

民間主導の工業化と 土地収用問題

佐藤 創

●はじめに

後発国が工業化を進めるうえで
の障害として、工業製品への内需
が小さいこと、農業生産性が低い
こと（工業部門への食糧や原料、
労働力の供給に問題）、金融への
アクセスがないこと、インフラが
貧弱なこと、教育を受けた労働者
が少ないこと、科学技術の水準が
低いことなど、開発経済学の歴史
上、多くの要因が議論されてきた
（参考文献①）。興味深いことに、
二〇〇二年より高い経済成長率を
記録してきたインドにおいて、こ
の阻害要因の候補カテゴリーに新た
に加わったものがある。土地であ
る。

ある報告書は、インフラ・プロ
ジェクトを迅速に遂行するうえで
のもっとも大きな障害はなにかと
問えば、土地だ、と多くの政策担
当者や企業関係者が答えるだろう

と指摘している（参考文献②）。
実際、同報告書によると進捗に遅
れのあるプロジェクトのうち七
〇%の遅延理由は土地にあるとい
う。広大なインドですでに土地が
不足しはじめたというのだろう
か。

そうではない。民間企業による
投資活動が活発化するなかで、土
地の再配分に問題が生じているの
である。登記などの制度整備が不
十分なこともあり、企業が不動産
市場において工場用地などその
必要とする土地を購入することは
必ずしも容易ではなく、とくに外
国企業の場合は、州政府など公的
部門が土地収用を行って設けた工
業団地に土地を求め、政府や公社
から購入するケースが多い。しか
し、土地収用は強制的に土地を所
有者から取り上げるものなので、
どの国でも多かれ少なかれ困難を

ともなうが、インドでも経済成長
の陰で、土地収用をめぐる紛争が
二〇〇〇年代に入って顕著に社会
問題化してきているのである。

はたして土地収用問題には具体
的にどのような例があるのか、な
ぜ土地収用をめぐる紛争が頻発し
ているのか、そしてそれらの問題
はインドの社会経済発展の今後に
どのように影響すると考えられる
だろうか。

●土地収用における対立構図

土地収用問題を考えるうえでま
ず理解しておかねばならないこと
は、インドでも、土地収用の実施
を判断することができる主体は基
本的には政府だけだということだ
である。近代市民法の三大原則のひ
とつが所有権絶対の原則であるこ
とに示されるように、一般に所有
権は近代社会の基礎として法制度

に基礎付けられて保障されてお
り、インドも例外ではない。つま
り、契約によらず、また所有者に
過失もなくして、強制的に所有権
を奪う収用手続は原則に対する重
大な例外であり、したがって、一
般に、収用を認めるか否かは政府
の判断にかかる仕組みとなる。

それゆえ、土地収用の対立構図
は、名目上は「政府 vs. 所有者」
として現われることになる。た
だし、政府がどのような利害を代
表して誰の土地を収用しようとし
ているかを理解することが重要で
ある。この観点からインドの土地
収用問題をみると、おもな利害対
立構図の変遷は、一九九一年に実
施された経済自由化の以前と以後
とに分けて整理するとわかりやす
い。

●自由化前―「政府 vs. 地主」から

「政府(公的部門) vs. 住民」へ―

独立からほどない時期に行われ
た土地収用のおもな類型は二つあ
る。ひとつは、封建的地主階級が
所有している土地を取り上げて、
小作農に再配分し自作農を創出し
ようとする農地改革である。イン
ドでは州ごとに農地所有面積に上
限を設ける法律を制定してこれを

実施した。どの国でも農地改革は困難をとまなうが、インドでも十分に実施されたとは言い難い（参考文献③）。

もうひとつは、産業発展のための土地収用である。公的部門が主体となって工業化を図る開発戦略が採用されて、発電や灌漑目的のダム、鉱山開発、鉄道、道路網、製鉄所など、大型プロジェクトが計画され、これらのために土地収用が敢行された。

農地改革や産業発展など、目的の如何を問わず、こうした土地収用に対する地主階級の抵抗は頑強であり、裁判でたびたび争われた。最高裁判所（最高裁）は、財産権という憲法で保障された基本権に対する侵害については、近代法の原則を尊重して慎重であり、こうした土地収用を進める法令や措置を違憲あるいは違法とする判決を下す例がたびたびあった。そうしたこともあり、一九七〇年代半ばには政権側と最高裁の対立は頂点に達し、政権側が最高裁に人事介入する事態にまで至った。

ただし、大多数を占める一般の住民や農民は、法廷闘争に訴えるすべも知識もなく、補償も十分与えられず、代替の土地もないまま

退去をせまられ、その苦悩の声は葬り去られてきたという。たとえ一九四八年に着工したオリッサ州のヒラクド・ダムについては、指定部族を含む、二八五村、二万世帯以上が立ち退いたが、代替地として設けられた地に落ち着いた家計は二一八五世帯にすぎなかったという（参考文献④）。

一九八〇年代に入ると状況がやや変わり、土地収用に反対する住民の運動により、大型プロジェクトが中止され、あるいは大幅な変更を迫られるケースが散見されるようになる。国際的にもよく知られた例は、ナルマダー・ダム建設プロジェクトであろう（参考文献⑤）。住民やNGOによる反対運動の高まりに、このプロジェクトに融資を決めていた世界銀行が調査団を派遣するなど事態になり、政府は融資申請を撤回し、他の財源にてプロジェクトを進めようとするなど、紆余曲折を経ていく。

このように土地収用では、独立後しばらくは、農地改革や産業開発など近代化を進めようとする政府と強力な地主階級との対立が目立っており、その後次第に、工業化を担う公的部門一般を代表する

政府と一般住民の対立という構図をもつケースの重要性が増してきたと考えられる。

●自由化後—さらに「政府(民間企業) vs. 住民」へ—

政府は、公的部門を主たる担い手として工業化を図る開発戦略を一九九一年に転換し、全面的な経済自由化に舵を切った。するとその後、民間企業に土地を利用させる目的の土地収用が前面に出て、公的部門を代表する政府と住民という対立構図からさらに変化し、民間企業を代表する政府と住民との対立が主軸となる。

実際、インド社会に衝撃を与えた次の二つの事例はこのような対立構図を持つ。二〇〇六年一月に、オリッサ州カリンガナガルにおいて、タタ・スチール社のための土地収用に反対する運動で、州政府側の発砲により住民が二名死亡し、さらに二〇〇七年三月に、西ベンガル州ナンディグラムでは、インドネシア系サリム・グループの特別経済区建設のための土地収用で、反対住民が警官隊と衝突し、住民側が一四名死亡するという事件が起こった。そのほか、いくつか良く知られた事例を簡単に

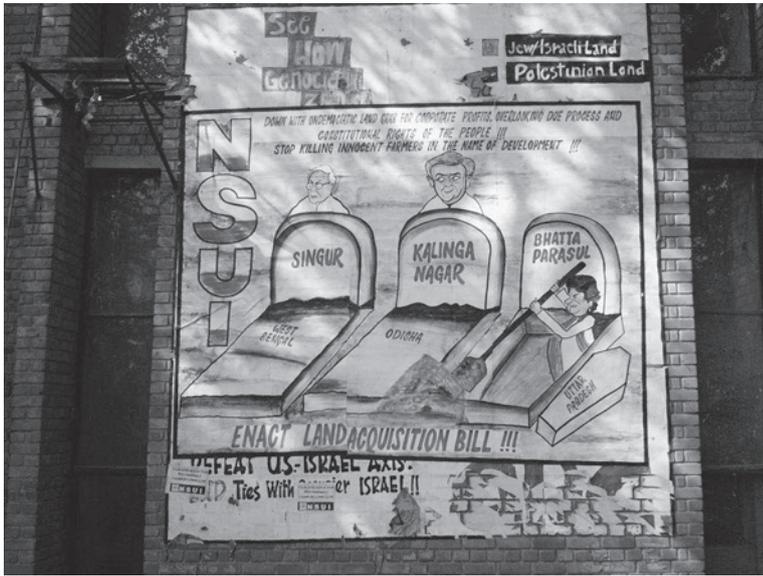
紹介しよう。

韓国系鉄鋼大手ポスコ社の一貫製鉄所プロジェクト・オリッサ州に計画されている製鉄所敷地予定地からの住民の立ち退きは、二〇〇五年六月のMOU調印からすでに七年をすぎたがいまだ解決していない。

タタ・モーターズ社の自動車工場プロジェクト・一〇万ルピー車（二〇万円ほど）のコンセプトのもと販売されているナノの製造工場として当初は西ベンガル州のシニングルが予定されていたが、農民による土地収用反対運動が大きくなり、二〇〇八年にグジャラト州へ変更された。

ヤムナ高速道路建設プロジェクト・ウツタル・プラデーシュ（UP）州ではニューデリーとアグラを結ぶ高速道路が二〇〇七年に計画され土地収用が実施されたが、二〇一一年に反対農民による暴動が起こり大きな問題になった。

グレーター・ノイダ住宅プロジェクト・工業用としてUP州が収用したデリー郊外の農地が住宅用に転売された事例で、二〇一二年に高等裁判所（高裁）が手続違反を理由に土地収用を無効とした。その上訴審において最高裁も、



ジャワハールラル・ネルー大学の壁に描かれた土地収用問題についての風刺。カリンガナガールなどの土地を墓に模して、墓堀人として州首相の似顔絵を配し、「開発の名による無実の農民殺戮を止めよ」、などの文字が躍る（2012年2月筆者撮影）

収用が無効になることによって生じる建設予定のマンションを購入していた市民の苦悩よりも、土地を違法な手続で収用された農民の苦悩のほうが大きいと述べ、高裁の判決を支持した。

ジャイタプール原子力発電所建設プロジェクト…電力供給の確保が喫緊の課題であるインドは、マハーラーシュトラ州に世界最大規模となる原子力発電所の建設を予

定しており、二〇一一年の福島原発事故以後もこのプロジェクトを推進すると発表した。その直後に土地収用に反対する住民と当局が衝突し、死傷者がでている。

●成功例？

もちろん比較的スムーズに土地収用が決着したケースもある（参考文献②）。ただし、完了したと思われていた例が後になって暗転する場合もある。

たとえば、

一九九四年と二〇〇二年に土地収用が行われて開発されたハリヤーナー州のマネサル工業団地について、当時の土地収用の補償額が十分でなかったとの訴訟が起こり、追加の支払いを旧所有者の農民たちに行うよう州政府に命

じた高裁（さらに最高裁）の判決を受けて、二〇一二年に、州政府が当工業団地にて操業する企業に対して追加の補償額を納めるよう命じる事態になっている（The Economic Times 29/Nov/2012）。

●問題の所在

以上の例からも窺われるように、近年の土地収用をめぐる紛争の特徴は、工業化とインフラ整備にかかわるケースが多く、かつ、一九九一年以前とは異なり、民間企業の活動に関係しているケースが多いということである。そのことを前提に問題を整理してみよう（参考文献⑥）。

第一に、土地収用は、一般に一八九四年土地収用法に基づいて行われるが、この法律が時代にそぐわなくなっているという問題がある。同法はイギリス植民地時代に制定されたもので、収用の目的や手続について、政府に大きな裁量を与えられており、中央ないし州政府が強引な手法で土地収用を行うことを可能にしている側面がある。実際、自由化以降、民間企業を誘致するための州間の競争が激しくなっており、そのため州政府が拙速かつ強引な収用手続に訴え

るケースが多くなっているように観察される。

第二に、土地収用に對する補償額の問題がある。同法は補償額の算定基準として市場価格を基礎としている。しかし、一方で、そもそも土地収用という強権的手段によるのに、自由な意志に基づく契約と同じように市場価格を基礎とすることが適切かという問題があり、他方で、仮に市場価格を基礎とするとしても、不動産市場にかかわる税制や登記制度が十分に整備されていないこともあり、土地の価値査定を適切に行い、市場価格を特定することは容易ではないという問題がある（参考文献⑦）。実際、多くのケースで補償額が少なすぎると指摘されている。

第三に、雇用の問題がある。土地を収用された農民や住民が公的部門にて雇用をえる可能性がかつては少なからずあったが、自由化以後は民間部門主導の発展に舵を切ったため、そうした可能性は低くなっており、また雇用の非正規化が高い経済成長率の陰で進行しているという問題もある。さらに、代替の農地をみつけることも以前より困難であり、つまり、土地を奪われることへの抵抗感が一般に

大きくなっていると考えられる。

第四に、政府に対する信頼の問題がある。昨今の腐敗問題に対する世間の批判の広まりもあり、多数の住民や農民の犠牲において少数の民間企業の利益のために、そして腐敗した中央政府や州政府が自らの利益のために、土地収用を強引に推し進めているという不信感が少なからず存在するよう思われる（写真を参照）。

第五に、社会の権利意識の変化の問題がある。土地収用は、以前は基本的に財産権の問題と捉えられてきたが、大規模な土地収用の場合は住民たちが生活手段や社会的紐帯を根こそぎ奪われるために、一九八〇年代から最高裁が拡大解釈をして広く認めてきた生存権 (right to life) の問題としても捉えられるようになってきている。そのため、補償額に加えて、収用手続は適切か、立ち退きを迫られる住民の生活をどうするか、土地所有者ではないが収用対象地で慣習的に社会の一員として生活してきた住民の権利をどう考えるかといった問題が、以前より明示的に議論されるようになってきている。

●おわりに

以上、内外の民間企業による投資を呼び込み、さらなる工業化を図るといふ観点からは、土地の問題は、プロジェクトの遅延や収用補償の適切的請求など、インドにおいて小さくない懸念材料となっている。このような状況が生じている原因としては、公的部門主導から民間部門主導に開発戦略が転換し政府の役割が変化したことや国民の権利意識が深化してきていることを背景に、一方で、民間企業の活動が活発化して製造業やインフラのための土地需要が増え、他方で、雇用の非正規化など経済自由化のいわば負の側面も次第にあらわとなり、土地収用をめぐる制度上の諸欠陥と絡みあつて、事態を深刻化させていると理解することができるといえる。

先に触れたヒラクド・ダムのセメント入れを直々に行った初代首相ネルーが立ち退きを強いられた住民に向けて述べた次の言葉はよく知られている。「もしわれわれが苦しまねばならぬとするならば、国のために苦しむべきである」。当時は、政治的な独立に加えて経済的な独立を目指し、インドという新しい国民国家を設立す

る、という理想がおそらくは広く共有されていた頃であり、偉大な指導者のこの言葉は多くの新生インド国民の胸にあるいは打ったかもしれない。では、それから半世紀あまりたった今この段階で、誰が何のために苦しむことを社会として許容するのか、いいかえると、誰のためのそして何のための土地収用であり、経済発展なのかという問いに、インドはどう答え、どう進んでいくのだろうか。

インド政府はさしあたり、現行法に代わる新法の制定に努力している（参考文献⑥）。具体的には、土地収用を行う要件と手続を厳格化し、補償額の算出方法を改善し、立ち退くことになる人々のリハビリテーションの仕組みを充実させることなどを意図した新法案が二〇一一年九月に下院に上程された。同法案の内容にもさまざまな議論があり、昨年の会期では成立は見送られたが、二〇一三年二月にはじまった会期において再び審議される予定であり（The Economic Times, 21/Feb/2013）、その行方がまずは注目される。

（さとう はじめ／アジア経済研究所 南アジア研究グループ）

《参考文献》

- ① 野上裕生「二〇〇四」『開発経済学のアイデンティティ』アジア経済研究所。
- ② 3iNetwork 2009. *India Infrastructure Report 2009*, New Delhi: Oxford University Press.
- ③ 井上恭子「二〇〇二」「インドの農地改革の評価をめぐって」『アジア経済』四三（八）二四一—四〇ページ。
- ④ The Perspectives Team 2007. *Abandoned: Development and Displacement*, New Delhi: Perspectives.
- ⑤ 柳澤悠編著「二〇〇二」『現代南アジア4：開発と環境』東京大学出版会。
- ⑥ 佐藤創「二〇一一」「インドにおける経済発展と土地収用」『アジア経済』五三（四）一一三—一三七ページ。
- ⑦ 二階堂有子「二〇一三」「インドの不動産ブーム」大野早苗・黒坂佳央編著『過剰流動性とアジア経済』日本評論社。