

# 「世界銀行独立審査パネルとムンバイ 都市交通プロジェクト」

松 隈 潤<sup>1)</sup>

## はじめに

世界銀行の開発プロジェクトの実施状況について、事実調査をし、理事会に勧告を行うことを主たる任務とする独立審査パネルは世界銀行グループの中でユニークな地位を占めている。現在、独立審査パネルの議長の責任を担っているのはアメリカの国際法学会会長等を歴任した国際環境法の専門家であるワイス教授である<sup>2)</sup>。

ワイス教授は独立審査パネルの議長として、最近の「インド・ムンバイ都市交通プロジェクト」のケースについて以下のような見解を表明している<sup>3)</sup>。

「パネルが期待していることは、多数の小事業主、他の損害を被る貧しい人々に対し理事会の注意を喚起し、世界銀行がそのようなプロジェクトをより実効的に支援することができるようにすることである。セーフガード政策を遵守することは貧しい人々を保護することにつながる。パネルは世界銀行がプロジェクトの問題点を認識し、これに対処し、教訓を将来に生かす意思があることを評価している。」

独立審査パネルは世界銀行のプロジェクトが行われる地域の人々に対して国際的フォーラムへアクセスする手段を提供していると言うことができる。世界銀行の環境・社会政策は1980年代及び1990年代初頭に、世界銀行プロジェクトの否定的インパクトに関する問題に対応するために策定されたものであるが、

実際に政策を実施していくうえで様々な困難に直面した。1993年に独立審査パネルが創設されたのは、このような批判に 대응するためであったとも言える。独立審査パネルの活動は、世界銀行が「その貸付政策によって影響を受ける人々」に対して説明責任を果たすための手段であると評価することができるのである<sup>4)</sup>。

本稿においては主として最近の事例である「インド・ムンバイ都市交通プロジェクト」を検討することにより、世界銀行の独立審査パネルの活動とパネルが国際法の発展に対して与えている影響について考察してみたい<sup>5)</sup>。

## 1. 世界銀行の独立審査パネルの概要

独立審査パネルは国際金融機構における最初の独立した「説明責任」メカニズム<sup>6)</sup>であった。その任務は、世界銀行の貸付業務が「世界銀行事業政策・手続き」を遵守するものであることを確保することであり、世界銀行の融資プロジェクトによって被害を被っている人々に対して説明責任を果たす場を提供することであった。独立審査パネルは異なった国籍の3名のメンバーによって構成されており、任期は5年である<sup>7)</sup>。

地域住民が、「世界銀行がその事業政策・手続きに違反した結果、世界銀行の融資プロジェクトによって被害を被っている」と認識した場合、独立審査パネルに対して調査を要求することができる。請求者は請求を提出する前に、世界銀行当局に対して問題を提起しなければならない。請求はプロジェクト・サイクルの中の「事後評価」以外の時点であればいつでも提出することができる。

パネルは請求を登録し、直ちに世界銀行事務局に対して返答を求める。事務局からの返答を得た後、パネルは調査の必要性について勧告をする。これは世界銀行理事会の承認を必要とする。

理事会によって承認された場合、パネルによる調査が開始される。パネルはプロジェクト地を訪問する。パネルは調査後、理事会に対してその事実調査に関する報告書を提出する。

世界銀行事務局はこれに対して「パネルの事実調査に対する勧告」を示した報告書を提出しなければならない。理事会はパネルの報告書と世界銀行事務局の報告書を検討し、プロジェクトに関する最終的な勧告を採択することになる。

## 2. ムンバイ都市交通プロジェクトの概要

インドの主要都市のひとつにおける世界銀行の融資を前提とした交通整備プロジェクトである「ムンバイ都市交通プロジェクト」に関する世界銀行の独立審査パネルの活動の概要は以下の通りであった。

2004年4月28日、ムンバイ都市交通プロジェクトに関して、独立審査パネルに対して2004年4月20日付の調査請求がなされた。

この請求はインド・ムンバイ市に本拠地を置くUnited Shop Owners AssociationというNGOから提出されたものであり、当該NGO自身及び、このプロジェクト、より特定的には「彼らのビジネスを協議も同意もなく遠隔地へ再定住させる計画」によって被害を被ったと主張する118のムンバイ市在住の中所得者層小事業主を代表してなされたものであった。これを原請求とする。

当該請求と請求者たちの適格性を判断するために、パネルは2004年6月19日から27日までプロジェクト地域を訪問した。この訪問の最中、6月24日にパネルは追加的な調査請求を受理した。これが第二請求である。350名程度の人々を代表するとされる3つのNGO (the Hanuman Welfare Society, the Gazi Nagar Sudhar Samiti, the Jai Hunuman Rahiwasi Sewa Sangh) が当該NGO自身及びムンバイのKurla West地区のGazi Nagarという名称で知られる地域に住んでいる人々を代表して請求を提出した。彼らはプロジェクト、とくにその再定住計画によって被害を被ったと主張した。この第二請求にはプロジェクトによって被害を被ったと主張する人々のうち46名の署名もなされていた。

2004年6月29日、パネルは理事会に対してパネルが報告書ならびに勧告を提出することを承認するよう勧告した。2004年7月13日、理事会はこれを承認した。パネルは第二請求について検討し、異なったグループの人々によって提出

されたものであるが、実態において同じプロジェクトに関する問題を提起していると考え、原請求と第二請求を共同で処理することとした<sup>8)</sup>。

パネルは請求及び請求者についてこれを適格であるとみなし、2004年9月3日、理事会に対し、調査を勧告する内容の報告書を提出した。2004年9月24日、理事会は「本件に関する調査を行うべきである」とのパネルの勧告を承認した。

2004年11月29日、パネルは第三の請求を受理した。これはBharathi Nagar AssociationによるものでムンバイのBharathi Nagar地区の住民を代表するものであった。さらに12月23日にはパネルは第四の請求を受理した。これはムンバイのJogeshwari地区の住民を代表する NGO によるものであった。パネルは第三請求、第四請求も共同で処理するものとし、理事会はこれを2005年1月11日に承認した<sup>9)</sup>。

請求者たちは「世界銀行が再定住・更正に関するその事業政策及び手続きに違反した結果、被害を被った」と主張した。請求者たちは、同プロジェクトは十分な所得回復と再定住のための措置を欠いていたと批判し、とくに小事業主たちはそのビジネスに対し、回復不能な損害を被ることを恐れていた。

また第一請求において請求者たちは道路計画に関して、その広さを世界銀行が当初承認した広さに制限するよう求めていた。これは、後の計画変更によって広い道幅が承認されてしまうと、より多くの小事業主、住民たちが移動を強いられることになるからであった。

さらに請求者たちは「同プロジェクトの再定住・更正計画が居住者たちのもともとの建造物の広さを適正に計測しておらず、狭い代替地しか予定していない」と主張し、その情報提供においても不十分であるとした。

請求者たち（第一請求から第三請求まで）はMankhurdと呼ばれる地域への再定住が予定されていたが、この地域は現在の居住地から15キロメートル以上離れた遠隔地であることを含め、その経済的・環境的・衛生的状況に問題があることが主たる反対の理由であった。さらに第四請求の請求者たちは道路建設による森林の伐採についても問題を提起していた。請求者たちは再定住地の住宅について、これが健康的・社会的問題を引き起こすと主張し、加えて新しい高層建築物の維持費を支払うこともできないとした。

世界銀行事務局からは二つの返答がなされた。第一請求に対する返答は2004年5月27日に、第二請求に対する返答は2004年7月28日にパネルに対して送付された。第一の返答は大変重要なものであった。これはプロジェクトによって移動させられる人々の数が当初予定の80,000人から2004年初頭には120,000人に増加していたことを明らかにした。しかしながら、事務局は再定住・更正計画の実施自体については問題がないと結論した。またMankhurdを指定したことについてはこれが「可能な中では最適の選択肢」であるとした。第二の返答において事務局は実施状況におけるいくつかの深刻な問題点が存在していることを確認した。それらは、再定住後の活動、実施能力の強化、小事業主との対話の改善の必要性、苦情申し立て制度の強化等である。

### 3. ムンバイ都市交通プロジェクトの評価

独立審査パネルによる調査報告書は2005年末にまとめられた<sup>10)</sup>。世界銀行理事会はこれについて2006年3月に協議をもった。独立審査パネル報告書の概要は以下の通りである<sup>11)</sup>。

「パネルは調査によって小事業主たちが考慮を払うべき実効的かつ重大な懸念を有していることを立証した。パネルは世界銀行がその政策における多くの要求を遵守しなかったことを確認した。とくにパネルは世界銀行が低中所得者層の小事業主たちのニーズを見落とし、再定住地の選定において協議を行わず、再定住地として適切な場所を確保できなかったことを確認した。当初、提案された再定住地においては多くの小事業主たちにとって、そのビジネスを再開し、所得を維持することが困難であることが、最近の調査によって明らかになってきている。また、このプロジェクトは小事業主の従業員に対しても配慮を怠っており、それらの人々は所得を失う危険性がある。さらにパネルは否定的影響を受ける多くの人々が世界銀行による政策の不遵守の結果生じていることを確認した。再定住地の環境・生活に関わる問題と所得の回復の問題は深刻である。

人々が移動させられた場合、環境的・社会的支援サービスは不十分であり、水・下水への十分なアクセスに欠けている人々も多い。さらにパネルはプロジェクトの環境アセスメントに関しても不備な点を発見した。プロジェクトは世界銀行の政策において要求されている実効的な苦情申し立てシステムを設置していない。パネルは多くの問題の根源にあるいくつかの点を、将来のための教訓として確認している。まず、「独立した再定住計画を取り止め、再定住活動を運輸プロジェクトの一部としたこと」である。このため再定住の問題に焦点があてられなくなり、実効的に対処することができなくなった。また、世界銀行はプロジェクトの着手にあたって、再定住のリスクについて認識することができず、ムンバイの都市開発当局とこれに協力するNGOの能力を過大評価した。行動計画の実効的な実施確保についても懸念がある。」

このような独立審査パネルの報告書に対し、理事会はパネルの作業を質の高いものであると認め、3月29日、ムンバイ市当局と世界銀行によってすでに実施に移されている「行動計画」(補償プロジェクト)に対する支持を表明した。それらは「データベースの改善」、「小事業主との交渉を進展させ、選択肢の幅を広げること」、「水の供給の改善、交通条件の改善、資金に裏付けられた維持管理システムを含む再定住地の環境およびサービスの改善」、「苦情解決メカニズムの実効的運営」、「プロジェクト地における再定住・更正計画の実施能力の強化」、「世界銀行による監督の強化」等である。

世界銀行は2006年3月1日、プロジェクトの道路と再定住の部分に対する支払いを停止している。今後6ヶ月以内に世界銀行事務局は理事会に対し「行動計画」の進捗状況に関する報告書を提供し、パネルは理事会に対し進捗状況に関する報告を行うことが合意されている。

#### 4. 結びにかえて～独立審査パネルが国際法の発展に与える影響～

世界銀行の独立審査パネルに関する研究の第一人者であるシハタ博士はその

著書の中で世界銀行の独立審査パネルが国際法の発展に対して与える影響について以下の通り論じている<sup>12)</sup>。

すなわち、世界銀行の独立審査パネルは国際的な事業政策の履行確保を助けるために非司法的手続きを提供しているものである。また、独立審査パネルは「世界銀行の事業によって影響を受ける人々の正当な関心」と「組織による実効性に関する正当な関心」を調和させる努力をしている<sup>13)</sup>。

これらのことをシハタ博士は「国際法が国家、国際組織のみでなく個人を対象とするものへ変化してきた」という文脈においてとらえている。シハタ博士は、ICSID、欧州司法裁判所、欧州人権裁判所、米州人権裁判所等の個人主体性の流れの中にこの独立審査パネルの活動を位置づけ、「その他の先例においては欧州司法裁判所を除けば主として国家の行為を問題としており、国際組織の行為を問題とするものは少なかった。そのような例は国連行政裁判所のような性格のものに限られていた。つまり国際組織の事業活動に対処するという側面が欠落していた。世界銀行の独立審査パネルはそのような性質のメカニズムを導入するものであり、それは非司法的、履行確保のメカニズムである。パネルの存在自身によって抑止効果も生じている。救済措置は理事会が決定するものではあるが、これもパネルの事実調査によって引き出されるものである。」と分析している。

シハタ博士の議論は興味深いものであるが、他方、独立審査パネルは事実調査に基づく理事会への勧告を主たる機能としており、WTOの紛争解決機関のような機能を有しているわけではないという点も確認しておく必要がある。個人やNGOが国際機構の意思決定に対し、影響力を行使する手段としての独立審査パネルについては、今後の手続きの改善等を前提としたうえで肯定的な評価をすることができるが、たとえば世界銀行協定といった「国際法」を変更するにあたってどのような影響力を行使することができるのかといった点について論じるならば、それは間接的な影響力の行使にとどまると言わねばならないであろう。独立審査パネル自体がそのような方向性を強く意識しているとは考えにくく、むしろWTOの紛争解決機関等との明確な相違点を認識したうえで、個人、NGOによる国際機構の意思決定への参加を助長することを目指している

のではないかと考えられる。

独立審査パネルの実効性についてはNGOの側からは批判的な見解もしばしば表明されているが、上記のムンバイ都市交通プロジェクトにおいても、世界銀行理事会の意思決定に対し、地域住民、NGOの声を一定程度反映する機会を提供しており、その限界と同時に積極的な側面を評価していくことが重要である。



- 1) 筆者は2006年6月現在、ジョージタウン大学ロー・スクール国際経済法研究所客員研究員（Visiting Professorial Fellow, The Institute of International Economic Law at Georgetown University Law Center）として国際経済法の研究に従事している。本稿は「2006年度西南学院大学在外研究（b）」による研究成果の一部である。
- 2) Professor Edith Brown Weiss, ワイス教授はジョージタウン大学ロー・センターの教授であるが、現在、独立審査パネルの議長であるため、ジョージタウン大学についてはリーヴの形式をとり、同パネルの専任として勤務している。2006年4月、筆者はワイス教授をその執務室に訪問し、独立審査パネルの活動について貴重なお話をうかがう機会を得た。
- 3) The World Bank Press Release, March 29 2006.
- 4) Dana Clark, “Understanding the World Bank Inspection Panel,” in Dana Clark, Jonathan Fox and Kay Treakle (ed.), *Demanding Accountability, Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2003, pp.1-2.
- 5) 世界銀行の独立査察パネルに関する国際法の観点からの邦語論文としては以下がある。桐山孝信「先住民族の権利をめぐる世界銀行・国家・非国家アクターの交錯」『ジュリスト』No.1299, 2005, 51-63頁。
- 6) 独立査察パネルが発行している小冊子 (*A Staff Guide to the World Bank Inspection Panel*) には accountability mechanism と説明されている。
- 7) 2006年6月現在、ワイス教授以外の独立審査パネルのメンバーは、タイ出身の農業経済学者である Tongroj Onchan 博士とオーストリア出身の農業経済専門家 WFP 等に勤務歴がある Werner Kiene 博士である。
- 8) The Inspection Panel, International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, Memorandum to the Executive Directors, India-Mumbai Urban Transport Project (Loan No.4665-IN; Credit No.3662-IN), Simultaneous Processing of Requests for Inspection, June 29, 2004.
- 9) パネルは第三請求、第四請求の適格性を検証するために、2005年2月にムンバイを訪問している。
- 10) The Inspection Panel Investigation Report : India : Mumbai Urban Transport Project (IBRD Loan No. 4665-IN ; IDA Credit No.3662-IN)
- 11) Inspection Panel Investigation Report, India : Mumbai Urban Transport Project, INSP/R2005-0005 January 9, 2006.
- 12) Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel : In Practice, Second Edition*, Oxford University Press, 2000.
- 13) *Ibid.*, pp.261-267.