

研究テーマ：わが国の開発援助・国際金融業務の実施機関における
環境配慮ガイドラインの実効性に関する調査研究
ーフィリピンにおけるインフラ事業を対象事例としてー

白井 寛二

0 若干の方向性変更

当初の予定では、JBIC、JICA 双方のガイドラインを取り上げる予定であったが、同様のテーマで、既発表の調査研究が多数あること（FoE 等）、また、予算等の都合から、取り上げた事例は 1 例（サンロケダム事業）のみに絞り込んだ。また、JICA の関与は一部に限られていたため、特に JBIC（旧輸出入銀行：EXIM）に注目することとした。

1 背景

第 2 次世界大戦以降、国連・世界銀行といった多国間開発機関や主要先進国の開発機関は、先進国と発展途上国の経済格差を是正する目的として、融資や技術協力など、発展途上国に対して様々な形態の援助活動を行ってきた。しかし、このような活動の負の側面として、援助対象地域の自然・社会環境を急激に変化させ、結果として、地域社会における弱者の生活に深刻な悪影響を与えていることが指摘されている。^㉑

こうした事態を改善する目的として、世界銀行やアジア開発銀行などの多国間開発機関は、それぞれの経験から環境配慮ガイドラインを作成し、融資や技術協力における政策・計画・事業の全ての段階に、環境に対する配慮を導入している。一方、二国間の開発機関についても、1985 年及び 1986 年の経済協力開発機構（OECD）理事会において、加盟国は国際援助活動に環境アセスメント（Environmental Impact Assessment：以下、EIA と略）などの環境配慮を実施するよう勧告がなされ、各加盟国はこれを受けて、配慮のための内規やガイドラインを作成し、今日に至っている^㉒。

わが国の政府開発援助（ODA）においては、1989 年に海外経済協力基金（OECE）が「環境配慮のためのガイドライン」を発表し、続いて 1991 年には、国際協力事業

団（JICA）が「ダム建設計画に係わる環境インパクト調査に関するガイドライン」を発表し、その後に数回の改訂を経て、現在に至っている。^㉓

しかしながら、近年においても、援助機関の活動が一因となって、住民への悪影響が指摘される場合がある。こうしたことから、援助機関における環境や社会面の実態を的確に把握し、提言を行うことが求められている。

2 研究の目的

上述の背景より、本研究では、日本の ODA において重要な役割を果たしている JBIC を取り上げ、同機関の環境社会ガイドラインの問題点を、制度分析および事例分析によって抽出し、最近の制度改定によって、それらの問題が解決されるかどうか、その可能性を検証することを目的とする。

3 分析の方法

3-1 諸概念の整理

3-1-1 環境アセスメントとその要件

環境社会配慮ガイドラインは、EIA の概念を基にして制度設計がされているため、EIA における中心概念がどのようなものか整理を行った。

原科^㉔によれば、EIA が社会に受け入れられるためには、「科学性」と「民主性」の 2 つが基本的な要件であるとしている。科学性とは再現性を意味し、誰がいつ確かめても同じ結果が得られることを意味する。このために、手続の客観性が要求される。民主性とは、人々の価値判断が民主的な形で決定に反映されることを意味する。なぜなら、客観的に同一の影響が予測されたとしても、影響の評価は主体によって異なる。このた

め、影響を受ける主体の価値が決定に反映されることが必要となる。

科学性は EIA が目的とする合理的な意思決定を実現する上での必要条件といえるが、現実問題としては、複雑な環境に対する影響予測には不確実性が伴い、厳密にいうと、完全な再現性を保証するのは困難である。さらに、公共的な決定には人々の価値判断が反映されなければならない、科学的に人々の価値を測定し決定に反映させることは、各々の価値が人によって異なるために現実的には不可能である。このため、民主的な決定プロセスが求められることとなる。

また、開発援助という文脈においては、科学性よりも民主性の方が、より重視される。なぜなら、事業によって影響を受ける人々の関心は、もっぱら自分たちにどれだけの被害が生じるかを把握することにあるためである。さらに、科学的知識の普及が遅れているという背景もあり、必ずしも科学的説明を求めているわけではない。すなわち、科学的説明よりも、事業そのもの、または事業を進めていくプロセスが正当であるかどうかといった、民主性に重きを置く傾向があるといえる。

こうしたことから、本研究では、特に民主性に注目して、分析を行うこととした。

3-1-2 適正手続 (Due Process of Law)

前項では、EIA の要件のうち、主として「民主性」に着目して分析を行うと述べたが、何がどのように満たされれば民主性が担保されたといえるのか、その判断の拠りどころとして、英米法に見られる「適正手続」の概念を用いることとした。

その理由としては、EIA における民主性とは、つまるところ、社会的な手続きである EIA のプロセスに、如何にして人々が参加し、決定に関与したか、ということである。従って、手続きが適正か否かが、民主性の一つの判断基準となるだろう。

さて、谷口²⁾によると、「適切な告知 (notice)」と「聴聞 (hearing)」の保障が、英米法における適正手続の大原則といわれている。

こうした適正手続が成立するためには、①利害関係人の手続参加、②場の保障、③参加の結果の確証、の3つの条件があるとされる。特に①の「利害関係人の

手続参加」については、手続の結果によって影響を受ける人々が手続に参加し、自己に有利な主張をおこなうことは、適正手続の最も初歩的な要請かつ重要な内容としている。こうした参加の形態は、当事者が直接手続に参加する場合 (直接参加)、参加の機会が与えられることで参加とみなす場合 (参加機会の保障)、代表者による間接的な参加 (間接参加) の3つがありうるとしている。本研究では、このような適正手続の考えに基づき、分析を行った。

3-1-3 援助機関・公的金融機関の役割

事業がもたらす環境や社会面の悪影響に関して、援助機関や公的金融機関が援助対象国に果たすべき責任とは如何なるものであろうか。EIA の原則からすれば、環境や社会の影響に対する責務は、事業者が果たすことが一般的である。

開発援助の文脈では、援助を受けた政府機関が事業者となるので、一義的な責任主体は、被援助政府機関である。しかしながら、予算や人員不足といった統治能力の問題等から、必ずしも適正な環境社会配慮を実施できるとは限らない。このため、援助機関の責任は、適正な環境社会配慮を監理することにある。

具体的には、事業者 (被援助国政府機関) が不適正な手続きを実施している場合に、適切な関与 (各種のサポート、必要に応じて援助の中止など) を行うかどうかという点にある。

以下では、こうした観点から分析を行った。

3-2 既存調査・研究と本研究の視点

本研究では、事例研究として「サンロケ多目的開発事業 (SRMP: San-Roque Multipurpose Project; 本事例の選定理由は後述)」を取り上げる。その理由は、同国の代表的なインフラ事業であり、かつ、日本の援助機関が関与した事業のためである。本事例に関する調査や研究は、FoE Japan による一連の調査・問題の指摘が主なものとして挙げられる^{3),4)}。それ以外にも、栗田⁵⁾や臼井 (筆者)^{6),7)}による調査・研究がある。

これらの調査・研究を踏まえると、既に本事例の問題点は指摘しつくされた感があるが、特に民主性という視点から、日本の援助機関によるガイドラインの評価を行ったものはない。このような本研究の視点は、

同ガイドラインの問題点を体系的・理論的に分析し指摘する上で、有効な手段であると思われる。

3-3 分析の手順

本研究の目的を遂行するため、以下の2つの分析を行った。

分析1として、輸出入銀行（EXIM：※OECEと統合し、国際協力銀行[JIBC]として99.10に発足）の融資を受けたSRMPを取り上げ、適正手続の基準を基にして分析を行い、問題点を抽出した。調査に当たっては、関係省庁、NGOなどを訪問し、ヒアリングを行うとともに、関連する資料を収集した（資料リストは文末）。なお筆者は、本調査とは別の調査（フィリピンEIAが適用された1996～1998年2月までを対象とした調査）を行い公表^{v,w,x}しているが、これらの調査結果も本研究にて活用するとともに、1998年2月以降の、主に日本の関係機関が関与したと思われるプロセスについても分析を行った。

分析2として、分析1で抽出された適正手続に関する問題点は、新ガイドラインによって解決しうのかどうか、その可能性を分析した。本分析は、ガイドラインの枠組みに限定したものであるため、条文のみを資料として扱った。

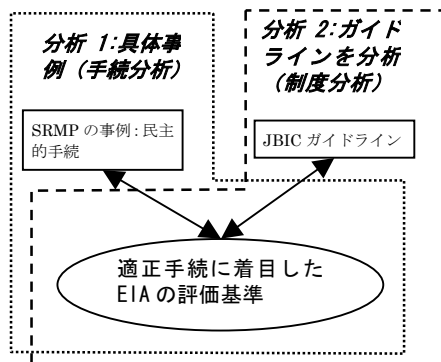


図0：分析の枠組

4 適正手続からみたSRMPの分析（分析1）

4-1 事業概要^{l),m),n)}

SRMPの事業目的は、①平均345MWの水力発電、②パンガシナン州の農地、約70,500Haへの灌漑計画、③アグノ川の水質改善、④建設地下流地域の洪水制御、以上の4つである。事業者のSRPCは、関西電力、丸紅、サイスエナジーが共同出資によって設立された合高木基金 第二回助成 研究レポート/臼井 寛二

弁会社である。事業形態は、発電部門に関しては、BOT（Build-Operate-Transfer）方式で、NPCとの間に25年間の売電契約を締結しており、料金支払いの保証は、フィリピン大蔵省がおこなう。ⁱ⁾

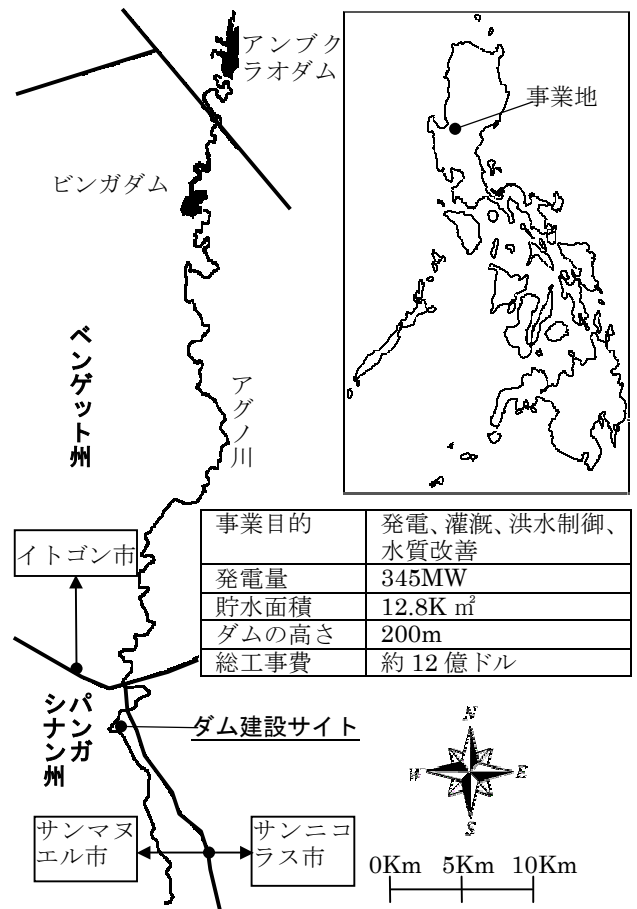


図0：SRMP対象地域および概要

建設予定地は、島内の中西部を流れるアグノ川流域において、その中流付近に位置する、イトゴン、サンマヌエル、サンニコラスの3市がほぼ接する地点のサンロケ村である。人口は、サンマヌエル市が34,017人、サンニコラス市が27,415人、イトゴン市が61,773人（いずれも1990年統計）である。主要産業は、いずれの市においても、農林業などの一次産業が中心である。なお、建設地より上流の地域は「コルディレラ地方」と呼ばれる特別行政区域の一部で、ここに住む人々はイゴロット、特に事業予定地周辺の民族はイバロイと呼ばれ、独自の伝統文化に基づく言語・生活習慣があるとされる。

4-1-1 SRMP計画・実施に至る経緯^{f)}

第二次世界大戦直後、当時の大統領として就任したロハス（ROXAS）は、電力不足および安定供給の必要

性を感じており、1946年、NPCに対してフィリピン国土の潜在電力量の調査を命じた。それら一連の調査結果を基礎として、「国家電力計画（Philippine Power Program）」が立案された。そして、アグノ川は首都マニラのあるルソン島において最も大きな河川の一つであるため、同計画の主要な柱として、「アグノ川流域開発計画（ARBDP: Agno River Basin Development Program）」が立案されるに至る。同計画によると、アグノ川による潜在的な水力発電量は、400,000KWにおよぶと見積もられている。

ARBDPの元々の計画では、アグノ川に沿って6つのダム建設が予定されていた。すなわち、AMBUKLAO (AGNO I)、BINGA (AGNO II)、TABU (AGNO III)、TAYUM (AGNO IV)、SAN ROQUE (AGNO V)、LUBAS (AGNO VI) の6つである。同計画に基づいて、1956年には75MWの発電量をもつアンブクラオダムが、1960年には100MWの発電量をもつビンガダムが、それぞれ建設されることになった（着工開始はそれぞれ、53年、57年）。

同計画における3番目のダム建設（TABUダム）は、同地域の先住民族であるイバロイ族の聖地とされるダルピリップ（DALUPIRIP）村に予定されていた。だが50年代から、水没予定地に生活する先住民族によって、ダム建設に対する反対運動が始まっている。1956年には、Cecile Afableといった先住民族の代表的立場にある人々が、当時のマグサイサイ（Magsaysay）大統領にダム建設の中止を訴えた。こうした経緯から、同大統領はダム建設の中止を公約している。

既に建設された2つのダムに関しては、多量の土砂や汚泥がダム湖に流れ込んだ結果、水位が50年代当時の湖岸線をはるかに越えて上流まで上昇し、広大な農地を水没させてしまったという問題がある。その影響は、アンブクラオ水域では600世帯にもものぼるといえる。農地を失った住民は、他の地域に住む親族を頼るか、そうでなければ山の急斜面や他流域の平地などに移住を余儀なくされた。だが環境変化に適応できず、何百という単位の住民が病気に罹り、死亡したとされている。

最も大きな問題は、ダム建設にともなって発生する「非自発的移転」の問題であった。事業者は移転問題について、確実に影響を受けると認めた地域の住民に

対しては、移転金や代替地の用意、電力の供給などの補償を約束した。しかし、さらにパラワン島の移転地は農業に不適な荒地のうえ、約束された土地には既に所有者が存在するといった問題、また補償金はもらえず、電力の供給も実施されていないことといった証言が残されている。

1970年代になると、タブ（TABU）ダム建設の試みがなされている。関連する調査は、当時の大統領であるマルコスによって立案された、「1979～1988年度10ヵ年電力計画（Ten Year Energy Program for 1979 to 1988）」である。この計画では、1990年までに建設が完了するように予測されている。ダルピリップやティノンダンのイバロイ族は、再びダム建設に反対する活動を開始した。この結果、マルコス大統領は事業の中止を余儀なくされ、手書きの誓約書に署名している。また、彼の任期中、フィデル・ラモス（FIDEL RAMOS: 後の大統領）は、アグノⅢはイトゴン市に建設しないと誓約している。だが1993年、ラモスはアグノ川流域の3番目のダム計画として旧計画の名称を変え、SRMPとして復活させたのであった。

以上のように、同地域の住民は、過去に建設された2つのダムによって、ダム事業自体はもとより事業者や政府に対して強い不信感を持っていたことが伺える。

表 1：SRMP 開始までの主要な出来事の経緯^{b), c)}

1974	国家計画に位置付け。実現可能性調査(F/S調査)の実施
1983	JICAによるF/S調査
1984	EIA開始（翌年に許可）
80年代	投資環境が悪化し、事業凍結
1993	国家計画に再度位置づけ
1994	F/S調査開始
1995	2度目のEIA開始（98年2月に許可）

以下、適正手続きの概念を基にしたプロセス分析をおこなう。

4-2 利害関係人の手続参加

表 2：SRMPにおける利害関係人

地域	行政区分	主な懸念
上流地域	イトゴン市（タクム、アンブカオ、ダルピリップ、ティノンダン、ポブラシオン）のイバロイ族	土砂堆積、洪水・浸水、杜撰な集水域管理、自然環境の破壊、伝統的コミュニティの解体、河川水質の悪化、など。
	サンニコラス市（サンフェリペイースト、サンフェリペウエスト、カマンガン）	
下流地域	サンニコラス市（サンフェリペイースト、サンフェリペウエスト、カマンガン）	住民移転：移転後の生活保障・生計手段の確保など、採石事業の影響、など。
	サンマニュエル市（ナラ、サンロケ、サンボンファシオ）	

EIA における利害関係人とは、主に事業によって負の影響を受ける人々を意味する。SRMP によって被害を受ける可能性のある人々は、表 2 の通りである。

以下では、これらの利害関係人に関して行われた、直接参加、間接参加、および参加機会の保障の状況を分析する。なお、収集した資料の都合 (l,m,n,o,p,q,r,s,t,y) から、分析対象とした参加手続は 1999.04 までとしているが、住民の主張や活動等については現在までの情報を扱っている。

公式の参加手続は、95.03 から開始されており、建設地より下流地域のパンガシナン州を中心として、公告活動、会議やコンサルテーションなどが実施されている。

上流地域に対しては、直接参加の機会が 6 回、間接参加の機会が 6 回となっている。それぞれの参加機会において協議された内容は不明確である。だが、事業が開始された初期から、住民による激しい反対運動が展開されており、住民レベルでの反対運動は現在 (2004 年 7 月時点) でも続いている。参加に関しては、地元の NGO や上流ベンゲット州が、上流先住民族とのコンサルテーションが不足しているとしている。決定的なのは、イトゴン市等や地元自治体や住民組織は、事業の早い段階で十分な協議の機会が与えられなかったと

している。そもそも上流地域は、事業による影響範囲と認識されていなかったため、十分な参加機会が与えられず、その保障もされなかった。

このような事から、実施された参加手続は、利害関係人にとって不十分な内容であったといえ、適正手続ではなかったといえる。

下流地域に関しては、95.03~99.03 の間で、直接参加 17 回、間接参加 60 回と、上流地域と比較すると桁違いに多い。その理由として、下流地域にはダム建設地があり、直接的な影響範囲であることが自明であることが挙げられる。

その内容についてみると、少なくとも自治体レベルでの合意が得られており、地域代表者を対象とする間接参加に関しては、適正なものだったことが伺える。一方、影響住民の直接参加については、上流地域と比較すると激しい反対運動は生じていないものの、事業者による生計手段 (砂金採取) の阻害を撤回するよう求めている (01.09)。

下流地域の住民に関しては、NGO から別の観点から指摘がある。それは、下流地域は軍隊が駐留していること、地域のリーダーが事業に好意的であること、等の理由により、たとえ自分が事業に反対であっても、反対を表明することは極めて困難であるということである。

表 3：上流地域に実施された参加手続と主な出来事

参加手続	対象者	区分	主要な出来事
95.07/28 公告活動	上流市自治体代表、住民	直,間	95.04 イトゴン市が大統領に住民協議を要請
96.02/09 コンサルテーション	上流市長老	間	95.06 住民による事業反対の表明
96.02/17 コンサルテーション	上流市行政、住民	直,間	95.08 ダルピリップ村が事業反対決議
96.03/30 コンサルテーション	上流市住民	直	96.前半 地元協会組織が署名活動
97.02/02 会議	ダルピリップ村	間	96.02 大統領がダム必要と説得
97.05/7-15 会議	イトゴン市長	間	96.02 事業反対の地域連合結成
97.07/21 説明会	ベンゲット州評議会	間	96.06 バギオ市で事業反対のラリー
97.09/11 説明会	アンブカオ村被影響住民	直	96.10 事業反対組織結成 (SSIPM)
98.04/14 会議	アンブカオ村被影響住民	直	97.04 イトゴン市が大学に独自調査依頼
98.07/28 会議	タユム、アンブカオ村被影響住民	直	97.06 イトゴン市が事業に部分的に理解表明
01.06/04 コンサルテーション	上流行政、住民		99.01 イトゴン市が事業に条件付同意
			99.05 上流住民来日、イバロイ民族の懸念表明
			99.09 上流住民、輸銀へ要望書を提出
			00.09 イトゴン市、事業同意を撤回
			01.04 上流 NGO、事業反対の決議文表明
計			
直接参加：6回			
間接参加：6回			

表 4：下流地域に実施された参加手続と主な出来事

参加手続	対象者	区分	主要な出来事
95.03/02 公告活動	下流両市自治体代表者等	間	95.03 サンマニュエル市が事業に同意
95.03/07 公告活動	サンロケ村行政、住民	直、間	
95.03/13 公告活動	ナラ村行政、住民	直、間	95.03 サンロケ村、事業に同意
95.03/19 公告活動	サンフェリペイースト村地権者等	直	95.06 サンニコラス市、事業に同意
95.07/08 公告活動	両市自治体代表者等	間	95.06 サンフェリペイースト村、事業に同意
95.10/25 説明会	下流市、村評議会	間	95.08 サンフェリペウエスト村、事業に同意
95.11/14 会議	下流市 2 村自治体、住民	直、間	
96.01/21 公告活動	下流 2 市教育機関 (小中学校)	直	96.11 地域開発委員会、事業に同意
96.02/09 会議	下流 2 市 30 村の村長	間	
96.02/13 公告活動	サンニコラス市サンフェリペイースト村	間	96.11 バンガシナン州、事業に同意
96.02/15 協議会	サンマニュエル市ナラ村	間	
96.02/27 事業説明会	サンマニュエル市	間	96.11 地域開発委員会、事業に同意
96.03/01 会議	下流両市自治体	間	
96.06/10 コンサルテーション	移転住民	直	96.11 バンガシナン州、事業に同意
96.06/24 コンサルテーション	下流市関係自治体	間	
97.1-2 週 会議	サンマニュエル市、ナラ/サンロケ/サンフェリペイースト村の移転者	直	96.11 地域開発委員会、事業に同意
97.01/20 会議	サンニコラス市長等	間	
97.01/23 会議	サンマニュエル市および関係団体	間	96.11 バンガシナン州、事業に同意
97.01/29 会議	サンロケ村自治体、サンマニュエル市長	間	
97.01/30 会議	サンフェリペイースト村移転住民	直	96.11 バンガシナン州、事業に同意
97.02/01 会議	サンフェリペウエスト村	間	
97.04/15 会議	サンマニュエル市支所	間	97.03 ナラ村、事業に同意
97.07/08 説明会	サンフェリペイースト村	間	
97.07/09 説明会	サンロケ村	間	97.03 ナラ村、事業に同意
97.07/16 説明会	サンフェリペウエスト村	間	
97.07/29 会議	下流各関係村	間	97.03 ナラ村、事業に同意
97.08/14 会議	サンロケ村議会	間	
97.09/04 会議/意見交換	サンロケ村議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
97.12/08 説明会	サンボンファシオ村	間	
98.01/07 意見交換	サンマニュエル市	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.01-21 意見交換	カマンガーン村	間	
98.02/02 意見交換	サンロケ村住民	直	97.03 ナラ村、事業に同意
98.02/03 意見交換	サンロケ村	間	
98.02/04 会議	下流村村長	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.02/09 会議	サンマニュエル市長	間	
98.02/10 会議	サンロケ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.02/11 意見交換	ナラ村	間	
98.02/17 意見交換	サンロケ村 (コリボン地区)	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.02/17 意見交換	ナラ村	間	
98.02.23 意見交換	サンロケ村	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.02/24 意見交換	サンロケ村 (グマンガン：名称不明)	間	
98.02/25 会議	サンロケ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.03/05 会議	サンマニュエル市長	間	
98.03/09 会議	下流村村長	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.03/10 会議	サンロケ村評議会	間	
98.03/11 会議	サンニコラス市評議員	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.03/19 会議	下流移転住民	直	
98.03/20 意見交換	サンマニュエル市長	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.03/25 会議	ナラ村評議会	間	
98.04/03 説明会	サンフェリペイースト村	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.04/15 会議	サンロケ村自治体	間	
98.05/16 会議	商業活動等オーナー	直	97.03 ナラ村、事業に同意
98.05/20 意見交換	サンニコラス村	間	
98.05/20 意見交換	ナラ村評議員	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.06/06 会議	関係省庁	間	
98.06/07 意見交換	商業活動等オーナー	直	97.03 ナラ村、事業に同意
98.06/12 意見交換	関係自治体	間	
98.06/24 意見交換	ナラ村住民	直	97.03 ナラ村、事業に同意
98.07/09 会議	サンロケ村自治体、評議会	間	
98.07/22 会議	ナラ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.07/30 会議	サンロケ村評議会	間	
98.08/04 会議	サンマニュエル市商業活動オーナー等	直	97.03 ナラ村、事業に同意
98.08/26 会議	下流関係評議員	間	
98.09/08 特別会議	サンロケ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.09/16 会議	サンマニュエル市評議会	間	
98.12/04 会議	道路用地省	間	97.03 ナラ村、事業に同意
98.12/10 会議	サンロケ評議会	間	
99.02/10 会議	ナラ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
99.02/23 コンサルテーション	関係省庁	間	
99.02/25 会議	関係自治体	間	97.03 ナラ村、事業に同意
99.02/25 会議	被影響住民	直	
99.03/16 会議	ナラ村評議会	間	97.03 ナラ村、事業に同意
99.03/19 意見交換	ナラ村移転住民	直	
99.03/25 会議	ナラ村移転住民 (カピテ地区)	直	97.03 ナラ村、事業に同意
計	直接参加：17 回 間接参加：60 回		

以上の分析をまとめると、次のようになる。

表 5：SRMP における適正手続のまとめ

	直接参加	間接参加	参加機会の保障
上流	不適正：事業の初期段階では実施されず、住民は反対運動を実施、現在も継続	不適正：自治体は、一時期は事業に同意したものの、現在は事業反対の決議	不適正：上流地域は事業による影響範囲と認識されず、参加機会はほとんど与えられていない。
下流（直接影響範囲）	不明：一部の住民は、事業に反対	適正：初期段階でほとんどの自治体は同意。	不明

4-3 援助機関/国際金融機関の関与 ^{c),b),d),i),j),l)}

SRMP に公的資金の融資をおこなった EXIM（現 JBIC）が、いつから関与したのかは明らかにされていないが、97.12 に独自調査を実施している。表 6 では、収集した資料の範囲で、EXIM/JBIC の活動を整理した。

98 年時点では、EXIM は上流住民を利害関係人と認識しておらず、下流自治体が事業に合意しているのを受けて、1 次、2 次融資を実施している。だが、後に上流市で大幅な移転者の増加があると判明したことを受け、貸し手に上流市住民との協議を実施するように指示を行うと共に、自らも独自調査を行う等の対応をするようになった。

一方、上流住民は、99 年 9 月頃まではコンサルテーションが不十分であるとの主張を繰り返していたが、それ以降は、ダムについての正当性そのものが中心的な論点となっている。このことから、少なくとも EXIM が事業者に対して求めたコンサルテーションは、実施されるようになったと考えられる。

表 6：SRMP における EXIM/JBIC の活動と主な出来事

主な EXIM/JBIC の活動	主な出来事
97.12 独自調査	97.05 起工式
98.01 独自調査	98.02 本体工事の着工
98.07 独自調査：上流住民の反対運動は、サイト住民以外と主張。コンサルテーションについての問題認識なし	
98.10 EXIM 融資契約の同意覚書取り交わし、投融資供与の決定（3 億ドル）	
98.12 第 1 次融資実施	
99.01 第 2 次融資実施	99.01 再調査の結果、上流市移転世帯数が 3→61 と大幅変更
99.01 独自調査	
99.06 上流住民、自治体代表等との協議	99.08 独立専門家による EIA 評釈。EIA は不適と判断。
99.08 独自調査：住民参加について確認	99.09 上流 NGO 来日、輸銀に融資中止を要求
99.09 非発電部門にアンタイドローン提供を決定（4 億ドル）	
99.11 独自調査：下流村コンサルテーションに参加	99.10 EXIM と OECF が統合し、JBIC として発足
	99.10 比 DENR、ダム建設工事の停止命令
	00.09 上流市、事業同意を撤回
	02.08 ダム湖への貯水開始
00.12 上流住民との会合	03.05 商業運転開始

4-4 適正手続に関する問題点

手続きに関する最大の問題点は、事業者・援助機関共に、事業による影響があるかどうかグレーゾーンとなっている上流地域に対して、配慮の認識が欠落していたことにある。後に、実際に悪影響（住民移転）が生じると判明した時点で、社会配慮の方針を変更しているが、既に事業の中止が困難な段階であった。

もし事業が開始された初期の段階で、事業に対して懸念を表明している上流住民や自治体との協議が実施されていたとすれば、住民の懸念は払拭され、ダム事業の中止等も含めて、より良い地域開発が実施されていた可能性がある。

仮に工学的に 100%に悪影響がないと保証された事業であっても、適切な情報が与えられない人々は、それによる悪影響がどの程度でどのようなものかを判断する術を持たないのが普通であり、特に科学教育が不十分だと思われる途上国では尚更そうした傾向が強いといえる。

さらに SRMP の場合、特に上流住民は土地に対して特別な感情をもつ先住民族（イパロイ族）であり、とりわけ、ダルピリップ村は同族最後の聖地と言われている。また、過去の同様のダム事業によって、同族が被害を受けたという認識を持っている。

こうした点からも、例え工学的に影響がないとされる場合であっても、事業に関心や懸念を持つ人々に対して、適切な情報提供や説明が必要であったといえる。

5 JBIC ガイドラインの分析（分析2）⁹⁾

JBIC 環境社会配慮ガイドラインは、2002年4月1日付で制定・公表、準備期間を経て、2003年10月1日に施行された。

同ガイドラインの策定プロセスは、政策提言型 NGO の参加、プロセスの完全公開、パブリックコメントの募集、各地でパブリックコンサルテーションの実施など、これまでの公的機関の政策策定にはなかった新しい試みによるものであった。

以下では、同ガイドラインが適正手続の観点から見て、妥当といえるものとなっているか、また、分析1で明らかにした問題点に対応できるものとなっているかどうか、これら2点について分析を行った。

5-1 適正手続から見たガイドライン

適正手続に関する直接参加・間接参加・参加機会の保障については、第1部1. 第2部1. に具体的な記述がある。

参加対象となるステークホルダーとして、借入人、プロジェクト事業者、被影響住民、現地 NGO などが想定されている。また、ステークホルダーの属性として、女性や子供、貧困層など、弱い立場への配慮がなされている。特に先住民族に対しては、別項が設けられており、十分な情報提供が与えられた上で、合意をしなければならぬとしている。

こうした配慮事項を借入人等に遵守させるための手段としては、第1部3.(5)に「意思決定への反映」との記述があり、環境審査の結果を融資の意思決定に反映させるとしてある。適切な配慮が実施されない場合は、融資を実施しない旨も記載されている。

分析1で問題とされた、①先住民族への配慮や、②環境影響の範囲がグレーゾーンである場合の対応、③早い段階からのコンサルテーションの確保については、以下の箇所が該当する。

①については、先に述べたとおり、第2部1. に先住民についての記述がある。②については、ガイドライン上には、ステークホルダーの範囲に関する具体的な記載が見当たらないが、WEB上で公開されているFAQ集の28番目の質問に対する回答では、「プロジェクトサイト内に限らず影響を受ける可能性のある地域の住民もステークホルダーになりうる」としている。③については、第1部1. に「適切な環境社会配慮がなされるよう、なるべく早期段階から借入人等に働きかける」との記述がある。また、第2部1. にも「できるかぎり早期から、調査・検討を行い」との記述がある。より具体的な記述としては、第2部1. (社会的合意及び社会影響) で、「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、(略)」としてある。

こうした点を踏まえると、適正手続の要件は形式的には満たしていると判断することができる。

表7: JBIC ガイドラインの関連箇所

関連箇所	記述
第1部 1. 本行の環境社会配慮にかかる基本方針	本行は、環境社会配慮確認にあたり、相手国の主権を尊重しつつ、環境社会配慮に係る相手国（地方政府を含む）、借入人及びプロジェクト実施主体者（以下「借入人等」）との対話を重視するとともに、透明性とアカウンタビリティを確保したプロセス及び、かかるプロセスにおける当該プロジェクトの影響を受ける地域住民や現地 NGO を含むステークホルダー（以下「ステークホルダー」）の参加が重要であることに留意する。
第2部 1. 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮（社会的合意及び社会影響）	④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、⑤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ことが必要である。 女性、子ども、老人、貧困層、少数民族等社会的な弱者については、一般に様々な環境影響や社会的影響を受けやすい一方で、社会における意思決定プロセスへのアクセスが弱いことに留意し、適切な配慮がなされていなければならない。
(非自発的住民移転)	非自発的住民移転及び生計手段の喪失は、あらゆる方法を検討して回避に努めねばならない。このような検討を経ても回避が可能でない場合には、影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。(中略) 非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。
(先住民族)	プロジェクトが先住民族に影響を及ぼす場合、先住民族に関する国際的な宣言や条約の考え方に沿って、土地及び資源に関する先住民族の諸権利が尊重されるとともに、十分な情報に基づいて先住民族の合意が得られるよう努めねばならない。

6 結論と今後の課題

SRMP の事例では、事業開始の初期段階では、先住民が居住する上流地域への影響をほとんど無視していた結果、住民紛争が激化し、同地域の社会的合意が無きままに事業が進められた。結果的に、現在でも住民紛争は継続している。最大の原因は、同地域は工学的にみて環境影響の範囲がグレーゾーンであったため、事業初期の早い段階から住民が懸念を表明していたにもかかわらず、そうした意見を軽視したことにある。

こうした事例の反省を踏まえて、1999年10月、新たに発足したJBICでは、NGO等を巻き込む透明性のあるプロセスによって新ガイドラインを策定した。その内容は、少なくとも形式的には、SRMPで見られた問題点に対応できる形になっている。

今後の課題として、果たしてこのガイドラインが真に有効であるものかどうか、具体的な事例分析に基づいて検証していくことである。

参考資料/文献

- a) Environmental Management Bureau (1996) Dao 96-37.
- b) 地球の友ジャパン (2000) Inventory of Documents.
- c) FoE Japan WEB Site (2003.09 にアクセス) <http://www.foejapan.org>
- d) FoE Japan 編 (2002) 途上国支援と環境ガイドライン., 緑風出版.
- e) 原科幸彦 (2000) 改訂版 環境アセスメント., 放送大学教育振興会., 331pp.
- f) Jacqueline K. Carino (1999) Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities: A Case Study on the Ibaloy People and the Agno River Basin, Province of Benguet, Philippines.
- g) JBIC WEB Site (2003.09 にアクセス) <http://www.jbic.go.jp>
- h) 国際協力事業団 (2001) 第二次環境分野別援助研究会報告書.
- i) 日本輸出入銀行 (1999) 加藤修一先生ご説明資料 フィリピン・サンロケダムプロジェクトについて.
- j) 栗田英樹 (1998) サンロケダム報告書.
- k) Manila Bulletin (1996.7.22) Itogon folk ask gov't to drop dam project.
- l) National Power Corporation (1997) Update to the 1984 EIA for the San Roque Multipurpose Project: Environmental Impact Statement.
- m) National Power Corporation (1997) Volume II 1997 Anthropological Study on the Proposed San Roque Multipurpose Project.
- n) National Power Corporation (1999) Resettlement Action Plan update 1999: San Roque Multipurpose Project.
- o) パトリシア・アフェイブル, 中村民雄 (訳) (1999) アグノ川と南部コルディレラ地方の歴史に寄せて.
- p) Philippine Daily Inquirer (1996.7.10) Stop dam bidding, Ibalois ask FVR.
- q) Rowena Reyes-Boquiren (1996) Itogon Socio-Cultural Study: Implications of the San Roque Multipurpose Project.
- r) サンロケダム問題を考える会 in 仙台 (1999) サンロケダムに追われる先住民 フィリピン 日本企業の進出が招く人権・環境問題.
- s) Saint Louis University (1997) A Social Feasibility Analysis: The Proposed San Roque Multipurpose Project.
- t) 諏訪 勝 (1998.7/24) サンロケ問題に関する申し合わせ議事メモ.
- u) 谷口安平 (1983) 手続的正義., 基本法学8 「紛争」., 岩波書店., 35-59.
- v) 白井寛二 (2002) 紛争状況での事業に対する住民の態度に与える EIA 手続参加の影響に関する研究 フィリピン国サンロケ多目的開発事業を対象として., 第30回土木学会環境システム委員会研究発表論文集., 191-198.
- w) 白井寛二 (2003) フィリピン環境アセスメント制度における住民参加が紛争過程に与える影響に関する事例研究., 環境アセスメント学会., 第1巻第2号.
- x) 白井寛二 (2003) 博士論文: フィリピン環境アセスメント制度の紛争過程に与える影響に関する研究.
- y) Women Worker's Program (1996) the San Roque DAM a primer by the Women Worker's Program.