

バタンガス港開発事業

テーマ：住民移転（国際協力銀行による評価で住民移転に重点を置くとともに、当該部分について第三者評価を依頼）

評価報告：2000年 3月
現地調査：1999年5月・11月
評価実施者：アテネオ・デ・マニラ大学
エマ・ポリオ教授¹

1 事業の概要と国際協力銀行の協力

(1) 背景

フィリピン政府は1980年代から、メトロマニラの南方110kmに位置するバタンガス港を、マニラ港に次ぐ第二の大規模港湾とする開発を計画していた。当時のバタンガス港は、接岸施設や後背地が極めて狭隘で混雑しており、秩序だった効率的な港湾運営が不可能であった。フィリピン政府の要請により、1984年にJICAによるF/Sが実施され、短期および長期の開発計画が策定された。本事業は、このうち短期計画に相当するものであり、長期計画の一部となるII期事業にかかる円借款は1998年9月に契約調印されている。

(2) 目的

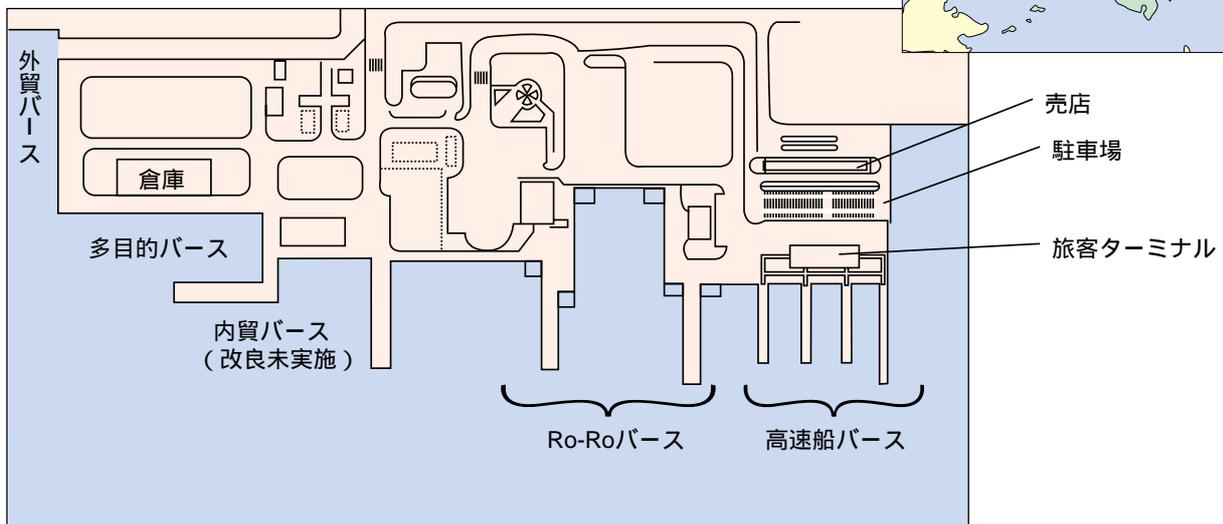
バタンガス港の狭隘かつ不十分な施設を整備、拡張することにより、物流の効率化による周辺地域の開発促進・交通環境の改善を図る。

(3) 事業範囲

接岸施設建設、ターミナル等各種建物建設、移転住民の支援に係る施設建設およびコンサルティング・サービス（借款対象は、事業費の外貨全額および内貨の一部）。

(4) 借入人/実施機関

フィリピン共和国政府/フィリピン港湾公社（PPA）



¹ Dr. Emma Porio, Professor and Chair, Department of Sociology and Anthropology
米国ハワイ大学博士課程修了（社会学）。フィリピンを中心に、都市の貧困問題や住民移転に関する多数の調査・研究実績を有する。世界銀行、国連等のコンサルタントとしても活躍している。

(5) 借款契約概要

貸付承諾額/実行額	5,788百万円 / 5,497百万円
交換公文締結 / 借款契約調印	1991年3月 / 1991年7月
借款契約条件	金利2.7%、償還30年(うち据置10年)、一般アンタイト
貸付完了	1999年7月

2 評価結果

(1) 事業実施

事業範囲

本事業では、事業範囲にいくつかの変更があった。主な変更点は、防波堤の高速旅客船バースへの変更、内貿バース建設/改良の削除、移転住民の支援に係る施設の追加建設の3点である。は、船舶の種類の変更に伴うものであり、は、移転住民に対するより充実した支援のために追加された。

工期

計画より3年7ヶ月遅延し、1999年3月に完工した。主な理由は、住民移転問題により国際協力銀行(以下、「本行」)の契約同意が1年7ヶ月間留保されたこと、上記事業範囲変更によって施工期間が約1年半延長したことである。

事業費

本事業(港湾建設)にかかわる費用は、ほぼ計画どおりに収まっている。他方、住民移転にかかわる費用(借款対象外)は、当初計画の46百万ペソから約4倍の181百万ペソに増加している。

主要計画 / 実績比較

事業範囲	計画(アブレイザル時)	実績
港湾建設		
・ Ro-Roバース建設 / 改良	建設4バース、改良2バース (水深5m、延長120-130m)	建設6バース
・ 外貿バース	1バース(水深10m、延長185m)	同左
・ 多目的バース	1バース(水深10m、延長220m)	同左
・ 埋立地造成・各種建物建設	旅客ターミナル・倉庫・駐車場等	同左
・ 小型船溜り(防波堤付き)	1箇所	高速船7バースに変更
・ 内貿バース建設 / 改良	2バース(水深10m、延長220m)	削除(II期事業に延期)
移転住民の支援に係る施設建設		
・ 住民移転地シコから市の中心への道路舗装		9km(追加)
・ 港湾敷地内の売店設備		1棟(追加)
コンサルティング・サービス	310 M / M	390 M / M
工期		
事業開始 / 事業完了 (港湾工事入札開始~完工)	1992年1月 / 1995年8月	1992年1月 / 1999年3月
事業費		
総事業費	7,717百万円	7,308百万円
うち国際協力銀行分	5,788百万円	5,497百万円
換算レート	1ペソ = 6.8円(アブレイザル時レート)	1ペソ = 3.8円(貸付実行時平均レート)

(2) 実施機関の体制(実施および完成後の運営・維持管理)

実施体制

実施機関はフィリピン港湾公社(PPA: Philippine Ports Authority)。PPAは、1974年に設立された運輸通信省(DOTC)監督下の公社であり、国有港の建設、運営維持管理を担っている。本事業の実施にあたっては30名からなるプロジェクトチームが設置された。住民移転については、法律にしたがって手続きを行い、移転対象住民に対し様々な支援を実施した。住民より合意が得られず、強制家屋取り壊しに至ったものの、実施機関による問題解決への努力は評価

されよう。

なお、コンサルタントおよびコントラクターの能力に起因すると思われる問題は特段生じておらず、全体として良好なパフォーマンスであった。

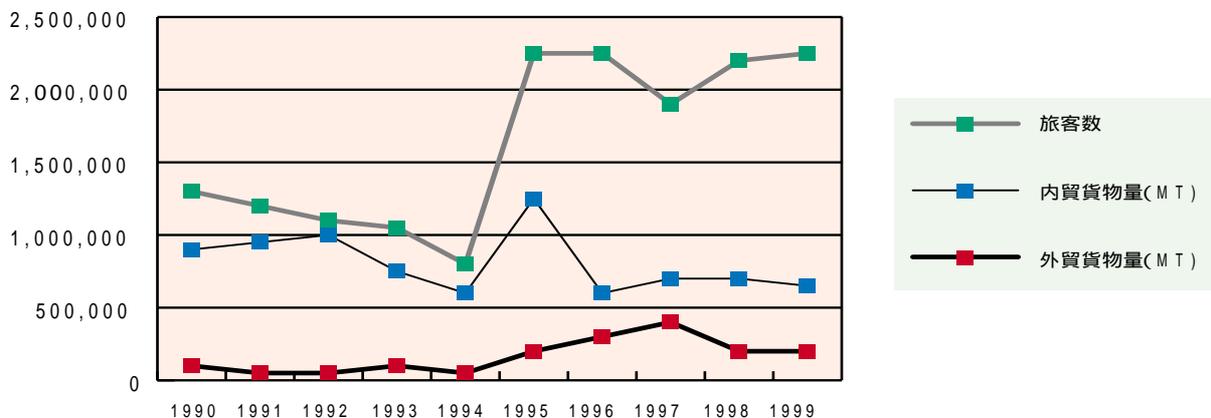
運営・維持管理

1998年11月より現行の港湾運営が可能となり、港湾施設の運営・維持管理はPPAが実施、荷役とターミナルの運営は、民間オペレーターに委託している。現段階では、運営・維持管理状況に特段の問題はない。

港湾運営状況

下表のとおり、過去10年間で、旅客数の急増（1995年の高速旅客船の導入に起因）に対し、貨物取扱量は伸び悩んでいる。しかしながら、他の統計によるとRo-Ro船の積載車両数が大きく増加しているため、実際の内貿貨物量は増加している可能性がある。なお、1999年6月から、外貿バースでの外貿コンテナ船の操業が開始し、今後の増加が期待される。

バタンガス港の貨物取扱量・旅客数の推移（1990～1999年）



出所：PPA資料

3 事業効果

(1) 港湾運営の効率化・秩序化

本事業の整備、拡張により、効率的で秩序だった港湾運営が可能となった。特に、Ro-Ro船、高速旅客船、一般貨物船専用の目的別バース建設により、車両、乗客、貨物の動きが分離され、貨物・旅客輸送の効率性や港湾内の安全性が高まった。なお、対岸カラバン港へのRo-Ro船による渡航時間は、バース待ちの解消により、1～2時間短縮されている。

(2) 地域への波及効果

本事業により、ミンドロ島・ルソン島間の貨物・旅客の輸送がより効率的となり、今後、ミンドロ島の開発の促進が期待される。また、バタンガス港は投資のマグネットとして機能しており、1995年時点ではバタンガス州に1つしかなかった工業団地が現時点では15に増加し、進出企業の一部がバタンガス港からのコンテナ輸出を既に開始している。マニラ首都圏の交通渋滞の悪化を鑑みると、マニラ港に替わるバタンガス港利用の潜在需要は高く、今後、II期事業による外貿コンテナ施設の拡張によって、バタンガス港によるマニラ港の補完機能は高まることが期待されている。

(3) EIRR

当初計画時試算の15.37%に対し、実績では15.22%となり、初期レベルの定量的効果が確保されたといえよう。実績値の便益としては、i) 待ち時間短縮、ii) 旅客数の増加、iii) コンテナ取扱量の増加がもたらす経済効果を算出した。

4 住民移転をめぐる問題と対応

【本行による評価に並び、フィリピン/アテネオ・デ・マニラ大学ポリオ教授に、第三者評価を依頼。】

(1) 経緯

本事業実施には、港湾周辺に居住する718世帯（1986年の世帯調査）の移転が必要とされ、それらは土地の所有権を有

しない不法居住者であった。PPAは、バタンガス市、NHAおよびバランガイ議会（注）との協議を経て、移転地バレテ（港から7km）とシコ（港から15km）を選定した。しかし、移転対象住民の中から強硬な反対派が台頭し、バレテ、シコへの移転を拒否、政府側との交渉をリードするようになった。交渉は難航し、着工が遅延、この間、移転対象住民は1,467世帯に倍増した。そのうち、移転に合意する世帯は、500世帯に達していたが、大半の世帯の合意は得られていなかった。1994年1月以降、政府は幾度も立ち退き通知を発出したが、住民側はこれに応じず、1994年6月27日から7月3日にかけて、強制家屋取り壊しが実施された。初日の混乱で、数名の負傷者が発生し、フィリピン、日本のマスコミ、NGOは、「非人道的なプロジェクト」として、フィリピン・日本政府を厳しく非難した。

注：バランガイ＝フィリピンにおける最小行政区。バランガイ議会は、住民から選出されたバランガイ・キャプテンを長とする住民代表者によって運営される。

（2）PPAおよびフィリピン政府の対応

1992年に制定された共和国法7279号により、公共プロジェクト実施時に移転を余儀なくされる不法居住者に対しても、移転地を用意することが、初めて規定された。同法は、やむを得ず強制家屋取り壊しを執行する際には、それがより人道的に行われるべく、実施細則を規定している。政府側は、強制家屋取り壊しを含む本住民移転の手続きを、全て法律にしたがって行い、かつ移転対象住民に対し、法律の規定以上の支援を実施した。主な支援内容は、コアハウス（注）の無償提供もしくは現金支給、迷惑料15,000ペソの支払い、移転地の基礎サービス提供、生計援助のためのローン等である。なお、住民との協議が難航したことを受け、1993年以降、中央政府の高官が直接住民との交渉を担当する等、フィリピン政府は国レベルで本住民移転問題の解決にあたった。

注：コアハウス＝家の骨組みや外枠だけが準備された家屋

（3）本行および日本政府の対応

本行および日本政府は、本事業のアプレイザル当時（1990年）から一貫して、本事業の住民移転についてはフィリピン政府の責任において平和的に執り行うよう要請していた。1993年5月に、本行はPPAより本事業本体部分の契約同意申請を受領していたが、住民移転問題が進展をみせなかったため、同意を留保していた。1994年7月、日本政府はフィリピン政府に対して、強制家屋取り壊しが日本側に通知なきまま実施され、かつ負傷者が発生したことへの強い遺憾の意を表明し、本事業への融資を凍結した。その後、フィリピン政府側の住民合意取り付けに対する努力が認められ、合意世帯数も増加したことから、1994年12月、日本政府は借款を再開した。この時、フィリピン政府から 未同意住民への説得の継続、 移転住民の生活改善措置の確約を取り付けた。日本政府および本行としても に支援するべく、草の根無償として、シコにおける診療所の建設とバレテの診療所への医療機器の提供を行ったほか、本事業借款の一部に市中心からシコへの道路補修（9km）を追加した。

（4）第三者評価の結果

本住民移転の経緯・施策

本住民移転の手続きは全て法律にしたがって実施され、住民への支援もフィリピンの他のプロジェクトと比較し格段に優遇度が高い。それにも関わらず、一部住民からの合意を得られずに強制家屋取り壊しに至ったのは、移転の合意形成途中で、住民側より強硬反対派が台頭し、以降、住民側と政府側が互いの立場を貫いたためである。政府側は、住民代表者と協議し移転地を選定したものの、その代表者達から住民に対しては、システムティックに情報が伝わっていなかった。より住民参加型の協議を行うために、政府側は、住民代表から住民への情報の伝達についても配慮し、住民間のコンセンサスも確認することが重要である。

これに対し、1998年に実施されたII期事業の住民移転では、I期事業の教訓も活かして綿密に計画され、住民との十分な協議を経て実施されている。

移転住民にもたらしたインパクト

住民の大半は、家屋や基礎インフラ等の住環境には満足している。しかし、オフサイト移転（元の居住地から離れた場所への移転）に典型的であるように、主たる負のインパクトは、所得、就業機会の減少である。これは、移転対象住民の多くが、露天商や荷担ぎなど、港に密着したインフォーマルな就業形態を取っていたためである。政府はいくつかの生計向上プログラムを試みたものの、これらは移転住民の企業家としてのスキル不足により、必ずしも十分には機能

しなかった。住民達には、生活設計、組織形成、ビジネス手法（管理やマーケティング）等について、訓練の機会が与えられることが望まれる。

5 教訓

住民移転問題は、個々のケースに特異性があり、解決法も一般化できるものではない。しかしながら、本住民移転より、住民移転実施関係者（本行も含む）に対して、以下の教訓が導き出せる。

- (1) 法律で規定された住民代表との協議に加え、必要に応じ、住民の多様性を踏まえた、より住民参加型の協議を行うことも検討する。
- (2) 移転対象者の確定は早めに行う。
- (3) 移転地のインフラは、早めに整備する。
- (4) 生計向上プログラムの形成は住民参加型で行う。



バタンガス港
(拡張され、構内での駐車が可能に)



移転地バレテ



移転地シコ