

第43回法政大学懸賞論文 優秀賞

見過ごされる配慮
——JICA の環境社会配慮ガイドラインと
異議申立案件をめぐって——

国際文化学部国際文化学科4年

玉村 優奈

目次

第1章 制度化された配慮	2
1.1 開発協力における環境社会配慮の誕生	2
1.2 日本における ODA の環境社会配慮ガイドラインの変遷	2
1.3 異議申立制度とは何か	3
1.4 なぜ異議が申し立てられるのか	3
1.5 異議申立の要因を求めて	4
1.6 研究方法	5
第2章 なぜ異議申立が起きたのか	6
2.1 本章の流れ	6
2.2 ミャンマー・ティラワ SEZ 開発事業の分析	6
2.2.1 ティラワ SEZ 開発事業とは何か	6
2.2.2 ティラワ開発をめぐる異議申し立ての道のり	7
2.2.3 会合と電話の違い	8
2.2.4 手続きと効果	8
2.2.5 議事録は何を語れないのか	8
2.2.6 審査役も認めた移転先の劣悪なインフラ	9
2.2.7 住民が納得する協議とは	9
2.2.8 適応力への配慮	9
2.3 モザンビーク・ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業の分析	10
2.3.1 ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業とは何か	10
2.3.2 PD 事業をめぐる異議申し立ての道のり	10
2.3.3 見過ごされた特別な配慮	11
2.3.4 情報提供の幅	11
2.3.5 文書内容への配慮	12
2.4 作業仮説に基づく検証	12
第3章 JICA の視点と住民の視点	14
3.1 本章の狙い	14
3.2 GL 改定作業とは	14
3.3 助言委員会の記録	15
3.3.1 移転計画の検討に必要な時間への配慮	15
3.3.2 脅迫と受け取る可能性への配慮	16
3.3.3 移転先のインフラの質への配慮	16
3.3.4 適応力への配慮	16
3.3.5 特別な配慮	16
3.3.6 委託報告書における配慮	17
3.4 改定の中で議論されなかった配慮	17
第4章 見過ごされる視点	19
4.1 結論:消えた住民の目ともうひとつのアクター	19
4.2 本論文の限界と意義	19
参考文献	20

第1章 制度化された配慮

1. 1 開発協力における環境社会配慮の誕生

1949年1月、アメリカ大統領に就任したトルーマンは、20億人に「低開発」というレッテルを貼り、開発計画の推進を謳った(エステバ 1996)。それ以降、低開発国での、ダム建設、道路整備、水路整備等の開発協力が進められ、人々の暮らしをより改善する一方で、環境破壊、非自発的住民移転、先住民族の土地の剥奪等の人権侵害を引き起こした。

1990年代、ポスト開発思想で知られるグスタボ・エステバは、「私たちは、そろそろ現実感覚を取りもどすべきだ。開発幻想からめざめなければならぬ」(前掲書、p41)と主張した。世界銀行は開発協力プロジェクトによって被害を受けた人々が抗議をできるようにインスペクションパネル制度を創設した。日本でも開発協力の際の自然環境や現地社会への配慮が制度化されるようになった。世界銀行のインスペクションパネルのように被影響住民が政府開発援助(以下、ODA)事業に伴う被害を日本の援助機関に訴える制度は、異議申立制度¹として環境社会配慮ガイドラインに盛り込まれている。次節では、まず、日本の ODA における環境社会配慮ガイドラインの変遷について述べる。

1. 2 日本における ODA の環境社会配慮ガイドラインの変遷

日本の ODA は大きく 3 つのスキームに分類される。返済が必要な円借款、返済が不要な無償資金協力と技術協力である。このうち円借款は、1998 年までは海外経済協力基金(OECF)、その後 2008 年まで国際協力銀行(以下、JBIC)が、同じ 2008 年までは無償資金協力は外務省が、技術協力は国際協力事業団(現国際協力機構、以下 JICA)が実施していた。その間、開発協力による自然環境への影響、非自発的住民移転、先住民族等の人権の尊重その他の社会への影響に配慮する環境社会配慮ガイドラインが策定され(国際協力機構 2004、p.1)、その内容や方法が何度か改定されてきた(表 1.1 参照)。

大きな変化が生じたのは 2002 年の「環境社会配慮のための JBIC ガイドライン」の制定時である。JBIC、政府関係者、NGO、有識者等の様々なステークホルダーが集まって公開の研究会を立ち上げて提言を公表し、それを参考にしながら透明なプロセスでガイドラインが策定された(松本 2014、p.98)。2004 年には JICA が執務資料程度の扱いであったガイドラインをやはり公開の委員会を立ち上げて見直し、(旧)JICA²環境社会配慮ガイドラインを制定した。このガイドラインは、2002 年の JBIC ガイドラインには含まれていなかった制度を 2 つ含んでいた。1 つは審査段階で外部の専門家が公開の場で議論する環境社会配慮審査委員会、もう 1 つが、後述するガイドライン遵守のための異議申立制度である(松本 2014、p.107)。

2008 年に JICA と JBIC の円借款業務が統合され、(新)JICA が設立された。外務省が実施していたプロジェクト型の無償資金協力の多くが JICA に移行され、JICA は日本の ODA の大部分を実施する機関になったのである。それに伴い JICA は 2010 年に新たな環境社会配慮ガイドライン(以下、GL)を策定した。GL の柱は、基本的人権の尊重、ステークホルダーの参加、情報の透明性、

¹ 詳しくは 1. 3 で説明する。

² 2008 年 10 月に日本の ODA 業務はすべて JICA に統合されるため、それ以前を(旧)JICA、それ以降を(新)JICA と呼ぶ。

説明責任、効率性の確保である。この GL のもとで旧 JICA の環境社会配慮審査委員会を環境社会配慮助言委員会として継続し、GL 遵守確保のための異議申立制度を円借款や無償資金協力にも適用することになった。

2019 年には、国際影響評価学会 (IAIA) 年次大会で、効果的な GL の運用、特に環境社会配慮助言委員会による中立性・透明性・市民参加を重視した環境社会配慮の仕組みが評価され、JICA は「2019 年 IAIA 団体賞」を受賞した³。このような経緯を経て、2010 年の GL 施行から 10 年が経ち、本論文執筆時点で JICA は助言委員会の意見を聞きながら過去の案件をレビューし、GL の改定を進めている。

表 1.1 日本の ODA におけるガイドラインの変遷

年	円借款	無償資金協力	技術協力
1995	環境配慮のための OECF ガイドライン第 2 版	【外務省が担当】	JICA 開発調査の環境ガイドライン
2002	環境社会配慮のための JBIC ガイドライン		(旧)JICA 環境社会配慮
2004			ガイドライン
2006		外務省無償資金協力 審査ガイドライン	
2008	【(新)JICA にほぼすべての業務が統合】		
2010	(新)JICA 環境社会配慮ガイドライン(本文中は GL と表記)		

出所:筆者作成

1. 3 異議申立制度とは何か

異議申立制度の特徴は、開発プロジェクトによる被害の可能性と GL 遵守の確保を繋げていることである。この制度を担う異議申立審査役(以下、審査役)には2つの役割がある。1つ目は、GL の遵守・不遵守に係る事実を調査し、その結果を JICA 理事長に報告すること、2つ目は、GL の不遵守を理由に生じた環境・社会問題を迅速に解決するために当事者⁴間の対話を促進することである。そのため審査役は JICA 理事長直属の組織で、JICA の事業担当部署や環境審査部署から独立している。

誰でも申立をできるわけではなく、申立人にも要件がある。申立は GL の不遵守の結果として、当該プロジェクトによって現実の被害を受けた、あるいは相当程度の蓋然性で将来被害が発生すると考えられる当該国の二人以上の住民によりなされることが必要とされる。

異議申立手続きは、様々なプロセスを経て行われ、異議を申し立てることに適格性があると認められたものだけが本調査に進むようにできている。具体的には、申立書の提出、申立書受理ならびに申立人及び相手国等への通知、申立書への予備調査、手続き開始の決定、GL 遵守にかかる事実の調査、紛争解決に向けた対話の促進の順に行われる。

1. 4 なぜ異議が申し立てられるのか

³ 「国際影響評価学会から 2019 年団体賞を受賞」

https://www.jica.go.jp/information/info/2019/20190509_01.html (2020 年 8 月 11 日閲覧)

⁴ 当事者は、異議を申し立てた人や相手国政府を指す。

2019年に、JICAはGLの中立性、透明性、市民参加重視などが評価されて国際学会の賞を授与されたが、その時点で既に6件⁵の異議申立がなされていた。6件中4件は、予備調査の段階で適格性が確認されず、本調査⁶まで進まなかったが、残りの2件は適格性が認められて、GL遵守・不遵守の判断が下された。

もちろん、異議申立があること自体はそのような制度がある限り問題とは言えない。しかし、これまで何度かの改定を経て、その運用もIAIA団体賞を受賞するほどに評価されているJICAのGLにもかかわらず、なぜ異議申立がされたのかを明らかにすることには意義がある。本研究では、「国際的に評価されるJICAのGLでなぜ異議申立がなされたのか」を問いにする。

1.5 異議申立の要因を求めて

この問いに対して、JICAのGLに関する先行研究はどこまで答えているのか。先行研究は大きく2つの視点から書かれている。第一にGLの歴史に関するもの(松本2004、二宮2011、松本2014)、もう一つはGLの運用に関するもの(浦郷ら2008、村山2008、満田2008、二宮2010、中村ら2011、上條2012、上條2014、安念2015a、2015b、二宮2015a、2015b、林田2017)である。

異議申立の理由を明らかにするという本研究の目的に鑑み、本節ではGLの運用に関する先行研究をレビューした。JICA職員である中村ら(2011)は、適正な環境社会配慮には、幅広い範囲のステークホルダー参加、情報公開、代替案の比較が不可欠であると結論付けた。他の先行研究もこの3つの重要性を論じているため、それに沿って先行研究を整理する。

1つ目は、「ステークホルダー協議」である。ステークホルダー協議とは、住民などの利害関係者、現地政府、JICA関係者などの間で行われる協議のことである。現在のGLが制定される2010年以前から、ステークホルダー協議には時間とコストがかかることが指摘されていた(浦郷ら2008、二宮2015b)。現在のGLが施行されてからも、中村ら(2011)は、ステークホルダー協議にかかる時間と手間を課題に挙げている。環境社会配慮助言委員を務めた二宮(2015b)は、協議の開催回数と場所に限界があると指摘しており、ステークホルダー協議に必要な時間とコストがGL運用上の課題である点は共通した認識といえよう。

2つ目は、「情報公開」である。二宮(2010)は透明なプロセスと参加の仕組みが情報の精度を上げると指摘する。中村ら(2011)も情報公開は、ステークホルダーとの関係性構築のために不可欠としている。

3つ目は、「代替案の検討」である。環境影響評価が専門でJICAでの勤務経験がある臼井(2008)は、(旧)JICA環境社会配慮ガイドラインには、代替案検討と影響緩和策に課題があることを調査から明らかにした。JICA緒方貞子平和開発研究所研究員の上條(2012)は、代替案の検討が現地の実情に沿うということを量的調査により明らかにした。現行のGLに改定される以前から代替案の検討を重視する議論がなされている。

これらの先行研究は、GLの運用上の課題を論じているものであり、すでに生じた異議申立を踏

⁵ 「異議申し立て制度」 <https://www.jica.go.jp/environment/objection.html> (2020年8月15日閲覧)。

⁶ 本調査とは、GL遵守にかかる事実の調査を指す。

まえた検証にはなっていない。異議申立については、唯一、安念(2015a、2015b)が審査役としてかかわった経験を述べた文献があるだけであり、その中では GL 運用上の課題については書かれていなかった。

そこで本論文では、先行研究が GL 運用上の課題に挙げている「ステークホルダー協議」「情報公開」「代替案の検討」に係る問題が異議申立に繋がる一因になっているのではないかという作業仮説を立て、第 2 章以降で検証する。

1. 6 研究方法

本研究の問いは、「国際的に評価される JICA の GL でなぜ異議申立がなされたのか」である。それに対して、「ステークホルダー協議」「情報公開」「代替案の検討」の運用の難しさが一因になっているのではないかという作業仮説をもとに、第 2 章では主にドキュメント分析を行う。詳細な分析方法は次章で述べるが、異議申立審査役による遵守に関する調査報告書が提出された 2 件の異議申立案件の資料を対象とした。なお、ドキュメントからは明らかにならなかった事実関係を知るために、異議申立人を支援した日本の NGO 職員の波多江秀枝氏に補足的なインタビュー調査を 2020 年 6 月 30 日の 16 時から 18 時まで法政大学で行った。

また、本論文執筆段階で、JICA は 10 年ぶりに GL 改定作業を行っている。改定が終了するのは 2021 年 7 月頃の予定である。そこで、本論文では、異議申立が起きた理由を、先行研究を踏まえて明らかにした上で、それをもとに現在進められている GL 改定を第 3 章で批判的に検証し、最終章では問いへの結論を述べる。

第2章 なぜ異議申立が起きたのか

2.1 本章の流れ

本章では、国際的にもその透明性等の効果的な運用が評価されている JICA 環境社会配慮ガイドライン(以下、GL)のもとで、なぜ現地から異議が申し立てられたのかを、「ステークホルダー協議」「情報公開」「代替案の検討」に着目して分析する。具体的には、異議申立人の主張(異議申立書)と第三者である異議申立審査役による判断(調査報告書)を、関連する GL 項目ごとに整理し、それぞれを分析していく。

なぜ、申立書と審査役の調査報告書を分析するのか。申立書には異議申立につながった GL 運用上の問題点が挙げられているが、本章で取り上げる2件の異議申立では、全ての申立事項に対して審査役は JICA に GL の不遵守はなかったと結論付けている。その一方で、審査役は申立人の主張を一部受け入れて環境社会配慮上の問題点を指摘している。つまり、これらの問題点は、被害を訴えた申立人だけでなく、第三者の専門家から見ても異議申立につながった、いわば両者が合意した GL 運用上の問題点だといえよう。

本章で取り上げるミャンマーとモザンビークの ODA 事業に対する異議申立のみが、適格性の審査を経て遵守判断の本調査まで進んだ。この2件の異議申立から、申立人と審査役がともに合意したと考えられる「GL 運用上の問題点」をあぶり出し、先行研究が指摘した「ステークホルダー協議」「情報公開」「代替案の検討」との関連を分析する。

申立書の内容に不明な点があった場合、第2節で扱うミャンマーの事業に関しては、申立を支援した日本の NGO 職員へのインタビュー調査を行うことができたが、第3節のモザンビークの事業では、新型コロナウイルスの感染拡大と多忙のため申立を支援した日本の NGO 職員にインタビュー調査を行うことができなかった。

2.2 ミャンマー・ティラワ SEZ 開発事業の分析

2.2.1 ティラワ SEZ 開発事業とは何か

ティラワ経済特別区(以下、SEZ)開発事業は、ミャンマー最大都市のヤンゴン市中心部から南東約 23 kmに位置するティラワ地域に 2400ha の SEZ を建設するものである。そのうち 400ha が早期開発区域とされ(以下、ティラワ・フェーズ1事業)、日本の政府開発援助(ODA)が供与された。この事業は工業団地を開発/運営し、企業の投資を誘致するもので、長期的に見れば、工業開発および雇用の創出を通じ、ミャンマーの持続可能な経済発展に寄与すると期待された⁷。

ティラワ・フェーズ1事業では、日・ミャンマー合弁の開発事業体が 2013 年 11 月から工事を開始した。実施主体は「ミャンマー・日本・ティラワ開発社」(以下、MJTD)で、そこにはミャンマーから民間企業 9 社と政府が、日本から民間企業 3 社と政府援助機関である JICA が出資している。日本政府は JICA を通じてティラワ・フェーズ 1 事業に出資しているだけでなく、事業実施前の各種調査や SEZ 周辺のインフラ整備を支援した。

⁷ 「ミャンマー (ビルマ) ・ティラワ経済特別区 (SEZ) 開発事業」

http://www.mekongwatch.org/PDF/Thilawa_FS2017.pdf (2020 年 8 月 15 日閲覧)。

2. 2. 2 ティラワ開発をめぐる異議申し立ての道のり

ティラワ・フェーズ1事業によって 68 世帯が立ち退きを迫られ、移転地での生活を余儀なくされた。しかし、移転住民は、それまで耕作していた農地及び農地へのアクセス、生活手段、十分な量の水へのアクセス、教育機会などを失った上に、劣悪な住宅や生活インフラしか用意されなかったと訴えた。そして、2014 年 6 月、住民組織の代表らは JICA の GL に基づく異議申立を行った。

申立人は、9つの GL 不遵守の結果、自分たちの生活が悪化したと主張した。これに対して、第三者の専門家の異議申立審査役は予備調査の結果、この制度ができて初めて本調査の実施を決定し、5 か月間に渡って現地訪問を含む調査を行なった。前述のように、審査役は当該プロジェクトにおいて GL 不遵守はなかったと判断したが、申立項目によっては、申立に一定の理解を示し、環境社会配慮上の問題点を述べている(表 2.1 最右列)。申立人だけでなく審査役も問題点を指摘した 6 つの GL 項目(表 2.1 左 2 列)を本節の分析対象とし、その結果を述べていく。

表2.1 ティラワの異議申立をめぐる対立点

GL の該当項目	申立人主張 ⁸	審査役調査報告書 ⁹ 遵守判断
①ステークホルダーの質問に答える JICA の責任	申立人らの数度のレターで会合を要請したが実現せず。	JICA による電話での回答を確認。不遵守とはいえない。そう捉えた住民がいたことを考えれば書面などより丁寧な対応が望ましかった。
②プロジェクト提案者が実施する環境社会配慮を支援し、確認する JICA の責任	補償金の水準や形式の正当性の根拠なし。土地ベースの補償や原状回復は検討されず。移転後の生計手段に必要なリソースや選択肢を分析せず。	住民参加による移転計画の検討時間は十分ではないが、不遵守とはいえない。
③ステークホルダーの関与状況	有無を言わせぬ雰囲気での移転同意書署名。	協議会議事録からは政府の強制や脅迫は確認できず、意見が言える雰囲気だと推察されるが、住民がそう受け取っていた可能性はある。
④被影響住民が適切な時期に支援を受けられることを確認する JICA の義務	急いで整備されたため劣悪なインフラで、完全に準備の整っていない時期の移転、不適切な時期の不十分な補償金。	移転先のインフラが未整備であるにもかかわらず移転を開始すること自体の適否の議論はあるが、GL 不遵守の事実は確認できなかった。
⑤ 移転行動計画の立案、実施、モニタリングへの被影響住民の参加促進、協議に参加するステークホルダーに事前に十分な情報が与えら	被影響住民の殆どは同意書を読めず、しっかり理解できなかった。同意書の写しをもらった者はごく少数。被影響住民自身が移転計画の策定、実施、モニタリングに適切に参	書類を読めない前提で交渉すべきと考えられる。合意文書の写しは署名直後に交付するよう要請すべきであった。議事録からは適切な参加は行われ、不遵守があったとまではいえない。被影響住民が有意義な協議でないと考える重要な要因には、住民参加による検討に要した期間がわずか 2 か月だったこと、コ

⁸ 「ミャンマー国ティラワ経済特別区開発事業に関する異議申し立て」

https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq00001mzeq1-att/objection_140602.pdf(2020 年 8 月 23 日閲覧)。

⁹ 「ミャンマー連邦共和国ティラワ SEZ 開発事業環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立に係る調査報告書」 https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq00001mzeq1-att/report_mya01_141105.pdf (2020 年 8 月 23 日閲覧)。

れるよう確認するJICAの責任	加できるよう徹底を図れず、不遵守である。	コミュニケーションの不足がある。
⑥持続可能な代替生計手段の支援を含め、被影響住民の生活基準、収入機会、生産水準の向上又は回復を確認するJICAの責任	政府は土地の補償を拒否し、農業用代替地も提供せず。選択肢の無い援助形式。	移転計画は離農を前提としたものであり、不遵守があったとは言えない。新しい雇用環境に慣れ、安定した雇用機会に就く意欲を持って、生計回復が実現するまでには一定の時間が必要であり、高い勤労意欲を維持した成功例を増やすことがコミュニティ全体を落ち着かせる。

出所:JICA 公開資料をもとに筆者作成

2. 2. 3 会合と電話の違い(表 2.1 ①)

プロジェクトの影響を受ける住民らステークホルダーの質問に対して、どうすれば答えたといえるのかがポイントである。申立者は会合を開くことを求めているのに対して、審査役は、JICA の電話による回答をもって GL 不遵守とはいえないと判断している。その反面、会合の設定の要求に JICA が適切に応じていないことを審査役は事実として認め、住民の捉え方から判断してより丁寧な対応をすべきだったと述べている。

「丁寧な対応」をめぐるのは文書に表れていないポイントもあった。申立を支援した日本の NGO 職員の波多江秀江氏によれば、住民らと電話で対応した人が JICA のプロジェクト責任者ではないため、直接責任者と会って双方向でのやりとりをすることを申立人らは求めているとのことである。たとえ JICA 側が電話で丁寧な対応をしたとしても、その対応者が環境社会配慮をする上で責任を持った人でないと、住民のニーズには答えられない。後者に関しては、文書上は確認できなかったが、どのようにステークホルダーの質問に答えるべきかは「GL 運用上の問題点」として申立人と審査役で合意されているといえる。

2. 2. 4 手続きと効果(表 2.1 ②)

審査役は、手続き上のプロセスが踏まれたかどうかに着目しており、申立人が主張している生計手段回復に十分かは回答していない。手続きは遵守しているが、その目的が達成されたかは審査されていないことになる。

その反面、審査役も問題点だと認めているのは「時間」である。審査役は GL 不遵守ではないとしながらも、住民参加による移転計画の検討時間が十分ではないと認識している。申立人は直に「時間」という言葉は使っていないが、「時間」の問題が申立人の主張する「選択肢の欠如」や「生計手段の回復の不十分さ」に繋がる可能性はある。検討に必要な時間はどのくらいなのかは申立人と審査役がともに指摘している「GL 運用上の問題点」といえる。

2. 2. 5 議事録は何を語れないのか(表 2.1 ③)

住民移転への同意を脅迫されたケースがあったことを指摘した申立人に対して、審査役はそれを否定し、不遵守はなかったとしている。その根拠としたのは協議会の議事録である。ただし、審査役の調査結果は、協議会の議事録上は自由に意見が言えていると判断できるというものであり、移転合意の強要や脅迫がなかったとまでは言い切っていない。

申立人は、審査役の調査報告書が発表された後、93%の住民が脅迫だと感じたというデータを JICA に提出した (Physicians for Human Rights 2014)。波多江氏は、その場の雰囲気や実感のよう

に測れないものが社会環境の面で考慮されづらいと申立内容を補足説明している。プロジェクトの透明性を確保するための協議会の議事録が、社会的合意を示す唯一の物的証拠とされている。審査役も脅迫については「住民がそう受け取っていた可能性」は認めており、「GL 運用上の問題点」と挙げられよう。

2. 2. 6 審査役も認めた移転先の劣悪なインフラ(表 2.1 ④)

申立人が指摘した、乾季で既に水があふれた世帯や泥水が出る給水ポンプなど移転先のインフラの劣悪さを審査役も事実として認めながらも、GL 不遵守があったとはいえないという結論である。GL の当該条項には移転後の生計や生活の水準という言葉は含まれているものの、その質や移転のタイミングについては書かれていない。その意味で、不遵守とまでは言えないのだろう。

しかし、申立人も審査役も認めている、移転先の劣悪なインフラの問題が生じないようにしなければ、今後の異議申立を回避できないというだけでなく、環境社会配慮を十分確保できているとはいえない。生じている問題自体は審査役も認めており、移転先の劣悪なインフラで生活水準の回復や改善が可能かどうかは「GL 運用上の問題点」といえる。

2. 2. 7 住民が納得する協議とは(表 2.1 ⑤)

申立人が協議会参加者は申立人の意見を代表していないと主張し、審査役は協議会議事録から適切な協議が行われたとして不遵守はなかったとしている。その一方で、住民参加に要した時間が短かったことやコミュニケーション不足であることは問題として認めている。

議事録はGLにも規定されている協議を行った証拠としての重要な文書ではあるが、そのみを判断材料にしている限りは、協議の適切さをめぐる異議は今後も生じ、問題自体は解決しない可能性がある。議事録には表れにくい住民参加の時間の短さやコミュニケーション不足にどう対応するかは「GL 運用上の問題点」だと考えられる。

2. 2. 8 適応力への配慮(表 2.1 ⑥)

申立人は代替農地の提供を含め、それまでの生計手段である農業を継続できなかったことが被害につながったと主張している。審査役は、農業を継続できなくなったことはGLの不遵守には当たらないものの、農業以外の生計手段を獲得するには、もっと時間とトレーニングが必要だと述べている。

ここで両者が合意しているのは、農業から都市型の雇用形態に移行することがそう簡単ではないという点である。このプロジェクトでは近くに十分な広さの代替農地がなかった上、軍事政権時代の土地収用の結果、被影響住民の土地所有権がなかったという事情もあるが、農業から他の職業に生計手段を変更しなければならない場合、どこまで社会配慮が必要なのかは合意された「GL 運用上の問題点」といえよう。

ところで、農業を生計手段とした住民たちが移転によって都市型の雇用形態を選ばざるをえなくなった場合、どのようなことが起きるのだろうか。審査役は新しい雇用環境に慣れ、安定した雇用機会に就く意欲を持って、生計回復が実現するまでには一定の時間が必要だと述べている。国際NGOの「人権のための医師団」(Physicians for Human Rights 2014)が、ティラワ・フェーズ1事業の強制移転による人権への影響を疫学調査した報告書には、移転後、食糧安全保障が確保されていないこと、うつ病、保健医療へのアクセスが悪化したことが指摘されている。生計手段の変更へ

の適応力や、精神的被害を感じるかは個人差があるが、上記の移転や生計手段の変更に伴う社会配慮の対象として「GL 運用上の問題点」に含まれると考えられる。

2. 3 モザンビーク・ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業の分析

2. 3. 1 ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業とは何か

この事業(通称を使って以下、PD 事業と呼ぶ)は、2012 年にモザンビークのナンブール州、ニアッサ州、ザンベジア州の地区(通称「ナカラ回廊地域」)で始まった。目的は、民間投資による持続的農業生産システムの推進や、小規模農家の貧困削減の実現に向けた社会経済開発に資する農業開発マスタープランの作成で、技術協力プロジェクトに相当する。

この PD 事業を含むより大きな枠組みが「日本・ブラジル・モザンビークの三角協力による熱帯サバンナ農業開発プログラム(ProSAVANA-JBM)」であり、当時の日本政府の対モザンビーク援助政策に合致していたため PD 事業が採択された(国際協力機構 2003)。

2. 3. 2 PD 事業をめぐる異議申し立ての道のり

JICA による PD 事業を異議申立人は「プロサバンナ事業」と呼んでいる。この事業への現地の抗議活動は 2012 年頃から始まった。最初は、情報開示されないことへの批判だったが、政府内部文書を手に入れたことで、強制立ち退きや土地バンクへの懸念へと深刻化した。土地バンクは、今ある農地を登記し、余った土地は投資のために集積するため、若い農家の土地の確保を困難にすると批判されていた。そして、2017 年に被影響住民の一部が、精神的被害、表現の自由・知る権利の侵害、社会的な損害を訴え、JICA に異議申立を行った¹⁰。

異議申立人は多くの GL 項目について不遵守を指摘したが、審査役は JICA に不遵守はなかったと判断しつつ、いくつかの問題点を指摘した(表 2.2)。申立は多くの GL 項目の不遵守を指摘しており、表 2.2 の左列の I からⅢの被害・権利の侵害には、GL に定められたステークホルダー参加・説明責任等の理念、環境社会配慮における相手国への支援・確認義務、現地ステークホルダーとの協議義務、人権配慮義務、法令・国際基準の参照義務等が含まれている。表 2.1 と異なる様式だが、目的は表 2.1 と同様、申立人と審査役が合意した「GL 運用上の問題点」を含む項目を分析対象として抽出し、その問題点を明らかにすることである。

表 2.2 「プロサバンナ」の異議申立をめぐる対立点

GL 上の被害と遵守	申立人主張 ¹¹	審査役調査報告書 遵守判断 ¹²
------------	---------------------	-----------------------------

¹⁰ 「環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立」

https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq0000205x3b-att/objection_170517.pdf (2020 年 8 月 23 日閲覧)。

¹¹脚注 10 と同じ。

¹² 「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト 環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立に係る調査報告書」

https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq0000205x3b-att/report_171101.pdf (2020 年 8 月 23 日閲覧)。

被害 ① 身体的・精神的	モザンビーク政府による配慮を JICA が確保・確認	モザンビーク政府当局による反対意見や異論を示した者への恫喝・抑圧・迫害。	初期段階の公聴会や政府関係者の言動を除き、申立人が主張する事実は確認できず。JICA は恫喝が指摘された大臣の発言に影響を及ぼす立場になく違反行為は認められない。JICA は意見聴取努力をし、問題を放置せず善処していた。ただし、公聴会の前後において関係者間に緊張状態が発生しており、政府側の言動が強圧的な性質を伴うものと受け取られる可能性もある。
権利の侵害 ② 表現の自由・知る	モザンビーク政府による配慮を JICA が確保・確認	マスタープランの内容や関連する委託契約に係る情報の隠蔽。	公聴開催場所がコミュニティから遠隔だったケース、場所変更時に参加者への連絡が一部届かなかった事実は認められるが、手続きに明らかな不備があったとまでは認められない。葡語資料の作成等、現地住民の参加を想定した努力が確認されたため、違反は認められない。
社会的損害 ③ 社会的損害	JICA による配慮	コミュニケーション戦略書の委託契約。	委託契約の仕様書からは申立対象事業を含むプロサバンナ事業全体は社会的介入・言論操作を意図した契約でないことは明らか。コンサルタントの最終報告書では本事業に反対する組織の弱体化を示唆し、協力的なネットワーク設立を促す等の介入的な提言を含んでいたが、報告書を受理した JICA の行為に違法性はない。コミュニケーション戦略に係る委託契約は、仕様書を確認する限り、政府との連携、メディアを通じた当該事業情報の発信が目的であり、社会的介入を意図していたといえない。

出所:JICA 公開資料をもとに筆者作成

2. 3. 3 見過ごされた特別な配慮(表 2.2①)

審査役は、モザンビークの農業大臣が申立人らの所属する UNAC(全国小農連合)の会長に「外国人の操り人形だ」、「私の邪魔をするとひどい目にあう」と発言したことを認めている。また、公聴会前後の緊張状態や政府の強圧的な姿勢が申立人らを萎縮させた可能性を指摘している。こうした点は合意された「GL 運用上の問題点」と考えられる。ただし、前者に対しては JICA が大臣の発言に影響を与えられないこと、後者に対しては JICA が善処していたことを以って、審査役は GL のあらゆる条項に違反しなかったと判断した。

確かに JICA が相手国政府の大臣の発言を管理できないことは理解できるが、GL2.5.1¹³には「紛争地域や表現の自由等の基本的自由が制限されている地域における協力事業では相手国政府の理解を得たうえで情報公開・現地ステークホルダーとの協議の際には特別な配慮が求められる」(国際協力機構 2010、pp.7-8)と書かれている。問題の存在を審査役が認めていることを踏まえれば、JICA がどのように「相手国政府の理解」と「特別な配慮」の双方を充足するかは「GL 運用上の問題点」であろう。

2. 3. 4 情報提供の幅(表 2.2②)

審査役は、情報提供の手続きに明らかな不備があったとはいえないと判断する一方で、公聴会の開催場所がコミュニティから遠隔だったケースや、開催場所の変更時に参加者への連絡が一部届かなかった事実を認めている。確かに GL2.4.3 には、「ステークホルダーに対して積極的に情報

¹³ GL2.5.1 とは GL の 2 章 5 節「社会環境と人権への配慮」の 1 項を指す。以降、GL の後の数字は同じ意味で使用する。

提供がなされるよう働きかける」と書かれているが、具体的な方法までは規定していない。

GL が定める積極的な情報提供には、審査役が指摘している公聴会開催場所へのアクセスや、開催の連絡が全員に届けられることを含むのか。こうした情報提供の幅は合意された「GL 運用上の問題点」といえる。

2. 3. 5 文書内容への配慮(表 2.2③)

審査役は委託契約の報告書を受理した JICA に GL 違反はないとするが、受理した報告書には本事業に反対する組織の弱体化を示唆し、協力的なネットワーク設立を促す等の介入的な提言が含まれていたことは認めている。審査役はそれ以上踏み込んだ判断をしていないが、申立人が主張するように、そうした提言が、住民たちに精神的被害をもたらし、事業計画の意思決定に参加する権利を阻害しているとすれば現状のままではよいかは疑問がある。委託報告書に、GL に照らして不適切な内容が含まれている場合は、JICA がその報告書の受理を拒否したり変更を求めたりすべきかどうかは、「GL 運用上の問題点」といえる。

2. 4 作業仮説に基づく検証

本研究の問いは、「国際的に評価される JICA の GL でなぜ異議申立がなされたのか」であった。本章では、第三者の専門家である審査役による遵守調査が実施された 2 件の異議申立事業をドキュメント分析した。

第 1 章で行った先行研究では、GL の運用上の課題として「ステークホルダー協議」「情報公開」「代替案の検討」が挙げられていたため、これらの点が異議申立に関係したのではないかと作業仮説を導いた。この 3 つの点を、上記に挙げた「GL 運用上の問題点」と比較して、その関連性を表 2.3 にまとめた。表では、「GL 運用上の問題点」が作業仮説と関係している場合はその説明を、関係していない場合は「—」と表記した。

表 2.3 作業仮説に基づく検証

GL 運用上の問題点	関係する作業仮説
ステークホルダーの質問に答えるとはいかなることなのか	ステークホルダー協議の運用に関する
移転計画の検討に必要な時間はどのくらいか	—
住民が脅迫と受け取っていた可能性	—
移転先の生活インフラが未整備の状態では生活水準の回復や改善が可能かどうか	—
住民協議の時間の短さやコミュニケーション不足にどう対応するか	ステークホルダー協議の課題とされてきた時間とコストの議論に関する
農業から他の職業に生計手段を変更しなければならぬ場合、精神的な影響も含めてどこまで社会配慮が必要なのか	—
どのように「相手国政府の理解」と「実情に応じた特別な配慮」の双方を充足するか	—
積極的な情報提供に公聴会開催場所へのアクセスや、開催の連絡が全員に届けられることを含むのか	情報公開とステークホルダー協議における開催場所へのアクセスの限界について関係する

委託報告書に、GL に照らして不適切な内容が含まれている場合は、JICA がその報告書の受理を拒否や変更を求めるかどうか	—
--	---

出所:筆者作成

検証の結果、先行研究が指摘する「ステークホルダー協議」、「情報公開」、「代替案の検討」の観点からだけでは、異議申立の要因を説明できないことが分かった。このうち、ステークホルダー協議と情報公開については、異議申立に繋がっている部分もあった。しかし、代替案の検討は本章で分析した2件の異議申立とはあまり関係していなかった。

表 2.3 の左列に挙げた点は、申立の中で、審査役という第三者の専門家から見ても環境社会配慮上の課題があると指摘された。これらの点は先行研究では運用上の課題として指摘されていない。本研究が新たに明らかにした JICA の運用上の課題であり、異議申立につながった要因だと考えられる。

第3章 JICA の視点と住民の視点

3.1 本章の狙い

第2章では、異議申立の本調査が行われた2件を分析し、JICA が環境社会配慮ガイドライン(以下、GL)を遵守しているにもかかわらず、なぜ異議申立が起きるのかを分析した。その結果、先行研究が指摘していない課題を含めて問いへの答えを示した。

本章では、作業仮説になかった「GL 運用上の問題点」のうちの6項目(表2.3)が、現在10年ぶりに進められているGL改定の中でどのように論じられているかを分析する。これら6項目は、GLを遵守していても問題だと認められた点であり、それを解決する有効な方法の1つが現行のGL改定だと考えられるからである。

特に注目したいのは、筆者が異議申立の分析を通して明らかにした「GL 運用上の問題点」がGL改定の中で議論されなかったり、異議申立に表れたのとは違う角度で論じられたりした場合である。その場合、2つの研究の道筋がありえる。1つは、なぜ取り上げられなかったのかを関係者にインタビュー調査をする方法、もう1つは取り上げられなかった「GL 運用上の問題点」の特徴を分析し、GLには反映しにくい配慮内容を明らかにする方法である。

本研究を行っている時点で、新型コロナウイルス拡大の影響から詳細なインタビュー調査が困難であることから、本章では後者に示した方法を取り、GLには反映しにくい配慮内容を分析する。それは本研究の問いである「なぜ異議申立が起きるのか」を探究することにもつながる。

3.2 GL改定作業とは

具体的な分析方法を述べる前に、GL改定作業について述べる。現行のGLは、2010年7月に施行された。GL2.10.2には「本ガイドライン施行後10年以内にレビュー結果に基づき包括的な検討を行う。それらの結果、必要に応じて改定を行う」(国際協力機構2010:10)と規定されている。

それに従い、JICAは2018年2月からレビューを実施した。具体的には、GLの運用状況や気候変動対策の国際的枠組みなどJICAを取り巻く国際環境の変化をレビュー調査した上で、改定のポイントとなる論点案をJICAが整理した。環境社会配慮助言委員会や外部関係者とのコンサルテーション結果も踏まえ、2020年1月に最終報告書としてまとめた。レビュー調査では、現行GLが適用された案件で、2016年度末までに相手政府・機関と合意文書を締結した約1800件を調査対象の母数とし、このうちカテゴリA案件¹⁴は41件全てをレビュー対象とした。その他のカテゴリの案件は、円借款、無償資金協力、技術協力プロジェクトなどの「スキーム」や、インフラ、保健衛生、教育などの「セクター」、それに「地域」等を踏まえ59件をサンプル抽出し、合計で100件を調査対象とした。

JICAはこのレビュー調査で特定された論点案について、2020年1月から環境社会配慮助言委員会の意見を聞きながら包括的な検討を行った。本論文執筆中(2020年8月)は包括的な検討を終え改定案を審議する段階であり、2021年7月頃に完了する予定だ。この改定プロセスのうち、本論文ではレビュー調査に注目する。なぜなら、実際のプロジェクトの運用や開発協力を取り巻く国

¹⁴ カテゴリA案件とは、住民移転など環境社会配慮上重大な影響の可能性のある案件である。

際環境の変化の分析をもとに、GL の改定に係る論点を議論したからである。

本章の目的を踏まえ、異議申立のドキュメント分析から明らかにした「GL 運用上の問題点」が、レビュー調査に基づく論点に含まれているのか、含まれているとすればどのように助言委員会などの場で論じられたのかを分析する。レビュー調査に係る 8 回の助言委員会の資料・議事録、延べ 1000 ページ余りを対象とした¹⁵。

3.3 助言委員会の記録

レビュー調査をもとにした論点案は、8 回の JICA 環境社会配慮助言委員会全体会で議論された(表 3.1)。表に示した通り、毎回の議論は配慮項目ごとではなく、レビュー調査全体を対象にしているため、全ての回の議事録と資料を確認する必要があった。議論はおおむね現行 GL の条項に沿って行われたため、「GL 運用上の問題点」に関する条項を中心にレビュー調査と論点整理の議論を分析した。以下、表 2.3 の 6 項目の問題点ごとに分析結果を述べる。

表 3.1 GL 改定に係る助言委員会会議一覧

助言委員会(開催日)	審議内容
第 81 回全体会合(2017/7/3)	GL レビュー実施スケジュール案
第 83 回全体会合(2017/9/1)	GL レビュー調査実施方法
第 84 回全体会合(2017/10/13)	GL レビュー調査実施方法の改定
第 86 回全体会合(2017/12/8)	GL レビュー現地調査案件選定方法
第 98 回全体会合(2019/1/11)	GL レビュー調査中間報告
第 100 回全体会合(2019/3/4)	GL レビュー調査中間報告に対するコメントへの回答
第 103 回全体会合(2019/7/1)	GL レビュー調査最終報告書案
第 105 回全体会合(2019/9/6)	GL レビュー調査最終報告書案に対するコメントへの回答

出所:JICA 資料をもとに筆者作成

3.3.1 移転計画の検討に必要な時間への配慮

移転計画における住民の検討時間の長さをどう決めるのかに関連して、レビュー調査の最終報告書の記載の中で、世界銀行がすでに導入している「ステークホルダーエンゲージメント計画」を参照するかどうか GL 改定の論点として出された。

この計画には、事業の影響を受ける人々や関心を持つステークホルダーを特定し、当該ステークホルダーの事業の参画時期や方法、提供される情報の種類や提供時期、開催告知方法、開催場所、開催結果の報告、苦情処理メカニズムの詳細が記載される。ステークホルダーにそのような情報をどのようなタイミングで提供するかが考慮されている。

確かに、この論点には「時間への配慮」が含まれている可能性はある。しかし、それが住民に必

¹⁵ 資料及び議事録はすべて以下の URL から入手した。

https://www.jica.go.jp/environment/guideline/review_02.html (2020 年 8 月 22 日閲覧)。
以下、議事録の内容を引用する際は、助言委員会名と議事録のページ数を、資料の場合は資料名とページ数を記載する。

要な時間を踏まえたタイミングなのか、開発事業を進める側のスケジュールに沿うことを意味するのか、そうした議論は GL 改定の助言委員会では行われていなかった。

3.3.2 脅迫と受け取る可能性への配慮

第 2 章では、住民移転に関する協議の場において、行政官の発言が住民には脅迫と受け取れる可能性にどう配慮するかを問題点に挙げた。ティラワ・フェーズ 1 事業の申立人を支援した日本の NGO スタッフである波多江氏によれば、住民たちが行政官の発言を威圧的で脅迫だと受け取る背景には、長年強権的な軍事政権のもとで締め付けられた背景があるとのことだった。それとの関係を踏まえると、レビュー調査最終報告書の中で、JICA は権利が制限されている地域における現地ステークホルダー協議の配慮状況を対象案件全てで確認したところ、基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域はなかったと記述している。民主化したとはいえ、現状のミャンマーで基本的自由が制限されていないといえるかは議論のあるところだが、少なくとも住民がこれまでに経験した政治状況から行政官の発言や指示を脅迫と受け取る可能性にまでは、議論が及んでいなかったといえる。

3.3.3 移転先のインフラの質への配慮

移転先の生活インフラの劣悪さに関しては、レビュー調査最終報告書の中で、「世銀 ESS5 Annex1¹⁶の住民移転計画の構成要素の参照」が論点として挙げられた。

世界銀行が定める「住民移転計画の構成要素」には、物理的に移転する場合は、引っ越しの支援、移転先地の選定・整備・移転、住宅・インフラ・社会サービス等が含まれる。また、物理的移転を伴うかどうかに関わりなく、生計手段の変更をもたらす経済的移転の場合は、代替農地、代替生計手段のための支援、移行期間中の支援等が含まれる。GL 改定において移転先で整備すべきインフラ項目は挙げられているが、それぞれをどの程度の質で完成させてから移転を始めるかは世銀の文書にも明記されておらず、GL 改定の論点にはなっていない。

3.3.4 適応力への配慮

生計手段の変更への適応力やそれに伴う精神的被害を含め、農業から他の職業に生計手段を変更しなければならない場合、どこまで社会配慮が必要なのかを「GL 運用上の問題点」として挙げた。3.3.3 で述べたように「世銀 ESS5 Annex1 の住民移転計画の構成要素の参照」が改定の論点として挙げられ、経済的移転の場合、代替農地、代替生計手段のための支援、移行期間中の支援等が含まれている。しかし、生計手段の変更による精神的被害については議論されていない。

3.3.5 特別な配慮

モザンビークの PD 事業(ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業)において、被影響住民が同国の農業大臣から「外国人の操り人形だ」、「私の邪魔をするとひどい目にあう」と罵声を

¹⁶ 世銀 ESS5 Annex1 とは、世界銀行の最も新しい環境社会配慮政策 (Environmental and Social Standards) のうちの住民移転計画の作成について定めている項目のことである。

浴びた。そこで、JICA がどのように「相手国政府への理解」と「特別な配慮」の双方を充足するかを「GL 運用上の問題点」として挙げた。

相手国政府の理解を得ることは政府機関として JICA が常に意識していると考えられるので、ここでのポイントは GL2.5.1 に定められた基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域における「特別な配慮」の部分である。第 83 回全体会議の議事録には、「市民社会をめぐる状況・環境も考慮すべき新しい背景として、今回のレビューも考えるべきではないでしょうか」（「第 83 回全体会議」p.45）という発言があり、JICA は意見を参考にすると応答した。しかし、3. 3. 3で述べた通り、JICA はレビュー調査で基本的自由や法的救済が制限されている地域の案件はなかったとした。換言すれば、特別な配慮を必要とする国や地域はないとの調査結果である。したがって、「相手国政府の理解」と「特別な配慮」の双方を充足するかについてはレビュー調査の議論では触れられず、改定の論点にも含まれなかった。

3. 3. 6 委託報告書における配慮

PD 事業において JICA が受理した委託報告書に、本事業に反対する組織の弱体化を示唆し、事業に協力的なネットワーク設立を促す等の介入的な提言が含まれていたことを審査役も認めた。そこから、JICA が GL と照らして不適切な内容が含まれている委託報告書の受理を拒否したり変更を求めたりすることを「GL 運用上の問題点」とした。GL 改定のレビュー調査においては、筆者が確認した限りでは、委託契約やそれに基づく報告書の扱いまで議論の対象になっておらず、最終報告書にも論点として記載されていない。

3. 4 改定場で議論されなかった配慮

本章ではまず、筆者が異議申立の分析を通して明らかにした「GL 運用上の問題点」が GL 改定の中で議論されたかどうかを確認した。その結果、3. 3で詳述したように、全ての問題点は GL 改定に盛り込まれていないことがわかった。そこで、3. 1で述べた通り、本節では改定に含まれなかった問題点の特徴を分析し、GL には反映しにくいと考えられる配慮内容を示す。

分析結果を表 3.2 に整理した。右列には GL 改定の議論で取り上げられなかった「GL 運用上の問題点」を、左列にはそこから考えられる GL に反映しにくい配慮内容を挙げた。大きく「住民による合理性」と「GL では拘束できないアクター」に整理できるのではないかと考えた。ここでいう住民はプロジェクト地に住む全ての住民の一般化ではなく、被害を受けたと感じる住民を指す。

表 3.2 GL に反映しにくいと考えられる配慮内容

配慮内容	改定で議論されなかった「GL 運用上の問題点」
住民による合理性	住民が必要とする検討時間の設定、住民が脅迫と受け取る可能性、移転先のインフラの質、生計手段の変更による精神的被害
拘束できないアクター	「相手国政府の理解」と「特別な配慮」のバランス、外部受注者が作成した委託報告書等の内容への GL 適用

出所:筆者作成

住民による合理性を表 3.2 の右列に書いた「GL 運用上の問題点」に沿って説明していく。移転を検討する際の時間は、開発プロジェクトの契約のように期限を設定するのではなく、住民に合わ

せて考えることができるかが問われている。住民が脅迫と受け取る可能性は、ミャンマーが軍事政権だった頃の政府関係者に対して被影響住民が抱いた恐怖感の経験に配慮できるかであり、基本的自由に関する国別情報だけでは対応が難しい。移転先のインフラの質に関しては、住宅や生活インフラがあればよいというだけでなく、被影響住民がかつて使用していたインフラ、住み心地の提供が求められる。生計手段の変更による精神的被害については、これまで住民移転などに伴う物理的損害に対する対応ばかりに目が向けられている中で、住民自身が精神的に苦痛をどう考えるのかは新たな課題といえる。以上のように、被害を受けたという住民自身の合理性は異議申立に深く関わっていたにもかかわらず、GL 改定の議論の俎上にすらあげられなかったのである。

もうひとつの配慮内容である GL では拘束できないアクターとは、JICA が GL の運用に際して行動を制限することが難しいアクターである。「相手国政府の理解」と「特別な配慮」のバランスでは、モザンビークの農業大臣の発言がその一例である。委託報告書の内容への GL 適用に関しては、その報告書を作成したコンサルタントを指す。異議申立のドキュメント分析では審査役も問題としてとらえていたものの、GL 改定ではこうしたアクターに関わる論点は取り上げられなかった。

以上のことから、「国際的にも評価される JICA の GL でなぜ異議申立がなされたのか」という問いに対して、2.3 で述べた 9 項目に加えて、「住民による合理性」「拘束できないアクター」を GL で扱うことが難しいからだと考えられる。

第4章 見過ごされる視点

4. 1 結論:消えた住民の目ともうひとつのアクター

本研究では、「国際的にも評価される JICA の環境社会配慮ガイドライン(以下、GL)でなぜ異議申立がなされたのか」という問いに対し、先行研究が指摘する「ステークホルダー協議」、「情報公開」、「代替案の検討」の3つを作業仮説に、2件の異議申立のドキュメント分析を行った。

異議申立人の主張と第三者である異議申立審査役による調査報告書を、関連する GL 項目ごとに分析した結果、住民の検討する時間の長さへの配慮、社会的背景を踏まえた特別な配慮、移転先のインフラの質、生計手段の変更に伴う精神的な被害への配慮、委託報告書への GL 適用が作業仮説を超えた異議申立の理由として浮き彫りになった。

さらに、現在進行中の GL 改定の中でこれらの問題点がどのように議論されているかを議事録と資料から確認した。その結果、ほとんどが GL 改定の論点になっていなかった。そこから筆者は、「住民による合理性」と GL では「拘束できないアクター」への対応が GL には反映しにくい2つの配慮内容だと結論付けた。この2つの点への配慮の難しさが異議申立に繋がり、第三者によって問題だと認められても、GL 不遵守にならないだけでなく、それを GL に盛り込むことすら議論の対象になっていない。異議申立が起きるのは GL 運用上の問題だけでなく、そもそも GL という制度が抱える本質的な課題と関係しているのではないかと考えられる。

4. 2 本論文の限界と意義

本論文では、ミャンマーとモザンビークの2件の事業への異議申立書と審査役の出した最終報告書をドキュメント分析した。前者で異議申立人をよく知る NGO スタッフにインタビュー調査を行ったものの、後者では、新型コロナウイルス感染の拡大が要因となり対面でのインタビュー調査を行うことができなかった。同様の理由で、現地の申立者、JICA 職員、および審査役へのインタビュー調査を行うことができなかった点は限界である。調査対象が2件しかなかったことを本研究の限界と捉えることもできるが、適格性が認められ、審査役という第三者も合意した問題点に焦点を当てるとい趣旨を踏まえると、限界というよりは本研究の方法論上の特徴だったといえる。

本論文では、先行研究レビューから作業仮説を立て、全ての GL 運用上の問題点と照らし合わせて分析・考察し、先行研究に含まれていなかった視点を新たに発見した点で意義がある。さらに、GL 運用上の問題点にとどまらずそれが GL 改定の議論にほとんど含まれていなかったことを明らかにすることを通して、GL そのものには反映しにくい配慮内容を指摘した点にある。具体的に挙げた「住民による合理性」と GL では「拘束できないアクター」は先行研究に無かった新たな分析軸であり、これらについてさらなる研究が必要である。筆者は、現在進行中の GL 改定のパブリックコメントに本論文の研究結果をもとにした提言を出す予定であり、実務面でも一定の意義のある論文にしたい。

参考文献

- 安念潤司(2015a)「開発金融機関における環境社会配慮——最近の JICA の一事例を中心に——」『中央ロー・ジャーナル』11 巻 4 号:41-54。
- 安念潤司(2015b)「開発金融機関における環境社会配慮(2・完)——最近の JICA の一事例を中心に——」『中央ロー・ジャーナル』12 巻 1 号:117-140。
- 臼井寛二(2008)「JICA 環境社会配慮ガイドラインの導入による効果分析」『計画行政』31(4)11-16。
- 浦郷昭子・青木智男・池田研造(2008)「実務者の立場から見た環境社会配慮の課題」『計画行政』31(4)17-22。
- エステバ、グスタボ(1996)「開発」ザックス、ヴォルフガング編『脱「開発」の時代 現代社会を解読するキーワード辞典』晶文社。
- 上條哲也(2012)「環境アセスメントの代替案比較検討における主成分分析の提案」『環境情報科学 学術研究論文集』26:25-30。
- 上條哲也(2014)「国際協力機構が作成した環境アセスメント報告書の質に対する住民協議と代替案検討の有効性」『環境情報科学 学術研究論文集』28:303-308。
- 国際協力機構(2003)『ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援詳細計画策定調査報告書』。
- 国際協力機構(2004)『JICA 環境社会配慮ガイドライン』。
- 国際協力機構(2010)『環境社会配慮ガイドライン』。
- 中村明・亀山秀雄・小原重信(2011)「ODA 事業におけるステークホルダーマネジメントの実践構造化——環境社会配慮における合意形成プロセスの最適化——」『Journal of the International Association of P2M』Vol.6No.1:15-28。
- 二宮浩輔(2010)「カンボジア第二メコン架橋計画における環境社会配慮プロセスとその効果」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策学部紀要』No.5:83-98。
- 二宮浩輔(2011)「ODA の環境社会配慮に見る制度変化と新しいガバナンスの展開」『経済政策ジャーナル』8 巻 1 号:56-79。
- 二宮浩輔(2015a)「開発援助の環境社会配慮——JICA の取組と課題——」『環境アセスメント学会誌』13-2:32-36。
- 二宮浩輔(2015b)「JICA 環境社会配慮ガイドラインの成果と課題」『経済政策ジャーナル』12 巻 1・2 号:36-39。
- 林田貴範(2017)「途上国の政策・マスタープラン策定における参加型重視の戦略的環境アセスメント(SEA)の適用:ナイロビ市都市開発マスタープラン(MP)策定プロジェクト調査を事例として」『環境アセスメント学会誌』15(1)68-76。
- 松本悟(2004)「ODA 事業にともなう環境社会被害と根源的問題」『環境情報科学』33-2:11-15。
- 松本悟(2014)『政府開発援助(ODA)の社会環境配慮の実施に関する研究——国際協力機構(JICA)の事例を通じて——』KEI 受託研究最終報告書。
- 満田夏花(2008)「環境ガイドラインの課題——事例研究」『計画行政』31(4)23-28。
- 村山武彦(2008)「国際協力における環境社会配慮の運用と課題——国際協力機構(JICA)の活動を中心に——」『計画行政』31(4)5-16。
- Physicians for Human Rights(2014)『A Foreseeable Disaster in Burma : Forced Displacement in the Thilawa Special Economic Zone』

http://www.mekongwatch.org/PDF/Thilawa_A_Foreseeable_Disaster_in_Burma.pdf(2020 年 8 月 23 日閲覧)。