

フィリピン：コーラルベイ・ニッケル製錬事業 現地調査レポート

国際環境 NGO FoE Japan
委託研究員 波多江秀枝

目次

1. 調査目的	1
2. 調査概要	1
(1) 方法	1
(2) 期間	1
(3) 対象者	1
各5村の対象者の構成・背景・特徴について	1
3. 調査結果のまとめと課題	5
(1) 住民の意思決定プロセスへの参加	5
意思決定プロセスへの参加の確保	5
協議への参加機会の確保	6
(2) 企業の提供する支援プログラム等	8
SDMP の提供における配慮	8
SDMP の実施における住民のニーズの把握	9
雇用申請率の向上	9
(3) 第1製錬所の建設後の健康、環境、生計手段等における変化	10
健康状態の変化	10
悪臭被害	10
生計手段に見られる変化	11
4. 日本の輸出入信用機関への提言	11

別添1： 質問票の主な項目一覧と聞き取り結果

別添2： 質問票

1. 調査目的

- ・ 同事業の被影響住民、特に先住民族の協議への参加状況、また、企業の支援プログラム等の享受度を明らかにし、住民が意思決定プロセスに参加できているか否か、また、住民の社会的合意を確保するにあたっての留意事項等を考察する。また、企業の支援プログラムに必要な改善点等を考察する。
- ・ 同事業における第1製錬所が建設され、操業を開始して以降(2005年以降)、住民からの苦情が絶えない健康、環境(悪臭を含む)、生計手段等の変化について、住民、特に先住民族への聞き取りから実態を把握した上で、取り組むべき課題について明らかにする。

2. 調査概要

(1) 方法

- ・ 質問票を用いた世帯毎への聞き取り(質問票は別添2を参照)

(2) 期間

- ・ 2009年1月12~18日

(3) 対象者

事業者が被影響地域としている11村(製錬所から半径10km内)のうち5村で、主に先住民族パラワンを中心に計133世帯への聞き取りを行なった(表A)

【表A】聞き取り対象者(全133世帯)の内訳(単位:世帯)

	スンピリン村	タラタック村	オカヤン村	リオツバ村	イワヒッグ村	計	割合(%)
先住民族	40	21	17	17	16	111 ¹	83.5
その他	2	15	3	0	2	22 ²	16.5
計	42	36	20	17	18	133	100.0
割合(%)	31.6	27.1	15.0	12.8	13.5	100.0	---

【表B】聞き取り対象者の世代別・性別構成(単位:人)

年代	20歳未満	20代	30代	40代	50代	60歳以上	計	性別	男性	女性	計
人数	4	34	35	35	9	16	133	人数	63	70	133
割合(%)	3.0	25.6	26.3	26.3	6.8	12.0	100.0	割合	47.4	52.6	100.0

各5村の対象者の構成・背景・特徴について

事業に関連した情報をどれ程得られるか、あるいは、事業の便益・恩恵(雇用機会や様々なプログラム)をどれ程受けられるかについて考察する場合、各々の村・コミュニティー毎の構成や背景を知っておくことは大切である。事業の直接の被害地であるか否か、あるいは、事業地との地理的關係、また、リーダー(村長やチーフティン)の事業に対する意見、あるいは、構成員とリーダーとの関係(距離感/密接度)など、様々な要素によって、各村・コミュニティーと事業者との関係が左右されるためである。したがって、ここではまず、各村の聞き取り対象者が、どのようなコミュニティーに属しているか、

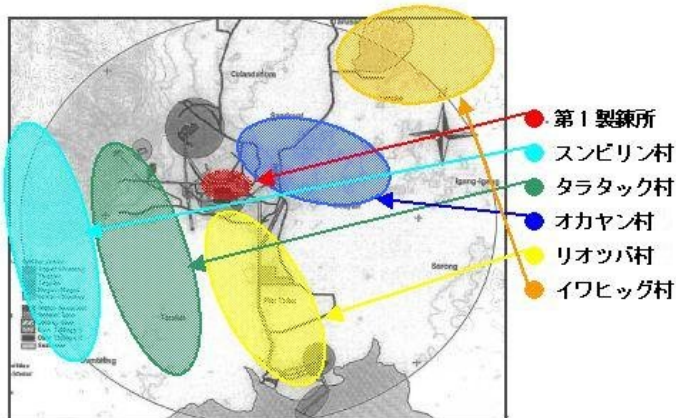
¹ 先住民族と先住民族以外による結婚世帯を含むが、その割合は非常に少なかった。なお、こうした混血の世帯は、SDMP等では先住民族コミュニティーに対するプログラムの対象範囲に含まれているようである。

² 先住民族以外の22世帯の出身地はルソン、ビコール、ミンドロ、ビサヤ、ミンダナオなど様々。回答者22人の平均居住年数は28.4年と長く、今回の聞き取り内容(製錬所の建設前後の変化等)においても、有効な回答が得られると考えられる。

また、調査結果からどのような特徴が見られたか (SDMP³の享受度、主生計の製錬・鉱山事業への依存度等) に触れておきたい。

・ スンピリン村

スンピリン村の先住民族は、3人のチーフティンが各々管轄する3つの先住民族コミュニティに分かれる。今回、同村では、5つの集落で聞き取りを行なったが、聞き取り対象となった先住民族の世帯は全て、そのうち2人のチーフティンの管轄するコミュニティに属する(各々のコミュニティで29世帯⁴、11世帯⁵の計40世帯に聞き取り)。この2人のチーフティンは、当初から同製錬事業に反対の姿勢を取っていたため、2003年、各村の各先住民族コミュニティが事業への承認 (Free Prior and Informed Consent : FPIC) を与えた覚書 (MOA) の署名時には招待されていなかった。その結果、この2人(2つの先住民族コミュニティ)との話し合いもなしに、もう1人のチーフティン⁶のみが覚書に署名し(同事業へのFPICを与え)、また、同村の先住民族コミュニティに対するSDMPの運営・管理を行なってきた。⁷このような背景もあり、同村で聞き取りを行なった2つの先住民族コミュニティは、SDMPの享受度がこれまで著しく低かった(医療ミッション以外)(別添1.表13、14)⁸



(製錬所と調査対象村の位置関係を示す簡略図)

また、聞き取りを行なった2つの先住民族コミュニティは、同事業への反対を表明してきたパラワン州都プエルト・プリンセサ市のNGOグループ⁹との協力関係も、他の先住民族コミュニティや村に比べ、依然強く残っている。第2製錬所の建設やブランジャオ山における新規の鉱山開発への懸念を示す要請書の提出等の動きも、ここの先住民族コミュニティが中心となり進められてきた。実際、別添1.表8、Q3-、の中で、「第1製錬所の建設にあたり、抗議活動や要請書によって懸念を示した」と回答した多くの人は、同村の先住民族であった。

また、同様に、別添1.表12、Q4-、の中で、「第2製錬所の建設にあたり、要請書でPCSD¹⁰等に懸念を示した」と回答した多くの人は、同村の先住民族とタラタック村の住民であった。

同村の聞き取り対象者の多くは、農業を主生計としており、現在、CBNC¹¹やRTN¹²で雇用されている人のいる世帯はいなかった(別添1.表4)。CBNCやRTNに雇用申請をしたことがある世

³ 社会開発管理計画 (Social Development Management Program) の略称。被影響地域である11村に事業者が提供する地域社会への支援プログラム。基本的に、各村毎(先住民族パラワン以外を対象) また、各村の先住民族コミュニティ毎に予算が充当され、実施されている。第1期(2004年から5年間)の予算は93,421,500ペソ。第2期は2009年から5年間予定されている。

⁴ 当該チーフティンは、地理的に近接している6つの集落内に居住する先住民族を管轄。今回の聞き取りは、うち4つの集落で行なった。

⁵ 当該チーフティンは1つの集落内に居住する先住民族を管轄。

⁶ 当該チーフティンは1つの集落内に居住する先住民族を管轄。

⁷ 2007年1月に筆者がこの署名したチーフティンの管轄するコミュニティでグループ・ディスカッションを行なったところ、同チーフティンが、同事業へのFPICやSDMPの提供について、自分の管轄区域内の先住民族コミュニティとの間でも、十分な話し合いを行なってこなかったことに対する不満の声が多く、多くの参加者から聞かれた。

⁸ 同事業に反対の姿勢を取ってきた2人のチーフティンのうち、1人の話によれば、SDMP第2期では、この2つの先住民族コミュニティに対する予算が準備されることになっているということだ。

⁹ Palawan NGOs Network Inc. (PNNI)。パラワン州の環境社会問題や先住民族問題に取り組むNGOのネットワーク。

¹⁰ 持続可能な発展のためのパラワン評議会 (Palawan Council for Sustainable Development) の略称。

¹¹ コーラル・ベイ・ニッケル社 (Coral Bay Nickel Corporation) の略称。

¹² リオツバ・ニッケル鉱山社 (Rio Tuba Nickel Mining Corporation) の略称。

帯の割合も、他の村に比べ、同村は極端に低かった(別添1.表15)。理由としては、教育・技術の欠如という直接的なものが一番多く挙げられたが、同村の場合、製錬所・鉱山への地理的な距離、また、同コミュニティが同事業へ強く反対してきたことも背景にある可能性がある(別添1.Q5-)。

・ タラタック村

タラタック村では、どの集落に居住する先住民も全て、1人のチーフティン¹³に管轄されている。今回、同村では、3つの集落で聞き取りを行なった。うち1つの集落(先住民4世帯、農家15世帯に聞き取り)の先住民は地理的にスンピリン村の先住民コミュニティ(同事業に反対)の暮らす集落と近く、タラタック村のチーフティンの居住する集落のほうがより遠くに位置するためか、SDMPの享受度も低かった(医療ミッション以外)。また、同集落の農家15世帯¹⁴は、先住民コミュニティ毎に提供されているSDMPではなく、(先住民パラワン以外を対象とする)村毎に提供されているSDMPを享受できるはずだが、医療ミッション以外のプログラムを誰も享受していなかった。

同村の聞き取り対象者の中で、SDMPを享受していたのは、専らその他の2つの集落の先住民である。特に、奨学金プログラムの享受度が高いのが目立つ(別添1の表13、14)が、奨学金プログラムにおける運営方法、ひいては、チーフティンの運営方法に対する不満が一番多く聞かれたのも同村であった(別添1.Q5-)。

同村の聞き取り対象者の多くは、スンピリン村と同様、農業を主生計としており、現在、CBNCやRTNで雇用されている人のいる世帯はいなかった。(別添1.表4) CBNCやRTNに雇用申請をしたことがある世帯の割合も高くはなく(別添1.表15) 一番多い理由としては、現在の主生計で満足しており、関心が無いためということだった(別添1.Q5-) また、スンピリン村と同様、製錬所・鉱山への地理的な距離も背景にあると考えられる。



(ブランジャオ山を背にしたタラタック村の風景)

・ オカヤン村

オカヤン村の先住民は、2人のチーフティンが管轄する2つの先住民コミュニティに分かれる¹⁵。今回、同村では1つの集落で聞き取りを行なったが、その集落の先住民の世帯は全て、1人のチーフティンの管轄するコミュニティ¹⁶に属する。しかし、そのチーフティンが地理的に離れた別の集落に住んでいるため、チーフティンとのコミュニケーションは限られているようであった。その結果、聞き取り対象世帯のSDMPの享受度も低かった(別添1.表13、14)。

同村の聞き取り対象者の中で、現在、一番多くの世帯が主生計としているのは、リオツバ鉱山内での鉱石集めで、CBNCやRTNでの雇用を挙げた世帯も見られた(別添1.表4)つまり、同村では、収入源を鉱山関連事業に依存している世帯が多かった。この理由の一つは、同村が鉱山開発の直接被害地域の1つになっているとおり、地理的にも事業地、鉱山区域に近い故であろう。また、鉱石集めに従事している数人から、「以前は農業をしていたが、第1製錬所の建設

¹³ タラタック村のチーフティンは、そもそも、先住民パラワンの伝統に従った、世襲による伝統的長(バンリマ)ではなかった。このことは、チーフティンの選任が伝統とは異なる要素(外部から持ち込まれた新たな利害関係等)に左右された場合があったことを示唆している。

¹⁴ 農家15世帯の出身地はルソン、ビコール、ミンドロ、ビサヤなど様々だが、15人の回答者の居住平均年数は25.4年で、先住民と同様、同地域に長く住んでいる農家が多い。

¹⁵ 1人のチーフティンは、1つの集落内に居住する先住民のみを管轄。他の複数の集落に居住する先住民は、もう1人のチーフティンが管轄。

¹⁶ 複数の集落に居住する先住民で構成。

後、作物がよく育たなくなったので、鉱石集めを始めた」という声もあったとおり、鉱石集めは、農業による収入（自家消費を含む）が落ちたための代替の生計手段として増えてきた可能性がある。このことは、現在、農業を主生計とする世帯がそれ程多くないにもかかわらず（別添1表4）米・野菜・ヤシ等の収穫の減少等を訴える声が多かった（別添1表26）ことから裏付けられる。しかし、鉱石集めは、決められた一定の給料をRTNからもらえる雇用契約があるわけではなく、その作業の必要性が無くなれば、その仕事も無くなってしまいう非常に不安定なものであると言え、将来の生活への不安の声も聞かれた。

・ リオツバ村

リオツバ村の先住民族は、2人のチーフティンが管轄する2つの先住民族コミュニティに分かれる。今回、同村では2つの集落で聞き取りを行なったが、聞き取り対象となった先住民族の世帯は全て、1人のチーフティンの管轄するコミュニティに属する。チーフティンは、聞き取りを行なった2つの集落とは別の集落に住んでいるが、地理的にも近く、コミュニケーションは取られているようである。聞き取り対象世帯のSDMPの享受度も他の村に比べ、高かった（農業器具、医療ミッションの享受度がそれほど高くない理由としては、それぞれ、農業を主生計に上げている世帯が少ないこと、また、リオツバ村のタウンサイト内の病院が近くにあることが考えられる）（別添1表13、14）

同村の聞き取り対象者は全員が先住民族の世帯であったが、CBNCやRTNでの仕事を主生計としている世帯が多いのが目立った（別添1表4）今回の調査では、「製錬および鉱山開発の直接被害地域であるため、雇用の優先が確保されている」ということまでは明らかにできなかったが、同村が地理的にも事業地、鉱山区域に近いことから、オカヤン村と同様、他の村よりも雇用へのアクセスが良好であると言えよう。また、同村は製錬事業の開始に伴う新規参入者（同事業において雇用を得た移民者）の影響を（良かれ悪しかれ）最も受けていると思われる（別添1表26）が、これは、他の村に比べ、日常生活の中でも、事業関係者（CBNCやRTNの雇用者）と接する機会、あるいは、事業関連の情報に接する機会に恵まれているとも考えられる。

このように、同村の先住民族は、事業による様々な便益を受けていると思われ、総じて、事業やSDMPに関する不満や懸念の声は、他の村に比べ、少ない傾向にあった（別添1表7、11等）それでも、第1製錬所の建設後の健康や環境（悪臭）における変化については、同村でも、他の村と同様の傾向が見られ（別添1表17~20、23）健康被害や悪臭被害は、製錬所の周辺の各村で起きていることが確認された。

なお、製錬および鉱山開発の直接被害地域であるということは、リオツバ村で鉱山開発が始まった1970年代以降、同村では、事業のために土地が収用されてきたということであり、つまりは、伝統農業等ができる場所も減少してきたということである。それに伴い、先住民族の中には、土地の残っているより奥の村（スンピリン村等）へ移転していった者もあった。同村で見られる先住民族の現在の生活体系（別添1表4）は、鉱山開発が先住民族の伝統的な生活・文化に、何十年にも亘り、大きな影響を与えてきた結果の一つとも言えよう。

・ イワヒッグ村

イワヒッグ村では、ガワット・カリング¹⁷による住宅プログラム¹⁸が実施されている1つの集落のみで聞き取りを行なった。この集落に居住する先住民族は、同事業に伴う石灰石の採掘による直接被害を受けたため、住宅プログラムの最初の対象者として選定されたようである。

¹⁷ カトリックの一派である Couples for Christ が1995年に実施した慈善事業を発端とする団体。スラム撲滅、不法占拠者の撲滅など、貧困撲滅のための住宅プログラム等をフィリピン全国で実施している。

¹⁸ SDMPとは別立てのプログラムだが、資金はCBNCとRTNが半ずつ拠出。プログラムの対象は、先住民族が優先されている。2006年12月に開始。家は無料で提供されるが、労働対価（Sweat Equity）として、家々の建設の際、各世帯毎に1000人時間（man-hour）を提供することになっている。

以前、先住民族の各世帯の家は集落内に点在していたが、この住宅プログラムの下、現在は、1つの区画に密集して建てられた、大きさ・デザインも全て同じ家々に、各世帯が移り住んでいる。この集落の先住民族を管轄するチーフティンは、この区画のすぐ隣に家を構え、暮らしている状況だ。このような条件から、この集落の先住民族は、他の村で聞取りの対象となった先住民族よりもチーフティンとの関わりが密接であることが伺えた。実際、SDMPの各プログラムをある程度享受しており、特に、「農業器具」の享受度が他の村よりも高かったのは、チーフティンが(自分の家で)管理しているコミュニティ共有のハンドトラクターへのアクセスも比較的良好であることを表している(別添1.表13、14)



(イワヒッグ村での住宅プログラム)

同村の聞取り対象者のほとんどは、農業を主生計としているが、CBNCやRNTの行なっている造園等のプログラムで雇用機会を得ている世帯もあった(別添1.表4) 同村のこの集落は、地理的には事業地、鉱山区域にさほど近いわけではないが、石灰石の採掘による直接被害地域であり、また、住宅プログラムも実施されていることから、CBNCやRTNとの接触の機会も多く、ある程度の雇用の機会に恵まれていると思われる。しかし、農業を続けている世帯からは、「生計手段が減少し、生活が苦しくなった」との声も聞かれ(別添1.表26) 住宅プログラム区域内および周辺では、生計手段が限られてきていることが伺える。ガワット・カリングの管理の下、コミュニティの中で新しいアソシエーションも作られ、組織化も図られているが、よりよい家が持てた等の反応もある一方、ガワット・カリングの導入した規則等(家畜の飼育禁止等)への不平も聞かれた。

3. 調査結果のまとめと課題

本調査の聞取りから得られたすべての回答の集計結果は、別添1にまとめて掲載したので、そちらを参照されたい。ここでは、それらの集計結果から浮き彫りになった課題について記す。これらの課題の提示は、そのまま、事業者への提言につながるものもある。

(1) 住民の意思決定プロセスへの参加

意思決定プロセスへの参加の確保

聞取り対象となった住民の事業に対する懸念は、ある程度大きかったと言える。第1製錬所の建設にあたり懸念を持っていたのは92世帯(70.2%¹⁹)であり(別添1.表7) また、第2製錬所の建設にあたり懸念を持っていたのは92世帯(76.0%²⁰)であった(別添1.表11) いずれの場合も、懸念の内容について上位を占めたのは、自分たちの健康や生計手段への影響であった(別添1.Q3-、Q4-)が、第2製錬所の場合、そうした影響がよりひどくなるのではないかと、また、悪臭に対する懸念など、第1製錬所の建設後の経験に基づく意見も多かった。したがって、懸念を持つ世帯の割合が第1製錬所の場合に比べ、若干高くなったものと思われる。

¹⁹ 母体数は、建設後に第1製錬所の建設について知った2人を除く131世帯。

²⁰ 母体数は、本調査を行なった2009年1月時点で、今後、操業予定の第2製錬所の建設について知らなかった12人を除く121世帯。

しかし、こうした懸念を持つ人のうち、その懸念を公に伝えた²¹のは、第1製錬所の場合には36世帯(39.1%)(別添1.表8)第2製錬所の場合には33世帯(35.9%)(別添1.表12)で、いずれの場合も約3分の2弱は自分の持つ懸念を公に表明していなかった。つまり、事業に関連する意思決定のプロセスの中で、自分の持つ意見を意思決定に積極的に反映させようとする人のほうが少ない状況であった。

懸念を公に伝えている住民が取った手段としては、まず、事業者やチーフティン等に対し(別添1.Q3-、Q4-)口頭で直接懸念を伝えている例が見られた(別添1.Q3-、Q4-)が、この手段は事業者やチーフティン等との関係が希薄である場合には難しいであろう。また、要請書や抗議活動という手段を取った住民のほうが、協議や会合の機会を利用した住民より多かった(同)が、前者の手段は住民による非常に能動的かつ積極的な行動であり、実際には、NGOグループのサポートがあったことが大きかったようである。しかし、NGOグループのサポートが活発ではない村やコミュニティでは、こうした積極的な手段を取る住民は少ないと思われる。

したがって、懸念を公に伝えなかった理由として、「懸念を伝える機会の欠如」(別添1.Q3-、Q4-)を挙げた住民がいたことから、一義的には、懸念を伝えることができる公の機会として、協議の場を用意し、その場を住民がより活用できるようにすることが必要となってくるであろう。そのためには、協議への参加機会も確保されなくてはならないが、その点については次項で詳述する。

また、自分の意見を意思決定に積極的に反映させようとするインセンティブ、つまり、そのための協議の場が用意されていれば、その場を利用しようとするインセンティブを確保することも重要である。懸念を公に伝えなかった理由の中で、最も多かったのは「言っても無駄」(同)という諦めであったが、これは、住民の過去の経験に基づいている可能性がある。本調査においても、悪臭の苦情について事業者等に申立てた住民が、根拠も示されぬまま「影響はない」などと言われ、何も対応されずに終わっている例(別添1.Q6-、)が見られたが、1970年代に鉱山開発が始まって以降、住民の中にはRTNとの間で、こうした経験を繰り返してきた者がいると考えられる。したがって、まず、事業者側が住民の意見を真摯に聴き、対応しようとする態度・姿勢を見せていくことが、非常に重要であろう。

懸念を公に伝えなかった理由の中で、次に多かったのは「誰に言えばよいか分からない」(別添1.Q3-、Q4-)というものであった。フィリピンでは、自分達に起きた問題はまず村長(この地域においては、チーフティン、あるいは、パンリマ²²等も考えられる)に相談するのが通常であるが、事業に関連した相談を誰にすればよいか迷っている事実は、相談相手との間に良好な関係が無い住民がいる、あるいは、事業に関連する事項が通常の相談相手では解決できないと考えている住民がいることを示唆している。このことから、事業に関連した相談の受け付け場所を明確化し、情報周知する配慮が必要であると言える。そうした相談を受け付ける場として協議を利用することも一つであろうし、あるいは、恒常的な苦情処理窓口を用意してもよいかもかもしれない。

懸念を公に伝えなかった理由として、「声を挙げるのが怖い」(同)という理由も挙げられたが、これは、フィリピン社会によく見られる報復的なものを恐れての発言か、あるいは、意見を表明することに慣れていないことからの恐れか、その原因は今回の調査からはわからなかった。しかし、いずれにせよ、両者の可能性を念頭に置いた、発言の機会を確保する配慮が必要であろう。

協議への参加機会の確保

前述のように、聞き取り対象となった住民の事業に対する懸念は、ある程度大きかった、すなわち、事業に対する関心事項をある程度の住民が持っていたにもかかわらず、第1製錬所に関する協議に参加したのは、133世帯中39世帯(29.3%)にとどまった(別添1.表6)同様に、第2製錬所に関する協議に

²¹ 本調査で「懸念を公に伝える」とは、当該懸念に対する何らかの対処や行動を求め、あるいは、期待し、懸念を伝えた場合を指す。例えば、隣人や家族、親戚等に懸念を述べた場合は、これに含まれない。

²² 脚注13を参照。

参加したのは、133世帯中35世帯(26.3%)と若干ではあるが、その割合はさらに低くなった(別添1.表10) いずれの場合も、協議への参加率が高いとは言えない状況であった。

関心事項をある程度の住民が持っていたにもかかわらず、事業に関する協議への参加率がなぜ低かったのか。その理由は、協議があることをそもそも知らなかった場合(別添1.表5、9) また、協議があることを知りながらも様々な理由で参加しなかった場合(別添1.表6、Q3-、表10、Q4-)に大別される。また、建設後に第1製錬所について知った住民(別添1.表5) および、今年2009年に操業開始が予定されている第2製錬所の建設自体を知らなかった住民もいた(別添1.表9)

では、関心事項を持つ住民が協議へ参加できる機会を確保するために、何が必要であるのか。協議があることを知らなかった住民、また、製錬所の建設自体を知らなかった住民がいたことから、まず、協議の開催等に関する情報周知の方法に改善の余地があると言える。

協議があることを知った住民は、書面の通知が配布されたと思われるチーフティンや村・部族の評議員等を除き、総じて口伝えに聞いており(別添1. Q3-、Q4-) 協議の開催等については、ある程度、口頭でも情報が伝わるようである。しかし、チーフティン、村長、村・部族の評議員、また、隣人(別添1. Q3-、Q4-)からは会話の中で聞く場合が最も多いと推定されるが、前者3者との関係が良好でない場合は、このルートから直接の情報提供はあまり期待できないであろう。NCIP²³(同)についても同様のことが言える。また、CBNCやRTN(同)で働いていない場合も、事業者から直接情報を得る機会は少ないであろう。事業者、あるいは、村のスタッフ(同)が村の中をアナウンスしながら巡回する場合もあるようであったが、これはその時に村にいない、あるいは、アクセスの悪い場所に住んでいる(スンピリン村やタラタック村のように、先住民族の中には、道がそれほど整備されていない、比較的村の奥に住んでいる家族もいる)場合、聞き逃す可能性がある。

したがって、情報周知の際には、まず、チーフティン、村長、村・部族の評議員との関係が希薄であるグループが存在することに配慮し、多様なグループの把握に努める必要があるであろう。事業地の周辺の村は、キリスト教徒、イスラム教徒、先住民族が混在して暮らしていることから、そうしたグループ毎への情報周知はもちろんのこと、そのグループ毎の中でも、地理的な場所が離れているコミュニティーがある場合などは、一つのグループとしてみなし、そこへの情報周知も行なうなど、木目細かい配慮が大切であると言える。また、村の中を巡回しアナウンスする機会は1度に限らず、複数回行なうことによって、その情報周知がより徹底したものになるであろう。

協議が開催されることを知りながらも参加しなかった住民の中には、日時を知らなかったことを理由に挙げる住民もいた(別添1. Q3-、Q4-)が、これは以上のような情報周知の配慮で改善できるであろう。また、協議があることを知りながらも参加しなかった理由として、最も多かったのは「仕事」(同)であり、次に多かったのは「遠さ」あるいは「移動手段の欠如」(同)であったが、このことから、協議の日程・時間や場所への配慮が必要であることがわかる。

農業世帯については、収穫期等の繁忙期を避ける等の配慮が考えられるであろうし、CBNCやRTNの雇用者については、仕事の開始前、終了後、あるいは休憩時間を利用し、雇用場で協議を開催する等の措置も考えられるであろう。場所については、リオツバ村のタウンサイト、ブルックスポイント町、プエルト・プリンセサ市、隣の村を挙げた住民を除き、総じて自分の村で参加してきた住民が多い(別添1. Q3-、Q4-)ことから、村の中で開催するのが妥当であると言える。その際にも、会場から遠い場所に暮らすコミュニティーに対しては、移動手段を提供する等の配慮が必要であろう。

なお、もう1点、協議に参加するインセンティブについて、ここで付記しておきたい。すなわち、協議のタイミングと意義の問題である。協議の参加時期については、第1製錬所の場合、2003年頃、また、第2製錬所の場合、2008年頃と推定された(別添1. Q3-、Q4-)が、各々の着工が2002年および2006

²³ フィリピン国家先住民族委員会(National Commission on Indigenous Peoples)の略称。

年であったことを考えると、それらの協議は、事業の開始以前に行われたものではなく、事前の合意を求める類のものではなかったと言える²⁴。協議に参加しなかった理由として、「製錬所の建設はもう決まっていたため」(別添 1.Q3-)との理由を挙げた住民がいたが、すでに決定されていることであれば、協議で意見は表明できても、その意見が具体的に意思決定に反映される可能性はなく、住民にとって協議に参加する意義は非常に薄れる、もっと言えば、無いに等しいと言ってよい。住民の意思決定プロセスへの参加を確保する意味でも、協議は、住民の意見が反映される可能性のある段階で開催されるべきである。

(2) 企業の提供する支援プログラム等

SDMP の提供における配慮

今回の調査で、SDMP の各プログラムのうち、どれか一つでも享受しているという世帯はある程度いることが明らかになった(別添 1.表 13)。また、各プログラムの享受度を見てみると、病院へのアクセスが一番よいリオツバ村を除き、どの村でも医療ミッションへの参加率が高くなっている(別添 1.表 14)。しかし、家畜、農業器具、奨学金といった他のプログラムについては、享受できていない人が多くいることも明らかであった(同)。

その理由としては、「チーフテインが管理」、「チーフテインや事業者との関係が近くない」、あるいは、その関係が近くない理由として、「事業に反対してきた」ことを挙げる住民が一番多かった(別添 1.Q5-)。したがって、チーフテインが直接、農業器具(ハンドトラクター)自体を管理(家で保管)したり、あるいは、家畜や奨学金の享受世帯の選定を管理²⁵したりしているようなプログラムの享受度が低くなる(別添 1.表 14)原因の一つは、そうした関係に左右されやすいからであると言える。また、そうした関係に左右されず、誰でも参加可能な医療ミッションのようなプログラムの享受度(同)は、住民のニーズの度合い、そのものを表していると考えられる。

では、SDMP がこのように、チーフテイン(あるいは、先住民族の世帯でない場合は村長)や事業者と近い関係にある住民・グループに対し、より多くの利益をもたらす傾向があった場合、どのような問題が起こり得るだろうか。プログラムを享受しなかった理由として、「自分のみがもらえば、コミュニティの分裂の引き金になる」(別添 1.Q5-)と述べたパンリマもいたが、利益を享受できていない住民・グループが同じコミュニティ内の利益を享受できている住民・グループに対し、よい感情を持たない可能性は否めない。また、「先住民族のみが享受の対象だから」(同)という理由を挙げたキリスト教徒やイスラム教徒の住民もいたように、そうした感情は異なる民族間でも起き得るものであろう。

SDMP を地域社会にできるだけ公平に、また、地域社会の分裂を招く要因とならないように提供しようとするならば、その地域社会の特徴をよく把握することが必要であろう。まず、同製錬所の周辺の村は、キリスト教徒やイスラム教徒が 1970 年代になって多く移入し始め、先住民族と混在して暮らすようになった、比較的若い多民族社会に近い様相を持つ。また、地理的に離れている、あるいは、ある事項に対する意見の相違から、チーフテイン、村長、村・部族の評議員との関係が希薄であるグループも存在する。SDMP の提供にあたっては、民族間での公平性を保ちつつ、同じ民族内であっても、できるだけ多様なグループの把握に努める木目細かな配慮が欠かせないと言える。

また、家畜や奨学金といった一度に限られた人数しか享受できないプログラムは、選定基準を明確化し、提供のプロセスの透明化を図ることも重要であろう。いずれのプログラムも生計支援の性格が強いことから、一義的には、生活の困窮の度合い等から、そのような支援を必要としている世帯の把握をし、かつ、プログラムを希望する世帯²⁶から順番に提供していくのが望ましいと思われる。このように選定

²⁴ 実際、先住民族コミュニティと事業者側の覚書(MOA)が締結され、先住民族が FPIC を与えたのは、2003 年 12 月であった。

²⁵ 調査結果の中では、家畜はチーフテインや部族評議員、また、その親戚が享受しているケースが目立った。

²⁶ 例えば、家畜の場合には、家畜の飼育を好まない世帯に無理やり家畜の提供をすることはもちろんできない。

基準や提供の順番を明確化することで、「プログラムが提供されるのをまだ待っている」(同)とする住民が、提供時期の目処を知ることでもできるであろう。しかし、何を判断基準とするかは、コミュニティー内の話し合いに基づくべきであることは言うまでもない。

SDMP の実施における住民のニーズの把握

奨学金、また、医療ミッションについては、「助けになった」など、満足している人がいる一方、満足していない住民も多数見られた(別添1.Q5-)。しかし、前述のとおり、医療ミッションは、参加率の高い、すなわち、住民のニーズが高い村(別添1.表14)では、継続されるべきであるし、また、奨学金について満足していないとした住民の中にもプログラムが不要であるとした住民はいなかったことから、その継続は望まれていると言える。重要であるのは、このような住民に必要とされているプログラムの実効性を高めるため、満足できない理由等を参考に、その実施方法を改善していくことであろう。

医療ミッションについては、まず、「提供された薬の種類や質」に対する不満の声が最も多く聞かれた(別添1.Q5-)。また、「長い待ち時間(長時間並んだ)」(同)という不満の声もあった。こうしたことから、どのような薬を住民が必要としているのか、ひいては、どのような症状を住民が訴えているのかを把握した上で、住民のニーズに応える用意が必要である。また、「長い待ち時間」の不満が多く聞かれたスンピリン村やタラタック村では、住民の医療ミッションのニーズが高い故に、多くの住民が参加している可能性もある。あるいは、キリスト教徒やイスラム教徒も混在する中、先住民族が後回しにされている可能性もあるだろう²⁷。いずれにせよ、数日に分けた開催を検討する、あるいは、SDMPの決められた予算枠の中で、医療ミッションへの予算の割合を増やすことを検討するなど、住民との間での話し合いが必要であろう。

また、奨学金については、「支給額が不十分」、「支給されるはずの額の半分だった」、「支給が止められた」といった不満が聞かれた(別添1.Q5-)。これらについては、1世帯当たり半分の支給額にすることで、より多くの世帯が享受できるようにという配慮もあったかもしれないが、一義的には、設定額の見直しや、継続的な支給ができるような体制を整えることが必要とされている。その村・コミュニティーのニーズが高いプログラムに対し、SDMPの予算の配分ができるよう、チーフティンや村長などに任せ切りにしない、住民の間での十分な話し合いが必要であろう。

雇用申請率の向上

聞き取り対象とした住民の中で、CBNC や RTN での新たな雇用機会のある世帯は114世帯であった(別添1.表3)。そのうち、実際に雇用されたことのある世帯は33世帯(28.9%)にとどまった(別添1.表16)。この割合の低さは、雇用申請して雇用された割合が80.5%にのぼる(別添1.表16)ことから、雇用の申請率(36%)(別添1.表15)に大きな理由があると言える。地域住民の雇用をもっと促進していこうとするならば、この申請率の改善が必要だと考えられる。

雇用申請をしたことがない73世帯の理由を見てみると、「教育・技術がない」という理由が一番多かった(別添1.Q5-)。また、「必要書類にかかる支出」(同)を挙げる世帯もいた。こうしたことから、雇用前の十分なトレーニング・プログラムの提供の必要性、また、申請書類の取得にあたっての補助の必要性が伺える。また、こうした措置を実施するにあたっては、様々な住民が利用できるよう、十分な情報周知が必要とされることは言うまでもない。

しかし、こうした措置が取られたとしても、申請率の大きな改善にはつながらない可能性もある。雇用申請をしたことがない理由として2番目に多く挙げられたのは、「現在の生計手段で満足しており、関心がない」(同)というものであり、雇用の申請自体を必要でないと感じている世帯も多いからだ。CBNC や RTN で雇用されたことのある半数近くが1年未満の短期間の雇用であり、長期間の雇用でも継続的な契約形態ではないケースがあるなか(別添1.Q5-)ある程度の生活を続けていける生計手段

²⁷ 今回の調査の中で、先住民族の回答者から、このような懸念が上げられた。

をすでに持つ世帯にとっては、敢えて雇用申請するインセンティブはないと言える。「申請に必要な書類を揃えるのにかなりの支出を伴うにもかかわらず、短期間しか働けない」といった声も聞かれたが、事業サイトでの仕事に魅力を感じていない住民もいることは事実である。

(3) 第1製錬所の建設後の健康、環境、生計手段等における変化

健康状態の変化

聞き取りの対象となった133世帯中、「健康状態に変化が見られる」とした住民は113世帯(85%)にのぼり、各村とも多くの方が健康の変化を訴えた(別添1.表18)。また、「薬草や伝統医療の効用」、また、「病気の不完全治や罹患率」など、その他の健康に関するコメントも多く聞かれた(別添1.表26)。

各村の住民が声を揃えて一番に訴えた症状は、咳であり、その割合は133世帯中99世帯(74.4%)と非常に高いものであった(別添1.表19)。これに続き多く挙げられた症状は、頭痛、皮膚病であった(同)。また、そうした症状が「頻繁に発生する」とした住民は半数近くにのぼり、「薬を飲んででも症状が再発する」という慢性化を訴える声も聞かれた(別添1.表20)。

また、こうした健康状態の変化については、多くの方が病院やRTN、村の健康センターなどに相談している(別添1.表21、22)が、相談先の対応があっても「症状がよくなかった」住民や「よくなかない時もある」とした住民の数が、「症状がよくなった」住民の数を上回った(別添1.Q6-)。

多くの方が頻繁な健康状態の変化を訴え、ある程度の傾向(咳など)が見られるにもかかわらず、相談先の診断コメントを見る限りでは、根本的な原因を追究しようとしている相談先は今のところ見当たらなかった(別添1.Q6-)。しかし、各相談先には、各々の症状の発生率や症状の特徴など、一義的なデータはあるはずである。まずは、そうした各相談先のデータをまとめ、咳、頭痛、皮膚病などの傾向があることを念頭に置きつつ、原因を特定する調査が行なわれるべきであろう。そして、その調査の結果やそれに基づく今後の対応策について、住民に十分な情報が提供されることも大切である。

また、現在見られるこれらの症状への対処として、一義的には、薬の提供や診察の機会の提供が必要である。そのため、医療ミッションの機会を利用することも一つ考えられることであろうし、また、病院へのアクセスの改善(より多くの移動手段の提供など)、あるいは、村の健康センターの利用率が高い村では、センターでの医師による定期的な診察の機会や薬の提供といった措置も考えられる。また、こうした症状を住民が報告でき、かつ、住民が相談しやすいよう、専用の相談受付窓口を村の健康センター等に設置するなどの措置も考えられるであろう。どのような措置を取るにせよ、住民が利用しやすいような工夫が必要であり、住民のニーズや意見を反映させるためにも、住民との話し合いが重要である。

悪臭被害

聞き取りの対象となった133世帯中、「悪臭を体感」したという住民は111世帯(83.5%)にのぼり、イワヒッグ村を除き、各村ともほとんどの人が悪臭の被害を訴えた(別添1.表18)。そのうち、83世帯(74.8%)が風向による悪臭を指摘した(別添1.表23)。スンビリン村やタラタック村では「東風の時」、オカヤン村では「西風の時」など、明確に製錬所の方角からの風であることを示唆するコメントも聞かれた。

同事業の第1製錬所に融資している国際協力銀行(JBIC)によれば、事業者は悪臭の除去装置を設置する予定のようである。しかし、これだけ多くの方が悪臭の被害を訴えているにもかかわらず、除去装置が設置予定であることを知っている住民は、12世帯と少数にとどまった(別添1.表24)。

すでに製錬所の操業を開始して以来、4年が経とうとしている。その間、悪臭の被害を受けてきた多くの住民に対し、悪臭の発生過程や発生要因の物質、悪臭の除去装置を設置するに至った経緯(悪臭の

発生原因を分析・特定した結果なのであれば、その調査の結果等) また、悪臭への対応策である除去装置の設置について、十分な説明を行なう機会が設けられるべきであろう。その際には、できるだけ多くの住民が参加できるよう、前述の「協議への参加機会の確保」のために必要な配慮がなされるべきである。

また、悪臭に関する苦情を申立てた人は、111人中24人(21.6%)のみであり(別添1.Q6-) そのうち申立て先の対応が何もなかった例が目立った(15人、62.5%)(別添1.Q6-) こうした悪臭等の苦情を受け付け、何らかの対応をする、かつ、住民の利用しやすい窓口を用意すること、また、そうした申立て先の明確化が必要だと言える。

生計手段に見られる変化

第1製錬所の建設後、健康状態や悪臭の発生以外の変化として上位を占めたのは、リオツバ村を除き、各村ともに、米や野菜等の作物、ヤシ、漁など、生計手段における収穫の減少であった。(別添1.表26) 具体的には、収穫量の減少の他、作物の場合は、「背丈が低くなった」、「実りが悪い」、「味が違う」というコメント、また、漁等の場合は、「近海で獲れなくなった」というコメントが聞かれた(別添1.Q7-)。米の場合、収穫量が近年になるにつれて落ち、肥料を使い始めても収穫量が半減したケースも見られた(別添1.Q7-)。

製錬所の周辺の村々で、ある程度の数の住民がこうした生計手段への悪影響を訴えている現状を鑑み、まず、原因を特定するための何らかの調査が行なわれるべきであろう。また、状況をさらに包括的に把握するため、生計手段に関する苦情や相談を受け付け、かつ、住民の利用しやすい窓口を用意すること、また、そうした申立て先を明確化しておくことなどが必要である。包括的に把握した情報や調査・分析結果等は、住民にフィードバックしながら、対応策を検討していくことが望まれる。

4. 日本の輸出入信用機関への提言

同事業への支援を行なっている国際協力銀行(JBIC)²⁸および日本貿易保険(NEXI)に対し、以下を提言する。

(1) 同事業の問題の早急な解決に向け、環境ガイドラインに沿った適切な対応をとること²⁹

「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」(以下、JBICガイドライン)によれば、事業のモニタリング期間中に環境社会配慮に関する具体的な指摘があった場合、JBICは事業者の適切な対応を促し、「透明でアカウンタブルなプロセスにより、具体的な指摘事項の精査、対応策の検討、プロジェクト計画への反映」がなされたか、確認することになっている。また、環境社会配慮の実施状況等を確認するため、借入人等に対し、JBICが「調査を行うことに対する協力を求めることがある」と規定している。同様にNEXIの「貿易保険における環境社会配慮のためのガイドライン」(以下、NEXIガイドライン)では、内諾後の手続きとして、「環境社会配慮に関し事態の改善が必要であると判断した場合」、「輸出者等を通じて、当該プロジェクト実施者に対して適切な対応を求める場合がある」と明記している。また、両ガイドラインとも、事業者のモニタリングについては、「十分な情報公開のもと」、「ステークホルダーが参加して対策を協議・検討する」ことが原則とされている。

本調査も影響を受ける全ての住民に聞き取りを行なったわけではないが、コーラルベイ・ニッケル製錬

²⁸ JBICの支援は第1製錬所のみであり、第2製錬所については支援をしていない。

²⁹ JBICおよびNEXIは、それぞれ2002年10月、11月に第1製錬所の支援を決定しているため、第1製錬所については現行ガイドラインの適用対象案件ではない。しかし、すでにガイドライン(2002年制定)が施行(2003年10月)されてから5年以上が経過していることも鑑み、現行ガイドラインに準じた対応がなされるべきであると考えられる。

事業の第1製錬所の操業以降、高い割合で、健康状態の変化や悪臭被害が報告されたこと、また、ある程度の住民が生計手段への影響を訴えている現状を鑑み、JBICおよびNEXIは、これらの問題への対処をまず事業者に求めるべきである。その対処の手順としては、JBICガイドラインにも規定されているよう、ステークホルダーの参加を確保した透明でアカウンタブルなプロセスの下での、

- これらの問題の精査（原因を特定する調査の実施）
- 精査の結果の情報公開
- 住民や現地NGO等のステークホルダーと対策を検討する協議
- 検討された対策の確実な実施

を求めていくべきである。また、住民がこれらの問題を相談できる専用窓口の設置も、ある程度の包括的な情報収集や状況把握のためには有効かもしれない。

また、協議の場を設ける上では、3.(1)「住民の意思決定プロセスへの参加」で述べた以下のような配慮が重要であることに留意すべきである。

- ・ 住民の意見を真摯に聴き、対応しようとする事業者側の態度・姿勢
- ・ 意見表明を躊躇する住民、また、意見表明に慣れない住民の発言機会の確保
- ・ 多様なグループの把握とグループ毎への情報周知
- ・ 複数回にわたる情報周知
- ・ 職業・生計手段に応じた日程や場所の選定

さらに、問題の早急な解決が見られない場合には、以上のような事業者による対処の実施状況を確認するため、あるいは、問題の原因を確認するため、JBICおよびNEXIは、自らが調査を行なうことも考えるべきである。

(2) 同様のニッケル製錬事業への支援にあたり、同事業での課題を教訓として活かすこと

現在、同事業の第2製錬所も含め、同様のニッケル製錬所の具体的な建設・操業計画がすでに存在する。具体的には、ニューカレドニアでのゴロニッケル製錬所、また、フィリピンでのタガニート・ニッケル製錬所が挙げられる。これらの事業には、日本の企業も出資しており、JBIC および NEXI の支援も検討される可能性がある³⁰。他事業への支援の検討を行なうのであれば、JBIC および NEXI は、同事業の実施前、また、実施中に見られた課題・経験を教訓として活かすべきである。

教訓1：地域住民の社会的合意の精査

地域住民の社会的合意を確認するにあたっては、地域社会の構成や背景を把握した上で、社会的合意として妥当なものか、その合意の中身を精査する必要がある。また、合意形成の図られた時期も、事業開始前であったか確認する必要がある。

前述のとおり、同事業におけるある村の先住民族コミュニティの事例では、村に3つある先住民族コミュニティのうち、2つのコミュニティとの話し合いもなしに、1つのコミュニティを管轄するチーフティンが署名したことをもって合意(FPIC)と判断された。しかし、本来であれば、その他の2つのコミュニティとの話し合いが行なわれる、あるいは、その他の2つのコミュニティについてもそれぞれ合意(署名)が取られるべきであった。また、同村で署名をしたチーフティンは、FPICの提供について、自分の管轄するコミュニティのメンバーとも、十分な話し合いを行なっていなかったようである。先住民族の伝統的なリーダー(パンリマ)を中心に、コミュニティがどのように構成されてきたか、また、その意思決定プロセスについて、事前によく把握しておくべきであったと言える。

また、同事業においては、フィリピンの国内法(先住民族権利法)に基づき、先住民族のFPICの取得が要請されたが、先住民族のFPIC取得のための協議は、2002年の事業の着工後である2003年に行なわれ

³⁰ JBIC は、ゴロニッケル製錬所への融資の検討を2009年1月に開始。現在も検討中である。

た。つまり、すでに事業の実施は決まっており、事業の開始以前に実施への合意を求める類のものではなかった。JBICおよびNEXIガイドラインにも明記されているとおり、事業実施地における国内法の遵守を確認することは言うまでもなく、合意形成にあたっては、「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」(下線部は筆者による)されていたが、確認すべきであった。

教訓2：予測される影響の回避・最小化・軽減措置の検討とフォローアップ体制の構築

同事業において、高い割合で報告されている健康状態の変化や悪臭被害、また、ある程度の住民が訴えている生計手段への影響については、特に同事業の周辺の村で原因特定がなされるまでは、そうした影響が製錬事業に伴い起きる可能性があるものとして、他事業に関する環境影響評価を精査すべきである。まず、そうした影響の回避が優先的に検討されるべきであり、回避が可能でない場合には、影響の最小化・軽減措置が検討されるべきである。

また、そうした影響が、事業の実施中に起こり得るものとして、モニタリング計画や環境管理計画などに項目を盛り込むなど、適切なフォローアップの計画や体制の構築が望まれる。