

メコン河流域の開発、環境、生活、自然、援助を考える

フォーラム Mekong

目次

総会報告「ビルマ：軽視される環境社会配慮 ～ティラワ経済特区・インフラ事業への円借款再開」	1
インターン現地出張報告 「ティラワが抱える課題～住民の生活の今と、今後の日本の役割」	6

2011年に始まった「民政化」の流れをうけ、ビルマ（ミャンマー）を巡る情勢は大きく動いています。国際社会の経済制裁が軒並み解除され、ビルマへの「投資・援助ラッシュ」が始まるなか、日本も2013年、早期の円借款再開を発表しました。また、日本だけでなく、世界銀行やアジア開発銀行に対するビルマの延滞債務の解消においても一役買い、国際金融機関によるビルマ政府への援助再開をも大きく後押ししています。

日本国内では、「アジア最後のフロンティア」という言葉が飛び交い、様々な企業の進出も見込まれていますが、なかでも注目を浴びているのは、官民を挙げて準備が進められている「ティラワ経済特区開発事業」です。日本企業による同事業への参画を国際協力機構（JICA）が支援する方針で、着工も間近とされています。

しかし、ビルマでは、環境・社会面への悪影響を防ぐ政策枠組みが依然として未整備のため、こうした開発事業によって、地元住民の生活や周辺環境に取り返しのつかない影響が起こることが懸念されます。

今回のフォーラム Mekong では、昨年からメコン・ウォッチが調査・提言活動を開始したこの「ティラワ経済特区開発事業」に関し、事業概要と住民の強制立ち退きの問題、また、支援を検討している日本政府・JICA の対応の課題について、2013年6月2日に開催したメコン・ウォッチ総会での報告内容を基にお伝えします。また、この7月にメコン・ウォッチが再度行なった同事業に関する現地調査の情報に基づき、調査に同行したインターンが、ティラワ地域で生活を営む住民が直面している様々な問題について、肌で感じた現場の状況と日本が今進めようとしている開発の問題点を報告します。

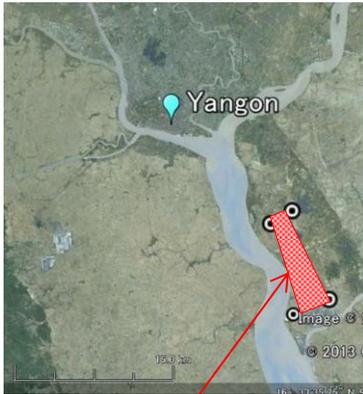
【総会報告】ビルマ(ミャンマー):軽視される環境社会配慮

～ティラワ経済特区・インフラ事業への円借款再開

ティラワ経済特区開発事業の概要と日本の関わり

ビルマ（ミャンマー）の最大都市ラングーン（ヤンゴン）市街地から南東約23キロメートルに位置するティラワ地区。現在、その約

2,400ヘクタール（東京ドーム513個分）を製造業や商業用地域等にする経済特別区（SEZ）開発が、日本の官民を挙げての「パッケージ型インフラ事業」の一つとして進められている。



(地図) ティラワ SEZ 開発予定地

2013 年中に着工し、2015 年までの供用開始を目指しているのは、SEZ 開発第 1 期分の約 400 ヘクタールだ。丸紅、住友商事、三菱商事の関わるジョイント・ベンチャーが第 1 期の開発主体として名乗りを上げており、事業化調査と環境影響調査を今秋までに終わらせる予定となっている。事業総額は依然として不明だが、この第 1 期には、昨年、国際協力機構（JICA）が再開したばかりの海外投融資制度（出資）が活用される方針だ。また、日本のメガバンクによる共同出資も検討されている。

一方、ティラワ地区のインフラ整備が不十分なため、SEZ 関連インフラに関する協力準備調査も 2012 年から JICA が実施してきた。そのうち、電力・港湾整備については、「ティラワ地区インフラ開発計画フェーズ 1」として、すでに JICA からの 200 億円の円借款供与が決まっている。今年 5 月末に安倍首相がビルマを訪問中、日本からビルマへの 26 年ぶりの円借款再開（約 510 億円）について、日緬両政府間での交換公文の締結がなされたが、この関連インフラ事業もその一つであった。

当初から懸念された環境社会影響

同 SEZ 開発事業が本格的に動き出したのは、この円借款に関する交換公文締結がなされた約 1 年前にすぎない。2012 年 4 月 21 日にテインセイン大統領が来日し、日緬両政府間で「ティラワ・マスター・プラン策定のための協力に関する意図表明覚書」が結ばれて以降、



SEZ 開発予定地内に広がる水田（2012 年 8 月）



周辺河川で小規模な漁業を営む漁民（2012 年 8 月）

各種の事前調査が開始されたのだ。

一連の調査が実際に開始される前、日本政府は、同 SEZ 開発に伴い、「大規模な移転問題は起こらない」との認識を示していた（2012 年 4 月 27 日、開発協力適正会議）。

一方、同 SEZ 開発予定地に足を運べば、誰しもが水田を目にすることだろう。メコン・ウォッチが初めて現地訪問をした 2012 年 8 月の雨季には、青々とした稲があたり一面に広がっており、相当数の農民が生活していることが見てとれた。また、周辺の河川では、様々な手法で小規模な漁業を営んでいる漁民も確認された。

メコン・ウォッチは、こうした相当数の農民や漁民に及ぶであろう同 SEZ 開発事業の影響について、2012 年 9 月に行なった JICA との会合等で注意を喚起した。しかし結局、現地住民の生活への影響は各種の事前調査のなかで意に介されることはなく、2013 年 1 月に

突如として大規模住民移転の問題が発覚することになったのである。

SEZ 開発予定地での強制立ち退き命令と生計手段の喪失

「14 日以内に立ち退くこと、さもなれば 30 日間拘禁する」——地元のヤンゴン管区政府当局から、ティラワ SEZ 開発予定地内の各世帯に同内容の通知書が届いたのは、2013 年 1 月 31 日のこと。現地住民グループによれば、ヤンゴン管区タンリン郡とチャウタン郡の両郡を合わせて約 900 世帯（3,800 人超）が同通知を受けたとのことだった。

タンリン郡の住民の多くは、2012 年 12 月下旬に口頭で初めて、立ち退きの必要性を知らされ、それ以前に、同事業の計画や環境社会影響等に関する情報提供は一切受けていなかった。同様にチャウタン郡でも情報提供の機会や住民協議の開催は皆無だったとのこと、同通知で初めて立ち退きについて知ったという住民がほとんどであった。

また、タンリン郡の農地の一部は、近隣の貯水池から灌漑用水を引き、年 2 回の稲作を営んできたが、乾季の作付の準備に入る 2012 年 12 月、何の説明もないまま突然、当局が灌漑用水を汲み上げるポンプ機を撤去してしまっていた。突如、生計手段を失った農民らは、タンリン郡庁舎に理由を尋ねに行ったが、たらい回しにされた挙げ句、無情にも「日本が SEZ 開発を行なうため、同地域での耕作は不可」と言われただけだったという。



灌漑用水が止められて空になった水路と乾季に作付できなかった田んぼ（写真奥）（2013 年 5 月）

「住む場所も働く場所もなく、高いところから飛び降りて死んだほうがまし。」代替の移転地も、農業等の主な生活の糧に対する補償措置も一切検討されないままの一方的な立ち退き命令に、当初、住民の間には悲嘆ムードが広がった。

過去の土地収用の経緯

ヤンゴン管区政府当局は、現地住民を一括りに「不法占拠者」と見做しており、当初、移転地や補償対策を用意する考えはまったくなかったようだ。

これは、過去の土地収用・立ち退きの経緯に端を発している。同地域を工業団地として開発する計画は軍事政権時代からあり、1980 年代、90 年代とすでに幾度も土地収用が行われてきた。そのなかで、1980 年代に農地収用・立ち退き対象となった住民の多くは、居住ロット（約 223 平方メートル）を提供されるにとどまった。1990 年代の対象住民は、居住ロットに加え、土地補償対策が用意されはしたものの、その補償額は 1 エーカー当たり 20,000 チャット。つまり、1 平方メートル当たり約 0.025 米ドル（当時 1 米ドル＝約 200 チャット）という雀の涙程度のものにすぎず、その少額の補償さえ支払われなかった区画もあった。

しかし、こうして収用された土地が工場や港湾のために利用されたのは極一部で、大半の場所では開発が進まなかった。そのため、今日まで同地域に残り、2004～05 年期までは年間 1 エーカー当たり一定量のコメと税金、それ以降は金銭による小額の税金を納めながら農業を継続してきた農民が多いのが実態だ。現地住民グループによれば、2013 年 1 月に立ち退き通知を受けた世帯中、約半数はこうした農民だという。また、このような農民、それから、すでに工場や港湾が建設されたために農地をすべて失ってしまった他の住民は、先祖代々にわたり同地域で暮らしを営んできたということだった。

また、居住ロットについては、「農地が遠かったので、売り払った」「農業費用や災害時などに現金が必要だったので、売り払った」「子

ども世代が結婚して世帯が増えたので、親世代が農地付近に居住地を戻した」などの理由で、居住していないケースが多数報告されている。



農業が営まれてきた SEZ 開発予定地内の
乾季の風景 (2013 年 2 月)

適切な補償措置を求める住民の声

このように、過去の立ち退きの経緯は個々の住民により実に様々で複雑であるが、総じて言えることは、軍事政権下で誰も苦情、ましてや、反対を口にできなかったなか、同地域の住民は安全に生活・居住する権利を著しく侵害されてきたということだ。

しかし、政府当局から「不法占拠者」と見做されてきた現地住民も、今回は黙ってはいなかった。「自分たちは、新しく制定された農地法 (2012 年) に基づく正当な権利者 (耕作者) である」と主張し、同法等に則った適切な補償手続きを求めているのだ。そして、2013 年 1 月に立ち退き通知を受けて以降、勇気を奮い立たせながら、「過去に自分たちがしたことのない」行動に矢継ぎ早に打って出ている。



農地のなかに立てられた横断幕 (2013 年 2 月)

まず、「立ち退き通告を拒否する」旨を記した抗議の横断幕を農地の真ん中に何本も立てた。メディアへ問題の状況を説明し、解決を訴える場も何度も設けた。そして、テインセイン大統領宛てに書簡を提出し、日本大使館や JICA のヤンゴン事務所にも書簡を直に提出しに行った。

こうした現地住民の積極的な動き、また、メコン・ウォッチからの緊急要請もあり、2013 年 2 月 11 日、日本政府はビルマ政府に対し、「ティラワ経済特別区 (SEZ) 開発のための協力覚書 (2012 年 12 月締結)」に基づく、「国際的な環境基準」に沿った開発を要請。当面、強制立ち退きは延期となっている。しかし、依然として具体的な事業計画や移転・補償対策は提示されておらず、「いつ立ち退きを言い渡されるのか」という不安を抱えながら生活を送っている住民の状況に変わりはない。

SEZ 関連インフラ (港湾) 事業による漁民・農民への影響

同様の不安を抱えているのは、SEZ 開発予定地内の住民だけではない。SEZ 関連インフラ事業の一つとして、JICA が円借款を供与することが決まっている港湾事業の予定地ベイパウク地域でも、住民が土地収用・立ち退きや生計手段への影響を懸念している。SEZ 開発予定地の目と鼻の先に位置する同地域は現在、約 160 世帯程が居住するヤンゴン川沿いの漁村となっているが、彼らも上述した SEZ 開発予定地内の住民と同じような経験を持つ。1990 年代の現ミャンマー国際ターミナル・ティラワ港 (MITT) 付近での立ち退きに伴い、同地域に移転をさせられたのだ。

今回の新しい港湾建設が進めば、近海、および、ヤンゴン川での大型船の航行量が増えるため、漁民にとっては、漁場の範囲や漁場までのアクセス等が制限される可能性がある。実際、1996 年に MITT が供用を開始して以降、MITT へ入港する船が錨を下ろす際に漁網が傷つけられたり、漁民はただ漁をしているだけなのに、大型船の航路を妨げたとして当該船長から脅迫されたり等のケースが見られるとのことだった。また、港湾建設のために収

用される「プロット 25」と呼ばれる区画では、3 世帯が農業を営んでおり、彼らは確実に稲作ができなくなってしまう。

こうした状況にもかかわらず、ベイパウク地域の漁民や農民はこれまで、港湾建設自体に関する説明や情報提供を一切受けていない。事業計画や環境社会影響等に関する住民協議の場が設けられていないため、住民から意見・懸念・苦情を伝える機会もなかった。

そんななか、2013 年 4 月 30 日には、港湾建設の関係者による行為であるかは不明であったものの、突然、港湾建設予定地である「プロット 25」付近の川沿いで、土地造成作業のためと思われる簡易な竹橋や休憩場所が作られ始めたのである。これに対し、ベイパウク地域の住民らは約 30 人で抵抗。「作業許可の書類を持っているか」と質問すると、同業者は回答せぬまま作業を中断し、立ち去ったということだった。しかし、同地域の漁民と農民は、依然として事業に関する情報提供もないまま、業者がまたいつ戻ってくるかわからない不安な日々を強いられている。



ベイパウク地域の漁村 (2013 年 2 月)



「プロット 25」に業者が残していった跡 (2013 年 5 月)

日本政府・JICA の対応——蔑ろにされる環境社会配慮手続き

上述のような現地の状況を受け、メコン・ウォッチが日本政府・JICAに対し、まず指摘したのは、SEZ関連インフラ事業に関し、JICA環境社会配慮ガイドライン（以下、ガイドライン）に基づくカテゴリ分類を「B」から「A」に見直し、より入念な環境社会配慮を検討する必要性だった。JICAがSEZ関連インフラ事業への円借款を検討中、「環境への望ましくない影響は重大でない」と判断し、同事業のカテゴリ分類を「B」としていたからだ。

カテゴリA事業であれば、例えば、「環境影響報告書 (EIA) 」や「住民移転計画 (RAP) 」等の提出をJICAがビルマ政府側に求めなくてはならない。また、JICAが円借款の意思決定をするのに先立ち、一般からの意見提供が可能となるよう、環境レビュー前に「環境社会配慮に関する情報をウェブ上で公開」しなくてはならない。一方、カテゴリBに分類された場合は、今回のように甚大な環境社会影響が懸念される事業であっても、こうした要件をJICAが満たす必要はなくなるのである。

そもそもガイドラインでは、「検討する影響の範囲」として、「不可分一体の事業の影響」を含むことが規定されている。つまり、SEZ関連インフラ事業については、その不可分一体の事業であるSEZ開発が引き起こす約900世帯の「大規模非自発的住民移転」を考慮した上で、「カテゴリA」に分類されることが求められていた。また、SEZ関連インフラ事業そのものについても、漁民や農民への影響が懸念されるため、「環境や社会への重大で望ましくない影響のある可能性を持つようなプロジェクト」として、カテゴリ分類を「A」とすることが検討されてしかるべき案件だった。

しかし結局、カテゴリ分類の見直しは行なわれぬまま、安倍首相のビルマ訪問という政治日程に合わせた 2013 年 5 月 26 日、SEZ 関連インフラ事業への円借款供与に関する交換公文が日緬政府間で署名された。現地では依然として住民協議も移転・補償計画もないまま、また、JICA も「環境社会配慮に関する情報」を公開しないなかでの円借款供与の決

定であった。

ビルマへの援助・投資ブームのなか、日本の旗艦プロジェクトであるティラワ SEZ 開発事業は、この1年間、凄まじい勢いで進展しているかのように見える。それは、マス・メディアの報道によるところも大きいだろう。しかし、JICA が本来とるべき適正な環境社会配慮手続きが蔑ろにされている現状についても注視し、過去に他国で起きた開発事業の弊

害が繰り返されないよう、改めて警鐘を鳴らしていく必要がある。

(土川 実鳴／メコン・ウォッチ委託研究員)

(注) 本稿は、2013年6月2日に開催したメコン・ウォッチ総会での発表内容をまとめたものであるため、それ以降の情報については反映していない。最新の情報については、メコン・ウォッチのホームページを参照のこと。

【インターン現地出張報告】

ティラワが抱える課題～住民の生活の今と、今後の日本の役割

ティラワとは？

ティラワ経済特区の予定地はビルマ（ミャンマー）最大都市ラングーン（ヤンゴン）の近郊にあり、タクシーなど車を利用すれば、ヤンゴン中心地から1時間程度で行くことができる距離です。対象となる土地は川沿いにあり、主に農耕地として現地の人の生活を支えています。この地で先祖代々農業を営んでいるという家族も珍しくありません。米作を行なっている農家が多く、今年7月に調査で訪問した際も、稲が青々と広がっており、長閑な地方の農村という印象を受けました。



ティラワ経済特区の予定地に広がる水田

ティラワ経済特区の予定地（2,400ヘクタール）の中でも中心近くに位置する400ヘクタールが先行開発地域（フェーズ1）とされていますが、およそ80世帯が居住・農作を行なっており、直接的な影響を受けることとなります。

着工前から脅かされる生活基盤

ティラワ経済特区の開発に伴い、現地で暮らす人びとは様々な問題に直面しています。その一つは今年から農耕をする環境が整いにくくなっており、経済特区開発側からは、それに対して何の補償もされていないということです。

調査を行なった農家の多くは米作をしており、なかには乾期（11月から3月）と雨季（5、6月から11月）に一度ずつ、毎年二回耕作を行なう二期作をしている農家もいました。しかし、ここでは乾季には灌漑用水が必要であり、毎年地方政府の許可の下、水源を使用することができましたが、昨年末からはそれが認められず、この乾季はやむなく米作をしなかった農家が多数ありました。

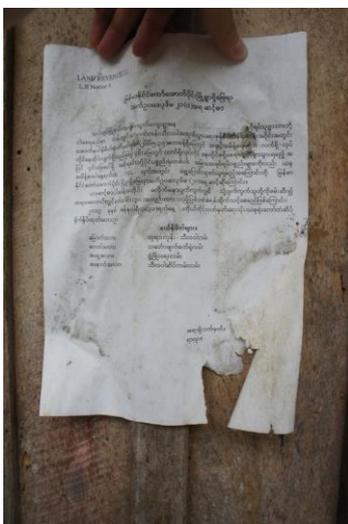
もう一つ、ティラワ地域で農作を営む人たちが、特に北部のタンリン側を直撃しているのが、農業ローンの受付が今年から行なわれな

くなったことです。米の苗等を仕入れるためのまとまった資金を借り入れるために利用されていた政府のローン制度が、ティラワ経済特区の予定区域内では今年から利用できなくなりました。政府のローンでは金利が月0.7%と低く設定されているということで、農家が毎年農業をするためには不可欠の制度でした。しかし、今年からは利用できないため、貴金属を質屋に入れたり、ときには利率が7~15%にもなる個人からの融資を受けなければならない状況です。

上記の二つの理由などから、今までは自分たちで米も野菜も賄っていた人たちが今年からは市場で買わなければならないという状況も出てきており、すでに金銭的に苦しい生活を強いられている人たちもいます。乾期に農作をできなかった農家は、雨期まで日雇いの仕事を見つけるか、今までの貯金を切り崩して生活を繋いでいる人もいました。また、家畜を売却したりして食べつないでいる世帯も見られました。



収入源の一つでもある家畜



家に貼られた
ままの立ち退
き通知書

立ち退き、補償に関する問題

当初、ティラワ経済特区の立ち退き等に関わる責任を持つヤンゴン管区政府は「現在該当地域で居住・農耕を行なっている者は不法占拠者であり、補償は一切行なわない」というスタンスでした。現に、2013年の1月31日に当局政府職員がティラワ地域に来て、「14日以内に退去を命じる。また、立ち退かない場合は30日間拘禁」といった趣旨の通知を家々の外壁に貼って回りました。

ティラワ地域とその周辺では強制移住は初めてではなく、1980年代、そして1996年前後にビルマ政府によって土地が収用され、移転の経験をした人が多くいます。ほとんどの地域で開発は立ち消えとなったため、元の土地に戻ってきて居住・農耕を行なっている世帯もおり、昨年まで土地使用税を支払っている人も多く見られます。一方、収用時に土地を埋め立てられてしまい、農作をするために戻って来られなかった世帯もあり、一重に「補償をする」といっても法的に耕作権を持っていなかったり、ケースバイケースであるのが実状です。

結局、1月の立ち退き命令は延期となりましたが、現在も住民側と政府側の移転・補償対策に関する協議が続いています。政府側は7月30日の住民協議の際、「支援金として、算定された住居の価値分、収入の一定期間の支援、移転にかかる諸費用などを渡す」などの説明を住民側にしました。しかし、肝心の農耕地に対する補償は一切考慮されていませんでした。これでは、移転後に現在と同じ水準の生活を維持することもままならないため、今後も住民側は政府に働きかけて行く方針です。

住民側が政府に働きかける中で直面する問題

ティラワ経済特区予定地の住民だけでなく、同様の開発プロジェクトでは、住民側が十分に情報にアクセスできず、ステークホルダーと対等に交渉することができないという問題がよく見られます。ティラワの住民も、ヤンゴン管区政府からの情報開示が少ないという

状況があります。どのようなタイムラインで開発が進んで行くのか、誰が関わっているのかなど、重要な情報が伝えられていません。それに加え、開発が具体的にどのような基準に則って進められ、住民にはどのような権利があるかということも知らされていません。

また、長年の軍事政府時代の不信感から、政府に対して声を上げて意見するという住民はまだ少数派なのが実状のようです。軍政時代は政府から常に一方的な指示を受け、それに従わなかった場合は嫌がらせを受けたり、牢屋行きというのが当たり前の社会であり、半世紀も続いたその構造のトラウマが未だに住民の間に根深く残っています。そのため、住民グループのリーダーが集会に参加するよう呼びかけをしても、「政府に対する不安が大きく、いつ生活が脅かされるかわからない」という怯えから、積極的に意思を伝えることができていない人はまだ住民の一部のようでした。

それに加え、農村にはビルマ語の読み書きができない人たちも見られ、開発が進められて行く上で配慮が必要です。ビルマは都市部に住む国民の大多数が仏教徒ですが、ティラワ地域、特に、先行開発地域（フェーズ1）で影響を受ける住民の中には、ヒンズー教徒が少なからず見られました。現在一家を支える年代のヒンズー教徒の住民のなかには学校へ通ったことがなく、ビルマ語の読み書きができない人もいます。こうした人たちの場合、今年政府側によって行なわれた世帯毎の補償算定調査の結果を記した書面に、その内容が具体的にわからないまま署名をしてしまうなど、すでに問題が生じています。

今後生活が成り立たなくなるという不安

今回調査をした現地住民は農業が主な収入源である人が多く、今後生活をしていけるか不安であると言っていました。政府側からは、「ティラワ経済特区が完成し、工場などが入ればそこで働くことができるから収入は確保できる」といった趣旨の話をしていると言います。しかし、以前、小規模な工場が建てられる際も同じ話をされましたが、高齢だっ

たり、初等教育を受けられなかったほとんどの住民に仕事は与えられず、結局、都市部から労働者が来てティラワ地域の工場で働いているのが現状です。そのため、今回の政府側の話も信じる事ができないというのが農家の人たちの本音です。



ティラワ地域内に既にある工場

また、開発により環境が破壊され、フェーズ1で直接的な影響を受けない人たちも生計を立てられなくなるのでは、という不安も聞かれました。「フェーズ1の地域の工場などから出る汚水が近隣の農地に漏れだすのではないかなど、今後、農作が続けられなくなる可能性に不安を覚えるという声などです。

経済特区の開発と共に、港湾を開発・拡張するという事業も進められる予定で、この地域で漁業を営む人たちからも不安の声を聞きました。ある一つの村では、現在約160世帯が漁業を行なっていますが、土地整備作業のために設置される川底の砂を浚渫する器械などの影響で漁業ができなくなってしまうことから、漁民の人は仕事を変えなければ今後やっていけないと考えています。このように、経済特区の対象地域で居住・農耕をしていなくても、経済特区のためのインフラ整備事業によって生活に影響が及ぶ人がいるのです。その人たちへの補償も必要であるのは明らかです。

ティラワの今後

一番重要であると思われるのが、政府開発側の軍政時代体質からの脱却です。このよう

な開発プロジェクトにはステークホルダー同士の対話が不可欠ですが、依然として実のあるものが行われていません。ティラワ地域の住民へ情報開示をしっかりと行ない、対等にテーブル上で議論を交わして合意の道を探っていくということが必要です。

一方、日本・JICA の責任も大きく、ビルマ側に働きかけを続けて行く必要があります。「ビルマ政府は具体的にどのような手段でJICAの基準を満たし、地元生活者に対して補償すべきか」など、積極的に働きかけることが重要です。ODAの海外投融資制度が本プロ

ジェクトでは利用されます。つまり日本国民の税金が利用されるということです。ティラワ経済特区はビルマにおいて日本の官民を挙げての最初の大規模プロジェクトであり、もし問題が生じれば、ビルマにおいて日本人のイメージが失墜しかねません。よって、日本人も一国民としてJICA・日本政府に対して監視を行ない、ビルマ現地の人びとのためになるような議論を活発化させていくことが、今後必要とされます。

(鈴木 大志/メコン・ウォッチ インターン)



漁師が川で獲ってきた魚



ティラワ経済特区の予定地に広がる水田