

人権のための医師団

2016年8月

ティラワ経済特別区の
予定地から立退きを
迫られている世帯に関する
ベースライン調査



人権のための医師団（PHR）とは

人権のための医師団（PHR）はこの 30 年間、科学および医学的見地から大虐殺および重大な人権侵害について記録し、関心を喚起している。

PHR はグローバルな組織であり、医療関係者は専門技能、倫理的義務および高い信頼性を有しており、人権侵害を止めるうえでまたとない立場にあるという考えにもとづいて設立された。

PHR の調査および専門知識を活かして、迫害を受けている医療従事者および攻撃を受けている医療施設のためのアドボカシー、拷問の回避、大虐殺の記録がなされ、人権侵害の加害者に責任を取らせている。

はじめに

本調査の目的は、ティラワ経済特別区（SEZ）事業の第2期、すなわちミャンマー（ビルマ）のヤンゴン（旧称ラングーン）から南へ23kmに立地する2,000ヘクタールの工場用地開発¹により立退かされる住民の移転前生活状況を示す基本データを収集することにある。今後、住民移転が国際基準をどの程度遵守しているかという観点から評価を行う際、このデータは同地区において立退かされるコミュニティのベースライン情報として役立つことができる。

調査結果を活用することで、住民とSEZ管理委員会との協議に情報を提供し、また、最終的な移転プロセスにおいて適正な手続きと実質的な保護が一貫して確保されるようにすることが目的である。そのため、国連、ミャンマー政府および事業の一部を資金支援している国際協力機構（JICA）が適用している複数の住民移転ガイドラインを参照しながら、調査結果について分析する。こうしたガイドラインの目的は、移転が、手続き的にも実質的にも国際基準を遵守せず、人権侵害に相当する強制立退きであったとみなされないことがないよう、担保することにある。

2016年3月に終了した世帯調査では無作為抽出によりデータが得られており、その結果は2,000ヘクタールの区画に居住する全世帯について一般化できるものである。調査の設計にあたっては、土地利用、生計および食料確保に関するベースライン・データを得ることを目的とした。

本調査は、人権のための医師団（PHR）、アース・ライツ・インターナショナル（ERI）、ティラワ社会開発グループ（TSDG）および Shwe Hmaw Wun チャウタン地域開発組織の共同プロジェクトとして行われた。

ミャンマー政府は以下に示す主な提言を JICA の支援を受けながら実施すべきである。

立退きに関する国際基準を遵守するため、ミャンマー政府は次の行動をとるべきである。

- 立退きを迫られているコミュニティに対する包括的評価を実施し、立退きの影響を明らかにするとともに、立退かされる者が害を被らないよう保障するために政府が講じる対策について検討し取り組むこと。
- こうした評価すべてを公表し、影響を受けるコミュニティがタイムリーかつアクセス可能な方法で入手できるようにすること。
- 立退きを迫られている住民に対し、政府が評価した代替地について説明し、これらがなぜ却下されたかについて理由を述べること。
- 立退きを迫られている住民がプロセスの誠実さを確信し、また、政府職員からの脅かし、ハラスメントや強要がないと感じられるよう担保するため、影響を被るコミュニティの住民とともに協議プロセスを構想すること。
- 立退きを迫られている住民の権利に関する情報を、タイムリーかつアクセス可能な方法で伝えること。
- 協議プロセス中における土地所有権の確定にあたっては、政府は公文書のみならず、利用実態を示す他の根拠を認めるべきである。さらに、適切な移転および補償を決定するにあたり、私有地および公有地の利用について調査すべきである。
- 立退かされている住民が、生計および世帯のための食料生産を途切れることなく維持し、短期および長期の食料不安を回避できるよう担保する補償プロセスに、資金を手当てし支援する方法について評価すること。
- 立退きを迫られているか、またはすでに立退かされている住民にとってアクセス可能で、しっかりとした対応が得られる苦情処理メカニズムを確立すること。
- 立退きにより悪影響が生じ、状況をさらに悪化させていないかどうかを評価するため、移転後に定期的な調査を実施すること。悪影響が判明した場合、政府は状況を改善するための措置を即座に講じるべきである。

背景

ティラワ港はこれまで数十年にわたり運営されており、ヤンゴンから南へおよそ 23 km、ヤンゴン川沿いのタンリン郡に立地する。ミャンマー政府は同港周辺の土地を 1983 年、1993 年、1996 年、1997 年、1998 年そして 2007 年と相次いで接收し工場用地を確保し、2014 年にはこの区画に入居する外国企業が税制優遇措置を受ける経済特別区（SEZ）であることを再確認した。²

日本・ミャンマー両政府は 2012 年末、ティラワ SEZ の開発に関する覚書を交わし、日本政府は事業を開始させるために（訳者注：関連インフラ事業に対し）500 億円（5 億ドル）の借款を供与する事前通報を行った³。日本の対外開発援助を調整する独立行政機関である国際協力機構（JICA）は、日本政府を代表してティラワ事業に関わっている。同事業には、JICA と日本の 3 企業—三菱商事、住友商事、丸紅—が出資するミャンマー・ジャパン・ティラワ・デベロップメント社（MJTD）も関わっている。MJTD の出資比率は日本側が 49%、残りの 51% はミャンマー側で、ティラワ SEZ 開発を監督するために個別に設立された政府機関であるティラワ SEZ 管理委員会（TSEZMC）とミャンマー 9 企業の共同事業体であるミャンマー・ティラワ SEZ ホールディングス・パブリック社（MTSH）が有している⁴。

MJTD はティラワ港周辺の農地を転換し、衣料、車両、その他の製品を生産する工場用地へと開発する予定である⁵。MTSH は 2018 年までに 5,330 万ドルの利益があがると予測している⁶。外国投資を規制する政府機関であるミャンマー投資委員会によれば、同 SEZ により 20 万の雇用創出が見込まれている⁷。

本事業は複数の工期に分けられている。第 1 期は 2013 年に開始され、アルワンソ村およびティラワ・コーンタン村の一部を含む 400 ヘクタールの開発が進められた。この後に続く複数の工期は周囲の農地約 2,000 ヘクタールを開発する予定である。第 1 期の農地転換により 68 世帯が立退きを余儀なくされ、続く複数の工期では新たに 995 世帯（3,829 人）の移転が必要となる⁸。

2014 年に ERI、PHR および TSDG が実施した調査では、SEZ の移転地に（当時）居住し続けていた 37 世帯のうち、29 世帯を対象として、第 1 期で移転させられた 68 世帯が受けた立退きの影響について調べた⁹。調査の結果、移転プロセスは国際ガイドラインを大幅に逸脱していたことが判明した。特に注目すべきは、移転しないと裁判に訴えられたり、逮捕されたりするのではと住民が政府からの脅威を感じていたことである。さらに、移転補償は生計を維持するうえで不十分であった。作物、家畜や家屋に対する金銭補償はあったものの、土地を失った農民は十分な稼ぎを得るための他の生計手段を与えられたり、訓練を受けたりすることはなかった。近くで働いていた者は、遠く離れた移転地からの通勤費用が非常に高くつくので同じ仕事を続けることは諦めざるを得なかった。平均世帯所得は移転後に 78% も落ち込んだ。ニーズを満たすうえで十分な所得を得ているのは 3 世帯しかなく、ニーズを満たすのに借金をしなくてもすむ世帯は 6 世帯のみであった。調査世帯の 28% は移転後に世帯食料不安が深刻化しており、子どもの 13.6% は軽度の栄養不良に陥っていた。家族の誰かが病気であっても治療を受けさせられないと回答した世帯数は、移転前の 7 世帯から移転後の 16 世帯へと 2 倍以上に増えた。極度に低下した所得、食料不安の悪化および限定的な医療へのアクセスがあいまって、立退きを余儀なくされた世帯は不安定な状況に陥っている。SEZ 管理委員会は 2015 年、マルチステークホルダー・アドバイザリー・グループ（MSAG）を設置した。このメンバーには、影響を受けた住民、NGO、ティラワ SEZ 管理委員会、MJTD および JICA が含まれており、四半期毎に集まって問題を話し合っている。これは問題解決のためのメカニズムであるが、喫緊の問題が生じた場合に適宜対処できる他の苦情処理メカニズムも構築可能であろう。

2,000 ヘクタールの開発用地に居住する 995 世帯に対する強制立退きが差し迫っている。最初の住民移転から学んだ教訓を踏まえて移転世帯の家計や食料確保への悪影響を防ぐため、人権のための医師団（PHR）、アース・ライツ・インターナショナル（ERI）、ティラワ社会開発グループ（TSDG）および Shwe Hmaw Wun チャウタン地域開発組織は、生活条件、生計およびこれまでの協議プロセスの受け止め方に関しベースライン調査を実施した。調査結果は移転プロセスに反映され、最初の移転世帯に生じたような悪影響を招かないよう期待する。

住民移転に関するガイドライン

本報告書のデータは、国際的な住民移転ガイドラインに照らし合わせて分析すべきである。こうしたガイドラインでは、国家が一定の要件（詳細は後述）を満たす限りにおいて、社会の利益のために人々を移転させることが許されると認めている。ティラワで収集したデータは住民移転ガイドラインの文脈で提示しており、協議および透明性の確保のほか、個人およびコミュニティ全体に対する補償が正当であるために何が必要とされるかを明らかにするうえで役立つはずである。また、移転後に食料確保および生計に関し状況が悪化しているか否かを判定するために行われる将来の評価に向けベースライン情報も提供する。

ミャンマー政府および JICA 双方は、立退きおよび非自発的住民移転の影響を受けるコミュニティを保護する責任を個別に負っている。

こうした義務は、国内法および政府が遵守を合意している国際法文書に規定されている。国家が強制立退きを自制し、強制立退きから保護する義務は、いくつかの国際法文書に盛り込まれている。「世界人権宣言」、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」、「子どもの権利条約」、「女性差別撤廃条約」および「人種差別撤廃条約」である¹⁰。ミャンマー政府は、政府に対し法的拘束力を課している子どもの権利条約および女性差別撤廃条約を批准している¹¹。立退きおよび移動に関する主要な国際法文書は、「国内避難民に関する指導原則」（「指導原則」）¹²と「開発に基づく立退きおよび移動に関する基本原則およびガイドライン」（「基本原則およびガイドライン」）の2つである¹³。

JICA は出資者として、自身の「環境社会配慮ガイドライン」を実施する責任がある¹⁴。JICA は、また、自らのプロジェクトは世界銀行のセーフガード政策を大きく逸脱すべきでないとも述べている¹⁵。ティラワ SEZ 事業の住民移転計画でも、アジア開発銀行（ADB）の強制移転に対するベストプラクティス政策にしたがうとも述べている¹⁶。

国際法文書およびドナーのガイドラインにおける共通理解事項は、立退きおよび住民移転は可能な限り回避すべきであり、不可避な場合、影響を被る者は移転前と比べて生活が改善または少なくとも回復されなくてはならないというものである¹⁷。これには、金銭補償、代替地、職業訓練や生活水準の回復または改善に必要な他の措置が含まれる。

ミャンマー政府は未だ、住民移転ガイドラインを正式に導入しておらず、住民移転は国家土地利用政策で議論されているものの、法制化に至っていない¹⁸。したがって、本報告書はティラワの状況をミャンマーの法律、国連の「指導原則」、JICA「ガイドライン」、世界銀行のセーフガード政策および ADB のセーフガード政策といった複数の指針に関連づけて見ていく。

ティラワ経済特別区事業の沿革と事業範囲に関する詳細な情報は、付録 B を参照のこと。

調査方法、結果および議論

調査員は6カ村、193世帯にアプローチした（サンプルサイズの算出については後述の「調査方法」セクションを参照のこと）。ただし、コミュニティ・ベースのパートナーが不在であった1カ村のある集落（全サンプルの10.4%に相当する20世帯）は調査せず、さらなるサンプル抽出による追加調査は行わなかった。安全が確保されると判断した4カ村、173世帯を調査対象とし、172世帯が調査への参加に同意した。最終的な調査対象者数は745人で、2,000ヘクタールの開発用地に居住する6カ村、3,779人に対して一般化することができる。

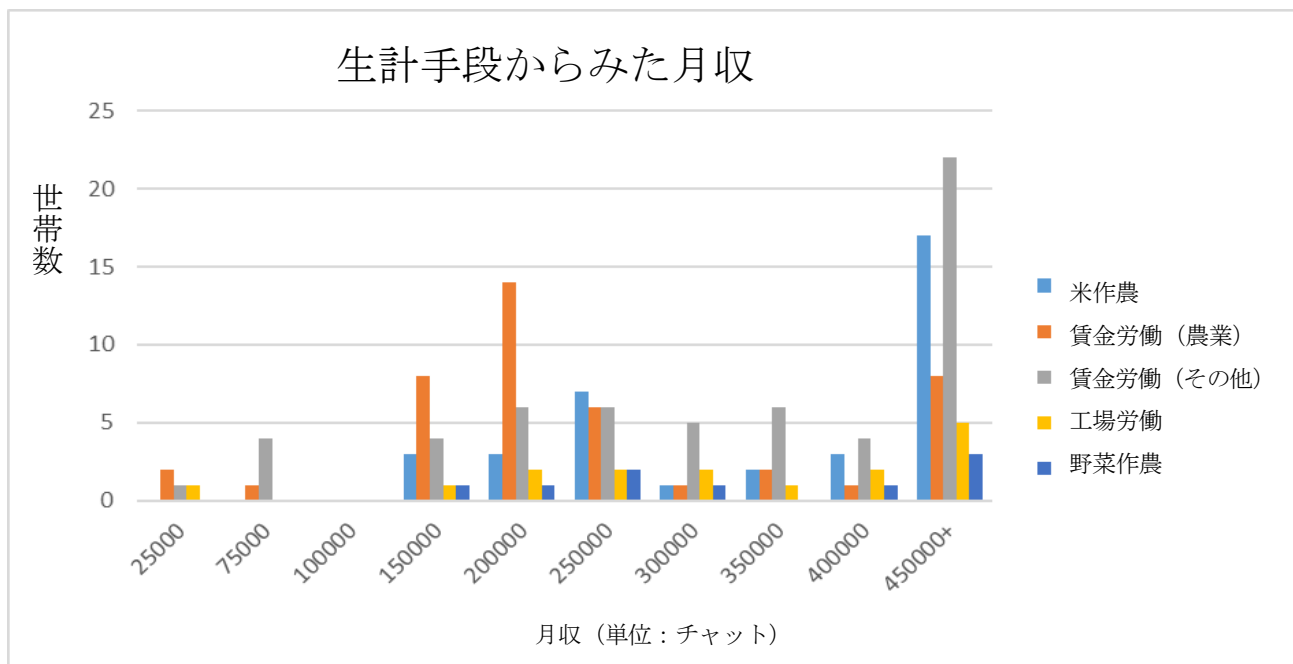
人口構成

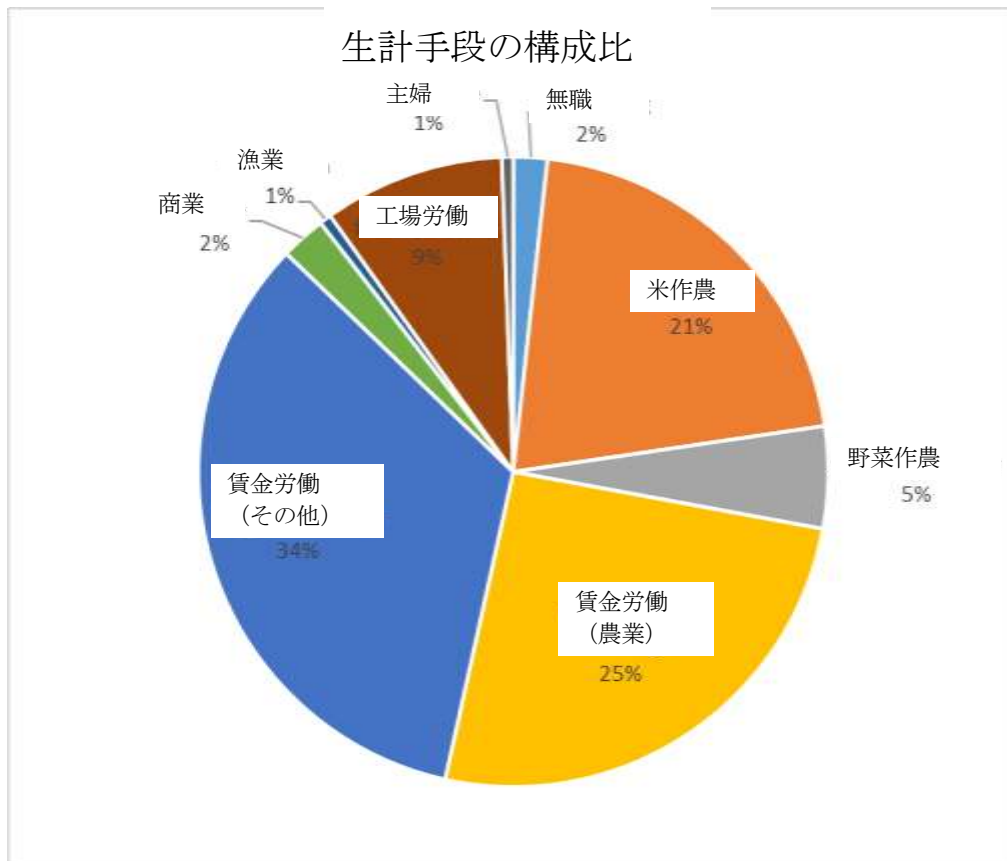
サンプルサイズは745人、その50.2%は女性であった。年齢範囲は1才未満から88才までにわたり、5才未満の乳幼児は70人であった。平均世帯数は4.9人であった。

所得および生計

「基本原則およびガイドライン」では、「開発に基づく立退きおよび移動を生じる結果をもたらす可能性のあるプロジェクトは、事前に包括的かつ全体的な影響評価が実施されるべきである」とある¹⁹。JICAガイドラインは借入側に対し、様々な社会的影響を評価するよう要求しており、対象には人口移動および非自発的住民移転、雇用や生計といった地域経済および土地や地域資源の利用が含まれる²⁰。借入側の住民移転計画（RAP）には、世界銀行セーフガード政策業務政策（OP）4.12 付属文書 A の要素を含むべきとしている²¹。

大半の調査世帯の生計は土地に依拠しており、半数余りは米作、野菜作、農地での作業を主な生計としている。調査世帯の10%近くは工場労働からの収入があり、33%は「他の種類の」賃金労働から収入を得ている。平均所得は少なくとも月収30万チャットになるが、所得に関する質問では世帯の32%が「月収45万チャット以上」の回答項目を選んでいるので、実際平均所得ははるかに多い可能性がある。約3%の世帯はミャンマーの貧困線を下回っている。下図に示されるように、賃金労働者および米作農家は他の収入源の世帯よりも多くの所得を得ている。





「指導原則」では、立退かされた世帯は移転後の暮らしが移転前よりも決して悪化することのないようにすべきであるとしている。さらに、住民移転計画では被影響世帯が公正な補償を受けられるよう担保するために十分な資源を配分し、開発プロセスから持続可能な形で便益を得られるようにすべきであり、また、移転の原因となる開発プロジェクトの受益者は社会経済的復旧を含む移転プロセスの費用を全額負担すべきであるとしている。これは特に、所得と食料確保の源泉である土地を失う世帯に当てはまる²²。

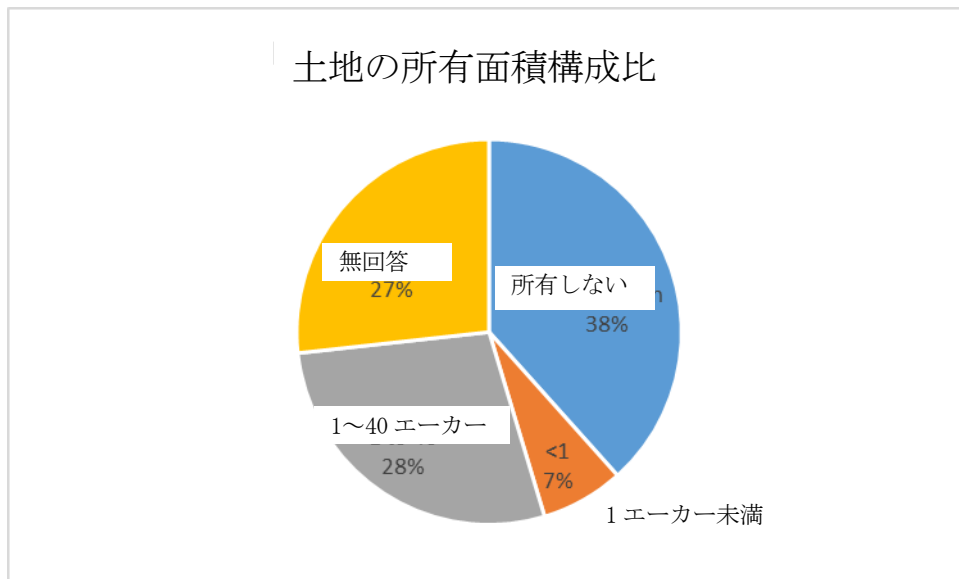
「基本原則およびガイドライン」では、立退きが不可避な場合、「国家は、その利用可能な資源を最大限に活用し、特に自助できない者を対象に、適切な代替住居、再定住地または生産的な土地へのアクセスが適宜、利用可能となったり、提供されたりするよう担保するため、あらゆる適切な措置を行わなければならない」²³とある。「経済的に評価可能な損害」²⁴に対しては、補償または「他の形態の公正な賠償」²⁵がなされるべきである。「金銭補償は、いかなる場合においても、土地および共有資源の形での現物補償に取って代わるべきではない。土地が取り上げられた場合、立退かされた者は、質、面積および価値が同等であるかまたはそれ以上の土地をもって補償されるべきである」²⁶

JICA「ガイドライン」では、住民移転が不可避な場合、「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」²⁷とある。ADBのセーフガード要件として、「取得した住居、土地および他の資産の補償額は、再取得費を基に算定される」²⁸。こうした措置の評価にあたって、土地を基盤とする生計の被影響住民（PAP）に対しては代替地を考慮すべきであり²⁹、補償はPAPの文化的選好を反映すべきである³⁰。ミャンマーでは、2014年のティラワのケースを含め立退きが相次いでおり、立退かされた人々は土地に対する適正な補償を受けていない。上記データはもちろん、国連開発計画（UNDP）が実施した調査のデータも、土地は農村部のミャンマーの人びとの生計において重要な要素であることを示している。協議プロセスには、立退きを迫られている人々が農業を続けたいのか否かについての評価を含めるべきであり、続けたいということであれば、補償の一環として土地の供与がなされるべきである。

土地利用

これまでの議論からうかがえるように、「基本原則およびガイドライン」はPAPに対する補償形態はその土地利用パターンによって決まるべきであるとしている。同様に、JICA および世界銀行は両機関とも、生計について調べるベースライン調査に加え、土地利用への影響について評価することも要求している。JICA は資産への影響に関する評価範囲に「土地利用や地域資源利用」を含めており³¹、また、世界銀行の業務政策（OP）4.12 付属文書 A は、住民移転計画には社会経済調査の一環として、「(i) 土地保有および移転制度：住民の暮らしや生計の拠り所となる共有天然資源の資源目録、現地で認識されている土地配分メカニズムにより管理される所有権に基づかない使用权システム（漁業、放牧、森林区域利用など）、プロジェクト対象地内で異なる保有システムが並存することで生じる問題」³²を含めるよう求めている。ADB は、経済的な悪影響を評価する際、土地自体の喪失および土地利用の喪失の両方について調べるよう要求している³³。

調査世帯の 35%は土地を所有しており、28%は 1 エーカー以上の土地を所有していると回答した。回答者のかなりの割合（27%）はこの質問に答えなかった。こうした回答率の低さは、住民が所有権について混乱していることを反映している可能性が高い。コミュニティーの成員は、政府からは土地の所有者は政府であると繰り返し言われていると述べた。農民が土地の所有権は自分にあるのか否かを定めることは、たとえその土地で働いていても難しい。これは、1996 年および 1997 年に行われた土地の接収をめぐる混乱が生じたためである。この時期、政府は適正な手続き要件を踏まないで土地を取り上げたが、住民が有償で農業を続けることを認めていた。



土地所有世帯の 43%は土地権利書を持っていないと回答した。他方、11%は納税証明書を、5%は土地売買契約書を、5%は農業ローンの受領証を、そして 52%は「他の書類」—その土地に所在する住宅の所有、村落世帯リスト、他の種類の土地、農地および水供給に関する受領証—を持っていると回答した。

調査世帯の 45%は、以前に自分の土地が接収されたことがあると回答しており、その大半は 1996 年に郡当局によって接収された³⁴。以前に土地を接収された世帯のうち、27%は依然として土地税を支払い続けているが、10%しか納税証明書を得ていない。

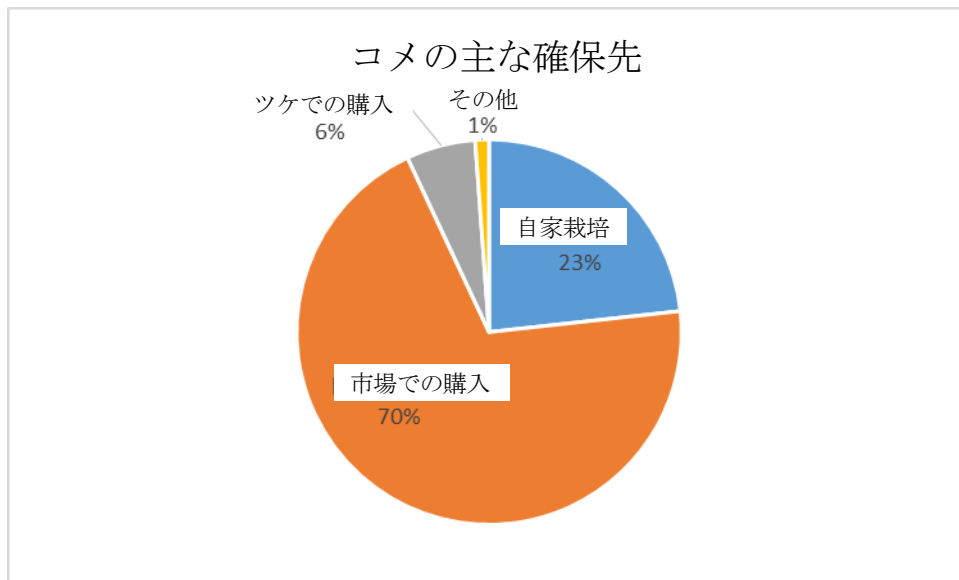
調査世帯は、私有地に加え、共有地を放牧や農業目的で使用している。69 世帯（全体の 40%）は、共有地を利用した活動により所得を得ていると回答した。こうした世帯の大半は、共有地を放牧に利用しており、残りの世帯は作物栽培、漁業、その他の所得源創出のために使用している。これら 69 世帯のうちの 26 世帯（37%、172 世帯全体の 15%）は土地を所有しておらず、共有地のみに依存している。

上記データから、ミャンマーにおける土地所有制度が混乱を招いていることが分かる。証書というよりはむしろ長期の占有と使用に大きく基づいている土地所有制度と過去の明らかに違法な接収があいまって、自分が土地所有者であることを知らず、土地保有が保障されていない世帯が数多くある。こうした不安定さは、

接收された土地の税金を支払い続けている者にとっても同じであり、土地所有世帯が平均で 50 年間所有し続けてきたとしても同じである。証書に基づかない土地所有制度にあって、土地所有世帯の 43%は土地権利書を持っていないのである。

食料確保

調査世帯の約 4 分の 1 は、コメを主として自家栽培しており、70%近くの世帯は市場で購入している。



PHR は世帯の食料へのアクセスを評価するために開発機関に利用されているツール、「世帯食料不安スケール」(HHS) を用いた。HHS の結果は、軽度食料不安、中等度食料不安および重度食料不安の 3 分類で測定される。ティラワの 2,000 ヘクタール開発用地で PHR が測定した食料不安のレベルは、国連世界食糧計画 (WFP) がミャンマー沿岸地域で実施した調査、セーブ・ザ・チルドレン・インターナショナル (SCI) がミャンマー中部で実施した調査およびライブリフツ・アンド・フード・セキュリティ・トラスト・ファンド (LIFT) 調査と比較することで、背景事情の理解を深められる。さらに、PHR がこれまでに実施した、ティラワ 400 ヘクタール開発用地から 2014 年に立退かされた世帯およびシャン州のパウンラウン・ダムにより立退かされた世帯の調査からも背景事情を深められる。2012 年 LIFT 世帯調査は、ミャンマーの相異なる 4 つの地理区域における 252 カ村を対象に評価した。LIFT データは全国平均を表すものではないが、現時点においてミャンマーの食料確保と生計に関する全国レベルのデータに最も近似している。

ティラワ 2,000 ヘクタール開発用地に暮らす世帯の食料不安は、LIFT 調査による全国レベルの推定、SCI 調査による推定および PHR がミャンマーの他地域で実施した立退き前の推定に類似している。

調査	実施年	世帯食料不安のレベル		
		軽度	中等度	重度
ティラワ 2,000 ヘクタール開発用地	2016	93%	6%	1%
乾燥地における SCI 調査	2014	98%	2%	0%
LIFT による全国レベルの推定	2012	94%	5%	1%
パウンラウン・ダム—移転前	2015	96%	3%	1%
パウンラウン・ダム—移転後	2015	63%	31%	6%
ティラワ 400 ヘクタール開発用地—移転前	2014	97%	0%	3%
ティラワ 400 ヘクタール開発用地—移転後	2014	69%	14%	17%

生活条件および社会サービスへのアクセス

「基本原則およびガイドライン」では、住民移転の権利には「文化的な適切性、立地条件の良さ、保健や教育といった必須サービスへのアクセス」³⁶の権利が含まれる。JICA「ガイドライン」には、「既存の社会インフラや社会サービス」³⁷への影響を評価することが定められている。世界銀行 OP 4.12 付属文書 A にある社会経済調査にも、PAP の生活水準に関するベースライン調査、公共インフラおよび社会サービスへのアクセスに及ぼす影響、そして立退かされるコミュニティの社会的・文化的特徴を調べることが含まれている³⁸。ADB は、住民移転への支援には民生インフラおよびコミュニティ・サービスへのアクセスが（移転前に）匹敵する用地に移転させることも含めるべきであるとしている³⁹。PHR 調査では、水供給、学校および診療所へのアクセスに関するデータを収集した。

水供給

調査世帯の主な水源は井戸、湖沼およびボーリング孔式汲上ポンプで、ほとんどすべての世帯から歩いて10分以内のところにある。1世帯平均で1日当たり300リットルの水を消費していると推定され、すべての世帯は1人1日当たり3リットルの人道的最低基準をクリアしていた。

主な水源		
	回答世帯の割合	
	乾期	雨期
井戸	42.4%	32.0%
雨水	34.3%	36.1%
河川／水路／湖沼	11.6%	23.3%
ボーリング孔式／ポンプ式	3.5%	5.8%
パイプ	2.3%	0.0%
購入	5.2%	0.6%
その他	0.6%	2.3%

水源までの距離		
歩行時間（分）	回答世帯の割合	
	乾期	雨期
0～10分	84.3%	92.4%
10分以上	14.5%	4.1%
不明	1.2%	3.5%

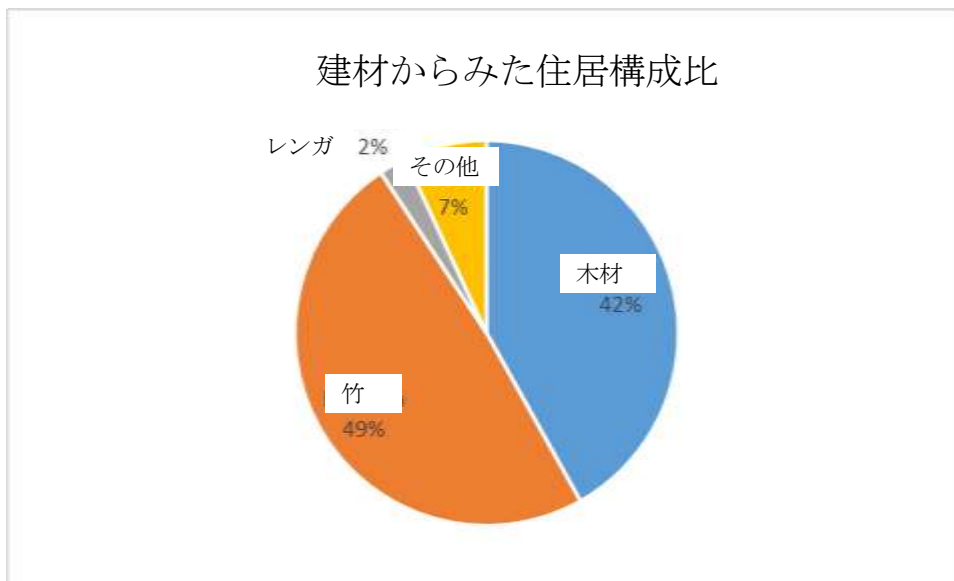
教育および保健医療

公立の教育サービスは大多数の世帯から歩いて 30 分以内のところにある。公立の診療所は若干遠いところ
にあり、大多数の世帯から歩いて 60 分以上かかる。

学校および診療所への距離		
回答世帯の割合		
歩行時間（分）	学校	診療所
0～30分	51.2%	20.4%
30～60分	36.1%	15.7%
60分以上	11.6%	63.9%
不明	1.2%	0.0%

住居の適切性

住居は典型的なミャンマー式で、建材は木材、レンガ、竹および他の材料から成る。各建材の丈夫さと適切
性の水準は様々である。



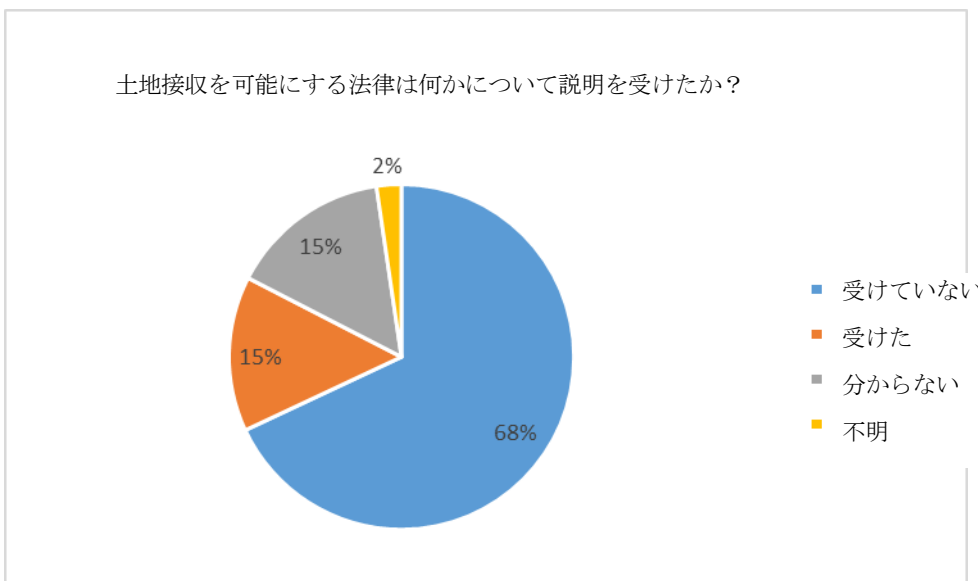
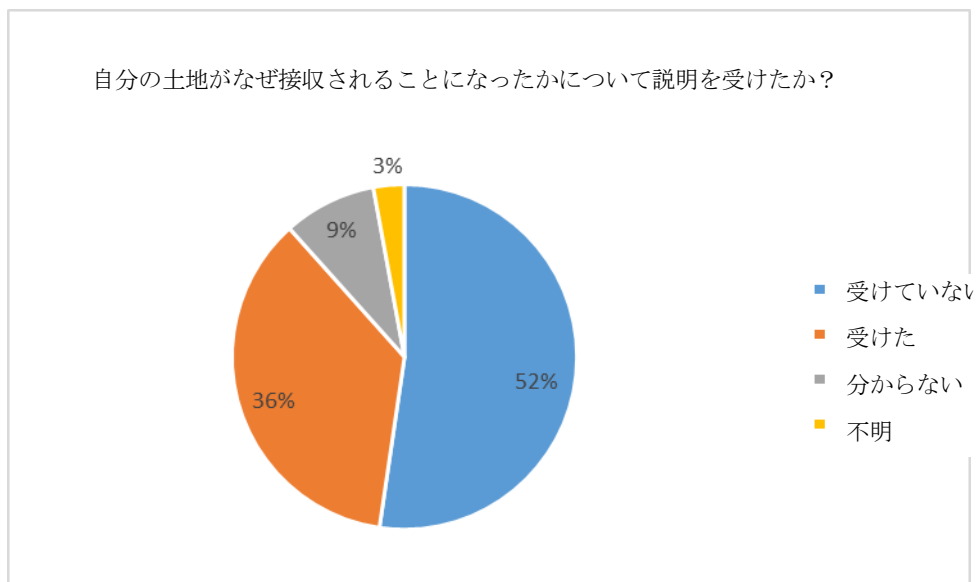
協議プロセス

「基本原則およびガイドライン」では、国家に対し、影響を被る可能性がある者との十分な協議を確保する
よう指示している⁴⁰。JICA「ガイドライン」も、大規模な住民移転が生じる場合に協議を求めている⁴¹。こ
うした協議は「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。」⁴²世界銀行および ADB の両行も、影響を被るコミュニティとの意
味のある協議を求めており、具体的にどのような形をとるべきか詳細を提示している⁴³。

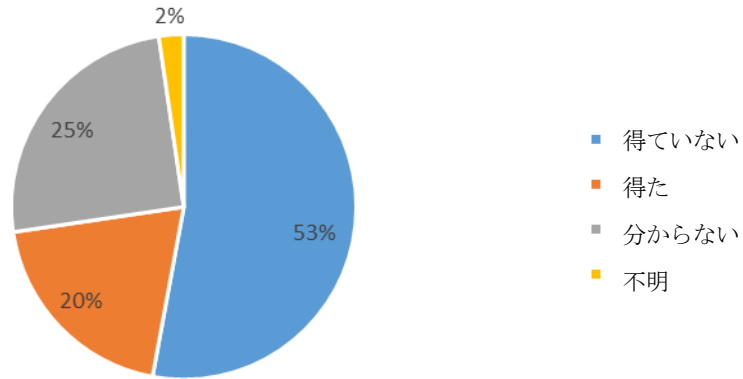
現在のティラワ SEZ は 2012 年から計画されており、最初の住民移転は 2013 年のことであった。ミャンマー
では住民移転の協議は難しい。というのも、住民移転に関する標準的な政策はなく、協議のやり方について
政府職員への訓練もなされていないからである。軍事政権が政府に対する不信と恐怖を植え付けているこ
ともあいまって、立退かされるコミュニティとの信頼醸成が課題となっている。

本調査の結果によれば、2,000ヘクタールの開発用地で暮らす住民は十分な協議を得ておらず、移転に対し懸念を抱いている。調査世帯の半数以上は、自分の土地がなぜ接収されるのかについて説明を一切受けておらず、また、世帯の70%近くは土地の接収を可能にする法律が何かについて説明を受けていないと回答した。大半の住民は、立退きに対し異議を申立てる機会を与えられなかったと回答している。

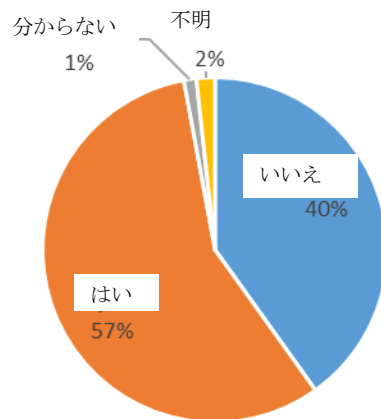
調査世帯の半数以上（57%）は、立退きを拒否したら自分たちの身に何が起きるか心配であると回答した。定性的な追跡調査の結果によれば、調査世帯の63%は立退き一般について懸念しており、心配の種として生計、子どもの教育および経済的条件を挙げた。残りの37%は、立退かなければ警察に逮捕されるか、または政府によって住居が破壊されるとの恐れを抱いていた。適切な協議が行われたとしたら、住民は政府からの報復を恐れて立退くようなことはなく、移転および補償のプロセスをよく理解し、また満足するはずである。ミャンマー政府は、適切な移転を行なうにあたり、まずは住民の恐怖に対処しなければならない。



立退きに対し異議を申立てる機会を得たか？



立退きを拒否したら、自分の身に何か悪いことが起きると感じているか、または恐れているか？



調査方法

住民移転の対象となる 2,000 ヘクタール開発用地の世帯は 5 カ村でグループ分けした。これらの世帯が所有する土地を対象とした GPS マッピング・プロジェクトの質管理を支えるため、各村における世帯の 20% を標本抽出した。コミュニティー・マッピング・プロジェクトにより 5 カ村 965 世帯が特定されたので、調査計画としては 193 世帯を標本抽出することとした。

PHR は、ティラワの 2 つのコミュニティー・グループおよびエーヤワディ管区の 1 つのグループから、データ収集を担当する男性 9 人、女性 9 人を採用した。PHR のトレーナー 1 名、助手 1 名および現地調査監督 2 名がミャンマー語で 2 日間にわたる研修を実施した。研修内容は、国際人権法、インタビュー技法、調査質問票の意味を深く理解するためのレビューおよびインフォームド・コンセントを得る必要性であった。現地調査監督と助手は研修を受けた調査員に付き添って現地を訪問し、データ収集を監督し、調査員が直面する問題の解決を助け、そして調査員が正確に回答を記入しているかどうかチェックした。

データ収集は 5 日間にわたった。各村の全世帯に数字を割り振り、無作為抽出により 20% の世帯を選んだ。その際、1 枚の紙に 1 つの数字を記入し帽子の中に入れ、それから紙を引く方法を取った。調査員は抽出した各世帯にアプローチし、インフォームド・コンセントを求め、得られた場合には、インタビューを開始した。インタビューには (1 世帯につき) 約 1 時間をかけた。

調査票は、ティラワおよびシャン州のパウンラウンで PHR が実施した以前の調査を基にした。125 の質問から成り、人口、食料確保、水、診療所および学校へのアクセス、生計手段、所得、土地所有および住民移転プロセスについて住民との間で行われた協議について尋ねた。

PHR 調査員は、大学および救援・開発支援組織が以前に試験的に用いた質問票モジュールを利用した。こうした調査ツールは国際的に認められており、本調査結果はミャンマーの他地域で行われた評価と比較可能である。食料確保についての評価にあたって、PHR は世帯食料不安スケール (HHS) (タフツ大学が米国国際開発庁 (USAID) の食料・栄養技術支援プログラム (FANTA) 用に開発したもの)、やはりタフツ大学が開発した指標である世帯食料安定月数 (MAHFP)、また、ライブリフツ・アンド・フード・セキュリティ・トラスト・ファンド (LIFT) が複数のドナーから資金支援を受けてミャンマーの 200 万人を対象に実施した調査の評価で用いた食事多様性、食料確保および生計に関するモジュールを使用した。PHR 調査員は、患者健康質問票 (PHQ-2) を用いて、うつ病のスクリーニングを行った。

PHR はいくつかの方法を組み合わせて質問票を作成し、立退きに関するデータを収集し、住民移転プロセスが国際基準を満たしているかどうか判定した。この質問票は、ティラワ SEZ により立退かされた住民を対象に 2014 年に実施した調査で用いたものと同じであった。PHR 調査員は国連の強制移転ガイドライン、「指導原則」および「基本原則およびガイドライン」から次の基本原則を適用した。

- 関連情報を事前に周知する (土地に関する記録および包括的な住民移転計画案を含む)
- 立退きが検討されていること、また、公聴会があることを適切に通知する
- 公聴会を開催し、影響を受ける人々やその擁護者に対し、立退きの決定に異議を申立て、また、代替案を示す機会を与える
- 補償を決定し、実施するプロセスの透明化をはかる

本調査の質問票は、土地接收の影響を調査した 18 カ月間の作業の成果である。これには、2014 年に実施したティラワ SEZ および 2015 年のシャン州南部に位置するパウンラウン・ダムで立退かされた住民に対する調査を含んでいる。18 カ月の調査期間中、PHR は地元のグループや影響を被る住民との広範な協議を経て質問票を改訂した。この質問票はさらに、調査員の研修中、明確化のために修正を加えた。

本調査の限界

セキュリティ上の懸念から、調査員は1村をスキップしたので、この村に所在する115世帯に対しては調査結果を一般化することはできない。その他の限界としては、回答者の中には、政府からの報復を恐れて移転プロセスについて抱いている懸念を口にするに躊躇した可能性がある。また、立退きに不満を持つ世帯は、アドボカシーのメッセージを強めるために、立退き前の問題を過小評価し、立退き後の問題を誇張した可能性もある。PHRは、いくつかの方法を用いて、両方のバイアスを最小限に抑えようと努めた。まず、調査員は回答者に対し、調査は匿名であること、また、個人または世帯を特定できるような情報は収集しないことを保証した。次に、調査員の研修中、PHRは調査員に対し、データを正確に報告することの重要性を強調した。思い出しバイアスも考えられ、特に、立退き前の状況といった過去に生じた出来事にあてはまる。

PHRの倫理委員会(ERB)は本調査を承認した。ERBは1996年、調査研究から被験者を確実に保護するために設置された。PHRのERB規則は、米連邦規則集第45編第46部条項に基づいている。ちなみに、こうした条項のうち9条項が学術的な施設内審査委員会(IRB)により用いられている。被験者が関与するPHRの研究調査はすべて、ERBの承認を受け、また、2000年に改訂されたヘルシンキ宣言にしたがって実施しなければならない。

結論

ミャンマー政府が、住民移転政策を手続きおよび実質的な側面の両面から改善する余地は大いにある。現在の政策および実施面が不十分であることが立証されており、また、開発が各地のコミュニティの移転を引き起こしている程度からみて、ミャンマー政府は議会が包括的な土地利用政策を採択し、これを広く公表し、さらに住民移転を担当する政府職員や他のパートナーがこうした政策およびその実施のための適切な手続きについて研修を受けることが担保されるまで、すべての立退きを停止すべきである。

土地利用および住民移転について、しっかりとした政策が整備されていないため、立退きを迫られているコミュニティを国際基準に則って保護する政策および実施が不十分となり、結果、経済開発の約束は、強制立退きと窮乏化という悪夢へと転じる瀬戸際にある。

注

¹ ティラワ SEZ 事業に関する背景情報は次を参照のこと。

Andrea Gittleman and Widney Brown, *A Foreseeable Disaster in Burma: Forced Displacement in the Thilawa SEZ*, Physicians for Human Rights, Nov. 2014, https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Burma-Thilawa-EnglishReport-Nov2014.pdf;

Analysis of the Affected Communities' Rights and Remedies Under Myanmar Law and JICA's Guidelines, EarthRights International, Jun. 2015, http://www.burmalibrary.org/docs21/ERI-2015-06-02-thilawa_briefer-en-red.pdf;

Analysis of the EIA for Phase I of Thilawa SEZ, EarthRights International, Nov, 2014, http://www.burmalibrary.org/docs21/ERI-2014-11-analysis_of_Thilawa_EIA-Phase_1-en-red.pdf;

Thilawa Special Economic Zone, Myanmar UNOHCHR, Nov 2015,

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession4/ThilawaSpecialEconomicZoneMyanmar.pdf>;

ティラワ SEZ 管理委員会のウェブサイト。 <http://www.myanmarthilawa.gov.mm/>;

メコン・ウォッチのウェブサイト。 <https://mekongwatch.wordpress.com/thilawa-sez/>;

ミャンマー・センター・フォー・レスポンシブル・ビジネス (MCRB) 、ティラワ SEZ マルチ・ステークホルダー・アドバイザー・グループのウェブサイト。 <http://www.myanmar-responsiblebusiness.org/dialogues/thilawa/>;

² Japan International Cooperation Agency, “Private Sector Investment Finance for the Thilawa Special Economic Zone,” Apr. 23, 2014, http://www.jica.go.jp/english/news/press/2014/140423_01.html.

³ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, the Ministry of Economy, Trade, and Industry of Japan, “Memorandum on the Cooperation for the Development of the Thilawa SEZ,” Dec. 21, 2012, <http://www.meti.go.jp/press/2012/12/20121227003/20121227003-2.pdf>.

⁴ Japan International Cooperation Agency, “Private Sector Investment Finance for the Thilawa Special Economic Zone”; Mitsuru Obe, “Moving Forward in Myanmar Finally,” *Wall Street Journal*, Nov. 5, 2013, <http://blogs.wsj.com/japanrealtime/2013/11/05/moving-forward-in-myanmar-in-fits-and-starts/>.

⁵ Sophie Song, “Myanmar Thilawa Special Economic Zone (SEZ): Mitsubishi (8058) and Other Japanese Companies Set to Begin Infrastructure Development,” *International Business Times*, Nov. 5, 2013, <http://www.ibtimes.com/myanmar-thilawa-special-economic-zone-sez-mitsubishi-8058-other-japanese-companies-set-begin-1456030>; Thike Zin, “Japanese Car Builders Bid on Thilawa,” *DVB*, Mar. 2, 2014, <http://www.dvb.no/news/japanese-car-parts-eyeing-thilawa-sez-burma-myanmar/37973>; Marubeni, “Establishment of a Consortium for the development of the Thilawa SEZ,” Oct. 29, 2013, <http://www.marubeni.com/news/2013/release/00056.html>; Mitsubishi Corporation, “Establishment of a Consortium for the development of the Thilawa SEZ,” Oct. 29, 2013, <http://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2013/html/0000022732.html>; Sumitomo Corporation, “Establishment of a Consortium for the development of the Thilawa SEZ,” Oct. 29, 2013, <http://www.sumitomocorp.co.jp/english/news/detail/id=27309>.

⁶ Myanmar Thilawa SEZ Holdings Public Limited, Prospectus, Feb. 27, 2014, [http://mtshmyanmar.com/download/301%20MTSH%20Prospectus%20-%202027%20Feb%202014%20Final%20\(clean\).pdf](http://mtshmyanmar.com/download/301%20MTSH%20Prospectus%20-%202027%20Feb%202014%20Final%20(clean).pdf).

⁷ Thike Zin, “Japanese Car Builders Bid on Thilawa,” *DVB*, Mar. 2, 2014, <http://www.dvb.no/news/japanese-car-parts-eyeing-thilawa-sez-burma-myanmar/37973>.

⁸ [http://www.myanmarthilawa.gov.mm/sites/default/files/thilawa/Download-file/Resettlement%20Framework%20for%202000%20Ha%20\(English%20version\).pdf](http://www.myanmarthilawa.gov.mm/sites/default/files/thilawa/Download-file/Resettlement%20Framework%20for%202000%20Ha%20(English%20version).pdf)

⁹ Andrea Gittleman and Widney Brown, *A Foreseeable Disaster in Burma: Forced Displacement in the Thilawa SEZ*, Physicians for Human Rights, Nov. 2014, https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Burma-Thilawa-EnglishReport-Nov2014.pdf

¹⁰ “Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement,” Human Rights Council Fourth Session, General Assembly, A/HRC/4/18, Annex 1, Feb. 5, 2007, http://www.ohchr.org/documents/issues/housing/guidelines_en.pdf 次も参照のこと。“Guiding Principles on Internal Displacement,” Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Sept. 2004, <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>.

¹¹ UN Human Rights Council, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18 (year?), §1 ¶1, available at, http://www.ohchr.org/documents/issues/housing/guidelines_en.pdf.

¹² UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement*, OCHA/IDP/2004/1, (2004), available at, <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹³ UN Human Rights Council, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18 (2007), available at, http://www.ohchr.org/documents/issues/housing/guidelines_en.pdf.

¹⁴ http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/pdf/guideline100326.pdf.

¹⁵ JICA「ガイドライン」2.6項第3パラグラフ「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。また、適切と認める場合には、他の国際金融機関が定めた基準、その他の国際的に認知された基準、日本等の先進国が定めている国際基準・条約・宣言等の基準又はグッドプラクティス等をベンチマークとして参照する」

¹⁶ JICA「ガイドライン」別紙1、7項第4パラグラフ「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ることが望ましい」

区画2-2に対する住民移転計画（RWP）案、第4章2項「ミャンマーでは現在、環境影響評価手続き（EIA手続き）は、2012年3月30日に制定された環境保全法にしたがい、2015年12月29日、「告示第618号／2015年」として公表された。「EIA手続き」第2章7項によれば、非自発的住民移転を伴うプロジェクトは所管官庁から個別に発表される具体的手続きを遵守する。こうした個別手続きの公表以前においては、こうしたプロジェクトはすべて、非自発的移転に関する国際的なグッドプラクティス（世界銀行やアジア開発銀行を含む国際金融機関により認められたもの）を遵守する。JICA「ガイドライン」ではRWPの作成にあたって世界銀行のセーフガード政策OP4.12 付属文書Aに言及している」

¹⁷ 例えば次を参照のこと。UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement*, Principle 7 and 18, OCHA/IDP/2004/1, (2004), available at, <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>; UN Human Rights Council, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, §I ¶6 and §C ¶21, A/HRC/4/18 (year?), available at, http://www.ohchr.org/documents/issues/housing/guidelines_en.pdf; JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶1 and ¶2; ADB SPS Appendix 2, §C ¶6; §B ¶3.

¹⁸ <http://faolex.fao.org/docs/pdf/mya152783.pdf>.

¹⁹ Basic Guidelines and Principles, §II D ¶32.

²⁰ JICA Guidelines § 2.3 ¶1, また、次も参照のこと。Appendix 1, § 3 ¶1.

²¹ JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶4.

²² UN Human Rights Council, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18 (year?), §1 ¶1, available at, http://www.ohchr.org/documents/issues/housing/guidelines_en.pdf. UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement*, OCHA/IDP/2004/1, (2004), available at, <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²³ Basic Principles and Guidelines, §III ¶43.

²⁴ Basic Principles and Guidelines, §VI B ¶67.

²⁵ Basic Principles and Guidelines, §VI A ¶60.

²⁶ Basic Principles and Guidelines, §VI A ¶60.

²⁷ JICA「ガイドライン」別紙1、7項第2パラグラフ（「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」）

²⁸ ADB セーフガード政策文書（SPS）付属文書2、D1)項パラグラフ10（「再取得費用は、次の要素を基に算出する。(i)公正な市場価格、(ii)取引費用、(iii)発生する金利、(iv)移転および復旧費用、(v)その他、適用可能な支出」）

²⁹ 世界銀行 OP4.12 パラグラフ 11 を参照のこと（「生計を土地に依拠している立退き住民に対しては土地を基盤とした住民移転戦略を優先すべきである」）ADB SPS 付属文書2、パラグラフ9（「生計を土地に依拠している立退き住民に対しては土地を基盤とした住民移転戦略を優先すべきである」）

³⁰ WB OP 4.12, Annex A, ¶11.

³¹ JICA Guidelines Appendix 1, § 3 ¶1.

³² World Bank Safeguard Policy, OP 4.12, Annex A, ¶6(b) i).

³³ ADB SPS Appendix 2, §C ¶6; §D 1) ¶10; §D 1) ¶14.

³⁴ 次を参照のこと。Andrea Gittleman and Widney Brown, *A Foreseeable Disaster in Burma: Forced Displacement in the Thilawa SEZ*, Physicians for Human Rights, Nov. 2014, https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Burma-Thilawa-EnglishReport-Nov2014.pdf page 16; *Analysis of the Affected Communities' Rights and Remedies Under Myanmar Law and JICA's Guidelines*, EarthRights International, Jun. 2015, http://www.burmalibrary.org/docs21/ERI-2015-06-02-thilawa_briefer-en-red.pdf pages 1, 9.

³⁵ *Baseline Survey Results: July 2012*, Livelihoods and Food Security Trust Fund, Jul. 2012, <http://lift-fund.net/downloads/LIFT%20Baseline%20Survey%20Report%20-%20July%202012.pdf>;

A Nutrition and Food Security Assessment of the Dry Zone of Myanmar, June 24th - July 18th 2013,” UN World Food Programme, Ministry of Livestock, Fisheries and Rural Development, and Save the Children, Jan. 16, 2014, <https://www.wfp.org/sites/default/files/Dry%20zone%20survey%20-%20Nutrition%20presentation.pdf>;

Annex 4: Results Tables, in “A Nutrition and Food Security Assessment of the Dry Zone of Myanmar, June 24th - July 18th 2013,” UN World Food Programme, Ministry of Livestock, Fisheries and Rural Development, and Save the Children, Jan. 16, 2014, http://www.wfp.org/sites/default/files/ANNEX%204_0.pdf;

Andrea Gittleman and Widney Brown, *A Foreseeable Disaster in Burma: Forced Displacement in the Thilawa SEZ*, Physicians for Human Rights, Nov. 2014, https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Burma-Thilawa-EnglishReport-Nov2014.pdf;

Widney Brown, *Forced Displacements and Destroyed Lives around Upper Paunglaung Dam in Shan State, Myanmar*, Physicians for Human Rights, Sept 2015, <http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/forced-displacements-and-destroyed-lives-around-upper-paunglaung-dam-in-shan-state-myanmar.html>.

³⁶ Basic Guidelines and Principles, §B ¶ 16.

³⁷ JICA Guidelines, § 2.3 ¶1 and Appendix 1, § 3 ¶1.

³⁸ World Bank Safeguard Policy, OP 4.12, Annex A, ¶6(a) 5), 6(b) iii) and iv).

³⁹ ADB SPS Appendix 2, §D 1) ¶11.

⁴⁰ Basic Guidelines and Principles, § III ¶37 (it should include “(a) appropriate notice to all potentially affected persons that eviction is being considered and that there will be public hearings on the proposed plans and alternatives; (b) effective dissemination by the authorities of relevant information in advance, including land records and proposed comprehensive resettlement plans specifically addressing efforts to protect vulnerable groups; (c) a reasonable time period for public review of, comment on, and/or objection to the proposed plan; (d) opportunities and efforts to facilitate the provision of legal, technical and other advice to affected persons about their rights and options; and (e) holding of public hearing(s) that provide(s) affected persons and their advocates with opportunities to challenge the eviction decision and/or to present alternative proposals and to articulate their demands and development priorities.”)

⁴¹ JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶4.

⁴² JICA Guidelines Appendix 1, § 7 ¶4.

⁴³ World Bank Safeguard Policy, OP 4.12, Annex A, ¶11 and 15; ADB SPS Appendix 2, § D 3) ¶ 18.