

カンボジアの土地集約化 — 格差拡大の要因とその現状

佐藤奈穂

一九九三年のUNTAACによる総選挙、一九九八年のポル・ポト派の完全投降により内戦に終止符を打ち、その後、順調な経済成長を続けるカンボジア。近年のGDP成長率は二〇〇四年に一〇%、二〇〇五年一三・四%、二〇〇六年一〇・四%と二桁成長を記録し続けている。また開発政策の中で中心的課題とされてきた貧困削減においても一定の成果を挙げている。貧困割合は一九九四年から二〇〇四年の一〇年間で、四七%から三五%に減少しており、カンボジアは表面的には社会経済開発の道における「優等生」として映るだろう。

しかし、一方で国内の「不平等」に目を向けると、過去一〇年間で貧富の格差は逆に拡大している。カンボジア社会経済調査の世界銀行による分析結果を見ると、一九九四年から二〇〇四年の一〇年で、一日当りの消費額が富裕層で四五%増加しているのに対し、貧困層はわずか八%しか成長していない。一日当り消費額の国全体のジニ係数（〇が完全な平等を表し、一が完全な不平等を表す指標）は、一九九四年で〇・三五であるのに対し、二〇〇四年には〇・

四に拡大している（参考文献①、pp. 23, 10）。経済成長は国内の富裕層がさらに裕福になったことによってもたらされたものであり、貧困層は依然として貧困であると言える。そのような貧富の格差を生み出す一つの大きな要因として考えられるのが、土地所有面積の不平等である。

土地所有のジニ係数を他の東南アジアの国々と比較すると、ラオス〇・三九、インドネシア〇・四五、タイ〇・四七、ベトナム〇・五三、フィリピン〇・五五に対し、カンボジアは〇・六八と非常に高く、強い不平等度を示している（図1）（参考文献②、pp. 280, 281）。世界銀行の報告によると、多くの発展途上国では大規模なプランテーションタイプの農業よりも、各農家による小規模な土地所有による農業の方がより面積当りの収穫および現金収入が高いことが明らかにされている。カンボジアでも世界銀行が二〇〇四年の社会経済調査を分析した結果には、農地の保有面積と収穫高および収入には明らかな負の相関関係が示されている（参考文献①、pp. 56, 57）。しかし、そのような指摘に全く逆行する状況が進んで

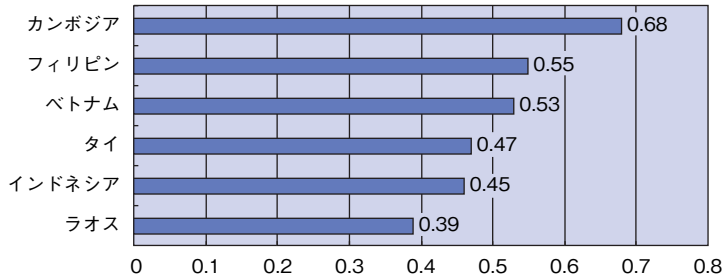
いるのである。

カンボジアは人口の約八割が農村に居住しており、その多くが小規模な農地で、零細な家族農業を営んでいる。農地からの収穫、収入が生活の糧であり、農民の生活は土地に大きく依存している。そのため、土地所有の状況は直接、農家の生活を左右する。しかし、土地なし農民は一九九七年に一三%であったのが、二〇〇四年には二〇%に拡大しており、現在では三〇%近くに及んでいるのではないかと見られている（参考文献③）。

カンボジアでは一九八〇年代に全国規模で、非常に平等的な土地の再分配が行われている。その時点での土地所有のジニ係数は〇に近いものであったと推測される。たった二〇年余りで、これだけの格差が出る理由は、一般的な市場原理による土地の集約化だけでは説明がつかない。この二〇年間、カンボジアではいったい何が起こったのだろうか。極端な土地の集約化を進めている三つの要因を概観したい。

●地価の高騰と土地転がし

図1 東南アジアにおける土地所有のジニ係数



カンボジア北西部シエムリアップ州。世界遺産として有名なアンコール遺跡群を目前に年間一七〇万人の観光客が訪れるこの街では、内戦終結以後、急速な観光地化が進んでいる。観光サービス業に国内外から投資が集中し、ホテルやレストランの建設ラッシュが続く、地価が急激に跳ね上がった。地価の高騰は街の中心部のみならず、近郊農村にまで波及しており、これまでは無価値であった農村部の水田までその価格を上げていく。上昇を続ける地価を前に都市の一部の富裕層が、われ先にと土地を購入・転売し、その差額で利益を得ているのである。

シエムリアップ中心部から西へ約一六キロに位置するシエムリアップ州プオック郡は、人口の約八割が農業に従事する農村地帯である。ここでも農地の価格がわずかに四年で二〇倍に跳ね上がった。さらなる地価の上昇を見込んだ資産家は、この地域の水田に目をつけ、大規模な土地の買占めに着手している。プオック郡の中心部、プオック郡の水田では、現在区役所が把握しているだけで区全体の農地二五八〇ヘクタールの内、六一〇ヘクタール、つまり全体の四分の一近くの水田がこわすか三年で売却されている。それらの土地は、転売による利益を目的とされるため、土地が何らかの形で再開発される予定はない。また、未だ正規の土地登記が行われていないこの地域では、土地の購入者が後々のいざこざを恐

れ、農地は小作に出されず、購入された土地は何の耕作も行われず放置されている。

カンボジアでは天水を利用した粗放な農法による稲作がほとんどであり、面積当りの収穫量は他の東南アジアの国々に比べても少ない。特に都市近郊に位置するこの地域では、稲作の技術や灌漑、品種の改良は進まない一方、農繁期に必要な雇用労働の賃金は上昇を続け、稲作による収益はほぼゼロに近くなってきた。そのためより収穫が少なく、村から遠く離れたアクセスの悪い水田から、どんどん手放されているのである。

また、カンボジアでは、土地所有に対する税の支払い義務はない。固定資産税がなく、農耕地に対して税が優遇されるということもない。土地の非利用に関しては、特定の区域で「未開発土地税」が指定されているものの、一般の農地の非利用に対して課税されている状況は見受けられない。そのため、土地を買収する資産家にとつての負担および農業を促進させるようなインセンティブはほぼゼロに等しいと言っているだろう。

大規模な土地の買収では、対象となる水田を保有する多数の農家が一齐に土地を手放すことになる。農民間での協議があるものの、少数の反対派の意見は無視されることになる。そのため、農業からの僅かな収入に生計を依存する貧困世帯にとつては大きな打撃となる。この地域のある農家は、

「うちは子どもも多いし、本当は売りたいなかった。でも、周囲の水田がすべて売られるなら、売らざるを得なかった」と話す。二〇〇六年、同郡でゴルフ場が開設されたが、ゴルフ場建設の際、農地売却に同意しなかった農家の土地は、今もゴルフ場の真ん中に囲いをされたまま残されている。しかし、地主がゴルフ場に入場することは許されず、その土地で農業を行うことも、再度売却することもできない状況が続いている。

このような土地の売買は、シエムリアップ州のみならず首都プノンペン、各州の中心部とその近郊および国道などの幹線道路沿いの地域において同様の状況が見受けられる。もし、政府や地方自治体が農業開発に積極的であれば、今後の灌漑整備や品種改良等でこれまで収益の少なかった水田でも、大きな利益が得られる可能性は大いにある。人口増加が続く中、農民が土地を手放してしまうことは、土地なし農民を増加させ、さらなる貧富の格差の拡大に繋がりが、また国全体の農業生産量の低下を招くことになるだろう。

●権力による土地の剥奪

このような売買に基づく土地の喪失は、農民や一般市民にとつても一時的であれ一定の利益がある。しかし、農民や一般市民にとつては何の利益もなく、ただ不条理に土地が奪われる事例も後を絶たない。

カンボジアでは土地管理、土地利用を進めるに当り、一九九九年に新たに土地管理都市計画建設省 (Ministry of Land Management Urban Planning and Construction = M L M U P C) が設立された。その後、二〇〇一年に新土地法が施行され、二〇〇二年から一五カ年計画で土地の登記が開始された。二〇〇六年一二月現在で、国全体の約一〇%の登記が終了している。土地の正式な登記は始められたばかりであり、農村部の殆どの人々が未だ土地に関する正式な証書を有していない。そのような状況と地価の高騰により、土地証書を持たない人々から土地が奪われるという事件が多発している。その多くは、自分たちの土地として居住あるいは農業を行っている土地に、ある日突然、街からその土地の証書を持った者が現れ、土地の権利を主張し、土地を奪ってしまう、というものである。土地を奪われた人々は村長や区、郡、州を相手に警察や裁判所に起訴するものの、裁判官は賄賂により権力者に加担し、公平な判決が下ることとはほとんどない。現地の N G O の報告によると、同様の問題はカンボジア全土で起こっており、特にバンテアイミエンチエイ州、バツタンバン州、そしてポーサット州、コンボンチャム州、ラタナキリ州、モンドルキリ州、シハヌークビル特別市、プノンペン特別市で、より頻発しているという。

一九九九年にはタイ・カンボジア国境に近いバンテアイミエンチエイ州のある村で、

村民が誰一人知らない一人の男がやって来て、村と村周辺の五二四平方メートルの土地の所有権を主張した。男の主張に全く法的根拠がないにもかかわらず、州の裁判所は土地所有権を認め、村民の居住は違法であるとの判決を下した。その後も村民の控訴により闘争は長く続いたが、二〇〇五年三月、裁判所は強行判決を行い、立退きに抵抗した村民三人が武装した警備隊によって射殺されるという結果となった(参考文献③)。

また、二〇〇六年首都プノンペンでは、トンレバツサック川沿いスラムの強制立退きが強行された。一九八〇年代からそのスラムに住む人々には居住の法的根拠があるにもかかわらず、国はその土地を国有地であるとし、強制撤去に踏み切った。およそ一八〇〇世帯が住居を失った。政府は再定住地の提供を約束したものの、現時点でプノンペン郊外に土地を得たのは約五〇〇世帯のみである。また、移住地の衛生、治安、教育、就労機会の状況は劣悪であり、未だ残された問題は多い。

● 経済的土地利用権の発行

そして土地所有の格差を招く最大の要因であり、深刻な問題となっているのが、政府から供与される「経済的土地利用権」(Economic Land Concessions = E L C) である。この一〇年余りの内に、カンボジアの広大な土地が E L C の名の下に政府から

企業に譲渡されているのである。

E L C とは、政府が民間企業に対し森林を含む土地を林業、農業、採鉱、漁業や観光開発等の商業利用のために利用権を与えるもので、一九世紀のフランス植民地時代にその起源を持ち、一九九〇年代初頭の復活を経て現在に至っている。政府の表向きの目的は、企業の投資を促進させ、国家歳入を増やし、環境を保護し、農村部の貧困を削減することとされている。しかし、地元住民がすでに農業、あるいは狩猟採取のために利用している土地が契約対象となり、住民から土地が奪われるケースもある。

二〇〇六年一二月三十一日現在、政府は一五の州および都市で五七の企業による五八カ所、合計九四万ヘクタールが E L C の契約下に置かれていると発表している。これはカンボジア国土全体の約五・二%、耕地面積全体の一四・五%に相当する。しかし、ここには各州の当局から認可される一〇〇〇ヘクタール以下の E L C は含まれておらず、全体で一体どれだけの土地が E L C の契約下にあるのかは不明である。それらを含めると E L C は国全体の耕地面積の三分の一近くにも上るといふ見方もある。このような莫大な面積の利用権付与の裏では、政府高官や政治家の汚職による関与が疑われている。

E L C は、政府から企業に対し、最長九九年間与えられる独占的な土地利用の権利で、所有権は付与されないものの、契約期

間中は土地の譲渡権も与えられ、利用権の又貸しや転売も可能である。企業は借地料および収入に対する税の支払いが求められるが、借地料や税、利用者の契約上の義務等に関する情報は殆ど開示されていない。

ELCの内、ゴムやパーム油、ユーカリ等のプランテーション、砂糖黍やとうもろこし等の換金作物の栽培といった農業を實施しているのは、政府が公開しているELC面積全体の約二二%である。その他のELCの用途は不明であるが、各地の住民やNGOの報告によると、テーマパークやリゾート開発の他に、宝石や金、鉍石の採掘地価の高騰を利用した権利の又貸し・転売を目的にした土地の放置、そして大規模な森林伐採と材木の違法な密輸等が行われており、企業とそれに関与する政府高官や政治家が巨額の利益を得ていると見られている。

一部のELCによる地域住民への影響は深刻であり、居住していた村からの立退きが強制され、農地や狩猟採集を行っていた森、少数民族の埋葬地や神聖とされる土地までもが企業に譲渡されている(参考文献③、参考文献④、pp.12-15)。抵抗する住民に対し、警察や軍隊、私設警備隊が発砲、放水、暴力による鎮圧を行ったというNGOからの報告もある。例を挙げると、二〇〇五年三月にはバンテアイシエンチェイ州で警察が抗議集団に対して発砲し、住民五人が死亡、四〇人が負傷している(参考文献

③)。また、プランテーションで使用される化学肥料、殺虫剤、除草剤が、周辺の土壌や地下水を汚染し、人々の健康にも悪影響を与えている。そして大規模な森林伐採は環境破壊の大きな要因となっている(参考文献③、参考文献④、p.15)。

政府が公表しているELC五八カ所の内、国内企業によるELCは約六割を占める。しかし、国内企業と名乗る企業の内、どれだけの企業が海外の企業と深く関与しているのかは不明である。政府の公表によると、外資系の企業のELCは二六カ所であり、その内の五割、一三カ所は中国企業である。原木や熱帯材の世界最大輸入国となった中国は、国内の伐採禁止措置により木材の調達を海外に求め、ロシアをはじめアジア、アフリカと世界各国で、不法伐採によりその不足分を補っている。カンボジアのELCによる森林の不法伐採は中国を中心とした木材市場の世界的な問題の一部にも位置づけられる。

二〇〇一年の新土地法および二〇〇五年二月のELCに関する小法令の制定以降、一万ヘクタール以上の違法なELCの契約解消が始められるなどELCの状況は若干改善されてきた。しかし、ELCによる大規模な土地の占有は依然として広大な面積を占めており、農業の非効率率、土地所有の不平等、そして貧富の格差拡大の一大要因となっている。

以上、カンボジアにおいて極端な土地の集約化を進めている主な三つの要因について概観した。現在のカンボジアにおける土地の集約化は企業の投資を誘発する一方、農業の非効率化、貧富の差の拡大、環境破壊、汚職の蔓延、人権侵害を起している。これらの問題を解決するには、今後、土地法の拘束力の強化、司法の中立性の確保、税制の改革、汚職を規制するための法整備、監視体制、情報公開、透明性の確保が急務であろう。

(よとう) なお/京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究科博士課程)

《参考文献》

- ① The World Bank, *Sharing Growth: Equity and Development in Cambodia* (Equity Report 2007), 2007.
- ② The World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, 2005.
- ③ Shahnai Guttal, *Land and Natural Resource Alienation in Cambodia*, Focus on the Global South, 2006 (<http://www.focus-web.org/land-and-natural-resource-alienation-in-cambodia.html?item=1>).
- ④ United Nations Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, *Economic Land Concessions in Cambodia: A Human Rights Perspective*, 2007.