

学位論文

ダム建設による立ち退きと補償・再定住政策に関する研究

武貞 稔彦

要 旨

本論文は、ダム建設による立ち退きを事例に、開発介入による立ち退き、補償、再定住という課題をとりあげ、立ち退き住民の生を意味あるものとするための方策を見出すことを目指すものである。

〔課題設定と研究の目的〕（第1章）

開発介入による立ち退きとは、開発を目的とした政策や事業の実施によって、居住地や主たる生業を営むための土地を収用される人々が、物理的に居住地を移すことである。それらの人々は、失われた財産などに対する補償を得て他の場所で再定住、生活再建を行うことになる。

このような開発介入による立ち退きと再定住は、先進国、開発途上国を問わず過去の世界史の中でも繰り返され、また現在も行われている。たとえば2000年に発表された世界ダム委員会報告によれば、過去に全世界でダム建設によって立ち退きが必要となった人口は、4000万から8000万人にのぼると推定されている。

1970年代まではこのような立ち退きは開発や成長に伴う必要な犠牲・副作用として容認されてきた。しかし、立ち退く人々をより貧困化させることになるとして1980年代末からは問題視されている。NGOや市民社会の圧力を受けて、現在の開発介入においては、社会的影響を緩和するための様々な方策が採用されている。しかし、立ち退きを伴うような開発介入への反対運動はなくなり、開発介入自体も反対運動を伴いつつ続けられている。

本研究では、開発による立ち退きのうち、ダム建設による立ち退きを採り上げる。その特徴は、(ア)面的に水没する地域が大きい、(イ)コミュニティや地域の中心地がインフラも含めて水没する、という2点に要約される。

本研究の目的は、仮にダム建設による立ち退き避けられない場合、立ち退き住民の貧困化を防ぎ、主体的で意味ある生を可能とするための方策を明らかにすることである。可能な限り具体的な政策提言を導出することを目指す。その目的に付随して、ダム建設による立ち退き、補償、再定住に関し、政治哲学もしくは倫理学の観点から理論的考察を加える（以下「原理的考察」と称する）。原理的考察は、具体的政策提言の必要性の根拠、正当性の基盤を強固なものとすることに資するばかりでなく、立ち退きという苦痛を伴ってでも実施される開発の正当化の根拠を問い直すものである。

本論文では、研究の目的を達成するための具体的な問いとして、補償・再定住計画（実施段階も含む）や立ち退きを伴うダム開発自体に内在する困難とその克服可能性を追求する。

〔先行研究と現在の取り組み〕（第2章、第3章）

過去の先行研究は、立ち退きを伴うような開発を所与のものとして補償・再定住政策の改善を図る実務型アプローチと、立ち退きを伴うような開発自体を問題視する運動家型アプローチに大きく分類される。これは政策における取り組みにおいても同様の立場の違いとなっておりあらわれる。とくに実務型アプローチにおける開発実践では、世界銀行を中心に IRR

(Impoverishment Risks and Reconstruction) モデルというツールを活用した、標準化・画一化され、再定住当初のインプットに偏重した補償・再定住計画が策定される傾向がある。

本研究は、二つの特徴を持つ。その特徴は、(ア) 立ち退きを伴う開発介入や開発一般を所与のものとし、(イ) 分析の焦点として立ち退き住民を採り上げること、である。

本研究を通じて、既存の施策や取り組み、特に IRR モデルを代表とする補償・再定住政策(計画)のあり方に、いくつかの点で改善を加えることを目指す。改善が想定される側面は、(ア) 再定住の選択肢の準備、(イ) 立ち退き後の不確実性への対処、(ウ) (ア) および(イ) のような改善の必要性の認識強化、である。

[事例研究] (第4章, 第5章)

事例研究においては、従来あまり重視されてこなかった、立ち退きと再定住の中長期的な帰結に着目し、立ち退きを迫られた人々の選択に焦点をあて、開発介入による立ち退きに内在する困難の把握に取り組んだ。

日本のダム建設による立ち退き、再定住の事例として 1950 年代にダム建設、立ち退きが行われた静岡県大井川の井川ダムをとりあげた。193 世帯の立ち退きが必要となった井川ダム建設による補償・再定住計画では、現物(代替)補償で村内再定住地に移り住んだ人々と、現金補償を得て村外に転出した人に分かれる。ここでは、村内再定住地の西山平に移り住み、地域の過疎化／高齢化に不安を感じながらも 50 年を経た現在も西山平に暮らし続ける人々の選択とその長期的な帰結に注目した。

インタビュー調査の結果、たとえば、村内再定住という選択と現在までの生活への満足が多く世帯から表明され、その背後には子弟の自立があること、再定住の決断において再定住計画の目玉であった「米作り」にはさほど重きを置かなかったこと、などが明らかになった。

これらの結果をまとめると、①外見上は同じ選択結果であっても個人ごとの多様性を反映した選択がなされたこと、②「新しい村造り」(とりわけ新規の米作り)という再定住計画に対して、起業者－住民の間に、さらには住民同士の間においても認識の差が存在したこと、③再定住後の人生を意味あるものとした要素に、次世代(子弟)の教育と自立があったこと、が知見として得られた。

これらの知見が途上国での施策や取り組みに与える教訓として、(ア)人々の多様性を念頭に選んだ選択や戦略への配慮の必要性、(イ) 次世代の人生への配慮の必要性、(ウ) 起業者や行政の中長期的なコミットメントとそれを現実のものとするための地方政府の役割の重要性、が明らかになった。

スリランカのマハヴェリ開発計画の一環として 1980 年代初頭に実施された、コトマレダム建設による立ち退き(対象世帯は 3200 世帯)、再定住をもう一つの事例としてとりあげた。コトマレダム建設による立ち退きの補償・再定住計画は、マハヴェリ開発計画によって自発的入植者のために整備された新規開拓地への再定住を中心に行われた。具体的にはコトマレ地区から 100km ほど離れた遠隔地である複数の新規開拓地と、貯水池近辺の傾斜地のいずれかが再定住先となり、人々はそのいずれかを選択することとなった。

再定住後 25 年近くを経た住民へのインタビュー調査の結果、多くの世帯で立ち退き前の生活よりも所得・生活水準が向上したこと、子弟の教育状況については再定住先によって差異が生じていること、などが明らかになった。また、子弟に新規に分配する土地の不足を指摘する声も聞かれた。

ここで得られた知見をまとめると、①立ち退きを迫られた住民の自発的選択（戦略）の存在、②次世代への配慮（土地配分、教育機会に関連して）の重要性、である。

これらを考慮すると将来の補償・再定住政策に必要なものは、（ア）立ち退き住民のとりうる選択（戦略や制約）の考慮の必要性、（イ）再定住後、生活再建の過程で生じた問題、ニーズへの柔軟な対応、であるといえる。

〔開発介入による立ち退きに内在する困難とその克服〕（第 6 章）

二つの事例から得られた知見および教訓を、本研究における問いへの回答という形で整理すると、現在の補償・再定住に関する施策や取り組みで正面から扱われていない問題として、①人の多様性、②将来の不確実性、③道義的な責任、という三つの内在する困難を見出した。

これらの困難は必ずしも克服不可能なものではない。具体的に克服を可能とするための施策や取り組みの改善の方向性として、（ア）（事業者側の単一的・標準的な視点にも基づく政策に代わり）政策形成、政策評価の視点の複数化：特に立ち退きを迫られる人々の価値観の反映、（イ）（再定住当初のインプット偏重の政策に代わり）中長期的対応への重点の変更：中長期的コミットメントの必要性、次世代の生活にかかる配慮の必要性、の 2 点が示された。

〔開発介入による立ち退きに関する原理的考察〕（第 7 章）

第 6 章で示された施策や取り組みの改善の方向性を正当化する根拠として、また内在する困難の一つである道義的な責任への対処の必要性の内実を示すために、開発介入による立ち退きの原理的考察を行なった。

立ち退きを強いるような開発介入（つまり効用の最大化のために一部の人々によるコスト負担を容認するような介入のあり方）を正当化してきた功利主義的評価枠組みに関して、人々の多様性、ある帰結にいたるプロセス（時間）、および自己決定（自律）の有無といった観点が抜け落ちてしまう限界を明らかとした。

功利主義的評価枠組みとは異なり、これらの観点をとりこむ評価枠組みを考慮するために、環境倫理学における「環境正義」の議論を参照する。「環境正義」の議論を援用する形で、立ち退きを伴う開発介入を人々の苦痛や不公平という不正義を生み出す行為であると捉えなおし、「不正義」という概念に着目した新たな評価枠組みを提示した。

この評価枠組みにおいては、「不正義の是正」という規範をかけた、具体的には（人々の認識や主観に基づく）「不正義」の申し立てをひろいあげるための仕組み、「不正義」の申し立てを社会的に認定する仕組み、「不正義」の是正方策に関する決定および遂行を担う主体、についての考慮が必要であることを示唆した。ここでの議論により、政策実践の改善方策という一見技術的解決を目指す取り組みが、背後により根本的な正当化（必要性）の理由を持つことを示した。

〔結論〕（第8章）

本研究の範囲内で、以下のことがいえると考えられる

（1）ダム建設による立ち退き、補償、再定住をめぐる現在の施策や取り組みにおいて、正面から取り組まれてきたとは言い難い三つの内在する困難がある。それは、①人の多様性：人それぞれの選択、意味ある生の捉え方があり、それらは政策形成や政策評価には通常反映されないこと、②将来の不確実性：生活再建の長い過程において、立ち退き住民は立ち退き当初に想定していなかった事態に対処する必要があること、③道義的な責任：立ち退きに伴う選択は、住民が望んで行うものではなく、それを強いることに伴う責任が、政府や事業者側にあること、である。

（2）（1）の三つの内在する困難は、必ずしも克服不可能なものではないと考えられる。これらの困難に対応するための、ダム建設による立ち退き、補償、再定住をめぐる施策や取り組みの具体的改善の方向性として、①政策形成、政策評価の視点の複数化：立ち退きを迫られる人々の価値観の反映、②中長期的対応への重点の変更：中長期的コミットメントの必要性、次世代の生活にかかる配慮の必要性、の2点が示唆された。①は、立ち退き住民の主張や認識をくみとる仕組みが政策形成や政策評価の過程に必要であり、参加の意味を見直すことにつながる。②は、従来の立ち退き当初のインプット偏重の補償・再定住政策をあらため、将来の不確実性にオープンで柔軟な対応を可能とする政策の必要性を意味する。

（3）（2）に示された施策や取り組みの改善の方向性を正当化する根拠として、同時に（1）③道義的な責任への対処の必要性の内実を示すものとして、開発介入による立ち退きの原理的考察を加えた。その結果、立ち退きを強いるような開発介入が、人々の苦痛という不正義を生み出す行為であると捉えなおすことで、単なる技術的対応ではなく、道義的責任を全うするためにも（2）に示された改善が必要でありかつ正当化されること、が明らかとなった。

また、「不正義」という概念に着目した新たな評価枠組みの有効性と必要性を明らかにした。この評価枠組みは、従来使われてきた功利主義的な評価枠組みにとって代わるものではなく、功利主義的な枠組みでは捉えられない要素を、政策に反映させるために必要で補完的な、しかし重要なものと位置づけられる。

ここまでの議論を総合し、第7章で行った原理的考察の結果も含めて現実の政策実践に反映するための構想を提示した。この構想を制度化することを通じて、①人の多様性への配慮の必要性、②将来の不確実性への対応の必要性、③道義的な責任への対処の必要性、という開発介入による立ち退き・再定住に内在する三つの困難への対処が可能となり、立ち退き住民の苦痛を減らし人生を意味あるものにすることに寄与すると考えられる。

目 次

序論：A Calculus of Pain（苦痛の計算），A Calculus of Meaning（意味の計算）	1
第1章－ダム建設による立ち退き，補償，再定住	4
第1節 研究の背景と動機：「ダム建設による立ち退き，補償，再定住」という課題設定 ...	4
1.1.1 開発による立ち退き，補償，再定住の歴史と現状	4
1.1.2 失われ壊れるうるものは何か－「開発による立ち退き」の問題点	5
1.1.3 ダム建設による立ち退き，補償，再定住－その特徴と問題点	8
1.1.4 繰り返されるダム建設による立ち退きと是非を問う議論	9
第2節 研究の目的：立ち退き住民の人生を意味あるものとするための方策	10
第3節 研究の方法：立ち退き，補償，再定住に内在する困難とその克服の可能性を探る	11
1.3.1 ダム建設による立ち退き，補償，再定住をめぐる問い	11
1.3.2 文献調査および実証研究（フィールド調査）	12
第4節 論文の構成	13
第5節 用語の定義	14
1.5.1 「開発」（Development）	14
1.5.2 「開発介入による立ち退き」，「補償」，「再定住」	15
1.5.3 「原理的考察」，「評価枠組み」，「規範」，「価値」	16
第2章－ダム建設による立ち退き，補償，再定住をめぐる先行研究	18
第1節 先行研究の分類枠組み	18
第2節 先行研究－日本のダム事例	19
2.2.1 実務型研究	20
2.2.2 運動家型研究	22
2.2.3 新たな流れ	24
第3節 先行研究－海外のダム事例	26
2.3.1 実務型研究	26
2.3.2 運動家型研究	29
2.3.3 新たな流れ	31
第4節 本研究の特徴	32
第3章－ダム建設による立ち退き，補償，再定住をめぐる取り組み	35
第1節 日本におけるダム建設と立ち退きをめぐる政策－補償制度の整備	35
3.1.1 日本におけるダム建設の概況	35
3.1.2 補償制度の整備および展開	38
第2節 海外（特に途上国）におけるダム建設と立ち退き－補償・再定住政策の整備	42
3.2.1 世界におけるダム建設と立ち退きの概況	42
3.2.2 進められる開発－トップランナー世界銀行の取り組み	43

3.2.3 立ち退きを伴う開発を防ぐために—NGO の取り組み.....	45
第3節 補償・再定住計画立案・実施のためのツール—Cernea の IRR モデル—の概要と限界.....	46
3.3.1 IRR モデルの特徴と背後にある考え方.....	46
3.3.2 IRR モデルの限界.....	48
第4節 世界ダム委員会 (The World Commission on Dams : WCD) のインパクト.....	50
3.4.1 世界ダム委員会と最終報告書概要.....	50
3.4.2 UNEP Dams and Development Project—WCD フォローアップ活動—の概要.....	50
3.4.3 WCD および DDP のダム建設をめぐる意思決定へのインパクト.....	51
第5節 現在までの施策および取り組みからみた本研究の持つ意義.....	53
第4章 - 立ち退きから 50 年 - 静岡県大井川井川ダムの事例.....	55
第1節 調査の目的と対象, 方法.....	55
第2節 井川地区の概要.....	57
4.2.1 井川村の地理的状況.....	58
4.2.2 井川村の来歴.....	60
4.2.3 人口.....	60
4.2.4 産業.....	61
4.2.5 教育等.....	65
第3節 新しい村造り—井川ダムと補償・再定住.....	65
4.3.1 ダム建設計画と補償交渉の経緯.....	65
4.3.2 補償関係合意事項.....	68
4.3.3 現物 (代替補償) の内容.....	71
4.3.4 井川村における水没補償の特徴.....	79
第4節 井川地区西山平 再定住後の 50 年.....	80
4.4.1 井川地区のダム建設後の 50 年.....	81
4.4.2 西山平地区聞き取り調査の結果.....	86
4.4.3 村外移転者について.....	96
第5節 井川ダム事例における立ち退き住民の選択とその帰結に関する考察.....	97
4.5.1 立ち退きを迫られた人々の選択と中長期的な帰結から明らかになる知見.....	98
4.5.2 井川ダムによる立ち退き経験が開発途上国での補償・再定住政策に与える教訓.....	101
4.5.3 小括.....	104
第5章 - マハヴェリ開発と立ち退き—スリランカ・コトマレダムの事例.....	106
第1節 調査の目的.....	106
第2節 スリランカの概況とマハヴェリ開発.....	107
5.2.1 スリランカの概況.....	107
5.2.2 マハヴェリ開発計画.....	109

第3節 コトマレダムによる立ち退き、補償、再定住	110
5.3.1 コトマレダムの概要	110
5.3.2 コトマレダムによる立ち退き、補償、再定住	112
第4節 再定住者の現在－インタビュー調査結果	113
5.4.1 再定住者へのインタビュー調査	113
5.4.2 インタビュー調査結果	115
5.4.3 住民の満足と不満足を分けた要素	120
第5節 コトマレダムによる立ち退き住民の選択とその帰結に関する考察	121
5.5.1 コトマレダム調査から得られた知見	121
5.5.2 コトマレダムの事例から得られる補償・再定住政策への教訓	123
5.5.3 小括	124
第6章 開発介入による立ち退きに内在する困難とその克服	126
第1節 本研究における問いの確認と調査結果	126
第2節 立ち退き、補償、再定住に内在する困難	126
6.2.1 人の多様性	126
6.2.2 将来の不確実性	128
6.2.3 道義的責任	129
第3節 内在する困難を克服するために必要な対応－補償・再定住政策上の含意	130
6.3.1 政策形成、政策評価の視点の複数化：立ち退きを迫られる人々の価値観の反映	130
6.3.2 中長期的対応への重点の変更：中長期的コミットメントの必要性、次世代の生活にかかる配慮の必要性	131
第7章 開発介入による立ち退きの原理的考察	134
第1節 立ち退きを伴う開発を捉える新たな評価枠組みの必要性	134
7.1.1 問題の捉えなおし	134
7.1.2 従来の評価枠組みの限界	135
7.1.3 新たな評価枠組みの必要性	136
第2節 開発における規範的価値基準をめぐる議論の必要性和環境倫理学における「環境正義」	138
7.2.1 開発倫理（学）（Development Ethics）の深化の必要性	138
7.2.2 環境倫理学における環境正義の議論	138
第3節 新たな評価枠組みの構想	139
7.3.1 「不正義」概念への着目	139
7.3.2 「不正義」の定義	140
7.3.3 「不正義」を価値基準とする評価枠組み	142
7.3.4 「不正義」の是正という規範の現実への適用を可能とする仕組み	144
7.3.5 本研究の事例における「不正義」	146

第4節 小括	149
第8章 結論：立ち退く人々を犠牲者にしない未来	150
第1節 結論および新たな補償・再定住政策の枠組みの提案	150
8.1.1 結論	150
8.1.2 補償・再定住計画の新たな構想	151
第2節 今後の調査研究の課題	154
第3節 結語	156
参考・引用文献一覧	157
謝辞	169

序論：A Calculus of Pain（苦痛の計算），A Calculus of Meaning（意味の計算）

「歴史家は、個人の苦しみというささいなことを、物事の流れの「偉大さ」と思われるもののなかに埋没させることにきわめて秀でている」（バーガー 1976: 199 = 1974: 163）

1. 故郷離れて

人は古来機会を求めて移動する。全世界で 1 億 9 千万人が国境を越えて移民として暮らしている（United Nations 2006）。よりよい職を求めて、またよりよい環境を求めて、様々な理由で国境を越えずに国内で移動する人もいる。

自発的に機会を求めて移動する人と異なり、やむを得ず移動をする人もいる。たとえば自然災害のために居住地を離れざるを得ない人々がいる。昨今の例でいえば日本国内で起きたいくつもの震災、海外でも、中国四川大地震、ミャンマーのサイクロン、アメリカのハリケーンカトリナ、インド洋津波などがすぐに思い浮かぶ。

同じように深刻なケースに内戦などによる難民を挙げることでもある。

自然災害や内戦のような事象は多くの場合人々を不意打ちにする。これらの人々を襲うショックは測り知れない。元の土地や家に帰ることができるかどうかわからないまま、不安定な日々を送り続ける人も多い。

Displacement（立ち退き）という事象は、「人間の安全保障（Human Security）」という観点から、特に人々の生存を脅かす事態として近年注視されている（Commission on Human Security 2003: 40-55）。

2. 開発に追われる人々：開発による立ち退き（Development-induced Displacement）

やむを得ず移動する人にはもう一つ別のカテゴリーがある。意図的に、人為的な計画に基づいて居住地を追われる人々である。開発、経済成長等という目標のために故郷を追われた人々は、既に開発の目的を達成した国々では輝かしい歴史の影にうずもれている。開発の目的に向かって進んでいる国々では、輝かしい未来のビジョンの眩しさに隠されている。何よりも追われた人々の数自体が明らかではないことが多い。これはそういった人々にわれわれが目を向けていないことを示している。たとえば Thayer Scudder は、世界銀行の支援プロジェクトのように管理されている場合でも、ダム建設により立ち退きを迫られた人の数が明らかでないことを指摘している（Scudder 2006: 21-2）。

立ち退きを伴う開発は、立ち退く人々にとっては自然災害と同様に人生における大きな転機となる。開発途上国では、大規模な開発プロジェクト一往々にして先進国からの支援を受けている—により立ち退いた多くの人々が、苦難に満ちた人生を送らざるを得なくなっている。

開発による立ち退きは、「人間の安全保障」においてもとりあげられるが、難民と同様の

保護を受ける対象とはされておらず、また国家（少なくとも民主主義国家においては）の責任（権限）の範囲内の問題であると一般には考えられている。

日本の政府開発援助機関で経済協力の実務を経験した筆者は、開発による立ち退きの事例に幾度か遭遇した。抗議活動をする住民との対話集会に参加したこともある。常に同じ国の同じ事業を担当し続けるわけではなく、別の事業に担当が変わることや部署の異動も繰り返した。しかし開発事業で立ち退く人々のその後については、心のどこかに引っ掛かっていた。「日本も幾多の人を開発の名の下に立ち退かせて成長を遂げたのではないのか」立ち退きを最小限に抑え十分な補償をするよう意見する筆者に、途上国政府の担当者は苦笑しながら尋ねる。自分たちの歩んできた道、途上国の人々がこれから歩む道、開発のあり方、それらが答えを求めるべき問いとなって心の中に浮かび上がってくる瞬間であった。

3. 立ち退きを伴う開発の是非を問う－「苦痛の計算」と「意味の計算」

現在の開発途上国では、立ち退きを伴う開発は住民を貧困に追いやると批判の対象となるが、現実には批判を受けながらも進められている（進められてきた）。開発を推進する側も、反対する側もいずれもが主張を大きく変えることはなく、膠着状態といえるような状況が1980年代以降続いている。金子淳の言葉を借りれば「開発批判と開発推進の議論は、お互いに接点をもつことなく平行に論じられ、それぞれ閉じられた別の世界を構成するという奇妙な構造を生み出している」（金子 2006: 7）のであり、立ち退きを伴う開発も例外ではない。

立ち退きを伴う開発の是非を問うことは、「それぞれ閉じられた別の世界」をもう一度つなぎなおす試みである。本研究論文では二つの世界の接点として、立ち退き住民の暮らし－具体的には彼ら／彼女らの認識や選択－に焦点をあてる。

社会学者のピーター・バーガーが、開発の営みが人々に輝かしい未来を約束して現在の飢餓や恐怖を強めていることを批判し、「意図において道徳的であることを主張する開発問題（そして、社会変動の政治学一般）への新しいアプローチ」には「苦痛の計算」と「意味の計算」の二つが必要¹であると主張したのは、1974年であった（バーガー 1976: 192 = 1974: 157-8）。バーガーの主張は、技術的に扱われがちな開発政策（費用＝効果分析に代表されるような取り組み）に、価値の問題（「道徳的計算」）を取り込む必要があるというものである。ある開発によりどのくらいの苦痛（誰のどれほどの犠牲）、人の意味ある生の破壊が引き起こされるかを考慮に入れるべきであるという議論である。

このバーガーの主張は、立ち退きを伴う開発の是非を問うときには、立ち退きの対象となった人々にもっと目を向けるべきであるとの示唆を与える。開発事業の成否を合算された効果・便益と費用の比較によって判定出来るとする考え方や、立ち退き住民の生活再建の成否を再定住後の所得の増加といった指標だけで測るのではない、別の見方が求められ

¹ バーガーは、苦痛や意味の「計算」と言っているが文字通り技術的に数値化して効果と量的に比較することを決して意味しない。

ている。たとえば、ある人の所得が向上することが開発や補償・再定住計画の成果であると（少なくとも成果の重要な一面であると）みなしているのは、援助機関である。所得が向上したとしても、農業に従事する要望をもちながら工場労働者となっている人にとっては、開発後の人生に見出す意味は異なると思われる。バーガーがこの重要な点を指摘したのは30年以上前のことである。Quarles van Ufford らによると、第2次大戦後の国際開発の歴史は、政治的責任の表明としての開発から、管理可能性（manageriability）の追求を中心に据えた、制度、政策、管理技術に焦点をあてる営みに変化してきたという（Quarles van Ufford et al. 2003: 4-8）。開発の本来の対象である人々を置き去りにしてきたかのような国際開発の歴史を顧みたとき、また今後の途上国開発の道程を考える場合にも、バーガーの提示した視点は、決してなおざりにできない視点であるといえる。

第1章—ダム建設による立ち退き，補償，再定住

本論文において扱う具体的課題は、「ダム建設による立ち退き，補償，再定住」である。本章においては，研究の背景と動機，目的，方法，論文の構成を述べた後，本論文で使用する主な用語の定義を明確にする。

第1節 研究の背景と動機：「ダム建設による立ち退き，補償，再定住」という課題設定

1.1.1 開発による立ち退き，補償，再定住の歴史と現状

ダム建設などの事業行為に伴い，居住していた土地や耕作していた農地が水没するなどして収用される場合，住民は補償金や代替地を得て立ち退き，移転先で新しい生活を始めることが必要となる。このような「開発による立ち退き（Development-Induced Displacement）」² は，先進国・開発途上国を問わず過去の歴史の中でも繰り返され，また現在も行われている³（Cernea 1999: 1）。

「開発による立ち退き」が引き起こす具体的な問題点に入る前に，どこで，どのような規模で「開発による立ち退き」という事象が生じたのかを概観する。

国民国家体制の下，各国が経済成長や開発を目指し資源開発やインフラ整備を行い始めると，「開発による立ち退き」が人々の耳目を集めるようになった。アメリカでは，1933年以降テネシー河流域の総合開発（いわゆる TVA 計画）が推進され，多数のダムが発電や

² このような呼称は，その捉え方や立場によって異なる。大きく分類すると，世界銀行を中心とする実務家や政府の用語には，“Involuntary Resettlement”（直訳すると「非自発的再定住」もしくは「非自発的移住」）という用語が使われることが多い。また移住後の生活再建過程は“Rehabilitation”と称される。一方で，そのような移転や移転を伴う開発自体を批判する立場からは，“Eviction”，“Displacement”，“Relocation”（「排除」「立ち退き」「移転」）といった用語や，さらにそれに“forced”（「強制的」）という形容詞を加えて語られることが多い。ちなみに日本政府や国際協力機構（JICA）は，「住民移転」という言葉を“Involuntary Resettlement”の訳語として使用している。

筆者は，立ち退きを伴う開発を全否定はしないがそのような開発自体を問いなおすことも視野に入れた議論の必要性を感じていることから，“Development-Induced Displacement”（「開発による立ち退き」もしくは単に「立ち退き」と表記）という用語を利用する。更に「補償」，「生活再建」，「再定住」といった用語を併用することで，“Involuntary Resettlement”という用語に込められた複数の意味合い（Cernea 1999b: 2）を分解して用いる（より詳しい用語の定義については，1.5.2. に述べる）。

³ 近年は，従来のような開発による立ち退きだけではなく，たとえば自然保護のための保護区設定などに伴い，土地の居住や利用が不可能となり，立ち退きを余儀なくされるケースもある（たとえば Schmidt-Soltau (2005)）。このような事例をも含めるためには，「開発による立ち退き」という用語にはやや無理がある。いわゆる開発とは反対のベクトルを持つような保全行為による立ち退きも，「開発による立ち退き」と同様の枠組みで議論が出来ると考えられ，より包括的な概念が存在することが望ましい。ただしここではそれに立ち入ることはせず，従来の開発だけを対象とし，「開発による立ち退き」という用語を使う。

洪水制御、工業用水供給（肥料やアルミニウム精錬用など）のために建設された。その一つノリスダムの建設によって、3500 世帯近い農民が立ち退きを余儀なくされている（McDonald and Muldowny 1982: 70）。

「開発による立ち退き」は現在の開発途上国が、独立後に経済成長を目指す時代にも行われた。たとえばガーナでは発電やアルミニウム精錬などの資源開発のため、ボルタ湖という貯水池がアコソンボダム建設によって生まれ、およそ 80,000 人が立ち退いた。新しく、中国の三峡ダム建設により百万人を超える人々が移転することが想起される。

世界銀行が 1994 年に実施した分析では、毎年全世界で 300 近い大規模ダムが建設される結果、年間 400 万人以上が立ち退かされており、都市部の開発や運輸基盤整備などもあわせると、過去 10 年間で累計 8,000 万人から 9,000 万人が立ち退きを迫られたとしている（The World Bank 1994:1/3）。世界ダム委員会（World Commission on Dams: WCD）の最終報告書においても、過去に全世界でダム建設による移転者は 4,000 万から 8,000 万人にのぼると推定する（WCD 2001: 104）。

日本も例外ではない。古くは明治時代の渡良瀬遊水池建設に伴う谷中村の水没が、田中正造や荒畑寒村によって社会問題として採り上げられた。その後、戦前の小河口ダム（東京都）や戦後復興期の佐久間ダム（静岡県）などのように、ダム建設による立ち退きが高度経済成長期を中心に繰り返される。「開発による立ち退き」はかならずしも過去の話でもない。たとえば成田空港や徳山ダム（岐阜県）、更には東京都における圏央道などでも同様に立ち退きの問題は生じている。

1.1.2 失われ壊れるうるものは何かー「開発による立ち退き」の問題点

開発による立ち退きが人々にもたらす種々の問題は、3つの局面に分類し得る。

- （ア）生活設計、
- （イ）人間関係、社会関係、
- （ウ）身体、精神へのストレス

それぞれの局面について具体的な問題を例示し解説する。

（ア）立ち退き後の生活設計

立ち退きが必要であることが判明すると、新たな居住地となる移転先を探す必要が生じる。従来の生計や職業が維持できるのか、子供の教育はどのようにすればよいのか、といった問題を考える必要がある。職業転換の必要に迫られる住民も居る。立ち退き前についても、たとえば農業従事者であればいつまで耕作を続けられるのかを逆算して作物の植え付けを検討しなければならないといった問題が生じる。

（イ）人間関係、社会関係

立ち退きで故郷を離れることについては、家族内でたとえば年老いた親が居る場合など

に意見の対立をみる可能性がある。立ち退き前に同じ地域に住んでいた者の間にも、軋轢が生じうる。補償の対象になった者とならない者、立ち退きを引き起こすような開発に反対した者と賛成した者、といった形で集落や地域に対立を持ち込む。対立が高じると、従来存在した社会関係が崩壊する可能性もある。移転先でも以前からその地に暮らしていた人々（ホストコミュニティ）と新参者となる移転者の関係が難しくなる可能性がある。

（ウ）身体、精神へのストレス

移転先の新たな環境に適応し生活を再建するためには、身体および精神へのストレスに耐える必要がある。特に高齢者や幼年者は、疾病や精神的なストレスに脆弱である可能性が高い。（イ）に挙げたような人間関係や社会関係のもつれも精神的なストレスとなりうる。それまでの土地や自然環境とのつながりを断ち切り、思い出にあふれる故郷を喪失することは、ストレスを越えて精神的な被害と称すべき苦痛となるかも知れない。

（ア）から（ウ）に分類されるような問題への対処を立ち退き住民に迫る開発事業は、必ずしも移転する人々に裨益するとは限らないのである⁴。

開発による立ち退きに対する一般的な認識は、1980年代末のインド／ナルマダ開発に対する反対運動とその帰結に象徴されるように、大きな変化を遂げている。

従来、立ち退きは「開発につきものの犠牲」、「（開発・成長・発展の）副作用」と捉えられていた。「大の虫を生かすために小の虫を殺す」といった表現や「公共の福祉」のためという大義名分を通じて、その損失は避けられないものと考えられた。避けられないものであるからこそ補償が行われる。何が正当かつ適切な補償かという点に議論はあるものの、立ち退きという損失は補償という行為によってカバーされうるものであり、補償という費用を差し引いても社会全体に与える便益はプラスになるという発想や信念が開発の根本にあった。先進国と呼ばれる国々では、もっぱらこの論理（以下「犠牲の論理」と称する）にしたがって、国土や資源の開発を推し進めてきたのである。

開発途上国において大規模開発が繰り返されるにつれ、「犠牲の論理」に拠って立ち退きを処理し続けることはできなくなっていく。開発途上国は、財政的・技術的援助とともに先進国から「犠牲の論理」も受け入れ、開発の実現を目指した。ところがその過程で、立ち退きが必要な住民への十分な補償がなされず（立ち退かせるがそもそも住民にはなんら法的な権利はないとして補償は与えないようなケースも含め）、立ち退きを余儀なくされた人々は離散する、新たなスラムの住民になるなど、より貧困化するという事態が多発し

⁴ 立ち退きを迫られた人々の苦渋に満ちた選択や生活については、先行研究の中でもとりあげられているが、より鮮明に訴えかけてくるものは文学作品にもある。たとえば石川達三の『日陰の村』では、小河内ダム建設計画が明らかになって以降、新しい作物の植え付けや家屋の補修すらままならぬ状況など、村の人々の生活がいかに狂わされ崩れていくかということを克明に伝えている。

た。

国際開発に関わる人々の間では、立ち退きの失敗は途上国側に原因があるものと長らく考えられてきた。すなわち政府の行政能力の欠如と、住民が伝統的な生活に固執し立ち退き・再定住という機会を積極的に活用しないことが原因であるといった捉えられ方であった。したがって、先進国の援助機関や国際機関は、開発に伴う土地収用や立ち退き補償は相手国政府の内政問題であるとして、内政不干渉という立場（すなわち補償についてはとやかく言わないという立場）を 1980 年代まで維持した⁵。

「犠牲の論理」や途上国での立ち退きの失敗に対する先進国の立場が根本的に疑われ問題視されたのは、1980 年代末のインドにおけるナルマダ紛争を契機とする。インドでは 1950 年代からその北西部のナルマダ渓谷の水資源開発計画が存在した。1985 年に世界銀行と日本政府の開発援助資金を得て具体化したダム建設計画のひとつが、サルダル・サロバルダム建設事業であった。このダム建設は州をまたいだ水利用とコスト負担の問題などがあり、インド国内でもかねてより議論があった。ダム建設のみでも 10 万人を超える移転者が出ることから、事業への反対運動が盛んになる。反対運動は国際的な NGO の協力を得て、インド国内の 1 公共事業が国際社会の注目を集めるものとなった。最終的に国際社会における反対運動が効を奏し、1992 年に世界銀行と日本政府は事業の支援から撤退した⁶。

この出来事以降、事業主体である途上国政府も、支援する外国政府や国際機関も、大規模開発の影響に十分に配慮することが求められるようになり、立ち退き補償を内政問題として無視することは不可能となった。反対運動の側からは、そもそもこのような立ち退き（それを引き起こす大規模開発事業）は、「立ち退き住民を貧困化させる」ものであるとの批判がより強く展開されるようになった。

現在は、開発による立ち退きは「住民を貧困化させているのではないか」、また「開発の趣旨に照らして大きな問題」と一般的に認識されるに至っている。NGO や住民側は反対運動を展開し、立ち退きを伴う開発事業の計画、実施に監視の目を注ぐ。政府や援助機関は、開発事業の環境・社会影響の把握と緩和のための「保護政策 (Safeguard Policy)」を制定、立ち退きと再定住についても住民の参加をすすめるなど、開発事業の計画、実施のための手続きを整備し、住民への影響に対して慎重な配慮を行うようになってきている。

世界銀行における当時は数少ない社会学者として 1980 年代末から立ち退きを伴う開発事業に携わった Michael Cernea は、立ち退き住民の貧困化の内実を、表 1.1 に示すとおり 8

⁵ 独立前後のアフリカにおけるダム開発では、このような立ち退きは伝統的＝非近代的な生活を送る現地住民を近代的な生活形態に（居住地も含めて）そっくり移し変える、近代化の社会実験のような趣を帯びていた。その意味では、「犠牲」ではなく「機会」にしようという意思（現地住民の意向や意思とはまったく無関係な植民地主義を継続するパターンリズムであるが）があり、諸外国の積極的な介入があったといえなくもない。

⁶ ナルマダ開発をめぐる動きについては、Fisher(1995)、高木編（2004: 227-37）、Khagram（2004）が参考となる。なお、世界銀行や日本政府の資金援助は途絶えたが、インド政府は自己資金で事業を継続した。一部最高裁判所の判断などもありダム高は当初計画より低くなっているものの、結局ダムは完成し、住民の立ち退き、再定住も行われた。

つのリスクに整理分類した (The World Bank 1994: 4/8, Cernea 2000: 19-20).

表 1.1 Cernea の 8 つの貧困化リスク

① Landlessness (土地の喪失),
② Joblessness (仕事の喪失),
③ Homelessness (居宅の喪失),
④ Marginalization (周縁化),
⑤ Morbidity (疾病),
⑥ Food Insecurity (食料の欠乏),
⑦ Loss of access to common property assets (共有財産へのアクセスの喪失),
⑧ Social Disarticulation (社会の解体)

(出典 Cernea 2000: 19-20 より筆者作成)

Cernea の主張の要は、「リスク」を適切に把握し対応することで、問題を解消するという基本的スタンスを示したことである。過去の失敗の原因としてたとえば、政府（事業者）による事前調査、計画の検討、立ち退き住民への手当（補償、生活再建措置など）が不十分だったことを想定する。そこで政府に当該分野での適切な対処を求めることで立ち退きと再定住の問題を解決しようとする考え方である。この考え方に従い、各国政府や援助機関は立ち退きを伴う開発事業の実施に慎重になると同時に、立ち退きが必要な場合には手続を洗練させることとなったのである。

「開発による立ち退き」をやむを得ない犠牲とみなし、立ち退き住民に困窮を耐え忍ばせることを現代の社会は許さない。「開発による立ち退き」の問題（たとえば「貧困化」）を防ぐための方策が検討されると同時に、立ち退きを伴うような開発自体の是非についても議論が行われる時代となっている⁷。

1.1.3 ダム建設による立ち退き、補償、再定住 - その特徴と問題点

「開発による立ち退き」の典型的な例として、また本論文で扱う事象として、ダム建設による立ち退きの特徴と問題点を簡潔に挙げる。その特徴は、

- (ア) 面的に水没する地域が大きい、
- (イ) コミュニティや地域の中心地がインフラも含めて水没する、

⁷ 「開発による立ち退き」の問題は、現代社会のあり方に様々な形で問題提起を行う。たとえば、'Internally Displaced Person'の一形態（内戦・紛争に伴う難民であっても国境を越えない人々＝国際的な支援の対象となりえなかった人々を含む概念）という表現がある。これは、通常国際的な（国境を越える）人の動きと捉えられる「難民」と対比し、「人間の安全保障（Human Security）」の観点から「難民」と同様の枠組みで支援が必要であるという考え方（Commission on Human Security 2003: 51）をもたらす。また、ある国家という制度の枠内での個人の人権保障の問題ではなく、国家を超えた場での個人の人権の問題と捉える考え方、それを更に推し進めることで国家のあり方自体への問題提起の実例とされることがある（Robinson ed. 2002: 7）。

という2点に要約される。

(ア) 面的に水没する地域が大きい

水没する地域の広がりが多いことで、影響を受ける住民の数が多くなりやすい、同規模の代替地の確保が困難になることから元の居住地の近隣にとどまるという選択肢がなくなる(＝生計を変える必要性も高まる)可能性が高い、また仮に遠隔地に代替地を求めるとしても同じような規模で確保することが困難になる、といった帰結を導く。したがって反対運動が強固になることを招き、補償・再定住計画をより困難なものにする。

(イ) コミュニティや地域の中心地がインフラも含めて水没する

人々のコミュニティは川沿いの交通の要衝にその中心をおくことが多い。ダムによる水没では、川沿いの標高が相対的に低い土地から、すなわち集落や地域の中心が水没することが多い。すると地域の社会的な機能やインフラといった物理的な施設への影響が大きく、移転住民はばらばらに他のコミュニティに吸収されるのでなければ(すなわち既存のコミュニティが解体するのを避けるのであれば)、コミュニティや地域自体がまったく新たな土地で更新される必要性が生じる。

日本が典型的だが、ダムが建設される地点は多くが山間地域であり、住民は所得獲得の機会や種類が限られている地域で、土地に根付いた生活を送っていることが多い。その土地や環境が失われるとき、多くの住民は生計のあり方自体を根本的に変える必要に迫られる。都市部の賃金労働者である住民が補償金を得て居を移すこととは、同じ立ち退きといってもその性質において大きな違いが生じると思われる。

開発途上国では、山間部には平地の人々とは文化的にも異なる少数民族が暮らしていることも多く、彼ら／彼女らの立ち退きと再定住は政治的にも複雑な問題となりうる。

1.1.4 繰り返されるダム建設による立ち退きと是非を問う議論

多くの開発途上国において水資源開発は現在も重要な課題である。国連ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals :MDGs)は「2015年までに安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する」という目標を掲げている(国連開発計画 2003:2, 12-3)。ダム開発は表流水を有効利用し、炭酸ガス排出量の観点からはクリーンなエネルギー生産を可能とする水資源開発手法である。ラオスやネパールではダム開発を通じた隣国への売電を外貨獲得手段と位置づけている。このように開発途上国ではダム建設を現在も水資源開発の重要な手段の一つと位置づけている国がある。大規模なダム建設が行われると大規模な立ち退きが必要となり、中国の三峡ダムのように現代でも立ち退きの問題は繰り返されている。

大規模なダム建設は、先進国や国際機関などの支援の有無を問わず、批判の対象でもある。たとえばメコン河流域国の人々の暮らしを開発が脅かさないように調査研究、政策提

言を行う日本の NGO であるメコンウォッチは、メコン河やサルウィン河におけるダム開発計画が引き起こす自然環境への影響や立ち退きといった社会的な影響に警鐘を鳴らし批判を行っている。ダム建設に反対の立場をとる者（たとえば NGO）と推進の立場をとる者（途上国政府や援助機関）の間では、歩み寄りともいえるようなコミュニケーションは成立している。個々の開発事業に関する議論のみならず、援助機関の環境配慮ガイドラインや保護政策（Safeguard Policy）といった政策面でも、今や NGO は重要なステークホルダーと認識されている。しかしこれらのコミュニケーションを介しても同じような主張が双方から繰り返され、実質的に双方の立場が変わることはなく、立ち退きを伴うダム開発は批判を受けつつも継続されているのが現状である。

立ち退きを伴うダム事業は計画段階から対象となる人々の生活に影響を与える。計画が実施されれば立ち退き後の生活に関する種々のかつ重大な意思決定を迫られる。再定住後の生活再建の過程は長く多くの場合は苦しいものとなる。ダム開発が続けられる限り、この事象は続くことになる。一方で、全てのダム開発を放棄するという選択肢は実現可能なものとはなっていないと思われる。したがって、立ち退きを迫られる人々（既に立ち退いた人々も含めて）の苦痛をなくし（少なくとも緩和し）、意味ある人生を送ることができる方策を検討することが必要である。

第2節 研究の目的：立ち退き住民の人生を意味あるものとするための方策

本研究の目的は、仮にダム建設による立ち退き避けられない場合、立ち退き住民の貧困化を防ぎ、主体的で意味ある生を可能とするための方策を明らかにすることである。可能な限り具体的な政策提言を導出することを目指す。その目的に付随して、ダム建設による立ち退き、補償、再定住に関し、政治哲学もしくは倫理学の観点から理論的考察を加える（以下「原理的考察」と称する）。原理的考察は、具体的政策提言の必要性の根拠、正当性の基盤を強固なものとすることに資するばかりでなく、立ち退きという苦痛を伴ってでも実施される開発の正当化の根拠を問い直すものである。

現在の開発途上国では、ダム建設による立ち退き、補償、再定住をめぐる政策の更なる改善が必要であり、この点は論を待たない。特に大規模開発による立ち退きは、立ち退き住民の数が大規模になる可能性が高く、移転先の土地確保も含め移転者の生活再建に非常な困難を伴い、結果としても新たな貧困を生み出す場合が多いからである。

原理的考察の必要性については、以下に述べるとおりである。自然災害が原因となる避難や立ち退きでは、通常は人為的な意図は介在しない。一方開発による立ち退きについては、人為が介在している。人の立てる政策や計画に従って立ち退きを迫られるのである。「公共の福祉」が正当化の理由とされるような立ち退きでは、国家や特定の事業遂行主体の意図だけではなく、民主主義を前提とすれば受益者の側に立つ多くの人々の（暗黙の）承認

も背景としている。したがってこれは倫理的な（人と人の関係に適用される規範にかかわる）問題といえる。また開発による立ち退きは、開発に内在する「破壊（destruction）」や「暴力（violence）」という面の典型的な表れでもある（Vandergeest eds. 2007: 8, 16-7）。なにゆえそれが正当化され開発が促進されるのかを問うことも、倫理的な問いとならざるを得ない。1.1.4 で述べた開発推進派と反対派の膠着状態を打開するためにも、これまであまり明確に語られてこなかった原理的な問題にも踏み込む必要があると思われる。

第3節 研究の方法：立ち退き、補償、再定住に内在する困難とその克服の可能性を探る

1.3.1 ダム建設による立ち退き、補償、再定住をめぐる問い

本論文では、1.2 で掲げた研究の目的を達成するための具体的な問いとして、補償・再定住計画（実施段階も含む）や立ち退きを伴うダム開発自体に内在する困難とその克服可能性を追求する。

ダム建設による立ち退きは移転者を多大な困難に直面させ、立ち退き前に比してより貧困化させるという問題が指摘される。この問題の原因は、必ずしも補償・再定住計画自体の不備や、計画の実施過程（もしくは実施能力）だけにあるわけではないと思われる。国際開発の現場では望ましい補償、再定住計画というものが明確になっているわけではない。補償・再定住の成否を分ける要因、さらには成否の判断基準さえも明確になっているわけではない。従来どおりのアプローチで補償・再定住が実施され、立ち退いた人々の貧困化の問題が繰り返されている。この状況の背後には、補償・再定住計画や立ち退きを伴うダム建設自体に内在する困難が見過ごされている（もしくは適切に対処されていない）ことが要因としてあると思われる。

政府開発援助（ODA）の実施機関に所属し実務にたずさわっていたときのエピソードを通じて、この問いの重要性を示す。ある途上国政府に対して経済協力を行う事業の審査を担当したことがある。ダム建設を含む事業であり800世帯ほどの立ち退きが必要であった。相手国政府は補償・再定住計画を準備し、筆者を含めた審査チームの審査を受けていた。補償・再定住計画を含めて事業計画が満足いくものだと判断すると、今度は日本政府に対して実施機関である筆者たちが説明を（相手国政府の立場から）行うことになる。監督官庁の担当者に補償・再定住計画の内容を説明していたところ、「この補償・再定住計画に従えば、移転後に誰も不幸にならないといえるのですか？」と問われた。その場では「そうならないように最大限努力するということです。」といった受け答えをした。この問いに対する正しい答えはおそらく存在しない。答えた筆者も尋ねた役人も100%の確信をもって誰も不幸にならない移転後の生活を信じることはできなかったはずである。

一般に誰もが不幸でない社会は存在しないであろう。100%の確信が持てなくても別に問題がないという考え方もある。しかし、1.2 で述べたとおりここには人々を立ち退かせるという人為が働いている。たまたまそこに暮らしていたという意味では、自然災害の被害に

遭う人と同じかも知れないが、自然災害とは異なり、人が計画した行為によって他の人々の利益のために立ち退きを迫られるのである。立ち退きを迫られる人々には負うべき責はなく、立ち退かせる側に道義的な責任が生じる。（もし立ち退きをどうしても避けられないとすれば）道義的な責任をも全うするような補償・再定住計画が必要となる。望ましい補償・再定住計画を構成する要素のひとつはこの道義的責任への対処の仕方にあるといえる。

補償を受け取り同じ再定住計画に基づく支援を受けた人でも、人によってその後の生活再建の成否は分かれる。人の生き様は多様でありそれは当然のことである。では全ての人（少なくとも大多数の人が、と妥協することが許されるかという問題もある）満足し、円滑に生活再建をすすめることができる補償・再定住政策（計画）などというものは存在しないのかとの問いが生じる。およそ公共政策（public policy）は常に勝者と敗者を生み出し、敗者は補償でしか救われぬという理解／考え方にとどまるしかないのであろうかという問いも生じる。ダム建設の場合でいえば立ち退きを迫られる人々はすでに敗者であり、当然の権利として受ける補償と生活再建においても失敗すればその先はない。だとすればいずれの局面においても出来るだけ敗者を生み出さない方策を探り実現する努力が必要である。後者の補償の局面における敗者を減少させる試みが、補償・再定住政策のより望ましい形を探る作業である。前者の公共政策の立案・実施の段階での敗者を減少させる試みが公共政策（たとえば立ち退きを伴って実施されるようなダム建設）の拠って立つ原理を掘り下げる試みになる。

「望ましい補償・再定住政策（計画）」という表現を使った検討は、実務家や開発を推進する「業界」の人による微温的な弥縫策に過ぎないとの批判もありうる。立ち退きを伴うような開発自体を批判する立場からみれば、立ち退きに対する補償・再定住政策（計画）に関する具体的な政策レベルの議論を行い、改善策を提示するということは、つまるところそのように解釈されることを避けられない。しかし立ち退きを伴う開発自体についての考察を行うためには、政策面での考察も不可欠である。立ち退きを伴う開発への原理的な反対論を述べているだけでは、必ずしもそのような開発がすすめられる現実のトレンドに影響を与えることはできないからである。パラダイムの変革を求める立場からすれば、開発推進派と反対派が「別の世界」を形成すると表現されることに象徴される通約不可能性（Incommensurability）（お互いに理解し合えない部分の存在）は、意義あることかもしれない。しかし、現実社会に生きる人々の既にはじまっている苦難に手を差し伸べることは更に重要で喫緊の課題である。

1.3.2 文献調査および実証研究（フィールド調査）

本論文では1.3.1で示した問いの答えにアプローチするため、文献調査を通じた先行研究や現在の政策実践に関する研究と、現実の事例のフィールド調査に基づく実証研究の二つの手法を利用する。

事例は先進国として多くのダム開発を進めてきた日本と、現在も立ち退きを伴う開発を

すすめている途上国としてスリランカをとりあげる。それぞれの事例に関する固有の視点については事例を扱う章で述べるが、主な特徴を表 1.2 に示す。

表 1.2 事例調査の概要

項目	日本（井川ダム）	スリランカ（コトマレダム）
ダムの完成時期	1957 年	1984 年
ダムの目的	水力発電	灌漑＋水力発電
立ち退き世帯数	193	3200
補償方法	現物代替補償（村内新規開拓地への移転）／金銭補償の選択	現物代替補償（近傍への移転と遠方（100km 程度）の新規開拓地への移転から選択）
調査対象世帯数	19	266
調査対象世帯の主な職業	農業・林業	農業
調査方法	質問票に基づくインタビュー	質問票に基づくインタビュー

（出典 筆者作成）

事例調査にあたっては必ずしも統計的手法に依拠していない。日本の事例ではある再定住地に移転した 23 世帯のうち 19 世帯への聞き取りを中心に行っている。スリランカの事例については複数の再定住地の 266 世帯へのアンケートと聞き取りによる。ここでは統計的手法を通じて有意なサンプル数を確保し全体的な傾向を把握することを主たる目的とはしなかった。これは本研究の視点が、従来援助機関の評価において行われてきたような、再定住者全般の傾向をみて補償・再定住計画の成否を判定する方向とはあえて別の視点一個々の移転者の認識や選択の視点から、再定住後の人々の生活を把握しようとするものだからである。

第 4 節 論文の構成

第 1 章（本章）：本論文の研究課題である「ダム建設による立ち退き、補償、再定住」について問題点を提示し、本研究の目的（「仮にダム建設による立ち退きが避けられない場合、立ち退き住民の貧困化を防ぎ、主体的で意味ある生活を可能とするための方策を明らかにすること」）を示す。その目的を達成するために、「ダム建設による立ち退き、補償、再定住に内在する困難とその克服の可能性を探る」という問いを設定し、方法論等に言及する。

第 2 章：ダム建設による立ち退き、補償、再定住に関する先行研究をレビューし、過去の研究成果の到達点と十分に取組みあてられなかった課題を明らかにする。

第 3 章：ダム建設による立ち退き、補償、再定住に関する政策および国際的な取り組み

をレビューする。立ち退き住民に対して、失われた財産を補償するだけではなく、立ち退き後の生活再建を支援することが、国際的な政策動向であることを示す。同時に立ち退きを伴う開発（ダム建設）への反対運動は継続し、実際の貧困化の課題が解決されていないこと、ダム建設賛成派、反対派双方が議論する国際的なフォーラムであった世界ダム委員会（World Commission on Dams: WCD）においても新たな方向性を打ち出せなかったことなどを論ずる。

第4章および第5章：日本およびスリランカのダム建設による立ち退きの事例研究である。事例研究の概略については、1.3.2に述べたとおりである。

第6章では第2章から第5章までの検討により明らかになった、ダム建設による立ち退き、補償、再定住に内在する困難とその克服の可能性を議論する。

第7章は、内在する困難の一つである道義的責任への対処の必要性和正当性を示すために、原理的考察を加える

終章である第8章では、本研究の結論と具体的政策提言を述べる。更に今後の研究の課題にも言及する。

第5節 用語の定義

本論文で使用される主な用語の定義を行う。より詳細な定義に関する議論は各章に譲る場合がある。

1.5.1 「開発」(Development)

「開発」という用語の明確に合意された定義は存在しない。様々なテキストブックで異なった定義が示される、もしくは明確な定義は示されないこともある。むしろ「開発」をテーマに書かれたものは、その内容を通じて「開発」という人類の営為を浮き彫りにしようとしているといえる。それら著作で示される定義は、著者の「開発」への視角を示すものと捉えることができる。たとえば、McMichael (2004) では「開発」は、「国家的に組織された経済成長 (“nationally organized economic growth”)」と定義される。この定義自体は現在の理論からみれば不十分なものに映るかも知れない。歴史的かつ国際的な文脈の中で人類が行ってきた営為を、McMichael が「開発のプロジェクト (Development Project)」として捉えるときには、この定義は有効である。すなわち、第2次世界大戦後に追求され多くの国が資源を投下した主たる活動（と背後にある目標や哲学）はまさにこのように定義できる。そしてMcMichaelはこの「開発のプロジェクト」が、現在は「グローバリゼーションのプロジェクト (Globalization Project)」にとって代わられつつあると議論を展開するのである。

これまで行われてきた開発の営為を厳しく批判する立場からは、「開発」は「オルタナティブな開発 (Alternative Development)」として再定義される必要があるか、そもそも「開

発」という言葉を拒否することになる (Esteva 1992: 22-3).

「開発」という用語をめぐるこのような状況を的確に表現したものとして、金子は以下のように記している。

「開発」とはやっかいな言葉である。あらかじめ〈いい／悪い〉という価値観と結びつきながら用いられるがゆえに、われわれはこうしたフィルターを通して「開発」と向き合わざるをえない。「開発」に関して何かを発言しようとする、否応なく〈推進／批判〉という二者択一を迫られ、ときとして自らの立ち位置を問われることになる。逆にいえば、どの文脈で「開発」を語っているのかという語り手の立場性を確認しなければ、その意図や論旨を的確に把握することができないのだ。(金子 2006: 7)

ここでは自らの立ち位置を示すものとして本論文で念頭におく定義を示す。Alan Thomas (2000) (邦訳は斎藤 2005 による) の定義によると「開発」とは、

- ①望ましい社会のあり方、
- ②長時間かけて社会が変化していく過程、
- ③政府やそれ以外の組織が社会を意図的に変化させようとする行為、

であるとされる。これは大きく言って、①＝目的、②＝過程、③＝手段、という形に整理される。「開発」という用語が使われるときはこれらの意味が混在した形で議論されることが多い。

国際協力の現場で実施される「開発」を目標とした事業や政策介入については、本論文では特に「開発介入 (Development Intervention)」と称する。国家、国際機関、NGO など、地域住民以外が主体となるものである。他方、地域住民自身の発案・計画・実行を通じた開発事業は、「開発行為 (Development Activity)」と称して区別する。「開発」という用語は本論文では、主に目的として想定される「望ましい社会のあり方」(①) を指すものとして使用する。手段としての「開発」(③) は「開発介入」と「開発行為」に分類される。

本論文での議論の対象をあらためて明示すれば、「立ち退きを伴う開発介入」(もしくは「開発介入による立ち退き」) である。それは素材として採り上げられるという意味であり、議論の射程は「立ち退きを伴ってでも目指される (個別の事業や介入を越えた) 開発 (①と②の要素)」にも及ぶものとなる。

1.5.2 「開発介入による立ち退き」、「補償」、「再定住」

本論文においては、「開発介入による立ち退き」を「所有／利用していた土地の、公権力による収用を契機とする、物理的な居住地の移動」と定義する。行政や地方公共団体による開発政策や事業などに伴い、土地の所有権や利用権 (明確に権利として規定されていない慣習的な利用なども含め) が失われる。更には、当該地点の住民が物理的に立ち退きを

余儀なくされる事象を示す。

現実の公共事業などにおいては、土地の一部を事業者が収用しても物理的な移転までは必要としないケース（例：道路用地提供のための壁面後退（いわゆるセットバック））もあれば、賃貸借の形で事業者が利用し続けるケース（例：電信柱や送電線鉄塔の用地）もある。ここでは、住民に与える影響の大きさを鑑み、物理的な移動（立ち退き）ということに重点を置く。たとえば、現在の居住地自体は収用される範囲に入っていないとしても、主たる生業を営む土地が収用されてしまい、現在の居住地ではこれまでの生業を続けることが困難になり、移動するといった例は含まれる。

公権力に限らず、民間企業などが工場立地などの目的で土地を取得、それに伴い人々が立ち退くこともあるが⁸、本論文ではあくまで強制力を伴う形で立ち退きを迫る／迫られることがあるという意味で、公権力による立ち退きに議論を限定する。ただし、電力会社のように、企業形態はとっていても公益を推進すると考えられ国や行政からの法律的、行政的なバックアップがある企業などは公権力に含む。すなわち、事業者の形態が問題なのではなく、私的利潤追求ではない、公益を実現するための営みに伴う立ち退きを対象としている。

立ち退き住民も含めた住民自身が自発的に計画・実施する開発は、「開発行為」と称する。「開発行為による立ち退き」は本論文の検討の対象とはしない。「開発行為による立ち退き」では、住民の立ち退きは強制ではなく、自発性が認められると想定するからである。

立ち退きによる財産損失の対価として移転者が受領する金品を「補償（Compensation）」という。「補償」の内容は大きく現金と現物（たとえば土地）にわかれる。

新しい居住地で生活を立て直す活動は、「生活再建（Rehabilitation）」もしくは「再定住（Resettlement）」と呼ばれる。その過程で生業の変更（「職業転換」）が必要な場合もある。これらの一連の手続を統括するものとして、国によっては補償や生活再建、再定住にかかる政策（Policy）を法的枠組み（Legal Framework）として整備しているところもある。国によって名称は異なるが、本論文では一般的な呼称として「補償・再定住政策（Compensation/Resettlement Policy）」を用いる。そのような政策枠組みに基づいて実施される個別の補償・再定住の施策は「補償・再定住計画（Compensation/Resettlement Plan）」と称する。

1.5.3 「原理的考察」、「評価枠組み」、「規範」、「価値」

第7章では、「ダム建設による立ち退き、補償、再定住」という課題に「原理的考察」を加える。本論文において「原理的考察」とは、「政治哲学や倫理学の観点から、ある事象または行為の意味、抛って立つ正当性を掘り下げる考察」と定義する。第7章で具体的に論

⁸ 昨今の途上国では民間企業の関与する土地収用と立ち退きの方がむしろ問題であるとの指摘もある（たとえば Mathur 2006）。本論文では直接の対象としないが、それは民間企業による立ち退きが常に強制を伴わないとか、公権力による立ち退きに比べて問題が軽微であることを意味するわけではない。

じられる内容は、立ち退きを伴うようなダム建設（広くは開発介入）はなぜ是とされうるのかを検討することである。

是非の判断にあたって採用されるアプローチを「評価枠組み（evaluative framework）」と称する。ある評価枠組みの中での評価判断のとき使用されるものさし（判断基準）を、「価値基準」と称する。ある価値基準が採用された評価枠組みで、是とされる行為やことがらのあり方を示す言明を「規範」と称する。

立ち退きを伴うようなダム建設（開発介入）は、従来の「評価枠組み」では「功利主義」に基づいて正当化されてきた。功利主義的評価枠組みにおける「価値基準」は「効用」であり、「規範」は「効用の最大化」と表現できる。「功利主義」自体の定義も含め、功利主義的評価枠組みと立ち退きを伴うダム建設（開発介入）の関係は第7章で詳細に論ずる。

第2章 - ダム建設による立ち退き，補償，再定住をめぐる先行研究

本章においては，ダム建設による立ち退き・再定住に関して，過去に行われた調査研究を概観する．先行研究に関しては，依拠する視点から「実務型」と「運動家型」に分類（分断）され得ることを述べる．

先行研究のレビューの結果，いずれの視点においても移転住民を一面的に受益者あるいは犠牲者と捉えがちである点，ダム建設による立ち退きを持つ内在的な困難を正面から見据えていない点を指摘し，既存の研究を越える視点を提供する意義を持つ本研究の特徴を述べる．

第1節 先行研究の分類枠組み

「開発介入による立ち退き」とりわけダム建設による立ち退き・再定住をめぐる先行研究は，大きく分けて二つの視点からなされている．一つは，立ち退きをダム建設など開発事業・政策に伴う不可避の行為と認識し，いかにして成功裡に立ち退き・再定住を行うか，そのためには何が必要か，を論じる視点である．もう一つは，立ち退きが必要となる構造自体を問題視し，更にはそのような犠牲を強いて行われる開発という取り組み全般に異議申し立て，問題提起を行う視点である．

Ranjit Dwivedi (2001) は，このような二つの視点を “reformist-managerial’ approach (改革管理アプローチ)” と “radical-movementist approach (変革運動アプローチ)” と呼ぶ．前者の視点に立てば，開発の必要性は所与のものとしながら，如何に立ち退きのマイナスの影響を最小化するか，ということが課題となる．後者の視点に立てば，立ち退きは開発がその便益とコストを不公正に分配していることを示す証左であり，開発の究極の醜い面である．このような二つの視点を両極にして，様々な研究はその間のどこかに位置する．それゆえにすべての研究者が同じ関心を持つと誤解されているが，実際にはこの両者の間には深い断裂があると Dwivedi は指摘する (Dwivedi 2001: 712)．

この二つの視点は，研究の目的の違いに端を発して研究内容の帰結・成果にも異なった傾向をもたらす．具体的には，前者の ‘reformist-managerial’ approach においては，問題領域を立ち退き，補償，再定住に限ったうえで，立ち退きを伴う開発事業を計画・実施する者にとっての，最良の方策を提示することを目指す．代表的な論者である Cernea の考案した「貧困化リスク・再建モデル」(“Impoverishment Risks and Reconstruction Model”，以下「IRR モデル」と記す)⁹は，プランニング・ツールとして活用されることが最大の眼目となっている (Cernea 1998: 57-61, Mathur 1998: 73-6)．一方，後者の ‘radical-movementist’ approach は，立ち退き，補償，再定住の失敗や問題点を克明に指摘

⁹ 「IRR モデル」については，2.3.1.(2)で詳細に論じる．

する。しかし問題の指摘を開発政策のようなより大きな文脈と結びつける分析や、代替的な開発（非開発や脱開発も含めて）のあり方を提示する点においては弱く、個々の開発事業レベルや補償・再定住政策レベルでのインパクトは持っても、広く開発政策一般にインパクトを及ぼすことは少ない。

この二つの視点に加え近年は、両者の分断を埋めるような試み、異なった分野からのアプローチが現れている。Dwivedi は同じ論文の中で、両者の分断を埋める試みを世界ダム委員会（WCD）のアプローチに見て取り、それを“*Institutional approach*”と名づけている（Dwivedi 2001: 726-9）。この第3の視点に属する考え方は一つのカテゴリーにまとめるには多様ではあるが、本論文においては「新たな流れ」と称する3つ目のカテゴリーとしてとりあげる。

これらの異なる視点や分類は、ダム開発に伴う立ち退き、補償、再定住をめぐる議論の状況を明確にするために利用されることに留意が必要である。現実には分類の境界はあいまいであり、様々な立場が存在しうる。Dwivedi 自身もそれぞれの視点の優劣や成果を比較するために分類するのではなく、開発に伴う立ち退きにどのように複数の問題が存在し、それらに同時に対応するアプローチが必要かを示すために行ったマッピングであるとの見解を示している（Dwivedi 2001: 730）¹⁰。

なお、Dwivedi の分類は本論文での議論に有益であるが、日本語にするにはこなれにくい分類名となっている。そこで、本論文においては、前者の‘*reformist-managerial*’ approach を「実務型研究」、後者の‘*radical-movementist*’ approach を「運動家型研究」と称する。

第2節 先行研究—日本のダム事例

日本におけるダム建設と立ち退き・再定住に関する先行研究の代表例をあげるとともに、その内容を概観する。2.1 で述べたように、日本の研究も実務型研究と運動家型研究の枠で

¹⁰ Dwivedi の整理に基づく分類は表 2.1 のとおりである（Dwivedli 2001: 730）。

Table2.1: Development-Induced Displacement: Different Standpoints

Problem Area	Approach	Conceptual Focus	Policy Focus	Implementation Strategy
Ill-planned resettlement	Managerial	Balancing of interests	Proper resettlement	Top-down: making planners sensitive to local needs
Lack of agreement and credible governance	Institutional	Establishing norms	Negotiated decision-making	Level playing field: Involving all stakeholders
Ill-conceived development	Movementist	Prioritizing values	Rights-based development	Bottom-up: prioritizing community needs and initiatives

（出典：Dwivedi 2001:730）

分類することが可能である。

2.2.1 実務型研究

日本におけるダム建設による立ち退きをめぐる研究の多くは、実務型研究のカテゴリーに分類される。特に、『ダム日本』（日本ダム協会発行）や『用地ジャーナル』（公共用地補償機構編）などの、実務者を主な購読者とする定期刊行物への掲載論文が多い。それらの論文の特徴は、①「立ち退き」（特に立ち退き住民の生活）という面よりも「用地取得」と「補償」という側面に焦点をあてる、②具体的な補償制度を解説、解釈する、③用地取得事例における具体的な手法やプロセスの情報共有を目的とする、という点である。公共事業実施時の難関である用地取得と補償について、特に国土開発が強力に進められた1960年代から70年代にかけて、そのような情報共有を実務家の間で行う需要は高かった。したがって多くの論文は、学術論文というよりは「報告」という性質であったともいえる。

行政が主体となつて行う、移転住民の追跡調査も、例は少ないものの存在する¹¹。これらの調査は、補償水準が明確に定まっていなかった時期（1950年代から1960年代初頭）に、妥当な補償水準を知るべく調査されたものが多く、実務上すぐに活用できることが期待される調査であった。そのため調査は、早い場合では再定住直後、長くても数年のうちには実施されている。したがって、「立ち退き」に焦点をあてているものの、具体的な住民の生活の変化の側面にはあまり立ち入らず、補償金額や補償プロセスとそれらに対する住民の満足／不満を把握することを主たる内容としている。

このような中で、二つの研究が実践的意義を強く意識しながら、学術的にも内容の濃い優れた業績として存在している。

（ア）華山^{りずる}謙の『補償の理論と現実—ダム補償を中心として』（1969年 勁草書房）、

（イ）丸山民夫の『ダム補償と水源地域計画』（1984年 日本ダム協会）

の二つである。

（ア）華山^{りずる}謙『補償の理論と現実—ダム補償を中心として』

1962年6月に「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下「基準要綱」と記す）が閣議決定され、それ以降のダム補償を含む公共事業に伴う用地補償は、財産権補償を基本とし、生活権保障や精神補償などの制度化は否定された。華山の著作は、全国40のダム、730人の被補償者に面接を行い、被補償者から見た「正当な補償」を探るとともに、「基準要綱」の定めた財産権補償の原則の限界を指摘するものであった。更に、一定期間の生活費を含む生活補償が必要であること、被補償者の生活再建を容易にするための行政的な生

¹¹ たとえば、総理府資源調査会事務局（1954年）『資源調査会資料第38号 水資源の開発等に伴う補償事例集』、農林大臣官房総合開発課（1955年）『水没補償実態調査』農林協会、などがある。

生活再建措置および関連地域開発が必要であること、などを具体的に指摘した¹²。華山のこのような指摘は、その後の日本のダム補償制度の変化に影響を及ぼした。実際に代替地提供が「基準要綱」の柔軟な運用によって可能となり、「水源地域対策特別措置法」や「水源地域対策基金」の成立によって、生活再建措置にも目配りがされるようになったのである。

華山は自らの著作の射程の限界についても自覚していた。華山は自らが追求する「正当な補償」を、当時行き詰まりつつある補償問題解決の唯一の途であると考え（華山 1969: 8）、具体的には「被補償者の納得をえながらしかも補償の内容をつねに公開して交渉をすすめ」、「被補償者の立場を十分に理解し、移転者の生活再建にとってもっとも適切な補償の方法を考える」ことであるとした。その観点から、移転者の実態調査をその分析の基礎にすえる。ただし、華山は、「正当な補償」を「国民の権利と公共の福祉との対立を調整する一種の均衡点」（華山 1969: 8）と捉え、それは時代によって変わりうる動態的なものであると考えていた。また、「公共事業によって国民がうる利益の総和は、公共事業によって国民がこうむる損失の総和より大きいとの筆者の分析の大前提の真否が問われているような場では、補償に関する制度や技術はまったく無力なのである。」（華山 1969: 7-8）として、この著作では、そもそも公共事業の必要性や開発の必要性といった問題には立ち入らないこと、受益者と被害者の間の公平の実現は、この著作では捉えられていない別の課題である、ということを示している。

（イ）丸山民夫『ダム補償と水源地域計画』（1984年 日本ダム協会）

丸山は、華山の問題意識同様、被補償者の生活実態を重視し、華山がなし得なかった「基準要綱」以降のダムを対象とした調査を実施する。地域や場所ごとに異なる水没地社会や住民の特性と、有効で適切な補償の方法との間に、なんらかの法則性が見出せないかという点を追求した研究である（丸山 1984: 11-5）。まず、「基準要綱」以降のダム建設において補償交渉が長期化していることに着目し、昭和40年代のダム14事例、約1400世帯の移転者の生活再建の実態を調べる。その結果、「基準要綱」以降の日本社会全般の変化（特に第一次産業から、第二次、第三次産業への人々のシフト）に伴い、生活再建にあたって人々が重視するものが変化し、現行の補償制度の運用がより拡大されていく傾向を確認する。そして、産業や就業構造に基づく地域の類型化（丸山は「ダム類型」¹³と称する）を行い、補償交渉期間の長短との相関性を明らかにした。更に、移転者の生活再建行動は、生活の急変動を避ける対症療法的な意味にとどまらず、世帯という単位でその維持・発展・再編のため行われるものと位置づけ、移転者がどのような選択を行うのか（丸山 1984: 141）、という点を分析する。特に、代替地選定と財産取得のための相続慣行を関連づけ、「ライフ

¹² 華山が対象としたダムと補償事例は、「基準要綱」制定以前のダムであった。

¹³ 具体的には、都市近郊型、農村型、山村型の3分類であり、更に内訳として都市近郊型、農村-非都市近郊-湛水面積大型、農村-非都市近郊-湛水面積小型、山村-非都市近郊-水没戸数大型、山村-非都市近郊-水没戸数小型という5分類を設定した。（丸山 1984: 165-91）

コース」¹⁴という形で世帯ごとの類型化を試みている。丸山はこのようなダム立地地点の類型化（「ダム類型」）や世帯毎の「ライフコース」に応じた補償政策、生活再建対策を提唱するのである。

これら二つの研究の最大の特徴は、補償というきわめて実務的な手続について提言を行うことを念頭に置きつつも、移転する人々の生活再建まで視野を広げ、理論的な枠組みを構築しようとした点にある。いずれの研究も、移転した人々への追跡調査をベースにし、多数の事例を比較検討することを方法論としている。丸山は、「ダム補償と水源地域計画」のような概括的な著作だけでなく、一つの事例をより詳細に掘り下げ、相続慣行と移転補償の関係を読み解くことで、正当なる補償の方法や形式を追求しようとした研究も試みている¹⁵。特に、移転者の主体的な選択に着目した丸山の視点は、筆者の研究の視点と重なりあう部分が多い。残念ながら、ダム建設自体が日本国内でますます困難になる中、そのような研究の需要自体が低くなったこともあり、華山、丸山両者いずれの研究もその後の国内の学術研究の世界では引き継がれていない。

2.2.2 運動家型研究

水没による立ち退きと補償にかかる問題提起は、渡良瀬川の谷中村事件にさかのぼる。明治時代の谷中村事件は、渡良瀬川上流の足尾銅山の鉱毒水対策のために行われた遊水池建設に伴う水没であり、戦後のダム建設とは異なった性質のものである。1907年（明治40年）に強制執行が行われるまで交渉や適切な補償はなく、強制的に人々を排除する様々な方策が、時の政治権力と資本家によってとられた。その様子を克明に記したのが、荒畑寒村の『谷中村滅亡史』（初版は1907年（明治40年）、即日発禁処分。復刻版は1970年（昭和45年）新泉社）であり、運動家型研究のさきがけといえる。

戦後のダム建設と水没補償をめぐる代表的な研究を紹介する。

（ア）日本人文科学会（編）（1958）『佐久間ダム』（東京大学出版会）、

（イ）『公共事業と基本的人権―蜂の巣城紛争を中心として』（帝国地方行政学会 1972年）および『公共事業と人間の尊重』（帝国地方行政学会 1983年）、である。

（ア）日本人文科学会（編）（1958）『佐久間ダム』（東京大学出版会）

この大部の研究は、日本人文科学会が、日本ユネスコ国内委員会から委託された「近代技術の社会的影響」に関する調査報告の3件目にあたる。1956年（昭和31年）、いまだ建

¹⁴ 具体的には、伝統的形態、過渡的形態、労働者の形態の3つのライフコースに類型化する。（丸山 1984: 141-64, 特に 154-9）

¹⁵ 丸山民夫（1989）「ダム補償における世帯を単位とした生活再建行動の分析」『農業土木学会誌』57巻9号:19-24、丸山民夫（1990）「三春ダム水没移転世帯の相続慣行と生活再建行動の分析事例」『農業土木学会誌』58巻8号:13-18

設中の佐久間ダムを対象とし着手された調査は、戦後電源開発における佐久間ダムの位置づけ、佐久間ダム建設における近代技術導入の労働市場や労働組織への影響、佐久間ダム建設が地域社会に及ぼした影響という3部構成で1958年（昭和33年）に報告書が出版される。

650ページほどの報告書のうち約400ページを占める第三部において、佐久間村、富山村、龍山村（いずれも当時の名称）がとりあげられ、ダム建設と水没や補償が村落社会にどのような影響を与えたか、が検討された。「補償問題をめぐる国家独占資本（＝電力資本）と村落構造との葛藤」（日本人文科学会 1958: 265）を把握する試みであるとともに、「電源開発が総合開発計画の一環として考えられるとするならば、ダム建設に伴う地元地域社会の被害に対して、補償は単なる損失補填以上の意味をもたなければならない。そして、建設後の村落再建の方途は開発計画と結びついて行わるべき」（日本人文科学会 1958: 265-6）という問題意識から現実を評価しようとしたものである。3年という短期間で完成を目指し、近代的な重機等を大量に投入した佐久間ダム建設手法の特性などから、地域住民が望んだような影響や効果はもたらさなかったと評価されている。むしろ社会の上層部がより上昇し、下層部は不安定な生活を迫られる結果となった。また、総合開発との関係についていえば、「開発地域の諸産業の発展」には必ずしも結びついていない公共補償（私有財産以外の地域の共通資本に対する補償）の実現」で「過大な補償であった」という批判があったことも紹介されるなど（日本人文科学会 1958: 393）、結果として総合開発の実現はなかったとされている。

第三部の執筆の中心人物であった島崎稔は、別の著作でこれらの調査結果を踏まえて、国家独占資本主義における資本の論理に基づく近代技術の導入（ここではダム建設）は、農民層の一部から土地を剥奪し農民を賃労働に転化していくものであったことなど、前近代的生産ならびに生活関係である村落共同体を変容、解体させるものであった、と総括する（日本人文科学会 1959: 490-1）。この総括にみられるように、佐久間ダム調査は、もっぱら開発という営み（特に国家独占資本主義による）がどのような問題を社会に与えているかという点を詳細な実証調査をもとに主張しているのである¹⁶。

もう一つの代表的な調査報告結果は、大分県の下笠^{しもがけ}・松原ダムのいわゆる蜂の巣城紛争¹⁷をめぐる調査報告である。関西大学下笠・松原ダム問題研究会は、1967年（昭和42年）から、法学、経済学、社会学、税制、考古学、生物学、電気、土木工学など、様々な分野からの総合学術調査を実施し、『公共事業と基本的人権―蜂の巣城紛争を中心として』（帝

¹⁶ この島崎の厳しい指摘にもかかわらず、後に紹介する著作の中で町村敬志は、『佐久間ダム』の底流（調査執筆者の心情）には「開発」への信頼が存在する、と指摘する。（町村編 2006: 5-6, 更に同書 22 の注 6 を参照）

¹⁷ 蜂の巣城紛争とは、昭和30年代初頭に筑後川の洪水制御を主たる目的とした下笠ダム、松原ダムの両ダム建設計画に、地元の山林地主の一人室原知幸氏が、測量に対する物理的抵抗から数多くの法廷闘争まで、様々な手段を用い建設省に対してダム建設反対の運動を行ったものであり、蜂の巣城と呼ばれたバリケードを作ったの実力行使で世間の耳目を集めた。最終的には昭和45年に室原氏の死去に伴い和解に至った。

国地方行政学会 1972 年) および『公共事業と人間の尊重』(帝国地方行政学会 1983 年)の二つの報告書を出版した。これらの調査は、水没移転補償の研究ではないが、ダム建設がもたらす便益、すなわち「公共の福祉」と、水没などにより失われる個人の財産権などの権利との調和を、どのようにして実現すべきか、という課題を提示する。詳細かつ膨大な資料を編集しており記録文献としての価値は大きいが、課題を解決に導く理論や具体的方策を提示しようとはしていない。

平成に入ってから、バブルの崩壊や公共事業への逆風とともに、「脱ダム」という運動が長野県から起こり、様々な著作¹⁸がダム建設への問題提起を行っている。むしろ現在のダム関係の著作はほとんどが、このような運動家型のものであるといっても過言ではない。これらの著作はダム建設をめぐる問題を指摘し、問題の存在や運動の状況を広く知らせることによって運動への支持を集めること、他地域での同種の運動を促すことを目標としていると思われる。場合によっては、脱ダム運動の担い手である都市部住民と、反対運動は行ったものの最終的にはダム建設を受け入れた(受け入れざるを得なかった)建設地域住民の意向にずれが存在することを示しているものもある¹⁹。

これら運動家型の研究においては、問題や課題の提示、一般市民への訴えかけといった点に主眼が置かれており、必ずしもそれらの解決のための理論や方策を提示しているものではない。佐久間ダムや下笠・松原ダムの調査の場合は、より学術的な視点で地域住民に目を向けている。しかし、特に近年の著作には、水没による立ち退きあるいはダム建設自体を防ぐことを眼目におくためか、移転(対象)者の主体的な判断や選択を捉えようとする視点はあまり存在しておらず、移転者を一方的ともいえるほど被害者としてしか捉えないという側面があるように思われる。

2.2.3 新たな流れ

2.2.1 において現代の日本ではダム建設に伴う立ち退き、補償、再定住の過去の研究は引き継がれていないと述べた。これは同じテーマ(すなわち日本におけるダム建設と立ち退き事例)の研究者が全く存在しないということを意味しない。ここでは二つの学問分野ー(ア)社会学(特に環境社会学)、(イ)国際開発/国際協力ーでの近年の研究成果を紹介する。

¹⁸ たとえば、『ダムと日本』(天野礼子 岩波書店 2001 年),『脱ダム賛歌 下諏訪ダム反対運動の軌跡』(武井秀夫 川辺書林 2001 年),『ダムはいらない 球磨川・川辺川の清流を守れ』(川辺川利水訴訟原告団/川辺川利水訴訟弁護団編 花伝社 2000 年),『ダムを止めた人たち 細川内ダム反対運動の軌跡』(徳島自治体問題研究所編 自治体研究社 2001 年)

¹⁹ 『ハッ場ダムは止まるか 首都圏最後の巨大ダム計画』(ハッ場ダムを考える会編 岩波ブックレット 2005 年),『巨大ダムに揺れる子守唄の村 川辺川ダムと五木の人々』(熊本日日新聞社 新風舎文庫 2005 年)

(ア) 社会学 (特に環境社会学)

環境社会学分野で、近年ダム建設と反対運動に関して学問的な分析を加えた著作が出版された。それは、帯谷博明の『ダム建設をめぐる環境運動と地域再生－対立と協働のダイナミズム』(昭和堂、2004年)である。日本の戦後の河川行政とそれをめぐる環境運動や反対運動の相互作用を、具体的な事例に即して読み解き、近年その萌芽が見られる「行政と市民(住民)の協働」という新たな河川政策の姿を浮かび上がらせ、成立の条件を探るものである。従来の環境社会学では受益圏／受苦圏といった対立を読み解く静的な枠組みが使われる事例に対して、新たな動的な枠組みを提供しようとしたものであり、一つの開発事業ではなく、河川をめぐるその流域(上流から下流まで)を巻き込んだ社会のダイナミクスを捉えようとしている。ガバナンスという言葉でもあらわされるような資源管理をめぐる社会や制度のあり方を考察するものといえよう。

同じく環境社会学者の浜本篤史は特に長期化した徳山ダムによる立ち退き補償問題と、その対応を余儀なくされた人々の精神的被害に着目した論考を記している(浜本、2001)。財産権に対する補償という日本の損失補償の原則の持つ限界を指摘するものである。浜本は日本の事例だけではなく、中国の三峡ダムや都市開発による立ち退きをめぐるフィールドワークも行い、国際的な開発の流れの中で立ち退きの問題を研究している。

環境社会学とは異なる社会学の一分野でなされた興味深い研究が、町村敬志編(2006)『開発の時間 開発の空間－佐久間ダムと地域社会の半世紀』(東京大学出版会、2006)である²⁰。この大部の研究は、日本の戦後の長期の歴史的文脈の中で、「「開発」を推進していった構造と心性の相互連関を明らかにしていくことを目指す」(町村、開発史研究会 2004: 1)というものである。

この研究の特色は、3点に要約できる。

- ①歴史社会学の一環として、ダム建設後半世紀を迎える佐久間町(2005年に浜松市に合併)をとりあげ中長期的な視点があること、
- ②佐久間町に暮らす人々への意識調査を通じて、「巨大開発という出来事を、佐久間町とその住民は、一方的な犠牲者でもなく、単なる受益者でもないあいまいな存在として経験していく。」と捉えていること(町村編 2006: 192)、
- ③ダム完成以降急激に人口が減少し、独立した自治体としても終焉を迎える佐久間町を、「「縮小していく社会」の最前線」(町村編 2006: 18)と見て、そこに、ポスト開発、脱開発が模索される様子を見出そうとしていること

これら特徴のうち、①の中長期的な視点と、②犠牲者でも受益者でもない住民像という2点は、本研究にも共通した視点である。

²⁰ これは、1999～2001年度、2002～2004年度に実施された科研費基盤研究(B)(2)の成果を一部所収論文を入れ替えるなどして再編したものである。元の報告は、『開発の時間 開発の空間－「佐久間ダム」再考－』(町村敬志、開発史研究会編(一橋大学大学院社会学研究科)2004「ポスト成長期における持続可能な地域発展の構想と現実－開発主義の物語を超えて－」科学研究費(基盤研究(B)(2))報告書(2003年度)として発行されている。

(イ) 国際開発／国際協力

この分野では、主に開発途上国における開発政策・開発事業へのインプリケーションを求めて、過去の日本の事例を探るという試みがなされている。たとえば、中山幹康は、昭和 20 年代に北陸電力が建設した神通川第 1～3 ダムにおいて、現在にいたるまで水没地に対して賃料が支払われている事例を見出している (Nakayama and Furuyashiki 2008)。この事例は、日本の公共事業に伴う用地補償が財産権に対する現金補償に限定される前の事例であり、移転者の生活を安定させるためにとり得る方策の一つとして現代の途上国開発においても考慮に値するものと思われる。

本論文も過去の日本の事例をひも解くことで、現在の途上国開発に対する示唆を導き出そうとする点で共通した立場にある。

第 3 節 先行研究－海外のダム事例

海外での研究事例についても、実務型研究と運動家型研究という観点で整理することが可能である。

2.3.1 実務型研究

多くの研究が実務的な観点から行われている。特に、1990 年代以降、世界銀行の Michael Cernea が中心となつて行った評価および研究の内容は、立ち退き、再定住を伴うような開発事業実施の理論的な支柱となっている。最初に Cernea 以前から存在した研究を紹介し、その後 Cernea の著作を通じてその理論を概観する。

(1) Cernea 以前の研究

1.1.1 で述べたとおり、第二次世界大戦後の世界において、ダム建設とそれを通じた水資源開発は、経済成長や生活向上といった公益追求のための重要な手段であった。アメリカでは TVA の事例のように、民主主義の輝かしき成功例としてダム建設が語られることもあった (リリエンスール 1979)。戦後独立を勝ち得た多くの開発途上国にとっても同様であり、たとえばネルー首相時代のインドにとってダム建設は国家建設のシンボルでもあったし、アフリカ諸国でも大規模ダムが国家プロジェクトとして建設された。

このような時代背景のもと行われた研究は、開発の必要性やダム建設の必要性は当然に所与のものとしつつ、水没による立ち退きと再定住という課題をいかにして成功裡に解決するか、という観点に立っている。

そうした研究の早期のものは、1960 年代に Elizabeth Colson や Thayer Scudder といった人類学者によって行われた。ザンビアとジンバブエ（当時ローデシア）国境のザンベジ川に建設されたカリバダム（1959 年完成、移転者は約 5 万人）では、ダム完成前から地域

の自然・人間環境の包括的調査が行われた。調査結果は、一連の"Kariba Studies"シリーズとしてまとめられている。特に、Colson (1971) は、カリバダムによる移転者の移転前後を比較した人類学的調査であり詳細なものである。ガーナのアコソンボダム建設により貯水池としての生まれたボルタ湖のために、約 8 万人が立ち退き、再定住を行ったが、1969 年の James Moxon の"Volta: Man's Greatest Lake"や、1970 年の Robert Chambers 編による"The Volta Resettlement Experience"などで、立ち退きのプロセスや問題点、その後の生活の状況などの報告がなされている。

これら初期の研究における知見は、現在から振り返れば非常に初歩的なものである。たとえば、水没補償と再定住の複雑さを過小評価しているがために事前に十分な計画がなされず、'Crash Program'として実施されるため問題が多い。したがって、十分に時間をかけて計画すべきである、といった指摘がなされる (Scudder 1966: 99-101, Scudder 1973a: 48)。一方で、同じ研究の中で Scudder は、立ち退きと再定住を新たな機会になしうること (Scudder 1966: 99)、立ち退きはダム建設との関係だけで語られるべきではなく、ダム湖周辺の人々の生活を向上させる環境改善の機会として捉えるべきであること (Scudder 1973b: 711) を述べ、開発に対する積極的な信頼に基づいた意見を表明している。

これらの初期の研究におけるもっとも重要な点は、Scudder が、移転という複雑なプロセスを理論化し、それによって政策にインパクトを与えようと試みている点である。具体的には、移転後の人々の状況を、移行期間 (Transition Period) とそれ以降という 2 段階 (また、移転前を加えると 3 段階) にわけ、前期には、人々のストレス²¹が高いため、新規の生産様式や組織などを導入しても失敗に終わる可能性が高く、その期間 (たとえば 2 年程度) には、食料援助などの手厚い支援が必要であること、などを提言する (Scudder 1973a: 55, Scudder 1973b: 717)。これが、水没移転について実務上の関心を持ちつつ、理論化を試みた最初の研究といえる。

その後、Scudder と Colson は、上述の移転プロセスの理論化を更に進める。Art Hansen と Anthony Oliber-Smith の編になる、"Involuntary Migration and Resettlement-The Problems of Responses of Dislocated People"(Westview Press, Boulder, Colorado, 1982) に含まれた論文において、両者は移転 (relocation) を 4 つのプロセス (Recruitment Stage, Transition Stage, Stage of Potential Development, Handing Over/Incorporation Stage) に整理すると同時に、移転政策のあり方について提言を行っている (Scudder and Colson 1982: 274-5)。提言の主たるポイントは、移転者が直面するストレスを十分に考慮した再定住計画であるべきこと、移転後の「移行段階」(Transition Stage)においては、なによりもストレスを緩和する方策を中心とすべきであること、である。これらの方策をより望ましいものにするために、多数の事例の間での比較研究や、長期的な研究の必要性にも言及している。

²¹ ここで Scudder のいうストレスとは、精神的な (psychological) なものだけではなく、生理的 (physiological) 、社会的 (sociological) なものも含む (Scudder 1973a: 51)。

これまでに挙げた研究では、立ち退き後の人々の生活についての追跡調査は必ずしも十分に行われていない。しかし、1990年代以降、開発事業の事後評価（post evaluation）実施が一般的に制度化されるようになり、その一部として、また独立した形で、立ち退き後の追跡調査や補償・再定住計画を評価する研究²²もなされるようになっていく。

（２）Cerneaの移転研究—Impoverishment Risks and Reconstruction Model（IRR Model）

1.1.2で述べたとおり、1980年代以降、ダム建設などの開発介入による立ち退きが問題視されるようになると、世界銀行を中心とするドナーや事業実施者は、単なる金銭補償を超えた生活再建を目指した手当てを加えるようになった。従来は一国の内政の問題とされてきた立ち退き補償問題が、むしろ住民を貧困化させることがあり、開発のそもそもの趣旨に反することが問題となったことを反映している。ドナーは事業実施国に対して、立ち退きを伴う開発事業の実施に慎重になるように求め、補償や再定住政策についても様々な対応を求める形で介入を強めた。

そのトレンドの理論的支柱となったのが、世界銀行で立ち退きと再定住に関する「保護政策」（Safeguard Policy）の作成に携わったCernea（1.1.2で紹介）による「IRRモデル」である。CerneaはIRRモデルを通じて、立ち退きと再定住のプロセスがどのような貧困化の契機をはらんでいるかを解明し、それを防ぐことが必要であり、また可能であると主張した。IRRモデルは単に理論的なモデルであるだけでなく、ツールとして現場で活用できるとし、世界銀行がその実践の先頭に立っている。

CerneaのIRRモデルは、世界銀行における立ち退きを伴う事業の実施経験に基づき、1990年代に定式化された。その内容はいくつかの研究論文などで繰り返されているが、2000年のCerneaの著作（Cernea M. (2000) 'Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement' In Cernea M. and McDowell C. (eds.) "Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees" The World

²² いくつかの例を挙げる。世界銀行では、“Resettlement and Development - The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993”（The World Bank 1994）を端緒に“Recent Experience with Involuntary Resettlement”（The World Bank 1998）、“Involuntary Resettlement Comparative Perspective”（Picciotto R., Wicklin W. and Rice E. (eds.) 2001）を発行した。アジア開発銀行もSpecial Evaluation Studiesとして“Policy Impact of Involuntary Resettlement”を実施した（ADB 2000, <http://www.adb.org/Documents/PERs/sst-oth-2000-08/default.asp>（2006年7月1日閲覧））また、日本政府が国際協力銀行（JBIC）を通じて支援したインドネシアのコタパンジャン水力発電事業の移転に関しては、JBICが実施した第三者による事後評価報告書（JBIC Third Party Ex-post Evaluation Report “Republic of Indonesia: Kotapangjang Hydroelectric Power and Associated Transmission Projects (1)(2)”（http://www.jbic.go.jp/english/oec/post/2004/pdf/2-06_full.pdf（2006年7月1日閲覧））がある。また、中山は、過去のダム建設と移転に関する事後評価的な研究成果を複数報告している（中山・吉田・グナワン 2001 や Nakayama 1998 など）。

Bank, Washington D.C. 2000: 11-55) が、一つの完成された形を示している²³。

立ち退きを伴うような開発介入に対する人々の見方など、この問題を取り巻く歴史的な流れの中に IRR モデルを位置づけるとその意義は明らかである。開発による立ち退きは、1980 年代後半までは、必要な犠牲と捉えられており、開発自体への一部の批判論者を除いては、立ち退き住民の運命に対してもおおむね冷淡であった。1980 年代末以降、インドのナルマダ開発をめぐる国際的な抗議運動などをきっかけに、度重なる住民の貧困化とそれをもたらした不十分な補償政策や開発介入自体が「開発の失敗」として捉えられるようになる。そのような時期を背景に、Cernea は社会学、人類学の専門家として、立ち退き住民のおちいる貧困や失敗を描写し、その運命を嘆くだけではなく、現実の対策を構築し得るような方法で、開発介入の持つこのような側面を分析することの必要性を訴えた (Cernea 1993: 13)。過去の立ち退きを取り扱った理論モデルも、同様に悲嘆に終始し、現実には人々がそのような貧困化の運命を逃れることを助けるものではなかったと指摘する (Cernea 2000: 15)。世界銀行で当初は数少ない社会学者として開発事業の実施に携わりながら、立ち退きを迫られる住民がたどる複雑な過程 (運命) をときほぐし、その知見を現場での政策に活用することを目指した取り組みから生まれたのが、IRR モデルである。IRR モデルの登場によって、世界銀行をはじめとする開発援助機関や途上国政府は、システムティックにかつ平準化された補償・再定住政策の立案・実施が可能となるようなツールを手にしたことになる。

改善された「保護政策」(Safeguard Policy) に基づいた開発介入の実施や、立ち退きを伴う開発介入の評価から得られる教訓の積み重ねによって、立ち退き住民の運命に対する考え方は更に変化をとげる。すなわち、当初の無関心 (放擲、犠牲の存在の受容) の状態から、損害をいかに適切に正当に補償・補填するか、という検討の段階を経て、立ち退き住民の生活を従前のレベルに戻すことだけではなく、むしろ立ち退き・再定住を「新たな開発の機会」に変えるという考え方があらわれるに至っている (Mcdowell 1996: 7, Picciotto et al. eds. 2001: 137, The World Bank 2004: xxviii)。

2.3.2 運動家型研究

Cernea が指摘するとおり、かつての立ち退きをめぐる研究は、住民の困難を記述 (description) することが中心であり、民族誌 (ethnography) の様相を呈していた (Cernea 1996: 14)。しかし中には立ち退きの問題のみならず、ダム建設とそれを取り巻く構造自体を批判的に検討するものもある。代表的な著作として以下に示す二篇を採り上げる。

(ア) Ganguly Thukral 編の "Big Dams, Displaced People - Rivers of Sorrow Rivers of Change" (Sage Publications, New Delhi, 1992)

²³ Cernea が同書で述べているように、IRR モデルは、様々な国の立ち退きを伴う事業の分析に使われることで、有効性、実効性が多くの研究者によって確認されつつあり、チェルネアが提示するリスク以外のリスクが新たに付け加えられるなど、現在も深化しつつあるモデルである。しかしここではそのコアになる考え方を見るのに上記の論文がもっとも適切であると判断した。

(イ) Patrick McCully による "Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams (Enlarged and Updated Edition)" (Zed Books, London, 2001)

(ア) Ganguly Thukral 編の "Big Dams, Displaced People - Rivers of Sorrow Rivers of Change" (Sage Publications, New Delhi, 1992)

この研究では、インド²⁴におけるダム建設に伴う立ち退き・再定住の事例が複数採り上げられ、批判的に検討されている。一例をあげると、Philip Viegas による 'The Hirakud Dam Oustees: Thirty Years After' では、インド東部のオリッサ州における多目的ダム開発とそれに伴う再定住の帰結を見ている。30 年を経て多くの住民が立ち退き前より土地所有面積を大幅に減らし、農業労働者になっている事実を指摘しつつ、過去に行われた（もしくは適切に行われなかった）補償・再定住政策への批判を行っている。特に土地の権利の不承認、補償金算定のいい加減さ、補償金の横領、再定住先の整備不良などとともに、住民がまったく補償・再定住計画に関与できなかったことを指摘する。住民の多くは読み書きが出来なかったことや外部社会との接触が少なかったことが、移転後の生活がうまくいかなかったことの理由の一つであるとし、事前に準備（ただし、どのような準備なのかは触れていない）を行うべきであったとする。住民が政府に命じられて立ち退かざるを得ないときには、そのショックを和らげるために、むしろ自由に移転させそれを政府が支援すべきであったと述べる。これらの知見は、過去の不適切な補償・再定住政策への批判ではあるが、現行のインドの補償・再定住政策との関連や、（必要であるとすれば）その更なる改善の方向についての具体性には欠ける。最後に、ダム工事の定礎式における住民に対するネルー首相（当時）の発言「もし苦しむ必要があるのであれば、国家のために苦しむべきである」²⁵を挙げて、事態の問題性を強く印象付けているものの、全体として批判の域を越えるものではないと思われる。

(イ) Patrick McCully による "Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams (Enlarged and Updated Edition)" (Zed Books, London, 2001)

本書は、世界のダム反対派にとっての重要なテキストともいえる内容である。世界各地で建設されてきた巨大ダムが、立ち退きの問題なども含めて、いかに環境や人間社会に負の影響をもたらしてきたか、そしてダム建設という事業モデルを支え世界に広げてきた、ダム建設産業とそれを取り巻く資金提供者（たとえば援助機関）との関係など構造的問題の存在を明らかにする。続けて巨大ダム以外の方法で、人々の必要とするサービス（電力等）の供給を検討する必要性や、ダム反対運動やダム解体運動の盛り上がりについて紹介している。結論としてダム産業を民主的なコントロールの元におくこと、川をダムでコン

²⁴ インドは、現在中国と並んでダム建設に伴う移転者の多い国であり、ある推定では 1,600 万人から 3,800 万人がダムによる移転を余儀なくされたとしている。(WCD 2000: 104)

²⁵ 原文では以下のとおり。'If you are to suffer, you should suffer in the interest of the country' (Viegas 1992: 53)

トロールするという発想を捨てて、「流域」(Watershed)という全体的な捉え方をすることで、人間社会も含めて健全な生態系を維持することを主張する。

(ア)、(イ)二つの著作は、前者が開発による犠牲を告発する意義、後者はそのような開発自体の見直しを迫る意義、がそれぞれある。しかし、これらの著作が現実の開発政策担当者に影響を与え、それらの人々との対話の基礎になり得ているかという点には疑問が残る²⁶。

2.3.3 新たな流れ

近年になって著された二つの研究成果は、1.3.1 で掲げた問いーダム建設による立ち退き、補償、再定住に内在する困難とその克服可能性の探求ーの必要性を間接的に示す。

(ア) Chris de Wet 編の"Development-Induced Displacement: Problems, Policies and People (Studies in Forced Migration vol.18)" (2006),

(イ) Peter Vandergeest 他編の"Development's Displacements: Ecologies, Economies, and Cultures at Risk" (2007), である。

いずれも大学におかれた研究機関(チーム)の成果物である(前者は Oxford University の Refugee Studies Centre と英国 Department of International Development (DFID)の共同、後者はカナダ York University の Ethics of Development-Induced Displacement Project (EDID Project)による)。

(ア)では、持続可能な開発を可能とするような経済社会環境を築き上げる作業(=開発の目標)と強制的な立ち退きとの間には、内在する複雑さ(Complexities)と緊張(Tensions)があることを指摘し、それらに正面から取り組まない政策や個別の計画には限界があることを示す。(イ)では、個々の開発介入からさかのぼって、多数のアクターが関与する政策環境、制度環境、グローバリゼーションの流れの中に開発による立ち退きを位置づけることで、問題の複雑さ明らかにしようとしている。

二つの研究に共通する特徴は、以下に述べる2点である。

①共に政策志向でありながら個々の開発介入手法の改善だけではなく、それをとりまく(もしくは規定する)より広い政策、制度、主義などにも考察を広げ問題の複雑さに取り組んでいる点、

②開発による立ち退きには倫理的な(Ethical)な問題があることを明確に示している点

(ア)は幅広い考察を通じてより具体的な政策提言を示すのに対し、(イ)は開発による立ち退きは単に人々の生活再建や所得獲得手段の問題ではなく、権力や資源の分配という

²⁶ 日本でも1980年代末のナルマダ紛争において、鷺見一夫が積極的なダム開発批判および政府開発援助批判を行った(鷺見1989など)。鷺見の指摘は政府開発援助に対する国民の否定的イメージを固定することと、実務者をより慎重ならしめる効果はあったが、そこには必ずしも対話は成立していなかったといえる。

観点からその帰結を読み解く必要があるとして、政策実践と理論の間のギャップを埋める必要性を説くにとどまる。この点が最大の違いである。

筆者の観点からみた最大の不足は、倫理的な問題とその考慮が、政策実践の提言や問題の捉え方を提示する場合のきっかけにはなっていない、今後の行動の重要な根拠（理由）として扱われていないことである。たとえば、de Wet は、既存の補償・再定住計画の問題には、計画者が立ち退く住民の実情をよく知らずに計画を立てること、当初のインプットを揃えることにこだわりすぎて将来の不確実性に対して柔軟性を発揮できないことをあげる。しかし倫理的フレームワークの構築は今後の研究課題として提示するにとどめ、補償・再定住政策の改善策の背後に倫理的な根拠があること（根拠が必要なこと）を明示していないため、つまるところ技術的な改善策と受け取られかねない。

第4節 本研究の特徴

本研究は、いずれかと問われれば実務型のものである。開発途上国で現実が生じている立ち退き、補償、再定住という事態に対して、なんらかの有益な知見を抽出することを目標とするからである。ただし、従来の研究－実務型の研究、運動家型の研究のいずれも－の多くでは見られない二つの特徴を持つ。その特徴は、

（ア）立ち退きを伴う開発介入や開発一般への姿勢、

（イ）分析の焦点としての立ち退き住民、

である。

（ア）立ち退きを伴う開発介入や開発一般への姿勢

実務型研究が持っているような前提、すなわち立ち退きを伴う開発介入の必要性、さらには開発一般を所与のものとするという前提について無批判であってはならず、（立ち退きを伴う）開発の必要性や正当性を問い直す姿勢は重要である。しかし一方で、従来行われてきた開発を問題視する姿勢は、その全否定と同じではない。この問題意識を具体的に本研究に反映させるために試みたのが、①中長期的な帰結（数十年単位の帰結）について調査し考察することと、②「原理的考察」、である。

①中長期的な帰結（数十年単位の帰結）についての調査および考察²⁷

従来の先行研究では乏しかった中長期的な観点に立つことで、人々の生活の変化も含めた過程としての開発の姿を見直すことが可能となる。個別の開発介入や補償・再定住計画

²⁷ 先行研究の中でも数少ない例外である再定住の中長期的な帰結の調査が行われた Viegas (1992) などを含む Thukral(1992)では、移転住民を対象とした中長期的な調査は、資料や関係者（事業者側も移転者側も）が散逸し十分には得られず困難であることを述べている (Thukral 1992: 12)。日本の事例も同様に資料や関係者の限界があり、多くの事例で中長期的調査を行うことには困難が予想される。

は、数値化可能な指標や、あらかじめ定められた目標値といったものさしで限られた期間を対象に成否を評価される。それに対して、人々が生きる過程である再定住や生活再建の過程は、本論文の序論に述べたように技術的扱いになじまない。そこには人それぞれの苦痛や意味があるからである。開発介入などの政策と同様に成否を評価することは困難である。中長期的な観点に立つことで、この点がより明確に捉えられるはずである。さらには、望ましい補償・再定住政策への示唆を超えて、より一般的な望ましい開発の意味を問い直す試みの一部にもなるといえる。

②原理的考察

原理的考察の内容と必要性については、1.2にて論じたとおりである。ここでは、実務型と運動家型の分類に象徴される、「政府（事業者）」対「立ち退き住民（と支援者）」という構図に関連して原理的考察の必要性に付言する。原理的考察について、立ち退きを伴う開発は立ち退きを計画する側としての「政府（事業者）」と、「立ち退き住民」の人と人との関係に適用される規範の問題であるがゆえに、原理的考察が必要であると論じた。同じ箇所で述べたように、「政府（事業者）」の背後には、同じ開発介入によって受益する（通常は立ち退き住民より多数の）人々が存在する。たとえば洪水被害を軽減するための開発介入の場合、受益する人々は生命や財産の被害やその恐れから解放される。このような開発介入自体は、仮に立ち退きがなければ十分に正当化されうる。政府と立ち退き住民との対立の裏には、実は受益する人々と立ち退く人々との対立が隠れている²⁸。このように対立の構図が「政府」対「立ち退き住民」ではなく、「受益住民」対「立ち退き住民」となりうるのであれば、倫理学の観点からする原理的考察の必要性は更に高くなると思われる。

（イ）分析の焦点としての立ち退き住民

本研究では、立ち退きを迫られた人々を主体として捉え、彼ら／彼女らの選択に焦点をあてること試みる。2.1で述べたように、実務型研究の前提は、立ち退きを伴う開発（開発介入）の是非を問わず、問題解決のために移転者を受益者にする、すなわち外部コストであったものを内部化するといった発想を生み出している。一方、運動家型の視点では、立ち退きを伴うような開発はあってはならないものとされる。移転者は犠牲者もしくは被害者としてのみ捉えられ開発を批判するための先鋒とされる。

いずれの見方においても、立ち退きを迫られた人々をきわめて一面的に捉え、捉える側の立場を反映した住民像で描いていることが多い。現実には立ち退きを迫られる人々は、状況や政策に翻弄されるときもあれば、しっかりと地に足をつけているときもある。立ち

²⁸ 本章ではダム建設による立ち退きの問題整理の便宜のため「政府」対「立ち退き住民」という構図と重なる、「実務型」と「運動家型」という対立軸で先行研究をレビューした。ここでこの対立軸を使用したことは、この対立軸のみを念頭に「受益者」対「立ち退き住民」という対立軸を無視して、問題の解決策（政策提言）を提示することを意味するものではない。後者の対立軸に関しては第7章で論ずる。

退きがあっても生活しなければならない以上なんらかの選択をしているはずである。すなわち一方的な犠牲者でもなく一方的な受益者でもない、現実を生きる多様な主体としての立ち退き住民に目を向ける必要があると思われる²⁹。

²⁹ 本研究の視点と似通った視点を持つ研究として、松本悟（2005）「水と森に支えられた生活と開発：ラオスのある小さな村の30年」（佐藤寛・青山温子編，シリーズ国際開発第3巻『生活と開発』日本評論社 2005：127-50）がある。松本は、ラオスの小村における、ナムグムダムによる移転、ダム湖水位低下対策としての導水事業による更なる耕地の喪失、その後生じた他村からの近傍への移転者との軋轢など、「開発」が持ち込まれることによって生じた人々の暮らしの変容を記述する。開発援助の社会的影響を「視点をプロジェクトではなく村人の側に置くとどうなるのか」（松本 2005: 146）との観点から、かつ中長期的な視点で記述したものである。

第3章 - ダム建設による立ち退き，補償，再定住をめぐる取り組み

本章では，日本におけるダム建設による立ち退きの概況と水没補償制度の整備状況を，主に華山（1969）に依拠しつつ概観し，第4章でとりあげる日本の過去の事例の背景を明らかにする。

次に世界におけるダム建設と立ち退きの概況を紹介し，立ち退き，補償，再定住に関する施策に大きな影響を及ぼしている世界銀行（実務型の系譜）と NGO（運動家型の系譜）の取り組みを紹介する。

世界銀行を中心に活用される Cernea の IRR モデルの意味と限界，世界ダム委員会での議論を紹介し，現在の施策が開発推進派と批判派の間で膠着状態にあるなか，本研究が現実の施策や取り組みとの関連で持ちうる意義を述べる。

第1節 日本におけるダム建設と立ち退きをめぐる政策—補償制度の整備

3.1.1 日本におけるダム建設の概況

日本では，現在 2,700 を越えるダムが存在し，更に計画中，施工中のものが加わる。ダム建設は，国，地方自治体，電力会社などが実施主体となり，発電，洪水防御，用水（工業，農業あるいは上水）やそれらが複合した目的で建設されてきた。

（1）ダム建設のトレンド—年度別竣工数

年度別のダム竣工数のグラフを図 3.1 に示す。第二次世界大戦後についてみれば，1956 年（昭和 31 年）からの 10 年および 1966 年（昭和 41 年）からの 10 年に竣工数が多く，その後漸減している。高度経済成長期を中心にダム開発がすすめられたことがわかる。

図 3.2 の事業者別の内訳をみると，50 年代 60 年代は電力中心であるが，その後は，洪水防御などを中心とした多目的型が中心となり，国土交通省管轄のダムが増えている。

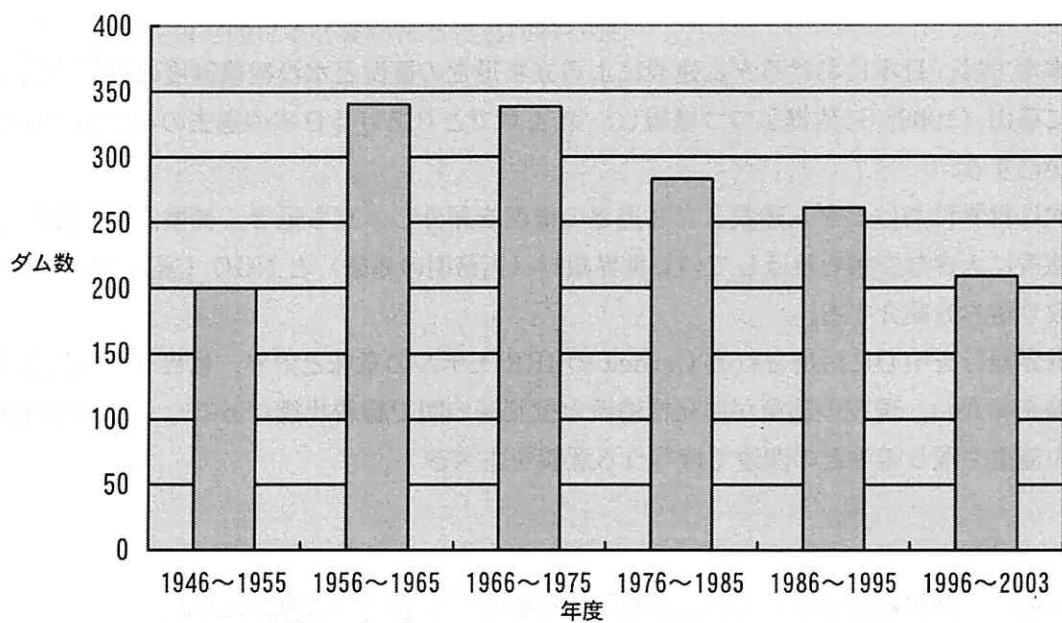


図3.1 国内竣工ダム数

出典：日本ダム協会，2005:620 より筆者作成

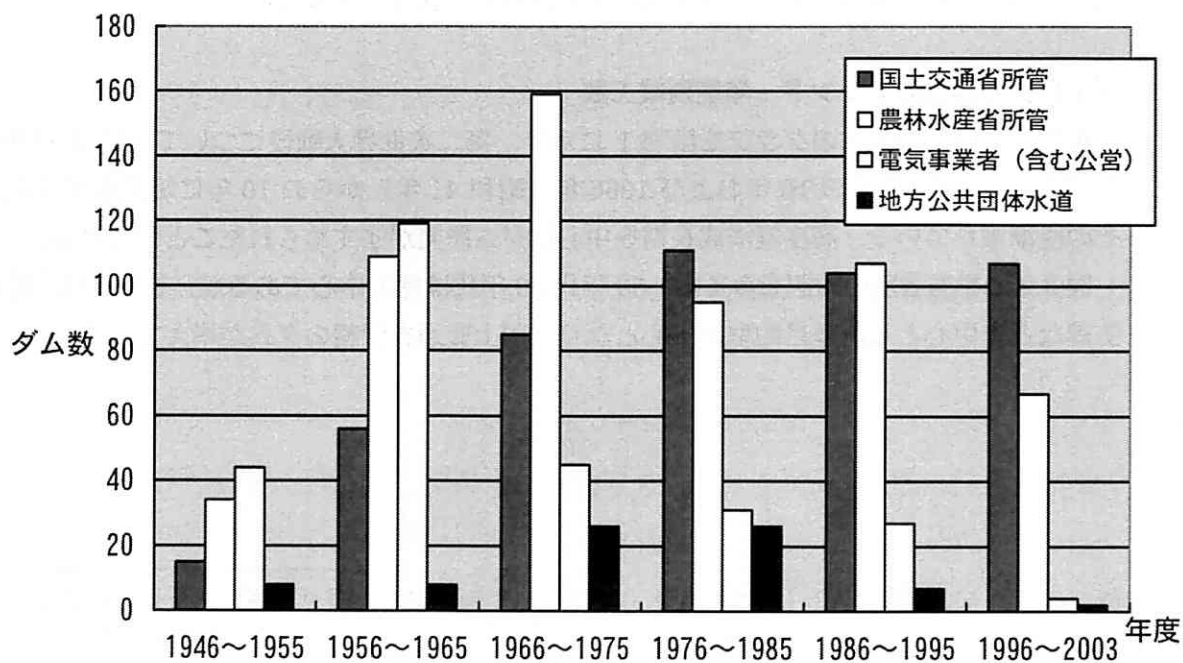


図3.2 事業者別年度別ダム竣工数

出典：日本ダム協会，2005:620 より筆者作成

(2) ダム建設のトレンドー着手から完工までの年月

ダム建設は、立ち退き補償交渉で長期を要することが多いといわれる。たとえば大規模なダムの一形態である、ダム高が80メートル以上のダムについて、着工年度別に、竣工までの所要年数でプロットすると図3.3のとおりとなる。必ずしも明確な傾向が存在するわけではないが、戦後復興期はあまり長期化する様相はなく、1960年代以降に長期化する事例が現れてくる。図3.3にプロットされた全ダム（189基）の着手（必ずしも着工ではない）から竣工までの平均年数は、14.7年であった。

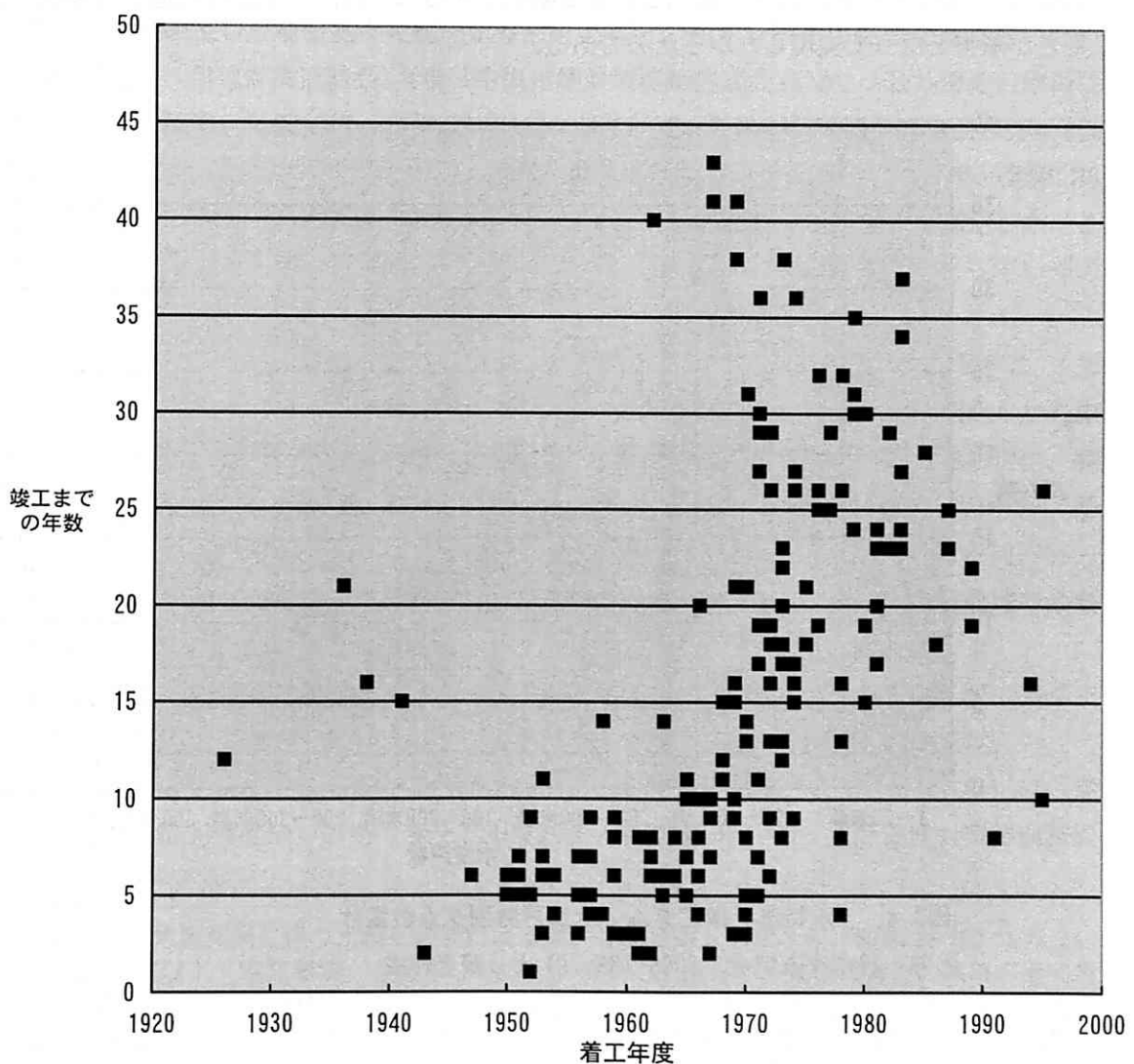


図3.3 大ダム（堤高80m以上）着工年度別所要年数

出典：日本ダム協会，2005:694-699 より筆者作成

(3) ダム建設のトレンドー水没による立ち退きの規模

日本におけるダムによる立ち退きの規模は、現在の開発途上国での事態に比してさほど大きくない。図 3.4 が示すのは、「水源地域対策特別措置法」による水源地域整備のための補助金交付の対象となる、いわゆる「指定ダム」(p.40 脚注 35 参照)の水没戸数別のダム数である。指定ダム全 95 件でみれば水没戸数 100 戸未満が大半を占める。水没戸数がゼロの 3 件を除いた 92 件の平均水没戸数はダム 1 つあたり 97 戸である(日本ダム協会 2005: 788-91)。これは、急峻な谷など河川上流部でのダム建設が多い、という日本の地形的な要因が大きいと思われる。1950 年代末期に計画された沼田ダム(群馬県)のように、水没戸数が推定 4,000 戸もの大規模な立ち退きを必要とする事業は、まさに立ち退きの規模の大きさが障害となって実現しなかったのである。

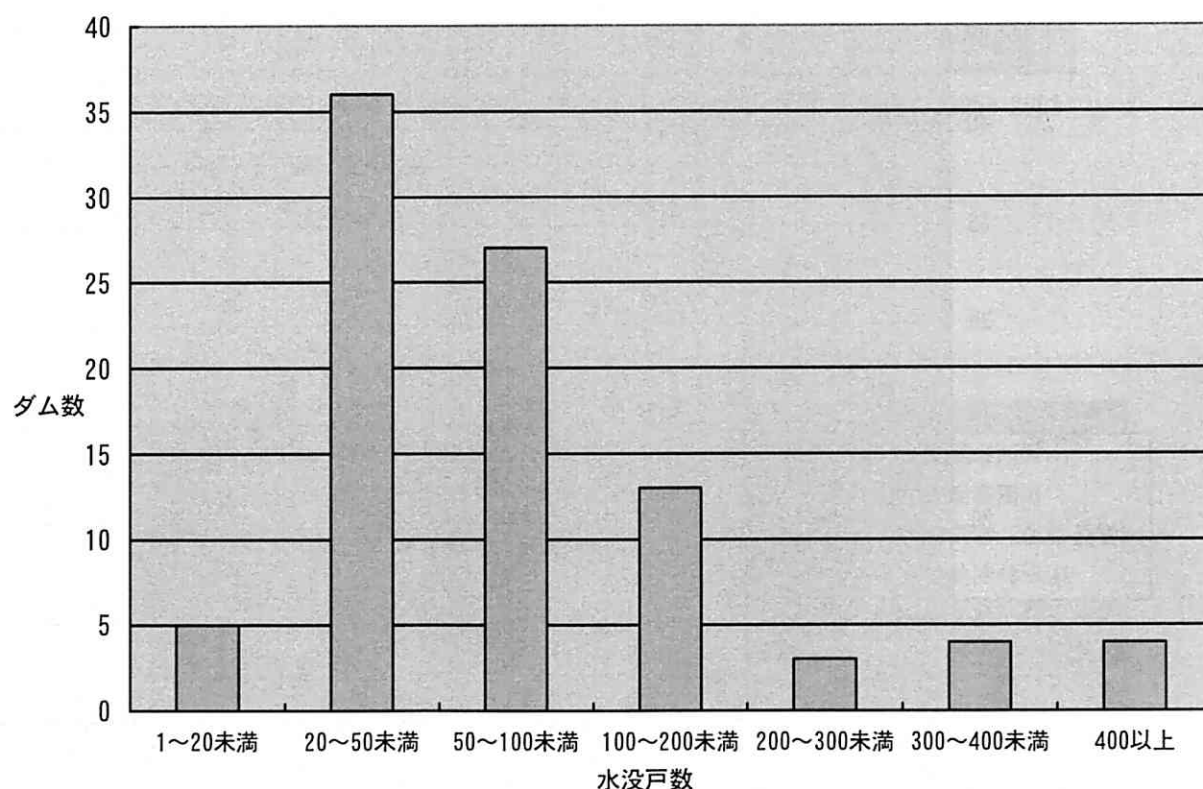


図3.4 「水特法」指定ダム 水没戸数別ダム数累計

出典：日本ダム協会，2005:788-791 より筆者作成

3.1.2 補償制度の整備および展開³⁰

ダム建設による水没補償に最も大きな影響を与えた制度は、1962 年(昭和 37 年)6 月

³⁰ 本項目については武貞(2006)第2章第4節により詳細に論じた。

29日に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下「基準要綱」と記す）である。この要綱の基本的な考え方は、「補償の対象を財産権のみにしぼり、補償額をその物件の市場価格を基準として算定しようとするもの」であった（華山 1969: 50）。

「基準要綱」の制定により、それ以前には認められていた生活再建のための補償や措置（生活再建措置）については認められなくなった。同時に補償も現金による補償のみが認められ、代替地の提供など現物による補償は認められないこととなった。「基準要綱」はそれまで起業者ごとにばらばらに行われていた補償の基準³¹を統一するために設けられた。その後、当時の建設省、通産省、農林省の各省は「基準要綱」に基づきそれぞれの補償基準を制定し、各基準にしたがって個別事業の補償を行うなど、およそすべての公共事業、公益事業に適用されることとなった。

各起業者が制定した補償基準を統一するものとして、起業者同士の情報交換などのための団体である「用地対策連絡会」（現「中央用地対策連絡協議会」）が、「公共用地の取得に伴う損失補償基準」（1962年（昭和37年）10月12日 用地対策連絡会理事会決定）（以下「用対連基準」と記す）、「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」（1963年（昭和38年）3月7日 用地対策連絡会理事会決定）（以下「用対連細則」と記す）を制定した。この「用対連基準」と「用対連細則」がその後の「基準要綱」運用の拠り所となっていくのである。

ダム水没補償の事例が重ねられるにつれ、華山が主張したような生活再建措置³²は、「基準要綱」第6条第2項の拡大解釈と運用によって実施されていく。2.2.1で紹介した丸山は、「基準要綱」以降のダム補償事例の実態調査を通じて、代替農地・代替宅地の提供、職業訓練及び斡旋などが実際に行われていることを示す（丸山 1984: 25-140）。丸山は、「基準要綱」以降は、農業から第二次産業、第三次産業への労働力の移動が起こると同時に、山村部から都市部への人口の移動が一般化するという社会情勢を背景に、代替農地の必要性はむしろ低くなったことを指摘する。

このように生活再建措置は一部華山の主張に沿うような形で実施されてゆくが、あくまで運用により実施されていたものであり、制度として規定されたものではなかった。

生活再建措置を制度化した規定は、河川関係については、1972年（昭和47年）の「琵琶湖総合開発特別措置法」の第7条と、1973年（昭和48年）の「水源地域対策特別措置

³¹ たとえば「電源開発に伴う水没その他による損失補償要綱」（1953年（昭和28年）4月14日閣議了解）（以下「電発要綱」と記す）では社会情勢に配慮して、被補償者との無用の衝突を避けるために、第7条で現物補償などの方法も明記された。それに対して、「建設省直轄の公共事業の施行に伴う損失補償基準」（昭和29年5月29日建設省訓令第9号）（以下「建設基準」と記す）は先の「電発要綱」と異なり、生活補償的な色彩をほぼ払拭したものであった。

³² 華山は、生活再建措置の定義を「起業者が被補償者に直接支払う補償金ではなく、その補償金が被補償者の生活再建にもっとも有効に役立つようにしむけるための各種の措置である」とする。具体的には、代替地のあつせん、融資、職業訓練、就職のあつせん、各種の相談、補償金に対する減免税措置などを挙げる（華山 1969: 202）。2.2.1で述べたように、華山の著作での主張は、生活再建措置の重要性である。

法」³³（以下「水特法」と記す）の第8条^{34,35}に規定されたのが早期のものである。しかし、いずれの規定もあくまで努力規定であり、生活再建措置の活用は後のいわゆる「水源地域対策基金」の成立を待つ必要があった。

「水特法」の目的は、丸山（1984）によると、①水源地域のダム事業等による過疎化の防止、②関連公共事業の実施に伴う地元地方公共団体の財政事情の悪化防止、③上下流の利害調整、④水没関係者の生活再建の確保、であった（丸山 1984: 22）。また「水源地域対策基金」は、生活再建措置のみならず水源地域と下流の受益地域の利害調整を目的としたものであり、水没移転者に生活再建資金の貸付や利子補給を行うことが主な事業内容である³⁶。更に、1967年（昭和42年）2月に閣議決定された「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」、1974年（昭和49年）に制定されたいわゆる電源三法（「電源開発促進税法」、「電源開発促進対策特別会計法」、「発電用施設周辺地域整備法」）などを通じて、個人財産以外の公共施設についても補償や整備普及が図られ、広義の生活再建³⁷が行われるようになる。

「基準要綱」の点検作業は脱ダム運動や公共事業への逆風が激しくなった1995年（平成

³³ 同法成立の契機は、松原・下笠ダムをめぐる室原氏の闘争といわれる（Takahashi 2004: 37）

³⁴ 水特法第8条（生活再建のための措置）

関係行政機関の長、関係地方公共団体、指定ダム等を建設する者及び整備事業を実施する者は、指定ダム等の建設又は整備事業の実施に伴い生活の基礎を失うこととなる者について、次に掲げる生活再建のための措置が実施されることを必要とするときは、その者の申出に基づき、協力して、当該生活再建のための措置のあつせんに努めるものとする。

一 宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得に関すること。
二 住宅、店舗その他の建物の取得に関すること。
三 職業の紹介、指導又は訓練に関すること。
四 他に適当な土地がなかったため環境が著しく不良な土地に住居を移した場合における環境の整備に関すること。

³⁵ 「水特法」に基づく財政措置を受けるには、同法第2条第2項に基づく「ダム指定」を受ける必要がある。指定を受けるダムは、「国、地方公共団体又は独立行政法人水資源機構が建設するダムのうちその建設により相当数の住宅又は相当の面積の農地が水没するダムで政令で指定するものをいう」とされている。施行当初は30戸もしくは農地30ヘクタール以上であったが、その後1992年に20戸もしくは農地20ヘクタール以上に緩和。また、同法第9条第1項に定められる国からの補助率のかさ上げ対象ダムの指定は、施行当初200戸もしくは200ヘクタール以上であったが、1979年に150戸もしくは150ヘクタール以上に緩和された。また、補助対象となる事業についてもその後の複数回の政令により、たとえば老人福祉施設が追加されるなど、変更を重ねてきている。（番場哲晴（2004）「水源地域対策特別措置法とこの30年」Web版3，<http://www.soc.nii.ac.jp/jdf/Dambinran/binran/TPage/TPSuitoku.html>（『人と国土』（（財）国土計画協会 2004年3月号（第29巻6号）69-72所収））

³⁶ 1976年（昭和51年）に利根川水系及び荒川水系に関係する1都5県（東京、千葉、埼玉、茨城、栃木、群馬）による「利根川・荒川水源地域対策基金」を最初のものとして、複数の県にまたがるものが計8基金、1県内のものが11基金存在する。（8基金の詳細については、日本ダム協会 2005: 786-7を参照。）

³⁷ 1978年（昭和53年）に発刊された「建設行政実務講座」というシリーズの第2巻『収用と補償』（建設行政実務研究会 第一法規）では、個々の移転者への補償と生活再建措置のみならず、地域の公共施設、公益施設の整備、工場等の就労の機会の場をつくること等地域全体の振興を図ることも広義の生活再建措置であるとされている（建設行政実務研究会 1978: 530）。

7年)から開始された。ただし実際の点検の対象となったのは、閣議決定された「基準要綱」ではなく、運用細則として存在する「用対連基準」であったことは注意を要する。点検の必要性は、「基準要綱」決定時には想定できなかった社会・経済の変化などのため、運用での対応に限界が出つつあることと、「豊かさの実現」を目指して公共事業を進める立場からすれば、公共事業に協力する地域住民の生活再建の困難については、当然見過ごしにできるものではなく、彼らが求める不安の解消についても、補償として真剣に検討する必要がある(補償実務研究会編 1999: 3) こととされている。

具体的な見直しの視点の一つとして、「個々の生活再建の不安を解消するためには、さらにきめ細かい対応が必要である」という点を挙げている(補償実務研究会編 1999: 4)。たとえば、「山間部において用地買収を受けた被補償者は、近傍に代替地がないため下流に移転して土地を取得するか現地で斜面地を造成するしかない場合が多いが、現行ではそれを可能とする補償がなされないため、被補償者に過度の負担が生じている」との認識から、「急峻な地形、生業の状況等特段の事情によって、移転先の造成に要する費用の全部または一部を補償することが生活再建上必要な場合に造成費用を補償すること」を「用対連基準」の改正(第58条の2)として行う(補償実務研究会編 1999: 14)。最終的には1998年(平成10年)6月に「用対連基準」の改正が決定された。

このような動きは、これまで見直しがなかった「基準要綱」に対する点検作業として、また実務上きめ細かい対応を可能とするという点で意味がある。しかし、積極的に評価できない理由もある。

一つ目の理由は、生活再建を正面から認めることは行わず、「従来のいわゆる財産価値補償をできるだけ充実させるという方向」(補償実務研究会編 1999: 4)で個々の規定の見直しを行う姿勢を貫いたことである。「財産権補償」と「生活再建」の目的は同じであり、前者は補償手段として客観的かつ合理的に判断できる手段として財産に着目するのであるから、前者が適切に行われていれば後者は不要であるという(補償実務研究会編 1999: 4)。しかし、そのような考え方は「基準要綱」制定時の考えとまったく変化がないものである³⁸。

「きめ細かい対応」を可能にした本来の動機は、被補償者の生活再建よりも起業者の迅速な用地取得を可能にすることにあったのではないと思われる。

もう一つの理由は、「基準要綱」という閣議決定の実施細則にあたる「用対連基準」は、起業者の連絡会組織が理事会で決定したものであり、法令としての位置づけをもたないことである。「用対連基準」が、政令と同じような重みを持って運用されていること自体、被補償者の立場から見た補償や生活再建の問題を、起業者側の用地取得に伴う副次的な問題としてしかみていない状況を示しているといえる³⁹。

総括すると、日本におけるダム建設に伴う補償制度の流れは、生活再建措置の制度化を

³⁸ たとえば宮崎(1955)は当時の建設省の同様の考え方を示す(宮崎 195: 193)。

³⁹ なお、「基準要綱」では挫折した生活再建措置の制度化の動きは、1991年(平成13年)には土地収用法に及び、改正後の土地収用法第139条の2においては、生活再建措置に関する起業者の努力義務を、不十分な規定ながらも土地収用一般に共通するものとして定めることとなった。

めぐる動きであったといえる。「基準要綱」成立以前から必要性が認識されていたにもかかわらず、「基準要綱」に生活再建措置が盛り込まれることはなかった。しかし、実態としては「基準要綱」の運用で生活再建措置にあたる取組みがなされてきた。水資源開発や電源開発促進のための特別措置をうたう法律においては、生活再建を努力規定ではあるが制度化し、基金の設立などを通じて実行を可能にする仕組みを成立させ、さらには「公共補償」をもあわせて地域の再建を図るという道筋を辿ってきたのである。

ところが生活再建措置を正面から制度化するかどうかという点に議論が及ぶと、財産権補償が原則というスタンスを守る。近年の「基準要綱」点検作業の中では、財産補償による移転補償という原則があらためて確認された。生活再建措置は（人々の不満を緩和するために）運用としては実施するが、制度としては認めないという姿勢は、これらの補償基準やその実施運用が、あくまで起業者のためにあるという傾向を示すといえる。

開発途上国での立ち退き、補償、再定住をめぐる取り組みへの教訓という観点からいえば、運用や特別法に基づいて実施されている個々の生活再建措置やその手法については、途上国での参考となるものも存在する⁴⁰。しかし、高度成長期と異なり立ち退きの問題自体が社会の後景に退きつつある日本は、開発途上国での取り組みにみられる「立ち退きと再定住を新たな機会」という方向とは異なる展開を見せている。日本におけるダム建設と立ち退きの問題は、より広い上流と下流の双方を巻き込んだ河川管理や流域環境保全といった形で議論される傾向にあり⁴¹、この傾向が今後途上国の水資源開発に新たな示唆を与えることが期待される。

第2節 海外（特に途上国）におけるダム建設と立ち退き－補償・再定住政策の整備

3.2.1 世界におけるダム建設と立ち退きの概況

現在世界には 45,000 を超えるダムが存在する。1.1.1 で述べたように、世界ダム委員会（WCD）は、4,000 万～8,000 万人がダム建設によって移転を余儀なくされたとの推計を示している（WCD 2001: 104）。

個々のダムによる立ち退きの規模では、日本の事例とは水没者数で大きな差がある。McCully が様々なソースからの情報でまとめた立ち退きを伴うダムの一覧（McCully 2001: 321-42）を、立ち退き住民の規模で分類すると表 3.1 のとおりとなる。完成済みと建設中のダムあわせて 361 基のうち、移転者が 100 万人以上のものが 1 基、10 万人～100 万人未満のものが 25 基、1 万人～10 万人未満のものが 157 基、それ以外が 1 万人未満となっており、ほぼ半数のダムで 1 万人以上の立ち退きが引き起こされていることがわかる。

⁴⁰ たとえば日本の水源地対策特別基金を応用した提案として中山他（2001）を参照。

⁴¹ たとえば帯谷（2004）終章を参照。

表 3.1 立ち退き住民数毎のダム数

立ち退き 住民数	1 万人未満	1 万人～ 10 万人	10 万人～ 100 万人	100 万人以上	合計
ダム数	178	157	25	1	361

(出典：McCully 2001: 321-42 を元に筆者作成)

3.2.2 進められる開発—トップランナー世界銀行の取組み

現在、多数のダムが建設されているのは、いわゆる開発途上国においてである。開発途上国では、かつての先進国と同じように、水資源開発を通じた生活の向上や経済の成長を目指している。その手段の一つとしてダム建設は現在も有力である。しかし、1.1.2 で述べたとおり、現在では水没による立ち退きを伴うダム建設は問題視され批判されることが多い。このような状況において、途上国での立ち退きを伴うダム建設と立ち退き、補償、再定住の取り組みをリードしているのは、世界銀行である。ここでは、世界銀行の取組みを通じて、途上国における立ち退きを伴うダム建設による立ち退き、補償、再定住の取り組みが整備されていく状況を概観する

世界銀行は、1980 年に最初の「再定住政策」(‘Resettlement Policy’) を制定した。その契機となったのは、世界銀行が支援した開発事業における苦い経験であった。立ち退き住民に対する途上国政府の補償が不適切な事例のみならず、補償が適切に行われても(補償金がきっちり支払われても)住民が悲惨な境遇におちいるような事例があったためである(Cernea 1993: 20-6, The World Bank 2004: xxiv)。

事業の現場や NGO などからのフィードバックを得て、世界銀行は再定住政策の改善を進める⁴²。1988 年には初めて「再定住政策」が公開され、1990 年には、既存の政策目標や手続きなどを統合し、「業務指示書」(‘Operational Directives’ 以下「OD」と記載)の一環として包括的な再定住政策「OD4.30」が制定された。この「OD4.30」においては、明確かつ従うべき手続として、再定住計画の作成や実施が、途上国政府とともに世界銀行スタッフにも義務付けられる。主なポイントは、(ア)立ち退きは可能な限り避けかつ最小化すべき、(イ)再定住は開発計画の一環と位置づけられるべき、(ウ)住民の生活水準や所得獲得能力は従前より向上するか最低でも同等のレベルに戻すべき、といった点であった。再定住政策として、単なる損失の補償ではなく、立ち退きを伴う開発事業の便益を立ち退き住民も享受できるようにすること、もしくはより広い開発プロセス一般に立ち退き住民も受益者として参加できるようにすること、が主張された。

⁴² ここでまとめた世界銀行における再定住政策導入の経緯やその後の歴史について簡潔に述べられているのは、Cernea 1993: 20-26 'Anthropological and Sociological Research for Policy Development on Population Resettlement' In Cernea M. and Guggenheim E.(eds.) "Anthropological Approaches to Resettlement -Policy, Practice and Theory-" Westview Press, Boulder Colorado, 1993 13-38 である。

2002年には、「OD4.30」は「業務政策」(‘Operational Policy’ 以下「OP」と記載)の一部「OP4.12」に再編され、より具体的な手続きを記した「世界銀行業務手続」(‘Bank Procedure’ 以下「BP」と記載)の「BP4.12」とセットで立ち退きを伴う開発プロジェクトに適用されている。「OP 4.12」においては、三つの目的にしたがって、具体的な補償の考え方、立ち退き住民の生活向上のための施策、弱者 (Vulnerable Population)への配慮などと並んで、再定住計画の作成、実施、モニタリング、などの手続き面の原則を指示している⁴³。

[OP 4.12 の目的]

- ①負の影響を避けるもしくは最小限にとどめ、持続的な開発計画としての再定住を計画し実施する、
- ②立ち退き住民に再定住計画の策定・実施に参加する機会を与える、
- ③立ち退き住民による生計と生活水準の向上の努力を支援し、少なくとも事業前のレベルにまで回復させる

世界銀行でこのような政策が採用されたとしても、それだけで立ち退きを伴う開発事業の問題や困難が解決するわけではない。世界銀行が導入した再定住政策とそれに基づいて作成されるべき再定住計画は、複雑なことを成し遂げようという試みである。住民の立ち退きと再定住の作業を単なる損失の補償ではなく、開発プロジェクトの統合的な一部にしようとするが、このために明確で特別な再定住計画が必要となる。再定住計画は財産補償のように単純ではない。生活水準や所得の向上を目指す再定住計画は、多数の関連する変数に配慮し、よく連携のとれた対応が必要となり、かつ多数の組織を巻き込んだ長期間にわたる取り組みとならざるを得ない。当然それに伴う複雑な責任とより高度なリスク管理が必要となる。そのような複雑な再定住計画の立案・実施をスムーズならしめるために、世界銀行は 2004 年により詳細なマニュアルにあたる“*Involuntary Resettlement Sourcebook - Planning and Implementation in Development Projects*”を発行し、再定住政策の標準化および効率化の努力を続けている。

2.3.1 で述べたように、世界銀行自身が過去の支援プロジェクトの事後評価も積極的に行っている。評価の結果には基本的には合格点を与えているものの、いくつかの教訓が得られている。たとえば、プロジェクト計画者（世界銀行スタッフを含む）がすべての負の影響を認識していない、もしくは認識しても緩和することが非常に難しくなった時点では

⁴³ OD4.12 及び BP4.12 はそれぞれ世界銀行の Web Site で閲覧可能 (OP は、<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument> (2006 年 7 月 1 日閲覧) BP は、<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/19036F316CAFA52685256B190080B90A?OpenDocument> (2006 年 7 月 1 日閲覧)。また印刷されたものでは、たとえば The World Bank 2004: 371-398 に見ることができる。

やく認識する、計画が単に狭い影響の緩和しか目指しておらず、立ち退きと再定住により作られた地域の所得向上や生活向上の機会を見逃している、といった点である (The World Bank 2004: xxv).

立ち退きと再定住を開発計画の一環として行うという世界銀行の考えは、近年、「再定住を新たな開発の機会と捉えるべき」という形で主張されている (Picciotto et al. eds. 2001: 137, The World Bank 2004: xxviii). 一見すると、2.3.1 で紹介したかつての Scudder たちのように、「開発」への楽観的な期待を表明するスタンスと似通っている。現在は住民参加や事前の社会経済調査といった手続きが Scudder たちが主張した時期 (1970 年代初頭) に比べ大幅に充実している。したがってかつてのように住民の意向をまったく無視して事業者が準備した計画に強制的に従わせるケースばかりではないと思われる。

立ち退き住民を開発事業の受益者として内部化することは、立ち退き住民をただの受益者として一面的に捉えることにもつながっていく。たとえば、世界銀行が住民の生活再建でもっとも重視している点は、「所得の回復 (Income Restoration)」である。確かに重要な側面ではあるが、「所得 (現金収入)」に焦点をあてることには、住民にとっての重要性だけではなく、世界銀行にとっての現実的な理由も存在する。「所得」が立ち退きの前後の比較を可能とする計測可能な数値指標であるという点である。しかし住民の人生を「所得」という指標を使って把握、評価していく傾向は、それら人生の多様性を汲み取れない仕組みを作っていくことにつながり、結果的に住民を一面的に捉えることにつながるのである。

3.2.3 立ち退きを伴う開発を防ぐために—NGO の取り組み

世界銀行をはじめとする援助機関や、途上国政府が、立ち退きを伴う開発介入に対して慎重になり、かつ補償・再定住にかかる施策を導入するようになった経緯に、NGO は大きな役割を果たしたといえる。特に大きな契機となったのは、1.1.2 で述べたインド・ナルマダ開発をめぐる紛争であった。簡単に繰り返すと、インド・ナルマダ渓谷におけるダム開発事業に対して、インド国内のみならず国際的な環境 NGO がネットワークを作り反対運動を行った。その結果、事業を支援していた世界銀行と日本政府は援助から撤退した。世界銀行は NGO の反対運動に呼応して、独立した調査委員会を設置し、インド政府が実施しようとしていた移転計画をレビューさせた。その結果、移転計画の適切性や実行可能性が認められなかったことが、世界銀行の撤退の大きな理由となったのである。この独立調査委員会は、後に世界銀行の「査察委員会」(Inspection Panel) として制度化され、世界銀行の支援するプロジェクトで被害を受けた (また受ける恐れのある) 個人が、第三者からなる査察委員会に直訴することが可能となった。この査察委員会の設置に典型的に見られるような、援助機関の手続きの改善や、途上国政府自身の開発介入への取り組み方など、実務上の改善は、主に NGO などからの圧力によって実現してきた面が強いといえる。

世界銀行など開発を推進・支援する側と、NGO などの開発を批判する側との間には、一見圧力と妥協という形でコミュニケーションが成立しているが、現実には両者の間には分

断が存在する。開発推進側は、開発を所与のものとして、手続きの民主化や影響を受ける人々の救済の途を用意することで批判に应付しているが、開発を推進する根本的姿勢が大きく変わったわけではない。一時期退潮した大規模インフラ事業への支援も近年は復活しつつある。一方、NGO の側も引き続き監視と批判を続け、個別の開発介入を阻止することで、はたまた成果はあげるものの、立ち退きを伴ってまで行われる開発の流れを転換することはできずにいる。

この分断には、立ち退き住民を被害者として一面的に捉える見方が影響しているといえる。世界銀行が主張する「立ち退きと再定住を新たな開発の機会に」というような主張は、批判的勢力から見れば、立ち退きを伴う開発介入を正当化し強行するための方便に過ぎず、真に移転住民のためを考えているとは捉えられない。本来「立ち退きと再定住を新たな機会に」という主張はそれ自体批判されるべき内容ではなく、双方が歩み寄る根拠足りえる主張である。しかし現状ではこの主張を相互のコミュニケーションの土台にすることも困難となっている。

第 3 節 補償・再定住計画立案・実施のためのツール—Cernea の IRR モデル—の概要と限界

3.3.1 IRR モデルの特徴と背後にある考え方

Cernea は、IRR モデルのキー概念として、「リスク」(Risk)、「貧困化」(Impoverishment)、「再建」(Reconstruction) を挙げる。これらの概念の持つ意味、背後にある考え方を検討し、IRR モデルの特徴を明らかにする。

IRR モデルには以下に述べる特徴がある。

- (ア) 「リスク」概念による「コントロール可能性」への依拠、
- (イ) 「貧困化」、「再建」概念の「所得」への還元、
- (ウ) 「合理性」への信頼

(ア) 「リスク」概念による「コントロール可能性」への依拠

「リスク」は、社会学者 Anthony Giddens の定義を借りて、「ある種の行動が将来の負の効果、喪失、破壊などをもたらす可能性」を示す概念としている。ここで一つ注意すべき点は、「リスク」という概念を持ち込んだ時点で、「何らかのコントロールし得る状況」を想定していることを示す一面があることである。そして現実の複雑さを過小評価する傾向が忍び入る可能性がある。

(イ) 「貧困化」、「再建」概念の「所得」への還元

「貧困化」については、「再建」とセットで考えるのが適当である。立ち退き前の状況に比べて経済や健康など生活の状況がより貧しくなることを、「貧困化」と称する。論理的帰

結として、「貧困化」の状況におちいらないこと（最低でも移転前の生活水準を維持すること）を「再建」と称することになる。ところが現実の立ち退きにおいては、物理的に居住地を移転するわけであるから、土地保有状況や様々な自然的要素、社会的要素は再建といっても質と量の双方の面でまったく元通りになるわけではない。再建される対象は、本来は「生活」であるはずが、移転者の暮らす土地や社会状況を捨象し、立ち退きの前後で比較することができる「所得」が中心となりがちである。Cernea が再建される対象（Components of reconstruction）の記述において、経済的変数（Economic Variable）から議論を展開することや（Cernea 2000: 35）、平均所得を引き合いに出し事業の成果に言及することがそれを示している（Cernea 2000: 36）。すなわち、「所得」が従前の水準に回復するもしくは水準を維持したかどうか、補償・再定住政策が成功したか失敗したかをわける評価基準になるということである。

（ウ）「合理性」への信頼

IRR モデルにおいては、以下に述べるように論理が構築されている。

- ①住民の立ち退きと再定住においては、過去に失敗（貧困化）が頻発
- ②貧困化の過程には様々な要因が絡み合っている。
- ③上記の要因をときほぐし、個々のサブプロセスとして捉える。
- ④そのことにより、リスクをより個別に明確にできる。
- ⑤リスクが明らかになったところで、それを逆に考え、リスクが現実化するプロセスをたどらない方策を考案する。
- ⑥その方策はリスクを反転（Reversal）するということであり、それによって貧困化を防ぐことができる。
- ⑦上記のように、このモデルは、理論的にもオペレーショナルにも役に立つのである。

このうち最も重要な要素は、貧困化のパターンを防ぎ乗り越えるために、「リスクの反転」（Risk reversal）が必要だと示している点である（Cernea 2000: 20）。具体的な例を述べると、Cernea が挙げる8つのリスクのうちの一つ、Landlessness に対しては、補償・再定住政策の中で Land-based Resettlement（代替地提供を主たる手段とする再定住）を採用することが、対応策（リスク現実化の防止策）である、とする考え方である（もちろんこの対応策には、水没するなどして失われる土地の代替地を単に与えるという、一時的な対応のみならず、与えられた土地の権利を明確にする、売買が容易に出来ない（土地を容易に他者に奪われない）配慮をする、といったことが含まれる）。

「リスクの反転」を重要な要素とする IRR モデルが成立し効果を発揮するためには、「リスクの特定と特定されたリスクへの対処」が不可欠である。この二つは、IRR モデルの機能の一つ、「予見機能」（Predictive function）によって実現される。「予見機能」が所期の効果を発揮するかどうかは、人々の「合理性」（Rationality）に依拠する。

どのようなリスクや結果が生じるのかということをあらかじめ知ることは、必ずしも「合理性」の範疇ではない。リスクの予見は Cernea が述べるように、知識の蓄積を通じて可能になるプロセスである。しかし、そのようにして予見されたリスクに対して、人々がどのように対応するか、ということにまで予見性を広げたとき、そこでは「合理性」が重要な役割を果たす。Cernea が、立ち退きを迫られる人々は、IRR モデルの予見機能を通じて明確にかつ事前にリスクを認識し、立ち退きを避け、影響を緩和する方策や交渉戦術、妥協の方法などを持ち代替案を模索することが可能となる、と述べるとき(Cernea 2000: 21)、これらの人々の行動の背後に、なんらかの手法でリスクを避けるという意味で「合理性」が存在するということに信頼を置いているのである。

3.3.2 IRR モデルの限界

IRR モデルは理論枠組みとして、また計画時のツールとして有用である。これまで明確に考慮されなかった住民の「貧困化」のプロセスを分解し、要素ごとに対応するという分析的な姿勢が効果を発揮する局面も多い。しかし、補償・再定住政策を IRR モデルに依拠して立案、実施することには、以下に述べるような限界が存在すると思われる。

(ア) 標準化された画一的な計画を作る傾向と人々の固有性／多様性の齟齬、

(イ) インプット偏重、柔軟性の欠如

(ア) 標準化された画一的な計画を作る傾向と人々の固有性／多様性の齟齬

IRR モデルに依拠した再定住計画の策定は、「合理性」(特に経済合理性)－多くの場合は計画者が想定する合理性－に信を置いたものとなる傾向がある⁴⁴。個々の住民の主体的な選択や選択を取り巻く制約に対しては目を向けず、ホモ・エコノミクスとして一般化された住民を基礎におき、標準化・画一化された再定住計画の立案・実施に向かう。そのような計画では住民の生の多様性というものは配慮されがたい。再定住計画実施の結果、住民の所得が向上していないという帰結が示されれば示されるほど、更に所得を上げるための選択肢を準備し、移転住民の経済合理性を慫慂するような働きかけが行われる⁴⁵。IRR モデルをプランニング・ツールとして活用し、システムティックにかつ同じ雛形に基づいた補償・再定住政策を適用しようと試みることで、そのような傾向は強化されると思われる。

⁴⁴ たとえば、元の居住地から遠く離れても従前に比して広大な灌漑された農地を与えれば住民は常にそちらに移転を望むだろうと考えるような形で合理性に依拠する。かつては、移転住民のストレスを少なくするという発想から、むしろ遠くに移転させることは避ける傾向にあったが (Cernea 1993: 25)、現在は(移転住民が持つと想定される)(経済)合理性への信頼がそのようなストレスへの考慮に大きく勝るようになっていく。ところが現実には第5章のスリランカの事例が示すように、より(経済)合理的な選択肢を住民が常に希望するとは限らない。

⁴⁵ IRR モデルの生みの親である Cernea は、近年は補償と再定住をめぐる経済学からのアプローチ(たとえば移転住民が移転を経験しなかった他の地域にキャッチアップするために「補償」では不足であり、追加投資(investment)が必要といった議論)の重要性を指摘する(Cernea 1999a, Cernea 2003)。

Quarles van Ufford らは近年の開発政策一般の状況を「合理的設計 (rational design) と社会工学 (social engineering) への信頼はかつてないほど高く、適用される政策概念は様々な困難をはね返し克服する管理手法の更なる洗練を反映する」(Quarles van Ufford et al. 2003: 4) と評する。IRR モデルに依拠した補償・再定住計画は、この開発政策一般の状況をまさに體現したものといえる。本論文の序論で紹介したバーガーの言葉を借りれば「意味の計算」が考慮されない状況を作り出すことに預かっているのである。

別の角度から同じことを述べたものとして、Dwivedi (1999) の研究がある。Dwivedi はインドのナルマダ開発 (サルダルサロバルダム建設) を事例に、様々なグループに属する人々がどのようにリスクを認識し、主体的に判断して補償を受けることにしたのかもしくは抵抗運動に参加することとしたのか、について分析を行った。ここで重視されるのは、事業者が想定する (客観的に存在すると想定される) リスクとは別に、立ち退きを迫られた人々が独自にリスク認識を行うという点である。IRR モデルではもっぱら計画者のリスク認識が利用され、立ち退きを迫られた人々のリスク認識を的確に捉えられない可能性がある。

(イ) インプット偏重、柔軟性の欠如

再定住計画の策定時に想定されるリスクに対処することは望ましい ((ア) の点に留保はあるものの)。一方でこの手法は将来的な柔軟性を犠牲にしている可能性がある。たとえば先に紹介した de Wet は、現在の政策や取り組みにおいては再定住の問題を解決するために、必要なインプットを全て揃えてことに当たろうとするが、現実の再定住のプロセスはより複雑なものであり、様々なリスクが同時にまた相互に関連して発生するため対応する側にも必ず混乱が生じると述べる (de Wet 2006: 181-8)。むしろ開発介入が想定しなかったような事態を奇貨として住民が必要な資源や機会を利用することもある (de Wet 2006: 190)。したがって、補償・再定住政策に必要なことは「開かれていること (open-endedness)」と柔軟性 (flexibility) であると主張する (de Wet 2004: 277, de Wet 2006: 199)。

IRR モデルのように複雑なプロセスを要素に分解し単純化する方法は、理論分析面での効果は大きい。しかし、現実の政策や取り組みがそれだけに依拠することは、複雑かつ複合的な事象である再定住 (や開発) の過程に十分に対処できない可能性を生み出す。

小括すると IRR モデルには功罪双方が存在するが、功の面を更に追求し洗練させればさせるほど、より技術的な解決をめざすことになり、de Wet の言葉を借りれば “respect” (立ち退きを迫られる人々と現実の複雑さへの敬意) (de Wet 2006: 199) を見失う方向に進むのではないかと危惧される。

第4節 世界ダム委員会（The World Commission on Dams : WCD）のインパクト

3.4.1 世界ダム委員会と最終報告書概要

世界ダム委員会（以下 WCD）は、分断が深いダム開発の推進側の立場と、反対の立場の双方が妥協点を探る試みとして 1998 年に設置され、2000 年にその最終報告書を公表した。住民の立ち退きだけにとどまらず、ダム全般の便益、コスト、環境（生態系など）への影響などが、包括的に検討された。そして、ダム建設のための新たな意思決定のフレームワークを考案しようとしたものであった。

既存のダムの評価、利害関係者との公聴会などを重ねて、ダム開発推進側と反対側の双方の代表を含んだ 12 名の委員は、2000 年 11 月に最終報告書（“Dams and Development – A New Framework for Decision-Making” Earthscan, London）を発表する。この報告書においては、ダム開発が現在までにもたらした便益を評価する一方で、環境や社会に与えてきた影響の大きさを示している。

同報告書は、今後のダム開発のための新たな意思決定のフレームワークとして、「権利・リスク」アプローチ（‘Rights and Risks Approach’）を提唱する。これは、ダム建設に伴って誰のどのような権利が影響を受け、誰にどのようなリスクが生じるのかを把握し、それら関係者の交渉を通じて水資源開発の可否、姿、方向を決めようという主張である。その基礎として、公正（Equity）、効率（Efficiency）、参加型意思決定（Participatory decision-making）、持続性（Sustainability）、説明責任（Accountability）という中心価値（Core Values）を設定し、個々の決定や議論をこれらの価値に照らして評価するとする（WCD 2001: 197-211）。更に 7 つの戦略的優先事項（Strategic Priorities）を定め、それぞれについて 5 つの重要な意思決定時点（Key Decision Points）を設定したうえで、全部で 77 の重要な判断基準（Key Criteria）を提唱する。最終的には、意思決定のためのガイドラインとして、26 の提言を示す。たとえば、水没に伴う立ち退き、補償、再定住に関係した提言としては、移転住民の貧困化リスク分析の活用や、事業者と移転住民など影響を受けるすべての関係者の間で法的拘束力がある「緩和・移転・開発計画（Mitigation Resettlement Development Action Plan:MRDAP）」を締結することなどが挙げられている（WCD 2001: 297-300）。

3.4.2 UNEP Dams and Development Project—WCD フォローアップ活動—の概要

WCD は 2000 年の報告書発表に伴いその活動を終え解散された。その後、報告書をベースにした実務面の改革をフォローアップする目的で、2001 年 11 月に国連環境計画（United Nations Environment Programme: UNEP）により Dams and Development Project（以下 DDP と記す）が立ち上げられた。

DDP の目的は、WCD 報告書に盛り込まれた中心価値と戦略的優先事項、関連する情報

などを基礎に、ダムとその代替案に関する意思決定、計画、管理を改善することと、地域、国内、国際レベルでの多様なステークホルダーの対話を促進し意思決定ツールを考案することであった。2001年11月から2004年7月までの第1フェーズと、2005年2月から2007年4月までの第2フェーズが実施された。第1フェーズでは主に対話の促進、関係者のネットワーク、情報の共有、グッドプラクティスに関する意見交換が行われた。その結果、WCD報告書の中心価値や戦略的優先事項への理解およびダムをめぐる議論や分析が深まり、多様なステークホルダーによる対話が促進されたと評価している。更に第2フェーズにおいては、引き続き対話を促進するとともに、過去の経験や教訓のオンラインデータベース(Database)、関係機関の政策(規範的)フレームワークのインベントリ(Inventory)、関連プラクティス集(Compendium)という3つの情報ツールが構築された。最終的な成果物と位置づけられる関連プラクティス集では、立ち退き、補償、再定住に関連する項目として、たとえばダム事業の歳入からの金銭的利益分配の仕組みが提唱されるなどしている(UNEP 2007: 69-89)。

3.4.3 WCD および DDP のダム建設をめぐる意思決定へのインパクト

WCD および DDP での議論や成果が、現実のダムをめぐる意思決定に与えたインパクト、いわゆるダム開発推進派と反対派の分断を架橋し得たのか、について WCD に関する研究等を概観しつつ考察を加える。

藤倉・中山を中心とした一連の論文(Fujikura and Nakayama 2002, Nakayama et al 2002, Fujikura and Nakayama 2003)は、WCD 最終報告書に盛り込まれた具体的なガイドラインの性質とそれが現実の政策に反映されない状況を示す。たとえば Fujikura and Nakayama (2002)においては、26のガイドラインのうち現段階で実施に移せるものは6項目であり、他は理論的すぎるもしくは方法論が未成熟である、個別ダム事業に適用するには不適切と評価している。

Asit Biswas (2004)は更に厳しい批判を行っている。WCDの委員の選定プロセス自体が不透明であり真の意味で各ステークホルダーの代表とはいえない、議論のベースとなった多くのケーススタディは皮相的で客観性に乏しい、かつて存在したブルントラント委員会⁴⁶やブランド委員会⁴⁷のような正当性を持っていない、といった点を指摘し、WCDは存在してもしなくてもその後の世界に大きな変化はなかったと断じている(Biswas 2004: 10-2)。

⁴⁶ 1983年に国連に設置された「環境と開発に関する世界会議」の通称。持続可能な開発(Sustainable Development)の概念を打ち出した最終報告書(『われらの共通の未来(Our Common Future)』を1987年に発表した。

⁴⁷ 国際開発問題に関する独立委員会の名称。議長を務めた元西ドイツ首相の名にちなむ。南北問題の解決が南の国々のためのみならず北も含めた国際社会のために不可欠であり、北の国々は援助をコストとして負担すべきとの主張を示した最終報告書(『ブランド報告(The Brandt Report)』を1980年に発表した。

批判がある一方で積極的に評価する研究も存在する。主に新たなガバナンスの試みとして評価するものである。先にあげた Fujikura and Nakayama (2003) では Global Governance の試みとしても成功していないとしているが、逆に Denis Goulet (2005) は、ガバナンスの一形態として WCD の試みを評価している。WCD が唱道するような参加は個別事業には影響を与えても政策レベル（マクロレベル）では影響を持ちえないとの批判に対して、ステークホルダーの参加が個別のローカルのダム事業を越えて水政策に影響を与えるブラジルの例を示す（Goulet 2005）。また国際法学者の Daniel Bradlow は、開発をめぐる意思決定には、専門家・官僚が技術的問題として開発を扱う伝統的観点（Traditional view）と、参加型による近代的観点（Modern view）の二通りがあり、WCD は前者がダムをめぐる問題の解決をもたらすことはありえず、後者の方法が一定の成果を収めることを示したとする（Bradlow 2001）。

世界ダム委員会は報告書の終章で、この報告書はブループリントではなく、すべてをそのまま実施に移すことはできないだろうが、今後の議論の共通の土台は出来たはずであり、信頼もなく破壊的な対立によっていたこれまでの議論のトーンは変えることができた、と述べる（WCD 2001: 310-1）。にもかかわらず、そのような土台が本当に用意されたのかどうかは疑わしい。委員の一人であり、ナルマダ開発反対運動の主導者であったメダ・パトカー（Medha Patkar）が、「報告書作成の過程や多くの発見や提言を裏書するために報告書にサインはする。しかし、底流にある「開発」モデルを否定するため、また善意の多くの言葉と、既得権益によってゆがめられた実践における変化との間の巨大な隔たりについて警告するためにも、この意見書を添付することを要望する」（WCD 2001: 322、翻訳は筆者）として最終報告書に意見書を添付していることに象徴される。

多くの具体的提言についても、国際的 NGO などの連名の要望書にもかかわらず、技術的・経済的実現困難を理由に、開発途上国を含む関係する政府や援助機関の新たな手続きに盛り込まれていない。世界銀行は本来 WCD のスポンサーの一つであるが、その成果物に対しては明確な支持を与えておらず、独自の政策を採り続けている⁴⁸。

小括すると、WCD の一連のプロセスがダム開発をめぐる現実の政策に与えたインパクトは大きいとはいえない。当初ダム開発推進派と反対派が一つのテーブルについてコンセンサスを目指した WCD のプロセスは、具体的政策改善手法の知見を蓄積・共有するという仕組みを少しずつ作り上げたものの、WCD を支持するグループと重視しないグループの二つに対立の形を変えるにとどまったといえる。

⁴⁸ WCD の 12 人の委員の一人であったスカッターは、ヨーロッパ諸国とりわけドイツでは WCD の勧告が真剣に受け止められたこと、当初 WCD レポートを拒否した中国とインドのうち、中国についてはその後の DDP のプロセスには参加するように政策が変更されたことなどから WCD の成果を高く評価する。一方で、世界銀行や世界水委員会（The World Water Council）が WCD-DDP の成果を重視しない（marginalize）と批判している（Scudder 2005: 10-3）。

第5節 現在までの施策および取り組みからみた本研究の持つ意義

3.1 から 3.4 までの議論で、立ち退き、補償、再定住に関する現実の施策や取り組みについて、生活再建措置が重視されてはいるが制度化に至らない日本の状況、海外では世界銀行が中心となって移転者を受益者にするという方向で補償・再定住政策の整備が進んできた様子、WCD といった試みを経ても開発介入による立ち退きを批判する勢力との間には、議論の分断が変わらずに存在する状況などを紹介してきた。本章の最後に、現実の施策や取り組みの状況に本研究がどのようなインパクトを持ちうるのかという観点から、その意義について論ずる。

日本と世界とを問わず、立ち退きを迫られた人々の生活再建を重視する方向は確かに存在する。しかしそれらの方向や現実の取組みは、起業者もしくは開発を推進する側の便宜を図るという意味合いが強く、真に再定住する人々の立場にたったものであるかという点で疑問が生じる。住民を受益者にし、立ち退きと再定住を新たな機会にしようという方向は、住民を一面的に受益者に取り込もうとする考え方でもある。住民に与えられるべき機会は、政策立案・実施者から見た「住民の所得獲得の機会」であり、Cernea の IRR モデルに見られるように住民が持っているべき（と政策立案・実施者が考える）「合理性」に依拠したものである。それらの「（与えられる）機会」がどの程度「住民の望んだ機会（もしくは望んだ結果）」と合致しているかについて、政策立案・実施者の間にも確固たる信念や評価はないと思われる。

ダム開発を批判する側は、個別の開発介入や補償・再定住計画レベル以上には実効性のある議論を展開できずにいる。「開発」に対する漠然とした信念が、権力や資本による操作を通じて人々の間に強固に植えつけられているがために、自らの主張が広く受け入れられず世界を変えることができないと考え、立ち退き住民の悲惨さを強調することで、自らの主張を強化しようとする。

ダム開発推進派とダム開発批判派の議論や行動の背景に、立ち退き住民を一面的に受益者にしようという考えと、一面的に犠牲者として捉える考えがそれぞれ存在していると思われる。そのような両者の間では「開発」のあり方についての議論は成立せず、お互いの立場は分断されたままである。その分断は、世界ダム委員会のような試みを通じても統合されることはなかったのである。

このような状況において 2.4 で述べた特徴を持つ本研究を通じて、既存の施策や取り組み（IRR モデルを代表とする補償・再定住政策（計画）のあり方）にいくつかの点で改善を加えることを目指す。改善が想定される側面は以下に述べるとおりである。

- （ア）再定住の選択肢の準備、
- （イ）立ち退き後の不確実性への対処、
- （ウ）（ア）および（イ）のような改善の必要性の認識強化

（ア）再定住の選択肢の準備

現在の補償・再定住計画は通常、再定住先のオプションが複数存在しその中から住民が選択するという形をとっている。多くの場合オプションは住民の意思とはかかわりなく現実的／政策的に実現可能なものとして事業者側によって用意されたものであり（たとえ住民参加の手続が存在しても）、住民の主体性は必要とされていない。しかし、実際に再定住先を選ぶにあたって、住民はどのように主体性を発揮するのか、どのように提示された選択肢を認識するのかといった点が今回の研究で明らかになれば、今後の補償・再定住計画の策定、実施の改善に資する。

（イ）立ち退き後の不確実性への対処

再定住のプロセスは数年で終わるものではない。補償・再定住計画は数年で終わるかも知れないが、再定住した住民の人生はその後も続く。中長期的な観点でみれば様々な不確実性に対処しなければならない彼女ら／彼らの姿が見えるはずである。補償・再定住計画が再定住当初のインプットに偏重している現状を鑑みれば、中長期的に不確実性に対処するために必要な方策を検討することは、立ち退きによる人々の苦痛を減らし、人々の生を意味あるものにするために重要である。

（ウ）（ア）および（イ）に関する改善の必要性の認識強化

（ア）および（イ）に関する取り組みの改善は、現在よりも事業者側の負担が重くなることを含意する。事業者側の負担増は、間接的には税金などを通じて事業者側を支える受益者や一般国民の負担増をも意味する。このような改善策を検討、実施する場合には、事業者側には改善すべき道義的責任が存在することを自ら認識すると同時に受益者や国民にその点を理解してもらう必要が生じる。この認識や理解の強化のための論理を、本研究は原理的考察を通じて示す。