

中国西部貧困削減プロジェクトにおける 世界銀行査閲パネルの実行

佐藤 哲

Abstract

The Inspection Panel of the World Bank was established as an appeals mechanism that receives claims from citizens who believe they have been directly harmed by the Bank's projects. Although the establishment of the Inspection Panel was an important step in moving toward more transparency of World Bank operations and the improvement in the Bank's accountability, and ultimately toward improved project quality at the Bank, there are still several problems in this Inspection Panel process that can be mentioned.

This paper focuses on problems in the Inspection Panel process brought about by the Request for Inspection that alleged the Bank's non-compliance with its policies in West Poverty Reduction Project in China, and that in the Panel's investigation report for the Project. For the first time since Nepal Arun Proposed Hydroelectric Project case, the Panel was allowed to carry out its investigation, and as the result, the Bank's financing to the project was cancelled. Added to these, this paper refers to the contents of "1999 Conclusions of the Board's Second Review of the Inspection Panel", because it seems to us that review actually affects on the result of the process in this case.

キーワード……査閲パネル 青海プロジェクト パネル制度見直し

はじめに

過去 50 年の間、国際金融機関の融資によって実施されたプロジェクトにより、何百万もの人々が移転を余儀なくされ、また環境破壊が引き起こされてきた¹⁾、といわれている。1980 年代以降、そのようなプロジェクト実施に反対する援助国を拠点とした国際 NGO を中心とした国際世論の結集は、世界銀行 (World Bank、以下世銀と略) にひとつのまとまった社会環境政策を取り入れさせ、また、1993 年には、それらの政策遵守を調査し、アカウンタビリティを確保するための独立調査機関である査閲パネル (Inspection Panel)²⁾ を設立する圧力となった³⁾。

パネルの設立以来、これまで数多くの申し立てがなされた。パネルにとって初めての実行事例となったアルンダムプロジェクト⁴⁾においては、本格調査にまで進み、最終的にはプロジェクトの中止に至ったという経過をたどった。しかし、本事例以降、パネルは理事会から本調

査の実施を承認されることはなかった。それから6年、中国西部貧困削減プロジェクト（China Western Poverty Reduction Project）を構成するプロジェクトの一つである青海省で実施される入植プロジェクト（以下青海プロジェクトと略）において、そのアルンダムプロジェクト以来久しぶりにパネルが本調査を認められた。この調査の結果、多くの世銀政策違反が確認され、世銀は本プロジェクトに対する融資を取り下げるようになった。

青海プロジェクトにおけるパネルの実行事例を考察することは、世銀という国際金融機関が個人の申し立てを直接に受け入れ、その機関内部の一独立調査機関がその機能を発揮することで、プロジェクトの実施にどのような影響を及ぼすのかどうかを確認するための一助となるはずである。本稿では、青海プロジェクトに対する査閲プロセスにおいて、パネルが決議で予定されている権限の範囲内で、独立した立場から公正な調査をおこなっていたのかどうかを考察し、そこから認識された問題点を検討する。まず、青海プロジェクトにおけるパネルの査閲プロセスおよび調査報告書の内容を概観することとし、最後に査閲プロセスにおけるいくつかの問題点を挙げる。そして、この青海プロジェクトにおけるパネルの査閲プロセスや世銀側の対応を分析することによってパネルの実行が世銀のプロジェクトに対していかなる影響を及ぼしたかを考察する⁵⁾。

1 中国西部貧困削減プロジェクトとは

中国西部貧困削減プロジェクトの目的は内蒙古(モンゴル)自治区、甘肅(ガンス)省、青海(シンハイ)省という三つの地域にある村落における絶対的貧困(absolute poverty)の発生を削減し、貧困状態にある170万人に「保護」を与えようとするもの、とされていた⁶⁾。このプロジェクトに対しては世銀からの1億6000万ドルの融資が予定されていた⁷⁾。

世銀マネジメントによると、中国西部貧困削減プロジェクトが選択されたのはその地域に中国でもっとも貧困な状態にある住民が居住しているからであり、従いプロジェクトは、それら三つ地域において、農業および農外活動における所得および生産量の増加を企図し、また健康と教育のサービス、安全な水供給、電力供給および道路整備などについて重要な改善を行うことで生活水準の向上を達成するもの、とされている⁸⁾。

今回の申し立ては、その中国西部貧困削減プロジェクトのうち青海省におけるプロジェクト融資を対象としている。世銀によると、本プロジェクトは青海省の東部にあたる海東(ハイドン)県などから移転するおよそ5万8千人の貧農のために準備されたものである。それら農民たちは300マイル西へ行ったチベット自治区内の都蘭(トゥラン)郡に自発的に移転する予定であった、とされている⁹⁾。そして、当地にてダム建設や地下水利用により、乾燥地帯における大規模な灌漑事業を行おうとするものであった。一方この地域では、そもそもおよそ4000人のチベット人・モンゴル人が生活しており、この大規模な漢民族の移転と灌漑事業は、この地のチベッ

トやモンゴルの遊牧民の文化、環境等に多大な影響を与えることになるのではないかという懸念が、プロジェクト実施予定地域の住民および国際 NGO 等の間に広がっていた¹⁰⁾。

そして世銀がこの計画に融資を予定していることが明らかになると、亡命チベット人組織を中心に激しい反対運動が行われた。そのさなか、世銀理事会は 1999 年 6 月 24 日、中国西部貧困削減プロジェクトに対する 1 億 6 千万ドルの融資を承認した。しかし同時に、そのうち問題となっていた青海プロジェクトへの約 4 千万ドルの融資・貸付に関しては、理事会はパネルの審査に基づく決定をするまで、その融資・貸付を実施しないことに同意した¹¹⁾。

2 本プロジェクトの査閲プロセスおよびパネル報告後の経過

2-1 申し立て

調査の申し立ては 1999 年 6 月 18 日、プロジェクトの影響を実際に受ける住民にかわって国際チベットキャンペーン(International Campaign for Tibet、以下 ICT と略)というアメリカに基礎を置く NGO によってなされた。申し立て人は、本プロジェクトが非自発的移転(Involuntary Resettlement)、先住民族(Indigenous People)、環境アセスメントおよび情報公開、といった最も重要な世銀政策のいくつかに対し違反している、と主張した。そして、1)もし本プロジェクトが承認され実施された場合、地域のチベット人やモンゴル人の生活や生計は影響を受け、また、新たな移転はその地域のおよそ 4 千人の住民やその地域の収容力に直接的に影響を与え、民族間の緊張や資源をめぐる争いの激化など間接的な影響もあること、2)不適切な環境アセスメントにより自然環境の転換が野生動物やその成育環境の将来的な喪失をもたらしうること、3)情報公開の遅さのために市民側が環境アセスメントや移転計画を評価することができない、等の問題の発生を指摘している¹²⁾。

2-2 申し立てに対する世銀マネージメントの返答

1999 年 7 月 19 日、パネルは本申し立てに関する世銀マネージメントの返答を受け取った。それによると、マネージメントは多数の漢民族の移転による潜在的な負の影響に関心を持っているということであった。またマネージメントは非自発的移転、環境アセスメント等の政策については遵守したとしているが、一方情報公開に関する問題のうち、環境アセスメントに関する報告および移転行動計画については遵守が不十分だったことには同意した。しかしマネージメントは青海省プロジェクトに関する問題の多くは「改善」されたと指摘していた。そしてマネージメントの上級スタッフからなる小規模なチームが「計画の状況および効果のアセスメント」を実施するために青海省にいき、中国政府との交渉を再開したことも報告している¹³⁾。

2 - 3 パネル予備調査および勧告

パネルは本件の申し立ておよび申し立て人がパネルの設立決議で規定されている適格性基準に適合していることを確認し、申し立ておよびマネージメントの返答を基礎として、申し立ての中で挙げられた問題についての調査を勧告した。パネルは1999年8月18日、世銀理事会に報告および勧告を提出した¹⁴⁾。

パネルの報告に対して、理事会は、当初 ICT が申し立て人の代表となっていることにつき、彼らが現地の NGO ではないので、彼らの代表としての適格性の存否に関する最終的な決定を行わなければならなかった¹⁵⁾。しかし結局1999年9月9日、理事会は、調査の遅延の恐れがあるとして、当該代表の適格性の問題を取り扱わないことを決定した¹⁶⁾。そして、理事会はパネルの調査実施を決定した。本プロジェクトにおいて調査の対象となったのは、ダムおよび貯水池プロジェクトのための環境政策に関する業務指令(Operation Directive、以下 OD と略)4.00、環境アセスメントに関する OD4.01、先住民族に関する OD4.20、非自発的移転に関する OD4.30、害虫管理に関する業務指針(Operative Policies、以下 OP と略)4.09、そして情報公開に関する世銀手続き(Bank Procedures、以下 BP と略)17.50 等に関する事実である¹⁷⁾。

2 - 4 パネル調査報告

パネルは理事会の決定のもと、1999年9月から2000年1月の間に、青海省への現地調査を行い、さらにワシントン DC、北京、西寧(シーニン)およびプロジェクト実施地域の多くの村落で聞き取り調査を行った。また2000年4月の第3週の間に関連資料を審査した。ワシントンでは、文書の再検討、またプロジェクト責任者でもある地域担当部局を含む世界銀行職員や、プロジェクトの認可を担当する環境局、さらに遵守ユニットに対する聞き取りをおこなった¹⁸⁾。さらにパネルは、環境・社会影響評価の専門家を雇い、チベット研究者や NGO の意見も聞いている。中国チベットの調査はパネルが行ったもののなかでももっとも綿密なものだった、とされる¹⁹⁾。

そして、パネルは2000年4月28日に最終的な調査報告書を理事会およびマネージメントに送付した。その報告書のなかで、パネルはマネージメントがダムおよび貯水池のための環境政策に関する OD4.00、ダムの安全に関する OP/BP4.37 等の規定について概ね遵守していると結論付けた。一方、パネルはマネージメントによる環境アセスメントに関する OD4.01、先住民族に関する OD4.20、非自発的移転に関する OD4.30、農業・害虫管理に関する OP4.09、そして情報公開に関する BP17.50、等についてのいくつかの明らかな政策違反を確認した²⁰⁾。

そして、パネル報告後、マネージメントはパネルの見解に対する返答を準備するため、6週間という期間を与えられた。

2-5 マネージメントの報告および勧告

マネージメントは、2000年7月19日、理事会に報告および勧告を行った。マネージメントはまず、プロジェクトの準備(preparation)および審査(appraisal)の間、プロジェクトの特殊な事情を考慮してセーフガードの基準の適用には非常な厳格さが保たれるべきであると認識した、としている。特にマネージメントは、「(a)協議プロセスの信頼性および完全性が確保されるべきであり、(b)プロジェクト準備のプロセスにおいて、先住民族を含めた被害住民の参加が保障されるべきこと、(c)さらに環境分析を通じてプロジェクト準備が改善されること、(d)世銀文書の公開の状態について改善されること、そして(e)プロジェクトの情報公開がより迅速に実施されるべきことを認識した」。マネージメントはプログラム実施に先立って青海プロジェクトのために実行されるべき分析および協議を行うことを借入国と同意した、ということ述べている。マネージメントは、パネルの見解の観点を考慮し、「(a)プロジェクト上のリスクを最小限にし、プロジェクトに対する疑いに答えるために、・・・青海プロジェクトが今後 OD4.01 のもとに再構成され、当初の環境アセスメントで実施された以上の厳格な環境分析が行われることになる、(b)協議プロセスの信頼性および完全性に特別な注意が払われたうえで被害住民との新たな協議が実施される、(c)個別の先住民族開発計画が準備される(計画はそれぞれのエスニック集団により使用される言語で記されたものとなる)」、と勧告の中で述べている²¹⁾。

2-6 理事会の決定

世銀理事会は2000年7月6日から7日にかけて、パネルの調査報告およびマネージメント報告および勧告を検討した。マネージメントにより活動支援が提案されたにもかかわらず、理事会は提案された調査完了後のさらなる理事会審査および承認なくして、これらの勧告を支援することに同意しなかった。マネージメントは、中国政府に対していくつかの条件を課すことでプロジェクトの続行を認める考えを示したが、理事会会合では日本とアメリカの理事が、プロジェクトの政策違反を重く見て強く反対した。そして、借入国の中国も条件付き融資も受け入れ難いとして、世銀理事会に対して青海プロジェクトのために自己資金を利用する予定であることを、そして結果として、本プロジェクトに対する融資に関する世銀の支援を求めないことを伝えた。続いて、パネルの調査報告書およびマネージメントの報告および勧告は理事会会合後に即座に公表された²²⁾。

2-7 融資中止後の中国の動向

その後中国は2002年1月、自己資金で実施するとして一時中断していた青海プロジェクト実施の再開をした。中国が大量の人民をチベット人居住地に入植させ始めたのは、経済総量拡大の改革を共産党が始めた1949年以降のことであり、今回の入植プロジェクトはこれまでと比較して小規模であった。しかしながら、青海省で散在居住する土着チベット人の人口密度が激減す

るとの危惧から問題視されていた。当初の計画では、漢民族および一般的に回族と呼ばれる民族を入植させ、都蘭郡におけるチベット人人口を 23 パーセントから 14 パーセントに減らすことが目的であった。しかし小規模な人数を段階的に移転させる計画に変更されるという見解を中国当局は示したので、当初の予想よりも都蘭への入植者が小規模になることが見込まれることとなった²³⁾。

3 青海プロジェクトの問題点

本プロジェクトに関する NGO の指摘²⁴⁾およびパネル報告を参考にして

既述のように、マネージメントはダムおよび貯水池のための環境政策、ダムの安全等の規定は概ね遵守していると結論付けていたが、一方パネルは自身の調査の結果として、本プロジェクトにおけるマネージメントによる環境アセスメント、先住民族、非自発的移転、農業・害虫管理、そして情報公開等についてのいくつかの明らかな政策違反を確認した。本章においては、パネルの報告書および NGO の指摘から青海プロジェクトの問題点を概観してみることにする。それによりパネルが本件申し立てで指摘された問題について独立調査機関としての機能を発揮しているかどうかにつきある程度確認できるのではなからうかと思われるからである。

3 - 1 環境アセスメント

NGO の指摘によれば、世銀の環境アセスメント政策は代替案の検討を義務付けているにもかかわらず、本プロジェクトのアセスメント報告書には代替案が存在しておらず、代替案との比較検討がされていない。また、世銀の環境アセスメントガイドラインによれば詳細なアセスメントを要する《カテゴリー A》に分類されるべき計画（大規模な移転、ダム・貯水池建設、灌漑、土地の開墾など）が入っているにもかかわらず、本プロジェクトはカテゴリー B に分類された²⁵⁾。さらに、プロジェクト地域が狭く限定されたため、少数民族を含めた多くの住民が環境・社会アセスメントの対象外となった²⁶⁾。そして、ダムや灌漑設備の建設によって、河川水や地下水を大量に利用し、乾燥地帯を農業用地に転換する本件のような計画は、プロジェクトのリスク自体が高く、現地の生態系や社会に深刻な影響を与えることになることが指摘されていた²⁷⁾。

3 - 2 先住民族

NGO は、本プロジェクトによってこの地域を行き来する遊牧民族の遊牧ルートが侵害されることになるにもかかわらず、彼らに対する協議はまったく行われなかった、としている。また、実際に聞き取り調査において、住民はプロジェクトに異議を唱えた場合、迫害されるということに対して恐怖を抱いていることが確認されており²⁸⁾、実質的な意味での「住民参加」は実現

されていない、としている。

また、多様な先住民族の違いや意思が反映されていない、ともされている。すなわち、プロジェクト計画の入植予定地にはチベット族、モンゴル族、トゥ族など様々な民族が居住しており、本来はそれぞれ固有の文化・社会・宗教的背景を考慮した個別の先住民行動計画が策定されるべきであった。プロジェクト対象地域にはすでに民族的対立が見られ、従い移転計画を実行すれば緊張をさらに高め、大きな衝突をもたらす恐れがある。また、元来乾燥した貧しい土地であるという点からも、大量の移住者を受け入れられる余裕はないはずである²⁹⁾。

さらに、プロジェクト実施を通じチベット自治区への中国人移転計画を実行することによって、チベット自治区内の人口構成を変えようとする中国政府の政策を正当化し、組織的・財政的に支援することになる。世銀が今回の援助を行わなくても中国政府が人口移動政策を続けるのは明らかだが、本プロジェクトは国際機関がそのような人口移動に積極的に関わるという重大かつ危険な先例をつくることになることも指摘されている³⁰⁾。

3-3 非自発的移転

本プロジェクトでは、移転元および移転先の地域の定義が限定的で、十分な社会環境アセスメントが行われておらず、従って、本プロジェクトにより移転対象者の本当の人数がプロジェクト文書に説明された以上に増加する可能性がある、との見方がある³¹⁾。

また OD4.30 は、非自発的移転をする住民に移動に伴う援助を行い、彼らの移転に伴う物質的な喪失に対して適正な補償を与える計画を作成することを求めている。補償方法はいわゆる「土地交換」によるものであるが、土地使用および相続等のデータを含む、牧畜に関する適正な基礎的データが本プロジェクトにおいて欠如しているので、実施される補償の適正さを評価することは、パネルはもちろん世銀マネジメントにも難しくなってしまった、との指摘がなされている³²⁾。

3-4 世銀内部のガイドライン実施体制

加えて、世銀のスタッフ間でガイドラインの重要性とその遵守すべき内容についての認識が不統一で、明らかに拘束力があると想定されているガイドラインを、拘束力がないと認識している点が指摘されている。こうした事実は、本プロジェクトへのガイドラインの適用・環境アセスメント分類などにおいて、他の国と異なる取り扱いをする等の状況につながり、結果として環境・社会アセスメントが不十分になった要因のひとつである、とされる。このような実施体制における場当たりの対応は、世銀が融資するプロジェクトの質の低下を招くとともに、世銀への不信をもたらすことになった³³⁾。

以上、パネルの報告書および NGO の指摘から青海プロジェクトの問題点を概観してみた。

これらの政策違反は複合的で相互に関連しており、プロジェクトの立案、影響住民との協議過程、現実的代替案の検討、少数民族や先住民族への配慮、環境リスクの分析などに、重大な不備を生み出している。また、プロジェクト対象地域の定義が狭く限定されたため、少数民族を含めた多くの住民が環境・社会アセスメントの対象外となった。また、意思決定過程の不備により、プロジェクトの案件発掘、準備、評価段階において、これらの社会・環境政策の中で必要とされるステップを踏んでいない、と考えられる。さらに、このプロジェクトが注目を集めた以後も、たとえば、先住民族政策に関する意思決定のあり方が、影響住民の権利や利害に悪影響を与えることになった。そのような状況に対して、政府を恐れて住民が世銀の融資プロジェクトへの抗議や率直な意見を表明できないといった協議の形骸化も指摘された。その他、世銀のスタッフ内に政策の遵守に関して異なる見解があったことなど、組織的な問題も明らかにされた。

本稿では、パネルの調査報告を詳細に分析するということはしなかったが、本事例におけるパネルの調査はこれまでにないほどの綿密なものであったことは認識できており、このことから、パネルの調査の内容自体が適正かどうかは容易には判断できないものの、少なくとも今回のパネルによる調査は申し立てで指摘された多くの問題点を明らかにしていると思われる点で、本事例においてパネルは調査機関としての業務を誠実に遂行したといえるのではなからうか。

ところで、ここまで本報告書の内容を概観することを通じて、パネルの調査を実体的に検討したが、本プロジェクトは査閲プロセス上の手続的な側面においても特徴的な点がいくつかあった。次章では、それを指摘したい。また本事例は、特に「1999年の制度見直し³⁴⁾」後の案件であり、その点がどのような影響を及ぼしたかについても若干付言することとしたい。

4 本プロジェクトにおける査閲プロセス上の注目点

4-1 申し立て人の適格性に関して

パネルは申し立てを受け、調査の必要性があると判断すると、理事会に調査を勧告するが、その判断を下すための予備調査を行う際に、申し立て人にその適格性があるのかどうかを確認する。パネルの設立決議によると、「適格性を有する(eligible)」団体というものは世銀の政策および手続きを遵守しない結果として、直接に被害を受ける(もしくはその恐れがある)ものでなければならないとされている。また特別な場合には、その他の代表者も申し立てをできることになっている³⁵⁾。調査を行うかどうかを決定するのは理事会だが、この適格性の判断によっては、査閲プロセスの継続または終了が決定することになるので、査閲プロセスの初期段階では重要な作業といえる。

本事例において理事会は、申し立て人の代表となった ICT が現地の NGO ではなかったため、彼らの代表としての適格性の存否に関する最終的な決定を行わなければならなかった。しかし

既にみたように、1999年9月9日、理事会は調査の遅延の恐れがあるとして、本件における代表の適格性の問題を取り扱わないことを決定した。

中国側からは、申立て人である ICT はグライ・ラマの支援団体であり、一般的な意味での NGO ではないという主張がなされた³⁶⁾。確かに申し立て団体の設立目的や活動内容等はその適格性を判断する際に全く考慮しないことはないであろうが、いずれにせよ世銀がプロジェクトを実施する際に、世銀政策および手続に違反があるという申し立てを受けた場合、申し立て人の適格性に関して議論を集中させるのは賢明ではないと思われる。影響住民からの申し立てがあり、パネルにより調査勧告がなされたということは、当該プロジェクトに世銀の政策違反の蓋然性が一定程度あることを意味する。そこで、早急に申し立てで述べられた世銀による政策および手続の違反が事実かどうかを確認することが必要だが、そのような急を要する場合に、申し立て人の適格性という手続の問題に関して議論が集中することにより実体的な調査活動に支障をきたすことがあれば、そのほうが問題であろう。パネルの予備調査を経て申し立ての内容がある程度適正な可能性が高いとみなされる場合、申し立て人がプロジェクト実施地域の住民でないにしても、当該プロジェクトにおける世銀の政策および手続の違反の有無を確認することが優先されるべきなのである。このような視点に立てば、実際の理事会の思惑はどうであれ、本事例における適格性認定に関する理事会の判断そのものに問題はないと思われる。

また、中国では NGO が政府の許可なく活動できず、国内 NGO がプロジェクトに対する地域住民からの批判的な声を伝えることは、「分離独立分子」と見なされる危険がつきまとうために困難である³⁷⁾。そのような状況下であること、また、これまで開発途上国の市民が政府の圧力を恐れて自分たちの主張を行うことが容易ではなかったことをふまえれば、むしろ本プロジェクトにおいて NGO が影響住民の代理としてその声を世銀という国際金融機関に直接伝えることを初めて認められ、その結果として住民の申し立てが考慮されたことは画期的である。今後同様な場合において、世銀がどのような判断を下していくのかという点は注目に値する。

4-2 アルンプロジェクト以来の理事会による本調査承認

理事会は1999年のパネル制度見直しの内容を尊重し、パネルからの本調査の勧告を受け入れ、最初の申し立てであった1994年のアルンダムプロジェクト以来の本調査実施を認めた。それまではインドのNTPC発電プロジェクトにおいて、現地調査が認められず机上審査に終わったこと³⁸⁾などにみられるように、なかなか本調査が実施されることはなかった。

4-3 行動計画提出のタイミングの適正化

1999年の制度見直しにより、理事会に対してパネルの調査報告がなされるまでは、マネージメントは行動計画の提出を控えることを求められることとなった。パネルの設立決議や業務ガイドラインにおいて、本来行動計画は申し立てに対するマネージメントの初期の返答として提

出されるか、あるいはパネルの本調査の終了後に最終勧告として提出されるか、どちらかのタイミングかにおいて提案されることが予定されていた³⁹⁾。しかしながら、過去の事例においては、予備調査後や本調査勧告後などに行動計画が提出される場合が少なくなかった。マネージメントが申し立て人の主張やパネルの調査および評価というものを取り入れた行動計画を作成しようとするならば、本来パネルの設立決議や業務ガイドラインに明記されたタイミング以外で行動計画を提出することは適当ではないと思われる。また、上で述べられているような行動計画は、申し立て人との十分な協議を経て作成されたものではないので、申し立てで指摘された問題を解決できるものなのか疑わしいという問題もある。

1999年の制度見直しにより、行動計画の作成については NGO・住民の協議を経て作成されたかどうかを確認することになった⁴⁰⁾ので、そのことが徹底されていけば、より多くの関係者の主張を考慮した行動計画を策定することが可能となるであろう。

むすびにかえて

今回の事例では申し立てから融資の中止の決定までの過程においてさまざまな政治的要素が指摘されており、その意味合いが全くなかったとはいえないと思われる。しかし、申し立て人および NGO の主張、ならびに申し立てを受け調査を実施したパネルの報告書のなかでの本プロジェクトの問題についての指摘を考察する限りにおいて、本プロジェクトは実際に多くの世銀政策に違反しており、従い地域住民の実質的な参加が不可能な本プロジェクトを停止するという世銀の決定には正当性があったといえよう。

青海プロジェクトにみられるような諸問題を改善するうえで指摘しうることとしては、NGO の主張も参考にすると、まず、代替案をガイドラインに基づき検討することが必要である、ということがあげられる。またその際には、先住民民族計画を個別の民族毎に作ること、同時にプロジェクトの準備段階で影響住民の参加を保証すること、が求められよう。そして、世銀のガイドラインの実施体制に関し、必要に応じ見直しと監視が求められるということも指摘しうる。また プロジェクトの質を確保するための独立パネルを設置すること⁴¹⁾も重要である。

また、世銀の業務におけるより質の高いプロジェクト実施のためには、本プロジェクトに限らず、他の中国のプロジェクト、あるいはさらに世界銀行の取り扱う全てのプロジェクトのなかで、批判の対象とされているプロジェクトについて、各種のガイドラインの実施が適切になされているかどうかの調査を行うことをマネージメントに要求していくこと⁴²⁾が必要となろう。そして、本事例のようにパネルが機能し、問題のあるプロジェクトが中止されるようなことが今後特別でならなくなれば、世銀のプロジェクト担当者は準備段階で世銀の政策を軽視した計画を作成できなくなろう。

今回の事例に関しては、肯定的にみれば、パネルがようやく当初考えられていた機能を十分

発揮し、またそこから得られた結果に対して理事会が正当な対応をしたという側面があると評価できよう。しかし一方では、それは本来決議が予定していた機能を果たしたに過ぎないともいえる。現在パネルに直接与えられた権限は、世銀業務に関して、マネージメントの世銀内部における上位組織である理事会に対するアカウンタビリティを果たすためのものであり、市民社会に対するアカウンタビリティという観点からは、現在のパネルの権限や組織構成では、まだ不十分な面があるといえよう。

本稿では、本調査の段階まで進展した一つの典型的なケースに着目する手法をとったため、その結果として、多様なケース分析を基礎とした詳細で多角的な考察はおこなえなかった。したがって、今後は多くのケースの分析を通じて、そのような考察をおこなうことを課題とした。

<注>

- 1) 1994年4月、世銀は『移転と開発』(Resettlement and Development)と題する報告書を発表した。これは世銀の立ち退き・再定住に関するガイドラインとその実施に関する評価をまとめたものである。同報告書によると、1986年から1993年の間に世銀が融資・貸付を行ったプロジェクトにおいて、約200万人以上の人々が「非自発的な」移転を強いられたと報告している。また1996年までに承認予定のプロジェクトにより、さらに200万人の立ち退きが予測されていた。アジア地域の中でも特にインド、中国の規模が大きい。JACSES「開発援助と立ち退き問題」ブリーフィング・ペーパー・シリーズ『持続可能な開発と国際援助』JACSES(1995年)。World Bank, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, April 8, 1994.
- 2) 川村曉雄「世界銀行の査閲パネルの機能と課題」ブリーフィング・ペーパー・シリーズ『持続可能な開発と国際援助』JACSES(1999年7月)、鷲見一夫『世界銀行 開発金融と環境・人権問題』有斐閣(1994年)328-336頁、松本悟編『被害住民が問う開発援助の責任 インспекションと異議申し立て』築地書館(2003年)、Shihata, Ibrahim F.I., *The World Bank Inspection Panel: In Practice* (2nd ed.), Oxford University Press, 2000; Udall, Lori, *The World Bank Inspection Panel: A Three Year Review*, Bank Information Center, 1997; Umaña, Alvaro, ed., *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years*, World Bank, 1998などを参照するとよい。
- 3) 世界銀行の政策の仕組みや調査機関の設立は一つのモデルを提供し、アジア開発銀行(ADB)やその他の地域開発金融機関、さらにはわが国日本の国際協力銀行(JBIC)は、さまざまな形でその動きに追従した。ADBでは、住民の訴えを受けてADBの政策違反について独立した調査を行うメカニズムを「インспекション機能」(Inspection Function)と呼んでいる。ADBのインспекション機能の設立決議(Asian Development Bank, Establishment of an Inspection Function, November, 1995)は、1995年12月に理事会で承認され、1996年10月に詳細な手続きが決まり、実施に移された。ADBのインспекション機能設立決議は、新たな組織設置の理由として次の5点をあげている。それは、1)業務における透明性およびアカウンタビリティ向上、2)情報公開およびプロジェクトへの受益者参加への貢献、3)独立調査による影響住民の見解の公正な審理、4)開発プログラムの多様性・複雑さへの理解促進、5)ADB業務への信頼確保である。Asian Development Bank, Establishment of an Inspection Function, November, 1995, para. 5; 福田健治「アジア開発銀行のインспекション機能とは」松本編『前掲書』(注2)157頁。
- 4) アルン第3ダムプロジェクトの概要および本事例の査閲プロセスについては、拙稿「世界銀行査閲パネルの実行に関する一考察 アルン第3ダムプロジェクトにおける査閲プロセスの検討を通じて」『現代社会文化研究』21号(2001年)19-36頁。
- 5) 本プロジェクトにおける世銀とプロジェクト実施地域の住民およびNGOによる度重なる交渉の詳細は、ダナ・クラーク+ケイ・トレクル(赤阪むつみ訳)「何がプロジェクトを止めたのか 中国西部地域貧困削減プロジェクト」松本編『前掲書』(注2)119-134頁。
- 6) *The Inspection Panel, Report and Recommendation on Request for Inspection, The Qinghai Project, A Component of the China: West Poverty Reduction Project (Credit No. 3255-CHA and Loan No. 4501-CHA)*, August 18, 1999, para. 3.

- 7) *Ibid.*, para. 12.
- 8) *Ibid.*, para. 2. プロジェクトは、1)改良された農業および畜産技術の導入による土地および世帯の援助、2)新しいダム建設、既存のダムの修復および灌漑・排水システムの構築による灌漑と土地利用の改善、3)地方道路の改善、飲料水供給施設の建設、電力供給ラインの拡大、4)国有ではなく世帯に基礎をおく地方企業設立のための融資、5)農外雇用(off-farm employment)における自発性を基礎とした過剰な労働力の組織化と配置、6)山岳地帯の絶対的貧困者、家畜保有者、農民の自発的な移転の援助、7)基本的な教育・健康施設の建設と改良、8)機構構築(institution building)とプロジェクト・マネージメントへの投資、という8つのコンポーネントからなっている。 *Ibid.*, para. 3.
- 9) *Ibid.*, para. 4.
- 10) *Ibid.*, para. 6.
- 11) *Ibid.*, para. 12.
- 12) *Ibid.*, paras. 6-10.
- 13) *Ibid.*, paras. 14-19.
- 14) *Ibid.*, paras. 22-30.
- 15) パネルの設立決議では、「例外的事例」として現地で代表を立てることができない場合、被害住民を代替していることに加え、当該地域に代行を行える団体が存在しないことも立証がなされ、理事会が承認すれば代表として認められることが規定されている。 World Bank, *IBRD Resolution No.93-10 and the identical IDA Resolution No.93-6, both adopted by the Executive Directors of the respective institutions on September 22, 1993* (以下、*The Resolution establishing the Inspection Panel*), paras. 12.
- 16) *The Inspection Panel, Annual Report 1999-2000*, June 5, 2002.
- 17) *The Inspection Panel, Investigation Report, The Qinghai Project, A Component of the China: West Poverty Reduction Project (Credit No. 3255-CHA and Loan No. 4501-CHA)*, April 28, 2000, Executive Summary, para. 7.
- 18) *Ibid.*, paras. 7-8.
- 19) クラーク+トレクル 松本編 『前掲書』(注2)127-128頁。
- 20) *Annual Report 1999-2000, op.cit.*, n. 16.
- 21) *Ibid.*
- 22) *Ibid.*
- 23) ニュースリリース「中国 チベット人居住地域への再入植を進める」ダライ・ラマ法王日本代表部事務所(2002年1月) http://www.tibethouse.jp/news_release/2002/China_resettlement_Jan22_2002.html
- 24) 本章における青海プロジェクトに対するNGOの主張は、国際環境NGOであるFoE Japanのウェブページ上の資料を参考とした。 <http://www.foejapan.org/>
- 25) Executive Summary, *op.cit.*, n. 17, paras. 38-46.
- 26) *Ibid.*, paras. 47-56.
- 27) *Ibid.*, paras. 57-60.
- 28) *Ibid.*, para. 31.
- 29) *Ibid.*, paras. 64-66.
- 30) クラーク+トレクル松本編 『前掲書』(注2)121頁。
- 31) Executive Summary, *op.cit.*, n. 17, para. 70.
- 32) *Ibid.*, para. 71.
- 33) *Ibid.*, paras. 9-10.
- 34) 1999年の制度見直しについては、川村「前掲論文」(注2)、松本悟「世界銀行インスペクションパネルは何をもたらしたのか」松本編 『前掲書』(注2)141-143頁、World Bank, *1999 Conclusions of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, April 20, 1999; Schlemmer-Schulte, Sabine, "Introductory Note to the Conclusions of the Second Review of the World Bank Inspection Panel", *International Legal Materials* Vol. 39 No. 1, 2000; Bradlow, Daniel, "Lesson From the NGO Campaign Against the Second Review of the World Bank Inspection Panel", *ILSA Journal of International & Comparative Law* Vol. 7 No. 2, 2001 Spring.等を参照するとよい。
1999年、理事会は、パネルの機能・独立性・権威を再確認し、2回目のパネル制度の見直しを行った。この見直しにより、マネージメントはパネル設置決議に明記されていないパネルへの働きかけを止めるとともに、パネルが調査を終了し結果を提出するまで、理事会が「行動計画」などの提案を提出しないよう求められるようになった。そして今後、パネルが本調査を勧告した場合、理事会は適格要件に関する技術的な判断のみが可能となった。その一方で、パネルは予備調査では適格性のみを判断し、政策不遵守と被害の因果関係の問題は扱わないことで合意した(松本編 『前掲書』(注2)141-143頁)。
一方、この見直しでは同時に、パネルの調査結果をうけてマネージメントが提出する対応策について、パネルは対応策の準備段階での影響住民との協議に関して自らの見解を理事会に報告できるものの、理

事会からパネルに対して対応策自体への見解やその実施のモニタリングを求めてはならないことが明記された(同上)。

1999年に制度見直しが行なわれた以降パネルの本調査がすべて承認されているという事実自体は、制度見直しが行なわれる以前に問題とされていた、理事会の調査決定権限、申し立ての適格性および行動計画の問題について、現在では実質的に問題とされなくなったことを示しているといえる。パネルの調査機能を発揮する場が増えたという点で望ましいとはいえるが、他方対応策実施のモニタリング等、パネルの機能拡大の可能性を縮小させられたという点を考慮すると、肯定的な評価ばかりはできないと言わざるをえないと思われる。

- 35) *The Resolution establishing the Inspection Panel, op.cit.*, n. 15, para. 12.
- 36) Chinese Government's Statement on The Inspection Panel Investigation report for The China: Western Poverty Reduction Project (Qinghai Component), July 6, 2000.
- 37) U.S. Department of State, China Country Report on Human Right Practice for 1998. ウェブページでも参照できる。 <http://www.usis.usemb.se/human/human1998/china.html>
- 38) インド NTPC 火力発電プロジェクトの概要および本事例の査閲プロセスについては、拙稿「インド NTPC 火力発電プロジェクトにおける世界銀行査閲パネルの実行」『現代社会文化研究』24号(2002年)161-177頁、ダナ・クラーク(川上園子訳)「シングローリ 正義を求める果てしなき闘い インド NTPC 発電プロジェクト」松本編『前掲書』(注2)95-108頁。
- 39) これは決議パラグラフ23ならびにパネルの業務手続きのパラグラフ27および54に規定されていることである。*The Resolution establishing the Inspection Panel, op.cit.*, n. 15, para. 23; Inspection Panel, *Operation Procedures, as adopted by the Panel on August 19, 1994*, paras. 27,54.
- 40) *1999 Conclusions of the Board's Second Review of the Inspection Panel, op.cit.*, n. 34, para. 15.
- 41) FoE Japan のウェブページ(注24)を参照。
- 42) 同上。

主指導教員(鷲見一夫教授)、副指導教員(中村哲也教授・山崎公士教授)