

ブリーフィングペーパー:

アジア開発銀行(ADB)のエネルギー移行メカニズム(ETM)における不透明な意思決定プロセスと不十分な環境監査
~遠のくインドネシア・チレボン石炭火力発電所1号機の適切な早期廃止~



写真: ワルドウウル村の漁船が停泊する漁港と2012年から稼働しているチレボン石炭火力発電所1号機(FoE Japan。2024年4月)

2024年9月

Fair Finance Guide Japan

エグゼクティブサマリー

2022年11月にアジア開発銀行(ADB)、インドネシア投資公社(INA)、インドネシア国有電力公社(PLN)、またチレボン・エレクトリック・パワー社(CEP)の間でチレボン石炭火力発電所1号機(660メガワット)(チレボン1号機)の早期廃止に係るADBのエネルギー移行メカニズム(ETM)の活用について覚書(MOU)が締結されて以降、1年と9ヶ月以上が経過した。この間、同発電所でのETMを活用した早期廃止の具体的な枠組みについては、MOUを締結した4者間のみで閉鎖的な話し合いが行われ、同事業の問題に関心を有してきた住民を含む、市民社会の知る機会も意思決定への意味ある参加の機会も依然として非常に限られたままである。今後、ETMを活用した石炭火力発電所の早期廃止は適切に進められていくのか。本ペーパーでは、チレボン1号機のETM活用に係るこれまでのプロセス及び公開情報を考察し、課題を明らかにする。

1. チレボン1号機のETM活用に係る枠組み及び意思決定プロセスの問題点

ADBが2024年2月末にウェブサイトで公開したチレボン・エネルギー移行メカニズムパイロット事業(ADB事業番号56294-001)に係る「公正な移行に関する事前評価(Preliminary Just Transition Assessment)」(PJTA)では、より具体的な枠組みの情報が公にされた。まず、2042年8月までとされていた電力購入契約(PPA)の期間を**2035年12月まで**、つまり、**6年8ヶ月短縮**することを前提とした「エネルギー移行メカニズム活動タイムライン」(2024~2035年)が示された。

このタイムラインでは、チレボン1号機の再利用(*repurposing*)のオプションを2029~2031年にかけてインドネシア政府が分析する予定であることも記されている。この「再利用」という選択肢は、温室効果ガスの削減効果がなく、また経済性や技術の不確実性のリスクを抱える「誤った気候変動対策」であるバイオマスやアンモニア、水素の混焼技術が用いられる可能性を市民社会が指摘してきたが、PJTAのタイムラインでは、こうした議論や分析を現状行わず、その意思決定が先延ばしされた形となっている。

さらにPJTAによれば、ADBは、チレボン1号機のPPA期間を短縮することを可能にする、より低コストのETM資金(商業ローン、譲許的融資、助成金の組み合わせによる支援)を提供するとされており、その資金は、(i) 既存債務のリファイナンス、(ii) PPAの期間短縮および ETM 関連取引にかかる費用による配当キャッシュフローの減少を補うためのスポンサーへの一時的な特別配当に充当されるとしている。CEP、またそのスポンサーである丸紅、韓国中部電力、Samtan、Indika Energyの将来の利益が棄損しないよう、ETM資金が利用されるということである。

こうしたチレボン1号機のETM活用に係る基本的な枠組みやタイムラインが、ADBによる情報の公開時点ですでに所与のものであったことは、同枠組み及び意思決定プロセス全般の最大の問題の一つと言っても過言ではない。6年8ヶ月短縮する、誤った気候変動対策による発電所の再利用の可能性が後々まで残される、また大企業を救済するという意思決定プロセスへの住民や市民社会の意味ある参加の機会が一切設けられなかったためである。このような状況を受け、現在進められているメカニズム及びそのプロセスを拒否する姿勢を見せる現地住民組織・NGOも出てきている。今後、ETMプロセスにおける住民及び市民社会に対する透明性、情報公開、参加機会の確保に改善が見られない場合、チレボン1号機の早期廃止が気候危機及び環境・社会・人権の観点から適切に進められていくか、非常に疑問が残る。

2. チレボン1号機のETM活用に係るADB環境監査の問題点

ADBが2024年2月末にウェブサイトで公開したチレボン・エネルギー移行メカニズムパイロット事業(ADB事業番号56294-001)に係る「環境・社会遵守監査報告書案(Environmental and Social Compliance Audit Report - Draft Report)」(環境監査報告書)では、既存施設であるチレボン1号機について、環境社会に係る要件である赤道原則(EP)の10原則、また国際金融公社(IFC)パフォーマンススタンダード(PS)のPS 1~8の遵守状況に関する評価が行われ、各要件について分析/結果が記さ

れている。また、IFCのPSの各要件に照らして遵守状況が不十分だと評価された36項目については、是正措置が提示されている。

今回の環境監査では、テレボン1号機による影響を確認するために行われた文書レビュー及び現地訪問のどちらの方法においても、その情報源を事業者や政府機関の提供したものに大きく依存しており、テレボン1号機の環境社会影響を受けてきた地域住民や市民社会からの情報は限定的であったことが指摘できる。このことは特に、さまざまな生計手段への影響や適切な補償・生計回復措置の欠如について、正確かつ適切に把握できなかつた可能性があることを示唆する。実際、今回の環境監査の中では、生計手段への影響や補償・生計回復措置に係る環境社会要件の遵守状況の判断や是正措置の策定が適切に行われなかつた。

①環境監査における不十分な情報収集と住民・市民社会の早期の意味ある参加機会の欠如

環境監査の文書レビューで利用された741点の文書のうち、テレボン1号機の影響を受けてきた住民や彼らを支援するNGOが発出した文書と思われるものは、わずか6点であった。また環境監査のために実施された現地訪問の中で行われた住民とのフォーカス・グループ・ディスカッション(FGD)3回、また現地NGOや現地コミュニティ組織との会合についても、参加者の選定ないし招集が事業者や村長を通じて行われていた場合、同事業の環境社会影響や補償・生計回復措置に関する情報が事業に批判的なものではなく、事業者や政府機関の視点を反映したものとなる可能性は否めない。また、いずれも会合の場所がCEPの職業訓練センター、もしくは、CSR(企業の社会的責任)複合施設内で行われたことから、参加者が不当な圧力を感じることなく自由に発言できる環境・条件にあったか否かについても検証の必要がある。

②生計手段への影響及び補償・生計回復措置に係る不適切な環境監査

今回の環境監査では、EP及びIFCのPSの各要件に照らして遵守状況が不十分である実態があるにもかかわらず、適切な分析ができていない項目が見受けられる。生計手段への影響や補償・生計回復措置に関連するPS 1「環境・社会に対するリスクと影響の評価と管理」、PS 4「地域社会の衛生・安全・保安」、PS 5「土地取得と非自発的移転」、またPS 6「生物多様性の保全および自然生物資源の持続的利用の管理」の要件について、その遵守状況の分析が不十分ないし不適切であると思われるものは20項目に達した。またそのうち、遵守状況の適切な分析ができていないため、遵守状況が不十分である実態があるにもかかわらず、是正措置が策定されていない項目が16項目にのぼった。こうした遵守状況の不十分な分析、また必要な是正措置の欠如の要因の一つは、上段で示したような不十分な情報収集、また住民・市民社会側の視点の欠如等があると考えられる。

3. ADBへの提言

テレボン1号機のETM活用に係る基本的な枠組みやタイムラインについて、4者のみで合意した所与の条件を白紙に戻した上で、テレボン1号機の建設・稼働による影響を受けてきた住民及び市民社会を含む、幅広いステークホルダーによる意味ある参加を確保した形での議論が不可欠である。また環境監査も、インドネシア語版を作成・公開し、影響を受けてきた住民及び市民社会の早期の意味ある参加を確保した上で、やり直すべきである。そうでなければ、テレボン1号機の建設作業が2007年に始まって以来、17年近くにわたり地域住民が被ってきた過去の、また現在も今後も続いていく環境社会影響は、「エネルギー移行」のプロセスにおいても対処されぬままに終わってしまうであろう。

Executive Summary of Briefing Paper: Untransparent decision-making process and inadequate environmental auditing in the Energy Transition Mechanism of Asian Development Bank - It goes against an appropriate early retirement of Cirebon coal power plant Unit 1 in Indonesia -

September 2024

Published by Fair Finance Guide Japan

More than 21 months have passed since a Memorandum of Understanding (MOU) was signed in November 2022 between Asian Development Bank (ADB), Indonesia Investment Authority (INA), Indonesian state-owned electricity company (PLN), and Cirebon Electric Power (CEP) regarding the utilization of ADB's Energy Transition Mechanism (ETM) for the early retirement of the Cirebon Coal-Fired Power Plant Unit 1 (Cirebon Unit 1: 660 MW). During this period, the specific framework for the early retirement of the Cirebon Unit 1 using the ETM has been discussed in closed conditions among the four parties who signed the MOU. Opportunities for civil society, including local residents who have expressed concern about the project, to be informed and meaningfully participate in the decision-making process remain extremely limited. Will the early retirement of coal-fired power plants using the ETM be appropriately carried out in the future? This paper clarifies issues by examining the process and public information on the utilization of ETM for Cirebon Unit 1.

1. Issues with the framework and decision-making process related to the utilization of ETM for Cirebon Unit 1

"Preliminary Just Transition Assessment" (PJTA) related to the Cirebon Energy Transition Mechanism Pilot Project (ADB Project Number 56294-001) published by ADB on its website at the end of February 2024 made more detailed information about the framework public. The PJTA presented an "Energy Transition Mechanism Activity Timeline" (2024–2035), which predetermined shortening the originally planned Power Purchase Agreement (PPA) duration from August 2042 to **December 2035, shortening it by 6 years and 8 months.**

The timeline also indicates that the Indonesian government is supposed to analyze **the option of repurposing** the Cirebon Unit 1 between 2029 and 2031. Civil society has pointed out that this "repurposing" option could involve the use of co-firing technologies with biomass, ammonia, or hydrogen which are criticized as "false climate solutions" due to their lack of meaningful greenhouse gas (GHG) reduction, as well as the economic and technical uncertainties they entail. However, the PJTA's timeline defers the decision-making on these discussions and analyses, effectively postponing any conclusions on this matter.

Furthermore, according to the PJTA, the ADB is supposed to provide lower-cost ETM funding (a combination of commercial loan, concessional finance, and grant) that will enable the PPA period for Cirebon Unit 1 to be shortened. This funding is supposed to be used for (i) refinancing of the existing debt and (ii) **a one-off special dividend distribution to the Sponsors** to cover foregone dividend cash flow due to PPA tenor shortening and ETM transaction costs. This means that the ETM funds will be used so that the future profits of CEP and its sponsors, Marubeni, Korea Midland Power, Samtan, and Indika Energy, will not get lost.

It is not an exaggeration to say that one of the biggest issues with the overall framework and decision-making process is that **the basic framework and timeline** for using the ETM for Cirebon Unit 1 were **already provided** at the time information was released by the ADB. This is because there was **no opportunity for any meaningful participation** of residents and civil society in the decision-making process of shortening 6 years and 8 months, leaving open the possibility of repurposing the power plant with the false solutions for climate change measures later, and bailing out the big companies. In response to this situation, some local community organizations and non-government organizations (NGOs) have begun to take an attitude to reject the currently ongoing mechanism and process. If there is no improvement in **transparency, information disclosure, and the participation opportunities for residents and civil society** in the ETM process, it is seriously questionable whether the early retirement of Cirebon Unit 1 will be carried out appropriately from the perspectives of the climate crisis, environment, society, and human rights.

2. Issues with ADB's environmental audit regarding the use of ETM for Cirebon Unit 1

In the "Environmental and Social Compliance Audit Report - Draft Report" (Environmental Audit Report) published by ADB at the end of February 2024 on its website, concerning the Cirebon Energy Transition Mechanism Pilot Project (ADB Project Number 56294-001), an assessment was conducted on the compliance status of the existing Cirebon Unit 1 with the 10 Principles of the Equator Principles (EP) and the Performance Standards (PSs) 1-8 of the International Finance Corporation (IFC). The report provides commentary and findings for each requirement. Additionally, for 36 items that were assessed as insufficient in compliance with the IFC PSs, corrective actions were proposed.

In this environmental audit, both the document review and site visits conducted to assess the impacts of Cirebon Unit 1 were heavily **reliant on information provided by the project operators and government agencies**. It can be noted that there has been **limited information from local residents**, who have been affected by the environment and social impacts of Cirebon Unit 1, and civil society. This particularly suggests that various **impacts on livelihoods, and lack of appropriate compensation as well as livelihood restoration measures may not have been accurately and adequately recognized**. In fact, during this environmental audit, compliance with environmental and social requirements related to impacts on livelihoods, and lack of appropriate compensation as well as livelihood restoration measures were not properly determined or corrective actions were not adequately developed.

1) Insufficient information gathering and lack of meaningful early participation opportunities for residents and civil society in the environmental audit

Of the 741 documents used in the document review for the environmental audit, only 6 documents appear to have been written by residents affected by Cirebon Unit 1 or by NGOs which provide support to them. Additionally, during the site visits conducted for the environmental audit, three focus group discussions (FGDs) were held with residents, as well as meetings with local NGO and community groups. However, if the selection or invitation of participants was conducted through the project operator or village heads, there is a possibility that the information related to the project's environmental and social impacts, compensation, and livelihood restoration measures would reflect the perspectives of the project company or government agencies rather than critical viewpoints. Furthermore, since all these meetings were held at CEP's Vocational Training Center or within corporate social

responsibility (CSR) complex, it is necessary to examine whether the environment and conditions were adequate to allow participants to speak freely without feeling undue pressure.

2) Inadequate environmental audit regarding impacts on livelihoods and compensation/ livelihood restoration measures

In this environmental audit, despite the reality of insufficient compliance with the requirements of the EP and IFC's PS, there are items where appropriate analysis is lacking. There are 20 items where **compliance analysis was insufficient or inadequate** with regards to PS 1 "Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts," PS 4 "Community Health, Safety, and Security," PS 5 "Land Acquisition and Involuntary Resettlement," and PS 6 "Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources" concerning the impacts on livelihoods and compensation/ livelihood restoration measures. Among them, 16 items **failed to develop any corrective action**, despite the reality of insufficient compliance, due to the lack of appropriate analysis of the compliance status. One of the factors contributing to this insufficient analysis of compliance status and the lack of necessary corrective actions is considered to be insufficient information gathering and the lack of perspectives from residents and civil society, as described in the above.

3. Recommendations to the ADB

It is essential to scrap the predetermined framework and timeline concerning the use of ETM for Cirebon Unit 1, which were agreed upon solely by the four parties. Following this, discussions must ensure meaningful participation from a broad range of stakeholders, including residents, who have been affected by the construction and operation of Cirebon Unit 1, and civil society. Additionally, the environmental audit should be conducted again with a Bahasa Indonesian version developed and made public, ensuring early and meaningful participation of the affected residents and civil society. Otherwise, the past and ongoing social and environmental impacts that the local community has suffered for nearly 17 years since the construction of Cirebon Unit 1 began in 2007 will remain unaddressed, even within the "energy transition" process.

背景

2022年11月14日にアジア開発銀行(ADB)、インドネシア投資公社(INA)、インドネシア国有電力公社(PLN)、またチレボン・エレクトリック・パワー社(CEP)の間でチレボン石炭火力発電所1号機(660メガワット)(チレボン1号機)の早期廃止に係るADBのエネルギー移行メカニズム(ETM)の活用について覚書(MOU)が締結¹されて以降、1年と9ヶ月以上が経過した。

チレボン1号機のETM活用に係るFair Finance Guide発行ブリーフィングペーパー「エネルギー移行メカニズム(ETM)の第一号活用案件を巡る課題」(2022年12月)²では、「開かれた透明性のあるプロセスの下で活発な議論が行われること」が、チレボン1号機の効果的な早期廃止や公正な移行に不可欠であると提言を行った。しかしこの間、同発電所でのETMを活用した早期廃止の具体的な枠組みについては、MOUを締結した4者間のみで閉鎖的な話し合いが行われ、同事業の問題に関心を有してきた住民を含む、市民社会の知る機会も意思決定への意味ある参加の機会も依然として非常に限られたままである。

同4者らから、チレボン1号機でのETM活用に係る具体的な枠組みについて、何らかの進捗が公表されたのは、これまでのところ2度の機会にとどまる。すなわち、2023年12月の国連気候変動枠組条約第28回締約国会議(COP28)の期間中における「事業期間短縮検討に関する枠組合意」の締結³時と、2024年2月末のADBによるウェブサイト上における「環境・社会遵守監査報告書」など関連文書の公開⁴時のみである。

ADBによれば、これまでETMに係る主なステークホルダーエンゲージメントの活動は、インドネシア・チレボンの他、フィリピン・マニラで行われたものの2回となっている⁵。現地の住民や市民社会の参加機会も依然として限定的な中、今後、ETMを活用した石炭火力発電所の早期廃止は適切に進められていくのか。本ペーパーでは、チレボン1号機のETM活用に係るこれまでのプロセス及び公表されている情報を考察し、課題を明らかにする。

なお、チレボン石炭火力発電事業の概要及び同事業における未解決の主な環境社会問題と住民の反対・苦情申立てについては、前回のブリーフィングペーパー⁶を参照されたい。

1. チレボン1号機のETM活用に係る枠組み及び意思決定プロセスの問題点—改善の見られない市民社会に対する透明性、情報公開、参加機会

チレボン1号機でのETM活用に係る具体的な枠組みについて、最初に進捗が公表されたのは、COP28の期間中であった。ADBが2023年12月3日に発表したニュースリリース⁷によるもので、同日、ADB、PLN、INA、またCEPの4者間が「事業期間短縮検討に関する枠組合意」を締結し、CEP及びPLN間のチレボン1号機に係る電力購入契約(PPA)の期間30年を約7年短縮し、2035年12月までとすることに条件付きで合意したとの内容であった。条件として2つ提示されたのは、環境、社会、公正な移行に関するレビューを含むデューデリジェンスの結果、また同発電所の早期廃止がPLNの電力システムに与える技術的・財政的影響に関する調査の結果で、この合意に拘束力がないことにも言及がなさ

¹ ADB, "ADB and Indonesia Partners Sign Landmark MOU on Early Retirement Plan for First Coal Power Plant Under Energy Transition Mechanism", 2022年11月14日, <https://www.adb.org/news/adb-indonesia-partners-sign-landmark-mou-early-retirement-plan-first-coal-power-plant-etm>

² Fair Finance Guide Japan, 「ブリーフィングペーパー: エネルギー移行メカニズム(ETM)の第一号機活用案件決定を巡る課題」, 2022年12月, <https://fairfinance.jp/media/itmguj2v/cirebon-etm-2022.pdf>

³ ADB, "New Agreement Aims to Retire Indonesia 660-MW Coal Plant Almost 7 Years Early", 2023年12月3日, <https://www.adb.org/news/new-agreement-aims-retire-indonesia-660-mw-coal-plant-almost-7-years-early>

⁴ ADB, "Key Stakeholder Engagement Activities", Last update: 7 Mar 2024, <https://www.adb.org/what-we-do/energy-transition-mechanism-etm#safeguards>

⁵ 脚注4に同じ

⁶ 脚注2に同じ

⁷ 脚注3に同じ

れている。なお、同リリースでは、本件に係る融資契約の締結予定は2024年前半とされていたが、これは現在(2024年9月時点)まで遅れている。

上記枠組み合意の条件の一つとされた環境、社会、公正な移行に関するレビューは、ADBが2024年2月末にウェブサイトで公開した3つの関連文書の内容を指すものと推測される。すなわち、チレボン・エネルギー移行メカニズムパイロット事業(ADB事業番号56294-001)に係る「環境・社会遵守監査報告書案(Environmental and Social Compliance Audit Report - Draft Report)」⁸(環境監査報告書)、「公正な移行に関する事前評価(Preliminary Just Transition Assessment)」⁹(PJTA)、「貧困と社会に関する事前分析(Preliminary Poverty and Social Analysis)」¹⁰である。

このうち、PJTAでは、チレボン1号機のETM活用における公正な移行に向けたプロセスだけでなく、これまでよりも具体的な枠組みについての情報が初めて公にされた。まず、2042年8月までとされていたPPAの期間を**2035年12月**まで、つまり、**6.7年(6年8ヶ月)**短縮することを前提とした「エネルギー移行メカニズム活動タイムライン」(2024~2035年)が示されている(下表1)。このタイムラインでは、2024年内のファイナンスクローズを目指していることがわかる。

表1: ADBによる「エネルギー移行メカニズム活動タイムライン」(2024~2035年)
(注: ADBのPJTA表1(p.5)を基にFoE Japan作成)

年	活動
2024(ファイナンスクローズ前)	PPA 後の計画概要および策定プロセスに関する合意
	PJTAと公正な移行計画(JTP)概要の公開
2024-2030	継続的な公正な移行関連の活動: 継続的な包括的ステークホルダーエンゲージメント、女性の意味ある参加、JTP実施のための法規制・制度的キャパシティの評価
2029-2031	継続的な活動: インドネシア政府(PLNとエネルギー・鉱物資源省(MEMR))による実行可能な「再利用(<i>repurposing</i>)」オプションに関する分析(すなわち、最新の電力網への影響と代替電力に関する分析)
2029-2032	2032年末までにADBとCEPの間でPPA 後の計画とJTPについて合意に至るよう、女性の意味ある参加を実現するための活発な議論とジェンダーに対応した包括的なステークホルダーエンゲージメント
2033-2035	PPA後の計画とJTPの実施期間
2035以降	

同タイムラインでは、チレボン1号機の再利用(*repurposing*)のオプションが2029~2031年にかけてインドネシア政府によって分析される予定であることも記されている。再利用に関する情報はPJTA本文(p.1)でも見られ、期間が短縮されたPPAの満期となる2035年が近くなってから、CEPがADBと協力して、チレボン1号機の廃止及び／又は再利用を行うかに関する最終決定・合意を行うと説明されている。

⁸ ADB, "Cirebon Energy Transition Mechanism Pilot Project: Environmental and Social Compliance Audit Report", 2024年2月, <https://www.adb.org/projects/documents/ino-56294-001-escar>

⁹ ADB, "Cirebon Energy Transition Mechanism Pilot Project: Preliminary Just Transition Assessment", 2024年2月, <https://www.adb.org/projects/documents/ino-56294-001-dpta>

¹⁰ ADB, "Cirebon Energy Transition Mechanism Pilot Project: Preliminary Poverty and Social Analysis", 2024年2月, <https://www.adb.org/projects/documents/ino-56294-001-ipsa>

この「再利用」の解釈については、太陽光や風力など再生可能エネルギーへの転換だけではなく、既設の石炭火力発電所におけるバイオマスやアンモニア、水素の混焼技術を用いた再利用が含まれる可能性について、2022年11月のMoU締結時当初から市民社会が懸念を示してきた¹¹。こうした技術は、温室効果ガスの削減効果がなく、また経済性や技術の不確実性のリスクを抱える¹²¹³¹⁴¹⁵「誤った気候変動対策」であるとともに、すでに深刻な環境社会問題が起きているという観点からも、化石燃料エネルギーを延命させる技術の利用は回避されるべきとの主張である。しかし、今回示されたETMのタイムラインでは、チレボン1号機を早期廃止するか、他燃料への切替え等によって再利用するか、また切替える場合にどのような燃料を利用するか等については、議論や分析を現状行わず、その意思決定はペンディングとされ、先延ばしされた形となっている。

またPJTAIによれば、ADB は、チレボン1号機 の PPA 期間を 6.7 年(6年8ヶ月)短縮することを可能にする、より低コストのETM 資金(商業ローン、譲許的融資、助成金の組み合わせによる支援)を提供するとされており、その資金は、(i) 既存債務のリファイナンス、(ii) PPA の期間短縮および ETM 関連取引にかかる費用による配当キャッシュフローの減少を補うためのスポンサーへの一時的な特別配当に充当されるとしている。つまり、CEP、またそのスポンサーである丸紅(32.5%出資)、韓国中部電力(27.5%)、Samtan(20%)、Indika Energy(20%)の将来の利益が棄損しないよう、ETM資金が利用されるということである。

こうしたチレボン1号機のETM活用に係る基本的な枠組みやタイムラインが、ADBによる情報の公開時点ですでに所与のものであったことは、同枠組み及び意思決定プロセス全般の最大の問題の一つと言っても過言ではない。6.7年(6年8ヶ月)短縮する、誤った気候変動対策による発電所の再利用の可能性が後々まで残される、また大企業を救済するという意思決定プロセスへの住民や市民社会の意味ある参加の機会が一切設けられなかったためである。こうした状況を受け、インドネシア環境フォーラム(WALHI)西ジャワ、WALHI、ラペル(Rapel: 環境保護民衆/チレボン現地住民グループ)、KARBON(チレボンの学生グループ)の4団体は、チレボン1号機におけるETM活用のプロセスや基本的な枠組みがすでに設定されてしまっている事実を強く非難し、現在進められているメカニズム及びそのプロセスを断固拒否すると表明するポジション・ペーパーを2024年2月28日に発出した¹⁶。

同4団体のポジション・ペーパーでは、以下の4つの問題点を指摘し、現在のETMのプロセスに参加することはできないとしている。

(1)チレボン1号機は可能な限り早期に廃止すべき

喫緊の気候危機の影響、またチレボン1号機の建設・稼働によって塩田や漁場などの生計手段や健康面で地域住民がすでに被ってきた甚大な影響を考慮するならば、チレボン1号機の可能な限り早期の廃止と原状回復を含めた環境社会に係る救済措置が不可欠である。ジャワ・バリ電力系統において今後10年間、慢性的に電力供給過剰の状態が続くことが予想されている中、チレボン1号機の稼働をこれ以上引き延ばす正当性がないことも明らかである。しかし現在、ETMを活用して行われようとしているチレボン1号機の早期廃止に向けた枠組みでは、今

¹¹ FoE Japan, 「【共同声明】気候・環境・社会の状況はチレボン石炭火力発電所1号機のより早期の閉鎖と2号機の稼働開始の停止を必要としている — インドネシアにおける石炭火力発電所の早期閉鎖計画 第一号案件の発表を受けての市民社会からのコメント」, 2022年11月14日, <https://foejapan.org/issue/20221114/10287/>

¹² 気候ネットワーク, 「【フリーフィンギングペーパー】ここが問題! アンモニア混焼」, 2023年11月, https://kikonet.org/kiko/wp-content/uploads/2023/11/202311_Japans-Ammonia-Co-firing-Plans-Threaten-Paris-Goals_JP.pdf

¹³ TransitionZero, “Japan’s toxic narrative on ammonia”, 2023年4月13日, <https://www.transitionzero.org/insights/japans-toxic-narrative-on-ammonia-cofiring>

¹⁴ Robert W. Howarth, Mark Z. Jacobson, “How green is blue hydrogen?”, 2021年8月12日, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/ese3.956>

¹⁵ FoE Japan, 「バイオマス発電の7つの不都合な真実」, <https://foejapan.org/issue/20220628/7848/>

¹⁶ FoE Japan, 「インドネシア住民・NGOによるチレボン石炭火力1号機のエネルギー移行メカニズム適用に係るポジションペーパー『気候・環境・地域社会のためではなく、大企業の巨大なグリーンウォッシュのためのメカニズムを断固拒否する』」, 2024年2月28日, <https://foejapan.org/issue/20240228/16353/>

後、チレボン1号機をさらに11年間もの長期にわたり稼働させることに正当性を与えるものとなっている。

(2)「誤った気候変動対策」を用いた石炭火力の「再利用」による大企業の利益温存は回避すべき

石炭火力の延命につながる技術でチレボン1号機を「再利用」することは、同発電所による地域住民や環境への影響、また気候への影響も長引かせるだけである。公正なエネルギー移行に向けた枠組みは、大企業の利益温存につながるものではなく、地域住民や環境、気候を優先したものであるべきだ。しかし、ADBのETMの議論において、「Repurpose(再利用)」の選択肢は依然として排除されていない。混焼であれ専焼であれ、日本政府・企業がアジア・ゼロエミッション共同体(AZEC)の下で推進している水素／アンモニア等の確立されていない「誤った気候変動対策」が、同ETMにおける石炭火力の「再利用」の枠組みを通じて進められることは、大企業に継続的な利益をもたらすだけである。

(3)チレボン1号機の早期廃止とチレボン2号機の稼働における矛盾を解消すべき

気候危機への対処の必要性からチレボン1号機(660 MW)の早期廃止の実現に向けた議論がなされている中、チレボン1号機と比較して、温室効果ガスの総排出量がより多いチレボン2号機(1,000 MW)の稼働を開始することは理に適っていない。チレボン2号機が2023年5月に稼働を開始したという事実は、現在ETMの下で進められているチレボン1号機におけるエネルギー移行に向けた取り組みが「まやかし」でしかないことの証左である。ましてやチレボン2号機に係る贈収賄事件も明らかとなった中、気候変動への対応の観点からも、環境や地域住民への影響の観点からも、チレボン2号機の稼働も停止すべきである。



写真：2012年から稼働するチレボン石炭火力発電所1号機(奥)と2023年5月に稼働を開始した2号機(インドネシア環境フォーラム(WALHI)西ジャワ。2023年6月)

(4)座礁資産となるべき石炭火力に係る企業の免責は回避すべき

これまで石炭火力の建設・稼働を推進し、莫大な利益を得てきた大企業は、その代償として気候や環境、地域住民が犠牲とされてきたことに対する相応の責任を取るべきである。しかし、チレボン1号機の事業者であるCEPIは、PPAの期間短縮で生じる損失をETMの融資によって補填される。チレボン1号機及び2号機の建設・稼働によって、これまで生計手段や健康に影響を受けてきた地域住民への十分な配慮はなされないままであるにもかかわらずである。こうしたETMの枠組みは、チレボン2号機の事業者であるチレボン・エナジー・プラサラナ社(CEPR)の

ような現在も石炭セクターへの投融資を継続している民間企業に対し、将来的に座礁資産に対する責任を免れる、あるいは、リスクを回避することが可能であるという誤ったメッセージを送るだけである。

同4団体は、2024年2月26日～3月2日にチレボン県で開かれた上述のチレボン1号機の早期廃止に関するステークホルダー協議¹⁷にも関与しなかった。また、チレボン1号機の早期廃止に係る基本的な枠組みやタイムラインが見直されるような動きも起きていないため、ETMプロセスに参加していない状況が続いている。

またADBがウェブサイト上で公開した3つの関連文書は、2024年2月26日から3月2日にチレボン県で行われたチレボン1号機の早期廃止に関するステークホルダー協議に合わせて公表された¹⁸ものだが、現在(2024年9月時点)まで、インドネシア語での公開はなく、英語のみでの公開となっており、住民や市民社会の理解できる言語や様式での情報アクセスという点で問題が解消されないままとされている。今後、ETMプロセスにおける住民及び市民社会に対する透明性、情報公開、参加機会の確保に改善が見られない場合、チレボン1号機の早期廃止が気候危機及び環境・社会・人権の観点から適切に進められていくかについては非常に疑問の残るところである。

なお、チレボン1号機に関しては、日本が米国とともに主導しているインドネシアにおける公正なエネルギー移行パートナーシップ(JETP)のプロセスで策定された包括的投資政策計画(CIPP)(2023年11月)¹⁹においても、「Investment Focus Area #2 Priority Projects: Early CFPP Retirement and Managed Phase-out」の優先事業としてリストアップされている(同文書では2037年に早期廃止予定、必要資金額は3億米ドルと記載)。財務省は財務省・NGO定期協議の場で、JETPでは混焼技術やCCS等の「いわゆる石炭火力の延命につながるような支援は対象外」との回答を繰り返している一方、ETMにおけるアンモニア・水素混焼技術の支援可否は検討中と回答²⁰しており、エネルギー移行に向けた国際的な支援スキーム間でのダブル・スタンダードが懸念される。今後、チレボン1号機がJETPのスキームで支援されるならば、ETMスキーム下で混焼技術等による「再利用」は選択できないことになるが、ETMの「再利用」に係る議論は引き続き注視が必要である。

2. チレボン1号機のETM活用に係るADB環境監査の問題点

チレボン・エネルギー移行メカニズムパイロット事業(ADB事業番号56294-001)について、ADBが2024年2月末にウェブサイト上で公開した3つの関連文書のうち、「環境・社会遵守監査報告書案」(環境監査報告書)²¹は、ADBのセーフガード政策(2009年)²²の「セーフガード要件4 F. 既存施設」に則り実施されてきた「環境及び社会に関する遵守監査」(環境監査)の報告書である。ADBセーフガード政策の同規定内容は以下の通りである。

セーフガード要件4: 異なる資金供与形態に対応する特別な要件、F. 既存施設、パラ12

- ・ 既存または建設中の施設及び／又は事業活動を伴うプロジェクトについては、借入人／顧客は、環境、非自発的住民移転、先住民族への影響に関する過去または現在の懸念事項を特定するために、現地調査を含む環境及び／又は社会に関する遵守監査を実施する。遵守監査の目的は、ADBのセーフガード原則ならびに借入人／顧客に対する要件に従った対応がなされたかどうかを判断し、未遵守の問題に対処するための適切な措置を特定し計画することである。

¹⁷ 脚注4に同じ

¹⁸ 脚注4に同じ

¹⁹ JETP Indonesia, "The Comprehensive Investment and Policy Plan (CIPP) for Indonesia's Just Energy Transition Partnership (JETP)", 2022年11月, <https://jetp-id.org/cipp>

²⁰ 財務省・NGO定期協議(<https://jacses.org/mofngo/>)第80回(2023年4月26日開催)、第81回(2023年11月21日開催)、第82回(2024年6月6日開催)

²¹ 脚注8に同じ

²² ADB, "Safeguard Policy Statement", 2009年6月, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>

- ・ 遵守違反が確認された場合、ADBと借入人／顧客との間で合意された是正措置計画が策定される。この計画では、必要な是正措置、そのための予算、及び遵守違反の解決のための時間枠が定められる。
- ・ 監査報告書(是正措置がある場合はそれを含む)は、セーフガード要件1～3の情報公開要件に従って一般に公開される。既存または建設中の施設及び／又は事業活動を伴う環境カテゴリAのプロジェクトについては、借入人／顧客は、ADBの理事会承認の少なくとも120日前に監査報告書を提出し、ADBのウェブサイト上で公開する。

上記の内容に則り、今回の環境監査で主に行われているのは、環境社会に係る要件である赤道原則(EP)の10原則、また国際金融公社(IFC)パフォーマンススタンダード(PS)のPS 1～8の遵守状況に関する評価で、各要件について分析／結果が記されている(環境監査報告書の5.2及び5.3)。また、IFCのPSの各要件に照らして遵守状況が不十分だと評価された36項目については、是正措置が提示されている(環境監査報告書の6)。

ここで重要なことは、チレボン1号機による過去または現在の影響を正確かつ適切に把握できているか否かである。というのも、それなしには、環境社会に係る各要件の遵守状況を適切に判断できないばかりか、遵守状況を改善するための実効性のある是正措置を策定することはできないからである。

今回の環境監査では、チレボン1号機による影響の確認は文書レビューと現地訪問によって行われたとされている。しかし、環境監査報告書の内容を見る限りは、このどちらの方法においても、その情報源を事業者や政府機関の提供したもの、もしくは、事業者や政府機関の視点が反映されているものに大きく依存しており、チレボン1号機の環境社会影響を受けてきた地域住民や市民社会からの情報は限定的であったことが指摘できる。

このことは特に、チレボン1号機に係る苦情申立てを行ってきた地域住民やそうした住民を支援してきたNGOが問題提起してきた影響(チレボン1号機のETM活用に係る前ペーパー²³を参照)、つまり、さまざまな生計手段への影響や適切な補償・生計回復措置の欠如について、今回の環境監査において正確かつ適切に把握できなかった可能性があることを示唆する。実際、後段で示す通り、今回の環境監査の中では、生計手段への影響や補償・生計回復措置に係る環境社会要件の遵守状況の判断や是正措置の策定が適切に行われていない。

なお、環境監査報告書によれば、これまでのところ、チレボン・エネルギー移行メカニズムパイロット事業(ADB事業番号56294-001)は、セーフガード政策上、環境に関してはカテゴリB、非自発的住民移転及び先住民族に関してはカテゴリCに分類されているが、前ペーパー²⁴でも記したチレボン石炭火力発電事業によるさまざまな生計手段への影響や適切な補償・生計回復措置の欠如等、未解決の環境社会問題を考慮すれば、同パイロット事業はカテゴリAに分類するのが妥当であろう。

①環境監査における不十分な情報収集と住民・市民社会の早期の意味ある参加機会の欠如

チレボン1号機による過去または現在の影響を正確かつ適切に把握できているかについて、まず、文書レビューについては、環境監査報告書に付録Bとして「主な文書レビュー一覧」が掲載されており、741点の文書が列挙されている。しかし、チレボン1号機の建設・稼働によって生計手段に甚大な被害を受けてきた地域住民、またそうした住民を支援するNGOが発出した環境社会影響に係る報告書、あるいは、事業者等に提出した要請書等と思われるものは、そのうちわずか6点²⁵であった。住民やNGOによる文書の内容が、IFCのPS 1～8すべてではなく、PS 1「環境・社会に対するリスクと影響の評価と管理」、PS 4「地域社会の衛生・安全・保安」、PS 5「土地取得と非自発的移転」、またPS 6「生物多様性の保全および自然生物資源の持続的利用の管理」等の生計手段への影響や補償・生計回復措置に係

²³ 脚注2に同じ

²⁴ 脚注2に同じ

²⁵ 環境監査報告書 p. 111に掲載されている付録B「主な文書レビュー一覧」のうち、249～254の文書6点

る一部要件にのみ関連するものであるにせよ、環境社会影響の確認において情報源に偏りがあつた、あるいは、情報収集が不十分であつた可能性が指摘できるであろう。

また環境監査報告書によれば、環境監査は2023年1月から開始され、同報告書が2024年2月にADBのウェブサイト上で公開されるまでに、つまり、2024年2月26日から3月2日にチレボン県でステークホルダー協議が開催されるまでに、以下の通り、4回の現地訪問が行われている(下表2)。

表2: チレボン1号機に係る環境監査中に行われた現地訪問
(注: 環境監査報告書の内容を基にFoE Japan作成)

日程	目的	内容
2023年2月21日 初回現地視察	CEP職員に対するETMの紹介	<ul style="list-style-type: none"> ・CEP職員との会合 ・発電所、職業訓練センター、CSR複合施設等への徒歩による視察 ・事業地の近隣村への車による視察
2023年7月13～15日 事前ステークホルダーエンゲージメント	<ul style="list-style-type: none"> ・事業紹介 ・ETMのプロセスと今後のステークホルダーエンゲージメントの説明 ・ステークホルダーの認識、懸念、ニーズの初期把握 ・期待値の調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・村長との会合(カンチ村、ワルドゥウル村、カンチ・クロン村、チテム村) ・女性、高齢者、その他の社会的に脆弱なグループ、またミドリガイ養殖者、貝類採集者、漁師、エビ漁師等の被影響住民とのフォーカス・グループ・ディスカッション3回(ワルドゥウル村、カンチ・クロン村、チテム村の各村で一回ずつ) ・現地NGOや現地コミュニティ組織との会合 ・CEPの現地パートナー大学と社会問題に関して会合 等 ※いずれも会合場所はCEPの職業訓練センター、もしくは、CSR複合施設内
2023年8月7～10日 環境・衛生・安全に関する現地視察	環境・衛生・安全に関する評価	<ul style="list-style-type: none"> ・事業地及びその周辺(発電所外の環境モニタリング地点等)の現場視察 ・主な担当者との面談 ・現地保管の関連文書の確認
2023年12月4～6日 労働に関する現地視察	チレボン1号機に係る雇用慣行及び労働条件の理解	<ul style="list-style-type: none"> ・CEP、チレボン・パワー・サービス(CPS:チレボン1号機のO&M)、また清掃・設備、警備、一般業務を行なうCPSの下請け業者の従業員との面談 ・CEP、CPS、また上記下請け業者の人事部門との協議 ・チレボン県の労働局代表者との会合 ・人事/労働関連文書及び記録の入手

上記の現地訪問中、チレボン1号機の環境社会影響を受けてきた地域住民や市民社会からの情報や視点を得ることができるのは、2023年7月に行われた事前ステークホルダーエンゲージメントにおける、住民とのフォーカス・グループ・ディスカッション(FGD)3回、また現地NGOや現地コミュニティ組織との会合の機会であろう。

しかし、これらのFGDや会合の内容の詳細が記載されていないため、参加者の構成や人数は不明である。この点、参加者の選定ないし招集が事業者や村長を通じて行われていたのであれば、同事業の環境社会影響や補償・生計回復措置に関する情報が事業に批判的なものではなく、事業者や政府機関の視点を反映したものとなる可能性は否めない。また、FGD及び現地NGOや現地コミュニティ組織との会合の場所が適切であつたかも検証の必要がある。いずれの会合もCEPの職業訓練センター、もしくは、CSR(企業の社会的責任)複合施設内で行われたことから、参加者が不当な圧力を感じることなく自由に発言できる環境・条件にあつたか否か、そのような配慮が不十分であつた可能性がある

ためである。環境社会影響の確認において適切な情報収集が行われなかった可能性が指摘できるであろう。



写真：CEPの職業訓練センター（左。ワルドゥウル村）とCSR複合施設の公園入口（右。カンチ・クロン村）（FoE Japan。2024年4月）

なお、チレボン1号機に係る異議申立てを国際協力銀行（JBIC）に対して行った住民グループラベル及びその支援を行ってきたWALHI西ジャワは、上段で述べた通り、他2団体とともに、チレボン1号機で現在進められているETM及びそのプロセスを断固拒否するポジション・ペーパーを2024年2月28日に発出したが、2023年5月にADB総裁宛ての要請書²⁶を提出して以降、ADBの東南アジア地域部とADBのETMチームを通じて、書簡でのやりとりを数回行っていた。ADBからはラベル及びWALHI西ジャワに対して、少なくとも2023年6月30日付及び2023年8月16日付で書簡を送付していたが、その中で、ADBが住民・NGO側に対し上記4回の現地訪問について事前に周知することも招待することも一切なかった。また、チレボン1号機による生計手段への影響や補償・生計回復措置について、ADBから住民・NGO側に対して具体的な質問をすることも、より詳細な情報提供や意見を求めることも一切なかった。このことから、今回の環境監査は、より早期の段階で住民・市民社会の意味ある参加機会を確保する努力を怠っていたと言える。

②生計手段への影響及び補償・生計回復措置に係る不適切な環境監査

今回の環境監査では、赤道原則（EP）及びIFCのPSの各要件に照らして遵守状況の分析／結果が記されている（環境監査報告書の5.2及び5.3）が、遵守状況が不十分である実態があるにもかかわらず、適切な分析ができていない項目が見受けられる。こうした不十分ないし不適切な分析の要因の一つには、上段で示したような不十分な情報収集、また住民・市民社会側の視点の欠如等があると考えられる。

以下に示した表3では特に、環境監査の中では是正措置も策定されているIFCのPSの各要件に照らした遵守状況のうち、生計手段への影響や補償・生計回復措置に関連するPS 1「環境・社会に対するリスクと影響の評価と管理」、PS 4「地域社会の衛生・安全・保安」、PS 5「土地取得と非自発的移転」、またPS 6「生物多様性の保全および自然生物資源の持続的利用の管理」の要件について、その遵守状況の分析が不十分ないし不適切であると思われる20項目を列挙した。

また今回の環境監査において、IFCのPSの各要件に照らして遵守状況が不十分だと評価された36項目については是正措置が提示されている（環境監査報告書の表6-1）ものの、表3で示した通り、遵守状況の適切な分析ができていないため、遵守状況が不十分である実態があるにもかかわらず、是正措置が策定されていない項目が20のうち16項目にもものぼっている。こうした必要な是正措置の欠如の要因

²⁶ FoE Japan, 「インドネシア・チレボン石炭火力発電事業2号機への貸出停止と1号機の早期廃止に向けた責任ある対応を求める要請書」, 2023年5月22日, <https://foejapan.org/issue/20230531/13044/>

の一つにもまた、上段で示したような不十分な情報収集、また住民・市民社会側の視点の欠如等があると考えられる。

3. 提言

チレボン1号機の適切な早期廃止や公正な移行の実現には、ETM活用に係る枠組みに関する意思決定プロセスにおいても、また環境監査等のプロセスにおいても、住民及び市民社会に対する透明性、情報公開、参加機会の確保がより早期の段階から行われることが極めて重要である。しかし、2024年2月に環境監査報告書等がADBのウェブサイト上で公開されて以降、半年以上が経過する中、ADB、INA、PLN、CEPの4者から公の発表は一切なく、住民及び市民社会は再び何ら情報を得られない状況に陥っている。

まずは、チレボン1号機のETM活用に係る基本的な枠組みやタイムラインについて、4者のみで合意した所与の条件を白紙に戻した上で、チレボン1号機の建設・稼働による影響を受けてきた住民及び市民社会を含む、幅広いステークホルダーによる意味ある参加を確保した形での議論が不可欠である。また環境監査も、インドネシア語版を作成・公開し、影響を受けてきた住民及び市民社会の早期の意味ある参加を確保した上で、やり直すべきである。そうでなければ、チレボン1号機の建設作業が2007年に始まって以来、17年近くにわたり地域住民が被ってきた過去の、また現在も今後も続いていく環境社会影響は、「エネルギー移行」のプロセスにおいても対処されぬままに終わってしまうであろう。

フィリピンでもミンダナオ石炭火力発電所がETMのパイロット事業の候補として取り沙汰されているが、その詳細な情報は依然として一切公表されていない。チレボン1号機の事例のように、ETM活用に係る基本的な枠組み等が決まった状態で情報公開がなされても遅い。マルコス独裁体制時代の負の遺産とも言えるフィビデック工業団地(フィリピン在郷軍人投資開発公社(Philippine Veterans Industrial Development Corporation)が管理)内で、地域住民の基本的な人権が長期にわたり著しく侵害されてきた同地において、現地の住民や市民社会の意味ある参加がより早期の段階で十分かつ適切に確保されるよう、ADB及び関係者の適切な対応が求められる。

表3: チレボン1号機に係る環境監査: 不十分な遵守状況の分析

(注: 環境監査報告書5.3の内容を基にFoE Japan作成。)

IFC PS 該当要件	環境監査における遵守状況の分析(該当箇所の一部抜粋)	左記分析の問題点 (環境監査報告書 表6-1で是正措置が示されているものは「関連」情報として、その是正措置の番号を記載)
PS 1.3 ~ 1.12 環境・社会 アセスメント と管理シス テム(ESMS)	ESIA(環境社会影響評価)は、廃止措置段階に関連する影響を評価していないことに留意する必要がある。しかし、30年のPPAを伴う同事業の計画操業期間を考慮すれば、廃止措置の評価は概ね理論的なものであり、ETMの検討に関連はあるものの、重要な問題ではないと考えられる。	<ul style="list-style-type: none"> ・ESIAで廃止段階の影響評価がなされていないことが、重要な問題でないとの判断は妥当ではない。 ・事業による生計手段への影響、特に沿岸や海洋生態系に依存してきた小規模漁業者や貝類採集者等にとっては、廃止段階での沿岸・海洋生態系の原状回復等、根本的な問題解決の手段が当初から考慮されていなかったことは重大な不備と捉えられる。現在及び今後の対策の策定においても、このような視点の欠如によって、実効性のない是正措置の策定につながりかねない。 (関連: 環境監査報告書 表6-1の是正措置No. 1)
PS 1.18 トレーニング	<ul style="list-style-type: none"> ・環境関連の研修には、有害廃棄物管理、非有害廃棄物管理、廃水管理、生物多様性管理などが含まれる。 ・安全衛生研修については、一般的なOHS意識向上研修、職務に特化したOHS研修および資格取得、消火・緊急時研修などが含まれる。 ・要求のあった社会的側面に関連する訓練(ステークホルダー エンゲージメントに関する訓練、苦情処理メカニズム等)の詳細は、本報告書作成中には入手できなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・生計手段への影響を踏まえ、生計回復措置の一環として、被影響住民の雇用を目的としたトレーニングについての分析・考察がなされていない。 ・地元の被影響住民の優先雇用の観点で欠如している。環境監査報告書によればCEPの従業員15名は全員大卒以上であり、被影響村の出身は1名のみ。またCPSの従業員205名は学歴が高卒の者が64名(31%)であり、その他は大卒以上で、被影響村の出身は25名(12%)にすぎない。また下請け企業で雇用されている被影響村の住民(人数不明)は非正規雇用。被影響住民の生計回復という観点から、同事業に係る持続可能な雇用に配慮したトレーニング等の有無や可否についても分析がなされるべきである。
PS 1.19~ 1.23 コミュニ ティ・エン	2007年10月から11月にかけて、カンチ・クロン村に絡むいくつかの「デモ」があったことが記録されているが、それ以上の詳しい情報は得られていない。LTA(レンダーのテクニカル・アドバイザー)のDD(デューデリジェンス)レポートは、これらの過去の「デモ」に関して何ら説明をしていないが、建	<ul style="list-style-type: none"> ・2007年10~11月にかけてのデモの原因や住民の懸念の内容についての分析・考察がなされていない。 ・他の石炭火力発電所にコミュニティのリーダーのみを招待したことが、コミュニティの懸念を解消する妥当な手段であったのか、

ゲージメント	<p>設現場付近で小規模な抗議活動が行われたこと(日付は特定されていないが、恐らく 2010年のDD報告書作成時と思われる)については言及している。しかしインドネシアにおける他の同様の発電所にコミュニティのリーダーを招き、経験豊富なコミュニティー連絡担当者を雇うなど、本事業が地域コミュニティの懸念に対処する努力を示したことから、リスクは重大ではないと判断された。</p>	<p>また、それによってリスクは重大ではないと判断したことが妥当であったのか、考察がなされていない。</p>
	<p>苦情処理メカニズムは、CEPがコミュニティの懸念に対応できるよう、ESIAに含まれている。CEPは、苦情処理メカニズムの現行版と苦情処理の記録を提供した。CEPとの話し合いに基づき、照会や懸念事項が受理され、対応されていることが明らかになった。</p>	<p>・苦情処理メカニズムが実効性のあるものであるかについて、CEPとの話し合いのみに基づいて判断するのは不十分である。 ・苦情処理メカニズムを利用する幅広い住民との話し合い、確認が必要である。</p>
	<p>(該当する記載事項なし) (要件の内容の一部:コミュニティエンゲージメントは、外部からの操作、干渉、強制、脅迫のない、時宜を得た、適切で理解しやすく、入手可能な情報に基づいて行われる。)</p>	<p>・コミュニティエンゲージメントの左記要件について、分析・考察が一切なされていない。</p>
PS 1.24 モニタリング	<p>(事業の初期開発に伴う)移転/生計回復に関連して、2009年移転行動計画で定められた、影響を受けた人びとの個々の経済的損失を軽減するよう特別に策定された生計回復について、継続的なモニタリングが実施されていないと理解している。これに関するさらなる分析は、以下のPS 5に記載される。</p>	<p>・個々の経済損失の軽減措置に係る生計回復について、継続的なモニタリングが行われていないことは要件の重大な遵守違反と考えられるが、分析・考察がなされていない。後述のPS 5での分析・考察も不十分であり、提言も一切なされていない。</p>
PS 4.8~ 4.9 環境及び自然資源の問題	<p>棧橋周辺(事業の冷却水取水口(棧橋沿い)と排水口(海岸線)を含む)では、ミドリイガイの養殖が行われている。ESIAによると、これらのミドリイガイの養殖は法的には認められておらず、行動計画では養殖の移転が提案されていた。棧橋周辺の立入禁止区域は、黄色いマーカーで区切られ、地元コミュニティに通知され、地元のミドリイガイ養殖者と事業の安全を守るためにCEPがパトロールしている。</p> <p>(提言内容) CEPは、棧橋周辺で作業・移動するミドリイガイ養殖者および漁業者に対するモニタリングおよびコミュニケーションの手順を含む、コミュニティの安全衛生管理計画を作成する。</p>	<p>・提言内容には棧橋周辺で作業するミドリイガイ養殖者だけでなく、漁業者に言及がなされているものの、船を使わない沿岸で作業する小規模漁業者と彼らへの影響について、分析の中では言及がなされておらず、その影響が正確かつ適切に把握されているか定かではない。 (関連:環境監査報告書 表6-1の是正措置No. 31)</p>
PS 5.7	<p>2009年移転行動計画(RAP)は、選定された土地では住居の物理的移転</p>	<p>・2009年RAPでは、農地利用、非正規のミドリイガイ養殖について</p>

<p>一般要件</p>	<p>はなく、経済的移転は農地利用と海洋環境(棧橋用地)での非正規のミドリガイ養殖のみであることを確認している。</p>	<p>は言及があるが、小規模漁業者や貝採集者については考慮されていなかった。この点に関する分析・考察がなされておらず、提言も一切なされていない。</p>
<p>PS 5.8 移転者に対する補償と手当</p>	<p>本事業は、損失資産に対する補償を完全な再取得価格と考えられる基準で提供したため、IFCのPS 5の要件に大枠沿ったものであった。事業の影響を受けた人びと(PAPs)への補償に適用された基準もまた、透明性があり、一貫性があったと広く考えられている。 しかし、PAPの中には、農地の小作農や農業労働者（付録Eのカテゴリ5）、その他の海洋資源利用者（付録Eのカテゴリ6）など、経済活動へ影響によって収入や生活基盤を失った可能性のある人びとには、個別の補償が行われなかった人びとがいた。</p> <p>(付録E) 5. 農地利用者(事業用地の小作農/借地人、労働者) - 最終的な数は不明 - RAPのための2008年ベースライン国勢調査では、小作農21人、労働者241人と推定された。 6. その他の海洋資源利用者(例:商業漁業者、貝採集者、マングローブ採集者、小エビ採集者、カニ採集者、魚捕獲者)(一時的または永続的な生計手段の喪失を含む)。</p>	<p>・再取得価格の基準、また補償基準の透明性や一貫性の評価において、何ら問題が認められていないが、事業者側の情報及び視点に依存した判断となっていないか、検証が必要である。補償を受領した当事者である農民や養殖者への聞き取り等も行った上で、判断がなされるべき。 ・小作農や農業労働者、また小規模漁業者等が個々の補償対象から外れていることを認めているものの、その点に対する分析・考察が一切なされておらず、提言も一切なされていない。</p>
	<p>生計回復 CEPが用地取得に採用した方法は、主にインドネシアの法的要件に対応するために策定された現金補償プロセスであった。これは、事業での雇用へのアクセス、共同のCSRや生計回復計画など、生計回復を達成するための大枠の緩和措置を記したRAPによって補完された。しかし、IFCのPS 5では、生計回復について、影響を受けた世帯の損失/脆弱性の定量化された個別具体的状況に対応することを要求しており、一般化された支援形態として提供されることを求めているではない。 2008年の社会影響評価と2009年のRAPでは、建設前段階の生計手段への予測される影響として、土地の喪失による土地利用者への悪影響、建設段階での生計手段への予測される影響として、棧橋と主要発電所用地の整地によるマングローブ林、木材、食料源へのアクセスの減少による生計手段への悪影響の両者が記述されている。両文書には、これらの影響に対する緩和措置として、PAPが事業で雇用を得られるようにするための優先雇用策、マングローブ林への継続的なアクセスの提供、土地の売却</p>	<p>・「影響を受けた人びとの生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復するためのその他の支援」という的を絞った支援の提供に取り組むというIFCのPS 5を満たしていないと分析・考察し、問題があったことを認めているものの、被影響住民が生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復できたか、その状況に関する分析・考察が一切なされていない。またこの点について、提言が一切なされていない。</p>

	<p>による公正な収入などがそれぞれ記載されている。 これらの大枠の緩和策によれば、生計回復はあくまでも共同で行われる予定でしかなく、個々の世帯単位での損失に対処するために、経済的影響を受けた人びとに提供される的を絞った生計回復の取り組みには相当しなかった。 そのため、あらゆるカテゴリーのPAPの移転後の生計支援が、現金に加え、一般的／共同での生計支援及びCSRという形態でしか行われなかったという点で、「影響を受けた人びとの生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復するためのその他の支援」という的を絞った支援の提供に取り組むというIFCのPS 5を満たしていない。</p>	
	<p>共同の生計回復 CEP が採用した方法を用いると、PAPの生計手段の共同の回復は、以下のような一般的なレベルで達成された可能性が高いと考えられる： 優先雇用 - CEPは、PAPやPAPの家族の親族を含む発電所での雇用について、常に地元の／直接影響を受けたコミュニティを優先していることを確認した。 生計手段に重点を置いたCSRへのアクセス - CEPは2013/4年以降、CSRプログラムの下、直接影響を受けるコミュニティに小規模ビジネス支援、職業訓練、共同生計支援プログラムを提供しており、その多くは発電所周辺、すなわちPAPが居住する村の漁業コミュニティを対象としている。生計回復計画には、起業支援、エビ養殖、ナマズ養殖、キノコ栽培、船の製造、漁師グループ支援、漁師フォーラム、魚市場などが含まれる。これらの活動の成果は、2014年から2021年までのCEPのサステナビリティ報告書で詳細に記されており、その影響も報告されている。事業はまた、その効果を評価するため、外部のコンサルタント会社や学識経験者を活用して定期的なモニタリングと評価を行っている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・優先雇用については、上述の通り、直接影響を受けている村の住民がCEP及びCPSで雇用されているケースは非常に限定的（各々7%、12%）であり、分析内容と齟齬がある。また下請け企業で雇用されている被影響村の住民の人数は不明で、優先雇用されているか否かについて判断ができない。 ・CSRへのアクセスについては、アクセスできている人に偏りがなくについても聞き取りを行って、判断すべきである。 ・提供されているCSRプログラムが、被影響住民の生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復できているか、その実効性を検証すべきである。
	<p>個々の生計回復 優先雇用 - CEP は、本事業における元の地権者に関連する9名の雇用を証明する データを提供している。特定の生計手段の損失に対する計画的緩和策として、個々のPAPの優遇雇用を体系的に追跡した他の情報は入手できていない。 生計手段に焦点を当てたCSRへのアクセス - 土地の影響を受けた世帯について、氏名、身分証明書、土地／区画、 補償金データを含む過去の記録がCEPから提供されており、このデータとCEPのCSRプログラムに関する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地権者関連で9名が雇用されているとあるが、CEPないしCPSによる雇用であるのか、下請け企業による雇用であるのかは不明で、分析が不十分である。 ・生計手段／脆弱性に関する正確で明確なベースラインデータが欠如していること、また各世帯で生計手段が個別にどの程度回復したかを正確に評価することは、不可能ではないにせよ、恐らく困難と分析・考察し、問題があったことを認めているものの、提言が一切なされていない。

<p>るモニタリング及び評価データを照合することで、どのPAPが、移転が発生してから生計支援活動に参加したかを大まかに把握できる可能性がある。しかし、生計手段／脆弱性に関する正確で明確なベースラインデータは、すべてのカテゴリーのPAPについて、移転時に収集されていないため、各世帯のケースで生計手段が個別にどの程度回復したかを正確に評価することは、不可能ではないにせよ、恐らく困難であろう。(いくつかのベースラインデータは収集されたが、十分なベースラインに必要なすべての側面をカバーするものではなかった。)</p>	
<p>小作農 - 生計手段の喪失と回復 IFCのPS 5では、あらゆるカテゴリーの土地利用者が、たとえ彼らが占有している土地や彼らが生計を立てている自然資源を利用する正規の法的権利を持たない者であっても、何らかの形で補償及び／又は支援を受ける権利を有している。 用地取得手続きに関連する文書には、小作農／借地人、農業労働者の生計手段の損失がどのように記録され、補償手続きの中でどのように扱われたかが示されていない。CEPの用地売買契約書第4条に記載されているように、地権者が小作農に対し正式な責任を負うという法的規定があることは認識されている。しかし、CEPが、用地取得後の移転の各ケースにおいて、地権者が小作農にどのように対処したかをモニタリングし、小作農が補償の恩恵を受けたか、少なくとも代替地を見つける際に支援を受けていたことを確認した形跡はない。したがって、小作農／借地人または農業労働者が、このプロセスによって経済的に脆弱な立場に置かれたかどうかは不明である。 RAPは「小作農への影響を確認し、小作農が自分たちの権利を理解し、不当な影響を受けないようにするため、地権者の責任を再度強調する」とコミットしている。RAPはまた、「小作農は、発電所の建設・運営に関わる雇用を希望しない場合、新しい地域や ビジネスで地権者の下で働き続けるか、他の地域で小作農として働くことができる」とも述べている。 しかし、RAP のこのようなハイレベルな記述の他に、土地利用の変更によって影響を受けた小作農の損失を評価し、生活を保護するための対策を確立するための具体的な活動の証拠書類はなく、このカテゴリーのPAPに対する影響や損失が、個別に的を絞った方法で緩和されたかどうかは明らかでない。 当初の用地取得から時間が経過し、RAP を実施した証拠が残っていないことを考慮すると、現段階ではこれ以上現実的な対策が講じられる可能性</p>	<p>・IFC PS 5の要件として、生計回復支援を受ける権利が認められている農業労働者については、その損失の評価がなされておらず、対策も策定されていないことに関して、分析・考察がなされておらず、提言も一切なされていない。 ・IFC PS 5の要件として、生計回復支援を受ける権利が認められている小作農については、その責任者や対策についての言及はあるものの、小作農の受けた損失が評価されたか、また具体的な対策が講じられたかは不明であるとし、影響が緩和されたかも不明であると問題があることを指摘しているが、提言が一切なされていない。 ・被影響住民の生計回復に対する責任が依然として事業者や同事業への貸付けを行ったレンダーにあることに変わりはないことから、「当初の用地取得から時間が経過し、RAPを実施した証拠が残っていないことを考慮すると、現段階ではこれ以上現実的な対策が講じられる可能性は低い」と結論付け、提言を一切行っていないことは不適切である。</p>

	は低い。	
PS 5.9 協議	入手可能な情報に基づき、土地価格と補償金の交渉において行われた協議プロセスは、参加型かつ包括的であり、早期に実施されたため、IFC PS 5の精神に沿ったものであったと考えられる。	・「参加型かつ包括的であり、早期に実施されたため、IFC PS 5の精神に沿ったものであった」と結論付けされているが、入手した情報が事業者側から提供されたもののみではなかったか、検証が必要である。当該地権者等への聞き取り等も行った上で、判断がなされるべき。
PS 5.10 苦情処理メ カニズム	本事業では、2010年ESAPに記載されたIFC PS 1に沿った苦情処理メカニズムがある。 また2009年RAPでは、苦情処理メカニズムが同事業のコミュニケーションマネジメントの一環として策定され、ESMP(環境社会モニタリング計画)に記載されているとしている。	・苦情処理メカニズムは設置されていることを確認するだけでなく、その実効性について、住民への聞き取り等も行った上で、判断がなされるべき。
PS 5.11～ 5.13 移転計画及 びその実施	2009年RAPでは、IFCのPS 5の要件に従い、経済的影響を評価し、これらの損失が個々のレベルで確実に対処されるよう、7年間にわたって社会経済調査と継続的なモニタリングを実施することがコミットされていた。しかし、2009年以降、用地取得に特化したモニタリング活動が実施されたことを示す証拠書類は本事業の文書にはなく、また、本事業では、影響を受けた世帯の補償後の個別生計モニタリングが実施されていないことが確認された。	・2009年RAPでコミットされた用地取得後のモニタリング活動の形跡がないことが確認されたとされ、問題が指摘されているものの、その点に対する提言は一切なされていない。
	CSRに係るモニタリング・評価報告書では、CSRと生計支援の取り組みの大半が、用地取得手続きによって直接的な影響を受け、補償の恩恵を受けたPAPを含むコミュニティであるカンチ・クロン、チテム、ワルドゥウル村の住民に恩恵をもたらしたことを強調している。 PAPとCSRモニタリング・評価データの照合作業を行い、影響を受けたPAPのうち、雇用や共同での生計回復やCSRの恩恵を直接受けたのは誰か評価することを提言する。	・CSRと生計支援の取り組みが被影響住民に「恩恵をもたらした」ことが、IFCのPS 5の要件である「影響を受けた人びとの生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復するため」の支援として、実効性のあるものであったか検証がなされていない。 ・これまでのCSRに係るモニタリング・評価では、CSRや生計回復プログラムを受けていない被影響住民についての分析・考察が行われていないように見受けられる。誰が生計回復プログラムを受けていないかを特定するとともに、個々の世帯において実効性のある生計回復プログラムが構築・実施されていくことが必要である。 (関連:環境監査報告書 表6-1の是正措置No. 33)
PS 5.14～ 5.21	農地(塩田、水田、養魚池)の喪失による生計手段の損失に対する補償は、「相互に合意した」価格に基づいて現金で供与され、その他の形態の	・「相互に合意した」とされているが、事業者側の情報及び視点に

<p>移転(物理的移転、経済的移転)</p>	<p>支援は提供されなかったと確認されている。</p>	<p>依存した判断となっていないか、検証が必要である。当該地権者への聞き取り等も行った上で、判断がなされるべき。 ・その他の形態の支援が提供されなかった点について、それが補償・生計回復措置として妥当であったかの分析・考察がなされておらず、提言もなされていない。</p>
	<p>法律に従って行われた用地取得手続きやRAP補遺版のいずれにも、調査作業やその他のエンゲージメントの際に、脆弱なグループのニーズに特別な配慮が払われたという証拠がない。文書によると、PAPsの中でもより脆弱な立場にあると考えられる、事業によって経済的影響を受けた農地の借地人や小作農、農業労働者の経済的損失は評価されず、的が絞られた形での対処や補償が行われなかったことが示唆されている。</p>	<p>・小作農や農業労働者など、脆弱なグループに対する特別な配慮がなされた形跡がないことや、彼らの経済的損失の評価や対処・補償が行われなかったことが指摘されているにもかかわらず、この点に対する提言が一切なされていない。</p>
<p>PS 6.141～6.17 再生可能な自然資源の管理と利用</p>	<p>ESIA行動計画では、同事業が地域の漁業に及ぼす潜在的な影響を評価し、将来的な漁業生産の損失に対する補償請求の解決に有用な根拠を提供できるよう、漁業モニタリング計画を策定するよう勧告していた。そのような漁業モニタリング計画は策定されていないが、2022年以降のモニタリング報告書では、漁獲量データが提供されている(2022年以前の古い報告書では、2016年のモニタリング報告書の魚類個体数減少に関する記述を除いて、漁業モニタリングは報告されていない)。2021年から2023年のモニタリング報告書に記載されたモニタリングデータには、漁獲された魚種と総量が含まれており、「漁師によって漁獲された様々な種類の魚は、浅瀬の状態が依然として比較的正常であることを示している可能性がある」、「チレボンの沿岸域で操業するCEPの存在は、CEP周辺海域における魚種の減少に大きな影響を与えなかった」といった定性的な記述があるが、より長期間にわたる傾向は示されていない。LTAモニタリング報告書にも、漁業に関する傾向は記載されていない。 漁獲量の減少は、Rapelからの苦情の一つである。独立調査報告書(2020年)によると、チレボン県海洋水産庁の魚類生産報告書のデータを引用し、漁業活動の増加と漁網の使用の進展が原因と思われるが、本事業の建設前からすでに減少傾向にあったことが示されている。</p>	<p>・ESIA行動計画での提言にもかかわらず、2022年や2016年に言及がある程度で、継続的な漁業モニタリングがなされてこなかった点について、分析・考察がなされていない。 ・2021～2023年のモニタリング報告書において、漁獲された魚種と総量の情報に基づき、浅瀬の状況が比較的正常であり、またCEPの活動が魚種の減少に大きな影響を与えていないと結論付けていることに関し、そのような判断が妥当であるかに関する分析・考察がなされていない。 ・漁獲量の減少について、長期的な傾向が示されていない点が指摘されてはいるものの、2020年の独立調査に基づき、漁業活動の増加や漁法の改善が漁獲量減少の要因であることが示唆されている。しかし、漁船を利用しない小規模漁民の漁獲量は通常、政府機関等のデータには計上されていないと考えられるため、独立調査の結果が妥当であるか検証が必要である。また、小規模漁民への聞き取り等も行った上で、分析・考察がなされるべき。 (関連:環境監査報告書 表6-1の是正措置No. 37)</p>

付録:チレボン1号機に係る国際協力銀行(JBIC)による環境レビュー及びモニタリング内容の検証の必要性―「非自発的住民移転及び生計手段の喪失」の問題を事例に

国際協力銀行(JBIC)は2010年3月8日、チレボン石炭火力発電所1号機事業(チレボン1号機)に対する総額5億9,500万米ドル限度のプロジェクトファイナンスによる融資供与を決めた²⁷。この融資の意思決定にあたっては、「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」(2002年4月制定版)(ガイドライン)に則り環境レビューが行われ、その結果はJBICのウェブサイト上で公開されている²⁸。また融資決定後は、ガイドラインに則り、CEPIによる融資完済までモニタリングが継続される。

JBICガイドラインでは、チレボン1号機事業に適用された2002年4月制定版では、国際金融公社(IFC)パフォーマンススタンダード(PS)と明記はされていないものの、「環境社会配慮等に関し、国際機関、地域機関、日本等の先進国が定めている基準やグッドプラクティス等を参照する」との規定が含まれている。また現行ガイドライン(2022年5月改訂版)を含め、2009年7月改訂版以降のガイドラインでは、環境社会配慮に関して「適合」を確認する国際基準として、IFCのPSが明記されている。したがって、チレボン1号機のガイドラインに基づく環境レビューやモニタリングにおいて、JBICはIFCのPSを少なくとも参照してはならず、2009年7月改訂版以降のガイドラインの精神に照らせば、IFCのPSとの適合について確認していることが望まれる。

今回のADBのETMの下で行われたチレボン1号機に係る環境・社会遵守監査(環境監査)では、上段で述べた通り、IFCのPS 1～8の遵守状況に関する評価が行われ、各要件について分析/結果が記された(環境監査報告書の5.3)。またIFCのPSの各要件に照らして遵守状況が不十分だと評価された36項目については、是正措置が提示されている(環境監査報告書の6)。

これら環境監査の内容から、JBICガイドラインの遵守違反の可能性を指摘できる項目が見られ、これまでのチレボン1号機に係るJBICによる環境レビュー及びモニタリングに問題があったのではないかと推察される点が見受けられる。ここでは、一例として、JBICガイドライン上の「非自発的住民移転」の項目について、JBICによる環境レビューとモニタリングにおける問題点を示したい。

(1)環境レビューの問題点

まず、環境監査報告書によれば、以下の事実関係が明らかとされている。

- チレボン1号機に係るEPC契約者であるトゥサン重工業(DHI)は工事作業を2007年後半に開始した。つまり、それより以前に用地取得が始まっていたことを示唆。
- チレボン1号機に係る環境許認可の発行は2008年4月29日であった。
- 移転行動計画(RAP)の策定は2009年6月であった。
- 個々の「影響を受けた人びとの生活水準または生計手段を改善または少なくとも回復するためのその他の支援」の提供が考慮されておらず、IFCのPS 5が満たされていない。

これらの事実関係からは、以下のようなガイドライン上の問題点が指摘できる。

- 環境許認可の発行前に工事が始まっていたことは、インドネシアの国内法違反の可能性があるとともに、ガイドライン違反の可能性は否めない。
- 2007年の用地取得や工事作業の開始に伴い、水田、塩田等を利用してきた小作農や農業労働者を含む農家、また沿岸生態系に依存してきた小規模漁業者や貝採集者などに生計手段への影響がすでに及んでいたことを考慮すれば、2009年にRAPが策定されていることは対応が遅きに失していると言わざるを得ない。生計手段の喪失の早期の段階

²⁷ JBIC、「インドネシア共和国 チレボン火力発電プロジェクトに対するプロジェクトファイナンス及びポリティカル・リスク保証」, 2010年3月8日, <https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2009/0308-6025.html>

²⁸ JBIC,「環境チェックレポート」, 2010年3月9日, https://www.jbic.go.jp/ja/business-areas/environment/projects/image/3225_1.pdf

での生計回復措置が無かった可能性を示唆しており、十分な支援が「適切な時期に与えられなければならない」とするガイドラインの明確な違反である。

- 少なくとも2009年までは補償金以外の生計回復措置が欠如していたことから、被影響住民が生計手段への影響を被った早期の段階において、ガイドラインが要件としている「以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善または少なくとも回復」できていなかった可能性が高い。

しかし、JBICの環境レビュー結果(2010年3月9日)²⁹では、以下の通り、事実関係の確認・評価が不十分であったことが指摘できる。

- 環境許認可については、「同国制度に基づき本プロジェクトに係るAMDAL(環境影響評価)が実施され、同国西ジャワ州政府により承認されている」とし、プロセスの不備の確認・評価が行われた形跡は見られない。
- 社会配慮面については、「本プロジェクトの建設用地については、すでに用地取得を完了しており住民移転は生じない。社会面の影響についても適切な配慮がなされている」とし、そもそも、チレボン1号機事業の実施に不可欠であった用地取得のプロセスを環境レビューの対象としていない可能性を示唆され、環境レビューにおいて重大な瑕疵があった可能性がある。
- 生計手段の喪失についても、IFCのPS 5を満たすような、つまり、ガイドラインに照らして十分な措置の提供が考慮されていない点について確認・評価が行われた形跡は見られない。

(2) モニタリングの問題点

次にモニタリング時の問題点の一例について見ていきたい。環境監査報告書によれば、以下の事項が指摘されている。

- RAP(2009年)でコミットされた用地取得後の事業者によるモニタリング活動の形跡がない。
- 生計手段／脆弱性に関する正確で明確なベースラインデータが移転時に収集されていないため、各影響世帯の生計手段が個別にどの程度回復したかを正確に評価することは、不可能ではないにせよ、恐らく困難である。
- 漁獲された魚種と総量が事業者によって報告されているのは2021～2023年と最近になってからであり、継続的な漁業モニタリングはなされておらず、漁獲量について長期的な傾向を示す情報がない。

このように用地取得後の事業者によるモニタリング活動の形跡がない、またベースラインデータもなく、影響を受けた小作農や農業労働者に対する個々の生計支援の提供自体も考慮されていないような状況の中、JBICがどのような情報を基に「非自発的住民移転及び生計手段の喪失」に関するモニタリングを行ってきたのか非常に疑問が残る。長期的な漁獲量の傾向を示す情報がない中、小規模漁業者の生計手段への影響に関するモニタリングについても同様のことが言える。

2016年11月にチレボン1号機に係る異議申立てをJBICに対して行った住民グループは、その異議申立書の中で、小規模漁業、塩づくり等に従事してきた住民の生計手段への影響が深刻であるにもかかわらず、ほとんどの住民が事業者からの補償や生計回復措置を提供されておらず、提供されたとしても、生計回復に十分かつ有効なものではなかったと伝えた。そして、こうした問題に対し、JBICがガイドラインに則った適切なモニタリングを行わなかったとして、ガイドライン違反を指摘した³⁰。

²⁹ 脚注28に同じ

³⁰ FoE Japan, 「インドネシア住民がJBICに異議申立書を提出「チレボン石炭火力発電所で生活悪化」 拡張事業には融資しないで! 」, 2016年11月10日, <https://www.foejapan.org/aid/jbic02/cirebon/161110.html>

これに対し、JBICの「環境ガイドライン担当審査役」(審査役)が行った調査³¹では、JBIC が「事業実施主体が本プロジェクトの環境影響評価実施段階から漁業者、塩田業者、農業者等の配慮が必要となる被影響住民との対話を通じ、生計回復のための補償を実施してきたこと」等の事実を確認したことが認められるとし、「モニタリング規定違反の事実は認められない」と結論付けている。

しかし、ADBの環境監査報告書では、以下のような事項が指摘されており、審査役の情報収集が十分であったか、また分析が適切であったか、審査役の調査の方法・内容についても検証がなされるべきであろう。

- 「農地の小作農や農業労働者、その他の海洋資源利用者 など、経済活動への影響によって収入や生活基盤を失った可能性のある人びとには、個別の補償が行われなかった人びとがいた」こと
- 事業者が「用地取得後の移転の各ケースにおいて、地権者から小作農が補償の恩恵を受けたか、少なくとも代替地を見つける際に支援を受けていたかを確認した形跡はない」こと
- 「用地取得手続きやRAP補遺版のいずれにも、調査作業やその他のエンゲージメントの際に、脆弱なグループのニーズに特別な配慮が払われたという証拠がない」こと

以上は、「非自発的住民移転」に係る事項に限った検証に過ぎない。環境監査報告書では、PS 1～8まで、各々の要件に係る分析と是正措置を提示している。各PSで示されている是正措置の数は以下の通りである。

PS1 環境・社会に対するリスクと影響の評価と管理 — 4項目

PS2 労働者と労働条件 — 10項目

PS3 資源効率と汚染防止 — 15項目

PS4 地域社会の衛生・安全・保安 — 3項目

PS5 土地取得と非自発的移転 — 1項目

PS6 生物多様性の保全および自然生物資源の持続的利用の管理 — 3項目

PS7 先住民族 — 0項目

PS8 文化遺産 — 0項目

汚染対策等も含め、JBICによる環境レビュー及びモニタリングの内容について検証を行うことで、ガイドラインに基づきJBICが果たすべき責任を明らかにし、チレボン1号機の建設・稼働が長年引き起こしてきた既存の環境社会影響への対処につなげていくべきである。

³¹「インドネシア共和国西ジャワ州チレボン石炭火力発電所 Unit 1 プロジェクトに対する異議申立に関する調査結果等報告書」(2017年3月21日付)
<https://www.jbic.go.jp/ja/business-areas/environment/disagree/image/1601report.pdf>

執筆: 波多江秀枝(国際環境NGO FoE Japan)

編集: 田辺有輝、本川絢子

発行: Fair Finance Guide Japan、アジア太平洋資料センター(PARC)、APLA、「環境・持続社会」研究センター(JACSES)、熱帯林行動ネットワーク(JATAN)

本ページに関するお問い合わせ先

「環境・持続社会」研究センター(JACSES)、担当: 田辺有輝、本川絢子

〒107-0052 東京都港区赤坂1-4-10赤坂三鈴ビル2F

Tel: 03-3505-5553 Fax: 03-3505-5554 Email: jacses@jacses.org

本報告書の作成にあたってはスウェーデン国際開発協力庁(Sida)の助成を受けています。