

セネガルの土地改革

——経済自由化の中で残存する慣習的土地制度——

み うら あつし
三 浦 敦

《要 約》

セネガルでは植民地時代以来、近代的土地所有権制度の導入を目指した土地改革が何度も行われてきたが、今日でも植民地化以前からの慣習的土地制度が残存している。本論では、植民地化以前の慣習的土地所有制度、独立後に導入された国家管理地制度、1990年代から普及が目指された私的所有権制度、そしてそれに対抗する土地改革案であるCNCR案を比較し、最後に現在の農民が置かれた状況を簡単にみることで、現在の土地制度の問題を検討する。1990年代以降は、政府は土地権限を政府に集中させて土地登記と私的所有権制度の導入を推進している。この政策は農民の土地アクセスは保障するが、他方で土地商品化により大資本による土地取り上げの危険を生み、農民の生活を不安定にする危険がある。慣習的土地制度はこうした危険を低減させるが、それを支える社会関係は農民搾取と汚職を生む可能性をもつ。CNCR案が求めているのは、住民参加によるこの問題の解決だが、まだ問題を抱えている。

はじめに

- I 独立以前の慣習的土地制度
- II 独立後の土地政策と「国家管理地」
- III 土地私有化政策
- IV CNCRによる対案
- V セネガルの土地制度改革の課題
おわりに

はじめに

1. 問題の所在

2013年12月、セネガルの首都ダカールから北東100キロメートルほどの街ンボロで筆者はビンタ・ンジャイさんを訪ね、農業技術者の息子の通訳で彼女の農業経営の話聞いていた。ンジャイさんは自分の耕作地の一部は購入した

ものだと話してくれた。しかし1964年の国家管理地法（Loi relative au domaine national: LDN）^(註1)ではその土地は売買できないはずだったので、確認しようとしたところ、彼女は「法律はよくわからない」といい、息子も「この世代の人たちは法律を知らないし、フランス語もできないから法手続きもしないのさ」と教えてくれた。LDNによる土地改革は独立後の近代化政策の目玉だったが、制定から半世紀を経てなお、農民たちはLDNを受け入れず慣習的土地利用をしていたのである。

なぜ農民たちは、農民の経済的地位の向上を目指した土地改革を受け入れず、慣習的土地制度を維持しているのだろうか。本論はセネガル

を事例に、慣習的土地制度や独立後の土地制度、およびその後提案された土地改革案を、それらの法的論理と現実社会との関わりに焦点を当てて比較することで、相次ぐ土地改革の試みにもかかわらず現在まで慣習的土地制度が保持されている理由と、慣習的土地制度の問題点の解明を目的とする。

土地制度は国の政治制度と経済活動の基盤である [Banque mondiale 2003, 1-3]。多くの途上国では、慣習的土地制度は前近代的な社会関係に縛られ経済発展を阻害するとして、土地改革が進められてきた。植民地時代に土地改革が始まるセネガルも同様で、特に1964年に植民地経済からの脱却と農村発展を目指すLDNが制定され、その土地改革史の画期となった。しかしLDNは期待された成果を上げず、ドナーの圧力で政府は1990年代から土地私有化政策を進める一方、それに対抗して全国的農民団体の全国農民協同協力評議会 (Conseil National des Coopérations et des Concertations des Ruraux: CNCR) は独自のCNCR案を提示した。しかしこの一連の土地改革にもかかわらず、農村では慣習的土地制度は生き続けた。確かに近年は、慣習的土地制度はむしろ市場経済に柔軟に適応し投資も促進すると指摘されている [Lavigne Delville 1998, 28-29]。しかし慣習的土地制度も問題があり、土地改革が不必要なわけではない。しかもアフリカ諸国で進行し農民生活を脅かす大規模な土地買い占めの脅威を前に、慣習的土地制度は農民の権利保護には無力にみえる。それではどのような問題が今までの土地改革にあり、なぜ人々は慣習的土地制度を維持し続けるのだろうか。

本論ではこの問題を考察するにあたり、慣習

的土地制度、LDNによる国家管理地制度、土地私有化案、そしてCNCR案の、4つの土地制度・土地改革案を比較する。これらを同時に比較するのは、今までの土地改革案を同時に考えることで初めて、それらを生き延びた慣習的土地制度の特徴を浮き彫りにできるからであり、さらに現在の土地利用には、過去の土地制度・土地改革の結果が地層のように消え去ることなく存続しているからである。

セネガルの慣習的土地制度の報告や研究は、植民地時代から数多くある。それらは、慣習的土地制度の搾取性を強調して植民地政府による土地私有制度導入を正当化するものから、慣習的土地制度の社会的意義を強調するものまでさまざまであるが、近年ではその積極的な社会的意義や市場経済への柔軟な適応性が強調されている [Gastellu 1982; Snyder 1981; Hesselting 2009]。LDNも、タンザニアのウジャマー政策と共にアフリカ社会主義の一環として注目され [Coquery-Vidrovitch 1982, 82-83]、その意義や問題点が法学や社会人類学で繰り返し議論され、現在では、意図は良かったが結果は期待通りではなかったと評価されている [Le Roy 1985; Plançon 2009]。他方、1990年代半ば以降の土地私有化案とCNCR案は、ともにまだ全面的な政策とはなっていないため、政府や農民団体・研究機関からの報告書を除けば、それらの農村社会への影響や慣習的土地制度との関係はまだそれほど研究されていない。そして異なる土地制度が共存する現在も、セネガルの土地制度研究は個々の土地制度・土地改革の評価に留まり、これらの土地制度・土地改革案の同時比較はまだみられない。

LDN以降の制定法に基づく土地制度・土地

改革案は、テキスト上で構想される理念の論理的側面とその法が現実に適用される政治的側面の、二側面からの検討が必要である。というのも、法テキスト自体が論理的問題を抱えている上、法が呈示する理念と現実が乖離しており[Le Roy 1985, 674]、その乖離が政治的問題となって土地改革を困難にしているからである。このとき土地に関わる社会関係は地域社会の自治制度や政治過程と密接に関係しているため、政治的問題はまず地域の政治過程として現れる。そこで本論でも、LDN以降の土地制度・土地改革案の検討に際し、その成立のいきさつと法的テキストの解釈をみた後、その論理的側面と政治的側面（特に地域社会での政治過程）のそれぞれを検討し、慣習的土地制度が存続する理由とその根底にある土地制度の問題を考察する。なお、セネガルでは慣習的土地制度はエスニック集団や地方ごとに多様であるが、政策の比較に焦点を当てる本論では、慣習的土地制度の多様性は深くは論じない。本論はむしろ、こうした多様な近代化を論じるための準備作業となるものである。

以下では、慣習的土地制度の特徴を明らかにした後に（第Ⅰ節）、LDNの問題点を慣習的土地制度と比較しながら検討する（第Ⅱ節）。次いで土地私有化案とCNCR案について、それぞれをLDNと比較しながらその特徴を検討し（第Ⅲ、第Ⅳ節）、最後に土地私有化案とCNCR案を現在の土地利用の実態と照らし合わせることで（第Ⅴ節）、上記の問題を明らかにする。

2. 土地制度・土地改革案の変遷の概略

セネガルは西アフリカ沿岸にある人口1300万有余（2013年）の国である。その植民地化以

前からの土地制度の変遷は、背景となる農村の地域社会やその実施を担う自治制度の変化と不可分の関係にある。そこで4つの土地制度・土地改革案の検討の前に、それらの変遷の概略を、背景となる農村の変化および自治制度の変遷との関連でみておくことにする。

植民地化以前のセネガルには、定着農耕民や牧畜民など生業も文化も多様なさまざまなエスニック集団が住み、それぞれの慣習的土地制度の下で家族を単位とした生存維持生産を主に進めていた。北部や中部では大小の王国が割拠し、ラマン (lamane) と呼ばれる「土地の主」が土地を管理し、農民に土地を割り当てていた。南部のカザマンスではリニージの長老がリニージの人々の土地利用を管理していた。このような土地の管理をするラマンやリニージの長老を、本論では「伝統首長」と呼ぶことにする。彼らは、単に土地を管理するだけでなく、土地の精霊とつながることにより住民の生活の保障や紛争解決の仲介もしていた。

フランスは、19世紀に植民地支配を始めると食用油用の落花生栽培を導入しつつ、インドシナからコメを輸入し始め、一部地域でコメ栽培や野菜栽培も推進した。その結果、セネガル経済は落花生生産に依存するようになり、都市では主食が伝統的なミルやソルゴから輸入米に移行した。19世紀末に生まれ今ではセネガル国民の約半数を信徒とするムリッド教団も、勢力拡大の過程で落花生農場を各地で組織し落花生栽培の普及に貢献した。この頃の農村は、フランス人やシリア・レバノン人の商人たちが、行政の協力で農産品の流通を独占して農民を経済的に支配・収奪する「交易経済 (économie de traite)」の下にあった。宗教指導者や伝統首長

も末端行政官となって植民地行政に組み込まれることで、自らの伝統的権威と地位を維持しつつ植民地の収奪体制を支えた。植民地時代を通じてフランスは、フランス的私的所有制度の導入を何度も試みたが、私有地となったのはヨーロッパ人がいたわずかな土地のみであった。フランスの地方制度も導入され、1887年までに4都市が住民自ら首長を選ぶコミューン(commune de plein exercice)となり [Diop 2006, 104], 1903年以降は20都市が、植民地政府が首長を任命するコミューンとなった [Diop 2006, 82]。

1960年に独立すると、初代大統領サンゴールは植民地経済からの脱却と経済発展を目指す「アフリカ社会主義」を唱え、その一環として協同組合による農村開発を推進し、そして1964年に国家管理法(LDN)を制定した。国家管理法(domaine national)とは国有地ではないが政府が管理する土地で、全国で90パーセントを占めていた慣習的土地制度下の土地の大半が国家管理法となった。1976年には国有地法も制定され、ここに国家管理法、国有地(domaine de l'Etat)、私有地(domaine privé)の3種類の土地からなる新生セネガルの土地制度が完成した。

LDNでは、地域ゾーンと呼ばれる国家管理法の一部は、農村共同体(communauté rurale)という複数の村をまとめた自治体が管理することになっていた。しかし農村共同体を含む地方自治制度が整備されたのは1972年であった。独立直後は、34の都市が首長を住民自らが選ぶコミューンとなる一方 [Diop 2006, 105], 農村では植民地時代の制度がそのまま残り [Diop 2006, 119], 住民が推薦し副知事(sous-préfet :

内務省が任命し県の下郡を統括)が任命する村長が、村の行政事務を担当した(実際には伝統首長や宗教指導者が村長となった) [Blundo 1998, 1]。1972年の地方制度改革で、地方行政単位として上から州(région)、県(département)、郡(arrondissement)が設置され、それぞれの長(州は州長官gouverneur、県は知事préfet、郡は副知事sous-préfet)は内務省が任命することとなったほか [Diop 2006, 85-86], 農村には末端自治体として農村共同体が設置された。農村共同体はコミューンと同様に議会(農村議会)をもち、議員の互選で議長=首長を選ぶが [Diop 2006, 101-103], 県知事の監督下で予算の執行・提案を議会が自ら行えるコミューンに対し、農村共同体は副知事の監督下に置かれ、予算の提案・執行も副知事の権限とされた。

政府は農業の多様化が必要だと考えていたが、新生国家の経済と財政は落花生生産に依存していたため多様化は進まなかった。そして1960年代後半からは、干ばつによる農業危機やフランスからの補助金撤廃などで、農産物価格の変動が大きくなって零細農民の生活は圧迫され、協同組合の経営も破綻していった。こうしてアフリカ社会主義は期待された経済効果は生まず、財政破綻の中、サンゴールは責任を取って1980年末に退陣した。

同じセネガル社会党のジュフがサンゴールを継ぐと、構造調整プログラムが導入された。しかし経済停滞は続き、歳出削減で教育や医療などの予算も減少した [Diop 2002, 65]。他方、人口増による全国的な農地不足で、農村では土地紛争が増加した。家族を基盤とした伝統的農業経営も、貨幣経済の浸透や土地不足、農業現代化政策、土地乾燥化などにより個人化傾向が強

まった [Stomal-Weigel 1988, 28]。政府機能の縮小にともない、農村では海外のドナーから資金を調達できる教育を受けた官僚やNGOリーダーが、新たな地域リーダーとして台頭した [Blundo 1998, 5]。地方分権化も進み、農村共同体は1990年に運営権限が副知事から農村議会議長に移され財政的にも自立し [Diop 2006, 103-104]、1996年の地方制度改革では州も自治体となり、国有地と国家管理地の管理権限、環境と自然資源の管理、開発計画作成など、中央政府の9つの権限が地方自治体に移譲された [Diop 2006, 87-90]。

構造調整プログラムは成果を上げなかった。世界銀行はLDNをその原因のひとつとみなし、私的所有制度の拡大をセネガル政府に求めた。そこで2000年に大統領となったセネガル民主党のワドは、農業での雇用創出を目指す2006年の「農業復帰 (Retour vers l'agriculture: REVA)」計画や、食糧増産を目指す2008年の「食物と豊かさへの農業大攻勢 (Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance: GOANA)」政策を通して、国家管理地の私有地への転換を促した^(注2)。その結果、広範な土地がバイオエネルギー分野などの国内外の企業に売却され、その土地を利用してきた農民と摩擦を引き起こした。この一連の土地私有化政策は、2011年の土地所有権制度法 (Loi portant régime de la propriété foncière: LRPF) に結実する。他方、全国的農民組織CNCRはこうした問題のある政府の動きに対し、国家管理地については世銀の批判に同意しつつも、政府の土地私有化政策は農民に不利益を与え農業の発展を妨げるとし、地域社会による土地管理の強化を唱えた独自のCNCR案を提出した。

地方分権化改革も問題を抱えていた。農村共同体についてファイは、比例代表制選挙のため政治理念よりも与党や地域有力者とのコネが重要となる一方、人材欠如と予算不足で業務が執行できないと指摘する [Faye 2008, 3-5]。ジョップによれば、自治体の税収不足や、国会議員と地方議員の関係および行政の分担の混乱などで、地方分権化の目標は未達成であると政府も認めていた [Diop 2006, 180]。ブルンドは、農村共同体は地方制度改革後も、伝統首長の派閥争いで本来の公共的役割を果たせなかったと指摘する [Blundo 1998, 13]。

経済政策の行き詰まりや汚職問題でワドは2012年の大統領選挙でサルに敗退するが、新大統領も土地政策は変更しなかった (2014年12月現在)。他方、2013年12月にサル大統領は、1972年、1996年に続く「地方分権化第3幕」として、制度効率化と自治機能強化のため、農村共同体のコミューンへの格上げや「州」の廃止、「県」の自治体への格上げなどを法制化し、2014年6月の地方選挙を経て実施に移した。

今日のセネガル農業は、落花生生産のGDPに対する比重こそ低下したが (1980年に11.6パーセント、2006年に6.7パーセント)、農業全体の生産規模も農業分野での落花生偏重の状況も1980年からそれほど変化はない。また天水農業であるために、その生産額の変動の幅も大きいままに推移して来ている。一方、全人口に対する農村人口の割合は、1980年の35.2パーセントから2006年の40.7パーセントへと増加を示し、それに対応して農民一人当たりの耕作面積は大きく減少し、2007年の統計では耕作面積1ヘクタール未満の零細農家は56.7パーセントとなっている [Ndiaye 2012, 109]。そして現

在も、農家の95パーセントが家族経営農家である [FONGS 2010, 8]。

I 独立以前の慣習的土地制度

1. 慣習的土地制度

植民地化以前のセネガルには私的土地所有という考えは存在しなかった。セネガル初代首相となるジャは、アフリカ人は常に、個人としてではなく家族や氏族の一員として存在してきたと述べている [Dia 1952, 12]。この慣習的土地制度では、土地は精霊や神のものとされて人間は私有できず [Ouedraogo 2011, 82]、ひとつの土地に複数の権利が重層的に併存している [Plançon 2009, 845]。とはいえセネガルの慣習的土地制度は、エスニック集団や地方それぞれの政治制度に応じて多様性をみせており、共同所有と一括りにすることはできない。

北部や中部の社会では、その土地に最初に来て火入れをした者は「火の主 (maître du feu)」と呼ばれ、その土地の精霊から土地の管理権を与えられて村を作り、ラマン (lamane) と呼ばれる首長となった。ラマンは、火入れはしたが自分では耕さない土地について、他の農民に耕作権 (droit de culture)、つまり使用権を割り当て、農民は開墾により「斧の主 (maître de la hache)」となってその土地の耕作権を確実にし、ラマンの権威に服して象徴的な賦課 (あるいは贈り物) をラマンに支払った [Pélissier 1966, 124-125]。この点をジェスマールはローマ法概念を用いて、農民は使用権 (jus ustendi) を保持し (一度開墾された土地への開墾者の耕作権は、ラマンも取り上げることができない)、農民とラマンは用益権 (jus fruendi) を保持した (農民は生産物を、ラマ

ンは賦課を手に入れた) が、処分権 (jus abutendi) は持たなかった (つまり彼らの権利は所有権ではなかった) と述べている [Geismar 1933, 139]。ラマンの相続者も代々ラマンとなり、農民たちのリネージへの土地分配と土地管理を行い、さらにその権威および土地の精霊を背景とした呪術力で土地争いなど様々な紛争の調停を行い、村の社会的秩序を守り農民を保護した [Senghor 1964, 51; Mbaye 1975, 46-47]。このように伝統首長と農民は重層的にそれぞれ土地に対して権利をもち、両者には、伝統首長は農民を保護し、農民は伝統首長の権威を支えるという互酬的關係が成り立っていた [Geismar 1933, 138-141; Senghor 1964, 49-50]。そしてこれにより農民の農業投資が促されて [Lavigne Delville and Papazian 2011, 122]、その生活の不安定性は低減した。ラマンと農民の関係は地方により差異がみられ、中部のシンでは農民への賦課は少なく自由度が高かったが、北部のフータではラマンや耕作者は重い賦課を王に課せられ王に強く従属した。一方、南部のカザマンスでは火の主は存在せず、村の草分けリネージの長や祭司が村長として村の土地を管理した。村ごとの相違も大きく、さらにキリスト教やイスラームの影響の大小がそこに重なっていた。

サンゴールは、地域社会は全体として調和していたと述べたが [Senghor 1964, 47-54]、実際はラマンと農民の対立や農民同士の対立もみられた。北部や中部では19世紀にジハード国家が台頭し、王たちはラマンから土地を取り上げ自分の家臣や宗教指導者に分配した。斧の主 = 農民の耕作権は常に尊重されたが、税はより重くなった [Geismar 1933, 142-143]。こうした王の強権化に反発した農民やラマンは、他の宗教

指導者に保護を求めて王から離反し、さらにこれらの王国はフランス軍に征服されていった [Le Roy 2011, 223]。

農業経営はいずれの場合でも世帯を単位とし、農産物は生産した農民の私有物と見なされた [Mbaye 1975, 46; Plançon 2009, 845]。ガステリュはセネガル中部のセレール農民について、「(火の主の) 火入れや (斧の主の) 斧の使用が土地の占有 (possession) の標となる」と述べ、「使用权 (droit d'usage) は占有 (occupation stable et définitive) で永続化し、占有は果樹の植林のような労働 (つまり使用) で表現され、その果実や樹皮の採集が (その土地の) 使用权の主張の十分な根拠となる」とし、「土地に投下された労働が使用を生む」と指摘する [Gastellu 1982, 276]。これはセレール以外でも同様で、開墾という労働投下で土地の使用权を確定させた農民とその子孫は、その土地に住んで耕作し続ける限り占有権を認められた (伝統首長による割り当ては使用权の永続性は保障しなかった)。ただし本来精霊のものである土地そのものは売買できなかった。この一種の労働所有論はラマンにも当てはまる。最初の火入れという労働投下がラマンの土地への権利を正当化したのである。

このような慣習的土地制度は、根拠となる法的テキストはないためその解釈を論じることはできない。しかし以上から、土地への権利の正統性の論理的根拠と現実社会での政治的側面を明らかにすることはできる。すなわち慣習的土地制度は、論理的側面としては独自の労働所有論に基礎をもち、政治的側面からみると伝統首長と農民の間の互酬的義務関係と表裏一体のものであり、ひとつの土地の上に諸権利が重層的に併存するものであった。ただし、農民と伝統

首長の関係は対等ではなく、特に北部のブル社会では伝統首長が農民に対して重い賦課を課して農民を経済的に従属させ、また他の地域でも宗教指導者は生産活動の管理を通じて農民に対して優位に立っていた。

2. 植民地行政下での土地制度改革

19世紀にヨーロッパ列強による植民地拡大が始まると、植民地各地で交易経済に基づく支配体制の構築と共に土地私有制度が導入された。フランスのセネガル植民地でも、1830年に土地私有制度を含むフランス民法が適用された。しかし土地私有制は、新所有者 (その多くがヨーロッパ人) がその土地を旧所有者に取り返されるのを防ぐものでしかなく、都市の一部を除き普及しなかった [Gasse 1971, 14]。1895年に設立されたフランス領西アフリカ (AOF) 政府はこの失敗を受けて1904年、1906年、1925年と政令を出し、トレンズシステムを導入して登記簿を作成し、ラマンの土地への権利を撤廃した^(註3)。そして1932年の「AOFにおける土地所有権制度再編に関する政令 (以下DRPF)」により、国内のどの土地でも (コミューンでもそれ以外の地域でも) 個人による権原確定 (immatriculation) が可能になった (ただし土地の売買・譲渡および書面での契約時以外では、権原確定は任意だった)。私有地 (domaine privé) に関しては2011年までこのDRPFに従っていた。さらに1955年には、団体所有権も権原確定が可能となった。

他方、植民地支配の効率化のため国有地 (domaine de l'Etat) についても、1928年の政令で公的国有地 (domaine public de l'Etat) が、1937年のアレテ (省令の一種) で私的国有地 (domaine

privé de l'Etat) が、それぞれ定められた。公的国有地とは売買できない公共利用目的の国有地であり、私的国有地とは売買可能な国家が所有する私有地のことである。

3. 慣習的土地制度の存続と変容

しかし土地私有制度は浸透せず、独立時でも国土の90パーセント近くが慣習的土地制度の下にあった [Mbaye 1975, 48]。その理由はさまざまに論じられている。農民にとって土地は、売買が不可能で神話や呪術と結びつく点で私的所有権の対象とはならないものであった [Mbaye 1975, 46]。農民たちは、伝統首長との互酬的義務により土地への権利が保障されていたため、政府による承認を必要とはせず、また不安定な生活も補完されていたため [Geismar 1933, 170]、土地と個人との関係を重視するフランス的土地制度は、農民に新たな利益はもたらさず彼らの関心を引かなかった [Boye 1978, 32]。農民たちはむしろ、土地私有制により土地が売買の対象になって土地を失うことを恐れていた [Dareste 1908, 13]。また農村経済を支配した商人たちも、土地私有制の下で農民たちが小作になることで小作料がコストとなることを嫌い、土地制度への介入を避けていた [Gastellu 1982, 277-278]。さらに、慣習的土地制度は農耕民と牧畜民による異なる重層的な土地利用も許容していたが、私的所有制度はそうではないため紛争を招く恐れがあった。このように私的所有制度は、農民が土地を失う可能性を生み、生産コストを押し上げ、不和を招く制度だったのである。他方、間接支配の下で植民地行政の末端を担うようになったラマンたちも、火の主の権利が廃止された時には、自らの利益のために制度

を歪曲して実質的な権利を保持した [Cruise O'Brien 2002, 19-21]。

また慣習的土地制度が状況に応じて柔軟に変化したことも、その存続の理由のひとつである。ただし、その変化はしばしば農村の権力関係の変容や紛争をともなった。セネガル中部では、ラマンとそのごく近い親族・姻族しか村にいない時代には、農民がラマンに支払う賦課はわずかな木の枝など象徴的なものでしかなかった。しかし人口が増えラマンと遠い関係の住民が増えると、賦課は重くなっていった。重い賦課は耕作者に自分や祖先がその土地に投下した労働の価値を再認識させ、耕作者の土地使用权を強化したため、実質的な土地管理権はラマンから耕作者の手に移った（ただしラマンは、土地の精霊を媒介し生産を保障するという権威はもち続けた）、[Gastellu 1982, 276-278]。また土地の貸借や抵当も頻繁になされたが、貨幣経済の流入や人口増加と共に、当事者間で貸借の解釈に相違が現れて紛争となることもあった [Blundo 1997, 107-108]。ラマンの地位の低下には政治的要因もある。植民地体制の末端を担いそこから利益を得ていたラマンたちは、2度の世界大戦時にフランス軍支援のために農民たちに、従来の互酬的義務を超えて物資供出などを強要した。そのためラマンは農民の信頼を失い、かわってイスラーム指導者たちが信頼と土地を得ていった [Cruise O'Brien 2002, 26-27]。南部のジョラ社会でも、普及し始めたイスラーム法でのジェンダーの強調（たとえば女性の相続財産は男性の半分になる）などが、従来の慣行と衝突した [Hesseling 1994, 245-249]。また草分けリニージとは別の政治的儀礼的権威をもつリニージが、植民地支配の過程で、その権威による保護の対

価値として他のリニージに生産物の提供を強要し始め、さらにその新たなリニージによる土地管理を是認する「慣習法」も新たに生まれたという事例も報告されている [Snyder 1981, 57, 70-71]。

このような慣習的土地制度の変化は、貨幣経済の浸透や植民地支配、人口増加、宗教指導者の台頭といった状況の変化に対して、労働所有論の原則と互酬的義務の原則が改めて適用された結果生まれたものであり、これらの慣習的土地制度の原則は常に維持され、私的所有制度には置き換わらなかった。農民たちは、コストが高く土地を失う恐れを高める私的所有制度よりも、独自の労働所有論と互酬的義務という、自分たちの正義意識に基づいて不確実性を低減させる慣習的土地所有の原則を、変化する状況に適用したのである。

II 独立後の土地政策と国家管理地

1. 国家管理地法の制定

独立後のセネガルは、アフリカの現実に即した「アフリカ社会主義」を唱え、植民地時代の交易経済の収奪システムを一掃しつつ、(慣習的土地制度の背景にあり、また植民地体制も支えていた階層的な) 封建的構造を排除して、協同組合による経済発展を目指した [Thomas 1966, 50-52]。1958年に検討が始まり1964年に制定された「国家管理地法 (LDN)」もその一環で、アフリカ本来の土地制度により所有を社会化することで経済発展を目指すものだった。この法律についてサンゴールは、「ローマ法から黒人アフリカの法への回帰であり、ブルジョア的土地所有概念から伝統的黒人アフリカの社会主義

的概念への回帰である」とし、「農村では私的所有制度の適用の結果、伝統的土地制度は硬化して土地が有効に利用できず、協同組合による農村生産の社会主義的發展を危うくした」(1964年5月1日の国会演説)と述べている。サンゴールにとって私的所有制度とは、植民地の資本主義的収奪システムを強化するものであり、LDNは慣習的土地制度を現代法制の中に統合しつつ、ジハード国家にみられたような封建的な社会秩序を排して民主主義を実現する、資本主義でもマルクス・レーニン主義でもない第三の道を示そうとするものだった。こうした方向性ゆえに、当初LDNは極めて先進的な法制といわれた [Hesseling 2009, 266]。

LDNは、それまでの慣習的土地制度、植民地法制下の所有制度、およびイスラーム法の所有制度の、3つの併存する土地制度を一本化し、同時に地方分権化を推進し、適切な土地利用により統合的農村開発を促進するという目的の下 [Niang 1982, 219-221]、植民地時代に権原確定されなかった土地を「国家管理地」に指定した [Boye 1978, 30; Niang 1982, 219]。この「国家管理地」は、国家が管理をしているが所有はしていないという点で国有地とは区別され^(注4)、誰も占有や利用をして来なかった土地や、慣習的土地制度の下で農民に割り当てられていた土地、および遊牧民が遊牧に際して一時的に通過していた土地など、全国の97パーセントから98パーセントの土地がこれに該当した [Boye 1978, 34]。

LDNでは国家管理地の一部は農村共同体が管理するとされたが、農村共同体の地位を定める地方自治法が成立したのは1972年だったので、国家管理地制度は1972年から1980年にか

けて徐々に各地方に導入されていった。その際、法律制定時に権原未確定だった占有地をもち、そこに家や半永続的な利用設備をもつ者は、法律制定から2年以内ならばその土地を権原確定して私有地化することができた。しかし、この条項に基づいて実際に権原確定されたのは、115件だけだった [Boye 1978, 33]。

1976年には国有地法 (Code du domaine de l'Etat) が制定され、1928年の政令と1937年のアレテで定められた国有地の扱いがLDNに合わされた。このとき国有地は、河川、海洋、鉄道用地、道路など売却できない公的国有地と、政府の政策に従って一般利益のために売却・私有地化できる私的国有地に分けられた (国有地には権原未確定の土地もあった)。

こうして、セネガルの土地制度は、1932年の政令による私有地、1964年のLDNによる国家管理地、1976年の国有地法による国有地の、3つで構成されることになった。

2. 国家管理地法の特徴

独立後のセネガルの土地制度の中心をなすLDNは、国家管理地を「公共の空間において法的地位の確定も権原確定もされておらず、また法制定時に抵当にも入っていない土地」と定義する [LDN art. 1]。この土地は「開発計画と整備プログラムに従った合理的活用を保証するために、国家が保有 = 管理する (l'Etat détient) [LDN art. 2]」とされ、法制定時に土地占有者 (occupant) が希望する場合を除き、国家以外は権原確定ができない (国家が権原確定すると国有地となる) [LDN art. 3]。この国家管理地は4つに分類される [LDN art. 4-11]。

(1) 都市ゾーン (zone urbaine) : 都市コミュニ

ンが管理しコミュニティ住民のみ利用できる。

(2) 保全ゾーン (zone classée) : 森林および自然保護地域であり国家の管理下におかれる。

(3) 地域ゾーン (zone de terroirs) : 人々が恒常的に耕作や牧畜に活用している土地であり、当該地域の農村共同体の住民や協同組合に土地使用権が割り当てられ、国家の管理の下で農村議会と農村議会議長がその利用を監督する。

(4) 辺境ゾーン (zone pionnière) : 上記以外の土地で、開発計画と整備プログラムに従って国家が管理し、必要に応じて農村共同体、協同組合、あるいはその他の組織に割り当てられるもので、遊牧の際の通過地やセネガル川流域の灌漑地域がこれに当たる。

この4ゾーンのうち地域ゾーンは、慣習的土地制度で農民たちが活用していた土地であり、農民 (農村共同体の住民) には使用権 (droit d'usage) が引き続き認められたが、伝統首長への賦課は廃止され土地利用は無償となった。地域ゾーンでは、その土地利用者による土地の有効利用が不十分な場合と耕作放棄の場合、および公共利益のために必要と政府が判断した場合は、その土地割当を廃止することができ、その判断は農村共同体が行う [LDN art. 13, 15]。また、1932年の政令 (DRPF) では慣習的占有地は誰でも私有化できたが、LDNではそれを変更し、国家管理地の売買や貸借は禁止され、政府のみが国家管理地を国有地に変更する権利をもつとした (国家管理地を私有地にするには、一度政府が私的国有地として権原確定・登記してから民間

に売却することになる) [LDN art. 16]。

このようなLDNが目指すものは、法的には慣習法、イスラーム法、近代法の統合であり、経済的には協同組合による農業開発の基盤の確立であり、政治的には、土地管理という伝統首長の役割を国家が取り上げ、特に地域ゾーンでは土地の管理を農村共同体に委託することで住民自治・地方分権という社会主義的理念を実現することであった。ンバイはこの点を、国家が「自ら新たな唯一のラマンになった」[Mbaye 1975: 50]と指摘している。

3. 国家管理地法の問題点

しかし実際にはLDNは様々な問題を引き起こし、その理念は必ずしも実現できなかった。LDNの農村への適用の実際を検討したヘセリングは、法に内在する構造的な問題と法の運用にかかわる農村共同体の問題を指摘する。

まず法の問題についてヘセリングは、農民からの土地取り上げの条件である「土地の有効利用の不在」と「公共利益のための必要」での「有効利用」や「公共利益」の定義の不明確さと、登記簿の不在を指摘する[Hesseling 2009, 253-258]。その結果「有効利用」については、各農村共同体でそれぞれアドホックに定義されたり、逆に土地の割当変更を行わないですまされたりした。放牧は「有効利用」ではないと主張したムリッド教団が、勝手に畑を作り牧畜民を排除して紛争化したこともあった。また国家的な灌漑開墾プロジェクトのセネガル川デルタ地域開発では、土地を管理していたセネガル川流域整備開発公社(SAED)の解体にともない、1987年に土地管理が農村共同体に移管されたが、その際に債務返済できる農民や有力な農民

以外から土地を取り上げるケースが頻発した。「公共利益」についても、政府が都合よく解釈して、農民を犠牲にして企業に便宜を図るといふ事例が指摘されている[Faye 2008, 9]。ついで政治的問題としてヘセリングは、LDNの実施を監督する農村共同体の問題を指摘する。農村議員の低い教育レベル(法的知識と法の言語であるフランス語の能力の欠如)や農村共同体の予算不足、与党の政治的道具となってしまった農村共同体による恣意的な土地割当、そして土地紛争に際しての、こうした農村共同体の能力不足ゆえの農民たちの伝統的権威構造(村長、長老会議、宗教指導者)への依存と、その結果としての社会的な不平等の維持を指摘する[Hesseling 2009, 258-261]。

このヘセリングの指摘は、LDNの論理的側面の問題と政治的側面の問題に整理できる。

まず論理的側面であるが、ル・ロワによれば国家管理地(ドメーヌ・ナショナル, *domaine national*)概念は、「(黒人アフリカの法)というサンゴールの主張に反して)フランス法の「国有地(ドメーヌ・ド・レタ, *domaine de l'Etat*)」概念の、「国(エタ, *Etat*)」を「国民(ナシオン, *nation*)」に置き換えた流用である。特にフランス法では私的国有地となる無主地(*terres vacantes et sans maître*)は、LDNでは「ドメーヌ・ナショナル」になった[Le Roy 1985, 627]。ル・ロワは、ここで所有者(*propriétaire*)の国民、管理者(*détenteur*)の国家、占有者(*possesseur civil*)の農民が競合するが、実際は国家が国民の代表として国民の利益を横取りしたと指摘する[Le Roy 1985, 672]。ヘセリングの指摘する「有効利用」概念の曖昧さは、何が「有効」かを決定する主体が、本来は国民であるべ

きなのに実際には政府となり、しかもそこに農村議会が関わっているという権利関係の曖昧さの反映である。

ここからLDNの政治的問題が生まれる。慣習的土地制度では、農民の永続的な土地使用権は伝統首長と農民との互酬的關係で保証された。しかしLDNでは農民は一時的に土地使用許可を与えられたに過ぎず [Touré et al. 2012, 13], 政府は農民とは互酬的關係にはなく、その意味で政府はラマンの役は引き受けていなかったのである^(注5)。政府は絶対的でいつでも「公共利益」のために農民から土地を取り上げることができ^(注6)、土地使用権の永続性を失った農民は投資意欲を減退させた。そこで農民は耕作権の保障を求めて伝統首長に頼った。この時、伝統首長たちは複雑な状況におかれていた。というのも、彼らは伝統首長を土地関係から排除するLDNに強く抵抗したが、同時に彼らはサンゴール政権の支持基盤でもあり村長や農村議員でもあったからである。そのため政府は、国家管理地制度の実施には伝統首長たちの協力を必要とし、したがって慣習的土地制度の維持が不可欠だった。

こうした状況において伝統首長は、新たな地方制度の中で地位と権力を保持するために、慣習的土地制度に従って、農村議会を通さない土地割当、農村議会への土地割当の申請や政府の要請の無視、土地の不当独占など [Blundo 1998, 3; Plançon 2009, 846-847], LDNを恣意的運用で骨抜きにした。他方で、農民や伝統首長の中には、新たな政治体制での自分の利益を強化するため、LDNの規定と労働所有観的原則や互酬的義務の原則を状況に応じて使い分けて、自分の土地を守ったり新たな土地を要求したりする

者もでてきた。たとえばある伝統首長は、国家による割当地（すなわち元来その首長が管理していた土地）を農民に貸し（国家管理地の貸借は違法）、かつ農民が永続的な使用権を主張できないように借地を毎年変更した [Traoré 1997, 98]。さらに人口増加による土地稀少化で土地を高く売ろうとする農民（国家管理地の売買も違法）や、LDNを逆手に取って占有権を主張して伝統首長から土地を奪う農民、違法に土地を買った農民から伝統的権利を盾に土地を奪う伝統首長、利益を求めて土地を売る農村共同体も現れ、農民と農村共同体の対立も生まれた [Hesseling 1994, 251-254; Kaag et al. 2011, 14-15; Evans 2012, 9]。一方、能力不足による農村共同体の政権への依存と政権の伝統首長への依存は、縁故主義を蔓延させ、野党支持の伝統首長は不利益を被った [Hesseling 1994, 250-251; Diop 2006, 104-105]。また他方で、政府資金を私的に流用して自分の支持者へ分配してしまい、一般の農民の支持を失う伝統首長もいた。

このように、慣習的土地制度はLDNを織り込んだ独自の慣行へと展開していった。とはいえル・ロワは、国家管理地制度の実施にはこうした異なる論理の競合がみられたが、農村議員となった伝統首長は（LDNと互酬的義務を都合よく組み合わせ）、自らの政治的経済的利益と引き換えに政治家や政府に土地を割り当て、縁故主義を強化することが多く、土地を巡る状況は結局、全体として農民から土地を取り上げる方向に向かい、その背後には私的利益を伺う国際資本の動きがあったと指摘する [Le Roy 1985, 675-677]。

慣習的土地制度の存続は、農村共同体の制度の整備が1972年の地方制度改革以降にずれ込

んだことで、いっそう助長された。政府はLDN運用に必要な予算措置、人員配置、必要な政令の発令もせず、その結果、登記簿や地籍図の整備は大幅に遅れ[Ndiaye 2012, 108]、さらに、他の関連法との論理的整合性の調整もされなかった[Niang 1982, 222]。

このように、植民地時代の権力関係を排除し農民に無償の土地活用を認め、国家を新たなラマンにしようとしたLDNは、その精神は良かったが、実際には一方で農民との互酬的義務を排した絶対的な権力を国家に与え、他方でその法の不備により、農民の労働所有観的原則を充分には保障しなかったため、国家はラマンのように農民を守ることはできなかった。こうしてLDNの精神は生かされず、その理念も実現しなかった[Plançon 2009, 846; Hesselting 2009, 261]。そして農民と伝統首長は自らの地位と生活を守るために、慣習的土地制度の原理に従ってLDNを都合よく解釈して自らの慣習的権利を守り、国家も、慣習的土地制度を基盤とする伝統首長なしには体制を維持できなかったのである。

Ⅲ 土地私有化政策

1. 土地の私有化への政府の動き

1980年代になると主に2つの理由から新たな土地改革が必要となった。国家管理地制度が数々の紛争を引き起こしたことと、LDNが市場経済の原則に反するとして、世銀などのドナーから市場制度に合わせた土地改革が求められたことである。国家管理地制度が引き起こした問題はすでにみたので、ここではドナーの圧力をみてみよう。

1981年にジュフが大統領となると、構造調整プログラムが始まる。規制のない土地市場こそが、貧しい農民に土地アクセスを保障し貧困削減に貢献すると考える世銀やIMFにとり[Banque Mondiale 2003, 23-24]、土地私有制は農業投資を促進し、土地市場を創出し資本と意欲のある者に土地を集中させて農業生産性を向上させ、さらに融資を容易にする土地制度であり、LDNは土地私有化を妨げ農業投資を阻害するものだった。実際、構造調整プログラムの一環として1984年に始まり、結局失敗した新農業政策について、世銀はその失敗の理由のひとつに国家管理地制度を挙げた[Dahou et Ndiaye 2008, 57]^(注7)。ドナーの圧力で政府は1980年代後半から土地改革に着手し、まず1987年にセネガル川流域開発計画に従い土地を管理していたSAEDを解体した。さらに1996年の地方制度改革では、私的国有地の一部の管理を末端自治体に任せると一方、国家管理地は公益と関わりなく国有地への変更無しに政府による開発を可能とし、公的国有地についても、関係自治体からの意見聴取の上で国が開発計画を立て州議会が実施決定できるようにするなど、一定の範囲で国家の権限を維持した。ファイは、この改革は政府や農村共同体の汚職と地方政治家の利権を生んだと指摘するが[Faye 2008, 7, 10]、実際この地方制度改革はのちのワド政権下での広範な土地譲渡の背景となった。そして1990年代以降、大資本への土地集積が進行していった。

政府はまた、コンサルタント会社PANAUDITに全国的な土地改革案の検討を依頼した。PANAUDITは1996年にセネガル土地改革行動プラン(Plan d'action foncier du Sénégal: PAF)を提出し、現状維持案、土地完全私有化案(土地の

売買や投資を可能にし、土地の流動化を促進させる)、折衷案(国家管理地を国有地または農村共同体有地とし、その一部を私人に譲渡する)の3オプションを提示した。政府は、経済界、農村共同体を代表する農村議会議長協会(Association des Présidents des Conseils Ruraux: APCR)、そして農民団体CNCRに、このPAF案の検討を依頼した。経済界は土地完全私有化案を支持し、企業的農業の発展を期待した。APCRは国家管理地を農村共同体有地とするという修正を施した上で第三の折衷案を支持した。しかしCNCRは態度を保留とした(CNCRの対応は第IV節で詳述)。

2000年に大統領となったワドは、場当たりのながらも世銀などドナーの意向に従い企業的農業や大土地所有の推進に努めた。まず経済財政省に作業グループを設けて土地改革の検討をした(その結果は未公表)。次いで大統領府に新たな作業班を設けて2002年に農業基本法(Loi d'orientation agricole: LOA)原案を提示した^(注8)。しかしその「土地制度」の章は、農村共同体や国会の承認なしに、政府が国家管理地を私的国有地に変更し大資本に売却することを認めるなど、農民の権利を無視していたため、LOAはCNCRや経済財政省を含め全国的な反対で再検討に追い込まれた。そしてこの章をほとんど削除した形で農林牧畜業基本法(Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale: LOASP)として国会に再提出され、2004年に採択された。LOASPは、CNCRの意向も踏まえ家族経営農家を重視したが[LOASP art. 14, 18]、他方で企業的大規模経営の可能性も残すなど曖昧さを含んでいた[LOASP art. 19]^(注9)。土地改革についてLOASPは、農民の土地への権利の保障と規制をとまなう土地流動性の確保という原則に基づき、農民

の土地確保と農業への民間投資の拡大、行政支援の制度化の必要を明記し[LOASP art. 22]、LOASP公布から2年以内に新政策を決めるとした[LOASP art. 23]。

しかしワドはLOASPの実施に必要な政令は打ち出さず、かわりに2005年に大統領直属の土地権利改革委員会(Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre: CNRDT)を設置し、企業的農業のための土地私有制度の検討をはじめた。CNRDTが2008年にまとめた報告は^(注10)、LOASPの精神に反して(そしてLOAの土地制度案や世銀の要求に沿って)、たとえば地域ゾーンと辺境ゾーンの広範囲の良質の土地に「集約的投資ゾーン」を設け、農村共同体の関与無しにその土地を私的国有地とし、民間資本への賃貸や売却を提案するなど[Touré et al. 2013, 24]、大資本への土地譲渡を容易にする改革を求めたものだった。

CNRDTの検討作業と同時期に実施されたREVA計画やGOANA政策も、政策目標は非現実的なものだったが[Resnick 2013, 6, 17]、CNRDT報告と同じ方向性をもちその特徴をよく示している。REVA計画では政府は民間企業に土地を仲介し、GOANA政策では政府は各農村共同体に1000ヘクタールの土地の確保と、有効活用されていない土地の使用権の有効活用できる者(つまり大資本)への再割当てを要請した。また閣僚や上級公務員、企業幹部に20ヘクタール以上の土地の耕作を要請し、有力な宗教指導者に広範な土地の使用権を割り当て[Faye 2011, 10-11]、有力者や大資本による土地の集積・投機と小農民の排除を招いた。さらに政府は2007年から、バイオエネルギー生産のための土地使用権を大資本に割り当て始めた。

その結果、全国の可耕地の30パーセント近い40万9363ヘクタールの国家管理地の使用権が、農村共同体に居住していない大規模資本（うち24万9353ヘクタールは国内資本、16万10ヘクタールが外国資本）に割り当てられ〔Faye 2011, 19〕、2012年までに全国の可耕地の40パーセント（60万ヘクタール）が大規模取引の対象となった〔Touré et al. 2012, 9〕。これらの政策の結果、大資本と都市エリートが土地占有者として台頭した。とはいえ、大規模な土地集積が進行したセネガル川流域の調査では、農地への大規模な資本投下も、農民の経済状況の改善には役立たなかったと報告されている〔Faye 2011, 30〕。

以上の政策の上で2011年にワドは、CNRDTの報告に基づいて「土地所有権制度法（LRPF）」を国会で成立させた。しかしCNCRなど多くの市民社会組織からの批判を受け、LRPFはその実施のための諸政令も発せられず棚上げにされた。2012年に新たに大統領となったサルは、LRPFの実施に向けて、2012年12月に、大統領、首相、関係閣僚、専門家、および公企業の代表者から構成される、土地改革政府委員会（Commission Nationale Chargée de la Réforme Foncière）を組織した。しかし、2014年末の時点でもまだ事態は進展していない^{（注11）}。

2. 土地所有権制度法の特徴

LRPFは、土地所有権を保証し土地取引や土地担保ローンを活性化させる、農業の資本主義化に向けた一連の政策の延長上にある。しかしCNRDTの報告にあった「集約的投資ゾーン」という語はみられず、LDNも廃止されていない。この点をよくみてみよう。

LRPFは、それまで私有地について規制して

きた1932年の政令（DRPF）を法に格上げし、植民地行政の名残を払拭し、独立後の法体系や今日の経済的要請と整合させたものであった。そのためLRPFではDRPFの文言をそのまま採用した条文もあり、権原確定は任意だが権原確定後の取り消しはできないという点も〔LRPF art. 6〕、DRPFのままである。また、国家管理地も含むすべての土地に関して、諸物権（土地所有権、用益権、使用権と居住権、先買権、地上権、地役権、抵当権と優先権）の実効化、変更、譲渡では権原確定を要件とするという点は〔LRPF art. 5, 19, 20〕、LDNで一度否定されたDRPFの規定の復活である（LDNでは、国家管理地は公共利益のために国有地化する場合を除き、権原確定はできない）。LDNの規定も一部はそのまま取り入れられ、たとえば政府のみが国家管理地の権原申請ができるという規定は、LDNのままである（権原が確定すると国有地となる）〔LRPF art. 4, 34, 35, 36〕（国家管理地の私有化には、一度政府が権原確定して私的国有地化してから民間に売却する）。他方LRPFは、DRPFやLDNと次の点が異なっている。DRPFではすべての慣習的土地占有者に権原申請の権利があり〔DRPF art. 4〕、LDNでは地域ゾーンの国家管理地は、公共利益のために農村議会の審議を経るという条件で国家のみが権原確定でき、土地占有者の異議申し立てもできた。LRPFでは、公共利益以外の目的での政府による国家管理地の権原確定も可能となったが、異議申し立ては認められず〔LRPF art. 43〕、農村議会に関する規定もなくなった。すなわち国家管理地の権原確定・私有化にもはや末端自治体は関与せず、政府は自分の都合で国家管理地を国有地化して企業に払い下げられるようになったのである。

このように、LRPFは土地私有権の権原確定の条件をLDNよりも広くすることで、土地投資と土地市場の活性化の可能性を広げようというものである。このときLRPFの規定では、単に国家管理地を占有し利用しているだけの農民には、政府への権限確定の要請は任意であり続けたが、借地などの土地取引や土地担保ローンを必要とする農民にはそれが不可欠となり、また土地取引や土地担保ローンを考えている農民にも、権原確定の要請を促した。そして権原確定にあたっては、農村共同体や伝統首長の土地への関与は退けられ、国家は土地の管理者から土地所有権限の保障者になってその権限を強化したのである。

3. 土地私有化政策の問題点

LRPFはまだ運用はされていないので、この法律がどんな問題を引き起こすのかは予測しできない。しかし同じ方向性をもつREVA計画とGOANA政策は、農民から大資本への土地の移転を促進しており、LRPFでも同じ危険が指摘されている。とはいえ他方で、LRPFはLDNを廃止することができなかった。それでは慣習的土地制度はどうなると予想されるのだろうか。

まず論理的側面からみてみよう。CNRDTの報告は、国家管理地の私有地への移行を妨げるものは農村共同体の強い関与であるとし、各農村共同体で国家管理地の土地割当てを受ける権利をもつ「農村共同体住民」の範囲を、恒常的居住者だけでなく「住居の有無にかかわらず、農村共同体の地理的領域に住居を置くすべてのセネガル人」とすることで、「住民」に外部企業も含むように定義し直し、さらに土地担保ローンも土地の有効利用とみなすという、「有効利

用」概念の拡大解釈を提案した〔CONGAD 2012, 149〕。この「住民」の再定義は住民自治の弱体化を、「有効利用」の拡大解釈はその概念のさらなる曖昧化を意味し、ともに政府主導での企業による土地占有の促進を目論んだものだった。しかしLRPFでは、土地を融資の担保とすることは認められたが、「農村共同体住民」の定義は変更されず、かわりに自治体の土地取引への関与自体が無くなった。その結果、農村議会を支配し農民と互酬の義務を負う伝統首長は手続きから排除され、農村共同体の土地への権限は弱められる一方、政府が労働所有の原則ではなく権原確定・登記（つまり私的国有地化を経た私有地化）により農民に所有権を保障することになり、LDNが本来目論んでいた、慣習的土地制度の無効化と政府への権限集中が実現された。ゲイによれば、「地方分権化第3幕」も実は、農村共同体を土地私有化の障害と考えた政府が、農村共同体を地理的にも予算的にも小さいコミュニティにすることで、その弱体化を狙うものだった〔Gueye 2011, 10〕。

とはいえLRPFは、ドナーからの要求にもかかわらずLDNは廃止できなかった〔Le Roy 2011, 293-294〕。その理由をCNCRのジャは、農民たちは国家管理地において慣習的土地制度の重層的な所有関係の中に生きており、政府もその複雑な社会関係に起源をもつ農民の諸権利の廃止はできなかったのだと指摘する（2014年1月15日のマリウス・ジャ氏へのインタビューより）。この点をル・ロワは、国家管理地制度はすでに慣習的土地制度を深く織り込んだ形で、セネガルの「社会協約」の基盤となった、と述べている〔Le Roy 2011, 294〕。そのため、LRPFには土地私有化の積極的な推進を強調する文言はなく、

2000年代の一連の土地政策からは後退している。実際LRPFは、政府が国家管理地を農民から取り上げる権利をLDNとは別には認めてはおらず、土地権限確定の申請も国家管理地を耕作しているだけの農民にとっては任意のものでしかなく、土地取引や土地担保ローンでは権限確定が必要とはいっても土地取引や土地担保ローン自体が任意であるため、LRPFはその論理上は土地の私有化は強制していないのである。しかし土地私有化を積極的に進めないのであれば、何のためにLRPFは農村共同体を弱体化させたのか、その意図がよく分からなくなる。

このようにLRPFは、論理的にはその意図は不明確だが、実は政治的側面からみるとそれが明確になる。第Ⅲ節でみるように、現在、非合法ながら国家管理地の土地取引や土地担保ローンはすでに農民の間で広く行われており、多くの農民が土地取引や土地担保ローンを必要としている。この時、もし農村議会に土地取引認可の権限があれば、たとえば非合法的な土地取引で得た土地を耕作する農民も、地域の社会関係を背景とした農村議会にその非合法的な耕作を黙認してもらえる。しかしLRPFでは農村議会はもはやその権限をもたないので、農民は地域の社会関係からの保護を失い、非合法を口実に中央政府の一存で土地を失う危険が高くなる。そのため使用権の維持には権限確定の申請が不可欠となる。すなわち、土地取引が常態化している現状においては、LRPFは結果として権原確定を強制しているのである。そして権限が確定すれば、その土地は土地市場で取引可能となる。

このように、LRPFは実は大資本が機会をうかがう土地市場に農民を参入させて、大資本への土地の移転を促すものである [Sène 2011;

FONGS 2010, 36]。そしてREVA計画やGOANA政策の顛末を知る農民たちも、LRPFはそれらの延長上にあると考えた。農民の土地私有化政策への反対に対してワドは、1996年の地方制度改革で実現した大統領への権限集中をさらに押し進めて対抗し、REVA計画やGOANA政策では、関連省庁や自治体への諮問すら経ずに大資本への土地移転と大資本の権利の保障を宣言した [Antil 2010, 11]。土地行政への自治体の関与を認めないLRPFは、こうした権限集中の延長上にある。

CNCRのジャはサル大統領も同じ政策を推進すると予想する (2014年1月15日のインタビューより)。トゥーレらはLRPFによる土地取引に3つの問題を指摘する [Touré et al. 2012, 9-10]。第1に、大資本による土地取引は現地の土地利用実態を無視し、住民に周知されずに実施され、住民参加や地方自治の原則を蔑ろにしている。第2に、企業への国家管理地の売却条件は公開されず、汚職の温床となっている。そして第3に、企業に売却された土地は、輸出用作物に充てられた一部を除き、作付けされず単なる投機の対象となり、国家の食糧需要を満たしていない。第1と第2の点は、農民がもはや政府と直接接点をもたないことの帰結であり、第3の点はその結果である土地集積化の帰結である。

政府 (大統領) と協力して農民から土地を取り上げようとする大資本に対し、生活基盤を失う危険に直面した農民たちは、やはり地域リーダーに頼って対抗した。しかし地域リーダーも変質しつつあった。独立直後の地域リーダーは、伝統首長や宗教指導者としての活動を通じて中央政界と結びついたが、1980年代からは、資本家や官僚エリートなど教育を受け法律知識を

もち海外ドナーとも関係をもつ人々が、中央でキャリアを積んでから地方に活動舞台を移して新リーダーとして台頭した [Blundo 1998, 5]。今や政府を支え農村の土地取引を主導するのはこれらの新リーダーだった。とはいえ新リーダーも、地域社会に根付くためには旧リーダーの協力を必要とし、また彼らはしばしば旧リーダーと親族関係・宗教的関係にあった。そして旧リーダーも、彼らを通せば政府資金にアクセスできたため、旧リーダーも新リーダーもお互いを必要としていた [Dahou 2002, 241-242]。すなわち、新リーダーに支えられた政府も、慣習的土地制度を背景とした旧リーダーたちの支援を必要としたのである。土地取り上げのリスクを前に農民たちが頼ったのは、この新リーダーとも密接な関係をもつ旧リーダーたちであり、CNCRを支えるのもこうした人々であった。

土地私有化政策は、国家による土地の一元的管理と大資本への土地集積を推進するものであった。これに対して農民は旧リーダーに頼ることで対抗し、政府も旧リーダーたちの支援を必要とした。かくしてやはり、慣習的土地制度は排除できないままなのである。

IV CNCR による対案

1. CNCR による土地私有化政策批判

CNCRは、1993年に9つの全国的農民組織が参加して結成された政治ロビー組織で、現在は数百万人の農民を傘下に置き、今日まで、セネガル農業の大半を担う中小農民の利害に立って、大規模農業ではなく家族制農業の発展と農民の生活向上を目指して、政策提言を行ってきた。結成直後はCNCRも政府と対立したが、すぐに

与党のセネガル社会党と協力関係に入り、政府は農業政策立案にあたってはCNCRとの協議を求めようになった。

CNCRは、人口増加および都市と農村の経済格差拡大の中で、農村からの人口流出を防ぐには適切な土地制度が必要と考えたが [Ndiaye 2012, 109]、国家がいつでも農民から土地を接収できる国家管理地制度も、大資本への土地集積と農民の土地喪失を促して家族制農業を破壊し貧困を蔓延させる土地私有化も、ともに不適切で [CNCR 2012, 14, 18-19]、しかも農業の資本主義化はセネガルではまだ現実的ではないと考えた [Touré et al. 2012, 3]。一方、慣習的土地制度も伝統首長に土地管理を認める不平等なシステムであり、改善が必要だった [Ndiaye 2012, 111]。そこでPAFへの意見表明を求められたCNCRは、その3案のいずれも受入れず、さらに土地改革の骨子をわずか数カ月の意見聴取で決めるのは乱暴だとして回答を留保した。そして2001年に独自に農民たちに聞き取り調査を行い、農民や専門家との長い議論を経て2004年に独自の土地改革案を発表した。この改革案では、土地を失った農民は安定した仕事を得られず貧困に陥るとし、農民が土地を守り家族制農業を維持するのに必要な土地制度の諸条件を明らかにした [CNCR 2012, 16-18]。

しかしセネガル民主党のワドは、セネガル社会党に協力してきたCNCRに冷たく、2004年に政府に提出されたCNCRの土地改革案にも返事をしなかった。同じ頃、農業省ではLOASPの公布を受けて、LOASPに対応した土地制度を検討する作業グループが設けられ、LOASPの議論の具体化が検討された [Benkahla 2011, 39]。しかし、ワドはこの動きも無視してCNCRには

敵対的な姿勢をとり続け、CNCRに対抗する農民組織まで結成した。

ワドの農民無視の姿勢はすでにみたようにLRPFでも維持されている。とはいえワドを継いだサル大統領がLRPF実施に向けて組織した土地改革政府委員会には、市民社会からNGO評議会（Conseil des Organisations Non Gouvernementales）とともにCNCRも、その具体的な資格は未定ながらも参加が認められ、CNCRは発言の場を確保することになった。

2. CNCRの土地改革案の特徴

CNCRは、LDNは伝統首長の既得権益を取り除く際に人と土地との伝統的つながりも否定してしまい、伝統首長の抵抗で改革は失敗したとし、異なる利害と論理を持つ人々の議論を通じた住民参加による新たな土地制度の立案の必要を訴える[CNCR 2012, 18]。そしてセネガル農業は家族制農業によってのみ強化が可能と考え、資本主義的大規模農業を目指す政府を批判する。しかしセネガル農業は、土地細分化による零細経営化、資源の過剰利用と農村共同体の資源管理の失敗、人口増加による森林生産物の需要増大、牧草地や沼地の減少による放牧地の減少、都市化による農地転用の必要性の増大などの問題にも直面している[Touré et al. 2012, 3-4]。そこでCNCRは、農民間の土地取引を促して農業経営の拡大を可能にし、投資を増やして農村人口の流出や貧困化を防ぐことが、新たな土地制度に必要であり、また農村共同体への人的財政的支援の増強と都市化の規制が必要と考えた[Touré et al. 2012, 4]。その結果2004年に提出された土地改革案は、次の7つの提案からなっていた[CNCR 2012, 17-18]。

- (a)現在（使用権の）割当地のある人への、その土地への市場で取引可能な物権の承認。
- (b)地方（農村共同体）レベルでの土地用益権市場の創設。
- (c)公共予算で整備された土地について、その入手希望の農業者が支払うべき整備税の創設。
- (d)土地用益権の土地所有権（土地処分権）または借地権への変更。
- (e)用益権の取引と、若年農業者の定着や農業経営規模拡大の促進のための土地購入に向けた、農村共同体の土地基金創設と、そのための農村議会への先買権の承認。
- (f)土地使用・割当地図、農村共同体登記簿、被割当地における自然資源採取契約といった、土地と自然資源管理のための手段の活用。
- (g)土地使用・割当地図の作製や農村共同体の土地整備・交換分合・土地管理プログラム支援のための、全国土地整備・交換分合基金の創設。

その後2011年に、CNCRは専門家や農民リーダーたちと2004年案を再検討した。その結果、2004年案の原則的有効性は確認されたが、同時に問題点として農村議会には土地管理のガバナンスの問題（不正や権原確定の重複の恐れ）があり、農村共同体には地域開発計画実施および土地購入の資金が不足すること、そして先買権を農村共同体に認めコミューン（都市）には認めないことは、市民間の平等と公平という憲法の原則に抵触することが指摘された。この問題の克服のために、家族経営農家への土地への物権（所有権や借地権）の付与、土地アクセスの保障による農業投資の促進、土地管理に必要な

資金の確保のための土地会計の農村共同体への導入、都市化にともなう農地転用の需要への積極的対応の、4点が新たに土地改革の目標として設定され、先の7項目提案を修正して10項目の改革案が提示された〔CNCR 2012, 22-28〕。新たに提案されたのは、不法な土地利用の正常化のための制度の創設、遊牧に関する特別法の制定、そして土地取引管理のための村落地域管理委員会の創設である。他方、農村共同体の先買権の提案は削除された（さらに提案項目も整理され、fは3つに分けられ、dはaに統合された）。

2011年のCNCR案は、2つの原則による慣習的土地制度からの転換である。第1は、すでに土地を占有している農民には、その土地への権利を永続的な所有権または借地権として認知することで、土地担保ローンを可能にするるとともに、売買や譲渡による規模拡大を可能にするという、労働所有観の原則からの転換である。第2は、土地市場を農村共同体の管理と規制のもとに置くという互酬の原則からの転換である。用益権を単純に借地権や所有権に置き換えると、土地の商品化と大資本による農地買収を招きかねないため、選択的な土地税により、所有の対象となる土地への高課税と農村共同体の土地管理への関与の強化で、農村共同体内部での農民同士の土地取引を活性化させることを提案したのである。

この2つの原則は次のように特徴付けられる。法的にはCNCR案は、LRPFと同様に慣習法やイスラーム法を退け近代法的権利の導入を求めている。これは、慣習的土地制度が持つ不平等の問題に加えて、地域社会外（および外国）からやってきて市場と契約の論理で行動する大企業による、土地買い占めの危険が現実となって

いる状況では、地域内の社会関係に依存する慣習法だけでは農民の土地アクセスは守りきれず、近代法による保護が必要だからである。経済的には、土地アクセスの保障で農民の土地への投資の促進による生産性向上が期待される（この場合、土地アクセス権は私的所有権でなくとも、占有権でも構わない）。政治的には、農村共同体の土地管理での役割の強化により、土地私有化政策での国家の役割強化に対抗しつつ、慣習的土地制度を支える社会関係の不平等性も廃した住民参加の実現が目指されている。LDNで問題となったような、地方政治家となった伝統首長や宗教指導者による農村共同体への介入や制度の悪用の問題は、農村議会とは別の村落地域管理委員会を通じた住民の監視により、回避することが提案されている。このようにCNCR案は、農民が直面する不確実性を住民参加により回避しようというものである。

3. CNCRの土地改革案の問題点

CNCRの提案はまだ法にも政策にもなっていないので、実質的な問題は引き起こしてはいない。そこでLDNおよびLRPFと比較しながら、CNCR案の問題点を考えてみよう。

論理的側面で見るとCNCR案は、LDNと一連の土地私有化案の弱点であった「有効利用」と「公共利益」概念の曖昧さを意識し、「土地の有効活用」の厳密な定義を求めると同時に、曖昧な土地使用権を近代法に従った明確な所有権や借地権に置き換え、農民の土地アクセスの保障と生産投資の促進を目指している。しかしこのことは事務的問題と経済的問題を提起する。事務的問題とは、土地台帳や地籍図、契約書の作成などの必要な作業のために、人件費確保や書

類作成のための識字教育（およびフランス語教育）が必要となるという問題である。ただし地籍図については、CNCRはセネガル川流域で成功した参加型地図作製手法である土地利用割当地図（Plan d'occupation et d'affectation des sols: POAS）の一般化を提案している [Touré et al. 2012, 16]。経済的問題とは、農民の労働所有論的原則を基礎とする農民的正義が、LRPFと同様に土地商品化を可能とする近代法に置き換わることで、土地が大資本に集中し農民生活を脅かす危険が生まれるという問題であり、実際に大資本への土地集積は大きく進んでいる。そのためCNCRは、農民自身による地域社会内での土地管理による土地集積の回避を提案している。これはCNCR案の政治的側面と密接に関係している。

CNCR案は、政治的には地域社会（農村共同体）の役割の強化を目指す。ただし伝統首長による階層的な権力関係を基礎とする慣習的土地制度は退けられ [Touré et al. 2013, 19]、農民自身による自主管理が目指されている。とはいえ、村長や農村議員はしばしば伝統首長や宗教指導者でもあり、農民は彼らとの互酬的義務を必要とし、そのことが国家管理地の違法取引の原因となったことを考えると、LDN同様の汚職の恐れは常に考えられるが、2011年のCNCR案では単に「規制が必要である」 [CNCR 2012, 24] と指摘されるに留まり、具体的にどのような規制が有効なのかは議論されていない。また、ラヴィーニュ・デルヴィルとパパジアンは、CNCRの案は農民間の不平等の問題が考慮されていないと指摘している [Lavigne Delville and Papazian 2011, 130]^(注12)。選択的課税による土地市場の規制もレントを発生させて汚職を助長し、

ひいては家族制農業を破壊する可能性もある。こうした汚職の問題がある限り、地域社会の管理による土地商品化の回避は難しいと思われる。

このように、CNCR案は国家による土地の一元的管理を拒否すると共に、慣習的土地制度を支える階層的な社会関係も拒否し、農民の自主的な管理のもとに土地の市場取引を導入しようというものであった。しかしこの案は、土地商品化の回避と伝統的社会秩序の排除が本当に可能かどうかについては、必ずしも明確な見通しを示してはいない。とはいえCNCR案は多くの農民の意見聴取の上で作られたものであり、彼らの考えを反映したものである。そこで、CNCR案の評価には、実際の農民の土地利用もみても必要がある。

V セネガルの土地制度改革の課題

1. 現在の農民の土地利用戦略

CNCR案はまだ案に留まり、LRPFも実施に移されていないため、これらの土地改革案の意義は現実の農民の土地利用を参照して考える必要がある。ただし本論の枠では、現実の多様な土地利用とこれらの土地改革案の包括的比較は難しいので、ここではセネガル非政府組織連盟（Fédération des Organisations Non Gouvernementales au Sénégal: FONGS）がメンバーを対象に2009年と2012年に行った全国調査と、2013年と2014年に筆者がティエス州のンボロとその隣のダルーフドス農村共同体で行ったヒアリングの結果をもとに、簡単に検討したい。

まず農業経営からみてみよう。現在のセネガル農業の主要な担い手は家族経営農家である^(注13)。FONGSの報告書によれば、農業経営

で農民たちが目指すのは家族の衣食住を保障し、生活を改善し、農業経営を維持することであり [FONGS 2013, 28], そのために農業生産の多様化と効率化で現金収入を増やしつつ、外部の仲買人への依存や借金は減らそうとしている [FONGS 2013, 26]。農外収入の多くがサービス業（小商い、公共交通、街売り、仲買、保健サービスなど）で、サービス業でのさまざまな人との交流は社会関係維持や情報交換という機能ももっている [FONGS 2013, 15]。農業収入が低いおもな理由は、限られた生産手段（土地や家畜）と労働力不足であるが [FONGS 2010, 14-18], 土地が十分に活用されない理由は、人口増加による土地細分化、土壌劣化、そしてジェンダーや親族内の地位による土地アクセスの制限である。農民の農業投資資金の大半は、農外収入や出稼ぎに出た家族に依存している [FONGS 2013, 37-39]。経営基盤として重要なのが資本（土地と家畜）と家族関係であり、良い家族関係は農家内の知識や能力の改善による生産物の質の向上につながり、持続的農業経営を生み出している [FONGS 2013, 27]。このように農民は収入源の多様化により不確実性を減じてネットワークを広げているが、土地・家畜・労働力の不足という事態にも直面している。そのため、家族制農業においても自由な土地取引の需要は高くなっている。

実際の土地利用は、慣習的土地制度と同様に重層的である。野菜や果樹栽培が盛んなダルフドスでの聞き取り調査では、農民たち（斧の主）は伝統首長（火の主）が権利をもつ土地で耕作を行っているが、さらに自分の耕作地の一部を農業労働者に耕作させている農民もいる。国家管理地の場合、実際には違法ではあるが使

用権をもつ農民の間で土地使用権の売買・貸借が、口コミや近隣関係を通じて行われている（2013年12月14日のンボロのビンタ・ンジャイ氏および同15日のダルフドスのンバイ・サル氏へのインタビューより）。農業労働者となるのは、他の地方からやってくる季節労働者や同じ村に住む農民（親族とは限らない）であり、雇用主との信頼関係を基礎に耕作契約を結ぶが、このとき投入財やインフラ整備（季節労働者の場合、食事や宿舎代）は雇用主が負担し、粗利益は雇用主と農業労働者で折半される形で、雇用主と農業労働者の互酬的義務の原則が維持される。それによりリスクが両者で分散されると同時に、農民にも農業労働者にも生産性向上のインセンティブが与えられ、その継続的投資ゆえに農民（占有者）の労働所有観の原則による占有権も保障される^(注14)。その際、一人の農業労働者は複数の農民の耕地で働くこともあるため、結果として土地の実質的な流動化が実現している。

こうした重層的な土地関係は、慣習的土地制度での互酬的義務の変形である。現代のセネガル農民は、口コミや信頼関係を通じた地域社会内部での重層的な土地取引により、慣習的土地制度を支える原則を保持しつつリスクを分散させ、土地も流動化させているのである。

2. 慣習的土地制度の今日における意義

土地私有化案およびCNCR案を、このような現在の農民の土地利用と比較してみよう。

政府の土地私有化案は、国家の権限を強化する一方、労働所有観の原則を保障せず、所有権保持者を絶対化して重層的な土地関係を否定する。すると互酬的義務によるリスク分散は不可能になり、小作農へ搾取が強化され、農民の土

地アクセスの安全性は低下する。そのため土地私有化案では、農民が望む正義と生活リスクの低減は難しいと予想される。

これに対しCNCR案は、実は農民の土地利用の実態に近いものである。すなわち、CNCR案は土地の権限確定による労働所有観的原则と、地域社会での土地市場の管理による互酬的原则からの転換を目指しているが、すでに農民たちの間で土地取引が一般化しており、土地商品化は進行しているのである。しかしこの土地取引は、口コミや近隣の信頼関係という地域ネットワークにより実質的に管理されており、その内部では、まだ互酬的義務の原則が重層的な土地関係の中で生きているほか、土地取引もその信頼関係にしばられるため、労働所有観的原则による占有権も保障されている。その意味で慣習的土地制度の特徴の一部は今も維持されている。

CNCR案が土地の権限確定という近代法的解決を目指すのは、政府による土地取り上げの危険に対抗して農民の占有権を保護するためである。この時に生じる土地商品化とそれによる大資本による土地買い占めの危険は、土地取引が地域内で行われ、かつ土地利用が互酬的義務をとまなう重層的な土地関係に基づくかぎり、それほど大きくはならない。とはいえ、LDNの下で現実には起きたように、地方政治家でもある伝統首長や宗教指導者と農民の関係がより搾取的になったり、汚職により互酬的義務関係が破綻するなど、土地商品化と大資本による土地集積が進展する恐れは常にある。この危険に対してCNCR案は住民の自主管理を提案するが、同じく自主管理を唱えたLDNの下でも、伝統首長による法の歪曲や農民搾取は防止できなかった。ブルンドとオリヴィエ・ド・サルダンが指

摘するように [Blundo et Olivier de Sardan 2001, 28-29], 汚職は単なる倫理意識の欠如ではなく、社会関係から来る相互扶助義務の実践という側面ももつ。生産の不確実性が高く生産性が低いという条件下では、この義務は貧しい人の生存維持に特に重要なので、この条件が続く限り汚職の回避は難しい。したがってCNCR案が農村の実態に近かったとしても、その農民の土地戦略に近代法的な枠を与えた時も農民の権利を守れるかどうかは、必ずしも自明ではない。

このように、互酬的義務関係と労働所有的原则を通して農民の不確実性を低減する慣習法は汚職の危険があり、土地の権原確定・登記を通して農民の権利を保護する近代法は土地商品化による土地集積の危険があるなど、それぞれが矛盾を抱えている。CNCR案で強調されている地域住民自身による土地管理は、近代法の矛盾を最小化する方法のひとつであるが、それを有効にするには自主管理のコストを下げることでより外部資本の介入やレントの発生、汚職を回避し、労働所有観的原则により地域社会内部で利益を配分するシステムが必要となる。しかしLDNでの経験は、それがいかに難しいかを示している。

おわりに

慣習的土地制度と近代法の統合を目指したLDNは人々の安定的な土地アクセスを保障できず、農民は労働所有観的原则と互酬的義務に基礎を置き、諸権利が重層的に併存する慣習的土地制度を存続させた。土地私有化案は国家の力を強め、農業を市場経済に適合させようとしたりして家族制農業に生きる農民の生活を脅かした。

他方、CNCR案は土地利用の現状にもっとも近い解決を目指しつつ、慣習的土地制度を近代法により基礎付けようとしたが、土地商品化や汚職の問題に十分に具体的な解決法は与えていない。

慣習的土地制度は、農民を搾取するという側面もあるが、農民の土地アクセスを安定させて生活の不確実性を低減させるという機能も果たしている。生活の不確実性が高いという条件下では、近代法的権利の導入はかえって農民生活を悪化させる恐れがあることが、彼らが慣習的土地制度を存続させてきた理由であった。しかし、政府や大企業による土地の取り上げという危険を前にして、地域内の社会関係に基礎を置く慣習的土地制度は、必ずしも有効には機能せず、近代法による農民の権利の保護が必要となっている。

慣習法の近代法への統合はさまざまな国で行われている。アフリカでも、たとえばブルキナファソでは1980年代にすでに慣習法を公式の土地法制として認知しており、タンザニアでも1990年代に慣習法的な土地制度を公式の制度として認めた。とはいえラヴィーニュ・デルヴィルとショヴォーは、アフリカでのこのような慣習法と近代法の統合の試みは、なかなかうまくいっていないと指摘する [Lavigne Delville et Chauveau 1998, 732]。それぞれの土地制度の根底にある原則が対立するからだろう。セネガルの土地改革の歴史は、このような困難に直面する国におけるひとつの試行錯誤の歴史であった。

(注1)「国家管理地」は、国家Étatが保有者(管理者) détenteurとなるという点に着目した、「ドメーヌ・ナショナル (domaine national)」の私訳である。この訳を用いるのは、直訳の「国

民領地 (国民有地)」(ドメーヌdomaine = 領地, ナシオンnation = 国民)では、内容的に不正確だからである。この概念の曖昧さと問題点については後述する。

(注2) 2004年に、仕事を求めてヨーロッパに違法に移民しようと、農民たちが小舟に乗ってセネガルからカナリア諸島に向かったが、難破して死者を出すという事件が起きた。REVA計画はこの事件を受けて、若者の雇用創出のために提案された。GOANA政策は、2008年の穀物価格の急騰で人々の不満が高まったときに提案された政策で、ワドがこの政策を発表したときは、担当大臣にも知らされていなかったという。

(注3) のちのAOF総督ジェスマールは1933年に、北部のフータ地方では王やラマンによる耕作者への賦課が極めて重いことを指摘し、植民地行政は耕作者の権利を守ろうとしたと述べる一方 [Geismar 1933, 169-170]、土地権原の不用意な導入で、AOF政府が王の力をかえって強めてしまったとも指摘している [Geismar 1933, 143]。

(注4) 国家管理地は、政府が一定の条件下で使用者から割当地を取り上げることができるため、国有地と同じようにみえる。この点に関してボイは1970年代のBUDセネガル事件をとりあげる。国家管理地の土地をBUDセネガルという官民共同出資の大規模野菜栽培会社に提供するため、政府はそれまでそこで耕作していた農民を追い出した。しかし、政府はこの土地を国有地とするための権原確定をしていなかったため、BUDセネガルへの土地提供は裁判で違法とされ、この土地を使用してきた農民の権利が認められた [Boye 1978, 35]。この土地は国家の土地ではないので、政府は処分できなかったのである。ただしル・ロワは、実際には国家管理地と国有地との相違は曖昧だと指摘している [Le Roy 1985, 627]。

(注5) 政府は当初、農民への技術指導 (animation rurale) で農民の生計向上を支援したが、それは土地管理者の慣習的義務からではなく、農民に近代的技術と自主管理精神を教える

直接民主主義を実現する政策からだった [Baytir Diop 2007, 210]。しかしこの官僚主導の政策は、農村の権威秩序を脅かすとして宗教指導者からの反発を買い 1962 年末のジャ首相の失脚の一因となり、その後この政策自体も行き詰まった [Dahou 2002, 232]。

(注 6) たとえばンボロ近郊のリン鉱山では、採掘場の拡張で多くの村が移転させられた [Kessler et Tine 2004, 13]。その際金銭的補償はされたが、必ずしもそれでみんなが生活を再建できたわけではない (2013 年 12 月のダルフードスでの農民へのインタビューより)。

(注 7) ただし IMF 独立評価局は、セネガルへの IMF 融資の長期化 (構造調整プログラム実施の停滞) の理由としては、LDN の問題は指摘していない [IMF 2003, 170-193]。

(注 8) LOA 制定の経緯は次の通りである。1990 年代の貧困削減戦略文書作成の際、農業開発戦略案も 2001 年に一度作成されたが、ワド新政権は農業政策の基本方針の作成に関心はなかった。ところが同時期に自由化政策の一環でセネガル落花生公社 SONAGRAINE を解体したところ、農村全般が経済危機に陥り農民の間で政権批判が高まった。そこで批判回避のためにワドは LOA を作ることにし、それをフランス政府が後押しをした。この時、農業政策基本方針の作成を以前から求めていた CNCR も準備会合への参加を申し入れたが、ワドは大統領府で秘密裏に法案準備に取りかかり、2003 年 4 月に LOA 原案を公表した。

(注 9) LOASP は、農民の地位を「農業者」として認知し [LOASP art. 9]、彼らの職業団体結成を認め [LOASP art. 10]、政府は農業政策の立案実施にあたって自治体やこれら関係者全体と協力しなくてはならないとしている [LOASP art. 4]。そこでは家族制農業も産業的商業的農業も同時に認められ、農業の環境保全への役割と共に競争力強化も重視されたが [LOASP art. 17, art. 20]、それらのバランスについての言及はない。この点についてベッシュは、LOASP はさまざまなアクターの利害を単に並べただけで、目指すべき

農業の姿は明確には打ち出してはいないと指摘している [Pesche 2009, 53-54; Ndiaye 2012, 115]。

(注 10) この報告書「文書 3: 農村部の土地管理についての改革提案 (Document no. 3: Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural)」は未公表で、一部に配られただけだった。そのためこの文書を直接引用することができないので、ここではいくつかの資料 (すべてこの報告書に批判的な立場からの資料) での引用部分を検討する。

(注 11) 2015 年 5 月 12 日、ダカールで開かれた世界土地フォーラム席上でセック農業大臣が「土地は商品ではない」と発言した。これは土地私有化政策からの転換を意味すると受けとられる発言であり、そうだとすればこの政策転換は CNCR など市民社会組織の活動の成果である。そのため CNCR を含めた様々な市民社会組織は、一方でこの発言を歓迎はしているが、しかし他方で、これが本格的な政策転換を意味するのかまだわからず、今後の展開を見守る必要があるとも指摘している (2015 年 5 月 13 日付 *Sud Quotidien* 紙)。

(注 12) 後述の FONGS は、セネガル全土の農家を富農 / 中農 / 零細農の 3 種に分けて異なる対応の必要を訴え、特に零細農の可能性を疑問視している [FONGS 2013]。

(注 13) 長い間、家族制農業は時代遅れであり近代的な企業的大規模農業に移行しなければならないと論じられ、世銀やワド政権もこの企業的農業を推進しようとしていた。しかし、家族制農業はむしろ経済グローバル化に対応できる柔軟性と活力を持ち、また環境的にも望ましいとする議論も、現在では有力になってきている [Toulmin and Guèye 2005, 27]。CNCR がセネガル農業の未来と考えているのも、この家族制農業である。

(注 14) この労働形態は、20 世紀初頭に落花生栽培がセネガル全土に拡大する過程で各地にみられた、ナヴェタン (navétane) と呼ばれた季節労働者に類似している。聞き取り調査では、農民も農業労働者も「この労働形態だとみんな

が得をする」と指摘している。

文献リスト

<外国語文献>

- Antil, Alain 2010. “*Les émeutes de la faim*” au Sénégal: un puissant révélateur d’une défaillance de gouvernance. Paris: IFRI Programme Afrique Subsaharienne.
- Banque Mondiale 2003. *Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, résumé analytique*. Washington: Banque Mondiale.
- Baytir Diop, Adama 2007. *Le Sénégal à l’heure de l’indépendance: le projet politique de Mamadou Dia (1957-1962)*. Paris: L’Harmattan.
- Benkahla, Amel, Jacques Faye, Oussoubou Touré, Sidy Mohamed Seck et Cheikh Oumar Ba 2011. *Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière*. Dakar: IPAR.
- Blundo, Giorgio 1997. “Gérer les conflits fonciers au Sénégal: le rôle de l’administration locale dans le sud-est du bassin arachidier.” In *Développement durable au Sahel*. eds. Charles Becker et Philippe Tersiguel. Paris: Karthala.
- 1998. “Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise: participation factionnelle et ubiquité réticulaire.” *Bulletin de l’APAD* 15 (version en-ligne).
- Blundo, Giorgio et Jean-Pierre Olivier de Sardan 2001. “La corruption quotidienne à l’Afrique de l’Ouest.” *Politique africaine* (83): 8-37.
- Boye, Abd el Kader 1978. “Régime foncier sénégalais.” *Ethiopiennes* (14): 29-41 (<http://ethiopiennes.refer.sn/spip.php?article645>).
- CNCR (Conseil National de Coopération et de Concertation des Ruraux) 2012. *Les propositions paysannes: pour une réforme foncière Sénégalaise garante d’un développement agricole et rural durable au Sénégal*. Dakar: CNCR.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine 1982. “Le régime foncier rural en Afrique noire.” In *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. dir. E. le Bris, E. le Roy, et R. Leimdorfer. Paris: ORSTOM- Karthala.
- CONGAD (Conseil des Organisations Non Gouvernementales d’Appui au Développement) 2012. *Rapport de l’étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis, et Matam*. Dakar: CONGAD.
- Cruise O’Brien, Donal 2002. “Chefs, saints et bureaucrates: la construction de l’Etat colonial.” In *La construction de l’Etat au Sénégal*. dir. D. Cruise O’Brien, M.-C. Diop, et M. Diouf. Paris: Karthala.
- Dahou, Talik 2002. “De l’encadrement à la libéralisation: les pouvoirs locaux se réapproprient le développement rural.” In *La société sénégalaise entre le local et le global*. dir. M.-C. Diop. Paris: Karthala.
- Dahou, Talik et Abdourahmane Ndiaye 2008. “Les enjeux d’une réforme foncière.” In *Libéralisation et la politique agricole au Sénégal*. dir. T. Dahou. Paris: Karthala.
- Daresté, Pierre 1908. *Le régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale*, Paris: Marchal et Billard (extrait du *Recueil de Législation, Doctrine et Jurisprudence Coloniales*).
- Dia, Mamadou 1952. *Contribution à l’étude du mouvement coopératif en Afrique noire*. 3e éd. Paris: Présence Africaine.
- Diop, Djibril 2006. *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal: quelle pertinence pour le développement local ?* Paris: L’Harmattan.
- Diop, Momar-Coumba 2002. “Réformes économiques et recompositions sociales.” In *La construction de l’Etat au Sénégal*. dir. D. Cruise O’Brien, M.-C. Diop, et M. Diouf. Paris: Karthala.
- 2006. “Sénégal à la croisée des chemins.” *Politique africaine* (104): 103-126.
- Evans, Ruth 2012. *Inheritance, Access to Resources and Poverty in Serrer Families in Senegal*. Walker Institute for Climate System Research, University of Reading, (Research Note 1).
- Faye, Iba Mar 2011. *Les acquisitions de terres à grande*

- échelle au Sénégal, description d'un nouveau phénomène: rapport de recherche.* Dakar: IPAR.
- Faye, Jacques 2008. *Foncier et décentralisation, l'expérience du Sénégal.* Londres: Institut International pour l'Environnement et le Développement, (Dossier no. 149).
- FONGS (Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal) 2010. *Comment les exploitations familiales peuvent-elles nourrir le Sénégal?: synthèse d'étape.* Thiès: FONGS.
- 2013. *Les exploitations familiales sénégalaises investissent et se modernisent: synthèse d'étape 2.* Thiès: FONGS.
- Gasse, Victor 1971. *Les régimes fonciers africains et malgaches: évolution depuis l'indépendance.* Paris: L.G.D.J.
- Gastellu, Jean-Marc 1982. "Droit d'usage et propriété privée." In *Enjeux fonciers en Afrique Noire.* dir. E. le Bris, E. le Roy, et R. Leimdorfer. Paris: ORSTOM-Karthala.
- Geismar, Léon 1933. *Recueil des coutumes civiles des races du Sénégal.* Saint-Louis (Sénégal): Imprimerie du gouvernement.
- Gueye, Mohamed 2011. "Foncier rural au Sénégal: les paysans craignent la nouvelle loi." *Défis Sud* (101): 8-9.
- Hesseling, Gerti 1994. "La terre, à qui est-elle ? les pratiques foncières en Basse Casamance." In *Comprendre la Casamance, chronique d'une intégration contrastée.* dir. F.-G. Barbier-Wesser. Paris: Karthala.
- 2009. "Land Reform in Senegal: l'Histoire se répète ?" In *Legalizing Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, eds. J. M. Ubink, A. J. Hoekema et W. J. Assies. Leiden: Leiden University Press.
- IMF 2003. *Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources.* Washington: IMF.
- Kaag, Mayke, Yaram Gaye and Marieke Kruis 2011. *Accountability in Land Governance: a Study into the Stakes in Senegal.* Utrecht: IS Academy for Land Governance (LANDac Research Report).
- Kessler, Sascha et Victor Tine 2004. *Un mal nécessaire? Influences industrielles à l'interface urbain-rural: l'impact des ICS sur la zone de Mboro, Sénégal.* Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg Universität, (Arbeitspapiere Nr. 49).
- Lavigne Delville, Philippe 1998. "Privatiser ou sécuriser?" In *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?: réconcilier pratiques, légitimité et légalité.* dir. P. Lavigne-Delville. Paris: Karthala-Coopération Française.
- Lavigne Delville, Philippe et Jean-Pierre Chauveau 1998. "Conclusion: quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ?" In *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?: réconcilier pratiques, légitimité et légalité.* dir. P. Lavigne-Delville, Paris: Karthala-Coopération Française.
- Lavigne Delville, Philippe and Vatché Papazian 2011. "Land Policy: a Linchpin of Economic Development and Social Peace." In *Challenges for African Agriculture.* ed. J.-C. Devèze. Washington: World Bank.
- Le Roy, Etienne 1985. "La loi sur le domaine national a vingt ans: joyeuse anniversaire?" *Mondes en développement* 52(3): 667-685.
- 2011. *La terre de l'autre.* Paris: L.G.D.J.
- Mbaye, Kéba 1975. "Voie africaine du socialisme et propriété." *Ethiopiennes* 1: 39-53, (<http://ethiopiennes.refer.sn/spip.php?article216>).
- Ndiaye, Abdourahmane 2012. "La réforme des régimes fonciers au Sénégal: condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire." In *Réponses radicales aux crises agraires et rurales africaines: agriculture paysanne, démocratisation des sociétés rurales et souveraineté alimentaire.* dir. A. Ndiaye. Dakar: Codesria.
- Niang, Mamadou 1982. "Réflexions sur la réforme

- foncière sénégalaise de 1964.” In *Enjeux fonciers en Afrique Noire*. dir. E. le Bris, E. le Roy, et R. Leimdorfer. Paris: ORSTOM- Karthala.
- Ouedraogo, Hubert 2011. “De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes.” *Etudes rurales* (187): 79-94.
- Pélissier, Paul 1966. *Les paysans du Sénégal, les civilisations agraires du Cayor à la Casamance*. Saint-Yrieix: Fabrigue.
- Pesche, Denis 2009. “Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne: le cas du Sénégal.” *Politique africaine* (114): 139-155.
- Plançon, Caroline 2009. “Droit, foncier et développement: les enjeux de la notion de propriété, étude de cas au Sénégal.” *Revue tiers monde* (200): 837-851.
- Resnick, Danielle 2013. *Personalistic Policy-Making in a Vibrant Democracy: Senegal's Fragmented Response to the 2007/08 Food Crisis*. UNU-WIDER, (WIDER Working Paper no. 2013/015).
- Sène, Ibrahima 2011. *Mémoire sur la réforme foncière au Sénégal*. <http://cinquieme-congres-du-pit-senegal.over-blog.com/article-memorandum-sur-la-reforme-fonciere-au-senegal-67632631.html>
- Senghor, Léopold Sédar 1964. *Liberté I: négritude et humanisme*. Paris: Seuil.
- Snyder, Francis G. 1981. “Colonialism and Legal Form: the Creation of ‘Customary Law’ in Senegal.” *Journal of Legal Pluralism* (19): 49-90.
- Stomal-Weisel, Bezena 1988. “L’évolution récente et comparée des systèmes de production serer et wolof dans deux villages du vieux Bassin Arachidier (Sénégal).” *Cahiers des Sciences Humaines* 24(1): 17-33.
- Thomas, Louis Vincent 1966. *Le socialisme et l’Afrique, tome 2: l’idéologie socialiste et les voies africaines de développement*. Paris: Livre africain.
- Toulmin, Camilla and Bara Guèye 2005. “Is There a Future for Family Farming in West Africa ?” *IDS Bulletin* 36(2): 23-29.
- Touré, Oussouby, Sidy Mohamed Seck, Abdoulaye Dièye, Cheikh Oumar Bâ, et Iba Mar Faye 2012. *Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal*. Dakar: CNCR-IPAR.
- Touré, Oussouby, Cheikh Oumar Bâ, Abdoulaye Dièye, Mame Ounéta Fall, et Sidy Mohamed Seck 2013. *Cadre d’analyse de la gouvernance foncière au Sénégal, rapport final*. Dakar: IPAR.
- Traoré, S. 1997 “Les législations et les pratiques locales en matières de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal.” In *Développement durable au Sahel*. dir. P. Tersiguel & C. Becker. Paris: Karthala.

<法令>

- Arrêté du 5 Novembre 1830 promulguant le Code civil français au Sénégal.
- Décret du 23 Octobre 1904 portant organisation du domaine en AOF.
- Décret du 26 Juillet 1906 portant organisation de la propriété foncière en AOF.
- Décret du 8 Octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF.
- Décret du 29 Septembre 1928 sur le domaine et les servitudes d’utilité publique en AOF.
- Décret du 25 Juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF, (DRPF).
- Arrêté 723/AD du 16 Mars 1937 fixant les conditions d’aliénation, d’amodiation et d’exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics.
- Décret n° 55-580 du 20 Mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF.
- Loi relative au domaine national, loi no. 64-46, République du Sénégal, (LDN).
- Loi d’orientation agro-sylvo-pastorale, loi no. 2004-16, République du Sénégal, (LOASP).
- Loi portant régime de la propriété foncière, loi no. 2011-

04 du 30 mars 2011, République du Sénégal,
(LRPF).

(埼玉大学大学院人文社会研究科教授, 2014年3月
20日受領, 2015年7月17日レフェリーの審査を
経て掲載決定)