

第7章

マレーシアにおける経済発展と土地問題の変質

はじめに

ASEAN 諸国のなかでも順調な経済発展を実現しているマレーシアでは、1人当たり国民所得が4027ドル（1995年）に達し^①、いまや中進国とみなされる。特に1980年代後半から年率8～9%の経済成長率を達成しているが、その源泉は製造業にあり、かつての輸出志向型農業を中心とした国民経済構造とは大きく異なっていることは周知のとおりである。しかし、急速な経済成長が伝統的な農業・農村部門に対しどのような影響を与えているかは必ずしも十分に明らかにされないまま、農業部門特に伝統的な小農部門はいまや斜陽産業と化してきている。たしかに開発経済学の領域では、経済発展における農業部門の役割および農業・非農業部門の相互関連性についての理論的・実証的研究が蓄積されているが、その多くは日本、韓国など東アジアの経験に基づいている^②。しかし、マレーシアには独自の問題が存在し、経済成長と農業発展との関係についてもマレーシアにおける実態と問題点を明らかにする必要がある。

筆者は、これまでに経営環境変化と農民対応など稲作部門を中心に農業発展の実態を解明してきたが^③、必ずしも水田の非農業的利用を視野に入れた研究ではなかった。それが、近年の非農業部門の拡大によって稲作の地位のみならず水田やゴム園に代表される農地のもつ意味が大きく変化しつつあ

る。本章では、農業・農村問題を土地所有・利用に関する問題に置き換えてマレーシア独特の土地問題を論述する。すなわち、農業生産に必要な土地所有・利用の視点からマレーシア農業発展の軌跡をたどると同時に、近年の急速な経済成長によって生じてきた土地問題の新局面を分析して、今後の農業・経済発展への課題を検討する。そのため、第1節ではマレーシアにおける近代的土地制度形成段階を取り上げ、植民地時代の土地政策を展望する。トレンス制度の導入に加えて、マレーシア独特の土地制度である「マレー一人土地保留」について論述する。第2節では、今日の土地制度と土地利用状況を明らかにするため、1965年に制定された国家土地法典の概要を述べてから、90年農業省調査結果を用いて小農的土地所有の現状を検討する。次いで第3節では、60年代以降の農業的土地利用変化の実態に検討を加える。特に、森林伐採および湿地帯開発などによる著しい農地面積の拡大があったこと、近年では経済発展に伴う農産物需要変化によって農業生産が多様化し、農業的土地利用自体が変化してきたこと、および集約的農業の展開は園芸農業の拡大をもたらしていることなどを入手可能な資料に基づいて論ずる。さらに、マレー農民のために土地所有権が保留された地域においても経済発展・都市化の影響が農業離れを生じてきていることを示す。結論では主要論点を整理するとともに農業発展方向を検討する。

第1節 植民地時代における土地所有制度

1. 伝統的土地制度とトレンス制度の導入

マレー社会の慣習的土地制度によると、基本的に土地は「死んでいる土地」(tanah mati) と「生きている土地」(tanah hidup) の2種類に分類され、後者にのみ土地保有権 (proprietary right) が生じた。「生きている土地」ではタイプによって異なる権利が生じたが、マレー社会の慣習的土地権利は次の

ように要約できる⁴⁾。

- ①「死んでいる土地」には保有権は生じない。
- ②「生きている土地」は次の3タイプである。
 - a) 果樹が植え付けられている土地 (tanah kampung)
 - b) 水田 (tanah bendang あるいは sawah)
 - c) 移動耕作用の丘陵地 (tanah huma あるいは ladang)
- ③tanah kampung の保有権は、占有期間中およびその後も果樹が残って「生きている土地」の証になるかぎり生ずる。
- ④tanah bendang あるいは sawah の保有権は、占有されるかぎりの期間およびその後の3年間にわたって生ずる。
- ⑤tanah huma あるいは ladang の保有権は占有される期間にわたって生ずるが、これは普通1作付けシーズンである。

このような慣習的土地制度をもつマレー社会に古代インドの王政が導入され、住民は王の臣民とみなされるようになった。古代ヒンドゥー社会の王 (Raja) に備わっていた権力には、穀物生産物の一部を獲得すること、税金を徴収すること、および未利用地を分譲する権利が含まれていた。マレー社会においてもこれらの権限が行使され、米収穫量の10分の1が税金として徴収されるようになった。徴税権と未利用地の分割権を王が保持したことは、土地は王に帰属し、住民は開墾、売買、相続によって土地占有権を保持するという理念を徐々に確立したのである。イスラムの到来によってラジャはスルタンへと変わったが、インド文化の影響下で形成された伝統的土地制度はそのままイギリスによる植民統治時代まで継承されていった。

いうまでもなく、イギリス植民勢力がマラヤにおいて最も関心を示したのは、錫の発掘と天然ゴム産業の開発であった。天然ゴムは1877年に初めてマラヤの土壤に植えられた。この年、イギリスの王立キュー植物園からシンガポールへ向けて発送された苗木のうち22本が航海に耐え、15本がシンガポール植物園、残り7本がクアラカンサーのペラ州総督邸の庭に植えられたのである。当時のロー総督 (Sir Hugh Low) は植物学者であり、天然ゴムの導入

にきわめて積極的であった⁶⁾。しかし、天然ゴムの作付け面積は20年後の1897年時点で345エーカー（1エーカーは約40アール）⁶⁾、また、ほぼ30年後の1906年の輸出量は432トンと世界全体の0.5%にすぎなかったなどの、産業としての確立には苗木導入から30年以上の歳月を要したのである。それが1910年頃から天然ゴム産業は急速に拡大し、1925年には21万トンを輸出し、マラヤからの総輸出高の半分以上を占めるにいたったのである。

このような天然ゴム産業の発展には、生産局面においてはインドおよび中国からの低賃金労働力の大量移入および栽培面積の拡大という二つの要因があった。例えば、1907年時点ではゴム園労働者数は5万8000人、栽培面積は17万9000エーカーであったが、1925年ではそれぞれ18万4000人、245万5000エーカーへと拡大していた⁶⁾。いうまでもなく、大規模な天然ゴムプランテーションの開発には広大な面積の土地入手が前提条件であり、慣習的土地制度の下では、未利用地の所有権を有するスルタンから土地の割譲を受けなくてはならなかった。この点に関しては、天然ゴムに先だってマラヤの主要産業となった錫鉱山の発掘も同様であった。したがって、植民政府にとっては、資本家に魅力的で法的に安全な私的土地所有制度の導入がマラヤにおける経済開発にとって必要不可欠と考えられ、1880年前後から次々と土地法を制定しはじめたのである⁶⁾。例えば、1879年のペラ総括的土地規則（Perak General Land Regulations）、1882年のスランゴール総括的土地規則（Selangor General Land Regulations）、1887年のネグリ・スンビラン総括的土地規則（Negri Sembilan General Land Regulations）、1889年のパハン総括的土地規則（General Land Regulations II of Pahang）とパハン鉱山規則（Pahang Mining Regulations）、1895年のペラ鉱山法典（Perak Mining Code）などである。

このうちペラ総括的土地規則（1879年）が、その後今日までマレーシアの土地行政で重要な役割を果たすトレンス制度を、最初にマラヤの地に導入した画期的な法律である⁶⁾。この段階では州ごとに法律が導入されていたが、1909年には連合マレー諸州（Federated Malay States）中央立法府が設立され、1911年に土地法（F.M.S. Land Enactment）と土地登記法（F.M.S. Registration

of Titles Enactment) を制定し、トレンス制度の広範な一律的適用を可能とした。これら二つの法律は1926年に連合マレー諸州土地法典 (F.M.S. Land Code of 1926) として統合され、1965年に国家土地法典 (National Land Code 1965) が制定されるまで効力を有することとなったのである。トレンス制度は南オーストラリアからスランゴール州マックスウエル総督 (Sir William W. Maxwell) によって導入された土地登記制度である。この制度下では、ある土地の測量を行って土地事務所で登記することによって、土地税の支払いを条件としてその土地の所有権が生じ、また、台帳の抜粋が所有権証書として効力を有するものであった。すべての取引は土地事務所で行われることになり、植民地行政下で土地所有が管理されるようになった。さらに、スルタンに替わってイギリス人総督が未利用地の分割権限をもつようになったが、これこそ植民地開発の推進にとってきわめて重要な点であった⁽¹¹⁾。

非連合マレー諸州 (Unfederated Malay States) は慣習的土地制度を維持してきたが、20世紀に入ると1926年の連合マレー諸州土地法典に準じた法律をそれぞれの州が制定してトレンス制度を導入した。具体的には、ジョホール土地法 (Johor Land Enactment, Revised Laws 1935)、ペルリス土地法 (Perlis Land Enactment 1356)、クダ土地法 (Kedah Land Enactment, Revised Laws 1934)、クランタン土地法 (Kelantan Land Enactment 1938)、およびトレンガヌ土地法 (Trengganu Land Enactment 1357) の制定・改正によって進められ、いずれも1965年の国家土地法典まで施行された⁽¹²⁾。すなわち、州によって統治形態が異なったが、イギリス植民地時代に近代的土地登記制度がマラヤ全土において導入されたのである。

2. マレー人土地保留における土地所有規制

イギリスの植民政策の基本は、資本家によって錫と天然ゴムの2大輸出品の開発を進める一方、土着民であるマレー人は伝統経済に放置しておくものであった。インドと中国から大量の労働者が移住し、マラヤの人口は1911

年の233万9000人から1921年の290万7000人、そして1931年の378万8000人へと年率2～3%の勢いで増大した。それに伴い、主食である米に対する需要が拡大したが、稲作はマレー人の生業であることを踏まえ、植民政策は少なくとも表面的には親マレー人的で、稲作をマレー人の聖域として保護しようとするものであった⁽¹³⁾。その具体的な施策が1913年の連合マレー諸州マレー人土地保留法 (F.M.S. Malay Reservations Enactment) 制定に始まる「マレー人土地保留」制度の導入であった。この制度は今日まで継承されており、後述するように、近年の経済発展・都市化の下での農業・非農業部門間の土地利用競合におけるマレーシアの特徴を形成する根本的な要因となったのである。

この法律は、稲作に適していると考えられる地域において、マレー人から非マレー人への土地所有権の移転を規制するもので、イギリス人総督が「マレー人土地保留」地域と指定し官報で公表することによって効力をもった。当初は非マレー人への土地売却を禁止したが、融資抵当権の設定とその行使による土地の獲得を禁止しなかったため、非マレー人金貸人が保留地域内で土地を集積することが可能であった。そこで1931年および1933年の法律改正によって、州政府および協同組合以外の団体・個人からの融資に対する抵当権設定を禁止した⁽¹⁴⁾。連合マレー諸州を形成した四つの州内だけで1931年までに300万エーカー以上の土地が保留地域に指定された⁽¹⁵⁾。非連合マレー諸州でも、クランタンで1930年、クダで1930年、ペルリスで1934年、ジョホールで1936年、またトレンガヌで1941年に同様な効力をもつ法律が制定され⁽¹⁶⁾、ベナンとマラッカを除く半島マレーシアの全土にわたって農民であるマレー人の土地所有を保護する体制が構築されたのである。

先に「マレー人土地保留」はマレー人保護的な植民政策の表れであったと述べたが、実は、この評価には異論がある。すなわち、大恐慌によって錫と天然ゴムの価格が暴落したのを受けて積極的な米自給化政策を展開しはじめたのは1930年代のことで⁽¹⁷⁾、それ以前の植民地経済政策はマレー人を低生産性・低所得の稲作に封じ込めておくものであり、「マレー人土地保留」もそ

のような文脈で位置づける見解が存在する⁽¹⁸⁾。すなわち、当時の稲作政策はマレー人農民が収益性の高い天然ゴムへ転換することを妨げるものであり、例えば1917年に制定された水田法 (Rice Land Enactment) と椰子保全法 (Coconut Palms Preservation Enactment) などはマレー人農民が稲作とココナツ生産から天然ゴム生産へ転換するのを規制することが目的であったと解釈されている⁽¹⁹⁾。

マレーシアではセンシティブな課題とみなされる「マレー人土地保留」についての研究蓄積は限定されているが、1985年に同制度導入の背景と施行状況についてまとまった研究成果が出版されている⁽²⁰⁾。それによると、連合マレー諸州において1931年までに指定された「マレー人土地保留」面積は上述のとおりであるが、この指定地域内にマレー人土地所有者全体の66%が居住していたこと、また、イギリス錫鉱山会社の要請ですでに指定された「マレー人土地保留」が撤回された事例があったことなどが明らかになった。特に錫資源が豊富で経済価値の高い地域では「マレー人土地保留」指定が少なかったとして、マレー人保護より植民地本国の経済的利益が優先されたと批判している。

さらに、最近、ペラ州クアラカンサー周辺の土地取引についての歴史分析が水島司氏によって公にされた⁽²¹⁾。これは、土地事務所の台帳から100年間にわたる土地所有権の移転登記を克明に追って、「マレー人土地保留」地域内に位置する村落の住民にとっての土地所有の意味を吟味した研究成果である。以下、その業績を中心に、今世紀初頭における村落レベルでの土地所有状況を概観し「マレー人土地保留」制度の意味を検討しよう。表1を参考にしながら重要な事実を次の諸点に要約する。第1に、現在123戸、482人から成る調査村では合計396筆 (482エーカー) の農地が割譲された (alienated) が、その半分以上 (227筆、230エーカー) は1894年以前に個別所有されたものである。その後、1904～05年には29件 (43.79エーカー)、1912～15年には45件 (94.60エーカー) が割譲されるなど、土地の新規取得が1940年代まで続いた。第2次世界大戦後においても1971年に2件、74年に1件の割譲があったが、

表1 ペラ州の一村落における土地所有権の移転
(1894~1992年)

(単位:エーカー)

	割 譲		売 買		相 続		抵当権設定	
	件数	面 積	件数	面 積	件数	面 積	件数	面 積
1894以前	227	229.68	0	-	0	-	0	-
1895~99	36	23.78	0	-	0	-	0	-
1900~09	44	73.06	3	4.36	0	-	1	1.14
1910~19	54	102.82	99	219.07	23	26.30	96	263.56
1920~29	12	24.08	176	233.69	113	79.86	26	44.25
1930~39	4	4.63	233	169.93	111	60.20	18	46.29
1940~49	1	1.25	168	177.87	104	67.70	0	-
1950~59	0	-	196	123.34	151	72.28	0	-
1960~69	0	-	215	147.27	112	55.56	1	0.05
1970~79	3	4.04	173	98.37	98	35.97	7	8.14
1980~89	0	-	135	62.95	209	70.53	17	18.15
1990~92	0	-	18	10.37	53	17.82	0	-
不 明	15	18.65	1	0.17	0	-	1	0.35
合 計	396 (399)	481.99 (482.65)	1,417 (1,417)	1,247.39 (1,247.37)	974 (974)	486.22 (486.19)	167 (167)	382.23 (382.21)

(注) カッコ内の数値は原典にある合計値。

(出所) Mizushima, T., "Historical Study of Land Transaction in a Perak Kampong, Malaysia." In Komoguchi, Y. ed., *Human Ecology in Rural Malaysia*, Tokyo: Komazawa University, Institute of Applied Geography, 1995, pp. 30-31の表に基づいて, 筆者計算。

これらは例外的である。第2に、これらの農地は売買と相続によって所有権が移転されてきたが、1907~92年の期間中に相続ケースは合計974件(486エーカー)に達し、1910年代以降ほぼコンスタントに発生していることがわかる。

第3に、最も重要な点は、同期間において合計1417件(1247エーカー)の売買ケースが登録されていることである。特に1910年代と20年代における売買が面積的に大きかったことがわかる。このように割譲されて間もない土地が売買されたことは、「マレー人土地保留」が制度化される前に非マレー人が駆込み式で土地を取得しようとしたこと、折からの天然ゴムブームで土地

表2 ペラ州の一村落における種族別にみた土地の抵当権設定件数；
1909～92年のクアラカンサー土地事務所保管記録の分析

	債 務 者					合 計
	チャティア	華 人	インド人	マレー人	不 明	
債権者						
チャティア	14	47	28	32	5	126
銀行				10		10
政府機関				10		10
インド人		4	4			8
華人		5		1		6
協同組合				6		6
マレー人				1		1
合 計	14	56	32	60	5	167

(出所) 表1に同じ, p. 37。

需要が高まったこと、チャティア (chettiyar) と呼ばれるインド人金貸し商人が活発な動きを始めたことなどを反映している。同時に、貧困によって土地売却を余儀なくされたマレー人農民が多く存在したことを推定させる。例えば、1911年時点で、ペラ州全体において合計213筆が非マレー人からマレー人へ売却されたが、逆方向の土地売買は754筆を算えた。翌1912年には前者が220筆に対し、後者は961筆であった。さらに、1913年には前者348筆に対し、後者1654筆とマレー農民の土地放出が際だってきたのである。まさに「マレー人土地保留」はこのような動きを規制するために1913年11月に導入されたのである⁽²²⁾。

第4に、抵当権設定件数は合計で167件 (382エーカー) であるが、そのほとんどは1910年代に発生したことがわかる。実は、表2に示したように、ここでもチャティアが圧倒的多数のケースで債権者になっている。前述のように、非マレー人による抵当権設定とその権利行使による土地入手は1933年の法改正まで続いたが、その後はなくなったことが明らかである。そして、マレー人農民による土地の担保利用は独立後の政府系融資の拡大に伴って、特に1971年の新経済政策の導入後、再び活発になってきたのである。

以上のように、マレー人土地保留制度はいくつかの批判があるものの、貧困を理由にしたマレー人から非マレー人への土地所有権移転を防ぐ機能を果たしたと考えられる。このイギリス植民地時代に導入されたマレー人保護体制は、独立後も今日まで継承されている。「マレー人土地保留」に関してはマレーシア連邦憲法第89条で改めて規定されたが、非マレー人への土地所有権の移転を禁止すると同時に、非マレー人によって所有されている土地は保留対象に含まれないこと、保留地域が新たに指定された場合は同面積の未利用地を一般割譲用に供与すること、保留地域面積は州内の一般割譲面積を超えてはならないことなどが明記されている。マレー人同士に限定されているとはいえ、ペラ州での上記調査や後述の別の調査結果が示すように、「マレー人土地保留」地域内でも土地売買は今日まで常に繰り返し発生してきている。また、戦後の非常事態期における華人の新郷村計画（New Villages）用地への転換、1960年土地収用法下での開発プロジェクト用地への転換などによって「マレー人土地保留」地域の面積が減少してきているのも事実である。半島マレーシアにおける指定面積の合計値は1947年には243万ヘクタール以上であったが、1970年には175万8000ヘクタールまで減少し、総面積の13.4%にすぎなかった。この時点での州別指定面積はペラ52万3000ヘクタール、スランゴール4万5000ヘクタール、ネグリ・スンビラン3万9000ヘクタール、パハン21万8000ヘクタール、ペルリス5000ヘクタール、クダ12万8000ヘクタール、クランタン71万8000ヘクタール、トレンガヌ1000ヘクタール、およびジョホール8万1000ヘクタールとなっている⁽²⁾。さらに、近年における都市化の進展で宅地需要が高まり、農業対非農業、あるいは農民対資本家という構図の土地利用競合が一般化してきているが、「マレー人土地保留」地域に関しても同様である。おそらく、資本家には非マレー人も含まれると考えられ、種族間での土地をめぐる攻防が新しい局面に突入している可能性があるが、土地保留地域での現代問題については次節で詳細に検討する。

第2節 マレーシアにおける今日の土地制度と土地利用

1. 1965年土地法典の概要

植民地時代に制定された1926年土地法典に替えて、独立国家マレーシアは1965年に国家土地法典 (National Land Code 1965) を制定し、それまで州ごとに存在した土地法を一元化した⁽²⁴⁾。しかし、慣習法を継いで、土地は州の統治者 (Ruler or Governor of the State) に帰属するとし、州政府に土地行政の権限を与えている。すなわち、州統治者には次のような五つの方法で土地を処分 (dispose) する権限が与えられている。第1が99年以下の期間にわたってあるいは永久に州の土地 (State land) を割譲する (alienate) こと、第2が州の土地を保留 (reserve) し、また貸し与える (lease) こと、第3が土地の臨時占有 (temporary occupation) の許可を与えること、第4が保全林 (reserved forest) 以外の土地で岩石発掘の許可を与えること、および第5が州の土地および保留された土地の空域使用の許可を与えることである⁽²⁵⁾。州統治者による土地処分の対象となり得るのは、①未成年者を除く私人、②土地保有を定款で定めている会社、③外交官特権法 (Diplomatic and Consular Privileges Ordinance 1957) の下で土地保有を認可された政府機関・組織など、および④他の法律の下で土地保有を明確に認められたものである。

以上の五つの土地処分のうち、第1の割譲によって、いわゆる私的所有権が生ずるのである。私的所有にはマレーシア語でグランと呼ばれる永久割譲 (grant in perpetuity) と99年間を越えない期間割譲の2種類があるが、いずれもトレンス制度の下で当該地の測量を実施してから土地台帳に記載することによって初めて割譲が法的効力をもつようになる。登記する事務所によって異なるが、割譲された土地の所有権は登記所権利 (Registry Title) あるいは土地事務所権利 (Land Office Title) として発生し、それぞれの写しの発行

(issue of document of title) によって証明される⁽²⁰⁾。登記所権利と土地事務所権利の両方とも正式な土地所有権で、前者は10エーカーを超える農村部の土地および市街地の土地、後者は10エーカー以下の農村部の土地を対象とする。しかし、現実には10エーカーを超える面積でも農村部にある土地は、郡役場に併設された土地事務所に登録されているが、重複はないとの報告がある⁽²¹⁾。これらの土地所有権利書では永久割譲と期間割譲のそれぞれに対し異なる様式が用いられ、登記所権利では前者は Grant、後者は State Lease と呼ばれる。同様に、土地事務所権利ではそれぞれ Mukim Grant および Mukim Lease と呼ばれる⁽²²⁾。また、後述するように、割譲される土地はカテゴリー区分されており、指定された用途で利用することおよび土地税を支払うことが要求されている。これらの条件にそぐわないときは、割譲を取り消す権限が州統治者によって保持されているのである。

第3の臨時占有においては、臨時占有権 (Temporay Occupation License: TOL) が交付されて効力をもつ。これは私的土地所有権ではなく、一定期間にわたって、ある個人・団体に対して排他的な保有を認めるものである。毎年、更新申請を行わなければならないが、土地行政側には更新の義務はない。連続3回以上の更新には、州統治者から文書での認可が必要とされる。臨時占有権は鉱物発掘と森林伐採以外のいかなる目的に対しても交付され得るが、その土地における永年作物栽培や永久的建造物の建築は認められないし、改良に対する政府保障義務は存在しない。さらに、この権利は保有者に対する個人的なもので、死去 (団体なら解散) によって消滅するので、相続の対象とはならない。このように、臨時占有権は利用者にとっては不安定な権利であるが、後述するように、全国の農家の8%以上において総所有地面積の6%が臨時占有権の下で保有されている (表5)。また、キャメロンハイランドにおける非マレー人農民は親の代から臨時占有権で獲得した土地で野菜栽培を行っていることを踏まえれば⁽²³⁾、TOL を入手する権利が実質的には相続されているともいえる。

以上、1965年国家土地法典における州政府による土地処分と私的土地所有

権の概略を記述してきたが、次に土地利用規制について述べておかねばならない。土地法典では私的所有地 (alienated land) を農業 (agriculture)、建物 (building)、工業 (industry) という3地目に分類し、所有権証書に地目を記載する。この規定が発効する以前に割譲された土地に関しては、土地事務所で管理されているものは原則的に「農業」とされた⁽³⁰⁾。そして、それぞれを対象とする土地税の支払いと土地利用規制を遵守する必要があるのである。

「農業」として地目指定された土地に関しては、次のような五つの土地利用条件が定められている⁽³¹⁾。

- ①建物を構築しないこと。ただし、土地所有者、合法的占拠者 (例えば小作契約による小作農)、使用人、雇用農業労働者などの住居、農業目的の建物、福祉提供目的の建物や州政府が決定する建物などを除く
- ②関連する日付 (農業地利用規制の対象となった日) より12カ月以内に、誠実な耕作を開始すること
- ③関連する日付より3年以内に、建物用地以外の全面積で耕作すること
- ④上述③の農地を優良農業の法則 (rules of good husbandry) に従って維持し耕作すること、および
- ⑤土地は継続して耕作すること。

このような規制条件に違反した場合、土地は州政府による没収の対象となることやその没収手続きが土地法典第125～134条に明記されている。それらに先立つ第124条では土地所有者が利用条件変更を求める権利を認めているが、それがどの程度実際に行使されているかは不明である。また、土地利用規制が厳格に遵守されていないことは1970年代後半からの耕作放棄地の拡大からも明らかであるが、実際に州政府によって所有権が没収された事例がどの程度存在するかについても不明である。いずれにしても、耕作放棄という国土資源の非効率的利用が1984年の国家農業政策大綱 (National Agricultural Policy) の制定に反映され、政府機関による農業生産局面への直接参加が増加してきたことはすでに別稿で論じたとおりである⁽³²⁾。

ここで、以上の土地利用条件違反による没収の他にも、州政府による強制

的土地収用が可能であることを述べておかねばならない。これは1960年に制定され、その後も頻繁に改正されてきた土地収用法 (Land Acquisition Act, 1960) の存在である。前節でも触れたように、この法律はマレー人土地保留地域にも適用できるもので、州政府による強力な権限施行を認めている。元来は公共的目的 (public purpose) と公共事業 (public utility) のために私的所有地の収用を認めていただけであったが、1991年7月にきわめて重要な改正が行われた。すなわち、第3条の改正によって、「マレーシアの経済発展にとって有益であると州統治者が認めた目的であれば、いかなる個人または法人のためにも」州政府が土地を収容できるようになったのである。さらに、第68条にA項を付記して、一端収用された土地が目的変更されても収用は効力をもつとしたのである。これらの改正に対して各方面から強い批判があったことは当然のことと首肯できる⁽³³⁾。

少なくとも次の2点が問題として浮上している。第1は、学校、病院、道路、公的住宅団地などの公共利用だけでなく、経済発展に有益であるならば、例えばゴルフコースの建設という目的でも州政府が土地収用できるようになった。しかも、政府プロジェクトに限定されない。特定の個人あるいは会社の開発目的のために、州政府が土地収用するのである。つまり、州政府と有効な関係があれば、誰でも土地獲得ができる仕組みになっているのである。第2は、一端収用した土地の利用目的を変更してかまわないことになった。公的住宅団地を建設する目的で収用した土地の利用計画を変更し、例えばゴルフコースにするため民間会社に払い下げたとしても、それまでの土地所有者は土地返還を要求できなくなったのである。これはさらに公的機関の民営化政策の遂行にも重大な含意をもっている。すなわち、もともと州に帰属する土地を公共目的のために連邦政府機関が使用しているが、その機関の民営化を進めた場合、使用目的の変更が生じてしまう。すると、それまでは土地を州政府に返還する必要性が生まれたが、この改正によって使用目的の変更は返還理由にならなくなり、土地を民間団体に移行させることができるようになったのである。その結果、民営化が促進されると考えられるが、このよ

うな法改正は現在の私的土地所有権に対する重大な挑戦であるといえる。上述の土地利用条件の規定とあわせて考えれば、マレーシア政府は、来る非農業部門のいっそうの展開に備えて、現在の農地を中心とした土地の「開発推進型の有効利用」のために着々と法的準備を行っているといえることができる。

2. 1990年農業省調査結果にみる土地所有・利用の実態

土地所有制度および利用規制についての論述に続いて、本項では実際の農家レベルにおける土地所有と利用の実態を解明する。さいわい1990年に農業省が実施した大規模な農家調査報告書を入手してあるので、それに基づいて、今日の農家レベルでの土地所有状況について検討を加える。この調査は、MADA (ムダ農業開発公団) 地域、FELDA (連邦土地開発庁)、FELCRA (連邦土地統合・再開発庁) あるいは州政府による土地開発計画地域、エステート、連邦直轄地 (クアラルンプールと周辺) および都市部を除く半島マレーシ

表3 調査農家の土地保有状況 (1990年)

	所 有 地		小 作 地	
	戸 数	面 積 (ha)	戸 数	面 積 (ha)
ジョホール	64,664	131,162.50	3,691	6,294.59
クダ	55,088	86,943.58	17,582	21,678.72
クランタン	79,154	110,707.34	27,236	30,607.55
マラッカ	18,874	20,784.87	2,934	3,273.95
N. スンビラン	18,615	30,105.04	1,723	2,206.55
パハン	31,915	77,655.11	3,029	7,146.02
ペナン	10,703	13,102.33	3,869	6,000.69
ペラ	51,369	76,102.03	16,587	26,461.23
ペルリス	7,251	8,874.74	2,170	2,392.42
スランゴール	37,641	52,077.02	4,119	6,751.35
トレンガヌ	40,511	52,217.68	10,015	9,032.67
全 体	415,785	660,426.38	92,955	121,845.74

(出所) Ministry of Agriculture, Department of Agriculture, *Laporan Banci Petani 1990* (1990年農家調査報告) Kuala Lumpur, Vol. 2, p. 10.

アの全農家を対象として実施したものである。総調査戸数は47万158戸に達した。まず、表3は調査農家の土地保有状況を示したもので、全体の88%に当たる41万5000戸が合計66万ヘクタールを所有していることがわかる。1戸当たりの平均所有面積は1.59ヘクタールである。加えて、9万3000戸(全体の20%)が12万ヘクタールの小作地を保有しているが、1戸当たりの平均小作地面積は1.31ヘクタールにすぎない。つまり、マレーシアでは零細土地所有が一般化しているといえる。ちなみに、全体の47%は1.0ヘクタール未満の所有規模にすぎず、3.0ヘクタール以上を所有する農家は13.7%、また5.0ヘクタール以上層はわずか3.7%にすぎない。小作地の保有規模も同様で、全体の60%が1.0ヘクタール未満の小作地を保有し、5.0ヘクタール以上を小作する農家は2.8%にすぎない。表4は土地保有形態別農家数と1戸当たりの平均保有面積を示したものである。自作農家の平均規模が1.71ヘクタール、自小作農家が2.20ヘクタール、また小作農家が1.42ヘクタールであり、パハンとジョホール州で平均規模が2.0ヘクタールを上回る以外、すべての州で

表4 土地保有形態別農家数と1戸当たり平均保有面積(1990年)

(単位: 戸, ha)

	自作農		自小作農		小作農		全 体	
	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積	戸数	面積
ジ ョ ホ ール	60,477	2.04	1,945	3.43	1,680	1.83	64,102	2.03
ク ダ	41,875	1.73	12,449	2.28	5,022	1.28	59,346	1.81
ク ラ ン タ ン	56,628	1.65	22,171	1.85	5,017	1.15	83,816	1.67
マ ラ ッ カ	16,213	1.15	1,603	1.71	1,242	1.19	19,058	1.20
N. ス ン ビ ラ ン	16,758	1.66	1,513	2.43	193	1.65	18,464	1.72
パ ハ ン	28,192	2.48	1,622	4.12	1,248	2.58	31,062	2.57
ベ ナ ン	7,126	1.40	798	2.76	2,644	1.43	10,568	1.51
ベ ラ	40,266	1.56	7,745	2.67	8,497	1.56	56,508	1.72
ペ ル リ ス	5,566	1.29	1,590	2.07	570	1.14	7,726	1.44
ス ラ ン ゴ ール	33,241	1.39	2,363	2.92	1,620	1.76	37,224	1.50
ト レ ン ガ ヌ	32,507	1.40	7,054	1.67	2,877	0.92	42,438	1.41
全 体	338,849	1.71	60,853	2.20	30,610	1.42	430,312	1.76

(出所) 表3に同じ, p. 31。

表5 州別および所有権タイプ別にみた土地所有農家および面積比率 (1990年)
(%)

	グラント(永久割譲地)		TOL (臨時占有権)		他の権利	
	農家比率	面積比率	農家比率	面積比率	農家比率	面積比率
ジョホール	89.4	86.8	4.5	3.2	13.4	10.0
クダ	73.6	68.0	11.9	8.6	38.4	23.3
クランタン	85.9	72.6	5.0	4.6	20.8	22.7
マラッカ	89.4	86.5	3.9	4.5	14.7	9.0
N. スンピラン	95.2	83.1	2.8	2.0	10.2	14.9
パハン	74.2	69.3	13.4	7.4	28.5	23.4
ペナン	88.6	87.8	4.5	3.3	8.8	8.8
ペラ	86.3	79.7	7.3	5.7	15.1	14.6
ベルリス	77.3	67.6	17.8	14.8	21.7	17.6
スランゴール	86.3	82.5	10.0	7.2	10.7	10.2
トレンガヌ	83.8	74.8	14.7	10.2	21.8	15.0
全体	84.3	77.4	8.2	5.9	20.3	16.7

(注) 数値は表3に示した所有農家数と面積に対する比率である。ただし、農家比率の合計値が100.0%を上回るのは、2タイプ以上の所有権を有する農家の存在による。

(出所) 表3に同じ、p. 13。筆者計算。

1ヘクタール台の規模となっていることが確認できる。

マレーシアではいくつかの異なる私的土地所有権が存在することを前項で述べたが、表5には調査農家の所有面積を権利別に示した。三つの所有権タイプのうち、グラントとは永久割譲地、TOLは臨時占有権での保有地を意味する。最後の「他の権利」とはおそらく期間割譲地を意味するのであろうが、異なる期間があるのでまとめて一つの項目にしたと考えられる。興味深いことは所有地として臨時占有権による保有地が含まれている点である。これは法的には私的所有権ではないが、すでに指摘したように、実際には占有権が更新・相続されていることを踏まえて、農業省は土地所有権の1タイプと分類したのであろう。この表から確認しておきたいことは次の2点である。第1は、永久割譲地が総所有面積の77%、臨時占有地が6%、および期間割譲地が17%となっている。小農的生産にとって最も重要なことは土地所有で

あるが、その権利タイプが期間割譲・臨時占有である面積が全体の23%にも達している。特に臨時占有権は毎年更新しなければならず、そのつど経費がかかるだけでなく、必ず更新されるとの保証はない。つまり土地保有が不安定な状況下での経営を余儀なくされている農民がかなりの比率で存在することが明らかである。第2は、州別にみると所有権タイプ別の面積比率が大きくバラついている。クダ、クランタン、ペルリスおよびトレンガヌの旧非連合マレー諸州では永久割譲の比率が低く、臨時占有権・期間割譲の比率が高い。ジョホールも非マレー連合州の一つであったが、連合マレー諸州や海峡植民地と同じように永久割譲の比率が高い。こうした州別相違を踏まえると、今日における土地所有の安定性は植民地時代の土地行政と関連を有することがうかがえるが、永久割譲・期間割譲・臨時占有のどの権利をどのような状況下で交付したかについては定かではない。

ここで、実は近年の非農業部門の急速な発展に伴う農村労働力の吸収によって、一部地域における若年労働力や小規模農家の農業離れが深刻な問題として浮上したことに注意を喚起しておく。特に1970年代後半から天然ゴム栽培農家と稲作農家における耕作放棄の一般化に伴って農業構造問題の存在が表面化し、経営規模・形態の改善や農業商業化を推進するために、84年に国家農業政策、93年に新国家農業政策（New National Agricultural Policy）が導入された経緯がある。このような農業政策の転換についてはすでに別に論じたので⁽³⁴⁾、ここでは重複を避けるが、国家資源としての土地の利用水準が非効率的でありその改善が必要との認識がもたれたことはきわめて重要であることを明記しておく。つまり、この問題への政策的対処は私的所有権下での土地利用の自由度と土地法典の利用規制にかかわる重要な意味を内包するといえるのである。

このような視点からみると、表6は実に興味深い。これは州別および所有権タイプ別にみた耕作放棄面積比率を示したものである。耕作放棄は1980年代前半より改善されたとはいえ、未だに深刻な問題で、調査農家中で合計5万7596ヘクタールに達していた⁽³⁵⁾。作目別放棄面積は不明であるが、所有権

表6 州別および所有権タイプ別にみた耕作放棄面積比率 (1990年) (%)

	グラント(永久割譲地)	TOL (臨時占有権)	他の権利
ジョホール	3.85	3.20	3.88
クダ	5.00	3.17	2.75
クランタン	6.15	7.14	4.43
マラッカ	12.11	7.16	7.20
N. スンビラン	21.43	5.59	2.50
パハン	10.81	4.69	7.00
ペナン	8.66	12.49	2.26
ペラ	8.12	3.83	2.26
ペルリス	1.93	1.35	4.60
スランゴール	3.52	3.67	1.56
トレンガヌ	8.81	4.68	3.47
全体	7.18	4.42	4.00
1戸当たり平均 耕作放棄面積 (ha)	1.14	1.33	1.20

(出所) 表3に同じ, pp. 24-28。

タイプ別に検討すると、永久割譲地や期間割譲地のみならず臨時占有地においても耕作放棄が生じていることがわかる。耕作放棄面積を統計的に示すことを目的としても、この調査によって政府は各所有者ごとの土地所有面積と耕作放棄面積の実態を把握したはずである。何故、このような詳細な調査が必要なのであろうか。前項で述べたように耕作放棄は割譲に際しての土地利用条件に違反する行為であること、および非農業部門による土地需要の拡大を踏まえれば、農業省によるこのような調査は農地としての土地割譲の取消しあるいは土地収用法の発動、そしてそれまでと異なる地目で異なる個人・団体への再割譲などの法的対策を講じる準備作業の一つと解釈できないこともない。もちろんこれは憶測にすぎないが、少なくとも、現在遊休地化している農地を有効利用する事業を展開するためには、多くの場合は高齢化し経済活動に消極的な現在の農民所有者とは別の事業主体を想定し、土地所有を

移動させるほうが効率的土地利用への近道と考えられるのではなかろうか。もしそうだとすれば、当然、土地所有と利用の実態に関するこのような詳細なデータが必要となる。ここで想定したような土地利用効率の改善方策がとられ、土地所有権の移動や農地転用をはかるためには、現在の所有者からの反発に遭遇するであろうことは、前述のような土地収用法の改正に対する批判からも予想できる。同時に、農業生産の持続性をいかに維持するかという困難な問題を解決しなくてはならない。

第3節 持続的農業発展と土地問題

1. 農業的土地利用変化

マレーシアには約3300万ヘクタールの土地があり、うち1300万ヘクタールは半島マレーシアに位置している。表7は地域別に1966年以降の土地利用変化を面積で、また図1は82年時点での土地利用状況を示したものである。データは半島マレーシアに限定され、しかも82年以降のより最近の土地利用変化については不明であるが、ここでは二つ重要な変化が確認できる。第1は農業的土地利用が急速に拡大してきたことであるが、それは森林伐採のみならず湿地帯の開墾による農地造成であったことがわかる。66～82年の16年間に、農地面積は187万300ヘクタール増加したのに対し、森林面積の減少は135万6000ヘクタールで、全面積が農地に転換されたと仮定しても、約52万ヘクタールの食い違いが生ずる。したがって、沼地など湿地帯の減少面積59万961ヘクタールの大部分は農地へ転換されたと考えられる。第2は土地利用変化には明瞭な地域差が存在し、スランゴール州やペラ州を含む中西地域において非農業的利用が大幅に拡大したことが明らかである。いうまでもなく当地域はマレーシア経済開発の拠点地域であり、新たに造成する工業団地や住宅団地の用地として森林や一部農地が当てられてきた。農地面積の増大

表7 半島マレーシアにおける土地利用変化 (1966~82年)

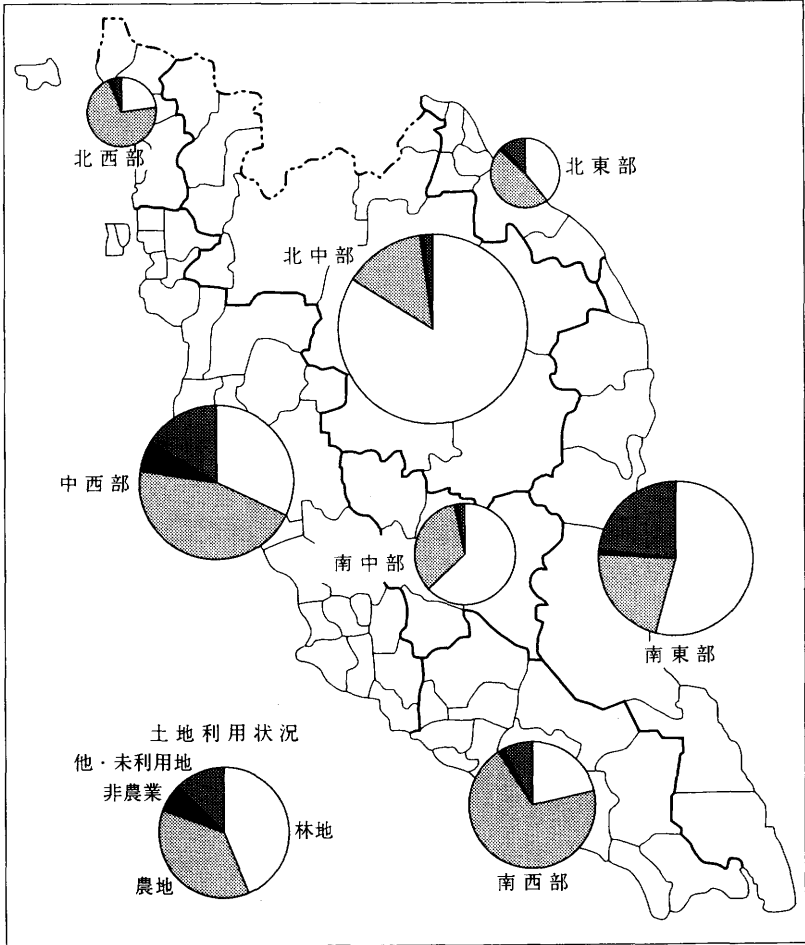
(単位: km²)

	森 林			農 業			非 農 業			沼 地・他			全 体
	1966	1974	1982	1966	1974	1982	1966	1974	1982	1966	1974	1982	
	北 部												
北西地域	1,504	1,234	1,071	2,614	2,969	3,410	46	65	53	537	443	166	4,701
北中地域	37,356	35,665	35,017	2,814	4,554	5,940	41	52	54	1,479	1,418	678	41,689
北東地域	2,388	2,112	2,038	1,762	2,051	2,376	60	42	41	936	940	691	5,145
中 部													
中西地域	9,282	8,696	8,315	9,114	10,396	12,205	899	1,343	1,462	6,992	5,850	4,305	26,286
南 部													
南中地域	8,927	7,589	7,202	1,683	2,734	3,797	32	62	67	710	967	285	11,352
南東地域	17,731	15,990	13,498	1,108	2,502	5,535	82	190	299	5,842	6,080	5,430	24,762
南西地域	7,451	6,173	3,938	8,261	9,511	12,795	208	259	209	2,413	2,391	1,392	18,334
全 体	84,638	77,459	71,078	27,356	34,706	46,059	1,367	2,014	2,185	18,908	18,090	12,947	132,268

(注) 地域区分については図1を参照せよ。

(出所) Brookfield, H., "Land Use and Rural Employment Changes since 1966," in Brookfield, H. ed., *Transformation with Industrialization in Peninsular Malaysia*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1994, p. 68.

図1 半島マレーシアにおける地域別の土地利用状況 (1982年)



(出所) 表7に同じ, p.66.

は全地域に共通しているが、特に南東地域 (16年間で5.0倍)、南中地域 (2.3倍)、北東地域 (2.1倍) での増加が顕著である。FELDA や他の政府機関による入植計画がこれらの地域に集中したことを反映している。ちなみに、FELDA だけでも87年までに71万5000ヘクタールの入植地開発を実施したが、この

表8 半島マレーシアにおける土壌タイプ別面積 (1974~75年)

	総面積 (ha) (A)	耕作面積 (ha) (B)	耕作地率 (%) (B/A)
土壌タイプ1	336,300 (2.58)	242,500	72.11
土壌タイプ2	3,506,700 (26.89)	1,709,300	48.74
土壌タイプ3	2,345,500 (17.98)	1,048,200	44.69
土壌タイプ4	1,256,000 (9.63)	356,400	29.09
土壌タイプ5	5,597,700 (42.92)	200,800	3.59
合計	13,042,200 (100.00)	3,566,200	27.34

(注) カッコ内の数値は%。

(出所) Mohd, Tamin Yeop, Aminuddin Yusoff and Ton Swee Lian, *Agricultural Land Use in Peninsular Malaysia*, Serdang: MARDI, 1982, p. 2.

40%はパハン州, 20%はジュホール州, 13%はネグリ・スンビラン州で造成された面積である⁽³⁶⁾。

ところで, マレーシアの土壌は五つのタイプに分類されるが, 半島マレーシアの半分以上は耕作不適土壌といわれるタイプ4~5に覆われている地域である(表8)。タイプ1は作物の生育に障害のない土壌, タイプ2は若干の障害がある土壌, タイプ3は深刻な障害が一つある土壌, タイプ4は深刻な障害が二つ以上ある土壌, およびタイプ5はさきわめて深刻な障害が一つ以上ある土壌とされている。タイプ4~5の作物栽培不適土壌には, ピート土壌(8.46%)や塩類土壌(3.19%)も含まれるが, ほとんど(79.36%)は岩性土壌や急斜面である⁽³⁷⁾。しかし, 現実にはこのような土壌の土地でも耕作が行われていることがわかる。

表9は, サバ・サラワクを含むマレーシア全体の近年における農業的土地利用の推移(1980~95年)を示したものである。次の諸点が確認できる。第1に, 総耕作面積は1980年の438万ヘクタールから95年の572万ヘクタールへと大幅に拡大してきている。国土面積に対する比率では, 80年が13.3%であったが, 85年では15.0%, 90年では16.6%, また95年では17.3%へと上昇した。残念ながら土壌タイプ別にみた耕作面積の推移については不明であるが, おそらくタイプ4~5に含まれる傾斜地でも多くの森林が伐採され農地が造

表9 マレーシアにおける農業的土地利用の推移 (1980~95年)

(単位: 1,000 ha)

	1980	1985	1990	1995
天然ゴム	2,005	1,949	1,811	1,750
オイルパーム	1,023	1,482	1,984	2,166
ココア	124	304	420	452
稲	735	649	664	646
ココナツ	350	334	332	323
コショウ	13	5	9	10
パイナップル	12	10	9	12
野菜	13	14	15	19
果樹	93	119	162	246
タバコ	12	16	10	13
他	-	69	65	74
合計	4,380	4,952	5,480	5,716

(出所) 1980年数値は、*Fifth Malaysia Plan, 1986-1990*, p. 302; 1985~95年数値は、*Sixth Malaysia Plan, 1991-1995*, p. 92.

成されてきたものと推察できる。特に、1985~90年の期間中だけでも52万8000ヘクタールの耕作地が拡大したが、その67%にあたる35万3000ヘクタールは第5次マレーシア計画期間中(1986~90年)の FELDA および州政府機関による新規土地開発プロジェクトによって達成されたものである⁽³⁸⁾。これらのプロジェクトは熱帯雨林を開墾・造成するものであることを踏まえれば、そのなかには傾斜地も含まれていると想定しても間違いではないと思われる。

第2に、総耕地面積の3分の2以上は天然ゴムとオイルパームによって占められ、これら2大作物の動向が総面積の推移に大きな影響を与えていることが明らかである。近年では天然ゴムの減少とオイルパームの拡大が特徴的であるが、両者の合計面積は拡大しつづけている。1980年代後半に天然ゴムとオイルパーム面積の逆転が生じたが、これはタイやインドネシアのゴム産出量の拡大によってマレーシア・ゴム産業の国際競争力が低下し、オイルパームに切り替えるエステートが多くなったことを反映している。また、新規

に開発された FELDA 入植地のほとんど（第5次計画期間中では総開発面積の88.3%）ではオイルパームが植え付けられたこと、および小規模農家のゴム園放棄も重要な要因である³⁹⁾。

第3に、その他の作物面積の推移で注目したいのはココア、野菜および果樹作付面積の拡大である。ココアは天然ゴム、オイルパームに続く第3の輸出作物として政府が開発を推進しているもので、民間エステートのみならず近年の FELDA 入植地においても栽植されている。野菜生産の一部はシンガポールへ輸出されているが、未だインドネシアなどからの輸入量のほうが大きく国内自給が達成されていない。近年の食生活変化による需要拡大を踏まえて、高収益作物として拡大する政策を展開している。果樹についても同様であるが、これには耕作放棄田の再開発作物および限界稲作地帯での高収益作物として導入を推進している側面もあることを付記しておく。

以上、マレーシアでは1980年代まで農地造成が活発に展開され、換金作物栽培を拡大させてきたことが確認できた。反面、湿地帯と森林面積が急速に減少してきた。また、スランゴール州やペラ州では非農業的土地利用が増大し、急激な都市化・工業化の進展を裏づけている。いうまでもなく、非農業部門からの土地需要はいつそう拡大すると考えられ、今後は優良農地の減少が懸念される。工業化による経済発展を進めながら農業生産の持続的発展をいかに実現しようとするのか、次に検討する。

2. 持続的農業発展戦略における農地利用

新経済政策（1971～90年）の終了を受けて、マレーシアは1991年に国民開発政策（National Development Plan: NDP）を導入し、その具体的展開の第1段階として第6次マレーシア計画（1991～95年）を実施した。国民開発政策は、より統合された公平な社会を創造するためにバランスのとれた発展を達成することを目的とし、公正を伴う成長（growth with equity）の重要性を強調している。経済成長は製造業を中心に進めるが、持続的発展を可能にする

の不足、労働力不足および高騰する生産コストという成長制約要因を認識したためである。たしかにサバとサラワクには広大な耕作適地が存在するが、インフラ整備に長期間を要するので、近い将来における急速な農業成長はあまり期待できない。また、マレーシア全体で森林と沿岸漁業資源の保全が緊要課題になっていることなども踏まえて、農業生産の拡大は主として既存地の生産力向上によって進める計画となっている⁽⁴¹⁾。

表10はサブセクター別に農業部門の予測成長率を示したもので、持続的農業発展戦略として次の諸点に注目したい。第1に、すでに土地利用との関連で明らかになったように、マレーシア農業の根幹はオイルパーム、天然ゴムおよびココアである。天然ゴム生産はほとんど現状維持であるが、オイルパームとココアには3.5～5.3%の成長率が見込まれている。換言すれば、この2品目がマレーシア農業成長の中心的役割を演ずることになる。

第2に、森林の伐採による丸太生産は大きく抑制される⁽⁴²⁾。丸太の減産にもかかわらず木材生産が現状維持となっているのは、新しい農業政策自体が加工を促進し付加価値生産を拡大しようとしていることと同義であり、国内での製材を拡大することを意味している。森林伐採を制限するのは、いうまでもなく環境保全と経済成長とのバランスを維持しようとのねらいにはかならないが、第6次計画書では今後の新規土地開発を抑制すると明記していることを述べておかねばならない⁽⁴³⁾。すなわち、それまでマレーシア農業発展の原動力であった FELDA 入植地開発を含む新規の土地開発は東マレーシアに限定される。FELDA は1990年に新規土地開発を凍結し、その後は、子会社の民営化など大幅な機能変換を進めている。

第3に、オイルパーム、天然ゴムおよびココアの維持発展に加えて、新たな農業成長の源泉を土地集約的部門に求めるのも新しい戦略といえる。第6次マレーシア計画書の105ページには、このような高価値食料生産として果実、野菜、花卉、漁業および畜産があげられている。漁業としては養殖を、また畜産としてはミルク、家禽、マトンなどの生産拡大を志向している。果実は耕作放棄地の再開発や限界稲作地帯での代替作物として推進しようとし

ている（109ページ）。野菜については、近年における国内需要の拡大を踏まえ、また短期間で投資が回収できる換金作物として増産を目論んでいるが、耕作適地と労働力の確保が課題であることを指摘している。既存の畑のみならず高冷地や鉱山跡地の利用を模索するとしている。

以上のように、近年のマレーシア農業政策は、基幹作物の生産を維持し、森林破壊を減少させる代わりに土地集約的で高価値換金作物の商業的生産とその加工の推進によって、ある程度の成長率を確保することを目的としている。すなわち、既存地と再開発地における土地利用の集約化がその発展戦略の基本であり、そのために必要なインフラ整備、技術開発・普及、支援制度の整備、経営規模・形態の改善などを推進しようとするものである。このような生産力の向上が所得の向上、労働力の確保、農業の持続性につながると考えられている。

たしかに、限定された土地面積で生産の拡大をはかるには集約的農業の展開が必要である。しかし、それは現在の農業技術段階では農薬や化学肥料などの多投化を意味し、安全使用基準が不徹底な状況下では食料安全性や農民の健康に関する新たな問題を生ずる危険性が高いことを知らねばならない。第6次計画書では畜産廃棄物処理（393ページ）や大量農薬による淡水魚の減少などの問題を指摘しているが（395ページ）、環境問題に対しての具体的政策は示されていないのである。

3. マレー人土地保留の今日的課題

マレーシア憲法下で存続が認められている「マレー人土地保留」地域では、工業化・都市化に伴う土地の役割変化によって新しい性格の土地問題が生じてきている。特に二つの重要問題があり、一つは市街化地域における保留区に関して生じている。ここでは、非マレー人への土地移転が禁止されているので、住宅や商業地としての都市開発が限定され、例えばクアラルンプールに位置するカンポンバルー（Kampung Baru）のように保留区は周辺に比べ

ると開発の遅れた地域になっている。たしかに、政府系融資の担保として利用可能になっているが、所有権移転制限は地価の上昇や商業的開発を制約してきたのである。もう一つは都市近郊農村における保留区に関して生じてきたもので、農業持続性の危機的問題と深く関連している。都市の拡大に伴い、非保留区は民間資本（多くは華人資本）によって住宅団地や事業用地として開発されてきているが、保留区は都市で新たに出現したマレー人中産階級の格好の土地投資対象となってきた。交通手段の普及と道路整備の進展に伴い、都市近郊農村では保留区といえども住宅用地として農地が買収され、農業の存続自体が危ぶまれているのである。

最近、この実態を明確に示した優れた研究成果が公にされた⁽⁴⁾。それはマレー人土地保留区を正面から取り上げ、土地事務所に保管されている土地台帳の記録や農家調査によって、土地所有と利用の実態のみならず農村経済変化の分析を通じて、「マレー人土地保留」の経済的社会的意義を検討したも

表11 スランゴール州4村落での土地利用変化（1966～86年）

	A		B		C		D	
	1966	1986	1966	1986	1966	1986	1966	1986
総面積 (ha)	805.7		2,198.8		508.5		587.3	
土地利用別比率 (%)								
処 女 林	-	-	61.7	48.7	19.3	13.8	15.1	15.1
二 次 林	1.2	0.6	2.1	20.7	2.1	5.7	40.3	65.7
天然ゴム	30.4	32.3	21.9	13.2	55.8	51.5	33.7	2.5
水 田	49.3	37.1	9.9	4.3	-	-	-	-
沼 地	1.2	7.8	2.5	1.5	5.2	4.2	-	-
バナナ園	-	2.9	-	2.5	-	-	-	-
果樹/宅地 ¹⁾	14.0	15.0	1.3	5.5	6.9	12.6	2.2	4.0
開 墾 中	2.6	1.9	0.5	1.6	10.4	4.1	8.0	1.1
都市的利用 ²⁾	1.3	2.4	0.1	2.1	0.2	8.2	0.8	11.6

(注) 1) 村内農家の屋敷地。

2) 学校、事業所、モスク、あるいは近代的都市型住宅など。

(出所) Brookfield, H., Abdul Samad Hadi and Zaharah Mahmud, *The City in the Village*, Singapore: Oxford University Press, 1991, p. 53.

表12 スランゴール州4村落における土地所有状況 (1986年)

	A	B	C	D
所有権が確定できた土地面積 (ha) ①	606.9	556.4	267.3	363.3
所有権移動が生じた面積 (ha) ② 1975~87年	125.5	458.9	108.9	155.6
比率 ②/① (%)	20.9	82.5	40.8	42.8
性別にみた土地所有者の比率 (%) および平均所有面積 (カッコ内の数値, ha)				
男	32.3 (0.34)	58.0 (1.03)	49.7 (0.40)	59.3 (0.34)
女	60.7 (0.53)	37.9 (1.00)	45.0 (0.37)	34.3 (0.26)
法人, 団体など	7.0	4.1	5.3	6.4
居住地別にみた土地所有者の比率 (%)				
郡内	93.5	75.1	82.1	69.0
郡外				
スランゴール州内	4.6	19.7	13.9	28.8
他 (国内/シンガポール)	1.6	5.0	0.5	1.7
政府機関	0.3	0.1	3.4	0.5
小計	6.5	24.8	17.8	31.0
農業的土地利用の現状				
調査戸数	209	138	148	205
平均所有面積 (ha)	0.98	1.95	0.94	0.34
平均利用面積 (ha)	0.37	0.61	0.08	0.00
農業/農業労働を主たる職業とする 世帯比率 (%)	29.9	55.0	4.7	5.8

(出所) 表11に同じ。第4章のデータに基づき、筆者作成。

のである。急速に都市化が進展しているスランゴール州クラン地域に位置し、クアラルンプールから約40キロメートル離れた四つの農村を対象とし、「マレー人土地保留」地域内に位置する土地の所有・利用変化を解明している。これら調査村（便宜的にA, B, C, およびD村と呼んでおく）は1960年代まで、天然ゴムや稲作を中心とする農村であった。表11に示したように、1970年代以降は農地が減少し、農家の屋敷地および都市的利用地の面積が拡大してきている。

表12は、土地事務所記録の詳細な調査に基づいて1986年時点における土地

所有状況を示したものである。本章の課題との関連で重要な論点を次のように整理しておく。第1に、村別の総土地面積のうち25（B村）～75%（A村）に当たる土地の所有者を台帳で確認した。75～87年の期間中に所有権が移動した面積はA村の21%からB村の83%までバラついているが、全体として高い比率の移動があったことがわかる。いうまでもなく、非マレー人への所有権移転は禁止されているので、これらの移動はすべてマレー人同士の間で生じたものであり、売買のみならず相続も含まれている。同期間中の移動面積はA村が107.43ヘクタール、B村が418.40ヘクタール、C村が64.87ヘクタール、またD村が136.63ヘクタールであり、それぞれ37.5%、90.2%、78.2%および79.3%が売買による所有権移動であった⁽⁴⁵⁾。つまり、A村を除いたすべての調査村では、土地売買が主要な所有権移動形態であったことが明らかである。

第2に、土地所有者の圧倒的多数は個人で、法人（団体）は全体の4（B村）～7%（A村）を占めるにすぎない。A村はミナンカバウ族の村であるため、女性の土地所有者が61%を占めている。他のマレー人社会でも女性の土地相続が制度化されているので、土地所有は男女両方に見られる。平均所有面積は男女間で大差がない。

第3に、おそらく最も重要な情報は所有者の住所についてである。この表に示したデータでは所有者の69（D村）～94%（A村）が郡内に居住している。D村では30%、B村では25%がスランゴール州内やシンガポールなどに居住する不在地主である。スランゴール州内とは、実際にはクアラルンプールおよびペタリンジャヤに居住する者がほとんどである。しかし、この数値の解釈には注意を要する。前述のように各村ごとに全土地所有者が確定できたわけではなく、特に確定済み面積はB村以外では全体の半分に満たない。つまり、未確定の所有者のなかに不在地主が多く含まれている可能性が高いのである。著者らはB村とD村では、おそらく不在地主による土地所有は全体の40%に達すると推察している⁽⁴⁶⁾。このような不在地主による土地所有の増加は、新たに出現した中産階級マレー人が1970年代以降の土地投機ブーム

のって住宅用地として土地を購入したために生じたのである。

第4に、世帯主とのインタビュー調査結果によれば、農業あるいは農業労働を主たる職業と宣言した世帯主は全体の5（C村）～55%（B村）である。農家世帯率と関連して所有農地の利用状況を検討すると、B村では1戸当たり平均で0.61ヘクタールが農業的に利用されていることがわかる。しかし、村ベースの農家世帯率が下降するにつれて農地利用面積も減少し、A村では1戸当たり0.37ヘクタール、C村では0.08ヘクタールとなり、D村ではまったく利用されていない。つまり、農地を所有していても耕作しない、例えば天然ゴムはタッピングしないで放置している農民が多く存在する。農民の農業離れが確認できるのである。

以上のように、「マレー人土地保留」地域内といえども都市住民への土地売却が拡大する一方、残った所有農地の大部分が放置された状態にあるのは、都市化による土地需要の拡大、資産価値の大幅上昇、および非農業部門での就業機会の拡大などを反映したものである。例えば、4調査村の合計では世帯主の22%が農業従事であるが、20%が非熟練労働、25%が半熟練・熟練労働、4%が専門的職業、8%が商業などの非農業に従事している。加えて、13%が子供からの仕送り、10%が年金に依存して生計を立てている⁽⁴⁷⁾。また、表13に調査村における土地売買価格の中央値を年次別に示したが、これより若干の時期的相違や絶対値の相違があるが、いずれの村でも地価は著しく高

表13 スランゴール州4村落にみる地価の推移（1974～86年）

（単位：リンギ/ha）

	A	B	C	D
1974～77	6,768 (8,220)	3,885 (4,687)	9,564 (11,537)	37,132 (44,220)
1978～79	7,562 (8,250)	5,009 (5,611)	23,213 (25,602)	49,501 (54,247)
1980～81	22,158 (20,478)	8,525 (7,813)	73,786 (67,262)	144,470 (133,553)
1982～83	25,019 (21,275)	26,272 (22,336)	84,928 (70,539)	160,550 (134,307)
1984～86	32,473 (25,917)	43,964 (35,143)	98,800 (78,725)	242,025 (192,849)

（注） カッコ内の数値は1980年価格。

（出所） 表11に同じ、 p. 103。

騰し、農業生産力とは無関係で資産価値が高まったことが明らかである。現在までのところ、都市部を中心に出現してきた中産階級マレー人による宅地としての土地購入が支配的であるが、今後は事業用地としての土地売却も拡大し、いっそうの地価高騰が考えられる。特に民間資本主導型の経済発展をいっそう推進するのであれば、いずれ「マレー人土地保留」地域における所有権規制を解く必要が生じ、その場合は華人資本の大量流入が生ずるであろう。経済発展かマレー人保護の維持かきわめて困難な決断に迫られる時期が近い将来生ずると思われる。

結 論

本章は、農業生産に必要な土地所有・利用の視点からマレーシア農業発展の軌跡をたどると同時に、近年の急速な経済成長によって生じてきた土地問題の新局面を分析して、今後の農業・経済発展への課題を検討することを目的とした。そのため、植民地時代の土地政策を展望してから、1965年国家土地法典の検討を通じて今日の土地制度と土地利用規制を明らかにした。次いで、60年代以降の農業的土地利用変化および近年の小農的土地所有・利用の実態を検討した。さらに、90年代以降の経済・農業発展戦略を展望し、マレー人から非マレー人への土地所有権移動を禁止した「マレー人土地保留」の今日的課題について検討した。主要な結論を以下に整理する。

第1に、マレーシアでは土地は州統治者に帰属するが、トレンス制度と呼ばれる土地登記制度によって私的所有が確定される。私的所有権は割譲によって生ずるが、永久割譲と期間割譲の2タイプがあり、農民が所有する農地は永久割譲されたものとは限らない。かなりの比率で期間割譲地に加えて、毎年更新する臨時占有地が存在することが明らかになった。

第2に、私的所有地は3目目に分類され、土地税の納入とともに利用規制の遵守が義務づけられている。農業用に分類された土地には五つの土地利用

条件が課されており、近年の耕作放棄は条件違反で州政府による没収の対象となりうる。現在までのところ、実際に耕作放棄農地が没収されたとの報告は見当たらないが、土地収容と再割譲によって開発目的の土地利用を推進する方向への法的整備がなされたことが明らかになった。経済発展による非農業的土地利用の需要拡大がその背景にあることはまちがいないと考えられた。

第3に、都市近郊では非農業的土地需要が拡大し、地価が急激に上昇している。農地は資産化し、農地利用水準が著しく下降してきている。「マレー人土地保留」地域内でも、中産階級マレー人による宅地需要の拡大に応じて同じ現象が生じている。今後予想されるいっそうの都市的土地利用の需要拡大に対し、都市近郊では「マレー人土地保留」の解除が政策課題になると考えられた。

第4に、半島マレーシアでは新規の農地造成が限定されている。既存地における土地利用の集約化が農業発展戦略の基本であり、そのためには技術開発・普及、支援制度の整備、経営規模・形態の改善などに加えてインフラ整備の推進が必要不可欠である。土地インフラに関しては特に用排水の改善が重要である。また、野菜栽培の高冷地での拡大に合わせて、土壌流出対策も重要である。このような農地利用の高度化は、現在まで継続している全国的な耕作放棄問題の解決と持続的農業の確立に必要不可欠である。

第5に、限定された土地面積で農業生産の拡大をはかるには集約的農業の展開が必要であるが、それは現在の農業技術段階では農業や化学肥料などの多投化を意味し、食料安全性や農民の健康に関する新たな問題を生ずる危険性が高い。今のところ環境問題に対しての具体的政策はほとんどないのが実情である。農業の安全使用基準の徹底をはかると同時に、新たな農業生産技術の開発が必要である。

注(1) Malaysia, Ministry of Finance, *Economic Report 1995/1996*, Kuala

- Lumpur, 1995, p. 31.
- (2) 例えば、渡辺利夫『開発経済学』日本評論社、1986年；石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店、1990年を参照せよ。
 - (3) マレーシア東海岸と西海岸における稲作村落の20年間にわたる継続調査結果に基づいて、近年の小農部門の展開についてすでにまとまった研究成果を公にしたので、参照してほしい。Fujimoto, A., *Malay Farmers Respond*, Tokyo: World Planning, 1994.
 - (4) マレー社会の慣習的土地制度については、英国植民地時代にスランゴール州総督 (Resident) であった William E. Maxwell がまとめた記述を残している。この課題に関しては、その後の研究者も彼の著作に依存しているので、本章では原典を参照した。Maxwell, W. E., "The Law and Customs of the Malays with Reference to the Tenure of Land," *Journal of the Straits Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 13, 1984, pp. 75-220.
 - (5) Chai, H. C., *The Development of British Malaya, 1896-1909*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967, p. 153.
 - (6) Lim, C. Y., *Economic Development of Modern Malaya*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1967, p. 73.
 - (7) Chai, *The Development of*, pp. 156-159.
 - (8) Lim, *Economic Development of*, pp. 328-329.
 - (9) Wong, D. S. Y., *Tenure and Land Dealings in Malay States*, Singapore: Singapore University Press, 1975, p. 22.
 - (10) Teo, K. S. and Khaw L. T., *Land Law in Malaysia: Cases and Commentary*, Singapore: Butterworths Asia, 1987, p. 1. マレーシアにおけるトレンス制度については、Das, A. K., *The Torrens System in Malaya*, Singapore: Malayan Law Journal, 1963; Haji Salleh Haji Buang, *Malaysian Torrens System*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1989 などでも詳しい。
 - (11) Emerson, R., *Malaysia: A Study in Direct and Indirect Rule*, Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1964, p. 53.
 - (12) Teo and Khaw, *Land Law in*, p. 2.
 - (13) Cheng, S. H., "The Rice Industry of Malaya: A Historical Survey," *Journal of the Malayan Branch of the Rural Asiatic Society*, Vol. 42, 1969, p. 132.
 - (14) 1954年には、抵当権を設定できる対象として、Rural and Industrial Development Authority, Housing Trust, Rubber Industry Replanting Board, Federal and Colonial Building Society, Planters Loan Board などの政府系機関が追加された。Raja Mohar Raja Badiozaman, "Malay Land Reservation and Alienation," *Intisari*, Vol. 1, No. 2, Not Dated を参照せよ。

- (15) Cheng, "The Rice Industry,," p. 132.
- (16) Ramaswamy, S. (comp.), *Malay Reservation Enactments in Peninsular Malaysia*, Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1994, p. ii.
- (17) 堀井健三「1930年代マラヤの米自給化政策に関する覚え書」アジア経済研究所所内資料, 調査研究部 No. 39-19, 1965年。
- (18) 例えば, Lim, T. G., *Peasants and Their Agricultural Economy in Colonial Malaya, 1874-1941*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1977や Doering, O. C. III, "Malaysian Rice Policy and the Muda River Irrigation Project," Ph. D. Thesis, Cornell University, 1973 を参照せよ。
- (19) Lim, T. G., *Peasants and*, pp. 116-119, 143-154.
- (20) Ahmad Nazri Abdullah, *Melayu dan Tanah*, Petaling Jaya: Media Intelek Sdn. Bhd., 1985 である。マレー語で刊行された本書の抄訳については, 小野沢純訳「マハマツト・ナザリ・アブドゥラ マレー人土地保留地の研究」(東京外国語大学海外事情研究所「人的移動に伴う地域社会の変容——その国際比較——」昭和60年度文部省科学研究費補助金特定研究 (No. 10) 報告書, 1986年) を参照せよ。
- (21) Mizushima, T., "Historical Study of Land Transaction in a Perak Kampong, Malaysia," in Komoguchi, Y. ed., *Human Ecology in Rural Malaysia*, Tokyo: Komazawa University, Institute of Applied Geography, 1995, pp. 17-54.
- (22) 種々の困難のため法律の制定は1913年になったが, 政府はマレー人土地所有権に関するなんらかの保護政策の導入を1907年から検討していた。Ramaswamy, *Malay Reservation*, p. i.
- (23) 小野沢純訳「マハマツト・ナザリ・アブドゥラ……」150ページ。
- (24) マレーシア全体としては, National Land Code 1965 の他に, National Land Code (Penang and Malacca Titles) Act 1963, Sarawak Land Code 1958 および Sabah Land Ordinance 1953 の合計四つの法律が基本となっており、現在の土地行政を展開している。後者3法は地域的に限定された法律であるので, 本章では取り上げない。また, 土地行政は州政府の管轄で, それぞれの州には独自の州法が存在するが, これらもここでは取り上げない。
- (25) National Land Code. 1965, Section 42.
- (26) Ibid., Section 77.
- (27) Nagata, J., "Notes on Land Titles of Mukim Sungai Punggor, Rengit, Johor," in Komoguchi, *Human Ecology*, pp. 75-87.
- (28) 正式な測量が終了する以前の段階での登記では, 簡易測量後に所有資格 (qualified title) を発生させる場合がある。つまり, 割譲のタイプ (grant あるいは lease), 登記する事務所 (Registry of the State あるいは District

Land Office), また権利のタイプ (final title あるいは qualified title) などの違いによって, 土地所有権の種類が異なり, 証明書も異なる。ジョホール州の一村荘における土地所有権に関する詳細な調査結果によれば, 65%は戦前期に1910年土地法で登記されたものであること, 独立後登記されたものはほとんどが土地事務所の所有資格であることなどが明らかにされている。Nagata, *ibid.*, を参照せよ。

- (29) 1994年11月に行った筆者聞き取り調査で入手した情報。
- (30) National Land Code. 1965, Section 53.
- (31) *Ibid.*, Section 115.
- (32) 耕作放棄地の拡大と再開発計画については, 藤本彰三「農業政策大綱と稲作農業の再編」(堀井健三編『現代マレーシアの社会・経済変容——ブミブトラ政策の18年——』アジア経済研究所, 1988年)で詳しく論じたので, こちらを参照してほしい。
- (33) 例えば, “Your Land is My Land,” *Aliran Monthly*, Vol. 14, No. 12, 1994, pp. 15–16 および “The Kerpan Controversy: Prawn profits and human dignity,” *Aliran Monthly*, Vol. 15, No. 1, 1995, pp. 34–35 を参照せよ。なお, これらの雑誌記事や他のいくつかの文献, また素稿の内容について, アジア経済研究所の鳥居高氏に貴重なご教示をいただいた。この場を借りて, 謝意を明記しておく。
- (34) 藤本「農業政策大綱と……」; Fujimoto, *Malay Farmers* …….
- (35) Ministry of Agriculture, Department of Agriculture, *Laporan Banci Petani 1990*, Kuala Lumpur, 1993, p. 23.
- (36) 堀井健三「工業化政策下の農村と農業構造の変化」(堀井健三編「多民族国家と工業化の展開」アジア経済研究所, 1990年) 348ページ。
- (37) Mohd, Tamin Yeop, Aminuddin Yusoff and Tan Swee Lian, *Agricultural Land Use in Peninsular Malaysia*, Serdang: MARDI (Malaysian Agricultural Research and Development Institute), 1982, p. 3.
- (38) Malaysia, *Sixth Malaysia Plan, 1991-1995*, Kuala Lumpur, 1991, p. 100.
- (39) 小規模農家による天然ゴムなど換金作物栽培の動向については, 堀井健三「稲作および小農商品作物生産の展開とブミブトラ政策」(堀井健三編『マレーシアの社会再編と民族問題』アジア経済研究所, 1989年)が詳しい。また, N. スンビランにおける天然ゴムの導入と近年の耕作放棄については, Kato, T., “When Rubber Came: The Negri Sembilan Experience,” *Tonan Ajia Kenkyu* (Southeast Asian Studies) Vol. 29, No. 2, 1991 を参照せよ。
- (40) Malaysia, *Sixth Malaysia Plan, 1991-1995*, p. 5.
- (41) *Ibid.*, p. 42.
- (42) 半島マレーシアにおける丸太輸出は1985年から全面的に禁止されている。

サバ、サラワクでの丸太生産は継続されてきたが、その比率を減らすことになった。連邦政府と州政府の対応の違いを含むマレーシアの森林政策については、鳥居高「マレーシア：先進国を批判する森林資源国」（藤崎成昭編『発展途上国の環境問題』アジア経済研究所，1992年）を参照せよ。

- (43) Malaysia, *Sixth Malaysia Plan, 1991-1995*, p. 106.
- (44) Brookfield, H., Abdul Samad Hadi and Zaharah Mahmud, *The City in the Village*, Singapore: Oxford University Press, 1991.
- (45) Ibid., p. 101 のデータに基づき，筆者計算。
- (46) Ibid., p. 94.
- (47) Ibid., p. 124.