

環境社会配慮への取り組みについて

聞き手：(社) 海外環境協力センター専務理事 片山 徹

片山 本日は昨年より施行されました JICA (国際協力機構) の環境社会配慮ガイドラインについてお伺いしたたく、宜しくお願ひ致します。まず背景についてご説明ください。

富本 JICA は 2003 年 10 月に新たなスタートを切り、鋭意改革に取り組んでおるところですが、本ガイドラインは昨年 3 月にまとめられ、4 月より施行されております。今までの JICA の協力事業では環境社会配慮が必ずしも十分でない場合もあり、その点を外部から指摘されるようなこともありましたので、今回のガイドラインの改訂は画期的なことであったと思います。本ガイドラインの改訂にあたってはオープンな形で議論を進めるために大学関係者、NGO、民間団体、関係府省から構成した改訂委員会をつくり、19 回の委員会を公開で行いました。平成 15 年 9 月に同委員会の提言を JICA に提出していただき、その後設置したフォローアップ委員会でさらに詳細を協議し、パブリックコメントも受け付けた後にまとめられました。

片山 目的と適用範囲については如何でしょう。

富本 目的としては JICA が行う環境社会配慮の責務と手続き、相手国政府に求める要件等をガイドラインで示すことにより、相手国政府に対して

適切な環境社会配慮の実施を促すと共に環境社会配慮の支援・確認の適切な実施を確保することにあります。適用については開発調査、無償資金協力のための事前調査と技術協力プロジェクトの 3 つの大きな協力事業に適用します。ガイドラインには住民移転、少数民族に対する社会的配慮を含め、早い段階からの戦略的アセスメントの導入を検討することとし、ステークホルダーの意見を十分に聴取することなども考慮してあります。またカテゴリー分類については影響が重大である案件を A、A に比較して影響の小さい案件を B、影響が最小限の案件を C と 3 段階に分けています。

片山 実施体制についてはどうでしょうか。

富本 昨年 4 月に環境社会配慮審査室を新設し、外部から公募の上選定された専門家からなる環境社会配慮審査会を 9 月に立ち上げました。A 案件はここで審査し、B 以下は審査室で審査し審査会に報告しています。同時に異議申し立て制度の充実も検討しています。また在外強化の一環として、主な在外事務所に協力案件の計画、実施、評価に関する権限、責任を移管するとともに、在外主管案件については環境社会配慮の担当業務も移管する予定です。

片山 ガイドラインの課題についてはどうお考えですか。

富本 ガイドラインについての課題ですが、先ほどお話したように新しい JICA になり緒方理事長の指導のもとに、様々な手続き、プロセス、権限、予算の仕組みなどの改訂・改革を進めています。同時にガイドラインの適用ということで在外事務所や本部の課題部等に新しい業務が加わることもあります。従って、環境社会配慮を十分に実施することについてはそのプロセスを無視することはできませんが、事業を出来るだけ効率的に行い、様々な重複を避け、手続きの簡素化を図っていきたくと考えています。従って、この点では在外事務所とか課題部、審査室などの間での情報



とみもといくふみ
富本幾文部長

共有が非常に重要になります。

片山 案件の状況は如何ですか。

富本 既に審査会は9回ほど行っており、そのうち作成中も含め4件ほど審査答申を頂いています。今やっておりますのは過去からの継続案件です。継続案件につきましてはガイドラインをできる限り適用しようということで完全適用ではありません。調査がすでに進んでいますので、あるものは最終段階のレポート作成とかの段階にありますし、調査を最初からやり直すことはできませんので、ガイドライン完全適用は16年度新規の要請案件からとなっています。現在、途上国から提出された要請案件の中から、スクリーニングにより採択される案件を外務省と協議しているところです。新規要請案件の中でA、B、Cと案件を分類し、どの案件を今後審査していくのかを決めることとなります。この場合は調査の最初のプロセスから審査していくことになり、要請の段階から情報公開し、事前調査、本格調査などをやっていくこととなります。

片山 審査会はどのような形で進められるのでしょうか。

富本 これまで審査会にかけたものは継続案件でした。審査会も最初は19人の委員の方全員が案件を見ておりまして、ある程度担当の方を決めて分担し、報告書を詳細に読んだ上でコメントや質問をしていただく形でした。かなり専門の分野が異なりますので、委員の方からは技術的な指摘もありましたし、環境の問題だけではなく、社会配慮の面でも住民移転の問題など細かい質問や指摘もありました。このような問題に対して誰が責任を持って答えるのが課題となっております。最初の段階では担当部の職員が答えたり、コンサルタントの方が答えたり、審査室が答えることもありましたが、今後は作業分担、責任を明確にする必要があると考えております。できるだけ審査室の担当が説明し、担当部の職員が補足説明をした上で、コンサルタントの方々には技術的な補足をさせていただくようなことにしたいと思います。勿論これは種々の条件によることでありまして、コンサルタントの方々からも説明していただくこともあるかと思いますが、その場合はそのことを契約の中にしっかり明記をしていくことが必要と思っています。現地調査の間に、相手国政府が行うステークホルダーへの対応ということも含めて



かたやまとおる
片山 徹 専務理事

資料作りや説明への支援なども行っていただくように検討したいと思っております。最初の段階では審査会において様々な方から意見が出ましたので、そのような意見を集約し、前回の審査会では個別案件の審査というよりも審査のやり方について、もう少し小さなグループにして効率よくやる案や、全員が一つの案件を見るのではなくてグループに分けてやっていこうという案も出ました。他の自治体でやっているような方法も参考にしつつ行っていこうと考えております。

片山 担当する方たちも様々な分野で専門性を要求されるようになりますね。

富本 担当職員とか在外事務所においては、環境ガイドラインの中身をよく理解した上で案件の中身を吟味していくという専門性が必要になってきます。これが非常に重要な専門性でありまして、JICAでは職員や専門家の研修コースを設け、特に職員は案件の形成、要望調査、スクリーニング等非常に重要な役割を担うこととなりますので、この研修を強化していきたいと思っています。

片山 手法については如何でしょう。

富本 ガイドラインの中身を具体的な案件にどう落とし込んでいくかという手法について開発していくことが必要になります。例えば戦略的アセスメントの考え方の導入を検討するということがガイドラインにうたわれておりますが、これをJICAの事業で落とし込むときにはどのようなことを意味しているのかということがあります。これについては審査会の委員長である早稲田大学の村山武彦先生に特別研究をお願いし、現在レポートにまとめているところです。そこでは先進国とか国際機関の先進的な戦略的アセスメントの方法

についての研究をまとめていただいた上で、JICAにどう適用していくかということに対して検討して頂いております。

片山 もう少しご説明いただけますか。

富本 例えばFS調査を行う前にマスタープランを行い、マスタープランの中でいろいろの代替案を調べていくというような提言もあります。また社会開発部がイニシアチブをとって最近プロジェクト研究を行いました。その中でも戦略的アセスメントの問題が出てきております。その他に戦略的アセスメントの課題としてステークホルダーとの協議のあり方の問題があります。これもJICAとしては新しいことであり、先方政府にとってもかなりチャレンジングな課題です。これまでは相手国政府関係者に対して説明をおこなっていたものが、少なくともステークホルダーと3回協議をすることになっており、説明し、意見を聞き、計画作りに反映させるようになっております。こういったプロセスをどのようにしていくか、どのような範囲の方々を集め、どのような説明をするか、その中に特に影響を受ける社会的に弱者の方々の意見を吸い上げるということについては、必ずしもスムーズにいかない場合もありますので、そのような方々の意見を有効に取り入れるにはどうしたらよいか、あるいは住民の状況を調べるための中立的なモニタリング・プロセスをどのように作ったらよいか、例えば補償についての交渉をモニタリングするようなコンサルタントをどのように活用したらよいか等いろいろな経験則がこれまでも蓄積されておりますので、そういったものをまとめて一つのgood practiceとして打ち出していけるような研究・調査をしたいと思っております。

片山 その他にも何かポイントになるような点がありますか。

富本 代替案をいったいどのように設定すればよいか、いくつぐらい代替案を検討すればよいか、これもコストに関連してくる問題としてあります。また、相手国に環境社会配慮面での制度・組織が十分に整備されていないのであれば、開発調査や事前調査と並行して、あるいは別途の案件として、能力開発あるいは制度・組織面の構築に協力することもありうると思います。特にアジアでもまだまだ制度的に充分でない国もありますし、他の国は比較的進んでいるかもしれません。

そのような先進的な国々の経験なども参考にしながら今後インフラ案件等が増えていくような国については、インフラ案件の調査と並行してそういった能力開発や制度・組織構築なり強化といったことも必要かと思えます。ガイドラインを適用していく中で、勿論この精神を生かすことは重要ですが、同時に相手国がこれを尊重して協力していただかなければなりませんので、そのような面も目配りしていくことも重要と思っております。このためにはいろいろな課題がありますが、いろいろな経験から学んでいくことや調査研究等を行い、good practiceをまとめていくということも必要かと思えます。

片山 意識改革については如何でしょう

富本 管理職を含めた職員の意識改革も重要で、組織として一貫性のある体制と意識をもっていかなければならないと考えます。これに対しては緒方理事長が就任されてから、JICAは環境面での取り組みについては、より積極的にコミットするという事で、去年の10月にISO14001を二国間の援助機関としては初めて取得いたしました。この中では組織面だけではなく事業面も含めた環境アセスに対するコミットをしておりますし、大きな柱はこの環境社会配慮ガイドラインの適用ということになっています。これを内外に宣言いたしました。これは定期的にモニタリングされることとなります。オフィスの省エネとか紙の消費量を減らすということだけではなく、環境保全に貢献する事業をしておりますので、そのような事業はどんどん進めていくし、環境に負荷を与えるような事業に対しては環境社会配慮ガイドラインを適用し、環境への影響を緩和することが謳われております。そういったことで管理職を含めた意識改革と職員の研修とか能力強化、職員だけではなく専門家、相手国政府の関係者、こういった方々の意識改革、能力開発にJICAとしては取り組んでいきたいと思っております。

片山 コンサルタントの方々に対する要望は何かありますでしょうか。

富本 コンサルタントの方々に是非お願いしたいのは、開発調査とか無償資金協力の事前調査、あるいは最近では技術協力プロジェクトもコンサルタントの方々に契約ベースでお願いすることが増えていくと思えます。自然環境についてはある程度専門性を持った方々がコンサルタント各社の中

にもおられますが、特に社会配慮関係は、住民移転とかステークホルダーとの協議あるいは社会調査といますか、そういった問題に対する取り組みには必ずしもまだ十分な専門性をお持ちの方々が各社にそれほど多くはおられないということをお聞きしています。今後このようなガイドラインを適用し、A 案件などを慎重に調査する場合には、こういった方々を育成され、各社が必要な人材を確保することが望ましいのではないかと考えております。日本のコンサルタントは技術面では非常に優れていると思っておりますが、ハードの技術の専門家の方も含めて、環境と社会配慮に対する認識なり知識を高めていただく必要があると考えております。道路の専門家が道路だけを理解し、設計をするということだけではないと思っております。例えば道路設計ひとつをとっても環境に対していろいろな影響が出てくるわけですから、ハードの設計の中で環境とか社会配慮、特に周辺住民や社会が分断されたときにどのように社会の融合性を確保するのか、あるいは車だけではなく、歩行者がいかに道路を渡っていくとか、道路を使って商売したり生活をしているわけですから、そことの融合性を図るとか、このような問題についても是非ハードの専門家の方に理解を深めて頂き、知識を創造して頂いたらよいと思ひますし、より良い提言をして頂いたらと思ひます。

片山 インフラについての重要性については如何でしょうか。

富本 世銀、ADB や JBIC もインフラの重要性は再認識しているところです。以前は大型のインフラについては様々な指摘もあり、環境社会面への影響は大きいということだと思うような案件の形成が難しかったのですが、今後は世界銀行もインフラの重要性については再認識してくると思ひます。特に成長と貧困削減とか環境との問題と関連して、インフラの重要性というのは出てくると思ひますが、そういった動きの中で、今申し上げたようにコンサルタントの方々の役割というのは非常に重要になってくると思ひます。従来のような重厚長大なインフラを設計するということだけではなくて、今申し上げたような環境社会配慮型のインフラは一体どのような設計をすれば、あるいはどのような材質・工法を使えば良いのか、あるいはどうゆう工夫をすれば地元のコミュニティとうまく融合させたり、かつ成長と貧困削減とか環

境保全に資するような、かつ経済を活性化させるようなインフラができるのか等の点で検討が必要になります。これまでは対立軸というか、開発か環境保全かという形でしたが、今後は共生する様な提言というのが必要だと思ひております。ますます貧困問題に資するためのインフラ整備というものが求められていくと思ひのですが、そこに対する日本の技術者の優れた提案というのも世界から求められていると思ひますし、同時にコンサルタントとしても、自然環境、公害それから社会環境、社会配慮面での専門家を育成していくことが必要ではないかと思ひております。そのようなことに是非関心を持って頂いて、コンサルタントの方々からご提案いただくということもよろしいかと思ひます。

片山 JICA ではガイドラインについてどのような情報が公開されておりますか。

富本 JICA の HP に環境活動のコーナーがありまして、そこをクリックすると環境社会配慮ガイドラインの詳細説明ページに入れます。環境社会配慮ガイドラインについては日本語版のみならず、英語、フランス語、スペイン語、中国語とありますし、よくある質問集、協力事業のリスト、審査会での審査の様子とか、これまでのガイドラインの改定の経緯ということで、ガイドラインの改定委員会の議事録などもすべて載っており、案件リストも掲載されております。こちらにアクセスして頂ければ、一般的な情報は得ることができます。

片山 更になにか御要望があればお聞かせください。

富本 このガイドラインもやっていく中で改善すべき点は改善していかななくてはならないと思ひており、ガイドラインの中でも5年ぐらいで見直すということが書かれています。そういった中で、是非コンサルタントの方々にもガイドラインに関心を持っていただき提言をしていただくことも大歓迎で、実施の細かい点においても提案をしていただければ大変ありがたいと思ひております。なお、今回お話しした点はあくまでも私個人の意見であり、JICA の公式な見解ではないことを一言お断りさせていただきます。

片山 今日はお忙しいところをありがとうございました。