

# 開発介入と住民のインセンティブ

## 構造

中部ガーナの在来土地制度  
と小規模水田開発の事例から

高 根 務

### はじめに

農村開発プロジェクトの持続性・効率性を高め、地域住民の開発事業への参加を促進するためには、当該地域固有の制度や社会文化的要因を考慮に入れることが不可欠であることが、近年多くの研究により明らかにされている。しかしこのような研究成果が、プロジェクトの計画・実施に本格的に取り入れられるケースはまだ少ない。この分野における研究成果や教訓が実際のプロジェクトで十分に活かされてこなかった背景には、制度や社会文化的要因の地域的多様性・個別性が、ある地域での教訓をそのまま他地域に应用することを困難にしている事実がある。そのため個別の事例研究から得られる教訓は、「地域固有の要因をプロジェクトに反映させるべきである」というような漠としたものになるか、チェックすべき要因を羅列したいわゆる「ショッピングリスト」の提示に終わってしまい、地域の固有性を抽出するのに有効でか

つ対象地域・分野を問わず応用力のある方法が提示されることは少なかった。

本稿ではそのような応用力のある方法の一つとして、在来土地制度とそこに見いだされる住民のインセンティブ構造に注目するアプローチを提示し、これを中部ガーナの換金作物生産の事例にあてはめて論じる。このアプローチは、ガーナという地域性や換金作物生産という分野の限定を越えて、多くの開発プロジェクトに何らかのインプリケーションをもたらすことができると考える。

実態調査は、ガーナ中部のアシャンティ州B村で1999年10月から11月にかけておこなった。調査村における主要な換金作物はココア（カカオ豆）と米である。中部ガーナにおける米の生産は、天水に頼った内陸小低地での在来米作で、灌漑稲作はほとんどおこなわれていない。しかし調査地一帯では97年から住民参加型の小規模水田開発が試みられており、B村でも村民グループによって小規模な灌漑設備を有する水田約1.2ヘクタールが99年半ばに開田されている。

中部ガーナにおけるココア生産、在来米作、水田稲作の比較

	ココア生産	在来米作	水田稲作
作物の特性と農法	樹木作物 同一ココア樹からの 収穫可能期間は約30年	単年作物 耕作地を毎年移動	単年作物 同一水田を長期間利用
労働量の変化	初年度大（圃場の新規造成） 2年目以降通減 5年目以降除草・収穫が中心	毎年一定	初年度大（新規水田の開田） 2年目以降減少
農民と土地の関係	長期的	短期的（米作一期のみ）	長期的
地主小作間の契約内容	分益小作	定額小作	定額小作
小作契約の期間	ココア圃場が良好に管理されている限り継続	米作一期の間のみ	6年間
農民のインセンティブの内容	ココアの生産（「収益」面）と 土地権利の獲得（「土地」面）	米の生産（「収益」面） のみ	農民グループのリーダー以外のメンバーは米の生産増（「収益面」）のみ。リーダーは米の収益と将来の水田の相続（「土地」面）の両方

以下本稿で事例分析を進めるにあたっては、この地域の重要な換金作物であるココアの生産、在来農法による米の生産、水田稲作による米の生産の、三者における土地と農民の関係を比較する方法をとる（表を参照のこと）。まず第1節と第2節でココア生産と在来米作をとりあげ、それぞれの生産における土地契約関係とそこに内包されているインセンティブ構造を比較する。次に新たに導入された住民参加型の小規模水田開発プロジェクトに注目し、水田米作における土地と農民の関係が、在来の米作よりもむしろココア生産における土地と農民の关系到近いことを指摘する。最後の結論部分では、在来土地制度とそこに内在する農民のインセンティブ構造の重要性についてまとめる。

## 1 ココア生産における土地と農民の関係

B村の村民の構成は、この地域に昔から居住し

ている土着の住民と、主に農業雇用労働に従事するためにガーナ北部から移住してきた移住民およびその子孫の二者から成る。B村周辺に土地を保有するのは土着の住民で、移住者は土着民との土地契約により耕作地を得ている。

ココア生産農民には、土地を保有する土着民が自分でおこなう自作農と、土地なし村民が地主との契約によりおこなう小作農の2種類がある。ココア生産でおこなわれている小作契約は、収穫物などを一定割合で地主小作間で分割する分益小作である。この分益小作には、既存のココア畑で小作が除草と収穫作業をおこなって収益を地主小作で分ける契約と、小作がココア圃場の造成から管理・収穫まで全ての作業をおこなう契約（以下「造成・分割契約」と呼ぶ）の2種類が存在する。以下ではココア生産における土地と農民の関係を考えるうえで重要な、造成・分割契約の特徴について詳しく見てみよう。

造成・分割契約で地主と小作が何を分割するか

については、3通りのバリエーションがある。第一は収穫物であるココアの売却金（以下単に「収益」と略す）を分割する方法である。第二は、ココア圃場造成後の一定期間が経過した後に、圃場に線引きをして成長したココア樹を分割する方法である。第三は、同じくココア圃場造成後に、土地を分割する方法である。「ココア樹」の分割では土地自体は地主の保有のままであり、将来ココア樹が枯れたりしてココアの収穫がなくなった場合には、小作はその土地での用益権を失う。他方「土地」の分割の場合は、一定期間後に土地の保有権が小作側に移譲される。これらの契約で、実際にココア樹や土地の分割がおこなわれるまでにココア圃場から得られた収益は、両者が合意した割合で分割する。

造成・分割契約でおこなう小作の労働量は初年度が最も大きく、その後漸減して約5年目以降からは毎年同程度の労働量となる。これは初年度に新たなココア圃場を造成する際の、未開墾地の下草刈り・伐採・火入れ・新規植栽等の作業に要する労働量が大きいためである。その後ココア樹が成長するにつれ、農作業は除草と収穫作業のみとなり、必要な労働量は減少する。

造成・分割契約の重要な特徴のひとつに、小作の土地権利が長期的に安定していることがあげられる。この契約の当事者の説明および彼らが保管している契約書の内容を総合すると、地主が造成・分割契約を破棄できるのは、以下の場合に限られている。すなわち、(1)植栽したココア樹が全て枯れてしまった場合、(2)小作が土地を離れてココア圃場を放棄した場合、(3)小作がココアの収穫を盗んだ場合、(4)小作が邪術をおこなったと認められる場合、である。したがってこれらのいわば特別な場合を除き、この契約でココア生産をおこなう小作は、長期間にわたって同じ土地で耕作を継続

する権利が保証されている。

これに関連した造成・分割契約のもう一つの特徴に、この契約で得た権利が相続可能な点があげられる。造成・分割契約では、小作本人が死亡した場合でも、その妻子や親族は集団として契約を引き継いで、同じ土地での耕作を続けることができる。あるいは、小作が契約土地の一部分の用益権を妻子に贈与したり、小作本人の死後に複数の親族が契約土地を分割して相続し、相続した親族は以後個別に元の地主と契約関係を続けるということもおこなわれている。すなわち、造成・分割契約で得た土地の用益権は、期間限定的で個人的な権利ではなく、妻子や親族に相続が可能な資産としての価値を持っているのである。

このように造成・分割契約は、単に収益等の分割の割合を定めただけの分益小作とは異なり、小作の永続的な土地権利と強く結びついている。すなわちこの契約は、小作の土地用益権およびその権利の贈与・相続を、ココア樹が存在する限り保証するものである。同時に造成・分割契約は、地主と土地分割をおこなうことにより、小作から自作農への転換の可能性を開くものでもある。したがってこの契約でココア生産に従事する小作の労働は、ココアからの収益を得るという「収益」面でのインセンティブと、長期的・安定的な土地権利が保証されるという「土地」面でのインセンティブの、二つに支えられている。

ココア生産における農民のインセンティブを考えるうえでもうひとつ重要な事実には、樹木の存在が樹木の所有者の土地に対する権利を強化する点がある。これは、30年あまりにわたって継続して収穫が得られるココアの作物特性によるところが大きい。ある土地と、そこに植栽されたココア樹の権利を分けることは實際上むずかしい。したがって小作が造成・分割契約によってココア樹を植栽

してそれを良好に管理することは、その土地を長期にわたって使用する権利を保証することにもつながる。このように中部ガーナのココア生産には、ココア圃場の造成とその管理をおこなう小作の努力が、長期にわたる土地の使用とそこからの収益の継続という確実なリターンとなって報われる、土着の制度的基盤が存在しているのである。

## 2 在来米作における土地と農民の関係

特定の土地とそこで耕作をおこなう農民が長期に結びついているココア生産とは対照的に、在来米作における土地と農民の関係は短期的である。在来米作は雨季の間に低地でおこなわれるが、特定の土地が毎年連続して米作に利用されることは少なく、耕作場所を移動しながらの栽培がおこなわれる。ただし米の収穫後の土地の裏作で、野菜等が栽培されることはある。

前述のように、ココア生産における労働量は新規開墾が必要な初年度が最も大きく、それ以降は減少する。しかし単年作物である米を在来農法で生産する場合、農作業の内容は毎年同一であり、単位面積当りの労働量も年ごとの変動はない。

B村周辺における在来米作のほとんどは、ガーナ北部出身の土地なし小作によっておこなわれている。小作契約の内容は、一定額の金額または一定量の現物（精米後の米）の支払いをあらかじめ定めておく定額小作で、契約の期間も米作一期のみの短期契約である。小作はほぼ毎年耕作地を変えており、特定土地を長年使用して米作をおこなうことは少ない。また小作は毎年契約する地主も変えており、地主小作関係が長年継続することはない。さらにココア生産における造成・分割契約の場合のように小作の土地権利が長期的に安定して相続可能であるというような事例はなく、地主

から小作への土地保有権の移譲もおこなわれていない。

上記のような在来米作における農民と土地との一時的な関係は、圃場の準備から収穫までに数カ月しか要しない米の作物特性と、次々に耕作地を移動していく在来農法が結びついた結果であると考えられる。単年作物である米の場合、農民がおこなった労働の見返りは、数カ月後には収穫の形で実現する。したがって在来米作に従事する小作の労働は、短期間で得られる収穫という「収益」面でのインセンティブのみに支えられている。一方、米作では圃場の造成から収穫の終了までの期間が短いから、農民が特定の土地を長期にわたって使用することを保証するような制度的な後ろ盾は必要ない。また在来米作における定額小作は契約期間が短く使用する土地も頻繁に変わることから、ココア生産の場合のように圃場の造成・管理が長期的な土地使用の保証につながるという、「土地」面でのインセンティブは存在しない。このように在来米作における土地と農民の関係は、ココア生産の場合とは対照的な特徴を有している。

## 3 小規模水田開発プロジェクトにおける土地と農民の関係

B村では1999年から、内陸小低地における稲作のポテンシャルに注目した、住民参加型の小規模水田開発プロジェクトが試みられている。このプロジェクトでは村民12人から成る農民グループが結成され、グループは共同で2人の地主から借り受けた土地で小規模な灌漑を有する水田を新たに開田し、水田稲作を開始した。

この新たに導入された水田稲作は、土地と農民の関係、および生産をおこなう農民のインセンティブの観点から見た場合、在来米作よりもむしろコ

コア生産に近い特徴を持っている。まずこの水田稲作では、特定の土地と農民の関係が長期間継続する。在来農法による米作では、ほとんどの農民（小作）が土地と地主を毎年変えて耕作をおこなっていた。しかし水田稲作では開田した水田からは高収量が見込めるため、農民は同一の土地を長期間使用し続ける。このような特定土地と農民の長期的な関係は、樹木作物であるココアと農民との関係と同一のものである。

次に労働投入量の経年変化とそれに対するリターンとしての収益についても、水田稲作とココア生産は共通している。水田耕作では、初年度におこなう水田の開田作業（耕地の平地化、畦の建設、水路の構築等）に多大な労働力を要する。しかし2年度目以降は完成した水田の維持管理作業と米の生産のための労働が中心となり、必要な労働力は減少する。その一方で、一度建設した水田からは在来農法による米作以上の高収量が得られ、かつその高収量は長期間継続する。他方ココア生産の場合も、初年度のココア圃場造成のための農作業に必要な労働力は大きく、次年度以降必要な労働力は漸減する。しかしいったん造成したココア圃場からの収量は、ココア樹が成長するにつれて逡増していき、農民は長期にわたって収益を獲得する。このように水田稲作とココア生産は、初年度の労働投資（初期投資）が大きい、そのリターンとしての収益は長期間継続する、という共通の特徴を持っている。

特定土地と農民の関係が長期間継続し、多大な初期投資は以後の長期にわたる収益の形で農民に還元されるという、水田稲作とココア生産の共通した特色からは次のようなインプリケーションが導かれる。すなわち、この二つの作物生産に従事する農民のインセンティブを損なわないようにするためには、労働をおこなった農民が将来長期に

わたってその土地を使用し続けることができ、かつその土地上から得られる収益を確実に手にすることを保証するような、制度的な後ろ盾が必要である。既述のようにココア生産の場合、小作の土地権利を長期的に保証する造成・分割契約により、このような制度的保証のシステムが確立している。

一方新しく導入された水田稲作では、耕作者の長期的な土地利用の権利を保証する制度の確立はまだ完全ではない。新たに開田された水田は、2人の異なる地主の保有地にまたがっており、農民グループはこの2人の地主とそれぞれ6年間の借地契約を書面で結んでいる。契約の内容は2契約ともほぼ同一で、その内容は、(1)農民グループ側は地主に毎年一定量の米を地代として支払うこと、(2)法に違反する行為に従事しないこと、(3)契約が更新されない限り、農民グループは6年後に土地を地主に返還すること、等となっている。農民グループ側のインセンティブとの関連で問題になるのは、(3)の6年間という土地使用期間である。ココア生産における造成・分割契約では、小作がココア圃場を良好に管理している限り土地を継続して使用する権利は保証されていたが、B村の水田稲作においては土地使用期間があらかじめ限定されている。したがって農民グループが初年度におこなった開田のための多大な労働が、長期的な土地使用と収益獲得の継続となって報われるかどうかは、6年後の契約更新を地主が容認するかどうかにかかっている。

将来にわたって土地の長期的な使用が可能になるかどうかを左右する大きな要因に、地主と小作の社会的な関係がある。B村の農民グループに土地を貸している地主の一人は、グループのリーダーの母方の伯父にあたる人物である。母系制をとるB村の住民は土地等を母の兄弟から相続する場合が多く、このリーダーも将来は水田のある母方伯

父の土地を相続する位置にある。したがって、契約書のうえではこの伯父と農民グループとの土地契約となっているが、将来的にはこのリーダーが水田のある土地を相続する「潜在的地主」である。このように水田を開墾した農民と地主が同一親族集団に属している場合、その農民の長期的な土地使用が妨げられる可能性は大幅に減少する。

水田のある土地を将来母方伯父から相続する可能性の高いこの農民グループのリーダーの場合、新規開田という初期の多大な投資に貢献するインセンティブは他のメンバーよりも大きい。彼には水田稲作による米の収量増大という「収益」面でのインセンティブに加えて、水田という付加価値を持った土地を将来相続できるという「土地」面でのインセンティブがあるからである。一方リーダー以外の他の農民グループメンバーは、地主と親族関係がなく、自分の労働投資が将来土地権利の獲得で報われるというインセンティブはない。したがって水田稲作に参加する彼らの主なインセンティブは、水田の導入による生産増という「収益」面が中心となっている。このように同じ農民グループ内でも、プロジェクトに参加する農民のインセンティブの内容には相違が見られるのである。

## おわりに

以上本稿では、地域独自の制度や社会文化的要因が農村開発プロジェクトに与える影響を、中部ガーナの小規模水田開発の事例をもとに検討してきた。本稿で採用したアプローチは、在来土地制度に注目することにより、地域住民が土地と土地

上の作物にどのように関わっているかを明らかにし、これを農民のインセンティブの視点から検討するものであった。このアプローチに基づく中部ガーナの事例分析では、農民のインセンティブが作物生産から得られる「収益」面だけではなく、土地権利の安定化という「土地」面からも検討する必要があることが明らかになった。

地域固有の土地制度の文脈の中で、住民が土地と作物（樹木）にどう関わっているかを理解するという上記の基本的なアプローチは、中部ガーナという地域や小規模水田開発という分野を越えて、多くの国での農村・農業開発、林業、環境等に関連するプロジェクトに応用可能である。地域住民の中で誰が、どの土地に、どのような権利を有しているのか、土地にある作物や樹木は誰に帰属するのか、それらの在来土地制度に内在する住民間の社会経済関係はどのようなものかといった点は、農村関連プロジェクトの実施に際して事前に調査されるべき基本的な要因である。本稿は、これらの要因がプロジェクトに参加する地域住民のインセンティブと不可分の関係にあり、プロジェクト全体に少なからぬ影響を与える可能性があることを示したものであった。

【付記】 本稿のもととなった現地調査は、文部省科学研究費「西アフリカ型小低地集水域の農牧林業システムと土地制度に関する研究」（研究代表者：島根大学若月利之教授）により可能になった。現地調査に際しては、在ガーナJICA事務所の方々と派遣専門家の方々から多くのご助力をいただいた。記して深く感謝いたします。

（たかね・つとむ／地域研究第2部）