

2012年8月3日

2011年度（平成23年度）の案件形成事業に対する 環境社会配慮レビュー

総務部・環境社会配慮審査役
作本 直行

I. 全体レビュー

- ・調査報告書の環境社会配慮(第4章)の記述は、徐々に質的向上に向かいつつあるが、改善の余地も大きい。
- ・調査実施者は、通常、前例を参照しつつ、自らの報告書を作成する傾向にあり、このため、毎年の積み重ねこそが、質的な改善への近道である。
- ・意見書の意義は大きい。事業形成の初期段階で、環境社会配慮を組み入れるものであり、戦略的環境アセスメント（SEA）にも共通する考えである。意見書は、調査実施者への注意喚起となり、環境社会配慮の浸透に役立っている。
- ・対象の調査事業の中には、事業の進捗度合ないしは成熟度に異なりがみられる。環境社会配慮の実施にあっては、これらの成熟度に見合った調査を実施すべきである。

II. 2011年度（H23年度）に作成された報告書について

- ・**2011年度（H23年度）**の事業の実施件数は、地球環境適応産業物流インフラ整備事業23件（円借款9、民活14件）、インフラシステム輸出促進調査事業10件（円借款6件、民活4件）の合計33件である。前者の地球環境関連事業については2回の公募、後者のインフラシステム輸出調査事業については1回の公募が、行われた。ただし、後者の事業は、事業実施が今年度にまたがっており、報告書はまだ印刷されていない。今回、意見書作成の対象となる報告書の数は、地球環境適応産業物流インフラ整備事業関連の23件である。
- ・33件に関わる全体的特徴として、東南アジア中心のインフラ開発が中心であったこと、特にミャンマーの開発が始まったこと、さらに民活インフラ分野に増加傾向(18件)が見られたことが指摘されよう。

例えば、ミャンマーでは、上下水道の確保や発電所付属の変電設備のリハビリなどの基礎インフラ整備(2件)、また調査案件数最大国のインドネシアでは、スダダ海峡大橋、スカルノハッタ国際空港の拡張、JKTーバンドン間の新幹線計画、JKTへのETC導入等の事業、廃棄物処分場関連2件等(11件)の大型案件があり、この中には8件の民活関連事業が含まれている。
- ・案件形成の初期段階で、ジェトロが環境社会配慮を実施することには、大きな意義があ

る。しかし、2010年度（H22年度）報告書に対する意見書は「案件発掘とは言いにくい案件が含まれている」、また「熟度の違いに対応するためのガイドラインの運用の改善が今後の課題である」と、指摘する。意見書の指摘のとおり、案件の進捗具合・熟度との関連で、調査方法を明確化すべきであろう。

- ・変更された委託契約方式の下で、ジェットロの環境社会配慮ガイドラインへの認識は大きく変化しつつある。事業者は、調査報告書の作成にあたり、これを直接適用し、参照する機会を大幅に減らしてしまったかにみえる。他方、調査担当者は、JICA等のガイドラインにいつも依拠している訳ではない。ジェットロは、そのガイドラインの下で、環境社会配慮の適用を自ら確認すべき立場にあり、委託事業であれ、かような運用上の曖昧さを残したままの状況は、いずれ解消すべき必要があるであろう。
- ・現在、JICAに準じたスクリーニング様式に基づき、案件の環境影響有無の判断を初期段階において、行っている。ジェットロのスクリーニング手続きでは、環境社会影響の有無だけを判断対象に行っているが、その後は、ほぼ同じ方法による調査が実施されている。このようにカテゴリー分けによって調査方法を区別しない理由は、すべての案件は発掘段階にあるのであり、影響の有無自体もこの初期調査に含まれるからだと説明されてきたためである。本調査でのスクリーニング手続きは、EIA本来の制度趣旨とは異なったものであるとはいえ、2010年度（H22年度）報告書に対する意見書（以下、「2010年度（H22年度）意見書」）のII 1.(1) 2)が指摘するとおり、このスクリーニング判断はカテゴリー分けに利用され、これに沿った調査方式に結び付けられることが望ましい。これは、同意見書の他の指摘項目（例：II.の1の(2)、同3の2)等）にも関連する。

III. これからの課題

- ・途上国に関わる案件が多いためか、現地事情を踏まえた基礎情報は概して少ないといえよう。現地での環境社会配慮の調査においては、担当者による現地踏査に基づき、一層綿密な調査実施が必要である。
- ・ジェットロのガイドラインの適用方法は検討されるべきである。作成された調査報告書の中で、ジェットロガイドラインはほぼ言及されない状況にある。特に2010年度（H22年度）意見書で指摘されたように（II.1.(1)）、スクリーニング段階で、事業案件の進捗度合い・熟度によるカテゴリー分けを行い、これに沿った調査方法を指示し、実施すべきである。
- ・環境項目の洗い出しに自粛姿勢があるためか、項目洗い出しには不十分な報告書が多い。また、環境対策面の記述に不十分なものが多く、改善が必要である。
- ・非自発的な住民移転が生じる場合には、基礎的な法令情報、補償方法、RAP等のプログラムの有無などについて、きちんとした理解をもつことが必要である。
- ・ステークホルダーからの意見聴取が極めて狭い範囲に限られる傾向が強い。事業予定地が想定されている場合でも、調査者による意見聴取の対象や情報収集の内容が限定されている場合が多い。ジェットロのガイドラインが要求するステークホルダー協議の実施方

法については、事業者側にその特徴と仕組みを熟知させる必要がある。ステークホルダーとの意見交換の記録を報告書に記載することも必要である。

- ・ H2010年度（H22年度）意見書において「環境社会配慮項目に対する記述が網羅的で不十分」（II.3 19）だと指摘されているが、調査担当者自身の能力向上が必要である。公害防止関連だけの情報でなく、生態系や社会状況に関する環境社会配慮項目の調査をきちんと行う必要がある。
- ・ 意見書には、他の選択肢との比較検討が不十分だと指摘が見られる（例えば、2010年度（H22年度）意見書の II.4）。例えば、比較検討の記述を徹底すべき、比較選択が実施されていない、選択肢に実現不可能なものが含まれている、住民の意見等の社会的側面を反映すべきである等の指摘である。
- ・ 報告書の記述方法に不統一、内容未整理といった指摘が、例年見られる。編集体制の強化が必要である。
- ・ 以下、2008～2010年度（H20～H22年度）の意見書の指摘内容を次の参考資料に整理し、将来予想される改善方法をも検討したので、添付する。

（参考資料）

2008～2010年度（H20～H22年度）報告書に対する意見書の指摘事項

意見書における主な指摘事項	H20 年 度	H21 年 度	H22 年 度	予想される改善方法 A:直ちに実施、B:内部検討後、 段階的に実施、C.直ちに実施が 困難
1. 全体(全体、調査の枠組み、調査内容)				
重要な情報についての根拠・出典の明記	○			A(必要的な記載事項)
プロジェクトのステージの相違に留意し、新JICAのスクリーニング様式を十分に活用し、環境項目に関する記述を行うべき。調査未実施の項目については、その旨明記すべき。	○			JICAの新スクリーニング様式参照は実施済み。
事業の必要性や緊急性及び妥当性についての検討の場が実施機関によつて的確に設定されるべき。	○			B/C(事業の必要性等については、案件の採択方法に関わり、委託者の判断が優先。)
事業実施のスケジュール表記方法の工夫(具体的な○年ではなく、1年目から～3年目といったように)。	○			B(報告書作成マニュアルにより、明確な指示が必要。)
案件発掘段階とは言えない調査が一定数みられる。本調査事業でこれを支援することは不適切。		○	○	C(採択方法・基準に関することであり、委託者の判断が優先。)

ステークホルダーとの協議記述が不十分、ステークホルダーに関する情報収集とそれに基づく報告書への記載を図るべき。		○		B(必要な記載事項として指導すべきだが、指示書にあたるマニュアル上での指示が必要。)
適切な環境管理が行われないとマイナス影響をもたらしえる事業が含まれており、適切な検討が不足。		○		B(調査者の能力向上と適切な調査指示が必要)
Pre-F/Sならば当然に必要とされるはずの技術的な検討や比較、事業コストの大まかな概算と積算内容、財務経済的実行可能性の検討が割愛されている。		○		B(調査者の能力向上と適切な調査指示が必要)
一律に環境社会配慮調査を義務付けるのではなく、調査に濃淡を付ける。		○		C(スクリーニング様式の検討後に、判断すべき。しかし、環境社会配慮調査自体の必要性も含めてこの調査を行うべきとの議論経緯あり。)
不明点については、不明である旨を明記すべき。		○		B(調査者の能力向上と適切な調査指示が必要)
将来に残された調査・検討課題を記述すべき。		○		B/C(調査指示により、環境対策面の記述を指導すべき)
2次募集については十分な調査期間を確保すべく、募集期間を前倒しすべき、また年度を越えた調査を可能とする仕組みを検討すべき。		○		C(公募関連の調査時期・方法に関することであり、委託者の判断が優先)
円借款案件形成についてはJBICではなく新JICAの環境社会配慮ガイドラインを参照すべきである。また、ジェトロ環境社会配慮ガイドラインに基づいた適切な環境社会面の問題の洗い出しや対策の検討が疎かになっている。			○	B/C(同意見である。準拠を明確にすべきである)
調査の枠組みと内容に関する課題として、調査期間がやや短い事業がある、報告書の記述に整合性の取れない記述がある、内容が未整理で理解困難なものがある。			○	C(調査の実施期間については委託者の判断事項、報告書の記述方法は向上すべき。)

2. 社会環境と人権への配慮

ミャンマーの事業については、日本政府のODA姿勢に対し、特別な配慮をすべき。		○		C(案件の採択方法に関すること。ODA大綱へのコンプライアンスの問題でもあり、委託者の判断が優先)
事業実施サイトがほぼ確定しているものは、住民移転等の大きな影響に関して具体的な記載が必要。			○	A(必要な記載事項)

代替案の検討では、住民移転の可能性や補償の点からの適切な検討が必要		○		A(必要な記載事項)
住民の合意取得に関する相手国の法制度上の実効性や土地収用・住民移転の執行主体について明らかにすべき。住民移転の補償費用の算定方法と手続きについて、記述が望ましい。		○		A(必要な記載事項)
住民移転関連の記述方法への指摘として、自発的な移転への補償方法が未記載、移転対象住民の特定や合意形成等に関して公平で透明なプロセスの必要性に関する明記が欠けていること、事前協議や適切な補償に関する具体的記述が必要。			○	A/B(事業の進捗度との関連では、詳細な記述が必要)

3. 他の選択肢との比較検討

全体として比較検討関連の記述が少ない。最低限、事業実施・非実施の比較を行い、より詳細な比較を行わない場合には、その理由を記すべき。	○			B(選択肢の比較検討に関わる調査方法が類型化または定式化されると好ましい。)
比較検討の際には、各選択肢の正負の影響を比較に含め、調査未実施の影響については、その旨を記すことが必要。		○		A(必要な記載事項)
代替選択肢との比較にあたり、事業範囲の設定が不足。		○		B(調査方法の指示が必要)
量的な比較に集中しており、質的な側面への影響が過小評価されている。		○		B(調査者の調査分析能力の向上と適切な指導が必要)
量的な比較の場合、算定手法や前提について記述すべき。		○		B(調査者の調査分析能力の向上と適切な指導が必要。)
他の選択肢との比較検討が不十分(事業を実施しない場合を含めた比較検討の記述を徹底すべき、最有望地の選択の際に環境影響が比較検討されていない、選択肢の根拠を詳しく検討すべき、他の選択肢との比較検討が実施されていない、考えうる選択肢の列挙や環境社会影響の比較が十分行われていない、選択肢に明らかに実現が不可能でないものが含まれている、代替案の絞込みに住民の意見等の社会的側面を反映すべき)。			○	B(他の選択肢との比較に関して、調査で要求されている事項を明確化する必要がある。)

4. 調査における環境社会配慮項目と環境社会影響の範囲

調査項目関連の指摘と影響範囲の検討が不足(生態系の項目、掘削時、供用時の諸影響や対策検討、当然予想されるはずの調査の欠如、住民の生計への影響、不法占拠		○		B(調査者の能力向上と指導が必要。また、短期間の調査さらにコンサル任せの調査も多く、調査の質的向上
-----------------------------------------------------------------------------	--	---	--	---------------------------------------------------

<p>者が排除された場合の影響内容、物流増加による大気および騒音・振動について対策、パイプライン敷設に伴う生態系等の自然環境および現地住民の社会環境に関する検討、風力発電に関しての低周波騒音による健康被害。</p>			<p>は重要。)</p>
<p>調査項目の指摘と影響範囲（供用時の配慮が限定的、環境社会配慮項目に挙げられなかった住民移転の可能性が別の箇所で言及されている、生態系に問題なしとするなら、前提となる貴重種の存否を確認すべき、マングローブへの影響が問題となっている案件で、影響が過小に評価されている、農地などの既存の土地利用への影響について言及がない、廃棄物対策を環境面から考えるべき、住民移転費用が低く見積もられており、再取得価格を使用する必要がある、水質・大気質に関するモニタリング調査の詳細が不明、事業と不可分の設備についての環境影響を検討・評価すべき、プラントの建設・運転の影響や稼働後の排水対策等の検討が不十分、影響が大きくなると判断した場合には、その根拠を明記すべき、事業が必要とされた背景を定量的に記すべき、移転住民数縮減のための設計変更・十分な補償、希少生物等に関する基礎データが不足、騒音対策の検討やそれに伴う周辺環境や景観への影響に配慮すべき、大気及び騒音に関してはシミュレーション等で分析して結果を記述すべき、港湾の海域生態系への影響を検討し配慮すべき、環境社会配慮項目に対する記述が網羅的で不十分との印象、予想される影響に対しては事前に対策案を考えるべき。）</p>		<p>○</p>	<p>B(調査者の能力向上と指導が必用であり、調査の質的向上が必要、コンサル任せの調査や団体行動でのヒアリング調査だけでなく、担当者自らが責任を持って、現地踏査に基づいた調査を実施すべき。)</p>
<p>社会影響の範囲が限定的。</p>		<p>○</p>	<p>B(調査者に公害防止系の技術者が概して多く、途上国関連の社会影響調査に関する能力向上を直ちに期待するのは難しい。)</p>
<p>影響項目ごとの記述が不十分。</p>		<p>○</p>	<p>B(JICA等のチェックリストを参照して影響項目の洗い出しはできるが、調査者自らがこれを分析・深化させる専門性に乏しい。)</p>
<p>処理水が貯水池の水と混合する場合、それが水道原水として問題がないかの検討不足、処理水放流の際に環境悪化を伴いがちな案件の検討不足。</p>		<p>○</p>	<p>B(調査者の専門分析能力の不足と指導の不足。)</p>

生態系への影響について、現時点で入手可能な情報をもとに影響評価を行うか、実際にサイト選定がなされる前に生態系調査の必要性を強調すべき。		○		B(公害防止系の出身者が多く、調査者の専門能力向上が必要。概して生態系への関心は薄い。)
スコーピング時に影響なしとした項目が、モニタリング段階で調査項目に挙がっている。			○	B(報告書の一貫性を確保すべきだが、本調査におけるスクリーニング、スコーピングの調査目的も明らかにすべきである。)
類似のODA事業で起きた過去の問題が教訓として記述されていない。			○	B/C(過去の経験活用は必要だが、何が教訓なのかの理解が漠としている。)

5. ステークホルダーからの情報収集

想定されるステークホルダーの特定方法と必要な情報収集内容・方法を含む協議の結果を記述すべき。	○			A(調査者に明確な調査方法を指導すべき。まず調査者自らが現場を踏査し、必要事項を調査すべきである。)
政府関係者のみが参加するステークホルダー協議会合など、参加者が限定されている場合には、読み手に誤解が生じないように、その旨を記載すべき。	○			A(ジェットロガイドラインへの理解向上と報告書への記述方法についての指導が必要。)
予備調査段階でのステークホルダー協議においては、住民をミスリードしないための配慮が必要。また、当該案件に関連する現地の環境社会配慮分野のNGO、コミュニティの代表や学識経験者についての活動概要に関する情報も記載に努めるべき。特に、被影響地域が明確であると判断される場合には記載すべき。	○			B(調査者への適切な指導が必要、調査方法として明確に意識されていない可能性がある。)
大規模な立ち退きなど、大規模な社会影響が予想される事業においては、当該国の法制度の説明だけでなく、実施段階における過去の困難を指摘するため、文献やインタビューから課題を抽出するべき。	○			B(調査者の調査方法につき、能力向上が必要。事業者は、法が要求する最低限を満たすことに精一杯となりがち。報告書の質向上のために、過去の困難に関する文献・インタビューの調査を実施することは好ましい。)
全般的に調査の実施内容および記述が不十分。実施機関との協議や住民の聴き取り結果などに関して、事業の進展度合いに応じたステークホルダーからの聴き取り、協議内容や参加者に関する記述を行うべき。その際、地域での利害衝突を起こさないための配慮も必要。		○		B(調査者の能力向上が必要。短期間の調査とはいえ、調査者の調査意欲次第であり、コンサル任せの調査だけでは難しい。)

案件形成事業の成熟度が事業によってバラつきがあることは過去2年間の諮問委員会の議論で明らかである。しかし、ステークホルダーからの情報収集の程度が必ずしも対象案件の熟度と明確に関連していない。ジェトロ環境社会配慮ガイドライン運用上の方針を明確に示すべきである。			○	C(事業の成熟度に関する区分けを明らかにし、これに従った報告書の作成方法を明確化することが好ましい。)
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	---	-----------------------------------------------------

6. プロジェクトの実施のために当該国（実施機関その他の機関）がなすべき事項

プロジェクト実施のために当該国がなすべき事項が記述されていない調査があるので、記述すべき。	○			A(必要な記載事項)
調査終了後に予定されるF/Sの調査期間が非常に短いなど、案件実現までのスケジュールが適切でないものがある。環境社会影響が大きいと考えられる案件については、十分な調査期間を設けることが必要。	○			C(政策的な判断が必要であり、委託者の判断が優先。)
EIAの実施責務、環境管理計画の実施能力向上、今後必要とされる追加調査など、実施者の責務に関する記述を行い、過度に楽観的な見通しは避けるべき。また、ファイナンスの検討においては、JBIC等の融資機関に相談すべき。			○	B(調査者への指導が必要。調査者の経験や能力向上が重要。)

7. その他

調査実施者の専門分野を記述すべき	○			B(専門分野とすべきか、又は執筆担当分野とすべきか、決める必要がある。)
各国の法制度のみに言及している報告書が多い。環境社会配慮に関わるenforcement（執行能力）および法制度の実施状況についても言及すべき。	○			B(調査者への指導と能力向上が必要。概してコンサル任せが多い調査で、直ちにこれを改善するのは困難。)
数万人規模の住民移転が発生しうるとの案件について、事業関連の調査が不十分。ガイドラインが求める事項について、契約段階での助言と報告書の精査段階でのチェックをより詳しく実施する体制を検討すべき。	○			B(特に契約時に、作成マニュアルに基づき、ガイドラインの要求事項と助言を明確にし、報告書ドラフトのチェック体制をさらに強化すべき。)
調査担当者を記載することは徹底すべき。根拠が不明確な情報や結論が盛り込まれている例もあり、文献やデータの出典等に関して記載すべき。要約が調査内容を適切に反映したものとなるように監理すべき。			○	A(必要な記載事項。文責を明らかにし、著作権違反を予防するため、引用・出典データの指摘、担当者の氏名・所属等の記載は徹底すべき。)
CO2削減などの環境改善効果についても定量分析がな			○	B(調査者への指導と能力向上が必要。)

<p>されるとよい、マクロ経済状況を踏まえた債務負担能力の検証が望ましい、円高によるリスクについて触れるべき、資金調達方法の検討に改善の余地がある、物流インフラの事業ではマスタープランと個別事業・実施機関の関係を確認しておくことが望ましい。</p>			
<p>H22も幅広い分野で熟度の違うプロジェクトが取り上げられていた。熟度の違いに対応するためのガイドラインの運用の改善が今後の課題であることは共通の認識になりつつある。また、個別の指摘の中には過去の諮問委員会で取り上げられた課題も含まれている。ジェトロは、今後こうした事項に対し、ガイドラインの趣旨を踏まえ、契約段階・現地調査実施段階での助言や報告書の精査段階において適切な指導を行うとともに、制度改善自体が必要な場合には、経済産業省と積極的に協議することが望まれる。</p>		○	B/C(事業の熟度に対応したガイドラインの運用改善が必要。)