



2013 年 5 月 24 日

外務大臣 岸田 文雄 様
国際協力機構 理事長 田中 明彦 様

ビルマ（ミャンマー）・ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業、 および、同ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ 1 に係る 環境社会配慮について

現在、日本が官民を挙げて推進しているビルマ（ミャンマー）・ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業に伴い、約 800～900 世帯¹の「大規模非自発的住民移転」が起こることが明らかとなったことから、私たちは、外務省・国際協力機構（JICA）に対して強制立ち退きを回避するようにビルマ政府に要請を行なうこと、環境社会配慮ガイドラインに基づき、「ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ 1」（以下、インフラ事業）のカテゴリ分類を「A」に見直し、それに応じた環境社会配慮手続きを行なうことを要請しました。

この度は、JICA 環境社会配慮助言委員会での議論、および、同委員会で配布された JICA 資料等を踏まえ、ティラワ SEZ 開発事業、および、同インフラ事業に係る環境社会配慮面での留意事項、また、『JICA 環境社会配慮ガイドライン』（以下、JICA ガイドライン）の運用について、意見を提出させていただきます。ご査収の上、4 週間以内に貴省、および、貴機構の御回答・御認識を示していただけますようお願い致します。

特に、JICA が第 36 回助言委員会全体会で提示した「ミャンマー国『ティラワ地区インフラ開発事業』に係る環境社会配慮事項」では、環境レビュー結果に基づく JICA の認識が示されていますが、同インフラ事業に係る環境社会配慮の範囲・内容等、また、現地での住民協議に係る事実関係について、弊団体の認識とは異なります。

また、同事業の環境レビューのプロセスは、JICA 環境社会配慮ガイドラインにおける「調査・検討すべき影響」で挙げられている「不可分一体の事業」が考慮されておらず、「プロジェクト計画の代替案を検討するような早期の段階から、情報が公開された上で、地域住民等のステークホルダーとの十分な協議を経て、その結果がプロジェクト内容に反映されていること」を定めた環境ガイドラインの規定にも違反している可能性があります。

貴省、および、貴機構におかれましては、下記の意見にご配慮いただき、JICA ガイドラインの規定、ひいては、国際的な環境基準に則ったしかるべき対応を実践していただけますようお願い致します。

1. ティラワ SEZ 開発事業、および、ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ 1 に係る JICA による「環境レビュー」について

（1）港湾事業に伴う漁業者への影響について

本事業における環境社会配慮ガイドライン上の取り扱いに関する弊団体からの問題提起をうけ、

¹ 外務省によれば、約 800 戸（2013 年 2 月 26 日開催、開発協力適正会議 第 8 回会議録）。メコン・ウォッチが 2013 年 5 月に行なった現地の住民グループへの聞き取りによれば、901 世帯。

これまでに JICA 環境社会配慮助言委員会にて 2 回にわたる議論がなされてきました。² そのなかで、2013 年 5 月 10 日の第 36 回環境社会配慮助言委員会にて JICA が配布した同インフラ事業に係る環境レビュー結果では、以下のような JICA の認識が示されています。

Bay Pauk 地区の漁民に関し、同漁民が居住するプロット 22 と本事業の対象地区であるプロット 25 との間は 2 プロット分（1 プロットで 200m の幅）離れている。また、プロット 25 の周辺の内海はヤンゴン川全体の中で、極めて小さな区画であり、本事業による Bay Pauk 地区の住民の生計に影響があるとは想定されない。

しかし、漁民の居住地域と事業対象地が離れていることが、漁業への影響が想定されない理由にはなりません。また、「極めて小さな区画」と認識されている「プロット 25 の周辺の内海」がどの範囲を指しているかは不明ですが、漁業者が実際に漁業を営んでいる漁場の範囲や漁場までのアクセス等を考慮した影響についても配慮がなされるべきです。³ また、Bay Pawk 地区以外に、ヤンゴン川沿いに複数の漁村が点在⁴していることにも留意すべきです。

（2）SEZ 開発事業、および、港湾・電力事業に伴う農地収用や家屋立ち退きへの影響について 同インフラ事業に係る環境レビュー結果では、以下のような JICA の認識が示されています。

【電力】本事業は政府所有の土地内での事業のため、新たな用地取得及び住民移転を伴わない。

【港湾】本事業対象地区では、居住はしていないが同地区の土地を利用して農業を行ってきた被影響住民が 3 名存在。1995 年にミャンマー政府が同被影響住民に対して用地取得の補償費を支払い済。必要に応じて、生計回復支援など JICA 環境社会配慮ガイドラインを適用した対応が行われる。

まず、電力事業については、第 36 回助言委員会全体会合の配布資料のなかで示されている地図を拝見する限り、変電所、送電線、配電線、発電機、ガス管設置にあたって、ティラワ SEZ 開発事業の予定地内にも利用する計画であると見受けられます。つまり、同 SEZ 開発事業に関連して、2013 年 1 月 31 日に「14 日以内の立ち退き通知」を受けた住民らの農地や家屋のある地域と、同インフラ事業の対象地域の一部は重なると考えられます。たとえば、同電力事業が線形事業であるとは言え、「政府所有の土地内での事業のため、新たな用地取得及び住民移転を伴わない。」という認識ではなく、同 SEZ 開発事業に関連した大規模移転への対策も注視しながら、農地や家屋への影響も配慮なされるべきです。

また、港湾事業に伴い利用される「プロット 25」で、水田耕作を営んできた 3 名⁵については、利用してきた農地 1 エーカー当たり 20,000 チャット（約 2,000 円）の補償費を 18 年前に受領した⁶ものの、その後も耕作地の利用税等を政府当局に納めながら⁷、同地での農業を続けてきました。「プロット 25」は、同 SEZ 開発事業の予定地外に位置しますが、このような状況は、同 SEZ 開発事業に関連して、上述の「14 日以内の立ち退き通知」を受けた住民らの状況と酷似しています。同 SEZ 開発事業に関連した大規模移転への対策も注視する一方で、同インフラ事業に関連する補償対策が同 SEZ 開発事業の予定地内における移転・補償対策の試金石となる可能性も勘案しながら、対策が講じられていくべきです。

² 第 35 回助言委員会全体会合（2013 年 4 月 1 日開催）、および、第 36 回助言委員会全体会合（2013 年 5 月 10 日開催）

³ 1996 年にミャンマー国際ターミナル・ティラワ港（MITT）が供用を開始して以降、MITT へ入港する船が錨を下ろす際に漁業用網を損傷してしまったり、船の航路を妨げて当該船長に脅迫されたりする等、漁場の範囲・アクセスが制限されているケースも見られる。

⁴ Bay Pawk 地域よりヤンゴン川上流側にも漁村（100 軒以上）がある。また、下流側にも 4 つほど漁村があるとのこと。

⁵ 同 3 名は Thilawa 村の出身で、1995 年の土地収用以前は同地区に居住しながら、農業を行っていた。各々の水田の規模は、11.45 エーカー、7 エーカー、12 エーカー。耕作期は年 1 回（5 月頃～11 月頃）。

⁶ 農地補償の他、現 Shwe Phi Thar Yar に 40 フィート×60 フィートの居住ロットを提供され、そちらに居住場所は移転。

⁷ 1995 年の収用以降、2004-05 年期末までは、年間 1 エーカー当たり 322 ポンド（146.3kg）のコメ。それ以降は小額の金銭。

さらに、同 SEZ 開発事業、および、同インフラ事業に関し、各事業の実実施スケジュール等を含む事業の基本情報が住民に提供されていないため、住民はいつまで事業予定地内で生計を営んでよいのか等、大きな不安を抱えています。住民への十分な情報提供を徹底するとともに、各事業のフェーズ毎の建設工事開始時期も踏まえた移転・農地収用等の時期の検討が住民との協議のなかで行なわれるべきです。例えば、同インフラ事業については、建設工事開始時期が 2014 年になるとの見通し⁸であることから、農民が 2013 年中の農作業を希望⁹するのであれば、基本的に妨げられるべきではないと考えます。

(3) 住民協議について

同インフラ事業に係る環境レビュー結果では、以下のような JICA の認識が示されています。

【港湾】本事業では、居住はしていないが同地区の土地を利用して農業を行ってきた被影響住民が 3 名存在。2013 年 2 月、先方政府と同住民との間で住民協議を実施済みであり、同住民からは本事業について特段の反対はないことを確認している。

まず、ここで言及されている「プロット 25」で農業を営む 3 名は、少なくとも、同資料が JICA により提示された 2013 年 5 月 10 日まで、どの政府機関からも「港湾建設による影響」に関する協議を受けたとの認識はありませんでした。また、2013 年 2 月に「実施済み」とされている住民協議は、ティラワ SEZ 開発事業の予定地内の立ち退きに関して行なわれた同年 2 月 14 日の協議（日本政府の申入れ後に開催）を指しているものと思われませんが、同協議に上記 3 名は出席してません。
10

また、2013 年 4 月末、港湾建設の関係者によるものであるかは不明なものの、突然、「プロット 25」付近の川沿いで、土地造成作業のためと思われる簡易な竹橋や休憩場所（テント）が作られ始めました。これに対し、Bay Pawk の住民らが抵抗した結果、同グループは作業を中断し、立ち去ったという報告が Bay Pawk の住民らからなされています。

このような事実認識の齟齬について、JICA は早急に確認を行ない、必要な場合には、住民協議の実施方法等に関し、ビルマ政府側に助言を行なう、もしくは、その開催にあたり支援を行なうべきです。

2. JICA ガイドラインの運用について

(1) 協力準備調査の最終報告書の環境レビュー前の公開について

日本政府は 2013 年 3 月 28 日、本インフラ事業に関し、200 億円を限度とする円借款を供与する旨をビルマ政府に通報しました。¹¹ 同事業の協力準備調査¹²の最終報告書は依然として公開されていませんが、JICA ガイドラインでは下記の規定があるため、同事業の通報についても、「(最終報告書に) 相当する文書」¹³に基づき、環境レビューを実施し、その結果を踏まえた意思決定がなされたことと拝察致します。

「JICA は協力準備調査の最終報告書を完成後速やかにウェブサイトで公開する。」

⁸ 第 36 回助言委員会全体会合における JICA 配布資料

⁹ ティラワ SEZ 開発事業の予定地内に位置する 6 村の住民グループによるヤンゴン管区首相宛てレター（2013 年 5 月 2 日付）

¹⁰ 2013 年 2 月 14 日の協議には、上記 3 名が居住する Shwe Phi Thar Yar の当局者らが出席した模様。

¹¹ 外務省による報道発表「ミャンマーに対する円借款 3 件の供与」（2013 年 3 月 28 日）

¹² ティラワ経済特別区関連インフラ整備事業準備調査、および、ヤンゴン港ティラワ地区港湾拡張事業準備調査

¹³ 『環境社会配慮ガイドラインに関する良くある問答集』（P.10）によれば、「協力準備調査が完了し最終報告書が公開されていなくとも、環境社会配慮に関して十分な判断を行うことが可能となるよう、環境社会配慮に関する情報を含む所要の情報が全て含まれるものを公開した上で、環境レビューを実施することが可能なことを明示したものです。所要の情報とは、プロジェクトの内容、スケジュール、プロジェクトの妥当性の検討、環境・社会配慮等の情報を指し、これら情報に関して協力準備調査の最終報告書に相当する文書を同最終報告書に代わって環境レビュー前に公開いたします。」

「JICA は、協力準備調査を実施したプロジェクト（協力準備調査を実施せずに詳細計画策定調査を実施した場合も同じ）については、カテゴリ A プロジェクトについては必ず、カテゴリ B プロジェクトについては必要に応じて、環境レビュー前に、最終報告書もしくはそれに相当する文書（いずれも、入札関連情報を除く）についてウェブサイトで公開する。」

「JICA は、環境レビューの結果を合意文書締結の意思決定に反映する。なお、環境レビューの結果、適切な環境社会配慮が確保されないと判断した場合は、適切な環境社会配慮がなされるよう相手国等に働きかける。適切な環境社会配慮がなされない場合には、JICA は有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトを実施しない。」

また、第 36 回助言委員会全体会合（2013 年 5 月 10 日開催）でも、JICA より、ほぼ完了している協力準備調査報告書に基づき、環境レビューが行なわれた旨、説明がありました。

しかし、今回のように、第三者から環境社会配慮面での懸念が指摘¹⁴されてきた事業について、協力準備調査の完了状況や環境レビューの開始時期が不透明なまま、日本政府が事前通報を行ない、また、合意文書締結を行なおうとしていることは、意思決定に先立ち、一般からの意見提供が可能となるよう、「環境社会配慮に関する情報を含む所要の情報が全て含まれるものを公開した上で、環境レビューを実施する」¹⁵という JICA ガイドラインの趣旨¹⁶を損なうものです。

したがって、同インフラ事業に係る環境社会配慮については、とりわけ、下述のような「カテゴリ分類」を含む懸念事項が第三者から指摘されてきた¹⁷こと、また、上記の趣旨から、JICA は、環境レビュー前に「環境社会配慮に関する情報を含む所要の情報が全て含まれるものを公開し」¹⁸、環境レビューを実施すべきであったと考えます。たとえ同事業のカテゴリ分類が「B」であるにせよ、JICA は「必要に応じた、環境レビュー前の最終報告書に相当する文書をウェブサイトで公開」すべきです。

（2）不可分一体の事業の影響について

JICA は、「ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ 1」に関し、「ガイドラインに掲げる港湾、送变电・配電セクターのうち大規模なものに該当せず、環境への望ましくない影響は重大でないと判断され、かつ、同ガイドラインに掲げる影響を及ぼしやすい特性及び影響を受けやすい地域に該当しない」と判断し、JICA ガイドラインに基づくカテゴリ分類を「B」としています。

これに対し、JICA ガイドラインでは、別紙 1 に「検討する影響の範囲」に係る下記の規定があることから、同インフラ事業をティラワ SEZ 開発事業と「不可分一体の事業」と見做し、「大規模非自発的住民移転」を伴う事業として、環境ガイドラインに基づくカテゴリ分類を「A」に変更し、必要な対応をとるべきことが指摘されてきました。¹⁹

「調査・検討すべき影響は、プロジェクトの直接的、即時的な影響のみならず、合理的と考えられる範囲内で、派生的・二次的な影響、累積的影響、不可分一体の事業の影響も含む。」

この点について、JICA は第 35 回、および、第 36 回助言委員会全体会合のなかで、アジア開発銀行（ADB）のセーフ・ガードポリシー²⁰や国際金融公社（IFC）のパフォーマンス・スタンダード²¹を参照し、下記の定義から、同インフラ事業がティラワ SEZ 開発事業と「不可分一体ではない」

¹⁴ 開発協力適正会議第 8 回（2013 年 2 月 26 日開催）におけるティラワ SEZ 開発についての協議、および、弊団体による緊急要請書（2013 年 2 月 8 日）の提出等。

¹⁵ 脚注 13 を参照

¹⁶ 第 25 回 新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会 議事録 P.34～P.38

¹⁷ 脚注 14 と同様

¹⁸ 脚注 13 を参照

¹⁹ 脚注 14 と同様

²⁰ ADB Safeguard Policy Statement: Safeguard Requirements 1: Environment Para 6 “(ii) associated facilities that are not funded as part of the project (funding may be provided separately by the borrower/client or by third parties), and whose viability and existence depend exclusively on the project and whose goods or services are essential for successful operation of the project”

²¹ IFC Performance Standard 1, Para 8 “associated facilities, which are facilities that are not funded as part of the project and that

と説明しています。

「JICA が、JICA 事業の一部として実施しない関連事業のうち、① 仮に JICA 事業がなければ、その関連事業は建設される、あるいは、拡張されることはなく、かつ、② その関連事業がない場合には、JICA 事業は実行可能性がないと考えらえる事業」²²

しかし、仮にこの定義を用いた場合であっても、同インフラ事業がティラワ SEZ 開発事業と「不可分一体ではない」ということを短絡的には結論付けられないと考えます。まず、上記①の点については、周辺インフラが未整備な状況で、ティラワ SEZ 開発事業の想定している開発・投資効果を得ることは明らかに不可能であるため、日本政府も「電力・港湾等の関連インフラは円借款を活用して整備」²³する方針を示してきています。また、上記②の点についても、JICA が説明するとおり、SEZ だけでなく周辺地域にも裨益する公共性の高いインフラ整備の支援を行うにせよ、同インフラ事業で見込まれる事業効果²⁴を SEZ が存在しなかった場合を想定して算定し、200 億円もの円借款の妥当性（実行可能性）を結論付けているかどうかには疑問が残ります。

また、そもそも、JICA ガイドラインの策定過程における「不可分一体の事業」に関する議論²⁵のなかでは、こうした定義設定をすることの難しさ、および、個別案件ごとにケース・バイ・ケースで判断せざるを得ないことが共有されました。そして、そうした議論を踏まえ、『環境社会配慮ガイドラインに関する良くある問答集』では、以下のように説明されています。

「『不可分一体の事業』とは、JICA が協力を行う対象プロジェクトと密接に結びついており、分けたり切り離したりできない事業を意味します。事業の関連度合い、実施主体、実施のタイミング等、様々な状況に応じてケース・バイ・ケースで判断します。」

したがって、JICA は、一概に上記に示した定義のみを理由に「不可分一体ではない」と判断するのではなく、事業の関連度合い、実施主体、実施のタイミング等についても、判断の根拠とし、議論をつくした上で、不可分一体の事業であるか否かを判断すべきです。

（3）カテゴリ分類について

JICA は、第 36 回助言委員会全体会合のなかで、JICA ガイドラインの運用上、カテゴリ分類について、以下のような認識を示しています。

「JICA 事業がカテゴリ B 相当であれば、例えその不可分一体事業がカテゴリ A 相当であっても、当該 JICA 事業のカテゴリ分類は「B」となる。」²⁶

しかし、「調査・検討すべき影響」として規定されている「不可分一体の事業の影響」が、一概に、カテゴリ分類の根拠から排除されるべきではないと考えます。

また、仮に、ティラワ SEZ 開発事業と同インフラ事業が「不可分一体の事業でない」と判断された場合でも、上記「1.（1）、および、（2）」に詳述したような、同インフラ事業の港湾事業に伴う漁業者への影響、および、港湾・電力事業に伴う農地や家屋への影響に鑑み、「環境や社会への重大で望ましくない影響のある可能性を持つようなプロジェクト」として、同インフラ事業のカテゴリ分類を「A」とすべきです。

would not have been constructed or expanded if the project did not exist and without which the project would not be viable.”

²² 第 36 回助言委員会全体会合における JICA 配布資料

²³ 経協インフラ戦略会議 第 1 回会合（2013 年 3 月 13 日）配布資料 2「ミャンマーについて」

²⁴ 例えば、コンテナ取扱量等。

²⁵ 第 28 回 新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会 議事録 P.15～P.27

²⁶ 脚注 23 と同様

以上

特定非営利活動法人メコン・ウォッチ
代表理事 福田健治

連絡先：

特定非営利活動法人メコン・ウォッチ

〒110-0016 東京都台東区台東 1-12-11 青木ビル 3F

Tel: 03-3832-5034, Fax: 03-3832-5039

担当：満田夏花 携帯電話：090-6142-1807

Cc: 総理大臣 安倍 晋三 様

財務大臣 麻生 太郎 様

経済産業大臣 茂木 敏充 様

JICA 環境社会配慮ガイドライン異議申立審査役

JICA 環境社会配慮助言委員会 各委員