

序章 東南アジアの経済開発と土地制度

著者	水野 広祐, 重富 真一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	477
雑誌名	東南アジアの経済開発と土地制度
ページ	3-14
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00043621

序 章

東南アジアの経済開発と土地制度

今日の東南アジア諸国において、土地問題は深刻な様相を呈している。

日本の政府開発援助を含めた開発プロジェクトは、いたるところで土地紛争を引き起こしている。ダム、港湾、道路、工業団地などの公共施設建設のみならず、民間企業による工場建設、住宅建設、さらにゴルフ場やリゾート施設建設に際しても、「開発」の名のもとに国家権力が動員され、住民に対する脅迫、土地取上げ、追出しがしばしば起きている。政府の強引なプロジェクト推進と低額補償費や不適切な代替地に対する住民の不満とが暴力的に衝突し、人命の犠牲が生ずることも希ではない。このような土地紛争は、開発プロジェクトと地域住民の私的占有・利用地とが重なる場合のみならず、森林や水場などの非私有地においても発生している。このような土地は地域住民にとって、重要な生活の糧を得る場であり、たとえプロジェクトにより多少の雇用機会が発生するにしても、多くの住民にとっては生存の危機に直結する問題だからである。

また、東南アジア各国で進められている急速な工業化は、農地の商工業地あるいは住宅地への転換をもたらしている。それは農業生産を脅かし、いくつかの国で追求されてきた主要穀物の国内自給政策をゆるがしている。また伝統的農村地域では、廃水処理、上水道、道路などの産業生活基盤の整備がなされていないため、工業団地や住宅地の拡大が大気汚染、水質汚染などの環境問題や地価の高騰などの問題をもたらしている。これらの問題の解決に

は、全国レベル、あるいは地域レベルの土地利用計画の策定とその実施が必要となろう。つまり土地利用に関して政府による統制が必要なのだが、そのような統制力が働く場合でも、そこに住民の意思が反映されないため、むしろ土地利用計画が開発プロジェクトのために策定・実施されてしまう。

一方、小作農の地位改善をはかるための小作権強化、さらに小作農の自作農化をはかる農地改革の試みは、いくつかの国で継続して追求されている。これはいわば土地所有権を制限し、利用権の強化をはかる施策と言えよう。しかしこのような国家による関与が、十分な進展をみせているとはいえないことも、土地問題の一部として今なお存在している。

このように、今日の東南アジア諸国は、極めて広い範囲の土地問題をかかえている。とりわけ近年のように急速な経済開発が進み、それに対して政府が積極的に関与するようになると、土地問題が単に土地所有者間あるいは土地所有者と利用者間の問題ではなく、国家権力と土地所有者・利用者間の問題として現われてきている。そこで本書では次のような具体的課題を立てて、現代の東南アジア農村が直面している土地問題の分析を進めたい。

まず土地に関する権利（以下、「土地権」と呼ぶ）、とりわけ私的な所有・占有・利用の権利の確定がどのような制度的枠組みのもとになされているのか、あるいはなされていないのかということである。近代的土地制度をもつ先進国では、私的に利用される土地のほとんどに所有権が確定され、それが他者に対する対抗力として法的に認められている。東南アジア諸国においても、社会主義体制をとる国を除けば、私的土地所有権（ないし実質的にそれに等しい権利）が法制度のうえで認定されている。にもかかわらず先述のような土地紛争において、地域住民の土地に対する権利が脆弱なものとなっているのはなぜであろうか。

この疑問に答えるためには、各国で認定されている土地権の性格を明らかにしなくてはなるまい。実は東南アジア諸国の私的土地権は、所有権のみに一元化されておらず、対抗力の異なった複数の権利が併存している。したがって、まずそれら相互の複雑な関係をひとつひとつ解明していく作業が必要

になる。しかも単に法文上に認定されている権利内容だけではなく、その権利が実際に確認される制度（権利保持者の立場に立てば、その権利を主張するための制度）が明らかにされねばならない。例えば私的な土地権のなかで最も強い権利は所有権であるが、その効力は土地所有者と地片の対応関係や地片の境界を確定する制度が伴って初めて生じる。つまりこれらの制度がどの程度整備されているのかも住民の土地権の強さを規定するのである。したがって、土地測量、地籍調査、登記制度、土地税制などのあり方が、具体的な検討対象となるであろう。

第2の課題は、土地利用に関する国家の権限が、東南アジア諸国においてどのような特色をもつのかということである。土地という財は、たとえそこに私的所有権が認定されていても、その利用や処分が社会に及ぼす影響が大きいので、なんらかの規制が国家権力によってなされるのが普通である。ゆえに私的所有権制度をいち早く確立した先進国は、一方で私的土地所有権の効力を制限する法制度も整えている。農村に関して言えば、土地利用区分や土地利用規制が行われ、農業の生産性やそれを背後で支える生態系の維持がはかられている。

国家が土地の私的所有権に対して一定の介入を行うということ自体は、東南アジア諸国でも同じようにみられる現象である。とりわけ近年では急速な経済成長に伴う土地の乱開発が起きており、そこでの土地利用規制が政府の課題と認識されつつある。しかし東南アジアで特徴的なのは、むしろ国家が経済開発の推進主体となって土地利用に介入するために、それが地域住民の土地利用体系と摩擦を起こしているということであろう。この問題の発生メカニズムを理解するには、土地に対する国家の権限が東南アジア諸国でどのようなものと理解されているのか、その権限を行使するための制度がどうなっているのかを明らかにしなくてはならない。そのことは必然的に第1の課題である土地権の強さとかかわってくるであろう。もうひとつ、政府の私的土地所有に対する介入として東南アジア農村において見落としてならないのは、地主小作間の土地所有利用関係にかかわってなされるものである。フィ

リピンのように、農地改革が長年取り組まれてきているところでは、土地所有に対して国家がどうかかわるかが、重要な研究テーマとして現われるであろう。

第3の課題は、私的な土地権の及ぶ範囲外の土地に関するものである。近代的土地制度においては、このような土地は国有地とされるのであるが、実際には地域住民の共同的な占有・利用のもとにおかれている場合がしばしばある。そこにおいて国家が所有主体であることを理由にして土地利用に介入するため、土地紛争が発生していた。したがって地域住民の利用慣行と国家の管理制度とがどのように交錯しているのかをみていく必要があるだろう。

以上の課題に接近するためには、土地権や土地利用規制に関する法制度を理解するのみならず、現実の農村でそれらの権利がどう確保され、対立を生んでいるのかを明らかにしなくてはならない。したがって農村の実態を示すデータの収集・分析が不可欠となろう。

また現在の法制度や土地権・土地利用の実態を理解するには、過去の土地制度についての歴史的考察が必要である。そもそも東南アジア諸国は、西欧で生まれた近代的所有権概念とその制度をひな形としながらも、現実には西欧諸国のそれとは異なった土地制度を作り上げてきた。そのことを理解するには、西欧起源の法制度がいかなる伝統的土地制度のもとに植え込まれたのかをまず知る必要があるだろう。さらに植民地下にあった諸国が独立した後、独立国としての新たな土地制度を作ったときに、自らの「伝統的」制度と西欧起源の「近代的」制度とをどのように組み合わせたのかについても考察を及ぼさねばなるまい。

したがって本書の各章では、多かれ少なかれ土地制度の歴史的考察を含み、かつ法制度と農村での適用実態に注目しながら、議論が展開されるであろう。

まず第1章(田中論文)では、日本の地租改正事業に焦点をあて、それがなぜ比較的短期間で一応の完了をみたのかを論じている。田中によれば、地租改正事業が行われる以前、すなわち幕末において、すでに事実上の土地私有観念が発達していた。実際、土地の売買も行われ、また地主小作関係の展

開により、土地の所有と利用の分離も進んでいた。しかもすでに検地帳が存在し、その内容も土地所有権（者）を確認する性格をもっていた。したがって地租改正事業における土地所有権の確定も、実態を追認すれば事足りたのである。また地片の測量は、村ごとに農民の手で行われ、それを係官が点検するだけで行い得たのだった。ただし日本の地租改正事業でまったく問題がなかったわけではない。最も重要なのは、私的所有関係が成立していなかった山林原野の扱いである。そこでは慣行的な共同利用が行われてきており、当初政府は公有地地券を発行するなど、共同体的土地所有を認定する方向にあった。しかしそのような所有権は、近代的土地制度となじみにくく、結局官有地ないし民有地に編入され、所有主体が官ないし民の「私有地」とされたのである。特に官有地とされたところでは、所有者＝国家と慣行的利用者＝住民という乖離が起きたわけで、その結果共有林野をめぐる紛争も多発した。このような日本の経緯は、一方で、私的所有権の確定にとってどのような歴史的社会的条件が必要なのかを示唆するとともに、他方では、近代的土地所有制度が伝統的制度と衝突するときどのような問題を引き起こすのかを例示している。それは東南アジア諸国が現在かかえている問題を理解するうえで、ひとつの座標軸を提供するであろう。

第2章（加納論文）は、ジャワにおける地租制度導入が日本よりも60年早く開始されたにもかかわらず、なぜその普及が遅々として進まなかったのかを論じている。すなわち地租課税の土地台帳が各村に整備されるのに100年近くの歳月を要し、しかもこの台帳は一筆ごとの土地測量に基づいたものではなかった。1910年には住民の土地権保護を目的とした「現地人土地台帳」の構想が打ち出されたが、その実施のためには詳細な地籍図の作成が不可欠であり、巨額な財政支出が困難なことから、結局実施されずに終わっている。このように植民地下のジャワで地租改正がなかなか進まなかった理由を、加納は日本と比較しながら次のように整理している。まず、ジャワでは植民地化以前から土地支配を媒介しない物産と労働力の徴発が続いており、支配者のもとに日本の検地帳のようなデータの蓄積がなかった。次に日本では農民

に近代的土地所有権が与えられたのに対し、ジャワでは地租制度導入後にも賦役制度や村請け制が続き、1870年以後私的土地権が認められても、それは国有地の占有権でしかなかった。第3に、国家財政に占める地租収入の地位が、ジャワでは日本に比べ格段に低く、植民地政府に私的的所有権確定を積極的に進めるインセンティブが十分なかった。第4にジャワの地籍測量が人的にも資金的にも中央政府に依存せざるをえず、それが測量の進捗をはばむ足かせとなった。

第3章（岡本論文）は、植民地期ビルマにおいて1876年に導入された地租制度が、土地の私的的所有権を確定する意図をもちながら、結局その後において単なる土地税の徴収制度へと変化してしまっただけを明らかにしている。すなわち植民地政府は地租の安定的な増加をはかるために、担税者の確定と土地に対する権利の明確化を行った。その結果、限定つきながらも基本的には使用・収益・処分のある「土地保有権」が定められ、20世紀以降広く普及した。また地租査定のために、地片ごとの測量が行われ、境界や保有者の名が特定されていった。そして土地保有権を記録した権利台帳が作成された。その結果、地租の増収という植民地政府の目的は達成されたのである。ところが特に20世紀に入って土地の流動化が激しくなると、納税者と土地保有権保持者とが必ずしも一致しない状況が生まれた。一方、新地租制度の目的が地租収入増加にあったため、政府は土地とその土地についての担税者の対応関係のみを把握することに腐心した。結局、権利台帳は納税者台帳と同義となり、司法当局が権利台帳への登録を土地保有権の証拠とみなさない判断を下したとき、農民は土地保有権を証明する手段を失ったのであった。こうして地租制度と私的土地所有権を同時に確立するという日本と同じアイデアをもちながら、植民地期ビルマでは後者の目的を十全に果たすことができなかった。

第4章（水野論文）では、インドネシアの植民地期に西欧人およびこれに類すると考えられてきた人々に与えられた土地権（西欧法下の土地権）が、独立後の1960年に制定された土地基本法の規定する土地権にどのように転換

したのかを、法制度の検討と農村実態調査結果によって論じている。すでに水野には慣習法下の土地権に関する詳細な研究があるが¹⁰⁾、そこでカバーできなかった土地権の性格を明らかにしたのが本章である。すなわち西欧法下の土地権は、植民地期にあっては絶対的排他的所有権として認知され、登記も行われていたが、その多くが1950年代に土着系インドネシア人に移転された。この権利を持つ人々に対し、政府は1960年以降種々の義務を課してきたが多くの住民はこれを果たさず、最終的に多くの土地が法制度上、国家管理地とされてしまった。旧西欧法下の土地権保持者に対する厳しい管理政策には、以下の背景があった。1960年土地基本法が、国家と大地との関係を最高位の一種の慣習的共同保有であるとし、全民族よりなる統治体としての国家がその管理権に基づいて土地と人との関係を律するという前提のもと、絶対的排他的土地所有権を否定し、これらの権利の所有者であった外国人ないし二重国籍保持者を土地所有から閉め出そうとしたのであった。ところが土地の新たな占有者は、その土地がもはや共同体構成員（つまり土着系インドネシア人）によって実質的に所有されていることを証明する手続きを踏まなかった。こうして法制度上は所有権を獲得する機会があったにもかかわらず、実態としては多くの住民が弱い土地権しか獲得できなかったのである。

以上の4章がもっぱら土地権の確定問題に焦点をあてていたのに対し、5～7章では政府の土地利用に対する介入の問題が主に扱われる。まず第5章（梅原論文）では、国家による土地所有権と利用権の調整として、フィリピンの農地改革の事例をとりあげている。梅原にはすでにフィリピンの土地制度の歴史的展開を扱った研究があり¹¹⁾、本章は農地改革後の状況を新たに明らかにしたものといえよう。梅原によると、フィリピンにおける1972年からの農地改革によって、改革パイロット地区に位置する調査村では、広大なハシエンダの農地が耕作農民に分配され、ハシエンダは解体された。この農地改革の過程では土地権確定の作業が必要となった。まず小作人と耕地境界の確認に基づいて土地区画略図が作られ、土地移転証書が小作に渡された。80年代末には土地の最終測量がなされて土地再分割図ができると、それに基づ

き地券である「解放パテント」が土地1筆ごとに作られた。いわば国家によって耕作者の権利強化と土地所有権の確定が同時に、しかも短期間のうちに完成したようにみえる。しかし、受益農民は2年分の地価償還と地稅支払いがなければ実際に解放パテントを手にすることができない。実際、大多数の農民が解放パテントを受け取っていないという事実を梅原は指摘している。また耕作者の権利強化という点でも問題を残している。すなわち調査村の受益者は耕作者全体の3分の2にすぎず、農地改革から取り残された村人は、一部の改革受益者から農地を借入れせざるをえなかった。改革受益地の貸借、質入れは禁止されているから、貸借は闇契約となり、契約期間も1～3年と短くなっている。こうして新たな地主—小作関係が発生し、しかもそこでの小作の地位はきわめて不安定である。

第6章（滝川論文）は、国家による土地利用規制が「開発」の名のもとでどのように進められているのかを、フィリピンの事例から明らかにしている。すなわちフィリピンでは1990年以降の法改正によって、住宅土地利用調整委員会や地方議会が都市地域区分内にあるとした農地の一定割合は、農地改革省の許可なしの転用が可能になった。そのため地方議会に強い勢力をもつ地主は、この土地利用区分を用いて自らの農地の転用を推し進めている。こうした農地転用は一種の農地改革逃れであり、農地改革受益農民が得ていた土地移転証書の没収ないし取消しが全国的に発生している。農地改革受益農民は農地転用に際して補償金を受け取るが、その額は土地の市場価格よりはるかに低く、補償金もまもなく費消されてしまうケースがみられる。要するに国家による土地利用への介入が、地主やデベロッパーの利益にそってなされているのである。それはフィリピンの食糧自給力の低下すらもたらす問題であり、優良農地の維持を目的とした国土利用計画の策定とその適正な運用のための独立した機関の設置などが求められている。

第7章（藤本論文）も、国家による土地利用規制が経済開発の進むなかでどのような形をとって現われているのかを、マレーシアを例に論じたものである。藤本によると、マレーシアでは植民地期の1911年に土地登記制度を整

備し、地稅支払いを条件に土地所有權が確定されるようになった。同じ頃、マレー人に対しては、非マレー人への土地売買を禁ずる「マレー人土地保留」制度が導入され、土地の処分について一定の規制を国家がかけることになった。独立後、マレーシアは1965年に国家土地法典を制定したが、そこでは慣習法概念に基づいて、土地は州に帰属するものとし、州が土地權を与えるという制度を敷いている。これによって多くの農民は土地所有權を得たが、それでも最近の調査によると、農家の総所有面積のうち23%が期間割讓か臨時占有を認められているにすぎないという。またマレーシアの場合、私的土地所有權を有していても、国家は土地利用に対して強い介入權限を有している。すなわち土地は地目が指定され、それを守らない場合には没収される。さらに1991年には、開發を目的とした州政府による土地収容が可能となった。このような制度のもとで、現実には農業部門、特に小農部門は斜陽産業と化し、1970年代以降、耕作放棄地が広がった。「マレー人保留区」でも、都市近郊では農地が都市住民に売却され、所有農地の大部分が放置されている。このようにマレーシアでは慣習法を引き継いだ法体系のもとで、土地利用に対する国家の規制力が強いにもかかわらず、現在のところ開發を目的とした用途転用の制度が作られたのみで、農業生産性の向上に向けて農地を有効利用していくための介入がなされているとはいいがたい。この国の持続的農業發展のためには、耕作放棄地の拡大で使える農地面積が限られてくる以上、単なる集約的土地利用でなく環境保全も含めた土地利用計画の策定・実施が不可欠となろう。

最後の第8章(重富論文)は、これまでの章ではほとんどふれられなかった非私的所有・占有地についての土地制度を扱っている。重富によると、タイでは西欧の影響を強く受けた近代化の過程で、土地が私的所有・占有地と国有地に二分され、地域住民が共同で利用している土地(共用地)は後者に属するものとされた。法制度上、共用地は私的占取から守られるべきものとされたが、法律を実施する制度のうえで欠陥があり、国家が直接共用地を管理するのは不可能であった。一方、共用地の利用者である地域住民の側でも、

かつて無主地が広く存在した環境下では、特定の土地を共同で維持管理するインセンティブに乏しかった。したがってこの段階では国と住民の制度が対立する局面はあまり起きなかったのである。ところが土地が希少化してくると、地域住民は特定の土地を共同で占取し管理するようになった。例えば近くの沼地を共同の水場として確保したり、さらにコミュニティの養魚事業地とする、あるいは一定の区域の森林をコミュニティ林と認識し、その保全をはかるなどである。そのような住民の動きに対して国家の側も共有地の管理体制を強めてきた。すなわち私有地の確定がようやく進んできたことから国有地の確定も正確になされるようになり、国有地自体の希少化に伴って国の側も土地の有効利用や厳格な保安を行おうという意思を強めているのである。ここにきて両者の制度はしばしば衝突するようになり、その調整策ともいえるコミュニティ林法案が現在検討にふされている。

以上のような各章での議論から、先述した本書の課題に対して答えることのできた点を抽出してみたい。

まず、東南アジア諸国においては私的土地所有権の不確定状況がかなりみられるということである。とりわけジャワの問題は深刻であり、マレーシアでも2割強の土地に所有権が出されていない。タイではようやく最近になって、私的所有権の確定が進んできている。しかも私的所有権の確定が複雑な法手続きを要するものであるために、このような土地は小農民の土地に多くみられるのである。こういった私的所有権の不確定という状況は、植民地期のジャワやビルマ、独立後のインドネシアの事例が示すように、土地の利用者と地片の対応関係の確定や地片ごとの土地測量が遅々として進まなかったことに起因していた。それは単に技術（者）や予算の不足によるのではなく、西欧の制度を導入する以前に土地と占有者を特定する制度がなかったこと（ジャワ）、政府自体が地稅確保を優先するあまり土地所有権の確定に熱心ではなかったり（ビルマ）、慣習法の発想に立つため土地私有権を認定することに消極的であった（インドネシア、マレーシア）ことにもよる。この点で日本の経験とのコントラストは明瞭であった。田中が論じたように、日本では

きわめて短期間で私的土地所有権の確定を完了させ、同時に地稅収入の大幅増大を確保したが、近代化以前の制度変化がその準備をしており、また地域住民に測量のノウハウが蓄積されていたのである。

第2の結論は、東南アジア諸国では一般に私的土地所有権に対する国家の権限が強いということである。それは社会的利益のために私的な土地権を規制するという形をとっており、西欧先進諸国における所有権規制と一見同様の傾向を呈しているように見える。確かにフィリピンの農地改革は、梅原が指摘するような欠陥はあるにせよ、小作農の生活改善という社会政策的目的のためになされた土地利用規制であった。しかし東南アジアにおいて国家の規制は、しばしば脆弱な土地権や所有権の確定されない土地に対してなされるのであって、それが国家の一方的な土地利用の強制となって現われるひとつの要因であった。しかも国家の意思には政治的な力をもつ層の声が反映しやすい。その事実は滝川の紹介するフィリピンの事例が明瞭に示していた。また同様に「経済開発」の名のもとに、国家がその推進者として現われる傾向が強まり、農地の転用制度の確立が優先されたりした（マレーシア）。滝川や藤本が指摘しているように、今後の農業発展のためには政府による土地利用計画の策定・実施が不可欠であろう。そのためには国家による土地利用規制の制度が必要であるのだが、現在のところそれはむしろ小農民の生活基盤を脅かす方向にしか作用していないように思われる。

これに関連して、滝川は土地利用計画の「適正な運用のための独立した機関の設置」が必要としている。それを編者なりに敷衍すれば、地域住民の要求を反映させることのできる制度づくりが重要ということになる。その点でタイの共用地管理において地域住民団体が一定の管理能力を蓄積し、しかもそれを法的にも裏づけようという動きがあることは注目に値する。日本では近代化以前に地域住民による強固な共有地管理制度が存在していたため、近代的土地制度の導入が即軌轢を生んだのであるが、東南アジア諸国ではようやく住民の土地権に対する意識が高まりつつあり、共同的利用地の所有と利用・管理をどう調整していくかが、現在の政策課題となっている。

このように本書では、国家との関係で土地制度や土地問題を分析することによって、とかく地主小作関係や土地所有面積階層別でみた格差問題に重点をおいてきたこれまでの農村研究にはない事実や視点を明らかにしえた。また近代的土地所有権の発生や土地権の確定といった歴史的な制度の展開を視野に入れることで、東南アジアの都市における土地問題研究⁹⁾にはなかった情報を提供したつもりである。本書では、土地制度における東南アジア諸国間の違いやそれを生んだ要因などについての比較分析が十分にできなかったが、この地域の土地問題を、法制度と行政制度に焦点をあてて、その歴史的な展開と農村現場での実態を捉えたものとして、過去に類書のない成果が提示できたと考える。

- 注(1) 水野広祐「西ジャワ農村における土地所有権の確認書類保有状況」(梅原弘光編『東南アジアの土地制度と農業変化』アジア経済研究所, 1991年)。
(2) 梅原弘光『フィリピンの農村：その構造と変動』古今書院, 1992年。
(3) 例えば、宮本和明『東南アジア諸国における土地制度の比較研究』第一住宅建設協会, 1992年。