

ジャムナ多目的橋建設事業における住民移転評価

第三者評価実施者：Power and Participation Research Centre
Hossain Zillur Rahman

評価報告：2001年 3月
現地調査：2000年3-6月

1 事業概要と円借款による協力

1) 背景

バングラデシュの中央を流れるジャムナ川は、同国の3大河川の一つであり、国土を東西に分断する形で南北に流下している。当時、ジャムナ川を渡河する唯一の手段であったフェリーは、本事業地の上下流2区間で運航されていたが、天候によりその運航が左右されていたほか、片道の運行時間が2時間を超えていた。また、乾季・雨季毎の水位・川幅の変化が激しいため、フェリー施設拡充が難しい状況にあり、渡河する車両のうち6割以上を占めるトラックがフェリーに乗船するための待ち時間は平均36時間となっていた。そのうえ、ジャムナ川を渡河する交通量は1998年まで年平均6%以上、1999年以降も5%以上の増加が見込まれていた。

このようにジャムナ川は東西間交通のボトルネックとなり、西側穀倉地帯で栽培された農作物の東側消費地への運搬に支障をきたしていたうえ、西部地域は東部に遍在したガス・電力・通信などのインフラの恩恵をこうむることができず、西側地域の開発が取り残される状況となっていた。このような状況から、1971年のバングラデシュ独立以降、ジャムナ川への架橋計画は国民の悲願となっていた。

2) 目的

ジャムナ川に将来的に送電線、鉄道、通信、ガスパイプラインを敷設する多目的橋（片側2車線道路）を建設することにより、増加する東西交通量に対応し、輸送上の問題の解決を図ると共に西側地域の経済活動を活性化することによって東西間の地域格差の是正を図り、バングラデシュの経済発展に寄与せんとするもの。

3) 事業範囲

事業内容は 本橋梁本体の建設（約4.8km、片側2車線） アプローチ道路の建設（東側：16km、西側：14km）、河川制御の実施（東西各岸約2.2kmの護岸工事）、上記土木工事の施工監理および事業進捗管理、維持管理のための実施機関職員トレーニングに係るマネージメント・コンサルティング・サービス。なお、本事業の資金のうち、世界銀行、アジア開発銀行、国際協力銀行が均等に200万ドル相当をジョイント・ファイナンス方式により融資、バングラデシュ政府が残り分である96万ドルを負担する。

4) 借入人/実施機関

バングラデシュ人民共和国 / ジャムナ多目的橋建設公団
(Jamuna Multipurpose Bridge Authority : JMBA)



5) 借入契約概要

円借入承諾額 / 実行額	21,562百万円 / 21,290百万円
交換公文締結 / 借入契約調印	1994年3月 / 1994年6月
借入契約条件	金利1.0%、返済30年(うち据置10年) 一般アンタイト
貸付完了	2000年8月

2 評価結果

1) 背景

1. ジャムナ多目的橋は1998年6月23日に完成・開通した。橋梁建設に伴い、橋梁の東岸堤防のバンド、東西の洪水防止用堤防やアプローチ道路、また住民移転地建設などのために2,860ヘクタールの用地取得が必要となり、「住民移転計画」(Resettlement Action Plan)が計画された。「住民移転計画」は、その後1993年に「住民移転計画(改訂版)」(Revised Resettlement Action Plan: RRAP)と改定され、本事業の影響を受ける人々(Project Affected Persons: PAPs)への移転と補償がその中心に据えられた。更に、橋梁建設によりジャムナ川の流況に変化が生じ、その結果早まった浸食や洪水の影響を受ける砂州住民に対する移転と補償の為に補償ガイドライン(Erosion and Flood Affected Persons: EFAP)が1997年に作成された。
2. ジャムナ多目的橋建設公団(Jamuna Multipurpose Bridge Authority: JMBA)は1992~93年よりRRAP及びEFAPを実施してきた。両計画に基づく活動は2001年まで続く予定である。RRAP及びEFAPが依然実施中であることを勘案し、本調査は定量的な事業インパクトの評価よりも、定性的な事業内容の検証に重点を置いた(本調査は2000年3~6月に実施)。その性格上、定量的な住民移転へのインパクトが必ずしも十分に把握できるわけではなく、住民移転の影響の正確な把握は、計画終了後の詳細調査に譲る。本調査では、事業資料や簡易社会調査の範囲内で、事業の実施過程およびその成果・影響に関して定性的に評価すること重視している。
3. ジャムナ多目的橋建設事業(以下、「本事業」)は、国土の東部と西部を繋ぐ国家的重要性を持つ事業である。本事業は、北部地域を中心に国土全体への長期的な経済的効果が見込まれている。加えて、本事業の住民移転政策は、バングラデシュにおける開発事業・用地取得の伝統的な実施方法を大きく転換させた。本事業後の大規模な開発事業およびそれに伴う用地取得は本事業での住民移転の経験を基に計画されることとなり、バングラデシュの用地取得政策は、本事業の経験から大きな恩恵を受けることとなった。
4. 伝統的にバングラデシュにおける用地取得政策は、財産を失った世帯に法定の評価額の補償を行うという限定的なものであった。本事業は、RRAP、EFAPに基づき、実勢価格に基づく補償額の支払いや、伝統的な法令では補償の対象外であった人々の生計向上など、従来以上に包括的な枠組みの中で補償問題が取り扱われた同国における最初の事例となった。この政策変更の過程で、RRAPやEFAPという新しい政策が普及し、また副行政局長(Deputy Commissioner: DC)が今まで行ってきた伝統的な補償を超えた、事業ベースの新たな補償や生計の向上支援が行われた。本事業の住民移転政策のコンセプトは、世界銀行のOperational Directives 4.30(住民移転に関する行動指針)に基づくものである。
5. 本事業はRRAP及びEFAPの政策を実施するために4つの制度的戦略を取り入れた。
 - ・ 従来、各行政区の Land Acquisition Officers (LAO: 用地取得事務官)は諸事業の用地取得問題を担当していたが、本事業では各行政区で本事業の用地取得問題専任のLAO (Special Land Acquisition Officer)を任命した。
 - ・ JMBA内に住民移転専任部署(Resettlement Unit: RU)を設け、移転計画のモニタリングや補償対象者へ

の支払いに対応した。

- ・ NGOと契約し、NGOは本事業の影響を受ける正当な補償対象者となるべき住民の特定調査や、医療保険・職業訓練、植林や漁業等の移転後の住民支援に当たった。
- ・ 住民移転専門のコンサルタントが、移転実施のアドバイザー業務に従事した。

2) 住民移転達成度

1. 本事業における住民移転の補償内容は基本的に無条件の補償と条件付補償という2つのカテゴリーに分けられる。

無条件の補償

- ・ 土地や家屋の損失などの影響を被った人々（PAPs）に対して行われる法定の評価額での現金補償（Cash Compensation under the law: CCL）
- ・ 土地を失ったPAPsに対してCCLの50%上乗せ金の支払い
- ・ 農民や労働者、また家屋を失ったPAPsに対する一括現金補償
- ・ 家屋などを失ったPAPsに対する住居移転や住居建設用の現金補償

条件付補償

- ・ 新たに土地を購入したPAPsへの、CCLと実勢価額との差額（Maximum Allowable Replacement Value: MARV）の支払い
- ・ 新たに土地を購入したPAPsへの、印紙税払い戻し
- ・ 移転受入先でのコミュニティ施設の建設
- ・ 本事業で整備された移転地に移転したPAPsへの土地の割り当て
- ・ 浸食や洪水により影響を被った人々に対するEFAP手当

2. 表1、2は、RRAP及びEFAPでの補償計画の達成度の概略である。住民移転の成果を正確に把握するには2001年の計画完了、及びその後の詳細調査の実施を待たねばならないが、現時点の定性的調査で既にい

表1 RRAP達成度

カテゴリー	項目	達成度（プログレス・レポートより）
無条件補償	<ul style="list-style-type: none"> ・ CCLの支払い ・ CCLの50%上乗せ金 ・ 一括現金補償 ・ 家屋建設に関する現金補償 ・ 住居移転に関する現金補償 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 74%以上 ・ CCL受領者の100% ・ 100% ・ 92% ・ 100%
条件付補償	<ul style="list-style-type: none"> ・ MARV支払い ・ 印紙税払い戻し ・ 金銭補償後の代替用地の取得（整備移転地への移転を除く） ・ 整備移転地への移転 ・ 人的資源の開発のための訓練 ・ 職業訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 48%（但し、計画値の根拠は定かではない。） ・ 48%（但し、計画値の根拠は定かではない。） ・ 93%（但し、計画値の根拠は定かではない。） ・ 85%（但し、計画値の根拠は定かではない。） ・ 50%（但し、計画値は調査に基づき決定。） ・ 48%（但し、計画値は調査に基づき決定。）

表2 EFAP達成度

時期	予想された申告数	実際に受け、対応済みの申告数	支払い達成度
1996、97年期	10,499	9,337	100%
1998、99年期	4,536	2,790	63.5%

くつかの成果は明確である。例えば、CCLの対象者の四分之三が既に受給済みであり、その全員がCCLの50%の上乗せ金を受け取っている。1996、1997年期のEFAPの申告に対する補償は全て支払済みであり、現在進行中である1998、1999年期分の支払いについても既に64%が完了している。但し、幅広い母数にも拘わらず、PAPsの中には、必ずしも良い結果を得ていない人もいる。その一部は必ずしも本事業特有のものではなく、バングラデシュにおける用地取得プロセスにおいて以前から問題となっていたことによるものである。

3) 地域別の傾向：

1. 簡易社会調査により以下の傾向が明らかとなった。
 - ・ PAPs全体で、世帯所得水準は向上した。
 - ・ しかし、ジャムナ川の両岸で移転の成果は異なる。ジャムナ川の東側に居住するPAPsは、西側に住むPAPsと比較して移転の正の影響が大きい。
2. 地域経済動向を示す指標は、地価や賃金の上昇という共通の影響がある一方、西岸では土地の売買が増加したのに対し、東岸ではほとんど変化が無いなど、両岸に違いがあることを示している。ユニオン（行政村）本部から各地区本部への平均移動時間の大幅な減少（東岸でおよそ3分の2、西岸でおよそ半分の減少）や、交通の便の大幅な改善は両地区に共通している。
3. 社会動向を表す指標からも同様に、東岸と西岸での本事業の異なる影響が伺える。東岸と西岸という地域分類の中でも更にある程度の差異はあるものの、西側では地域社会での衝突が増加しその結果、東側に比べて社会情勢が不安定になっていると、住民は意識している。結婚持参金は両岸で共に増加傾向にあるが、その原因は両地域で異なる。
4. 西岸と比較して東岸で相対的に正の影響が大きいのは、初期の状況が良好であったことや、事業及び補償の実施が先行したこと、地元の指導者がより積極的かつ効果的な役割を果たしたこと、そして東側での用地取得面積が適度であったこと（西側のアプローチ道路の建設に当たって用地取得が過剰に行われたこと）などに依るものと思われる。

4) 実施過程から得られた教訓

1. 用地取得

本事業は用地取得とそれに関連する補償の実施過程において以下の画期的な制度を打ち出した。

- ・ CCLを超えるPAPsへの補償という新しい概念を作ったこと。
- ・ EFAPの補償政策に見られるように、用地取得を特に伴わない場合の補償の原則を作ったこと。
- ・ 補償に関する問題を、住民移転計画という従来以上に包括的な政策的枠組みで捉えるべき問題であることを明確化したこと。

しかしながら、このような成果にも拘わらず、過度の用地取得というバングラデシュの開発事業における伝統的な課題は皆無ではない。但し、河道の変化が激しいというジャムナ川の性質により計画の立案が困難であり、それに伴い多少の過度な用地取得はやむを得ずあったことは考慮に入れる必要はある。

2. 整備移転地

本事業では、過去に成功した住民移転計画の例が少ない為、整備移転地への移転よりも自ら移転地を探すPAPsが多かった。しかし、東岸の整備移転地への住民移転は、ほぼ成功であったといえる。住民の殆どが一つの村からの移動であったこと、常に侵食の恐怖に直面している場所から移動するメリットを認識したことなどが成功の要因と言える。彼らの生計への負の影響は、ほぼ皆無であった。対照的に、西岸では、地元保護政策と狭隘な官僚的計画の負の影響が相乗的に出てしまったようである。移転住民のほとんどは、本事業のPAPsではなく、シラジガンジの保護堤防の不法占拠者であった。整備移転候補地が立地に恵まれず、住民の

所得は大幅に減少したところ、整備移転地への定住率は60%に留まるという状況になっている。

3. 不正な申告

バングラデシュの用地取得は伝統的にある程度不正が関連してきた。本事業は、不正がどの程度起こり得るかを示した一方で、適切な対抗措置を取ることで最終的には不正を食い止める事が可能であることを示した。現地調査の結果、そうした不正は以下の2要素により助長されることが分かった。1点目は、用地取得が一度ではなく、数回に渡って実施された点であり、2点目はその結果、特定のLAOと一部ブローカーとの関係発展の機会があった点である。彼らは、用地取得計画に関する情報を事前に入手し、正当な補償対象者では無いにも拘わらず申告を行わせるという不正の仕組みを組成した。こうした用地取得過程での問題点は、本事業特定の法律（1995年12月18日付特別法令S R O 218番）を公布し、申告の締切日につきより厳格な基準を設定したこと、不正な申告を未然に防ぐ裁量行使権限を地方自治体に委任することで解決された。

4. 地域のリーダーシップ

バングラデシュでは、開発事業の様々な段階で地域のリーダーがその計画の成果を左右する重要な役割を演じている。それは、ブローカー的性格のものであったり、PAPsの友人的なものだったり、あるいは当局の事実上のパートナーだったりする。本事業も例外ではなかった。この非公式な過程を詳しく検証するまでもなく、現地報告書により判明した大きな特徴のひとつに、本事業では、東岸では、地域のリーダーが事業実施過程での矛盾する要望を取りまとめるなど、コミュニティ全体の利益の為に尽力したことを挙げる事ができる。対照的に、西岸では、リーダー間の利益が相反し、互いに有益な成果を創出する点につき著しく劣っていた。

5. NGOの役割

NGOはRRAP及びEFAP計画の実施にあたり、重要な役割を果たした。EFAPやMARV補償の実施、及び事業完成後の住民支援におけるNGOの役割は十分に評価できるものである。

一方、本事業でのNGOの役割は、社会変革を促す役割というよりも事業実施上の技術的なパートナーに留まった感がある。PAPsは、NGOとの接触の難しさを訴えた一方で、NGOは、PAPsの対象者選定といった微妙な業務では、地方の政治的問題に巻き込まれるのを避けるためにPAPsとの間に一定の距離が必要であったと語っている。



ジャムナ多目的橋



整備移転地に建設されたコミュニティーセンター



整備移民地へ移転した住民