

第 56 回財務省 NGO 協議会質問書

議題 1：ユニバーサル・ヘルス・カバレッジに関する我が国の貢献策について

提案者：(特活) オックスファム・ジャパン 山田太雲

(公財) ジョイセフ

石井澄江

(公社) セーブ・ザ・チルドレン

堀江由美子

(特活) ワールド・ビジョン・ジャパン

柴田哲子

背景：

政府と世界銀行が 2 年越しで進めてきた、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (UHC) に関する共同研究は、2013 年 12 月の保健政策閣僚級会合でその成果を発表した。そこでは、低所得国においても UHC は実現可能であることが強調され、過去の成功国の事例から、①政治的リーダーシップ、②経済成長が抱える衡平性の限界を克服するための財源の再分配、③財政的な持続可能性、④保健人材の強化、⑤プライマリ・ヘルス・ケアの重要性を、「主要政策メッセージ」として発信した。また、同会合において、世銀と WHO が、UHC の進捗モニタリング枠組みの試案を発表。これをポスト 2015 開発アジェンダの保健目標のターゲット・指標にすることを狙っているとされる。

「万人のための教育」や世界防災会議などと異なり、UHC は国際的な枠組みを決める明確な国際プロセスが設定されていないため、モメンタムを維持するためには関心を持つ国が議論を喚起・主導する必要がある、我が国は大きな役割を果たしたと言える。

他方、UHC に関する議論が、良くも悪くも保健財政に関する議論に傾く中、今回の会合の他国政府の出席者がすべて保健省関係であったことにも明らかなように、財務省を巻き込めていない。会合で「社会健康保険だけでは UHC は達成できない」との意見が多く出たとおり、UHC の達成に向けて大きな成果を上げている国はいずれも、雇用の有無や支払い能力に応じた保障ではなく、平等と衡平性を柱とした保健財政を用いており、一般歳入からの積極的な再分配を通じて、普遍的アクセスを保障していることから、今後の議論には、各国財務相の巻き込みが欠かせないものと思われる。

さらに、この間、政府からは「国際保健外交戦略」が発表され、安倍総理大臣も第 68 回国連総会で UHC を率先する意思を表明するなど、UHC に関し我が国はかつてないレベルで国際発信を強めているが、UHC に向けた取り組みを進める途上国の現場で何をしようとしているのか、具体策についての情報は少ない。

以上の認識に基づき、以下の事項に関する日本政府の見解を伺いたい。

質問：

1. 日本政府と世界銀行の協力関係が、今後も継続するのか否かについて伺いたい。また、継続する場合、どのような形態で何を行うのかについてもご教示願いたい。

2. 世銀と WHO による UHC モニタリング枠組み案に対する日本政府の評価を伺いたい。
3. 今後いかにして、UHC 論議に各国財務省を絡ませることができるか。日本政府として方針があれば伺いたい。
4. UHC 達成に向けた、日本による貢献の具体策はどのようなものか、伺いたい。特に、以下の点についてご教示願いたい。
 - 有償、無償含む二国間 ODA における UHC の位置づけ及び重点国、重点領域など（UHC モデルと考える事業などがあれば合わせてご教示いただきたい）。
 - 財務省と外務省の棲み分け、役割分担。
 - NGO との連携の可能性。

議題 2 : Global Partnership for Education(GPE)拠出誓約会合における日本政府の方針について

提案者 : 教育協力NGOネットワーク (JNNE) 三宅隆史

背景 :

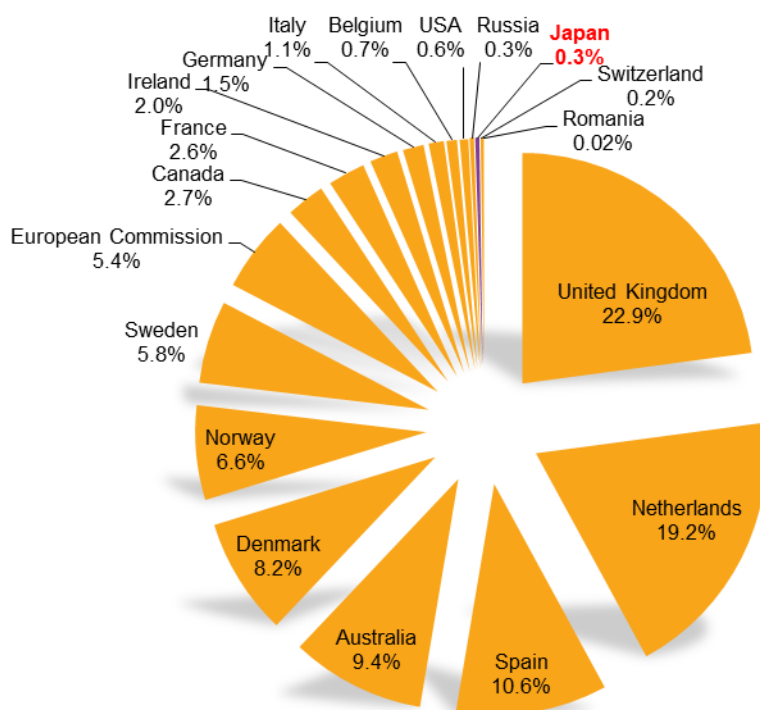
Global Partnership for Education (旧 EFA-Fast Track Initiative、以下 GPE と略す)は、初等教育完全普及 (MDGs2) を達成するための国際イニシアチブです。GPE は、援助効果パリ宣言を基礎教育分野援助で具現化したメカニズムと言われています。日本にとっての GPE を通じた支援の意義は、紛争影響国や低所得国の教育システム改善を支援できる、財政支援に協力できる、国際社会と協調して MDGs 達成に貢献できるといった点があげられます。

しかしながら、2013 年の日本政府の GPE 基金への拠出額はわずか 5 万 4000 ドルで、グラフが示すように、前回の会合での GPE 基金総拠出誓約額に占める日本の拠出額の占める割合はわずか 0.3%、19 カ国のうち 17 番目です。英国の年間 8800 万ドル、豪国の年間 7000 万ドルと比して大差があります。

6 月 26 日にブリュッセルで開かれる第 2 回 GPE 拠出誓約会合は、我が国の基礎教育分野へのコミットメントとリーダーシップを国際社会に示す絶好の機会です。つきましては、本会合における日本政府の対処方針について以下をご質問します。

GPE Donor Pledges as of 31 December 2011

出所 : GPE Secretariat



質問

1. 第 2 回 GPE 拠出誓約会合でのドナーの GPE 基金への拠出誓約の目標額は、理事会でまだ合意されていませんが、教育 NGO の間では、4 年間で 40 億ドル、年間 10 億ドルと言われており、少なくとも前

回の誓約会合の目標であった3年間で25億ドル（年間8億3300万ドル）以上となると見込まれます。今回の会合は、2015-2018年の4年間の誓約を行うこととなりますが、仮に最小レベルの年間8億ドルを目標額とした場合、日本の二国間援助の2011年のODA実績に応じた日本の貢献すべき金額は以下の通りとなります。データの出所はOECD-DAC, DAC and CRS databases (2012)です。2国間援助総額が86,090百万ドル、日本の2国間援助額が5,804百万ドルですので、日本による2国間援助の占める割合は、6.7%です。8億ドルの6.7%は5,360万ドルです。したがって、本会合において年間5000万ドル、4年間で2億ドルを誓約することを提案します。年間5000万ドルは、2010年の国連総会で日本政府が表明した5年間で35億ドルの教育援助額（年額7億ドル）のわずか7.1%ですので、十分拠出可能な額です。本会合での日本の拠出誓約予定額を聞かせください。

2. 本会合は、ポスト2015の開発課題およびポストEFAの合意形成プロセスに影響を与えることができます。ユネスコは、MDGs2を含むEFA目標達成の資金不足額は年間260億ドルにのぼると推定しています。したがって、本会合は「EFA達成に真摯に取り組む国は、資金不足によってその達成が妨げられてはならない」というダカール行動枠組みの公約が実現するように、ポスト2015の開発課題には、途上国およびドナーの相互責任による教育の財政に関する明確な数値目標が含まれるべきであることを国際社会に提案すべきです。具体的には、

□ 途上国は、累進的な租税強化を含む国内資金調達を強化すべきです。これには、税行政の強化や採掘産業への鉱山使用料徴収・徴税強化が含まれます。またGNIの6%、国家予算の20%を教育に配分し、教育予算の50%以上を基礎教育に配分すべきです。

□ ドナー国は、ODAの20%を教育に配分し、教育援助額の50%を基礎教育に配分すべきです。さらに、税務行政の能力強化支援を行うとともに、累進税制の促進に向けた国際的な政策協調を進める、途上国の参加の下で国際的な租税回避規制体制を構築すべきです。

このような意見を本会合でご表明、ご提案いただけませんかでしょうか。

3. 本会合は、前回の会合において、52か国の政府の首脳および教育大臣、外務大臣等閣僚級が参加しました。閣僚が首席代表を務めることは、日本のコミットメントを示すことに寄与します。本会合にはどなたが参加される予定でしょうか。

議題3：IDA（国際開発協会）第17次増資交渉の結果について（特に栄養に関する取り組みを中心に）

提案者：日本リザルツ、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、ワールド・ビジョン・ジャパン

背景：

IDA（国際開発協会）は最貧国への社会的サービスを支援する、単独では最大の基金です。2013年は3年に1度のIDA増資交渉の年であり、第17次増資交渉が行われました。2015年までに世界的に取り組んでいるミレニアム開発目標（MDGs）の中で、MDG4（子どもの死亡率の引き下げ）及び5（妊産婦の健康状態の改善）は、多くの最貧国において期限までの達成は難しいとされています。その中で、栄養不良は5才未満死亡率の約45%の間接的原因とされ、乳幼児死亡率の削減において重要な課題です。こうした流れの中、今回議題提案をしております3団体では、栄養不良対策強化について、昨年5月の

財務省定期協議会や個別訪問を通して、提言活動をさせていただいております。今回、IDA 第 17 次増資交渉の最終会合が 12 月に行われましたので、それを踏まえ、特に以下の点についてお聞かせください。

1. 栄養不良対策への資金拠出、および発育阻害に関するリザルツ・マネージメント・フレームワークへの指標設定を含めた進捗・結果についてお知らせください。
2. その他、MDG4 と 5 関連分野、またユニバーサル・ヘルス・カバレッジへの拠出などの取り組みについてご教授ください。
3. IDA による支援は、最貧国に対して最大のものであり、IDA に対する拠出額が第 3 位の日本としてもその成果について報告を求めていく必要があると考えられます。しかし、栄養分野を含め、成果を確認する情報は見えにくい状況です。説明責任向上のための仕組みにつきまして進展がありましたら、お知らせください。
4. 世界銀行による IDA 増資に関するプレスリリース（※）では、今回の増資の理由として、脆弱国の課題克服や最貧国への革新的ソリューション提供が挙げられていました。最貧国を支援する最大機関としての IDA が、最貧国や脆弱国に対する支援を強化できるようにする配分の仕組みについてお知らせください。また、プレスリリースにある「最貧国が喫緊の開発課題に取り組むのを支援するため、各国の事情に即した革新的なソリューション」とは具体的にはどのような取り組みなのかご教授ください。
5. 栄養への取り組み拡充（Scaling Up Nutrition : SUN）に向けた進捗、日本政府としての今後の取り組みについてお知らせください。

（※）

<http://www.worldbank.org/ja/news/press-release/2013/12/17/world-bank-fight-extreme-poverty-record-support>

議題 4：ADB カンボジア鉄道改修事業に関する CRP 報告書案への日本理事の対応について（ADB 融資案件 プロジェクト番号 ADB Loan 2288、ADB Loan 2602/Grant 0187 [Supplementary]）

提出者：土井利幸（メコン・ウォッチ）

経緯

カンボジア鉄道改修事業に伴う住民移転・補償の問題については、2010 年 12 月の第 46 回定期協議以来、再三にわたって協議させていただいているが¹、依然として解決に至っていない。

2012 年 8 月、首都プノンペンをはじめとする 5 ヶ所、計 22 名の影響住民は、不十分な補償、移転地のインフラの未整備、移転後の債務の累積といった問題が、事業の融資機関であるアジア開発銀行（ADB）の政策不遵守に起因するとして、遵守審査パネル（Compliance Review Panel=CRP）に異議を申立てた。同年 9 月、CRP は申立てを「適格」と判断、10 月には ADB 理事会が CRP の審査を承認し、ほどなく CRP が審査を開始した。その後、ちょうど一年の時を経て、2013 年 10 月 19 日～28 日、CRP は、カン

¹ 第 46、48、49、50（2 議案）、51、52、54 回定期協議会の議事録および質問書を参照

ボジア国内の住民移転地などで現地調査を実施し、11月28日、調査報告書案を申立て住民およびADB マネジメントに送付した。CRPは、両者からのコメントを受け、2014年1月14日、最終報告書案を完成させ²、現在、1月30日に開催予定の理事会による承認を目指して³、各理事室が、最終報告書案の内容を検討しているものと思われる。なお、CRPは、最終報告書案を申立て住民に対して公開していない。

2013年11月のCRP報告書案は、ほとんどの点で申立て住民の主張を容れ、住民移転計画の準備時点から実施に至る過程で、ADBによる政策の不遵守があったことを認めた。その上で、事業の政策不遵守状態を改善するために、7項目の提言を行っている。その中で根幹を成す改善策は、推定300～400万米ドル規模のcompensation deficit payment scheme（「補償不備支払いスキーム」）を、ADBの責任で、自らの財源負担（カンボジア政府へのグラント）によって立ち上げ、影響住民に対して補償金の不足などを補う一時金を支払うことである⁴。

また、債務問題についてはdebt workout scheme（「債務解決スキーム」）を立ち上げ、紛争に発展していたサムロン（Samrong）地区の影響住民の土地補償についても、ADBの移転政策の分類にしたがって住民の権利を認めた上で、補償の対象とすることを提言している。さらに、2010年5月、移転地付近の池で取水中に溺死したとされる2名の子どもの遺族らに見舞金を支払うことも提案している。

申立て住民は、2013年11月の報告書案の内容と提言を歓迎し、理事会による早期の承認と提言の実施を求める意向を表明している。メコン・ウォッチも、同報告書案の提言、とりわけ補償不備支払いスキームを、ADBが自らの財源負担によって主導する点はきわめて画期的であり、高く評価する。CRPがADBの政策不遵守を認めている以上、ADBの責任によって解決策を実施することが、もっとも合理的であると考えられる。また、影響住民の状況を早期に改善する観点から、かりにカンボジア政府が追加補償を主導する場合、住民移転を担当する省庁間移転委員会（IRC）を財務省が主管することなどから、政府が補償に対する財政支出に消極的となり、住民の窮状がさらに長期化・悪化する恐れがある。この問題は、同じくADBが融資したカンボジア国道一号線改修事業の移転監査後の補償支払いなどでも発生した。したがって、この点からも、改善策におけるADBの主導が強く望まれる。

質問

日本政府・理事は、2014年1月30日に開催が予定されている理事会において、2013年11月のCRP報告書案の内容と提言、とりわけ補償不備支払いスキームをADBの主導で、ADB自らの財政負担によって実施すること、を堅持し、提言内容の効果を後退させないまま承認すべきであると考えますが、財務省の見解をお聞きしたい。

² CRP カンボジア鉄道改修事業

<http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/RDIA-8XT5DA?OpenDocument>

³ ADB 理事会日程 <http://www.adb.org/about/board-calendar>

⁴ 補償手続きの不備を認めながら、移転監査を提言しなかった理由として、CRPは、監査の実施・完了には2年～3年の時間を要し、迅速な問題解決を求める移転住民にとって必ずしも有利とならない、また、カンボジア政府も移転監査を望んでない点などをあげている。

議題 5：世界銀行グループ・アジア開発銀行（ADB）・欧州復興開発銀行（EBRD）・国際協力銀行（JBIC）の石炭火力発電事業への支援方針について

提案者：「環境・持続社会」研究センター（JACSES）田辺有輝

背景：

第 55 回財務省 NGO 定期協議会では、主に世界銀行グループや国際協力銀行（JBIC）の石炭火力発電事業の支援方針について議論させて頂いたが、今回は、アジア開発銀行（ADB）・欧州復興開発銀行（EBRD）・など他の開発金融機関の石炭火力発電事業への支援方針を巡る動向を含めて、より踏み込んだ議論させて頂きたい。

質問：

1. 2013 年 12 月 10 日、EBRD のエネルギーセクター戦略が理事会で決定され、石炭火力発電事業への支援に際しては、経済的に実現可能な代替エネルギー源がない場合のみ限定的に支援をする方針（5.6.3 参照）を策定した。この方針について理事会の協議概要と日本理事の発言内容・投票行動を教えてください。
2. 2013 年 12 月 9 日、パキスタンの Jamshoro 石炭火力発電事業に対して、ADB が 9 億ドルの融資を決定した。この理事会検討では石炭火力発電事業への支援の是非を巡る理事間の対立が表面化し、米国・フィンランド・デンマーク・オランダ・ノルウェー・スウェーデンが反対し、オーストリア・ドイツ・ルクセンブルク・スイス・トルコ・英国が棄権したと聞いている。理事会の協議概要と日本理事の発言内容・投票行動を教えてください。
3. ADB は 2009 年 6 月にエネルギー政策を策定しており、石炭火力発電事業の支援においてよりクリーンな技術の適用を促す方針を示しているが（パラ 33）、世界銀行グループや EBRD のように代替エネルギー源との比較検討アプローチは示していない。ADB はエネルギー政策の改訂を予定しているか。他の MDBs が続々と方針を変更する中、財務省は改訂の必要性についてどのように考えているか。
4. 第 55 回財務省 NGO 定期協議会では、世界銀行グループのエネルギーセクター指針に対する日本理事のスタンスについて、財務省より「世銀がそれを支援する場合には、世銀がこれまでに持っている石炭プロジェクト支援基準に基づいて判断することが必要」と回答があった。この「石炭プロジェクト支援基準」とは、2010 年 3 月に策定された「Criteria for Screening Coal Projects under the Strategic Framework for Development and Climate Change」のことでよいか。
5. 上記の石炭事業スクリーニング基準には、温室効果ガス排出に伴う環境外部費用を考慮した上での代替案の比較検討、他の代替案が経済的に実現可能な場合にドナーが追加費用をカバーする可能性に関する分析等が要件となっている。このような基準を ADB や JBIC が導入することについて、財務省はどのように考えているか。

議題 6：インドネシア・中部ジャワ州バタン石炭火力発電事業について（JBIC）

提案者：国際環境 NGO FoE Japan 波多江 秀枝

（背景）

JBIC は、同事業に関するカテゴリ分類結果「カテゴリ A」、入手済の文書「EIA」（インドネシア現地語版）等の情報を 2013 年 7 月 11 日にウェブサイト上で公開し、現在、同事業に対する融資を検討中である。環境レビューについては、すでに 2013 年 7 月下旬に JBIC による現地踏査が実施され、現在は、EIA 翻訳版を元に環境レビューの作業が進められている。

一方、同事業については、農地・漁場など生計手段への影響等を懸念する地域住民が、同事業に対する抗議活動を行なってきており、土地収用も難航している。土地の売却交渉における警官、国軍兵士の関与・脅迫により、地権者が売却への合意を強要される、また、抗議活動を抑えようとした警官、国軍兵士により、地域住民に負傷者が出る（2013 年 7 月 30 日）⁵ など、当局の治安部隊による人権侵害の問題も指摘されてきた。

今後、「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」（以下、ガイドライン）に則り、「環境レビュー結果を、融資の意思決定に反映」し、「適切な環境社会配慮がなされない場合には、融資を実施しないこともありうる」と理解しているが、同事業に関する JBIC の環境レビューにおけるガイドラインの運用・遵守について、以下質問したい。

（質問）

1. 同事業の相手国政府等による EIA 承認、また、環境許認可証明書の発行は 2013 年 8 月に行なわれており、JBIC による現地踏査は、その以前に行なわれている。ガイドライン（第 1 部 4. (3)）では、「借入人を通じ、プロジェクト実施主体者により準備された環境アセスメント報告書等の提出を受けて、環境レビューを行う。」と規定されており、「環境アセスメント報告書等」、つまり、「環境アセスメント報告書及び相手国政府等の環境許認可証明書」の提出後に現地踏査も含めた環境レビューが行なわれるべきではなかったか。また、環境許認可証明書には、当該 EIA を承認するための条件等、環境社会配慮上、JBIC が確認すべき重要な事項が記載されていることも考えられることから、一般に現地踏査は、「相手国政府等の環境許認可証明書」の提出後に行なわれることが望ましいのではないかと。JBIC の環境レビュー、現地踏査、および、「相手国政府等の環境許認可証明書」の提出のタイミングについて、財務省のお考えを伺いたい。

2. 同事業は、多くの地権者、小作人、また、漁民が経済的な損失を受けることになる「大規模非自発的住民移転」が発生する事業である。つまり、ガイドラインに則り、住民移転計画が JBIC に提出されなければならない、また、JBIC はその「入手状況をウェブサイト上に掲載し、当該文書をウェブサイト上で速やかに公開」しなくてはならない。しかし、これまでに、そうした住民移転計画は JBIC に提出されておらず、また、EIA にも、補償措置、雇用創出計画、生計支援計画等に関し、具体的な施策自体は明記されていない。現在、すでに土地の売却に合意した地権者もいるが、住民移転計画（もしくは、それに相当

⁵ モンガベイ・ドットコム（7 月 31 日）（インドネシア語）

<http://www.mongabay.co.id/2013/07/31/warga-desa-bentrok-dengan-aparat-menolak-pengeboran-proyek-pltu-batang/>

する文書)が作成された後に、合意取得の手続きがとられるべきではなかったか。財務省のご認識を伺いたい。

3. 地域住民の抗議活動に対する警官・国軍兵士の暴力的な弾圧、また、土地の売却交渉における警官・国軍兵士の関与・脅迫など、当局側による人権侵害が起きている状況のなか、「地域において社会的に適切な方法で合意が得られるよう十分な調整が図られていなければならない。」(社会的合意)というガイドラインの規定の遵守は大変難しいと考える。事業の実施にあたっての警官・国軍兵士の関与とガイドラインで規定されている「社会的合意」の確保について、財務省のご認識を伺いたい。

4. ガイドライン(第1部5.(1))では、「ステークホルダーからの情報提供が早期に行われることを促進するとともに、環境レビューのアカウンタビリティ及び透明性を確保するため、JBICは、環境レビューに関し重要な情報につき、環境レビュー期間中に、プロジェクトの性格に応じた適切な方法により公開する。」と明記されている。地域住民からの反対・懸念の声も強く、国際的にも注目を浴びている同事業に関し、JBICがどのような文書・情報に基づき、環境レビューを行なっているか、JBICの説明責任を果たす観点からも、現在、JBICが環境レビューで精査中のEIA翻訳版について、商業上等の秘密の情報を除き、公開すべきではないか。⁶ 財務省のご認識を伺いたい。

議題7：ボガブライ炭鉱拡張プロジェクトにおけるJBIC環境社会ガイドライン上の問題について

**提案者：熱帯林行動ネットワーク(JATAN)川上豊幸、
気候ネットワーク 江刺家由美子**

背景：

JBICが融資を行っているボガブライ炭鉱拡張プロジェクトについて、前回に引き続き、下記の点を議論させて頂きたい。

質問：

1. ガイドラインにある「プロジェクトは重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または、著しい劣化を伴うようなものであってはならない」と、「政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域の外で実施されねばならない。また、このような指定地域に重大な影響を及ぼすものであってはならない。」という場合、ガイドライン上の用語の定義について教えていただきたい。

2. ボガブライ事業において皆伐対象となる地域は、上記に該当すると考えられるか。

3. 前回の会合において、「ガイドラインの解釈について、当然、可能な限り絶滅危惧種を対象とする

⁶ ガイドライン(第1部5.(2))に規定されている「環境アセスメント報告書等以外にJBICが環境社会配慮確認のため借入人等から入手した文書(入手状況、当該文書をウェブサイト上で速やかに公開)」については、「アセスメント報告書等を含むこれらの文書の翻訳版も、借入人等から入手した場合は、この文書に該当」することが、ガイドラインFAQで示されている。

伐採は回避することが望ましいと思うが、困難な場合は代償措置を講じるという風に理解している。」との解釈を示されたが、一方で「重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または著しい劣化を伴うものであってはならない。」との規定があるため、上記の解釈は不適切であると考えます。財務省として上記の解釈に至った根拠を教えてください。

4. 先住民族の方々へのコンサルテーションの内容について、特に当該地域の先住民族である Gomeri Country の人々との間で、どのような議論が行われてきたのか、その内容を示す資料などはないか？あれば、情報提供をお願いしたい。そして現在、行われているヒアリングの内容を記録文書とともに知らせたい。現状において、どのような議論が行われていると認識しており、何について対立しているのかを JBIC は把握しているのか？把握しているとすれば、いつの時点で、どこから、そうした情報を得たのか？関連して、財務省としては、先住民族からの大きな反発がある本プロジェクトについて、どのように現状を見ているのか、ご意見を伺いたい。先住民族との協議の経緯と内容についての情報の確認状況は、どのような状況か？

5. 前回の会合で不明であった先住民族計画の有無の確認できたのかどうか。計画がある場合には、その内容はどのようなものか？文書を提供いただきたい。また、計画がない場合には、その理由は何か？

6. 当該プロジェクトに対しては、様々な観点から反対意見があり、地域住民等のステークホルダーとは裁判になっており、強い反発を受けていると判断できると考える。これは、「プロジェクトは、それが計画されている国、地域において社会的に適切な方法で合意が得られるよう十分な調整が図られていなければならない。特に環境に与える影響が大きいと考えられるプロジェクトについては、プロジェクト計画の代替案を検討するような早期の段階から、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必要がある。」というガイドラインに反していると思われるが、財務省としての見解は、どのようなものか？