

JICA環境社会配慮 ガイドライン改定の議論のポイント

気候変動、生物多様性を中心に

JANIC勉強会

2 July 2021

改定諮問委員会委員

CIジャパン 日比保史

1-2. ガイドラインの包括的検討

- 目的：レビュー調査で特定された論点について、環境社会配慮助言委員会にて協議、助言を得るもの
- 助言委員会（ワーキンググループ：WG）開催実績

WG開催日	WGテーマ	助言数
→ 2020年1月17日	① 理念、気候変動	9
2020年1月27日	② 対象事業、情報公開	10
2020年2月10日	③ 国際基準、審査方法	4
2020年2月21日	④ 環境社会影響評価、代替案検討	13
2020年3月13日	⑤ 人権、ステークホルダー、ジェンダー	6
2020年3月23日	⑥ 労働、汚染管理、コミュニティ	7
→ 2020年4月20日	⑦ 自然生息地	9
2020年4月27日	⑧ 住民移転、先住民族	9

GL改定議論の日比のポイント：気候変動

- 現行GLでは気候変動影響の回避・緩和（GHG排出量の削減）を担保する条項が無い
 - ✓ 「序」において、「温室効果ガス排出削減等、地球環境保全に貢献するプロジェクトは積極的に支援する方針である」；「別紙1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮」の「検討する影響のスコープ」で「気候変動を通じた人間の健康と安全への影響及び自然環境への影響（越境の又は地球規模の環境影響を含む）」；「別紙4 スクリーニング様式」において、プロジェクトが及ぼす可能性のある社会環境への影響項目をチェックするための項目リストに「地球温暖化」がリストアップ（事業段階のEIA実務では「越境影響」の一項目として対応され、基本的には「削減効果」を評価する運用（CDM的発想→例えば高効率な石炭火力事業は、「気候変動対策に貢献するプロジェクトとして積極的に支援する」対象と位置づけられてきた

- ✓ これまでのJICAのポジションとしては、仮に「排出量」を測る（推計する）ことは出来ても、それが気候変動にどのように「影響」するのか、個別事業が与える「影響」を評価することは出来ないとの立場（よって、事業からの排出量は、排出量全体に比して極めて小さく無視できる、とのロジック）
- ⇒ 結果、現行GL全ての国が削減目標を負ってカーボン・ニュートラルを目指す「パリ・レジーム（日本国としてもカーボン・ニュートラルにコミット済み）」には対応出来ない
- マスタープランなどの策定にJICAが関与しなケースもあり、JICAとしての脱炭素への貢献・配慮（すなわち排出削減）

	論点
論点1.1	開発協力大綱、質の高いインフラ投資の促進等の政府方針への対応
論点1.2	持続可能な開発目標(SDGs)、パリ協定といった国際潮流への対応
論点1.3	事業による温室効果ガス(GHG)排出量の推計
論点1.4	技術的・財政的に実現可能で費用対効果のあるGHG排出量削減のための代替案の分析
論点1.5	世銀ESS4 構造物の設計における気候変動の考慮

論点1.1 + 1.2 質の高いインフラ云々、パリ協定等

- 国際協力大綱に加えて、質の高いインフラ（伊勢サミット、大阪G20での質の高いインフラ原則など）、さらにはSDGsについて序や理念、基本の方針で触れられることに
- 加えて、序において、パリ協定（2°C→1.5°C目標含む）、日本政府としての「脱炭素」「2050カーボンニュートラル宣言」など、気候変動に言及

【所感】

- ✓「1.5°C」などにも言及があり、一定の評価はできる（当たり前ではあるが）
- ✓「新インフラ輸出戦略」に明記された「原則として石炭火力の輸出はしない」という項目の明記については、複数の委員から指摘があったものの、「GLにおいて特定セクターに言及するのはふさわしくない」「今後10年間の運用を前提とするGLに、年限内に変わりうる政策に言及するのは不適切」等の理由で反映されず

論点1.3 + 1.4 排出量推計と排出削減代替案分析

- スコープ1（事業からの直接排出）については、年間2.5万t CO₂以上の排出をもたらす事業については、排出量を「推計」「モニタリング」することが明記されたが、スコープ2（エネルギー消費による間接的排出）、3（サプライチェーンからの排出）については、データの入手など技術的に困難、世銀はやっていないを根拠に、対象に含まず
- 代替案分析（具体的には石炭火力事業が提案された場合に、より排出の少ない事業案を検討するしくみ）については、同一技術における分析のみ対象とし（石炭火力事業で言えば、他の燃料や発電方法との比較はせず、石炭火力という縛りの中でのみ代替案分析を実施するということ）、他の技術オプションとの比較は、上位計画（マスタープラン、二国間合意、NDC、インフラ新戦略など）で既に排出削減戦略と整合させた後なので、GLでは対応する必要はないとのこと

【所感】

- ✓ 石炭火力や農業セクター事業など、排出ポテンシャルが大きいもの、排出がロックイン（長期間続く）ものを「影

響が大きいセクター・事業」としてリストアップすべきと主張したが退けられた

- ✓ 気候変動（GHG排出）への対応としては、「序」での脱炭素への言及に留まっており、事業レベルでも、JICAの事業ポートフォリオ全体としても、排出削減、脱炭素に向けた十分な検討がなされる建て付けになっていない。
（特に石炭火力など排出をロックインする事業の影響が十分評価されず長期にわたり排出を固定化し2050カーボンニュートラルの実現の妨げになりうる
- ✓ 「インフラ新戦略」など、政府としての国際的な脱炭素への（一定の）道筋が示されており、また別紙1で「法令、基準、計画等との整合」が明記されているにも関わらず、GLとしては石炭火力をはじめとする大規模排出源事業を回避する手段がない
- ✓ 結局、GL適用時点（すなわち個別事業の案件形成・EIA段階）において排出量削減を促進する条項（すなわち環境配慮を取り入れる）は、いわば精神的なもの（序や理念）以外には明記されず、実務として排出を回避、緩和する「セーフガード」は改定GL案に含まれず

	論点
論点7.1	世銀ESS6 生息地区分及び保護区の定義、リスク管理手法の参照
論点7.2	保護区では事業を実施しない案件から、生息地区分に基づいた事業実施への変更の要否

カテゴリ分類の基準 (GL 別紙3)

影響を及ぼしやすいセクター (事業規模)

火力発電、水力発電・ダム、道路・橋梁、空港、港湾など

影響を受けやすい地域

国立公園、保護区、湿地

少数・先住民族の居住地など

影響を及ぼしやすい特性

大規模な非自発的住民移転、

埋立・造成、森林伐採など



(出所)JICA

国際協力機構

相手国に求める要件 (GL 別紙1)

1. 基本的事項
2. 検討する影響のスコープ
3. 法令、基準等の整合
4. 社会的合意
5. 生態系・生物相
6. モニタリング
7. 非自発的住民移転
8. 先住民族

GL改定議論の目比ポイント：生物多様性

- 生物多様性の状況は悪化、人口は増加、保護区面積を増やす目標の設定が濃厚（生物多様性条約）の中で、いかに生物多様性（自然環境、生態系、生息地、生物相などを包含する言葉として、改定版では用語統一の方針）に配慮し、「保全」を強化できるか
- 現行GLよりも生物多様性保全が「ロジック」強化されたGLとなるべき → 本来は、重要な生態系への著しい影響の回避を以下に明確化・強化すべきかが検討されるべき
- 一方で、全体としての保全強化が図られるならば、保護区での開発の可能性については、現実的に対応する道も許容される（既に開発が進んだ保護区があるのも事実）
- 現行GLの「保護区条項」は、本来相手国の法制度等との整合を担保することを目的としているので、より効率的・効果的に生物多様性を保全しつつ開発効果を高める方向性はあり得る → 最新の科学データ（ベース）や方法論、合意形成手法、NGOを始めとした民間セクターとの連携などで可能

論点7.1 世銀ESS6の生息地区分および保護区の定義、リスク管理手法の参照

- 現行GLでは、通称「保護区条項」すなわち、「事業は法的な保護区などの外で実施されなければならない」という条項に加え（ただし、これは相手国の法律との整合を担保することが本来の目的）「重要な生息地」への配慮を求める条項がある
- JICAは、“保護区”が必ずしも「保護に値する生息地とは限らない」「開発オプションが限定される」「世銀ESSから省かれた」から撤廃を模索
- しかし、特に生息地区分の評価が困難との現場（コンサル業界）からの意見により、生息地区分によるリスク管理手法の導入を断念
- 生物多様性オフセットの導入も示唆されているものの、GL文案では一般論としてのミティゲーションヒエラルキーへの言及が理念であるのみ
 - 元々、FAQにおいて、“例外規定”が設定され、保護区内であっても諸条件を満たせば事業の実施は認められている
 - 科学的かつ保守的な評価を行うのであれば、かつ生物多様性のネットロスにつながらなければ、必ずしも「保護区条項にはこだわるとは限らない」としていたが、全体として確実に生物多様性保全が担保される案が示されなかったため、保護区条項撤廃には反対した
 - 世銀ESSでは、保護区の定義にKBA（重要生物多様性地域）が含まれる。生息地区分の評価が難しいことから、JICA-GLでもKBAを重要な生息地または保護区とすべきと主張したが、明確な理由のないまま退けられた
 - 生物多様性オフセットについては十分な議論がされておらず心配→「ミティゲーション・ヒエラルキーの尊重を「基本方針」に含めている」ので大丈夫というのがJICAの立場

(参考) 現行GL-FAQでの「重要な自然生息地」の定義

答、世界銀行のセーフガードポリシー等の定義を参考に、「自然生息地」とは、(1) 主に在来の動植物により自然生態系が形成されている陸域及び(海域を含む)水域、(2) 人の手が本質的に加えられていない陸域及び(海域を含む)水域であると考えています。また、どの自然生息地においても、重要な生物学的価値、社会的価値、経済的価値、及び存在価値があるものと考えています。

「自然生息地」のうち、「重要な自然生息地」としては以下のようなものがあり得ると考えています。

1. 生物多様性保全上及び／または生態系の主要な機能維持の上で極めて重要な次のような地域。

- (1) 国際自然保護連合 (International Union for Conservation of Nature: IUCN)のレッドリストにおける「絶滅危惧 (Threatened)」とされる「絶滅危惧 IA 類 (CR)」、「絶滅危惧 IB 類 (EN)」、「絶滅危惧 II 類 (VU)」、及び「準絶滅危惧種 (NT)」に該当する種にとって重要な生息地
- (2) 固有種及び／または分布域が限られている種にとって重要な生息地
- (3) 移動性生物種及び／または群れを成す種の世界的に重要な集合体を支える生息地
- (4) 極めて危機的な生態系及び／または独特な生態系が認められる地域
- (5) 重要な進化のプロセスに関連している地域

2. 第1項で規定する地域以外の類例として、例えば、地域コミュニティによって伝統的に保護されるべきと考えられている地域。

「重要な森林」とは、上記に規定した「重要な自然生息地」と認められた森林地域を指しますが、地域コミュニティによって伝統的に保護されている「聖なる森」なども含まれます。

※「重要な自然生息地または重要な森林」は、環境社会配慮ガイドライン別紙1「生態系生物相」に記載されていますが、自然環境への影響のみならず社会への影響も配慮されます。



- ✓ 世銀ESSでは、NTは「重要な自然生息地 (critical natural habitat)」の定義には含まれないため、JICA-GLは、世銀よりも厳しい (“重要”の範囲が広い) ことは評価されるべし
- ✓ 実際の運用では、(1) 絶滅危惧種の生息確認の有無のみで判断される場合がほとんどで、(2) ~ (5) について調査・評価した事例をyhは知らない

(参考) 世銀ESS6における“生息地区分”とそれに基づく“リスク管理手法”

(2) 生息地区分及び事業を実施する場合に満たすべき条件

- ESS 6では、「生息地」は以下の3つに分類される。借入人は各々の要件を満たしながらプロジェクトを実施する。
 - ① 改変された生息地(Modified Habitat) (ESS6 para 19-20)
 - ② 自然生息地(Natural Habitat) (ESS6 para 21-22)
 - ③ 重要な生息地(Critical Habitat) (ESS6 para 23-25)
- 改変された生息地は、農地、植林地、沿岸埋立地、埋め立て湿地など人為的に生態的機能や種組成が改変された土地を指す。借入機関は改変された生息域の生物多様性への影響を回避、最小化し、適切な緩和策を講じる。
- 自然生息地は、生態的機能や種組成が人為的に改変されていない原生のままの生息域を指す。借入機関は技術的・財政的に実現可能な代替案がない場合、及び生物多様性のノーネットロス、また望ましくはネットゲインを達成する緩和策が実施される場合に事業を実施する。

論点7.2 保護区では事業を実施しない案件から、生息地区分に基づいた事業実施への変更の要否

- JICAは「保護区条項」の撤廃を、“生息地区分に基づくリスク管理”の導入で模索したが、後者の技術的な難しさに加えて、保護区については多くの委員の反対もあり、「保護区条項」「生息地区分に基づくリスク管理」とも断念
 - 科学的かつ保守的な評価を行うのであれば、かつ生物多様性のネットロスにつながらなければ、必ずしも「保護区条項にこだわるとは限らない」としていたが、全体として確実に生物多様性保全が担保される案が示されなかったので、保護区条項撤廃には反対した
 - 人口増加（すなわち自然への開発圧力の増加）の中、IPBES報告書やGBO5などは一貫した生物多様性の状況悪化を報告しており、む

しろ生物多様性保全を強化する改定が必要と主張

- 元々、FAQにおいて、“例外規定”が設定され、保護区内であっても諸条件を満たせば事業の実施は認められていて、複数の委員からこの規定の見直しこそ必要ではないかとしていたが、「重要な生息地」への配慮含めて、より丁寧な調査と評価を行うことで十分な配慮が可能」との回答

⇒現行と比べて生物多様性への配慮は、良くて現状維持か。生物多様性の悪化状況を考えれば、改定GLで地球の生物多様性の保全を担保する、貢献できる可能性は低くなると考えられる

(参考) 現行GL-FAQでの「保護区」での事業実施の“例外”条件

答. 環境社会配慮ガイドライン別紙1「法令、基準、計画等との整合」における規定では、「プロジェクトは、原則として、政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域の外で実施されねばならない（ただし、プロジェクトが、当該指定地区の保護の増進や回復を主たる目的とする場合はこの限りでない）。また、このような指定地域に重大な影響を及ぼすものであってはならない。」としています。このような地域でのプロジェクトの形成及び実施は、国際金融公社（IFC）等の規定を参考に、下記の条件全てが満たされる場合に限られます。

- (1) 政府が法令等により自然保護や文化遺産保護のために特に指定した地域(以下「同地域」)以外の地域において、実施可能な代替案が存在しないこと。
- (2) 同地域における開発行為が、相手国の国内法上認められること。
- (3) プロジェクトの実施機関等が、同地域に関する法律や条例、保護区の管理計画等を遵守すること。
- (4) プロジェクトの実施機関等が、同地域の管理責任機関、その周辺の地域コミュニティ、及びその他適切なステークホルダーと協議し、事業実施について合意が得られていること。
- (5) 同地域がその保全の目的に従って効果的に管理されるために、プロジェクトの実施機関等が、必要に応じて、追加プログラムを実施すること*1。

*1 IFCの規定では、次のように注釈が付されています。“Implementing additional programs may not be necessary for projects that do not create a new footprint.”



- ✓ (1) ~ (4) は、保護区かどうかに限らず、当たり前のことやんか
- ✓ (5) についても、少なくともこれまで「追加プログラム」が実施された例は無い → 検討した例はあったが、その途中でクライアント国から援助リクエストが撤回された（中国からの援助に切り替え）

(参考) 現行GL-FAQでの「重要な生息地」における「著しい転換または著しい劣化」を伴わない配慮の条件

答. 環境社会配慮ガイドラインの別紙1「生態系及び生物相」における規定では、「プロジェクトは、重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または著しい劣化を伴うものであってはならない」としています。「重要な自然生息地」以外の地域において実施可能な代替案が存在しないことを確認した上で、プロジェクトの形成及び実施を行う場合には、国際金融公社(IFC)等の規定を参考に、以下の全ての項目が満たされることが必要であると考えています。

- (1) 「重要な自然生息地」に存在するような生物多様性の価値、ならびに、生態系の主要な機能*1に重大な負の影響をもたらさないこと。
- (2) 合理的な期間*2にわたって、以下に示す絶滅危惧種の個体数に純減*3をもたらさないこと。
国際自然保護連合(International Union for Conservation of Nature: IUCN)のレッドリストにおいて「絶滅危惧種(Threatened)とされるもののうち「絶滅危惧 IA 類(CR)」及び「絶滅危惧 IB 類(EN)」に該当する種、もしくは相手国の制度上の分類で、左記分類に該当する種。
- (3) 上記(1)及び(2)について、効果的で長期的な緩和策及びモニタリングが実施されること。

*1 IFCの規定では、次のように注釈が付されています。“Biodiversity values and their supporting ecological processes will be determined on an ecologically relevant scale.”

*2 外部専門家の助言等を基に個別案件ごとに期間が定められることとなります。

*3 IFCの規定では、次のように注釈が付されています。“Net reduction is a singular or cumulative loss of individuals that impacts on the species’ ability to persist at the global and/or regional/national scales for many generations or over a long period of time. The scale (i.e., global and/or regional/national) of the potential net reduction is determined based on the species’ listing on either the (global) IUCN Red List and/or on regional/national lists. For species listed on both the (global) IUCN Red List and the national/regional lists, the net reduction will be based on the national/regional population.”



- ✓ (1) については、具体的にどう「重大な負の影響をもたらさない」ことを、案件実施前に計画に入れ込むかは、不透明なまま
- ✓ 結局(3)でモニタリングするしかないけど、“あー影響出ちゃったねえ、生息数減っちゃったねえ、となった場合にどうするか、そもそも不可逆的な影響の場合どうするか、については対応出来ない条件になっている

パブコメに向けて（日比私案）

【気候変動】

- GL適用（案件形成、事業実施）段階において確実にGHG排出量の削減を促進し担保する条項を追加すべき
- 具体的には、「石炭火力」については「インフラ新戦略」で示された条件の担保を確認
- 長期的な排出量（のロックイン）について、2050カーボン・ニュートラルに向けた排出シナリオの実現への貢献度（すなわち、BAUをベースライン（BL）とするのではなく、カーボン・ニュートラル・パスウェイをBLとする）で評価する
- 少なくともスコープ2まで排出量の評価対象として、スコープ3（サプライチェーン）についても、技術的な実現性が確立し次第実施

【生物多様性】

- GL全体として、生物多様性の保全強化になるよう、具体的な条項、条件等を含める
- 「保護区条項」にかかるFAQで示された「例外規定」の見直し → 「少なくとも保護区内で重要な生息地に該当する場合は、例外なく事業対象地域外とする」
- KBAなど近年急速に進んだ「民間がリードする国際的なデータ蓄積」を積極的に活用し、コスト効率を高める
- 生物多様性オフセットについては、先行事例の研究やパイロット事業の蓄積など含め慎重な検討を求め、安易な実施を許容しない文言を明記。特に生物多様性が「地球規模価値を有し」ながら、一方で現地コミュニティに大きな影響を直接与えることから、オフセットを導入する際には、GL本文またはFAQに「幅広いステークホルダーが意思決定に参画するしくみを義務付ける」ことを明記（必ずしも生物多様性オフセットに反対ということではない）