

貿易保険における環境社会配慮のためのガイドライン  
異議申立手続等について（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

日本貿易保険の「貿易保険における環境社会配慮のためのガイドライン異議申立手続等について（案）」は、昨年6月からのパブリックコンサルテーションを踏まえて策定された、国際協力銀行の異議申立手続要綱（案）をもとに検討されており、これは様々なステイクホルダーの意見を適切に反映するために重要なプロセスであると考えます。また、このパブリックコンサルテーションに、日本貿易保険としても継続的に参加されていたことは評価したい。しかし、下記に述べるように、いくつかパブリックコンサルテーションでも大きな議論となり削除されたような項目が、貿易保険の異議申立手続の中に含まれている。異議申立手続についての開かれた場での議論を、最大限に活用して日本貿易保険の異議申立手続の策定の検討をお願いしたい。私たちの意見は手続案の説明会においても簡単に表明させていただいたが、改めてここで手続案の改善及び説明を求めたい。

#### 策定プロセスについて

「貿易保険における環境社会配慮のためのガイドライン異議申立手続等について（案）」の策定プロセスにおいては、国際協力銀行の手続要綱案を大幅に取り入れていることに関しては評価したいが、2月17日の意見交換会の当日にしか案が公開されておらず、これでは当日コメントを求められても十分な議論を行うことはできない。

その後、パブリックコメントの期間に入ってしまったが、今後の異議申立手続の検討プロセスは明確になっていない。コメントを受けての日本貿易保険からの回答、各ステイクホルダーとのさらなる意見交換は、コメントの受付期間終了後、十分な時間をかけて行うべきである。また、同様の制度を検討している国際協力銀行との整合性をとることは必要不可欠である。

#### 個別の項目について

##### 第2章 異議申立

##### 第5条 異議申立の期間

保険契約締結以前であっても、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。契約締結前の異議申立の受付に関しては、国際協力銀行のパブリックコンサルテーションでも大きな議論となり、他国との競合関係がネックになるとの指摘が産業界からもなされたが、実際には契約直前まで環境・社会配慮について大きな問題となり異議申立があった案件について、他国の競合が簡単に日本貿易保険に代わって契約を締結するようなことは想像しにくい。契約前の案件についても、ガイドラインの遵守・不遵守について最後まで意見が分かれるような非常にリスクの大きい案件に関しては、異議申立の対象とすべきである。

また、申立はモニタリングの実施期間だけでなく、資金等の返済終了までを対象とすべき。さらに本案では、「モニタリングを実施している期間において、...ガイドラインのモニタリングに係る規定不遵守を指摘する異議申し立てを行うことができる」となっているが、モニタリングに関わる規定だけでなくガイドライン全てについての異議申立を、資金等の返済終了まで可能とすべき。

#### 第6条 申立書の内容

貿易保険の手続案においては、申立書がプロジェクト実施国の公用語で記載されている場合には、その翻訳を申立人に求めるか、又は実費を徴収するとしている。これは、公用語で申立を行おうとする人々を排除するものとしが取れない。日本貿易保険は2月17日の意見交換会で、翻訳費用の負担を申立人に求めることは、日本貿易保険が公用語での申立の受付を排除するものではない、と説明している。しかし、実際に1ページ何ドルもの負担を申立人が負担することは不可能であり、翻訳費用の負担は公用語での受付の排除を意味するものであり、全く受け入れられない。

#### 第7条 異議申立手続

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場合」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。

申立人の匿名性：本案では希望者に対して、「被保険者およびプロジェクト実施主体者に対する申立人に関する情報の非開示」のみが確保されることになっているが、NEXI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、NEXI 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。

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。

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。

付保契約の凍結と停止・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、付保契約調印前の事業においては付保契約の凍結、調印後の案件については付保の実行を停止するべきである。

#### 第8条 手続開始の決定・却下

予備調査費用の申立人への請求：貿易保険の手続においては、申立書記載事項に重大な虚偽があることにより異議申立を却下する場合には、環境担当審査役は、予備調査に要した費用を申立人に請求することができる、とある。環境・社会被害を防ぐために異議申立を行おうという人々にとって、これは脅しと取られても仕方のない項目である。虚偽の申立は予備調査において却下されて当然であるが、記載内容によって予備調査の費用の負担を強いられるということは、途上国の人々にとっては受け入れがたい内容である。

これは国際協力銀行のパブリックコンサルテーションの場でも大いに批判された項目であり、国際協力銀行は要綱案においてこの項目を削除している。この様な規定は、断じて受け入れられない。

却下に対する反論：異議申立が却下される場合、その理由を申し立て者に文書で伝え、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て者からの意見と合わせて公開すべき。

#### 第9条 本調査

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、保険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、「保険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、「日本貿易保険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 NEXI 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 NEXI 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

での協力要請など、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、NEXI の考えを確認したい。

#### 第 10 条 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。

#### 第 11 条 調査及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：この手続案は NEXI 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。

#### 第 12 条 理事長への報告

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とす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。

手続案では「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：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、公開されなければならない。

### 第 3 章 情報公開等

#### 第 15 条 フォローアップ

実施状況についてのモニタリング：手続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、申立者からも理事長の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理事長の指示の実施状況については、理事長だけでなく、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、必要に応じて理事長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、NEXI 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JBICの異議申立手続への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、理事長への報告をまとめる。理事長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。

#### 第16条 情報公開の手続

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保険引受担当部署の意見書（提出後速やかに）

理事長の指示（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）

#### 第4章 環境担当審査役

##### 第17条 環境担当審査役の設置

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審査部環境グループ(?)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。

##### 第18条 環境担当審査役の権限

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。

付保の停止・中止への意見具申とその公開：国際協力銀行の第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、付保の停止や中止について、環境担当審査役による理事長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、被保険者等との間で合意を形成しておく必要がある。

##### 第19条 環境担当審査役の義務

公平な立場から：異議申立手続は、NEXI 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、「中立的な立場から」というよりむしろ「公平な立場から」の対応が求められる。

活動の完了期間：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。

##### 第20条 環境担当審査役の任命

審査役の選任：環境担当審査役の選任は、各ステイ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。審査役の選任は、学識経験者、関係省庁、産業界、NGO など様々なステイクホルダーから構成される選考委員会を通じて、NEXI から独立した立場の人々によって行われるべきである。また、選考過程は公開されなければならない。

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。

#### 第21条 環境担当審査役の任期

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。

#### 第22条 事務局

事務局員：事務局員はNEXI 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。また、申立件数にもよるが、制度の周知なども念頭に置くと、事務局員は最低2-3名は必要なのではないかと考える。事務局はNEXI 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。

### 第5章 雑則

#### 第23条 見直し

手続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、手続の改定に関しては、NEXI の保険引受担当部署、それに過去の申し立者や関係したNGO等の意見を聴取すべきである。

以上