

2007年2月1日

国際協力銀行

総裁 田波 耕治 殿

環境社会配慮のための国際協力銀行ガイドライン改訂に向けての提言書
～人権保障の観点から～

ヒューマンライツ・ナウ

東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル 3階

Tel: 03-3835-2110 Fax: 03-3834-2406

国際協力銀行（国際金融等業務）及び日本貿易保険における環境社会配慮のためのガイドライン改訂にあたり、以下のとおり、提言いたします。

記

1 相手国内・プロジェクト対象地域の人権状況の把握を行うこと

基本的な考え方として、相手国国内・プロジェクト対象地域の自由権及び社会権に関わる人権状況（ステークホルダーによる認識も含む）を把握し、適切なプロジェクト実施に関わる確認に反映すべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

第1部3「環境社会配慮確認にかかる基本的考え方」(2)において、「プロジェクトの特性及び国、地域固有の状況を勘案した上で、1)プロジェクト実施前に適切かつ十分な環境社会配慮がなされるか、また、2)プロジェクト実施主体者や相手国政府の準備状況、経験、実施能力、資金の確保状況、外的不安定要因等に照らし、環境社会配慮が融資等の決定後も適切に実行されうるかどうかを確認する。」としている。

【提言の理由】

プロジェクトが適切に実施されるためには、ステークホルダーが十分な情報を元に事業の準備、実施における協議、被害の申し立てなどに関わることができなくてはならない。しかし、言論の自由などの自由権が十分に保障されていない場合、実質的な協議や被害申し立ては困難となる。また、教育、保健医療などの社会権が十分に実現されていない社会においては、非自発的移住などによる影響が深刻になりがちである。このため、適切な環境社会配慮がされているかどうかを確認するために、自由権及び社会権の実現状況についての基本的な情報が必要となる。

2 プロジェクト実施主体の社会配慮基準に関する態度を審査すべきこと

基本的な考え方として、JBIC がプロジェクトの社会影響配慮確認をするにあたって、プロジェクト実施主体の社会配慮に関する基準を実施する意思及び能力について審査すべきである。とりわけ、プロジェクト実施主体のコンプライアンス規定に、提言4でふれる労働における基本原則及び権利の擁護、腐敗防止、国際的に宣言されている人権の擁護を支持し尊重することが含まれているかを審査すべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

第1部3「環境社会配慮確認に係る基本的な考え方」(4)において、「環境レビューにおいては、本行は、プロジェクトに関するあるいはプロジェクトを取り巻くガバナンスが適切な環境社会配慮がなされるうえで重要であることに留意する」としている。

【提言の理由】

プロジェクト実施主体がプロジェクトに関して社会配慮をおこなっていることを JBIC が確認する場合においては、プロジェクトが実施された場合に社会環境にどのような影響を及ぼすかという将来の事項についても判断せざるを得ない。環境影響については、環境汚染を防止する物的設備の整備することや、環境に重大な影響を与える場所を避けて事業サイトを選択するなどの方法において、対処することが可能な場合もある。しかし、非自発的移転が避けられない場合に十分な補償がなされるか否か、プロジェクトに関して労働における基本原則及び権利が擁護されるかなど、社会的関心事項についての悪影響を排除するには、もっぱらプロジェクト実施主体が社会配慮基準を将来遵守する意思と能力があるかどうかにかかわっているからである。そのため、社会配慮確認をするにあたっては、プロジェクト実施主体の社会配慮基準の遵守の意思及び能力について確認するべきである。

国際的にはさまざまなコンプライアンス規定が登場しており、たとえばグローバル・コンパクトにおいては、環境のみならず、人権分野、労働分野、腐敗防止についても規定を

している。また、OECD 多国籍企業行動指針においても、情報開示、雇用及び労使関係、贈賄の防止などについて規定している。

具体的には、プロジェクト実施主体が独自のコンプライアンス規定を有しているか否か及びその内容、グローバル・コンパクトなど国際的な規定に賛意を表明しているかどうか、相手国で広く行われているコンプライアンス規定に賛意を表明しているか否か、賛意を表明している場合にはその内容を確認し、なんらの行動も取っていない場合には、融資契約において規定することも考慮すべきである。

3 ステークホルダーとの協議について

プロジェクト実施主体とステークホルダーとの間で協議が実施される前提として、相手国国内及びプロジェクト対象地域において、言論の自由、集会の自由及び知る権利が実質的に保障されていることが確認されなければならない。そして、住民らの自由な意思による参加を妨げる状況が存在する場合には、プロジェクト実施主体において、その障害を除去するための適切な配慮がなされなければならない。

【関連する現行ガイドラインの規定】

第2部1（社会的合意及び社会影響）において、「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されていることが必要である。」旨の記載があるが、相手国国内・プロジェクト対象地域において、ステークホルダーが実質的に協議に参加するために必要な環境が整っているか否かについては問題とされていない。

また、意思決定プロセスへの参加について、社会的弱者に対する配慮が必要なことについては明記されているが、安全な状況の下での自由な言論を確保するためにプロジェクト実施主体がなすべき配慮については触れられていない。

【提言の理由】

たとえ、プロジェクト実施主体者と地域住民をはじめとするステークホルダーとの間で協議の機会が持たれたとしても、それが、自由に意見を言えない、あるいは自由に集まることのできない状況の下であったならば、住民らの真意を汲み上げ、それをプロジェクトに反映することはおよそ不可能である。たとえば、事業方針に異議を唱えたり、反対集会を開いたりしただけで逮捕される危険性があるとすれば、実質的な意見交換などできないことは明らかであろう。また、事業実施主体者によってプロジェクトに関する情報が公開

されたとしても、制度上、それにアクセスする権利が住民らに保障されていないとすれば、実りある協議を実現することはきわめて難しいと思われる。

したがって、協議の有用性を検討する前提として、相手国・プロジェクト対象地域において、国内法上もしくは国際人権条約上、上記の権利が認められており、かつ、それらが実質的に保障されている状況にあるか否かの確認がなされることが不可欠である。

そして、プロジェクト実施主体としては、ステークホルダーとの協議を実施するにあたって、治安当局者による監視が及ばない状況下において協議が行えるよう工夫するなど、自由で安全な言論が確保されるよう、特に配慮する必要があると思料する。

4 非自発的住民移転

非自発的移転にあたっては、移転措置によって不均衡な影響を受けやすい女性、子ども、老人、貧困層、先住民族等のいわゆる社会的弱者に対し、特別な配慮がなされなければならない。

【関連する現行ガイドラインの規定】

第2部1（非自発的移転）において、非自発的移転が許容されるための条件に関する記載があるが、移転を強いられる個人・集団の特質に着目した記述は見られない。

【提言の理由】

非自発的移転によっていわゆる社会的弱者が被る影響は極めて深刻である。たとえば、移転を余儀なくされた女性は、（住居を含む）財産の所有や宿泊施設へのアクセスにおいて、法律上その他の形態による差別を受けるほか、ホームレスになった場合には、とりわけ暴力及び性的虐待を受けやすい立場に置かれることとなる（国連社会権規約委員会の一般的意見7（E/C.12/1997/4（1997）パラグラフ11参照）。また、都市部の住民が郊外に移転させられた場合には、移転先地域に学校環境が整っていない場合、子どもが教育を受けることができないといった事態が生じたり、さらには、先住民族が移転を余儀なくされた場合には、特別な精神的結びつきがあり、かつ、生活の糧としての資源でもある土地を失うことによって、精神的及び経済的に甚大な被害を受けるといった事態も想定される。

このように、非自発的移転は、居住に対する権利のみならず、社会的弱者が享受する平等の権利、生命・身体に対する権利、教育を受ける権利、自己の文化を享有する権利等とも抵触するおそれがあるのであるから、プロジェクト実施主体者としては、相手国政府及びプロジェクト対象地域の地方自治体と協力の上、そのような危険を回避するよう、特別

の配慮を施すことが不可欠であると思料する。

5 プロジェクトに伴う労働状況

プロジェクトに伴う労働状況について、労働における基本原則及び権利（強制労働の禁止、児童労働の禁止、結社の自由の保障、差別禁止）が保障されていることを確認するべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

第2部1（検討する影響の範囲）において、社会的関心事項として、こどもの権利、ジェンダー、HIV/AIDSなどの感染症等、先住民族が挙げられている。児童労働の禁止はこどもの権利、差別の禁止はジェンダー、HIV/AIDSなどの感染症等、先住民族に関連する問題である。

第2部1（法令、基準、計画等との整合）において、プロジェクト実施地における政府が定めている環境社会配慮に関する法令、基準を遵守しなければならないとしている。

後述のとおり国際労働機関（ILO）は関連条約の批准にかかわらず、労働者の基本的権利を尊重することを加盟国に求めており、ILO加盟国は180カ国を超えているので、プロジェクト実施国において法令基準等が存在する場合があります。

【提言の理由】

ILOは、労働者の権利に関する様々な条約を制定しているが、当該条約の批准にかかわらず、労働者の基本的権利とされている、強制労働の禁止、児童労働の禁止、結社の自由・団結権及び団体交渉権の保障、雇用差別の撤廃については、ILO加盟国は遵守すべきであるとされている（「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ」1998年）。ILO総会は、政府代表のみならず労働者代表、使用者代表をその構成員としており、ILO総会の決定は国際的な労働者の権利を定めるものとして、尊重されるべきである。

なお、ここにいう強制労働の禁止は、刑罰の執行など一般的に強制労働禁止の対象外となるものであっても、政治的な圧政もしくは教育の手段、または、政治的見解もしくは既存の政治的・社会的・経済的制度に反対する見解を抱きもしくは発表することに対する制裁として行われるもの、労働規律の手段、ストライキに参加したことの制裁として行われるもの等については、禁止されていること（ILO105号条約参照）に留意すべきである。

さらに、グローバル・コンパクトや、OECD多国籍企業行動指針においても、上記の

労働者の基本的権利の確保を求めている。

また、結社の自由や団体交渉を保障することは、事業者に対して弱い立場にある労働者の交渉力を強化し、現行のガイドライン第2部1（社会的合意及び社会影響）の項目で述べているステークホルダーとの十分な協議を促進するものである。

【他機関の事例】

国際金融公社（IFC）のパフォーマンス・スタンダード2は、労働者及び労働条件について定めている。

6 プロジェクトの相手国の歳入・歳出に与える影響について

対象プロジェクトが生み出す収益が政府の歳入に大きな影響を与える場合は、それが貧困削減の努力やガバナンスに悪影響を与えないかどうか確認する必要がある。とりわけ、対象国が採取産業透明性イニシアティブ（EITI）に参加している場合は、その実施状況を確認すること、そうでない場合でプロジェクトが相当の歳入への影響を与えうる場合は、EITIへの参加を働きかけること。また、政府のガバナンス向上努力や貧困削減の努力について情報収集を行い、貧困削減の努力やガバナンス改善に悪影響を与えるリスクが高い場合は、支援を行わないこと。

【提言の理由】

2007年のハイリゲダムサミットでも確認されているように「鉱物資源は貧困削減や持続可能な発展に貢献する大きな可能性を持つが、それが歳入の乱用、環境破壊、武装紛争や国家の脆弱性につながる場合」もある。これは、不透明な歳入が汚職につながったり、予算策定に十分少数者の意見が反映されず国内の格差を拡大したりすることにより生じるものと考えられる。歳入の透明性については、採取産業透明性イニシアティブ（EITI）への参加・遵守により改善が期待されるため、参加の働きかけを行うべきである。また、追加的歳入が教育、保健医療などの基本的な権利の充足状況に悪影響（特定の地域、社会階層、集団のサービスからの排除など）をもたらすリスクについても確認すべきである。

7 異議申立期間の再検討

ガイドラインに基づく異議申立てを意思決定前から可能となるよう、異議申立手続要綱に定める異議申立期間を再検討すべきである。

【関連する現行ガイドラインの規定】

環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱では、異議申立てが可能な期間は、円借款については案件に関するJ B I Cの評価を示した時から、その他の業務については融資契約調印時から、貸出終了日までに限定されている。

さらに、現状では、一部の事業の融資契約調印日を除き、上記期間は公開されていないため、異議申立てが極めて困難となっている。実際に、2003年10月に異議申立制度が導入されて以来、異議申立は、2007年に一件の異議申立があったにとどまる。

【提言の理由】

これまでに異議申立が一件しかないとの現状から、異議申立期間の制限により地域住民の異議申立が妨げられていることは明らかである。地域住民による異議申立を実質的に可能とするためには、異議申立が、世界銀行やADBと同様に意思決定前から可能となるよう、異議申立期間を再検討することが不可欠である。

【他機関の事例】

- ・ 世界銀行のインスペクション・パネルにおいては、申立ては意思決定前から可能である。融資が95%以上実行された場合は申し立てることはできないが、ウェブサイト上で融資状況が公開されている。
- ・ ADBのアカウントビリティ・メカニズムにおいても、申立ては意思決定前から可能である。事業完了報告書発行後は申し立てることはできないが、同報告書はウェブサイトに掲載されるため、終了時点は明らかである。

以上