

国際協力銀行 国際金融等業務部 御中  
日本貿易保険 審査部環境グループ 御中

2008年6月7日  
国際環境 NGO FoE Japan

「EITI に加盟していない国・企業に対してそれを守らせる実効性ある基準・原則を示すこと」について

2008年5月8日に開催された、第5回ガイドライン改訂に関するコンサルテーション会合において、「EITI に加盟していない国・企業に対してそれを守らせる実効性ある基準・原則を示すこと」に関し課題を頂きましたので、回答致します。結論としては、EITI に加盟していない国及び企業に対して EITI を遵守させることについては非常に困難を伴う一方、その方法によっては「歳入の透明性」というテーマについて JBIC 及び NEXI、とりわけ JBIC が取り組む実効性はあると考えます。

まず、回答する前提として、歳入の透明性に関して JBIC が取り組むことの重要性について触れたいと思います。

JBIC は、日本が輸入する資源の大部分に関わっており、JBIC として歳入の透明性に取り組む意義は大きいと考えます。2004年の時点で、日本の輸入量に占める JBIC の関与率は、石油については 20.1%（自主開発原油の輸入量に占める JBIC 関与割合は 97.1%）、天然ガス（LNG）は 95.7%、石炭は 42.4%、銅鉱石は 89.4%、鉄鉱石は 68.4%であり、日本が輸入する資源の多くを JBIC が支援しています<sup>1</sup>。さらに、新 JBIC の使命として「日本にとって重要な資源の海外における開発及び取得の促進」を掲げていること<sup>2</sup>、また昨今激化している資源獲得競争の状況を鑑みても、新 JBIC が支援する資源開発の案件は現在よりも増加することとなるでしょう。このように、海外の資源開発に JBIC は重大な責任及び役割を果たしていますが、そのことは、同時に意味するのは、資源開発に伴う環境社会配慮、また資源開発による歳入の透明性についても、公的金融機関として重大な責任及び役割を果たさなくてはならないということだと考えます。

## 1. ガバナンスリスクのレビュー

NGO 提言書において、「新 JBIC は、採掘産業に関する大規模プロジェクトの環境レビューの際には、当該国政府のガバナンスのリスクも審査し、リスクが事業の便益を上回る場合には事業に対する支援をしないこと」を提言した。例えば国際金融公社（IFC）では、歳入の透明性に関連して、各プロジェクトについてガバナンスのリスク審査を行っているが、<sup>3</sup>以下はそのいくつかのポイントである。ガバナンスリスクの審査方法については、国際的に確立された方法があるわけではないようだが<sup>4</sup>、以下の IFC の方法は JBIC 同様に民間セクターを支援する機関として参考になると考える。

<sup>1</sup> 国際協力銀行（August, 2006）「JBIC Today」

<sup>2</sup> JBIC のホームページの「株式会社日本政策金融公庫・国際協力銀行（JBIC）＜新 JBIC＞の概要」より

<sup>3</sup> IFC でガバナンスリスクを審査しているスタッフへのメールによるインタビュー。

<sup>4</sup> 採掘産業関係のプロジェクトを担当している世界銀行のスタッフへのメールによるインタビュー。

- ・ 採掘に関する権利の取得方法を評価し、汚職が絡んでいないことを確認した後、次の審査に進む。
- ・ プロジェクトが利益分配の観点から妥当で、かつ、地域コミュニティが利益を得ることも確認する。
- ・ プロジェクトによる政府への支払いの公表を要求<sup>5</sup>。企業による公表状況はフォローアップをした上で、IFC のウェブサイト上でその経過を公開している。
- ・ EITI はボランティアな性質であること、全ての国が EITI の採用に前向きではないことから、当該国による EITI の支持の是非については必要条件とはしていない。
- ・ 具体的なガバナンスのレビュー方法については、内部文書である「Assessment Risk to Project Benefits ?Check List-」が存在する<sup>6</sup>。

また、IFC の理事会意思決定前に公開されるプロジェクト情報である Summary of Proposed Investment (SPI) の「Governance risks assessment」の項目からも IFC のガバナンスリスクの審査方法が把握できる。IFC は、リスク審査を実施する上で非常に広範な手法を用いているものの、政治的もしくは非常にセンシティブな事項を含む場合もあるため、全てを SPI で公開している訳ではないが、以下は、SPI より見られるプロジェクトにおけるガバナンス評価の事例である。

プロジェクト	ガバナンスリスクの評価の際に確認した主なポイント
液化天然ガスプロジェクト（ペルー） <sup>7</sup>	World Bank Institute のガバナンス指標、トランスペアレンシー・インターナショナルの Corruption Perceptions Index、過去の採掘産業に関する収入における透明性と説明責任、EITI へのコミットメント等を参考に審査を実施
Aricom（ロシア） <sup>8</sup>	州が予算・予算の原資・支出等を公表していること、企業による政府への支払いについても公開していること等を確認
Cairn India II（インド） <sup>9</sup>	World Bank Institute のガバナンス指標、トランスペアレンシー・インターナショナルの Corruption Perceptions Index、企業が州政府および中央政府への支払いを公表すると合意したこと等を確認
Lonmin（南アフリカ） <sup>10</sup>	近年の経験により裏付けられている事業によってもたらされる便益、World Bank Institute のガバナンス指標、トランスペアレンシー・インターナショナルの Corruption Perceptions Index 等を確認

<sup>5</sup> IFC の Policy on Social and Environmental Sustainability（パラグラフ 22）では、2007 年 1 月以降、IFC が支援する全ての採掘産業プロジェクトによるホスト国への支払いについて公表することが必要となっている。

<sup>6</sup> 添付資料を参照。但し、インフォーマルな文書であるため、コンサルテーション会合での公開は差し控えて頂きたい。

<sup>7</sup>

<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/332a20e2b1b5157e8525738c0000ecdc?opendocument>

以上のような方法を参考に、ガバナンスリスクも含め、JBIC 及び NEXI が審査を行うことは十分実効性があると考えます。具体的な文言の盛り込み方については、ガイドラインの【第 1 部】3.環境社会配慮確認にかかる基本的考え方(4)「環境社会配慮の適切性を確認するための基準」パラ 4 において、以下の文言(斜体部分)を盛り込むことが考えられる。

環境レビューにおいては、本行は、プロジェクトに関する、あるいはプロジェクトをとりまくガバナンスが適切な環境社会配慮がなされる上で重要であることに留意する。特に、採掘産業に関する大規模プロジェクトの環境レビューにおいては、当該国政府のガバナンスのリスクも審査する。

\*質問

上記パラでは、「環境レビューにおいては、本行は、プロジェクトに関する、あるいはプロジェクトをとりまくガバナンスが適切な環境社会配慮がなされる上で重要であることに留意する。」とありますが、具体的にどのように「留意」をされているのか、御教示頂けますと幸いです。

## 2.採掘産業に関するプロジェクトにおける情報公開

NGO 提言書では、「採掘産業に関するプロジェクトにおいては、実施主体が政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出(ロイヤリティ、税金、利益分配など)や、受入国政府契約(HGAs)、政府間協定(IGAs)などの主要な合意が公開されるべきである」としたが、確かに当該国が EITI に加盟していない又はその意義を理解しておらず、また輸入金融等、借入人である日本企業及び JBIC/NEXI によるプロジェクトへの関与の度合いが低い場合はその実効性は低くならざるを得ない場合もあると考える。

しかしながら、借入人が特別目的会社に出資をしている場合、また特に JBIC の場合は投資金融及び JBIC 自身が出資をする場合等、借入人及び JBIC/NEXI がプロジェクトに深く関与している場合、オペレーターに直接働きかける事が可能となるため、上記情報の公開を促進することには実効性があると考えます。特に、JBIC については、輸出金融及び輸入金融については減少の一途を辿っている一方、投資金融は増加傾向にある。2006 年度、JBIC の国際金融等業務のうち 54% (8896 億円) が投資金融を占めており<sup>11</sup>、年によって違いがあるものの、JBIC が支援する資源開発関連の案件のうち多くが、投資金融を通じたものである<sup>12</sup>。加えて、JBIC は海外プロジェクト等に直接「出資」するスキームも設置しプロジェ

---

8  
<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/95d785b3ff5885678525743300589b34?opendocument>

9  
<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/9e8fcfd9a7a34218525741d007b63d5?opendocument>

10  
<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/3e8220770d52332e8525720500709c4a?opendocument>

<sup>11</sup> 国際協力銀行(2007)「年次報告書 2007」p7

<sup>12</sup> 2006 年度は、投資金融のうち資源関係が 27 件、輸入金融(全て資源関係)が 8 件。2005 年度は、それぞれ 18 件、10 件。2004 年度は、それぞれ 26 件、10 件。2003 年度は、それぞれ 40 件、7 件である。国際協力銀行「年次報告書 2007」P76

クトに直接的に関与する度合いが増していることは否定できない。

また、JBIC ホームページにある「資源金融の今後の取り組み方針」において<sup>13</sup>、エネルギー資源については「産油国等との幅広い協力関係の構築」を打ち出しており、JBIC は当該国政府もしくはその関連機関と直接の対話を進めている<sup>14</sup>。従って、両国間の関係を構築する過程で、JBIC として採掘産業に関わる歳入の透明性の重要性についても働きかけていくことは十分可能であると考えられる。

「ガバナンスリスクのレビュー」において上述したように、IFC の Policy on Social & Environmental Sustainability は、2007 年 1 月以降、プロジェクトによる政府への支払いの公表を要求しているが<sup>15</sup>、2007 年度の IFC のアニュアルレポートでは、「過去二年間 IFC が支援してきた全てのプロジェクトスポンサーは、政府への実質的な支払の公開について合意している」としている<sup>16</sup>。また、2007 年度に IFC が支援した、石油、ガス、鉱物、化学セクタープロジェクト 26 件のうち、ロシア、中国、コロンビア等計 8 ヶ国 17 件が EITI 非加盟国であったことから、EITI 非加盟国であっても政府への支払いの公表は概ね受けられているようである<sup>17</sup>。

以上より、プロジェクトに関わる金融機関として積極的に政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出について情報公開の促進を図ることは実効性があると言える。実施主体が政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出の公開は、当該国政府の汚職防止への貢献等を通して、持続可能な開発及び健全な経済運営にも資するものである。

受入国政府契約(HGAs)、政府間協定(IGAs)などの主要な合意に関しては、とりわけ安定化条項<sup>18</sup>等、環境社会配慮に係る情報について公開されることが望ましいと考える。例えば、BTC パイプラインの場合には、IGA において適用される技術・安全・環境面に関する基準が、HGA において環境、健康、安全面に関する基準、特に、環境社会影響評価についての原則や手続きも規定されている<sup>19</sup>。このような環境社会配慮上基本的かつ重要な情報が HGA や IGA に含まれる場合には、これらの情報は特に公開の対象となって然るべきである。また、安定化条項は、当該プロジェクトももちろんだが、それ以上に幅広く当該国の人権等に関する法制度等の社会制度に影響を及ぼすことがある。現段階では、当該国における人権を保護するにあたり、これらの投資契約がどのような影響を与えているかについては、その研究がしま

<sup>13</sup> <http://www.jbic.go.jp/japanese/finance/resource/about/p3.php>

<sup>14</sup> 例えば、2005 年、JBIC はカザフスタン国営石油・ガス会社及びカザフスタン開発銀行と覚書を締結している。

<sup>15</sup> IFC がプロジェクトによる支出の情報公開を「Requirement」とした直接の背景は、Emil Salim 氏の「採掘産業の再検討」である。世界銀行事務局は、「採掘産業の再検討」への事務局としてのレスポンスの中で、関連採掘産業の情報公開についても触れている。ちなみに、同レスポンスにおいて、事務局は「採掘産業の再検討」にある勧告のほとんどについて同意すると述べている。以下の世界銀行のホームページを御参照されたい。

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~ipPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

<sup>16</sup> International Financial Corporation ‘2007 Annual Report ?Creating Opportunity’, p63

<sup>17</sup> オスロ大学の研究者が EITI 事務局にあてた Memorandum (2008 年 1 月) より

<sup>18</sup> 英語で、stabilization clause.

<sup>19</sup> European Bank for Reconstruction and Development (November 2004) ‘Striking a balance: Intergovernmental and host government agreements in the context of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline project’, LiT online, a supplement to Law in transition,

ったばかりではあるが、安定化条項を含めた投資契約の公開について、IFC 及び United Nations Special Representative to the Secretary General on Business and Human Rights の依頼によって執筆された論文において、「長期間にわたる投資は正の影響であれ負の影響であれ、人権に関する甚大な影響を引き起こすため、投資家や政府は、投資契約及びプロジェクト情報が公開されることによって人権に良い影響を与えるような情報の公開について考えるべきである」とされており<sup>20</sup>、今後国際社会においても注目されていくと思われる。

具体的には、以下のように「ガイドラインの【第1部】3. 環境社会配慮確認にかかる基本的考え方(3) 環境社会配慮確認に要する情報」において、新しいパラグラフを追加することを提案する。

採掘産業に関する大規模プロジェクトにおいては、実施主体が政府に支払うプロジェクト関連の重要な支出（ロイヤリティ、税金、利益分配等）及び、受入国政府契約(HGAs)、政府間協定(IGAs)などの主要な合意の中で、安定化条項等環境社会配慮に関連する情報についての公開を促進する。

### 3. 歳入の透明性を基本方針に盛り込むこと

以上のように、歳入の透明性に関するJBIC/NEXIによる規定の実効性について述べてきたが、これらをガイドラインに盛り込むにあたっては、基本方針において歳入の透明性について触れることが必要になると考える。NGO提言書において提言した「歳入の透明性の重要性を、環境社会配慮確認にかかる基本方針として明記すべきである」については、具体的には、「【第1部】1. 本行の環境社会配慮確認にかかる基本方針」において、以下の新しいパラグラフを追加することを提案する。

本行は、特に、採掘産業に関する大規模プロジェクトにおいて、開発途上地域の持続可能な開発のため、歳入の透明性に配慮する。

以上

---

<sup>20</sup> Andrea Shemberg (March 11, 2008) ‘Stabilization Clauses and Human Rights, A research project conducted for IFC and the United Nations Special Representative to the Secretary General on Business and Human Rights’ P xiii