

7 世界の農業用地問題

高多 理吉 Masayoshi Takata

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員
富士インターナショナルアカデミー 学院長

要約

人間は他の動物同様、食料なくしては生きていくことはできない。人間が生きていくための最も必要な物資は食料であって、それを提供する基盤が土地である。

それは、先進国においても、途上国においても何らの差異はない。世界全体を見渡すと、人口爆発とも言える人口の急増、気候変動に起因する大干ばつ・砂漠化と大雨による土地の流出と荒廃、都市化による農地・放牧地の減少、地下水の大量汲み上げによる水の将来的供給不安、化学肥料や殺虫剤の大量使用による土壌の劣化等、土地資源をめぐる問題が全世界で並行的に進行している。

本論は、土地資源の問題がグローバル化の中で、どのように加速化され、そこにどのような対立が生じているかを明らかにし、世界的な土地問題の解決に向けてどのような施策が求められているかを提示するものである。

1. ランドラッシュの勃発～その背景～

1884年にカリフォルニアで金鉱発見の報が伝えられると、全世界から金鉱発見を狙って多くの人が殺到したゴールドラッシュ (Gold Rush) はよく知られているが、21世紀に勃発したランドラッシュ (Land Rush) は、多くの市民にとっては、まだよく知られていない。

ここに示すランドラッシュとは、2007年から2008年にかけて、世界の食

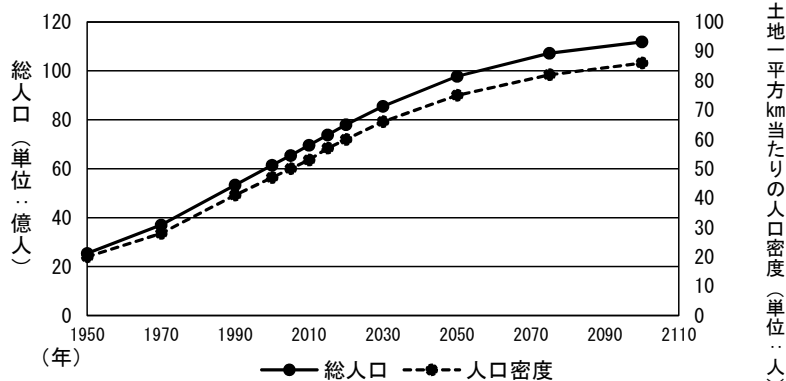
料価格が高騰したさなか、多くの穀物生産国が自国の食料供給の不安定化を防ぐために輸出規制^{注1}を行ったことにより、食料輸入国が海外の農地を求めて、土地の争奪を始めたことをさす。

加えて、リーマンショック（2008年）によって、投機マネーが行き場を模索する中、企業や投資家、年金基金にとって、海外の農地獲得が見返りの高い投資として、ランドラッシュを加速させた要因ともなった。

そして、ランドラッシュを急速に引き起こした背景の一つとして、ランドラッシュが勃発する以前から、食料需給をめぐる構造的要因がすでにあったことを認識しておく必要がある。

食料需給に影響を与える構造的・基礎的要因として、農林水産省はまず、「需要サイド」では、世界人口の増加（図1）、所得の向上に伴う畜産物等の需要増加、中国等の急激な経済発展、バイオ燃料向け等農産物の需要増加^{注2}を挙げ、「供給サイド」では単位面積当たりの人口密度の増加による人口一人当たりの収穫面積の逡減（図1）、単収（面積当たりの収穫）の伸び率の鈍化、異常気象の頻発、砂漠化の進行、水資源の制約、家畜伝染病の発生を挙げている^{注3}。

図1 世界の人口増加と今後の予想
土地単位当たりの人口密度と予想



出所：United Nations, 『World Population Prospects』
Volume II : Demographic Profiles, 2017 REVISION、
本文の3ページの表より筆者が作成。

2. 土地の本質的な意味

古代社会から人類は土地の争いを続けてきた。部族間の闘争、国家間の戦争も土地争いが大きな要素を占めてきた。なぜなら、土地を所有するという事は、その領域の支配権を有することであり、領域を広げるといふことは、富を増加させることを意味するからである。

土地は生存に必要な食料（穀物・果物・野菜・肉類・乳製品等）を供給する基盤であり、土地を失うことは生存権を奪われることを意味する。

土地が持つ基本的な特徴は、まず、どんなに経済が発展しようが、土地そのものを生産し拡大することができない有限な存在であることである。産業革命で人類は飛躍的に必要物資の増産、交通手段の発展に努めてきたが、いかなる優れた基礎研究技術・製造技術・建築技術の発展をしても、土地そのものを拡大することは、--- わずかな干拓はあったとしても --- 不可能である。人口増加に呼応するかのよう、時代の発展と共に単収は伸びてきたが、到底、人類全体の胃袋を満たすだけの生産性の向上までには至っていない。現代社会、わけてもグローバルな社会における土地の問題が持つ意味を問うてみる必要がる。

国連が世界の土地問題について本格的な調査レポート『GLOBAL LAND OUTLOOK』（2017年9月）の第1版を発行した。その中で、土地に関する主要な存在として下記の9点を挙げている。

それらは、①政府と政治家、②科学者と研究者、③それで生計を立てている農・畜産業従事者、④土着の地域共同体、⑤自然資源保護主義者と環境保全実践主義者、⑥アグリビジネスと工業的手法を推進する農・畜産業者、⑦木材・紙・パルプ企業等、⑧都市開発関係者、⑨芸術家・哲学者・観光客であるが、これらは土地をめぐるステークホルダー（利害関係者）といつてよいだろう^{注4}。

土地をめぐることは、このように様々なステークホルダーが絡んでいて、複合的な利害衝突が発生する要素がある。一方的・強制的に、ある特定の存在が土地によって利益を得ることは、その反対に、利益喪失者を発生させる。

土地取引は利益相反性が高い性格を持つ。この意味で、土地をめぐる利害は複雑な関係を形成し、今後、土地をめぐる衝突をどのように解決するかは、世界に課せられた大きな課題となってくるだろう。

3. 2008年以降に起こった土地取得競争の実態

3.1. 土地取得主要国と被取得国

2008年10月に、世界で最も早く土地収奪に警鐘を鳴らすレポートを発表し、世界銀行、国連、学术界、NGO等に大きな影響を及ぼしている「国際NGO」の『GRAIN』の資料に基づき、土地取得国別・被取得国別データを辿ってみたい。

期間はケースによってまちまちであるが、主として2007、2008年以降、2012年2月現在の動きを取り上げている。合計416件は取引が完結した案件に加え、取引中の案件も入っているので、本レポート発表時の件数と新しいデータとの間には必ずしも一致しない可能性はあるが、傾向としては変化はないと言える。

表1にあげたように、土地取得の世界ランキング上位10か国は、件数順位で記述すると、米国、英国、中国、インド、ドイツ、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、フランス、シンガポール（フランス・シンガポールは同件数）、韓国である。表1ではそれぞれの主な被取得国を記述しているが、同一国に複数件の取得がなされていることが多く、国数と件数は一致しない。これを見ると、取得国側では、上位10か国が世界の62.7%を占めていることが分かる。そして、表2を見ると、被取得国側では、アフリカが51.2%と世界の土地取得が集中していることが見て取れる。さらに、地域内の集中度については、アフリカではモザンビーク、エチオピアに集中し、中南米ではブラジル、アルゼンチン、アジアではフィリピン、大洋州ではオーストラリアに集中しているが分かる。

また、土地取得国に関して第1位の米国で3件の被取得件数（取得国：アイルランド、カナダ、デンマーク）、第3位の中国で1件（同：シンガポール）

の被取得件数がみられるが、英国、インド、ドイツ、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、フランス、シンガポール、韓国は被取得件数はゼロである。

ちなみに、日本の取得件数は3件（アルゼンチン、ブラジル、フィリピン）と少ないが、これについては、日本はこれまで開発輸入を主とし、川上まで進出して土地を取得し、自ら生産する方式が主流でないことによるものと推察される。

以上、土地取得は相互的ではなくて、一部を除いて、ほぼ完全に一方的である。そこに、土地の取得をめぐる利害の衝突が発生する大きな要因がある。

表1 主要国別（上位10カ国）土地取得国一覧

国名	件数	被取得国（アルファベット順）
米国	41	アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、ブルガリア、カメルーン、コロンビア、エチオピア、ガーナ、インドネシア、ケニヤ、リベリア、マリ、モザンビーク、ニュージーランド、ナイジェリア、ペルー、フィリピン、ロシア、南スーダン、タンザニア、ウクライナ、ウルグアイ
英国	40	アンゴラ、オーストラリア、ブラジル、ブルガリア、ガーナ、ギニア、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モザンビーク、ナミビア、ニュージーランド、ナイジェリア、フィリピン、ロシア、シエラレオネ、南アフリカ、南スーダン、スワジランド、タンザニア、ウクライナ、ザンビア、ジンバブエ
中国	37	アンゴラ、アルゼンチン、オーストラリア、ベナン、ボリビア、ブラジル、ブルガリア、カメルーン、カンボジア、コンゴ民主共和国、エチオピア、インドネシア、ラオス、マダガスカル、マリ、モザンビーク、ニュージーランド、ナイジェリア、パキスタン、フィリピン、ロシア、セネガル、シエラレオネ、スーダン、タジキスタン、タンザニア、ウガンダ
インド	28	ブラジル、カンボジア、カメルーン、エチオピア、インドネシア、マダガスカル、モザンビーク、セネガル、シエラレオネ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア
ドイツ	24	アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、ハンガリー、リトアニア、ニュージーランド、ルーマニア、ロシア、シエラレオネ、スロバキア、ウクライナ、ザンビア
サウジアラビア	20	アルゼンチン、エジプト、エチオピア、マリ、モーリタニア、ニジェール、ナイジェリア、パキスタン、フィリピン、ロシア、セネガル、南スーダン、スーダン、ザンビア
アラブ首長国連邦	19	アルジェリア、エジプト、ガーナ、インドネシア、モロッコ、ナミビア、パキスタン、ルーマニア、スペイン、スーダン、タンザニア
フランス	18	アルゼンチン、ブラジル、カメルーン、ガーナ、マリ、モザンビーク、パラグアイ、ロシア、セネガル、シエラレオネ、ウクライナ、ウルグアイ
シンガポール	18	アルゼンチン、オーストラリア、中国、コートジボワール、ガボン、ガーナ、インドネシア、リベリア、モーリシャス、モザンビーク、ロシア、タンザニア、ウガンダ、ウルグアイ、ザンビア
韓国	16	アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カンボジア、インドネシア、バブアニューギニア、フィリピン、ロシア、スーダン、タンザニア

注：取得国別に分類しているが、実質的には国家に属する企業が大半で、企業のほか国家自身、国営組織などが含まれる。さらに、同一国に複数件数進出しているケースがあるので、件数と国数の合計は一致しない。

出所：GRAIN / Land grab deals / Jan 2012。GRAINは表を更新しており、タイトルは同様であるが、23Feb 2012の更新原表1-62ページを筆者がとりまとめて作成。

表2 地域別土地提供件数

地域	件数	%	主要国 (件数)
アフリカ	213	51.2	モザンビーク (25)、エチオピア (21)、スーダン (18)、タンザニア (17)、シエラレオネ (16)
中南米	64	15.4	ブラジル (23)、アルゼンチン (16)、ウルグアイ (8)、コロンビア (6)
欧州	56	13.5	ロシア (21)、ウクライナ (11)、ルーマニア (7)、ブルガリア (5)
アジア	43	10.3	フィリピン (14)、カンボジア (8)、インドネシア (8)、ラオス (6)、パキスタン (5)
大洋州	37	8.9	オーストラリア (22)、ニュージーランド (10)、パプアニューギニア (4)
北米	3	0.7	米国 (3)
合計	416	100	

出所：表1に同じ、原表より筆者作成。

3.2. マダガスカルにみる失敗事例

2008年、韓国企業の大字ロジスティクス社 (Daewoo Logistics) が⁵、主としてバイオ燃料用のとうもろこし、オイル・パーム (油ヤシ) 栽培とその他の換金作物、食料作物生産のため、マダガスカルの国内農地の半分に相当する320万エーカー「130万ヘクタール」(ベルギーの国土の約半分) を99か年無料で使用させる契約を締結したが、国内の政府批判が沸き起こり、政権が瓦解するに至った。新政権は、2009年、契約破棄を明らかにし、韓国企業のマダガスカルの土地取得計画は失敗に終わった。

多くの国が同様の農地争奪戦を繰り広げている中、韓国大字ロジスティクス社の案件が特に注目されるに至ったのは、農地確保の規模が際立っていたからであるとみられている^{注5}。

3.3. 今後の課題

食料問題の国際的研究機関である国際食料政策研究所 (IFPRI) のヨアヒム・フォン・ブラウン所長と主任研究員であるルース・マインゼン・ディックは、2008年に急増した世界の土地取引に関し、「土地取得側と土地提供側との間に力関係の均衡がなく、取得側が一方的な力を持っている」として、以下5点の必要性を挙げている。それらは、

①土地取引交渉の透明性 ②慣習で確立した地域共有財産権を持つ現存する土地の権利の尊重 ③利益の応分の享受 ④環境・生態系の持続 ⑤土地提供国が食糧危機に陥った場合、土地提供国の食料貿易政策を最優先することである。

以上5点を総括すると、土地取引は一方的であってはならず、ウィン・ウィンの関係が確立されたものでなければならぬことを主張している^{注6}。

わが国政府も、『「農地収奪」に対し、グローバルな共同対応を形作るためのリーダーシップが必要である』とし、『食料安全保障の永続的な解決』(The lasting solution to food security)を目指すため、2009年7月6日、英フィナンシャル・タイムズ紙に意見を掲載(麻生太郎総理名)した。

その概略については、「農地争奪」の問題は、ゼロ・サムではなくウィン・ウィンで考えるべきであり、農業開発を進めるための包括的で非規制的な投資促進策により、途上国で生じうる負の影響の緩和を図るべきとし、具体的には、①透明性と説明責任、②地域住民の権利と恩恵の尊重、③開発・環境影響評価、④食料安全保障、⑤市場原理を提案した^{注7}。

土地取引が著しく力関係のバランスが欠けている状況の中でなされた場合、約束された灌漑設備の不整備、土地を提供した多数の小作農の雇用、彼らに必要な食料供給などの不履行、多量の化学肥料、農薬の投与による土壌の劣化、過放牧の弊害、単一農産物の連作障害、無計画な森林伐採による農地への養分供給の消失、過度な地下水汲み上げによる貴重な農業用水の枯渇など、数々の土地提供側の不利益が予想される。持続可能な土地資源が担保されるウィン・ウィンの構築こそが全世界にまたがる土地問題の基本であると考えられる。

結び

土地は、水、海洋、空気などと同様、市場で通常に取引される商品や不動産と異なる『人類共有の遺産』(common heritage of mankind)であると筆者は考える。そして、それは、他国のものであろうと、自国のものであろうと

人類が共有し、継承さるべき財産なのである。市場原理で、他国の広大な土地を取得し、土地を劣化させる行為は、当該地域に対してはもちろん、世界にも大きな影響を及ぼす。

米国の世界有数の穀倉地帯で、グレートプレーンズと呼ばれている米国中西部の8州にまたがる世界最大級のオガララ帯水層(Ogallala Aquifer)では、膨大な地下水汲み上げが行われており、海水淡水化などの活用を図らない限り、やがて砂漠化する運命にある。その結果は、米国内のみならず、全世界に甚大な影響を及ぼす。中国の華北平原もしかりである。国内のことは、どうしようも当該国の権利であるということは、「人類共有の遺産」という認識に立てば許されないことである。まして、アフリカをはじめとする未開の土地にその付けを回すことは、まさに「収奪行為」である。

国連機関、その他の国際機関、国家間の取り決め、国際NGOなどの協力による世界の土地の持続的維持と自然環境を壊さない拘束的な開発政策のガイドラインが打ち立てられなければ、破局的結果が待ち受けているだろう。2018年G20農業大臣宣言で、「持続可能な人類の発展における農業の役割を支える健全な土壌」を維持することに関し、土地収奪に至らないための、「土地利用管理の重要性」を盛り込んでいる。農業用地をめぐる土地問題の打開策は、世界が抱える喫緊の課題なのである。

注

- 1 輸出禁止国：チュニジア（小麦等）、エジプト（米）、ナイジェリア（とうもろこし）、ケニア（とうもろこし）、インド（食用油）、バングラデシュ（小麦等）、ボリビア（小麦）
輸出規制枠の設定・輸出許可制・輸出税賦課：モロッコ（小麦）、イラン（小麦・小麦粉）、エジプト（砂糖）、ジンバブエ（小麦、とうもろこし）、ネパール（米、小麦等）、バングラデシュ（砂糖等）、ミャンマー（農産品）、フィリピン（米、とうもろこし）、インドネシア（米、カカオ等）、台湾（米）、ラオス（米）、ボリビア（とうもろこし）、アルゼンチン（大豆）出所：「国際的な食料需給の動向と我が国の食料供給への影響」農林水産省（2017年10月31日）、28ページ、II-5 農産物の輸出規制の現状より。
- 2 農産品のバイオ燃料への利用については、理由を挙げて、筆者は、「季刊 国際貿易と投資」Winter 2013/No.94「食糧危機に活路はあるか」において、疑問を呈している。
- 3 出所：農林水産省ホームページ、『平成25年度食料・農業・農村白書』平成25年5月25日

- 公表、「I-I図：食料需給に影響を与える構造的な要因」。
- 4 出所：United Nations『GLOBAL LAND OUTLOOK』First Edition（英語版）、September、2017、22-23ページ。
 - 5 出所：Richard Spencer in Beijing, 『South Korean company takes over part of Madagascar to grow biofuels』,The Telegraph,20 Nov 2008
 - 6 出所：Joachim Von Braun and Ruth Meizen-Dick, 『Land Grabbing』 by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, IFPRI Policy Brief 13, April 2009,3-4ページ
 - 7 出所：外務省ホームページ

参考文献

- 1 『ランドラッシュ』NHK食料危機取材班、新潮社、2011年、第2刷
- 2 『生物資源の持続的利用』、「岩波講座：地球環境学全10巻の6」、竹内和彦、田中学編、岩波書店、2001年、第3刷
- 3 『農業経済学』荏開津生、岩波書店、2013年、第3版第7刷
- 4 『食料経済』高橋正郎編著、理工学社、2011年、第4版第3刷
- 5 『ECO-ECONOMY』、LESTER R. BROWN、EARTH POLICY INSTITUTE、W・W・NORTON & COMPANY、NEW YORK・LONDON、2001
- 6 『BLUE FUTURE』、MAUDE BARLOW、THE NEW PRESS、2013