

序章

アフリカでは、特に最貧困国（Least Developed Countries: LDCs）といわれる国々で、バイオ燃料生産の原料となる作物の生産が拡大している。この背景には、地球温暖化問題への国際的な取り組みと、2008年の原油価格高騰による代替エネルギーへの関心の高まりによって、バイオ燃料需要の増大したことがある。バイオ燃料の原料作物は他の地域の途上国でも生産されているが、アフリカ¹では主にヨーロッパ市場へ輸出することを目的として、多国籍企業がアフリカで大規模農地²を獲得し、生産をおこなっている。こうした多国籍企業による動きは農業 FDI（Foreign Direct Investment：海外直接投資）とよばれており、これが経済成長を促すものであるとして、アフリカ政府も多国籍企業による農業分野への参入を積極的に誘致している。IFPRI（国際食糧政策研究機関）の試算によれば、アフリカの FDI で大半を占めるのが、農地を含む天然資源分野への投資であり、総じて 1000 万 ha 以上の土地に海外投資がおこなわれている³。

バイオ燃料作物の生産は、停滞しているアフリカの農業生産性を向上させることによって、アフリカの貧困削減に寄与するといわれている。この理論的根拠となっているのが、農業 FDI が潜在的に持つとされている貧困削減効果である。アフリカにおいては、総人口に占める農業労働者の割合は 51% と半数以上を占めているにもかかわらず、他の地域の途上国と比較すると一人当たり農業生産性、土地 1ha 当たりの農業生産性がどちらも低水準であるため、アフリカの貧困問題を解決するには農業生産性の向上が不可欠であるとされている。しかし農業への投資には莫大なコストがかかるため、国内資本が不足するアフリカで農業生産性を向上させるには、外国の資本、知識や技術が不可欠であると言われてい⁴。国際援助機関や先進国ドナーは、農業成長を促進させるための農業支援を拡大していると同時に、世界銀行ではアフリカの投資環境の改善を促し、外資の呼び込みをサポートしている。こうした文脈の中で、バイオ燃料作物は、今後需要が拡大すると見込まれており、また新たな換金作物としてアフリカの貿易黒字に貢献するとして、期待が高まっている。とりわけ食料作物以外からつくられる「第二世代バイオ燃料」の主な原料となっている「ヤトロファ（*jatropha curcas*）」と呼ばれる作物は、旱魃に強く、不毛な土地でも育つとされ、「緑の油田」「黒いダイヤモンド」として注目されている。このように、バイオ燃料作物生産は、アフリカの農業生産性を向上させ、貧困問題の解決に寄与すると同時に、地球温暖化問題の解決に寄与するとして、先進国、アフリカ政府、そしてアフリカ市民にとって「win-win-win」の関係を構築するものとされている⁵。

そのバイオ燃料作物生産が拡大しているアフリカの LDCs のひとつがモザンビークである。モザンビークでは 1992 年まで紛争が続いていたが、その後は安定的な政治、経済パフ

¹ 本稿では「アフリカ」と表記した場合は主にサブサハラ・アフリカを指す。

² Cotula（2009）の定義にならい、1000ha 以上の農地とする。

³ Prosper, 2011

⁴ UNCTAD, 2009

⁵ Prosper, 2011

オーマンスにより、復興へと向かっている。しかしながら、長期に渡る紛争によるダメージは大きく、モザンビークは現在でも深刻な貧困や飢餓に苦しんでいる。人口の 80%以上が農業従事者であるにもかかわらず、農業 GDP は 30%弱にとどまっており、他のアフリカ農業国と比較すると一人当たり農業生産性が非常に低いのが特徴である。したがって、モザンビークでも、貧困削減において農業への投資増大が不可欠であり、政府は積極的に農業への民間投資の誘致や、そうした動きへの財政的な支援をおこなっている。その流れの中で、バイオ燃料作物の需要が増大していることを貧困削減のための好機ととらえ、2005 年から民間企業によるバイオ燃料作物生産プロジェクトに対して農地の割当てをおこなっている。バイオ燃料の生産は、農業成長率を押し上げ、雇用を創出し、輸出作物の多様化、さらにはエネルギーの自給につながり、農業分野のみにとどまらず、モザンビーク経済全体に発展をもたらすとして大きな期待が寄せられている。エネルギー省発行の“National Biofuels Policy and Strategy”の序文においては、バイオ燃料の生産と使用が「貧困との闘いの手助けになる」と記述されている⁶。さらに IFPRI は、モザンビークにおける貧困削減政策への提言として、食料部門の生産性を向上させると同時に、バイオ燃料作物のような新しい換金作物の生産を拡大させることが重要であるとしている⁷。

しかしながら、多国籍企業による大規模バイオ燃料作物生産によって、アフリカでは貧困者の生活環境がさらに悪化しているという指摘がなされている。(Prosper et al. 2011) まず、バイオ燃料作物生産を目的とした多国籍企業による大規模農地の獲得が、貧困者の土地へのアクセスを奪うと同時に、食料や水に対する安全保障、エネルギー安全保障を脅かし、彼らの生活水準を悪化させていること、そして土地を失ったことによる損失は、大規模プランテーションの操業による雇用創出などの便益によって埋め合わせされるに至っていない。さらに、バイオ燃料作物生産プロジェクトから企業が撤退する場合も少なくないため、貧困者は土地を失ったまま放置されるということが起きている。

このように、農業 FDI としておこなわれているバイオ燃料作物生産によって期待されるような便益が、実際にはもたらされていないということが指摘されている。なぜ、バイオ燃料作物生産の推進理論と、実態との間には乖離が生じているのだろうか。バイオ燃料作物生産の問題点を指摘している文献で代表的なものは Prosper et al. (2011) による“Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa”である。この中には、各国のバイオ燃料作物生産の実態に関する事例研究が収められており、企業による農地収奪の実態や、バイオ燃料作物生産が持つ特殊な背景などが詳細に記述されている。しかしながら、バイオ燃料作物生産が貧困悪化をもたらしていることに関して説明している先行研究のほとんどでは、その要因をつくりだしている企業や政府の行動や、その行動を決定づけている法制度の分析にとどまっており、農業 FDI が本質的に貧困問題に対してどのような影響を与えるものであるのかということに関しては言及されていない。これまでアフリカにお

⁶ Republic of Mozambique, 2009

⁷ ReSAKSS, July, 2009

いておこなわれてきた農業 FDI と、新たな動きであるバイオ燃料作物生産との相違点ばかりが強調されており、両者が持つ共通点、つまり農業 FDI が持つ構造的な問題をふまえた議論がほとんどなされていない。

そこで本稿では、バイオ燃料作物生産をめぐる議論が、農業 FDI が本質的に貧困削減をもたらすものであるという仮説に基づいておこなわれていることに対して疑問を投げかけることを出発点とし、アフリカのバイオ燃料作物生産が貧困削減に寄与しないことを、農業 FDI をめぐる議論を体系化し、それを分析枠組みとすることによって明らかにしていく。同時に、その他の換金作物の農業 FDI とは異なるバイオ燃料作物生産の持つ特殊性や、投資受け入れ国の制度的な側面に着目し、それらの要素が作用し合って農業 FDI の持つリスクをより深刻化させやすい構造を作りだしていることを説明する。事例としては、モザンビークでおこなわれているバイオ燃料作物生産の実態を取りあげる。モザンビークを事例として扱う理由は、FDI における農業 FDI の割合が比較的高く、バイオ燃料作物生産関連のプロジェクトが拡大しているためである。また、土地に関する法制度が未整備であるという点において、アフリカで同様に農業 FDI によるバイオ燃料作物生産がさかんにおこなわれている国と共通しているため、モザンビークの事例検証は他の国でも適用可能な部分が多いと考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。まず第一章では、まずアフリカの貧困状況にふれ、その解決において農業投資の重要性について確認する。そして、バイオ燃料作物生産が貧困削減に寄与するという理論的根拠となっている FDI による貧困削減効果について、先行研究をレビューしながら検証していき、農業 FDI を含め、FDI による貧困削減効果は、それが本質的に持つ性質ではないことを示すと同時に、農業 FDI では、大規模な農地の獲得がともなうために、投資受け入れ国にとってのリスクが大きくなることを指摘する。第二章では、アフリカでバイオ燃料作物生産が拡大している背景要因と実態について説明し、バイオ燃料作物生産が他の換金作物生産を目的としてこれまでおこなわれてきた農業 FDI と共通した特徴を持つものであること、そして同時に特殊性を持っていることを示していく。第三章では、モザンビークのバイオ燃料作物生産の実態について考察し、それが投資受け入れ先の貧困者にとって実際にリスクをもたらしていることを明らかにする。さらに第四章では、モザンビークの土地に関する法制度を概観し、それらが包含する制度的な不完全性や定義の曖昧さが農業 FDI の持つリスクを深刻化させる要因となっていると同時に、それが海外の投資家にとっても都合の良い制度となっていることを示す。本稿の結論としては、農業 FDI としておこなわれているバイオ燃料作物生産は、本質的に貧困削減効果を持たないものであること、そしてアフリカでは特に農業 FDI の持つリスクが表面化しやすい環境があること、以上二点を提示している。