

### アジア開発銀行の住民移転政策実施上の課題 ： 異議申立プロジェクトの事例分析

藤倉, 良 / FUJIKURA, Ryo / TSUJI, Masami / 辻, 昌美

---

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 = Public policy and social governance

(巻 / Volume)

4

(開始ページ / Start Page)

117

(終了ページ / End Page)

134

(発行年 / Year)

2016-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013133>

アジア開発銀行の住民移転政策実施上の課題  
—異議申立プロジェクトの事例分析—

辻 昌 美  
藤 倉 良

<投稿論文>

## アジア開発銀行の住民移転政策実施上の課題 —異議申立プロジェクトの事例分析—

辻 昌 美, 藤 倉 良

### 要旨

アジア開発銀行が実施したインフラプロジェクトのうち、住民移転について異議申立がなされた7プロジェクトを比較分析し、共通する問題の所在を明らかにした。住民移転を円滑に進めるためには、以下の6項目が必要である。適切な調査や住民協議を踏まえた移転計画をタイムリーに策定すること。プロジェクト・デザインが変更された場合には改めて慎重な調査や住民協議を行って、移転計画を実態に合わせて改定すること。プロジェクト実施体制の末端に至るまで移転計画を適正に実施すること。援助プロジェクト以外の事業と重複・隣接する場合には、補償が不公平にならないよう調整すること。生活再建プログラムが適正に実施されるように注意を払うこと。能力のあるモニタリング機関を確保し、モニタリング結果に基づき改善を要する点があれば速やかに情報を共有し解決のための行動を起こすこと。また、長期的には国内法による補償レベルを援助機関のものに相当するレベルにまで向上させることが課題である。

キーワード：住民移転，セーフガード政策，援助機関，アジア開発銀行，異議申立

### 1. はじめに

世界銀行やアジア開発銀行（ADB）などの多国籍間援助機関や、我が国の国際協力機構（JICA）のような二国間援助機関は、開発途上国に対して道路、電力、水道などの基本的な生活インフラ整備をはじめとする援助プロジェクトを多数実施している。貧困削減が主要目的であるが、プロジェクト予定地で生活していた人々に負の影響を与えることもある。こうした影響を受ける住民（以下、「被影響住民」）の生活や環境がプロジェクト実施前よりも悪化しないように、さらにはよりよいものとなるように、各援助機関ではセーフガード政策<sup>1</sup>を策定し、プロジェクト実施に当たり環境・社会面で最低限順守すべき事項を定めている。しかし、セーフガード政策は必ずしも順調に実施されてい

るとは限らず、問題が発生する事例も少なくない。

このため、世界銀行では現在、セーフガード政策のレビュー及びアップデートの作業を行っている<sup>2</sup>。ADBもレビューを行っているところである（ADB 2014b）。世界銀行のアップデート作業においては、借入国の環境社会フレームワークをできる限り活用する方向で検討が行われているが（World Bank 2015a）、その検討内容は援助機関の政策と途上国の法令との整合性や、今後実施されるプロジェクトへの適用可能性を考えるうえで興味深い。また、昨今ではBRICS銀行<sup>3</sup>やアジアインフラ投資銀行<sup>4</sup>といった新たな開発機関が設立されつつあるが、これらがどのようなセーフガード政策を採用し、運用していくのかが、先進諸国など関係機関の注目を集めている（ADB 2014）。

本研究では、セーフガード政策が良好に機能していないとすれば問題の所在はどこにあるのかを明

らかにするため、援助機関に異議が申し立てられたプロジェクトの問題点を比較研究する。セーフガード政策には大きく分けて自然環境面と社会環境面があり広範な側面が含まれるが、本研究では、住民移転に焦点を当てることとした。セーフガード政策の中でも、適正な実施が困難で、異議申立の理由の多くを占めているからである。例えば、世界銀行ではプロジェクトに対する異議申立制度を設けているが、これまでに提出された91件の異議のうち45件が住民移転に関連している<sup>5</sup>。2015年3月4日、世界銀行キム総裁は同行が実施した過去の住民移転について「幾つかの重大な問題があった」ことを認め、改善のためのアクションプログラムを開始した (World Bank 2015b)。世界銀行が1990年から資金供与した151のプロジェクトだけでも少なくとも48万人が移転させられていて、移転を伴うプロジェクト数は増加傾向にある (World Bank 2012)。住民移転が原因となってプロジェクトそのものが政治問題化することも少なくない。

本論文では、まず、先行研究の紹介に続いて研究の方法を示し、対象プロジェクトの概要とそれらに対して申し立てられた異議を示す。そして、どのような問題が生じていたのかを分析する。最後に、これらから共通に抽出しうるセーフガード実施上の課題と教訓を示す。

## 2. 先行研究

大規模インフラプロジェクトに伴う負の影響、特に大型ダム開発に伴う住民移転についてはこれまで多くの批判や研究がなされてきた。

住民移転の影響を理論化した著名な研究者としては、ScudderとCerneaをあげることができる。Scudderは50を超えるダムの移転状況を調査し、移転を①計画段階 (Recruitment Stage)、②移行段階 (Transition Stage)、③生活再建の初期段階 (Stage of Potential Development)、④持続的生活再建段階 (Handing Over/Incorporation Stage) の4つのプロセスに整理し Four Stage Framework として理

論化した。その上で、不十分な結果をもたらす5つの要因 (①スタッフの数と専門性の不足、②ファイナンスの不足、③政治的意思の不足、④補償と発展機会の不足、⑤参加の不足) を明らかにし、3つの改善方策 (①生活基準の改善、②参加型オプション評価、③事業管理者・所有者としての移転住民) について提言を行っている (Scudder 2005, Scudder 2012)。Cerneaは自身の長年にわたる世界銀行での経験に基づいて、移転にともなって住民が貧困化するリスクとして①土地の喪失、②仕事の喪失、③居宅の喪失、④周縁化、⑤疾病、⑥食料の欠乏、⑦共有財産へのアクセスの喪失、⑧地域社会の解体があることを指摘し、貧困と生活再建に関するIRRモデル (Impoverishment Risks and Reconstruction Model) を提案した。CerneaのIRRモデルは現在の国際援助機関の住民移転政策の理論的基礎となっている (Cernea 1993, Cernea 2000, Cernea 2003)。

また、世界銀行が国際自然保護連合 (IUCN) の協力を得て設置した専門家による世界ダム会議は、125か所の既存大型ダムについての概況調査と8か所のダムの詳細研究を行い、経済面だけでなく環境及び社会影響についても広範な調査報告書を発表した。住民移転については、主要な問題点として①物理的移転の規模、②移転住民数の過少評価、③勘定に入らないか補償を受けない影響住民、④立ち退かされたが移転先が確保されていない人々を挙げている。そうして、26項目のガイドラインを提案した (World Commissions on Dams 2000)。しかし、ガイドラインの位置付けや実行可能性には疑問が残り、関係機関による完全採用には至っておらず、異なる立場の参加者による結論の実施困難性を示す結果となっている (藤倉 2005)。

国内の研究成果としては、武貞 (2012) が日本とスリランカのダム事例から開発のあり方ひいては人々の「生の意味」を失わせない未来のあり方を考察している。Fujikura and Nakayama (2015) はアジアのダム開発に伴う住民移転の長期的事後評価研究を移転住民の感情的側面や職業変更といった側面を含め取りまとめ、CerneaのIRRモデル

を利用しつつ、住民移転政策における可能な改善点を指摘している。

本研究では ADB に対して住民移転の実施が不完全であったことを理由として異議が申し立てられたプロジェクトを対象として、そこに共通する原因があるか否かを明らかにするものである。先行研究では対象が既存のダムプロジェクトに限定されている。その多くは異議申立制度が確立される前に完成したものであり、多国間援助機関が社会環境に十分な配慮を行っていなかった時代に実施されたものが大半を占めている。本研究では、多国間援助機関が環境社会配慮の重要性を深く認識し、異議申立制度を設けて以降のプロジェクトを対象としていて、さらなる配慮や改善の必要性の有無を探ることが目的である。あくまでプロジェクト実施期間中という短期的評価であるが、異議申立プロジェクトについての比較研究はこれまでに行われたことがなく<sup>6</sup>、本研究は国際援助機関の住民移転政策改善の方向性を考えるうえで役立つ材料を提供するものである。

### 3. 研究の方法

多くの援助機関では、利害関係者がセーフガード政策の運用に問題があり、それにより被害を被ったと認識した場合には、援助機関に直接異議申立ができる仕組みを設けている<sup>7</sup>。援助機関が申立を受理し、それが適格であると判断した場合には、プロジェクトを担当する業務部局とは独立した部が申立人や業務部局からのヒアリング、文書調査、現地調査などを行い、報告書を取りまとめて関係部局へ改善勧告する。本研究では、ADB のプロジェクトで異議が申し立てられ、コンプライアンス・レビュー・パネル (CRP) にかかったプロジェクトを検討対象とする<sup>8</sup>。本研究で検討に使用した文書は、CRP が理事会に提出した最終報告書<sup>9</sup>であるが、必要に応じ、プロジェクト審査時に理事会に提出されるプロジェクト提案書や<sup>10</sup>、既に完工しているプロジェクトについては完了報告書に記載された情報も使用した。

本研究で取り上げる「住民移転」は、大きく2つに分けられる。一つは物理的移転で、居住場所やシェルターの移転、喪失を指す。もう一つは経済的移転で、土地、財産、財産へのアクセス、収入源、生計の手段等の喪失（生計の手段に関わる環境問題も含む）を指す<sup>11</sup>。ここでは、住民移転規模、物理的移転と経済的移転の差異、補償のあり方、国・地方自治体の補償基準と ADB 政策との関係、文書（審査時）と運用（実施時）の比較に着目し、これらのプロジェクトを横断的に見ることにより共通の問題点を抽出することを試みた。

なお、ADB では 2002 年以降、環境カテゴリー<sup>12</sup>とは別に住民移転カテゴリー分類を各プロジェクトについて行うようになっている。カテゴリー A は顕著な影響がありうるもの、B は顕著な影響はないと思われるもの、C は住民移転を伴わないものである。200 名以上が大きな影響（住まいから物理的に移転する、あるいは 10% 以上の生産的財産（収入を生み出すもの）を失う）を受ける場合には顕著な影響があるとみなされる。住民移転カテゴリー A 及び B プロジェクトを実施する場合には社会影響評価を含んだ住民移転計画を作成しなければならない。

### 4. プロジェクトの選定及び概要

本研究で対象とするプロジェクトは、ADB の CRP が 2004 年の設置以降に対応を行った 9 プロジェクト（表 1）のうち、申立が不適格として却下されたネパールのメラムチ水供給プロジェクトと、住民移転はあったものの申立の内容には住民移転が含まれず環境問題のみであったフィリピンのピサヤス・ベースロード電力開発プロジェクトを除く 7 プロジェクト<sup>13</sup>である。これらは、南アジア、東アジア、東南アジア、中央アジアと、アジア地域全体に分布している<sup>14</sup>。セクターは農業 1、電力 1、水管理 2、運輸 3 となっているが、住民移転でしばしば問題とされる水力発電（大規模ダム）はなかった。

表1 ADBのCRPが対応を行ったプロジェクト（申立順）

番号	国名	プロジェクト名	本研究の対象
1	パキスタン	チャシュマ右岸灌漑プロジェクト（第三期） (Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III))	対象
2	ネパール	メラムチ水供給プロジェクト (Melamchi Water Supply Project)	申立が不適格として 却下された。対象外。
3	スリランカ	南部運輸開発プロジェクト (Southern Transport Development Project)	対象
4	中華人民共和国	福州環境改善プロジェクト (Fuzhou Environmental Improvement Project)	対象
5	フィリピン	ビサヤス・ベースロード電源開発プロジェクト (Visayas Base Load Power Development Project)	申立に住民移転を含 まず。対象外。
6	キルギスタン	CAREC <sup>15</sup> 運輸回廊I（ビシュケク - トルガ ルト道路）プロジェクト1 (CAREC Transport Corridor I (Bishkek-Torugart Road) Project 1)	対象
7	インドネシア	集約的チタルム水資源管理投資プログラム - プロジェクト1 (Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program - Project 1)	対象
8	カンボジア	大メコン圏：カンボジア鉄道リハビリテー ションプロジェクト (Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project)	対象
9	インド	ムンドラ・ウルトラメガパワープロジェクト (Mundra Ultra Mega Power Project)	対象

出所：ADBの情報に基づき筆者作成

## 5. 個別プロジェクトの概要と問題点

### 5.1 パキスタン：チャシュマ右岸灌漑プロジェクト（第三期）

#### 5.1.1 概要

インダス川をチャシュマ堰で分水し、北西辺境州及びパンジャブ州の23万ヘクタールの半乾燥地を灌漑する事業の第三期分（13万5千ヘクタール）で、幹線水路及び関連施設の建設、支線水路及び排水施設の建設、農地での水管理、農業及び畜産業の拡張の4コンポーネントからなる。執行機関<sup>16</sup>は水利電力開発公社（WAPDA）である（ADB 1991, p.20；ADB 1991, pp.9-10, Appendix 10；ADB 2004, p.1）。

1991年の審査段階では住民移転の必要性は認識されていなかった。住民移転カテゴリー制度実施以前のものであり、環境カテゴリーはBに分類されていた（ADB 2004, pp.11-12, Appendix 6）。

申し立てられた異議は、以下の7項目の実施を求めていた。①事業対象地域内外における独立・参加型の社会・文化・環境影響評価。②従前からの自然灌漑従事者と事業による水路灌漑従事者の生計についての調査。③事業対象地域内外における参加型包括的住民移転及び生活再建計画の作成。④前記③を完全実施するための法及び体制の枠組みづくり。⑤環境・社会影響の観点からの適切な事業コスト見積り及び予算の見直し。⑥計画指標を改定するための、被影響住民及び関連NGOとの協議によってデザインされた参加型で透明性のあるプロセス。⑦申立者、被影響住民及び関連NGOに対する事業及びインスペクションパネルへの異議申立プロセスに関する情報へのアクセス促進（ADB 2004, p.3）。

#### 5.1.2 問題点

##### (1) 住民移転の必要性

住民移転の必要性が当初特定されていなかった。フィージビリティ・スタディ（1990年）は、新たな水路建設に伴って生じる洪水リスクを予見しておらず、リスク回避に必要な住民移転や堤防建設

などの措置について検討していなかった。また、ADB理事会承認の5日前にプロジェクト・デザインが見直され、その結果、幹線水路のルートが2キロずらされた。1994年の詳細設計報告書でも、さらなる構造変更が提案されたが、実際には構造変更は行われず追加調査だけが行われた。1996年末の報告書案では、2万5千エーカーの土地と10村が影響を受けるとして、住民移転を含む4つの代替案が提案されている。各代替案の評価については、2000年末の「更なる洪水調査」まで延期された。洪水リスクのある村の数は2001年に見直され、22とされた。この時点で既に幹線水路は完成しており、村々は洪水リスクに晒されていた。3か月後、一つの村が保護堤防建設前に洪水に見舞われた。最終的には14村で移転に伴う金銭補償が行われ、8村で洪水防御構造物が建設された（ADB 2004, p.12, pp.60-61, Appendix 6）。

##### (2) 移転計画作成・実施時期及び内容

移転計画の作成及び実施が遅れ、内容も不十分であった。被影響住民の意向を調査したところ（1996年）、対象11村のうち8村が堤防の建設を、1村が移転を希望し、2村は決まった意見を持っていなかった。移転を希望する村が少ない理由として、移転に対する一般的な忌避のほか、代替地確保の難しさ、補償金が代替地購入に不十分となる懸念、補償金支払の遅延の懸念等があった。調査報告書は、土地に対する補償は土地で行われるべきとした。その後、社会調査及び行動計画の実施要領（TOR）が1997年4月に作成されたものの、実作業が開始されたのは2000年8月である。この調査では、保護堤防が建設された村は対象に含まれなかった。2001年2月に調査結果が12村に示されると、水路東側の土地を受け取り適切に補償されることを前提に11村が移転を希望した。しかしWAPDAは水路東側への移転に賛成しなかった。その後、被影響住民に十分な協議が行われないまま2001年5月に作成された第二報告書案では、12村全てに洪水防御堤防を建設するデザインと費用見積もりが記載された。しかし、堤防のみで対応する案に住民が反対したため、集中調査が行われ、

2001年6月時点で洪水のリスクのある村の数は26、移転を要するのは600世帯、3,500人とされた(ADB 2004, pp.61-65, Appendix 6)。

### (3) 移転内容確定・実施過程

住民移転の内容確定及び実施の過程にも問題があった。影響を受ける住民数が不確定な状況が長く続いたのである。被影響住民の世帯数は2001年末で499(うち396が補償済)、2002年3月末で515(うち440が補償済)、2002年7月で481(全世界帯補償済)と、数字が変わっている。2002年5月に、ADBの住民移転政策を満たすべく「代替地特定及びプロジェクト便益の影響住民との共有を含む、包括的住民移転計画の作成」が計画されたが、同年に異議が申立てられたので破棄され、代わりにより広範にわたる事項を優先的に取扱う異議申立及び定住委員会が設置された。土地評価額については、歳入記録、売買取引及び過去12か月の価格傾向に基づき該当地域部局が決定する「市場価格」の使用が勧告されたが、北西辺境州はより低価格の平均販売価格の方がより信頼性が高く実証的であるうえ、2008年の段階では既に98%の住民がこれを受け入れており変更できないとした。CRPは解決を断念し、同様の問題を今後の事業で繰り返さないよう、土地取得法の適用についてパキスタン政府と個別に協議を行うようADBに勧告した<sup>17</sup>。建物評価額は1998年レートに基づいており物価上昇分を考慮すると2001年段階で23%補償額を上げる必要があるとされたが、実施されなかった。なお、2003～2004年に行われた調査によると、補償を受けた462世帯のうち、139世帯は依然洪水の影響を受ける区域に住み続けていた。移転先の住居が建築済でない場合にはこのようなことが起こるといふことは住民移転実施当初より懸念されていた(ADB 2004, pp.66-68, Appendix 6)。

## 5.2 スリランカ：南部運輸開発プロジェクト

### 5.2.1 概要

コロンボ、南部州の州都ゴールとマタラとを結ぶ新南部高速道路の建設と、スリランカの深刻な交通事故状況に対応するための事業である。道路

延長は143キロで(うち128キロの本線と9キロと6キロの支線)、執行機関はスリランカ道路開発庁である。2車線道路を建設するものであるが、将来の4ないし6車線化を見越して用地取得が行われた。住民カテゴリー制度実施以前のプロジェクトであり、環境カテゴリーはAに分類されていた。審査時の見積りでは、住民移転のために農地及び住宅地として1,100ヘクタールの用地取得が見込まれ、800世帯(約3,800名)及び50商業施設が影響を受けるとされた。1999年1～3月に行われた社会影響調査に基づき住民移転計画が作成され、損失の程度、関連法令、補償金の支払い・移転・収入再建プログラムのための規定、及び対策実施とモニタリングの責務が特定された。土地取得及び住民移転の実施に当たっては、地域コミュニティと協議を行うこと、被影響住民を最少化すること、可能な限り代替地を供給し、代替地が見つからない場合には、土地も作物や果樹の場合と同様に市場価格で金銭補償すること、影響を受ける居住・商業構造物などの不動産は減価償却を考慮しない取換え価格で補償すること、事業用地が最終決定し次第、影響を受ける財産のインベントリ及び影響を受ける世帯のリストを作成すること、必要に応じ移転地を造成し、場所の選定や道路・水道等については移転者らと協議すること、商業活動への影響を評価し、金銭補償に加えての補償も検討すること、脆弱な立場にあるグループに追加的支援を行うこと、異議申立制度も含め、モニタリングを適正に実施すること、プロジェクト完了時には、住民移転実施に関する独立レビューを実施することとされた(ADB 1999, p.13, pp.21-22, pp.68-73)。

これに対し異議申立では、補償を全額支払うこと、ジェンダー分析を実施すること、移転住民数を最少化するために道路ルートを見直すこと、最終ルートの初期社会評価を実施すること、移転に十分な土地を供与すること、最終ルートの環境影響評価を完成させること、新たな評価文書完成後に住民とのフルレベルの協議を実施すること、最初のステップとして事業費支払の一時停止及び独立委員会による高速道路事業についてのフルレベ

ルの調査を行うことが求められた (ADB 2005b, p.6)。

## 5.2.2 問題点

### (1) ルート変更

本事業ではルート変更が生じた。1994年に政府が行った環境影響評価は「オリジナル・トレース」(OT)と呼ばれるルートについてであった。ところが、1997年にADB融資を受けるために行われたフィージビリティ・スタディではOTだけでなく、これを含む4つのルート案が検討され、OTの60%が採用されるとともに、ゴールやコロンボ近くの沿岸道路に接続しやすくなるルート「コンバインド・トレース」(CT)が推奨された。ADB理事会への提出文書ではCT沿いの3-4キロの幅がプロジェクトのルートとされ、1999年11月に承認された。それに先立ち、環境庁はCTに基づく環境影響評価書を承認したが、承認には58の条件が付記されており、その中では、ルートを一部OTに戻すことによりウェラス・ガンガ/ボルゴダ湖湿地を避けるだけでなく、コッガラ及びマドゥガンガ湿地も避けること、住民移転を最少限にするよう最終ルートを選定することが求められていた。道路開発庁は環境庁から示された条件を満たすため検討を行い、「ファイナル・トレース」(FT)を決定した(ADB 2005b, pp.9-14, p.17)。ルート変更による問題点は、最終ルートが住民移転を回避ないし最少化しなかったことである。ADB理事会時点では、CTに基づき、800世帯(約3,800名)の移転が必要と見積もられた。湿地を避けるためFTに変更されたことにより移転世帯数は約1,300となり、これに加えて6,000世帯に何らかの補償が必要となると見積もられた(ADB 2005b, pp.31-32)。

### (2) 補償の遅延

土地補償への支払いが政府内での予算手当てに時間を要したために遅延した。事業地における主たる生業は農業であるが、広さ、生産性、位置の面から妥当な代替地がなかった。多くの住民はこれまで維持してきたコミュニティに留まることを望みつつも、大多数は金銭補償を選択した(1,294家族のうち道路開発庁の用意した移転先に移った

のは226家族)。スリランカでは住民移転について何十年も未決着の事業があることから、比較的すぐに行われる金銭補償を選択した住民が多かったとみられるが、実際には支払も遅延した(ADB 2005b, pp.32-34)。

### (3) 移転地の悪条件

借款契約に引用されているADB住民移転ハンドブックには、住民移転が実施される前に移転地は全ての生活設備とともに完成されていることを確認することや、住民移転は事業の工事が開始される1か月前に完了していなければならないことが規定されている。しかし、被影響住民のうち何名かは、移転先の準備完了前に移動させられている。準備が遅れた一つの理由は、移転地整備を業者に委託するのではなく、道路開発庁が直轄で行ったか、住民自身が家を建築したことにある。電気等のライフラインにも時間がかかった。その一方で、道路開発庁は、工事開始1か月前の移転完了をめざして、拙速に作業を進めたと見られる(ADB 2005b, p.34)。

### (4) 収入回復の遅れ

借款供与条件である住民移転実施計画(RIP)の作成が2002年までかかり、RIPに盛り込まれている収入回復プログラム(技能開発、小規模事業開発、女性開発、公共サービス開発のためのトレーニング・プログラム)の実施が遅れ、開始されたのは2004年11月であった(ADB 2005b, pp.35-36)。

### (5) 移転計画書の言語

住民移転計画がシンハラ語<sup>18</sup>で公表されていなかった。2001年5月の段階でFTが政府により公告されたが、RIPは2004年5月までウェブサイトに掲載されることはなかった。2004年10月になりようやく道路開発公社はシンハラ語の印刷物を200部作成しプロジェクト事務所に置いた(ADB 2005b, pp.38-39)。

### (6) モニタリング

RIPに基づき、独立モニタリング機関が任命されることになっており、道路開発公社は実際に現地会社の名を挙げたが、そのパフォーマンスの低さのために実際には任命されなかった。結局、プロ

ジェクト・マネジメント・コンサルタント（PMC）がモニターすることになったが、独立性が担保され、かつ能力のある組織を特定して任命すべきであった（ADB 2005b, pp.40-41）。

### 5.3 中華人民共和国：福州環境改善プロジェクト

#### 5.3.1 概要

水質改善及び水資源保護により福州市の環境及び生活条件を改善することを目的としたプロジェクトで、福州東部の Yangli 下水網拡張、福州南部の Nantai 島の Lianban 下水網建設、Nantai 島運河リハビリテーションとプロジェクト・マネジメント、排水管理及び市営事業への民間部門参画のためのトレーニングを行うキャパシティビルディングのコンポーネントからなる。福州市政府が執行機関で、住民移転カテゴリーは A である。2004 年の住民移転計画によると、当該事業では、74.81 ヘクタールの恒久的取得及び 8.17 ヘクタールの一時的取得が行われるとされ、1,148 世帯（5,045 名、うち農業従事者 3,665 名）、家屋面積 197,230 平方メートルが影響を受けるとされた。郊外在住の世帯はほとんどが無償で同じ村内に移転ができ、都市部の世帯には新たな家ないしはアパートを購入するのに十分な金銭が補償されることになっていた。移転する商店等についても、金銭補償が行われることになっていた。このための費用は 2004 年のレートで 4,636 万ドル（3 億 8,480 万元）であった。2008 年には、申立がなされたコンポーネントについての詳細な移転計画が作成されている（ADB 2005a, pp.1-2, p.39）。

申立は、Nantai 島運河リハビリテーションのコンポーネントによる移転世帯のうち 2 世帯の農業従事者から土地取得、財産補償、生計（収入）回復について行われた（ADB 2010, pp.2-3）。

#### 5.3.2 問題点

申立人の 2 世帯は 15 年前に現在の住居と作業場を確保したが、それに必要とされる費用は全て村に支払ったので所有権も有していると主張している。さらに、そのことを当時確認しなかったために、不法居住者として扱われているとも主張した。

彼らが移転担当会社から告げられたのは、不法居住住宅への補償は、350 元あるいはゼロとのことであった。その後、ADB との交渉を通じて、居住している住居 180 平方メートルに対し 18 万元の補償がなされることとなった。しかし、同じ広さの公営住宅の価格は 54 万元であり、そこに移転すると差額を 20 年間毎月 3 千元返済しなければならない。申立人は無職で無収入であり、ローンを組んでも返済は不可能である（ADB 2010, pp.15-17）。

CRP が現地調査の了解を得ようとしたところ、2009 年 11 月に政府は、問題となる河川のセクションはルート変更されたので申立の住民移転は発生しなくなったとして、現地視察を認めなかった。CRP は、CRP のマンデートは、ADB の行為についてのコンプライアンスを評価するものであり、政府の政策や行為に対するものではないこと、河川のルート変更が ADB の不作為を免じるものではないこと、河川のルート変更後も申立者の主張が無効になってはいないこと、CRP はスペシャル・プロジェクト・ファシリテーターとは独立して事実確認をする必要があることから、現地調査が必要であると主張した。しかし、現地調査は実現しなかった。CRP は、現地調査なしに結論を出すのは申立人にも ADB にもフェアではないとして、結論を出したり勧告を行ったりすることはできないと最終報告書の中に記した（ADB 2010, pp.5-6）<sup>19</sup>。

このように CRP による調査は限定的であるため、ルート変更に関する情報公開や住民協議があったのか、申立者への負の影響が本当になくなったのかなどについては確認できない。プロジェクト完了報告書には補償額が ADB 基準を満たすものであったと記されているが（ADB 2013a, pp.48-49）、申立の内容が真実とすれば、移転の実施機関や担当会社が ADB 政策を当初から知っていたのかどうかにも疑問が残る。

住民移転に関する独立モニタリング・評価組織として、ある大学の住民移転センターが 2005 年に任命され、2008 年までに 6 つの報告書が提出された。しかし、後になって、プロジェクト実施の遅延と

住民移転が直面している困難を理由に同センターは業務の継続を辞退している。プロジェクト・マネジメント・オフィス（PMO）は新たな契約先を探したが、当該プロジェクトの住民移転の困難さと複雑さのために、PMOが接触した全ての組織が関心を示さず、外部モニタリングを継続することはできなかった。代案として、プロジェクト実施コンサルタントの支援の元に、内部モニタリングの強化が図られた（ADB 2013a, p.49）。

#### 5.4 キルギスタン：CAREC 運輸回廊 I（ビシュケク - トルガルト道路）プロジェクト 1

##### 5.4.1 概要

キルギスタンを隣接する諸国と結ぶビシュケク - トルガルト道路のうち、39キロにわたる区間の改善を行うプロジェクトである。執行機関は運輸通信省である。

審査時には住民移転はないとされ、住民移転カテゴリーはCであったが、移転を余儀なくされる商店があることが後に判明し、Bに変更された。

申立の内容は、商店に対する金銭補償や新たな商店の営業許可取得支援、申立者のうちの一人をローン返済プログラムに加えることである（ADB 2012, pp.1-3）。

##### 5.4.2 問題点

2008年の審査時には同プロジェクトには住民移転はないとして、住民移転カテゴリーはC（住民移転計画を作成する必要なし）とされた。ただし、用地取得や住民移転が必要となった場合には、キルギスタンの法規及びADB住民移転政策に沿った住民移転計画により適切に実施することとした（ADB 2008b, p.18）。

ところが後になって、用地は26メートルの幅で確保されているものの、一部区間で平均道路幅を14メートルから21メートルに拡幅することで商店が移転しなければならなくなる可能性が明らかとなった<sup>20</sup>。

それにより作成された住民移転計画では、3軒の店の撤去、約1,750メートルのフェンスの移動、211本の樹木の伐採（被影響民としては45世帯（227

名）及び1保健所）が特定された。被影響民は違法占拠者ではあるが、ADB政策に基づいて補償されなければならない（ADB 2012, pp.2-4）。

2010年8月に、ADB<sup>21</sup>は被影響民の代表から訴えを受理した。それによると、彼らは短い猶予期間をもって、店の取り壊し、木々の伐採、フェンスの撤去が通告され、さらに補償はされない旨が告げられたとのことであった。運輸通信省は被影響民とADBに対し、店は賃貸契約に違反したものであり、樹木は違法占拠なので、共に補償対象外であると回答した。ADBは運輸通信省に対し、ADB政策と整合する解決策を取るよう要請した。2011年10月、運輸通信省はADB政策を完全には満たさない補償同意書を被影響民に提示した。被影響民は、この同意書を受け入れないと一切補償は得られないと圧力をかけられたと述べている（ADB 2012, pp.8-9）。

その後ADBは解決に向けて努力を続けた結果、ADBの政策に沿った住民移転計画が2011年7月に取りまとめられ、プロジェクトの住民移転カテゴリーはBに改められた。補償額は約1万7,200ドル、ADBの援助内で賄われることになった（ADB 2012, p.11）。

#### 5.5 インドネシア：集約的チタルム水資源管理投資プログラム—プロジェクト 1

##### 5.5.1 概要

チタルム川流域の集約的水資源管理を行うためのマルチトランシュ・ファイナンス・ファシリティの第1トランシュとして、西タルム水路（WTC）の54.2キロにわたる区間の流れと水質を改善するプロジェクトである。公共事業省水資源総局が執行機関であるが、WTCの維持管理及び水路沿いの公有地管理は国营企業のペルサハアン・ウムム・ジャサ・ティルタ II（PJT II）が行っている。地方自治体は実施機関ではないが、WTCリハビリプロジェクトにおける住民移転の計画及び実施に関与している。

住民移転カテゴリーはAである。872世帯及び20の政府機関が影響を受け、46ヘクタールの土地

が失われると推定された。占有者は WTC の所有地内に居住しており、土地所有権を持っていない。しかし、彼らの移転に際しては政府が支援を行うこと、それが十分でない場合にはプロジェクトが追加的な特別プログラムを供することが規定された (ADB 2008c, pp.62-64; ADB 2013b, p.2)。

申立の内容は、立ち退き住民の移転及び就業機会について ADB の政策に則った補償が行われること、引越しのための資金を提供すること、被影響住民が生活できる具体的な場所を保証すること、影響住民が仕事を再開できるよう資本を提供すること、影響の緩和や補償の支払などプロジェクトに関する全てのプロセス (特に情報提供、住民協議、立退き計画) を遵守することであった (ADB 2013b, p.3)。

### 5.5.2 問題点

2008 年 8 月に 872 世帯 (居住者、商売人、農民) を特定した住民移転計画が策定された。計画策定に先立ち、全ての不動産が調査され、被影響住民の氏名がリストアップされた。調査対象者は、建設工事が始まる前に移転費用の補償が得られるとの説明を受けた。CRP が調査を終えた 2012 年 1 月には、被影響住民は 1,320 世帯 4,702 名に増加していた。住民移転計画の対象となった 872 世帯の半数以上が移転世帯で、残りは商店、あるいは雇用を失う者であった。土地所有権を有する者はいなかった。移転計画実施に要する費用は 114 万ドルから 187 万ドルと推定され、全てインドネシア側のカウンターファンドで賄うこととなっていた (ADB 2013b, pp.2-3, pp.6-7, pp.20-21)。

2008 年 12 月の ADB によるプロジェクト承認後、ADB プロジェクトとは異なる水路沿い美化プロジェクトの一環として 2009 年から 2010 年にかけて立退きが行われた。しかし、いくつかの地区は ADB プロジェクトの住民移転計画の適用範囲内にあり、同計画策定に当たって調査を受けた世帯も含まれていたため、そうした世帯は ADB プロジェクトに関連した立退きだと認識していた。2012 年 1 月の CRP への申立は、住民移転計画に含まれているのに補償は受け取っていないというものであ

る (ADB 2013b, p.8)。

地区政府は、水路沿いでは立ち退きを 2007 年から行っているが、地区の美化プロジェクトの一環であり ADB プロジェクトとは関係ないと CRP に説明した。美化プロジェクトでの立退きには少額の感謝金を支給していたが、立退き人が戻るのを避けるため、また、近隣住民との緊張を制するため 2009 年からは支給を見合わせているとのことである (ADB 2013b, p.9)。

住民移転計画は、ADB 政策とインドネシアの法律の間にギャップがあることを認識していたが、それへの具体的対応策はなかった。また、条例レベルの詳細まで検討しておらず、地区政府が条例に基づいて立ち退きを実施してしまったために問題が生じた。さらに、住民移転計画では実施体制、特に組織同士の連携 (執行機関、実施機関、地方自治体) のあるべき姿を十分には規定していなかった (ADB 2013b, p.iv, pp.10-11)。

住民移転計画では、インドネシア国内制度と ADB 政策のギャップを橋渡しするため、地方政府による現金補償を認めるとともに、現金補償で足りない部分をプロジェクトによる金銭以外の補償で補うこととしたが、金銭以外の補償内容は具体的に示されていなかった。金銭補償部分についても資金源が明らかにされていなかった。さらに、住民はプロジェクトの進捗状況や補償の時期や形態について何も知らされていなかった。

住民移転計画の一環として行われる生計再建プログラムでは、就業及びマイクロファイナンスの技能習得訓練と、最大 6 か月にわたる過渡期の生活の物的支援が規定されている。しかし、住民との協議が不十分であるため、それが住民の望むものか有用なのか疑義があり、どのように実施するかも不明確であった。また、移転費用、一時的収入損失、経過措置費用が金銭以外の補償によってどう担保されるかについても不明確であった (ADB 2013b, pp.15-17)。

## 5.6 カンボジア：大メコン圏：カンボジア鉄道リ ハビリテーションプロジェクト

### 5.6.1 概要

カンボジア南部の港町であるシアヌークヴィルから首都プノンペンを経由してタイ国境北部のポイペト市を結ぶ642キロにわたる鉄道を再建するプロジェクトで、執行機関は公共事業運輸省である（ADB 2006, pp.4-6, p.10）。

住民移転カテゴリーはAである。約2,629世帯がプロジェクトの影響を受けるとされ、内訳は、構造物が影響を受ける965世帯4,150名（822世帯は直接影響を受け、143世帯はわずかに影響を受け、全員が家なし店を移転する必要がある）、二次的な構造物（井戸やフェンスなど）及び樹木の損失を受ける1,660世帯7,140名があり、3つの商業施設及び1つの公共建築物の取り壊しが行われる。さらに、鉄道が再建されると、沿道でバンブー・トレイン（トロッコ）を運転している189名が生計を失う。被影響民の全員が不法居住者なので土地所有権は持っていないが、住民移転計画に基づき社会経済条件の回復ないし改善が図られることとなっていた。住民移転計画では住民は、線路から左右3.5メートルから移動して幅20-30メートルの公有地に5年間留まり生活を再構築するか、新たな移転地の権利を得て移転するか、現金を受け取り自ら移転場所を確保するかのいずれかを政府の支援の元を選択することとされた（ADB 2006, pp.47-49）。

申立は、住民移転計画に関する不十分な住民協議及び情報提供並びにプロジェクト実施時における不十分な異議申立制度、所有物の損失・収入損失及び過渡期の手当に関する不十分な補償、3つの移転先が遠く離れた場所に位置すること、全ての移転先における不十分な基礎的サービス（水、電気、廃棄物処理、道路、保健施設、学校）、不十分かつ非常に遅れている収入再建援助、不十分な補償と収入損失に起因する貧窮及び債務、サムロンエステート（貨物用施設が建設される場所）における不法な土地取得の脅威<sup>22</sup>、憲法及び他の法律並びに国際条約により保障された人権の侵害についてで

あった（ADB 2014a, p.iv, p.12）。

### 5.6.2 問題点

2006年作成の住民移転計画の問題点として、住民協議・住民参加についての不十分な規定、物価指数連動補償についての規定欠如、貧困・脆弱家族へ提供される最低基準の代替住宅に関する規定欠如、移転地で必要な施設の不十分な計画、不十分な異議申立制度、プロジェクトに参画する政府機関のためのキャパシティビルディング・プログラムの弱さがあった。現地の状況が変化しても2006年住民移転計画の規定が変更されなかったことで、移転先が更に遠隔地になっても補償手当ては補正されず、2010年と2011年に支払われた補償金も物価上昇が考慮されず2006年レートのままであった。いくつかの移転先はこれまでの仕事を続けるには遠すぎ、生計再建補償はそれにつりあうものではなかった。移転住民への融資などを盛り込んだ生計再建拡大プログラムが2012年半ばに始まった時には、多くの世帯は収入を失っていた<sup>23</sup>。彼らの多くは貧困層であったため、収入の喪失が債務を抱えることになった<sup>24</sup>。また、現状調査が不正確であったために、多くの家が過小評価された<sup>25</sup>。更に、多くの移転先において、アクセス道路に冠水や崩壊が見られたり、排水システムが機能していなかったりした。移転先によっては水道<sup>26</sup>、電気、保健施設についても問題があった。また、外部モニタリング組織の行った調査やレポートの質にも問題があった（ADB 2014a, pp.30-95）。

## 5.7 インド：ムンドラ・ウルトラメガパワープロ ジェクト

### 5.7.1 概要

超臨界技術<sup>27</sup>を採用した発電能力約4,000メガワットの石炭火力発電所を、グジャラート州ムンドラに建設する民間資金導入プロジェクトである。事業主体はタタ・パワー・カンパニーの完全子会社であるコースタル・グジャラート・パワー・リミテッド（CGPL）である。建設工事は2008年2月に開始され、5つのユニットのうち最初の3機は2012年に運転が開始された。2009年に、冷却水の

排水路を延長するために水路の位置が大きく変更された。このため同年に追加的海洋環境影響評価が行われた（ADB 2015, pp.1-2）。

住民移転カテゴリーはBである。用地は当初1,254ヘクタールとされたが、後に石炭輸送と冷却水の取水路及び排水路の用地がプロジェクトに含まれないとして除外され、1,052ヘクタールとされた。そのうち629ヘクタールが発電所、241ヘクタールが灰の処分地、182ヘクタールが住居用地である。私有地は発電所予定地の629ヘクタールのうちの181ヘクタールで、76世帯が所有していた。

住民移転計画の概要には、私有地喪失以外の影響として、構造物その他の財産の喪失（家畜小屋、藁葺き小屋、井戸）、共有財産（放牧、木材収集）、漁業コミュニティへの影響が挙げられている（ADB 2008a, p.14, pp.24-27）。

申立としては、自由で事前の広範囲にわたる有意義な住民協議の欠如、漁民の生計に重大な影響を及ぼす損失（a. クリーク及びマングローブの破壊、b. 自然温度を7度まで上回る温排水、c. 酸素欠乏の水、d. ポンプでの取水による幼魚の大量死、e. 水の化学汚染）、海水淡水化プラントからの高塩分濃度の排水、漁場の海浜へのアクセス悪化、地域民への新規雇用機会の欠如、園芸への悪影響、地下水脈の枯渇、失業によるストレス、マングローブの破壊、灰の混入と大気汚染による子供への健康影響が挙げられた（ADB 2015, p.9）。

### 5.7.2 問題点

住民移転に関係する問題の背景として、大きく次の二点が挙げられる。

一つ目は、冷却用水排水路の位置変更である。2007年当時の計画に基づく影響としてはコトディ・バンダー（バンダーは「港」という意味の現地の用語）という漁民の集落が対象とされて、協議も行われてきたが、その後排水路の位置が変更となり、それとは異なるトラガディ村、モドワ村、トラガディ・バンダーが影響を受けることとなった。変更後の海洋環境影響評価は2009年に行われたが、トラガディ村及びモドワ村との協議は2010年まで行われなかった（ADB 2015, p.vii, pp.11-14）。

二つ目は漁業活動及び漁民の存在に関する認識不足である。海洋環境影響評価では、海岸ベースの地域的漁業が行われている以外に商業的漁業は行われておらず、漁業者への影響は少ないとされていた。しかし、実際には海岸付近での漁業者には貧困層が多く、彼らの生計への影響は軽微ではなかった。また、漁民の多くは沿岸に定住しておらず、季節的に漁業を行う期間（年間8から9か月程度）にのみ沿岸に来ることもあって、早い段階から認識され協議を受けることがなかったとみられる（ADB 2015, p.v, pp.14-20）。

こうした背景の下で問題とされた事項は、不十分な住民協議、漁民の生計の顕著かつ取返しのつかない損失、漁場の海浜へのアクセス悪化、灰の混入と大気汚染による子供への健康影響、大気汚染である。

住民協議については、2007年11月の協議ではコトディ・バンダーの住民のみが特定され、漁業者は対象となっていなかった。ベースライン社会影響評価も漁業者を対象に含んではいなかった。プロジェクトの影響を受ける住民としては、プロジェクト予定地に居住する住民にのみ注目されていた（ADB 2015, pp.10-20）<sup>28</sup>。

漁民の生計の損失の原因となりうる温排水による影響については、世界銀行のハンドブックの推奨レベルを超えているとみられることと、説明が十分にされていないことから、CRPとしては問題ありとしている（ADB 2015, pp.21-33）。

漁場である海浜へのアクセス悪化については、2010年になってCGPLはトラガディ村及びモドワ村と協議を行い、橋の建設、ボートの供与、補償金の受渡しを行ったが、非定住の漁民との交渉は、CRP報告書作成段階でも解決に至っていなかった（ADB 2015, pp.34-35）。

灰については、環境影響評価の予測よりも影響が甚大であったが、CGPLとADBがADB政策に沿って対策を取っていることが確認された（ADB 2015, pp.36-40）。

大気汚染については、PM-10の値が世界銀行の推奨値及びインドの環境基準を超えていることか

ら問題であるとされた (ADB 2015, pp.41-46)。

なお、申立に挙げられたプロジェクトによるマングローブの破壊、酸素欠乏、ポンプ取水による幼魚の大量死、水の化学汚染（鉄分を除く）、海水淡水化プラントからの高塩分濃度の排水、園芸への悪影響、地下水脈の枯渇、雇用機会と失業のストレスについては、プロジェクトによる影響とは判断できない、ないしはプロジェクトによる影響は軽微、あるいはADB政策に反するものではないと結論された (ADB 2015, pp.26-31, pp.46-47)。

## 6. 考察

対象プロジェクトの住民移転状況を表2に整理する。

住民移転規模は、7プロジェクト中5件がカテゴリ A または A 相当であった。物理的移転と経済的移転については、カテゴリ A の5件で物理的移転を伴い、カテゴリ B の2件のうち1件で物理的移転が伴っていた。補償形態は、土地と金銭の両方によるものが4件、金銭のみのものが3件であった。

次に、個別プロジェクトで生じた問題を表3に整理する。

まず、7プロジェクトのすべてで移転計画の事前協議が不十分であった。4件で移転内容の事前特定が不十分であり、4件で移転計画の内容が不十分、3件で移転計画の策定遅延があった。また、5件でプロジェクト・デザインが変更されていた。プロジェクト・デザインが変更されることになれば、

表2 住民移転に関する個別プロジェクトの特性

事項	チャシユマ	南部運輸	福州環境	CAREC	チャタルム	カンボジア	ムンドラ
1. 移転規模 (カテゴリ)	(A)*	(A)*	A	C→B	A	A	B
2. 物理的移転 (住居)	○	○	○		○	○	○
3. 経済的移転 (生計)	○	○	○	○	○	○	○
4. 公有地等の違法占有			○	○	○	○	
5. 補償方法	(1) 物的**		○	○	○	○	
	(2) 金銭	○	○	○	○	政府*4	○
	(3) 上記の混合		選択*3			選択*3	
	(4) 非金銭		○	○	○	事業*4	○

出所：ADB ウェブサイトの情報に基づき筆者作成

注：空欄には、非該当の場合と確認できる情報が得られなかった場合との両方がある。

\*：当該プロジェクト承認時には住民移転カテゴリ制度がなかったが、規模的にはAに相当。

\*\*：土地、建物、樹木等（プロジェクトにより対象範囲は異なる）。

\*3：物的補償か金銭補償かを影響住民が選択する。

\*4：金銭補償は政府が行うが、ADB政策と照らし合わせて不十分な分はプロジェクトが金銭以外の補償で補う。

更なる再調査、住民協議などが必要となる。その場合、実施機関は作業を急ぎ、事前調査時よりも短時間で完了させようとするであろう。その結果、新たな移転対象者に突然の通知が行われ、拙速に協議が進められ問題が生じる可能性が高くなる。

プロジェクト実施が明らかになると、補償金を目当てにした不法占有者が新たにプロジェクト予定地内に住み着くという問題が生じることがある。これを防ぐために一定の期日以前からの占有が証明された者のみを補償対象者とするカット・オフ・デートが設定される。しかし、デザイン変更が行

われると、こうした作業をいかに進めるかが難しい課題となろう。プロジェクト・デザインが途中で変更された場合にも、十分な時間と費用をかけて慎重に行うべきである。また、見落とされがちであるが、プロジェクト・デザインの変更により移転対象外となる住民への情報提供も重要である。

ADB プロジェクトであれば ADB 政策に沿った補償がなされなければならないが、補償額に問題があった事例が 5 件、立退き時期に問題があった事例が 4 件みられた。補償金を受け取った後も移転しない例（チャシユマ）や、逆にそのような状

表 3 住民移転に関する個別プロジェクト共通の問題点

事項	チャシユマ	南部運輸	福州環境	CAREC	チタルム	カンボジア	ムンドラ
1. 計画段階							
(1) 移転内容の事前特定不十分	○			○		○	○
(2) 移転計画の事前協議不十分	○	○	○	○	○	○	○
(3) 移転計画の内容不十分	○				○	○	○
(4) 移転計画策定遅滞	○			○		○	
2. 実施段階							
(1) プロジェクト・デザインの変更	○	○	○	○			○
(2) 他事業との混同ないし重複			○		○		
(3) 補償前の立退き実施	○	○		○	○		
(4) 補償金少額（ADB 政策不適合）	○		○	○	○	○	
(5) 補償金支払時期遅滞		○				○	
(6) 移転先の悪条件		○				○	
(7) 生活改善プログラムの問題		○	○		○	○	○
(8) 外部モニタリング機関の問題		○	○			○	

出所：ADB ウェブサイトの情報に基づき筆者作成

注：空欄には、非該当の場合と確認できる情報が得られなかった場合との両方がある。

況を懸念して補償金が渡されない例（チタルム）もあった。原因としては、プロジェクトの執行機関、実施機関、住民移転の担当機関（場合によって子会社あるいは地方自治体など）の間でADB政策の共有・理解が十分でなかったことが考えられる。また、中国とインドネシアの事例のように、ADBプロジェクトがより広範囲の別のプロジェクトの一部となるような場合には、たとえADBプロジェクトとその他とがうまく色分けできたとしても、住民間に補償で差がつくと問題解決は困難になる。理想を言えば途上国の独自制度も援助機関並みの内容になることであるが、予算的、政治的に難しい問題である。

さらに、生活改善プログラムが不十分であったものが5件あった。生活再建を実現させるためには、適正なプログラムを作成することは不可欠であり、そのためには現状調査、ニーズ把握を欠かすことはできない。

また、上記7件中3件で、外部モニタリング機関の問題も発生していた。カンボジアではモニタリング実施機関のパフォーマンスの低さが問題とされ、中国では外部モニタリングを委嘱された機関が業務継続を辞退してしまった。スリランカでは外部モニタリングを引受ける組織を見つけることができなかった。国際的な援助機関のプロジェクトにおける住民移転を適切にモニターできる機関はそう簡単にはないということである。

## 7. 結論と提言

上記の知見を踏まえると、円滑な住民移転の実施に重要と考えられる要素として以下が指摘できる。すなわち、①適切な調査や住民協議を踏まえた内容の移転計画をタイムリーに策定すること。②プロジェクト・デザインが変更された場合には改めて慎重な調査や住民協議を行い移転計画を実態に合わせて改定すること。③プロジェクト実施体制の末端に至るまで移転計画の内容を正確に認識し適切に実施すること。④援助プロジェクト以外の事業と重複・隣接する場合に、補償が不公平

にならないよう調整すること。⑤生活再建プログラムの着実な実施に注意を払うこと。⑥能力のあるモニタリング機関を確保し、モニタリング結果に基づき改善を要する点があれば速やかに情報を共有し解決のための行動を起こすこと。以上の6点である。さらに長期的課題として、国際援助機関のセーフガードと事業実施国の制度との間に著しい差異があるために、移転補償に実施機関による不公平が生じないように、事業実施国の制度の拡充・強化を図ることが必要である。

これらを実施するためには、計画時だけでなく実施時も含めたプロジェクト・サイクル全体において、プロジェクト援助機関、執行機関、実施機関、外部モニタリングを行う専門機関が、住民移転を確実に担当できる人材を十分に確保することである。しかし、資質と経験を持った住民移転の専門家の数は限られているし<sup>29</sup>、プロジェクトに配置できる職員数も限られる。アジアインフラ投資銀行やBRICS銀行などの新組織との関係も考慮すると、これ以上に時間と資源を増やすことも現実的とは言えない。NGOによる移転住民への支援にも限界がある。途上国を含めた多くの国で、環境影響評価を行うコンサルタント会社を登録制にしてその資質向上が目指されている。同様に住民移転の分野においても実施、モニタリングの両方についてコンサルタント業務が行える組織、人材の育成を行うことが必要である。そして、事業実施機関は住民移転のための制度と予算を確保して、このような外部専門家を活用することも、状況改善のための一つの方策と考えられる。そのためには、国際機関による技術協力プログラムが有効であろう。

### 参考文献

- Asian Development Bank (ADB) (1991). Appraisal of the Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III) in Pakistan  
 — (1999). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka for the Southern Transport Development Project  
 — (2004). Report and Recommendation of the Board Inspection Committee to the Board of Directors on the

- Request for Inspection on Chashma Right Bank Irrigation Project (Stage III) (ADB Loan No. 1146-PAK [SF]) in the Islamic Republic of Pakistan
- (2005a). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan to the People's Republic of China for the Fuzhou Environmental Improvement Project
- (2005b). Final Report to the Board of Directors on CRP Request No. 2004/1 on the Southern Transport Development Project in Sri Lanka (ADB Loan No.1711-SRI [SF])
- (2006). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loan and Administration of Loan for Kingdom of Cambodia: Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project
- (2008a). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan for India: Mundra Ultra Mega Power Project
- (2008b). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Asian Development Fund Grant to Kyrgyz Republic: CAREC Transport Corridor 1 (Bishkek – Torugart Road) Project
- (2008c). Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Multitranches Financing Facility and Administration of Grant and Technical Assistance Grant for Republic of Indonesia: Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program
- (2010). Report to the Board of Directors on the Compliance Review Process for Request No. 2009/1 Regarding the Fuzhou Environmental Improvement Project (Asian Development Bank Loan No. 2176-PRC)
- (2012). Compliance Review Final Report for Kyrgyz Republic: CAREC Transport Corridor 1 (Bishkek – Torugart Road) Project
- (2013a). Completion Report for People's Republic of China: Fuzhou Environmental Improvement Project
- (2013b). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/1 on the Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program Project 1 in the Republic of Indonesia (Asian Development Bank Loans 2500 [SF]-INO and 2501 [SF]-INO)
- (2014a). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/2 on the Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project in the Kingdom of Cambodia (Asian Development Bank Loan 2288 and Asian Development Bank Loan 2602/Grant 0187 [Supplementary])
- (2014b). Learning Lessons: ADB's Safeguard Policy < <http://www.adb.org/documents/learning-lessons-adbs-safeguard-policy>>
- (2015). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2013/1 on the Mundra Ultra Mega Power Project in India (Asian Development Bank Loan 2419)
- Cernea, M. (1993). Anthropological and Sociological Research for Policy Development on Population Resettlement, In Cernea M. and Guggenheim E. (eds.) *Anthropological Approaches to Resettlement -Policy, Practice and Theory*, Boulder Colorado: Westview Press, pp. 13–38.
- (2000). Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement, In Cernea, M. and McDowell, C. (eds.) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington D.C. : World Bank, pp. 11–55.
- (2003). For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle, *International Social Science Journal*, 175, 37–45.
- Fujikura, Ryo; Nakayama, Mikiyasu (Eds.) (2015) *Resettlement Policy in Large Development Projects*, Oxford: Routledge
- Scudder, T. (2005). *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*, London: Earthscan.
- (2012). Resettlement Outcomes of Large dams, In Tortajada, C., Altinbilek, D. and Biswas A.K. (Eds), *Impact of Large Dams: A Global Assessment*, Berlin: Springer
- World Bank (2012). *Social Development Department, Involuntary Resettlement Portfolio Review*, < <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/517941425483120301/involuntary-resettlement-portfolio-review-phase1.pdf>>
- (2013). End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>>
- (2015a). World Bank Environmental and Social Framework: Second Draft for Consultation < [http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/clean\\_second\\_draft\\_es\\_framework\\_final\\_draft\\_for\\_consultation\\_july\\_1\\_2015.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/clean_second_draft_es_framework_final_draft_for_consultation_july_1_2015.pdf)>
- (2015b). World Bank Acknowledges Shortcomings in Resettlement Projects, Announces Action Plan to Fix Problems, News Release, March 4, 2015
- World Commission on Dams (2000). *Dams and Development – A New Framework for Decision-Making*, London: Earthscan.
- 武貞稔彦 (2012). 「開発介入と補償—ダム立ち退きをめぐる開発と正義論」 勁草書房

藤倉良 (2005) . 世界ダム委員会勧告に残された課題－国際環境政策過程における参加問題, 寺尾忠能・大塚健司編, 「アジアにおける環境政策と社会変動」, 研究双書 No.541, アジア経済研究所, 347 - 377 頁

松本悟 (2014) . 「調査と権力: 世界銀行と『調査の失敗』」 東京大学出版会

### 注

- 1 人々や環境への悪影響を特定して、これを可能な限り回避したうえで最小化する政策を、世界銀行や ADB ではセーフガード政策 (Safeguard Policy), JICA では環境社会配慮ガイドライン (Guidelines for Environmental and Social Considerations) として策定・実施している。環境, 住民移転, 少数民族の 3 つを対象とする機関が多くみられる (世界銀行ではダムの安全性や森林など更に細分化された項目を掲げているが, 他の機関でも環境の項目内でこうした分野を対象としていると考えられる)。
- 2 <<https://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>>
- 3 新開発銀行 (New Development Bank BRICS)。BRICS の 5 か国 (ブラジル, ロシア, インド, 中国, 南アフリカ) により運営される開発機関。
- 4 Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)。中国が呼びかけを行い 50 か国により調印署名された開発機関。
- 5 [http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Requests%20for%20Inspection/23489024/Summary\\_IPNcases\\_Oct2013.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Requests%20for%20Inspection/23489024/Summary_IPNcases_Oct2013.pdf)
- 6 松本 (2014) は, 世界銀行のインスペクションパネルにかかったプロジェクトについて研究を行っているが, 分析しているのは調査と権力の関連についてであり, プロジェクトに生じた問題点の比較分析やプロジェクト実施上の改善点の提言を行っているものではない。
- 7 被害を受けた人々は, プロジェクトの事業者に直接改善を求めるのが一般的であるが, それで問題が解決しない場合には, 当該国の司法制度に従う (裁判を起す) か, 援助機関自身に異議申立を行うことができる。この後者の制度を, 世界銀行ではインスペクションパネル (Inspection Panel), ADB ではアカウントビリティ・メカニズム (Accountability Mechanism), JICA では異議申立審査役 (Examiner for Guidelines for Environmental and Social Considerations) と呼ぶ。
- 8 ADB には, 申立人が ADB と協議して問題解決を求めてきた場合に対応するスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター (Special Project Facilitator) があるが, 行われた協議が不調な場合やアカウントビリティ・メカニズムによる裁決を求める場合にはコンプライアンス・レビュー・パネル (Compliance Review Panel : CRP) が対応する。本研究では, CRP が検討を行ったプロジェクトを検討対象とする。
- 9 どのようなプロジェクトであっても, 申立人と関係部局, CRP の三者の見解が完全に一致することはない。これらのどれがより正しいかを分析することは本研究の趣旨ではなく, 基本的に CRP の見解に基づいている。ただし, 必要な場合には, 他の二者の見解も参考にした。なお, CRP 最終報告書には公正を期すため, 報告書案に対する ADB マネジメント及び申立人のコメントも添付されている。
- 10 RRP (Report and Recommendations of the President to the Board of Directors) と呼称される。
- 11 プロジェクトによる住民移転が発生する場合, 社会経済調査及び住民協議が行われ, その結果に基づいて住民移転計画が策定される。計画の中には, 用地取得及び住民移転の概要, 社会経済状況, 住民協議及び情報公開, 異議申立手続, 法的枠組, 権利・支援策, 住居移転, 生計回復, 予算措置, 実施体制, 実施スケジュール, モニタリング及びレポーティングに関する規定が設けられる。計画はプロジェクトの執行機関により作成され, 援助機関がレビューしウェブサイトで公表される。援助機関は計画が適切に実施されているかどうかプロジェクト実施中もフォローアップを行う。
- 12 援助機関では, プロジェクトの審査開始段階でスクリーニングを行い, 影響度合いに応じて A, B, C 及び FI の 4 つのカテゴリーに分類している。カテゴリー A は大きな影響のあるもの, B は影響はあるが A ほどではないもの, C は影響がないか軽微であるものであり, FI は金融仲介機関 (financial intermediary) に対するプロジェクトである。ほとんどの援助機関ではセーフガード全体に対して統一的なカテゴリーを設定しているが, ADB では環境, 住民移転, 少数民族それぞれ別個の観点に対して独立のカテゴリーを設定している。
- 13 パキスタンのチャシュマ右岸灌漑プロジェクト (第三期) は 2004 年の CRP 創設前に同パネルの前身であるインスペクションパネルにより調査が行われたものであるが, フォローアップは CRP が行っており, 同パネルの活動内容の一部としてウェブサイトから情報が得られるので対象に含めた。
- 14 ADB がカバーする地域の中で太平洋の島嶼国からの申立が入っていないのは, 小規模プロジェクトが多いことがひとつの要因ではないかと思われる。
- 15 中央アジア地域経済協力 (Central Asia Regional Economic Cooperation)
- 16 執行機関とはプロジェクト全般に責任を持つ組織で, その指示のもとにプロジェクトの一部または全体を実際に実施する組織が実施機関 (Implementing Agency) である。
- 17 一般的には, 借入国の法令と ADB の政策との両方を満たすことと, これらが相矛盾する場合には ADB の政策が優先することが借款契約で規定される。しかし, 本事例は 24 年前に承認された古いプロジェクトであり,

そのような規定がなされていなかった可能性がある。

- 18 スリランカではシンハラ語とタミル語が公用語であるが、連結語として英語の使用も憲法上認められている。プロジェクトが行われる南西部にはシンハラ語を話すシンハラ人が多く居住していて、貧困層に英語を理解する人は限られている。
- 19 同時に、この現地視察の問題についてはアカウントビリティ政策自体の問題として理事会が再検討すべきだと勧告した。後に改訂されたアカウントビリティ政策では、現地視察の重要性を認識するとともに、たとえ現地視察ができなかったとしても、可能な限りの情報収集と分析を行いコンプライアンス・レビューを完了させることとしている。その場合、申立者の見解に重きを置くとしている。
- 20 この他、歩道を設置する変更がADBの了承なしに行われたことも影響しているとされるが、この変更による拡張幅は平均50センチ程度であり、当初から予定されていた道路本体の拡張の影響が主要なものと考えられる。
- 21 CRPではなく援助機関としてのADB。
- 22 これは追加融資で新たに加わったコンポーネントであり、最初のプロジェクトとは異なる問題（土地所有権についての異なる見解）を抱えているので、本稿では議論の対象から除外した。
- 23 このプロジェクトの場合、所有物を失う前に補償を行うという点ではADBの政策に合致しているが、金額及び移転先の条件という補償内容が合致していなかった。
- 24 移転住民の移転先での土地権利を担保とする高利貸しが参入し、一年以上にわたって収入の途絶えた住民が彼らから借金をし、その結果、多額の負債を抱えることとなった。
- 25 2階建てを1階建てとして査定したり、プロジェクトによってもはや居住できなくなる家屋を「部分的に影響を受ける」と評価したりするなど。
- 26 バッターバン（Battambang）の移転先では、移転地造成のための土砂採取地跡の池で9歳と13歳の兄弟が溺死した。池には保護柵がなく、移転地の水道が未整備のために生活用水源としても使用されていた。子供たちは水浴び、洗濯、水汲みのために池に行ったと言われているが、警察の調査によると、子供たちは貝やカニを捕りに行った可能性もある。
- 27 通常用いられる亜臨界技術よりもエネルギー効率が良い。
- 28 プロジェクト予定地から住居移転した住民からの申立はない。用地買収は順調に進んだものとみられる。
- 29 2014年6月現在、ADBセーフガード担当職員のポスト数107のうち、11が空席となっている（ADB 2014）。