

フィリピン・イサベラ州バイオエタノール製造・発電供給事業

国際環境 NGO FoE Japan 委託研究員 波多江 秀枝

現在、フィリピンで最大規模となるバイオエタノール事業が、日本企業の出資で進められています。商業運転の開始は2012年6月に見込まれていますが、原料であるサトウキビの農地 11,000ヘクタール(東京ドーム2,353個分)の確保をめぐり、すでに様々な問題が現地住民から指摘されてきました。「遊休地を有効活用」、「法を遵守した労働環境の整備」——事業者のこうした言葉とは裏腹に、農地収奪の助長や土地利用転換、労働搾取等の実態が、現地で次々に露呈しているなか、カーボンオフセット事業において適切な環境社会配慮、また、人権の認知・尊重をどう確保できるかが問われています。

1. 事業の背景

フィリピンでは、国内のエネルギー自給率の増進を目指した「代替燃料プログラム」の一環として、バイオ燃料法(共和国法第9367号。正式名称は「バイオ燃料の使用を指示し、同目的のためのバイオ燃料プログラムを設立し、同目的のための財源を確保し、及びその他を目的とする法律」)が2007年2月に発効したのに伴い、バイオエタノールについては、2009年2月からフィリピン国内の自動車用ガソリンに5%の混入、また、2011年から10%の混入が義務付けられました。¹しかし、バイオエタノールの国内生産量は現在も年間79百万リットルと国内需要(2010年実績ベースで、約220百万リットル。10%の混入が義務付けられる2011年の需要見込みは約460百万リットル)²を大幅に下回っており、依然として海外からの輸入³に依存せざるを得ない状況があります。

また、再生可能エネルギー法(共和国法第9315号)が2008年12月に発効し、再生可能エネルギー開発に対する優遇措置として、所得税免除期間等の免税措置が設けられることとなりました。

2. 事業概要

①場所

フィリピン・イサベラ州(ルソン島北東部)

- ・ バイオエタノール製造・発電プラント=同州サン・マリアノ町
- ・ サトウキビ栽培地=同製造所より半径 30km 以内 11,000ha

②事業名

バイオエタノール製造・発電供給事業

③目的

- ・ サトウキビを原料としたバイオエタノール製造・販売(年間 54,000kl)
- ・ サトウキビ残渣からの再生可能エネルギー電力供給(最大 19MW。余剰電力 13MW は外販)



¹ バイオディーゼルは、2007年4月からディーゼル自動車燃料への1%の混入、2009年から2%の混入が義務付けられた。

² <http://newsinfo.inquirer.net/44085/fuel-firms-given-until-next-year-to-comply-with-bioethanol-blend> 参照(2012年3月2日確認)。

³ 主な輸入先はブラジルやタイが挙げられる。

④事業実施者

- Green Future Innovation, Inc. (以下、GFII 社)
 =日本(伊藤忠商事、日揮)、フィリピン、台湾企業の出資する合弁会社⁴
 →バイオエタノールの製造・発電
- ECOFUEL Land Development Inc. (以下、ECOFUEL 社)
 =フィリピン資本
 →GFII 社のビジネス・パートナーとして、サトウキビを栽培・供給

⑤総事業費

120 百万ドル

⑥オフセットスキームと段階

CDM(クレジット有効期間中の CO2 排出削減見込み=543,850 t⁵)

- 2011 年 4 月 28 日=UNFCCC、伊藤忠商事より CDM 登録申請受付
- 2011 年 6 月 1 日=伊藤忠商事、CDM 登録手続きの一環でイサベラ州にてステークホルダー協議開催
- 現在、プロジェクト設計書(PDD)を作成中⁶



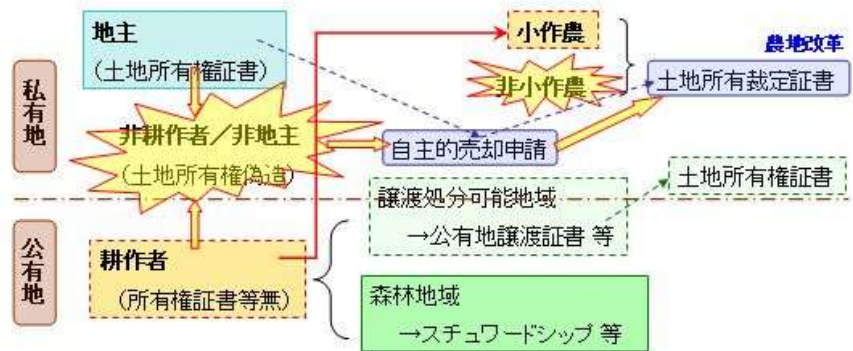
(イサベラ州地図) 地図中の赤い円は製造所から半径 30km を示す

3. 環境社会影響と市民社会の訴え等

(1)サトウキビ栽培地の確保をめぐる土地収奪の助長、および、本来の耕作者の生計手段への影響

バイオエタノール事業の原料となるサトウキビの栽培対象地域となっているイサベラ州では、農民や先住民族が数十年にわたり、米、トウモロコシ、バナナ、野菜、果樹等を栽培してきたものの、法的な土地権利書を所持していないケースが多く見られます。⁷

そうした土地の耕作者は、一般には、次のような形で法的な土地所有権を取得することができます(参照:右図)。まず、耕作地が私有地で大地主がいる場合⁸、農地改革法の手続きに従い、大地主が自主的に土



(図)フィリピンにおける土地権の一般的な動きの概要と土地権偽造の例

⁴ 日本企業 2 企業に合弁会社の出資比率を照会したが、守秘義務のため開示できないとの回答があった。ある情報筋によれば、約 75%を日本の 2 企業が出資しているとのこと。

⁵ 事業者の作成資料 “Isabela Bio Ethanol Clean Development Mechanism (CDM) Stakeholders’ Consultation”(2011 年 6 月 1 日)

⁶ 2011 年 9 月 26 日に面談をしたホスト国(フィリピン)側の環境天然資源省(DENR)・CDM 担当部局長によれば、同案件については、まだPDDは未提出とのことだった。また、UNFCCC のホームページ(<http://cdm.unfccc.int/>)では、同案件は「Prior Consideration (検討前)」のリストに掲載されている(2012 年 3 月 2 日確認)。

⁷ 原因としては、包括的農地改革法(フィリピン共和国法第 6657 号。以下、農地改革法)の下での「土地所有裁定証書(CLOA)」を含む、様々な土地所有権に係る証明書の申請手続きや仕組みを十分に理解している農民が少ないことが考えられる。これは、政府側の関連諸機関の補助が不十分であることも一因であろう。また、土地権利書等の申請手続きにかかる費用を農民が賄えないこと、あるいは、農地分配に対する大地主の根強い抵抗等も原因として挙げられる。

⁸ 小・中地主の場合は、地主が耕作者であるケースもある。

地を売却し、その土地を政府が買い上げます。そして、同地の小作農だった農民に対して優先にその買い上げた土地が分配され、法的な「土地所有裁定証書」が発行⁹されます。耕作地が公有地の場合は、農民がある一定期間、そこを耕作してきたことを証明できれば、「公有地譲渡証書」が発行され、法的な土地権として認められます。

しかし、イサベラ州ではこれまでも、私有地であれ、公有地であれ、本来の地主や本来の耕作者が知らぬ間に、第三者が違法な土地権利書を偽造する土地収奪のケースが数多く見られました。¹⁰また、農地改革法の手続きの下、その偽造された土地所有権証書を根拠に、当該地が自主的に政府に売却された形となり、本来の耕作者ではない第三者に対して土地が分配され、「土地所有裁定証書」が発行されるケースもありました。

現在、そのような土地収奪のケースが元々あったイサベラ州で、バイオエタノール事業が開始されたことに伴い、ECOFUEL 社が提示している土地賃貸契約(1ha あたり年 5,000~1 万ペソ)¹¹を土地投機の機会と見た第三者(土地権利書を偽造した者、あるいは、違法な土地権を使った農地分配で「土地所有裁定証書」を受け取った者等)、あるいは、本来の地主等が、農地の実際の耕作者の合意を得ぬまま、ECOFUEL 社とサトウキビ栽培を目的とした契約の締結を進めるケースが数多く見られるようになりました。そして、そうした契約の下、ECOFUEL 社による測量調査の実施、あるいは、サトウキビの作付けが行なわれ、本来の耕作者が同地で植えてきた米、トウモロコシ等を植えることができず、生計手段を喪失した、あるいは、脅かされているケースも出ています。



(写真 1) 契約していない農地にサトウキビが作付けされてしまったため(手前)、トウモロコシを植えてきた本来の耕作者は生計手段を失った。(2011 年 12 月)

さらに、サトウキビ栽培を目的とした契約が一切締結されていない農地でも、ECOFUEL 社がサトウキビを作付けしてしまったケースが、すでに複数、報告されています。そうした農地の本来の耕作者は、同地での生計手段を喪失し、他人の農地で不定期に農業労働に従事するしかなくなるなど、厳しい生活を迫られています。

(2) サトウキビ栽培地の確保をめぐる土地利用転換と地域の食料安全保障・単一栽培のリスク

事業者は、「遊休地、草地、僻地の農地」でサトウキビの栽培を行なう旨を示していました。¹²しかし、上記のようなケースでは、数十年にわたり耕作してきた農民や先住民族の意思が尊重されぬまま、すでに水田・トウモロコシ畑等からサトウキビ畑への土地利用転換が起きているケースがあります。

また、農民の中には、米・トウモロコシ等を耕作してきた生産性の高い農地であっても、ECOFUEL 社とのサトウキビ栽培を目的とした契約を結んでしまうケースがあります。この背景の一つには、フィリピン政府の農業分野への補助策が不十分である現状があります。つまり、肥料の高騰や投入金の不足などの経済的な理由¹³から、米・トウモロコシの耕作を断念せざるを得ない農民は、数年間にわたり、農地で作付けができない状況に陥っていることがあります。そこに、ECOFUEL 社の土地賃貸契約、あるいは、栽培契約協定が提示された場合、農民

⁹ 土地の分配を受けた農民は、一般に、フィリピン土地銀行(ランドバンク)に 30 年以内で割賦払いする必要がある。割賦を支払えなかった農民は土地銀行から通告が届くが、それでも支払えなかった場合は、土地を差し押さえられ、再び、法的な土地所有権(CLOA)を失う恐れがある。

¹⁰ 地元の有力者や関連政府機関が書類を偽造しているケース、フィリピン農地改革法に則った農地分配の手続きが濫用されているケース等、様々なパターンが見られる。

¹¹ 約 1~2 万円。ECOFUEL 社は土地賃貸契約のほか、栽培契約協定の形態(ECOFUEL 社が実費を負担し、契約者がサトウキビの栽培業務を請け負う。収穫したサトウキビは ECOFUEL 社がすべて買い取る)でもサトウキビ栽培地の確保を進めている。

¹² 現地住民に ECOFUEL 社が配布しているパンフレット紙

¹³ 近年、旱魃や台風といった気象条件により、収穫に悪影響が及んでいることも、農民の逼迫した生活状況に拍車をかけてきた。

にとって不利な内容¹⁴が含まれていたとしても、契約に踏み切る農民もいるわけです。¹⁵

しかし、こうした米・トウモロコシ等からサトウキビへの作物転換は、食料安全保障の観点から、無秩序な土地利用転換の回避を目的とした『フィリピン共同行政命令第2008-1号(バイオ燃料法下でのバイオ燃料に係る原料生産等に関するガイドライン)』に違反する形となっ
てしまっています。実際、現地では、米、トウモロコシ、バナナ、野菜、果樹等々の栽培は現金収入の手段というだけでなく、自家消費用としての役割もあり、サトウキビの単一栽培が11,000haという広大な農地で行なわれることで、地元コミュニティの食料安全保障のバランス、また、作物の多様性への影響が懸念されます。



(写真2) まだ残る水田(手前)とトウモロコシ畑からサトウキビ栽培地に転換された農地(奥)(2011年12月)

さらに、環境天然資源省(DENR)等が再植林プログラムを進めている森林地域が、ECOFUEL社とのサトウキビ栽培を目的とした契約に出され、すでにサトウキビが植えられているケースもあり、フィリピン政府側の再植林プログラム等の規定との整合性も問題視されています。

(3) サトウキビの栽培に従事する農業労働者の労働条件・労働環境の問題

農業労働者の法定最低賃金は、イサベラ州のあるフィリピン第2地方では、233ペソ(約450円)と定められています。しかし、現在、バイオエタノール事業者のサトウキビ栽培地では、作付け、収穫、草取り等々の作業毎に1haあたり●●ペソ(例えば、重度の草取りは同2,800ペソ、中度の草取りは同2,300ペソ、軽度の草取りは同1,800ペソ等)という設定がなされているため、農業労働者一人当たりの賃金は、その日に一緒に働いた労働者の人数や、終えられた仕事の量によることとなります。その結果、法定最低賃金が遵守されていないケースが数多く報告されてきました。¹⁶

また、法定最低賃金に満たない例がある以上に、農業労働者にとっての深刻な問題は、賃金の未支払いのケースがあることです。農業労働の仕事は、毎週、ECOFUEL社が「コントラクター」と呼ばれる人材派遣請負業者に発注し、コントラクターが農業労働者の招集・管理をする仕組みになっています。農業労働者らのみでなく、コントラクターも各々の労働を記録として残し、管理していますが、労働者、および、コントラクター両者の記録が残っている場合でも、ECOFUEL社の対応は十分でなく、賃金が依然として支払われていないケースがあります。

さらに、社会保障・保険等の十分な福利厚生が農業労働者に提供されていないこと、危険な作業を伴う農業労働者に対して防護服・保護具等が提供されていないことも問題となっています。すでに、農業労働者が事故に遭うケース¹⁷も出ていますが、医療費の補助が一切無かったケースや、重傷者への生活手当等が不十分なケースが報告されています。

¹⁴ 例えば、賃貸料1haあたり5,000~1万ペソは、水田1haの一般的な年間純益(約2万ペソ)に比し、安価である。

¹⁵ ECOFUEL社がサトウキビ栽培を目的として締結している土地賃貸契約については、英語や法律用語の理解できない住民への配慮が欠如しているなど、FPIC(Free, Prior, and Informed Consent: 自由意思による、十分な情報提供に基づく、事前の合意)の欠如の問題も見られる。

¹⁶ 作付け作業で1人1日あたり約31ペソの賃金しかもらえなかった、あるいは、収穫作業で1人1日あたり約19ペソの賃金しかもらえなかったという報告を始め、こうした低賃金の例は枚挙に暇のない状況である。

¹⁷ 2011年7月1日未明にサトウキビ栽培地へ向かう途中の農業労働者を乗せたトラックが横転した事故では、1名が死亡、約40名が重軽傷を負った。その他、他の農業労働者が散布していた殺虫剤が目に入る事故、サトウキビの茎を踏み抜き踵に重傷を負う事故等が報告されている。

(4) 軍・警察・有力者等による人権侵害

本来の耕作者ではない、第三者による土地所有権の不当な取得・主張を基に、ECOFUEL 社がサトウキビ栽培を目的とした契約を締結した土地について、第三者や ECOFUEL 社の同地への立ち入りを阻止しようと抵抗した本来の耕作者らが、地元警察や有力者、ECOFUEL 社の雇用するファーム・ガードと呼ばれる警備員等から嫌がらせ・脅迫等を受けるなどの人権侵害がこれまでに報告されています。¹⁸

また、バイオエタノール事業に反対意見を述べてきた農民らへの軍による嫌がらせ、また、そうした農民の名前を自治体関係者が政府の貧困層向け補助プログラムの受益者リストから削除するなどの嫌がらせも起きています。このような状況の中、軍、警察、地元有力者等からの嫌がらせを恐れ、上記のような様々な問題について声をあげられない農民もいることが懸念されています。



(写真 3) サトウキビ農地の側に設けられたフィリピン軍のチェックポイント(2011年6月)

4. カーボンオフセットがもたらしている問題

(1) 強い推進力の影で欠落した代替案の視点、および、サプライ・チェーンの観点

同事業の環境影響評価書(EIS)(2010年)によれば、同事業は、国内エネルギー自給率の増進を目的にフィリピン政府が進める「代替燃料プログラム」の一つとされています。また、CDMの主要な候補案件としての期待も明記されており、この事業が国家レベルのニーズで推進されていることがわかります。つまり、「事業ありき」で計画が進められており、バイオエタノール事業ではない代替案の検討を行なった形跡は、同EISの中では一切見られません。

また、国家レベルのニーズで推進されているということは、同事業が決して地元のニーズを基に考案されたものではなく、イサベラ州でない地域で実施されても支障がないことを示唆しています。しかし、同EISでは、同地域が事業地として選定された理由として、「半径30km以内に11,000haの遊休地があり、サトウキビ栽培地を確保できること」、「サトウキビの運搬に適した良好な道路環境」等が箇条書きで挙げられているのみで、他の候補地と比較した場合の利点・不利点等はまったく考慮されていませんでした。また、サトウキビの調達に伴う環境社会影響の評価も一切行なわれていませんでした。¹⁹



(写真 4) 『イサベラ州住民にとって災いの種である伊藤忠、日揮、GFII、ECOFUEL のバイオエタノール事業を中止して！外国企業による広大な土地の収奪を止めさせよう！』などと書かれた横断幕を掲げ、事業者のマニラ事務所前で問題を訴える農民ら。(2012年3月)

現在、上述のように、遊休地ではない土地がサトウキビ栽培に利用されている現状等を鑑みると、本来、EISの段階で行なわれるべき「代替案の検討」やサプライ・チェーンの観点から見た「環境影響評価」が適切に行なわれなかったことが、地元の農民に深刻な問題をもたらしている一

¹⁸ イサベラ州サン・マリアノ町やデルフィン・アルバノ町では、「(土地紛争の)苦情が届け出られている件について、警察に来るように。」等の内容を記した通知が、本来の耕作者ら宛てに届くなど、警察が介入してくるケースが報告されている。

¹⁹ このようにサプライ・チェーンの観点が欠如していたため、事業の環境社会影響について協議を受けるべきステークホルダーもイサベラ州、サン・マリアノ町、および、同町マラボ村とフィロメナ村の関係者に限定され、同事業の原料であるサトウキビの調達が行なわれるイサベラ州の他の町、また、他の村の関係者・住民はステークホルダーとして認識されていなかった。

困であるとも言えます。

(2) 事業の負の影響に関する情報の欠如

バイオ燃料事業は一般に、「環境によい」イメージがあるのは言うまでもありません。実際、現地の住民から同事業への懸念の声があげられることは当初なく、上述のような環境社会影響や人権侵害の問題が指摘されるようになったのは、サトウキビ栽培地の確保が始まり、農民や先住民族への実害が出始めてからでした。これは、事業者がサプライ・チェーンの観点からの環境影響評価を怠ったことに加え、事業の負の影響に関する情報が適切に伝えられていなかった可能性を示唆しています。

実際、伊藤忠商事が主体となり進めている同事業の CDM 登録手続きの一環で実施された 2011 年 6 月 1 日のステークホルダー協議(イサベラ州)にて参加者に配布された資料²⁰によれば、事業者からの説明の内容は、同事業がなぜ環境に良いか、あるいは、どのようにコミュニティに利益をもたらすか等、事業の「良い」側面のみを紹介する内容にとどまっており、事業によってどのような負の影響が及ぶ可能性があるか等の情報は一切提供されていませんでした。

5. 提案

バイオ燃料法や再生可能エネルギー法に後押しされ、また、「CDM」という「温暖化対策」のラベルが追加されることで、同事業のようなバイオ燃料を「是」とする推進力は非常に強いものがあります。しかし、このような事業は、「事業ありき」で進められがちであるからこそ、事業によって引き起こされる環境社会影響や人権侵害を看過することのないよう、事業者、政府関係者、市民社会は、以下のような点について一層の配慮が必要です。

- (1) 国家のニーズのみを優先することのないよう、地域のニーズ・環境社会面の状況に配慮した代替案の検討の徹底
- (2) サプライ・チェーンの観点も含めた環境社会影響評価の徹底とステークホルダーの的確な把握
- (3) Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) の理念に基づくステークホルダー協議とバランスの取れた十分かつ適切な情報提供
- (4) 法的な擁護を受けにくい農民、先住民族、農業労働者などの社会的弱者や排除されるリスクが高い集団・個人への特別な配慮
- (5) 公権力等による人権侵害の妨げを受けない適切な住民参加の確保

²⁰ 事業者の作成資料 “Isabela Bio Ethanol Clean Development Mechanism (CDM) Stakeholders’ Consultation” (2011 年 6 月 1 日)