

ミャンマー連邦共和国  
ティラワ SEZ 開発事業  
環境社会配慮ガイドライン  
に基づく  
異議申立に係る調査報告書

平成 26 年 11 月  
(2014)

国際協力機構  
環境社会配慮ガイドライン  
に基づく異議申立審査役

## 異議申立制度と審査役について

2010年4月に公布した「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）の遵守を確保すること等を目的として、事業担当部署及び環境審査部署（以下「事業担当部」という。）から独立した理事長直属の「異議申立審査役」（以下「審査役」という。）が設置されている。

審査役を設置した目的は、以下の2点である。

1. JICAによるガイドラインの遵守を確保するため、ガイドラインの遵守・不遵守にかかる事実を調査し、結果を理事長に報告すること。
2. ガイドラインの不遵守を理由として生じた協力事業に関する具体的な環境・社会問題にかかる紛争に関して、その迅速な解決のため、当事者（申立人及び相手国等）の合意に基づき当事者間の対話を促進すること。

審査役は、独立性、中立性、効率性、迅速性、透明性の基本原則に則って、その目的の実現を進めることとされている。

## 異議申立手続について

異議申立手続は、2010年4月に公表した「国際協力機構環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立手続要綱」（以下「異議申立手続要綱」という。）にそのプロセスが示されている。申立書を受領した後、審査役が取るべきプロセスの概要は以下のとおりである。

### 1. 申立書の受理並びに申立人及び相手国等への通知

申立書に申立人の氏名及び連絡先が記載されている限り、審査役は申立書を受領後、原則として5営業日以内に、申立人、相手国等及び事業担当部に対し受理の通知を行う。

### 2. 予備調査

審査役は、申立書が所定の内容を十分に記載しているかどうかを书面調査し、特段の事情がないかぎり異議申立受理後、原則として1か月程度で予備調査を終了させ、手続開始あるいは申立却下の決定を下す。

### 3. 手続開始決定

審査役は、異議申立が異議申立手続要綱に定める要件に合致しており、記載内容に相当程度の合理性が認められる場合には、手続開始の決定を下し、その旨理事長、申立人、相手国等及び事業担当部に書面で通知する。

異議申立が却下される場合には、却下の事実とその理由を理事長、申立人、相手国等及び事業担当部に書面で通知する。

### 4. ガイドライン遵守にかかる事実の調査

審査役は、ガイドライン遵守にかかる事実を調査するため、申立人と直接面会し、申立人から直接異議申立にかかる事項をヒアリングすることができる。審査役は、事業担当部

にヒアリングを行い、意思決定までに行われた環境社会配慮及びモニタリングにかかる事実を確認する。また、環境社会配慮確認及びモニタリングの確認に JICA が利用した一切の資料を閲覧することができる。さらに、審査役は、紛争の解決のため、申立人を含む影響を受けた住民及び相手国等の間の対話の促進のため、対話の仲介をすることができる。

#### 5. 理事長への報告

審査役は、手続開始決定後 2 ヶ月以内に、ガイドラインの遵守にかかる事実についての調査結果、対話の進捗状況、和解が成立した場合の当事者間の合意について報告書を作成し、理事長に報告する。なお、審査役は、調査又は対話の促進のために更なる時間が必要であると判断する場合には、延長が必要な理由を理事長に報告し、理事長が期間の延長につき相当程度のやむを得ない事情があると判断する場合には、更に 2 ヶ月を限度として期間を延長することができる。

審査役の報告書は、理事長への提出後、直ちに当事者に送付される。当事者は審査役の報告書の内容に対する意見書を審査役に提出することができる。

#### 6. 事業担当部からの意見

事業担当部は、必要に応じて審査役の報告書の提出後 1 ヶ月以内に、審査役の報告書に対する意見及び不遵守の判断の場合には今後のガイドライン遵守確保に向けた対応策等をまとめた意見書を書面で理事長に提出する。

## 序 文

本調査報告書は、ミャンマー連邦共和国ティラワ経済特別区開発事業に関する異議申立に基づき作成されたものである。

異議申立手続要綱が定めるとおり、審査役の調査の目的は、JICAによるガイドラインの遵守確保のため、ガイドラインの遵守・不遵守にかかる事実を調査し、また、協力事業に関する環境・社会問題にかかる紛争の迅速な解決のため、当事者間の対話を促進することである。従って、本調査報告書は、借入国や事業当事者を調査の対象とするものではない。審査役は、異議申立手続要綱に従い、手続開始決定後2ヶ月（延長した場合も最長4ヶ月）以内に、JICA理事長に報告することとなっており、かかる時間的制約の中で取得可能な情報に基づき、ガイドラインの遵守にかかる事実についての調査結果、対話の進捗状況、和解が成立した場合の当事者間の合意について報告書を作成するものである。

この場を借りて、審査役は、本調査報告書作成に協力頂いたすべての関係者に感謝を申し上げます。特に、申立人（支援団体を含む。）に対しては、情報提供とこの異議申立手続に対して寄せて頂いた信頼について、ミャンマー政府については、追加的な情報提供について、そして、JICA事業担当部及び職員については、その情報提供について、それぞれ謝意を表す。

2014年11月

異議申立審査役

安念 潤司（あんねん じゅんじ）

中央大学法科大学院 教授、弁護士

原科 幸彦（はらしな さちひこ）

千葉商科大学政策情報学部学部長

東京工業大学名誉教授、工学博士

国際影響評価学会（IAIA）元会長

# 目 次

異議申立制度と審査役について.....	i
異議申立手続について.....	i
序 文 .....	iii
目 次 .....	iv
略 語 表 .....	vi
単 位 .....	vi
1. 受理した異議申立の概要 .....	1
2. 予備調査の結果 .....	3
3. 事実関係調査の結果・対話促進 .....	4
3.1. ガイドライン遵守・不遵守調査のためのヒアリング概要 .....	4
3.2. 被害の事実にかかる調査結果 .....	4
(1) 「農地の喪失及び/又は農地へのアクセスの喪失」 .....	4
(2) 「生計手段の喪失」 .....	5
(3) 「貧困化」 .....	6
(4) 「教育機会の喪失」 .....	7
(5) 「基準を満たさない住宅及び基本インフラ」 .....	8
(6) 「十分な量の清潔な水へのアクセスの喪失」 .....	9
3.3. 申立人が主張するガイドライン不遵守にかかる調査結果 .....	10
(1) 「協力プロジェクトを実施する際に「説明責任」を確保する JICA の責任」（ガイドライン 1.1 理念 第3パラグラフ）について .....	10
(2) 「ステークホルダーの質問に答える JICA の責任」（ガイドライン 1.4 環境社会配慮の基本方針（重要事項4））について .....	11
(3) 「プロジェクト提案者が実施する環境社会配慮を支援し、確認する JICA の責任」（ガイドライン 1.5（JICA の責務））について .....	13
(4) 「ステークホルダーの関与状況」（ガイドライン 2.5（社会環境と人権への配慮））について .....	14
(5) 「PAPs が適切な時期に支援を受けられるよう徹底を図る JICA の義務」（ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2）について .....	16
(6) 「PAPs の移転費用を補償する JICA の義務」（ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2）について .....	18
(7) 「移転行動計画の立案、実施、及びモニタリングに影響を受ける人々やコミュニティの参加を促す JICA の責任。さらに、PAPs を考慮に入れ、協議に参加するステークホルダーに事前に十分な情報が与えられるように徹底する JICA の責任」（ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 3 及び 4）について .....	19
(8) 「土地の損失に対する補償を行う JICA の責任」（ガイドライン別紙 1 非自発的住	

民移転の2) について.....	21
(9) 「持続可能な代替の生計手段の支援を含め、PAPs の生活水準、収入機会、及び生産水準を向上又は少なくとも回復させる JICA の責任」 (ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の2) について.....	22
3.4. 対話の促進に関する当事者の合意状況及び当事者間で行われた対話の記録.....	24
(1) 2014 年 7 月 8 日の三者協議の記録.....	24
(2) 2014 年 8 月 25 日の三者協議の記録.....	25
3.5. 問題解決の方法.....	25
3.6. 継続支援について.....	26
4. 異議申立審査役の判断の根拠となった主な資料のリスト.....	28
付 属 資 料.....	30
本件異議申立書.....	31
予備調査結果.....	52
事実調査のために実施したヒアリング概要.....	54

## 略 語 表

ADB	Asia Development Bank	アジア開発銀行
DMS	Detailed Measurement Survey	詳細社会経済状況調査
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
FAQ	Frequently Asked Questions	問答集
IRP	Income Restoration Program	生計回復支援プログラム
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
MOC	Ministry of Construction	建設省
OP	Operational Policy	業務政策
PAPs	Project Affected Persons	被影響住民
RWP	Resettlement Work Plan	住民移転計画
SEZ	Special Economic Zone	経済特区
TSDG	Thilawa Social Development Group	ティラワ社会開発グループ
WS	Workshop	ワークショップ
YRG	Yangon Region Government	ヤンゴン地域政府

## 単 位

エーカー : Acre	1 エーカー=約 4,046 平方メートル (m <sup>2</sup> )
フィート : ft	1 フィート=約 0.3048 メートル (m)
ヘクタール : ha	1 ヘクタール=約 10,000 平方メートル (m <sup>2</sup> )
チャット : kyats	ミャンマー通貨 : 1 チャット=約 0.112 円 (2014 年 10 月現在)

## 1. 受理した異議申立の概要

審査役は、2014年6月2日に、3名の申立人（以下併せて「申立人」という。）による異議申立書（付属資料1）（以下「本件異議申立書」という。）を受領し、同年6月6日に受理通知を發出して予備調査を開始した。

本件異議申立書の概要は、以下のとおりである。

- (1) 国名：ミャンマー連邦共和国
- (2) 所在都市名：ティラワ
- (3) プロジェクト名：
  - (i) ティラワ経済特別区（Class A 区域<sup>1</sup>）開発事業
  - (ii) ティラワ経済特別区（2,000ha）<sup>2</sup>開発事業
  
- (4) 主張されている被害：
  - (i) 農地の喪失及び/又は農地へのアクセスの喪失
  - (ii) 生計手段の喪失
  - (iii) 貧困化
  - (iv) 教育機会の喪失
  - (v) 基準を満たさない住宅及び基本インフラ
  - (vi) 十分な量の清潔な水へのアクセスの喪失
  
- (5) 不遵守が指摘されているガイドラインの規定：
  - (i) 1.1 理念  
第3パラグラフ  
「環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠であり、意思決定を行うためには基本的人権の尊重に加えてステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任及び効率性が確保されることが重要である。」
  - (ii) 1.4 環境社会配慮の基本方針  
（重要事項4：ステークホルダーの参加を求める）  
「JICA は、現場に即した環境社会配慮の実施と適切な合意の形成のために、ステークホルダーの意味ある参加を確保し、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映する。なお、ステークホルダーからの指摘があった場合は回答する。参加するステークホルダーは、真摯な発言を行う責任が求められる。」
  - (iii) 1.5 JICA の責務

<sup>1</sup> ミャンマーのヤンゴン市近郊（市街中心部から南東約23キロメートル）に位置するティラワ SEZ（約2,400ヘクタール）のうち、早期開発区域である約400ヘクタール

<sup>2</sup> ティラワ SEZ Class A 区域以外の区域を指すものとして、本報告書において、便宜上「（2,000ha）」と記載することとする。



「プロジェクトに対する環境社会配慮の主体は相手国等であるが、JICA は、ガイドラインに沿って相手国等が行う環境社会配慮の支援と確認を、協力事業の性質に応じてⅡとⅢに従って行う。」

(iv) 2.5 社会環境と人権への配慮

「1. 環境社会配慮の実現は、当該国の社会的・制度的条件及び協力事業が実施される地域の実情に影響を受ける。JICA は環境社会配慮への支援・確認を行う際には、こうした条件を十分に考慮する。特に、紛争国や紛争地域、表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域における協力事業では、相手国政府の理解を得た上で情報公開や現地ステークホルダーとの協議の際に特別な配慮が求められる。」

2. JICA は、協力事業の実施に当たり、国際人権規約をはじめとする国際的に確立した人権基準を尊重する。この際、女性、先住民族、障害者、マイノリティなど社会的に弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する。人権に関する国別報告書や関連機関の情報を幅広く入手するとともに協力事業の情報公開を行い人権の状況を把握し、意思決定に反映する。」

(v) 別紙1 対象プロジェクトに求められる環境社会配慮  
非自発的住民移転

「2. 非自発的住民移転及び生計手段の喪失の影響を受ける者に対しては、相手国等により、十分な補償及び支援が適切な時期に与えられなければならない。補償は、可能な限り再取得価格に基づき、事前に行われなければならない。相手国等は、移転住民が以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善又は少なくとも回復できるように努めなければならない。これには、土地や金銭による（土地や資産の損失に対する）損失補償、持続可能な代替生計手段等の支援、移転に要する費用等の支援、移転先でのコミュニティ再建のための支援等が含まれる。」

3. 非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。また、影響を受ける人々からの苦情に対する処理メカニズムが整備されていなければならない。

4. 大規模非自発的住民移転が発生するプロジェクトの場合には、住民移転計画が、作成、公開されていなければならない。住民移転計画の作成にあたり、事前に十分な情報が公開された上で、これに基づく影響を受ける人々やコミュニティとの協議が行われていなければならない。協議に際しては、影響を受ける人々が理解できる言語と様式による説明が行われていなければならない。住民移転計画には、世界銀行のセーフガードポリシーの OP4.12 Annex A に規定される内容が含まれていることが望ましい。」

## 2. 予備調査の結果

審査役は、本件異議申立書について、以下のとおり、予備調査を実施した。

- (1) 2014年6月2日 本件異議申立書の受領
- (2) 2014年6月6日 本件異議申立書の受理通知発出、予備調査開始
- (3) 2014年7月4日 予備調査検討結果（手続開始決定）（付属資料2）公表

### 3. 事実関係調査の結果・対話促進

#### 3.1. ガイドライン遵守・不遵守調査のためのヒアリング概要

審査役は、本件異議申立書について、手続開始決定後、以下のとおり、事実関係調査のためのヒアリングを実施した。

- (1) 2014年7月15日 事業担当部からのヒアリング
- (2) 2014年7月16日から20日 原科審査役による現地調査  
申立人3名を含む延べ約40名からのヒアリング（以下、「現地調査」という。）
- (3) 2014年8月15日 事業担当部からのヒアリング

#### 3.2. 被害の事実にかかる調査結果

##### (1) 「農地の喪失及び/又は農地へのアクセスの喪失」

###### (i) 申立人の主張の要旨

プロジェクトのPAPsの大半は、自分の土地を耕作する、あるいは近隣の農場や農園で臨時雇用又は契約労働者として働くなど、以前から農業を生業としてきた。縫製工場、亜鉛工場、地元のエビの養殖場、又は小規模商店で働く人も少数いるが、そのような世帯の多くもやはり畑を持っていた。つまり、大部分の世帯が土地ベースの生計手段に依存している。81世帯は、かつて使用及び/又は所有していた農地を完全に失った。

###### (ii) 事業担当部の説明の要旨

本件異議申立書の対象となっているClass A区域の土地は全て、1997年の土地収用によってミャンマー政府が所有権と使用权を有する土地となっており（当時の住民には合意に基づき、収用に際して補償金が支払われている）、PAPsは土地に対する法的権利を有していない<sup>3</sup>。

Class A区域内において、PAPsは土地に対する法的権利を有していないものの、事実上の居住や農耕の状況に配慮して、ミャンマー政府は、Class A区域内に家屋を有するPAPsには移転先の土地を整備し、土地と住居を提供し、またClass A区域内で農耕を行っていたPAPsには、生計手段喪失等への補償・支援等を行う案を策定した。その際、代替農地の提供の可能性も検討されたが、周辺地域に、新たに開発可能な土地や休耕地はなく、用地取得・住民移転を発生させずに代替農地を提供することは困難であったことから、ミャンマー政府は代替農地の提供に代えて、生計手段喪失等に対する補償・支援として農業生産物の種類毎に、年間所得数年分の補償・支援金<sup>4</sup>を支払うことを提案した。即ち、農地へのアクセスを失ったことは事実であるが、離農を前提とした移転・補償計画にPAPsは合意し、現在は希望するPAPsに対し移転後のIRPが実施されている。

###### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

<sup>3</sup> 「SEZ内の農地のステータス及び1997年の用地取得と補償の経緯について」（以下「用地取得と補償について」という。）

<sup>4</sup> 生計手段喪失等に対する主な補償・支援は以下のとおり。稲作農家：年間収量に対する市場価格の6年分、野菜・立木農家：年間収量ないし本数に対して市場価格の4年分

1997年の土地収用の補償の支払につき、住民が署名した書類の存在が確認できる<sup>5</sup>。また、JICAは、ミャンマー政府が、1997年の土地収用後に、本件異議申立書の対象となっているClass A区域の土地で居住又は農耕を開始した住民に対して、限定的な土地使用を認める決定を行い、その旨住民に通知した書類の雛型を、ミャンマー政府から入手し確認している。これによると、開発が開始される場合には、住民は何らの補償を要求せずに立ち退く旨が記載されている<sup>6</sup>。

RWPによると、主収入では、稲作農家は24世帯(29.6%)、商品作物農家は6世帯(7.4%)、畜産農家は2世帯(2.5%)、それ以外は49世帯である。副収入を含めると、延べ126世帯のうち、稲作農家は26世帯(20.6%)、商品作物農家は13世帯(10.3%)、畜産農家は3世帯(2.4%)、それ以外は84世帯である<sup>7</sup>。従って、農耕及び畜産により生計を立てていたと解される世帯は、全体の約3割から4割と推定される。

ただし、PAPsが述べている自家消費用の野菜等を家庭菜園から得ていた世帯が土地を失ったことによる影響は前記RWPの統計外であり、農業を主な生計手段としていなかった世帯にも影響が及んでいるものと思われる。移転先で家庭菜園を始めた世帯も若干あることが確認されたが、支援の対象外となっている。また、キノコや蛙、魚など自然の恵みを享受できなくなったことへの対応はされていない。

以上のとおり、移転対象の81世帯(うち68世帯がClass A区域に居住)のPAPsが使用していた農地を失ったことは事実であり、その意味でネガティブな影響を受けていることは否定できない。ただし、Class A区域の移転計画は、代替農地の提供に代えて補償及び農業以外の生計手段の回復を支援するもので、離農を前提としていることも事実である。なお、前記の「ネガティブな影響」とは、PAPsにとっての何らかの望ましくない影響をいうものであり、それが補償されているか否か、又は法令やガイドライン等に違反する行為に起因しているか否かを問うものではない(この点は、以下に記載された「ネガティブな影響」に関する記述においても同様である。)

## (2) 「生計手段の喪失」

### (i) 申立人の主張の要旨

PAPsは、土地ベースの生計手段を失い、さらに、PAPsの移転は、新たな生計手段が確立される前に、移転者数とSEZの開発によって得られるであろう雇用数とのバランスに関して適切な評価をしないままに行われた。その結果、移転前には自立していた約40の世帯が現在生計手段を持たず、近い将来持続可能な生計手段が持てるという具体的な見通しも立っていない。

### (ii) 事業担当部の説明の要旨

「土地ベースの生計手段を失った」こと、及び、多くのケースにおいて、PAPsの移転が「新たな生計手段が確立される前に」行われたことは事実である。そのため、ミャンマー政府は、移転後、新たな生計手段が確立するまでには、数年間の時間を必要とすることを当初から想定し、RWPにおいては2014年から2016年まで3年間のIRP(さらに2年間の

<sup>5</sup> 用地取得と補償について

<sup>6</sup> Approval for Cropping

<sup>7</sup> RWP 12 頁、表 3-14

モニタリング期間)<sup>8</sup>が想定され、また、その間については、農業を営んでいた PAPs に対しては生産物に応じて年間収量の数年分の補償・支援金が提供されている<sup>9</sup>。

IRP については、移転前に、まずは第 3 回住民協議会（2013 年 7 月 30 日）で補償・支援枠組に同計画が含まれることが示され、第 4 回住民協議会（2013 年 9 月 21 日）で RWP アウトラインが示され、その中で計画の枠組みが示され、その後の PAPs とのグループ協議や個別協議において、補償、苦情処理メカニズム等とともに説明等がなされていた。

RWP では、SEZ 関連の土木、機械、建設分野に加えて、周辺地域での小規模な大工、食品、縫製、商店、小規模畜産、小規模農業等の業種が紹介され、職業訓練の実施主体や期間の見通し等について記載されている。

JICA 専門家による移転先ヒアリングの結果（2014 年 3 月に実施、同調査時に Class A 区域に居住していた全世帯（42 世帯）が回答）によれば、42 世帯中、29 世帯主が職に就き、6 世帯主が求職中、7 世帯主が退職し年金等で生活という状況にあることを確認している<sup>10</sup>。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

前記(1)(iii)記載のとおり、Class A 区域の移転計画は離農を前提としており、かかる観点から「土地ベースの生計手段」を失ったのは事実である。PAPs が、農業以外の新しい雇用環境に慣れ、安定した雇用機会に就く意欲を持ち、生計回復が実現するまでには一定の期間が必要である。調査時点で、日雇い労働者、公務員等を除き、農業を主な収入としていた PAPs で職業訓練に参加している 19 世帯のうち、雇用先が決まったのは 4 世帯である。残り 15 世帯は、日雇労働などの雇用機会はあるものの、必ずしも持続可能な生計手段を持っているとは言えない状況である。

その意味で、申立人を含む PAPs がネガティブな影響を受けていることは否定できない。

## (3) 「貧困化」

### (i) 申立人の主張の要旨

土地、生計手段、そして家屋を失ったほとんどのコミュニティの PAPs は、過酷な状況に置かれている。より具体的には、作物又は家畜の補償金を得る資格を持っていなかったため、不十分な移転援助に頼って何とか生活せざるを得なかった。10 世帯ほどがこのカテゴリーに該当する。

### (ii) 事業担当部の説明の要旨

PAPs に対しては以下に詳述するような補償・支援金が供与されている。即ち、稲作については年間収量に対する市場価格の 6 年分の金額、野菜・立木については年間収量ないし本数に対して市場価格の 4 年分の補償・支援金に合意している<sup>11</sup>。

ミャンマー政府は、農業以外の生計手段を持つ PAPs（日雇い労働者、公務員、大工等）には、移転により生計手段が失われなため、生計手段喪失等に対する補償・支援は行わないものの、7 日間の不労期間補償（28,000 チャット/人）、移転費（150,000 チャット/世帯）、通勤費（72,000 チャット/人）、移転協力費（100,000 チャット/世帯）等を提供している。

<sup>8</sup> RWP 32-34 頁

<sup>9</sup> RWP 25-26 頁

<sup>10</sup> 移転先地における生活・生計状況調査

<sup>11</sup> RWP 25 頁

さらに、移転先の土地を整備し、Class A 区域に家屋を有する PAPs に土地と住居を提供する案を策定し、PAPs 側と協議の上、PAPs の要望を反映した上で同補償・支援内容に合意した<sup>12</sup>。

JICA 専門家による移転先ヒアリング結果（2014 年 3 月に実施、同調査時に Class A 区域に居住していた全世帯（42 世帯）が回答）によれば、移転前に日雇い労働を行っていた 11 世帯は、移転後、10 世帯は日雇い労働（内、4 世帯主は移転前と同じ仕事）に就き、1 世帯は自営で小規模店を営んでいた。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

現地調査において、家の建設のために借金をしたと主張する PAPs が確認されたが、他方で、移転による貧困化を否定する PAPs も認められた。また、補償金により、電化製品やバイク等を購入した PAPs がいる様子も窺えた。借金の事実や原因については、プライバシーの問題もあり、実態の把握が難しいが<sup>13</sup>、あくまでも、借金は結果であって、被害の有無はその原因により判断するべきである。従って、仮に、貧困化が進んでいたとしても、貧困化の全てを申立人が被っているネガティブな影響であると考えすることはできない。

もっとも、事業担当部の説明のように住居移転期間への対応として 7 日分に対する雇用補償はされたが、それを超える雇用補償はされていない。また、安定した生計手段の回復がなければ、将来、PAPs の貧困化が進むリスクはあると解される。PAPs にとっても、補償・支援金を取り崩していく生活には不安があると思われ、できるだけ早期に安定した生計手段の回復が必要である。

## (4) 「教育機会の喪失」

### (i) 申立人の主張の要旨

一部の世帯にとって、通学にかかる費用があまりにも高いために、移転先から元の学校に通うのをやめざるを得ない児童が出ている。例えば、移転先から元の学校に通うのにバイクタクシーを使うと、往復で毎日 3000 チャット（3.09 米ドル）かかる。また、2014 年 6 月に次の年度が始まるが、ティラワ SEZ 管理委員会は、移転先の 52 名の児童の教育の準備を一切行っていない。マインターヤー村の村長は、移転した世帯に対し、村の学校はスペースが足りないために生徒を受け入れられないと言っていた。さらに、2014 年 5 月 28 日にマインターヤー村の Taman Oo 学校に児童を入学させる際、新たに 52 名の生徒を受け入れることで教室にかなりの負担がかかるのは非常に大きな問題であるにもかかわらず、児童の入学を認めざるを得なかったと校長が述べた。

### (ii) 事業担当部の説明の要旨

移転時期が学期の途中であったことから、PAPs の希望により、児童達は、移転直後は移転前の学校に通い続けることとなった。そのため、ミャンマー政府は、PAPs との協議の結果、追加の支援として、フェリーバス利用を前提とした 4 ヶ月分（学期が終わるまでの期間は 2.5 か月であったが、余裕をみて 1.5 か月を加えた月分）の通学費として、400 チャット/人・日を支払うことに合意した。<sup>14</sup>新学期に移転先周辺の学校に転校するまで一時的に通

<sup>12</sup> RWP 26 頁

<sup>13</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 7、事業担当部レスポンス 2 1-5

<sup>14</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 9

学を断念した世帯は、1世帯あったが、聞き取り調査を実施したところ、3人の児童がおり、3人分の交通費の負担が大きかったため、末の子（幼稚園児）の通園を一時的に断念していたことを確認している<sup>15</sup>。なお、バイクタクシーは、自ら移動手段を持たない人が使う通常の近距離移動手段の中では、比較的高価な手段の一つである<sup>16</sup>。

ミャンマー政府は2014年6月からの新学期に向け、転校希望児童のリストを付した推薦状を学校側に発行し、転校が円滑に行われるように掛け合い、その結果、全希望世帯の児童が転校できた。

また、移転先近郊の学校は評判が良く、PAPsの親戚など、本来対象でない児童も同校に入学させたいとの希望がPAPsから寄せられた。当初、学校側は教室や椅子の数等を理由に、本来対象でない児童の受入れに難色を示したが、PAPsが強く希望したため、ミャンマー政府は学校側に協力依頼を行い、希望者45名全員が新しい学校に通えることとなった。そのため、机や椅子等の不足等が予想され、ミャンマー政府は机や椅子等の確保に向けた対応を行うこととしていた。その後、机や椅子は一部の児童の親から寄付があり、政府支援がなくても間に合った。

生徒数が増加した背景には、同時期にミャンマー政府の政策変更により中学校の無償化が実施されたことも影響している<sup>17</sup>。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

学期の途中に移転が実施されたことやミャンマー政府による中学校教育の無償化の実施等により、一時的な混乱があったと認められるものの、現時点では、移転先周辺の学校に全員が通学できていることが、現地調査において確認された。従って、この点で申立人がネガティブな影響を被っていると考えすることはできない。もっとも、PAPsにとっては、移転先の学校に転校・通学することには不安があると思われる、サポートを継続していくことが必要であると考え。

## (5) 「基準を満たさない住宅及び基本インフラ」

### (i) 申立人の主張の要旨

最初の68世帯の移転先は、整備を急いだために完璧ではなかった。家屋はわずか1カ月の間に建てられ、泥や砂といった土地の性質から家屋の構造的な完成度に対する懸念が生じている。また、排水設備も不十分である。狭い道路に沿って未完成の明渠が通り、一部の土地に排水があふれる原因になっている。排水が悪く、乾季でも既に水があふれているので、雨季における家屋や土地の状態について深刻な懸念が広がっている。

### (ii) 事業担当部の説明の要旨

当初、ミャンマー政府は移転先の全世帯につき、自ら家屋建設を行う計画であった。しかしながら住民協議会において、PAPs側から、自分で家屋を建設したいとの要望が多数示され、ミャンマー政府は同要望を受け入れた。その際、自ら家屋建設を行う場合には、総額250万チャットを段階的に支給すること、また2～3週間程度の工期を想定し、2013年

<sup>15</sup> 事業担当部レスポンス1 指摘9

<sup>16</sup> 第2回事業担当部ヒアリング

<sup>17</sup> 事業担当部レスポンス1 指摘10

11 月末日頃までに建設すること、家屋は政府が示した仕様を満たすことで双方が合意した<sup>18</sup>。

PAPs は、2013 年 11 月 10 日頃から家屋建設を開始したが、11 月中に完成したのは 0 棟で、家屋完成は、2013 年 12 月半ばから 2014 年 1 月末の間であった。なお政府が建設を行った 12 棟は、11 月 13 日に工事が開始され、電気メーターの取付等は除き、11 月 22 日に 4 棟、11 月 27 日に 8 棟が完成している<sup>19</sup>。

移転先の家屋は、周辺の家屋と比較しても、粗末で脆弱な構造というわけではない。一部家屋が日本家屋でいえばベタ基礎の基礎構造をしているが、大半の家屋は既製もしくは事前に打設済みのブロック状のコンクリート基礎を基礎として使用し、同基礎の上に柱を固定する構造となっている<sup>20</sup>。

排水設備については、（一部オープン型の部分はあるものの）多くの部分はコンクリート製の蓋で覆われており、また、排水路の側壁を一部削って、住宅区画内の水が排水路に排出できるようになっている。オープン型でも、多量のゴミを捨てる等、機能を低下させる問題を人為的に発生させない限り、一定の排水機能は保たれると考えられる<sup>21</sup>。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

住宅については、政府が建設した家屋が提供されたか、又は自ら建設することを希望した PAPs には政府提供家屋相当の家屋を建設する費用が支給されており、本件移転に伴い住宅を失った PAPs はいないと認められる。

移転先の家屋の整備が一部完成していないまま移転した世帯があったことは事実である。この点につき、JICA はミャンマー政府より「移転先インフラが完成する前であるが、PAPs 側の意向により自発的に移転する」旨を確認する書類（PAPs が署名した書類の一例）を入手し、確認している<sup>22</sup>。

現地調査は、限られた時間の中でヒアリングに重点を置かざるを得ず、必ずしも詳細な調査を行う時間的余裕はなかったものの、少なくとも、その時点で家屋の構造上の欠陥や排水設備の特段の不備は認められなかった。

従って、この点で申立人がネガティブな影響を被っていると考えerことはできない。もっとも、排水設備や道路、街路樹等、移転先でのインフラ整備には引き続き注視していく必要がある。

## (6) 「十分な量の清潔な水へのアクセスの喪失」

### (i) 申立人の主張の要旨

給水ポンプ 4 機のうち現在機能しているのは 2 機だけである。しかもポンプから汲み出される水は泥水で、飲料には適さない。開放井戸も 2 つあるが、表面に藻が繁殖している。このため、PAPs は清潔な水を存分に使うことができなくなっている。

### (ii) 事業担当部の説明の要旨

当初、井戸水の水質に問題があったことは事実である<sup>23</sup>。

<sup>18</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 11

<sup>19</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 11、RWP 25 頁

<sup>20</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 11

<sup>21</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 12、事業担当部レスポンス 2 2-2-1

<sup>22</sup> 事業担当部レスポンス 2 指摘 2-3

<sup>23</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 13、指摘 24、指摘 25



ミャンマー政府は、2014年3月及び5月に改修工事を行う等、問題の解決に向けた取組を行っていた。しかし、なかなか改善がみられないため、2014年6月6日にJICAからミャンマー政府に対し、不透水層の下層の帯水層（被圧帯水層）まで掘り下げた深井戸を掘ることを提案した。その結果、6月14日から掘削が開始され、8月11日時点で4本の深井戸含め7本の井戸が使用可能となっている。当初から設置されていた井戸を含め、5本が日常的に利用され、そのうち4本が飲料水として利用されており、現時点では上水供給の問題はかなりの改善がみられる<sup>24</sup>。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

PAPsが使いにくい場所に設置された井戸もあり、そのためにそれらの井戸の利用頻度が下がり、水質の悪化を招いている状況が現地調査の時点においても窺えた。設計時に設置場所についてPAPsの意向を十分に聞いていなかったことがその背景にあると考えられる。このように、井戸の設置場所の選定も含め、移転先において上水道の問題があったと認められる。

しかし、その後、PAPsからの意見を受けて、ミャンマー政府がJICA専門家のアドバイスを受けつつ深井戸を設置する等の対応をした結果、現時点では、一定の改善が進んでいることが現地調査においても確認できた。従って、この点で申立人がネガティブな影響を被っていると考えすることはできない。

もっとも、生活の根幹にかかわる問題であることから、今後も問題が生じないように、水質が安定するまでの間、モニタリングを継続することが必要である。

## 3.3. 申立人が主張するガイドライン不遵守にかかる調査結果

### (1) 「協力プロジェクトを実施する際に「説明責任」を確保するJICAの責任」（ガイドライン1.1理念 第3パラグラフ）について

#### (i) 申立人の主張の要旨

RWP及びEIAは、いずれもガイドラインの基準を満たしていない（ただし、詳細は項目(7)において後述。）。また、プロジェクトの企画立案及び実施プロセスを通して、JICAは、移転及びIRPの実施はYRGの責任であると主張し、RWP及びEIAの不備に関するコミュニティへの不満をかわしてきたが、YRGがJICAのガイドラインを遵守してコミュニティへの悪影響を緩和するよう徹底を図るのは、JICAの責任であるところ、JICAは、ガイドライン1.1理念 第3パラグラフ（前記1.(5)(i)参照）の説明責任を果たしていない。

#### (ii) 事業担当部の説明の要旨

RWP及びEIAは、いずれも、ガイドライン及び世界銀行セーフガードポリシーの関連OPが必要とする項目及び内容をカバーしていると考えられ<sup>25</sup>（詳細は項目(7)において後述）、また、策定プロセスにおいても、累次に亘る住民協議会、またRWPについてはその後、グループ別・個別の住民協議を経て、PAPsの要望を反映して策定がなされた<sup>26</sup>。

また、JICAは、専門家チームを派遣し、本事業の計画段階から、非自発的移転の影響を

<sup>24</sup> 事業担当部レスポンス2.2-1

<sup>25</sup> 事業担当部レスポンス2.4-2-3

<sup>26</sup> 事業担当部レスポンス2.4-2-4

適切に緩和するために、精緻な社会経済状況調査の実施、ステークホルダーの参加、透明性の確保、情報提供、PAPs との丁寧な対話、効果的な IRP の実施等を重視し、ミャンマー政府に働きかけを行うと共に、モニタリングを行ってきた<sup>27</sup>。

具体的には、7名の専門家を派遣し、2013年5月以降、専門家の内少なくとも1名はミャンマーに常時滞在させて継続的に支援やモニタリング活動を行い、また、重要な局面においては3～5名の専門家を現地に滞在させて活動してきた。なお、専門家チームは延べ約20名のミャンマー人専門家を雇用し、ミャンマー人専門家と共に社会経済状況調査やPAPs との協議等の実施支援、モニタリング活動等に従事した。この様に、JICA は常時、タイムリーに状況を確認できる体制を築くとともに、適時適切にミャンマー政府への働きかけや支援を行っていた。

以上から、申立人が主張するガイドライン 1.1 理念 第3パラグラフについて、JICA の不遵守はなかった。

(iii) 事実確認調査により確認した事実関係

RWP 及び EIA がガイドラインの基準を満たしているかどうかは、申立人は別途項目(7)にて詳述しているため、(7)において後述する。ガイドライン 1.1 は理念を記述したもので、そのうち、第3パラグラフは、環境社会配慮を機能させるためには民主的な意思決定が不可欠であり、そのためには基本的人権の尊重に加えて、ステークホルダーの参加、情報の透明性及び説明責任及び効率性が確保されることが重要であると述べている。これらを踏まえて、「JICA は、協力の実施にあたって環境や社会面に与える影響に配慮する。」旨が規定されている。

JICA は、ミャンマー政府がガイドラインを遵守して環境社会配慮を実施するように2013年5月から専門家をミャンマー政府に派遣する等してミャンマー政府に働きかけを行っており、この点でJICA にガイドラインの不遵守があったとは言えない。

(2) 「ステークホルダーの質問に答える JICA の責任」 (ガイドライン 1.4 環境社会配慮の基本方針 (重要事項4) ) について

(i) 申立人の主張の要旨

申立人及びティラワ地域のコミュニティーを代表する TSDG は何度も JICA にレターを送り、プロジェクトが原因で PAPs の生活状況がますます悪化していることを知らせ、問題の解決方法を議論するための会合を開くよう JICA に要請したが、JICA は適切な対応を行わず、村民に何の対応もしないまま出資決定を下した。

以上は、ガイドライン 1.4 環境社会配慮の基本方針 (重要事項4) (前記 1.(5)(ii)参照) に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

JICA が TSDG から受領したレターは、①2013年10月29日、②2014年1月27日、③2月5日、④4月7日及び⑤4月30日の各日付の5通である。いずれのレターも、TSDG メンバーが JICA ミャンマー事務所に持参したもので、返信先の住所の記載はなく、連絡先とし

---

<sup>27</sup> JICA 専門家 TOR

て個人の携帯電話番号が記されている<sup>28</sup>。

なお、①のレターに先立ち、JICA は TSDG からの要望を受け、2013 年 10 月 15 日にティラワ近郊で対話を行っている<sup>29</sup>。

TSDG から①及び②の 2 通のレターを受領した後、JICA は、2 月 3 日に TSDG に電話で連絡を行っている。電話連絡の内容は、JICA 側記録によると<sup>30</sup>、「Class A 区域の PAPs、YRG 及びティラワ SEZ 管理委員会は移転及び補償内容について合意済みであると認識している。現在、PAPs、YRG 及びティラワ SEZ 管理委員会が緊密に連携しつつ IRP を実施中であり、問題等が生じているのであれば、当事者同士での協議、解決のため、まず YRG 及びティラワ SEZ 管理委員会に相談して欲しい」旨を伝えるものであった<sup>31</sup>。

また、④のレターを受領した後、JICA は、4 月 28 日に TSDG に電話で連絡を行っている。電話連絡の内容は、ミャンマー政府は PAPs と直接会って協議する用意があること、JICA は、ミャンマー政府がこれまでも PAPs の要望に真摯に耳を傾けていると理解していること、及びミャンマー政府の対応にガイドライン違反があると JICA 自身は認識していないことを伝えるものであった<sup>32</sup>。

さらに JICA は、5 月 28 日に電話で TSDG に連絡をし、5 月 30 日に TSDG、ミャンマー政府及び JICA の三者協議を開催することを提案している。実際に、6 月 6 日に JICA は TSDG メンバー他と東京で面談し<sup>33</sup>、その後、7 月 8 日にヤンゴンで第 1 回三者協議を実施している<sup>34</sup>。

また、TSDG から指摘された問題等について、ミャンマー政府とも協議し、JICA 専門家等を通じ常時モニタリングを続けている。

以上から、1.4 環境社会配慮の基本方針（重要事項 4）について、JICA の不遵守はなかった。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

JICA が、TSDG からレターを受領した後、TSDG に対して電話で回答したことやミャンマー政府を含めた当事者間の協議による問題解決を促していたことが確認できる。従って、ステークホルダーからの指摘に対して回答を行っている事実は認められ、JICA の行為にガイドライン 1.4（重要事項 4）の不遵守があったとは言えない。しかし、PAPs からの質問や要望に対して真摯、かつ、積極的に回答しようとしてしないと的印象を一部 PAPs や NGO に与えたとすれば、電話での連絡に加えて、（TSDG から受領したレターには返信先住所が記載されていなかったとしても）TSDG に対して書面で返信することを含め、より丁寧な対応をすることが望ましかったと思われる。

<sup>28</sup> 事業担当部レスポンス 24-4-1

<sup>29</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 19

<sup>30</sup> JICA ミャンマー事務所と TSDG との通話記録

<sup>31</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 19

<sup>32</sup> JICA ミャンマー事務所と TSDG との通話記録

<sup>33</sup> 6 月 6 日の面談時の JICA 発言：「ミャンマー政府には国際的なスタンダードに立った対応をするように促している。住民移転の問題は、ミャンマー政府と住民の対話が促進されることを重視。当方は交渉当事者ではなく、皆さんに置かれてはミャンマー政府としっかり話をすることが重要」「当方も同席してかかる機会を作っていくので、今日お話になられたことは、ぜひ直接ミャンマー政府に伝えてもらいたい。今日お聞きしたことは、現地にも伝えておく」PAPs と JICA の面談記録（2014 年 6 月 6 日）

<sup>34</sup> 第 1 回三者協議記録（事業部作成）、第 1 回三者協議記録（メコンウォッチ作成）

(3) 「プロジェクト提案者が実施する環境社会配慮を支援し、確認する JICA の責任」 (ガイドライン 1.5 (JICA の責務) ) について

(i) 申立人の主張の要旨

EIA は生計手段と移転の問題に合計 2 ページを割いているが、プロジェクトは地域の経済機会を増やすといういいかげんな結論と、ミャンマー政府がすべての社会的影響の問題に対応することになっているとの記述を除いては、何の分析も行われていない。また、様々な損失に対し村民に支払われる補償金の水準及び形式の正当性を証明しておらず、土地ベースの補償金又は原状回復について検討することさえもせず、移転した村民が持続可能な新しい生計手段を確立するために必要なリソース及びオプションを分析していない。従って、RWP 及び EIA の不備は書類上も明らかである。

さらに、JICA が RWP 及び EIA に対し十分かつ適切な支援を行っていれば、プロジェクト提案者が、このような危機的な要素を含む社会への悪影響を緩和する計画を立てるよう徹底を図ることができたはずである。

以上は JICA のガイドライン 1.5 (JICA の責務) (前記 1.(5)(iii)参照) に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

ガイドライン<sup>35</sup>では、世銀セーフガードの関連 OP に規定される内容が含まれることが望ましいとされているところ、JICA は、EIA 及び RWP がかかる内容から乖離していないことを確認している<sup>36</sup>。

EIA 作成時は RWP が作成途中であったことから、EIA を作成した民間企業は Class A 区域の PAPs の状況や影響を知り得る立場にはなかった。そのため EIA における社会影響に関する記述が限定的になっているが<sup>37</sup>、JICA は環境レビューに際して、RWP が EIA の社会環境に関する記述を補完していることを確認している<sup>38</sup>。

JICA は、補償・支援費算定根拠<sup>39</sup>及び Entitlement Matrix<sup>40</sup>に基づき、補償水準を確認し、また、PAPs の生計回復に関しては、RWP の IRP において分析・検討されていることを確認している<sup>41</sup>。

EIA については、2 回の住民協議会を経て完成され、RWP については、補償・支援や IRP が含まれる RWP アウトラインが住民協議会において示された後、グループ別、個別の住民協議を経て、RWP 案が公表され、パブリックコメントを経て完成されている。また、JICA は派遣した専門家チームを通じて、そのプロセスを逐次モニターし、必要な助言等を行っている<sup>42</sup>。

生計回復については、前述のとおり、RWP は移転から 2016 年まで 3 年間の IRP (その後

<sup>35</sup> 別紙 1. 非自発的住民移転 4.

<sup>36</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 18、事業担当部レスポンス 2 4-2-3

<sup>37</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 20

<sup>38</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 20、事業担当部レスポンス 2 4-2-5

<sup>39</sup> 補償・支援費算定根拠

<sup>40</sup> RWP 24 頁 表 5-1

<sup>41</sup> RWP 32 頁、34 頁

<sup>42</sup> 2013 年 5 月専門家 TOR

2年間のモニタリング期間)<sup>43</sup>を想定し、SEZ 関連の土木、機械、建設分野に加えて、より小規模な大工、食品、縫製、商店、小規模畜産、小規模農業への就職のための研修、あっせん等の活動及びモニタリングを含めたパッケージとなっている。

以上から、主張されたような不備があるとは思えず、ガイドライン 1.5 (JICA の責任) について、JICA の不遵守はなかった。

(iii) 事実確認調査により確認した事実関係

JICA は、2013 年 5 月から専門家をミャンマーに派遣する等して RWP 作成のプロセスを逐次モニターし、ミャンマー政府に必要な助言等を行ってきている。この過程で EIA 及び RWP が世界銀行セーフガードポリシーの関連 OP に規定される内容から乖離していないことを確認する等しており、また、住民移転開始前に完成した RWP に、住民参加による検討時間は十分とは言えないが、包括的な IRP は記載されている。このように、基本的にはガイドライン 1.5 (JICA の責任) に沿った環境社会配慮の実施を支援しており、この点につきガイドラインの不遵守があったとまでは言えない。

なお、補償については(6)及び(8)で後述する。

(4) 「ステークホルダーの関与状況」 (ガイドライン 2.5 (社会環境と人権への配慮) ) について

(i) 申立人の主張の要旨

Class A 区域の多くの PAPs—すでに移転を終えた人々—は、ひどく有無を言わせぬ雰囲気の中で移転同意書に署名するよう促されたと述べている。また、YRG 及び地方政府の役人から、同意書に署名しなければ財産は破壊され、補償金も受け取れなくなると言われたという。さらに役人は、提示された収用案を受け入れなければ政府は裁判に訴えたとほめかしたため、ほとんどの村民は怯えていた。村民の中には、軍事政権による 1997 年の土地没収の際、立ち退き命令が出てもすぐに退去しない家が破壊されたときの光景を今でも覚えている者もいる。その時は、軍のトラックが村にやって来て、兵士が村人を無理やりトラックに乗せた。申立人のうち 2 名は、移転同意書に署名するよう強制された。JICA が、協議が自由に、適切に実施されたという地方政府の役人の発言を信用するべきではなかったのに信用したことは、JICA のガイドライン 2.5 (社会環境と人権への配慮) (前記 1.(5)(iv) 参照) に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

JICA は、2013 年 5 月以降、移転、補償計画の策定や住民協議等の支援のため、専門家チームを派遣しており、同チームのミャンマー人スタッフが住民協議の状況をモニターし、随時 JICA に報告していた。即ち、ミャンマー政府からの情報収集に加えて、直接、補償内容の協議と移転同意のプロセスが自由に適切に実施されていたかの把握に努めていた<sup>44</sup>。

外部から新たな情報提供がなされた場合には、都度 JICA 専門家を通じて事実確認を行っていた。更に、事業担当部やミャンマー事務所による実査、PAPs からのヒアリング等を通じ、ミャンマー政府の住民協議等における対応につき確認していたが、脅迫の事実は確認

<sup>43</sup> RWP 32-34 頁

<sup>44</sup> 事業担当部レスポンス 23-8

されなかった<sup>45</sup>。

さらに、①PAPs からの要望を補償・支援案に反映し当初のミャンマー政府案よりも譲歩した多数の事実、②既にミャンマー政府と PAPs との間で DMS 結果に合意していたにもかかわらず、補償・支援金の協議段階で、（補償・支援金の増額につながる）同調査結果を修正したいとの PAPs からの要望を受け資産状況確認をやり直したケース及び③PAPs がミャンマー政府提案に反対したため長期に亘る対話・交渉が行われたケース等が確認された<sup>46</sup>。

その結果、ミャンマー政府が強制・脅迫を行ったという事実は確認されず、またミャンマー政府側の交渉団は PAPs の要望・要求を聴く姿勢を有し、PAPs の要望を反映して政府提案を修正しながら、補償・支援案を策定したと JICA は判断した。

以上から、ガイドライン 2.5（社会環境と人権への配慮）について、JICA の不遵守はなかった。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

RWP に関して合計 4 回開催された住民協議会の議事録（英語版）<sup>47</sup>上、「土地の所有権を主張するには裁判所に証拠を提出して争う必要があるが、土地の所有権を争わない場合には、移転に際して補償を受領することができる」旨の説明がなされたとの記載が認められる<sup>48</sup>。しかし、申立人が主張するような、提示された収用案を受け入れなければ政府が PAPs を提訴する旨の記載は見受けられない（念のため、ミャンマーの弁護士に、ミャンマー語版の議事録の記載も確認させたが、強制や脅迫があったと解される記載は発見されなかった。）。

他方、協議会における前記説明は法的に誤った内容ではないが、日常あまり触れることのない「裁判」「訴訟」等の語が、PAPs によっては「脅迫」と感じた可能性があるとの推察される。また、PAPs が移転同意書に署名するよう強制されていたとまでは言えないが、PAPs 側の受け取り方は違っていた可能性はある。現地調査において、自分の意思に基づいて同意したと主張する者もあったが、強制されたと主張する者も存在した。また、2013 年 9 月 21 日開催の第 4 回住民協議会で RWP のアウトラインが提示されてから、81 世帯中 37 世帯は 4 日後に速やかに署名したものの、残りの世帯は判断に時間がかかった。それらの世帯も大半は 10 日以内に署名をしているが、この過程で一部の PAPs は圧力を感じたと述べている。このことから、検討のための十分な時間が与えられずに署名が強いられたと感じた PAPs もいたものと思われる。

必ずしも議事録の記載のみで協議会における脅迫の有無が判断できる訳ではないが、議事録上も PAPs から質問や提案等がなされており、PAPs が意見を言える雰囲気であったことが推察される。また、JICA は、専門家をミャンマー政府に派遣する等してミャンマー政府に働きかけを行ってモニタリングしていることから、ミャンマー政府が公的に、又は組織的に強制や脅迫を行っていたとは認め難い。

以上から、これまでに入手した情報の範囲で JICA にガイドライン 2.5（社会環境と人権

<sup>45</sup> 事業担当部レスポンス 23-8

<sup>46</sup> 事業担当部レスポンス 23-8

<sup>47</sup> RWP AN4-2~4-37 頁

<sup>48</sup> RWP AN4-31 頁「In the first case, you may need to settle the dispute at the court according to the existing law. You need to provide evidences such as land documents, and revenue tax in thise(sic) case.」

への配慮)の不遵守があったかを判断すると、JICAは、少なくとも、専門家を派遣して逐次状況の把握に努めていたことは間違いない。PAPsの心理的な側面に配慮するようにとの助言までは行っていないもの、JICAにガイドラインの不遵守があったとまでは言えない。

(5) 「PAPsが適切な時期に支援を受けられるよう徹底を図るJICAの義務」(ガイドライン別紙1非自発的住民移転の2)について

(i) 申立人の主張の要旨

YRGは、該当する世帯を完全に準備の整っていない土地に移転させた。おそらくは急いで移転先を整備したせいで、インフラは劣悪で問題が多い。また、ティラワのPAPsは家を追われ元々の生計手段を失い、新しい土地に移転させられるだけで、適切な時期に支援の提供を受けていない。そして、世界銀行及びADBの基準に基づくと、十分な補償金が支払われ、移転先が住まいに適した状態にされ、包括的かつ十分な資金が与えられた生計手段回復プログラムが整備される前に移転が行われるとしたら、移転に関連する支援が適切な時期に与えられたとは言えず、JICAのガイドライン別紙1非自発的住民移転の2(前記1.(5)(v)参照)に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

移転のタイミングに関しては、ミャンマー政府は移転時期の目安を示したが、該当時期までに移転を強制した形跡はない。むしろ、移転時期については、必要な整備が終わってからとPAPsに説明していた。一方、PAPsの中には、早期の補償・支援金の受領や家屋建設の許可、また家屋整備等が最終化する前の移転を要望している者がいたことは事実である。ミャンマー政府は、住宅建設着手当初に移り始めたPAPsがいたため、「移転先インフラが完成する前ではあるが、PAPsの意向により自発的に移転する」との確認書をPAPsから受領している<sup>49</sup>。

IRPは、その骨子が2013年9月21日の第4回住民協議会で配布されたRWPアウトライン<sup>50</sup>(英語・ミャンマー語)に記載されており、その内容は第4回住民協議会、住民グループ協議、個別協議を経てRWP案に取り纏められ、11月4日にティラワSEZ管理委員会事務所、タンリン及びチャウタウンシップのGeneral Administration Departmentで公衆縦覧に付すとともに、ウェブサイトにも公開し、各TownshipオフィスやVillageオフィス及び市場において告知も行っている。加えて、2013年11月8日には新聞2紙にハードコピーの閲覧場所及びウェブサイトのアドレスを告知している。RWP案はパブリックコメントに付された後、11月22日に完成されている<sup>51</sup>。

インフラ完成前に移転を希望した一部PAPsを除き、PAPsの移転は、11月25日以降順次開始されており、PAPsの移転はIRPを含むRWP完成後に開始されている<sup>52</sup>。

なお、世界銀行のセーフガードポリシー<sup>53</sup>には、生計プログラムの完成時期について記載

<sup>49</sup> 事業担当部レスポンス 2.2-3

<sup>50</sup> RWP AN4-33 頁、Outline of Draft RWP for Development of Thilawa SEZ Phase 1

<sup>51</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 37、事業担当部レスポンス 2.4-2-1

<sup>52</sup> RWP AN4-33 頁、事業担当部レスポンス 2.2-3-1

<sup>53</sup> 世界銀行セーフガードポリシー OP4.12 10パラグラフ :

“10. The implementation of resettlement activities is linked to the implementation of the investment component of the project to ensure that displacement or restriction of access does not occur before necessary measures for resettlement

はないが、ADB<sup>54</sup>のセーフガードポリシーには、移転前に「包括的な生計回復プログラムがあること」とされている。ガイドライン上、JICA は、環境社会配慮等に関し、プロジェクトが世界銀行のセーフガードポリシーと「大きな乖離がないことを確認する」ことが求められているが、ADB 含め他の国際金融機関の基準は、「ベンチマークとして参照する」としている<sup>55</sup>。前述のとおり、本件では、IRP を含む RWP は PAPs の移転前に完成しており、内容も就職先として想定される具体業種（約 20 業種）、同職につくための支援内容、就職斡旋や生計管理の支援方針、フォローアップ等、包括的であった。

以上から、ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2 について、JICA の不遵守はなかった。

(iii) 事実確認調査により確認した事実関係

申立人は、PAPs に対しては、相手国等により、十分な補償及び支援が適切な時期に与えられなかった旨主張するところ、補償及び支援を規定する RWP の作成及び住民移転の経緯は以下のとおりである。

2013 年 2 月 14 日 RWP に関する第 1 回住民協議会<sup>56</sup>

2013 年 6 月 11 日 RWP に関する第 2 回住民協議会<sup>57</sup>

2013 年 6 月 30 日 RWP に関する第 3 回住民協議会<sup>58</sup>

2013 年 9 月 21 日 RWP に関する第 4 回住民協議会<sup>59</sup>

2013 年 11 月 4 日 RWP 案公表

2013 年 11 月 22 日 RWP 確定・完成

2013 年 11 月 24 日以降住民移転開始（一部移転を開始していた PAPs を除く。）

以上の経緯から、少なくとも 4 回の住民協議会を経て RWP が確定された後に主な PAPs の移転が開始された。また、RWP の確定・完成前に移転を開始していた一部 PAPs についても、最終案と同じ内容のパブリックコメントに付された RWP 案が作成された後に移転がなされていると言える。

また、ミャンマー政府は、移転先のインフラが未整備であるにもかかわらず自発的に移転を開始する旨の書類に PAPs の署名をもらっており、JICA はミャンマー政府よりかかる

---

are in place. For impacts covered in para. 3(a) of this policy, these measures include provision of compensation and of other assistance required for relocation, prior to displacement, and preparation and provision of resettlement sites with adequate facilities, where required. In particular, taking of land and related assets may take place only after compensation has been paid and, where applicable, resettlement sites and moving allowances have been provided to the displaced persons. For impacts covered in para. 3(b) of this policy, the measures to assist the displaced persons are implemented in accordance with the plan of action as part of the project (see para. 30). “

<sup>54</sup> ADB Safeguard Policy Statements Appendix2 SAFEGUARD REQUIREMENTS 2: INVOLUNTARY

RESETTLEMENT 14パラグラフ：

“14. The borrower/client will ensure that no physical displacement or economic displacement will occur until (i) compensation at full replacement cost has been paid to each displaced person for project components or sections that are ready to be constructed; (ii) other entitlements listed in the resettlement plan have been provided to displaced persons; and (iii) a comprehensive income and livelihood rehabilitation program, supported by an adequate budget, is in place to help displaced persons improve, or at least restore, their incomes and livelihoods. While compensation is required to be paid before displacement, full implementation of the resettlement plan might take longer. If project activities restrict land use or access to legally designated parks and protected areas, such restrictions will be imposed in accordance with the timetable outlined in the resettlement plan agreed between the borrower/client and ADB.”

<sup>55</sup> ガイドライン 2.6 の 3 (8 頁)

<sup>56</sup> RWP AN4-2~4-5 頁

<sup>57</sup> RWP AN4-6~4-18 頁

<sup>58</sup> RWP AN4-19~4-28 頁

<sup>59</sup> RWP AN4-29~4-37 頁



書類の雛型を入手し確認していることも認められる。

従って、自発的とは言え、移転先のインフラが未整備であるにもかかわらず移転を開始すること自体の適否の議論は別途あるとしても、少なくともガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2 の不遵守があったとの事実は確認できなかった。

しかしながら、ガイドラインの理念に照らせば、PAPs は金銭的な補償に注目しがちな状況を踏まえ、将来の IRP の重要性に PAPs の意識を向けることができるように、より時間的な余裕のあるコンサルテーションをするべき旨の指導助言が JICA からなされるべきであった。

(6) 「PAPs の移転費用を補償する JICA の義務」 (ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2) について

(i) 申立人の主張の要旨

PAPs は、「完全な再取得費用」さえも補償されていないため、補償は適切な基準に達していない。RWP は規定する補償又は代替資産のレベルの多くについて正当性を証明しておらず、事実、補償はティラワの PAPs が被った被害額に見合っていない。

具体的には、第 1 に、申立人及び申立人が代表する PAPs は、補償が不十分なのは土地の補償金が支払われないからであると感じており、土地に適切な補償が与えられるべきである。第 2 に、代替家屋の提供が不十分である。第 3 に、家畜による収入を喪失したことに対する補償は不十分で、往々にして正しく算出されていない。

JICA 及びミャンマー政府は、こうした数字は PAPs との協議において合意を得たものであると主張しているが、プロセスに伴う抑圧の程度や、有意義な協議を開き村民が関与することができない現状を考えれば、それはありえない。

以上は JICA のガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2(前記 1.(5)(v)参照)に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

補償・支援の根拠となる PAPs の資産については、ミャンマー政府により、DMS が累次に亘って実施され<sup>60</sup> (調査結果はミャンマー政府と PAPs 間で合意されている。)、その結果を踏まえた補償・支援案が作成され、4 回の住民協議会及びグループ別・個別の住民協議を経て、PAPs と合意している。その過程において、例えば、作物の補償年数が稲作は年間収量の 3 年分から 6 年分に、また、野菜や立木は年間収量の 2 年分から 4 年分に増加される等、PAPs 側からの具体的な提案がなされ、最終案に反映されていることから、ミャンマー政府側は PAPs の要望・要求を聴く姿勢を有し、PAPs の要望を反映し政府提案を修正しながら、補償・支援案を策定していたと解され、ステークホルダーの「意味ある参加」<sup>61</sup>が確保されていたと認識している。

また、JICA は、補償・支援費算定根拠に基づき、各補償の水準を確認している。

さらに、JICA は、こうした補償・支援の合意プロセス、内容について、随時、派遣された専門家等を通じて情報を確認し、必要な助言等を行っている。

以上の通り、ガイドライン上、必要とされる「ガイドラインに沿って相手国等が行う環

<sup>60</sup> RWP 8-13 頁

<sup>61</sup> ガイドライン FAQ: 「意味ある参加」とは、「双方向のコミュニケーションがあって、ステークホルダーの意見が適切に計画に反映されることを意味している」とされている。

境社会配慮の支援と確認を」適切に行った。よって、ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2（前記 1.(5)(v) 参照）について、JICA の不遵守はなかった。

(iii) 事実確認調査により確認した事実関係

補償の多寡については、JICA が独自に判断すべきものではないが、DMS による PAPs の資産の算定が実施され、それに基づく補償が算出されていることが認められる。また、RWP の表 5-1 の記載内容に加えて、RWP に関する住民協議会を経て PAPs 側からの具体的な提案が最終案に反映されていること、全 PAPs が最終的に移転合意書に署名していること等の事実が認められることから、JICA にガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2 の不遵守があったとは言えない。

なお、申立人が具体的に主張する第 1 の点である土地の補償については、申立人が別途(8)で主張しているため、(8)において後述する。第 2 の代替家屋については、前記 3.2.(5)を参照のこと。

(7) 「移転行動計画の立案、実施、及びモニタリングに影響を受ける人々やコミュニティの参加を促す JICA の責任。さらに、PAPs を考慮に入れ、協議に参加するステークホルダーに事前に十分な情報が与えられるように徹底する JICA の責任」（ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 3 及び 4）について

(i) 申立人の主張の要旨

PAPs のほとんどの世帯は提示された同意書を読むことができず、よって移転同意書の内容をしっかりと理解することはできなかつた。また、同意書の写しをもらった者はごく少数である。

YRG は RWP に関する協議会を開いたが、PAPs が感じている不安を表明するオープンな機会を提供する有意義な協議ではなく、重要なステークホルダーである PAPs 自身が移転計画の策定、実施、及びモニタリングに有意義かつ適切に参加できるよう徹底を図れず、JICA は自身の方針に違反した。

そして、移転計画、生計手段の戦略を策定するための十分な情報や機会を、影響を受けるステークホルダーに与えていれば、PAPs の生計手段や生活に及ぼした多くの悪影響は避けることができたはずである

以上は、JICA のガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 3 及び 4（前記 1.(5)(v)参照）に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

PAPs の識字能力は、DMS によると、流暢に読み書きができる世帯主の数が 13 世帯、多少読み書きができる世帯主の数が 50 世帯、話し言葉のみが理解できる世帯主の数が 16 世帯となっており、話し言葉のみが理解できる世帯主は一部であることが窺える。また、字を読めることと内容を理解できることは別であるとの認識の下、これらの世帯主に対しては、書類の配布よりもむしろ、読み聞かせのような丁寧な説明がなされた旨ミャンマー政府及び JICA 専門家から報告を受けている<sup>62</sup>。

<sup>62</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 33、事業担当部レスポンス 2 4-1-5

実際の協議が如何に行われたかについては、JICA は、住民協議会の議事録による確認<sup>63</sup>に加えて、前述のとおり、JICA 専門家を派遣し、ミャンマー政府による移転と補償内容の協議プロセスにつき広範にモニタリングし、適切な協議プロセスとなっているかについて確認をしている。

前記(4)(ii)記載のとおり、住民協議会の議事録には PAPs 側の主張も記載されており、ミャンマー政府が PAPs からの要望を反映し補償・支援案の内容を改めた事例が複数確認され、また、長期に亘り、PAPs とミャンマー政府との間で交渉が行われた事例も確認された<sup>64</sup>。

また、ミャンマー政府によると、署名された合意文書の写しの交付を受けた PAPs が一部に限られているのは、合意文書の写しは、補償の支払が完了した時点で配布することを想定していたためで、現在随時交付手続が進められている。他方で、合意文書に基づき、具体的に各世帯が受領できる補償の金額とその内訳を記載した補償内訳の書面は、PAPs の署名を得た後、各 PAPs に配布されている<sup>65</sup>。

以上から、ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 3 及び 4 については、JICA の不遵守はなかった。

### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

本件の対象書類の内容は、必ずしも理解が容易なものだけではなく、話し言葉のみが理解できる世帯主は勿論、多少読み書きができる世帯主についても、書類を読めない前提で交渉すべきであると考えられる。この点、書類の配布だけではなく、読み聞かせのような丁寧な説明が必要と考えられるが、ミャンマー政府及び JICA 専門家からかかる説明もなされている旨報告がされていることが認められる。また、PAPs の全員が合意文書に署名したこと自体に争いはない。

署名された合意文書の写しの交付を受けた PAPs は一部に限られているが、他方で合意文書に基づく補償内訳は、PAPs にとってより関心が高い事項であり、また、具体的な数字の記載であるために、仮に、申立人が主張するのとおり、PAPs のほとんどが合意文書の内容を理解できないとしても、補償内訳の書面は、その内容が理解できるものであったと解される。なお、補償内訳の書面は、PAPs に交付されているところ、合意文書の写しは、PAPs の不信感を払拭するためにも、特段の事情の無い限り、原則として署名直後に交付するよう要請すべきであった。

重要なステークホルダー及び PAPs 自身が移転計画の策定、実施、及びモニタリングに有意義かつ適切に参加できるよう徹底を図れなかったとの指摘に関しては、議事録等から見る限りミャンマー政府は PAPs からの声に対応の対応をしているように思われる。それでもなお、PAPs が感じている不安を表明するオープンな機会を提供する有意義な協議ではないと PAPs が感じているのであれば、IRP の住民参加による検討に要した期間がわずか 2 カ月と短かったこと及びそれに起因するコミュニケーションの不足も重要な要因であろう。

移転先の環境整備や IRP は、今後も継続的に改善を図ることが必要で、その過程におい

<sup>63</sup> ガイドライン FAQ：「ステークホルダーとの協議が適切に行われたかをどのように確認するの」については、「ステークホルダーとの協議を行った際は協議議事録を作成するよう働きかけることとしており、JICA はその内容がプロジェクトの計画で配慮されているかを確認」とされている。

<sup>64</sup> 事業担当部レスポンス 23-8

<sup>65</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 31、事業担当部レスポンス 23-7

て、よりオープンで自由な意見表明ができる場を作ってゆくことが必要である。

以上より、今回の調査結果からは、JICA にガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 3 及び 4 の不遵守があったとまでは言えない。

(8) 「土地の損失に対する補償を行う JICA の責任」 (ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2) について

(i) 申立人の主張の要旨

1997 年の土地の収用が合法的に行われたのか、実際に補償金が支払われたのかについて JICA が独自で評価を実施していないので、このアプローチは不適切である。PAPs の土地は適切なプロセスを経て収用されたものではなく、十分な補償も受け取っていない。さらに、1997 年の収用以降、土地は本来の目的のために使われず、農民は引き続き農業を行うことを認められていたのであるから、土地は元々所有していた農民に復帰していたはずである。

JICA は以上の点を看過しており、これは、JICA にガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2 (前記 1.(5)(v)参照) に違反する。

(ii) 事業担当部の説明の要旨

JICA は、Class A 区域の土地はミャンマー政府所有の土地であり、ティラワ SEZ 管理委員会が所管し、対象地域に 2012 年の農地法に基づく権利を所有する住民がいないことを確認している<sup>66</sup>。さらに、ミャンマー政府が土地使用权を有する住民に対して行った 1997 年の土地収用手続は、当時計画されていた別の事業のために行われたものであったためガイドラインの対象外であるが、経緯、補償水準等の概要について以下の確認を行っている<sup>67</sup>。

- 1) Thanlyin-Kyautan Industrial Zone の開発のため 1997 年に MOC 住宅局 (Department of Human Settlement and Housing Department) が用地取得、住民移転に着手した。
- 2) 1954 年に制定された土地国有化法により農地は国有化され、土地の所有権は国家にあったが、慣習として土地使用权の売買は行われており、補償額 20,000 チャット/エーカーは当時の周辺地域の非公式な農地使用权の売買価格 (8,000 チャット/エーカー) の 2 倍以上の金額で設定され、住民と合意されている。なお、住民にはその他、移転先の土地と移転費用が提供された。
- 3) 1998 年に Class A 区域を含む 1,060 ヘクタールの土地が内務省ないしヤンゴン管区から MOC に移管されたことを通知する書類及び 2012 年にティラワ SEZ 管理委員会に土地が移管されたことを示す書類が存在している。
- 4) 1997 年の用地取得後しばらくして、Class A 区域に戻ってきた住民に対して、ミャンマー政府は、住民より申請・陳情があった場合、当該年の雨季に限り限定的に土地使用权を認めること、また当該年の雨季が終われば土地から退去するよう通知する決定を行った。

事業が実施される予定の土地が政府所有のものであった場合、政府所有となった手続に

<sup>66</sup> 2012 年農地法第 31 条によると、収容後 6 ヶ月以内に本来の目的で当該土地が利用されなかった場合には The Central Management Body が差し押さえるとされているものの、同法第 4 条は、土地使用权を得るためにはタウンシップの担当部局に承認を受ける必要があるとされている。しかし、タウンシップの担当部局に土地使用权の承認申請が為された事実は確認できない。

<sup>67</sup> 事業担当部レスポンス 1 指摘 40

ついて、どこまで確認すべきかについては、ガイドライン（及び世界銀行のセーフガードポリシー）上も定めがなく、また、対象事業とは別事業の用地取得の取扱いについても、ガイドライン上の規定はない。

なお、ガイドライン FAQ では、非正規居住者であっても、「対象地で生活又は生計を立てている人々は、現地ステークホルダーに含めます」としており、ガイドラインに基づき補償と生計回復支援等が適切に実施されるよう、JICA は確認し、ミャンマー政府に必要なサポートを行っている<sup>68</sup>。

従って、ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2 について、JICA の不遵守はなかった。

(iii) 事実確認調査により確認した事実関係

Class A 区域の土地は、本件異議申立書にかかるプロジェクトとは別のプロジェクトのために 1997 年当時において既にミャンマー政府により収用され、ミャンマー政府の所有となっていることが認められる。Class A 区域の土地が 1997 年にミャンマー政府により収用されたこと自体については、申立人も争っていない。

土地の取得の経緯を、どこまで遡って確認する義務があるかについてガイドラインには具体的に明記されていないが、本件において、少なくとも、JICA は、ミャンマー政府から Class A 区域の土地は、1997 年の収用により全てミャンマー政府が所有していること、及び 1997 年の収用時にミャンマー政府は当時の時価の 2 倍以上の価格の補償を住民に支払ったこと等の説明を受け、また、補償に関して住民が署名した書類の写しの提供も受けている。そして、これに反する事実は認められない。

前記ミャンマー政府の説明によれば、1997 年以降 Class A 区域の土地で居住又は農耕する者は必ずしも法律上の権限を有している訳ではないが、居住及び農耕の事実配慮し、本件異議申立書にかかるプロジェクトの遂行に際して、ミャンマー政府が、住民に移転先の代替家屋の提供や収穫高に応じた補償等を提供することを確認している。また、ミャンマー政府は、1997 年の収用後に Class A 区域の土地で居住又は農耕している者から、土地の開発が開始される場合には、何らの補償を要求せず立ち退く旨の書面に署名を得ており、JICA はミャンマー政府から、かかる書面の雛型を入手し、確認している。

JICA は、Class A 区域の土地に関してガイドラインに沿った補償等の手続が履践されるよう指導するため、専門家をミャンマー政府に派遣する等してミャンマー政府に働きかけを行っていた事実も認められる。

前記の事実から、JICA は、土地の収用につき合理的な範囲で過去に遡ってガイドライン遵守を確認していることが認められ、これに反する事実は認められないことから、この点につき明確な規定を欠くガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2 の条項の不遵守があったとは言えない。

(9) 「持続可能な代替の生計手段の支援を含め、PAPs の生活水準、収入機会、及び生産水準を向上又は少なくとも回復させる JICA の責任」（ガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2）について

(i) 申立人の主張の要旨

---

<sup>68</sup> RWP 25 頁

YRG は、PAPs に対する土地の補償を拒否しただけでなく、農業を続けるための代替地又は代替機会も提供しなかった。また、国際的なベスト・プラクティスは、土地ベースの経済に依存している世帯は、賃金ベースの収入に移行させるのではなく、可能な場合は代替地に移転させるべきであると強調している。適切な土地が確保できない場合は、実証及び文書化されなければならないが、そうした説明が JICA になされた様子はない。さらに、実際のところ、PAPs のほとんどが生計手段を失い、YRG も JICA もそうした損失を防ごうと努力しなかったことは明白である。RWP には、PAPs のための選択肢、及びそうした選択肢を有効に活用できるように力を貸すための援助の形式について、詳細を定めた生計手段回復計画が盛り込まれていない。

以上は、JICA のガイドライン別紙 1 非自発的住民移転の 2（前記 1.(5)(v)参照）に違反する。

#### (ii) 事業担当部の説明の要旨

前記(1)(ii)記載のとおり、JICA は、代替農地提供は困難であるとの説明をミャンマー政府から受けている。

またミャンマー政府は、第 4 回住民協議会（2013 年 9 月 21 日）において、移転先の候補について案がある場合は整備可能か権利関連を確認するので土地の場所を教えて欲しいと PAPs に依頼したが、特に PAPs からコメントや情報は提供されなかった。

生計回復支援策については前述のとおり、第 4 回住民協議会、グループ間・個別協議時に説明・協議された RWP のアウトラインにおいて、生計回復のステップ、苦情処理メカニズムについて記載されており、また、PAPs との協議においては、PAPs の関心が補償・支援内容に向かう傾向があったものの、IRP が説明されている。その後、当初政府案を修正し、PAPs との協議の結果を反映した RWP 案が公表され、パブリックコメントに付された後に完成される等、PAPs の要望を反映する機会が持たれていた<sup>69</sup>。

IRP は、前述のとおり、SEZ 関連の土木、機械、建設分野に加えて、より小規模な大工、食品、縫製、商店、小規模畜産、小規模農業への雇用のための研修、就職あっせん等の活動とモニタリングを含めた具体的な計画が定められていた<sup>70</sup>。

JICA は、前述のとおり、専門家を派遣し、RWP 案の準備につきミャンマー政府を支援しており、「ガイドラインに沿って相手国等が行う環境社会配慮の支援と確認を」を行い、「持続可能な代替生計手段等の支援」に努めていた<sup>71</sup>。

以上から、ガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2 について、JICA に不遵守はなかった。

#### (iii) 事実確認調査により確認した事実関係

RWP によれば、本件移転計画は、代替農地の提供に代えて補償及び農業以外の生計手段の回復を支援するもので、離農を前提とするものである。この点、移転先の周辺地域に、農地として無償で提供できる十分な土地がないとの説明をミャンマー政府が行い、これに反する事実は認められない。

また、RWP のアウトライン（緬語版及び英語版）には、生計回復のステップ、苦情処理メカニズムについても記載されており、JICA にガイドライン別紙 1 非自発的移転の 2 の不

<sup>69</sup> Outline of Draft RWP for Development of Thilawa SEZ Phase1, RWP AN4-6~4-37 頁

<sup>70</sup> RWP 32-34 頁

<sup>71</sup> RWP AN4-6~4-37 頁、JICA 専門家 TOR

遵守があったとは言えない。

他方、元農家で職業訓練に参加している 19 世帯のうち、安定した職に就いた例は現時点で 4 世帯に留まっている。また、勤労意欲を失って一時金を消費している PAPs もいるとの情報がある。この点、新しい雇用環境に慣れ、安定した雇用機会に就く意欲を持って、生計回復が実現するまでには一定の期間が必要である。生計回復に向けて職業訓練・就労に対する支援を継続することが重要であり、出来るだけ早いタイミングで、新しい環境の中で高い勤労意欲を維持する PAPs の成功例を増やしていくことが、PAPs の不安を和らげ、コミュニティー全体の環境を落ち着かせることに繋がると思われる。

### 3.4. 対話の促進に関する当事者の合意状況及び当事者間で行われた対話の記録

審査役は、本件異議申立書受理の後、当事者間で以下の対話が持たれたとの報告を事業担当部から受けた。いずれも、JICA のファシリテーションにより、PAPs からの更なる要望に対して、ミャンマー政府の考えが示されるとともに、生計手段の確保に係る研修機会の提供や居住環境の改善に向けた対応等が協議された。

#### (1) 2014 年 7 月 8 日の三者協議の記録

会場：ティラワ SEZ 管理委員会事務所（ティラワ）

日時：2014 年 7 月 8 日（火）14:30-16:30

参加者：

- ・ TSDG37 名（うち Class A 区域関係者は 6 名。同 6 名のうち、移転先居住者は 3 名。）
- ・ 特定非営利活動法人メコン・ウォッチ（NGO）
- ・ バンクー（現地 NGO）
- ・ PAPs 側弁護士
- ・ ミャンマー政府 5 名
- ・ JICA7 名及び通訳

PAPs からは、以下の事項につき要望が示された。

- ・ 就職、生計回復手段
- ・ 土地に対する補償
- ・ 農作物、家畜等に対する追加補償
- ・ 移転先の居住環境

前記に対し、ミャンマー政府より概要以下の発言がなされた。

- ・ 生計手段の確保については、各種研修機会の提供等を行っている。
- ・ 土地収用に関しては、前政権の際に終了しており、現政権はその前提で各種補償内容を検討している。
- ・ 既に合意した補償内容は PAPs からの要望を踏まえたものになっている。
- ・ 飲料水を含む居住環境に関する様々な課題に関しては、問題が起きたら知らせてほしい。すぐに可能な対応を検討する。
- ・ 移転直後は様々な困難があるが、多くの PAPs はその困難を乗り越え、より良い生活を送

っている。

(2) 2014年8月25日の三者協議の記録

会場：ティラワ SEZ 管理委員会事務所（ティラワ）

日時：2014年8月25日（月）13:15-15:30

参加者：

- ・TSDG46名（通訳及び弁護士を含む。）
- ・バンクー（現地 NGO）
- ・ミャンマー政府6名
- ・JICA6名（うち2名は東京より出張）及び通訳

PAPsからは、以下の要望が示された。

- ・不労期間につき15万チャット/月を補償してほしい。
- ・各戸までの水供給システムを導入してほしい。
- ・トイレに浄化槽をつけてほしい。
- ・排水が悪いので、道路と同じ高さまで盛り土してほしい。
- ・消防車が入れるように道幅を広げてほしい。コンクリート道路にしてほしい。
- ・新たなIDを発給してほしい。
- ・鳥、豚、ヤギの補償をしてほしい。
- ・2000haの移転の際に、移転先の土地は、80x60フィート（稲作農家）又は40x60フィート（小作人）を確保してもらいたい。

前記に対し、ミャンマー政府より概要以下の発言がなされた。

- ・PAPsからの新たな提案は持ち帰り、大臣と相談する。
- ・トイレについては改修の為に部材を各戸に配布したが、各戸が別の用途に使ってしまい工事ができなくなった。
- ・鳥、豚、ヤギなど移転先に運べるものは補償の対象外として既にPAPsと合意している。

### 3.5. 問題解決の方法

7月、8月に開催された三者協議においても、PAPsは将来の生活に不安を抱えている様子が窺える。新しい雇用環境に慣れ、安定した雇用機会に就く意欲を持って、生計回復が実現するまでには一定の期間が必要であり、ミャンマー政府はJICAの支援も受けつつ、IRPの実施等の努力を行ってきており、その成果が出来るだけ早く現実なものとなることを心から望む。

JICAは専門家を派遣する等して、ミャンマー政府とPAPs間の協議の情報を把握し、三者協議にも参加しているが、PAPsの不安を和らげ、生計回復を中心とした残された問題の解決のためには、以下に留意することが求められる。

- (1) JICAはPAPs等の多様なステークホルダーとミャンマー政府との間のコミュニケーションの促進を図り問題解決を支援するという立場を、明確にする必要がある。三者協



議は、PAPs 側からの要求表明の場になっている印象があるが、PAPs のニーズに沿った、かつ現実的なソリューションを協議する場とする必要がある。そのためには、三者の協議ではなく、PAPs とミャンマー政府の両者の協議の場とし、JICA はその場を設置・運営する立場となる。そして、JICA は協議の場を調整できる、公平で信頼できるファシリテーターを用意する。

- (2) この協議の場には、政府に対し立場の弱い PAPs を支援するために、現地 NGO や国際 NGO もメンバーとして参加させる。また、多様なステークホルダーとともに、IRP を含め関連する知見を有する専門家が参加するハイブリッドモデルのメンバー構成とする。ファシリテーターとしては、ミャンマーの事情に通じた人材、また、他国の先進事例にも通じた人材など複数名の派遣を JICA から提案する等して、この場の設置と運営に JICA は積極的な支援をして欲しい。
- (3) この協議は原則公開とし、ミャンマー政府が十分な情報提供に努め、透明性が高いものとなるように、JICA が支援することを提案する。開催日時は少なくとも 1 週間前に関係者に通知が行き、事前に議題や必要な情報が出来るだけ提供されているようにする。また、議事録が作成され、次の会合で議事録が承認されるような手順も必要である。
- (4) 生計回復の実現のためには、PAPs の意識改革も重要である。追加の補償支払いに期待して、持続可能な生計手段を探す意欲をなくした PAPs に対して、他の移転事例や成功体験を出来るだけ丁寧に伝え、PAPs が自ら生計回復を進める意欲を高める工夫を進めていく必要がある。

### 3.6. 継続支援について

本件異議申立書は、Class A 区域の対象の土地のみならず、次フェーズの対象の土地 (2,000ha) についても言及しているが、後者は未だ移転計画の策定が進行中であり、ガイドラインの違反の有無につき判断できる状況に達していない段階であり、本報告書では、Class A 区域についてのみガイドライン違反の有無を判断している。

今回の調査結果から、Class A 区域の問題解決と共に、次フェーズへの教訓として考慮すべき項目が浮かび上がった。申立人からの改善策の提案も勘案し、基本的には以下のような諸点が求められる。

- (1) RWP と IRP の策定には十分時間をかけるように、JICA は適切なガイダンスをすることが必要である。PAPs が補償額の協議に注目し、支払を早く求める傾向あることは、Class A 区域の経験でも明らかである。しかし、新しい生活を現実的に受け止め、生計回復について納得感のある協議をするためには、ある程度の期間をかけた方が、結果として PAPs の意欲と納得感を高め、問題を未然に防ぐことにつながる。JICA は日本を含め他国の事例も紹介しながら、迂遠に見えるが、結果としては比較的短期に問題を解決できる方法は、余裕のある時間をかけることが重要であることを伝えていく必要がある。
- (2) ステークホルダーからの意見に対しては、当事者間の協議による解決を優先することが重要である。ステークホルダーからの信頼を高めるために、JICA は、求められた形式で適時の回答を行っていくことが望まれる。

- (3) PAPs との協議の通知については、より丁寧で余裕を持った対応とすることが PAPs コミュニティーとの良好な関係の維持に必要であり、少なくとも 1 週間前には通知が PAPs に届くように、JICA は必要な支援を行うことが望まれる。

また、個別の事項では、これまでの調査で得られた範囲内では、例えば、以下のような事項への対応が挙げられる。

- (1) 区画の地盤が道路より低いことが原因となって冠水の問題が生じているが、ミャンマー政府と PAPs が協議を行い、PAPs が対策工事に参加できるような仕組みも含めて、JICA は必要な支援を行うことが望まれる。
- (2) 井戸については、設置位置を含め PAPs にとって使い勝手が良くなるようにさらなる改良を施すことが求められるが、その際には、PAPs の意見を聞いて建設・修正していくために、JICA は必要な支援を行うことが望まれる。
- (3) PAPs が移転先の環境に慣れ、安定した生計回復手段を得るには時間を要するため、職業訓練等に加えて、環境変化を緩和する措置を講ずることが望まれる。例えば、希望する PAPs への家庭菜園の提供や街路樹の植栽の計画等も含め、PAPs の意見を聞いた上でのきめ細やかな対応を JICA は支援することが望まれる。
- (4) なお、現地調査の際に、PAPs からトイレ排水の問題が提起された。PAPs は移転後にトイレ施設を利用できることになったものの、汲み取り式のトイレに関し、費用負担が重いと感じている模様であった。ミャンマー政府は対応策を提示したが、PAPs 側で対案を示す動きがあるため、現在はその提出を待っている状況と聞いており、早いタイミングで実施できるよう、JICA は必要な支援をすることが望まれる。
- (5) 今後も、農業の継続を強く希望した場合には、家族で補償・支援金を活用して新たに農地を購入した事例や、農地を借りて農業を継続した事例等を紹介する等のアドバイスをミャンマー政府が早いタイミングで実施できるよう、JICA は必要な支援をすることが望まれる。

持続可能な生計手段を持たた成功例を 1 つずつ積み重ねていくことが、結果としてコミュニティ全体の生計回復に繋がる。従って、PAPs の勤労意欲を高めながら、粘り強いサポートを継続していくことが必要である。

#### 4. 異議申立審査役の判断の根拠となった主な資料のリスト

No	資料名 <sup>72</sup>
1	国際協力機構環境社会配慮ガイドライン(2010年4月) (Guidelines for Environmental and Social Considerations, JICA, April 2010)
2	環境社会配慮ガイドラインに関するよくある問答集 (FAQ) (2011年7月20日) (FAQ of the Guidelines)
3	World Bank OP4.12,Annex A,OP4.02,Annex B
4	ADB SPS Appendix2
5	異議申立手続要綱 (Objection Procedures based on the Guidelines for Environmental and Social Considerations, JICA, April 2010)
6	Objection Regarding the Thilawa Special Economic Zone Development Project in Myanmar, 2 June 2014、(本件異議申立書(和訳))
7	The letter from PAPs to Dr.Tanaka, President of JICA, 29 October 2013, 27 January, 5 February, 7 April, 30 April, 2014
8	事業担当部レスポンス1(2014年7月3日) (Response No. 1 from the Operational Departments, 3 July 2014)
9	事業担当部レスポンス2(2014年8月15日) (Response No. 2 from the Operational Departments, JICA, 15 August 2014)
10	The Land Acquisition Act, 1894
11	The record on the land acquisition in 1997, Land Acquisition Collector's Office, General Administration Department, South Yangon District, 11 June 1998
12	Approval for cropping (in English and Burmese), 13 August 2004
13	Farmland Law, 30 March 2012
14	Feasibility Study for Thilawa Special Economic Zone (SEZ) Class A Development, Nippon Koei Co., Ltd., February 2013
15	JICA 専門家 TOR (2013年5月) (TOR of JICA Experts, JICA, May 2013)
16	Environmental Impact Assessment Report, Myanmar and Japan Consortium for Thilawa Special Economic Zone Development Project (ClassA), September 2013
17	Outline of Draft Resettlement Work Plan for Development of Thilawa SEZ Phase 1 (in English and Burmese) , 21 September 2013
18	住民移転交渉の状況(2013年10月1日) (A report from JICA Experts on the progress of the negotiation between PAPs and the Myanmar government, JICA, 1 October 2013)
19	PAPs と JICA 面談記録 (The minutes of the meeting between PAPs and JICA, JICA, 15 October 2013)

<sup>72</sup> 和名が先にある資料は和文を参照、その他は英文を参照した。

20	Resettlement Work Plan (RWP) for Development of Phase 1 Area, Thilawa Special Economic Zone (SEZ), Yangon Region Government, November 2013
21	The minutes of the first IRPWS, 11 December 2013
22	The minutes of the second IRPWS, 22 December 2013
23	The minutes of the third IRPWS, 16 January 2014
24	環境所見（決裁書表紙、所見、マトリクス）（Environment Review, JICA, 16 February 2014）
25	移転先地における生活・生計状況調査結果（JICA 専門家, 2014 年 3 月）(Livelihood Survey conducted by JICA Experts, March 2014)
26	PAPs と JICA の面談記録（The minutes of the meeting between PAPs and JICA, JICA, 6 June 2014）
26	第 1 回三者協議記録（事業部作成）（The minutes of the first Tripartite Meeting, JICA, 8 July 2014）
27	The minutes of the first Tripartite Meeting, Mekong Watch, 8 July 2014（第 1 回三者協議記録（メコンウォッチ作成））
28	第 1 回三者協議記録音源(Recorded audio source of the first Tripartite Meeting, JICA, 8 July 2014)
29	第 2 回三者協議記録（事業部作成） The minutes of the second Tripartite Meeting, JICA, 25 August 2014
30	原科審査役現地調査面談記録 1-8（The minutes of the field visit conducted by Dr.Harashina, number 1-8, July 2014）
31	SEZ 内の農地のステータス及び 1997 年の用地取得と補償の経緯について(Status of the farmland in the SEZ and the details of the 1997 land expropriation and compensation)
32	JICA ミャンマー事務所と TSDG との通話記録（The record of telephone conversation between TSDG and JICA Myanmar Office）
33	Sample of the agreed documents (in English and Burmese)
34	Sample of the document specifying the amount and the details of compensation
35	補償・支援費算定根拠（Calculation basis for compensation and assistance）
36	Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Tomas Ojea Quintana, UN, 23 September 2013
37	Democratic Governance in Myanmar Current trends and implications, UNDP

## 付 属 資 料

1. 本件異議申立書
2. 予備調査結果
3. 事実調査のために実施したヒアリング概要

本件異議申立書<sup>73</sup>

To:  
Mr. Junji ANNEN  
Dr. Sachihiko HARASHINA  
Examiners for the Guidelines  
Japan International Cooperation Agency (JICA)

June 2, 2014

**Objection Regarding the Thilawa Special Economic Zone  
Development Project in Myanmar**

**Names of the Requesters:**

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]

The three Requesters note that they are proceeding in their own individual capacities, and also as representatives of over 1,000 households that have been involuntarily displaced or face future displacement as a result of the Thilawa Special Economic Zone (SEZ) Project in Myanmar. [REDACTED] and [REDACTED] were selected as representatives of the community in the 400 ha area of the Thilawa SEZ Project in a meeting on January 25, 2014, while [REDACTED] was selected as the leader of the Thilawa Social Development Group to represent both the 400 and 2,000 ha communities in meetings in February 2013.

**Contact Information of the Requesters:**

1. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
Yangon Region, Myanmar  
TEL: [REDACTED]
2. [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
Yangon Region, Myanmar  
TEL: [REDACTED]
3. [REDACTED]  
[REDACTED]  
TEL: [REDACTED]

We desire that our names not be disclosed to the Project Proponent.

No

<sup>73</sup> 個人名を特定するような情報は削除。

## 1. Projects with respect to which the Objection is submitted

Country name: Myanmar

Names of Projects:

- 1) Thilawa Special Economic Zone (Class-A-Area) Development Project
- 2) Thilawa Special Economic Zone Development Project

Sites of Projects: Thilawa area, Yangon Region, Myanmar<sup>1</sup>

Outlines of Projects (as identified by JICA):

- 1) The objective of this project is to develop/operate an industrial park (400 ha out of 2,400 ha) in a Special Economic Zone (SEZ) located in a suburb of Yangon, Myanmar, in order to attract companies' investments into the area. In the long term, the project is expected to contribute to sustainable economic development of the country through industrial development and employment generation.
- 2) This project is to develop the SEZ in order to promote investment.

## 2. Substantial damage actually incurred or likely to be incurred by the Requester as a result of JICA's non-compliance with the Guidelines

The Requesters note that they present estimates and descriptions of damage or injury for themselves individually, and in aggregate for the communities they represent. As damages encountered by the large number of individual claimants are complex and diverse in nature and magnitude, this Request provides overall descriptions of the most serious and common impacts felt by the claimants as well as by the individual Requesters.

### *Loss of farmland and/or access to farmland:*

The majority of the affected families have historically worked as farmers, either cultivating their own land or working as casual laborers or contracted workers on neighboring farms and plantations. They grew rice or specialty or seasonal crops, such as betel nut, cabbage, gourds, eggplants, and mangoes. Many also raised cattle and other animals, and supplemented their income by growing small gardens around their houses for their family's consumption. Although a small number have worked as laborers in clothing and zinc factories, on local shrimp farms or in forms of small-scale commerce, many of these families also had gardens at home. Therefore, the majority have relied on land-based livelihoods strategies.

The 81 households that have already been displaced in the first phase of the project have completely lost the farmland they previously occupied and/or owned. Of these, 13 households lived outside of the 400 ha area. The 68 households who also lived on the 400 ha of Phase I have

---

<sup>1</sup> See Appendix 1 – Map of Thilawa SEZ

been resettled in small housing lots with no farmland at all. Households have not received compensation for their lost land. Furthermore, due to inadequacies in the levels of compensation provided for loss of crops, livestock, and other assets, they have no prospect of acquiring replacement land. The 1,055 families who are scheduled for future displacement in subsequent phases of the project face the same fate.

*Loss of livelihood opportunities:*

The displacement of the Requesters and the communities they represent has caused and will continue to cause the loss of important livelihood opportunities – in particular, the land-based livelihoods that previously sustained them. Moreover, the displaced have been moved to resettlement areas prior to the development of new livelihoods opportunities, and without a proper assessment as to the fit between the resettled population and the jobs that may become available as the SEZ develops. As a result, approximately 40 previously self-sustaining families are currently without means of supporting themselves and without any concrete prospect for a sustainable livelihood in the near future; a similar pattern can be expected for the families that are facing resettlement in the near term. Local authorities have promised that resettled individuals can find work on the construction crew for the SEZ project, but for the most part those jobs have not yet materialized, and those jobs that are available pay extremely low wages. The relocated villagers were told by a representative from the SEZ Management Committee on February 15, 2014 that jobs on the SEZ construction crew would pay 10,000 kyat (US\$10.30) per day. However, when 40 villagers arrived for the positions, they were offered only 4,000 kyat (US\$4.15) per day for physically demanding work, such as digging land. As a result, only 4 people from the 81 families from the 400 ha area are now working in these positions.

*Impoverishment:*

The effects of resettlement have been harsh for most – if not all – the displaced community members, who have lost land, livelihoods, and homes. The consequences have been economically devastating for residents who farmed other people’s land or worked as day laborers in or near the area from which they were displaced. These residents were not eligible for crop or livestock-based compensation and have had to survive on inadequate transitional assistance. There are approximately 10 households that fall into this category. Additionally disadvantaged are families that chose to accept a stipend to build their own resettlement houses instead of accepting poor quality and inadequate pre-built homes at the resettlement site. These families have found that the stipend was insufficient to build a house and purchase new farm land, and are struggling to make ends meet. There are approximately 51 households that fall into this category.

Prior to displacement, villagers in Phase I had higher incomes than they do now. Around 20 households were farmers, growing seasonal crops, such as eggplant, longbeans, roselle, okra, etc. They earned a minimum of 1 million kyat (US\$1,030) per acre per year.<sup>2</sup> Those families with lucrative betel nut trees could earn as much as 4 million kyat (US\$4,124) per year. Approximately 14 households farmed larger plots of land for rice, earning on average 500,000 kyat (US\$515) per acre per year. Those who previously worked as day laborers in the sea port and surrounding industries could make 8,000 to 10,000 kyat (US\$ 8.25 to 10.30) per day; if there

---

<sup>2</sup> Unless stated otherwise, all income amounts represent gross profit.



was no work available that day, they would still be paid 3,000 kyat (US\$3) for showing up. However, since relocation, these laborers have to pay 2,000 kyat (US\$2) for transportation to and from work, reducing their earnings to a level that is unsustainable.

Since moving to the relocation site, most of the households are now in debt due to the high costs of building houses and loss of livelihoods. They are now borrowing money from relatives or family friends to make ends meet at a staggering 20% per month interest rate. Three families have used their relocation houses as collateral on loans. At least 20 families have already had to move away from the relocation area in order to find adequate livelihoods and homes.

Additionally, around 80 farmers from Ahlwan Sut and Phaya Kone villages in Thanlyin Township have lost their livelihoods during the dry season since to the Myanmar Government stopped the distribution of irrigation water from the Zarmani Reservoir in December 2012 without providing any advance notice. These farmers used to till more than 600 acres of irrigated rice fields in the 2,000 ha area during the dry season (between December and April) and used to earn 480,000 to 560,000 kyat (US\$495 to 577) per acre. They have now lost their livelihoods during two dry seasons.

*Loss of educational opportunities:*

When the villagers moved to the relocation site in November and December 2013, their children were allowed to finish out the school year at their old schools. However, for some families, the cost for transportation was too high and students had to drop out. For example, in the relocation site, these families had to pay 3,000 kyat (US\$3.09) per day for motorbike taxi to the school and back, whereas previously they only paid 6,000 kyat (US\$6.19) per month.

For the upcoming school year, which begins in June 2014, the Thilawa SEZ Management Committee has made no preparations for the education of 52 children from the relocation site. The village head of Myaing Thar Yar, the nearest village, previously advised the resettled families that the village school could not accept the resettled students due to lack of space. On May 28, 2014, when families went to enroll their children at the Taman Oo school in Myaing Thar Yar village, the school headmistress said that she had been forced to accept the children's registration despite the considerable challenge that an additional 52 children will pose in the classroom. The children's parents are concerned that the students will be treated unfairly because of this situation.

*Substandard housing and basic infrastructure:*

The site to which the first group of 68 households were resettled was prepared hastily and incompletely. Houses were erected over the course of barely one month, raising concerns of their structural integrity given the muddy, sandy nature of the soil on which they were constructed. The houses themselves are small for a single family and very close to one another, providing little privacy from one's neighbors. The plot of land for each house measures only 25 x 50 feet and is insufficient even to keep a kitchen garden for subsistence.

There are inadequate drainage facilities in the relocation site. Unfinished and open ditches run along the narrow roads, leading some yards to be flooded with waste water. Already poor drainage and flooding in the dry season raise serious concerns about the conditions of the houses and the site in general during the rainy season. Furthermore, roads are narrow and without any trees, creating a very hot and uncomfortable environment for the displaced households. Thus the displaced villagers have been forced to endure difficult and inadequate housing conditions in the relocation site.

*Loss of access to adequate clean water:*

Due to the haste with which the relocation site was prepared, only two out of four water pumps at the site are currently functional. The water from these pumps is muddy and not suitable for drinking. There are also two open wells that have algae growing on the surface. Although the villagers wait for the sedimentation to settle before using the well water, it still smells strong. Therefore, approximately 20 households near Myaing Thar Yar are using water from that village's wells, while another 20 are buying clean water. The remaining households have no viable option but to use the dirty water. In their prior homes, residents had adequate access to clean water and no need to buy it. However, as a result of their resettlement in an inadequately prepared site, relocated villagers now have only limited access to clean water, raising concerns about health ramifications.

*Damages Incurred by Requesters*

██████████ parents had 20 acres of land before his relocation, however, the land was not in use. It had previously been confiscated in 1997 and was filled in with soil for construction, and was therefore unusable for farming. In the years prior to the relocation, ██████████ worked as a sewing machine mechanic in garment factories near Yangon, earning between 110,000 and 120,000 kyat (US\$113 to 124) per month.<sup>3</sup> ██████████ chose to build a house in the relocation site rather than take the poor quality house prepared by the government. He spent approximately 6 million kyat (US\$6,185) to construct the new house, including the cost of filling in the housing lot with sand to try and prevent the possibility of flooding in the rainy season. He has now incurred a debt of 2.7 million kyat (US\$2,784), loaned to him by his father and aunt in order to finish his house. ██████████ spent almost 40 days to build his house, during which time he could not regularly work in the garment factories. The 28,000 kyat (calculated at 4,000 kyat per day for 7 days) (US\$29) that he received for the loss of work opportunity due to moving was not adequate. Because of the time spent away from this job during the construction of his house and moving to the relocation site, ██████████ is now only working 2 days per week plus odd jobs at the factories when he is needed. He earns 100,000 kyat (US\$103) per month now, and is planning to open a sewing shop in front of his house, so his wife can also work there.

██████████ has a total of 3.5 acres of farmland. His family previously used one acre of hillside farmland in the 400 ha area to grow crops of cabbage, eggplant, rose and betel nut leaves, where

---

<sup>3</sup> See Appendix 2 – Case Study: Livelihood and Compensation of ██████████, for detailed information on his income and compensation amounts.

he continues to live there despite the resettlement process.<sup>4</sup> The family also raises 6 cows and 30 chickens. In addition, the family also has 2.5 acres of farmland in the 2,000 ha area on which they currently grow rice, with 2 harvests per year. The family stands to lose both plots of land – and therefore their livelihood – because of the SEZ project. After accepting the first installment of his compensation and beginning to build a new house in the relocation site, ██████ realized that the compensation would not be enough to finish the house or to buy replacement land to grow crops or raise livestock. He has therefore refused to sign and take the second and third installments. ██████ has now incurred a debt of 4.5 million kyat (US\$4,639) to family members and a pawnbroker. Additionally, the government has ordered him to stop growing betel nut and crops on his land in the 400 ha where he is still living.

██████ lives just outside of the 2,400 ha area of the SEZ project, but has 4 acres of farmland for rice cultivation in the 2,000 ha area, the profits from which he shares with his sister. In their agreement, ██████ farmed that field during the dry season, while his sister farmed it during the rainy season. In December 2012, the government halted the distribution of irrigation water from the Zarmani Reservoir to approximately 600 acres of farmland, including ██████'s shared field. He has already lost two years of dry season crops of rice worth 1.6 million kyat (US\$1,649) per year, but has not received any compensation for this loss of livelihood. He holds and additional 10 acres of farmland in the 2,000 ha area that he uses to farm rice, harvesting one crop per year in the rainy season.<sup>5</sup>

### **3 & 4. Relevant provisions of the Guidelines considered violated by JICA and facts constituting JICA's non-compliance, and causal nexus between JICA's non-compliance with the Guidelines and the substantial damage**

Dozens of households have already been displaced, and hundreds more are planned for relocation, to make way for the Thilawa SEZ Project. The Environmental Impact Assessment (EIA) for Phase I of the Thilawa project – for which 81 households have been dislocated from 400 ha of land<sup>6</sup> – delegates responsibility for resettlement and other social impacts to the Government of Myanmar. However, despite the fact that resettlement is complete, the Myanmar Government's plans for resettlement, compensation, and livelihoods recovery at Thilawa currently fall far short of the standards required by JICA's Guidelines for Environmental and Social Considerations, not to mention international standards and best practice on resettlement. As a result, dozens of families have already been deprived of land and livelihoods opportunities, become further mired in poverty, lost access to educational opportunities for their children, among other negative impacts, including those associated with lack of access to clean water. As the Thilawa project moves into next phases, in which almost 1,000 additional families face displacement, many more are threatened with similar impacts.

---

<sup>4</sup> See Appendix 3 – Case Study: *Livelihood and Compensation of ██████*, for detailed information on his different sources of income and compensation amounts.

<sup>5</sup> See Appendix 4 – Case Study: *Livelihood and Compensation of ██████*, for detailed information on his different sources of income and how these have been affected by the halting of water from the Zarmani Reservoir.

<sup>6</sup> A total of 81 households lived and/or used land in the 400ha of the Phase I area. Of these, 68 families lived in that area, while 13 had land in the area that they farmed or was farmed for them.

The damages that the Requesters and their fellow community members have suffered and expect to suffer in the future are directly attributable to multiple instances of JICA's non-compliance with its Guidelines.<sup>7</sup>

### *Factual Background*

On December 21, 2012, the Government of Myanmar (GOM) announced plans to develop a 2,400 ha SEZ at Thilawa, Yangon Region, Myanmar.<sup>8</sup> The project will include an area for light industrial development, as well as a major port facility. The SEZ will be developed in several phases, each of which will require substantial relocation of families. Until relocation began in November 2013, 81 families were farming and/or living on 400 ha of land that will be redeveloped as Phase I of the project. An additional 1,055 families live on the remaining 2,000 ha area. Approximately half of the people living in both areas rely on agriculture for their livelihoods.

On December 25, 2012, an administrative officer from Thanlyin Township told the villagers about the government's plan for the project. On January 31, 2013, each household in Thanlyin and Kyauktan Townships received a letter stating that they would have to relocate within 14 days or face imprisonment for 30 days. The families affected by Phase I of the project were told in a meeting at the housing department on September 25, 2013 that they were required to sign resettlement and compensation agreements. Some community members objected and sought to negotiate, but by the beginning of November, all families in the Phase I area had signed agreements. Many families claimed to have been pressured, and not to have understood the documents they signed, let alone the summary of the Resettlement Work Plan (RWP) that was distributed to them. Initially, families were told that they would be required to relocate by November 8, 2013, but that deadline was extended at the last minute amidst revelations that the resettlement site was completely undeveloped, and no homes had been built for the displaced residents. After a period of hasty house construction in November 2013, local government officials began the process of relocating families living on land slated to become part of the SEZ. Also on November 4, 2013, a full draft of the RWP was finally made public, which the Requesters were not aware of until non-governmental organizations (NGOs) informed them at the end of November 2013. By December 2013, 67 Phase I families had been relocated, all except [REDACTED] family.

Also in December 2013, JICA released the environmental impact assessment (EIA) for Thilawa Phase I on its website. In April 2014, JICA announced that it had finalized plans to invest in the project, committing to purchasing approximately 10% of the shares in the development.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> The Requesters note that under § 2.6 ¶ 3 of JICA's Guidelines, JICA commits to avoid deviation from the World Bank Operating Procedures and to use international best practice as a benchmark. The responses to this section therefore refer to the operating procedures and environmental social safeguards of the World Bank and other major multilateral development banks as sources of substantive standards.

<sup>8</sup> See *Myanmar, Japan sign MoU on cooperation in Thilawa SEZ project*, MYANMAR BUSINESS NETWORK, Dec. 24, 2012, at <http://www.myanmar-business.org/2012/12/myanmar-japan-sign-mou-on-cooperation.html>.

<sup>9</sup> See, e.g., Motokazu Matsui, *Japan aid agency to buy stake in Myanmar industrial park developer*, NIKKEI ASIAN REVIEW, Apr. 23, 2014, at <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Japan-aid-agency-to-buy-stake-in-Myanmar-industrial-park-developer>.

*a. JICA Guidelines § 1.1 ¶ 3 – JICA’s responsibility to ensure “accountability” when implementing cooperation projects.*

The Project Proponents – the Yangon Regional Government (YRG) and Myanmar Japan Thilawa Development Co. Ltd. (MJTD) – submitted and are in the process of implementing a Resettlement Work Plan (RWP) and an environmental impact assessment (EIA) respectively that fail to meet JICA’s standards. (The Requesters give a more detailed explanation of the ways in which the RWP and EIA fall short in the paragraphs below.) Throughout the project planning and implementation process, JICA has deflected community complaints about the deficiencies in these plans and assessments by insisting that it is the YRG’s responsibility to implement resettlement and livelihoods plans. (See Item 7 for details on interactions that the Requesters and the communities they represent have had with JICA.)

While it is indisputable that primary responsibility for implementation does fall with the Project Proponent, JICA’s response has completely missed the point: it is JICA’s responsibility to ensure that the YRG mitigates negative impacts on these communities in a way that complies with JICA’s Guidelines. And JICA’s failure to assume responsibility for accountability is directly linked to the suffering of the community members because, as noted in the paragraphs that follow, the damages experienced correlate precisely with the instances of non-compliance with JICA’s Guidelines.

*b. JICA Guidelines § 1.4.4 – JICA’s responsibility to reply to stakeholders’ questions.*

The Requesters and the Thilawa Social Development Group (TSDG), which represents the communities in the Thilawa area, have repeatedly sent letters to JICA to notify the agency of their deteriorating living conditions due to the project, and have requested meetings with JICA to discuss how to resolve these issues. Questions regarding the project’s compliance with JICA’s Guidelines were also raised in the letters. Most recently, TSDG requested to meet JICA between April 23 and 25, 2014, but JICA again failed to adequately respond to the group. On April 23, before giving any response to villagers, JICA made the decision to provide investment for this project. This violation of JICA’s Guidelines has a direct causal relation to the damages suffered by the villagers, as JICA would have had the opportunity to address the many shortcomings of the resettlement process had it responded to the villagers’ requests to meet and consult.

*c. JICA Guidelines § 1.5 – JICA’s responsibility to provide support for and examine the environmental and social considerations that the Project Proponents implement.*

The inadequacy of the RWP and EIA are patent on the face of the documents. For example, the EIA devotes a total of two pages to livelihoods and resettlement issues, with no analysis except for a cursory conclusion that the project will increase economic opportunities in the area and a note that the Government of Myanmar will handle all social impact issues.<sup>10</sup> In addition to the many substantive deficiencies in the RWP noted below, the RWP is inadequate in that it fails to justify the levels and forms of compensation offered to villagers for various losses, does not even

---

<sup>10</sup> See Myanmar and Japan Consortium for Thilawa Special Economic Zone Development Project (Class A), Environmental Impact Assessment Report at 7-2 (Table 7.1-1), 7-45, 7-46 (Sept. 2013).

consider land-based compensation or restitution and does not analyze the necessary resources or options necessary to enable displaced villagers to build new, sustainable livelihoods.

If JICA had provided adequate and appropriate support for the EIA and the RWP, it could have assured that the Project Proponent's plans for mitigating negative social impacts included these critical elements. Because this Request centers around inadequate compensation and livelihoods restoration assistance – and the resulting impoverishment, loss of access to land, and loss of livelihood – there is a direct causal nexus between JICA's non-compliance and the injuries suffered.

*d. JICA Guidelines § 2.5 – JICA's responsibility to take into account local human rights situations when conducting stakeholder engagement.*

Many residents of the Phase I area of Thilawa – those that have already been relocated – report that they were induced to sign resettlement agreements in an atmosphere of heavy coercion. Families report that YRG and local government officials told them that if they did not sign the agreements their property would be destroyed and they would be denied any compensation. Furthermore, officials insinuated that if the villagers did not accept the confiscation they were being offered, they would have to take the government to court, the prospect of which most villagers find intimidating. Some families still recall their experience in the 1997 confiscation under the military regime in which their houses were destroyed when they didn't move out immediately after the eviction order. At that time, army trucks arrived in the village and soldiers forced villagers onto the trucks.

Two of the Requesters experienced coercion to sign resettlement agreements. Officials from the housing department called ██████████ several times to put pressure on him to sign the resettlement agreement. On October 29, 2013, an official told him that according to the democratic process, he had already lost because the majority of people already signed. He was threatened that if he didn't sign, his case would be reported to the YRG. In the end, he signed the agreement, the second-to-last person out of 68 to sign. ██████████ was the last person of the 68 households to sign the settlement agreement. The SEZ Management Committee tried to persuade him to sign by coming repeatedly to his house, where they waited for him until late in the evening. When he heard this and stayed away from his house, they called him many times asking him to return home and then went to his father's house. Eventually, ██████████'s father convinced him to sign the resettlement agreement.

Another woman was threatened by housing department officials and the District Police Officer to sign her agreement. When the notice for villagers to vacate their land in 14 days was posted in January 2013, her family destroyed their house so that they would be ready to move and would not be arrested for still living on the land. When that relocation did not happen, her family built two huts in which to live and provide shelter for their goats. When surveys were conducted for her property, they did not include the house that was previously there, which decreased her proposed compensation amount to next to nothing. She did not want to sign the resettlement agreement and accept such low compensation. Officials from the housing department threatened her with prosecution if she did not sign. She was then summoned to the District Police Officer's office and told that if she didn't sign her government employee husband and his supervisor

would both be sent to jail. The District Police Officer said he could not promise a replacement house and land, but did promise her that she would get compensation. Over the next couple of days, the District Police Officer called her repeatedly asking why she had not yet signed the agreement. When she decided to do as he asked, she was not allowed to read the agreement document. She received only 800,000 kyat (US\$825) of compensation for two huts on her property, but not for her original house before the SEZ development project began.

As JICA is well aware, Myanmar is a country with a long and often violent history of repression of dissent. While the country is in the midst of a political transition that is characterized by greater openness and space for peaceful expression than in the past, it is still quite difficult for many citizens to express their concerns over state development plans, let alone to disagree with or resist them. Intimidation by local government officials remains common, and the state maintains vaguely worded criminal laws that penalize unauthorized peaceful protest or conduct that could threaten public tranquility. Moreover, land-grabs and land confiscation without due process of law are common in Myanmar and are often facilitated by local government officials. Due to this history and situation, even public consultations can be fraught with intimidation that is almost invisible to the outsider if public officials or security forces are present or are able to meet with and pressure participants after the meeting is over.

JICA should have taken into account the local human rights situation. If it had done so, it would have recognized that additional due diligence was required to ensure that stakeholder engagement took place without coercion or intimidation, and should not have trusted the word of local government officials that consultation had been free and adequate. This non-compliance is directly and causally related to the injuries suffered by the Requesters and the communities they represent because JICA would have known of deficiencies in the measures for resettlement and livelihoods restoration prior to the finalization of the RWP if it had taken appropriate steps. And if JICA similarly fails to take these considerations into account in the next phases of the Thilawa project, almost one thousand additional families will suffer the consequences.

*e. JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶ 2 – JICA's obligation to ensure that resettled persons receive support in a timely manner.*

In its haste to remove residents from the 400 ha Phase I area of the Thilawa project, the YRG resettled households on a site that was not fully prepared. In fact, the designated resettlement site was revealed to be nothing but a vacant, brush-covered, muddy field just one week before the deadline for residents to leave their houses. On that occasion, the YRG postponed the eviction deadline and hastily built houses and other infrastructure on the site. However, due perhaps to the haste with which the site was prepared, that infrastructure is substandard and problematic. Some houses experience flooding during the dry season, raising serious concerns about conditions at the site during the rainy season. Out of four water pumps built at the site to provide access to water, only two are functioning, both of which contain muddy water that is not suitable for drinking. An additional two open wells contain smelly water that has algae growing on the surface. Some residents are no longer able to send their children to school due to high transportation costs from the relocation site to their old school, and have until recently been denied enrollment at the school that is closest to the relocation site based on lack of capacity.

Even though the children are now enrolled in the nearest school, parents are concerned that their children will be treated unfairly for placing additional burden on the teachers and classrooms.

Another instance of failure to provide timely support relates to deficiencies in the Income Restoration Plan (IRP), a part of the RWP. The IRP notes that it will be finalized based on needs analysis of . . . [the displaced families] through consultation with [them] . . . [.]”<sup>11</sup> In practice, this means that Thilawa residents were removed from their homes and original livelihoods and resettled in a new place despite the fact that arrangements were not yet in place for them to find and be trained for new jobs. JICA and the YRG simply assumed that families would be able to find satisfactory new work on the construction crews for the Thilawa development, or from the new economic activity that may one day take place at the SEZ.

Based on World Bank and Asian Development Bank standards, assistance relating to resettlement is not timely if resettlement takes place *before* adequate compensation has been paid, the resettlement site is fit for habitation, and comprehensive and adequately funded livelihoods restoration programs are in place.<sup>12</sup> Here, by contrast, villagers were resettled hastily, and prior to the establishment of appropriate infrastructure and programming. As a result of the substandard preparation of the site, displaced residents have not received timely support in the form of adequate housing, water, or educational opportunities. And as a result of the failure to prepare and establish a credible livelihoods restoration program in advance of resettlement, residents find themselves without jobs, without access to land that would allow them to earn a living, and forced to sell their belongings (including, in some cases, the resettlement houses themselves) in order to get by. Around 20 families have already left the relocation site to find work elsewhere, while the majority of those who have stayed are in debt. Three households have had to use their relocation homes as collateral on loans.

The disbursement of the compensation in installments has also caused difficulties for the villagers. For example, the Requester ██████ received his compensation in two installments. The first installment was not enough to finish building his house on the relocation site, so he could only buy some materials for the house at that time. After receiving the second installment of compensation, he bought some more materials. This process delayed the construction of his house as well as costing him more in terms of transportation of materials to the relocation area.

In addition, no timely support or compensation has been provided for the farmers in the 2,000 ha area who lost their livelihoods in the dry season due to the Myanmar Government’s decision to stop providing irrigation water from the Zarmani Reservoir in December 2012. They have already missed two harvests.

This faulty process is likely to cause similar suffering to the residents of the 2,000 ha area when and if they are relocated in the near future.

---

<sup>11</sup> See Yangon Regional Government, Resettlement Work Plan (RWP) for Development of Phase 1 Area - Thilawa Special Economic Zone (SEZ) at 33.

<sup>12</sup> See WB OP 4.12 ¶ 10; ADB Safeguard Policy Statement [[hereinafter “ADB SPS”] Appendix 2, Safeguards Requirement 2: Involuntary Resettlement ¶ 14.



*f. JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶ 2 – JICA’s obligation to provide compensation to resettled persons at replacement cost.*

The RWP lists all forms of expected compensation and assistance to displaced persons in a table known as an “Entitlement Matrix.”<sup>13</sup> Despite some language to the contrary in the Entitlement Matrix, the forms of assistance offered to the displaced families of Thilawa fall short of applicable standards because they do not even compensate displaced persons at “full replacement cost,” which is the standard used by all lending institutions, including JICA.<sup>14</sup> The RWP does not justify many of the levels of compensation or replacement assets that it provides for, and, in fact none measures up to the value of the losses sustained by the displaced residents of Thilawa.

First, the YRG has claimed that the land in the SEZ area was legally confiscated from the villagers in 1997 and therefore they are not providing any compensation for land. However, an analysis of Myanmar domestic laws finds that in fact in both the 1997 and 2013 attempt to confiscate lands, the procedures and requirements for compensation under Myanmar law, including the 1894 Land Acquisition Act, were ignored. (See section (h) for more details on the land confiscation in Thilawa.)

The amount of land provided along with each house – a plot nominally measuring 25 x 50 feet, but with an unacknowledged reduction of five feet along each boundary to provide for paths and roads between plots – is insufficient even to keep a kitchen garden for subsistence.

The Requesters and the villagers they represent feel that the inadequacies in compensation stem from this lack of compensation for land. Had adequate compensation been given for the land on which they lived and used for their livelihoods, they could have moved and continued their way of life on new land of comparable size. Instead, they have been forced into a lifestyle and living conditions that are new and difficult for them. The compensation they have received does not cover the hardships associated with this kind of transition.

Second, the provision for replacement homes is inadequate. The RWP does not specify whether the homes built at the replacement site are equivalent in value or quality to the residents’ pre-displacement homes, and as noted above, there is reason to believe they are not due to flood-prone nature of the land, and the hasty construction that took place after the resettlement deadline was postponed. Some households opted to accept an allowance instead of a replacement home, which they could use to build their own houses. However, the amount allotted was not even close to being sufficient to actually build a habitable home.

Third, the provision for replacement of lost income from animals is inadequate and often calculated incorrectly. The Entitlement Matrix provides for assistance for income from livestock, the matrix outlines “cash assistance for three (3) times of income from cow for milk.” Requester ██████ received only 360,000 kyat (US\$371) for his 6 cows, calculated at 60,000 kyat

<sup>13</sup> See RWP, *supra* note 11, Table 5-1.

<sup>14</sup> See WB OP 4.12 ¶ 6(a)(3); IFC Performance Standard 5, ¶ 9; JICA Guidelines Appendix 1, § 7, ¶ 2.

(US\$62) per animal.<sup>15</sup> In reality, he can earn 10,000 kyat (US\$10) per day for milk from 2 of his cows during 8 months of the year, totaling 2.4 million kyat (US\$2,474) per year. Therefore, the compensation provided for livestock is significantly below current market price. Additionally, the matrix only includes compensation for cows, but not for other animals, such as pigs or chickens. There is little transparency about the amounts of compensation for the items listed in the RWP or those actually distributed to the villagers. Villagers do not received details of how their compensation amount was calculated. Villagers are similarly mystified for the basis of the RWP's determination of the number of years necessary to replace different sources of income – six years for rice paddy, four years for vegetable and tree crops, and three years for milk. While JICA and the government have argued that these numbers were agreed upon in consultations with the villagers, this is unlikely given the amount of coercion involved in the process and the failure to hold meaningful consultations and involved. (See section (g) for more details on consultations.) The undervaluation of compensation is particularly harsh in the Myanmar context, where inflation is likely to rapidly undercut the value of any compensation package.

Finally, the Entitlement Matrix lists no concrete plans to provide additional transitional assistance for families. This is a particularly acute problem for households that had relatively little farmland to begin with and relied mostly on odd jobs, opportunities for which are completely absent at the relocation site. These households have been forced to subsist entirely on their relocation stipend, which – for many – is already exhausted. Since moving to the relocation site, most of the households are now in debt due to the high costs of building houses and loss of livelihoods. They are now taking loans to make ends meet; three families have used their relocation houses as collateral on loans. At least 20 families have left the relocation area to pursue livelihoods elsewhere.

The failure to provide compensation at replacement value is directly and causally connected to the current state of impoverishment and deprivation in which the displaced villagers find themselves, and will likely be the cause of similar suffering for households from the 2,000 ha area in the near future unless rectified. For those households that opted to accept a housing allowance rather than a replacement house, the underpayment has forced them to dip into allowances meant to replace other necessities, such as food and crop-based income, or to take loans that will be difficult to repay. For those households that accepted sub-standard payments for lost crops and animals, the compensation is unlikely to carry them through to the stage of self-sufficiency. And for families that had little or no crop-based income to begin with are already under water due to the lack of compensation adequate to replace their previous homes or livelihoods.

---

<sup>15</sup> In a Japanese language document distributed by JICA at a meeting of the Advisory Committee for Environmental and Social Considerations, the amount for milk cows is calculated at 90,000 kyat (US\$93) per head. The amount for non-milks producing cattle or buffalo is 60,000 kyat (US\$62) per head.

- g. *JICA Guidelines §2.1, Appendix 1, § 7 ¶ 3 and 4 – JICA's responsibility to promote participation by affected people and their communities in the planning, implementation, and monitoring of resettlement action plans. Also, JICA's responsibility to take displaced persons into account and ensure that consulted stakeholders are well informed in advance.*

Over the course of several months in 2013, households living in the Phase I area of the Thilawa project were presented with “agreements” providing for their resettlement; while some families disputed the terms, all eventually agreed in the end. However, most families are unable to read and were therefore unable to fully understand the resettlement agreements that were presented to them. Very few were given copies of the agreements.

While the YRG did hold consultation meetings with regard to the RWP, they were not meaningful consultations that provided the villagers with an open opportunity to express their concerns. Government officials' responses to villagers concerns were little more than lip service, with most inputs not being taken into consideration or implemented. For example, villagers requested the ability to chose the location to which they would be relocated, but this has not been included in the RWP. Consultations were called on short notice, with little information about the agenda of the meeting. In principle, consultations should be transparent and inclusive. But in Thilawa, some villagers were not allowed to enter the meetings, which discouraged others from joining. Furthermore, the Project Proponent held side meetings in which they sought to win the support of some elites in the community. This caused divisions and disagreements among the people. Community members have written several letters to the YRG, the Thilawa SEZ Management Committee, and JICA expressing their concerns about the resettlement and livelihoods plans, but changes have been minimal or non-existent.

JICA violated its own policies by failing to ensure that important stakeholders – the displaced persons themselves – were able to meaningfully and appropriately participate in the development, implementation, and monitoring of resettlement plans. The JICA Guidelines insist that displaced persons' preferences should be taken into account,<sup>16</sup> that consultations should take place with the participation of affected persons, and that such persons must be given sufficient information about the project and the proposed plans, in advance of the consultation.<sup>17</sup>

International best practice, as embodied in the policies of the major international financial institutions, further confirms that free, prior, and informed consultation with affected persons is necessary for projects that will entail involuntary displacement. The World Bank, for example, insists that displacement choices should be made pursuant to the preferences of the displaced persons, to the extent possible.<sup>18</sup> The ADB goes further, noting that resettlement is transparent and equitable only if accomplished through “negotiated settlement to ensure that those people who enter into negotiated settlements will maintain the same or better income and livelihood status.”<sup>19</sup> Project proponents are therefore expected to carry out “meaningful consultations” with all affected persons – including the displaced persons and their new host communities, and to

---

<sup>16</sup> See JICA Guidelines § 1.1.

<sup>17</sup> *Id.* Appendix 1, § 7 ¶ 3.

<sup>18</sup> See WB OP 4.12 ¶ 3.

<sup>19</sup> See ADB SPS, Involuntary Resettlement Safeguards, Principle 6.

ensure their participation in the planning, implementation, and monitoring and evaluation of resettlement programs.<sup>20</sup>

The failure to conduct meaningful consultations – and, most importantly, to provide villagers with information they would need to understand and respond to the YRG, the Thilawa SEZ Management Committee’s resettlement plans – is directly and causally related to the injuries described above. If the YRG, the Thilawa SEZ Management Committee or JICA had provided adequate information and opportunity to affected stakeholders to *shape* the project, the resettlement plans, and the livelihoods strategies, rather than presenting them with a fait accompli and the mere opportunity to make changes at the margins, they could have avoided many of the negative impacts on residents’ livelihoods and lives.

In fact, villagers who were the most outspoken, raising serious concerns and questions about the resettlement process, were often purposefully excluded from the process. ██████████ attended several consultation meetings, the last of which took place on September 24, 2013. In this meeting with the housing department, he expressed concern about the very limited participation of villagers in the resettlement planning process and asked for the planning to be more inclusive. He also questioned the government’s plan to restore the livelihoods of project affected people who were previously reliant on land, in light of the lack of compensation to be provided for confiscated land. The official from the housing department replied negatively to him, accusing him and others of squatting on the land. After that meeting, ██████████ wasn’t invited to consultation meetings any more. When consultations relating to the 2,000 ha area began in his village on April 26, 2014, he was not invited.

Most of the project affected people were not aware of the draft RWP that was disclosed at local government offices and on the internet at the beginning of November 2013. The draft document was also announced in the notice board section of a newspaper on November 8, 2013. The villagers only became aware of the draft RWP when a Japanese NGO learned about it and told a local NGO, which shared it with them. According to the government, there was a comment period for the draft RWP until November 22, but without knowing about the document, there was no way for the villagers to make comments and participate in the development of the RWP. Even before the RWP was finalized, the relocation of the villagers was underway.

While some villagers from the 400 ha area, including Requesters ██████████ and ██████████ couldn’t participate in the important decision-making process to develop the RWP, others engaged in negotiations in closed-door meetings. They were able to achieve some improvements to the compensation package. For example, the size of the housing lot in the relocation site was increased from 20 x 40 feet to 25 x 50 feet. Additionally, the years of crop compensation were increased from 3 years to 6 years for rice and from 2 years to 4 years for vegetables and trees. However, some villagers were still not content with the result of such closed-door negotiations where they could not participate, but were forced to sign relocation agreements under pressure from government authorities.

According to the Chapter 12 of RWP, the Income Restoration Program Implementation Sub-Committee (IRPISC) is the main body for internal monitoring of progress of the IRP and the

---

<sup>20</sup> *Id.*

status of resettlement. It also states that representatives of the villagers are to be members of the committee. However, the villagers, including Requesters ██████████ and ██████████, did not know of the existence of such committee, nor did they learn the identities of their representatives on the committee. In this way, there was no appropriate participation of villagers in monitoring the RWP and no functional or effective system to resolve the villagers' current problems properly and in a timely manner.

The failure of the government to provide adequate information about the relocation in advance, and the denial of any meaningful opportunity for project affected people to participate in the development of RWP, violate JICA's Guidelines. These failures are directly linked to the Requesters' damages because the Requesters could have ensured that they were properly compensated and given adequate transitional assistance had they been able to participate in an appropriate manner.

*h. JICA Guidelines Appendix 1, § 7, ¶ 2 – JICA's responsibility to provide compensation for lost land.*

The YRG has determined that none of the households at Thilawa are eligible for compensation for the land that was taken from them – land that formed the very basis for their lives and livelihoods. As described in the RWP, this decision is based on the assertion that compensation for the first group of resettled farmers “had been completed in 1997” and that their land rights were therefore terminated.<sup>21</sup> This approach is inadequate, as JICA has failed to assess independently whether the land was legitimately acquired or if compensation was actually paid. As detailed below, there is reason to believe that the Thilawa residents' land rights were not terminated properly, and that they maintain some right to use and enjoy the benefits of the land. Moreover, the RWP fails to address the full range of assets that are compensable under international standards, or to assess their value appropriately.

Farmers in the affected area have written to JICA on seven occasions, explaining that their land was taken without due process or adequate compensation. For example, Myanmar's 1894 Land Acquisition Act requires that any proposed expropriation be published beforehand in the National Gazette as well given in a public notice in a convenient location for those affected by the confiscation in order to allow for objections, a procedure that apparently did not take place at the time. These allegations – certainly plausible in light of the character of the Myanmar military regime in 1997 – puts in doubt the legitimacy of the original expropriation of land, and should have lead JICA to question the YRG's initial determination on land compensation.

International law requires that when a government expropriates land, it must provide timely, adequate, and effective compensation.<sup>22</sup> Because the status of the Thilawa residents' land rights

<sup>21</sup> See RWP, *supra* note 11, §§ 2.1 and 2.2.

<sup>22</sup> See OECD, Expropriation laws and review processes, *Policy Framework for Investment User Toolkit*, available at <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/investmentpolicy/expropriationlawsandreviewprocesses.htm>. Also see UN General Assembly Resolution 1803, Permanent Sovereignty over Natural Resources, U.N. Doc. A/5217 (1962) (“4. Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation, in accordance with the rules

is in dispute, JICA should have investigated the legitimacy of the expropriation in order to ensure that those land rights have been terminated consistently with Myanmar law and international standards. In 1997, Myanmar was ruled by a military regime with a reputation for arbitrary land-grabbing, and the Japanese government had cut off lending to the Myanmar Government. If the land was expropriated in 1997 through coercion, or if the Myanmar Government failed to provide legal due process, JICA should have concluded that the Thilawa farmers did not legitimately lose title to their land. And even if there was no coercion or denial of due process, JICA should have evaluated whether compensation was adequate at the time of expropriation. If it was found to be inadequate, then JICA should have ensured that the Thilawa residents are paid a supplement to make up for being short-changed at the time of expropriation.

Moreover, even if the 1997 expropriation was lawful and legitimate, land compensation should still have been required. Because the land was not used for the intended purpose after the 1997 expropriation and they were permitted to continue farming, the land should have reverted to the farmers from whom it was taken. In some cases, the Myanmar Government expressly returned the land to certain households. Thus they may have title to the land, either because the land concessions for which the land was originally taken were cancelled, because the land was given back to them, or because they acquired title through adverse possession.

The RWP includes no analysis of this situation; there is no indication that JICA has investigated the ramifications of the residents' ongoing occupation and use of the land. There is no process for determining whether farmers may have reacquired any land rights that had been previously terminated, and there is no provision to compensate those whose land title may be legitimate.

By declining to independently consider the current status of the Thilawa residents, JICA has failed to comply with best practice, which expressly includes displaced persons whose claims to land may have been through means other than formal land title. These means can include adverse possession, customary or traditional law and usage, and continued, uncontested possession of public lands, as long as they are recognized by national law or through a participatory resettlement planning process.<sup>23</sup> Moreover, best practice dictates that financial institutions should hold land compensation funds in escrow until ownership disputes are resolved.<sup>24</sup>

JICA's failure to consider the Thilawa residents' land rights is a direct cause of the impoverishment and loss of livelihoods that the Phase I residents are already experiencing, and that the residents in subsequent phases of the project will presumably face when their land is also taken. With proper land compensation, displaced households could invest in sustainable livelihoods – either by purchasing replacement land elsewhere or seeking training opportunities to transition to new livelihoods, possibly in connection with – but not limited to – the new economic activity that is expected to be drawn to the SEZ.

---

in force in the State taking such measures in the exercise of its sovereignty and in accordance with international law.”)

<sup>23</sup> See WB OP 4.12 ¶ 15 & n.20.

<sup>24</sup> See IFC Performance Standard 5, ¶ 9 n.14.

- i. *JICA Guidelines Appendix 1, § 7, ¶ 2 – JICA’s responsibility to improve or at least restore displaced persons standard of living, income opportunities and production levels, including through supporting means for alternative sustainable livelihoods.*

The YRG has not only denied land compensation to the Thilawa residents; it also failed to offer replacement land or opportunities to continue farming. Many of the families have been farming the land for decades and are justifiably concerned about their post-displacement livelihoods.

Crucially, continued income from farming is not envisaged as a possibility under the IRP, despite the stated preferences of many Thilawa residents and the assertion that the IRP will be finalized based on a participatory needs analysis of the displaced persons. Instead, livelihoods opportunities in the SEZ area are expected to include small-scale industry and livestock raising, construction work, retail, and factory work – all wage-based livelihoods that the Thilawa farmers are unaccustomed to and lack the skills to perform.<sup>25</sup>

International best practice emphasizes that families dependent on a land-based economy should be relocated to replacement land where possible, rather than shifting them to a wage-based income.<sup>26</sup> Financial institutions are expected to verify that adequate replacement land is unavailable before agreeing to resettlement plans that turn farmers into wage laborers against their will;<sup>27</sup> indeed, “[t]he lack of adequate land must be demonstrated and documented to the satisfaction of the Bank.”<sup>28</sup> There is no indication that such a showing was ever made to JICA.

In fact, it is indisputable that most displaced families have lost their livelihoods, and that neither the YRG nor JICA made any attempt to prevent such a loss. Moreover, the project’s provisions for developing an alternative, sustainable livelihood are grossly inadequate. Resettlement action plans are expected to include Livelihoods Restoration Plans that detail the options for displaced persons and the forms of assistance available to help them take advantage of those options. However, the RWP includes only an Income Replacement Plan (IRP),<sup>29</sup> which gives little information on how livelihoods will be maintained or restored. The IRP vaguely refers to new wage-based jobs that may come into existence with the development of the SEZ, but it does not demonstrate that any of the jobs contemplated actually exist, or that displaced persons will receive assistance to acquire the skills to succeed in those jobs. Moreover, there is no discussion of the options that will be available to displaced persons for pursuing alternate livelihoods.

In short, Thilawa farmers have been forced to leave their land, abandon their previous, sustainable livelihoods, and move to a crowded resettlement site to wait out an indefinite transition period with no source of income other than an undervalued compensation package. They have been asked to place their hopes in the promise of jobs that do not match their own expectations and preferences, despite the fact that they may be neither qualified nor suited for these jobs, and it is unclear whether any programs exist to help them acquire the necessary skills

<sup>25</sup> *Id.* § 7.2 and Figure 7-2.

<sup>26</sup> See WB OP 4.12 ¶ 11 (“Preference should be given to land-based resettlement strategies for displaced persons whose livelihoods are land-based.”); ADB SPS Appendix 2, ¶ 9 (“Preference will be given to land-based resettlement strategies for displaced persons whose livelihoods are land-based.”).

<sup>27</sup> See WB OP 4.12 ¶ 11.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> See RWP, *supra* note 11, Ch. 7.

and start-up capital. In practice, since being displaced families are now eligible to take training courses that are expected to prepare them for new jobs in the SEZ, but it is unclear how long it will take for those opportunities to materialize.

Representatives from the Thilawa SEZ Management Committee have represented to the villagers that they can find employment in construction sites in the SEZ, but in fact the compensation available from those jobs is unsustainable after factoring in the cost of transportation to the site. At present, only four of the displaced families have members working at the project site. Non-compliance with the requirement to prevent loss of livelihoods – either through the provision of replacement land or the establishment of re-training and placement programs *prior* to displacement – is the direct cause of these impacts.

In addition to the failure to preserve or provide for sustainable livelihoods for the Phase I households, the YRG has already moved to make livelihoods impossible for the residents of the 2,000 ha. The Myanmar Government has halted the delivery of water for irrigation from Zarmani Reservoir to approximately 600 acres in Thanlyin Township, which is slated for subsequent phases of the project. On April 26 and 27, the government held the first consultation meeting with farmers in the 2,000 ha area in which they explained that the village administrator, housing department and police are starting to conduct surveys with each family about their livelihoods and to measure their land. (The RWP described above applies only to the Phase I stage of the Thilawa project.) They do not know under what terms their resettlement will take place, but by halting delivery of water, the Myanmar Government has already begun to undermine their economic position and the sustainability of their livelihoods. Thus the Thilawa project in the 2,000 ha area is already non-compliant with JICA's Guidelines, and causing substantial injury to affected community members.

##### **5. Remedial measures desired by the Requesters:**

The Requesters request JICA to resolve their concerns by taking the following measures:

- Immediately *and directly* intervene to repair the two non-functioning wells at the Thilawa Phase I resettlement site and ensure that the two functioning wells are providing clean water.
- Immediately and in conjunction with the YRG conduct a survey of housing conditions at the Thilawa Phase I resettlement site and take prompt steps to remedy any inadequacies identified as a result of the haste and inadequate diligence with which the site was prepared, including susceptibility to flooding, defects in the foundations of homes and inadequate drainage of waste water.
- Immediately intervene with the Myanmar Government to ensure that all resettled households will be able to send their children to a reasonably convenient school, and provide funding for expansion of school capacity if necessary.
- Immediately communicate to the YRG the position that it will invest in subsequent phases of the Thilawa project only if and when a review of the provisions for resettlement that were implemented in Phase I has been completed.



- Conduct an independent inquiry into the land rights of all persons who have been resettled or are facing resettlement, including (a) the circumstances under which the Myanmar Government may have acquired the land; (b) whether appropriate compensation was paid for any land that was acquired; (c) whether, under Myanmar law, the residents retained or recovered any compensable land rights that were in force when they were resettled for the purposes of the Thilawa project.
- Ensure that any identified compensable land rights are appropriately compensated, and work with the YRG to identify land that could be acquired in lieu of monetary compensation for land.
- Work with the current and resettled residents of the Thilawa project site and the YRG to identify the appropriate level of compensation for loss of crops, livestock, and other assets, and increase the level of compensation paid accordingly.
- Work with the current and resettled residents of the Thilawa project site and the YRG to develop a new Livelihoods Restoration and Support Plan that recognizes and accommodates villagers' desire to maintain their land-based livelihoods and identifies the steps necessary to make alternative, non-land-based livelihoods reasonably available to the those who have been deprived of their livelihoods.
- Implement the steps identified in the Livelihoods Restoration and Support Plan described above, and provide adequate transitional financial assistance to support dislocated households in the interim.
- Ensure meaningful participation of current and resettled residents in all aspects of the planning, decision-making and monitoring stages of the project, and that they can participate without fear of retaliation.
- Establish and participate in a communication mechanism between investors, the YRG and communities.
- If the YRG is unwilling to implement any of the resolutions described above, suspend Phase I of the Thilawa project and signal a determination not to engage financially in any future phases.

**6. Facts concerning the Requesters' consultation with the Project Proponent. See *Appendix 5 – Summary of Consultations with Project Proponent.***

**7. Facts concerning the Requesters' consultation with JICA's Operational Department. See *Appendix 6 – Summary of Consultations with JICA.***

The Requesters hereby covenant that all the matters described herein are true and correct.

*OK*  
[Redacted]

*6m50E?*  
[Redacted]

*[Signature]*  
[Redacted]

予備調査結果

4 July 2014

The Examiner for the Guidelines  
Japan International Cooperation Agency (JICA)

Results of Examination

1. Formality requirements of the Request

All necessary items are described in English.

2. Requirements to commence the Procedures

(1) Requirements regarding the Requester

The Request has been submitted by two residents of the country in which the project is implemented.

(2) Project with respect to which the objections are submitted

After identifying the project from the request, it has been confirmed JICA provides funding for the project.

(3) Period

The Request was submitted between the time at which JICA indicated its categorization of the project and the time at which the project is completed.

(4) Actual damage incurred or likely to be incurred by the Requester as a result of JICA's non-compliance with the Guidelines

The Requester has claimed that actual damage incurred in the Report. But further investigation is needed.

(5) Relevant provisions of the Guidelines considered to have been violated by JICA and the facts constituting JICA's non-compliance alleged by the Requester

The Requester has claimed and described relevant provisions not complied with the Guideline. But further investigation is needed.

(6) Causal nexus between the JICA's non-compliance with the Guidelines and the substantial damage

The Requester has claimed and described causal nexus between the JICA's non-compliance

with the Guidelines and the substantial damage. But further investigation is needed.

(7) Facts concerning the Requester's consultation with the Project Proponent

The Requester has tried to have dialogues with the Project Proponent.

(8) Facts concerning the Requester's consultation with JICA

The Requester has tried to communicate with JICA's Operational Department.

(9) Prevention of abuse

There is no concern that the Request is determined as abuse of JICA objection procedures.

[END]

事実調査のために実施したヒアリング概要

審査役は、異議申立手続要綱に基づき、以下の通り調査を行った。

1. 申立事項に関して、事業担当部レスポンス 1（7月3日付）及び関連資料の受領、確認及び検討。
2. 事業担当部レスポンス 1 に基づき、審査役による第 1 回事業担当部ヒアリング（7月15日）  
面談者：JICA 民間連携事業部及び審査部
3. 原科審査役による現地調査（7月17日～19日）  
面談者：申立人 3 名、他 PAPs25 名、ティラワ SEZ 管理委員会委員長他、ヤンゴン州政府農業灌漑大臣他、現地 NGO、メコン・ウォッチ、JICA 専門家チーム、JICA ミャンマー事務所
4. 審査役によるメコン・ウォッチへのインタビュー（7月25日）
5. 審査役から事業担当部への追加照会（8月8日）
6. 審査役による第 2 回事業担当部ヒアリング（8月15日）及び事業担当部レスポンス 2（8月15日付）受領、確認及び検討