリーニングの再確認後、カテゴリーA または B に分類された案件は、別途記載する「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」を満たすよう、JICA 環境社会配慮調

査のスクーピングを行う。スクーピングには環境社会配慮の点から調査・検討すべき項目と同時に調査等の方法を含む。特に開発ニーズの適確な把握、事業を行わないという選択肢を含めた代替案の検討、事前の十分な情報提供に基づくステイクホルダーの参加と意見の計画への反映に留意する。

- ・ スクーピングは JICA 調査団と相手国政府・実施機関が協力して行う。
- ・ スクーピングの過程で「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」の特定の項目を配慮する必要がないと判断する場合はその理由を明らかにする必要がある。
- ・ スクーピングの結果を JICA 環境社会配慮調査方法書として作成する。特にカテゴリ A 案件のスクーピングには、事前に十分な情報提供を受けた影響住民や関心を持つ市民社会組織などのステイクホルダーの意見が反映されていなければならない。

3 - 5 実施体制

- ・ 要請段階でカテゴリ A または B に分類された案件については、スクーピングのために十分な時間と適切な環境社会配慮団員の配置が必要である。特にカテゴリ A 案件の環境社会配慮団員については、自然環境と社会環境の担当者をそれぞれ配置すべきであり、場合によっては複数配置する。カテゴリ B 案件についても必要に応じて同様の配置が求められる。

3 - 6 環境社会配慮面から必要とされる S/W の内容（開発調査と技術協力）

- ・ JICA 環境社会配慮調査方法書に基づいた調査・検討項目や調査方法等に合意する。
- ・ カテゴリ A や B の案件については、できるだけ対象プロジェクトの現地環境影響評価や環境・社会調査と並行して本格調査や実施協議調査が行えるように相手国政府に求める。また、協力事業の JICA 環境社会配慮調査の内容を、現地環境影響評価報告書や環境・社会調査報告書等対象プロジェクトの環境社会配慮に必要な文章に反映させることを相手国政府に求める。
- ・ 協力事業の対象プロジェクトの現地環境影響評価が、JBIC 環境社会配慮ガイドライン第 2 部 2 項を満たすことを相手国政府に求める。
- ・ スクリーニングの再確認の結果、代替案検討など上位の調査が必要となる場合は、S/W を通じて相手国政府と協力事業内容の変更に合意する。
- ・ これまで改定委員会で議論してきた政治的・社会的条件の配慮についても合意する。プロジェクトに批判的な意見を述べることで嫌がらせや報復を受ける恐れがあるような場合には、匿名での意見聴取を行うことや JICA 調査団が独立した通訳を確保することなど適切な配慮の方法について合意する。

3 - 7 環境社会配慮面から必要とされる予備調査報告書の内容（無償資金協力）

- ・ JICA 環境社会配慮調査方法書に基づいた調査・検討項目や調査方法等を外務省に提言する。
- ・ カテゴリ A 案件については、予備調査に基づいた JICA 環境社会配慮調査を、開発調

査に枠組みで実施するよう外務省に提言する(望ましいのは要請書の段階でカテゴリ-A に分類されたものは、予備調査に回さずにまず開発調査を実施することである。ただ、予備調査によってカテゴリ分類が変更される場合もあるためこの項目を入れている)。

- ・ カテゴリ-A 案件については、相手国政府が実施する現地環境影響評価報告書を日本政府が審査するまで基本設計調査は行わないよう提言する(第 10 回改定委員会で外務省無償資金協力課長の山田委員から基本設計調査に進むと後戻りするのは難しいという発言があったので、現地環境影響評価等必要な措置が適切にとられているかを確認するまでは基本設計調査に入るべきではないと考える。もし次々項で提案している審査方法を確立し、基本設計調査が支援の事実上の GO サインでなくなれば、この一文は必要ない)。
- ・ 無償資金協力のうちカテゴリ-B 案件については、予備調査の結果に基づいた JICA 初期環境社会調査を、基本設計調査の一部として実施するよう外務省に提言する。
- ・ カテゴリ-A と B の案件については、JBIC の環境レビューに匹敵する審査が必要である。JICA の環境社会審査部署がカテゴリ-A・B 案件の環境社会面での審査を実施することを予備調査報告書の中で外務省に提言する。同じ ODA でありながらカテゴリ-A や B の案件について有償と無償で環境社会面での審査が大きく異なるというのはおかしい。本ガイドライン及び JBIC の環境社会配慮ガイドライン第 1 部 4.(3)及び第 2 部 2.適用して審査する一方、情報公開面でも、現地環境影響評価報告書及び相手国政府等の環境許認可証明書等、相手国政府・実施機関等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公開し、現地環境影響評価報告書等を支援可否の意思決定の少なくとも 120 日前に開示しなければならない。この点を要請段階での採択通知、もしくは予備調査の M/M において、外務省から相手国政府・実施機関に伝える必要がある。

3 - 8 事前調査及び予備調査に基づく協力事業の不採択

- ・ 事前調査及び予備調査段階で、要請時に考慮しなかった深刻な環境社会影響が確認された際、以下の場合は本格調査、実施協議調査、基本設計調査の支援を行わないことを外務省に提言する。『開発ニーズの把握が不適切な場合』『事業化されれば緩和策を講じたとしても深刻な環境社会影響が予測される場合』『カテゴリ-A 案件にも関わらず影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与がほとんどなく今後も実施が困難な場合』『開発事業による悪影響を受けやすい地域におけるカテゴリ-A 案件』『JICA が求めた追加的な関連情報が提供されず事業支援の是非を判断できない場合』『事業が行われる地域の社会的・制度的な条件を勘案すれば環境社会配慮の回避や緩和策の実施に困難が予想される場合』『S/W において本ガイドライン上求められる要件に合意が得られない場合』。

3 - 9 JICA の報告や提言を責任あるものとする

- ・ 外務省が協力事業の実施を決定した事業については、事前調査の結果とそれに対して JICA がどのような提言や報告を行ったかを、外務省の意思決定後できるだけ速やかに

公開する。

- ・ 公開する JICA の文書には、(1) 開発ニーズ、(2) 協力事業地域の自然環境、(3) 予測される環境社会影響、(4) 事前調査段階で配慮した政治・社会状況、(5) 住民参加と情報公開の現状、(6) 代替案の検討状況、についての分析と見解を含み、その上で(7) 本格調査、基本設計調査、実施協議調査の支援の内容とそれに対する JICA の見解とその根拠を明記する。

3 - 1 0 外務省による意思決定への反映

- ・ 外務省は JICA の提言や報告を尊重した上で支援に対する意思決定を行う。JICA が中止や条件を提言した協力事業を続ける場合、JICA の提言や報告に対する外務省の見解を明らかにしそれを公開する。

3 - 1 1 「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」

- ・ JBIC の環境社会配慮ガイドライン第 2 部 1. の「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」をベースに考える。
- ・ (検討する影響のスコープ) のうち社会的関心事項を詳しく書く。世界銀行が現在 SIA についてペーパーをまとめているが、その取っ掛かりとなる社会開発戦略に関する 이슈ペーパーや JBIC の社会配慮ハンドブック、WCD に提出された SIA のペーパー、企業の社会的責任を研究・推進する ERM がまとめたペーパー、JBIC のガイドライン研究会で提出されたペーパーを参照しながら以下をポイントとして挙げる。 貧困層への影響 これは JICA の貧困削減の課題別指針でも触れられているし、世界銀行の社会開発戦略でも重視されている。 地域経済 (土地利用、雇用、ソーシャルキャピタル) への影響 世界銀行の社会開発戦略の 이슈ペーパーでも重視されている。 ジェンダーへの影響 すでに JBIC にも入っている。 生計 (土地、現行の生計手段) への影響 現金経済に限らず、自給自足的な subsistence economy から現金経済に移行する場合の影響。 人口動態 (異なる民族グループの移入、住民移転と新住民の移入) への影響、 文化 (伝統、宗教、言語) への影響、 既存の社会インフラ (既存の道路、エネルギー源、水供給) への影響、 公平性 (土地分配、貧富の差) への影響、 健康と安全への影響。
- ・ 「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」は、JBIC のガイドラインでは「本行は、本行の融資等を受けようとするプロジェクトにおけるプロジェクト実施主体者に対し、第 2 部 1. に示す考え方を踏まえ、プロジェクトの性質に応じた適切な環境社会配慮を行うことを促す」という位置付けである。つまり、全てのカテゴリーの、全ての案件について、適切に配慮されなければならない留意点である。

4 . 本格調査

この段階で重要なのは、「十分なステイクホルダーとの協議」「コンサルタントの選定」「JICA 環境社会配慮調査が本ガイドラインの要件を満たしているかの確認」「現地環境影

響評価への反映と事後の確認」

4 - 1 合同スコーピング (インセプション協議)

- ・ 調査内容と実施手法を S/W でガチガチに決めるのではなく、本格調査の冒頭でコンサルタントがある程度の裁量をもって案を作成するともとの理解。
- ・ コンサルタントが S/W に基づいて作成したインセプション・レポート案を、相手国政府・実施機関との合同スコーピング及びステイクホルダーとの協議を経て完成する。
- ・ 日本では方法書段階で公告縦覧が行われる。JICA 環境社会配慮調査でもこの段階でステイクホルダー分析を行い、主要なステイクホルダーから意見を聴取すべきである。
- ・ 現状では事前調査に加わったコンサルタントは本格調査に参加できない。公正さを図るためには必要な措置だが、この段階では事前調査の環境社会配慮に関わったコンサルタントが個人の資格で本格調査団員に加わることは、事業にとって益が多い。この部分だけ事前調査の環境社会配慮団員の参加を認めてはどうか。

4 - 2 ステイクホルダーとの協議

- ・ ステイクホルダー協議は、事前に十分な情報提供を行った上で、自由に発言できる状況を確認して行われるべきである。したがって、それぞれのレポートは適切な時期に適切な方法で公開されなければならない。
- ・ インセプション・レポートを完成させる段階でステイクホルダー分析と主要なステイクホルダーとの協議が必要である。
- ・ インセプション・レポートの後、インテリム・レポート及びドラフト・ファイナル・レポートの段階でもステイクホルダー協議を実施する。特にドラフト・ファイナル・レポート時の協議は重要である。
- ・ ステイクホルダーとの協議記録を残す。ステイクホルダーとの協議内容は、協力事業の実施過程やファイナル・レポートに適切に反映されなければならない。

4 - 3 実施体制

- ・ カテゴリー A 及び B 案件については、環境社会配慮団員を適切に配置し、コンサルタントの選考にあたってはエンジニアと同等もしくはそれ以上の重きを置くべきである。
- ・ カテゴリー A 及び B 案件については、コンサルタントの選考にあたって、過去の調査従事回数ではなく、環境社会配慮面での過去のパフォーマンスを重視する。問題なく調査を終えたかどうかではなく、担当した事業がその後環境社会面で問題なかったのどうかを重視すべきである。そのためにもステイクホルダーの意見を反映したコンサルタントの評価制度が必要である。
- ・ カテゴリー A 案件で重大な影響が懸念される場合には、エンジニアと環境社会配慮を別々の契約にして、適切な環境社会配慮団員を確保することも検討する。その際、環境社会配慮面での検討事項がエンジニアリング面に適切に反映されるように、両者が連携をとれる体制をとる必要がある。

4 - 4 審査と確認

- ・ JICA 環境社会配慮調査及び JICA 環境社会配慮調査報告書は、本ガイドラインに沿って適切に行われ、その要件を満たしていなければならない。JICA は本格調査の各段階でそれを審査・確認し、ファイナル・レポートが本ガイドラインを遵守していることを確保しなければならない。

4 - 5 JICA 環境社会配慮調査報告書

- ・ 多くの問題を指摘しながら対象プロジェクトを実施可能 (feasible) だと結論付けるようなことはなくすべきである。
- ・ 代替案の検討、ステイクホルダーとの協議結果、自然・社会環境面での予測される影響など調査の詳細な結果と、それに基づいた環境社会配慮面での提言を具体的に述べたものでなければならない。
- ・ 場合によっては「プロジェクトなし」を含めた代替案の提案を行うべきである。

4 - 6 現地環境影響評価等への反映

- ・ JICA の役割は、相手国政府・実施機関が主体となって行う環境社会配慮の確保を支援することであり、単に調査報告書を提出するだけでは、「確保の支援」にはならない。したがって、JICA は、環境社会配慮調査が、プロセス全体を通じて、現地環境影響評価等対象プロジェクトに対する相手国政府の環境社会配慮に反映されるように働きかけなければならない。
- ・ JICA は、自らが実施した環境社会配慮調査の結果が、相手国が実施する現地環境影響評価や環境管理計画、あるいは住民移転計画などにどのように反映されたかを確認しなければならない (フォローアップに相当する)。

5 . 基本設計調査

5 - 1 初期環境社会調査

- ・ カテゴリーB 案件は、基本設計調査の一部として必ず実施する。
- ・ 予備調査の結果に基づいて、十分に時間を確保し、適切な環境社会配慮団員の配置をしなければならない。
- ・ これまで改定委員会で議論してきた政治的・社会的条件について配慮する。プロジェクトに批判的な意見を述べることで嫌がらせや報復を受ける恐れがあるような場合には、匿名での意見聴取を行うことや調査団が独立した通訳を確保することなど適切な配慮の方法をとらなければならない。
- ・ 具体的な調査のプロセスについては、前項の「4. 本格調査」を準用して実施する。
- ・ 環境社会面でのコストが適切に基本設計の概算事業費に組み込まれなければならない。

5 - 2 審査と確認

- ・ 初期環境社会調査及び調査報告書は、本ガイドラインに沿って適切に行われ、その要件を満たしていなければならない。JICA は初期環境社会調査の各段階でそれを審査・確認し、外務省に提出する前に基本設計調査報告書の内容が本ガイドラインを遵守していることを確保しなければならない。
- ・ 初期環境社会調査を通じて明らかになった環境社会配慮面での問題と必要な対策は、基本設計調査報告書に適切に記述され、JICA はその内容を外務省が相手国政府に伝えるよう提言する。

5 - 3 外務省の意思決定への反映

- ・ 外務省は基本設計調査報告書に記述された JICA からの提言を尊重して、相手国政府・実施機関に伝えるとともに対象プロジェクトへの無償資金協力供与に関わる自らの意思決定に反映する。

5 - 4 無償資金協力案件の環境社会配慮審査

- ・ 3 - 7 の最後の黒丸で提案した通り、無償資金協力案件の環境社会審査が有償資金協力に比べて大きく異なっていることは問題がある。
- ・ 無償資金協力を供与するかどうかを判断するための環境社会面での審査は、要員面を考慮すれば JICA が行うのが適当と考える。
- ・ カテゴリーC 案件は要請段階で審査を行う。カテゴリーB 案件は JICA が実施する初期環境社会調査の結果を受けて相手国政府が環境社会配慮に関わる情報を提供した時点で審査を始める。また、カテゴリーA 案件は、現地環境影響評価報告書等が相手国政府から提出された時点で審査を始める。
- ・ 環境社会配慮面での審査結果は JICA が外務省に伝え、外務省はそれを尊重した意思決定を行う。
- ・ JICA の審査結果は外務省の意思決定後公開される。

6 . 外部専門家委員会

- ・ カテゴリーA 案件については、協力事業の実施に助言を与え、事業の透明性とアカウントビリティ向上を目的に、環境社会配慮のための外部専門家委員会を設置する。カテゴリーB 案件についても必要に応じて設置する。
- ・ 外部専門家委員会は、当該協力事業に直接利害関係を持たない研究者、学者、NGO、企業などから成る。
- ・ 外部専門家委員会の議論は公開を原則とする。

7 . マスタープランの扱い (環境省・小川委員のペーパーに関連して)

- ・ マスタープランは地域計画とセクター計画に大きく分けられると理解。世界銀行の Environmental Assessment Sourcebook UPDATE No.4 と No.15 が参考になる。

- ・ スクリーニング：その中に含まれることが予想される個別の事業、あるいは複数の事業による累積的な影響によってカテゴリー分類する。
- ・ スコーピング：「対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」の中で、マスタープランに特徴的に重要な項目は、制度／法律／制度的枠組み、累積的影響、代替案、パブリックコンサルテーションである。
- ・ 参考までに世界銀行の例を簡単に挙げておく。

セクター計画

[報告書の内容]：政策／法律／制度的枠組み、プロジェクトの概要、ベースラインデータ、環境影響、代替案分析、影響緩和計画、環境管理・研修、環境モニタリング計画、パブリックコンサルテーション、

地域計画

[報告書の内容]：政策／法律／制度的枠組み、ベースラインデータ、関係するプロジェクトの概要、対象地域のその他のプロジェクトの一覧、累積的な影響評価、代替案分析、影響管理戦略

[調査の設計]：地域計画の枠組みの理解 地理的文脈の位置付け 焦点をあてる複数セクターの決定 調査目標の限定 適切な人的・組織的な配置 詳細な TOR の作成 適切なパブリックコンサルテーションの計画 レビュープロセスの特定

(了)