

第 68 回財務省 NGO 定期協議議事録

◆日時：2018 年 9 月 21 日 15:00～18:00

◆会場：財務省会議室

◆議題

1. グローバル・ファイナンス・ファシリティ（GFF）に関する日本政府の対応方針について
2. バングラデシュ・マタバリ超々臨界圧石炭火力発電事業について（JICA 融資案件）
3. ケニア・ラム石炭火力発電事業について（アフリカ開発銀行融資検討中）
4. 国際協力銀行（JBIC）の異議申立書の回付漏れに見られるようなガイドライン運用体制の不備と再発防止について
5. ラオス・ナムトゥン 2 水力発電事業（IDA、IBRD、MIGA、ADB）の移転目標の未達成と移転実施期間との終了について
6. ラオス・水力発電セクター支援に関する今後の日本政府の対応について

◆参加者

財務省側

1. 三好敏之（国際局開発政策課長）
2. 今村英章（国際局開発機関課長）
3. 久永拓馬（国際局開発機関課補佐）
4. 大浦大輔（国際局開発政策課補佐）
5. 山崎文史（国際局開発政策課補佐（参事官室））
6. 松尾綱紀（国際局開発政策課補佐（参事官室））
7. 平郡知子（国際局開発政策課補佐（参事官室））
8. 玉田真也（国際局開発機関課補佐）
9. 山崎信雄（国際局開発機関課補佐）
10. 宍戸誠（国際局開発政策課（参事官室）地域第 1 係長）
11. 菊池由紀恵（国際局開発政策課（参事官室）地域第 5 係長）
12. 笠原理史（国際局開発政策課（参事官室）地域第 6 係長）
13. 三宅陽裕（国際局開発機関課開発機関総括係長）
14. 佐野雄治（国際局開発機関課開発機関第 1 係長）
15. 向井和博（国際局開発機関課開発機関第 2 係長）
16. 大和宏彰（国際局開発機関課開発機関第 3 係長）
17. 川谷暢宏（国際協力機構南アジア部アジア第 4 課企画役）
18. 関根宏樹（国際協力銀行企画部門業務企画室次長）
19. 片山洋樹（国際協力銀行企画部門業務企画室調査役）

NGO 側

1. 堀江由美子（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）
2. 川口真実（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）
3. 東智美（メコン・ウォッチ）
4. 木口由香（メコン・ウォッチ）
5. 遠藤諭子（メコン・ウォッチ）
6. 深草亜悠美（FoE Japan）
7. 高橋英恵（FoE Japan）
8. 鈴木康子（気候ネットワーク）
9. 古沢広祐（JACSES）
10. 田辺有輝（JACSES）
11. 宋漢娜（JACSES）
12. 大笹智志（JACSES）
13. 鈴木恵麻（JACSES）
14. 佐藤桃子（JACSES）
15. 前田由布（JACSES）

議題 1. グローバル・ファイナンス・ファシリティ（GFF）に関する日本政府の対応方針について

堀江：

「女性と子どもの健康の実現のためのグローバル戦略（Every Women Every Child）」という戦略があるが、昨年 12 月に日本政府が共催に入り行われた UHC フォーラム 2017 において、麻生財務大臣からこれを資金的に支援するための「グローバル・ファイナンス・ファシリティ」に日本政府として 3 千万ドルの拠出を行うことが発表になった。また同じく麻生大臣から国際開発協会を含む世界銀行による譲許的な資金の動員効果の確認をした上で、さらに 2 千万ドルを拠出する用意があることも併せて発表されている。

グローバル・ファイナンス・ファシリティは、世界銀行グループと国連によって、2015 年の 7 月にアディスアベバの開発資金国際会議において、また SDGs 達成のための資金調達方法におけるグローバルな議論の一環として、この Every Women Every Child という母子保健の戦略を支援する資金的な枠組みとして導入された。これは途上国における女性と子どもの保健、栄養に対して優先的な支援を行う。そして未だに予防可能な要因で亡くなっている女性と子どもの死亡率を大幅に下げするために必要とされる資金に手当てをするために複数の資金源を相乗的に動員することを目指した各国の主導型の開発資金モデルである。

2017 年 9 月の国連総会において、グローバル・ファイナンス・ファシリティが 20 億ドルの追加増資を呼びかけ、本年 11 月 6 日に増資会合がノルウェーで行われる。ノルウェーが共催に入っており、他にはブルキナファソ、世界銀行グループ、ビル&メリнда・ゲイツ財団によって開催される。このグローバル・ファイナンス・ファシリティは 20 億ドルの調達によって今後 5 年間に合計 50 カ国、特に

高負担国と呼ばれる母子保健が非常に遅れている国において支援ができるとしている。このグローバル・ファイナンス・ファシリティに投じられた資金は、これが呼び水となり、各国内の政府の資金、及び世界銀行の IDA や IBRD、民間セクターの資金などの触媒的な機能を果たし、大きな母子保健のための資金を動員する効果があるとされている。

セーブ・ザ・チルドレンとしては、GFF が持つアプローチが各国の途上国において保健や栄養サービスへの資金拠出に変革をもたらす可能性があるとして高く評価している。そして 11 月の増資会合において、ドナー各国の支援を呼び掛けている。

一方で懸念される点もいくつかある。より公平で持続可能な資金のメカニズムとなるには、いくつかの改善点を求めている。まず 1 つには GFF が支援するサービスや活動は特にプライマリー・ヘルス・ケアを通じた基礎的な「性と生殖・妊産婦・新生児・子ども・思春期の保健と栄養」への普遍的なアクセスを促進する効果を持つものでなければならないと考えている。

また、やはり開発途上国への融資ということもあるため、累積債務による低・中所得国政府の公的サービスにかけられる支出の減少を引き起こすリスクがあり、GFF の機能はどのように対象国を債務から保護するかをより明確にする必要と考えている。

さらに、現状国内資金動員のアプローチは、国内資金動員効果があると言われているが、まだ限定的である。例えば財務分析をする、より保健に国家予算の割り当てを少し増やす、sin tax と呼ばれるお酒やたばこにかけられる税金を増やすなどだが、GFF はより累進的な課税制度の導入等も含む、持続可能な国内の資金増に向けた効果的な保健財政の戦略を伴うものであることが必要だと考えている。

もう 1 つは市民社会の参加が非常に限られていることだ。途上国の主体性を重んじることは評価しているが、各国の政府のガバナンスやそのコンサルテーションの構造には不十分なところもあるため、やはり GFF の運用に関して、市民社会が十分に参加して説明責任を持たせる役割を果たせるように、あらゆるレベルで市民社会が関われる支援の仕組みが必要だと考えている。

最後のポイントになるが、栄養不良に関しても GFF は効果があると、セーブ・ザ・チルドレンとしては考えている。栄養不良は世界的に非常に大きな課題となっており、資金も足りていないこともある。GFF は栄養にも資金を充てると言いながらも、まだ限定的であり、GFF の中に完全に栄養が統合され、評価の枠組み、指標にももう一つ栄養指標が加えられる必要があると考えている。

3 つ質問するが、1 点目としては日本政府として、昨年 UHC 会合において、日本の拠出を表明されているが、ここに至る考え方、どうして日本政府として GFF に拠出しようと考えられたのか。その後の譲渡的資金の動員効果の拡大を確認すると仰っているが、その確認の点も含んで、現在 GFF の成果をどのように評価されているかを教えて頂きたい。

2 点目の質問としては、今年の 11 月の増資会合において、GFF に対する更なる支出を日本政府として行われるのかどうか、その検討状況を教えてください。

そして 3 点目として、2020 年に日本政府が栄養サミットをオリンピック・パラリンピックに際して開催されるとのことで、これも昨年 UHC 会合で安倍総理から発表されているが、このサミットの開催にあたって、栄養改善への大幅な資金動員を日本政府としてリードされることが世界から期待されている。GFF は栄養や保健への資金の動員効果があるとされているが、日本政府としては栄養に対する資金動員効果をどのように見られているのか。この 3 点を質問させて頂きたい。

MOF 三好：

1 点目の質問の、わが国政府の抛出声明に至る考え方、及び今の GFF の成果をどのように評価しているかだが、わが国政府として保健は、個人を保護し、その能力を開花させるという、人間の安全保障に深く関連する開発課題と認識している。人間の安全保障の実現にとって重要な分野であるという考え方・捉え方に基づいて、これまでもわが国としては国際保健分野での貢献を重視してきた。持続可能な開発目標 SDGs が採択された後、初めてのサミットが伊勢志摩サミットだった。SDGs の重要な要素として保健があり、それを開発分野の議題として取り上げた。具体的には、その時様々なことが起きていたが、エボラ出血熱等への対応、その教訓を踏まえた感染症危機時の国際連携のアレンジメントを含む公衆衛生対応の強化、母子保健から高齢化まで視野に入れたユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成に向けた途上国における保健システム強化に関わる議論を行った。その結果として国際保健のための G7 伊勢志摩ビジョンが G7 の首脳によってコミットされ、首脳の宣言、コミュニケにおいても、GFF の重要性が確認されている。そういった経緯もあり、さらに昨年 2017 年の UHC フォーラムにおいては、グローバルなリーダーシップの強化、国際機関の間での緊密な協調、国レベルでのステークホルダー間での連携体制の構築、進捗状況に関するモニタリングの実施の重要性を確認している。

UHC フォーラムのハイレベルセッションで安倍総理も発言しているが、日本は保健を重要な開発課題として取り上げている。国際社会とともにユニバーサル・ヘルス・カバレッジの実現に向けた取り組みを実施していることに触れながら、その取り組みを加速させるために、グローバルレベルで推進のモメンタムを強化していく。また各国での取り組みにおいて、政府とドナー等といったステークホルダー間での連携を促進し、モニタリングを継続的に行っていく。国内外で資金動員をし、イノベーションを進めることが重要である点も確認された。

このようにわが国政府はユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進に向けて様々な取り組みを進めており、また、母子保健を含む女性の活躍はわが国政府の重要な課題の 1 つであることから、母子保健を中心とした GFF の活動を政府としても推進し、UHC フォーラムにおいて、GFF 信託基金への新規拠出を表明するとともに、IDA 資金の保健分野への一層の動員を要請している。以上が考え方である。

これまでの GFF の成果に関わる評価だが、対象国が昨年初めの時点で 16 カ国であった。これに対して今年の 6 月の時点で 27 カ国に拡大しており、これに伴い GFF からのグラントの額も昨年の 5 月の時点

では2億9千2百万ドルが今年の5月の時点では4億5千2百万ドルと伸びている状況だ。GFFの対象国となるためには、GFFのグラント資金に加え、他の資金ソースも併せて活用するコミットメントが必要になる。母子保健分野での政策推進を、他の資金ソースも用いて、推進していくことを約束することが必要になる。実際にGFFによってもたらされた資金導入効果に関して触れると、2017年5月時点で、GFF資金グラント1ドルについてIDAまたはIBRD資金の呼び込み額は4.06ドルだった。それが本年5月の時点では、呼び込み額が7.3ドルになっており、動員効果の拡大が認められると考えている。そういった観点からも、対象国の拡大や母子保健分野への資金動員効果の拡大の観点から、GFFの活動成果は大きいものとなっていると認識している。

MOF 三好：

2点目の質問は、今年11月の増資会合に向けてのわが国政府における検討状況だが、現在のところわが国からの拠出は予定していない。これからの話だが、資金需要の見通しや、他の資金ソースの動員効果などを見据えながら、今後どういった形で貢献できるかを検討したいと考えている。現時点で拠出を予定してはいない状況である。

栄養関係の質問があったが、栄養問題に関連する枠組みということでGFFも位置付けられる。栄養分野については過去において、その重要性にも関わらず十分に組み込まれて来なかった分野であるとの認識は当方としても持っている。そのため妊産婦・幼児・新生児の死亡率の低減とともに、女性・子ども・青少年の栄養状態の改善も、GFFでは重要なミッションとして掲げている。IDAやIBRDの資金の呼び込みを行っているが、実際にGFFによって動員されたIDA・IBRD資金のうち、本年6月の時点で約20%が栄養分野に手当てされている。今後ともGFFにおいて栄養を重要な課題と認識して、GFFが重要な役割を果たすことをわが国政府としては期待している。

堀江：

非常に包括的な回答を頂き感謝する。今年11月の増資会合における拠出の予定は立てていないが、拠出をしないと決められたわけではないということか。

MOF 三好：

資金需要の見通しが今後どうなるかということ、あるいは今後の資金動員の動向を見据えながら検討したい。

堀江：

2点だけ、三好様からのご回答を受けて、コメントさせて頂きたい。1つはUHCに向け、GFFは後押しになる認識は私どもも持っている。一方でGFFが動員できる資金はUHCを全て達成するまでではないと認識している。GFFと合わせて、やはりより普遍的な保健へのアクセスを達成するための資金動員を日本政府としてもリードされているUHCというアジェンダの中で引き続きご検討頂きたい。GFFに対しての大きな期待は私たちも持っており、日本政府が引き続きGFF、資金動員効果を見ながらサポートして頂けると有り難い。

一方でいくつかの懸念点、特に債務の状況に陥らせてしまうリスクや、ガバナンスや透明性の問題になかなか市民社会が入っていけない課題も見えてきているため、ドナー国である日本としてもぜひ積極的に GFF にもコミュニケーションして頂けると有り難い。また引き続き意見交換等をさせて頂ければと思う。

MOF 三好：

ユニバーサル・ヘルス・カバレッジについては特にファイナンス面で財務当局の関与が大変重要である。早い段階でできるだけ多くの人達にアフォーダブルな保健サービスを提供することによって、それがひいては、社会の安定経済成長の礎となるという観点から、わが国財務省の中でも引き続き推進していく方針である。もう一点あった、資金動員に伴う債務累積のリスクやガバナンス、社会配慮についても引き続き留意しながら対応していく。特に低所得・貧困国においては、別の要因が多いとは思いますが、債務の累積が懸念される。まさにマクロ経済的な意味も含め、こういった対応が可能か、わが国政府としても懸念を持ちながら取り組んでいく。

議題 2. バングラデシュ・マタバリ超々臨界圧石炭火力発電事業について（JICA 融資案件）

田辺：

マタバリの石炭火力発電所は現在バングラデシュで JICA の円借款によって建設中のプロジェクトである。現地 NGO から深刻な社会影響が出ているという報告を受け、JICA ともいろいろ協議をさせて頂いた上で今回財務省協議会としては初めて出した議題である。

質問の 1 点目として、現地で今起きている浸水害の問題である。現地 NGO からの報告によると、この火力発電所の土地造成にあたって、元々あった用水路が埋められ、それにより水の流れが滞ったため、浸水害が深刻化しており、人々の移動、食料生産、飲料水確保、子どもが溺れて死んでしまうといった事故も起こっていることが報告されている。ガイドライン上は被害を受けた住民たちがきちんと生活を立て直せるように救済していくことが必要ではないかと思われる。被害が起こっていることは極めて問題だと思うが、財務省の見解はいかがか。

質問 2 点目は、現地の生計回復の問題である。元々この土地は塩田やエビの養殖が非常に盛んであり、被影響住民の 7 割が関わっている場所だ。基本的には金銭補償が支払われているが、彼らが再就職に就けておらず、失業の問題に苦しんでいると報告されている。住民移転計画によると、直接の被影響住民は 343 世帯（2031 名）であり、プラスしてこの塩田で短期・もしくは長期で働いている方々が 1000 名少し存在している。他方 JICA によると、職業訓練は受講済み、もしくは受講中の方が 194 名であり、かつ再就職ができたのはその一部である。これを見ても明らかに十分な対策が取られていないのではないかとと言える。

さらに質問の 3 点目とも関連するが、住民の抗議運動が繰り返さされており、特に失業の問題が深刻なため、きちんと仕事を確保して欲しいとの声が上がっている。ガイドライン上で生計回復、少なくとも

も回復または改善と謳われているので、きちんと行っていく必要があると思うがいかがか。

3点目は少なくとも2017年から数えて13回の抗議運動が住民によって行われている。このような状況はガイドラインで求めている適切な社会的合意が確保できていないのではないかと思われるがいかがか。以上3点である。

MOF 松尾：

質問は、浸水害の救済保障、雇用や生計手段の配慮、抗議行動を巡る社会的合意の確保についての3点頂いたと承知しているところ、まとめて回答させて頂きたい。まずは本プロジェクトの実施に係る情報提供に感謝申し上げます。JICAの環境社会配慮ガイドラインでは、プロジェクトの環境社会配慮は、実際に実施するのは相手国・機関であることを前提として、JICAは相手国等が適切な環境社会配慮の確保の支援と確認を行うことを基本方針として承知しており、プロジェクトの実施にあたっては、JICAはガイドラインに沿って対応・対策していくべきであると財務省としても認識している。本事業の融資契約の調印に先立って、JICAは協力準備調査を実施している。本プロジェクト実施地域においては、乾季は塩田に、雨季はエビの養殖に従事されている方がいるところ、JICAは同協力準備調査において、彼らへの影響を含め、環境社会配慮に係る調査を実施したと承知している。

以上を前提に、今回JACSESからご提供頂いた情報を基に、JICAとJACSESとの間で対話を行った結果、JICAはさらに事実関係を確認すべきであると認識し、まさに先週現地に赴き調査を行い、現在調査結果をまとめていると承知している。調査結果を取りまとめ次第、改めてJICAからJACSESに直接ご説明をする機会を設け、引き続き意見交換を行って頂ければと考えている。今回の情報提供により、財務省としても本件について認識することができたので、引き続き注視していきたいと考えている。

田辺：

分かった。具体的なポイントはまだ財務省としては承知していない段階であるということか。

MOF 松尾：

現在JICAで事実確認を行っている段階と認識している。

田辺：

今後JICAから情報や回答を頂いた上で、さらに問題があればまた引き続き議論させて頂きたい。1つだけこちらから言えることは、今回、たまたま現地で協力事業を行っているNGOがいて、かつその方々と知り合うことが出来たため、この問題を我々が知ることができ、伝えることができた。しかし、JICAとミーティングを持った時点では、我々が持っている、例えば抗議行動の情報や浸水害の影響を受けている状況を、JICAは把握していなかった。この案件に限らず、JICA自らがこういった問題をきちんとモニタリングする中で抽出できるようなシステムにしなければ、NGOがモグラ叩きを続けなければならない。このような状況は、このプロジェクトの問題を超えて考えなくてはいけないと思っている。引き続きこの問題の改善と合わせて、モニタリング体制の中で問題がきちんと見えてくるようになって欲しい

と思っている。

鈴木：

JICA が、その土地で漁民の方が多いという事前調査をされていたとあった。そういった状況がある以上、モニタリング計画等を作る際に、その人たちの状況改善がどうなっていくのかなどを含むことが妥当だと思う。その計画性がどうだったのかも、田辺さんが仰っていたように、モニタリングの仕方の問題につながると思う。もちろん正式な形で上がってくるには時間がかかると思うが、今回、調査報告が、上がってきた段階で財務省も目を通して頂き、事前調査等を踏まえた上で、状況・計画としてどうだったのかを少し突っ込んで頂き、どう対策を取っていくかをご指導頂ければと思う。我々は問題をほじっているわけではなく、モグラが常に顔を出すとは限らないので、是非その辺をよろしくお願いしたい。

議題 3. ケニア・ラム石炭火力発電事業について（アフリカ開発銀行融資検討中）

宋：

ケニアのラム石炭火力発電所は、超臨界圧ボイラーを使用した 350MW3 基、トータル 1050MW 規模の石炭火力発電所として、アフリカ開発銀行（AfDB）及び中国工商開発銀行（ICBC）が融資を検討している案件である。この案件は、港において 15 キロメートルの石炭コンベアーゴムベルトや、貯炭所、廃捨て場など関連設備の建設も伴うものになっている。このプロジェクトの場所は、ケニアのラム島の最大の都市で世界文化遺産に登録されたラム旧市街が位置するラム地区に建設されるものである。よって、現地からは大気汚染や水質汚染の面からの世界遺産への悪影響があるのではないかと懸念されている。そこで、質問を 4 点用意した。

1 点目は、日本政府が 2016 年 8 月に TICAD において、アフリカの民間セクター開発のための協働イニシアティブやアフリカ貿易投資促進ファシリティといったアフリカ向け支援枠組みを公表した。また、2017 年 7 月には石炭技術を活用したエネルギー案件を支援する日本・アフリカエネルギー・イニシアティブを打ち出した。アフリカ開発銀行が支援するケニアのラム石炭火力発電プロジェクトだが、日本政府が発表しているイニシアティブに入るものなのか。また、本事業に対する日本政府の関与状況を教えて頂きたい。

2 点目は、このプロジェクトは超臨界圧ボイラーを使用した 1050MW 規模の石炭火力発電所であるが、この規模のプロジェクトを支援することは、OECD アレンジメントで許容されておらず、このアレンジメントを準用している日本政府の方針に反していると考えます。それについて財務省の見解を伺いたい。

3 点目は、2016 年 7 月に実施された本プロジェクトの環境社会影響評価（ESIA）は、次の点でアフリカ開発銀行のセーフガイド・ポリシーを十分に満たしていないと現地の NGO から指摘されている。ESIA がプロジェクトの影響を包括的に評価していない点、非影響住民の選定が不適切である点、現地の生計手段への影響評価が不適切である点、大気質や大気汚染影響に関する調査の帰還が不適切である点など。現地の NGO から環境認可の取り消しを巡る訴訟が起きている。その点について財務省の見解を伺いたい。

そして最後に4点目は、この案件は、2018年の6月から7月の間の2ヶ月間だけで7回以上の抗議活動起きており、メディアなどにも取り上げられている。このプロジェクトに対する現地住民の反対運動が、繰り返し起きている。その点で、適切に社会的合意が確保できているとは言えないのではないかと考える。アフリカ開発銀行のセーフガイド・ポリシーで求められている broad community support が確保されていないのではないかと考えるが、財務省の見解はいかがか。

MOF 山崎（信）：

これらのイニシアティブの該当案件か否か、また本事業に関する日本政府の関与状況についてご質問頂いた。JICA 及び JBIC にも確認をしたが、この様な案件は持ち込まれていない、との事であった。従って、これらのイニシアティブには入らない、との回答となる。

続いて、本事業を OECD のアレンジメントとの関係でどう考えるかとの質問に対する回答であるが、アフリカ開発銀行を含む MDBs は、OECD の輸出信用アレンジメントの参加者ではないことから、このアレンジメントは適用されないと我々は承知している。その上で申し上げますと、アフリカ開発銀行は加盟国によって構成される理事会での議論、承認を経て策定されたアフリカ開発銀行自身のエネルギー政策があり、それに基づいて個別案件を支援するか否かの判断を行っている。財務省としては、こういった枠組みは適切であると考えている。

3点目と4点目の質問は、内容は異なるが、どちらもアフリカ開発銀行のセーフガード・ポリシーに関する質問である。アフリカ開発銀行のセーフガード・ポリシーに合致しているかどうかについては、アフリカ開発銀行が実際に融資を実施して、アフリカ開発銀行として関与する事業を対象に問われるべきものであると考える。本件に関しては、アフリカ開発銀行として融資を行うか否かの正式な組織決定はまだ行われていないと承知している。従って、本件に関して現時点でアフリカ開発銀行のセーフガード・ポリシーに合致しているかどうかについて、財務省として確たることを申し上げることはできない事をご理解頂ければと思う。

今後、アフリカ開発銀行として正式に理事会に図られることになれば、本件がこのアフリカ開発銀行のセーフガード・ポリシーを満たしているかどうか等、理事会としてしっかり確認し、融資がもし理事会で承認された場合には、アフリカ開発銀行が定期的の実査を含む点検をしていくなど、相応のモニタリングを行っていくべきだと考えている。

宋：

1番と2番に対してのご返答と、3番と4番をまとめてのご返答だったと思う。3番と4番について、今後正式に理事会にかかった場合、今 ESIA の現地の環境許認可の取り消しを巡る訴訟がここ2年ほど続いていて、今後また高等裁判所にかかっていくかもしれないという点と、現地の経済的な部分での議論がこれから始まる、という2点の報告を現地の NGO から受けており、今後どうなっていくかというのは過程の話のため不明である。今後正式に融資するかどうかまだ決まっていないとおっしゃったが、今後そ

ういうプロセスが進み正式に理事会にかかり検討されることになれば、アフリカ開発銀行のセーフガード・ポリシーを守り、現状を見る限りかなり難しい部分があると考えられるので、しっかり考えていけたらと思う。

田辺：

2 番目の点に関し、アフリカ開発銀行が OECD アレンジメントの対象でないことは承知している。日本政府としてはエネルギー基本計画の中で、国際協力において超々臨界を支援の原則とするとし、例外として OECD アレンジメントを参照するとなっており、当然ながら MDBs における日本理事の投票行動においても反映されるべきものであると考えるが、いかがか。

MOF 山崎（信）：

現段階では、この様な計画があるとのことで皆さんも情報を取られたかと思うが、どの様な形で上がってくるのか、つまり、このまま上がってくるのか、またはこれではだめなのでクリアできるような、OECD アレンジメントに則ったような形で理事会に諮られるのか不明である。日本政府としては、今おっしゃったような方針を念頭に置きながら、理事会での行動を検討していくものと考えている。

議題 4. 国際協力銀行（JBIC）の異議申立書の回付漏れに見られるようなガイドライン運用体制の不備と再発防止について

遠藤：

タイトルからも分かるように JBIC で異議申立書の回付漏れがあった。回付漏れ自体だけでも憂慮すべき問題だが、それだけではなく住民から寄せられた情報について JBIC で何も対応を取っていなかったことが今回分かった。よってこの件を議題として挙げさせて頂いた。

まず背景だが、JBIC が融資するベトナムのハイフォン石炭火力発電所事業について、昨年 11 月に住民がガイドラインの違反を指摘する異議申立書を JBIC のハノイ駐在員事務所に郵送で提出している。しかしこの申立書がハノイ事務所から審査役に回付されることはなく、私たち NGO からの指摘があるまで約半年間放置されていた。JBIC はこの業務上の過失について同行のホームページ上で今年の 6 月 15 日に「環境ガイドラインに関する異議申立書の当行における回付漏れについて」と公表し、全行的な受領文書の内容確認の徹底を通じ、再発防止に努めるとしている。

これに対し、私たち NGO は、7 月 13 日付で JBIC 総裁宛の要請書を提出している。今回協議会の添付資料として出しているが、その要請書の中で大きく 2 点指摘させて頂いた。まず 1 点目として、審査役がこの申立書に係る受理通知を発出したのが今年の 5 月 23 日付であり、これは異議申立手続の規定が定める「受領後、原則として 5 営業日以内に」受領通知を出し、予備調査を開始する、ということが守られなかった他、異議申立手続の基本原則である「効率性」と「迅速性」を大きく損ねる結果となったこと。

2 点目として、JBIC は回付漏れの原因として、ハノイ事務所において、受領した文書が異議申立書であ

るとの認識に至らなかったためと説明しているが、もし仮にそうだとした場合、同行はガイドラインのモニタリング規定に基づき、適切な対処を取る責任があった。すなわちこの文書がハノイ事務所に届いた後に、残念ながらハノイ事務所の中では報告が担当者から上にあがったようだが、そのことについて本店に報告されることはなく、事業者への確認などの対応も全く取られていなかったようだ。

こういったことは JBIC による業務上の深刻な過失であり、JBIC のガイドライン/異議申立手続の運用体制、並びに姿勢に大きな疑問を生じさせるものである。この 2 点を要請書であげさせて頂いた。今回の件は住民の声をないがしろにした JBIC によるガイドライン、並びに異議申立手続の運用体制が明るみになった件であると思う。これについて早急な原因究明の調査と公開、具体的な再発防止策の策定と実施をお願いしたい。

質問としては 5 点あげさせて頂いたが、まず 1 点目として今回の JBIC による業務過失に対して、財務省ではどういった見解をお持ちかということ。また今回の事態を受けて財務省としてこれまでにどのような対応を取られたかを教えて頂きたい。

質問の 2 点目として、有効な再発防止策を策定するためには、JBIC によるこうした業務上の過失が発生した詳しい経緯・背景も含め、まずはさらなる原因究明と実態調査を行うべきと考えるがいかがか。また外部からの確認が難しい今回のような JBIC による業務上の過失に関して、JBIC の十分な説明責任を果たすためにも、この調査結果は公開されるべきと考えるが、財務省ではどのように考えるか。

質問 3 点目。2009 年の JBIC のガイドライン改訂プロセスの際に、「プロジェクトの影響を受ける地域住民や現地 NGO からの意見や懸念が表明された場合は、事業者の対応やこれに対する JBIC の評価について回答するなど、適切な対応を取る」との文言を、ガイドラインに盛り込んでどうかという提言が NGO から出された。しかし当時 JBIC は、これについて運用改善に努めるとの結論となり、この文言がガイドラインに盛り込まれることはなかった。しかし、今回のような JBIC による業務上の深刻な過失が起きた。これを受けて当時の NGO の提言も踏まえながら、再発防止策を考えるべきだと思うが、それについて財務省はどのようにお考えか。

質問 4 点目、今回のような業務上の過失は JBIC が日頃から住民、もしくはガイドライン異議申立手続を軽視している顕れだと取られてもおかしくない。今回のベトナムのケースだけではなく、他の国でも同様の状況が起きているのではないかと懸念される。JBIC においては、ガイドライン等に申立手続の機能不全を招く深刻な過失が生じていないか、全行的な確認を徹底して行い、結果を公開すべきと考えるがいかがか。また仮に同様の状況が起きていたとすれば、そのケースについても原因究明や実態調査を行ない、その結果を公開すべきと考えるが、財務省はどのようにお考えか。

最後、質問 5 点目だが、ガイドラインでは JBIC は「環境社会配慮確認が十分かつ効果的に達成されるよう、常に留意し、その組織体制、実施能力の充実に努める」とされている。しかし今回のような業務過失のケースがあった。財務省としてこうした JBIC のガイドライン異議申立手続の状況をこれまでどのよ

うに監督されて来たのか。具体的にご教示頂きたい。また今回の事態を受けて、今後JBICのガイドライン異議申立手続の運用状況に関して財務省としてどのように監督体制・方法を敷いていくのか、見直しを検討する可能性はあるのか伺わせて欲しい。

MOF 三好：

国際協力銀行の方にお越し頂いているので、必要に応じて補足してもらいたいと思っている。まず1点目、今回の事案に関する当省の見解だが、所管官庁として、担当の審議役に届けられるべき異議申し立てが現地事務所に留め置かれたまま、半年間、回付が遅延した今回の事態は誠に遺憾に思っている。これまでに取った対応だが、所管官庁として報告を受けており、こちらからは国際協力銀行に対して適切に対処し、再発防止に努めるよう喚起をしている。またどういった対応を行っていくかについては随時フォローアップを行っているところである。

2点目、経緯や原因究明の調査を行うべきと考えるがいかがか、との質問があった。財務省としても今回の事案を大変重く受け止めており、現在国際協力銀行において発生の要因分析を行っている。それを踏まえて、国際協力銀行側から、再発防止策を策定しているところであると承知している。経緯・原因については国際協力銀行から報告を受けている。再発防止策の策定にあたって、しっかりと国際協力銀行との間で協議を行っていく所存である。

説明責任を果たすためにも、国際協力銀行が行った調査結果を公開すべきではないかのご意見があった。頂いたご指摘も踏まえて、国際協力銀行からの協議を受け、それについては検討したいと考えている。

次、3点目に質問して頂いたことだが、2009年のガイドラインの改訂プロセスで、NGOから提言して頂いた。今回のようなことを踏まえて具体的なかつ有効な再発防止策をとることだった。今回の事案に関わらず、プロジェクトを進めるにあたって、現地の住民・NGOの方々を含む、いわゆる利害を持つステイクホルダーの方々が入るプロセスにしっかり参加することは重要であると当省でも認識している。国際協力銀行からは再発防止策の一環として同行に寄せられた意見に適切に対応できるように、文書を受領した時の事務フローを見直していると報告を受けている。こうした取り組みを通じてこれまで以上に、現地の住民、あるいはNGOの方々との間で丁寧にコミュニケーションを取ることが重要であり、国際協力銀行においてしっかりそのように努めたいと当省としても考えている。

あと2つご質問を頂いていたが、国際協力銀行において、他に過失などが生じていないかを全行的に確認して結果を公表すべきではないかのご意見だった。当省としては国際協力銀行から今回の事案を受けて改めて全駐在員事務所に注意喚起を行っているところであると報告を受けている。またその上で今回ベトナムにおいて起きたような事例は確認をされていないと報告を受けている。当行においては今回の事案を踏まえ、現地駐在員の研修を実施しており、将来にわたって同様の事例が起きないように再発防止策も検討しているところであると聞いている。そういったところの対応をしっかり行って頂くことが重要と考え

ている。

最後だが、我々がどう監督して来たのかとのことだった。主務省として、具体的な運用の状況についてしっかり行っているかは個別案件ごとに報告を受け協議してきた。国際協力銀行側で、今回の事案を踏まえて異議申し立ての制度の内容の周知徹底、例えば駐在員の研修を行っていることも承知しており、文書を受領したときの事務フローの見直し等、再発防止策をしっかり策定して実施すると認識している。引き続き環境あるいは社会配慮への確認が十分効果的に達成されるように常に留意して、組織体制あるいは実施能力の充実に努めると、国際協力銀行も考えておられると承知している。当省としても、そういったことはしっかり実施されているか適切に報告を受け協議し、監督していきたいと考えている。当省からの回答は以上である。

JBIC 関根 :

本日はご意見頂き感謝する。私どもとしても、異議申立の回付漏れは非常に重大なことであり受け止めており、再発が当然あってはならないと考えている。再発防止と言うと、職員によって自分は再発しないという意識を持ってしまうケースがあり得るが、職員のレベルを上げるための研修はもちろんのこと、文書の授受は現地ベースで起こるので、この現地のマネジメントに任せるよりも、今回の事案を受け、全事務所・窓口で統一的な文書の授受の対応を出来るような対処を含め、現在再発防止策を検討、または検討に時間を要していても仕方ないので、すぐにやるべきことをやるといった対応をしているところ。しっかりとガイドライン、あるいは異議申立の制度が効率的に運用されるように努めたいと思っている。

遠藤 :

1点こちらから情報提供と言うか、質問4に関する部分だが、JBICで今回の事件を受けて、全行的な確認を行い、他にこういった事例が生じていないことを確認されたとのことだが、先日8月31日にJBICの営業部の方々とお話をさせて頂いた際に、住民からの異議申立書以外にも同じように昨年11月に文書を受け取っていたが、まだ回答していないと伺っている。よって文書を受け取っているが対処をしていない件がないわけではなく、やはり起きており、それに対して私たちはもう一度徹底して確認を行うべきだと思うし、JBICの報告は、それはそれとしてあるのかもしれないが、その報告が本当であるのかも含め、財務省でもこの4点目の質問に関しては追及をして頂ければと思う。

MOF 三好 :

直接の協議や報告を受けられているのは国際協力銀行になるが、今頂いたようなお話があるということに限らず、様々な方面から、もしそのような情報を得ることがあれば、我々は主務省として、それを踏まえて確認をすることを検討していきたい。

JBIC 関根 :

今頂いた文書の話は、様々な住民・NGOの方々から連絡、あるいは申し入れ、提案、そういったものを様々な頂き、こういったものに対する対応についてのご指摘と理解している。様々な申し入れについ

での対応として、もちろんいろいろな見解の相違等があるかもしれないが我々が受領・認識していることを、連絡をした方にご連絡することはコミュニケーションの出発点として最低限必要なのではないかとのご意見を頂いたと理解している。そのご意見も参考にしながら検討しているので、改善に努めたいと思っている。

田辺：

異議申立に限らず、住民や NGO、特に現地からのレターに対する返答は、残念ながら世界銀行や ADB はしっかりやっていると認識がある。返信していないものもあるのかもしれないが、少なくとも私どもの経験上、そういった現地 NGO が世界銀行や ADB にレターや質問を出せば、しっかりと回答は来る状況なので、是非そこは見習って頂きたい。もちろん受領はミニマムなのだろうが、その中身に対して回答するところもしっかりやって頂きたいというのが一つだ。それからこの再発防止策については、今後まとめて発表するのか、もしそうであれば、やはり事前にこういう方針でいきたいと相談して頂き、我々もそれに対する意見を言えるような場を作って頂きたい。

JBIC 関根：

頂いたお話を受け止めていきたいと思う。私の理解では、この場ではないが皆様と JBIC との直接お話をさせて頂いている場を通じて、様々な具体的なお助言を頂いている。私は企画の人間だが、きちんとインフォームされている。それも参考にしながらまさに改善策を練っているところだ。

田辺：

確かに対話はしているが、ただこういう方針で行くということはその時点では頂いていないので、そういう方向が決まった時に事前ということだ。

古沢：

各駐在事務所に対応しているか聞き、対応している、対応していないという、そういう確認なのだろうか。普通こういうことが起きた場合にチェックしないといけないことが、各事務所でどういう体制が、つまり今まで例えばこの 1 年間にそういう申し出なり、あるいは文書なりが何点あったと、それに対してどういう風に対応したかの記録がちゃんと残っているのかどうか、そういう体制を敷いているのかどうか。していることもあるかもしれないが、していないこともあるかもしれない。その内容をちゃんと精査し、出来ていること、出来ていないことを見つけていくことが監督義務であり、こういうことを再発防止するための仕組みなので、そういうことをされているのかどうか。細かいデータを出せとは言わないが、そこまで内容チェックまでやってのお話かと。そこが気になった。

JBIC 関根：

個別の事案の対応については回答を控えさせて頂くが、今回はハイフォンという事案だが、それを契機にチェックしたことの一例としては、各事務所の文書対応のあり方、その調査・ヒアリングを踏まえて事務所それぞれのガバナンスではなく、画一的・統一的な文書の授受・対応のあり方を全事務所で統一的に対応することが望ましく、そうあるべきと考えている

古沢：

追加だが、異議申立の経験は積んできており、それなりにうまく上がってきて対応するという流れもあるが、憶測だが、なかなかそのパイプが十分機能していないのではないかという懸念がある。事務所でちゃんと統一したシステムをみんなで共有することはして頂きたい。しかし、どの程度それが行われているのかは、ある程度記録、日常業務の日誌のようなものがあつたと思うが、その中で集約され、事務所では年間にこういうことがあつて、こういうような対応をしたということの、特に影響評価に関するレスポンスに対して、頑張つてやっていることと、少し対応が弱い部分に差があると臆測を持ったりする。そこをちゃんとフォローしてチェックする、あるいは見極めていくことが必要だと追加で申し上げた。

JBIC 関根：

大変貴重なご意見と受けとめ、現在検討している再発防止策の実態・実効性の確保の観点から参考としながら検討していきたい。

遠藤：

1点確認だが、文書の対応のあり方について検討しているとのことだが、住民やNGOが寄せる情報は必ずしも文書で寄せられるとは限らず、口頭もしくは電話でといったことがあると思う。それについても検討されているか。

JBIC 関根：

もちろん行っている。

鈴木：

表現の問題の追加だが、統一的なものを作られていることは非常に良いことだと思う。逆にJBICが今までそれがなかったことが驚きでもあり、今後再発防止という形で何かまとめる際に、ガイドラインという形にはしないのかもしれないが、田辺さんがおっしゃるように、どういったものをどういう扱いにするかは、出来れば我々にも共有して頂きたい。環境社会配慮に関わることも出てくると思うが、個別案件ということで色々な国に渡る場合、その個々の郵便事情など全く信用ならない国も結構あるため、郵便だけではなく口頭でということもある。とにかくその国の事情を分かっている人たちの意見を踏まえた上で、こういう対応をした方が良いということも入れて頂いた方が良い。異議申立は非常に重要なので、その文書が出てくればそれがきちんと分かるかもしれないけれども、色々なレター・申出の形がある。また、住民からもきちんとした場合で出して来ない場合があると思う。考えだしたら止まらないこともあると思うが、異議申立を行うことは、国によっては非常にリスクな場合もあり、そうすると普通によく分からないレターのような形で出ることではないかと思う。色々な状況はJBICでもおそらく分かると思うが、逆に住民の声を聞いている我々が知っていることもあると思うので、そういうところも含めてこれからの防止策を考える時に色々な意見を参考にして頂ければと思う。

JBIC 関根 :

今頂いた話にも耳を傾けながら強化に努めていく。再発防止策の決定前に、後にとということが今日いくつか話題にあがったが、目的はこの事案に対してどうするかということよりも、これをきっかけに色々な声を漏らさず対応できるようにということであるため、再発防止策を決めてしまったら梃子でも動かないなど、そういうことではない。会話は常に継続させて頂きたく、そこで気付があれば当然行内に展開するというところで、継続的に対応していく。その点は協力しながらやっていければと思っている。郵便事情等まさにおっしゃる通りであり、非常に参考になるお話を頂けることも多いと感じている。

議題 5. ラオス・ナムトゥン 2 水力発電事業 (IDA、IBRD、MIGA、ADB) の移転目標の未達成と移転実施期間の終了について

東 :

ラオス・ナムトゥン 2 水力発電事業については、ここ何回か毎回取り上げさせて頂いているが、世界銀行のプロジェクトが終了した直後で様々な問題が見えてきているので、引き続き質問として挙げさせて頂いている。今回初めてこの場にいらっしゃる方もいるかと思うので概要をお話する。ラオスのナムトゥン 2 水力発電事業は 2005 年に世界銀行、ADB が支援を決定し 2010 年から操業されている水力発電用のダムである。このプロジェクトについては、貧困削減のためのダム、持続的開発のモデルといったキャッチフレーズのもと進められて来た経緯がある。この世界銀行と ADB の支援については日本政府も賛成し、プロジェクトが動いた。世界銀行は、2017 年 12 月 31 日、昨年末にこの事業のコンポーネントの 1 つであるナムトゥン 2 社会環境プロジェクトの終了を宣言している。

この事業の移転実施期間 (Resettlement Implementation Period : RIP) というものがあり、このダムによって移転を強いられた方々の移転、生計回復を行う期間である。これはもともと 2015 年末を予定していたが、2 年間延長された。その背景には元々この事業のコンセッション契約の中で国際環境社会専門家委員会 (Panel of Experts) が RIP の要件が達成されているかを確認し、その上でこの RIP を終了する流れになっていた。2015 年末の時点で POE がまだこの要件を達成できていないと勧告し、RIP が 2 年間延長された、という経緯である。前回 6 月 14 日の財務省定期協議でこの議会を出した時には、こちらの方で事実誤認があり、RIP の終了決定により世界銀行が社会環境プロジェクトの終了を宣言したと理解していた。

私たちの調査不足を棚に上げることになるが、一方でまさか移転準備の生計回復に責任を持ってやっていくと言っていた世界銀行が、この RIP が要件を満たしておらず終了していないのに、このプロジェクトを終了したとは考えなかった。加えて 1 月に発表されたステートメントの中では、移転住民の生計回復に貢献したとの記載があり、この RIP が終了していないことには一言も触れておらず、まさか RIP が終わっていないのに世界銀行がプロジェクトを終了するとは思ってもよらなかった経緯がある。よって、私どもの誤った認識に基づいて議論をさせて頂いていたことになるが、実際には今年の 5 月付で発表された POE の第 27 次報告書では、2018 年 6 月 30 日まで再延長することになっていた。

この議案書では時系列が分かりにくいですが、2018 年 5 月付で POE の報告書が承認され、本来であれば第

27 次 POE 報告書は 11 月、12 月の現地調査を基に POE が調査結果と見解を発表しているものなので、これに基づき 12 月末の RIP を閉じるか否かの判断が行われるべきだったと考えるが、実際には 5 月付で発表されている。5 月の報告書の中では、移転実施期間を 6 月 30 日まで延長することになっている。その中で私どもが 6 月 14 日の財務省的協議でこの RIP についても取り上げて議論をさせて頂いた。その後 6 月 27 日に POE の公開について私どもは把握した。

経緯としては 4 月財務省の定期協議を受けて、世界銀行に第 27 次 POE 報告書はいつ公開されるのか、また公開されたら知らせて欲しいとの連絡を、当時のご担当であった向井課長補佐にも CC させて頂き、世界銀行の担当者に公開を要求していた。しかし、結局 5 月末頃のやり取りの中で、現在ファイナライズしているので少々待ってくれとの回答があったまま、世界銀行からの直接的には回答が無く、課長補佐宛のメールにて公開されたとの報告があり、元々問い合わせた私どもには直接的な返事が全く無い。財務省の課長補佐に CC したメールのやり取りによって、元々この市民社会との対話を非常に重視すると言っていた世界銀行が、プロジェクトが終わってみればいかに市民社会との対話を軽視しているかが図らずも明らかになってしまったのではないかと思う。事実確認の 3 点の質問を用意した。

1 点目は、前回の財務省定期協議の中では、RIP が修了したとの認識で議論していたと考えるが、2017 年、昨年 12 月 31 日付では終了しておらず再延長されていた事実を財務省が日本政府として把握した時期はいつだったか。

2 点目は、移転実施期間が終了していないにも関わらず世界銀行がプロジェクトを終了したのは非常に無責任だと考えるが、これについて日本政府としてはいかががお考えか。

3 点目は、第 27 次報告書の中では 6 月 30 日まで RIP を再延長とのことだったが、RIP は終了しているのか、その場合、終了の要件となる項目は達成されていたかどうかを日本政府として確認しているのか。

MOF 玉田 :

1 点目の、2017 年 12 月 31 日時点で RIP が修了せず再延長された事実の把握に関しては、財務省としては、2018 年 6 月 14 日の前回 NGO 協議後、世界銀行ホームページに第 27 次 POE 報告書が公開されていることを確認した。その後、財務省としてもこれを精査するなかで、同報告書において RIP を終了するために必要とされている条件が記載されていると共に、RIP の終了の是非については 2018 年 6 月末前後まで判断を保留されている、と確認している。

東 :

前回の財務省定期協議の後という事か。

MOF 玉田 :

そうだ。

2点目については、世界銀行では通常、当初スケジュール期限内にプロジェクトの達成されたことをもってプロジェクトを終了するとの判断をする。世界銀行による2018年1月30日付の本プロジェクト完了のステートメントで、直近の1月8日付のImplementation Status and Results Reportでは世界銀行自身の評価としては、プロジェクトの目的達成度、実施の進捗状況は、いずれも moderately satisfactory、その他の指標も概ね達成されていることが確認されており、本件において世界銀行はプロジェクトの当初のスケジュールの2017年12月末を迎えたタイミングで小目標が達成されていたと判断し、プロジェクト完了のステートメントを発出したのではないかと理解している。

ただし、本プロジェクトが完了するとしても、世界銀行のラオスへの関与が終了するわけではない。実際他にも事業がある。より重要なのは、世界銀行は本件の経験を踏まえてラオスにおける環境保全等の支援を継続し、またモニタリングを行っていくことにより、同国のキャパシティやガバナンスの強化に取り組むことではないかと考える。世界銀行は継続的に関連分野においてラオス政府を支援する方針と聞いている。日本政府としてはその実施が着実になされるよう働きかけていきたい。

3点目は、世界銀行ホームページを通じて、本年7月、POEよりラオス政府に対してRIPの速やかな終了を提言するレターが発出されたことを受け、ラオス政府はRIPの終了を正式に宣言。これをもってRIPは終了したものと理解している。第27次POE報告書においてはROPs達成のために必要なアクションと共に、これらのアクションがNTPCとラオス政府の間のコンセッション契約上の残存義務の実施に係る合意、そしてナカイ高原の移転住民支援のための2035年までの中期開発計画の基盤として引き継がれることを条件に、RIPを終了させることが提言されていた。第28次POE報告書においては、2018年6月から7月にかけて行われた28次POEミッションにおけるこれらの諸条件の充足状況の確認結果が記載されているが、財務省としても同報告書の記載自体は確認している。

東：

このRIPの終了時期についての確認だが、前回の6月14日時点での財務省の定期協議の議題の中でも、こちらは、当時の認識としてRIPの終了を受けて世界銀行がプロジェクト終了宣言したけれども世界銀行のプロジェクト終了をどのように評価するかとの質問をした。回答を作成して頂くに当たって、世界銀行の担当者ともやり取りをして頂いたと思うが、その中でRIPの終了が日本政府に伝わっていなかったのは、世界銀行と日本政府の間のコミュニケーションのあり方について少し残念な思いがある、そこが伝わらなかったのはなぜかとの疑問がある。

また、前回、世界銀行のプロジェクト終了については、世界銀行がいくつかの項目について moderately satisfactory と評価したが、やはりコンセッション契約の中で決められているRIPの終了条件がまだ満たされていない、とPOEが提言しているに関わらず、そこには何も触れずに終了宣言をした世界銀行の判断は非常に無責任だと私どもは考えている。

また、ガバナンスの問題に関しては先ほども話が出たし、次の第6議題にも関わってくるが、日本政府として、また世界銀行、ADBとしてガバナンスの支援、1つはこのナムトゥン2を通じて、例えば透明

性の確保や、水力発電開発に関する環境社会配慮基準の向上、安全性の向上を後押しして来たにも関わらず、次の議題にもあるような水力発電に関わる大きな事故の発生だとか、このナムトゥン 2 以外の事業に関して請求した EIA の報告書が入手できないといった事例は沢山ある。果たしてこのダムがどこまでラオスのガバナンスの向上にプラスのインパクトを与えたか、私どもにとっては疑問が残る。このプロジェクトがラオスの水力発電プロジェクトを急速に推進させる大きな契機を作った事ははっきり言えると思う。

よって、この事業の経験を踏まえ、とおっしゃったが、プラスの経験だけではなく、先ほどの世界銀行の市民社会との対話のあり方のような細かなことも含め、貧困削減のためのプロジェクトや、持続的開発のための事業と言われて来たこのプロジェクトで、何が出来て何が出来なかったのか。世界銀行がきちんとやると約束していた影響住民の生計回復は非常に難しく何度も延長され、今年 2 月の現地訪問をした私どもとしては、訪問結果を見ても、それが今の時点で達成されたとは思っていない。だが、それで終了したことを受け、このプロジェクトの負の経験をきちんと踏まえ、日本政府としてのラオスとの関りに生かしてほしいと考える。

MOF 玉田 :

ナムトゥン 2 ダムの件を受けて世界銀行が経験した話については、議題 6 の質問 1 の所で世界銀行にヒアリングしているので、そこで触れるかと思う。

古沢 :

moderately satisfactory という評価から、完全にうまくいったとの見方で良いのか。それとも、色々あるが何とかいったというレベルで見られるのか。また、移転は一応終了したとのことだが、先ほど、残存事項があり 2030 年までにフォローしていく、といったお話もあった。形としては終わったがフォローすべき残存事項はある、という形での評価だと受け止めた。moderately satisfactory なのかという所に関して疑問は無いか。

MOF 玉田 :

moderately satisfactory の評価を世界銀行が行い、2030 年までの独立した POE のレポートからだが、moderately satisfactory については、まさに文字通りパーフェクトではないがまあまあ、という評価ではないかと考える。途上国にとっては、それをパーフェクトまで引き上げていくのは難しいことであろうが、それも今後、ナムトゥン 2 の案件以外にも世界銀行は当然ラオスを支援していくので、日本政府としても、これらの支援が着実に実施されるよう働きかけていく考えである。

2 点目に関しては、第 28 次 POE 報告書を見ると、現時点において求められるものはすべて合格しているが、将来に向けての課題への対応には十分とはいえないとの評価であり、現時点においては最低限求められているものをクリアしたという評価だと理解している。POE の考えとしては、政府に完了したとの評価を下せる程度の所まで来ているのではないかと理解している。おっしゃる通り、将来に向けての課題に対してはモニタリングしていく。

東：

前回までの定期協議の中でも、世界銀行はこのナムトゥン 2 だけではなくラオスで色々な形で支援していくので、そこをレバレッジにして、ラオス政府に働きかけていくとのことだった。その一方で世界銀行自身が、例えばプロジェクト終了のステートメントの中で移転実施期間が終わらずに 6 月まで延長したことに全く触れずに、移転住民の生計回復に貢献した、とだけ記載して声明を出していたり、我々とのやり取りの中でも情報公開を世界銀行から示されなかったりと、現状況の中で、果たしてどこまで世界銀行として真剣にこのプロジェクトを見ていくのかは私どもとしては疑問である。

また、世界銀行が、これについてこうやっていく、と関心を持ち続けたとしても、形としてはこの事業は今後 NTPC とラオス政府が進めるとのことなので、世界銀行がこの件について、例えば個別具体的な生計回復の問題などにどこまで発言できるのかは難しい所だと考える。一方で、もちろん他の支援等を使って、ラオス政府のガバナンスの透明性の向上などへ働きかけていくことも、世界銀行の大きな役割だと思う。

先ほどのコメントにあった、今の時点ではある程度うまくいっているけれども将来には、という所で、これもプロジェクトの最初の時点から分かっていたことで、例えば今、移転プログラムの中で一番成功しているのは漁業だが、将来的には漁獲量は減っていく可能性がある。少し前まで違法伐採で多くの移転住民の方々が大きな収入を得ていた時期があった。その蓄えが減りつつもまだ残っているというのが今の時点の状況である。私たちが 2 月に訪問した際にも、やはり皆さん将来に大きな不安を抱えていた。今、収入や支出金額が貧困ラインを超えているからと言って、プロジェクトが貧困削減に貢献したと安易な判断はして欲しくない。将来の見通しが立っていないところを含めてこの事業の評価をした上で今後世銀、または日本政府の政策にどう活かしていくか考えて頂きたい。

議題 6. ラオス・水力発電セクター支援に関する今後の日本政府の対応について

木口：

前半は情報提供になる。直接日本が関わっている案件ではないが、皆さんはニュース等でご存知の通り、ラオスの南部で建設中であったセピアン・セナムノイ水力発電ダムの貯水池にある補助的なダムの崩壊によって、決壊自体はまだ調査が行われてないのでどの程度かはよく分からないが、とにかく大量の水が下流部に流れ出し、非常に大きな被害を出した。人口は 650 万人程しかいないラオスの中で、これだけの方たちが被害を受けるというのは、ラオスにとっても非常に負担の大きい大変な事故だった。現在 13,000 人ほどの方々が影響を受け、40 名近くの方が死亡と確認されており、4 千人以上の方が家を失い避難所生活を強いられている。行方不明者については様々な懸念がある。当初ラオス政府は 131 人という数字で固定をしまい、被害が起きてから 1 日 2 日あたりで発表された。そこから遺体が発見された方たちの人数を引いていたわけだが、これが現場に入っているメディアの方からすると少なすぎるのではないかと疑惑がいくつも報道されている。これに対してラオス政府はきちんと公表している数字が正しいものだと主張されているようだ。

カンボジアの国境と近いところのため、現場の方たちはほとんど少数民族の方たちである。さらにこの事故の後に、ダムはメコン河の支流であるセコン川という水域に流れていき、カンボジアに流れていき、カンボジアでも大きな被害が出たことが報道されている。これは韓国とタイの民間企業とラオスの国営企業の Lao Holding State Enterprise が共同出資をした会社が主体となって実施した、BOT の事業である。電気の 9 割はタイに輸出される予定で、ナムトゥン第 2 ダムがこういった形のラオスの水力発電の開発モデルとなり、その後作られた非常に大きなダムであるとの認識である。この参画企業の SK Engineering and Construction 社が建設を進めていた。このダムは 3 つくらいの水系の水を集め、貯水池自体はポロベン高原という高地にあり、その高地の下に発電所を作り、落差を利用して発電する設計になっている。そのために上部にある貯水池を支えているサドル・ダムが決壊した際に非常に大量の水が下流に流れ、甚大な被害を出した。

ダムの決壊原因は、きっかけとしては降雨なのではないかと言われているが、この程度の雨はこの流域では何年かに 1 度はあるのではないかと、タイの専門家から意見が出ている。よってダムの設計などの不備による人的な要因が事故の原因なのではないかと当初から言われている。ラオス政府も事故原因の技術面での調査と関係者の汚職も含めて調査を行う他、これから国内の既存・建設中のダムの安全性を確認し、新規の事業を中断するとともに今後の水力発電開発戦略を見直すことを報道している。ラオスではこれまでも水力発電の建設現場で事故が発生している。良く知られているのは関西電力が関わっているナムニアップ 1 水力発電ダムだが、建設現場での事故で下請け企業のベトナム人の方が亡くなっている件だ。それから昨年 9 月に北部で建設中だったナムアオダムがあり決壊する事故があったが、これはその場にいた方がソーシャルメディアに決壊する様子を投稿しており、そのショッキングな映像がタイで大きく報道され、広く知られるケースになった。

日本政府はこれまでラオスの水力発電セクターの発展のために、JICA や ADB を通して複数の事業の支援を行って来たと理解している。ナムトゥン第 2 ダムを契機に特に世界銀行は人材育成を目的にした水力発電および鉱山部門における生産能力の技術支援である TA を行っており、この事業は延期され来年の 9 月まで追加融資が行われているようだ。このように日本政府は今までラオスの水力発電セクターの拡大に非常に深く関与しており、ナムトゥン第 2 ダムで私たちはずっと議論させて頂いているが、先ほども見解の相違と言うか、なかなか今まで私たちが見てきた住民の生計回復の状態と世界銀行の発表は異なるという状態で 10 年近く議論させて頂いている。今回の事故も個別の事故と考えられずにセクター全体に関わる事例であるという観点で、この場で一例として挙げさせて頂いている。

質問だが、ラオス政府が現在安全確保の調査を計画しているようだが、こういった事故が徹底的に検証されることで今後の安全確保が図られると考えている。そのために今行われている TA の事業は、この検証に寄与するものなのかを知りたいと思い、挙げさせて頂いている。これが寄与すると判断されている場合、世界銀行に対して、TA を通して徹底的な検証を支援する予定があるかを教えて頂きたい。

2点目は、これ以外に世界銀行や ADB で様々なスキームを持ってラオスに協力しているが、2 国間のスキーム等も視野に入れてラオス政府の事故の検証にご協力するご予定があるかを教えて頂きたい。それから主要なドナー国である日本政府が今までラオスの水力発電セクターの拡大に寄与されてきた。今、隣のタイでは今年日本でもあったが、水害があちこちで頻発しており、天候が非常に予測不可能になっているので、あちらこちらのダムで緊急放水をしている。ラオスでもそういったことが行われているという報道がたくさん出ている。そのため昨今の予測不可能な天候に対応できない可能性があるダムを洗い出し、運用を停止し、それ以外にも環境社会影響に比べて収益に合わないダム計画は中止を検討するように求めていくべきだと考えているが、これに対する財務省のご見解はいかがか。また今後こうした戦略の見直しに対して日本政府として協力するご予定があるのかを教えて頂きたい。

MOF 玉田 :

質問 1 については、世界銀行に確認したところ、当該技術支援である「水力発電および鉱山事業における開発能力への支援」は、水力発電事業および鉱山部門事業における安全性確保も含めた、監督能力の構築を支援するものとのことである。また当該技術支援では XP - XNN で発生した事故調査に係る費用の捻出はできないが、世界銀行としては、当該技術支援やその他の支援ツールにより、ダムの安全性の見直しを強化するラオス政府の取り組みを支援していく、との回答があった。一般論になってしまうが、世界銀行が TA を提供するかについては途上国政府、今回でいうとラオス政府が世界銀行に要請することにより判断されることになっている。よってご質問して頂いた案件に係る TA の要請があったのかについては、現時点で日本政府は把握していない。もしラオス政府から世界銀行に対して要請があれば、日本政府としても世界銀行に TA として働きかけていこうと思う。

MOF 久永 :

2 点目の質問で、世界銀行や ADB におけるスキーム、JICA のスキームでラオス政府の事故検証に協力する予定はあるかとの質問だった。現在までラオス政府から事故の検証に協力するよう依頼があったという事実はないと我々は認識している。仮に協力の要請があった場合には、その要請の内容を踏まえて個別に検討させて頂くことになると思う。

MOF 平郡 :

質問 3 について、事故後現在までにラオス政府から日本政府に対し、具体的な計画の見直しに係る協力依頼はない。協力の要請があった場合には、その要請内容等を踏まえ、個別に検討したいと考えている。

木口 :

質問のお答えはそういうことかと理解はしているが、先ほどのナムトゥン第 2 ダム議論であったように、ラオス政府が水力発電で経済発展することへの協力・サポートをして来られたと私たちは考えている。実際ダムができることでそれを成功されてはいるが、今の状態だと安全性の確保やガバナンスの問題、収益がどうなっていくのかが問題だ。

別の件でメコン河にドンサホンダムがあるが、たくさんの会社をタックスヘブンに作って、ラオスに投資する形になっている。お金の流れを追えるのか、ラオス政府にお金が入るのかという疑問が出るような案件が出てきている。結局これまで色々やってきた中で開発は進むけれども、それがラオスの方に裨益するのかに私たちは非常に疑問に思い、今までたくさんの議論をさせて頂いていた。特にこの件は大きな被害が出た。例えば ADB は、深く関わっている韓国の融銀の下にある経済開発協力ファンド (ECDF) 等に、協調融資という形で色々な活動を 10 年くらいされている。この中でセーフガードのことも述べられているが、一緒にやっているところでセーフガードは上がっているのか、が今回非常に思ったところだ。こういった韓国の公的なサポートがなければこの事業は今行われていなかった、もしくはもう少し遅くに始まっていたかもしれない。開発が進むスキームだけは色々揃ってしまったが、結局置き去りになっていることが非常にたくさんあることをお伝えしたい。

東 :

私からも少し追加でコメントしたい。先ほどのナムトゥン 2 の議論を振り返ると、世界銀行としてはナムトゥン 2 の個別の事業としては終わるが、その他いろんなスキームを持っているので、それを通じて働きかけていくことで世界銀行としてレバレッジを持っているとの話を頂いた。同じロジックで考えれば、個別の事業について世界銀行が事故調査費用を出すことはできないかもしれないが、いかにラオスのダム開発について安全基準を高めていくか、木口が指摘したように社会環境影響に対して見合わないような開発戦略をきちっと見直すようにラオス政府に働きかけることは、必ずしもラオス政府の要請がないからできないということではない。これから行う世界銀行、ADB などの支援のスキームを通じて、その中でそれをレバレッジにして、日本政府としても開発機関を通じてラオス政府にきちっと見直しを行うようにも働きかけることが可能だと、ナムトゥン 2 の議論からすれば言えると思う。

木口 :

ADB の件だが、今後 AIIB と協調融資をされ事業を行っていくとのことで、その中で、中国の開発をどうするかを考える上で、AIIB を通して、AIIB のセーフガードの政策をきちっとしたものにしていく働きかけは ADB から行われるということで、何らかの道が開けるのではと期待する。しかし、韓国の ECDF が関わっている事業でこれほどの事故が起きてしまっていることを、重く受け止めている。

MOF 今村 :

最後に AIIB のお話があったので一言だけ申したい。我々は AIIB に加盟していないが、AIIB は今まで ADB や世界銀行と一緒に協調融資をやっている。そして彼らもセーフガードや、環境社会基準のようなものを作り公表している。我々が聞くところだと世界銀行や ADB のものを出来るだけ輸入し、それに合うものを作っている。おそらくそこはそうなのだろうとは思いつつも、やはりそれをちゃんと実施できるかが重要になると思う。AIIB は職員も非常に限られていると聞いているので、国際機関が引き続き協調融資等を通じて引っ張っていくのが大事だと思う。なかなか我々としてどのような形でエンゲージしていくかは非常に難しい話ではある。

そういった特に個々のエマージングドナーと言われる個々のバイの機関も含めて、どうやって高いスタンダードでプロジェクトをやっていくかは、先進国も強く問題意識を持っている。協調融資かもしれないし、ドナーのコーディネーションの中にそういう人たちを取り込んでやっていくことかもしれないし、色んな形でやっていかなくてはいけないと思っている。簡単な話ではないと思うが、そうしないと一方では非常に高いスタンダード、もう一方はということになり、最後は被支援国のためにはならないので、我々も問題意識を持ってできるだけ高いスタンダードでできるようにする。ADB や世界銀行、バイのドナーでも JICA とか先進国のドナーが範を垂れて、エンゲージしながら行うことだと思っている。

古沢：

最後に、水害問題は日本でも大変な状況であり、これから特にラオスの場合では電力供給という大きな命題の中で、まだまだ展開することだ。ただご存じのように電力利用と貯水の防災的機能が実は相反する部分がある。これまでもインド等色んな所で管理が失敗し、大変な災害を起こしたという過去の事例がある。我々人類が共有しているものをお互いに分かち合って、最低限リスクを回避していくことは、気候変動を含めて非常に困難な状況がますます起きてくる。

先の話になるが、日本の場合には、日本政府は環境もそうだが、防災に関して国際的な貢献を重視している。そういう意味でいうと、実際には国際協力機関や色んな所で実施の中に、防災的なリスク管理というか、従来のものをもう少し強化していく枠組みを作っていられると思う。財務省は全体を監督されて実際にフォローされていると思うが、日本の場合、非常に受け身の場合が多い。より積極的に国際貢献の役割としては、もう少し情報を集めつつ、全体を見渡しながらやって欲しい。

リスク部分の要素が世界の色々なところで起きているので、すぐに手を打つということではなく、まずはこういうところに伴うリスクが潜在している、いろんなところでこれから顕在視されることがあるのではないかということ、うまく情報交換していかなければならない。NGO との協議もその一つだと思う。各機関の中でも、個別案件だけではなく、それを越えた将来を見通すような中で、この辺に対する将来的な課題があるのではないかという方向からも是非進めて頂きたい。追加になるが、意見申し上げる。

木口：

非常に良い視点だ。開発の中でリスクの分析をもう少し、気候変動も含め、色々なことの条件が変わって来ているところを入れて頂きたいという、非常に有り難いコメントだった。ただ、メコン流域のダム開発に関しては、水力発電ダムで多目的なものは非常に少ないので、ラオスの電力を賄うよりはラオスが輸出するための電力を作るという純粋に経済的な活動だ。この点についても地域の人達が置き去りになっていることが、私たちが懸念しているところだ。

MOF 今村：

一言だけ。まさに仰る通りだと思う。多分2つあると思うが、一つは実際我々がそういう面で何をやって来ているか、もう一つはそれを皆さんにどのようにお知らせしているのかである。最初の点は我々な

りに頑張っているつもりである。1つは防災で、我々はメインストリーム化と呼んでいるが、防災を支援する時に要素をきちっと取り入れようとしている。日本は地震国であるし、他の災害も多いため、世界銀行にずっと働きかけている。今世界銀行のオペレーションの中でも防災のエレメントが入った融資が着実に増えている。そこは日本としては何とか出来ているかなと思う。どちらかというところだとジオフィジカルな、地震のような災害や、Climate Change から来る災害も併せて、世銀や MDBs といったマルチな枠組みでも防災を主流化するとなっている。

それからダムのお話に関係するかは分からないが、念仏のようになってしまったが、どうせやるなら質の高いインフラを心掛ける。そうすると災害があってもレジリエントなものとして使ってもらえる。ただなかなかコストが高いことで、どうやって途上国の政府や方々に理解して頂くか。ライフサイクルコストの意味では安い、メンテナンスコストがそれほどかからない等、そのような形でこれを浸透させなければならない。おそらく来年の G20 に向けて、質の高いインフラを、G20 もしくは、途上国の方々もいるプラットフォームで、グローバルスタンダードという言葉は正しくないかもしれないが、標準的な考え方のような形で浸透させていきたいと思っている。

2 点目、それをどうやって皆さんにお伝えしているかは、正直このような場でご質問頂くということは、我々の努力が足りないということかもしれない。世銀の東京事務所に防災ハブがあり、防災に取り組むにあたって、途上国の人や、世銀のプロジェクトを作っている人を呼び、研修を行っている。我々のやっている努力を皆さんにお伝えすることが足りていない部分はあると思う。今後これをどうやっていけば良いのか、G20 が一つの良い機会になると思う。発信することが G20 など理解を情操することにも繋がると思うので、出来る限りやっていきたい。

鈴木：

質の高いインフラというより、質の高くて安心・安全なインフラ—安全と言うのは住民に対しても、環境に対しても両方で、日本が先進国の中では災害大国で、かなりバリエーションを持っているのでそれを生かした上でやって頂けるようにと思っている。その時に NGO として、何か助言などのお役に立てればと思う。今後とも協議など引き続きよろしく願います。