

環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン
異議申立手続要綱（案）に対するコメント

2003年3月6日

国際環境 NGO FoE Japan

〒171 0031 東京都豊島区目白 3-17-24-2F

Tel : 03-3951-1081, Fax: 03-3951-1084

E-mail: aid@foejapan.org

<http://www.foejapan.org/aid>

はじめに

昨年4月に制定されたJBICの環境社会配慮ガイドラインの懸案事項となっていた「ガイドラインの適切な実施・遵守の確保」のための具体的な手続としての異議申立手続が、パブリックコンサルテーションという開かれた場で議論され、ここでの議論をもとに一つの要綱案としてまとめたことは、環境社会配慮ガイドラインに引き続き開かれた場での政策の検討という意味において非常に重要なプロセスであったと認識しており、高く評価している。

しかし、要綱案の内容に関しては更なる改善が必要であると考えている。私たちの意見はコンサルテーションにおいても表明してきたが、改めてここで要綱案の改善及び説明を求めたい。

全体について

異議申立手続を通じて、JBICの環境社会配慮ガイドラインを遵守しているにもかかわらず、環境ガイドラインの基本方針である「融資を行うプロジェクトが環境や地域社会に・・・受け入れることができないような影響をもたらすことがないよう」に確保することができないようなことがあるかもしれない。このような場合、JBICは現在の環境社会配慮ガイドラインだけで十分なのかについて検討し、環境ガイドラインの見直し、あるいは追加的なガイドラインの策定を検討すべきである。

個別の項目について

基本原則

活動の終了期間：異議申立手続の迅速な処理は非常に重要な要素ではあるが、ガイドラインの遵守・不遵守について適切な判断がなされるためには、特に本調査に十分な時間をかけることが必要な場合もある。異議申立受理後3ヶ月以内に活動を終了させることはかなり困難であるといわざるをえず、最低6ヶ月は必要ではないかと考えるが再度ご考慮いただきたい。

公平性の原則：異議申立手続は、JBIC が支援する事業によってガイドラインにそった適切な手続がとられていないことによって、地域の人々に環境・社会被害が及ぶことを食い止めるための手続であって、「中立性」というよりむしろ「公平性」の原則が求められる。

環境担当審査役の権限と義務

関係企業への情報要請：環境担当審査役が、直接、関係企業から調査に必要な文書などの提出を要請できる権限を担保すべきである。

融資の停止・中止への意見具申とその公開：第 6 回のパブリックコンサルテーションのまとめにおいて、議長役の矢島総務部次長が「非常に限定的な問題、非常に大きな問題が生じるという限界的な状況においては、融資の停止といった意見の具申はあり得るとというのが方向観だった」とまとめられているとおり、審査期間中の事業の進捗によって被害が悪化することが予想される場合、融資停止や中止について、環境担当審査役による総裁への意見具申ができることが、明記されるべきである。また、これらの意見具申があった場合には、十分な説明責任を確保する上でこれが公開されること確保すべきである。

権限について借入人等との合意：上記を含む環境担当審査役の権限について、借入人等との間で合意を形成しておく必要がある。

異議申立の手続開始要件

3. 期間

国際金融等業務においても、行内の一定の審査手続が終了した時点から異議申立の受付ができることとするべき。受付期間の開発金融等業務と国際金融等業務の相違は、明らかなダブルスタンダードであり、統一のガイドラインに基づく、統一の遵守手続の策定に失敗しているといえる。

また、申立はモニタリングの実施期間だけでなく、融資返済終了までを対象とすべき。さらに本案では、「貸出終了後は...ガイドライン上のモニタリング規定不遵守を指摘する異議申し立てが可能」となっているが、モニタリング規定だけでなくガイドライン全てについての異議申し立てを、融資返済終了まで可能とすべき。

異議申立手続のプロセス

申立における助言：影響住民および受ける可能性がある人が申立を行う際、あるいは申立を行った後、環境担当審査役は必要に応じて、申立者の適格要件、申立内容、申立方法など、きめの細かい申し立て者へのアドバイスなどを行うべきである。

意見の受付：環境担当審査役に対して一般市民が異議申立案件に関する情報提供をしたり意見を述べたりすることができるよう、JBIC は専用のメールアドレスなどを設置し、広く周知しなければならない。

1. 申立書受理ならびに申立人およびプロジェクト実施者への通知

申立人の匿名性：本案では希望者に対して「プロジェクト実施主体者への匿名」のみが確保されることになっているが、JBIC の内部に対しても匿名が確保されるべき。(審査役以外は全て)。世界銀行の独立審査パネルでは、マネジメントに対しても匿名が確保されている。申立書の受理：申立書は郵便、ファクシミリ、電子メール、手渡しなどの様式で文書で提出されるように求めるべき。JBIC の在外事務所でも受付を行うべき。ただし、申立書は必ず環境担当審査役が開封すること。

申立書の内容に関して：受理通知は「申立人の氏名および連絡先が記載されている限り」行われるものであるため、翻訳の期間を要するために受理通知の遅滞がある場合は、最大何日の遅延があるのか明示すべきではないか。また、遅延日数に関してはその都度申立人に速やかに伝える義務がある。

2. 予備調査

予備調査における現地調査：環境担当審査役は必要に応じて、予備調査においても現地調査を行えるようにすべき。実際、世界銀行の独立審査パネルにおいても、多くの場合予備調査において現地調査を行っており、これによって非常に適切な判断を行うことができたとの報告がある。

融資契約の凍結と停止・中止：予備調査において申立の適格性が認められ本調査が進められる場合、調査が終了し環境担当審査役による勧告が出されるまで、融資契約調印前のプロジェクトにおいては融資契約の凍結、調印後の案件については融資の実行を停止すべきである。

3. 手続開始決定

異議申立が却下される場合、その理由を申し立者に文書で伝え、反論がある場合文書で提出してもらうようにすべき。却下の理由は申し立者からの意見と合わせて公開すべき。

4. 調査および対話の促進

(1) ガイドライン遵守にかかる事実の調査

審査役による調査：審査役の権限がこの項目により侵害されている印象を受ける。まず環境社会配慮は、融資契約締結以降も続けられるものであると考えているため、「融資契約締結までに行われた…」という表現は環境社会配慮を非常に限定的に捉えたものであると*い*わざるをえない。修正を求めたい。また、「本行が利用した一切の資料を閲覧することができる」とあるが、閲覧資料には審査の段階、モニタリングの段階で JBIC 自身が作成する文書もあるはずである。「利用した資料」のなかに JBIC 自身が作成した資料が含まれるのか、確認したい。

調査における日本政府の協力：相手国政府（機関）が所有する文書の提出や現地訪問に関

しての協力要請など、日本政府による協力体制も検討していく必要がある。

NGO からのヒアリング：調査において、環境担当審査役は関係 NGO からヒアリングを行う必要があると考えるが、JBIC の考えを確認したい。

(2) 紛争解決に向けた対話の促進

審査役は対話を仲介するだけでなく、「紛争解決のための手段を提案できる」などの積極的な役割を担うことはできないか。異議申立を活用して、主体的に問題を解決しようという姿勢が求められる。

(3) 調査および対話の促進活動実施中の留意点

その他の紛争処理手続との関連：この要綱案は JBIC の環境社会配慮ガイドラインの遵守・不遵守を判断するものである。したがって、他の紛争処理手続においてプロジェクトが係争中であっても、これに関係なく独立して手続を進めるべきである。

5 . 総裁への報告

意見聴取：環境担当審査役は報告書への申立者からの意見聴取を行い、投融資部門の意見書とあわせてこれを総裁に提出すべき。

調査結果のまとめ：環境担当審査役は異議申立受理後 3 ヶ月以内に、ガイドラインの遵守にかかる事実についての調査結果等について報告書を作成することになっている。しかし、予備調査を含め、報告書の作成までを 3 ヶ月以内に終わらせるという手続は、非常に早急な調査を前提としている。

要綱案では「相当程度のやむをえない事情があると判断する場合には」2 ヶ月の調査期間の延長をもありうるとしているが、これは非常に限定的な場合というように取れる。3 ヶ月と手続きの期間を区切ってしまい、継続調査に一定の手続が必要となれば、かえって調査の効率を低下させてしまう可能性が高い。調査に十分な時間をかけ、公正で、効率的、かつ独立し、専門性を持った調査が行われるために、手続きの完了期間を 3 ヶ月以内と区切ってしまうことは問題が大きいのではないかと。NGO 提案にあるように、国際機関の経験に基づくと、手続き終了までには最低限 6 - 7 ヶ月が必要なのではないかと。

報告書の内容：報告書には聞き取り調査を行った人の一覧（匿名希望者は立場などにとどめる）も報告書と一緒に提出され、公開するべきであると考え、JBIC の考えをお聞きしたい。

7 . フォローアップ

実施状況についてのモニタリング：要綱案では環境担当審査役によるモニタリングについての記述がない。環境担当審査役の勧告を受けての総裁の指示の実施状況について、環境担当審査役による継続的なモニタリングを行い、モニタリング報告書が公開されなければ

ならない。またこの際、申立者からも総裁指示の実施状況について、情報収集を行うべきである。モニタリングを終了する場合は、申立者の合意を求めるべきである。

実施状況についての報告：環境担当審査役の勧告を受けての総裁の指示の実施状況については、総裁だけでなく、申立者にも報告が行われなければならない。

今後の対応策についての意見：環境担当審査役は、異議申立を通じて明らかになった今後のガイドライン遵守確保に向けた対応策等についても、意見を年次報告書に記載することができることになっているが、環境・社会配慮を拡充していくための制度づくりに関しては、必要に応じて総裁に対して直接報告できる権限を確保するべきである。

政策改善のための委員会の設置：異議申立を通じて明らかになった、JBIC の適切な環境社会配慮を確保していくための政策上の課題について議論し、具体的な政策改善に反映させていくために、学識経験者、関係省庁、産業界、NGO など幅広いステイクホルダーで構成された「遵守合同会議（仮称）」を設置を提案したい。

この会議の設置については 2002 年 8 月に発表した NGO 提案の中でも述べているが、遵守合同会議は、環境担当審査役や異議申立てに関係するスタッフ全員の参加を得て、年一度開催し、ここで出された意見をもとに環境担当審査役は、総裁への報告をまとめる。総裁はこの報告をもとに政策への反映を行うべきである。このような会議の設置は、年次報告書だけでなく、異議申立て手続の透明性とアカウンタビリティを確保する上でも重要な役割を果たし、環境・社会配慮ガイドラインや異議申立手続についてのよいレビューの機会となるだろう。

情報公開

情報公開の実施：情報公開は環境担当審査役の責任において行われなければならない。

公開文書の詳細と公開のタイミング：

以下の文書をそれぞれのタイミングで公開するべきである。

申立書の受理（件数のみ）

申立書の内容（予備調査の終了後）

予備調査の結果（速やかに）

申立却下の場合はその理由（速やかに）

申立の却下に対する申立者の反論（速やかに）

報告書：聞き取り調査を行った人の一覧などを含む（完成後速やかに）

報告書への申立者の意見（聴取後速やかに）

今後のガイドライン遵守確保に向けた対応策等をまとめた投融資担当部署の意見書（提出後速やかに）

総裁の指示（速やかに）

環境審査役によるモニタリング報告書（完成後速やかに）

環境担当審査役関与の終了（終了後速やかに）

年次報告書（完成後速やかに）
その他審査役が提出した意見（速やかに）

見直しおよび経過規定

見直し：要綱の見直しについては、業務の見直しを目的に、年最低1度は関係者とのコンサルテーションの開催を求めたい。また、要綱の改定に関しては、JBICの投融資部門や審査部門、それに過去の申し立て者や関係したNGO等の意見を聴取すべきである。

経過規定：要綱案は平成15年度10月1日以前に融資要請があった案件に関しても、できる限り受付を行い、異議申立の対象案件とするべきである。

また、遵守の対象となるガイドラインは、新しい環境配慮ガイドラインだけでなく、国際金融等業務の環境配慮ガイドラインや開発金融業務の環境配慮ガイドライン（OECDの初版を含む）、およびガイドライン制定前に同様の役割を果たしていたチェックリストも異議申立の対象とすべきである。

環境担当審査役（仮称）設置要綱（案）へのコメント

環境担当審査役

環境担当審査役の人数：要綱案では、環境担当審査役は2名と規定されているが、2名では公平性において正しい判断ができなくなる可能性がある。また、ガイドラインの遵守状況についての調査に合わせて、紛争解決のための対話の促進を行うことになると、さらに多くの業務が発生することが予想される。環境担当審査役は2名ではなく3名で構成されるべきである。委員長は互選で選出し、3名のうち少なくとも1名が常勤で業務を行うようにすべき。

名称：環境担当審査役の名称は環境審査部との混乱を避けるため、「異議申立担当審査役」としてはどうか。

環境担当審査役の任命

審査役に求められる資質：審査役には公正さ、調査能力などに加え、異なる立場の人々のコミュニケーション能力が求められるべき。

選考委員会：環境担当審査役の選任は、各ステークホルダーからの信頼を受け、異議申立手続の適切な運用を進めていく上で非常に重要なプロセスである。この選考委員会には学識経験者や関係省庁も含めるべきである。また、選考過程は公開されなければならない。

環境担当審査役の任期

経験の蓄積を考えると、特に初年度において任期は2年ではなく3年程度が望ましいので

はないか。

事務局

事務局員：事務局員はJBIC職員かどうかは問わないが、環境社会配慮や問題解決機能に関する知識や経験を持った人材をそれぞれ公募に基づいて環境担当審査役が審査・推薦し、総裁が任命するべき。事務局はJBICからの頻繁なアクセスを回避し、環境担当審査役の意思決定に関与してはならない。

以上