

文系のための環境問題基礎講座

Ⅳ

………住民移転

山本尚史

序論：「住民移転問題」って、なに？

大規模な公共事業を行うために土地を収用して住民を他の土地に移転させることは、途上国・先進国を問わず、昔からなされてきたことであり、日本でも数多く例がある。ただし、これまではわが国でも移転に際して住民の意向を反映することなく、「お上のご威光」で強制移住を行ったり、補償を十分に提供しなかったりすることもあった。近年は、人権意識の高まりとともに開発事業における住民移転に関心が高まっている。

住民移転を扱うために、世界銀行では1980年より対処方針を作成し、何回かの修正を経たあと、ガイドラインとして1990年に『業務指示書4.30』が作成された。また、経済協力開発機構(OECD)においても、1991年に『開発プロジェクトにおける非自発的移転と再定住に関する援助機関用ガイドライン』を採択し、開発援助委員会(DAC)加盟諸国にこれに基づくガイドラインを採択することを検討するよう勧告している。

このように援助機関が住民移転に取り組むようになったのは、住民移転が住民の人権の問題であると同時に、それ自体環境問題だからである。無計画あるいは不適切な移転は、森林伐採、生態系の破壊、移転地における生活型公害の発生等を引き起こしかねないうえ、住民の貧困化やコミュニティの崩壊をもたらしてしまう。

住民移転によって生ずる影響は大きく、しかもその影響は多くの場合不可逆であるため、住民移転を回避する努力が払われるべきであり、やむを得ず移転を行う場合には、生活の維持と立て直しに十分な補償を用意することが必要となる。

—ひとこと—

「住民移転」を英語で表現すると、“Involuntary Displacement and Resettlement”となるため、語感としては「強制移住」に近くなる。この感覚の違いが移転推進派と反対派との間で誤解のもとになることがある。

Ⅰ 「住民移転」で何が問題なのか？

住民移転の問題点は、大きく分けて2つの観点から説明することができる。あるプロジェクトにおける住民移転が問題になった場合、どちらの性格の問題なのかをみきわめることから始めなければならない。

第一は、「注目されることなくひっそりと進行する実質的な問題」である。これは、生活環境の悪化、活用できる資源の枯渇として現れ、長期的にみて住民の生活水準を低下させることになる。具体的には、次のような現象が起きる。

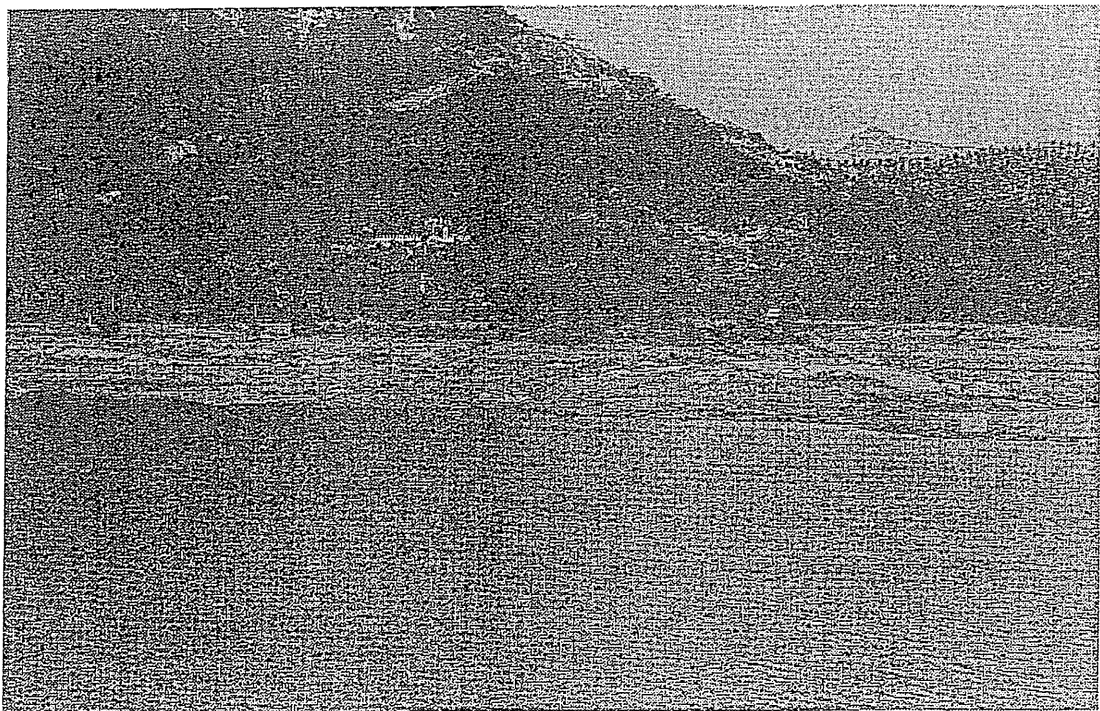
- (1) 移転のストレスにより社会的弱者に負担がかかり、罹患率と死亡率が増加する。
- (2) 生活するうえで孤独感・無力感が強まるなど、精神的・心理的負担が増加する。
- (3) 相互扶助ができなくなったり伝統が消滅するなど、社会組織(コミュニティ)が崩壊する。
- (4) 収入が不安定化したり減少することにより、貧困化する。
- (5) スラムが発生する。あるいは住んでいた土地を売り払い、土地なし・家なし・職なしとなって都市のスラムに流入する。
- (6) 燃料として森林を無秩序に伐採することにより、森林資源が枯渇する。
こうした問題の原因としては、次のようなことが考えられる。
- (1) 住民の人間関係を考慮しない移転計画により、相互扶助的な組織や生産・販売を支えてきた住民組織が解体する。

- (2) 新しい土地での生産に関する知識や訓練が不足している。
- (3) 移転以前に保有していた土地よりも、代替地としてもらった土地が狭かったり、やせているため、生産が十分に高くない。

対策としては、住民の生活水準や習慣を正確に把握することにより、それにあった移転計画を策定することが必要である。調査やモニタリング等で、現地に詳しいNGO等の協力を得たり、専門家に現地で状況を観察してもらったりすることによって、住民に密着した調査ができるだろう。

第二は、「貧困化等の実質的な問題とはあまり関係ないもの」である。すなわち、

- (1) 慣習や政治文化の違いから、移転政策が誤解される。
- (2) 政府に批判的な団体あるいは希望するほどには補償がもらえない有力者等が、住民移転をきっかけとして反政府運動あるいは反援助国運動



貯水池と昔の村の跡(スリランカ)

を展開する。

このうち、(2)のような運動は、動員力、組織活動の財政的基盤、アピール性において優れているために、被援助国においても援助国においても政治問題化しやすい。つまり、プロジェクトの便益や移転方法等の検討等の議論よりも、プロジェクトの欠陥やそのプロジェクトを推進しようとする政府の不当性を糾弾する議論が形成されてしまう。

これらに対しては即効的な対策はない。正確な情報の提供、不適切な議論への反論、ポジティブキャンペーン等を実施し、時間がかかってもプロジェクトへの理解を求めることが最良と思われる。

II 審査のポイント

審査前の準備段階でしばしば寄せられる質問に答えることにより、審査のポイントを指摘する。

* * *

問1 「移転といっても多くの世帯が動くわけではないのだから、特に注意しなくてもよいのではないですか？」

基本的な姿勢として、住民移転を伴う開発プロジェクトは、慎重に審査しなければならない。たとえ大規模ではないにしても、移転によって緊密な近所付き合いがなくなりコミュニティが維持できなくなるとか、共同でやってきた農作業ができなくなる等の問題が発生しやすい。だから、住民移転は可能な限り回避しなければならない。

代替案の検討等の調査を十分に行ったうえで、住民移転が回避できない場合には、住民への影響を最小にしなければならない。さらに、移転によって一時的に失われる収入や生産能力に対する適切な補償が不可欠である。

また、住民移転を、より住みやすい社会を建設したり、より高い生活水準を得たりする機会としてとらえることもできる。特に、移転先を整備するときにGAD(Gender and Development: 性別と開発)の視点を入れることにより、性別による

分業に適した居住環境を創作することができる。このように、移転を住民にとって魅力的なものとするためには、移転地の開発計画を策定するときに住民の参加が不可欠であり、住民の視点を含んだ仕組みをつくる必要がある。

審査のポイント

- (1) 住民移転を回避あるいは最小化するための代替案が検討されたか？
- (2) 移転元と移転先の双方の地域の特徴と住民について十分な情報があるか？
- (3) 移転住民が移転先の生活環境に適応できるような対策が考えられているか？
- (4) 住民の意向を反映した収用・移住計画になっているか？
- (5) 補償は適切か？
(金額の大きさのみならず、移住前と同じ、もしくはそれ以上の生活水準となるように配慮された補償であるか?)

* * *

問2 「実施体制について気をつけることは？」

住民移転は長期にわたる準備期間と適切な能力を有する実施機関とが不可欠である。したがって、住民移転を担当する機関はつねに能力の維持・向上に努めなければならない。審査においては、実施機関の能力を勘案して移転が適切に実行される見込みを確認し、必要に応じて、実施機関に対して適宜助言・働きかけを行うべきである。

審査のポイント

- (6) 住民移転にかかる開発および補償は政策的な裏付けをもっているか？
- (7) 住民移転を実施する機関は十分な能力があるか？
- (8) 住民移転の時間的・財政的コストを加味してもプロジェクトが運営できるか？
(補償費用は現地政府負担分として積算されるため、予算を獲得できないとプロジェクト自体が停止しかねない)
- (9) 実施機関に対する働きかけ

- ・必要な情報の収集と整理
- ・移転のためのワーキンググループの編成
- ・移転スケジュールの明確化

* * *

問3 『住民移転を含むプロジェクトだったら、どんなプロジェクトでもこまごまとした調査をしなければならないのですか?』

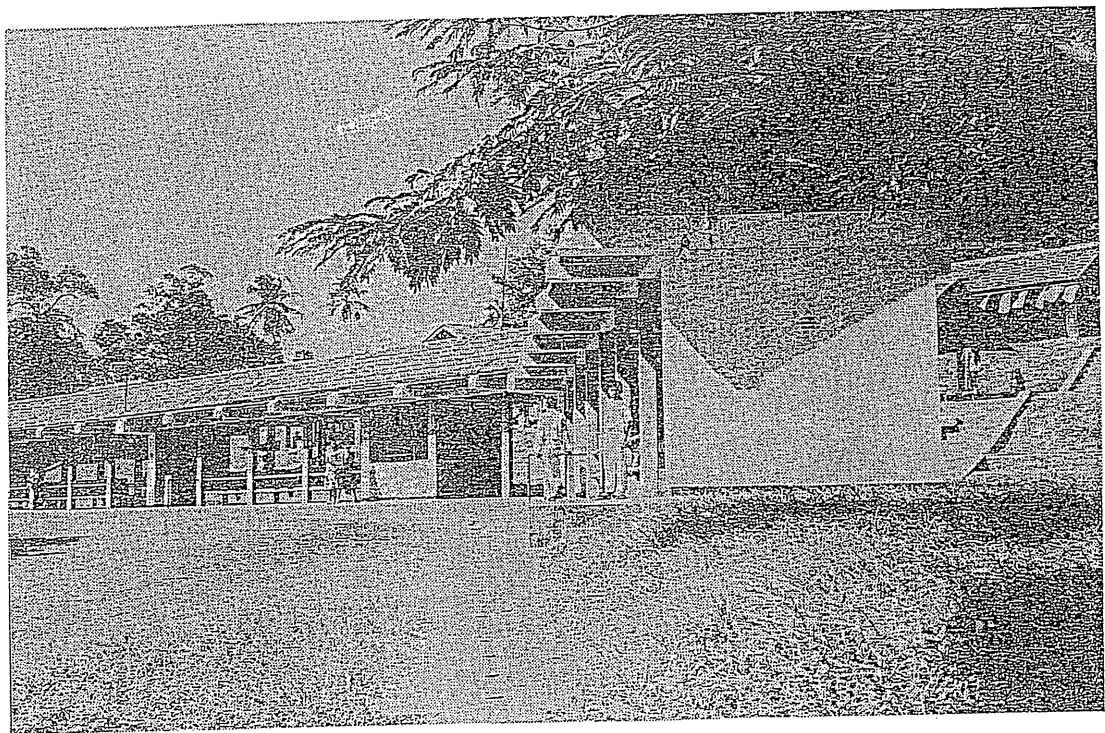
これは答えるのが非常に難しい。細かい調査が必要な住民移転の規模を一律に決めることができないからである。ここでは、世界銀行の業務指示書によって世界銀行がどのような方針をとっているかを紹介して回答に代えたい。なお、「業務指示書は必ずしも当該分野のすべての活動内容を現しているわけではない」と世界銀行自体が明記していることに注意されたい。

まず、『業務指示書4.01(環境影響評価)』(1991年)では、「住民移転および住民に大きな影響を伴うプロジェクトは、完全な環境影響評価(full EA)

が必要である」となっている(付属E, 第5パラグラフ)。

環境影響評価の内容としては、「次の事項を含むこと、すなわち、

- (1) 要約
- (2) EAが準備される政策的、法的、行政的枠組み
- (3) プロジェクトの概要
- (4) プロジェクトサイトの現状
- (5) 環境への影響
- (6) 代替案の検討
- (7) 悪影響を削減する方策
- (8) 環境管理のための計画
- (9) モニタリング計画
- (10) 付属資料
 - ① EAを実施した人
 - ② 参考資料
 - ③ 関係機関の会議録



移転地につくられたバスターミナル(スリランカ)

となっている(付属書B, 第2パラグラフ)。

次に『業務指示書4.30(住民移転)』(1990年)では、「世界銀行の住民移転政策の目的は、プロジェクトによって移転する住民がそのプロジェクトから便益を得ることを確認することである。住民移転はプロジェクト形成の重要な要素であり、プロジェクトの早期から検討されなければならない」(第3パラグラフ)としており、特に「住民移転は、有効なすべての代替案を探究しつつ、可能な限り回避するか最小化すべきである」(第3パラグラフ②)と強調している。それでもなお、大規模な人間の移住が不可避であるならば、「詳細な移転計画、実施スケジュール、予算が必要である」(第4パラグラフ)としており、さらにその注釈として、「少数の人達(例、約100~200人)しか移転しないならば、資産に対する適切な補償、移動についての支援、および移転補助金無償供与のみが必要条件となるだろう。しかし、補償等の原則は大規模な移転と同様である」と述べている。

移転計画の内容については、「移転の規模等の諸条件により変化するものであるが、以下に示す事項、政策、要旨、規模について記述されるべきである。

- (1) 所管機関
- (2) コミュニティの参加および受け入れ先の関与
- (3) 社会経済的調査
- (4) 法的枠組み
- (5) 代替地およびその選定
- (6) 喪失資産の評価と補償
- (7) 土地所有、収用、移転
- (8) 訓練、雇用、信用貸付へのアクセス
- (9) 住居、インフラ、社会サービス
- (10) 環境の保護と管理
- (11) 実施スケジュール、モニタリング、評価

これらの行為について経費見積もりがなされ、プロジェクトの土木工事に見合った予算とスケジュールが決められるべきである」となっている(第5パラグラフ)。

プロジェクトローンでサブプロジェクトに分かれる場合、各サブプロジェクトにおいて住民移転の必要性が明らかになっていないときには、「融資の条件として、借入国は移転政策、計画上の原則、所管機関の仕組み、設計が世界銀行の政策と諸条件に適合するように合意することが必要である」としているほか、セクターローンにおけるサブプロジェクトは、「この業務指示書と一致するように実施機関が選定し、世界銀行が個々に承認することになる」と書かれている(第26パラグラフ)。

審査ミッションで確認されるべき事項は、

- (1) 住民移転と諸負担が最小化される程度、および借入国がその過程を管理できるかどうか
- (2) 移転と補償のためのスケジュールと予算とを考慮に入れた、計画の適切性
- (3) 経済・財務分析の有効性
- (4) 移転のための諸活動に対する土地と資金の適切性と入手可能性
- (5) 実施についてのフィージビリティ
- (6) 受益者が関与する度合い

である。(第30パラグラフ)。

さらに本年は国際先住者年であるが、世界銀行は1980年代初頭に多国間援助機関としては初めて、開発プロジェクトにおける先住者のための配慮を打ち出している。それによれば「世界銀行は、適切な保護手段が講じられないかぎり tribal people が使用あるいは占有している伝統的な領域への侵食を含むことが明らかなプロジェクトには、援助しない」と述べている。また1991年9月には世界銀行は、「先住者」の定義を拡大するなど、この方針を強化している。

* * *

以上が審査のポイントであるが、注意しなければならないことは、全世界・全セクターに統一的に通用するチェックリストをつくることができない点である。住民移転の規模、プロジェクトサイトの位置(農村地域か都市近郊か)、中央政府と地方自治体との関係、民俗的特徴等により、住民移

- 1 移転計画の概要
 - 1 1 目的
 - 1 2 移転に責任のある機関
 - 1 3 実施方針
- 2 収用計画に係る用地
 - 2 1 用地の特定
 - 2 2 面積
- 3 影響を受ける人々
 - 3 1 総世帯数・人数
 - 3 2 影響の内訳とそれぞれの世帯数・人数

地域	影響の内訳	世帯数・人数	社会経済的特徴	備考
〇〇村 ◎地区	水没	80世帯 約440人	畑作が中心。長老が 住民の代表	井戸が多数あり

- 4 住民移転実施チーム
 - 4 1 編成
 - 4 2 活動内容
 - 4 3 予算
- 5 各種補償パッケージ
 - 5 1 移転地のインフラの整備
 - ・上下水道の敷設
 - ・配電
 - ・商業地域の整備
 - 5 2 内容および対象者
 - ・土地取得補助金(ローンやグラント)
 - ・住居建設補助金(ローンやグラント)
 - ・職業訓練
 - ・植林

対象者	補償の内容	補償を実施する機関	補償の時期	備考
自作農業者	畑地の支給	土地省	貯水2年前より	移転前の所有面積に 比例して土地を支給

- 5 3 予算措置
- 6 実施スケジュール

活動内容	開始	終了	必要月数	年/月	年/月	年/月	年/月	...
移転地に 水道敷設	▲年	▲年	調査 3	—	—			
	□月	●月	工事 6			—	—	

- 7 モニタリング
 - 7 1 実施体制
 - 7 2 予算措置

転計画がそれぞれ異なるからである。それゆえに、審査においては、その地に住む「人間」と、自然と人間とのかかわりである「風土」を見て応用するしかない。もちろん、数週間の審査期間ですべての特徴が把握できるとは考えられないので、実施機関、NGO、社会学者等のサポートを得ることが必要であろう。

Ⅲ アクションプランの例

この節では、審査の際の参考として、「住民移転アクションプラン」の例を紹介する。アクションプランには、事業の目的、実施方針、詳細な実行計画、モニタリング計画の4つが記載されていなければならない。何度も述べているとおり、住民移転計画はプロジェクトごとに異なるものであるから、この例が標準ではないことに注意していただきたい。

おわりに

「環境問題基礎講座」と題するからには、わかりやすいように練習問題をつけるべきであったが、住民移転問題とはつまるところ利益のかかわる人間の問題(つまり政治的問題)であり、簡単には問題設定ができなかった。

世界銀行では1990年6月に住民移転のセミナーを開いた折、架空の開発プロジェクトにおける住民移転計画を策定するシミュレーションを実施している。本稿は、日本の援助機関でもこうした演習を行うことを提案して終わりとした。

(やまもと たかし 開発部開発企画課)

<参考文献>

- ① Michael M. Cernea, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, (World Bank Technical Paper No. 80), 1988
- ② Michael M. Cernea ed., *Putting People First, 2nd edition*, Oxford University Press, 1991
Cernea博士は社会学者であり、世界銀行の環境部門のアドバイザーである。①は住民移転問題に対するガイドラインと業務上の取組みを解説したもので、審査やモニタリングのためのチェックリストの例も掲載されている。②は、住民移転のほか、灌漑プロジェクトや地域開発における社会環境的側面を扱った論文集であり、社会環境や住民参加に興味のある人は必読。
- ③ *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects*, OECD, 1991
- ④ 尾瀬あきら『ぼくの村の話①～』(モーニングKC, 講談社)

成田空港建設を扱ったコミックとして話題になっているが、住民移転問題という視点から見ても参考になる。