

2008年7月14日

JBIC/NEXI 環境ガイドライン改訂コンサルテーション会合資料

「環境・持続社会」研究センター (JACSES)

原子力資料情報室

国際環境 NGO FoE Japan

市民外交センター

ヒューマンライツ・ナウ

メコン・ウォッチ

満田夏花 (地球・人間環境フォーラム)

論点 21(先住民族)について

ガイドライン改定案の提案とコンサルテーション会合で寄せられた懸念に対する見解

1. 先住民族に関するガイドライン改定案

これまでの議論を踏まえた新ガイドライン修正文案を以下に示します。なお、ガイドライン改定の必要性を示すために、先住民族への影響に関する事例集を添付したのでご覧ください。

○ガイドライン本文改定案

(先住民族)

- ・ プロジェクトの先住民族への影響は、あらゆる方法を検討して回避されなければならない。回避が可能でない場合には、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、先住民族への影響を評価した上で、影響を最小化し、緩和し、損失を補償するための具体的な実効性のある文化的に適切な対策が講じられなければならない。影響の評価および対策の立案においては、当該先住民族の社会的、経済的、文化的な特性を踏まえなければならない。
- ・ 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、(注1) 自由で事前の、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。また、影響の評価、および影響の最小化、緩和や損失補償のための対策の立案、実施、モニタリングには、当該先住民族の参加が確保されていなければならない。
- ・ プロジェクトの先住民族への影響を回避するための検討の過程、および先住民族への影

響、影響を最小化し、緩和し、損失を補償するための対策は、独立の文書として、または他の環境社会配慮に関する文書の一部として表されていないなければならない。この文書の案および最終版は、先住民族が理解可能な言語および様式によって公開されている必要がある。この文書には、別表に示す事項が記述されていることが望ましい。

(別表として世界銀行OP4.10 Annex Bの日本語訳を添付)

○ガイドラインに関する FAQ への追加案

Q JBIC ガイドライン第 2 部・NEXI ガイドライン別紙 1 (先住民族) において言及されている先住民族に関する国際的な宣言や条約にはどのようなものがありますか？

A 先住民族に関する国際的な宣言や条約の代表的なものとして、以下のものが挙げられます。

- ・ 先住民族の権利に関する国際連合宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)
- ・ 独立国における先住民族および種族民に関する条約 (Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries) (通称: 国際労働機関 (ILO) 169 号条約)

(注 1) この削除は、国際的宣言や条約への言及が第 1 段落に移されることを前提としている。

2. 第 7 回コンサルテーション会合で挙げられた懸念点に関する見解

第 7 回コンサルテーション会合において、JBIC/NEXI や参加者の方から寄せられた NGO 提言に対する懸念に関する見解は以下の通りです。

当該国制度において先住民族とされていない民族について先住民族計画の策定を義務付けることは、外交問題を招く可能性があるのではないか。

- (1) そもそもプロジェクト実施主体が民間企業である場合には、ガイドライン上の要件を満たす主体はプロジェクトの実施地の政府ではないため、外交問題を招来する可能性は小さいものと考えます。
- (2) 現行ガイドラインにおいても、プロジェクトが先住民族に対して影響を与える場合には、当該先住民族からの合意取得の努力など一定の要件を課しています。したがって、NGO 提言は、影響を受ける民族がガイドラインにいう先住民族であるか否

かに関する JBIC/NEXI による判断について、現行ガイドラインを超える負担を JBIC/NEXI または借入人等に課すものではありません。

- (3) 先住民族に該当するかどうかの判断は、当該国の法令遵守の確認、および国際基準の参照と国際基準との乖離がある場合の背景確認という、通常のガイドラインと同様の判断基準が用いられるべきです。したがって、当該国の法令における当該民族の位置づけは大きな判断要素の一つになりますが、判断の基準はこれに留まるものではありません。
- (4) 影響を受ける民族がガイドライン上先住民族に該当する旨の JBIC/NEXI の判断は、当該国法令における同民族の法的位置づけに対して影響を及ぼすものではありません。この判断は、ガイドライン上の所定の要件の充足が必要なことが確認されるのみであって、同民族を当該国法令において定義される先住民族等として取り扱うことを求めるものではありません。したがって、外交問題を引き起こすとの懸念はあたらぬものと考えます。この点について懸念がある場合には、上記の旨をガイドラインの FAQ に記載することも検討の余地があるように思います。

当該国法令において先住民族の配慮に関する計画の策定が義務付けられていない場合に、策定を義務付けることは困難ではないか。

- (1) 現行ガイドラインは、カテゴリ A のプロジェクトについて、当該国の法令上環境アセスメントの実施が義務付けられていない場合においても、環境アセスメント報告書の公開・提出を求めており、現地国法令における義務づけが、ガイドラインにおける規定導入の前提となるわけではありません。JBIC ガイドラインの実施状況確認においては、現地国法制度において環境アセスメント報告書の公開が義務付けられていない 11 件中、8 件において自主的な公開が行われていたことを想起すべきです。
- (2) 現行ガイドラインにおいても、先住民族に影響を及ぼすプロジェクトについて、「土地及び資源に関する先住民族の諸権利が尊重されること」及び「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」ることが要件とされています。JBIC/NEXI が環境レビューにおいてこれら要件が満たされているかどうかを確認するためには、十分な情報に基づく合意形成のプロセスおよび先住民族に対する配慮内容が、何らかの形で文書化されていることが必要であると考えます。

先住民族に関する配慮の内容が、社会環境アセスメント報告書、非自発的住民移転計画等、他の環境社会配慮に関する文書に含まれている場合に、先住民族に関する配慮に関する事項を独自の文書として要求する理由は何か。

- (1) NGO 提言では必ずしも明確にされていませんでしたが、私たちは「先住民族の配慮に関する計画」という名称の文書が作成されること自体を重視しているわけではありません。したがって、上記ガイドライン改定案の第 1 段落で提案した適切な配慮がなされ、その内容が環境社会アセスメント報告書・環境社会行動計画（ないし同管理計画）や、コミュニティ開発計画、住民移転計画等の他の環境社会配慮に関する文書に盛り込まれているのであれば、適切な配慮とその確認というガイドラインの目的を達成することは可能であると考えます。上記改定案は、この点を踏まえ文言を NGO 提言書から修正してあります。
- (2) 一方、プロジェクトの先住民族への影響、影響回避のための検討プロセス、影響が回避不可能な場合の対策については、何らかの形で文書化されていることが、影響を受ける先住民族の開発計画への参加を確保すると同時に、JBIC/NEXI による実質的な環境レビューとそのアカウンタビリティを確保するうえで必要不可欠であると考えます。

以上

添付資料：先住民族への影響に関する事例集

添付資料:先住民族への影響に関する事例集

サンロケ多目的ダム	
案件名/国名	サンロケ多目的ダム/フィリピン
融資機関	国際協力銀行（国際金融等業務）
先住民族への影響	同事業では、そのアグノ川沿いに広がるイバロイ民族の家屋、棚田、果樹園、牧草地、菜園、そして、共同墓地が、土砂堆積の下に埋まってしまう可能性があることと懸念された。また、たとえ同事業により立ち退かされる事がないとしても、例えば、集水域管理計画によって、自分たちを何世代にも渡って扶助してきた土地の利用を禁じられるとすれば、土地へのアクセスを制限され、生きていく術を無くしてしまうことが懸念された。さらに、同事業による影響は個人や家族単位だけではなく、コミュニティ全体が根絶やしにされ、先住民族コミュニティが崩壊してしまうことが懸念された。
先住民族への配慮上の問題点及びガイドライン改定案との関係	<ul style="list-style-type: none"> 先住民族に固有な社会的、経済的、文化的な特性を十分に踏まえず、同事業が先住民族に与える影響（先祖代々の土地や固有の伝統・文化の喪失等）を軽視したまま事業が開始され、続いてJBICも融資を決定したため、後に先住民族からの強い反対の声に直面した。フィリピン国家先住民族委員会の調査チームも「影響を受ける先住民との事前合意はなかった」との報告書を提出している。<u>先住民族への影響の評価においては、当該先住民族の特性を十分に踏まえるべきである。また、JBICは先住民族との合意が事前に得られていることを確認するべきである。</u>

ゴロ・ニッケル開発事業	
案件名/国名	ゴロ・ニッケル開発事業/ニューカレドニア
融資機関	未定
先住民族への影響	事業サイトは、先住民族カナックが伝統的に利用してきた場所であり、カナックは森林の伐採、河川・海洋・大気汚染が彼等の聖なる土地を破壊し、また伝統的生活や生活基盤を奪うことなどの理由から事業に反対。裁判やデモ行進を行ってきた。2006年4月には、道路封鎖による抗議活動を行い、その結果、3週間操業が停止した。
先住民族への配慮上の問題点及びガイドライン改定案との関係	<ul style="list-style-type: none"> 事業の初期段階より、適切な配慮と対策が取られてこなかった。<u>先住民族への影響については、住民との協議の下適切な対策が取られるべきである。</u> 2006年6月に裁判により同事業の「操業許可取り消し」の判決が下ったにもかかわらず、事業者は建設許可があることを理由に、工事を続行し、先住民族の反発がより一層深まることとなった。<u>先住民族との合意形成のための努力は事業開始前になされるべきである。</u>

サハリンII石油・天然ガス開発事業	
案件名/国名	サハリンII石油・天然ガス開発事業/ロシア
融資機関	国際協力銀行（国際金融等業務）
先住民族への影響	サハリン北東部には、漁業を中心に営むニブフ、トナカイ放牧を中心とするウィルタ、エヴェンキといった先住民族が暮らしており、それぞれ影響が懸念されていた。事業化が宣言され建設工事が始まって約2年が経過した2005年1月から数ヶ月、先住民族の伝統的な暮らしへの長期的な視点での影響や対応策などが考慮されていないことに抗議し、独立

	<p>的な民俗学的アセスメント（文化影響アセスメント）実施を求める大規模な抗議活動が行われた。しかし事業者はこの求めには応じず、その後2006年4月に、サハリン先住少数民族開発計画（SIMDP）が策定された。</p>
先住民族への配慮上の問題点及びガイドライン改定案との関係	<ul style="list-style-type: none"> 先住民族が文化、伝統、生活様式、自然資源への影響の調査を求めたにもかかわらず、それを無視する形で「開発計画」が策定された。<u>土地や資源への権利や先住民族の文化・社会を考慮した影響の評価と対策立案が必要である。</u> 事業者は、世銀のOD 4.20 に沿った対応（同ODには “Successful planning for indigenous peoples frequently requires long lead times” とある）を取るとしていたが、上記「開発計画」は、建設工事が開始してから約3年も経過した後であった。<u>先住民族への影響評価と対策立案は事業実施の前提であるべきである。</u> 建設工事が開始されてから大規模な抗議活動が行われたことを鑑みれば、適切な形で合意が得られていたかどうかは疑問が残る。<u>先住民族との合意が事前に形成されていることが確認されるべきである。</u>

パハン・セランゴール州間導水事業

案件名／国名	パハン・セランゴール州間導水事業／マレーシア
融資機関	国際協力銀行（円借款）
先住民族への影響	<p>事業推進側によれば、事業で移転させられる住民は、先住民族オラン・アスリのテムアン約85世帯、また、チェ・ウォン約11世帯を含むとされており、先祖伝来かつ伝統的な土地の喪失や、伝統的な生活様式の破壊、また、先祖代々の埋葬地の喪失などが懸念されている。また、移転地について、テムアンの生活の糧である木々も多くある先祖伝来の土地の上部が水没しないため、そこへの移転も提案されたが、議論されず、約40km離れた場所（Lurah Bilut Forest）に予定されている。</p>
先住民族への配慮上の問題点及びガイドライン改定案との関係	<ul style="list-style-type: none"> 事業推進側はオラン・アスリの人々は事業及び移転に賛成していると主張しているが、オラン・アスリの問題に取り組むNGO・現地の専門家は、移転の必要がないこと、また、移転しないという選択肢があることが、先住民族に伝えられていないことを報告している。<u>先住民族への配慮にあたっては、まず影響の回避が優先的に検討されるべきである。</u> 協議の開催場所のほとんどは、先住民族の居住地から離れた都市部で行なわれており、オラン・アスリからは、テムアンの長もしくは他数名の住民長のみ参加で行なわれたため、先住民族が自由な発言を確保する配慮にも欠けていた。<u>先住民族に影響を与える場合には、影響・対策立案につき先住民族との協議が行われるべきであり、また協議においては、先住民族による自由な意思決定が確保される必要がある。また、これらを確認するために先住民族との協議録も公開されるべきである（論点19-2関連）。</u> 推進側が、テムアン族とチェ・ウォン族を同じものとして扱っていることもあり、テムアン族との相違（民族的背景、言語、文化、長など）にも関わらず、チェ・ウォン族については、協議に誰も招待されなかった。<u>先住民族が影響を受ける場合には、各先住民族の特性を踏まえるべきであり、また協議は各先住民族と行われるべきである。</u> 移転・補償計画の立案段階で、オラン・アスリの人々の参加の機会が確保されていないため、先祖代々の埋葬地も特定されていなかったなど、歴史、文化的価値も考慮されていない。<u>対策立案において</u>

	<p>は、当該先住民族の社会的・文化的特性を踏まえるべきであり、そのためにも先住民族との協議が行われるべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> 先住民族の移転への合意について、現地専門家とJBICとの間で意見交換が行われていたが、その認識の差を埋めないまま、円借款の契約調印がなされた。その後、先住民族は訴訟を起し、係争中である。JBICは融資決定前に先住民族による合意の有無と合意に至る協議の背景を慎重に確認するべきである。
--	---

紫坪鋪水資源開発事業	
案件名／国名	紫坪鋪水資源開発事業／中国
融資機関	国際協力銀行（円借款）
先住民族への影響	<p>事業予定地の一部はアバ・チベット族やチャン族自治区内にあり、少なくとも4万人と言われた移転住民のうち、約14%はチベット民族の住民と予測された。また、その他の貯水池用地の低地に住む非チベット民族が、チベット民族のいるより高地へ移転することが計画された。こうした移転により、チベット族自治区内の人口・民族構成が変化することになり、チベット族が移転地で社会的により不利な立場におかれる可能性、ひいては、民族の排斥につながる懸念された。</p>
先住民族への配慮上の問題点及びガイドライン改定案との関係	<ul style="list-style-type: none"> チベット族の固有の文化・社会・宗教的背景を考慮した対策案が策定されないのではないかと懸念された。<u>先住民族への影響の対策立案においては、先住民族の社会的・文化的特性を踏まえるべきである。</u> 当局からの情報が全く開示されず、EIAや住民移転計画さえも非公開であり、重大な影響を及ぼさないという事業者、国際協力銀行の説明には信憑性がなかった。<u>先住民族への影響およびその対策は文書化された上で公開されるべきである。</u> 発言の自由が制限され、政府プロジェクトに反対することが政治的な反抗とみなされる中国では、影響を受ける住民との間に移転に関する十分な協議が行われていなかったと懸念された。<u>影響住民との間で十分な協議が行われるべきである。</u>