

アフリカにおける土地収奪

——マダガスカル事例——

ツイラブ・ラランディソン

食料およびバイオ燃料への需要の高まりを受けて、ここ数年、世界各国の政府、民間投資家、金融機関が他国での土地の取得に関心を高めている。取得地あるいは対象地のほとんどは、発展途上国、とりわけサハラ以南のアフリカにある。本稿では一般に土地収奪(land grabbing)と称される最近の現象について考察し、マダガスカルの例を取り上げて、対象国の開発に対する実際の影響および潜在的な影響を検証する。

●はじめに

「土地収奪」⁽¹⁾という言葉が一般的になったのは、国境を越えた大規模な土地取引⁽²⁾が、主に発展途上国で急増していることが判明した二〇〇八年のことである。この傾向は二〇〇六年から二〇〇九年にかけて鮮明となり、この間五六

〇〇万ヘクタールにのぼる土地が外国機関によって購入・賃借され、あるいは交渉が行われた(参考文献②)。土地収奪の主な目的は農業生産(食用作物、バイオ燃料および薬用作物の生産)、採鉱、石油探査、林業、観光および環境保護である。

文献によれば、一部のエコノミストならびに世界銀行や国連食糧農業機関(FAO)などの国際機関は、食料安全保障や貧困といった重要な問題が改善されるとして、こうした土地取引あるいは土地への投資を開発の「好機」とみなしている⁽³⁾。またこうした土地取引は投資家、受入国住民の「双方にメリット」をもたらさしうるとの楽観的な見方をしている。

反対に、とりわけ『ジャーナル・オブ・ペザント・スタディーズ』(The Journal of Peasant Studies)

に寄稿している研究者やオリビエ・デ・シューター(前国連特別報告官「食料問題担当」)のような知識人、また非政府組織(NGO)や市民団体は、土地収奪を解決策ではなく、開発への「脅威」とみなしている。土地収奪は資源(主に土地と水)の管理をめぐって投資家と地元住民の間に対立が生じ、住民の立ち退きや生活手段の喪失をもたらす結果、貧困および食料安全保障が悪化することになると彼らは主張する。また、森林開拓その他の活動により環境コストが高くなる可能性があるとして、土地収奪に批判的である。

本稿では農業目的で取得されたマダガスカルの土地に注目して、発展途上国では大多数の住民が農地などの自然資源に頼って生活を維持していることを考慮しながら、土地収奪が住民の生活にどのよう

に影響しているかについて検証を行う。マダガスカルでは住民の八〇%が農民で、その多くは貧しく食料の自給すらできていないため日々の食事にも事欠いている。二〇一三年の世界飢餓指数の報告によれば、二〇一〇年から二〇一二年にかけてマダガスカルの住民の三三%が栄養不足に苦しんでいた。それゆえ土地取引が貧困削減と食料安全保障に寄与する——悪化させるのではなく——ことを明確に提示することが重要であり、そのためにさらなる研究が求められる。

●誰がなぜ土地を収奪しているのか

発展途上国の広大な土地の取得に関心を高めている主要な主体は、先進国の政府、民間投資家、金融機関である。この関心の高まりは二つの時期に遡ることができる。

最初は、農業生産の低迷ならびに食料およびバイオ燃料の需要の高まりにより、国際食料価格が高騰し始めた二〇〇〇年代初めである。二つ目はいわゆる「3F」危機が起きた二〇〇七年から二〇〇八年で、このとき食料(Food)、燃料(Fuel)、金融(Financial)の世界市場が不安定となって世界経済を

脅かした。食料価格が記録的な高水準に達したため、食料輸入に依存する国の政府は食料安全保障について懸念を深め、食料生産を外部化して自国の食料供給を確保するために海外の土地を取得し始めた。一方、高まるバイオ燃料の需要から利益を得ることに関心を寄せる民間投資家は、世界中いたるところで利用可能な土地を探し始めた。また土地の価格が上昇し、安全性の高い投資資産とみなされたため、金融機関も土地の確保に奔走した。農業は高い利益をもたらすという期待が高まり、これまで一般的には投資資産ではなかった農地が管理すべき貴重な資源となった。

●土地収奪はどこで起きているか

土地の取得に関して投資家が主に関心を寄せているのがアフリカ、ラテンアメリカ、東ヨーロッパ、東南アジアの発展途上国である。これらの国々は「受入国」と称される。「投資」国はヨーロッパ、インド、東アジア、湾岸諸国の国であることが多い。興味深いことに、アメリカ、カナダ、ブラジル、中国、南アフリカ、オーストラリ

アのように受入国でも投資国でもある国もある。

数ある発展途上国のなかでも、投資家はサハラ以南のアフリカ(SSA)に特に魅力を感じていることが明らかになっており、土地取引の七〇％はサハラ以南のアフリカで締結されている(参考文献②)。アフリカの農地が魅力的なのは以下の理由による。第一に、アフリカには安価で広大な未利用地があると考えられていること、第二に、農業労働力が比較的豊富で安価であること、第三に、未利用地は政府の管理下にあり、アフリカ諸国の政府は大抵、土地への海外直接投資に好意的なため、所有権制度が魅力的であることである。ちなみにラテンアメリカや東ヨーロッパでは、土地取引は民間同士の取引であることが多い。

韓国系企業の大宇(Daewoo)およびインド系企業のバルン(Vartin)がマダガスカルで一五〇万ヘクタールの土地の確保を図った二つの事例は、サハラ以南のアフリカで最大かつ注目に値する土地収奪である。二〇〇八年、大宇はマダガスカルの現在の総耕作地の三分の一を上回る一三〇万ヘクタールの耕作地を、またバルン

は二〇万ヘクタールの耕作地を取得しようとした。大宇はパーム油用のヤシとトウモロコシを生産して韓国に輸出しようとしており、バルンはコメとトウモロコシを生産し、収穫されたコメの二〇％とトウモロコシの五〇％を輸出する計画だった。どちらの企業もインフラ整備への大規模な投資と雇用創出を約束した。マダガスカル中央政府はこのプロジェクトを特に農村地域で経済開発と生活向上が期待できる機会だとみなすが、プロジェクトに対する市民の抗議もあり、また二〇〇九年に始まった政治危機によって、いずれのプロジェクトも開始は叶わなかった。

マダガスカルでは文化的に土地に対する愛着が強く、また(新)植民地主義に対する恐れもあった。マダガスカルでは、土地分配は依然として慎重を要する問題である。

●現在マダガスカルでは土地収奪が起きているか

大宇およびバルンがマダガスカルでプロジェクトを進めようとしてから後、比較的規模の小さいプロジェクトもうまくいかなかった。二〇〇五年以降およそ四〇のプロジェクトが断念されたと見

積もられている(参考文献①)。

これは当初発表されたプロジェクトの八〇％にあたり、英国のD1-BPやグリーン・エネルギー・テラロッサ(Green Energy Terra Rosso)、フランスのコラス(Corlas)のような大企業のプロジェクトも含まれている。プロジェクト断念の理由として二つの説明が考えられる。第一の理由は、農学的な観点からみたプロジェクトのパフォーマンスがよくないことに関係している。企業は生産を農民に委託する契約農法ではなく、農業労働者を雇う直接農法を採用していたことが明らかになっているが、直接農法では収穫が少なくなることがわかっている。たとえばインド系企業によるトウモロコシ栽培プロジェクトについて二〇一二年にマダガスカル北部で我々が実施した調査では、一ヘクタールあたり〇・五トンの収穫しかないことが示されたが、これは同国平均の同一・五トンや世界平均の同三・五トンと比べてもかなり少ない。

プロジェクト断念を説明する第二の理由は、土地支配に関係がある。投資家は私有地および非占有地という二種類の土地を利用して

いる。私有地では、投資家は民間同士の土地取引を通じて土地の使用権を有している。問題が生じるのは非占有地を利用する場合である。法律で定められたところによれば、五〇ヘクタールを上回る土地取引については、土地の合法的許可または権利を中央政府から受けなければならず、また事業計画の承認や環境影響評価などさまざまな条件がつけられる。企業が土地に関する法令を十分理解していないか、あるいは法令を無視して地方当局と非公式な土地契約を結んでいることは明らかになっている。しかし、ひとたびプロジェクトを立ち上げた土地の法的権利を取得していないことに気づき、その土地が実際には他者によって占有されていることがわかれると、多くはその土地をあきらめると、たとえば、プロジェクトで利用される土地の六七％には季節によって牛の放牧が行われる牧草地（草地）が含まれ、七％は農民がすでに利用している（参考文献⑧）。

報告によれば、マダガスカルでは現在一一の農業プロジェクトが実施されており、その六四％では表1に示すようにヤトロファ⁽⁴⁾が栽培されている。一プロジェクトを合わせた土地の総面積はおよそ二一七七〇〇ヘクタールだが、耕作されているのはわずか二％にすぎない。これはどの投資企業もプロジェクトを実施している土地の法的権利を取得しておらず、十分な投資をためらっていることが理由としてあるのではないかと思われる。

●土地収奪による影響

マダガスカルの場合、これが最近の動きであることを考えると、これらのタイプの土地取引の影響はまだ不明だが、いくつかのリスクと便益があることは明らかにしている。リスクとしては主に二つが挙げられる。第一に、こうしたプロジェクトは長期的な環境悪化をもたらす可能性がある。なかには伐採（果樹を含む）により土地を切り開き、法律で義務づけられた環境影響評価が完了しないまま灌漑用水をくみ上げている（地元住民の生活に影響を及ぼす）企業があることもわかっている。さ

表1 マダガスカルで実施中の大規模農業投資プロジェクトの概略（2014年）

企業名	国名	設立年	生産物	対象面積 (ha)	耕作面積 (ha)	地域および場所	目的
トツィ・グリーン (Tozzi Green)	イタリア	2010	ヤトロファ*	100,000	2,000	イオロンブ (Ihorombe) (南西部)	種子輸出
プラチニウム (Platinum)	不明	2010	ヤトロファ	30,000	150	ブエニー (Boeny) (北西部)	種子輸出
フューエル・ストック (Fuel Stock)	イギリス/北アイルランド	2008	ヤトロファ	18,000	200	ブエニー (Boeny) (北西部)	種子輸出
グローバル・グリーン・オイル (Global Green Oil)	不明	2009	ヤトロファ	15,000	200	ブエニー (Boeny) (北西部)	種子輸出
ヘクシ、フツロ・フォレスタール (GEXSI, Futuro Forestal)	ドイツ、パナマ	不明	ヤトロファ、油糧種子	15,000	150	ブエニー (Boeny) (北西部)	種子輸出
ジェイ・オイルズ (J-Oils)	不明	不明	ヤトロファ	10,000	20	ディアナ (Diana) (北部)	種子輸出
ヤトロ・ソリューションズ (Jatro Solutions)、グリーン・アイランド (Green Island)	ドイツ	2007	ヤトロファ	3,000	420	ヴァトヴァヴィーフイトヴィナニー (Vatovavy Fitovinany) (南東部)	種子輸出
スコマ (SUCOMA)	中国	不明	サトウキビ	10,000	20	ディアナ (Diana) (北部)	不明
グリーン・コー (Green Co)	不明	不明	サトウキビ	5,000	80	ベチボカ (Betsiboka) (北西部)	不明
GPAS	インド	2009	トウモロコシ	6,000	262	ディアナ (Diana) (北部)	穀物輸出
ランドマーク (Landmark)	インド	不明	トウモロコシ	5,000	1,000	イオロンブ (Ihorombe) (南西部)	穀物輸出

(注) *トツィ・グリーン (Tozzi Green) は最近、ヤトロファ生産からトウモロコシ・パンパラマメ・大豆などの食用作物生産に切り替えた。
(出所) 参考文献①、③、⑤、⑥、⑧より筆者作成。



労働者がバッグに入れた収穫したトウモロコシを運んでいる様子、生産現場から倉庫へ（筆者撮影）

らに開墾後にプロジェクトを断念しても、土地の復元を行わず、生物多様性の喪失をもたらす企業もある。

第二のリスクは、こうしたプロジェクトは貧困削減に寄与しないということである。企業は特に日雇い労働者については地元からの雇用を優先していることが明らかになっているが、賃金は地元の農業賃金率とほぼ同等である⁵⁾。提供される仕事の数も依然として限られている。日雇い労働および季

節労働以外の雇用機会の可能性についてはほほえない。なぜなら、生産物の輸出を計画するプロジェクトがほとんどであるため、加工の仕事はなく、したがって工場での雇用がないからである。

便益としては、現在プロジェクトを実施しているほとんどすべての企業が地元政府に税金を払っており、地元政府の予算が10〜30%増加している。また企業が、学校および病院の建設など社会的責任活動を通じて地元コミュニティを支援していることもわかっている。学校の教師に研修を行ったり、地方に道路を建設したり、地方電化プロジェクトを実施したりする企業もある。さらに、企業は自社の従業員に鋤などの農具を貸し出したり、相談サービスおよび肥料・農薬・除草剤などの投入品までも提供して、自給自足のための農業支援を行っている。

●結論

土地への投資が貧困や食料安全保障上の脅威となっているのではないかとの懸念や、多くのプロジェクトがうまくいかず、あるいは断念されていることに対する懸念が高まっていることを受けて、世

界銀行は二〇一〇年、FAO、国際農業開発基金（IFAD）、国連貿易開発会議（UNCTAD）とともに、任意で遵守されるべき行動規範（〇〇）を策定・推進した。これは受入国の権利・生活・資源を尊重した責任ある農業投資を行うため、投資家の指針となる任意で遵守されるべき原則である。行動規範はマダガスカルを補完・強化するもので、これにより外国からの投資が促進されるとともに海外の投資家は保護される。マダガスカルでは地元住民の権利を保護することや、投資による生物多様性への影響を緩和する条項も含まれている。行動規範には法的拘束力はないが、投資家と受入国がいわゆる「双方にメリット」をもたらす関係を築くのに役立つことを目指している。

行動規範およびマダガスカルの法律を使って、我々はマダガスカルでも他の場所でも「双方にメリット」をもたらす関係に寄与できる四つの枠組みを提案したい。それは、①投資家は当該投資により利益を得られる、②土地をめぐる対立がない、すなわち地元住民および投資家の土地に関する権利が保護される、③プロジェクトの環

境フットプリントが軽減または相殺される、④労働者に提供される社会的、および経済的条件は最良のケースに従うとともに、社会経済的便益が全体としてプロジェクトの総費用を上回る、である。

この枠組みをマダガスカルで進行中のプロジェクトの結果に当てはめた場合、「双方にメリット」をもたらす関係とは程遠いことは明らかである。現状では、①（現段階では）投資家は投資から利益を得られていないように思われる、②住民の土地の権利は多少尊重されているが、投資家の権利は保護されていない、③プロジェクトによる環境への有害な影響の評価がまだ行われていない、④地域経済に何からの経済的便益はあるものの、プロジェクト全体の費用便益分析を行って確認する必要がある。

マダガスカルでは民主選挙を受けて二〇一四年初めに政治危機が収束し、新政権が発足して、農業投資家をはじめとする海外の投資家を呼び込むことを目指している。現段階では、政府に企業や地元当局の責任を明確にするような新たな政策あるいは規制があるのか、あるいは今後実施するつもりがあるのかは不明である。これらの政

策や規制が便益の最大化に寄与すれば、世界で最も貧しく日々の食事に事欠く国のひとつにとって、今後のプロジェクトは発展をもたらす一因となる。今後より大規模な土地取引が行われるようになれば、プロジェクトの実績および影響をマダガスカルの開発計画に沿ったものにするために、こうした法規定および政治規定が決定的に重要になる。

(Tsilavo Ralandison / アンタナリボ高等技術学院 [Institut Supérieur de Technologie d'Antananarivo])

《注》

(1) 土地収奪の問題に世界の注目を向けた最初の論文のひとつが、非政府組織の Grain が発表したものだ。以来、学術機関、国際機関、報道機関によって土地収奪についての研究が進められている。しかし、日本を含む多くの国は食料生産を長年外部委託しているため、外国主体による土地利用は決して前例のないものではないということに留意する必要がある。

(2) 「国境を越えた」とは、少なくとも二国間で行われる取引を指

している。売り手は発展途上国であることが多く、買い手は通常先進国である。「土地取引」とは広大な土地（一般に一〇〇〇ヘクタール以上）の賃借または購入を指し、三〇年かそれ以上といった長期にわたる土地の使用権または所有権の移転をともなう。

(3) 留意すべきは、このグループが「土地収奪」という用語を用いていないことである。代わりに「農業への海外直接投資」「農業投資」「農地取得」などの用語を用いる。

(4) 熱帯植物のヤトロファは、種子に油分を含み、石油精製品の代わりとして使うことができる。ヤトロファ燃料の生産高は年間で一ヘクタールあたりおよそ一六・五バレル。したがって石油精製品を代替するには広大な土地を必要とする。たとえば二〇一〇年におよそ一九億バレルだった世界のジェット燃料の需要を満たすには、ヤトロファの栽培におよそ一億一六〇〇万ヘクタールが必要である。ちなみに二〇一三年の日本の総耕作地は四五〇万ヘクタールである（農林水産省、二〇一四年）。

(5) 一農期に労働者一人が稼ぐ平均的な総給与額は、労働日数一〇〇日（八〇〇時間）で二万円にも満たない。

《参考文献》

- ① Andriamirina Ratsialonana, R. L. Ramarjohn, P. Burnod and A. Teyssier. "After Daewoo? Current Status and Perspective of Large-Land Scale Acquisitions in Madagascar." *Observatoire du Foncier à Madagascar*, CIRAD, ILC, 2011.
- ② Deininger, K., D. Byerlee, J. Lindsay, A. Norton, H. Selod, and M. Stickler. "Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Equitable and Sustainable Benefits?" *The World Bank's Agriculture and Rural Development publication series*, Washington, D.C., 2011.
- ③ Franchi, G., M. Rakotondrainibe, E. H. Raparison and P. Randraimanana. "Land Grabbing in Madagascar: Echoes and Testimonies from the Field." *Re: Common*, 2013.
- ④ Global Hunger Index Report. "The Challenge of Hunger: Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security." 2013 (<http://www.ihpri.org/sites/default/files/publications/ghl3.pdf>) (Accessed 8 July 2014)
- ⑤ Land Matrix Global Observatory. (http://www.landmatrix.org/en/?page=get-the-detail&group=by-target-country&list=madagascar&mode=table&limit=0&orderby=investment_sector) (Accessed 9 July 2014).
- ⑥ Ralandison, T., A. Clayton and Y. Shiratake, "Impacts of Large Investments in Agriculture on Farmers' Access to Land, Food and Income in Madagascar: Case Study of Indian-Financed Food Production Projects." presented at the Annual meeting of the Agricultural Economics Society of Japan, Fukuoka, March 2012.
- ⑦ World Bank, FAO, FIDA, UNCTAD, "Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resource." *Extended Version*, Discussion note, January 2010.
- ⑧ World Wide Fund for Nature (WWF), "Development strategy of the biofuel sector in Madagascar." Survey report, 2011.