

第 58 回財務省 NGO 定期協議質問書

議題 1：新開発銀行（BRICS 銀行）・アジアインフラ投資銀行（AIIB）の環境社会配慮と世界銀行セーフガード政策改訂について

提案者：オックスファム・ジャパン 森下麻衣子

「環境・持続社会」研究センター（JACSES） 田辺有輝

熱帯林行動ネットワーク（JATAN） 川上豊幸

背景：

新開発銀行（BRICS 銀行）・アジアインフラ投資銀行（AIIB）など、新興国主導による国際金融機関の設立準備が進んでいる。しかし、これらの金融機関がどのような環境社会配慮政策を持つのか、明確ではない。DEVEX 記事「Japan, South Korea invited to China's AIIB」（2014 年 7 月 8 日）¹によれば、日本政府は AIIB について、「MDBs が有しているガバナンスやセーフガードの基準を AIIB が持っているか不明確である」との趣旨について発言された。また、Financial Times の記事「Japanese head of ADB welcomes rival Chinese fund」（2014 年 5 月 29 日）²によれば、アジア開発銀行の中尾総裁は「ADB の建設的な役割の一つに事業においてセーフガードを確立することにあるが、新しい機関もそのような基準を尊重すべきである」との趣旨の発言されている。

他方、世界銀行では、7 月 30 日に CODE が開催され、セーフガード政策改訂に向けた改訂案が公開された。本協議会では、52 回、53 回、54 回、57 回に議論させて頂いたが、改訂案には以下の通り深刻な基準低下が見られ、これまでの財務省の主張やキム総裁のコミットメントを満たしていないと考える。そこで、以下の点について議論させて頂きたい。

質問：

1. 日本政府は、新開発銀行（BRICS 銀行）・アジアインフラ投資銀行（AIIB）の環境社会配慮政策についてどのような情報を入手しているか。また、日本政府は新開発銀行（BRICS 銀行）・アジアインフラ投資銀行（AIIB）の環境社会配慮政策について、どのようなスタンスを持っているか。
2. 7 月 30 日の世界銀行 CODE の議論概要と日本理事の発言内容を教えて頂きたい。
3. 世界銀行セーフガード政策改訂案について、以下の点に関する財務省の見解を伺いたい：
 - A) Environmental and Social Policy (ESP) パラ 5 において、Environmental and Social Standard (ESS) を一括で「推奨規定」としている一方で、協調融資における例外（ESP パラ 9）、FI のサブプロジェクトにおける例外（ESP パラ 10）、既存設備における例外（ESP パラ 18）、カントリーシステム活用時の例外（ESP パラ 23）等を定めており、遵守対象が極めてあいまいである。政策体系としては ESS を遵守規定とした上で、必要あれば、可能な限り限定した形で例外条件を設定する構造にするべきである。
 - B) 協調融資、FI のサブプロジェクト、カントリーシステム活用時には、他機関の基準が ESS の目

¹ <https://www.devex.com/news/japan-south-korea-invited-to-china-s-aiib-83836>

² <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/66a56628-e581-11e3-a7f5-00144feabdc0.html#axzz3GXIB4MB1>

的 (objectives) を満たせば良いことになっており、深刻な基準低下を招いている。これらの融資形態においても ESS を遵守するべきである。

- C) ESP パラ 7 及び 13 等において遵守の時間的猶予が一括で許容されているが、遵守の時間的猶予を許容するのであれば具体的な適用条件を入れるべきである。
 - D) 新規施設・事業活動が ESS を遵守 (ESP パラ 17) することになっている一方、既存施設・事業活動は遵守の時間的猶予が許容されている。借入人にとっては、融資を受ける前に一定の事業活動を実施して「既存施設・事業活動」とすることで、融資決定時の ESS 遵守を逃れることが可能となっており、深刻な基準低下を招いている。既存施設・事業活動においても ESS を遵守するべきである。
 - E) カテゴリ分類として、High Risk、Substantial Risk、Moderate Risk、Low Risk の 4 つが提案されているが (ESP パラ 20)、各カテゴリの定義が記載されておらず、各カテゴリの情報公開要件等も不明確である。カテゴリの定義と要件を明確にするべきである。
 - F) ESS10 のパラ 10 では、借入人がステークホルダーに公開する情報の内容について規定されているものの、環境アセスメント報告書、環境管理計画、住民移転計画書、先住民族計画書等の文書 (ドラフト・完成版・改訂版) の公開は要件となっていない。これらの文書はステークホルダーへの公開を要件とするべきである。これらの文書が ESS1 で規定されている Environmental and Social Commitment Plan (ESCP) に含まれるのであれば、ESCP は借入人がステークホルダーに対しても公開するべきである。
4. 気候変動対策の観点から改訂案の財務省の評価／見解を伺いたい。
- A) 改訂案では、気候変動に対するプロジェクトのレジリエンスを評価する規定が盛り込まれた一方で、事業対象地や受け入れコミュニティのレジリエンスの保護や評価についての規定は不在であるが、この点も含まれるべきである。
 - B) 気候変動に関するアセスメントにつき、“where appropriate”や“where technically and financially feasible”などの表記が多く散見され、抜け穴の多くなっており、見直しが必要である。
5. 土地の取得や移転、非自発的住民移転に関する改訂案の財務省の評価／見解を伺いたい。
- A) 2013 年、世界銀行の金総裁は、世界銀行の政策が「国の食料安全保障における土地、漁業と森林の保有の権利に関する責任あるガバナンスについての任意自発的指針」(Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security) (2012 年 5 月、世界食料安全保障委員会 (CFS) で採択) に沿った内容であるべきとの発言したものの、改訂案には必ずしも反映されていない。例えば、世銀の融資による事業が非自発的移転を伴う場合、妥当かつ正当な公的目的と一般的な福祉価値が必要とされるべきである。
 - B) 非自発的移転に関連して (ベースラインデータ、非自発的移転を回避し、もしくはその規模を最小化するための代替案アセスメントに関する必要事項など) 重要な要件が抜け落ちている。特に、改訂案では、非自発的移転に関するアクションプランが明確になる以前にプロジェクトへの融資を理事会が決定できる形になっている点は改めるべきである。
 - C) 改訂案では、“land titling / regularization and land use regulation activities”が対象外となっており、世銀の融資を受けた土地管理プロジェクトにおける住民の土地への権利を守ることができない。

しかし、こうした事業も想定され、対象として含まれるべきである。

- 改訂案の ESS1 のパラ 28 で、ESS7 の適用について、グループの特定プロセスが、民族間の緊張や内戦を悪化させるような場合や憲法に合致しない場合、理事会の判断に基づいて ESS7 を適用しないとの規定が含まれている。しかし、このような例外規定は、実質的なセーフガード政策の後退を意味しており、改訂作業により、そうした事態とならないという世界銀行の主張に合致していない。世界銀行としては、このような例外規定を削除し、先住民族の権利に関する国連宣言（UNDRIP）をセーフガード政策に明記して、世界銀行としての融資実施における先住民族の権利尊重の姿勢を明確にすべきだと考える。むしろ適切に FPIC を実施しない例外規定こそが、現政権による権利侵害を世界銀行が後押ししてしまうとともに、民族間の緊張の悪化や内戦の種を作り出すことすらあると考えることが可能であることを指摘しておきたい。また、もしそうした危険な状況が想定されたり、あるいは、憲法が合致しないという場合には権利侵害にも至るので、そもそも、そのような状況で融資を行うことは回避すべきではないか。財務省の見解を伺いたい。

議題 2：マレーシア・サラワク州送電網事業へのアジア開発銀行の融資計画の社会・環境影響について

提案者：熱帯林行動ネットワーク（JATAN）川上豊幸

サラワク・キャンペーン委員会（SCC） トム・エスキルセン

背景：アジア開発銀行は、マレーシア・サラワク州からインドネシア国境まで高圧送電線を整備する「Trans-Borneo Power Grid」事業（Project 44921-014）³のために州公社 Sarawak Energy Berhad 社に 4500 万米ドルを融資する計画を進めている。Sarawak Energy Berhad 社が Sarawak Corridor of Renewable Energy（SCORE）構想の下で建設しようとしている 12 箇所の巨大水力発電ダムからの電力をインドネシアに販売するためのものであり、それと切り離して考えることは難しい。サラワク州では電力はすでに有り余っており、SCORE 構想はエネルギー集約型産業の誘致およびマレーシア半島部や海外への売電を大前提としている。ところが、SCORE 構想下のダム建設では、腐敗行為や「事前の十分に情報を提供した上での協議」を欠いた大規模な強制移住など、アジア開発銀行の政策に違反する行為が度々指摘されてきた。

SCORE 構想で最初に建設されたムルム・ダム（944MW、予定面積 250 平方キロ）では、プナン民族の 6 つの集落に住む 1400 人以上の人々が再定住を強いられた。マレーシア人権委員会（SUHAKAM）は、2009 年に同事業に関して行った現地調査で「影響住民の自由で事前の十分に情報を提供した上での協議の実施には落ち度があった」と指摘し、「プロジェクト実施前に市民社会や環境団地から寄せられた意見が無視された」と結論づけ、環境影響評価（EIA）を完成させないままダム建設が着手されていたことも指摘している。⁴ 同地域に住むプナン民族とクニャー民族は 2012 年 9 月 26 日から数週間、ムルム・ダムへのアクセス道を封鎖して同事業に抗議した。

同構想で次に建設が予定されているバラム・ダム（1200MW、予定面積 388 平方キロ）では、26 の村に

³ http://adb.org/projects/details?page=overview&proj_id=44921-014

⁴ マレーシア人権委員会（SUHAKAM）"The Murum hydroelectric project and its impact towards the economic, social and cultural rights of the affected indigenous peoples in Sarawak"（2009 年）

住む 2 万人近い先住民族が移住を強いられる見込みである。地域住民は 2013 年 10 月から今日まで建設予定地へのアクセス道路を一年以上、封鎖し続けており、開発業者や警察との衝突が相次いでいる。International Rivers Network や現地 NGO の SAVE Rivers、マレーシア先住民族連合 (JOAS) も同事業に警鐘を鳴らしている。⁵

2010 年に完成したバクン・ダムのために約 10 年前に Sungai Asap という場所に移住を強いられた先住民族は、一世帯僅か 3 エーカーの代替地しか与えられず、企業が建てた質の悪い住居の建設費用の支払いを強いられ、生活水準が悪化したことが知られている。同州政府が「移住させられた全ての人々の生活を改善するか、少なくとも事業実施前のレベルに回復する」⁶再定住計画を実施する能力には疑問を持たざるを得ない。⁷

さらに憂慮すべきことに、スイスの環境保護 NGO、ブルーノ・マンサー財団の調査によると Sarawak Energy Berhad 社は過去 6 年間に同州知事タイプ・マハムド氏の親族と繋がりのある企業に少なくとも 4 億米ドル相当の事業を発注したことが明らかになっており⁸、Sarawak Energy 社の職員が数回にわたり警察に賄賂を支払おうとしたことを住民も報告している⁹。サラワク州の政府高官と伐採会社や農園開発事業者の間の腐敗・癒着¹⁰、州知事タイプ・マハムドによる海外での資産隠し¹¹は、Global Witness やブルーノ・マンサー財団によって暴露されている。こうした腐敗行為が疑われている SCORE 構想と直結した送電線事業への融資は、アジア開発銀行の政策やガイドラインに違反すると考えられる。

質問：

1. 上記のような問題が指摘されている SCORE 構想に直結した送電線工事融資案件 (Project 44921-014) は、アジア開発銀行の政策やポリシーに合致していると財務省は考えているか？財務省としての見解を伺いたい。
2. すでに西カリマンタンからサラワク州までの送電線事業への融資 (INO Loan No: 3015) が決定しており、本事業への評価プロセスとも関連している。ただ、すでに行われているインドネシア側での融資決定が、本事業の適正な評価を妨げることがないようにすべきだと考える。財務省の見解を伺いたい。
3. 上記で指摘した様々な問題に、本事業が加担することがないようにするために、どのような対策が講じられる予定があるのか、財務省の見解を、伺いたい。

⁵ <http://www.internationalrivers.org/campaigns/baram-dam>

⁶ Asian Development Bank Safeguard Policy Statement(2009)、2. Involuntary Settlement Safeguards.

⁷ <http://www.internationalrivers.org/campaigns/bakun-dam>

⁸

http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/contracts_awarded_by_seb_with_evidence_of_conflict_of_interest.pdf

⁹ <http://www.internationalrivers.org/resources/8418>

¹⁰ Global Witness 「マレーシア・サラワク州の影の中で：サラワクを破滅に導く裏取引」(2013 年 3 月)

ビデオ：<http://www.globalwitness.org/shadowstatejp/> 報告書：

<http://www.globalwitness.org/shadowstatejp/GW-MalaysiabriefingJapanese.pdf>

¹¹

Straumann, Lukas, "Money Logging - On the Trail of the Asian Timber Mafia" (2014)

<http://www.money-logging.org/>

議題3：「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」改訂と運用について（インドネシア・バタン石炭火力発電事業を例に）

提案者：国際環境 NGO FoE Japan 波多江 秀枝

（背景）

現在、「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）の改訂作業が進められており、すでに、国際協力銀行（JBIC）より改訂の方向性、および、それに基づく改訂案が提示されている。そのなかには、以下のように、現ガイドライン下で実務的に行なってきたものであるが、明確化のために改訂する方向性のものである。

（1）「『大規模非自発的住民移転』の範囲の明示化」

- JBICの考え方（JBIC 及びNEXI の環境社会配慮確認のためのガイドライン改訂検討に係る論点整理）「実務的には、生計手段の喪失も非自発的住民移転の一形態として環境レビューやモニタリングを行っている。明確化のため、非自発的住民移転に、生計手段の喪失を併記する方向で検討する。」
- 改訂案
 - i. 【第1部】4.(3)
これらの文書の提出を受けて、環境レビューを行う。
② 大規模な非自発的住民移転または大規模な生計手段の喪失が発生するプロジェクトの場合にあっては住民移転計画（必要に応じ生計回復計画を含む）（第2部1.(7)（非自発的住民移転）の項参照）
 - ii. 【第2部】1.(7)（非自発的住民移転）
大規模な非自発的住民移転または大規模な生計手段の喪失が発生するプロジェクトの場合には、住民移転計画が、作成、公開されていなければならない。

（2）「地域社会・労働者の安全・保安に関する要件」

- JBICの考え方（同上）
「保安要員等の利用については、環境ガイドライン本文では記載していないが、各チェックリストの労働環境の項に『④ プロジェクトに関する警備要員が、プロジェクト関係者・地域住民の安全を侵害することのないよう、適切な措置が講じられるか。』の確認項目が含まれており、個別案件ごとに確認を行ってきている。」
- 改訂案
 - 【第2部】1.(3)検討する影響のスコープ
人権の尊重を含む社会的関心事項（非自発的住民移転、先住民族、文化遺産、景観、ジェンダー、子どもの権利、HIV/AIDS などの感染症、労働環境（労働安全を含む。）及び地域社会の衛生・安全・保安等）、越境または地球規模の環境問題への影響が含まれる。
 - 【FAQ】2.10（一部抜粋）

IFC のパフォーマンススタンダード4 は、より具体的に、事業者が以下の事項について適切に対応することを求めており、世銀のセーフガードポリシーも同様の方向で改訂が検討されているものと理解しています。

①事業者が自ら警備要員を配備する場合

・警備を行う者が過去に虐待に関与していないかを合理的な範囲で調査し、武力の使用と労働者及び影響を受けるコミュニティに対する適切な行動について十分な訓練を行い、また適用される法律の範囲内での行動を求める 等

②政府の警備要員が配備される場合

・警備要員が上記に沿った行動を取るよう努める 等

ガイドライン本文に明記されることで、ガイドラインの運用にあたって JBIC が確認すべき点がより明確化されることは歓迎すべき改訂の方向性である。一方、これまでの環境レビューやモニタリングにおいて、JBIC が実務上は行なってきたとする上記 2 点の運用状況は、現在、JBIC が融資を検討し、環境レビュー中であるインドネシア・中部ジャワ（バタン）石炭火力発電事業などの個別案件をみると不十分な面が見られる。ガイドライン上の文言の改訂と合わせ、運用面の改善も必要であると考えことから、以下質問する。

（質問）

1. バタン石炭火力発電事業では、物理的移転は発生しないものの、農地地権者約 700 人、小作・農業労働者約 3,000 人、また、漁民約 2,000 人（EIA によれば、農地地権者は 504 人。借地人・日雇い農業労働者は 1,176 人）が農地・漁場の喪失などにより、生計手段・収入機会への影響を受ける。これは、JBIC が運用上も参照することになっている世銀 OP4.12 の脚注 26 に示された「大規模」の定義に当てはまり、よって、同事業では、環境レビューのために住民移転計画（生計回復計画）が JBIC に提出されなくてはならない。

しかしながら、同事業に関する住民移転計画の提出について、JBIC は、「JBIC のガイドライン上、非自発的住民移転と生計喪失は明確に区別されている」という解釈を示し、大規模な物理的移転が発生しない同事業においては、住民移転計画の提出は必要でないと主張してきた。この解釈は、世銀 OP4.12、および、IFC パフォーマンススタンダード 5 の関連規定、また、これまでのガイドライン策定（1999～2002 年）、前回の改訂（2007～2009 年）、および、今回の改訂プロセスにおける議論（添付資料「JBIC 及び NEXI の環境社会配慮ガイドライン改訂に係る追加論点『大規模非自発的住民移転』の提出（2014 年 7 月 18 日）」を参照）から考えても、矛盾を孕んだものとなっている。

今回の再改訂ガイドラインが施行されるまでは、現行ガイドライン下での環境レビューが続けられることになるが、同事業を含め、こうした大規模な生計手段の喪失が発生する事業の住民移転計画（生計回復計画）の提出について、現行ガイドライン下でも環境レビューの要件として、しっかりと確認していただきたいと考える。財務省のご認識はいかがか。また、ガイドライン運用上、こうした解釈の相違が出た場合に、それを精査できるメカニズム（公開協議の場の設置等）が必要であると考えが、財務省はどのようにお考えか。

2. バタン石炭火力発電事業では、これまで、地域住民の抗議活動に対する地元警察・国軍の暴力的な弾圧、土地の売却交渉における警察・国軍の関与・脅迫、インドネシア政府当局による反対派住民リーダーの不当な拘禁など、当局側による人権侵害が複数報告されてきた。また、こうした人権侵害を憂慮し、これまでも勧告を出してきたインドネシアの独立機関・国家人権委員会は、10月に再び、同事業に係る土地収用手続きを止め、事業を見直すようインドネシア政府に求めている。

一方、JBICは、こうした人権侵害について、軍や警察は護衛であり、脅迫や強権的な手段を用いた事実もないと、上記の住民、および、人権委員会による報告と異なる事実認識を示してきた。人権侵害に係る事実関係の確認において、事業者以外のステークホルダーの情報をJBICがどれだけ入手しようとしてきたかについて、非常に疑問が残る一例となっている。

ガイドライン改訂議論におけるJBICの説明から、JBICはこれまでもこうしたケースについて、IFCのパフォーマンススタンダード4を参照し、事業者が適切に対応しているかを確認してきたものと推定されるが、そもそも、事実関係を客観的かつ正確に把握できなければ、適切な対応がなされているか判断はできないと考える。今後のガイドライン運用にあたっては、同事業を含む他事業で人権面の確認を行なっていく際に、事業者の情報のみならず、現地実査等を含め、住民・第三者への聞き取り・情報収集をより強化していくべきと考えるが、財務省のご見解を伺いたい。また、客観的な情報収集を効果的に行なうためにも、特に現地実査においては、原則、当該案件に関する懸念を示している住民への聞き取りを行なうべきと考えるが、財務省のお考えはいかがか。

議題4：OECD輸出信用部会における石炭火力発電支援に関する議論について

提案者：「環境・持続社会」研究センター（JACSES）田辺有輝

背景：

11月17日～21日にかけて、OECDの輸出信用部会（ECG）で輸出信用機関（ECAs）の高炭素排出発電事業（特に石炭火力発電事業）への支援方針に関する一連の会合が開催された。現在、ECAが高炭素排出事業に支援する際に一定の温室効果ガス排出基準を導入すること、及びその作業計画が提案されている。ECAによる高炭素排出事業への支援方針は、2015年12月のCOP21前までに策定することが期待されている。

質問：

1. ECGで議論された概要と日本政府の主張を可能な範囲で教えて頂きたい。
2. 今後の会合スケジュールと方針決定の目途について教えて頂きたい。
3. 前回の6月の会合では、日本政府は利用可能な最善技術（BATs）の検討推進、ECAsによる環境配慮技術採用のインセンティブ拡大等について提案されたと聞いている。BATs基準は誰がどのように決定することを想定しているか。BATsの策定プロセスは公開されるか。
4. 現在、発電方法別に償還期間を変更する提案がなされていると聞いている。高炭素排出事業に対する償還期間を現行（現行は再エネとCCSが18年、廃棄物発電15年、その他12年）よりも短縮化することについて、財務省はどのように考えているか。
5. IFCでは、CO2換算で年間2万5千トン以上の温室効果ガスを排出するプロジェクトにおけるGHG

ガスの測定を要件としている（IFC Performance Standard 3、para. 8 参照）。また、IFC は当該プロジェクトの想定排出量を Environmental and Social Review Summary (ESRS)に含めて公開することが要件となっている（IFC Access to Information Policy、para. 31 参照）。また、民間銀行のプロジェクトファイナンス等における環境社会配慮基準である赤道原則（日本のメガ 3 銀行が採択）では、年間 10 万トン（CO2 換算）を超える温室効果ガスを排出するプロジェクトの顧客に対して排出量の公開等を求めている（2 万 5 千トン超については公開を推奨）。ECA においても、少なくともこれらと同レベルの基準を導入するべきと考えるが、財務省の見解を伺いたい。また、ECG でこの点について何らかの議論は行われているか。

6. 世界銀行グループのエネルギーセクター方針（第 55 回財務省 NGO 定期協議議事録参照）では、世界銀行グループは、石炭火力発電事業に支援する際に、代替案検討における複数の発電オプションの検討や環境外部費用を含めた比較検討を要件としている。ECA 支援案件において、少なくとも同レベルの代替案検討プロセスが必要と考えるが、財務省の見解を伺いたい。また、ECG でこの点について何らかの議論は行われているか。