法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-04

途上国の開発プロジェクトにおけるセーフガード政策の運用と課題 : 住民移転政策を事例として

辻, 昌美 / TSUJI, Masami

(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
112
(発行年 / Year)
2017-03-24
(学位授与番号 / Degree Number)
32675甲第397号
(学位授与年月日 / Date of Granted)
2017-03-24
(学位名 / Degree Name)
博士(公共政策学)
(学位授与機関 / Degree Grantor)
法政大学 (Hosei University)
(URL)
https://doi.org/10.15002/00013929

法政大学審査学位論文

途上国の開発プロジェクトにおける
セーフガード政策の運用と課題
―住民移転政策を事例として―

辻　　昌　美

目次

1. 要旨 1
2. はじめに 2
3. 目的 3
4. 先行研究 3
5. 研究に関連する制度の概観 4
5.1 地域開発銀行における環境・社会セーフガード政策 4
5.2 地域開発銀行における住民移転政策 15
5.3 地域開発銀行におけるアカウンタビリティ・メカニズム 32
5.4 世界銀行及びAIIBの新たなセーフガード政策及び住民移転政策 42
6. 被援助国のアセスメント制度の現状と課題 63
6.1 環境アセスメント早期段階あるいは戦略的環境アセスメント 63
6.2 環境アセスメントの質の向上 63
6.3 情報公開と住民参加 64
6.4 環境管理計画とモニタリング 64
6.5 まとめ 64
7. 個別プロジェクトに関する問題点分析 64
7.1 プロジェクトの選定 64
7.2 プロジェクトの特性と分析 67
7.3 プロジェクト共通の問題点 67
8. 考察 80
8.1 規定の改定 80
8.2 規定の的確・確実な実行 80
9. 結語 85
10. 謝辞 87
11. 付記 87

（別添）
研究対象プロジェクトの詳細 88

参考文献 107
注 110

（図）

図 1.　地域開発銀行におけるプロジェクト実施と異議申立 34
図 2.　世界銀行 環境・社会フレームワークの構成 44

（表）

表 1.　地域開発銀行におけるセーフガード政策 9
表 2.　地域開発銀行における住民移転政策 19
表 3.　プロジェクトの各段階における住民移転関連手続(ADB の例) 31
表 4.　地域開発銀行における異議申立制度 35
表 5.　世界銀行及び AIIB における新たなセーフガード政策 47
表 6.　世界銀行及び AIIB における新たな住民移転政策 54
表 7.　本研究の分析対象プロジェクト 66
表 8.　住民移転に関する ADB プロジェクトの特性 67
表 9.　住民移転に関する個別プロジェクト共通の問題点 68
表 10.　住民移転に関する問題点への改善策 85

（略語表）

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	アジアインフラ投資銀行
AM	Accountability Mechanism	アカウンタビリティ・メカニズム
ARAP	Abbreviated Resettlement Action Plan	簡易住民移転行動計画(AfDB)
CAREC	Central Asia Regional Economic Cooperation	中央アジア地域経済協力
CCO	Chief Compliance Officer	チーフ・コンプライアンス・オフィサー
CR	Compliance Review	コンプライアンス・レビュー
CRMU	Compliance review and Mediation Unit	コンプライアンス・レビュー及び調停ユニット(AfDB)
CRP	Compliance Review Panel	コンプライアンス・レビュー・パネル
CSS	Country Safeguard System	国のセーフガード・システム
CT	Combined Trace	コンバインド・トレース(南部運輸)
EARF	Environmental Assessment and Review Framework	環境アセスメント及びレビュー・フレームワーク
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	欧州復興開発銀行
EIA	Environmntal Impact assessment	環境影響評価(環境アセスメント)
EMP	Environmental Management Plan	環境管理計画
ESIA	Environmental and Social Impact Assessment	環境社会影響評価(環境社会アセスメント)
ESMP	Environmental and Social Management Plan	環境社会管理計画
ESMPF	Environmental and Social Management Plan Framework	環境社会管理計画フレームワーク
ESMS	Environmental and Social Management System	環境社会管理システム
ESP	Environmental and Social Policy	環境・社会政策
ESS	Environmental and Social Standards	環境・社会基準
FI	Financial intermediary	金融仲介機関
FRAP	Full Resettlement Action Plan	フル住民移転行動計画(AfDB)
FT	Final Trace	ファイナル・トレース(南部運輸)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際復興開発銀行(世界銀行グループ)
ICIM	Independent Consultation and Investigation Mechanism	独立協議及び調査メカニズム(IDB)
IDA	International Development	国際開発協会(世界銀行グループ)

	Association	
IDB	Inter American Development Bank	米州開発銀行
IEE	Initial Environmental Examination	初期環境調査
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社(世界銀行グループ)
IPP	Indigenous Peoples Plan	先住民族計画
IRM	Independent Review Mechanism	独立レビュー・メカニズム(AfDB)
IRP	Income Restoration Program	収入回復プログラム
IRR	Inpoverishment Risks and Reconstruction Model	貧困と生活再建に関するモデル (Cernea の提唱するモデル)
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources	国際自然保護連合
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	多数国間投資保証機関(世界銀行グループ)
NDB	New Development Bank	新開発銀行(BRICS 銀行)
NGO	Nongovernmental Organization	非政府組織
OT	Original Trace	オリジナル・トレース(南部運輸)
PCM	Project Complaint Mechanism	プロジェクト不服メカニズム(EBRD)
PCR	Project Completion report	プロジェクト完了報告書
PPER	Project Performance Evaluation Report	プロジェクト・パフォーマンス評価報告書
PR	Performance Requirements	パフォーマンス要件(EBRD)
RAP	Resettlement Action Plan	住民移転行動計画
RF	Resettlement Framework	住民移転フレームワーク
RP	Resettlement Plan	住民移転計画
SEA	Strategic Environmental Assessment	戦略的環境アセスメント
SESA	Strategic Environmental and Social Assessment	戦略的環境社会アセスメント(AfDB)
SPF	Special Project Facilitator	スペシャル・プロジェクト・ファシリテーター(ADB)
SPS	Safeguard Policy Statement	セーフガード政策ステートメント (ADB)
TOR	Terms of Reference	業務指示書

１．要旨

開発途上国に援助プロジェクトを供与する援助機関では、環境の改変、住民移転、先住民への影響など、プロジェクトが及ぼしうる負の影響を可能な限り回避し、回避が困難な場合には最小化するとともに対策を講じるため、セーフガード政策[i]と呼ばれる政策を樹立し、それに基づき環境影響評価（環境アセスメント）・環境管理計画や住民移転計画などを作成実施することを義務付けている。しかしながら、実際に発生する問題が、現状の政策の内容や実施状況により十分解決されない場合が散見されている。本研究では、主に４つの地域開発銀行（アフリカ開発銀行(AfDB)、アジア開発銀行(ADB)、欧州復興開発銀行(EBRD)、米州開発銀行（IDB））を中心に、開発プロジェクトに適用されるセーフガード政策が良好に機能していない場合、問題の所在はどこにあるのか(規定の内容か、実施内容か、また、後者であれば誰による実施かなど)を明らかにすること、さらに問題に応じた改善策を提案することを目指した（第２章、第３章）。

大規模インフラ・プロジェクトに伴う負の影響、特に大型ダム開発に伴う住民移転についてはこれまで多くの批判や研究がなされてきた。その多くは異議申立制度（アカウンタビリティ・メカニズム）が確立される前に完成したものである。異議申立プロジェクトについての比較研究はこれまでに行われたことがなく、本研究は国際援助機関の住民移転政策改善の方向性を考えるうえで役立つ材料を提供する(第４章)。

本研究ではまず、地域開発銀行の有するセーフガード政策全般、住民移転政策、異議申立制度について比較を行った。また、世界銀行、アジアインフラ投資銀行（AIIB)についてもセーフガード政策全般及び住民移転政策について比較を行った（第５章）。一方、公的部門においては借入人であり、民間部門においては援助機関の制度と併せて遵守すべき制度を持つ途上国政府側での環境アセスメント上の課題を探り、実務的なガイドラインの欠如、事業者側と政府側双方の能力向上といった課題を特定した(第６章)。

さらに、地域開発銀行が実施したプロジェクトのうち、住民移転について異議申立に基づきコンプライアンス・レビューが行われたプロジェクトを比較分析し、共通する問題の所在を探った。問題は計画段階に比重の大きなものと実施段階のそれとの二つに大別し、前者については、(1)ベースライン・データ、(2)住民移転の事前特定、(3)住民協議及び情報公開、(4)移転計画の範囲、(5)移転のアレンジメント、(6)生計回復プログラムの内容、(7)移転計画策定遅延、(8)未確定状態の継続が、後者については、(1)プロジェクト・デザイン等の変更、(2)不十分ないし限定的な補償金、(3)他プロジェクトとの関係、(4)エンタイトルメント（保障される権利）、(5)住民移転実施機関、(6)補償前の移転、(7)補償あるいは生計回復プログラム実施遅延、(8)移転先の状況、(9)生計回復プログラムの実施、(10)外部モニタリングが特定された（第７章）。

課題と改善方法については、規定の改定と規定の的確・確実な実行の二項目に大別し、前者については特にプロジェクト実施中の変更に伴う対応が主要なものとして挙げられた。後者としては、(1)人材育成、理解強化（①住民移転案を作成するコンサルタント、②援助機関の住民移転専門家、③プロジェクト実施機関あるいは住民移転実施機関、④住民移転計画実施をモニタリングする第三者機関）、(2)ガイドライン等の作成及び研修や実地での活用、(3)関係者間の連携強化、(4)住民協議・情報公開・啓発活動強化、(5)新制度の検討、(6)カントリー・セーフガード・システムの強化、を提案した（第８章）。

最後に、カントリー・セーフガード強化のための援助機関相互の協力の動きや途上国による国内制度の改善の取組を確認しつつ、今後の展望を行った（第９章）。

２．はじめに

世界の誰もがこの世に生を享けたことを喜びと感じられること、これを達成するためには様々な面から人生の価値とは何かを考える必要があろう。

A. Maslowは、「人間は自己実現に向かって絶えず成長する生き物である」とし、人間の基本的欲求を5つの順を追った段階：(1)生理的欲求、(2)安全の欲求、(3)所属と愛の欲求、(4)承認の欲求、(5)自己実現の欲求で説明した。生理的欲求としては空腹、性、喉の渇き、眠気、母性反応などを挙げ、その中でも空腹を満たす欲求を強調している。安全の欲求としては、危険な野獣、極端な天候、違法な襲撃、殺人、暴政などを挙げ、そのようなことが起こらない良い社会では、保有権、保護権のある職に対する選好性、貯蓄または種々の保険を挙げている。所属と愛の欲求は、他者との愛情に満ちた関係、自己の所属するグループ内での地位を得ることである。承認の欲求では、(1)強さ、業績、妥当性、熟練、資格、世の中に対して示す自信、独立と自由に対する欲望、(2)他者から受ける尊敬や尊重と定義できる評判や名声、地位、他者に対する優勢、他者からの関心や注意、自分の重要度、あるいは他者からの理解に対する欲望を挙げている。それらが満たされた段階で、自己実現の欲求(音楽家が音楽をつくり、画家が絵を描き、詩人は詩を書く、ある人にとっては運動競技や発明など)が明確になるとしている。また、これらの基本的欲求を満足させるために必要な前提条件として、言論の自由、他人に迷惑をかけない限り自分のしたいことをする自由、自己表現の自由、研究をし情報を集める自由、自己防衛の自由、正義、公平、正直、グループ内における秩序維持を挙げている(Maslow 1954)。

世の中をマクロレベルで見た時、開発途上国の貧困削減に努めることは、Maslowの唱えた5段階の基本的欲求の根本的な部分(特に最初の2段階及びその前提条件)を個々人が達成することに大きく寄与することとなろう。世界銀行やアジア開発銀行(ADB)のような多国間の援助機関、我が国の国際協力機構やドイツ国際協力公社のような二国間の援助機関は、道路、電力、上下水道といったインフラ整備や、医療、保健衛生、教育関連のプロジェクトを行うことにより、これまで電気の利用や市場へのアクセスが困難であったり、十分な医療や教育を受ける機会が限られていた人々の生活を改善することに貢献している。また、開発途上国の経済発展を促すことにより国民の所得水準も向上し、貧困削減に資することとなる。

しかしながら、開発プロジェクトの実施がプロジェクト予定地に居住する人々や環境に影響を及ぼすことは、物理的改変を伴うプロジェクトであれば程度の差はあれ共通して起こりうる事柄である。

援助機関では、環境の改変、住民移転、先住民への影響など、プロジェクトが及ぼしうる負の影響を可能な限り回避し、回避が困難な場合には最小化するとともに対策を講じるため、セーフガード政策と呼ばれる政策を樹立し、それに基づき環境影響評価（環境アセスメント）・環境管理計画や住民移転計画などを作成実施することを義務付けている。しかしながら、実際に発生する問題が、現状の政策内容や政策実施状況により十分解決されない場合が散見されている(第7章参照)。

筆者は、1998年から2014年までADB職員として借款プロジェクトの環境配慮を担当した。この実地経験に加え、退職後の現在は外部からの視点も備えており、状況改善に貢献したいという意思を持って本研究を行うものである。なお、問題分析が筆者の所属していた組織のみについて行われると、分析内容が必ずしも普遍的なものにならない懸

念があるため、また、世界的な傾向を見るため、ADB と制度や状況の類似する、ADB と同種の地域開発銀行である AfDB、EBRD、及び IDB についても分析の対象とした。加えて、5.4 で見るように、世界銀行は援助機関のセーフガード分野で先進的な取組を行い、21016 年 8 月に制度の見直しを行い、AIIB は設立されたばかりの組織として一から制度を作成したことから、分析対象事例はまだ存在しないものの、制度内容については問題に応じ適宜比較を行った。

３．目的

本研究の目的は、援助機関による開発プロジェクトに適用されるセーフガード政策が良好に機能していない場合、問題の所在はどこにあるのか（規定の内容か、実施内容か、また、後者であれば誰による実施かなど）を明らかにすること、さらに問題に応じた改善策を提案することである。

セーフガード政策には大きく分けて自然環境面と社会環境面があり広範な側面が含まれるが、本研究では、住民移転に焦点を当てることとした。住民移転はセーフガード政策の中でも、適正な実施が困難で、異議申立の理由の多くを占めているからである。例えば、世界銀行ではプロジェクトに対する異議申立制度を設けているが、これまでに提出された 91 件の異議のうち 45 件が住民移転に関連している[ii]。2015 年 3 月 4 日、世界銀行キム総裁は同行が実施した過去の住民移転について「幾つかの重大な問題があった」ことを認め、改善のためのアクション・プログラムを開始した（World Bank 2015b）。世界銀行が 1990 年から資金供与した 151 のプロジェクトだけでも少なくとも 48 万人が移転させられていて、移転を伴うプロジェクト数は増加傾向にある（World Bank 2012）。住民移転が原因となってプロジェクトそのものが政治問題化することも少なくない。

本論文では、まず、先行研究を紹介し、次に、地域開発銀行に関しセーフガード政策全体、そのうちの住民移転政策、アカウンタビリティ・メカニズムの策定・改定の経緯と概要を概説する。また、2016 年にセーフガード政策の見直しあるいは設立を行った世界銀行及び AIIB についてセーフガード政策全体及び住民移転政策の内容を概観するとともに、被援助国の環境アセスメント制度の現状と課題を明らかにする。続いて、分析対象の地域開発銀行における個別プロジェクトに対して申し立てられた異議を示し、どのような問題が生じていたのかを分析する。最後に、これらから抽出した課題について、改善策その他に関する考察を行う。

４．先行研究

大規模インフラ・プロジェクトに伴う負の影響、特に大型ダム開発に伴う住民移転についてはこれまで多くの批判や研究がなされてきた。

住民移転の影響を理論化した著名な研究者としては、Scudder と Cernea をあげることができる。Scudder は 50 を超えるダムの移転状況を調査し、移転を①計画段階（Recruitment Stage）、②移行段階（Transition Stage）、③生活再建の初期段階（Stage of Potential Development）、④持続的生活再建段階（Handing Over/Incorporation Stage）の４つのプロセスに整理し Four Stage Framework として理論化した。その上で、不十分な結果をもたらす５つの要因（①スタッフの数と専門性の不足、②ファイナンスの不足、③政治的意思の不足、④補償と発展機会の不足、⑤参加の不足）を明らかにし、3 つの改善方策（①生活基準の改善、②参加型オプション評価、③事業管理者・所有者としての移転住民）について提言を行っている（Scudder 2005, Scudder 2012）。Cernea

は自身の長年にわたる世界銀行での経験に基づいて、移転にともなって住民が貧困化するリスクとして①土地の喪失、②仕事の喪失、③居宅の喪失、④周縁化、⑤疾病、⑥食料の欠乏、⑦共有財産へのアクセスの喪失、⑧地域社会の解体があることを指摘し、貧困と生活再建に関するIRRモデル（Impoverishment Risks and Reconstruction Model）を提案した。CerneaのIRRモデルは現在の国際援助機関の住民移転政策の理論的基礎となっている（Cernea 1993, Cernea 2000, Cernea 2003）。

また、世界銀行が国際自然保護連合（IUCN）の協力を得て設置した専門家による世界ダム会議は、125か所の既存大型ダムについての既存研究と8か所のダムの詳細研究を行い、経済面だけでなく環境及び社会影響についても広範な調査報告書を発表した。住民移転については、主要な問題点として①物理的移転の規模、②移転住民数の過少評価、③勘定に入らないか補償を受けない影響住民、④立ち退かされたが移転先が確保されていない人々を挙げている。そうして、26項目のガイドラインを提案した（World Commissions on Dams 2000）。しかし、ガイドラインの位置付けや実行可能性には疑問が残り、関係機関による完全採用には至っておらず、異なる立場の参加者による結論の実施困難性を示す結果となっている（藤倉 2005）。

国内の研究成果としては、武貞（2012）が日本とスリランカのダム事例から開発のあり方ひいては人々の「生の意味」を失わせない未来のあり方を考察している。Fujikura and Nakayama（2015）はアジアのダム開発に伴う住民移転の長期的事後評価研究を移転住民の感情的側面や職業変更といった側面を含め取りまとめ、CerneaのIRRモデルを利用しつつ、住民移転政策における可能な改善点を指摘している。

本研究では、地域開発銀行に対して住民移転の実施が不完全であったことを理由として異議が申し立てられたプロジェクトを対象として、そこに共通する原因を明らかにするものである。先行研究では対象が既存のダム・プロジェクトに限定されている。その多くは異議制度が確立される前に完成したものであり、多国間援助機関が社会環境に十分な配慮を行っていなかった時代に実施されたものが大半を占めている。本研究では、多国間援助機関が環境社会配慮の重要性を深く認識し、異議申立制度を設けて以降のプロジェクトを対象としており、さらなる配慮や改善の必要性の有無を探ることが目的である。あくまでプロジェクト実施期間中という短期的評価であるが、異議申立のあったプロジェクトについての比較研究はこれまでに行われたことがなく[iii]、本研究は国際援助機関の住民移転政策改善の方向性を考えるうえで役立つ材料を提供するものである。

５．研究に関連する制度の概観

研究対象である4つの地域開発銀行において異議申立が認められたプロジェクトの分析を行うための基礎として、各地域開発銀行における(1)環境社会セーフガード政策、(2) 環境社会セーフガード政策のうちの特に住民移転政策、(3)アカウンタビリティ・メカニズムについて比較・概観する。また、地域開発銀行から援助を受ける側である開発途上国側の制度についても、東南アジア諸国を中心に比較・概観する。

5.1 地域開発銀行における環境・社会セーフガード政策

研究対象の4つの地域開発銀行においては、それぞれ環境社会セーフガードのための政策を有している（表１）。

歴史的に見ると、環境政策ではIDBが最も早く1979年に制定されており、これは世界銀行の「環境に関する政策及び手続」(1984)よりも早く、OECDが「環境に重大な影

響を及ぼすプロジェクトのアセスメントに関する勧告」を出したのと同じ年である。他の地域開発銀行は、EBRD(1991)、ADB(2002)、AfDB(2004)と続く。住民移転政策としては、ADB(1995)、IDB(1998)、AfDB(2003)、EBRD(2008、環境・社会政策として)の順となるが、住民移転政策制定前も住民移転は環境問題の一部として扱われており、政策制定まで検討対象でなかったわけではない。また、政策制定以前であっても、ADB のように職員向けの業務マニュアルとして 1988 年から環境配慮の規程を公表・実施している場合もある。他の地域開発銀行も同様の手続きを行うよう内部規程の整備が進み、そののち政策制定が行われたとみられる。

現行制度を見ると、IDB を除く 3 つの地域開発銀行では環境面及び社会面をカバーする統合的なフレームワークを設け、その下に環境、住民移転、先住民族などの個別政策を位置づけて一本のセーフガード政策としているのに対し、IDB は個別の政策が独立して存在する形態をとり続けている。全ての地域開発銀行において、環境面では、生物多様性、汚染防止・管理、有害物質といった分野が、社会面では住民移転、先住民族といった分野が、また、環境と社会の両面を持ったものとして保健・安全、文化遺産・資源、エコシステム・サービスなどが各地域開発銀行の政策で対象とされている。ジェンダーについては、AfDB は統合政策の中の一項目としているが、それ以外の地域開発銀行ではセーフガードの項目として立てるのではなく他のセーフガード項目実施の中で尊重すべきものとされている。情報公開については、統合的セーフガード政策でもセーフガード関連の具体的文書の公表などについて触れられているほか、セーフガードにとどまらない各機関総体としての情報公開政策も別途存在し、その中でもセーフガード関連の規定が盛り込まれている。

セーフガードの原則としては、「ミティゲーション・ヒエラルキー」と呼ばれる、まず影響の回避に努め、それができない場合最小化し、そのうえで緩和策を講じ、完全に緩和できない場合に補償や相殺を行うという順序が共通に盛り込まれている。

プロジェクトによる直接影響に加え、間接影響、誘導影響、累積影響、越境影響、関連施設による影響(例えば、プロジェクトは発電所のみだが、その発電所だけが使用する送電線が他の事業主体により整備され、それなしではプロジェクトが成り立たない場合など)や、既存施設の影響評価についてもほとんどの地域開発銀行でチェックの対象としている。興味深いのは、誘導影響について IDB は重大な自然生息地の改変について言及するにとどまっている点で、世界銀行の新たな環境・社会フレームワークでは誘導影響については除外することとなっている。理由は記されていないが、影響・責任範囲の特定や予測に困難があるからと推察される。

プロジェクトが理事会により承認され実施段階に移ったのちにプロジェクト・スコープが変更された場合への対応については、ADB 及び EBRD は明確な規定を設けているが、AfDB は移転住民への情報共有事項としての規定にとどまり、IDB の環境及びセーフガード政策の中では明示されていない。しかしながら、後述の分析で見るように、異議申立が行われたいくつかのプロジェクト(ADB プロジェクトを含む)においては、承認後のプロジェクト・スコープ変更が実際に発生し政策不適合になっている。

環境社会セーフガードに関し必要となる手続や文書の要件をプロジェクトに合ったものとするため、多くの援助機関ではカテゴリー分類を行っている。4 つの地域開発銀行は全て、4 種類のカテゴリーに分類している(AfDB 以外はカテゴリーA、B、C、FI。AfDB は 1、2、3、4 でそれぞれ他行の A、B、C、FI に対応)。このうち最初の 3 つのカテゴリーは、プロジェクトの環境・社会面での影響の度合いによる分類で、カテゴリーA は甚

大で不可逆的、広範な影響を及ぼすおそれのあるプロジェクト、BはAほど甚大ではなく限定的な影響を及ぼすおそれのあるプロジェクト、Cはほとんどあるいは全く環境社会面での影響がないとみられるプロジェクトである。カテゴリーFIは、金融仲介機関(financial intermediary)を通すスキームを持ったプロジェクトで、仲介機関の先にあるサブプロジェクトを地域開発銀行が直接監理することができないため、仲介機関がセーフガード面の監理を行う規定を適用するためのものである。個々のプロジェクトのカテゴリーは、セーフガード政策に基づき環境あるいは社会面の影響に応じてプロジェクトに一つ定められるが、ADBのみ、業務マニュアルにおいて、環境、住民移転、先住民族それぞれの分野について別個にカテゴリーを定めることとされている。また、それぞれの地域開発銀行では、「高度に複雑でセンシティブ」なプロジェクト(基本的にカテゴリーAの中でも特に影響が顕著なもの)については、第三者によるモニタリングなど追加的な措置を取ることとされている。

代替案の検討は、どの地域開発銀行でも行うこととされている。AfDBを除く3行では、プロジェクトを行わないという選択肢も含めて検討することとされている。

セーフガード政策には、一般的なプロジェクト・ローン（発電所や道路など単体のプロジェクト）以外のスキームについての規定も盛り込まれている。あるセクター（例えば送電）について、ある地域や時期を限定し、その中で行われる複数のサブプロジェクトを融資対象とするセクター・ローンの場合や、多数のサブプロジェクトを有する場合など、全体プロジェクトの理事会承認の段階で個別サブプロジェクトが特定されていない場合がある。このような場合、個別サブプロジェクトが具体化した段階で行う手続を定める「フレームワーク」を理事会承認前に作成し審査するのが一般的である。また、特定の政策分野についてのプログラムに融資するプログラム・ローンについては、それ自体が物理的改変を伴うようなサブプロジェクトを含んでいない場合でも、プログラムの実行により何らかのプロジェクトが形成されていく、あるいは環境・社会面での影響が生じることになる場合には、戦略的アセスメント、ポリシー・アクションに対応した影響マトリクスの作成、フレームワークの策定など、各地域開発銀行により異なる手法が設定されている。

他の援助機関と協調融資を行う場合については、ADB及びIDBについては単一の環境アセスメント及び計画を採用し、AfDBではセーフガード実施をハーモナイズし、EBRDでは共通のアプローチに合意するよう協力することとされている。これにより、借入人[iv]側の対応が二度手間になることが避けられる。

二度手間の対応を避けるという意味では、プロジェクトが実施される国の有するセーフガード・システムの利用も考慮される側面である。これについてはEBRD以外の地域開発銀行の政策で言及があるが、国のシステムが地域開発銀行のそれと同等であることは実際上難しいため、制度及び運用についての能力強化のための援助を行いつつ、将来の適用を目指しているというのが実情である。これについては5.4で見るように、世界銀行の新たなセーフガード政策策定作業でも制度の再検討が行われた。

情報公開については、政策で定める公開文書の範囲は様々であり、また、EBRDのように基本的に借入人が行うものとしていたりもするが、現実にはどの地域開発銀行もセーフガードに関する基本的な文書ないし要約文書は自らのウエブサイトで公開している。プロジェクト実施中のモニタリング・レポートの公開は限定的でありADBのように政策で規定して公開しているような場合以外で部外者がセーフガード政策の実施状況

を確認したい場合、プロジェクト全体のプログレス・レポートの中からセーフガード関連の記述を探すことになる。

AfDB 公共部門のカテゴリー1、ADB の全てのカテゴリーA、EBRD 公共部門のカテゴリーA プロジェクトについては理事会の少なくとも 120 日前までに(AfDB 及び EBRD の民間部門のカテゴリー1 ないし A プロジェクトについては 60 日前までに)、環境(社会)アセスメント報告書を公開することとしている。これは、アメリカ国際開発融資法の「ペロシ修正条項」（Pelosi Amendment）が、多国間開発銀行の理事会によるプロジェクト承認の 120 日前までに、環境アセスメントが準備され理事に提出されない場合、そのプロジェクトに対してアメリカ代表理事が承認の票を投じることを禁じていることに配慮したものと思われる。ちなみに、このような日数を明示した規定は IDB 及び世界銀行にはなく、IDB では分析ミッションに先立って、世界銀行では審査が正式に開始される前に公開するという記述になっている。このことにより、実質的には IDB や世界銀行でもほとんどの場合 120 日条項を満たしている(IDB 2016, p.29)。

プロジェクト実施期間中のモニタリングについては、借入人からの報告書をレビューするほか、必要に応じ監理ミッション等により直接行うこととされている。甚大な影響があるプロジェクトについては、前述のとおり第三者機関によるモニタリングも行われる。

環境社会面の一般的なセーフガードに加え、武器、麻薬、児童労働などへの支出を禁ずる規定をどの地域開発銀行も定めている。

セーフガード政策の見直しについては、AfDB を除いて具体的年限(施行後 3 から 5 年)を規定しているが、実際にはより長い時間がかかっているようである。理由の一つとしては、施行後 3 年から 5 年では、新政策適用後のプロジェクトのうちセーフガードについて評価可能な段階まで実施が進んだものの数が少なく、見直しの議論を始めるのが難しいことが考えられる。

新政策の実施に当たっては、統合政策を制定した 3 行(IDB 以外)はそれぞれ、追加的リソースの必要性を明記している。5.4 で説明する世界銀行のセーフガード政策見直しでも言及されているように、援助機関側、借入人側双方のキャパシティ・ビルディング、新制度への理解は不可欠である。その一方、AIIB 等、他の援助機関などの進出もあり、プロジェクト形成・審査過程の効率化も時代の要請であり、困難ではあるが両方の折り合いを付けることが必要である。

なお、特記事項としては、AfDB での気候変動リスク・カテゴリーが挙げられる。気候変動に対する脆弱性に応じ、プロジェクトは 3 つのカテゴリー(1、2、3)に分類され、カテゴリー1 及び 2 のプロジェクトについてはそれぞれに応じたレベルの対応がプロジェクト・デザイン及び実施計画に盛り込まれる。ADB においてはセーフガード政策には明示されていないが、水力発電プロジェクトなど、気候変動への適応を検討すべきいくつかのプロジェクトについては既に気候変動アセスメントを行っている。

これら 4 つの地域開発銀行のセーフガード政策について個別要件を子細に見ると相違点も見られるが、全体として目指すところ、カバーされる範囲等については概ね共通していると言えよう。AfDB については、プロジェクト・スコープの変更、プロジェクトを実施しないという選択肢を含めた代替案検討などの記述が見られない一方、ジェンダーをセーフガードの項目の一つとして位置付けたり気候変動リスク・カテゴリーを設けるなど、他行に見られない制度を組込んでいる。カバーする国の状況や問題に加え、

各行が重きを置く点の相違が現れている。第 7 章で見るように、制度に加えて運用上の問題もあり、どの政策が好ましいものか断定する一つの尺度は見出し難い。

表 1. 地域開発銀行におけるセーフガード政策

	アフリカ開発銀行(AfDB)	アジア開発銀行(ADB)	欧州復興開発銀行(EBRD)	米州開発銀行(IDB)
現行規程	統合セーフガード・システム(AfDB 2013)	セーフガード政策(ADB 2009b)	環境・社会政策(EBRD 2014b)	統合政策ではなく個々の政策の運用。中核をなすのは環境及びセーフガード・コンプライアンス政策(IDB 2006)
当初政策設立時期	住民移転(2003)、環境(2004)	住民移転(1995)、先住民族(1998)、環境(2002)	環境(1991)	環境(1979)、住民移転(1998)、先住民族(2006)
経緯あるいは関連政策	住民移転(2003)、環境(2004)、ジェンダー(2001)、気候リスク管理及び適応戦略(2009)、市民社会関与フレームワーク(2012)に基づき2013年に統合システム策定	環境アセスメント実施の要件は、1988 年のオペレーション・マニュアルにより始まったが、個々の政策は 2009 年に統合された	環境政策(2003)、環境・社会政策(2008)を経て現在に至る	環境及びセーフガード・コンプライアンス(2006)、災害リスク・マネジメント(2007)、先住民族(2006)、住民移転(1998)、情報公開政策(2006)
範囲	業務セーフガードとして、(1)環境社会アセスメント、(2)住民移転、(3)生物多様性、再生可能資源、エコシステム・サービス、(4)汚染防止・管理、有害物質、資源効率、(5)労働条件、保健、安全の5項目が立てられている	環境、住民移転、先住民族の3項目からなり、環境では生物多少性保全及び持続的自然資源管理、汚染防止及び緩和、保健及び安全、文化資源をカバー	履行要件は、(1)環境社会影響の評価及び管理、(2)労働条件、(3)資源効率、汚染防止・管理、(4)保健・安全、(5)住民移転、(6)生物多様性保全、生活自然資源の持続可能な管理、(7)先住民族、(8)文化遺産、(9)金融仲介機関、(10)情報公開及びステークホルダーの関与の 10 項目	上記政策でカバーされる範囲。環境面では、自然生息地及び文化遺跡、危険物質、汚染防止及び緩和をカバー

範囲についての注	先住民族については独立した項目とはなっていないが、内容としては統合セーフガード・システムによりカバーされている。ジェンダーは統合政策の基となった政策のひとつ	ジェンダー配慮についてはセーフガード政策とは別個に独立した政策が存在するが、セーフガードの側面に関連した場合にはセーフガード政策の中にも反映される必要があるとされている	ジェンダー配慮についてはジェンダー平等推進戦略が別個に存在するが、環境・社会政策の中でも尊重されている	ジェンダー配慮については独立した政策が存在するが、住民移転政策の中でもジェンダーはキー・イシューの一つとして項目立てられている
原則	回避。回避が可能でない場合、最小化、緩和及び/あるいは補償	回避。回避が可能でない場合、最小化、緩和及び/あるいは補償	回避。回避が可能でない場合、最小化、緩和、最終手段として相殺及び/あるいは補償	回避。回避できない場合、緩和策。完全に緩和できない場合、補償あるいは相殺
間接影響	含む	含む	含む	含む
誘導影響	プロジェクトにより誘導された活動によるエリアを影響範囲に含む	含む	言及なし	重大な自然生息地の改変についてのみ言及
累積影響	含む	含む	含む	含む
越境影響	含む	含む	含む	含む

関連施設	環境社会アセスメントは関連施設の影響もカバー	影響エリアには関連施設も含む。また、第三者からの影響ということで関連施設も含む	含む	含む
既存施設の影響評価	含む	含む	含む	含む
プロジェクト承認後のスコープ変更への対応	移転住民への情報共有すべき事項として挙げているのみ	計画文書（環境管理計画、住民移転計画）の変更が必要と言及	変更に関する環境・社会審査を行う。環境・社会管理計画がプロジェクトの状況に対応する必要あり	明示されていない
カテゴリー	環境社会カテゴリー：1、2、3、4(他行の A、B、C、FI に対応)。カテゴリー4 はサブカテゴリーFI-A、FI-B、FI-C に更に分類される	政策の中では環境カテゴリーA、B、C、FI を規定。オペレーションズ・マニュアルで住民移転、先住民族についても独立してカテゴリーA、B、C、FI を規定	環境・社会影響に基づきカテゴリーA、B、C、FI を規定	環境及び環境関連の社会・文化影響に基づきカテゴリーA、B、C を規定。FI タイプのプロジェクトの扱いについては 2007 年策定のガイドラインで規定
代替案の検討	行う	プロジェクトを行わない選択肢も含め行う	行う。カテゴリーA のプロジェクトの ESIA の中ではプロジェクトを行わない選択肢も含め行う	プロジェクトを行わない選択肢も含め行う

セクター・ローンの扱い	環境社会管理フレームワークの作成を規定	環境アセスメント及びレビュー・フレームワーク、住民移転フレームワーク、先住民族計画フレームワークの作成を規定	プロジェクト形成の段階で住民移転の性格や規模が不明な場合、住民移転及び/あるいは生計再建フレームワークの策定を規定（セクター・ローンと明示はしていない）	早期環境及び能力アセスメントの実施を規定
プログラム・ローンの扱い	戦略的環境・社会アセスメントの作成を規定	ポリシー・アクションに対応した潜在影響についてのマトリクス作成を規定。戦略的環境アセスメントも推奨	プロジェクト形成の段階で住民移転の性格や規模が不明な場合、住民移転及び/あるいは生計再建フレームワークの策定を規定（プログラムローンと明示はしていない）	早期環境及び能力アセスメントの実施を規定。また、戦略的環境アセスメントの作成も規定
外部専門家の活用	複雑なプロジェクト及びホスト・コミュニティと対立が生じている場合に、政策適合をモニターするために AfDB が独立第三者機関を登用。また、大規模ないし複雑な住民移転行動計画についてもモニターする	顕著な影響及びリスクがあるプロジェクトのモニタリング情報を確証するため、借入人は有能で経験豊かな外部専門家ないしは有能なNGOを登用	顕著な環境社会影響が発生しうるプロジェクトについては、プロジェクトの独立レビューを定期的に行うため、あるいは特定された環境・社会影響をモニターするため、クライアントは外部専門家を登用	複雑でセンシティブな環境、社会、保健安全に関する懸念がある場合、借入人は専門家の助言パネルを設立し、環境アセスメント・プロセスに関連した業務デザイン及び執行についての助言を得る
協調融資	セーフガード実施をハーモナイズさせる	単一の社会・環境アセスメント及び計画を採用する	共通のアプローチに合意するよう協力する	単一の環境アセスメント及び計画を採用する

カントリー・システム	カントリー・セーフガード・システム(CSS)及びポリシーの改善の努力をサポート（CSS について別途ドキュメントあり）	カントリー・セーフガード・システムの強化及び効果的適用をサポート	規定なし	当該国のセーフガード・システムが IDB のものと同等かそれ以上の場合は、そのシステムを用いることを検討する
意義のある協議	要件として規定	要件として規定	要件として規定	ガイドラインで要件として規定
情報公開	カテゴリー1 及び 2：SESA/ESIA の TOR、SESA/ESIA サマリー、ESMP、FI の ESMS、住民移転アクションプラン、FRAP(ESIA サマリーの追加文書として）、ARAP	EIA レポート案、EARF 案、RP/RF 案、IPP/IPF 案。最終/更新の EIA/IEE、RP、IPP。環境、住民移転、先住民族モニタリング・レポート	クライアントが ESIA を公開（カテゴリーA プロジェクト）。悪影響が生じる恐れのある変更がプロジェクトに行われた場合、クライアントが改定 ESMP を公開	EIA(社会面を含む)
120 日条項	カテゴリー1 の公共部門プロジェクトは、理事会の少なくとも 120 日前までに環境・社会アセスメント・レポート(戦略的環境・社会アセスメントあるいは環境・社会アセスメント、環境・社会管理計画、及び住民移転行動計画)を公表する。カテゴリー１の民間部門プロジェクトについては 60 日	環境カテゴリーAのプロジェクトは、理事会の少なくとも 120 日前までに EIA レポート案をウエブサイトに掲示	公共部門のカテゴリーA プロジェクトについては理事会の少なくとも 120 日前までに、民間部門のカテゴリーA プロジェクトについては 60 日前までに、環境・社会アセスメント・レポートを公開	120 日に関する規定なし。EIA は ESMP とともに分析ミッションに先立って公表

モニタリング	四半期レポートや監理ミッションを通じてモニター。リスクの高いプロジェクトにはコンプライアンス・オーディットを行う。複雑なプロジェクトや紛争が生じている場合には AfDB が独立第三者によるモニタリングを行う	定期的現地視察、監理ミッション、定期モニタリング・レポートのレビューを通じてモニター。重大な影響やリスクがあるプロジェクトについては、外部専門家あるいは資格のある NGO を借入人が雇う	最低限、クライアントからの環境・社会年次報告書のレビューを行い、必要に応じ環境・社会専門職員及び/ないし独立専門家による現地視察を行う	モニタリング・レポート、中間レビュー・レポート等を通じてモニター
禁止ネガティブ・リスト	適格な支出に関する政策の中で、環境に悪影響を及ぼす物品もネガティブ・リストに含めており、そのことについて統合セーフガード・システムで触れている	禁止投資活動リストがセーフガード政策の別添となっている	環境・社会除外リストが環境社会政策の別添となっている	環境に悪影響を及ぼす製品の除外リストを調達手続の中で規定しており、そのことについて環境及びセーフガード・コンプライアンス政策で触れている
見直し	規定なし	施行後 5 年経過時に政策レビューを行う	5 年毎に理事会によりレビューされる	環境及びセーフガード・コンプライアンス政策(2006)は、その実施について施行から 3 年以内にレビューすることとされている
リソース	十分なリソース配分と適切な組織体制の設立を認識	追加的に必要なリソースを定量的に示している(中期的には一年当たり 1253 から 1749 人週)	政策の効果的実施に適切なリソースを割り当てると明示	環境及びセーフガード・コンプライアンス政策(2006)では特記なし
特記事項	気候変動リスク・カテゴリーも有する			

出所：AfDB(2013)、ADB(2009b)、EBRD(2014b)、IDB(2006)及び関連規程(業務マニュアル等)に基づき筆者作成

世界銀行では、セーフガード政策のレビュー及びアップデートの作業を行い、2016年8月に新たな環境・社会フレームワークが承認された[v]。ADBも政策実施状況のレビューを行っているところである。また、昨今ではNDB BRICS銀行[vi]やアジアインフラ投資銀行[vii]といった新たな開発機関が設立されたが、これらがどのようにセーフガード政策を運用していくのかが、先進諸国など関係機関の注目を集めている（ADB 2014b）。

5.2 地域開発銀行における住民移転政策

5.1では環境社会セーフガード政策全般について概観したが、本節では、その中でも本研究において個別事例の比較を行う住民移転に焦点を当て、概観する。表2に地域開発銀行における住民移転政策の概要比較をまとめた。また、プロジェクトの各段階における住民移転関連の一連の手続が明らかになるよう、ADBの例を表3に示した。

IDBを除く3行では、統合されたセーフガード政策中、個別事項を詳説するいくつかの章の中に住民移転の要件をとりまとめた章がある。AfDBでは5項目中2項目目の「非自発的住民移転、土地取得、人口移転及び補償」、ADBでは3項目中2項目目の「非自発的住民移転」、EBRDでは10項目中5項目目の「土地取得、非自発的住民移転及び経済的移転」である。IDBについては統合されたセーフガード政策がなく(概念的には「環境及びセーフガード・コンプライアンス政策」が社会面もカバーするが、住民移転についての具体的記述はない)、独立した「非自発的住民移転実務政策」が存在する(以下、内容を詳細に比較する中で、IDBのみ対応が明確に記述されていない項目が多く見受けられるが、これはIDBが1998年策定という、他の銀行に比較して古い住民移転政策を使用し続けていることも一因と考えられる)。どの地域開発銀行も、全てのプロジェクトに住民移転政策を適用させる。政策の目的は、まず代替案の検討により住民移転の回避を試み、回避できない場合に最小化し、影響緩和策を図るという、ミティゲーション・ヒエラルキーに従ったものとなっている。

プロジェクトに地域開発銀行が関わる以前に行われる住民移転については、各銀行は異なる規定を有している。ADBの場合、ADBの支援を予定して行われる住民移転も含むと明記している。このことにより、ADBが関与する以前に住民移転を完了させようと借入人が行動を起こす場合であっても、ADBの住民移転政策が適用されることとなる。EBRDでは、非自発的住民移転が既に起きていた場合には、アセスメントで住民移転計画とのギャップ及び計画との合致に要する是正行動を明らかにし行動計画を樹立するとしており、遡及的対応が定められている。一方、AfDBでは、政府、民間あるいはその両者によって及びプロジェクトと同時に行われるか行われることが計画されている住民移転を対象としており、AfDB関与前の住民移転が考慮対象になっていると解釈するのは難しそうに思われる。IDBの政策では、IDBが関わる以前に行われる住民移転についての明確な記述はない。住民移転については民間借入人、政府、IDBの責任分担を明確化するよう言及しているのみである。

「住民移転」は、大きく2つに分けられる。一つは物理的移転で、居住場所やシェルターの移転、喪失を指す。もう一つは経済的移転で、土地、財産、財産へのアクセス、収入源、生計の手段等の喪失（生計の手段に関わる環境問題も含む）を指す。IDB以外の3行は、移転の内容として物理的移転と経済的移転の双方を明記している。IDBは「目的」の項に「物理的移転」と明記するが、考慮対象となる貧困化リスクには経済的観点も含んでいるので、経済的移転も対象に含まれると考えられる。全体的移転のみならず部分的移転も対象となること、恒久的移転のみならず一時的な移転も対象になることは

ADB 及び EBRD の政策では明記されているが、明記していない銀行においても対象となることが推察される。

住民移転の考慮対象としては、どの地域開発銀行も、土地の所有権及び使用権・アクセスを挙げている。

住民移転について考慮される対象者については、IDB 以外の 3 行は 3 つに分類し、それらは、(1)土地に対し正式な法的権利を有する者、(2)土地に対し正式な法的権利をしないが国の法律下で土地に対する資格を有する者、(3)占有している土地に対する法的権利も資格も有しない者(EBRD の例)といったものである。これらの分類毎に、補償対象は異なってくる（例えば、土地所有権のない者には土地に対する補償はない）。3 行間で各項目の詳細は異なるが、項目間の区別はおおよそ同様の観点から行われている。IDB はこのような分類を行っておらず、適格性の決定は各プロジェクトのコンテキストの中で表明されるべき複雑な事柄であり、公正、平等、明快であることが重要としている。

協議については、どの地域開発銀行も全てのステークホルダーを巻き込んだ早期段階からの実施をうたっている。これには、移転先のコミュニティ(ホスト・コミュニティ)も含まれる。

住民移転計画を作成するための基礎情報収集として、記述の仕方は異なるが、どの地域開発銀行も社会経済調査及びセンサスが含まれるような調査の実施を挙げている。

補償対象者特定について、IDB 以外は、当該国政府の手続きに従い、そのような手続がない場合には、一定の期日以前からの占有が証明された者を特定とするためのカットオフ・デートを設定することとしている。IDB については、借入人がカットオフ・デートを設定することとされ、当該国の手続についての言及が見られない。

季節的資源利用者等の扱いについては、AfDB 及び EBRD の政策には記述が見られるが、ADB 及び IDB のそれには見られない。こうした人々も当然「全てのステークホルダー」という概念には含まれ、ADB 及び IDB においても考慮の対象になると考えられるが、後述の事例分析にあるように、ADB のプロジェクトで、季節的に漁業を行いにやって来る人々が見落とされたことが問題となっており、こうした記述を特記することは問題の防止に役立つものと思われる。

作成される住民移転計画は、AfDB 以外は規模要件がない。AfDB は、(1)移転住民が 200 名以上、あるいは(2)脆弱なグループに悪影響を及ぼす可能性のあるプロジェクトの場合にはフル住民移転行動計画(FRAP)を作成し、移転住民が 200 名未満でかつ影響が限られたものである場合には簡略住民移転行動計画(ARAP)を作成するとしている。なお、(1)で述べたように、ADB では環境とは別個に住民移転についてのカテゴリーを定めているが、住民移転カテゴリーA と見なされる、重大な影響（住まいから物理的に移転する、あるいは 10%以上の生産的財産（収入を生み出すもの）を失う）があるとされる判断根拠として影響を受ける住民数は 200 人以上であることを業務マニュアルで示している。FRAP と ARAP というような名称を用いておらず、カテゴリーA でも B でも同名称の住民移転計画を策定することとしているが、ADB が AfDB と同様に 200 人を影響の大小を測る目安としていることは興味深い。

移転計画に盛り込まれる内容は、移転の対策内容、日程、予算措置が中心であるが、開発銀行によっては、計画内容の根拠となった情報、行われた協議の内容及び今後の協議計画、実施のための組織体制、異議申立メカニズム、モニタリングや評価を行う体制などについても挙げている。

物理的住民移転では、移転先での住宅・道路・電気水道その他の施設建設、農地開墾等の開発行為により環境への影響が生じることとなる。これに対し、EBRD 以外の 3 行では環境配慮を行うことを明記している。

セクター・ローン及びプログラム・ローンの扱いについては、5.1 で述べたようにフレームワーク作成のアプローチが一般的であり、例外としては AfDB による戦略的環境社会アセスメント、ADB によるプログラム・ローンに対するマトリクス作成が挙げられる。

住民移転計画の公開については、AfDB 及び ADB は理事会開催よりも前の審査段階で AfDB 及び ADB 自らが公開することを明示しているが、EBRD 及び IDB は公開のタイミングを明示していない。EBRD の政策では、クライアント側が公開することは記述されているが、EBRD 自らが公開するかどうかは明示していない。しかしながら、実質的には EBRD のウエブサイトでも公開している。また、EBRD も IDB もカテゴリーA の環境(及び社会)影響アセスメント報告書は公開するので、この中で住民移転もカバーしているとは言えるであろう。

住民移転に関する、当該国と地域開発銀行の政策とのギャップ分析については、ADB 及び IDB の政策の中で明記されている。しかしながら、後述のように ADB のプロジェクトにおいて十分ギャップを埋めることができず問題を引き起こした事例が見られる。

補償については、IDB 以外は完全な再取得価格(減価償却しない)で移転前に行うとしている。IDB では公正な再取得価値と呼称しているが、内容は他の 3 行と同様と考えられる。完全な再取得価格は、公正な市場価値、売買コスト、利息、移転及び回復コスト、その他の支払を考慮して決められる。

土地所有権に対する補償を同等の土地で行うか、それとも金銭補償とするかについては、AfDB 以外は生計ないしはコミュニティが土地に基づくものである場合には土地に基づく補償が基本となるとしている。AfDB は、そのような前提なしに土地（物品の場合は物品）による補償を優先するとしている。AfDB の政策では、金銭補償が貧困化につながる場合が多いことに言及しており、金銭の適切な使用・貯蓄習慣が他地域に比べて確立困難であることがうかがえる。とはいえ、ADB の場合でも、金銭補償の場合には雇用機会等についても一緒に考慮することとされており、単に補償金を渡すだけでは生計回復は難しい場合も多いと思われる。

補償対象には、どの開発銀行においても土地や物品の価値そのもののみならず、転居にかかる費用や過渡期の出費(農作ができない期間の補償など)、生計回復などが含まれている。また、影響住民がプロジェクトからの利益を得られるように借入人が努力することが全ての開発銀行により奨励されている。さらに、移転先での居住が、法的に保障されたものとなる配慮は、どの開発銀行でもうたっている。

先住民族、高齢者、ジェンダー配慮などの脆弱グループへの配慮は、全ての開発銀行により明示されている。

プロジェクト・レベルでの異議申立メカニズムについても、全ての開発銀行により明示されている。

住民移転計画の実施、モニタリング、評価についても、影響の大きなプロジェクトについての第三者機関の活用も含め、全ての開発銀行により明示されている。

定期モニタリングについては、どの開発銀行においても実施を明記しているが、頻度や公開の扱いについてはさまざまである。

借款契約書やプロジェクト完了報告書(PCR)等の主要文書における住民移転計画に関する記載については、どの開発銀行も言及の仕方の違いはあれ規定している。

予期しない影響が生じた場合の対応について規定を設けているのは、ADB 及び EBRD の 2 行である。

借入人の能力開発については、どの開発銀行も支援を行う旨、明記している。

表 2. 地域開発銀行における住民移転政策

	アフリカ開発銀行(AfDB)	アジア開発銀行(ADB)	欧州復興開発銀行(EBRD)	米州開発銀行(IDB)
現行規程	統合セーフガード・システム(AfDB 2013) 業務セーフガード 2: 非自発的住民移転、土地取得、人口移転及び補償	セーフガード政策(ADB 2009b) セーフガード要件 2: 非自発的住民移転	環境社会政策(EBRD 2014b) パフォーマンス要件 5(PR5): 土地取得、非自発的住民移転及び経済的移転	非自発的住民移転実務政策(IDB 1998)
目的	(1)住民移転を可能な限り回避。全ての代替案検討の後も回避できない場合に最小化する、(2)移転住民は意味のある協議を行われ、移転プログラムの計画及び実施に参加する機会を与えられる、(3)移転住民が意味のある移転支援を受け、生活水準、収入獲得能力、生産レベル及び全ての生計手段がプロジェクト以前を超えて改善する、(4)住民移転に関し、借入人に明確なガイダンスを与える、(5)移転計画実施をモニターし問題解決を図るメカニズムを設定	可能な場合回避。プロジェクト及びデザインの代替案検討により最小化。全ての移転住民の生計を高めるか少なくともプロジェクト前のレベルに再建。移転貧困層その他脆弱グループの生活水準を改善	(1)代替プロジェクト・デザインを検討することにより住民移転を回避、回避不能な場合には最小化、(2)土地取得あるいは資産や土地の使用やアクセスの制限による社会経済的悪影響を緩和、(3)生計及び生活水準を住民移転前のレベルまで回復し、可能な場合には改善、(4)物理的移転を行う者の生活水準を、十分なハウジングを提供すること(移転先の保有セキュリティを含む)により改善	物理的移転の必要性を回避ないし最小化することにより、プロジェクト影響地域に住む人々の生計混乱を最小化する

適用範囲	AfDB プロジェクトの全てのコンポーネント	全ての ADB がファイナンスないし執行するソブリン及びノン・ソブリンのプロジェクト及びそのコンポーネント	EBRD によりファイナンスされる全てのプロジェクト	IBRD 資金供給業務の全てのプロジェクト(公共/民間セクター、直接融資/仲介機関監理)
プロジェクト前の住民移転等への適用	政府、民間あるいはその両者によって、及びプロジェクトと同時に行われるか行われることが計画されている住民移転	ADB の支援を予定して行われる住民移転も含む	住民移転が既に起きた場合には、アセスメントで PR とのギャップ及び PR 合致に要する是正行動を明らかにし、行動計画を樹立する	明確な記述なし。住民移転については民間借入人、政府、IDB の責任分担を明確化するよう言及
移転内容	物理的移転及び経済的移転	全体的あるいは部分的、恒久的あるいは一時的な物理的移転及び経済的移転	全体的あるいは部分的、恒久的あるいは一時的な物理的移転及び経済的移転	「目的」の項に「物理的移転」と明記するが、下記のとおり貧困化リスクには経済的観点も含む。一時期移転は特別配慮項目のひとつ
考慮対象	(1)リロケーションあるいはシェルターの喪失、(2)資産の喪失あるいは資産へのアクセスの制限、(3)収入源あるいは生計手段の喪失	(1)非自発的土地取得、(2)非自発的な土地利用あるいは法的指定を受けた公園及び保護地域へのアクセスの制限	(1)土地所有権、(2)土地使用権	考慮対象は定義されていないが、貧困化の要因として 6 項目を提示:(1)家屋、土地、共有財産へのアクセスあるいは不動産に対する他の権利の喪失、(2)雇用の喪失、(3)生産手段へのアクセスの喪失、(4)食料セキュリティ、罹患率及び死亡率の上昇、(5)社会ネットワークの離散、(6)教育へのアクセスの喪失

適格性及び資格	(1)土地あるいは他の資産に対する正式な法的権利を有する者、(2)土地あるいは他の資産に対する正式な法的権利を有しないかもしれないが当該国の慣習法下での資格(claim)を有することが証明できる者、(3)占有している土地に対する認識可能な権利あるいは資格を有さないが、カットオフ・デートの少なくとも 6 か月前から影響地域を占有していたことを証拠立てできる者	(1)正式な法的権利を有する土地の全体あるいは一部を喪失する者、(2)正式な法的権利を有しないが国の法律下での資格を有する土地の全体あるいは一部を喪失する者、(3)正式な法的権利も国の法律下での資格も有しないが(カットオフ・デートより前から)占有をしている土地の全体あるいは一部を喪失する者	(1)土地に対し正式な法的権利を有する者、(2)土地に対し正式な法的権利を有しないが国の法律下で土地に対する資格を有する者、(3)占有している土地に対する法的権利も資格も有しない者	適格性の決定は各プロジェクトのコンテキストの中で表明されるべき複雑な事柄であり、公正、平等、明快であることが重要
プロジェクト・デザイン	代替案の検討。影響が特に重大である場合にはプロジェクトをダウンサイズするか他の代替プロジェクトを検討	住民移転を回避ないしは最小化するために代替案を検討	代替プロジェクト・デザインを検討することにより住民移転を回避、回避不能な場合には最小化	住民移転をなくすか最小化する、経済的技術的に可能な解決策を特定するため、代替案の徹底的分析が行われなければならない。 大人数ないしは被影響コミュニティのほとんどが移転対象となる場合や、資産に与える影響が定量化や補償が困難な場合で、全ての他の選択肢が検討された後、プロジェクトを行わないという代替案を真剣に検討すべきと記述

協議、参加、幅広いコミュニティ・サポート	(1)影響のある可能性を持つ全ての人に対する適切なお知らせ、(2)関連情報についての効果的事前配布、(3)レビュー、コメント、反論をするのに十分な時間、(4)パブリック・ヒアリングの実施	意味のある協議:(1)早期からの継続的実施、(2)容易なアクセス、(3)脅迫や威圧のない雰囲気、(4)ジェンダー・インクルーシブかつレスポンシブ、脆弱グループのニーズに対応、(5)関連見解受入可能	早期段階から全ての住民移転活動を通じて協議を実施。意味のある協議については情報公開及びステークホルダー・エンゲージメントに関するPR10で規定	協議はプロジェクト・デザイン段階に開始され住民移転計画の実施・モニタリング段階まで続く
協議、参加、幅広いコミュニティ・サポート対象者	全てのステークホルダーとの意味のある協議の実施、プロジェクト・サイクルの全てのステージでの巻き込み、被影響住民の指向及び選択の尊重、脆弱グループの巻き込み、幅広いコミュニティ・サポートへの配慮	影響住民、ホスト・コミュニティ、市民社会との意味のある協議の実施。脆弱グループ(貧困ライン以下の者、土地なし、高齢者、女性家長世帯、女性、子供、先住民族、土地の権利を持たない者)への注意	ホスト・コミュニティを含む、影響を受ける男性及び女性との協議	被影響住民及びホスト・コミュニティとの協議。特に脆弱なサブグループへの注意を明記。予備住民移転計画は、意味のある協議を経て作成されなければならない
計画づくり	包括的な社会経済調査(人口センサス及び資産のインベントリを含む)の実施	社会経済調査及びセンサスの実施。社会影響評価(SIA):(1)特定された過去、現在、将来の潜在的社会影響、(2)移転住民及び資産のインベントリ、(3)収入及び生計の評価、(4)経済及び社会文化条件に関するジェンダー別情報がレポートとしてまとめられる	社会経済ベースラインアセスメント及び詳細なセンサス(移転対象住民の特定、補償及び支援有資格者の決定、影響を受ける土地及び所有物のインベントリ作成)の実施	ベースライン情報(移転住民数、移転住民の社会経済的及び文化的特性を含む)を早期に収集

補償対象者の特定(カットオフ・デート)	当該国の手続きに適合するとともに、そのような手続きがない場合には AfDB が受諾可能なカットオフ・デートを設定	当該国の手続きに沿って(ない場合には借入人が)カットオフ・デートを設定	当該国政府の手続きがない場合、適用法令及びプロジェクトのタイムラインで適切と見なされるカットオフ・デートを設定	借入人がカットオフ・デートを設定(当該国の手続との関連には触れていない)。住民移転計画の中では法制度フレームワークについて記述する
季節的資源利用者等の扱い	使用権を喪失する分益小作人、テナント農民、季節的移住者、あるいは遊牧家族も考慮	季節的資源利用者、遊牧民等についての記述なし	センサスでは、センサス実施時にプロジェクト・エリアにいないかもしれない季節的資源利用者のニーズも考慮	季節的資源利用者、遊牧民等についての記述なし
移転計画・移転行動計画作成要件	1.(1)移転住民が 200 人以上、あるいは(2)脆弱なグループに悪影響を及ぼす可能性のあるプロジェクトの場合にはフル住民移転行動計画(FRAP)を作成 2.移転住民が 200 人未満でかつ影響が限られたものである場合には簡略住民移転行動計画(ARAP)を作成	住民移転の影響がある場合、住民移転計画(Resettlement Plan)を作成	物理的移転がある場合、被影響住民数にかかわらず住民移転行動計画 (RAP)を作成。経済的移転のみの場合、生計再建計画(LRP)を作成	住民移転がある場合、住民移転計画を作成(規模要件なし)

移転計画・移転行動計画の内容	FRAP/ARAP の内容: (1)要約、(2)住民移転対策及び活動、(3)日程、(4)未解決事項、(5)財政措置	住民移転計画の内容：(1)要約、(2)プロジェクト概要、(3)土地取得及び住民移転のスコープ、(4)社会経済的情報及びプロファイル、(5)情報公開、協議、参加、(6)異議申立メカニズム、(7)法的フレームワーク、(8)エンタイトルメント、支援、利益、(9)ハウジング及びセトルメントの移転、(10)収入回復及びリハビリ、(11)移転予算及び財政計画、(12)組織制度、(13)実施スケジュール、(14)モニタリング及びレポーティング	RAP の内容：土地の権利取得に関する全ての手続、補償、移転活動、移転活動実施のモニタリング及び評価手続、改善計画実施手続	住民移転計画では、以下の点が盛り込まれなければならない:(1)補償・リハビリのオプションの最終パッケージ、(2)各オプションの適格性クライテリア、(3)オプション毎の推計人数、(4)組織体制及び/または実施メカニズム、(5)最終予算、(6)日程、(7)協議及び地方組織巻込規定、(8)モニタリング及び評価の規定、(9)参加型監理、(10)論争解決メカニズム
環境配慮	ホスト・コミュニティへの環境影響を配慮するほか、住民移転行動計画あるいは環境・社会管理計画には住民移転関連の環境面も記述	移転先についての環境アセスメントも住民移転計画の中で記述	住民移転回避あるいは最小化のための代替案検討に当たっては、環境、社会及び経済コスト及び便益をバランスすることは記述されているが、移転先の環境配慮については明示していない	移転先の環境アセスメントも行われ、必要な場合にはその環境管理計画が住民移転計画に盛り込まれる

セクター・ローン等の扱い	セクター・ローン及びプログラム・レンディングには戦略的環境・社会アセスメントを実施	セクター・ローンには住民移転フレームワークを作成。プログラム・ローンには各政策アクションの持つ潜在的影響についてのマトリクスを作成	物理的経済的移転を惹起する可能性のある土地取得及び土地利用の制限についての具体的性質及び規模がプロジェクト形成段階では未知の場合、住民移転フレームワーク及び/あるいは生計回復フレームワークを作成	仲介機関を通しての融資を行うグローバル・オペレーションの場合、具体的サブプロジェクトが事前に特定されないので、サンプル・プロジェクトの分析及び法制度フレームワークの分析を行う。セクター・ローンの場合、健全な住民移転のための適切な規定が奨励される
住民移転計画の最終化、公表	FRAP は ESIA の追加文書として、ARAP は ESMP の追加文書として最終化。FRAP は理事会の少なくとも 120 日前に、ARAP は少なくとも 30 日前に AfDB が公開	住民移転計画(セクター・ローン等の場合は住民移転フレームワーク)案を審査段階で公開。センサス終了後、最終住民移転計画を公開。プロジェクト実施中に変更があった場合、新(あるいは改定)住民移転計画及び改善行動計画を公開。住民移転モニタリング・レポートを公開(以上、全て ADB による公開)	RAP がどの段階で最終化されるかは明示していない。RAP やカテゴリーA の環境社会行動計画 (ESAP) はクライアントにより公開される。規定はないが、RAP は EBRD のサイトでも公開	最終住民移転計画は幹部会で承認され、理事会に提出される。公表については、IDB の他の政策との整合に関する節で情報公開政策も言及されているが、どちらの政策にも住民移転計画の公表については明示されていない。カテゴリーA プロジェクトの環境社会影響アセスメント報告書は IDB のサイトで公開

当該国の法規制とのギャップ分析	当該国の法規制とのギャップ分析についての記述なし（国のシステムについては別の規定あり）	当該国の法規制と ADB の住民移転に関する政策原則及び要件との比較を行い、ギャップがある場合にはギャップを埋めるための戦略を借入人は住民移転計画の中で提案する	当該国の法規制とのギャップ分析についての記述なし（環境分野については欧州環境原則の採用に言及）	住民移転計画中の「法制度フレームワーク」において、当該国の法制度フレームワークについてギャップを特定する
補償手続	補償対象ユニット(家族、世帯、個人)は協議により決定	「人」(persons)としており、特に補償対象ユニットを分類していない	「人」としており、特に補償対象ユニットを分類していない	「人」としており、特に補償対象ユニットを分類していない
補償価格	完全再取得価格(full replacement cost)で移転前に補償	完全再取得価格で移転前に補償。これは(1)公正な市場価値、(2)取引コスト、(3)利息、(4)移転コスト、(5)その他の支払に基づく。構造物や資産の減価償却は考慮されるべきではない	完全再取得価格で移転前に補償	公正な再取得価値(fair replacement value)で補償

土地補償と金銭補償	土地対土地の補償及び/ないし物品補償を優先(金銭補償が貧困化につながる場合が非常に多いことを説明して)	生計が土地の利用に基づくものである場合には土地に基づく移転戦略を優先。移転先の土地は、生産性、ロケーションその他の要素を考慮して移転前の土地と少なくとも同等なもの。移転住民が土地を欲しない場合あるいは十分な土地が確保できない場合(その証明は ADB が承諾の要あり)、金銭補償に加えて雇用機会等も考慮	生計が土地に基づくものであったり、土地が集団的に所有されている場合には、可能な限り土地に基づく補償。金銭補償は以下の場合に適切:(1)生計が土地に基づかない、(2)生計は土地に基づくが影響を受ける部分は小さく、残る土地は経済的に存続可能、(3)土地、家屋、労働について活発な市場が存在し、被影響住民がそのような市場を利用する。市場に土地及び家屋の十分な供給があることが前提	土地に基づくコミュニティが影響を受ける場合には、同様の生活水準を提供できる土地対土地の選択肢がなければならない
補償対象	全ての経済コスト、転居支援、包括的生計改善プログラム	移転補償、過渡期支援(土地開発、クレジット・ファシリティ、職業訓練、就労機会等を含む)、開発利益享受機会	移転補償、過渡期支援、生計回復	喪失資産の代替価値、生計・収入回復手段、社会ネットワーク再建、過渡期手当
プロジェクトからの利益	被影響住民がプロジェクトからの開発利益を得られるよう借入人は努力する	被影響住民がプロジェクトの受益者となるような機会を借入人が確保することを奨励	被影響住民がプロジェクトからの適切な開発利益を得る機会をクライアントは提供する	可能であれば、被影響住民がプロジェクトの利益を共有できるようにする

地域開発銀行によるコスト負担	AfDB 分担分も使えるかどうかの記述無し(プロジェクトのトータルコストには全ての住民移転活動のフルコストが含まれるとの記述はある)	当該住民移転が ADB のセーフガード政策及び ADB が承認した住民移転計画文書に合致していれば、住民移転経費は ADB ファイナンス適格となりうる	EBRD 分担分も使えるかどうかの記述なし	住民移転プログラムのコストは、土地取得を除き IDB により通常はファイナンスされる
セキュリティ保有[viii]	物理的移転者のための全てのハウジングは保有セキュリティを付与される(法的に占有でき、強制排除から保護されるという意味)	物理的移転者のためのセキュリティ保有も移転支援の一部	物理的移転者のためのセキュリティ保有も生活水準向上の一部	土地保有の問題解決のための住民移転も特別配慮項目のひとつ
ホスト・コミュニティ	ホスト・コミュニティについての詳細分析を実施し、土地及び他の資産についての支払いを速やかに行う	意味のある協議をホスト・コミュニティとも行い、その結果を住民移転計画にも記載する	協議をホスト・コミュニティとも行い、影響緩和策を講じる	住民移転計画の中でホスト・ポピュレーションも移転住民と同様の観点から協議対象となり、生活水準、損失回復、影響最小化、社会経済的発展機会について考慮される

脆弱グループ	脆弱グループに特別な注意を払う。脆弱グループとしては、土地を持たない者、資産に対する法的権利を持たない者、民族・宗教・言語上の少数者、あるカテゴリーの子供(孤児、ホームレス)、しばしば少数民族として言及される、周縁化された社会グループや人々を含むと統合セーフガード政策で規定	SIA の中で特定し、特化した対策を行う。脆弱グループとしては、貧困ライン以下の者、土地なし、高齢者、女性家長世帯、女性、子供、先住民族、土地の権利を持たない者を含む	追加的配慮を行う。脆弱グループはジェンダー・アイデンティティ、民族、年齢、障害、経済的不遇、あるいは社会的地位により、他の人々よりも多く不利益を被る者	協議において脆弱なサブグループへの注意を明記。キー・イシューのひとつである「貧困化回避」の中で脆弱グループへの配慮に言及
異議申立	住民移転の早期段階で設立。独立第三者機関によりモニタリング	影響住民の懸念や異議を受付け解決を促進するために設立。住民移転計画の中で 1 つの章として記述される	住民移転の早期段階で設立	論争解決メカニズムを設立し、住民移転計画に盛り込む
実施、モニタリング、評価	大規模または複雑な RAP には、独立第三者機関がモニタリングを行う	明確な住民移転の影響があるプロジェクトについては、資格のある経験豊かな外部専門家あるいは資格のある NGO が借入人のモニタリングをチェックする。高度に複雑でセンシティブなプロジェクトについては、プロジェクト準備及び実施段階で専門家による独立助言パネルを用いる	クライアントはモニタリングのための適切なシステム、資源、人材を確保。第三者機関(独立専門家、ローカルコミュニティ、市民社会組織)を用いることもある(どのような場合かは特定せず)	住民移転はプログレス・レポートでもカバーされる。最終評価は住民移転計画完了時点に設定。住民移転計画の複雑さに応じて独立監理及び多分野評価を行う

定期モニタリング	大規模住民移転には、四半期レビューを推奨、また、掘り下げた中間レビューが重要	半年毎のモニタリング・レポートが作成され公表される	定期モニタリング報告書をクライアントは EBRD に提出。移転の規模によっては外部完了報告書を作成することもある	定期的にモニタリングを行うことは明記されているが、プログレス・レポート、中間評価報告書、プロジェクト完了報告書(PCR)以外のレポートについては言及なし
主要文書への記載	住民移転コンポーネントはロジカル・フレームワークに含められ、借款契約にはモニタリング及び評価並びにそれらのタイミングを規定。PCR には RAP 実施評価と関連情報を盛り込むことを明記。独立事後評価(RAP 完了監査あるいは実施完了レポート)を明記	住民移転計画・フレームワークの実施について法的契約文書の中で言及するよう、また、PCR やプロジェクト・パフォーマンス評価報告書(PPER)でも住民移転計画の妥当性や実施について言及するよう、業務マニュアルで規定	住民移転計画を含め、環境・社会要件を融資契約文書の中に含める。 住民移転のスケールによっては、クライアントは住民移転行動計画の完了報告書を作成。 EBRD 評価局は社会面のパフォーマンスも評価する	住民移転コンポーネントはロジカル・フレームワークに含められる。借款契約ではモニタリング及び評価の必要事項とそのタイミングを特定。 住民移転計画が複雑である場合には独立評価を実施
予期せぬ影響への対応	特定した記述なし	予期しない影響が生じた場合の対応について規定(社会影響評価を行い、新たなあるいは改定した住民移転計画を作成)	予期しない影響が生じた場合に追加アセスメント及びステークホルダー・エンゲージメントを行い ESAP の改定を行うことについて規定	特定した記述なし
能力開発	借入人/クライアントのセーフガード・システムの強化及び能力開発を政策に盛り込んでいる	加盟途上国のセーフガード・システムの強化及び能力開発を政策に盛り込んでいる	政策実施を通じて、クライアントの能力強化を支援するためのパートナーシップを樹立する	能力開発を促進するための支援を行う

出所：AfDB(2013)、ADB(2009b)、EBRD(2014b)、IDB(1998)及び関連規程に基づき筆者作成

表 3.　プロジェクトの各段階における住民移転関連手続(ADB の例)

段階	手続(カッコ内は実施者)
プロジェクト特定(コンセプト)	・　プロジェクトのスクリーニング(潜在的影響の特定)・カテゴリー分類(ADB) ・　プロジェクト情報文書(住民移転の有無に関する基礎情報を含む)の作成・公開(ADB)
プロジェクト形成(デザイン)	・　社会経済調査、センサス、住民協議の実施(借入人。カテゴリーA の場合は ADB 職員も協議に参加) ・　住民移転計画あるいは住民移転フレームワークの作成、提出(借入人) ・　住民移転計画あるいはフレームワークのレビュー、公開(ADB。案はプロジェクト審査前に公開。最終版は受領後直ちに公開) ・　プロジェクト計画書(RRP。住民移転に関する情報を含む)の作成(ADB)
プロジェクト承認	・　RRP の公開(ADB) ・　法的契約文書（借款契約書等。住民移転計画あるいはフレームワーク実施に関する条項を含む）の作成(ADB 及び借入人)
プロジェクト実施	・　プロジェクト・レビュー・ミッション(ADB) ・　モニタリング・レポートの作成(借入人)、レビュー(ADB)、公開(ADB)
プロジェクト完了	・　プロジェクト完了レポート(PCR。プロジェクト・チームが作成。住民移転計画あるいはフレームワークに関する評価を含む)の作成、公開(ADB) ・　プロジェクト・パフォーマンス評価レポート(PPER。独立評価局が作成。住民移転計画あるいはフレームワークに関する評価を含む）の作成、公開(ADB)

出所：ADB セーフガード政策(ADB 2009b)及び業務マニュアル(ADB 2013c)に基づき筆者作成

5.3 地域開発銀行におけるアカウンタビリティ・メカニズム

5.3.1 アカウンタビリティ・メカニズムの歴史

世界銀行や地域開発銀行、いくつかの二国間援助機関では、それぞれの援助機関が行うプロジェクトが当該機関の政策を順守しないことにより被影響住民や環境に重大な被害を及ぼす場合に異議申立ができる制度を設けている。この制度は一般的にアカウンタビリティ・メカニズムと呼ばれ、個々の機関ではそれぞれの名称を持っている。

歴史的には、世界銀行が 1993 年にインスペクション・パネルを設立したのが最初であり、地域開発銀行の中では IDB がいち早く独立調査メカニズムを 1994 年に設立し、その後 ADB が 1995 年にインスペクション機能を、2004 年に AfDB が独立レビュー・メカニズムを、EBRD が独立リコース・メカニズムを設立した。

1990 年代に設立されていったメカニズムは問題解決のフェーズとコンプライアンス・レビュー（政策不遵守があったかどうかの認定）のフェーズとが一緒になっていたが、1999 年に国際金融公社(IFC)が設立したコンプライアンス・アドバイザー・オンブズマンが初めてこれらの手続を分離して扱った。2003 年には ADB が地域開発銀行として最初に、政策の見直しにより同様の分離をさせ、他の地域開発銀行も現在では同様の分離したメカニズムを有している。世界銀行は現在でも一段階のメカニズムであるが、インスペクションの要請が登録される前の時点で早期解決を図るプロセスを 2013 年からパイロット的に導入している（世界銀行グループのうち、いわゆる世界銀行と呼称される国際復興開発銀行(IBRD)と国際開発協会(IDA)はインスペクション・パネル制度を共有し、一方、IFC と多数国間投資保証機関(MIGA)はそれとは別にコンプライアンス・アドバイザー・オンブズマン制度を共有している）。

4 つの地域開発銀行における現行の制度名は、AfDB が独立レビュー・メカニズム(IRM)、ADB がアカウンタビリティ・メカニズム、EBRD がプロジェクト不服メカニズム(PCM)、IDB が独立協議及び調査メカニズム(ICIM)である。

多くの援助機関のアカウンタビリティ・メカニズムが意見交換や組織能力向上のために IAMnet(独立アカウンタビリティ・メカニズム・ネットワーク)というネットワークを作っており、毎年会合を開いている[ix]。2016 年には 9 月に ADB で開催される予定であり、AIIB や NDB BRICS も招待される見込みである（私信）。

5.3.2 アカウンタビリティ・メカニズムの役割

あるプロジェクトで環境や住民移転に関する問題が生じたとき、まず解決を図るのはプロジェクトのレベルである。プロジェクト毎に作成される環境・社会アセスメント報告書には、プロジェクトに付随した異議申立メカニズムがつくられ、苦情に対応できる体制が整えられることが規定されており、この体制が作動することとなる。この段階では、プロジェクトの実施機関がまず問題解決に当たり、援助機関のプロジェクト・チームが必要に応じてサポートを行う。

プロジェクト・レベルでの解決が困難な場合、被影響住民は援助機関に直接苦情を申し立てることとなる。この段階ではプロジェクト担当者レベルを超えてマネジメント・レベルでの対応ということになるが、それでもまだ援助機関のプロジェクト実施側による問題解決への努力である。

援助機関のマネジメントでも問題解決が図れない場合、最終手段として、プロジェクト実施側とは独立した、理事会に直接任命された部局であるアカウンタビリティ・メカニズムへ苦情が提出されることとなる。アカウンタビリティ・メカニズムでは、前述の

ように問題解決のフェーズとコンプライアンス・レビューのフェーズとがある。ADB で 2003 年にこの 2 段階方式を導入した時には、まず問題解決の手続に進み、解決しない場合にはコンプライアンス・レビューに進むという順番であった。しかし、問題解決フェーズがコンプライアンス・レビューに進むのをブロックしているという批判や、問題解決フェーズを経由しなくてはならないことにより最終決着が遅延しているという批判があり、2012 年の政策改訂によりどちらからでも始められることとなった(ADB 2012a, p.9)。他の地域開発銀行も全て、現在ではどちらのフェーズからでも始められることとなっている。

上記手続以外にも、環境・社会面での問題を取り扱う段階として評価部局によるプロジェクト評価レポート作成が挙げられるが、これは当該プロジェクト終了後になされるものであるため、当該プロジェクトの状況改善というよりは、将来実施する類似プロジェクトへの教訓となるものである。

5.3.3 アカウンタビリティ・メカニズムの性格

アカウンタビリティ・メカニズムは、プロジェクト実施側とは独立した立場で客観的な判断を下すという性格を持っている。そのため、いくつかの援助機関ではメカニズムを担当する者は理事会により任命され、マネジメントの意向に左右されることを避けている。また、元職員である場合、退職時から一定期間以上経過していること(援助機関により異なるが 2 年から 5 年)、アカウンタビリティ・メカニズムにおける任期を終えてからはその援助機関の職員としては雇用されないことなどがどの援助機関でも規定されている。その一方、アカウンタビリティ・メカニズムの活動に当たってはマネジメント側の協力や理解、また、当該援助機関の業務に関する知識と理解が不可欠であり、独立性とのバランスが求められるところである。

制度発足当初は、マネジメント側からすると自らの業務に対し警察的な介入をされているかの印象を持たれるようであったが、あくまでプロジェクトの円滑な実施とプロジェクト・チームの能力向上を目指すものであるという観点が重視されるようになってきている。

また、アカウンタビリティ・メカニズムはあくまで当該援助機関の作為・不作為を問うものであり、最終的な事実確認や行動計画なども、全て援助機関に向けられたものである。実施機関側の不作為等があった場合でも、援助機関の監督状況が改善されることがアカウンタビリティ・メカニズムの結論となる。このためプロジェクト実施国で行われる裁判等とは異なり、要請者に対し補償金・賠償金を支払うよう実施機関に命ずることもない。

アカウンタビリティ・メカニズムに対する要請が提出することによりプロジェクト実施を停止させることは基本的にできない。ただし、重大で修復不能な危害が生ずるとアカウンタビリティ・メカニズムがみなす場合には、一時停止を勧告することはできる。

5.3.4 アカウンタビリティ・メカニズムにおける手続き

本研究においては、問題解決フェーズではなくコンプライアンス・レビューにかかったプロジェクトについて検討を行うので、コンプライアンス・レビューに関し地域開発銀行における共通した手続を概説する(図 1、表４)。

被影響住民に対する直接かつ重大な危害が援助機関の（主に）政策・手続不適合となる行為・不行為によりプロジェクトによって生じたか生じる恐れがある場合、コンプラ

イアンス・レビューの要請を書面で提出する（EBRD の場合、一名から、その他の機関は二名以上）。要請は登録され、内容が適格であるかどうか判断される。適格でない場合は却下され、手続きは終了する。適格と判断された場合、メカニズムのレビュー実施主体（専門家ないし専門家からなるパネル）がコンプライアンス・レビューを行う。具体的には、関連文書のレビュー、マネジメント（及びプロジェクト・チーム）、要請者、借入人（実施機関）らからの意見聴取、現地調査などである。レビューの結果はレポート案としてまとめられ、マネジメントには案に対するコメントを提出する機会が与えられる（援助機関によっては要請者や借入人（実施機関）にもコメントの機会が与えられる）。メカニズムのレビュー実施主体は、コメントの内容を考慮して最終レポートを作成するが、コメントを受け入れるかどうかの判断はレビュー実施主体にゆだねられる。最終報告書は理事会に提出され、承認されるとマネジメントのコメントとともに公表される。レビューの結果、援助機関の政策・手続不適合が実際にあった場合には、マネジメントは行動計画を作成し実行することとなる。メカニズムでは、計画の実施状況をモニターする。

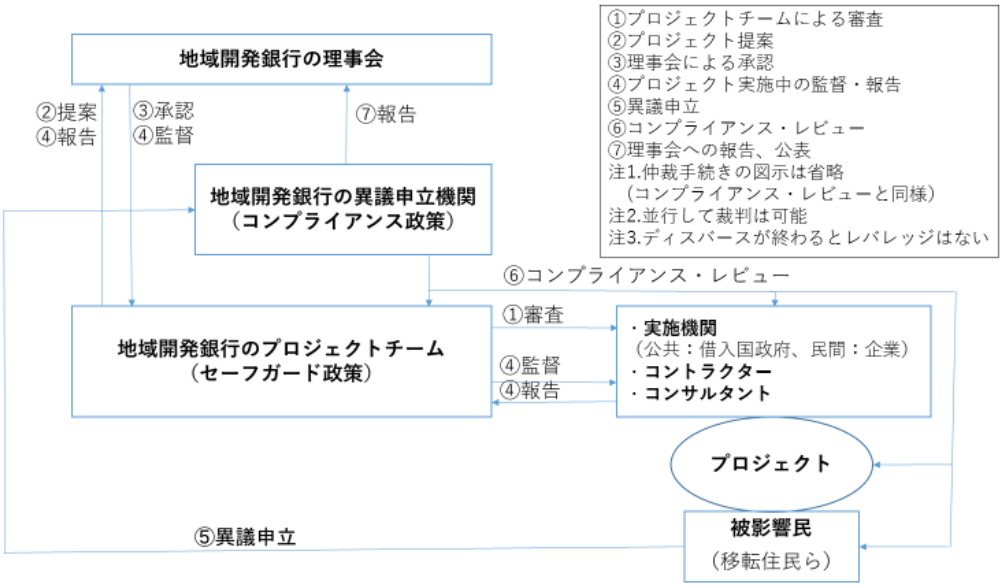


図 1.　地域開発銀行におけるプロジェクト実施と異議申立

出所：AfDB(2013)、ADB(2012a)、EBRD(2014c)、IDB(2014)に基づき筆者作成

表 4.　地域開発銀行における異議申立制度

	アフリカ開発銀行(AfDB)	アジア開発銀行(ADB)	欧州復興開発銀行(EBRD)	米州開発銀行(IDB)
制度名	独立レビュー・メカニズム(IRM)	アカウンタビリティ・メカニズム	プロジェクト不服メカニズム(PCM)	独立協議及び調査メカニズム(ICIM)
設立時期	2004 年。2010 年に改訂	1995 年(インスペクション機能)。2003 及び 2012 年に改訂	2004 年(独立リコース・メカニズム)。2010 及び 2014 年に改訂	1994 年(独立調査メカニズム)。2010 及び 2014 年改訂
現行規程	独立レビュー・メカニズムの業務に関する規程及び手続(AfDB 2015)	アカウンタビリティ・メカニズム政策 (ADB 2012a)	プロジェクト不服メカニズムの手続規程 (EBRD 2014c)	独立協議及び調査メカニズムに関する政策(IDB 2014)
組織	コンプライアンス・レビュー及び調停ユニット(CRMU)	アカウンタビリティ・メカニズム	プロジェクト不服メカニズム(PCM)	独立協議及び調査メカニズム(ICIM)
組織の長	CRMU ディレクター	コンプライアンス・レビュー・パネル(CRP)議長とスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター(SPF)それぞれがそれぞれの部の長	チーフ・コンプライアンス・オフィサー(CCO)。その下に PCM オフィサーがいる	ICIM ディレクター
第一段組織	問題解決機能	問題解決機能	問題解決機能	協議フェーズ

第一段メンバー	CRMU ディレクター	スペシャル・プロジェクト・ファシリテーター	問題解決専門家	協議フェーズ・コーディネーター
雇用の制約	CRMU ディレクターは 5 年任期(再任は一度まで)、任命前最低 5 年は AfDB で働いていないこと、任期後は AfDB での勤務不可	SPF は局長レベルで特別任命されるインターナショナル・スタッフ	PCM 専門家は 3 年任期(再任可)、EBRD に以前雇用されていた場合は最低2年が経過していること、任期後は EBRD での勤務不可	協議フェーズ・コーディネーターは原則外部から登用、IDB 経験者は雇用終了から 3 年経過を要す、任期後は IDB での勤務不可
任命権者	CRMU ディレクターは理事会の合意の下、総裁により任命される	SPF は理事会との協議の後、総裁により任命される	PCM 専門家は総裁の推薦に基づき理事会が任命	ICIM ディレクターは理事会により任命される
第二段組織	コンプライアンス・レビュー機能	コンプライアンス・レビュー機能	コンプライアンス・レビュー機能	コンプライアンス・レビュー・フェーズ
第二段メンバー	専門家(3 名)がパネルを構成	コンプライアンス・レビュー・パネル (3 人からなり、1 人が議長。議長は常勤、他の二人はパートタイム)	PCM オフィサーから任命された PCM 専門家(1 名)	コンプライアンス・レビュー・フェーズ・コーディネーター及びテクニカル・エキスパート
雇用の制約(ディレクター等)	[再掲]CRMU ディレクターは5年任期(再任は一度まで)、任命前最低 5 年は AfDB で働いていないこと、任期後は AfDB での勤務不可	CRP メンバーは 5 年任期(再任不可)、ADB に以前雇用されていた場合は退職から3年以上経過していること、任期後は ADB での勤務不可	PCM オフィサーは 5 年任期(再任可)、EBRD に以前雇用されていた場合は最低2年が経過していること、任期後最低 3 年は EBRD での勤務不可	ICIM ディレクター及びコンプライアンス・レビュー・フェーズ・コーディネーターは原則外部から登用、IDB 経験者は雇用終了から3年経過を要す、任期後は IDB での勤務不可

任命権者(ディレクター等)	[再掲]CRMU ディレクターは理事会の合意の下、総裁により任命される	CRP メンバーは総裁との協議の後、理事会により任命される	PCM オフィサーは総裁により任命される	ICIM ディレクターは理事会により任命される
雇用の制約(専門家等)	専門家は日払い(年間最低 12 日を保証)、5 年任期(再任不可)、任期切れ時にレビューをしていた場合は6か月を超えない範囲で延長可。AfDB に勤務していた者は退職時に専門家のロスターに入ることはできない。専門家任期後は AfDB での勤務不可	[再掲]CRP メンバーは 5 年任期(再任不可)、ADB に以前雇用されていた場合は退職から 3 年以上経過していること、CRP 任期後は ADB での勤務不可	[再掲]PCM 専門家は 3 年任期(再任可)、EBRD に以前雇用されていた場合は最低 2 年が経過していること、専門家任期後は EBRD での勤務不可	専門家については、マネジメント出身者ではないこととという規定以外、特段の記述はないが、コンサルタント雇用の規定に従うものと思われる
任命権者(専門家等の)	専門家は総裁の推薦に基づき理事会が任命	[再掲]CRP メンバーは総裁との協議の後、理事会が任命	[再掲]PCM 専門家は総裁の推薦に基づき理事会が任命	コンプライアンス・レビュー・フェーズ・コーディネーターが専門家を雇用する
要請順序	要請者がどちらか(あるいはどちらも)選べる。選ばなかった場合、CRMU が要請者と協議して決める	要請者がどちらか選べる	要請者がどちらか(あるいはどちらも)選べる	要請者がどちらか(あるいはどちらも)選べる。どちらも選んだ場合、協議フェーズから始まる

コンプライアンス・レビュー(CR)要請者	二人以上の者、適切に指名された地域の代表者、（例外的に）代理人としての外国人の代表者、AfDB 理事	プロジェクトが位置する国ないしは直接、実質的な悪影響を受ける隣接国の二名以上のグループ、地元の代理人、(例外的に)地元ではない代理人、(実施中のプロジェクトについて)一人以上の理事会メンバー	プロジェクトによる危害を受けたか受けるおそれがある、一人ないしはそれ以上の個人または組織、ないしは代理人	二人かそれ以上の影響を受けるグループ、ないしは代理人
CR 要請条件	AfDB がその政策及び手続に不適合であり、その不適合がマイナスの影響を与えたかその恐れがあると信じられる場合	要請者に対する直接かつ重大な危害が、ADB による業務政策及び手続不履行に帰する場合	要請者に対する危害が EBRD の関連政策不適合に至る行為・不行為によりプロジェクトによって生じたか生じる恐れがある場合	IDB の関連業務政策不適合に関連した危害がある場合
CR 対象段階	プロジェクト・デザイン、実施あるいは監督	プロジェクト形成、審査、実施段階	承認されたプロジェクト	承認されたプロジェクト。未承認のプロジェクトについて要請があった場合、要請はマネジメントに転送されプロジェクト形成の際に考慮される
CR 要請期限	プロジェクトの物理的完了、最終支払あるいは支払取消日のうち一番早い日から 24 か月以内	ローン/贈与終結日から 2 年未満(以前はプロジェクト完了報告書の発行までだったのを改訂)	EBRD のプロジェクト参画終了日から 24 か月以内	最終支払から 24 か月以内

CR 要請形式	特に決まった様式はない（含まれているべき内容については規定あり）。書面で提出しなければならないが、口頭で要請があった場合には、要請者が書面を提出できるよう CRMU が手助けをする	書面で提出（郵便、ファクス、電子メール、手渡し）	書面で提出（郵便、ファクス、電子メール、手渡し）	特に決まった形式はない。モデルレターはある。書面で提出（電子メール、郵便、あるいはファクス）
CR 要請言語	IRM の使用言語は AfDB の公用語（英語及び仏語）であるが、現地語での提出も受け入れられる（ただしその場合には翻訳及びその正確性確認のため手続きに追加的時間を要する）	アカウンタビリティ機構の使用言語は英語だが、開発途上加盟国の公用語での提出もできる。英語以外の場合には翻訳に追加的時間を要する。	EBRD の使用言語である英語、仏語、独語、露語あるいは業務を行うメンバー国の公用語。英語以外の場合には追加的回答時間を要する	IDB の公用語は西語、英語、葡語、仏語。他の言語でも受け付けるが、翻訳とプロセッシングに追加的時間を要することとなる
CR 対象政策	AfDB の業務政策及び手続（調達に関する事項を除く）	アカウンタビリティ機構の対象政策か否かは個々の政策に記されている	関連する EBRD 政策（調達に関する事項、設立協定第1条、ポートフォリオ・レシオ政策その他特定の政策を除く）	全ての IDB 業務につき、それらが承認された時点の関連政策：①情報へのアクセス、②環境及びセーフガード・コンプライアンス、③災害リスク・マネジメント、④公共事業、⑤非自発的住民移転、⑥開発におけるジェンダー公平、⑦先住民族

CR 要請の有するプロジェクトへの影響	プロジェクトの審査、支払を停止させるものではないが、プロジェクトの審査あるいは実施の継続が重大な修復不能な危害が生ずるとディレクターまたはレビュー・パネルがみなす場合は一時停止を勧告できる	借入人(実施機関)及びADBが同意しない限りは要請の提出がプロジェクトの形成、審査、実施の停止その他の影響を及ぼすことはない	EBRD のプロジェクトに対する利益を停止するものではないが、重大で修復不能な危害が生ずるとPCMオフィサーが信ずる場合にはプロジェクトの審査や（可能な場合は）支払いを一時停止することを勧告できる	業務のプロセッシング、実行及び支払を停止させるものではないが、重大で修復不能な危害が生ずると ICIM ディレクターが判断した場合には実行停止を勧告できる
CR レポート作成者	(CRMU のサポートの下)IRM 専門家(パネル)	CRP(パネル)	PCM オフィサーから任命されたコンプライアンス・レビュー・専門家(1 名)	ICIM。レビューに先立ち、ICIM ディレクターがコンプライアンス・レビュー・フェーズ・コーディネーターと協議して2人の個別専門家を雇用し、この 2 人とコンプライアンス・レビュー・フェーズ・コーディネーターからなるパネルを設立する（コーディネーターが議長）。レポートにはパネルによる事実認定も盛り込まれる
レポート内容	関係者の議論の概要、事実認定、勧告(制度・手続上の改善点、プロジェクト・スコープ/実施上の改善点、改善策実施をモニターするステップ)	事実認定、ADB 政策・手続不適合の有無、直接かつ重大な危害の有無	制度・手続上の不適合の事実認定、プロジェクト・スコープ/実施上の不適合の事実認定、改善勧告実施のモニタリングとレポーティング	事実認定、勧告、見解、事実認定あるいは制度上の事項に関する考察

レポート提出先	理事会(総裁承認のプロジェクトについては総裁)	理事会	理事会(総裁承認のプロジェクトについては総裁)	理事会（ドナー委員会承認の場合は同委員会）
レポートの関連資料	レポート案に対するマネジメントの回答	レポート案に対する、要請者、借入人(実施機関)、ADBマネジメントのコメント、CRPがこれらにどう対応したかについてのマトリクス	レポート案に対するマネジメントの回答、行動計画、要請者のコメント	レポート案に対する要請者及びマネジメントのコメント
勧告等	レビュー・パネルが勧告作成、理事会（総裁承認案件の場合は総裁）が承認	マネジメントが作成した改善行動に対して理事会が決定を行う	マネジメントが作成した行動計画を理事会が承認	マネジメントが作成した行動計画を理事会（ドナー委員会承認の場合は同委員会）が承認
行動計画	マネジメントが作成(行動計画)	マネジメントが作成(改善行動)	マネジメントが作成(行動計画)	マネジメントが作成(行動計画)
モニタリング	CRMU及びIRM専門家1名	CRP(パネル)	PCMオフィサー	ICIM
特記事項	第3の機能として助言機能もある	現地調査に関する新たな規定（他行も同様の規定を現在は有するが、ADBは実際に難しい立場に立った経験があり規定は詳細に亘る）	要請は一人でも提出できる	なし

出所：AfDB(2015)、ADB(2012a)、EBRD(2014c)、IDB(2014)に基づき筆者作成

5.4　世界銀行及びAIIBの新たなセーフガード政策及び住民移転政策

2016年に入り世界銀行及びAIIBがそれぞれ新たなセーフガード政策を策定・公表した。本研究は世界の各地域(アフリカ、アジア、ヨーロッパ、南北アメリカ)に存在する地域開発銀行についての個別問題事例の比較を行ったものであるが、本研究で行う考察の参考とするため、ここではセーフガード全般及びその中の住民移転について、世界銀行及びAIIBの新たなセーフガード政策及び住民移転政策を通して最新(2016年)の国際的動向も考察する。世界銀行は他の援助機関に先駆けセーフガード政策を実施し、他の機関も見習ってきた経緯があること、一方、AIIBは設立されたばかりで、NDB BRICSとともに援助へ参加しつつある最終グループであること、その一方、本節で見るように、トップランナーとラストランナーという両極にあるこれら二つの機関が策定した政策には共通する部分も多いことから、ここで両者を比較しつつ分析することとした(表1で地域開発銀行のセーフガード政策をまとめたのと同じ項目を世界銀行及びAIIBそれぞれの新制度について表5にまとめた)。なお、NDB BRICSについては2016年9月15日現在、セーフガード政策あるいはその案を作成したという情報はない。

5.4.1　セーフガード政策

5.4.1.1　世界銀行

世界銀行は、現行のセーフガード政策のレビューとアップデートを2012年7月に開始し、政府、開発専門家、市民社会グループを含む約8,000人のステークホルダーとの協議を2016年3月まで3ラウンドにわたって行い、2016年8月4日、世界銀行理事会が環境・社会フレームワークを承認した。現在運用されている、9つの環境・社会関連の個別規定を一本化するものである。同フレームワークは、「持続可能な開発のためのビジョン」、「投資プロジェクト融資のための世界銀行環境・社会政策」、「環境・社会基準（ESSs）」からなる。これらとは別に、「恵まれないあるいは脆弱な個人ないしグループに関するリスク及びインパクトを取り扱う世界銀行指令」及び世界銀行が如何にデューディリジェンスを行うかを規定する「環境社会手続(案)」（いずれも義務）が作成されているほか、「ガイダンス及び情報ツール」が作成される(図2)。ビジョンは義務を示すものではないが、環境・社会的持続可能性についての世界銀行の熱意を示すものである。「政策」及び「手続」は世界銀行にとって、「基準」は借入人にとって履行義務を伴うもので、「ガイダンス及び情報ツール」は履行義務を伴うものではないが、「政策」、「手続」、「基準」の履行に当たっての参考となるものである。実施準備のための世界銀行及び借入国側での能力強化、体制作りに時間がかかるため、2018年早期からの実施を予定している。

ESSsは、(1)環境・社会リスク・影響のアセスメント及び管理、(2)労働及び労働条件、(3)資源効率及び汚染防止管理、(4)コミュニティの健康安全、(5)土地取得、土地使用制限及び非自発的住民移転、(6)生物多様性保全及び生物自然資源の持続的管理、(7)先住民族/サブサハラ・アフリカの歴史的に十分サービスを受けていない伝統的地方コミュニティ、(8)文化遺産、(9)金融仲介機関、(10)ステークホルダー・エンゲージメント及び情報公開の10項目からなり、(1)から(8)は、IFCの有する8項目のパフォーマンス・スタンダード[x]に対応している。これは、世界銀行が他の融資機関と共通のアプローチを取る旨、環境・社会政策の中で規定していることに基づくものとみられる。

今回のアップデートにより、これまでの環境・社会影響に基づくA、B、C、FIへのカテゴリー分けから、高、相当、中、低リスク「分類」(classification)への変更が行われた。これにより、プロジェクトによる影響(規模、立地、セクター等)に加え、環境・社会リスク、借入人の持つ環境・社会管理能力、有効な対策の有無などが考慮対象に入ってくるものとみられる。他の地域開発銀行は、世界銀行の現行カテゴリー分けと同様のものを規定しているため、地域開発銀行による今後のセーフガード政策の見直しでは、世界銀行と同様の分類に改められる可能性がある。環境・社会フレームワークの当初案では、高リスクのプロジェクトについては借入国の環境・社会フレームワークの活用はせずESSsに基づくこととされていたが、当該活用は国及びプロジェクトの状況により決定されるべきとの観点からか、最終版ではこの限定はなくなっている。

また、新たに環境・社会コミットメント計画(ESCP)というものが作成されることとなった。ESCPは法的契約文書の一部となる。これは、環境・社会評価及び管理のために何を準備して何をすべきか、早い段階から明確な責任所在とともに規定していくものであろう。

更に、図2に示されたように、借入人と世界銀行の役割と責任が文書の上でも明確になった。これは、2009年に行われたADBセーフガード政策改定にもみられるもので、理念レベルの向上にもならず、実務レベルでの規定の使い勝手が向上する。

借入人のフレームワーク活用(従前には借入人のシステムの活用と呼称していた事項)については、第二次案ではその採用の可否を世界銀行が決めるとしていたが、最終版では世界銀行と借入人とが共同で決めると改められた。また、採用することによって世界銀行がいかなるデューディリジェンスの義務からも免れるものではないことが明記された。

気候変動については、環境・社会影響アセスメントの一環として、コミュニティ開発事業等を除き、技術的・資金的に可能な範囲で、借入人は事業による温室効果ガス(GHG)排出量を推定することとしている。

先住民族については、これまでの「十分な情報に基づいた事前の自発的コンサルテーション」(free, prior, and informed consultation)から、「十分な情報に基づいた事前の自発的同意」(free, prior, and informed consent)に移行する。先住民族の意見が更に尊重されることとなる。

世界銀行セーフガード政策のアップデートのコンサルテーションにおいては、内容を拡充強化すべきという意見と、理想論を追求しすぎず途上国での実施可能性を考慮すべきという意見とがあった。前者については、この分野で長く豊富な経験を持つ世界銀行が他の援助機関に先立ち政策見直しを行うことから、世界銀行のみならず他の援助機関への影響も鑑みてのことと思われる。また、手続きの合理化やカントリー・システムの活用を打ち出すと、既存制度の改悪としてとらえる向きもある。筆者としては、特に途上国政府から出た後者の意見も当然考慮されるべきと考えるし、また、現場レベルでは、途上国の借入人側のみならず、特に手続的な遵守要件を満たすための努力が援助機関職員側でも増大し続ける一方になると、プロジェクト審査及び実施の質に悪影響を及ぼすことが懸念される。資質と経験を持ったセーフガード専門家の数は限られているし[xi]、プロジェクトに配置できる職員数も限られる。AIIBやNDB BRICSなどの新組織がより効率的なプロジェクト審査・実施を行うであろうことも考慮すると、これ以上に時間と資源を増やすことは現実的とは言えない。世界銀行の新たな政策の最終的内容では、カントリー・フレームワークの採用を、最もリスク分類の高いプロジェクトにも可能とす

るなど、見方によっては批判を受けかねないものとなっている。しかしながら、採用するかどうかは世界銀行が一方的に決めるのではなく、借入人側と共同で決めることと改めたり、採用についての早期情報公開を図る仕組をつくり、また、十分な予算と能力開発、準備期間を用意するなど、数々の方策を盛り込んでいる。実際の適切な運用が期待されるところである。

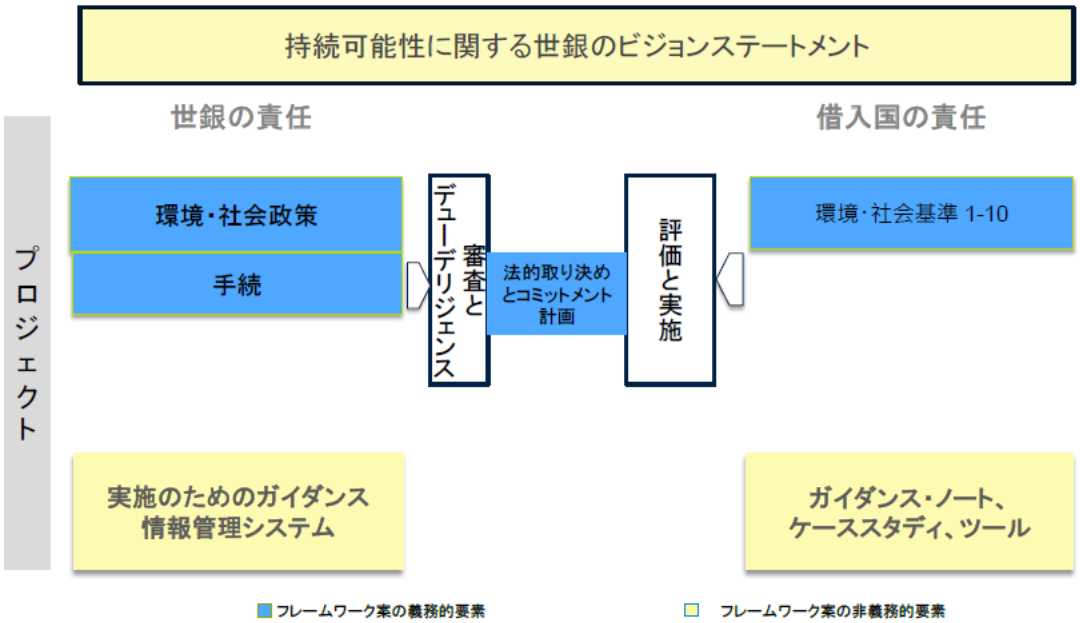


図 2 世界銀行 環境・社会フレームワークの構成

出所： 世界銀行パブリック・コンサルテーション「環境・社会セーフガード政策見直しおよび改訂：第 2 フェーズ」時のプレゼンテーション資料
(http://www.worldbank.org/ja/events/2014/12/11/public-consultations-for-review-and-update-of-world-bank-safeguard-policies)

5.4.1.2 AIIB

AIIB は、2015 年 9 月に環境・社会フレームワーク案を公表し、1 か月のコメント受付期間を経た後、2016 年 2 月に同フレームワーク最終版を公表した。過去の実績がなく一からの出発であるとはいえ、世界銀行が 3 年半以上の歳月と 3 ラウンドにわたる協議を行ったことに比較し非常に短期間で最終化することに対して批判もあった[xii]。同フレームワークは、「前書き及びビジョン」、「環境・社会政策（ESP）」、「環境・社会基準（ESSs）」、「環境・社会除外リスト」、「用語集」、「指令:環境・社会手続」、「ガイダンス及び情報ツール」からなる。最後の 2 つについてはフレームワークの一部として言及されているが、今後作成されるとしている。ガイダンス及び情報ツールが履行義務を伴うものではない参考文書であることは、世界銀行の場合と同様である。ESSs は、(1)環境・社会アセスメント及び管理、(2)非自発的住民移転、(3)先住民族の 3 項目からなり、現行の ADB 政策と同様である。

気候変動については2015年12月に策定されたパリ協定を支持するとし、各国が自主的に決定する約束草案を達成するため、AIIBは緩和、適応、ファイナンス、技術移転、能力強化などを通じてクライアントを支援する用意があるとしている。

フレームワークの適用開始期日は明示されていないが、これに先立つ政策が存在しないことから、個別プロジェクトに係る業務が開始されれば直ちに適用が開始されるものとみられる。

5.4.1.3　世界銀行とAIIBの共通点

世界銀行とAIIBの双方に共通した特徴がいくつか見られる。これは、AIIBが国際機関として通用するものを作成しようという意図を持っていることと、世界銀行で長年セーフガード政策の運用と見直しを行ってきた人物が関わっていること[xiii]に基づくものとみられる。共通点の第一としては、これまでのセーフガード政策が主に環境・社会影響の度合いを基にカテゴリー分けをし、対策を検討してきたのに対し、これらの新制度では、影響とリスクとの両面が考慮されることが挙げられる。これにより、これまでは主にプロジェクトによる影響に焦点を当てていたのが、影響が住民や環境にとってどのようなリスクを引き起こすのかという一歩先まで考慮することとなるほか、借入人・クライアントのセーフガード面でのリスク管理能力の程度もリスクの一部として考慮され、カテゴリー及び対策を検討することとなる。

第二に、適応的管理の導入である。第7章で見るように、プロジェクト承認後に発生するプロジェクト・スコープその他の変更や、予期しなかった影響への対処など、異議申立の中でも主要な問題点であったが、こうした事態に対処できるよう、事前に策定する環境・社会コミットメント計画(世界銀行)あるいは環境・社会管理計画(AIIB)で方針を定めるものである。ADBの既存のセーフガード政策でも、EMPに同様の規定があるが、適応的管理という新たな概念の元に認識を強化させるものである。

第三に、借入国・クライアントの有する環境・社会フレームワークの活用や、他の援助機関の有するフレームワークとの調和的運用を図る際に、これまでのように個別事項についての同等性と受入可能性を検討するのではなく、「実質的に(援助機関側の制度と)矛盾なく目的を達成する」(achieve objectives materially consistent with)場合には活用しようという表明である。世界銀行やADBによる、これまでのカントリー・セーフガード・システムの活用が、個別プロジェクトへの適用までなかなか実現しなかった教訓から、手続重視の考え方を改め成果重視へと移行したものと考えられる。

5.4.1.4　AIIの世界銀行との相違点

開発援助の分野で長年トップ・ランナーとして業務を続けている世界銀行に対し、2016年に正式に業務を開始したばかりのAIIBは、これまでの経験もなく職員数も少ない状況にあり、世界銀行並みの制度を実施するのは困難である。このことから、いくつかの点で差が見られる。

第一に、他の開発パートナーとの協力である。AIIBは、協調融資を行う多国間開発銀行及び二国間開発機関の環境・社会政策及び手続適用はケース・バイ・ケースで行うこととしているが、加えて、協調融資機関の政策・手続に適合しているかどうかの決定も依拠することがあり得るとしている。つまり、他機関の制度の活用のみならず、レビュー結果も活用しうるということである。この点については、異なる判断を一つのプロ

ジェクトに下すことを避けたり、作業の重複を避けるという長所があるとは考えられるものの、独立した機関が他の機関の判断に依拠することの是非も問われることとなろう。

第二に、AIIBのフェーズ分けアプローチの採用が挙げられる。これは、他の援助機関でもセクター・ローンのようなプロジェクトに適用されているもので、承認時には特定されていないサブプロジェクトが含まれるプロジェクトについてプロジェクト承認後にサブプロジェクトが特定された時点でどのような手続きが行われるかを定めたフレームワークをプロジェクト承認前に定めておくというものである。AIIBでは、このアプローチを例外的にとはいえ、プロジェクトの特定された活動についても、クライアントによる環境・社会アセスメントとAIIBによるレビューのタイミングをプロジェクト承認後にずらすこともできるように読める。この規定の活用の仕方次第では、承認時における環境・社会面の審査の妥当性に疑問が呈されることも想定され、透明性が求められるところである。

第三に、AIIBは先住民族については基本的に「十分な情報に基づいた事前の自発的コンサルテーション」であり、世界銀行が強化を図る前のレベルである(当該国の法律により当該プロジェクトに「十分な情報に基づいた事前の自発的同意」が義務となっている場合には、それに従う)。

表 5 世界銀行及び AIIB における新たなセーフガード政策

	世界銀行	アジアインフラ投資銀行(AIIB)
規程	環境・社会フレームワーク(2016)	環境・社会フレームワーク(2016)
当初政策設立時期	環境に関する業務マニュアル規程(1984)に始まる。現行規程は OP/BP 4.00(カントリー・システム使用の拡大)、4.01(環境アセスメント)、4.04(自然生息地)、4.09(害虫管理)、4.10(先住民族)、4.11(物理的文化資源)、4.12(非自発的住民移転)、4.36(森林)、4.37(ダムの安全性)	新規
経緯あるいは関連政策	フレームワークは、「持続可能な開発のためのビジョン」、「投資プロジェクト融資のための世界銀行環境・社会政策」、「環境・社会基準（ESSs）」からなる。これらとは別に、「恵まれないないしは脆弱な個人ないしはグループに関するリスク及びインパクトを取り扱う世界銀行指令」、世界銀行が如何にデューディリジェンスを行うかを規定する「環境社会手続(案)」（いずれも義務）が作成されているほか、「ガイダンス及び情報ツール」（非義務）が作成される	新規。フレームワークは、「前書き及びビジョン」、「環境・社会政策（ESP）」、「環境・社会基準（ESSs）」、「環境・社会除外リスト」、「用語集」、「指令:環境・社会手続」（以上、義務）、「ガイダンス及び情報ツール」（非義務）からなる。最後の 2 つについてはフレームワークの一部として言及されているが、今後作成される
範囲	ESSs は 10 項目：(1)環境・社会リスク・影響のアセスメント及び管理、(2)労働及び労働条件、(3)資源効率及び汚染防止管理、(4)コミュニティの健康安全、(5)土地取得、土地使用制限及び非自発的住民移転、(6)生物多様性保全及び生物自然資源の持続的管理、(7)先住民族/サブサハラ・アフリカの歴史的に十分サービスを受けていない伝統的地方コミュニティ、(8)文化遺産、(9)金融仲介機関、(10)ステークホルダー・エンゲージメント及び情報公開	ESSs は 3 項目：(1)環境・社会アセスメント及び管理、(2)非自発的住民移転、(3)先住民族

範囲についての注	ジェンダー公平についてはビジョンの中で言及されているほか、ESS5、ESS7、ESS10 でも配慮事項となっている	ジェンダー配慮についてはビジョン、ESP、ESS1、ESS2、ESS3 の中でそれぞれ言及
原則	予測及び回避。回避が可能でない場合、最小化及び削減。そののちに緩和。それでも残余影響がある場合、補償あるいはオフセット	予測及び回避。回避が可能でない場合、最小化及び削減。そののちに緩和。それでも残余影響がある場合、補償あるいはオフセット
間接影響	含む	含む
誘導影響	間接影響には誘導影響を含まないと明記	含む
累積影響	含む	含む
越境影響	含む	言及なし
関連施設	ESSs は関連施設にも適用される	関連施設についての取扱いに関する規定あり

既存施設の影響評価	含む	含む
プロジェクト承認後のスコープ変更への対応	借入人は、提案されたプロジェクト変更や不測の事態に対する適用的管理を可能にするプロセスを作成し、世界銀行に承認を得るために提出し、実行することとされている。このプロセスは環境社会コミットメント計画(ESCP)に記載される	AIIB は提案されたプロジェクト変更が追加的なアセスメント、住民協議、対策が必要かどうかのデューディリジェンスを行い、必要とみなした場合にはクライアントはこれらを実施し対策をプロジェクトに盛り込む。AIIB はカテゴリー変更の必要性も検討する
カテゴリー	FI も含め全てのプロジェクトは、高(high)リスク、相当(substantial)リスク、中(moderate)リスク、低(low)リスクに分類。各分類に該当するリスク及び影響レベル・内容については、「環境・社会手続(案)」で解説	カテゴリーA、B、C、FI に分類。A は不可逆的、累積的、多様、あるいは先例のない重大な環境・社会影響を持ちうるもの、B は現敵的な潜在的環境・社会影響を持つもの、C は最小限の環境・社会影響あるいは影響のないもの、FI は金融仲介機関へあるいは通じてのファンド供与を行う融資構造のもの
代替案の検討	プロジェクトを行わない選択肢も含め行う	プロジェクトを行わない選択肢も含め行う

セクター・ローンの扱い	多数の小規模サブプロジェクトを有するプロジェクトについては、サブプロジェクトに関する当該国の環境・社会要件の適切性をレビューし、借入人がサブプロジェクトに係る環境・社会リスク及び影響を管理する能力を評価する。高リスクのサブプロジェクトには ESSs が適用され、それより低いカテゴリーのサブプロジェクトには基本的に当該国の要件が適用される(世界銀行が必要とみなす範囲で ESSs が適用される)	AIIB 承認時に詳細が特定されていないようなプログラムや一連の活動からなるプロジェクトについては、クライアントは環境社会管理計画フレームワークを活用する
プログラム・ローンの扱い	開発政策借款(Development Policy lending)及び成果のためのプログラム融資(Program-for-Results Financing)は、「投資プロジェクト融資のための世界銀行環境・社会政策」の適用外	[再掲]AIIB 承認時に詳細が特定されていないようなプログラムや一連の活動からなるプロジェクトについては、クライアントは環境・社会管理計画フレームワークを活用する
外部専門家の活用	高リスクないし議論のあるプロジェクト、あるいは重大な多次元の環境社会リスクないし影響があるプロジェクトについては、国際的に認識された独立専門家(助言パネルの一部となり得る)を借入人が雇って環境・社会影響アセスメントの支援を仰ぐことも検討される。モニタリング段階も同様	高リスクないし議論のあるプロジェクト、資格と経験を持つ国際的に認識された独立専門家(助言パネルの一部となり得る)を借入人が雇ってプロジェクト形成及び実施において助言を仰ぐことも検討される
協調融資	プロジェクトの環境・社会リスク及び影響のアセスメント及び管理のための共通のアプローチに合意するため、ジョイント融資を行う他の多国間及び二国間融資期間並びに借入人と協力する。モニタリング段階も同様	(ビジョン)協調融資プロジェクトに関する審査、環境・社会管理要件、モニタリング、レポーティングに対し共通のアプローチを採用するための協力を探る、と記述。(ESS1) ケース・バイ・ケースで、協調融資を行う多国間開発銀行及び二国間開発機関の環境・社会政策及び手続適用に合意することがあり得る。その場合、協調融資機関の政策・手続に適合しているかどうかの決定も依拠することがあり得る、と記述

カントリー・システム	借入人の環境・社会フレームワークの使用を支援する。ただし、プロジェクトのリスク及び影響を取扱え、プロジェクトが実質的に ESSs と矛盾せず目的を達することができる見込みがある場合のみ。借入人の環境・社会フレームワークの全部または部分的使用のためにはアセスメントが行われ、使用の意図及びアセスメントの要約は公表される	要請があった場合、クライアントの有する環境・社会管理システムの全部または部分的に使用するかどうかを AIIB は決定する。決定に当たって AIIB は、当該システムが ESP 及び関連 ESSs の目的と実質的に矛盾していないかどうか及びクライアントのパフォーマンス、クライアントのキャパシティ、システムのキャパシティをレビューする。クライアントのシステム使用に関する公表は明示されていないが、システム使用は公表義務のある ESMP ないし ESMPF に記述される
意義のある協議	世界銀行は借入人にステークホルダーと継続的に意義のある協議を行わせる。	(ビジョン)「透明性及び意義のある協議」がプロジェクトのデザイン及び実施に本質的なものと AIIB は信ずる。(ESS1)AIIB はクライアントがプロジェクト形成及び実施の段階でステークホルダーと意義のある協議を行わせる
情報公開	プロジェクト分類及びその変更、借入人環境・社会フレームワーク使用の意図、フレームワークに関するアセスメントの要約、ESCP 案(審査前)、高リスク及び相当リスクのプロジェクトの環境・社会リスク及び影響に関する文書(審査前)並びにプロジェクト関連文書(承認前)(筆者注：この範疇で ESIA や住民移転計画が公開されるものとみられる)、ESCP アップデート版、補償基準等住民移転関連情報、FI(金融仲介機関プロジェクト)の環境・社会管理システム(ESMS)の要約、ステークホルダー・エンゲージメント計画	ESMP 案あるいは ESMPF 案(プロジェクト形成段階)、クライアントの環境・社会管理システムのレビュー結果、環境・社会リスク及びインパクトに関する情報：環境・社会アセスメント報告書案、ESMP、ESMPF、住民移転計画、PRF、先住民族計画、IPPF 等(以上、審査前)、最終ないしはアップデートされた上記の文書、プロジェクト実施中に作成された文書及びモニタリング・レポート
120 日条項	規定なし	規定なし
モニタリング	定期レポートのレビューや世界銀行職員ないしコンサルタントによる現地視察を通じてモニター。プロジェクト完了時の評価で対策実施結果及び更なる対策の必要性について決定	定期的現地視察、包括的なフィールド・レビュー、定期モニタリング・レポートのレビュー、是正計画の協議、完了報告書の作成

禁止ネガティブ・リスト	規定なし	環境・社会除外リストが環境社会フレームワークに含まれている
見直し	継続的にレビューされ、適切に改正ないしはアップデートされるとしている。施行までの準備とトレーニングに 12～18 か月が見込まれるとともに、施行日以前に承認されたあるいはコンセプト・ノートが作成されたプロジェクトは現行制度が適用されるため、約 7 年にわたり新旧制度が運用される	AIIB 業務において 3 年間適用したのち環境・社会フレームワークのレビューを行い、フレームワークのアップデート、ESP 及び ESSs の改善を行う。施行日については定めがないが、先行制度がないため、個別プロジェクト関連業務が開始されれば直ちに適用されるものとみられる
リソース	セーフガード予算は 2015 年度の 4200 万ドルから 2017 年には 5100 万ドルに増加する見込み。新制度実施段階では 2017 年度よりもさらに 20～25%の予算増(1000～1300 万ドル)が予測されている	記載なし

出所：World Bank (2016)、AIIB(2016)及び関連規程の情報に基づき筆者作成

5.4.2　住民移転政策

上記 5.4.1 ではセーフガード政策について見たが、本節では住民移転に焦点を当てて見ることとする(世界銀行及び AIIB それぞれの新たな住民移転政策を、表 2 で地域開発銀行について明らかにしたのと同じ項目につき、表 6 にまとめた)。

世界銀行の住民移転政策については、基本的にこれまでの政策に基づいたものであるが、法的土地取得にはつながらないがプロジェクトの影響で土地利用またはアクセスができなくなるような状況も含むよう「土地取得」の定義が拡大された。その一方、複数の不法建物から収入を得ている者に対する補償・支援を一定の状況下では減らすことができるようにするなど、論理的な内容で範囲の調整を行っている。

AIIB の環境・社会フレームワークの中で住民移転に関する ESS2 の記述は簡潔なものだが(世界銀行の ESS5 が 20 ページあるのに対し、AIIB の ESS2 は 4 ページ)、規定している内容は、世界銀行のそれに非常に近い。実際の運用の成果が現れるのが俟たれるところである。双方に共通しているのは、移転住民がプロジェクトの便益を得られるよう、住民移転を持続可能な開発としてとらえ実施しようとするところである。これまで、開発プロジェクトのお荷物的な見方をされていた住民移転が、移転住民の生活向上の手段として実際にとらえられ実施されるようになれば、開発援助の分野での大きな変革と言えよう。しかしながら、現在の先進国も含め、開発事業により生ずる住民移転が、本当に積極的な意味合いを持って行われている、あるいは認識されているかどうかは疑問である。住民移転にかかる費用をプロジェクト・コストの援助機関負担分に含められるかどうか、あるいは、被影響住民が喪失することとなる資産を減価償却なしの再取得価格で補償するかどうかなど、理念と実践の一致が必要となろう。

世界銀行に固有の特徴としては、住民移転における関係機関との協働が挙げられていることである。関係機関としては、プロジェクト実施機関と異なる住民移転実施機関(地方政府や公営企業など)やモニタリング機関などが想定されているものと考えられる。関係機関の手続や基準が ESSs の要件を満たさない場合には、借入人は追加的アレンジメントないしは規定を住民移転計画に盛り込むこととしている。また、関係機関の能力強化のため、借入人は世界銀行に技術協力を要請することができるともしている。これらは、本研究で見た、住民移転実施機関やモニタリング機関の能力の問題改善に応用できる規定と考えられる。

表 6 世界銀行及び AIIB における新たな住民移転政策

	世界銀行	アジアインフラ投資銀行(AIIB)
規程	環境・社会フレームワーク(2016)　ESS5：土地取得、土地使用制限及び非自発的住民移転	環境・社会フレームワーク(2016)　ESS2：非自発的住民移転
目的	(1)住民移転を回避。回避できない場合にはプロジェクト・デザイン代替案を探ることにより最小化する、(2)強制立退きを避ける、(3)回避できない社会経済影響を、補償や支援を行うことにより緩和する、(4)物理的に移転する貧困ないしは脆弱な人々の生活条件を改善する、(5)移転住民がプロジェクトから直接便益を受けられるよう住民移転活動を持続的開発プログラムとしてとらえて実行する、(6)住民移転活動が適切な情報公開、意義のある協議、影響民の参加とともに計画・実施される	(1)可能な限り住民移転を回避、(2)プロジェクト代替案を探ることにより最小化、(3)回避が実行可能でない場合には移転住民の生計の向上あるいは少なくとも回復、(4)移転する貧困ないしは脆弱なグループの社会経済的地位を改善、(5)プロジェクトの便益を移転住民が共有できるよう住民移転活動を持続的開発プログラムとしてとらえて実行。
適用範囲	投資プロジェクト融資の全てのプロジェクト	スクリーニング・プロセスで非自発的住民移転が発生するとされたプロジェクト
プロジェクト前の住民移転等への適用	プロジェクトよりも前に発生したが、プロジェクトを予見してないしはプロジェクトの準備のために実施されたないしは開始された土地取得ないしは土地利用の制限も対象	プロジェクトに直接関連した、過去あるいは予見可能な将来の住民移転を含む

移転内容	永久あるいは一時的な物理的移転及び経済的移転	フルあるいは部分的、永久あるいは一時的な物理的移転及び経済的移転
考慮対象	(1)国内法により収用その他の強制手続を通して得られたないしは制限された土地所有権ないし利用権、(2)交渉により得られたないしは制限された土地所有権ないし利用権だが、交渉不成立の場合には収用その他の強制手続になっていたであろう場合、(3)伝統的ないしは慣習的に保有権ないし認識された利用権を有するコミュニティないしコミュニティ内のグループが、資源の使用のためのアクセスを喪失することとなるような、土地利用ないしは自然資源へのアクセスの制限、(4)正式、伝統的、あるいは認識された利用権を持たないが、カット・オフ・デート以前から土地を占有ないし利用している人々の移転、(5)土地が利用不可能ないしアクセス不可能になるようなプロジェクトによる影響の結果、移転することとなる人々、(6)共同体の資産ないしは自然資源を含む土地その他の資源へのアクセスの制限（海洋・水域資源、木材・非木材森林生産物、淡水、薬用植物、狩猟・採取地、放牧・収穫地など）、(7)補償金の完全支払を受けずに個人またはコミュニティにより引き渡された土地所有権ないしは土地あるいは資源に対する資格、(8) プロジェクトよりも前に発生したが、プロジェクトを予見してないしはプロジェクトの準備のために実施されたないしは開始された土地取得ないしは土地利用の制限	(a)非自発的土地取得ないしは(b)法的指定を受けた公園・保護地域の土地利用ないしはアクセスの非自発的制限の結果としての、(1)物理的移転(リロケーション、居住する土地の喪失、あるいはシェルターの喪失)及び(2)経済的移転(土地の喪失、土地や自然資源へのアクセス喪失、財産の喪失、財産・収入源・生計手段へのアクセスの喪失)

適格性及び資格	(1)土地あるいは資産に対する正式な法的権利を有する者、(2)土地あるいは資産に対する正式な法的権利を有しないが当該国の法律下で認識された資格を有する者、(3)占有ないしは利用している土地や資産に対する認識可能な権利あるいは資格を有さない者	適格性及び資格により被影響住民を分類したリストはないが、権限あるいは法的権利を持たない人々の取扱を規定
プロジェクト・デザイン	非自発的土地取得あるいは土地利用の制限が、プロジェクトに関係した特定の目的と時間に限り、プロジェクトのための直接の必要性によるものであることを借入人は証明。回避あるいは最小化するための代替案を検討	プロジェクト・デザインの項はないが、可能な限り住民移転を回避し、プロジェクト代替案を探ることにより最小化することは目的の項で明示
協議、参加、幅広いコミュニティ・サポート	関連情報の公開と意義のある参加をプロジェクト・デザイン代替案検討段階から行い、補償プロセス・生計回復活動・移転プロセスの計画、実施、モニタリング、及び評価の段階でも継続	意味のある協議を被影響住民、ホスト・コミュニティ、NGO と行い、住民移転計画の計画、実施、モニタリング、及び評価段階での参加を促す。
協議、参加、幅広いコミュニティ・サポート対象者	被影響住民、ホスト・コミュニティその他のステークホルダー。先住民族、ジェンダーへの配慮	被影響住民、ホスト・コミュニティ、NGO の参加。脆弱なグループ、特に貧困ラインの下にいる人々、土地を持たない人々、年長者、女性及び子供、先住民族、土地に対する法的権限を持たない人々への配慮

計画づくり	環境社会アセスメントの一環としてセンサスを実施することにより被影響住民の特定、影響を受ける土地・資産のインベントリ作成、補償及び支援対象者の決定、補償対象とならない後参者防止を図る	土地及び資産に関する調査、移転対象となる人々の完全センサス、住民移転のリスクと影響に関連する社会経済条件の評価を実施し、資産、生産資源、生計状況のベースライン情報を確立
補償対象者の特定(カットオフ・デート)	センサス実施と併せ、借入人がカットオフ・デートを設定	プロジェクト形成時の早期に行う土地調査及びセンサスに併せ、明確なカットオフ・デートを設定
季節的資源利用者等の扱い	社会アセスメントでは、センサス実施時にプロジェクト・エリアにいないコミュニティやグループ(季節的資源利用者など)の権利にも留意	季節的資源利用者についての記述なし
移転計画・移転行動計画作成要件	プロジェクトによるリスクと影響に見合った内容の計画を作成	非自発的住民移転の影響がある場合、住民移転計画を作成。影響が小さい場合もしくは200名未満の移転の場合、簡易住民移転計画を作成

移転計画・移転行動計画の内容	移転計画の最小限の要素：(1)プロジェクト、(2)潜在的影響、(3)目的、(4)センサス調査及びベースライン社会経済調査、(5)法的フレームワーク、(6)組織制度フレームワーク、(7)適格性、(8)損失の評価及び補償、(9)コミュニティの参加、(10)実施スケジュール、(11)経費及び予算、(12)異議申立メカニズム、(13)モニタリング及び評価、(14)適応的管理のためのアレンジメント、(以下、物理的移転の場合の追加項目)(15)移行に当たっての支援、(16)移転先選定・準備・移転、(17)ハウジング、インフラ、社会サービス、(18)環境の保護・管理、(19)移転アレンジメントの協議、(20)ホスト集団との統合、(以下、経済的移転の場合の追加項目)(21)直接の土地再取得、(22)土地ないしは資源へのアクセス喪失、(23)代替生計手段のための支援、(24)経済発展機会の検討、(25)移行に当たっての支援	(1)移転住民のエンタイトルメント、(2)収入・生計回復戦略、(3)組織制度アレンジメント、(4)モニタリング・レポーティング・フレームワーク、(5)予算、(6)実施スケジュール
環境配慮	物理的移転を伴う場合の住民移転計画では、移転先の境界、計画された住民移転の環境影響アセスメント、影響を緩和・管理するための対策を記述することとされている	移転先についての環境配慮は特記されていないが、住民移転に関する情報公開の項には、環境及び社会的情報の定期的公開が規定されている

セクター・ローン等の扱い	プロジェクト形成段階で土地取得及び土地利用制限の性格や規模が不明な場合、借入人は一般的な原則と手続を定めるためのフレームワークを作成。内容は、(1)プロジェクト・コンポーネント、(2)住民移転準備と実施に当たっての原則と目的、(3)プロセス、(4)予測される影響、人数、カテゴリー、(5)適格性クライテリア、(6)法的フレームワーク、(7)資産査定方法、(8)補償及び支援実施の組織的手続、(9)実施プロセス、(10)異議申立メカニズム、(11)資金についてのアレンジメント、(12)協議及び参加のためのメカニズム、(13)モニタリングのためのアレンジメント	住民移転が予期されるがプロジェクト承認段階では詳細が特定されていないプログラムないしは活動の連続からなるプロジェクトの場合、及びクライアントにより正当化される例外的な状況の場合、フェーズ分けアプローチが取られ、住民移転フレームワークを作成。活動が明らかになった時点でフレームワークに沿って住民移転計画を作成。フレームワークの内容についての記述はなし
住民移転計画の最終化、公表	ESS5 の中では、「関連情報の公開と意義のある参加をプロジェクト・デザイン代替案検討段階から行い、補償プロセス・生計回復活動・移転プロセスの計画、実施、モニタリング、及び評価の段階でも継続」としているが、住民移転計画の最終化と公表について特定した記述はない。公表された「環境社会手続(案)」でも、住民移転計画について明示されているのは、高リスク及び相当リスクのプロジェクトについて案の段階で公表することのみ	住民移転計画案をタイムリーに公表。最終版及びアップデート版についても同様
当該国の法規制とのギャップ分析	住民移転計画及び住民移転フレームワーク中の「法的フレームワーク」の項で、当該国の法律及び慣行と ESS5 とのギャップ及びそのギャップをブリッジするメカニズムを記述することになっている	ESS1 ではギャップがあった場合について触れられているが、住民移転に関する ESS2 中では記述はない

補償手続	"persons"としており、特に補償対象ユニットを分類していない	"persons"としており、特に補償対象ユニットを分類していない
補償価格	再取得価格(replacement cost)でタイムリーに補償。再取得価格とは、資産を再取得するのに十分な補償プラス再取得に付随する必要取引経費を得る価値評価法と定義	(1)土地が金銭保証される場合は再取得価値、(2)資産の場合は同じかより高い価値の資産で迅速な補償、(3)回復できない資産に対しては完全再取得価格での迅速な補償。再取得価格の定義は、世界銀行のそれと一言一句同じ
土地補償と金銭補償	生計が土地の利用に基づくものである場合、あるいは土地が共有されている場合、移転住民は代替地のオプションを提供される(同価値の土地が確保できない場合を除く。その場合は世界銀行の承諾の要あり)	生計が土地の利用に基づくものである場合、あるいは土地が共有されている場合、土地に基づく移転戦略、土地の喪失が生計を劣化させない場合、移転コストも含む再取得価値での金銭補償
補償対象	再取得価格での補償及びその他生活基準あるいは生計の改善ないしは最低でも回復を助けるのに必要な支援(生計回復機会等を含む)	上記「補償価格」欄の3項目及び(4)生計資源利用改善のサポート及び代替生計資源へのアクセス向上のための能力向上プログラム
プロジェクトからの利益	移転住民がプロジェクトから直接便益を受けられるよう住民移転活動を持続的開発プログラムとしてとらえて実行する	プロジェクトの便益を移転住民が共有できるよう住民移転活動を持続的開発プログラムとしてとらえて実行
開発銀行によるコスト負担	借入人は、住民移転を引き起こすメインの投資コンポーネントないしは独立した住民移転プロジェクトを世界銀行が融資するよう要請できる。たとえ住民移転を必要とするメインの投資を世界銀行が融資しないとしても、住民移転を融資するよう借入人は世界銀行に要請できる	(ESP)ESMP実施コスト(含住民移転)はプロジェクト記述に含まれていればAIIB融資可。 (ESS2)住民移転はプロジェクトの一部としてデザイン及び実施。移転の総コストはプロジェクトのコスト及び便益のプレゼンテーションに含む。重大な住民移転影響を有するプロジェクトには、住民移転コンポーネントを独立したプロジェクトとして実施することも検討

セキュリティ保有	貧困ないしは脆弱な物理的移転者の生活条件を、適切なハウジング、サービスと施設へのアクセス、及び保有セキュリティを通じて改善する	物理的移転者のための移転先でのセキュリティ保有も移転支援の一部
ホスト・コミュニティ	住民移転計画には、移転によるホスト・コミュニティへの影響緩和のための事項が記載される((1)協議、(2)移転支援のために供される土地その他の資産についての入札及び支払、(3)移転民との軋轢の特定・取扱、(4)教育、水道、保健、生産等のサービス強化策)	ホスト・コミュニティは、意義のある協議、社会文化的サポート、移転民との統合、プロジェクト便益の拡張の対象
脆弱グループ	貧困あるいは脆弱な人々の生活条件の改善はESS5の目的のひとつ。脆弱グループには特に経済社会影響の最少化及び緩和策を考慮。恵まれない(disadvantaged)あるいは脆弱な人々及びグループとしては、年齢、ジェンダー、民族、宗教、身体的、精神的その他の障害、社会、市民あるいは健康上のステータス、性別のオリエンテーション、ジェンダー・アイデンティティ、経済的不利あるいは先住民族としてのステータス、独特の自然資源への依存等のために、プロジェクトの影響を受けやすいか、プロジェクトの便益を受ける能力が限られるグループや人々を含むと指令で定義	貧困あるいは脆弱な人々の生活条件の改善はESS2の目的のひとつ。脆弱な人々及びグループとしては、プロジェクトの影響を受けやすいか、プロジェクトの便益を受ける能力が限られるグループや人々を含むとESPで定義
異議申立	プロジェクト形成の早期段階で設立。住民移転計画や住民移転フレームワークにもメカニズムについての記述を入れる	影響住民の懸念や異議を受付け解決を促進するために設立。AIIBが適切と判断された場合には既存のメカニズムを活用してもいいが、必要に応じプロジェクト特有のアレンジメントにより補足される

実施、モニタリング、評価	借入人は移転計画の実施をモニターし評価するとともに、必要に応じ矯正措置を取る。重大な住民移転影響があるプロジェクトでは有能な住民移転専門家を雇用し計画実施のモニター、矯正措置のデザイン、ESS 適合についての助言、定期モニタリング・レポートの作成を行う。	資格のある経験豊かな専門家を活用し、住民移転の結果、移転民の生活条件への影響、移転計画の目的が達成されたかどうかをモニターし評価する。モニタリング・レポートを公表する。資格のある経験豊かな第三者機関の活用を検討する
定期モニタリング	上記のとおり定期モニタリング・レポートが作成される	上記のとおりモニタリング・レポートが作成され公表される
主要文書への記載	住民移転を含む内容の ESCP は法的契約書の一部。重大な住民移転影響のあるプロジェクトについては、部移転計画実施完了監査を借入人は外部委託して行う	環境社会責務への適合は法的契約書に盛り込まれる。プロジェクト完了報告書は、環境社会対策の目的と結果が達成されたかどうかの評価を含む
予期しない影響への対応	住民移転計画には、プロジェクト条件の予期せぬ変更あるいは満足のいく住民移転結果を達成するに当たっての予期せぬ障害に対応できるよう適応的管理のためのアレンジメントを規定する	ESS2 には特段の記載がないが、ESP 及び ESS1 において、変更や状況に応じた管理や報告がなされるよう適応的管理策が ESMP や ESMPF に盛り込まれることとされている
能力開発	住民移転の計画、実施、モニタリングのため、借入人あるいは関係機関の能力強化のための技術協力を世界銀行に要請することができる。内容には、職員のトレーニング、新たな規則・政策の策定支援、評価のための融資その他が想定される	ESS2 にはクライアントの能力開発について特段の記載がないが、ESP において、(1)ESMP の内容として能力開発及びトレーニングの項を含めること、(2)クライアントが ESMP 実施に十分な能力を有していない場合にはプロジェクトに能力強化を盛り込むこと、とされている

出所：World Bank(2016)、AIIB(2016)及び関連規程の情報に基づき筆者作成

６． 被援助国の環境アセスメント制度と運用における現状と課題

第 5 章では、4 つの地域開発銀行及び世界銀行、AIIB が有するセーフガード政策及び異議申立制度について見てきた。ここでは、援助を受ける途上国側の環境アセスメント制度及びその運用が現在どのような課題を抱えているのか、アジア地域 6 ヶ国（インドネシア、韓国、カンボジア、タイ、ベトナム及びミャンマー）の事例を概観する。途上国の環境アセスメントの中では、エコシステム・サービスと呼ばれる、住民の生活の糧としての生態系や、住民移転も含む社会的側面も含まれていることが多いことや、この調査は制度及び手続面が中心であるため、本研究の主眼である住民移転問題にも共通の課題が存在する。そのため、環境配慮面での制度が住民移転等の社会配慮面の制度改善の参考となる部分も存在する。

また、被援助国の制度と運用を見ることで、地域開発銀行をはじめとする援助機関が推進しているカントリー・システムの活用における課題とその解決方法の特定にもつながる。この課題解決が進展すれば、援助機関と被援助国間及び援助機関間の協調融資において手続重複回避が図れることとなる。

事例の概観に当たり、具体的には、対象 6 ヶ国における環境アセスメント制度とその実施状況について 4 つの要素（(1)環境アセスメント手続の上流に当たる、EIA 早期段階あるいは戦略的環境アセスメント(Strategic EIA, SEA)、(2)環境アセスメント手続の中流に当たる、EIA の質の向上、(3)環境アセスメント手続全体に係る情報公開と住民参加、及び(4)環境アセスメント手続の下流に当たる、環境管理計画とモニタリング）に大分類し整理した。

6.1 環境アセスメント早期段階あるいは戦略的環境アセスメント

制度における課題として、4 ヶ国において SEA に関する法律やガイダンスの不足が指摘されている。一方、インドネシアや韓国は SEA に関する法律とガイダンスの両方をすでに整備している。実施上の課題としては、6 ヶ国全てにおいて SEA に関する系統だったトレーニングが不足している。2 ヶ国においては、EIA 制度の中で EIA 承認後に事業許可が発行されることが明確にされているにもかかわらず、EIA 承認前に事業許可の承認が下りてしまっている。4 ヶ国において SEA 実施の能力不足が指摘され、5 ヶ国において SEA に関する関連省庁との連携の弱さが課題となっている。

6.2 環境アセスメントの質の向上

制度の課題として、カンボジア、タイ、ベトナム、ミャンマーで環境アセスメントのためのセクター別ガイドラインや技術ガイドラインが不足していることが明らかになった。一方、インドネシアと韓国では、アセスメントのための非常に詳細なセクター別ガイドラインや技術指針が策定されている。また、インドネシア、韓国、カンボジア、タイで EIA のコンサルタントの登録制度が整っており、インドネシア、韓国、タイ、ベトナムでは独立した EIA の審査委員会などの客観的な EIA 審査を確保するための仕組みを有している。実施上の課題としては、基礎データの質や EIA 審査のための政府のスタッフの技術的能力が挙げられる。さらに、適切な環境アセスメントを実施していく上でコンサルタントの技術的能力が不十分であることも挙げられる。また、多くの国で環境アセスメントの専門家を育成するための高度な教育制度が欠如している、あるいは適切な教育制度が整っていない。

6.3　情報公開と住民参加

制度の課題として、カンボジア、タイ、ベトナム、ミャンマーにおいて、情報公開と市民参加について明確な手続きや義務が定められていないことが挙げられる。インドネシアと韓国においては、情報公開や市民参加についての詳細なガイドラインが策定されている。審査段階における限定的なEIA関連情報へのアクセスもいくつかの国において課題である。実施段階については、ガイドラインが策定されている国においても、適切で効率的な住民参加を実施していくことはEIAの実施における重要な課題であり、ほとんどの国において適切で効率的な住民参加を確保していくことが課題である。

6.4　環境管理計画とモニタリング

制度における課題として、ほとんどの国で環境保証金など予想外の事態に対応していくための財源が限定的である。韓国以外では、独立した組織によるモニタリング報告書の評価が十分に行われていない。実施における課題としては、事業者による緩和策やモニタリングの限定的な実施が、6か国全てで課題となっている。政府によるモニタリングのキャパシティの弱さも、6か国全ての共通課題である。

6.5　まとめ

調査対象6か国それぞれにおける環境アセスメントの制度上、実施上の既存の取組及び課題が明らかになった。多くの要素に共通した課題は、実務的なガイダンスやガイドラインの欠如、事業実施者側とチェックに当たる政府側の双方の能力向上である。こうした情報は、援助機関によるカントリー・セーフガード・システムの活用の観点からも有用である。

７．個別プロジェクトに関する問題点分析

本研究では、4つの地域開発銀行のアカウンタビリティ・メカニズムにおいてコンプライアンス・レビューにかかった住民移転プロジェクトの問題点を比較分析し、それらの問題の性質を見極める。また、問題の性質に応じ、系統的に改善方策を提言する。

本研究では、住民移転規模、物理的移転と経済的移転の差異、補償のあり方、国・地方自治体の補償基準と地域開発銀行セーフガード政策との関係、文書（審査時）と運用（実施時）の比較に着目し、これらのプロジェクトを横断的に見ることにより共通の問題点を抽出することを試みた。なお、個別プロジェクトの概要及び問題点の詳細については、別添を参照されたい。

7.1 プロジェクトの選定

本研究で分析対象とするプロジェクトは、4つの地域開発銀行における現行のアカウンタビリティ・メカニズムに申立が行われたプロジェクトのうち、申立が適格であるとしてコンプライアンス・レビューが行われ、レポートが作成・公表されているもの全ての中から、住民移転が申立内容に含まれているものを選定した(2016年9月8日現在)。結果、AfDB2件、ADB7件、EBRD3件、IDB1件、合計13件のプロジェクトが抽出された(表7)。

ADB以外の3行は、コンプライアンス・レビューが行われたプロジェクトの数が少ないが、水力発電のプロジェクトを含んでいる。一方ADBは、4行中で最も多くコンプライアンス・レビューが行われているにもかかわらず、また、水力発電プロジェクトも実

施しているにもかかわらず、水力発電/大規模ダム・プロジェクトは含まれていない。13 プロジェクトのセクターは、電力 6(うち、水力 3、石炭火力 2、電力セクター1)、運輸 4(うち、道路 2、鉄道 2)、水管理 2、農業 1 となっている。ADB の 7 プロジェクトは、南アジア、東アジア、東南アジア、中央アジアと、アジア地域全体に分布している[xiv]。

表 7. 本研究の分析対象プロジェクト

番号	地域開発銀行名	国　名	プロジェクト名	本論文での略称
1	AfDB	ウガンダ	ブジャガリ水力発電及び相互接続プロジェクト(Bujagali Hydropower and Interconnection Projects)	ブジャガリ水力
2	AfDB	南アフリカ	メデュピ電力プロジェクト(Medupi Power Project)	メデュピ火力
3	ADB	パキスタン	チャシュマ右岸灌漑プロジェクト（第三期）[xv]（Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III)）	チャシュマ灌漑
4	ADB	スリランカ	南部運輸開発プロジェクト（Southern Transport Development Project）	南部運輸
5	ADB	中華人民共和国	福州環境改善プロジェクト（Fuzhou Environmental Improvement Project）	福州環境
6	ADB	キルギスタン	CAREC[xvi]運輸回廊Ⅰ（ビシュケク-トルガルト道路）プロジェクト1（CAREC Transport Corridor Ⅰ (Bishkek-Torugart Road) Project 1）	CAREC 運輸
7	ADB	インドネシア	集約的チタルム水資源管理投資プログラムープロジェクト1 （Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program – Project 1）	チタルム水資源
8	ADB	カンボジア	大メコン圏：カンボジア鉄道リハビリテーションプロジェクト （Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project）	カンボジア鉄道
9	ADB	インド	ムンドラ・ウルトラメガパワープロジェクト（Mundra Ultra Mega Power Project）	ムンドラ火力
10	EBRD	ジョージア	トビリシ鉄道バイパス(Tbilisi Railway Bypass)	トビリシ鉄道
11	EBRD	ジョージア	パラヴァニ水力発電プロジェクト (Paravani HPP)	パラヴァニ水力
12	EBRD	セルビア	EPS 電力 II(EPS Power II)	EPS 電力
13	IDB	パナマ	パンド – モンテ・リリオ水力発電プロジェクト(Pando-Monte Lirio Hydroelectric Power Project)	パンド-モンテリリオ水力

出所：各地域開発銀行のウエブサイト情報に基づき筆者作成

7.2 プロジェクトの特性と分析

分析対象プロジェクトのうち、ADB によるものについては住民移転の規模、内容、補償方法等の基本情報が入手可能であるとともに、環境や先住民族の観点を除いた住民移転独自のカテゴリー分類がなされている。これらについて、表 8 に整理した。

住民移転規模は、7 プロジェクト中 5 件がカテゴリーA または A 相当であった。物理的移転と経済的移転については、カテゴリーA の 5 件で物理的移転を伴い、カテゴリーB の 2 件のうち 1 件で物理的移転が伴っていた。補償形態は、土地と金銭の両方によるものが 4 件、金銭のみのものが 3 件であった。

表 8. 住民移転に関する ADB プロジェクトの特性

事項 ＼ プロジェクト		チャシュマ灌漑	南部運輸	福州環境	CAREC 運輸	チタルム水資源	カンボジア鉄道	ムンドラ火力
１．移転規模（カテゴリー）		(A)*	(A)*	A	C→B	A	A	B
２．物理的移転（住居）		○	○	○		○	○	○
３．経済的移転（生計）		○	○	○	○	○	○	○
４．公有地等の違法占有				○	○	○	○	
５．補償方法	(1) 物的**		○	○	○		○	
	(2) 金銭	○	○	○	○	政府 *4	○	○
	(3)上記の混合		選択 *3				選択 *3	
	(4) 非金銭		○	○	○	事業 *4	○	○

出所：ADB コンプライアンス・レビュー・レポートの情報に基づき筆者作成
注：空欄には、非該当の場合と確認できる情報が得られなかった場合との両方がある。
＊：当該プロジェクト承認時には住民移転カテゴリー制度がなかったが、規模的には A に相当(影響住民数が 200 名以上)。
＊＊：土地、建物、樹木等（プロジェクトにより対象範囲は異なる）。
＊３：物的補償か金銭補償かを影響住民が選択する。
＊４：金銭補償は政府が行うが、ADB 政策と照らし合わせて不十分な分はプロジェクトが金銭以外の補償で補う。

7.3 プロジェクト共通の問題点

7.3.1 総括

次に、4 つの地域開発銀行の 13 プロジェクトで生じた問題を表 9 に整理する。問題点を浮き上がらせるため、政策の項目建てにとらわれず、コンプライアンス・レビュー報告書から読み取れる実際の問題点を個々に抽出した上で共通の問題点毎にまとめ、独自に分類整理を行った。表では問題点の主要な発生時点に基づきプロジェクト計画段階のものと実施段階のものとに大別したが、事項によっては両方の段階に関連するものもある。問題点には手続的な面と実質的な面があるが、ここで挙げたものは手続的な面があっても実質的な問題に関係する問題点である。

5 つ以上のプロジェクトに共通して見られたものは、住民協議及び情報公開(12 プロジェクト)、プロジェクト・デザイン等の変更(7 プロジェクト)、少額ないし限定的な補償金(6 プロジェクト)、エンタイトルメント(6 プロジェクト)である。

表 9. 住民移転に関する個別プロジェクト共通の問題点*

地域開発銀行名	AfDB	AfDB	ADB	ADB	ADB	ADB	ADB	ADB	ADB	EBRD	EBRD	EBRD	IDB
プロジェクト名 / 事項	ブジャガリ水力	メデュピ火力	チャシュマ灌漑	南部運輸	福州環境*2	CAREC 運輸	チタルム水資源	カンボジア鉄道	ムンドラ火力	トビリシ鉄道	パラヴァニ水力*3	EPS 電力*4	パンドーモンテリリオ水力*5
1. 計画段階													
1) ベースライン・データ	○	○						○	○				
2) 住民移転の事前特定			○			○							
3) 住民協議及び情報公開	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
4) 移転計画：範囲			○						○				
5) 移転計画：移転			○					○					
6) 移転計画：生計回復プログラム							○	○					
7) 移転計画：策定遅延			○			○							
8) 未確定状態の継続	○		○										
2 実施段階													
1) プロジェクト・デザイン等の変更	○		○	○	○	○			○	○			
2) 不十分/限定的補償金	○		○		○	○	○	○					
3) 他プロジェクトとの関係					○		○			○			
4) エンタイトルメント	○				○	○	○	○		○			
5) 住民移転実施機関			○		○		○			○			
6) 補償前の移転				○		○	○						
7) 補償あるいは生計回復プログラム実施遅延			○	○				○					
8) 移転先の状況	○			○				○					
9) 生計回復プログラムの実施				○			○	○	○				
10) 外部モニタリング	○			○	○			○					
11) その他												○	○

出所：AfDB、ADB、EBRD、IDB コンプライアンス・レビュー・レポートの情報に基づき筆者作成
注：
1) 空欄には、非該当の場合と確認できる情報が得られなかった場合との両方がある
2) 福州環境:問題事項は結論なしでコンプライアンス・レビュー・レポートに掲載(7.3.3.3 参照)
3) パラヴァニ水力：プロジェクト不服メカニズム(PCM)は、要請者の指摘した住民移転関連事項について EBRD の政策規定に違反していないと判断した(EBRD 2013, p.30, p.33)
4) EPS 電力：PCM は、EBRD がその政策規定に適合していると判断したが、いくつかの指摘を行った(EBRD 2015, pp.30-31)
5) パンド - モンテ・リリオ水力：コンプライアンス・レビュー・パネルは住民移転に関する影響を、(1)レポートの他の事項の箇所でより効率的・効果的にレビューすべき事項か、(2)IDB による不適合と帰すには優先順位の低い事項か、であると位置づけた。レポートの添付資料で、スポンサーの努力及び土地所有者が市場価格以上に補償を受けたことをパネルは言及している(IDB 2012, p.27)

7.3.2 個別問題点の分析

7.3.2.1 計画段階

7.3.2.1.1 ベースライン・データ (4 プロジェクト)

異議申立によりベースライン・データの不足や不適切さが指摘された段階では、既にプロジェクト前の状態が失われているためベースライン・データを取り直すことはできない。ブジャガリ水力では、発電所建設前の被影響住民の状況に関する、系統的に収集されたデータが不足していた。AfDB は住民移転計画が全ての政策要件に適合することを信頼性を持って立証することができなかった(AfDB 2008, p.26)。メデュピ火力では、2 か所の正式な墓所を特定していたが、その他にも無標の墓地がプロジェクト用地に散在していた可能性があるとされた(AfDB 2011, p.33)。カンボジア鉄道では構造物の目録作成で誤分類やミスがあり(2 階建てを平屋とカウントするなど)、そのことによって家屋喪失の過小評価が生じた(ADB 2014a, p.vii, p.4)。ムンドラ火力では、漁業活動に対する明確な認識が欠けていた(ADB 2015, pp.18-19)。

7.3.2.1.2 住民移転の事前特定 (2 プロジェクト)

チャシュマ灌漑のケースでは、プロジェクト形成段階には住民移転の必要性が認識されていなかった。交差排水構造の設計及びそれに対応する対策(洪水防止構造物の建設か住民移転か)の変更が、移転する住民及び村の数に変更につながった(ADB 2004, p.12, pp.60-61, Appendix 6)。CAREC 運輸の場合、プロジェクト審査時点の判断では、全てのプロジェクト活動は既存のライト・オブ・ウェイ(ROW)[xvii]内に限られ公有地内でもあるため、用地取得や住民移転は予期されないとして、プロジェクトは住民移転カテゴリーC に分類された(ADB 2008b, p.18)。その後、ROW 内での 3 店舗の撤去、約 1,750m のフェンスの移転、211 本の樹木伐採の必要性が特定された(ADB 2012b, pp.2-4)。後述のように、法的権利を有さずに ROW 内で生活や仕事を営む人々が存在するケースがあり、これらの人々も援助機関プロジェクトにより移転する場合には、何らかの手当てを受ける場合がある。

7.3.2.1.3 住民協議及び情報公開（12 プロジェクト）

住民協議・参加及び情報公開はセーフガード政策の目的達成に中心的役割を果たす。4 つの地域開発銀行全てが夫々の政策において「意味のある協議」についての声明を有している。意味のある協議の主な要素は、(1)早期に開始し継続的に行う、(2)被影響住民が理解可能で容易にアクセスできる適切な関連情報を適時に公開する、(3)脅しや威圧のない雰囲気での実施、(4)ジェンダー・インクルーシブかつレスポンシブであり、不利な立場にあったり脆弱であったりするグループのニーズに合わせてある、(5)被影響住民その他のステークホルダーの関連意見を全て意思決定に取り入れる、である(ADB 2009b, Glossary)。

ほぼ全ての申立が不十分な住民協議及び情報公開を挙げていることは容易に理解される。未解決の問題があるということは、住民協議及び情報公開の結果に満足していないということだからである。意味のある協議が全ての問題を解決するわけではないが、最善の努力が実際に払われ、文書に記録され、誰もが知ることができるよう公開されることが重要である。

住民協議・参加及び情報公開に対する一般的な不適合の申立に加え、次のような特異な状況も見受けられる：(1)文化的、社会的に適切な方法でのコミュニケーションの欠如(現地語での情報不足、高い文盲率の地域での新聞の使用。ラジオの使用や地域の有力者を通じた口コミがより適切であったとされた)(メデュピ火力)(AfDB 2011, pp.30-31)、(2)住民移転計画の現地語への翻訳の時宜を得た実施の欠如(南部運輸)(ADB 2005b, pp.38-39)、(3)季節的漁業従事者への不適切かつ時宜を失した協議(ムンドラ火力)(ADB 2015, pp.10-20)、(4)英語のみによる、当初の情報公開(トビリシ鉄道)(EBRD 2012, pp.24-25)。4 つの地域開発銀行全てのセーフガード政策において、言語に関する配慮を記載している。季節的資源利用者に対する配慮については前述のとおり AfDB 及び EBRD のみ明示している。

7.3.2.1.4 移転計画：範囲（2 プロジェクト）

移転計画の範囲が不明確であったり内容が不十分である場合である。チャシュマ灌漑では、影響を受ける村の数が変わっている。1996 年後半に作成された報告書では 10 の村が洪水を受ける恐れがあるとされた。その数は 2001 年には 26 に修正された(ADB 2004, pp.61-65, Appendix 6)。ムンドラ火力では、冷却用水の排水路の位置変更により影響を受けることとなった、プロジェクトが面する海岸付近に一年に 8 から 9 か月滞在し漁業を行う人々が存在した。彼らの非影響民としての特定及び協議は位置変更後もしばらく行われなかった(ADB 2015, p.v, p.16)。

7.3.2.1.5 移転計画：移転（2 プロジェクト）

南部運輸の例では、スリランカ環境庁による環境影響評価(EIA)のクリアランスは、湿地の回避及び移転住民数を最少化する最終ルートの選定を含む 58 の付帯条件とともに発給された。湿地保護と住民移転数最少化の両方を達成するのは、自然環境価値の高い地域を避けるか人口密集地を避けるかという二律背反の事項であるため困難であり、前者は達成されたものの住民移転者数は最少化されなかった(ADB 2005b, pp.9-14, p.17, pp.31-32)。カンボジア鉄道では、貧困層や脆弱な移転家族の状況改善のための

移転先住宅についての最低基準の規定がなく、移転先で必要となる水道等の施設についても不十分な計画しかなかった(ADB 2014a, pp.30-95)。

7.3.2.1.6 移転計画：生計回復プログラム（2 プロジェクト）

チタルム水資源では、住民移転計画の一部としての生計回復プログラムの中に就業及びマイクロ・ファイナンスのための技能習得訓練が盛り込まれていた。しかしながら、社会経済調査及び住民協議が限定的だったため、そのような訓練を被影響住民が必要としているのか、望んでいるのか、また、そのような活動が如何に実施されるのかは不明瞭であった(ADB 2013b, pp.15-17)。

カンボジア鉄道の例では、いくつかの移転先が元来居住していた場所から非常に離れており、元の住まいで勤めていた職場での仕事を続けるのが困難となった。生計回復のための補償が、その埋め合わせには不十分であった。より適切に計画設計された、拡張版収入回復プログラムは住民が実際に移転した 12 か月ないしそれ以上後に開始された。その時までに移転住民は既に深刻な収入損失に直面していた。ほとんどの移転住民は貧困層だったので、この収入損失が彼らの負債増加につながった(ADB 2014a, pp.30-95)。

7.3.2.1.7 移転計画：策定遅延（2 プロジェクト）

チャシュマ灌漑では、7.4.2.1.2 に述べたようにプロジェクト形成段階では住民移転の必要性は認識されていなかった。洪水の影響を受けるおそれのある村の指向に関する最初の調査は 1996 年に行われ、11 の村が対象とされた。社会調査及び行動計画についての業務指示書は 1997 年 4 月に作成されたが、開始されたのは 2000 年 8 月であった。調査結果は 2001 年 2 月に示され、12 の村のうち 11 村が、水路の東側の土地を受取りかつ損失に対する適切な補償が行われるのであれば、洪水防止構造物よりも移転を好む旨、明確に意思表示した。しかしながら、実施機関は非常に高い潜在的灌漑価値のある東側の土地を住民移転先とすることに賛成しなかった。第二次報告書が示された 2001 年 5 月まで、影響を受けるコミュニティと更なる協議が行われた痕跡はない(ADB 2004, pp.60-65, Appendix 6)。CAREC 運輸では、2008 年にプロジェクトが形成された時点で、住民移転の必要性は認識されていなかった。住民移転計画は 2011 年 7 月に作成された(ADB 2012b, p.11)。

7.3.2.1.8 未確定状態の継続（2 プロジェクト）

ブジャガリ水力では、被影響住民はいつどのような補償を受けるのかを知らず、その多くは当初のプロジェクトを知らされた時からいつかは移転させられるという認識を持って生活しなければならなかった。当初プロジェクトの承認は 2001 年であり(プロジェクト会社が変わったために、別プロジェクトとして改めて AfDB 承認の手続が行われている)、コンプライアンス・レビュー申請が提出されたのが 2007 年なので、ここまでで最低 6 年経過している。この不確実性は被影響住民にとってのコストとなっている。例えば、ある人々は当初のプロジェクト会社から、最初の土地評価が行われた後は彼らの土地を改良したり利用したりしないよう告げられていた(AfDB 2008, p.27)。チャシュマ灌漑ではプロジェクトの承認から第二次報告書の提示まで約 10 年が経過し、最終的には緊急打開プログラムが実施されることとなった(ADB 2004, pp.50-51, Appendix 6)。

この 2 つの事例では明らかに長期にわたる未確定状態の継続が見られるが、これら以外でも被影響住民の置かれた状態や住民移転計画の最終化及び実施に時間がかかることは、多くのプロジェクトで起こり得る。

7.3.2.2 実施段階

7.3.2.2.1 プロジェクト・デザイン等の変更（7 プロジェクト）

プロジェクト・デザインその他のアレンジメントの変更は新たな住民移転や様々な手続きの遅滞を引き起こす可能性がある。こうした変更により、(1)追加的被影響住民の発生(チャシュマ灌漑、南部運輸、CAREC 運輸、ムンドラ火力)、(2)補償の遅れ(ブジャガリ水力、チャシュマ灌漑、南部運輸)、(3) 補償条件の変更(トビリシ鉄道)が発生した。

ブジャガリ水力では、プロジェクトの会社が変更になった。AfDB 理事会は 2001 年 12 月に同プロジェクトのための民間セクター・ローンを承認した。しかし、プロジェクト会社が建設作業を開始する前ではあるものの経済・社会・環境アセスメント、環境社会行動計画、水力発電のための住民移転・コミュニティ開発行動計画、送電線のための住民移転計画を完了した段階でプロジェクト会社はプロジェクトを取り下げたため、ローンはキャンセルされた。同プロジェクトは水力発電プロジェクトと送電プロジェクトに分割され、当初とは別の会社による水力発電プロジェクトは AfDB グループにより 2007 年 5 月に承認された。ウガンダ政府はアフリカ開発基金(ADF)に送電プロジェクトを融資するよう要請した。当初プロジェクト時点では、約 8,700 人(約 1,288 世帯)が移転ないし補償対象の資産を失うとされた。どの人々も村々も、当初のプロジェクト会社が約束した補償を受取っていなかった。こうした積み残し事項は、生計手段の喪失、過小補償、土地権利確保の不能、プロジェクトによる利益の共有要請(電力、小学校、コミュニティ・センター、ヘルス・センター、市場、雇用・収入創出機会)を含む(AfDB 2008, pp.17-18, pp.24-25)[xviii]。

チャシュマ灌漑では、プロジェクト・デザインが変更された。ADB 理事会承認の 5 日前にプロジェクト・デザインが見直され、その結果、幹線水路のルートが 2 キロずらされた。1994 年の詳細設計報告書でも、さらなる構造変更が提案されたが、実際には構造変更は行われず追加調査だけが行われた。1996 年末の報告書案では、2 万 5 千エーカーの土地と 10 村が影響を受けるとして、住民移転を含む 4 つの代替案が提案されている。各代替案の評価については、2000 年末の「更なる洪水調査」まで延期された。洪水リスクのある村の数は 2001 年に見直され、22 とされた。この時点で既に幹線水路は完成しており、村々は洪水リスクに晒されていた。3 か月後、一つの村が保護堤防建設前に洪水に見舞われた。最終的には 14 村で移転に伴う金銭補償が行われ、8 村で洪水防御構造物が建設された(ADB 2004, pp.12-13, Appendix 6)。

南部運輸ではルート変更が生じた。1994 年に政府が行った環境影響評価は「オリジナル・トレース」（OT）と呼ばれるルートについてであった。ところが、1997 年に ADB 融資を受けるために行われたフィージビリティ・スタディでは OT だけでなく、これを含む 4 つのルート案が検討され、OT の 60%が採用されるとともに、ゴールやコロンボ近くの沿岸道路に接続しやすくなるルート「コンバインド・トレース」（CT）が推奨された。ADB 理事会への提出文書では CT 沿いの 3－4 キロの幅がプロジェクトのルートとされ、1999 年 11 月に承認された。それに先立ち、環境庁は CT に基づく環境影響評価書を承認したが、承認には 58 の条件が付記されており、その中では、ルートを一部 OT に

戻すことによりウェラス・ガンガ／ボルゴダ湖湿地を避けるだけでなく、コッガラ及びマドゥガンガ湿地も避けること、住民移転を最少限にするよう最終ルートを選定することが求められていた。道路開発庁は環境庁から示された条件を満たすため検討を行い、「ファイナル・トレース」（FT）を決定した(ADB 2005b, pp.9-14, p.17)。ルート変更による問題点は、最終ルートが住民移転を回避ないし最少化しなかったことである。ADB理事会時点では、CTに基づき、800世帯（約3,800名）の移転が必要と見積もられた。湿地を避けるためFTに変更されたことにより移転世帯数は約1,300となり、これに加えて6,000世帯に何らかの補償が必要となると見積もられた(ADB 2005b, pp.31-32)。

福州環境では、議論の対象となった住民移転を回避するため、クリークのルート変更を行った。しかし、変更後のルートがより問題であると申立人は主張した。ADBコンプライアンス・レビュー・パネルは現地調査を行うことができず、レビューを完了できなかった(ADB 2010, pp.5-6, pp.15-17)。この点については7.3.3.3で後述する。

CAREC運輸についてADBは、予想外の住民移転及び補償は歩道整備のためのデザイン変更によるものであるとした。しかしコンプライアンス・レビュー・パネルは当初プロジェクト下での道路幅拡張が主な原因であるとした(ADB 2012b, p.5)。

ムンドラ火力では、冷却用水の排水路の位置が変更された。2007年当時の計画に基づく影響としてはコトディ・バンダー（バンダーは「港」という意味の現地の用語）という漁民の集落が対象とされて、協議も行われてきたが、その後排水路の位置が変更となり、それとは異なるトラガディ村、モドワ村、トラガディ・バンダーが影響を受けることとなった。変更後の海洋環境影響評価は2009年に行われたが、トラガディ村及びモドワ村との協議は2010年まで行われなかった(ADB 2015, p.vii, pp.11-14)。

トビリシ鉄道では、プロジェクトの資金源に変更があった。2010年3月にEBRD理事会は同プロジェクトのためのローンを承認した。2011年11月、借入人はEBRDへの資金要請を撤回し、プロジェクト全体を自社ないしその他の資金源から行うこととした。異議申立は3者からなされたが、3番目の申立者は土地に対する明確な権利を有していなかった。このことは、彼が失うこととなる土地に対しジョージアの法律では補償されないこと、一方EBRDの要件によれば土地に対する明確な権利を有していなくても土地占有をしていれば土地上の構造物及び土地改良に対しては補償がなされることを意味する(EBRD 2012, p.5, p.16)。EBRDのローンがキャンセルされたことにより、この申立人はジョージアの法律にのみ沿って扱われることとなった。

前述のとおり、ADBとEBRDは政策・手続の中でプロジェクトに発生する変更に関し明確な規定を有している[xix]。にもかかわらず、コンプライアンス・レビューの申立があった事例には、こうした変更による問題が生じている。政策の規定の問題ではなく、政策実施上の問題があると考えられる。

プロジェクト・デザインが変更される場合、変更によりセーフガード上の新たな影響が生じることをプロジェクト実施機関が認識することがまず必要である。その上で、援助機関と密接な連絡を取りながら、再調査、新たな住民協議などが必要となる。その場合、実施機関は、プロジェクト実施の遅延を避けるため、当初の調査・協議時よりも短時間で完了させようとするであろう。その結果、調査、協議、新たな住民移転計画などの質が低くなるおそれがある。

プロジェクト実施が明らかになると、補償金を目当てにした不法占有者が新たにプロジェクト予定地内に住み着くという問題が生じることがある。これを防ぐために一定の期日以前からの占有が証明された者のみを補償対象者とするカットオフ・デートが設定

される。しかし、デザイン変更が行われると、こうした作業をいかに進めるかが難しい課題となろう。プロジェクト・デザインが途中で変更された場合にも、十分な時間と費用をかけて慎重に行うべきである。また、見落とされがちであるが、プロジェクト・デザインの変更により移転対象外となる住民への情報提供も重要である。

7.3.2.2.2 不十分ないし限定的な補償金（6 プロジェクト）

少額ないし限定的な補償金という状況は、地域開発銀行の政策に基づく補償ではなく、国ないし地方自治体の基準で補償を行うことにより、あるいは補償の遅滞に伴う物価上昇のために発生する。

こうした状況を回避するため、補償を行う責任者(場合によっては借入人から委託された自治体や会社のこともある)が、地域開発銀行の政策に定める要件を正確に理解し、遅滞なく補償を行うことが必要である。また、その実施状況についてはしっかりとしたモニタリングが行われる必要がある。全ての地域開発銀行はこの点について明確な規定を設けているので、この問題も政策実施上の問題である。

ブジャガリ水力では少額補償金の問題が、前述の積み残し問題のひとつとして生じた(AfDB 2008, pp.17-18, pp.24-25)。

チャシュマ灌漑の土地評価額については、歳入記録、売買取引及び過去 12 か月の価格傾向に基づき該当地域部局が決定する「市場価格」の使用が勧告されたが、住民移転を実施する州政府は平均販売価格（こちらの方が安い）がより信頼性が高く実証的として拒否。2008 年の段階では、既に 98%の住民がこれを受け入れており変更できないとした。CRP は解決を断念。ADB への勧告として、同様の問題を今後の事業で繰り返さないよう、土地取得法(Land Acquisition Act)の適用についてパキスタン政府と別個に協議を行うよう勧告した。建物評価額は 1998 年レートに基づいており物価上昇分を考慮すると 2001 年段階で 23%補償額を上げる必要があるとされたが、実施されなかった(ADB 2004, pp.66-68, Appendix 6).

福州環境では、不法居住住宅への補償は、350 元あるいはゼロであると、申立人は移転担当会社から当初告げられていた。その後、ADB との交渉もあり、現在居住している住居 180 平方メートルに対し 18 万元の補償がなされることとなった。しかし、購入すべき公営住宅は同じ広さで 54 万元するため、差額をローンで支払うとすると、利息もあって 20 年間毎月 3 千元返済しなければならない。プロジェクトにより無職で無収入となっており、これは現実的ではない(ADB 2010, pp.15-17)。CAREC 運輸では当初、全くの補償金なしに店舗の取り壊し、樹木の伐採、フェンスの移動が直前の告知とともに行われた。数か月後、実施機関は店の所有者への建設資材及びフェンスの移動に関する補償契約を締結したが、樹木の所有者への補償はなしとした(同上, p.v)。その後、ADB の政策に沿った移転計画が立てられ、補償が行われることとなった(同上, p.11)。

チタルム水資源では、インドネシア国内制度と ADB 政策のギャップを橋渡しするため、地方政府による現金補償を認めるとともに、現金補償で足りない部分をプロジェクトによる金銭以外の補償で補うとしたが、金銭以外の補償の内容を具体的に示していなかった。また、金銭補償部分についても資金源が明らかにされていなかった。住民によると、プロジェクトの進捗状況や補償の時期と形態については何も知らされなかった(ADB 2013b, pp.15-17)。

カンボジア鉄道では、物価上昇についての規定が欠如していた。現地の状況が変化しても 2006 年住民移転計画の規定が保持され、移転先が更に遠隔地になっても補償手当

ては補正されず、2010 年と 2011 年に支払われた補償金も 5 年にわたる物価上昇を考慮せず 2006 年レートに基づくものであった(ADB 2014a, pp.30-95)。

7.3.2.2.3 他プロジェクトとの関係（3 プロジェクト）

援助機関によるプロジェクトがより広範囲の別のプロジェクトの一部となるような場合には、たとえ援助機関によるプロジェクトとその他とがうまく色分けできたとしても、隣接する住民間に補償で差がつくと問題解決は困難になる。理想を言えば途上国の独自制度も援助機関並みの内容になることであるが、予算的、政治的に難しい問題である。

福州環境では、ADB プロジェクトは福州市のより広域にわたる河川改善プログラムの一部を成していたため、ADB プロジェクトの影響住民と他の現地資金プロジェクトの影響住民と土地取得及び住民移転の実施において区別することの困難さがあるとともに、影響を受ける村々に混乱を起こした(ADB 2013a, p.12)。

チタルム水資源では、2009 年及び 2010 年に行われた水路沿いの立ち退きは、ADB プロジェクトとは別の美化プロジェクトの一環であるとされたが、説明を受けた多くの世帯は ADB プロジェクトのための調査でカバーされており、立退きがプロジェクト関連であると考えていた(ADB 2013b, p.8)。

トビリシ鉄道では、7.3.2.2.1 で述べたように、プロジェクト資金源についての変更により、EBRD によって融資されなくなったため、EBRD の政策はもはや適用されなくなった(EBRD 2012, p.5, p.16).

7.3.2.2.4 エンタイトルメント（6 プロジェクト）

エンタイトルメント(保障される権利)について、特に土地所有権を有しない住民の場合、補償対象者の扱いについて、以下のような不適切な事例がある。(1)プロジェクト会社の変更による積み残し問題により、移転先で土地権利を確保することが不能(ブジャガリ水力)(AfDB 2008, pp.24-25)、(2)申立人がプロジェクト予定地で法的に登録されていなかったため、居住している土地に対する権利を保有しておらず、当初、正当な補償の対象外とされた(福州環境)(ADB 2010, pp.15-17)、(3)当初の補償契約がADBの住民移転政策に適合していない(CAREC運輸)(ADB 2012b, pp.8-9)、(4)どの被影響世帯も占有する土地の権利を持たず、当初、正当な補償の対象外とされた(チタルム水資源)(ADB 2013b, pp.6-7)、(5)どの被影響住民も法的文書を持っていないので、政府は当初、彼らを不法占拠者とみなし土地の補償はなしとした(カンボジア鉄道)(ADB 2014a, pp.30-95)、(6)申立人は明確な土地保有権利を持たないので、失う土地に対して国の法律下では補償の対象外である(トビリシ鉄道)(EBRD 2012, p.5, p.16)。

土地に対する法的権利を持たない占有者に対する補償については、地域開発銀行の政策と国ないし地方自治体の法令の間に顕著なギャップが生じている問題の一つである。第 8 章で考察する、カントリー・セーフガード・システムの強化とも関係する。

7.3.2.2.5 住民移転実施機関（4 プロジェクト）

いくつかの事例では、住民移転はプロジェクト執行機関[xx]・実施機関以外の機関により行われている。不十分なコミュニケーション、関係者間の連携の弱さ、援助機関の住民移転政策の要件の不十分な理解などが、援助機関の住民移転政策への不適合を引き起こす原因となっている。

チャシュマ灌漑では、7.4.2.2.2に記したように、歳入記録、売買取引及び過去12か月の価格傾向に基づき該当地域部局が決定する「市場価格」ではなく、住民移転実施機関である州政府は平均販売価格を使用した(ADB 2009a, p.5)。プロジェクト実施機関は国の機関である。住民移転の必要性はプロジェクト承認の段階では認識されておらず住民移転計画の策定はその後の段階だったため、国政府と州政府の間のコミュニケーションが、ADBの住民移転政策に適合した形で移転を進めるには不十分であった可能性がある。

福州環境では、プロジェクト実施機関は市政府であった。住民移転はリロケーション会社に委託された(ADB 2010, p.1)。申立人の主張によると、市政府(筆者注：これはリロケーション会社と思われる)から告げられたのは、不法居住住宅への補償は、350元あるいはゼロであるとのことである。これはADBの政策に適合していない(後により高額の提示がなされてはいるが、それでも不十分である)(同上, p.16)。

チタルム水資源では、国の機関がプロジェクト実施機関であり、国営企業が水路の維持管理及びプロジェクトの位置する水路沿いの公有地管理を行っている。地方自治体の機関が水路リハビリ・プロジェクト下での住民移転の準備・実施に重要な役割を果たしているが、プロジェクト・デザインに執行機関として参画していない(ADB 2013b, p.2, p.27)。上記7.2.2.2.3で既に議論した、ADBの住民政策に不適合の立退きが地区政府により行われたいくつかの地区は、ADBプロジェクトの住民移転計画でカバーされているエリアと重なっていた。

トビリシ鉄道のケースでは、プロジェクトにより土地を失う人々への補償金支払いの計画を含む住民移転行動計画(RAP)が、会社Aにより作成されEBRDに提出された。会社Aはプロジェクトにより失われる資産の補償を決定するためのマトリクスを作成する責任を負っていたが、実際の資産査定は会社Bによって行われていた。マトリクスに基づき、会社Aは補償に関して資産所有者と議論を行った。こうした議論の間、会社Aはプロジェクト借入人による資産保有者に対して提示された補償額の変更を行う権限は持っていなかった。加えて、もし提示した補償額が受け入れられなかったとしても、借入人は資産を収用する権限がジョージアの手続法により与えられている。この形態の強制的交渉は、少なくともEBRDの住民移転政策の精神とは相いれないものである。その後、借入人は補償額を30-50%引き上げた(EBRD 2012, pp.7-10)。

7.3.2.2.6 補償前の移転（3プロジェクト）

南部運輸の場合、住民移転実施計画(RIP)のADB承認及び政府により実施機関がRIP実施に必要な2000及び2001年予算を割り当てることが借款発効の条件に盛り込まれた(ADB 2005b, p.30)。しかし、実際の補償は遅れ、2004年5月、スリランカ財務省が約1900万ドルをRIP実施のために支出したものの、その年に更に2140万ドル必要である旨ADBは注意喚起した(同上, p.33)。

CAREC運輸の場合、強制的な店の取り壊し、樹木除去、フェンスの移動が2010年8月のコンプライアンス・レビュー要請の引き金であった。住民移転計画は2011年7月に策定された(ADB 2012b, pp.8-11)。

チタルム水資源では、7.3.2.2.3に記したように、立退きは2009年及び2010年に実施された。補償について、地区政府職員は立退きに際し好意による少額の現金を渡していたが、立退き人が戻るのを避けるため、また、近隣住民との緊張を制するため2009年からは受け渡しを見合わせているとのことであった(ADB 2013b, p.9)。

7.3.2.2.7 補償あるいは生計回復プログラム実施遅延（3 プロジェクト）

チャシュマ灌漑では、土地価格の上昇が、遅滞した支払いの利息を上回るものとなることが見込まれた。つまり、最終的に支払われる補償金が、同じだけの広さと質を持った土地を購入するには不十分ということである(ADB 2004, p.70, Appendix 6)。これは7.3.2.2.2 で議論した少額の補償金ということにも関連する。

南部運輸では、プロジェクト承認が 1999 年 11 月であったにもかかわらず、満足な RIP が ADB に提出されたのは 2002 年後半であった。技能開発、小規模ビジネス開発、女性開発、公共サービス開発を含む収入回復プログラムが始められたのは 2004 年 11 月であった(ADB 2005b, pp.38-39)。

カンボジア鉄道では、収入回復プログラム(IRP)のデザインが貧弱で、実際の移転が完了して何か月も経過してから開始された。18 か月後になってようやく、拡張 IRP が始まった。その間に高利貸が進出し、伝えられるところによると、何世帯かは担保とした移転先の区画及び家を失うまで負債が増加したとのことである(ADB 2014a, p.3)。

7.3.2.2.8 移転先の状況（3 プロジェクト）

ブジャガリ水力での積み残しの問題には、小学校、コミュニティ・センター、ヘルス・センター、市場その他の雇用及び収入創出機会といった利益の提供が含まれていたが、それらはコンプライアンス・レビューの申請段階にはどれも実現していなかった。その後、新たなプロジェクト会社が、移転したコミュニティに供給される家屋の質や雇用及び収入機会の創出を考慮したうえで、既存の学校の改修、幼稚園の建設、2 か所のヘルス・センターの改良を完了させることとなった(AfDB 2008, p. 25)。

南部運輸に関連して、借款契約に引用されている ADB 住民移転ハンドブックには、住民移転が実施される前に、移転地は全ての生活設備とともに完成されていることを確認することや、住民移転は事業の工事が開始される 1 か月前に完了していなければならないことが規定されている。影響住民のうち何名か、特に土地非所有者は、移転先の準備完了前に移動させられた。移転地の準備が遅れた一つの理由は、移転地整備を業者に委託するのではなく、道路開発庁直轄ないし住民による家の建築で行ったことにある。また、電気等のライフラインを引くのには時間がかかることも挙げられる。その一方で、道路開発庁は、上記 2 番目の規定を文言どおりに受け取り、移転を急いだものとみられる(ADB 2005b, p.34)。

カンボジア鉄道では、多くの移転先において、アクセス道路に冠水や崩壊が見られたり、排水システムが機能していなかったりした。移転先によっては水道[xxi]、電気、保健施設についても問題があった(ADB 2014a, p.4)。

7.3.2.2.9 生計回復プログラムの実施（4 プロジェクト）

南部運輸では、収入回復プログラム実施において、いくつかの重要な追加的ステップが取られなかった。具体的には、被影響住民のコントラクターとしてのより広範な雇用、トレーニング・コースの実施、そして完全な収入回復計画の完了が行われなかったとされている(ADB 2005b, p.38)。

福州環境では、唯一の収入源である、小さな作業場での仕事を止めるよう強制されたと申立人たちは主張した。生計(収入)回復は彼らの要請の一項目であった。後述のよう

にADBコンプライアンス・レビュー・パネルはレビューを続けることができなかったので、この点についての結論は得られていない(ADB 2010, pp.5-7)。

カンボジア鉄道については、当初の収入回復プログラムは訓練及び技能習熟のみで、養鶏とキノコ栽培に関する実施内容の質も低く、実際に行うのは困難であった。また、資金的支援部分がなかった(ADB 2014a, p.3, p.61)。

チタルム水資源については生計回復プログラム実施についての問題点に関する記述がコンプライアンス・レビュー報告書に見られないが、7.3.2.1.6に記したように、プログラム中の就業及びマイクロ・ファイナンスのための技能習得訓練を被影響住民が必要としているのか、望んでいるのか、また、そのような活動が如何に実施されるのかは不明瞭であったことから、実施上の問題もあったことが推察される。

ムンドラ火力では、干潮時に海岸を歩いて漁獲を行うパガディヤと呼ばれる漁民たちが影響を受けた。発電所前面で常時漁をするパガディヤは少数であるが、基本的に貧しい(ADB 2015, p.32)。ADBコンプライアンス・レビュー・パネルは、冷却用水の排水路建設及び温排水自体が漁民の生計に悪影響を与えると判断した(同上, p.49)。

生計回復を実現させるためには、適正なプログラムを作成することは不可欠であり、そのためには現状調査、ニーズ把握を欠かすことはできない。

7.3.2.2.10 外部モニタリング（4プロジェクト）

大規模な住民移転が行われるプロジェクトについては、どの地域開発銀行においても独立した第三者機関による住民移転計画実施のモニタリングが行われる。国際的な援助機関のプロジェクトにおける住民移転を適切にモニターできる機関はどの国でも容易に見つかるわけではない。

ブジャガリ水力では、住民移転及び補償プロセスを監視し、そのプロセスから生じる異議申立を仲裁するための証人NGOをプロジェクト会社が任命した(AfDB 2008, p.22)。AfDBのパネルはそのNGOが異議申立手続を担うという役割について懸念を示した。それは、住民移転プロセスの証人としての役割を考えると、このプロセスへの完全に独立した公平な参加者となることが困難だからである。従って、NGOが証人として異議申立手続の結論に対しコメントしたり擁護したりする役割を有することに重篤なリスクがあるとパネルは判断した(同上, pp.34-35)。

南部運輸では、RIPに基づき、独立モニタリング機関が任命されることになっており、プロジェクト実施機関は現地会社を指名したが、そのパフォーマンスの低さのために実際には任命されなかった。結局、プロジェクト・マネジメント・コンサルタント（PMC）がモニターする役割も同時に負うこととなった(ADB 2005b, p.39)。独立性が担保され、かつ能力のある組織を特定して任命すべきであったが、そのような組織が見つからなかった例である。

福州環境では、住民移転に関する独立モニタリング・評価組織として、ある大学の住民移転センターが2005年に任命され、2008年までに6つの報告書が提出された。しかし、後になって、プロジェクト実施の遅延と住民移転が直面している困難を理由に同センターは業務の継続を辞退している。プロジェクト・マネジメント・オフィス（PMO）は新たな契約先を探したが、当該プロジェクトの住民移転の困難さと複雑さのために、PMOが接触した全ての組織が関心を示さず、外部モニタリングを継続することはできなかった。代案として、プロジェクト実施コンサルタントの支援の元に、内部モニタリングの

強化が図られた(ADB 2013a, pp.49-50)。これも、外部モニタリングができなくなった事例である。

カンボジア鉄道では、補償レートが再取得価格になっていないとして被影響世帯が異議を申し立てた。外部モニタリング組織(EMO) からの2012年1月のレポートは、このレートが現行の再取得価格を反映しているとして正当化した。しかし、補償レートをインフレーションに指標づけるようにというADB職員による忠告には従っておらず、同レポートは消費者物価指数あるいはインフレ率を考慮していなかった(ADB 2014a, pp.30-95)。これはモニタリング実施機関のパフォーマンスの低さを示すものである。

7.3.3 その他の一般的事項[xxii]

この比較分析を通して、住民移転関連事項のみならず、広くセーフガード政策全体にかかる事項についての課題も明らかとなった。

7.3.3.1 地域開発銀行職員の間での責任分担

トビリシ鉄道では、EBRD 職員間での責任分担についての勧告があった。クライアントが国際金融機関のセーフガード政策の要件に適合させるための能力について国際金融機関が懸念を持つ場合、クライアントの能力強化を支援する役割と、クライアント及びプロジェクトがセーフガード政策の要件に適合できるかどうかを客観的に評価し金融機関を防御する役割とをどのようにバランスするかである。この勧告において、プロジェクトのデザイン及びプラニングの段階でクライアントと協働作業を行うスタッフと、融資を行うかどうかの最終決定に向けてプロジェクトを審査するスタッフとの間の責任分担を評価すべきとするものである(EBRD 2012, pp.26-27)。

ADB では、プロジェクトのデザイン・プラニング段階の担当者と審査段階の担当者は基本的に同じであるが、審査段階では、プロジェクト・チームを擁する業務局とは別の、セーフガード政策の立案及び適正な適用を行うための部署が存在しており、その部署が審査内容を再確認することとしている(ADB 2013c, p.2)。これも責任を明確にしつつ、プロジェクトのデザイン・プラニング段階での問題点を熟知する者が引き続き審査及び監理することにより、円滑なプロジェクト形成及び実施を行うことを可能とする体制であるといえる。短所としては、二重チェックとなるために、審査に要する時間がかかることである。

7.3.3.2 コンプライアンス・レビュー申立のタイムフレーム

IDB のあるコンプライアンス・レビュー・レポート(パラグアイにおける高速道路改善プログラムで、住民移転問題はないので今回の比較分析対象ではない)に関し、IDB 理事会は、今回のレビューは最終ディスバースメントの日付に関する誤謬により全く正当化されないとした(IDB 2013)。日付の解釈に見解の相違ないし事実誤認があったようである。IDB の ICIM は他の地域開発銀行と同様、コンプライアンス・レビュー申立の期限を定めており、最終ディスバースメントの日から 24 か月以内とされている。最終ディスバースメント後は、地域開発銀行としては事態を改善するための影響力を有していないので期限を設けるのは合理的ではあるが、この期限よりも後に発生する問題にはアカウンタビリティ・メカニズムでは対処できないこととなる。

7.3.3.3 コンプライアンス・レビュー・メカニズムの有する制約

福州環境のケースでは、ADBコンプライアンス・レビュー・パネルが現地調査の了解を得ようとしたところ、中国政府は、問題となる河川のセクションはルート変更されたので申立の住民移転は発生しなくなったとして、現地視察を認めなかった。パネル側は、パネルのマンデートは、ADBの行為についてのコンプライアンスを評価するものであり、政府の政策や行為に対するものではないこと、河川のルート変更がADBの不作為を免じるものではないこと、河川のルート変更後も申立者の主張が無効になってはいないこと等から、現地調査が必要であると主張した。しかし、現地調査は実現しなかった。パネルは、現地調査なしに結論を出すのは申立人にもADBにもフェアではないとして、結論を出したり勧告を行ったりすることはできないと最終報告書の中に記した(ADB 2010, pp.5-6)。コンプライアンス・レビューには、プロジェクトが行われる国の政府の理解が必要である。その後、ADBは2012年にアカウンタビリティ政策を改定し、稀なケースではあるがどうしても現地調査が実施できない場合でも、可能な限りの情報を入手しコンプライアンス・レビューを完了させ最終報告書を作成することと規定した。この場合、申立人の見解に比重を置くこととしている。このような規定は、現地調査が行えないことにより申立人が不利な立場にならないよう地域開発銀行が配慮することを示したものと考えられる。

８．考察

前章で、コンプライアンス・レビューが行われたプロジェクトにおける住民移転に関する共通問題を明らかにした。ここでは、これらの問題を解決するためには何をどう変えていく必要があるかを系統的に検討する。コンプライアンス・レビューの焦点は、援助機関のセーフガード政策の内容と運用だが、援助機関による監督不十分という観点から、借入人側の問題点も浮き彫りにされている。このことから、途上国側の改善点も含め、考察する。

8.1　規定の改定

最初に考えられるのが、規定の改定である。(1)プロジェクト実施中にプロジェクト・デザイン等の変更があった場合の対応や、(2)季節的資源利用者の扱いについて、5.2で見たように政策の中で明記していない機関がある。後者については明記されていなくとも、全ての利害関係者を考慮するという観点から対象に含めるのは当然という面もあるが、政策に明記することにより対応をより確固たるものにする必要がある。プロジェクト承認後のデザイン等の変更や、予期せぬ影響が発生することにより備え、世界銀行やAIIBの新たな環境・社会フレームワークでは、「適応的管理」という概念の下に、環境・社会コミットメント計画(世界銀行)や環境・社会管理計画(AIIB)の中で方針を定めることとしている(World Bank 2016, p.19, p.34; AIIB 2016, p.12)。ADBのセーフガード政策では、適応的管理という用語は用いていないものの、環境管理計画(EMP)に方針を定めるという類似の規定を設けている(ADB 2009b, p.32)。とはいえ、プロジェクト・デザイン等の変更が問題となった事例の多くは当該事項について政策中に既に規定のある機関で発生していることから、規定のない機関で規定に盛り込むことに加え、規定のある機関では下記の検討に挙げた、実行を確実にするための方策を確立する必要がある。

8.2　規定の的確・確実な実行

上記 2 点以外は、現行規定に沿って計画づくり及びその実施が時宜を得て的確に行われれば基本的に問題はなかった事項である。これらについては、規定要件を的確・確実に実行する行動内容の充実を図る必要がある。このために考えられるのは、(1)関係者の人材育成、理解強化。具体的には、担当部署の設立、専業化、キャリアパスの確立、研修の実施など、(2)ガイドライン、ハンドブック、グッド・プラクティスなどの作成及び研修や実地での活用、(3)関係者間の連携強化、(4)住民協議・情報公開・啓発活動強化、(5)新制度の検討、(6)カントリー・セーフガード・システムの強化である。

8.2.1　人材育成、理解強化

人材育成、理解強化について見ると、関係者としては、(1)住民移転計画案を作成するコンサルタント、(2)援助機関の住民移転専門家、(3)プロジェクト実施機関、あるいはプロジェクト実施機関から住民移転業務を委託される住民移転実施機関、(4)住民移転計画実施をモニタリングする第三者機関が挙げられる。

8.2.1.1　住民移転計画案を作成するコンサルタント

ベースライン・データ収集を含む住民移転計画策定段階では、実際に作業に当たるコンサルタントが十分な知識と経験を有し、満足のいく質の計画を作成できることが重要である。環境分野では、6.3 で見たように、ベトナムやカンボジアのような途上国でも環境アセスメントを行うコンサルタントは登録された会社ないし個人でなければならない制度があり、一定の質の確保が図れる仕組みである。また、我が国では日本環境アセスメント協会、海外コンサルタンツ協会、JICA 等による研修を通じて、コンサルタントに知識と能力向上の機会が与えられている。こうした仕組みを住民移転の分野でも借入国側が検討するというのも一案である。しかしながら、登録に当たっての能力審査、登録後の能力維持向上、業務受託に際しての利権防止など、登録制度を管理する行政側の能力も必要である。また、有能なコンサルタントが国内にいない場合、それを育成するような仕組づくりや、国際的なコンサルタント会社の招致などを検討する必要もあろう。

8.2.1.2　援助機関の住民移転専門家

援助機関によって、環境問題の専門家と社会問題（住民移転、先住民族など）の専門家がそれぞれ存在していたり、セーフガード専門家ということで両方の分野をまとめて担当する専門家が配置されていたり、体制は異なる。いずれにしろ、的確なタイミングで的確な指示を出せ、作成・提出された住民移転計画を専門的見地から適切にレビューできる専門家が、プロジェクト・サイクル全体に関われるだけの十分な人数で配置されることが重要である[xxiii]。また、同じ問題を繰り返さないよう、コンプライアンス・レビューの対象となったプロジェクトなどを基に教訓を共有化するような仕組作りも有用と考えられる。また、7.3.3.1 で見たように、組織内での役割分担も明確化する必要がある。

8.2.1.3　プロジェクト実施機関あるいは住民移転実施機関

住民移転計画実施に当たり、プロジェクト実施機関あるいはプロジェクト実施機関から住民移転業務を委託される住民移転実施機関の対応に問題があった事例の多くは、援助機関と合意した住民移転計画どおりに住民移転を実施しなかったことにある。この原

因としては、(1)実施機関の能力の問題(住民移転問題の軽視、担当職員の能力、組織体制が住民移転に適切に対応できるものではない、など)、(2)プロジェクト実施機関と住民移転実施機関の連携不足、(3)援助機関の政策についての理解不足、(4)援助機関の政策は理解していても国の制度あるいは非援助対象プロジェクトとの兼ね合いのため援助機関の政策の意図的な無視、などが考えられる。(1)及び(3)については、援助機関によるプロジェクト準備段階から実施段階に至るまでの助言・トレーニング、有能なコンサルタントによる実施支援、それらに基づく組織能力の強化が重要である。世界銀行の新たな環境・社会基準では、住民移転実施機関の能力強化に対しても、借入人からの要請があれば技術協力ができることとされた。(2)については8.2.3、(4)については8.2.6で議論する。

また今後、民間部門プロジェクトが増加すると、公的部門である国の機関と違って援助機関からの融資を受けたことのないクライアントが大多数となることが予想される。セーフガード政策はもとより、援助機関のどの政策についても新たに理解を得るのには援助機関側、受け手の会社側双方の多大な努力が必要である。特に、民間企業の場合には審査に要する時間が長引けば別の融資機関へ要請が移るということも想定され、援助機関にとってのプレッシャーは大きい。更には、公的部門プロジェクトであれば供与可能な、プロジェクト形成のための技術協力(フィージビリティ・スタディや環境アセスメント、住民移転計画などの作成)が民間部門のためには行うことができず、援助機関の政策に沿った文書を援助機関の助言の下で作成することについても努力が必要である。援助機関の融資を前提にそうした文書を作成する場合はまだいいが、当該国の法律を遵守することのみを前提として既に文書が作成されている場合には、援助機関の政策要件も満たすよう改善作業も行うこととなるので、そのことについても民間企業の理解と努力が必要である。

8.2.1.4　住民移転計画実施をモニタリングする第三者機関

住民移転実施をモニタリングする機関が見つからなかったり途中で辞退した事例が、異なる4か国で見られた。問題が起きた国内のみで解決することは困難であろう。そうした機関を育成したり、何らかのインセンティブを与えるような国際的取組が必要ではないかと思われる。援助機関による検討が望まれる。

8.2.2　ガイドライン等の作成及び研修や実地での活用

セーフガード政策に規定された事項は履行義務を伴う要件であるため、個別事例に特有な詳細事項を取扱ったり、対応案や選択肢を提示するには適切でないこともある。こうした面をカバーするため、各種ガイドライン、ハンドブック、グッド・プラクティスなどが作成・活用されることが役立つであろう。例えば、ADBでは「非自発的住民移転セーフガード:計画及び実施グッド・プラクティス・ソースブック」を作成している(ADB 2012c)。世界銀行やAIIBも、新たな環境・社会フレームワークの下でのガイダンス・ノート、ケース・スタディ、ツール等を作成することとしている。

8.2.3　関係者間の連携強化

加えて重要なのは、関係者間の連携強化である。具体的には、(1)プロジェクト実施機関と援助機関、(2)プロジェクト実施機関及び住民移転実施機関と被影響住民、(3)プロジェクト実施機関と住民移転実施機関、(4)プロジェクト実施機関及び住民移転実

施機関と住民移転モニタリング機関である。特に、プロジェクト実施機関と住民移転の実施機関が異なる場合(例えば前者が国の機関で後者が地方の機関である場合など)、援助機関の政策要件及び住民移転計画の内容についての理解、共通認識の醸成、それに基づく連携の下での実施が大切なのは7.3.2.2.5で見たとおりである。しかしながら、7.3.2.2.3で見たような、援助によらない他のプロジェクトとの補償内容の差に基づく軋轢が生じるのを避けるためにもし故意に援助機関の要件よりも低い補償しかしていないとすれば、それは後述のカントリー・セーフガード・システムの強化の点にもつながる。

8.2.4　住民協議・情報公開・啓発活動強化

また、どのような場合でも、住民協議・情報公開・啓発活動を活発に行うことにより、被影響住民の意見への理解と取入れ、透明性の拡大、実施するプロジェクトの理解向上を行うことは基本であろう。特に、情報伝達の手段については、地域的に使用されている言語の使用、文盲率の高い地域でのラジオ、テレビ、地域的な情報伝達手段の活用(土地の名士を通じてなど)、理解しやすい資料・情報の作成使用を考慮する必要がある。これについても、グッド・プラクティスなどで伝えていくべきものであろう。言語についていえば、援助機関での審査が主に英語で行われるため、現地の言語への翻訳に時間を要することもあるが、この点は援助機関と借入人側でしっかりと事前のアレンジをしておくべきであろう。

8.2.5　新制度の検討

8.2.1.1に挙げた住民移転計画案を作成するコンサルタントや、8.2.1.4で挙げた住民移転計画実施をモニタリングする第三者機関のように、需要があるにもかかわらず質の高い供給がなされていない分野について、例えば援助機関が共同してコンサルタント育成のための制度を検討するなど、これまで行われていない形での対応が事態解決に貢献するであろう。例として考えられるのは、援助機関合同の基金を設立し、住民移転(あるいはその他のセーフガード面も含め)についての民間人材育成プログラムを実施することである。

8.2.6　カントリー・セーフガード・システムの強化

最後に、カントリー・セーフガード・システムの強化と活用である。5.1で見たように、ADB及びAfDBは世界銀行と同様、カントリー・セーフガード・システムの強化をサポートしているが、それぞれの機関の政策要件とのギャップを埋めることは難しく、実際の活用までには至っていない。世界銀行やAIIBの新たな環境・社会フレームワークで規定した、借入国の有する環境・社会フレームワークの活用を図る際に、個別事項についての同等性と受入可能性を検討するのではなく、実質的に(援助機関側の制度と)矛盾なく目的を達成する、というアプローチが最新の動向である(World Bank 2016, pp.15-16; AIIB 2016, pp.19-20)。これがどこまで運用に成功するかが鍵である。

地域開発銀行がその政策要件で完全再取得価格での補償をうたっている場合、借入国側での制度(ほとんどの国は減価償却を見込んで再取得価格よりも低くなる)とのギャップが生じることになるが、このギャップについて融資対象になると政策上で明言している地域開発銀行はADBのみである(世界銀行及びAIIBは新制度の中でそれぞれ融資対象とできるよう規定)。国内法以上のことを援助プロジェクトで行うにもかかわらず融

資対象にならないとすれば借入側として納得がいかないという見方も考えられる。また、南部運輸の例のように財務当局が十分な予算措置を行わない場合もあり得る(ADB の現行政策ではなく旧政策下でのプロジェクト)。他の地域開発銀行については、この点も今後のセーフガード政策見直しの検討項目とすべきである。

援助機関の政策とカントリー・システムのギャップのひとつに、法的権利なく土地を占有している住民の移転に関する扱いがある。事例で見たように、多くの国の法律では補償はなく、援助プロジェクトであれば、土地が与えられるわけではないが移転後の生活再建についての支援が提供される。多くの国の法律を後者に合わせるよう改善するのはかなりの困難が想定される。この点について、世界銀行による新制度では、これらギャップのある事項についてどう扱っていくのか注目されるところであるが、ギャップを埋める努力を既に成文化し実現している国もある。

カンボジアでは、2003 年に「社会的土地利用権に関する政令」が制定され、第 3 条に掲げる、社会的土地利用権が付与される 9 項目の目的の最初の 3 項目が、(1)貧しい家無しの家族に居住目的の土地を供与すること、(2)家族農業のために貧しい家族に土地を供与すること、(3)公共インフラ開発に起因して移転させられた家族に土地を供与すること、である。関連して、2007 年の森林及び地方の土地に関する「国有地に関する不法占有に関する通知 02」では、2001 年の土地法第 18 条の原則(不法占有が所有権につながらないこと)だけではなく、現実に基づく政策(貧しい土地なしの人々が一時的に占有している土地を使用継続するのを認めること)を記述している。また、2010 年の都市化地域での不法占有に関する「国有地に関する一時居住に対する決議に関する通知 03」は、問題解決手続(データ収集、会合、レビュー、議論、センサスなど)を示すとともに、土地利用権、10 年を超える占有・居住に対する一定条件下での所有権、ないしは期限付き賃借権の付与が規定されている(Council for Land Policy, Cambodia 2012)。

インドでは、2013 年に「土地取得、リハビリテーション、住民移転における公平な補償及び透明性に対する権利法」が制定され、社会影響アセスメント実施の必要性などをはじめ、様々な新たな規定が盛り込まれた。同法第 31 条第 1 項に基づく別表第 2 においては、移転住民は、土地を所有しない者も含め、最低賃金以上の収入を得る雇用機会が与えられるか、1 家族当たり 50 万ルピーの一括払い補償金を受け取るか、農業従事者には 20 年にわたり毎月 2000 ルピー以上(消費者物価指数を考慮した物価スライド制)が保障されることとなった。(Ministry of Law and Justice, India 2013)。

実際の運用がどこまで厳格になされるかという次の課題はあるが、これらは今後の展望につき期待を抱ける、一歩前進した例である。

以上の考察を基に、表 9 の項目と対応する形で表 10 を作成した。

表 10. 住民移転に関する問題点への改善策

項目＼方策	規定の改定	人材育成（研修等）				ガイドライン等作成・活用	関係者間の連携強化	情報公開・啓発活動強化	新制度の検討	カントリー・システム強化
		コンサルタント	援助機関	実施機関	モニタリング機関					
1. 計画段階										
1) ベースライン・データ		○	○	○		○	○	○	○	
2) 住民移転の事前特定		○	○	○		○	○	○		
3) 住民協議及び情報公開		○	○	○		○	○	○		
4) 移転計画：範囲	◎	○	○	○		○	○	○		
5) 移転計画：移転		○	○	○		○	○	○		
6) 移転計画：生計回復プログラム		○	○	○		○	○	○		
7) 移転計画：策定遅延		○	○	○		○	○	○		
8) 未確定状態の継続		○	○	○		○	○	○		
2 実施段階										
1) プロジェクト・デザイン等の変更	◎	○	○	○	○	○	○	○		
2) 少額/限定的補償金		○	○	○	○	○	○	○		◎
3) 他プロジェクトとの関係		○	○	○	○	○	○	○		◎
4) エンタイトルメント		○	○	○	○	○	○	○		
5) 住民移転実施機関		○	○	◎	○	○	○	○		
6) 補償前の移転		○	○	○	○	○	○	○		
7) 補償あるいは生計回復プログラム実施遅延		○	○	○	○	○	○	○		
8) 移転先の状況		○	○	○	○	○	○	○		
9) 生計回復プログラムの実施		○	○	○	○	○	○	○		
10) 外部モニタリング		○	○	○	◎	○	○	○	◎	

出所： 筆者作成

凡例： ◎：強く関連、○：関連

９．結語

本研究においては、地域開発銀行のセーフガード政策及びその一部をなす住民移転政策並びにアカウンタビリティ・メカニズムの内容とその運用を明らかにし、同メカニズムにより住民移転上の問題が生じコンプライアンス・レビューが行われた事例につき、問題分類及び夫々についての改善策について議論を行った。また、対応する政策につき、

改定が先行する世界銀行及び新規参入機関であるAIIBについてもその内容を明らかにした（以上、第5章）。一方、公的部門においては借入人であり、民間部門においては援助機関の制度と併せて遵守すべき制度を持つ途上国政府側では、実務的なガイドラインの欠如、事業者側と政府側双方の能力向上といった環境アセスメント上の課題が見られた（第6章）。コンプライアンス・レビューは地域開発銀行による不作為あるいは作為に関するレビューではあるが、プロジェクト実施機関を審査、監督するという地域開発銀行の責任を通して、実施機関も含めた問題を明らかにすることができた（第7章）。課題と改善方法については、規定の改定と規定の的確・確実な実行の二項目に大別し、前者については特にプロジェクト実施中の変更に伴う対応が主要なものとして挙げられた。後者としては、(1)人材育成、理解強化（①住民移転案を作成するコンサルタント、②援助機関の住民移転専門家、③プロジェクト実施機関あるいは住民移転実施機関、④住民移転計画実施をモニタリングする第三者機関）、(2)ガイドライン等の作成及び研修や実地での活用、(3)関係者間の連携強化、(4)住民協議・情報公開・啓発活動強化、(5)新制度の検討、(6)カントリー・セーフガード・システムの強化、を提案した（第8章）。これらのうちの多くは、いくつかの地域開発銀行の現行政策・制度でも文書上、概念的にはカバーされているにもかかわらず、異議申立事例が発生している。2016年の世界銀行及びAIIBの環境・社会フレームワークの中ではこれらの事項について、より明確に認識され具体的記述となっている。両行での今後の運用と、地域開発銀行の政策見直しの際の制度及び体制強化が期待されるところである。

AIIBのような新たな参入者も、自らと既存の援助機関との相違を認識したうえで、基本的事項については他の援助機関のセーフガード政策と大きな齟齬のない政策を策定すべく、世界銀行での豊富な経験を持つ有識者の関与を得た[xxiv]。今後、具体的プロジェクトを審査し実施していく段階でも、協調融資を行う世界銀行やADBのサポートを得ながら、実地に経験を積んでいくことが期待される。もしセーフガード上の問題が生じるようであれば、実態を明らかにする異議申立メカニズムが他の援助機関と同様、既に設立されており、そこでの議論が改善につながるであろう。カンボジアやインドのような開発途上国においても、住民移転に関する国のシステムを向上させようという取組も見られるようになってきている。新規参入の援助機関、新たな法令を整備した途上国、それぞれ仕組みづくりは始まったが、本研究で見たように、制度作成の次に来る課題はその適切な運用である。AIIBも援助機関によるアカウンタビリティ・メカニズムのネットワークに加わったことにより、援助機関相互の意見交換・情報交換を通じて自らの組織による活動も改善させることができるであろう。また、2016年に入って、世界銀行、ADB、JICAは、カントリー・セーフガード強化のための協働作業を行うべく合意書に署名した[xxv]。世界銀行の環境・社会フレームワーク策定に合わせ、借入人のキャパシティ・ビルディングのためマルチドナーによる信託基金の設立を検討するとしている[xxvi]。このような、複数の機関が協力しての取組が今後も問題改善に力となることが期待される。

世界銀行やAIIBの新たな枠組みでは、移転住民がプロジェクトの便益を得られるよう、住民移転を持続可能な開発としてとらえ実施しようとしている。これらのことがMaslowの謂うところの欲求段階を誰しもが更に進んで自己実現に近づいてゆけるよう、援助プロジェクトが貢献することを望むものである。地域開発銀行も政策の見直しの際には広くパブリック・コンサルテーションを開催する。ささやかではあるが、本研究が

役立つよう、2014 年、2016 年に世界銀行によるパブリック・コンサルテーションへ参加したように、機会を捉えて政策及びその実施改善に微力ながら貢献したい。

１０．謝辞

本論文作成に当たり、法政大学大学院公共政策研究科の藤倉良教授に深く感謝の意を表する。藤倉教授には、本論文に先立つ研究である、国際開発学会での発表、公共政策志林への投稿論文の作成、International Association for Impact Assessment での発表及び投稿論文の作成、ゼミでの議論等を通じ、示唆に富んだ御指導をいただいた。

法政大学大学院公共政策研究科の高田雅之教授及び東京大学大学院新領域創生科学研究科の中山幹康教授には、貴重なお時間を割いて本論文を審査していただいたことに深く感謝申し上げる。

法政大学大学院公共政策研究科の藤倉ゼミに一緒に参加する社会人学生の仲間からも、それぞれの経験に基づいた有益なコメントをいただくとともに励ましあってきたことが、本論文を完成させる支えとなった。特に、澤津直也さんは同時期に博士論文を執筆していたこともあり、研究についてのサジェスチョンに加え、精神面でも鼓舞されることが多く、充実した時間を共有した。

本論文の第 6 章は、環境省が公益財団法人地球環境戦略研究機関(IGES)と契約して行った、平成 26 年度アジアにおける環境影響評価連携推進業務に基づき下記（付記）のとおり国際開発学会で発表を行ったものの要約である。同学会での発表を認めていただいた環境省及び IGES、業務を遂行したチームメンバーの方々にこの場を借りて改めて感謝の意を表したい。

最後に、この 3 年間、仕事以外の多くの時間を大学院生としての研究にあてさせてくれ、精神的にも支えてくれた妻の由美子に謝意を表する次第である。

１１．付記

本論文の第 6 章は、辻昌美「環境アセスメントの制度と運用－東南アジアを中心に－」(国際開発学会 第 16 回春季大会 発表)に、第 7 章及び第 8 章のうち ADB に関する記述は辻昌美・藤倉良 (2016)「アジア開発銀行の住民移転政策実施上の課題 ―異議申立プロジェクトの事例分析―」(公共政策志林 第 4 号, pp. 117-134)に、地域開発銀行全般に関する記述は Masami Tsuji, Ryo Fujikura “Safeguard Implementation of Regional Development Banks” International Association for Impact Assessment, 36th Annual Conference 発表)に基づき、これを大幅に加筆・修正して作成したものである。

（別添） 研究対象プロジェクトの詳細

A1 ウガンダ(AfDB)：ブジャガリ水力発電及び相互接続プロジェクト

（出所） 左 AfDB Independent Review Mechanism Annual Report 2007
中 AfDB Independent Review Mechanism Annual Report 2008
右 AfDB Independent Review Mechanism Annual Report 2013

A1.1 概要

このプロジェクトはAESNP社に契約された2つの関連サブプロジェクトから構成されていた。それらは、(1)ブジャガリ水力発電プロジェクト(BHP)、250MWの流れ込み式(run-of-the-river)発電所、(2)ブジャガリ相互接続プロジェクト(BIP)、前記発電所をナショナル・グリッドにつなぐ送電線、である。AfDB理事会は2001年12月にこの民間セクター・プロジェクトへのローンを承認した。しかし、AESNPが経済・社会・環境アセスメント、環境・社会行動計画、水力発電のための住民移転・コミュニティ開発行動計画、送電線のための住民移転行動計画を完成させたのちプロジェクトを取り下げたため、AfDBローンはキャンセルされた。プロジェクト取り下げの後、ウガンダ政府(GOU)はこのプロジェクトを2つに分割した。BHP((i)30mの高さと388haの貯水容量を有するダム、(ii)主吐水口門及び補助サイフォン 吐水口吐水口、(iii)総発電能力250MW(50MWが5ユニット)の発電所、(iv)スイッチ・ヤード)は2005年にBEL社に発注され、2007年5月にAfDBグループの承認を得た。BIP((i)75km、220kVのダブル・サーキット送電線、(ii)15km、132kVのダブル・サーキット送電線、(iii)8km、132kVのダブル・サーキット送電線、(iv)5km、132kVのダブル・サーキット送電線、(v)新規132kV変電所、(vi)既存132kV変電所拡張)はGOUによりUETCL社に割り当てられた。2006年8月、GOUはアフリカ開発基金(ADF)にBIP融資についての要請を行った(AfDB 2008, pp.17-20)。

A1.2 問題点

2007年5月、コンプライアンス・レビュー及び調停ユニット(CRMU)はBHP及びBIPのコンプライアンス・レビュー申立を受理した。申立者の懸念のうち住民移転関連は、(1)未解決の住民移転及び補償、(2)証人NGOの独立性とその役割、(3)プロジェクト文書への限られたアクセス、(4)ステークホルダーとの適切な協議の欠如、(5)社会・環境ダメージが金銭化されていないこと(過大な割引率、総コストの過小評価、住民移転コストの欠如)であった(AfDB 2008, pp.7-10)。

これら2つのプロジェクトの審査文書に基づきパネルが計算したところ、13,760人(3,190世帯)が住民移転の対象であり、このうち953人(205世帯)が物理的移転の対象であった。

AESNP社によるブジャガリIプロジェクトの間に、約8,700人(約1,288世帯)が補償対象の住民移転ないしは資産喪失を強いられていたが、これらの人々や村々は誰も、AESNP社が約束した全補償金は受け取っていなかった。こうした積み残し問題は、生計手段の喪失、不十分な補償、安全な土地保有権利、プロジェクト便益の共有要請(特に電気、小学校、コミュニティ・センター、保健センター、市場、その他雇用及び収入創出機会)を含んでいる(AfDB 2008, pp.22-27)。

申立人の懸念事項に対応して、パネルの調査結果で判明した政策不適合ないし落度は、(1)積み残し問題をプロジェクト実施前に解決しなかったこと、積み残し問題が引き起こした、とりわけBIPにより移転させられることとなった人々に対する不確定要素、及びプロジェクト実施前の被影響住民の置かれた状況について系統的に収集されたデータの不足(これにより住民移転計画が対象政策に適合していたかどうかを明確にすることが困難となった)、(2)1つの証人NGOを、住民移転の独立モニタリング機関と、住民移転から生じる異議申立を取扱う意思決定への参加者の両方のために任命したこと、(3)BHP及びBIP審査報告書に、住民協議の十分性についてのアセスメントを記載しなかったこと、(4)全ての住民移転コストをプロジェクトの経済分析に含めなかったこと、であった。一方、プロジェクト文書へのアクセスについては、AfDB職員は情報公開政策の規定に沿って適切に全ての文書を公開したと結論付けた(AfDB 2008, pp.22-27, pp.35-37)。

A2 南アフリカ(AfDB):メデュピ電力プロジェクト

(出所) 左 AfDB Independent Review Mechanism Annual Report 2011
右 AfDB Independent Review Mechanism Annual Report 2013

A2.1 概要

このプロジェクトは、4,764MWの発電能力を持つ6つのユニットからなる石炭火力ベースロード発電所を建設するものである。発電施設は約130mの高さと500mの幅を有する。煙突の高さは220m。直接冷却技術が用いられている。関連インフラには、石炭貯蔵場、コンベアベルト、灰処分場を含む。ナショナル電力グリッドと発電所を接続する

ための送電線も建設される。プロジェクトは2009年11月にAfDB理事会で承認された(AfDB 2011, p.2)。

A2.2 問題点

2010年9月、CRMUはコンプライアンス・レビュー申立を受理した。住民移転に関する申立人の懸念点は[xxvii]、(1)コミュニティとの協議及び参加プロセス、(2)先祖の墓所の移動と冒涜についてであった。

協議及び参加プロセスについては、住民協議努力に関するAfDB職員による審査が、AfDB政策の要件である全ての被影響住民、特に貧困層や周縁層も含めて協議に含める努力を確認するという事項について不適合と結論付けた。これらの落ち度は環境・社会影響アセスメント(ESIA)及びその添付資料を注意深く読めば明らかであるとした。この落ち度が、フル・レンジの社会影響、特に貧困層及び脆弱グループへの影響を過小推計することにつながった可能性がある。

住民協議に関する幅広い努力はあったものの、このようなパネルの結論は以下の事実に基づくものである:(1)地域の文盲率が高いにもかかわらず、コミュニケーションの主な手段が新聞であった、(2)ラジオで放送されたと記憶する人も、彼らが普段使うコミュニケーション・チャンネルを通じて聞いたという人もいなかった、(3)地域での最も効果的なコミュニケーションの方法は地域の伝統的権力者を通じてのものであるが、彼ら伝統的権力者は住民協議について知らされていなかったためESIAプロセスについて自らの意見を伝える機会もなく、当該プロジェクトの環境管理委員会にも代表となっていなかった、(4)ESIAに添付された、文書でのコメントの大多数は英語で残りはアフリカン語であったが、これらの言語は地域住民の20%未満の人々にとってしか第一言語ではない。

先祖の墓所については、墓所がプロジェクトによって冒涜されないこと、あるいは有形・文化的に重要な墓所の存在をコミュニティと協議する適切な手続きを借入人が確立すること、を確認する住民移転政策のアセスメントにおいて十分厳格ではなかったとパネルは判断した。

プロジェクト形成段階では2つの「公式な」墓所が特定されていたが、標識のない墓がプロジェクト・エリアに散在していた可能性はある。適切な住民協議が行われていれば、標識のない墓についても借入人及びAfDBの知るところとなっていただろうし、影響を受ける家族も墓所の移動を可能とする適切な儀式を行うことができたであろう(AfDB 2011, pp.vi-x, pp.27-35)。

A3 パキスタン(ADB):チャシュマ右岸灌漑プロジェクト(第三期)

(出所) 左 ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2005
右 ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2009

A3.1　概要

インダス川をチャシュマ堰で分水し、北西辺境州及びパンジャブ州の 23 万ヘクタールの半乾燥地を灌漑する事業の第三期分（13 万 5 千ヘクタール）で、幹線水路及び関連施設の建設、支線水路及び排水施設の建設、農地での水管理、農業及び畜産業の拡張の 4 コンポーネントからなる。執行機関は水利電力開発公社（WAPDA）である(ADB 1991, p.20; ADB 1991, pp.9-10, Appendix 10; ADB 2004, p.1)。

1991 年の審査段階では住民移転の必要性は認識されていなかった。住民移転カテゴリー制度実施以前のものであり、環境カテゴリーは B に分類されていた(ADB 2004, pp.11-12, Appendix 6)。

申し立てられた異議は、以下の 7 項目の実施を求めていた。①事業対象地域内外における独立・参加型の社会・文化・環境影響評価。②従前からの自然灌漑従事者と事業による水路灌漑従事者の生計についての調査。③事業対象地域内外における参加型包括的住民移転及び生活再建計画の作成。④ 前記③を完全実施するための法及び体制の枠組みづくり。⑤環境・社会影響の観点からの適切な事業コスト見積り及び予算の見直し。⑥計画指標を改定するための、被影響住民及び関連 NGO との協議によってデザインされた参加型で透明性のあるプロセス。⑦申立者、被影響住民及び関連 NGO に対する事業及びインスペクション・パネルへの異議申立プロセスに関する情報へのアクセス促進(ADB 2004, p.3)。

A3.2　問題点

(1)住民移転の必要性

住民移転の必要性が当初特定されていなかった。フィージビリティ・スタディ（1990 年）は、新たな水路建設に伴って生じる洪水リスクを予見しておらず、リスク回避に必要な住民移転や堤防建設などの措置について検討していなかった。また、ADB 理事会承認の 5 日前にプロジェクト・デザインが見直され、その結果、幹線水路のルートが 2 キロずらされた。1994 年の詳細設計報告書でも、さらなる構造変更が提案されたが、実際には構造変更は行われず追加調査だけが行われた。1996 年末の報告書案では、2 万 5 千エーカーの土地と 10 村が影響を受けるとして、住民移転を含む 4 つの代替案が提案されている。各代替案の評価については、2000 年末の「更なる洪水調査」まで延期された。洪水リスクのある村の数は 2001 年に見直され、22 とされた。この時点で既に幹線水路は完成しており、村々は洪水リスクに晒されていた。3 か月後、一つの村が保護堤防建設前に洪水に見舞われた。最終的には 14 村で移転に伴う金銭補償が行われ、8 村で洪水防御構造物が建設された(ADB 2004, p.12, pp.60-61, Appendix 6)。

(2)移転計画作成・実施時期及び内容

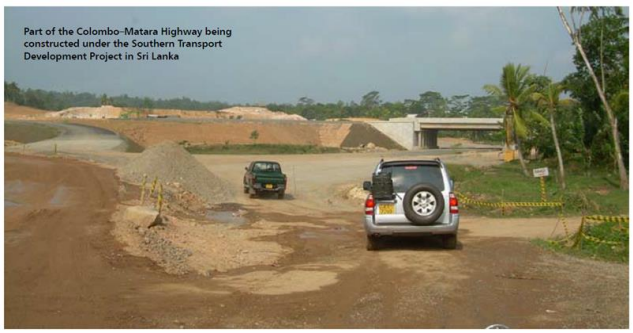
移転計画の作成及び実施が遅れ、内容も不十分であった。被影響住民の意向を調査したところ（1996 年）、対象 11 村のうち 8 村が堤防の建設を、1 村が移転を希望し、2 村は決まった意見を持っていなかった。移転を希望する村が少ない理由として、移転に対する一般的な忌避のほか、代替地確保の難しさ、補償金が代替地購入に不十分となる懸念、補償金支払の遅延の懸念等があった。調査報告書は、土地に対する補償は土地で行われるべきとした。その後、社会調査及び行動計画の実施要領（TOR）が 1997 年 4 月に作成されたものの、実作業が開始されたのは 2000 年 8 月である。この調査では、保護堤防が建設された村は対象に含まれなかった。2001 年 2 月に調査結果が 12 村に示さ

れると、水路東側の土地を受取り適切に補償されることを前提に 11 村が移転を希望した。しかし WAPDA は水路東側への移転に賛成しなかった。その後、被影響住民に十分な協議が行われないまま 2001 年 5 月に作成された第二報告書案では、12 村全てに洪水防御堤防を建設するデザインと費用見積もりが記載された。しかし、堤防のみで対応する案に住民が反対したため、集中調査が行われ、2001 年 6 月時点で洪水のリスクのある村の数は 26、移転を要するのは 600 世帯、3,500 人とされた(ADB 2004, pp.61-65, Appendix 6)。

(3)移転内容確定・実施過程

住民移転の内容確定及び実施の過程にも問題があった。影響を受ける住民数が不確定な状況が長く続いたのである。被影響住民の世帯数は 2001 年末で 499（うち 396 が補償済）、2002 年 3 月末で 515（うち 440 が補償済）、2002 年 7 月で 481（全世帯補償済）と、数字が変わっている。2002 年 5 月に、ADB の住民移転政策を満たすべく「代替地特定及びプロジェクト便益の影響住民との共有を含む、包括的住民移転計画の作成」が計画されたが、同年に異議が申立てられたので破棄され、代わりにより広範にわたる事項を優先的に取扱う異議申立及び定住委員会が設置された。土地評価額については、歳入記録、売買取引及び過去 12 か月の価格傾向に基づき該当地域部局が決定する「市場価格」の使用が勧告されたが、北西辺境州はより低価格の平均販売価格の方がより信頼性が高く実証的であるうえ、2008 年の段階では既に 98%の住民がこれを受け入れており変更できないとした。CRP は解決を断念し、同様の問題を今後の事業で繰り返さないよう、土地取得法の適用についてパキスタン政府と別個に協議を行うよう ADB に勧告した[xxviii]。建物評価額は 1998 年レートに基づいており物価上昇分を考慮すると 2001 年段階で 23%補償額を上げる必要があるとされたが、実施されなかった。なお、2003～2004 年に行われた調査によると、補償を受けた 462 世帯のうち、139 世帯は依然洪水の影響を受ける区域に住み続けていた。移転先の住居が建築済でない場合にはこのようなことが起こるということは住民移転実施当初より懸念されていた(ADB 2004, pp.66-68, Appendix 6)。

A4　スリランカ(ADB)：南部運輸開発プロジェクト



（出所）　左 ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2006
　　右 ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2008

（出所） ADB 10 Years of Accountability Mechanism (2014)

A4.1 概要

コロンボ、南部州の州都ゴールとマタラとを結ぶ新南部高速道路の建設と、スリランカの深刻な交通事故状況に対応するための事業である。道路延長は 143 キロで（うち 128 キロの本線と 9 キロと 6 キロの支線）、執行機関はスリランカ道路開発庁である。2 車線道路を建設するものであるが、将来の 4 ないし 6 車線化を見越して用地取得が行われた。住民カテゴリー制度実施以前のプロジェクトであり、環境カテゴリーは A に分類されていた。審査時の見積りでは、住民移転のために農地及び住宅地として 1,100 ヘクタールの用地取得が見込まれ、800 世帯（約 3,800 名）及び 50 商業施設が影響を受けるとされた。1999 年 1~3 月に行われた社会影響調査に基づき住民移転計画が作成され、損失の程度、関連法令、補償金の支払い・移転・収入再建プログラムのための規定、及び対策実施とモニタリングの責務が特定された。土地取得及び住民移転の実施に当たっては、地域コミュニティと協議を行うこと、被影響住民を最少化すること、可能な限り代替地を供給し、代替地が見つからない場合には、土地も作物や果樹の場合と同様に市場価格で金銭補償すること、影響を受ける居住・商業構造物などの不動産は減価償却を考慮しない取換え価格で補償すること、事業用地が最終決定し次第、影響を受ける財産のインベントリ及び影響を受ける世帯のリストを作成すること、必要に応じ、移転地を造成し、場所の選定や道路・水道等については移転者らと協議すること、商業活動への影響を評価し、金銭補償に加えての補償も検討すること、脆弱な立場にあるグループに追加的支援を行うこと、異議申立制度も含め、モニタリングを適正に実施すること、プロジェクト完了時には、住民移転実施に関する独立レビューを実施することとされた(ADB 1999, p.13, pp.21-22, pp.68-73)。

これに対し異議申立では、補償を全額支払うこと、ジェンダー分析を実施すること、移転住民数を最少化するために道路ルートを見直すこと、最終ルートの初期社会評価を実施すること、移転に十分な土地を供与すること、最終ルートの環境影響評価を完成させること、新たな評価文書完成後に住民とのフルレベルの協議を実施すること、最初のステップとして事業費支払の一時停止及び独立委員会による高速道路事業についてのフルレベルの調査を行うことが求められた(ADB 2005b, p.6)。

A4.2 問題点

(1)ルート変更

本事業ではルート変更が生じた。1994 年に政府が行った環境影響評価は「オリジナル・トレース」（OT）と呼ばれるルートについてであった。ところが、1997 年に ADB 融資を受けるために行われたフィージビリティ・スタディでは OT だけでなく、これを含む 4 つのルート案が検討され、OT の 60%が採用されるとともに、ゴールやコロンボ近

くの沿岸道路に接続しやすくなるルート「コンバインド・トレース」（CT））が推奨された。ADB 理事会への提出文書では CT 沿いの 3－4 キロの幅がプロジェクトのルートとされ、1999 年 11 月に承認された。それに先立ち、環境庁は CT に基づく環境影響評価書を承認したが、承認には 58 の条件が付記されており、その中では、ルートを一部 OT に戻すことによりウェラス・ガンガ／ボルゴダ湖湿地を避けるだけでなく、コッガラ及びマドゥガンガ湿地も避けること、住民移転を最少限にするよう最終ルートを選定することが求められていた。道路開発庁は環境庁から示された条件を満たすため検討を行い、「ファイナル・トレース」（FT）を決定した(ADB 2005b, pp.9-14, p.17)。ルート変更による問題点は、最終ルートが住民移転を回避ないし最少化しなかったことである。ADB 理事会時点では、CT に基づき、800 世帯（約 3,800 名）の移転が必要と見積もられた。湿地を避けるため FT に変更されたことにより移転世帯数は約 1,300 となり、これに加えて 6,000 世帯に何らかの補償が必要となると見積もられた(ADB 2005b, pp.31-32)。

(2)補償の遅延

土地補償への支払いが政府内での予算手当てに時間を要したために遅延した。事業地における主たる生業は農業であるが、広さ、生産性、位置の面から妥当な代替地がなかった。多くの住民はこれまで維持してきたコミュニティに留まることを望みつつも、大多数は金銭補償を選択した（1,294 家族のうち道路開発庁の用意した移転先に移ったのは 226 家族）。スリランカでは住民移転について何十年も未決着の事業があることから、比較的すぐに行われる金銭補償を選択した住民が多かったとみられるが、実際には支払も遅延した(ADB 2005b, pp.32-34)。

(3)移転地の悪条件

借款契約に引用されている ADB 住民移転ハンドブックには、住民移転が実施される前に移転地は全ての生活設備とともに完成されていることを確認することや、住民移転は事業の工事が開始される 1 か月前に完了していなければならないことが規定されている。しかし、被影響住民のうち何名かは、移転先の準備完了前に移動させられている。準備が遅れた一つの理由は、移転地整備を業者に委託するのではなく、道路開発庁が直轄で行ったか、住民自身が家を建築したことにある。電気等のライフラインにも時間がかかった。その一方で、道路開発庁は、工事開始 1 か月前の移転完了をめざして、拙速に作業を進めたと見られる(ADB 2005b, p.34)。

(4)収入回復の遅れ

借款供与条件である住民移転実施計画（RIP）の作成が 2002 年までかかり、RIP に盛り込まれている収入回復プログラム（技能開発、小規模事業開発、女性開発、公共サービス開発のためのトレーニング・プログラム）の実施が遅れ、開始されたのは 2004 年 11 月であった(ADB 2005b, pp.35-36)。

(5)移転計画書の言語

住民移転計画がシンハラ語[xxix]で公表されていなかった。2001 年 5 月の段階で FT が政府により公告されたが、RIP は 2004 年 5 月までウエブサイトに掲載されることはなかった。2004 年 10 月になりようやく道路開発公社はシンハラ語の印刷物を 200 部作成しプロジェクト事務所に置いた(ADB 2005b, pp.38-39)。

(6)モニタリング

RIP に基づき、独立モニタリング機関が任命されることになっており、道路開発公社は実際に現地会社の名を挙げたが、そのパフォーマンスの低さのために実際には任命されなかった。結局、プロジェクト・マネジメント・コンサルタント（PMC）がモニター

することになったが、独立性が担保され、かつ能力のある組織を特定して任命すべきであった(ADB 2005b, pp.40-41)。

A5　中華人民共和国(ADB)：福州環境改善プロジェクト

Environmental improvement project, in Fuzhou, People's Republic of China

Residential buildings of affected people in Fuzhou, People's Republic of China

(出所)　左右とも ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2010

A5.1　概要

水質改善及び水資源保護により福州市の環境及び生活条件を改善することを目的としたプロジェクトで、福州東部の Yangli 下水網拡張、福州南部の Nantai 島の Lianban 下水網建設、Nantai 島運河リハビリテーションとプロジェクト・マネジメント、排水管理及び市営事業への民間部門参画のためのトレーニングを行うキャパシティ・ビルディングのコンポーネントからなる。福州市政府が執行機関で、住民移転カテゴリーは A である。2004 年の住民移転計画によると、当該事業では、74.81 ヘクタールの恒久的取得及び 8.17 ヘクタールの一時的取得が行われるとされ、1,148 世帯（5,045 名、うち農業従事者 3,665 名）、家屋面積 197,230 平方メートルが影響を受けるとされた。郊外在住の世帯はほとんどが無償で同じ村内に移転ができ、都市部の世帯には新たな家ないしはアパートを購入するのに十分な金銭が補償されることになっていた。移転する商店等についても、金銭補償が行われることになっていた。このための費用は 2004 年のレートで 4,636 万ドル（3 億 8,480 万元）であった。2008 年には、申立がなされたコンポーネントについての詳細な移転計画が作成されている(ADB 2005a, pp.1-2, p.39)。

申立は、Nantai 島運河リハビリテーションのコンポーネントによる移転世帯のうち 2 世帯の農業従事者から土地取得、財産補償、生計（収入）回復について行われた(ADB 2010, pp.2-3)。

A5.2　問題点

申立人の 2 世帯は 15 年前に現在の住居と作業場を確保したが、それに必要とされる費用は全て村に支払ったので所有権も有していると主張している。さらに、そのことを当時確認しなかったために、不法居住者として扱われているとも主張した。

彼らが移転担当会社から告げられたのは、不法居住住宅への補償は、350 元あるいはゼロとのことであった。その後、ADB との交渉を通じて、居住している住居 180 平方メートルに対し 18 万元の補償がなされることとなった。しかし、同じ広さの公営住宅の価格は 54 万元であり、そこに移転すると差額を 20 年間毎月 3 千元返済しなければなら

なくなる。申立人は無職で無収入であり、ローンを組んでも返済は不可能である(ADB 2010, pp.15-17)。

CRP が現地調査の了解を得ようとしたところ、2009 年 11 月に政府は、問題となる河川のセクションはルート変更されたので申立の住民移転は発生しなくなったとして、現地視察を認めなかった。CRP は、CRP のマンデートは、ADB の行為についてのコンプライアンスを評価するものであり、政府の政策や行為に対するものではないこと、河川のルート変更が ADB の不作為を免じるものではないこと、河川のルート変更後も申立者の主張が無効になってはいないこと、CRP はスペシャル・プロジェクト・ファシリテーターとは独立して事実確認をする必要があることから、現地調査が必要であると主張した。しかし、現地調査は実現しなかった。CRP は、現地調査なしに結論を出すのは申立人にも ADB にもフェアではないとして、結論を出したり勧告を行ったりすることはできないと最終報告書の中に記した(ADB 2010, pp.5-6)[xxx]。

このように CRP による調査は限定的であるため、ルート変更に関する情報公開や住民協議があったのか、申立者への負の影響が本当になくなったのかなどについては確認できない。プロジェクト完了報告書には補償額が ADB 基準を満たすものであったと記されているが(ADB 2013a, pp.48-49)、申立の内容が真実とすれば、移転の実施機関や担当会社が ADB 政策を当初から知っていたのかどうかにも疑問が残る。

住民移転に関する独立モニタリング・評価組織として、ある大学の住民移転センターが 2005 年に任命され、2008 年までに 6 つの報告書が提出された。しかし、後になって、プロジェクト実施の遅延と住民移転が直面している困難を理由に同センターは業務の継続を辞退している。プロジェクト・マネジメント・オフィス（PMO）は新たな契約先を探したが、当該プロジェクトの住民移転の困難さと複雑さのために、PMO が接触した全ての組織が関心を示さず、外部モニタリングを継続することはできなかった。代案として、プロジェクト実施コンサルタントの支援の元に、内部モニタリングの強化が図られた(ADB 2013a, p.49)。

A6　キルギスタン(ADB)：CAREC 運輸回廊Ⅰ（ビシュケク-トルガルト道路）プロジェクト 1

（出所）　左右とも ADB 10 Years of Accountability Mechanism (2014)

A6.1　概要

キルギスタンを隣接する諸国と結ぶビシュケク-トルガルト道路のうち、39 キロにわたる区間の改善を行うプロジェクトである。執行機関は運輸通信省である。

審査時には住民移転はないとされ、住民移転カテゴリーはCであったが、移転を余儀なくされる商店があることが後に判明し、Bに変更された。

申立の内容は、商店に対する金銭補償や新たな商店の営業許可取得支援、申立者のうちの一人をローン返済プログラムに加えることである(ADB 2012, pp.1-3)。

A6.2 問題点

2008年の審査時には同プロジェクトには住民移転はないとして、住民移転カテゴリーはC（住民移転計画を作成する必要なし）とされた。ただし、用地取得や住民移転が必要となった場合には、キルギスタンの法規及びADB住民移転政策に沿った住民移転計画により適切に実施することとした(ADB 2008b, p.18)。

ところが後になって、用地は26メートルの幅で確保されているものの、一部区間で平均道路幅を14メートルから21メートルに拡幅することで商店が移転しなければならなくなる可能性が明らかとなった[xxxi]。

それにより作成された住民移転計画では、3軒の店の撤去、約1,750メートルのフェンスの移動、211本の樹木の伐採（被影響民としては45世帯（227名）及び1保健所）が特定された。被影響民は違法占拠者ではあるが、ADB政策に基づいて補償されなければならない(ADB 2012, pp.2-4)。

2010年8月に、ADB[xxxii]は被影響民の代表から訴えを受理した。それによると、彼らは短い猶予期間をもって、店の取り壊し、木々の伐採、フェンスの撤去が通告され、さらに補償はされない旨が告げられたとのことであった。運輸通信省は被影響民とADBに対し、店は賃貸契約に違反したものであり、樹木は違法占拠なので、共に補償対象外であると回答した。ADBは運輸通信省に対し、ADB政策と整合する解決策を取るよう要請した。2011年10月、運輸通信省はADB政策を完全には満たさない補償同意書を被影響民に提示した。被影響民は、この同意書を受け入れないと一切補償は得られないと圧力をかけられたと述べている(ADB 2012, pp.8-9)。

その後ADBは解決に向けて努力を続けた結果、ADBの政策に沿った住民移転計画が2011年7月に取りまとめられ、プロジェクトの住民移転カテゴリーはBに改められた。補償額は約1万7,200ドル、ADBの援助内で賄われることになった(ADB 2012, p.11)。

A7 インドネシア(ADB)：集約的チタルム水資源管理投資プログラムープロジェクト1

（出所） ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2013

A7.1 概要

チタルム川流域の集約的水資源管理を行うためのマルチトランシュ・ファイナンシング・ファシリティの第1トランシュとして、西タルム水路（WTC）の54.2キロにわたる

区間の流れと水質を改善するプロジェクトである。公共事業省水資源総局が執行機関であるが、WTC の維持管理及び水路沿いの公有地管理は国営企業のペルサハアン・ウムム・ジャサ・ティルタ II（PJT II）が行っている。地方自治体は実施機関ではないが、WTC リハビリ・プロジェクトにおける住民移転の計画及び実施に関与している。

住民移転カテゴリーは A である。872 世帯及び 20 の政府機関が影響を受け、46 ヘクタールの土地が失われると推定された。 占有者は WTC の所有地内に居住しており、土地所有権を持っていない。しかし、彼らの移転に際しては政府が支援を行うこと、それが十分でない場合にはプロジェクトが追加的な特別プログラムを供することが規定された(ADB 2008c, pp.62-64; ADB 2013b, p.2)。

申立の内容は、立ち退き住民の移転及び就業機会について ADB の政策に則った補償が行われること、引越しのための資金を提供すること、被影響住民が生活できる具体的な場所を保証すること、影響住民が仕事を再開できるよう資本を提供すること、影響の緩和や補償の支払などプロジェクトに関する全てのプロセス（特に情報提供、住民協議、立退き計画）を遵守することであった(ADB 2013b, p.3)。

A7.2 問題点

2008 年 8 月に 872 世帯（居住者、商売人、農民）を特定した住民移転計画が策定された。計画策定に先立ち、全ての不動産が調査され、被影響住民の氏名がリストアップされた。調査対象者は、建設工事が始まる前に移転費用の補償が得られるとの説明を受けた。CRP が調査を終えた 2012 年 1 月には、被影響住民は 1,320 世帯 4,702 名に増加していた。住民移転計画の対象となった 872 世帯の半数以上が移転世帯で、残りは商店、あるいは雇用を失う者であった。土地所有権を有する者はいなかった。移転計画実施に要する費用は 114 万ドルから 187 万ドルと推定され、全てインドネシア側のカウンター・ファンドで賄うこととなっていた(ADB 2013b, pp.2-3, pp.6-7, pp.20-21)。

2008 年 12 月の ADB によるプロジェクト承認後、ADB プロジェクトとは異なる水路沿い美化プロジェクトの一環として 2009 年から 2010 年にかけて立退きが行われた。しかし、いくつかの地区は ADB プロジェクトの住民移転計画の適用範囲内にあり、同計画策定に当たって調査を受けた世帯も含まれていたので、そうした世帯は ADB プロジェクトに関連した立退きだと認識していた。2012 年 1 月の CRP への申立は、住民移転計画に含まれているのに補償は受け取っていないというものである(ADB 2013b, p.8)。

地区政府は、水路沿いでは立ち退きを 2007 年から行っているが、地区の美化プロジェクトの一環であり ADB プロジェクトとは関係ないと CRP に説明した。美化プロジェクトでの立退きには少額の感謝金を支給していたが、立退き人が戻るのを避けるため、また、近隣住民との緊張を制するため 2009 年からは支給を見合わせているとのことである(ADB 2013b, p.9)。

住民移転計画は、ADB 政策とインドネシアの法律の間にギャップがあることを認識していたが、それへの具体的対応策はなかった。また、条例レベルの詳細まで検討しておらず、地区政府が条例に基づいて立ち退きを実施してしまったために問題が生じた。さらに、住民移転計画では実施体制、特に組織同士の連携（執行機関、実施機関、地方自治体）のあるべき姿を十分には規定していなかった(ADB 2013b, p.iv, pp.10-11)。

住民移転計画では、インドネシア国内制度と ADB 政策のギャップを橋渡しするため、地方政府による現金補償を認めるとともに、現金補償で足りない部分をプロジェクトによる金銭以外の補償で補うこととしたが、金銭以外の補償内容は具体的に示されていな

かった。金銭補償部分についても資金源が明らかにされていなかった。さらに、住民はプロジェクトの進捗状況や補償の時期や形態について何も知らされていなかった。

住民移転計画の一環として行われる生計再建プログラムでは、就業及びマイクロファイナンスの技能習得訓練と、最大6か月にわたる過渡期の生活の物的支援が規定されている。しかし、住民との協議が不十分であるため、それが住民の望むものか有用なのか疑義があり、どのように実施するかも不明確であった。また、移転費用、一時的収入損失、経過措置費用が金銭以外の補償によってどう担保されるかについても不明確であった(ADB 2013b, pp.15-17)。

A8　カンボジア(ADB)：大メコン圏：カンボジア鉄道リハビリテーションプロジェクト

(出所)　ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2013

A8.1　概要

カンボジア南部の港町であるシアヌークヴィルから首都プノンペンを経由してタイ国境北部のポイペト市を結ぶ642キロにわたる鉄道を再建するプロジェクトで、執行機関は公共事業運輸省である(ADB 2006, pp.4-6, p.10)。

住民移転カテゴリーはAである。約2,629世帯がプロジェクトの影響を受けるとされ、内訳は、構造物が影響を受ける965世帯4,150名（822世帯は直接影響を受け、143世帯はわずかに影響を受け、全員が家ないし店を移転する必要がある）、二次的な構造物（井戸やフェンスなど）及び樹木の損失を受ける1,660世帯7,140名があり、3つの商業施設及び1つの公共建築物の取り壊しが行われる。さらに、鉄道が再建されると、沿道でバンブー・トレイン（トロッコ）を運転している189名が生計を失う。被影響民の全員が不法居住者なので土地所有権は持っていないが、住民移転計画に基づき社会経済条件の回復ないし改善が図られることとなっていた。住民移転計画では住民は、線路から左右3.5メートルから移動して幅20-30メートルの公有地に5年間留まり生活を再構築するか、新たな移転地の権利を得て移転するか、現金を受取り自ら移転場所を確保するかのいずれかを政府の支援の元に選択することとされた(ADB 2006, pp.47-49)。

申立は、住民移転計画に関する不十分な住民協議及び情報提供並びにプロジェクト実施時における不十分な異議申立制度、所有物の損失・収入損失及び過渡期の手当に関する不十分な補償、3つの移転先が遠く離れた場所に位置すること、全ての移転先における不十分な基礎的サービス（水、電気、廃棄物処理、道路、保健施設、学校）、不十分かつ非常に遅れている収入再建援助、不十分な補償と収入損失に起因する貧窮及び債務、サムロンエステート（貨物用施設が建設される場所）における不法な土地取得の脅威[xxxiii]、憲法及び他の法律並びに国際条約により保障された人権の侵害についてであった(ADB 2014a, p.iv, p.12)。

A8.2　問題点

2006 年作成の住民移転計画の問題点として、住民協議・住民参加についての不十分な規定、物価指数連動補償についての規定欠如、貧困・脆弱家族へ提供される最低基準の代替住宅に関する規定欠如、移転地で必要な施設の不十分な計画、不十分な異議申立制度、プロジェクトに参画する政府機関のためのキャパシティビルディング・プログラムの弱さがあった。現地の状況が変化しても 2006 年住民移転計画の規定が変更されなかったので、移転先が更に遠隔地になっても補償手当ては補正されず、2010 年と 2011 年に支払われた補償金も物価上昇が考慮されず 2006 年レートのままであった。いくつかの移転先はこれまでの仕事を続けるには遠すぎ、生計再建補償はそれにつりあうものではなかった。移転住民への融資などを盛り込んだ生計再建拡大プログラムが 2012 年半ばに始まった時には、多くの世帯は収入を失っていた[xxxiv]。彼らの多くは貧困層であったため、収入の喪失が債務を抱えることになった[xxxv]。また、現状調査が不正確であったために、多くの家が過小評価された[xxxvi]。更に、多くの移転先において、アクセス道路に冠水や崩壊が見られたり、排水システムが機能していなかったりした。移転先によっては水道、電気、保健施設についても問題があった。また、外部モニタリング組織の行った調査やレポートの質にも問題があった(ADB 2014a, pp.30-95)。

A9　インド(ADB)：ムンドラ・ウルトラメガパワープロジェクト

（出所） ADB Compliance Review Mechanism Annual Report 2014

A9.1　概要

超臨界技術[xxxvii]を採用した発電能力約 4,000 メガワットの石炭火力発電所を、グジャラート州ムンドラに建設する民間資金導入プロジェクトである。事業主体はタタ・パワー・カンパニーの完全子会社であるコースタル・グジャラート・パワー・リミテッド（CGPL）である。建設工事は 2008 年 2 月に開始され、5 つのユニットのうち最初の 3 機は 2012 年に運転が開始された。2009 年に、冷却水の排水路を延長するために水路の位置が大きく変更された。このため同年に追加的海洋環境影響評価が行われた(ADB 2015, pp.1-2)。

住民移転カテゴリーは B である。用地は当初 1,254 ヘクタールとされたが、後に石炭輸送と冷却水の取水路及び排水路の用地がプロジェクトに含まれないとして除外され、1,052 ヘクタールとされた。そのうち 629 ヘクタールが発電所、241 ヘクタールが灰の処分地、182 ヘクタールが住居用地である。私有地は発電所予定地の 629 ヘクタールのうちの 181 ヘクタールで、76 世帯が所有していた。

住民移転計画の概要には、私有地喪失以外の影響として、構造物その他の財産の喪失（家畜小屋、藁葺き小屋、井戸）、共有財産（放牧、木材収集）、漁業コミュニティへの影響が挙げられている(ADB 2008a, p.14, pp.24-27)。

申立としては、自由で事前の広範囲にわたる有意義な住民協議の欠如、漁民の生計に重大な影響を及ぼす損失（a.クリーク及びマングローブの破壊、b.自然温度を7度まで上回る温排水、c.酸素欠乏の水、d.ポンプでの取水による幼魚の大量死、e.水の化学汚染）、海水淡水化プラントからの高塩分濃度の排水、漁場の海浜へのアクセス悪化、地域民への新規雇用機会の欠如、園芸への悪影響、地下水脈の枯渇、失業によるストレス、マングローブの破壊、灰の混入と大気汚染による子供への健康影響が挙げられた(ADB 2015, p.9)。

A9.2　問題点

住民移転に関係する問題の背景として、大きく次の二点が挙げられる。

一つ目は、冷却用水排水路の位置変更である。2007年当時の計画に基づく影響としてはコトディ・バンダー（バンダーは「港」という意味の現地の用語）という漁民の集落が対象とされて、協議も行われてきたが、その後排水路の位置が変更となり、それとは異なるトラガディ村、モドワ村、トラガディ・バンダーが影響を受けることとなった。変更後の海洋環境影響評価は2009年に行われたが、トラガディ村及びモドワ村との協議は2010年まで行われなかった(ADB 2015, p.vii, pp.11-14)。

二つ目は漁業活動及び漁民の存在に関する認識不足である。海洋環境影響評価では、海岸ベースの地域的漁業が行われている以外に商業的漁業は行われておらず、漁業者への影響は少ないとされていた。しかし、実際には海岸付近での漁業者には貧困層が多く、彼らの生計への影響は軽微ではなかった。また、漁民の多くは沿岸に定住しておらず、季節的に漁業を行う期間（年間8から9か月程度）にのみ沿岸に来ることもあって、早い段階から認識され協議を受けることがなかったとみられる(ADB 2015, p.v, pp.14-20)。

こうした背景の下で問題とされた事項は、不十分な住民協議、漁民の生計の顕著かつ取返しのつかない損失、漁場の海浜へのアクセス悪化、灰の混入と大気汚染による子供への健康影響、大気汚染である。

住民協議については、2007年11月の協議ではコトディ・バンダーの住民のみが特定され、漁業者は対象となっていなかった。ベースライン社会影響評価も漁業者を対象に含んではいなかった。プロジェクトの影響を受ける住民としては、プロジェクト予定地に居住する住民にのみ注目されていた(ADB 2015, pp.10-20)[xxxviii]。

漁民の生計の損失の原因となりうる温排水による影響については、世界銀行のハンドブックの推奨レベルを超えているとみられることと、説明が十分にされていないことから、CRPとしては問題ありとしている(ADB 2015, pp.21-33)。

漁場である海浜へのアクセス悪化については、2010年になってCGPLはトラガディ村及びモドワ村と協議を行い、橋の建設、ボートの供与、補償金の受渡しを行ったが、非定住の漁民との交渉は、CRP報告書作成段階でも解決に至っていなかった(ADB 2015, pp.34-35)。

灰については、環境影響評価の予測よりも影響が甚大であったが、CGPLとADBがADB政策に沿って対策を取っていることが確認された(ADB 2015, pp.36-40)。

大気汚染については、PM-10の値が世界銀行の推奨値及びインドの環境基準を超えていることから問題であるとされた(ADB 2015, pp.41-46)。

なお、申立に挙げられたプロジェクトによるマングローブの破壊、酸素欠乏、ポンプ取水による幼魚の大量死、水の化学汚染（鉄分を除く）、海水淡水化プラントからの高

塩分濃度の排水、園芸への悪影響、地下水脈の枯渇、雇用機会と失業のストレスについては、プロジェクトによる影響とは判断できない、ないしはプロジェクトによる影響は軽微、あるいはADB政策に反するものではないと結論された(ADB 2015, pp.26-31, pp.46-47)。

A10　ジョージア(EBRD)：トビリシ鉄道バイパス

(出所) 左右とも http://greenalt.org/transport/

A10.1　概要

このプロジェクトは28 kmの電化鉄道線建設であり、カテゴリーAに分類されている。ジョージアの東西を結ぶ幹線鉄道を、トリビシ市街を迂回させるもので、ジョージアの国有鉄道会社であるジョージア鉄道LLC(GR)により行われる。2010年3月、EBRD理事会はこのプロジェクトのためのローンを承認した(EBRD 2012, p.5)。

A10.2　コンプライアンス・レビュー申立

2011年2月から3月にかけて、3件の申立がプロジェクト不服メカニズム(PCM)に対して行われた。一つ目の申立は、(1)社会的側面(安全性、累積影響、生活条件の悪化と資産価値下落、住民移転行動計画(RAP)), (2)環境的側面(飲料水の安全性、トビリシ集中水パイプライン、廃棄物管理、道路交通増加、いわゆる黄色線(建設回廊)及び電気施設の配置、土砂採取、大気汚染、保護地域)、(3)手続的側面(代替案、住民協議及び参加、国内法違反、経済的妥当性)についてであった。

二つ目の申立は、(1)プロジェクト・スポンサーとのコミュニケーション、(2)地域住民の安全性、(3)生活条件の悪化(悪臭、振動、騒音、水道管破損) についてであった。

三つ目の申立は、A氏の所有する123m^2を取り上げたにもかかわらず補償を拒否したという主張であった。

2011年11月、GRはEBRD融資の要請を取り下げ、プロジェクト全体を自らないし他からの資金で行うことを決定した。コンプライアンス・レビューはEBRDの業務のみを対象としていること、また、例えGRがEBRD融資を取り下げたとしてもコンプライアンス・レビューにより有益な教訓が得られる可能性があることから、PCMはレビューを続行した(EBRD 2012, pp.6-10)。

A10.3　問題点

上記3つの申立のうち、一つ目及び二つ目の申立のRAPに関連する事項及び三つ目の申立について以下に記述する。2010年3月、土地を失うこととなる人々への補償金支払計画を含むRAPがジョージアの会社Bにより作成され、EBRDに提出された。B社は資

産喪失に対する補償額を決めるためのマトリクス作成が委託されていたが、実際の資産価値査定は会社Cにより行われていた。マトリクスに基づき、B社は補償に関して資産所有者と交渉を行った。しかし、GRから資産所有者に提示された補償額を変更する権限をB社は持っていなかった。加えて、もしその補償提示額を資産所有者が受け入れなかった場合には、ジョージアの実質手続法によりGRはその資産を収用する権限が与えられていた。この形態の強制的交渉は少なくともEBRDパフォーマンス要件5(PR5)精神に合致しない。しかし、留意すべき点は、このプロセスの間に、EBRD職員がEBRD政策によれば補償は資産の再取得価値でなければならないと指摘した後、GRは元の提示額から30-50%増額した。これらのアクションに基づき、EBRDは一つ目と二つ目の申立にある社会影響についてはRAPも含め政策要件に適合しているとパネルは判断した。三つ目の申立については、A氏が占有する土地の少なくとも一部についてはプロジェクトにより失われることに一般的合意はあった。加えて、彼がその土地に明確な権利を持っていないことにも一般的合意はあった。また、ジョージアの法律下では、明確な権利のない彼には、失うこととなる土地に対する補償を受取る資格がないことも明らかであった。しかし、PR5に基づけば、土地に対する明確な権利を持っていない人々も、所有する構造物及び土地に行った改良について補償を受ける資格が与えられている。A氏は長年にわたりその土地を占有してきており、改良も行っていた。従って、EBRD政策下では少なくとも土地の改良については補償を受ける資格がある。しかし、EBRDはもはやこのプロジェクトに関係していなくなったのでEBRD政策は適用されることはなく、この問題はジョージアの法律下で解決されなければならなくなった。もしEBRDがプロジェクトに関係し続けていれば、A氏はEBRDからの追加的支援を受ける資格があった。PR5に基づき、RAPでは脆弱な人々には特別の注意を払うこととなっている。A氏の健康状態や家族の抱える問題からすると、彼はこの特別な注意を払う対象と見なされ得た。その上、RAPでは、プロジェクトによる土地取得に先立って、移転住民は補償を受ける権利を確立するための行政的要件完了に関する法的支援を受けることとなっている。A氏がそのような注意を払われたり支援を受けたりした証拠はない。当該申立に関しEBRDが政策不適合だったと結論付けられないとパネルは言及した。このプロジェクトへのEBRDの関与が終了した時、RAP及び補償スキームは完全には実施されていなかった。EBRD関与終了前に、A氏の主張の状況がEBRDの基準に合致しているかどうかの確認作業が行われていれば、彼は補償を受取っていたであろう。しかし、この可能性はEBRDの関与が終了した時点で消失し、EBRD政策の適用も停止した(EBRD 2012, pp.11-17)。

次に、手続き上の問題に触れる。GRはこれまでEBRDの援助を受けたことがなく、その政策実施についても経験がなかった。このため、EBRD職員はプロジェクト形成過程でGRに手助けをした。例えば、住民協議に当たってのアレンジである。ESIA作成に当たり、GRはEBRD政策に詳しいコンサルタント会社を雇用した。しかし、スコーピング段階での協議には複数のNGO、政府機関、民間企業などが招待されたものの、影響を受けるおそれのあるコミュニティや個人は招待されておらず、彼らへの影響を十分評価できない結果につながった。後に被影響コミュニティ及び個人にはメディアを通じて情報提供はあったが、これが住民協議の代わりとはなり得るものではなかった。GRのEBRD政策に対する低い理解から始めて住民協議を行うところまで引き上げることで、EBRD職員はプロジェクト形成作業を進めてしまった。プロジェクトのデザイン及びプラニングの段階でクライアントと協働作業を行う職員と、融資を行うかどうかの最終決定に向けてプロジェクトを審査する職員との間の責任分担を分析評価すべきとする勧告が出

された(EBRD 2012, p.23, pp.25-27)。クライアントが国際金融機関のセーフガード政策の要件に適合させるための能力について国際金融機関が懸念を持つ場合、クライアントの能力強化を支援する役割と、クライアント及びプロジェクトがセーフガード政策の要件に適合できるかどうかを客観的に評価し金融機関を防御する役割とをどのようにバランスするかが問われる問題である。

もう一つの手続上の問題は、EBRD ウエブサイト上での情報公開の問題である。本来であれば最初の ESIA の公開でグルジア語、英語の文書が公開されるべきところ、2009 年 9 月 3 日に ESIA の非技術的要約の英語版が公開され、同年 10 月 16 日にグルジア語のフルバージョン ESIA が公開された。EBRD の政策要件では、カテゴリーA の民間部門プロジェクトでは、プロジェクトが理事会で議論される少なくとも 60 日前に公開されなければならないので、どちらの日付がカウント開始の日かについての疑義が出された。しかし、理事会承認は 2010 年 3 月 9 日であったので、2009 年 10 月 16 日をカウント開始ということで 60 日条項は守られている。パネルの結論としては、本来 1 回にまとめて公表するところを 2 段階に分けたことは政策不適合である、とはいえ、大きな問題ではない、とされた(EBRD 2012, p.8, pp.24-25)。

A11　ジョージア(EBRD)：パラヴァニ水力発電プロジェクト

(出所)
http://www.hydroworld.com/articles/2014/10/formal-opening-set-for-georgia-s-87-mw-paravani-hydroelectric-project.html

A11.1　概要

このプロジェクトは、パラヴァニ川の、南東ジョージアにあるムトゥクヴァリ川との合流点の上流側に 87W の流れ込み式水力発電所と、アハルツィヘ変電所経由でナショナル・グリッドと接続する 35 kmの送電線からなる。つくられる電力の多くはトルコへ輸出される。この水力発電所はパラヴァニ川の水を 14.2km のトンネルを通してムトゥクヴァリ川の発電施設へ通水する(EBRD 2013, p.6)。

A11.2　問題点

申立は次の事項についてである：(1)川の生態系への影響、(2)鳥類への影響、(3)社会影響(洪水リスク、牧草地へのアクセス)、(4)代替的再生可能資源、(5)プロジェクト関連文書(英文版 ESIA が入手できない) (EBRD 2013, p.7)。

このうち、建設工事中の牧草地へのアクセス制限は実際に発生したかもしれないものの、PCM の現地調査では確認できず、EBRD はこの点について政策に適合していた、ただし今後のモニタリングは継続する必要があると結論付けた(EBRD 2013, pp.31-33)。

英文版ESIAが入手できない問題は、通常の場合と逆で、現地語版(この場合はグルジア語版)は入手可能であったということである。このことは、EBRD職員によるESIAの審査が十分であったかどうかの疑義を生むものでもある。EBRDが情報公開についての政策要件に違反しているとPCMは結論付けた(EBRD 2013, pp.37-41)。

A12　セルビア(EBRD)：EPS電力II

(出所)　http://www.eps.rs/Eng/index.aspx

A12.1　概要

このプロジェクトは、Electroprivreda Srbje(EPS。セルビアの公共事業体)にEBRDによるローンである。ローンはEPSのリストラクチャリング及び現代化並びに南東ヨーロッパ地域エネルギー市場での活発なメンバーシップを支援することを目的としている。投資利益は電力システム制御及びアップグレードに融資される。具体的には、西ヨーロッパの送電システムとのリンク回復、電力供給効率向上及び損失削減、EPS炭鉱組織のリストラクチャリングを通じた燃料供給の近代化及び安定化、生産増大のための機器の供与である。

プロジェクトは、EPS内の最大の会社でありセルビア第一の石炭生産者であるMBコルバラによる既存業務の大規模な拡大を含むので多大な環境、労働健康安全、潜在的社会影響が想定され、EBRDの政策及び手続規程により、EIA及び住民協議を必要とする(EBRD 2015, p.7)。

A12.2　問題点

申立者は、移転住民に対する強制収用、完全再取得費用ないしは土地ベースの補償の提示の欠如を問題として挙げた。

EBRDは、その当時の政策、業務、手続に適合していたとパネルは結論付けた。具体的には、(1)パブリックな協議及び個別世帯との協議の実施、(2)異議申立メカニズム特定の要件についてである。このため、パネルは特に勧告はないとした。

しかしながら、(1)住民移転計画作成過程で、政策要件が適切に文書化されるアクションを確認するための監督をもっとすべきであった、(2)住民移転計画及び実施プロセスに関するより包括的データベースを維持すべきだった、(3)モニタリング報告書は定期的に提出され適切に保管されるべきだったとした。そのようなベースラインが、被影響住民の移転が完了するまでのプロセスのより効果的な評価(クライアント(EPS)のパフォーマンス及びエンタイトルメントと移転関連の被影響住民の福利について)を可能とし、その後の事後評価も実施できたであろう、としている(EBRD 2015, p.14, pp.30-31)。

A13　パナマ(IDB)：　パンド - モンテ･リリオ水力プロジェクト

(出所)
http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail-2014,1804.html?ID=PN-MICI001-2010

A13.1　概要

このプロジェクトは2009年12月にIDB理事会により承認されたもので、シリキ・ヴィエホ川での2つの水力発電ダム(「パンド」及び「モンテ・リリオ」)、付帯トンネル及び水路、発電施設、送電線を建設するものである。同川では、全部で19のコンセッションが発電のために民間開発業者に与えられていた。IDBの融資する2つのダムは同川全長の21%に影響するものであった。 環境カテゴリーはAとされた(IDB 2012, pp.12-13)。

A13.2　問題点

申立者は2010年3月に、以下の点を挙げた:発電所の位置、水利用、社会的懸念(長期的コンセッション)、農業プロジェクトへの悪影響、道路へのダメージ、地域経済の減退、地震その他の自然現象の可能性(火山の存在に鑑みて)。

住民移転関連では、(1)会社は川沿いの土地の権利を得つつある。このことは農民にとって、十分な水資源へのアクセスが断たれること、つまり今後の農業活動が制限されることを意味する、(2)地主が土地売却の交渉を拒否した時、強制的土地取得が当局により執行される(IDB 2012, p.15)。

当該会社は、パンド及びモンテ・リリオ予定地の全ての資産を取得していた。プロジェクトは合計67.2haの土地取得、加えて送電線、道路、付帯施設のための96.6haのROWリースを必要としていた。全ての土地取得手続はスムースに進んだように見える。スポンサーは収用手続きに頼ることもできたが、優勢な土地価格に基づく交渉での決着を得ようと努力した。パンド・ダム及び貯水池のために必要な2つの土地は、国立公共サービス調整機関 (ASEP) により確立された土地取得手続きに基づき交渉が行われた。この手続きのため、ASEPは適切な取引価値を確立し、そのルールに沿って会社が土地取得を行うことを認めた。伝えられるところによると、地主達は市場価格よりも高い補償を受けた。土地の価格は1ha当たりUS$5,000からUS$20,000にまで上昇し、これは土地売却による収入で、地主はプロジェクト予定地の外により広い土地を購入できることを意味する。送電線のROW取得の交渉は44名の地主と行われた。問題は予測されず、資産のひとつたりともダムあるいは送電線建設の影響を受けることはなく、それゆえプロジェクトは農家あるいは収穫のための季節的労働者に経済的移転を引き起こすことはなく、物理的移転もないとされた(IDB 2012, p.63)。

参考文献

African Development Bank (AfDB) (2008). Compliance Review Report on the Bujagali Hydropower and Interconnection Projects (Independent Review Panel, June 20, 2008)

—— (2011). Compliance Review – Medupi Power Project – Country: Republic of South Africa – Compliance Review Request No.: RQ2010/2

—— (2013). Integrated Safeguard System – Policy Statement and Operational Safeguards

—— (2015). The Independent Review Mechanism – Operating Rules and Procedures

Asian Development Bank (ADB) (1991). Appraisal of the Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III) in Pakistan

—— (1999). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka for the Southern Transport Development Project

—— (2004). Report and Recommendation of the Board Inspection Committee to the Board of Directors on the Request for Inspection on Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III) (ADB Loan No. 1146-PAK [SF]) in the Islamic Republic of Pakistan

—— (2005a). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the People's Republic of China for the Fuzhou Environmental Improvement Project

—— (2005b). Final Report to the Board of Directors on CRP Request No. 2004/1 on the Southern Transport Development Project in Sri Lanka (ADB Loan No. 1711-SRI [SF])

—— (2006). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loan and Administration of Loan for Kingdom of Cambodia: Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project

—— (2008a). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan for India: Mundra Ultra Mega Power Project

—— (2008b). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Asian Development Fund Grant to Kyrgyz Republic: CAREC Transport Corridor 1 (Bishkek – Torugart Road) Project

—— (2008c). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Multitranche Financing Facility and Administration of Grant and Technical Assistance Grant for Republic of Indonesia: Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program

—— (2009a). Annual Monitoring Report 2007-2008 to the Board of Directors on Implementation of Remedial Actions on the Inspection Request on the Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III) in Pakistan (ADB Loan No. 1146-PAK [SF])

—— (2009b). Safeguard Policy Statement

—— (2010). Report to the Board of Directors on the Compliance Review Process for Request No. 2009/1 Regarding the Fuzhou Environmental Improvement Project (Asian Development Bank Loan No. 2176-PRC)
—— (2012a). Accountability Mechanism Policy 2012
—— (2012b). Compliance Review Final Report for Kyrgyz Republic: CAREC Transport Corridor 1 (Bishkek - Torugart Road) Project
—— (2012c). Involuntary Resettlement Safeguards - A Planning and Implementation Good Practice Sourcebook (Draft Working Document) http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32827/files/ir-good-practices-sourcebook-draft.pdf
—— (2013a). Completion Report for People's Republic of China: Fuzhou Environmental Improvement Project
—— (2013b). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/1 on the Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program Project 1 in the Republic of Indonesia (Asian Development Bank Loans 2500 [SF]-INO and 2501 [SF]-INO)
—— (2013c). Operations Manual Section F1
—— (2014a). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/2 on the Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project in the Kingdom of Cambodia (Asian Development Bank Loan 2288 and Asian Development Bank Loan 2602/Grant 0187 [Supplementary])
—— (2014b). Learning Lessons: ADB's Safeguard Policy <http://www.ADB.org/documents/learning-lessons-ADBs-safeguard-policy>
—— (2015). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2013/1 on the Mundra Ultra Mega Power Project in India (Asian Development Bank Loan 2419)
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2016) Environmental and Social Framework
Cernea, M. (1993). Anthropological and Sociological Research for Policy Development on Population Resettlement, In Cernea M. and Guggenheim E. (eds.) *Anthropological Approaches to Resettlement -Policy, Practice and Theory-*, Boulder Colorado: Westview Press, pp. 13-38.
—— (2000). Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement, In Cernea, M. and McDowell, C. (eds.) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington D.C. : World Bank, pp. 11-55.
—— (2003). For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle, *International Social Science Journal*, 175, 37-45.
Council for Land Policy, Cambodia (2012). Land Policy "White Paper"
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2012). Project Complaint Mechanism Compliance Review Report - Complaint: Tbilisi Railway Bypass - Request Number: 2011/01, 2011/02, 2011/03 (EBRD)

—— (2013). Compliance Review Report – Complaint: Paravani HPP – Request Number: 2012/01
—— (2014a). Public Information Policy
—— (2014b). Environmental and Social Policy
—— (2014c). Project Complaint Mechanism – Rules of Procedure
—— (2015). Project Complaint Mechanism Compliance Review Report – Complaint: EPS Power II – Request No. 2013/02
Fujikura, Ryo; Nakayama, Mikiyasu (Eds.) (2015) *Resettlement Policy in Large Development Projects*, Oxford: Routledge
Inter-American Development Bank (IADB) (1998). Involuntary Resettlement – Operational Policy and Background Paper
—— (2006). Environment and Safeguards Compliance Policy
—— (2012). PN-MICI001-2010 Compliance Review Report "The Pando-Monte Lirio Hydroelectric Power Project" (2266/OC-PN) Panama
—— (2013). Final Decision by the Board of Executive Directors Regarding the Compliance Review Report for Case PR-MICI002-2010
—— (2014). Policy of the Independent Consultation and Investigation Mechanism
—— (2016). Access to Information Policy Implementation Report 2015
Maslow, A. (first edition: 1954, second edition: 1970). Motivation and Personality (邦訳「人間性の心理学」1971, 産業能率大学出版部)
Ministry of Law and Justice, India (2013). The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act 2013
Scudder, T. (2005). *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*, London: Earthscan.
—— (2012) Resettlement Outcomes of Large dams, In Tortajada, C., Altinbilek, D. and Biswas A.K. (Eds), *Impact of Large Dams: A Global Assessment*, Berlin: Springer
World Bank (2005) Operational Policies 4.00 Table A1
—— (2012). *Social Development Department, Involuntary Resettlement Portfolio Review*, <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/517941425483120301/involuntary-resettlement-portfolio-review-phase1.pdf>
—— (2013). End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>
—— (2015a). World Bank Environmental and Social Framework:Second Draft for Consultation < http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/clean_second_draft_es_framework_final_draft_for_consu ltation_july_1_2015.pdf>

—— (2015b). World Bank Acknowledges Shortcomings in Resettlement Projects, Announces Action Plan to Fix Problems, News Release, March 4, 2015
World Commission on Dams (2000). *Dams and Development – A New Framework for Decision-Making*, London: Earthscan.
—— (2016). Environmental and Social Framework
武貞稔彦 (2012). 「開発介入と補償—ダム立ち退きをめぐる開発と正義論」勁草書房
辻昌美・藤倉良(2016). 「アジア開発銀行の住民移転政策実施上の課題ー異議申立プロジェクトの事例分析」, 公共政策志林 No.4, 法政大学大学院公共政策研究科, 117-134 頁
藤倉良 (2005). 世界ダム委員会勧告に残された課題ー国際環境政策過程における参加問題, 寺尾忠能・大塚健司編, 「アジアにおける環境政策と社会変動」, 研究双書 No.541, アジア経済研究所, 347ー377 頁
松本悟 (2014). 「調査と権力：世界銀行と『調査の失敗』」 東京大学出版会
—— (2015). 「開発協力における調査・権力・倫理性 ： 世界銀行の『調査の失敗』と異なる知の共犯関係」, 国際開発研究 第 24 巻第 2 号, 国際開発学会,35-50 頁

注

[i] 人々や環境への悪影響を特定して、これを可能な限り回避したうえで最小化する政策を、世界銀行や ADB ではセーフガード政策 (Safeguard Policy)、JICA では環境社会配慮ガイドライン (Guidelines for Environmental and Social Considerations) として策定・実施している。環境、住民移転、少数民族の 3 つを対象とする機関が多くみられる (世界銀行ではダムの安全性や森林など更に細分化された項目を掲げているが、他の機関でも環境の項目内でこうした分野を対象としていると考えられる)。

[ii] http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Requests%20for%20Inspection/23489024/Summary_IPNcases_Oct2013.pdf

[iii] 松本 (2014)、松本(2015)は、世界銀行のインスペクション・パネルにかかったプロジェクトについて研究を行っている。分析しているのは調査と権力の関連についてである。

[iv] 援助機関により、援助を受ける側を「借入人(borrower)」あるいは「クライアント(client)」と呼称する。公共部門の場合、借入人は基本的に当該国政府である。援助は必ずしも借款とは限らないが(出資や保証など)、代表的な援助方式としての借款に用いられる「借入人」という用語が拡大的に用いられる。

[v] https://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies

[vi] 新開発銀行 (New Development Bank (NDB) BRICS)。BRICS の 5 か国 (ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ) により運営される開発機関。

[vii] Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)。中国が呼びかけを行い創立メンバー予定国 57 か国のうち 51 か国により調印署名された開発機関。ADB 副総裁を務めた経験のある金立群(Jin Liqun)氏が総裁。

[viii] 保有セキュリティ(security of tenure)とは、移転住民またはコミュニティが、法的に占有できる場所に移転することを指す。そこでは収用からは保護され、供与される保有権(tenure rights)は社会・文化的に適切なものである必要がある。

[ix] http://lnadbg5.adb.org/ocrp002p.nsf
[x] http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES
[xi] 2014年6月現在、ADBセーフガード担当職員のポスト数107のうち、11が空席となっている（ADB 2014b）。
[xii] https://www.devex.com/news/aiib-releases-draft-environmental-and-social-safeguards-opens-consultations-86924
[xiii] 同上
[xiv] ADBがカバーする地域の中で太平洋の島嶼国からの申立が入っていないのは、小規模プロジェクトが多いことがひとつの要因ではないかと思われる。
[xv] パキスタンのチャシュマ右岸灌漑プロジェクト（第三期）は2004年のCRP創設前に同パネルの前身であるインスペクション・パネルにより調査が行われたものであるが、フォローアップはCRPが行っており、同パネルの活動内容の一部としてウエブサイトから情報が得られるので対象に含めた。
[xvi] 中央アジア地域経済協力（Central Asia Regional Economic Cooperation）
[xvii] 道路、水路、送電線等のために既に確保されている用地。
[xviii] パネルが現地視察した際、ある女性がボロボロになったブジャガリ電力プロジェクトのニュースレター（彼女はそれが電気の約束を支持するものだと感じていた）を見せた。それによると、AES Nile Powerは影響地域の8つの村と新たな移転先ににステップ・ダウン変電器を供与し、これまで電気へのアクセスのなかった人々にアクセスを可能にするとしていた。この文書は契約書ではないのでBEL社に法的実施義務を負わせるものではない。しかし、契約法の技術面に詳しい専門家でもない住民移転対象者の心に期待を抱かせるには十分なものである（AfDB 2008, p.26）。
[xix] AfDBの政策は、被影響コミュニティからの教訓に基づくプロジェクトのコンセプチュアル・デザイン変更には言及している（p.33, AfDB 2013）。
[xx] 執行機関とはプロジェクト全般に責任を持つ組織で、その指示のもとにプロジェクトの一部または全体を実際に実施する組織が実施機関（Implementing Agency）である。
[xxi] バッタンバン（Battambang）の移転先では、移転地造成のための土砂採取地跡の池で9歳と13歳の兄弟が溺死した。子供たちは水浴び、洗濯、水汲みのために池に行ったとのこと（池は保護柵もなかったが、移転地の水道が未整備のために生活用水源としても使用）。警察らの調査によると、子供たちは貝やカニを捕りに行った可能性もあるとしている（ADB 2014a, p.37）。
[xxii] EPS電力及びパンド-モンテリリオ水力については、表9の注4及び5を参照。
[xxiii] 2014年6月現在、ADBセーフガード担当職員のポスト数107のうち、11が空席となっている（ADB 2014b, p.2）。
[xxiv] https://www.devex.com/news/aiib-releases-draft-environmental-and-social-safeguards-opens-consultations-86924
[xxv] http://www.adb.org/news/adb-partners-sign-collaboration-agreement-strengthen-country-safeguards
[xxvi] 世界銀行環境・社会フレームワークに関する理事会ペーパー（https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/board_paper_for_es_framework_third_draft_for_disclosure_august_4_2016.pdf）。
[xxvii] このAfDBのコンプライアンス・レビュー報告書では当該事項（墓地の扱い）について、非自発的住民移転政策が該当政策と明言している（AfDB 2011, p.33）。このような文化的事項については、援助機関によっては環境政策の中で扱うところもある。

[xxviii]一般的には、借入国の法令と ADB の政策との両方を満たすことと、これらが相矛盾する場合には ADB の政策が優先することが借款契約で規定される。しかし、本事例は 24 年前に承認された古いプロジェクトであり、そのような規定がなされていなかった可能性がある。
[xxix] スリランカではシンハラ語とタミル語が公用語であるが、連結語として英語の使用も憲法上認められている。プロジェクトが行われる南西部にはシンハラ語を話すシンハラ人が多く居住していて、貧困層に英語を理解する人は限られている。
[xxx]同時に、この現地視察の問題についてはアカウンタビリティ政策自体の問題として理事会が再検討すべきだと勧告した。後に改訂されたアカウンタビリティ政策では、現地視察の重要性を認識するとともに、たとえ現地視察ができなかったとしても、可能な限りの情報収集と分析を行いコンプライアンス・レビューを完了させることとしている。その場合、申立者の見解に重きを置くとしている(ADB 2012a, pp.16-17)。
[xxxi] この他、歩道を設置する変更が ADB の了承なしに行われたことも影響しているとされるが、この変更による拡張幅は平均 50 センチ程度であり、当初から予定されていた道路本体の拡幅の影響が主要なものと考えられる(ADB 2012b, p.5)。
[xxxii] CRP ではなく援助機関としての ADB。
[xxxiii] これは追加融資で新たに加わったコンポーネントであり、最初のプロジェクトとは異なる問題（土地所有権についての異なる見解）を抱えているので、本稿では議論の対象から除外した(ADB 2014b, pp.73-88)。
[xxxiv] このプロジェクトの場合、所有物を失う前に補償を行うという点では ADB の政策に合致しているが、金額及び移転先の条件という補償内容が合致していなかった。
[xxxv] 移転住民の移転先での土地権利を担保とする高利貸しが参入し、一年以上にわたって収入の途絶えた住民が彼らから借金をし、その結果、多額の負債を抱えることとなった(ADB 2014b, pp.67-73)。
[xxxvi] 2 階建てを 1 階建てとして査定したり、プロジェクトによってもはや居住できなくなる家屋を「部分的に影響を受ける」と評価したりするなど(ADB 2014b, p.57)。
[xxxvii] 通常用いられる亜臨界技術よりもエネルギー効率が良い。
[xxxviii] プロジェクト予定地から住居移転した住民からの申立はない。用地買収は順調に進んだものとみられる。