

『ルナワ湖周辺生活環境改善事業』ではインフラ整備だけでなく、その後の維持管理にもコミュニティが重要な役割を果たしています。住民の意識変化や行動により、湖・河川へのごみ投棄の問題が解決されました。



All photos © UN-HABITAT/Lunawa Project

# SRI LANKA

UN HABITAT  
FOR A BETTER URBAN FUTURE

## 非自発的住民移転の新たなアプローチ Innovative Approaches for Involuntary Resettlement

### スリランカ『ルナワ湖周辺生活環境改善事業』

私は、以前、河川沿いの不法居住区に小さな家を建てて住んでいました。Hike Terraceに移り住んだあと、まず土地占有の証明書を受け取りました。もうすぐ、土地所有権が得られる予定です。前の家は好きでした。でも、土地の所有が認められることほど、誇りを感じることはありません。

ベントタ・シリオナさん、5 児の母

(注) 非自発的住民移転 (Involuntary Resettlement) とは、開発事業による不可避の住民移転を意味します。  
(「スリランカ住民移転政策」より)

### 事業の概要

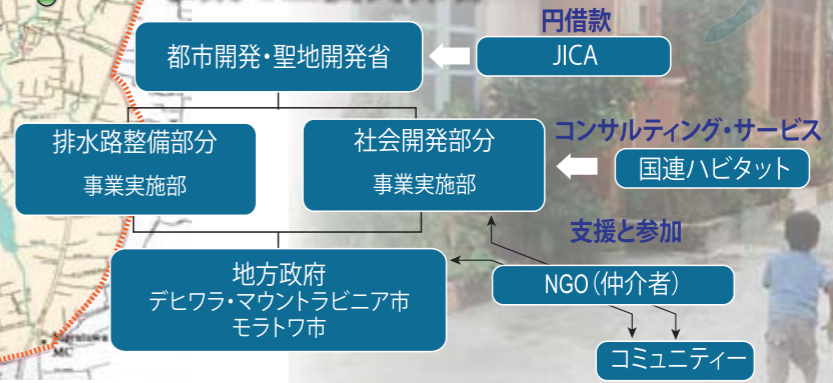
インフラ開発と住民移転をいかに両立するかは、いずれのインフラ事業の実施においても難しい課題です。事業実施により、住宅・土地・生計手段を喪失する住民 (被影響住民) を保護するため、各国政府ではガイドラインを策定しています。しかし、そのような試みにもかかわらず、被影響住民の反対や訴訟により、事業そのものが批判にさらされることも少なくありません。

『ルナワ湖周辺生活環境改善事業』は、洪水被害が深刻な首都コロンボ近郊のルナワ周辺地域において、排水路の新設・改修や基礎インフラ整備などを行う事業です。2001年にスリランカ政府と国際協力銀行 (現・国際協力機構: JICA) の間で円借款契約が締結されました。ちょうどこの年に、スリランカ政府は住民移転政策 (National Involuntary Resettlement Policy) を策定し、本事業は、この政策で決められた事項をいかに「実践」するかが問われました。

本事業の特徴は、事業実施機関、援助機関、地方自治体、NGO、コミュニティ間の「戦略的パートナーシップ」にあります。また、国連ハビタットは、本事業の「社会開発部分 (住民移転・スラム改善)」のアドバイザーとして、実施支援を行いました。これらの関係機関すべてが、「非自発的住民移転」を「住民の生活向上の機会」ととらえたことが、新たなアプローチの成功につながりました。



### 事業の主要関係者



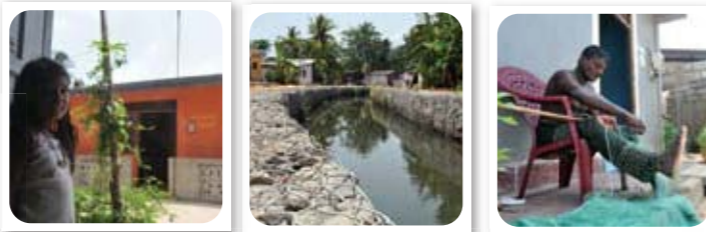
### 課題

**本** 事業の実施地域は、異なる所得層の人々が居住しています。そのうち、土地所有権を有さない貧困層に対しては、様々な配慮を行うことができました。他方、土地所有権を有する被影響住民に対しては、同様のきめ細やかな対応が困難でした。それは、用地取得の手続きは事業実施機関の管轄外であったためです。また、手続きの遅れや土地評価額に対する住民の不満の一部については、法廷における解決が求められました。訴訟を起こした者は、2,552世帯の被影響住民 (移転を伴わない用地取得も含む) のうち、たった12世帯 (0.5%) でしたが、それでも裁判所の棄却までに2年半を要し、その間一部排水路の工事を中断せざるを得ませんでした。

この背景には、スリランカの法的枠組みの問題があります。それは、2001年制定のスリランカ住民移転政策に、1950年制定の土地収用法が適合していないためです。たとえば、住民移転政策では、住民が合意した期間内での住民移転を謳っているのに対し、土地収用法に基づく用地取得手続きは、非常に時間がかかります。これを改善するには、まずは土地収用法の改定、そして用地取得の実施に関わる行政機関の能力強化、もしくは用地取得の実施を事業実施機関にゆだねることを提言します。

### 他事業への適用可能性

**こ** こで紹介した、住民移転に関する様々なアプローチは、他の案件に個別に適用できます。たとえば、スリランカでは、既に高速道路事業などに、本事業で開発された給付内容が適用されています。特に適用性が高いのは、都市近郊での事業でしょう。それは本事業が都市近郊に特有の多様な住民 (スラム住民および中・高所得層) を扱う事例だったからです。また、「安定した土地保有 (一定の土地に安定して住む権利) の確保」も、特に都市部では重要な課題です。本事業における対策は、その解決法の先例となるでしょう。



### 国連ハビタット 福岡本部 (アジア太平洋担当)

〒810-0001 福岡市中央区天神1-1-1 アクロス福岡 8F  
Tel: (81-92) 724-7121; Fax: (81-92) 724-7124  
E-mail: [habitat.fukuoka@unhabitat.org](mailto:habitat.fukuoka@unhabitat.org)  
<http://www.fukuoka.unhabitat.org>

### 国連ハビタット 本部 (ケニア、ナイロビ市)

Email: [infohabitat@unhabitat.org](mailto:infohabitat@unhabitat.org)  
<http://www.unhabitat.org>



### 教訓

**本** 事業は、被影響住民が住民移転の実施過程に主体的に関与することの有効性を証明しました。さらに、スリランカ政府、JICA、国連ハビタット間の連携、NGOの起用、地方自治体との協力強化、銀行との連携にみられるように、「戦略的なパートナーシップ」が、住民移転の成功には不可欠です。

- 非自発的住民移転をインフラ開発の「必要悪」ととらえるのではなく、「住民の生活向上の機会」ととらえる。
- 住民移転の実施に先立ち、実施アプローチや給付内容を、関係者と十分に協議し、合意形成を図る。
- プロジェクト・チームと被影響住民の間に、効果的な情報フローを作る。そのために、現場で既に活動しているNGOの仲介者としての起用、「コミュニティ情報センター」のようなワン・ストップ・サービスの設置は有効である。
- 住民移転の準備段階で、被影響住民との協議に十分な時間をかけ、住民の意見を事業実施に取り入れることが、反対者の数を最小に抑え、長期的には住民の満足につながる。
- 本事業では、「条件付の銀行口座の開設」「給付内容の最低ラインの設置」「夫婦共有名義の土地所有権付与」など、貧困層や社会的弱者に対する様々な支援の仕組みを開発、実践している。このような弱者保護の対策は、住民移転による貧困化を防ぐ。



All photos © UN-HABITAT/Lunawa Project

All photos © UN-HABITAT/Lunawa Project



蘇ったルナワ湖

『ルナワ湖周辺生活環境改善事業』では、柔軟な実施アプローチが取られました。事業を実施する過程で得られる教訓をその都度活かしていくという「学びの姿勢」が、事業実施の根底にありました。

Dr. P. Ramanujam  
都市開発・聖地開発省 長官

## 住民移転の枠組み

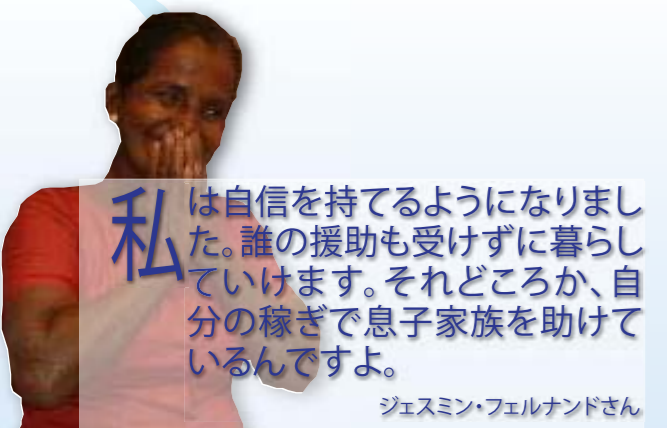
### 給付内容

事業実施機関は、各住民が事業によって喪失する資産（土地・住宅・生計手段など）に基づいた、給付内容（Entitlement Package）を開発し、各住民と協議のもと、給付額を決定しました。被影響住民は、土地所有権の有無により大きく二つのカテゴリーに分けられます。双方とも、①政府が用意した近隣の移転地（4か所）への移住、②自ら購入した土地への移住、の二つの選択が与えられました。

給付には、貧困層の生活を一定水準以上に向上するため、「最低ライン」が設定されました。上記①の場合、上下水道、電気などが整備された土地に50平米の宅地が無償で与えられ、②の場合は、①の宅地に相当する金額が支払われます。さらに、取り壊される住宅の評価額が基本的な住宅建設に必要な40万ルピー（約35万円）に満たない場合、これが支払われます。土地所有権を有さない不法居住者に対しては、この「最低ライン」の給付がなされました。

### 土地収用手続き

土地所有者に対しては、上述の給付内容に加え、スリランカの土地収用法にしたがって、用地取得のための補償金が支払われます。しかし、用地取得は、土地調査局や土地評価局などの複数の行政機関の管轄で、事業実施機関は関与できません。この手続きには非常に時間がかかり、ひとつの宅地につき、2～3年を要します。このような問題が予想されたため、プロジェクトは閣議での特別承認を経て、独自に取得用地の評価を行い、その75%を住民に前払いしました。とはいえ、土地所有者は政府による最終評価額を待たねばならず、長期化する手続きに一部住民の間で不満が募るようになりました。



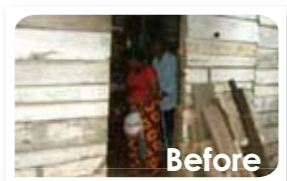
私は自信を持てるようになりました。誰の援助も受けずに暮らしていけます。それどころか、自分の稼ぎで息子家族を助けているんですよ。

ジェスミン・フェルナンドさん

## 川岸からHike Terraceへ ジェスミンさんのケース

移転地への移住

『最初に、プロジェクト・チームが私達を訪問したとき、家が取り壊されるという噂をきいて、怖くなりました。政府が本当に十分な対策をしてくれるか、信用できなかつたんです。でも、彼らが何度も訪問し、プロジェクトの内容や移転の手続きを説明するにつれて、少しずつ不安が取り除かれていきました。そして、移転地の整備が進むのを見て、安心が増えました。給付内容には満足しましたね。上下水や電気が整備された50平米の宅地に、424,000ルピーの給付金で住宅を建設しました。』



Before



After

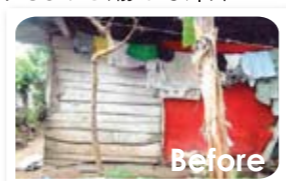
ジェスミン・フェルナンドさんは、夫と5人の子供と、川岸の掘っ立て小屋に住んでいました。家にトイレはなく、近所の3家族で一つのトイレを使っていました。移転地Hike Terraceに移住してからは、台所・トイレつきの2部屋の家に住んでいます。病気があった夫は亡くなり子供達も立ち立ちしましたが、ジェスミンさんは将来の夢を語ります。貯蓄貸付グループのメンバーとなったジェスミンさんは、小規模貸付を元手にナッツの販売を始めました。今後、2階を増築して、家賃収入を得る計画を立てています。

## 線路脇から静かな郊外へ ギーターさんのケース

購入した土地への移住

ギーター・ペイリスさんは、3人の子供の母親です。ギーターさんの家族は、線路脇の15平米の小さな仮小屋に住んでいました。家族は、近隣の移転地に移住するよりも、静かな郊外への移転を希望しました。それは幼い子供達を育てるには、郊外の静かな環境の方がより適していると考えたからです。

『移転地の宅地50平米に相当する給付金で、80平米の住宅を郊外に建てることができました。郊外は土地が安いので、広い家に住めるのです。土地の購入や住宅建設にあたって、プロジェクトのスタッフがアドバイスしてくれました。夫がオート・リキシャの運転手なので、子供たちを以前の学校に送り迎えています。』



Before



After

## 定量的な成果

2009年3月現在



Driving actions for their own future

2009年3月現在、住宅の取り壊しを余儀なくされる469世帯のほとんどが、移転を終了しています。そのうち333世帯が土地所有権を有さない不法居住者で、「最低ライン」の給付対象となりました。移転地に移住した88世帯については、まずは宅地の占有を証明する‘entitlement certificate’を発行し、徐々に土地所有権の承認手続きを支援しています。

また、排水路周辺に残された貧困層居住区（スラム）の改善も本事業の重要な柱の一つです。なぜなら、これらスラムに対して何も行わなければ、ルナワ湖の周辺環境の長期的な改善は期待できないからです。本事業では、15のスラム地区を選定し、そこでインフラの整備やゴミ収集を行いました。また、居住者441世帯に対して、土地所有権の取得を支援しています。現時点で、23の世帯が土地所有権を取得、124世帯が、暫定措置として、‘entitlement certificate’を受け取っています。

## プロセス: 何が革新的なのか？

ステップ	新たなアプローチ (本事業)	従来型のアプローチの課題
01 支援方針・給付内容の策定	スリランカ住民移転政策に沿い、住民が被る影響に応じた詳細な給付内容を策定	住民が被る影響・損失に応じた給付内容の決定システムが未整備
02 NGOを通じた住民との協議	既に現地で活動していたNGOの起用により、住民の信頼を醸成	住民の行政機関に対する不信感や距離感が、住民移転実施を困難にする場合が多い
03 住民組織の形成	「コミュニティ開発協議会」が同じ移転地に移住する住民により形成され、移転地整備の主体に	移転地に移住した住民間の協力体制が脆弱
04 「コミュニティ情報センター」の開設	住民は必要とする情報を一度に取得し、不安事項を解消できる	住民は情報入手や手続きのために、個別の行政機関を訪問する必要がある
05 給付内容の決定	住民の参加のもと、各人の給付内容を決定	各住民に給付内容が十分に理解されていない場合がある
06 不服申立の対応	各人の状況にあわせ、迅速に対応	プロジェクト内に、迅速な不服申立制度が存在しない場合がある
07 銀行を通じた給付金の支払い	各人の銀行口座に給付金額が送金され、住宅建設の進捗に応じ、口座から一定金額が引き出される	給付金の支払いは小切手にて一括払いの場合が多く、給付金が別目的に使われるケースも
08 住宅建設や土地購入のアドバイス	低コスト技術などの住宅建設の技術支援、および購入する土地の適切性（場所、所有権）を確認	受領した金額内に建設コストが収まらず、住宅が完成しない場合がある
09 安定した土地保有の確保	移転地に移住した住民に、土地占有の証明書を支給後、「夫婦共有名義」の土地所有権を付与	移転地に移住しても、各世帯の土地所有権が認められないままの場合が多い
10 「コミュニティ契約」による移転地整備	住民組織がプロジェクトの技術支援を受けつつ、コミュニティ・インフラの計画と建設を実施	移転地整備は行政機関が計画・実施し、その結果、住民の依存が高まる
11 生計の回復	生計手段の喪失に対する給付金の支払い、人材バンクの設立、職業訓練、貯蓄貸付	生計の回復は、住民移転の最も困難な課題

## 銀行を通じた給付金の支払い

従来型の住民移転では、給付金や補償金を、小切手などで一括払いする場合がほとんどでした。しかし、低所得層の住民の中には別の目的のために給付金を使用してしまい、住宅を完成できないケースも見受けられました。このような問題から被影響住民を保護するため、本事業では、「最低ライン」の給付を受ける住民を対象に、住民、プロジェクト、銀行の間で「三者合意」を結び、「条件付の銀行口座」を開設しました。プロジェクトは複数の銀行に呼びかけ、住民に対するキャンペーンを開催しました。給付金は住民が選んだ銀行の口座に送金され、プロジェクトが適切な宅地の選定や住宅建設の進捗を確認後に、住民は口座から資金を引き出すことができます。そして、移住が完了した時点で、銀行口座の残額の使途は自由となります。なお、銀行口座は夫婦共有名義となっており、夫婦の同意に基づいて適切に生活再建がなされるよう、配慮がなされています。

●プロジェクト（ディレクター、ダサナヤケ氏）  
『貧困層の被影響住民の多くが、銀行口座を持ったことがなく、インフォーマルな高利貸から借金をしていました。銀行口座の開設により、人々がフォーマルな経済活動に参入できました。また、銀行との連携は、住民のプロジェクトに対する信頼を確実にしました。』

●銀行（セイロン商業銀行マネージャー、アレス氏）  
『スラム住民を私達の顧客と考えたことはありませんでしたが、今回新しい顧客を開拓できました。住民の皆さんには、「貯蓄」という新たな習慣を持ってもらうようになりました。』

●住民（Hike Terrace移転地、フェルナンド氏）  
『銀行とのやりとりは、私にとって人生初めての経験でした。銀行を紹介されたとき、給付金の支払いを確信しました。』

## コミュニティ契約

コミュニティ開発協議会が、移転地への移住予定者の代表メンバーにより形成され、ここで、移転地の整備計画が策定されます。そして、プロジェクトから「コミュニティ契約」を請け負う形で、住民の手により移転地整備が行われます。住民は技術・会計・在庫管理などのトレーニングを受けます。



被影響住民を移転地整備の主役に		
従来型アプローチ	新たなアプローチ	
・移転地整備計画	・行政機関が策定	・住民が策定
・移転地整備実施	・行政機関が実施	・コミュニティ契約により住民が実施
・結果	・住民の行政機関に対する依存や不満の増加	・オーナーシップ醸成 ・住民の技術取得 ・雇用機会の創出