

公共事業による強制移住の補償内容とその妥当性に関する研究

ー先進2ヶ国・3援助機関・発展途上4ヶ国のダム建設の比較検討ー

日本福祉大学大学院 国際社会開発研究科 迫田至誠

「研究の目的と方法」

如何なる国や地域でも道路や発電所などの公共事業は不可欠であり、事業のために建設地域の住民は土地の売却や移住を余儀なくされ、用地買収や損失補償が行われる。特にダム建設では多数の住民移転が発生するため、大きな社会問題として取り上げられている。

日本では過去において徳山ダムなど多数のダムが建設され、その多くで移転に反対する住民闘争が展開された。一部には、反対運動、補償交渉、移転の実施という経過を経ながらも、建設が最近中止された川辺川ダムや八ッ場ダムなどがある。日本以外でも中国の三峡ダム、インドネシアのコタパンジャンダムなどで大規模な住民移転が行われた。発展途上国では現在も水力発電や灌漑のためのダムが多数建設されあるいは計画されている。

筆者は開発コンサルタントの一員として途上国の水力発電開発にこの30年間従事し、1997年から7年間ケニアのソンドウ/ミリウ水力発電所建設事業のために現場に駐在した。業務の一環として建設用地の買収や損失補償の手続きに協力した。その際、実施した補償内容の妥当性、また、地域の住民が事業開始前と同じ生活水準またはそれ以上の水準になれる買収金額や損失補償金額の支払いが行われたか疑問を感じた。

この経験を研究の背景に、途上国の公共事業における用地買収や補償のあるべき姿を明らかにし、開発コンサルタントとして、ダム建設や発電所建設事業の計画業務の中で、如何に妥当な損失補償を実施できるかを探求することを本研究の目的とするものである。

本研究は強制移住に際しての住民の二つの選択と、強制移住による三つの損失の視点から具体的な補償の内容とその妥当性について調査・分析する。住民の二つの選択は①従来の生業（主に農業）を継続しようとする選択、②強制移住を機会に今までの生業を変更しようとする選択である。三つの損失は①不動産（主に土地と住宅）を中心とする資産の喪失、②行政サービスや市場など主に外部機会へのアクセスの喪失、並びに社会行事や宗教行事などの内部機会への参加機会の喪失、③生産・生活に不可欠な相互扶助などを維持してきた社会関係の喪失である。

公共事業の用地取得での補償は、強制収用に関わる法律或いは制度に準じて実施される。従って、この法律や制度における補償の考え方とその実際を、それが整備されてきた歴史的順序に基づいて、先進国、開発援助機関、発展途上国についてその考え方と実際を調査・整理する。調査の対象としたのは、先進国の日本と英国、開発援助機関の世界銀行、アジア開発銀行、日本の国際協力機構（JICA）、発展途上国のケニア、ラオス、インドネシア、インドである。

「論文の構成」

序論：研究の背景と目的及び論文の構成.....	1
第1章 公共事業の必要性と問題点.....	3
第1節 公共事業の定義.....	3
第2節 公共事業の経済的効果.....	3
第3節 公共事業の社会的費用.....	5
第2章 ダム建設による個人の損失と補償.....	7
第1節 損失と補償に関する2つの見解.....	7
第2節 補償内容の妥当性を検討するための視点.....	8
第3節 調査の方法.....	8
第3章 補償の考え方及び実際.....	9
第1節 先進国の例.....	9
1-1 日本における補償の考え方と実際.....	9
1-2 英国における補償の考え方.....	13
第2節 開発援助機関の例.....	15
2-1 世界銀行における補償の考え方と実際.....	15
2-2 アジア開発銀行における補償の考え方と実際.....	16
2-3 日本の国際協力機構(JICA)における補償の考え方と実際.....	18
第3節 発展途上国の例.....	20
3-1 ケニアにおける補償の考え方と実際.....	20
3-2 ラオスにおける補償の考え方と実際.....	23
3-3 インドネシアにおける補償の考え方と実際.....	27
3-4 インドにおける補償の考え方と実際.....	29
第4章 補償に関する事例からの知見.....	33
第1節 強制移住における2つの前提.....	33
第2節 損失に関する3つの側面.....	34
第3節 補償における合理性の限界.....	36
結論：補償に関する実務的課題.....	39
添付資料.....	40
注.....	43
謝辞.....	45

「論文の概要」

日本や英国では住民の生活パターンの継続や変更の選択に関係なく、強制移転への補償は全面的に金銭補償が行われている。世界銀行の政策では、途上国ではどのような場合でも生活再建が困難であるとの認識から、移転住民が従来の生活パターンを継続する場合、代替地の提供と生活再建のための支援を行うことを基本としている。生活パターンを変更する場合、金銭補償を行い追加として雇用や自営の機会を与えるような補償を行う政策である。アジア開発銀行も同様であり、事業の利益を住民へも分配する機会を与えることを政策としている。JICAは相手国政府に補償の責務があるとしている。ケニアの場合事業主は金銭補償のみである。ラオスの場合、世銀の方針に準じ住民の生活パターンの継続や変更の選択に応じた補償方法を決めている。インドネシアやインドの場合、代替地や金銭による補償、生活再建のための支援を実施している。

先進国では金銭補償により移転住民の生活再建が可能な環境がその国にあることから、従来の生活パターンの継続または変更のどちらを希望する場合でも金銭補償を行っている。途上国では生活再建が困難な社会・経済環境にあるために、代替土地の提供により移転住民が生活パターンを継続し生活再建することを補償の主な考え方にしている。

日本や英国では資産である土地の喪失に対し、近傍類地の取引価格に適正な補正を加えた地主と事業主が合意した合理的な価格で補償している。世界銀行やアジア開発銀行、JICAは資産の喪失を避けるために代替土地の提供を行うことを基本としているが、市場価格での金銭補償も行うことにしている。ケニアやインドでは市場価格と補償額の15%や30%の迷惑料の加算で補償を行う。ラオスは代替土地の提供または金銭補償を行う。インドネシアでは、金銭、代替土地、移住など関係者が同意した方法で補償している。

先進国と途上国の補償の考え方の相違は、補償金を生活再建に活用できる社会・経済環境が移住地に存在するか否かである。先進国では社会・経済環境が移住地に存在することから金銭補償で生活再建が可能である。途上国ではその環境がないため生活再建のために代替土地による補償で資産の喪失を避けている。

日本や英国では、すでに成熟した社会・経済環境があり、職業斡旋や職業訓練は他の行政機関が行うため、移住前に存在した収入の機会や就職の機会などの喪失に対し特別な規定は無い。世界銀行やアジア開発銀行は訓練や雇用機会の提供などの生活再建の支援を行い、移住者の機会の喪失を避ける手段を規定している。JICAは収入の機会を回復できることを相手国に要求している。ケニアやインドネシア、インドでは機会の喪失に対する補償は規定していないが、実例では所得創出などの生活再建支援を実施している。ラオスでは収入の損失に対し金銭補償や職業訓練等を行うことや、住民の収入や雇用の機会を事業で創出するよう規定している。

先進国では移住先において就職の機会などの何らかの機会を得ることが容易であることから機会の喪失に対し特別な補償を規定していない。一方、国際援助機関は事業主が機会

の喪失に対し、事業主が何らかの補償を行うよう規定している。途上国では移住先において移住前に存在していた各種の機会を得ることが困難であるため、事業主が就職の機会を与える補償を行っている国と、補償について規定していない国に分かれている。

行政組織、文化慣習、人間関係、商売関係、コミュニティなどの社会関係の喪失に対し、日本の場合個人への補償はなくダム事業地区全体への補償として施設の建設などが行われている。英国の場合社会関係の喪失に対し規定が無い。世界銀行やアジア開発銀行も公共施設の建設や公共サービスの提供を規定しているが、社会関係の喪失に対しては規定していない。JICAは移住先でのコミュニティ再建を要求しているが具体的な方策は示していない。ケニアやインドネシア、インドでは社会関係の喪失に対する補償に対する規定はないが公共施設などの建設を行っている。ラオスの場合、公共施設の建設や行事の経費負担など社会関係の再建のための補償を行っている。

先進国、途上国どちらにおいても社会関係回復のために努力しているが、その方法としては公共施設の建設などであり、人間関係などの社会関係の喪失に対しては補償ができていないことが伺える。

補償に関する事例から補償の前提と補償の可能性の関係を下表のようにまとめた。

補償の前提	資産の喪失	機会の喪失	社会関係の喪失
従来の生計パターンを継続する場合	将来見込まれる収入の現在価値を基に資産価値を評価することができ、客観的に納得できる補償基準を得ることが《可能》である。	代替的参入の機会を得るのは先進国では《可能》でも、外部機会の未発達な途上国、特に部族社会では《不可能》である。	相互扶助や信頼などの客観的価値を計算することはできないし、その再構築の費用計算も《不可能》である。
従来の生計パターンを変更する場合	将来の収入の推定ができないために資産価値に客観性を持たせることができず、住民が納得できる補償基準を得ることが《不可能》となる。	先進国では外部機会が普遍的に存在し、機会の喪失を補償することが《可能》である。しかし途上国では、代替機会が非常に限定されているので、その補償は《不可能》である。	生計パターンの変更には、従来の社会関係以上に、新たな組織への入会資格や技術習得の方が重要であり、そのため費用計算は《可能》である。

移住者が従来の生計パターンを継続する場合、資産の喪失に対する補償額の算定は可能であるが、社会関係の喪失に対する補償の算定は不可能であり、またその再構築の費用の算定も不可能である。一方、移住者が生計パターンを変更する場合、資産の喪失に対する補償額の算定は不可能であるが、社会関係の喪失に対する補償は不要であり、新しい社会関係の再構築の費用の算定も可能である。機会の損失への補償は、移住者の生計パターンの継続または変更の両方の場合において、先進国では代替的参入が可能であり、機会が普遍的に存在しており、事業主による補償は不要である。しかし、途上国では代替機会が限定されるために、両方の場合で機会の喪失を補償することは不可能である。

このように、公共事業による移住者への損失補償には論理的な矛盾があり、補償に関する合理的な算定基準を得ることには大きな限界があることを本研究で解明した。