

第3章 シエラレオネにおける土地政策の分枝国家的な展開

著者	落合 雄彦
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	620
雑誌名	アフリカ土地政策史
ページ	89-120
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011141

第3章

シエラレオネにおける土地政策の分枝国家的な展開

落合 雄彦

はじめに

シエラレオネにおける土地政策は、「西部地域」(Western Area)と呼ばれる、首都フリータウンおよびその周辺の地域と、それ以外の「プロヴィンス」(Provinces)と呼ばれる地域とは、歴史的に大きく異なってきた。

西部地域は、1780年代後半に英国から黒人貧民らが入植してきたことを契機に成立した「シエラレオネ植民地」(Colony of Sierra Leone)をその史的起源とする。同植民地では、総督や植民地政府によってさまざまな条令が定められたり、宗主国英国で有効な法令がほぼそのままの形で適用されたりした。シエラレオネでは今日、慣習・慣行を除く同国で有効な成文・不文法全体のことを「一般法」(general law)と総称することがあるが、シエラレオネ植民地とそれを起源とする独立後の西部地域では、そうした一般法を法源としながら英国の不動産法制に準じた土地権利が認められてきた。

これに対してプロヴィンスは、1890年代後半に英国がシエラレオネ植民地の後背地に成立を宣言した「シエラレオネ保護領」(Protectorate of Sierra Leone)を前身とする地域である。そこでは、植民地時代から独立後の今日に至るまで、「慣習法」(customary law)が土地に関する第一次的な法源とされ、伝統的指導者がその分配・売買・貸借などに大きな影響力をもってきた。

ところで、マフムード・マムダニというウガンダの政治学者がかつて、

「分枝国家」(bifurcated state)というアフリカ植民地国家概念を提唱したことがある(Mamdani 1996)。マムダニによれば、ヨーロッパ列強諸国は、アフリカを植民地支配するにあたって、「ごく少数の外国人が圧倒的多数の原住民をいかに統治するか」という「原住民問題」(native question)に直面し、同問題に対して二つの異なる対応策を編み出した。一つは「直接統治」(direct rule)であり、ここではヨーロッパ系人が宗主国的な法制に基づいて原住民を直接的に統治する一方、ヨーロッパ文明を受け入れたごく一部の原住民に対しては、「文明化された者」(the civilized)としての市民権を認めた。もう一つは「間接統治」(indirect rule)であり、ここではヨーロッパ系人が原住民を直接的に支配するのではなく、伝統的なチーフが植民地支配権力を背景にしながら慣習法に基づいて原住民を統治するようになった。そしてマムダニは、こうした直接統治と間接統治という2種類の原住民統治構造をもつアフリカ植民地国家を「分枝国家」と名づけたのである(Mamdani 1996, 16-18)。

マムダニのいうところの、直接統治と間接統治からなる二元的なアフリカ植民地国家構造が、シエラレオネにおいて独立後もそのままの形で温存されてきた、というわけでは必ずしもない。しかし、独立後のシエラレオネでは、さまざまな制度や政策が二つの空間——すなわち、直接統治がかつて行われていた植民地を起源とする西部地域と、間接統治が行われていた保護領を前身とするプロヴィンス——においてかなり異なってきたのであり、その意味で、同国には今日なお分枝国家的な性格が色濃く残っている。そして、そうしたシエラレオネの分枝国家的な制度や政策のなかでもとくにその傾向が顕著といえるのが、本章の主題である土地政策にほかならない。

本章では以下、シエラレオネの土地政策が、「シエラレオネ植民地および保護領」(Colony and Protectorate of Sierra Leone)というアフリカ植民地国家(分枝国家)のなかでいかに成立し、その後いかなる展開を遂げてきたのかについて検討していく。

しかし、そうした検討に入る前に、本章ではまず、シエラレオネの行政制

度と司法制度について概観しておきたい。このように土地政策の史的展開を考察するにあたってまず行政制度と司法制度の概観から始めるというのは、一見、不必要な、いわば「迂路」のように映るかもしれない。しかし、シエラレオネの土地政策は、分枝国家的な性格を行政制度や司法制度と相当程度共有し、かつ、それらと密接に相互関連しながら展開されてきたのであり、行政・司法制度の〈いま・ここ〉を最初にしっかりと理解しておくことは、同国における土地政策史の展開の全体像を把握するうえで、たとえ「近道」とまではいえないとしても、そのために有用な一つの「行程」となるにちがいない。そこで第1節では、シエラレオネの土地政策そのものを取り上げるのではなく、まず同国の行政制度と司法制度の現在を土地問題との関わりという視点から整理する。そしてそのうえで、第2節以降において、西部地域とプロヴィンスのそれぞれの土地政策の史的展開について検討していく。

第1節 行政制度と司法制度の現在

1. 行政制度

(1) 西部地域とプロヴィンス

シエラレオネという国家は、行政区分でいえば、まず西部地域とプロヴィンスに大別され、後者がさらに北部州（Northern Province）、南部州（Southern Province）、東部州（Eastern Province）の3州に分けられる（図3-1参照）。

プロヴィンスの各州には、駐在大臣（Resident Minister）が任命され、その事務部門として州長官（Provincial Secretary）以下比較的小規模の組織がおかれている。しかし、そうした州レベルの機構は、いわゆる地方政府ではなく、あくまでも中央と地方のあいだの連絡調整役を担う、中央政府側の出先機関である。

各州の土地問題に関しては、駐在大臣は、重要なステークホルダーとな

る可能性はあるものの、少なくとも法律上はなんら明確な権限や役割を付与されていない（Renner-Thomas 2010, 245）。これに対して、官僚である州長官には、プロヴィンス住民以外の者が関係する土地貸借などをめぐって一定の法的権限が与えられている（Renner-Thomas 2010, 35）。

なお、首都を含む西部地域には、中央政府側の出先機関もなければ地方政府もなく、したがって同地域のレベルには、土地政策を考えるうえで重要な行政上のステークホルダーも存在しない。

図3-1 シエラレオネの行政区分

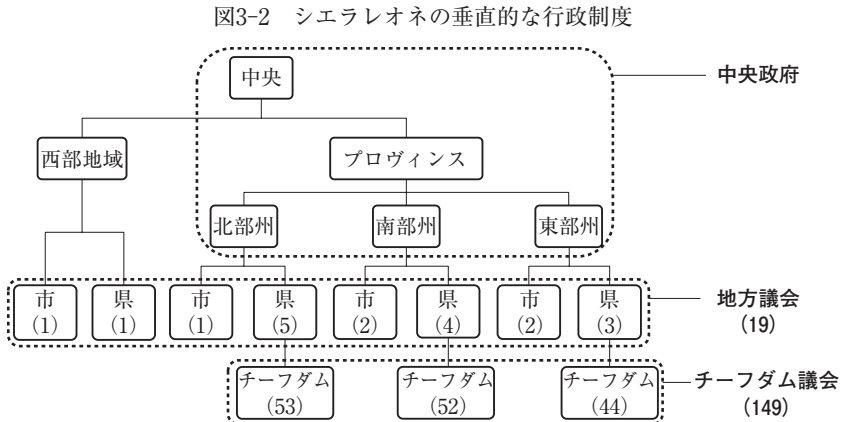


(2) 地方議会

西部地域とプロヴィンス3州は、さらに14の県 (district) に分けられる (図3-1参照)。そしてそこに、6つの市議会 (city councilあるいは municipality council) と13の県議会 (district council) がおかれている⁽¹⁾。市議会と県議会のあいだには垂直的な上下関係はなく、それらは水平的で対等な地方自治体として位置づけられ、シエラレオネではそれらを総称して地方議会 (local council) と呼ぶ (図3-2参照)。シエラレオネでいうところの地方議会とは、条例を定めたり予算を審議したりするといった純粋に「議会」(議事機関)の機能だけではなく、旧宗主国英国の場合と同様、「政府」(執行機関)としての役割をも果たす地方自治体全体のことを指す。

2004年地方自治法 (Local Government Act, 2004) によれば、議事機関としての地方議会は、直接選挙で選ばれた議長 (Chairperson) ——市の場合は市長 (Mayor) と呼称——を含む12人以上の議員 (Councilor) によって構成される (第4条1項)。

他方、地方議会には、執行機関としての機能を果たすための行政部門もお



(出所) 筆者作成。

(注) カッコ内は地方政府／自治体の数を示す。なお、西部地域には、行政区分としては二つの県がおかれているが、地方議会としては一つの市議会と一つの県議会が設置されている (本文注1参照)。

かれており、その筆頭職員が首席行政官（Chief Administrator）である。地方自治法によれば、首席行政官は、地方議会によって任命される公務員であり、議会の書記を務める。また、議会決定の履行全般に対して責任を負うとともに、議会職員全体を統督するものとされている（第31条）。そして、とくにプロヴィンスの土地問題を考えるうえで重要な役割を担うのが、この首席行政官にほかならない。

地方自治法にはなんら規定されていないが、シエラレオネの土地関連の法令では、首席行政官の前身にほぼ相当するともいえる植民地時代の県長官（District Commissioner）や独立後の県行政官（District Officer）に対して、保護領あるいは独立後のプロヴィンスの土地制度の運用面でかなり大きな権限が与えられていた。たとえば、現地住民以外の者が保護領（プロヴィンス）の土地を賃借する場合、県長官（県行政官）の承認がなければ、賃料支払いの有無にかかわらず、そうした者はいつでも契約解除が可能な任意賃借人の地位にとどまること、現地住民以外の者が保護領（プロヴィンス）で賃借した土地の賃料は、県長官（県行政官）によって7年ごとに改定されることなどが定められていた。このように保護領（プロヴィンス）の土地賃貸借をめぐるのは、県長官（県行政官）に大きな権限が付与されてきたのであり、そうした権限は今日、必ずしも明確な法令上の規定は存在しないものの、地方議会行政部門の筆頭職員である首席行政官がすでに継承しているもの、あるいは今後継承すべきものとして理解されている（Renner-Thomas 2010, 245-246）。

(3) チーフダム議会

プロヴィンス3州には12の県があり、それらはさらにチーフダム（chiefdom）と呼ばれる行政区に細分化される。全国には現在、149のチーフダムがある。州別でいえば、北部州5県に53、南部州4県に52、東部州3県に44のチーフダムがそれぞれある⁽²⁾。そして各チーフダムは、さらにセクション（section）という区域に分けられ、そのなかにタウン（town）、ヴィレッジ（village）、コミュニティ（community）がある。

各チーフダムにはチーフダム議会 (chiefdom council) がおかれており、その長がパラマウント・チーフ (Paramount Chief) である。2009年チーフ制法 (Chieftaincy Act, 2009) によれば、パラマウント・チーフとは、「通常の管轄範囲内において他のいかなるチーフにも従属しないチーフ」(第1条)のことをいう。パラマウント・チーフは原則として終身であるが、大統領によって解任されることもある(第19条)。死亡や解任によってパラマウント・チーフの地位に空席が生じると、1年以内にチーフダム議会が選挙を実施し、新しいパラマウント・チーフを選出する(第2条)。各チーフダムには、パラマウント・チーフを輩出することができる家系 (ruling house) が複数存在し、パラマウント・チーフの選挙にあたっては、そうした家系の出身者だけが立候補することを許される(第8条)。

チーフダム議会は、パラマウント・チーフに加えて、その補佐役であるスピーカー (Speaker)、各セクションの長であるセクション・チーフ (Section Chief)、儀礼を司る儀礼チーフ (Ceremonial Chief)、国会議員 (Member of Parliament)、そして、地方税納税者20人のなかから1人ずつ選ばれる議員などによって構成される(チーフ制法第4条)。チーフダム議会は、チーフダムにおける最高意思決定機関ではあるが、数百人規模になってしまうために実際にはほとんど開催されず、通常のチーフダムの業務は、パラマウント・チーフを議長とする数十人規模のチーフダム委員会 (Chiefdom Committee) が担う。

後述するとおり、シエラレオネの法律では、プロヴィンスの土地はすべてチーフダム議会に帰属する、と一応名目的に定められている。しかし、実際には、チーフダム議会自体がすべての土地を所有しているわけでも、その管理や利用に関して重要な役割を果たしているわけでもない。これまでプロヴィンスの土地の管理・運用に関して大きな発言権と影響力をもってきたのは、チーフダム議会と同様に実際の土地所有者ではないものの、しばしばその「管理者」(custodian) とみなされてきたパラマウント・チーフである。

以上、本項では、シエラレオネの行政制度を、①西部地域とプロヴィンス、②地方議会、③チーフダム議会という3層に分け、各層の主要アクターと土

地制度との関係性などについてごく簡単に言及した。次項では、シエラレオネにおける土地政策・制度に関わりが深い司法制度、なかでも2組の法的な対概念——①一般法と慣習法、②イギリス式裁判所と伝統的裁判所——について簡潔に整理する。

2. 司法制度

(1) 一般法と慣習法

シエラレオネの司法制度には、「一般法と慣習法」という法的な対概念がある。

たとえば、現行憲法である1991年シエラレオネ憲法（Constitution of Sierra Leone, 1991）では、5種類の法——すなわち、①憲法、②憲法に基づいて設置された議会の権威のもとで、あるいはそれによって制定された法律、③憲法あるいは他の法律によって付与された権限を遂行する者または機関によって制定された命令、規則、規制、その他の行政委任立法、④既存の法律、⑤コモン・ロー——が同国における法源として挙げられている（第170条1項）。そして、このうちの5番目の法源にあたる「シエラレオネのコモン・ロー」（common law of Sierra Leone）のなかに含まれるのが慣習法である。現行憲法は、慣習法を、「慣習によってシエラレオネにおける特定のコミュニティに適用される法の規則」（第170条3項）と定義している。

他方、憲法のなかには明確な規定や定義はみられないものの、シエラレオネには一般法という法概念が存在する。たとえば、2011年地方裁判所法（Local Courts Act, 2011）では、一般法は「慣習法を除いた、シエラレオネで有効なすべての法」（第1条）と定義されている。つまり、前述の五つの法源でいえば、慣習法がシエラレオネのコモン・ローの一構成要素であるのに対して、一般法はその慣習法を除いた五つの法源全体を指すものといえる。

そして、このように「一般法と慣習法」という対概念がみられるシエラレオネにおいては、前述のとおり、一般法が西部地域、慣習法がプロヴィンス

のそれぞれの不動産法制における第一次的法源とみなされているのである。

(2) イギリス式裁判所と伝統的裁判所

「一般法と慣習法」という法的な対概念がみられるシエラレオネでは、裁判所のあり方もまた二元的あるいは分枝国家的である。

シエラレオネの裁判所は、おもに一般法に基づいて審理を行う「イギリス式裁判所」(English-style court)と、慣習法を中心にして紛争解決などを行う「伝統的裁判所」(traditional court)の2種類に大別される。

イギリス式裁判所は、判例拘束力をもつ「上級裁判所」(superior court of record)と、それが無い「下級裁判所」(inferior court of record)の二つに分けられ、上級裁判所には、最高裁判所(Supreme Court)、控訴裁判所(Court of Appeal)、高等裁判所(High Court of Justice)の3種類がある。最高裁判所と控訴裁判所はともにフリータウンを所在地としているのに対して、高等裁判所は首都のほかプロヴィンスの州都などに複数設けられている。

他方、下級裁判所の中核となるのは、下級判事(Magistrate)や治安判事(Justice of Peace)が審理を行う治安裁判所(Magistrates' Court)である。同裁判所は、県都などの全国の主要都市に設置されている。

裁判管轄でいえば、治安裁判所は、軽犯罪および民事のほぼすべての訴訟に対して第一審管轄権を有するが、土地関連の訴訟に関しては、占有回復をめぐる略式訴訟などを除けば基本的に裁判権がない(Renner-Thomas 2010, 31-33)。

土地関連訴訟の裁判権、なかでも西部地域の土地関連訴訟の第一審管轄権をもつのは、高等裁判所である。つまり、西部地域での土地に関する訴訟は、原則として治安裁判所ではなく高等裁判所に対してまずその申し立てをしなければならない。そして、高等裁判所で受理・審理ののち、判決が言い渡され、それを不服とする者が控訴する場合には、さらに上級の控訴裁判所あるいは最高裁判所において審理が行われる。

高等裁判所は、しかし、慣習法が第一次的法源とされるプロヴィンスの土

地関連訴訟については、原則として第一審管轄権をもたない⁽³⁾。プロヴィンスでの土地関連訴訟について第一審管轄権をもつのは、伝統的裁判所に分類されるところの地方裁判所 (Local Court) である。

各チーフダムには、人口規模や地理的条件などに応じて1～4の地方裁判所が設けられている。その正確な総数は必ずしも定かではないが、全国149のチーフダムに300以上の地方裁判所があるといわれている (Kane et al. 2004, 12)⁽⁴⁾。

2011年地方裁判所法によれば、地方裁判所は、議長 (Chairman)、副議長 (Vice-Chairman)、その他のメンバー (member) から構成される (第2条1項)。議長をはじめとする裁判所構成員は、最高裁判所長官によって最終的に任命されるとはいえ法律家ではなく、あくまでも慣習法に精通しているとされる地元の有力者や年長者などである。その裁判管轄権は、軽微な犯罪、婚姻や土地などをめぐる慣習法に関する民事訴訟、一般法に関する少額の債務をめぐる係争などであり (第15条3項)、議長は他のメンバーとともに審理を行い、判決を下す (第20条)。

地方裁判所の判決を不服とする者は、県控訴裁判所 (District Appeal Court) に控訴できる (第39条1項)。県控訴裁判所では、下級判事が、アセッサ (assessor) と呼ばれる慣習法に精通した者二人の助言を受けながら審理を行う (第40条)。さらに、県控訴裁判所の判決を不服とする者は、高等裁判所に設けられた地方控訴部 (Local Appeals Division) に控訴し (第41条)、その判決を不服とする者は、さらに上級の裁判所に控訴できる。

第1節では以上、シエラレオネの行政制度と司法制度という二つの制度を土地問題との関わりという視点から鳥瞰した。続く第2節では西部地域の、また、第3節ではプロヴィンスのそれぞれの土地政策の史的展開について検討する。

第2節 西部地域における土地政策の展開

1. 入植植民地時代（1787～1807年）

西部地域の前身となるシエラレオネ植民地の史的起源は、英国の政府や奴隷貿易廃止論者の支援を受けた在英黒人貧民らが、現在のフリータウンがあるシエラレオネ半島に集団入植をした1787年にまで遡る。

当初、英国の奴隷貿易廃止論者や黒人貧民は、英国の公式植民地ではなく、「自由の国」（Province of Freedom）と呼ばれる「入植者、その継承者および後継者の自由共同体」の建設を目指した（Peterson 1969; Renner-Thomas 2010, 54-55）。しかし、周辺住民の襲撃などを受けて、当初の入植地はほぼ完全に破壊され、初期入植は事実上の失敗に終わった。

その後、英国では1790年、シエラレオネの入植地の存続と再建を支援しようとする奴隷貿易廃止論者らによってセント・ジョージ湾会社（St. George's Bay Company）という民間会社が設立され、翌年にはそれがシエラレオネ会社（Sierra Leone Company）という特許会社へと改組される。そして、同社の設立を定めた1791年シエラレオネ会社法（Sierra Leone Company Act, 1791）という英国の法律によって、1787年以降現地住民から取得した土地およびシエラレオネ半島に今後獲得するであろう土地をシエラレオネ会社の所有地とすること、その入植地を『シエラレオネ植民地』という名称の一つの独立した植民地』とすることが正式に認められた（Fyfe 1993, 27; Renner-Thomas 2010, 56）。こうしてシエラレオネ半島につくられた小規模な入植地は、シエラレオネ会社という特許会社が管理・運営するところの「入植植民地」（settled colony）となった。

初期入植は事実上の失敗に終わったものの、1792年以降、ノヴァスコシア（現在のカナダ南東部）やジャマイカなどから元奴隷らがシエラレオネ植民地へと入植してくるようになると、シエラレオネ会社は、林野を切り拓いて公

道などを整備するとともに土地の測量を行い、入植者に対して「タウン・ロット」(town lot)と呼ばれる住宅用の区画を分配した⁽⁵⁾。また、それとは別に、「ファーム・ロット」(farm lot)と呼ばれる農耕地も分配した(Clifford 2006, 145)。

このように入植植民地時代には、シエラレオネ植民地の土地がまず英国の法律によってシエラレオネ会社の社有地とされ、同社がそれを入植者に対して分配するという土地政策がとられた。しかし、この当時はまだ、シエラレオネ植民地の境界線さえ明確ではなく、植民地内の土地の権利関係も、しばしば法的な根拠を欠いた総じて曖昧なものでしかなかった。また、会社から入植者に分配された土地が当初の約束よりもかなり狭かったことや、会社が土地分配の見返りとして土地税の支払いを入植者に対して要求したことなどもあって、会社側と入植者側のあいだで土地問題をめぐる対立が絶えず、1800年には一部入植者による騒乱が発生している。

その後1807年、英国議会では、1808年1月1日をもってシエラレオネ植民地をそれまでの特許会社管轄下の入植植民地から英国の「王領植民地」(Crown colony)へと移行させるとする法律が可決・成立した。

2. 王領植民地時代(1808~1961年)

1808年の王領化に伴って、シエラレオネ植民地のすべての土地は、少なくとも理論上は英国王に帰属する「王領地」(Crown land)となった。そして、この王領化を契機にしてシエラレオネ植民地では、自由土地保有権(freehold)や土地リース権(leasehold)といった、宗主国英国の不動産法制に準じた土地権利概念が浸透していくことになる。

筆者が当時のシエラレオネ植民地の史料を調べたところでは、ある死亡した植民地医務官の私有地売却のために競売を実施するという趣旨の、「土地売却」(Sale of Land)と題する記事が、王領化からわずか2年後の1810年3月14日付け官報にみられた⁽⁶⁾。また、1817年12月27日付けの官報には、「フー

ラベイファーム」(Foura Bay Farm)と呼ばれる「自由土地保有物件」(freehold estate)のやはり競売に関する記事が掲載されており⁽⁷⁾、さらに1818年4月18日付け官報には、1～6年間の定期で家と土地を賃貸したいという趣旨の「貸物件あり」(To be let)という広告記事もみられる⁽⁸⁾。このようにシエラレオネ植民地では、王領化を機に自由土地保有権や土地リース権といった不動産権概念が英本国から移入され、少なくともヨーロッパ系人や、のちにクリオ(Krio)と総称されることになる黒人入植者とその子孫のあいだにおいては、それらが相当程度速やかに普及していったものと推察される。

このように英国的な不動産権概念を導入する一方、シエラレオネ植民地政府は、早い時期から不動産の登記制度を整備しようとした。とくに王領地の自由土地保有権や土地リース権を民間人に譲渡する場合、植民地政府は被譲渡者に登記を義務づけた。しかし、登記しないことへの罰則を設けず、また、登記しなくても土地権利の効力には事実上ほとんど影響がなかったこともあって、不動産登記は当初、社会的にはほとんど浸透しなかった。それどころか、不動産登記をすると土地税の課税対象として登録されてしまうため、登記はしばしば敬遠された。

そうしたなか植民地政府は、1857年、王領地の土地権利の譲渡については、1年以内に登記をしなければその効力を無効とするという趣旨の条令を発した。しかし、そうした条令の発布にもかかわらず、登記の動きは社会的に普及せず、結局、同条令は1867年にいったん廃止されている(Renner-Thomas 2010, 121-122)。

その後、シエラレオネ植民地では20世紀に入って、まず1905年一般登記条令(General Registration Ordinance, 1905)によって登記所(Office of Registrar General)の設置が正式に規定され(第4条)、さらに、1906年証書登記条令(Registration of Instruments Ordinance, 1906)によって、王領地の土地権利譲渡にあたっては、被譲渡者が1年以内に証書を登記しなければその効力が失われるという趣旨の規定が約40年ぶりに復活した(第3条)。さらに、同条令では、1857年2月9日以降の土地権利に関する証書は、一定の期間内に登記

しなければ失効するものとされた（第4条）。こうしてシエラレオネ植民地では、1906年証書登記条令によって、不動産の「権利」ではなく「証書」に関する強制的な登記制度が再導入されたのであり、同制度の基本的な枠組みは、独立後も西部地域において継承され、今日に至っている。

3. 独立後の時代（1961年以降）

シエラレオネが1961年に英国から独立した当時、植民地を前身とする西部地域では、前述のとおり、自由土地保有権や土地リース権といった英国的な不動産権概念がすでにならりの程度普及し、強制的な証書登記制度も少なくとも形式的には整備されていた。これに対して、後述するとおり、保護領を起源とするプロヴィンスでは、慣習法が第一次的な法源とされ、伝統的な土地所有形態が支配的であった。このため、独立後のシエラレオネ政府は、西部地域とプロヴィンスで大きく異なる二元的な土地制度のあり方を改め、両者の融合を段階的に図ろうとした（Green 1974, 121-123）。しかし、独立後のシエラレオネでは結局、全国レベルはおろか地域レベルにおいてさえ、土地制度の抜本的な改革は実現しなかった。

西部地域でも、植民地に限定適用されていた植民地期の条令が独立後に法律へと書き換えられたり、そうした法律の条文に部分的な修正が加えられたりすることはあっても、同地域の土地制度のあり方に大きな変更をもたらすようなまったく新しい土地関連法が導入されるということはほとんどなかった。その数少ない例外の一つといえるのが、1966年非市民（土地権利）法（Non-Citizens [Interests in Lands] Act, 1966）である。同法は、西部地域だけに適用される地域限定法であり、外国人や外国企業といった非シエラレオネ市民が西部地域において取得できる土地権利などについて定めている。具体的には、同法では、非市民は西部地域で自由土地保有権を取得できないものの（第3条）、国からのライセンスがあれば土地リース権を取得できること（第4条）、自由土地保有権、またはライセンスなしの土地リース権が非市民に

対して付与された土地は、過失や無知による場合を除いて国に没収され、公売に付される可能性があること（第5条）などが定められた⁹⁾。

しかし、そうした一部の法令を除けば、西部地域の不動産法制は、独立前と基本的にほとんど変わることがなかった。こうした西部地域の土地制度をめぐる「不変」状態が、果たして独立後のシエラレオネ政府の消極的な「無為無策」の産物なのか、それとも、植民地期の不動産法制を独立後もほぼそのままの形で維持しようとするなんらかの積極的な「政策判断」によるものなのかは、現時点では史料的な制約もあって必ずしも定かではない。この点については、筆者の今後の研究課題としたい。

4. 小括

本節では、植民地を起源とする西部地域での土地政策の史的展開を概観した。具体的にいえば、まず18世紀末から19世紀初頭にかけての入植植民地時代には、英国の国内法に基づいて、植民地の土地がシエラレオネ会社という特許会社の社有地とされ、同社がそれを入植者に分配するという政策がとられた。しかし、1808年にシエラレオネ植民地が英国の王領植民地へと移行すると、理論的にはすべての土地が王領地として位置づけられるようになり、この王領化を契機に、自由土地保有権や土地リース権といった、英国の不動産法制に準じた土地権利概念が普及するようになる。また、19世紀中葉になると、強制的な証書登記制度が正式に導入され、同制度はいったん廃止されたものの、20世紀初頭になって復活している。その後、1961年にシエラレオネは英国から独立したが、西部地域の土地制度は、独立以降も植民地時代末期のそれとほとんど変わることなく今日に至っている。そうした独立後の西部地域の土地制度をめぐる「不変」の原因については、現時点では確かなことは明言できないが、西部地域の不動産法制がいまなお植民地遺制を生き続けているという事実、その点だけは確かに指摘し得る。

第3節 プロヴィンスにおける土地政策の展開

前節では、西部地域における土地政策の変遷を三つの時期——すなわち、①入植植民地時代（1787～1807年）、②王領植民地時代（1808～1961年）、③独立後の時代（1961年以降）——に分けて論じた。これに対して本節では、プロヴィンスにおける土地政策史を、西部地域のように時代別ではなく、むしろイシュー別に整理したうえで検討してみたい。このようにプロヴィンスの土地政策史を「時代」や「時期」ではなく「イシュー」に分けて分析するには、次のような少なくとも二つの理由がある。

第一に、土地制度のあり方が基本的に慣習に委ねられてきたプロヴィンスの場合、土地政策の分析に必要な政府文書や成文法の数がそもそも西部地域よりもはるかに少ないため、その変遷を資料的に跡づけつつ時代別に考察することが極めて難しい、といういわば消極的な理由がまず挙げられる。

これに対して、プロヴィンスの土地政策史を時代別ではなくイシュー別に分析するには、それなりの積極的な理由もまたある。保護領時代からごく近年に至るまで、プロヴィンスの土地に対するシエラレオネ政府の主要な関心は、土地そのものの「管理」ではなく、それを利用した「開発」に向けられてきたといえる。その結果、プロヴィンスにおける土地政策は、狭義の土地政策としてよりも、むしろ開発政策と渾然一体となった形で発露し展開されることになったのである。つまり、プロヴィンスでは、土地政策という確固たる政策が存在し、それが独自の史的変遷を遂げてきたというよりも、それはしばしば個別的な開発政策のなかで具現化されてきたのであって、したがって、プロヴィンスの土地政策あるいは土地関連政策を検討するにあたっては、ひと連なりの潮流を分節化して理解しようとする時期区分のような分析枠組みを用いるのではなく、同政策を開発分野のようなイシューに分けた形で、いわば多面的に検討することこそが望ましく、かつ適切といえるのである。

このような認識のもと、本節では以下、プロヴィンスの土地政策を、①土地所有、②農業開発、③鉱物資源開発という三つのイシューに分けて論じる。土地所有をテーマとする第1項では、「プロヴィンスの土地は誰のものか」をめぐる法的解釈の検討を通して、政府による土地政策の基底部をまず明らかにする。そしてそのうえで、続く第2項では農業開発、第3項では鉱物資源開発との関わりという視点から土地関連政策の変遷をそれぞれ考察する。

1. 土地所有

現在のプロヴィンスは、1896年に英国が成立を宣言したシエラレオネ保護領を史的起源とする。

同保護領の成立にあたって発布された1896年保護領条令 (Protectorate Ordinance, 1896) では、保護領における鉱物・金属・貴石に関するすべての権利は英国王に帰属するものとされた。他方、土地権利に関しては、シエラレオネ植民地総督が無主地を必要に応じて占有できること、たとえすでに占有あるいは耕作されている土地であっても、総督には公共目的のためにそれを収用する権限があることなどが定められた。しかしながら、同条令では、シエラレオネ保護領の土地は、直轄植民地のように王領地とはされなかったばかりか、同じ西アフリカにある英領の北部ナイジェリア保護領のように、現地住民の既存の土地権利を一応承認しながらもその上位に英国の「上級所有権」(the right of "superior ownership") が設定されるということもなかった。つまり、シエラレオネ保護領の場合、英国による土地権利の主張は、土地の使用や収用に関する最低限の行政権限を確保し、必要に応じてそれらを限定的に行使するという、いわば「行政介入」的なものでしかなかったといえる (Hailey 1951, 319)。

このようにシエラレオネ保護領では、その成立に伴って英国が土地権利を限定的にしか主張せず、伝統的な土地制度がおおむね温存されたため、当初は成文法的な不動産法制の整備が図られるということもなかった。しかし、

20世紀に入って、民間企業、宣教団体、クリオやレバノン人の商人といった、保護領民以外の「非原住民」(non-native)というカテゴリーに分類される人々や団体がそれまで以上に保護領内の各地に進出し、パラマウント・チーフなどから土地の貸与や贈与を受けるようになると、植民地政府はそうした動きを規制・管理するための法整備の必要性に迫られるようになる。こうしたなかで策定・発布されたのが、非原住民が保護領で取得できる土地権利とそれに関する諸規則を定めた1927年保護領土地条令(Protectorate Land Ordinance, 1927)である。

保護領土地条令は、その前文のなかで、「保護領のすべての土地は、当該の原住民コミュニティのために、そしてそれを代表して土地を保有するところの部族統治機構に帰属する」という、保護領の土地所有に関する基本認識を初めて一般法的に示した。1937年部族統治機構条令(Tribal Authorities Ordinance, 1937)によれば、部族統治機構(Tribal Authority)とは、「原住民法および慣習に基づいて人々によって選出され、総督によって承認され、本条令のもとで当該地域の部族統治機構として任命されたパラマウント・チーフ、チーフ、議員および名士」(第2条)のことを指し、それは今日のチーフダム議会の前身にあたる。つまり、シエラレオネ保護領ではその成立当初、土地制度のあり方は伝統的な慣習や慣行に委ねられ、それに関する成文法的な規程はほとんど整備されていなかったが、1927年保護領土地条令の前文において初めて、保護領のすべての土地は部族統治機構、今日でいうところのチーフダム議会に属するという認識が一般法的に示されたのである。そして、そうした土地所有に関する保護領土地条令の基本認識は、独立後も法的に変更されていない。

このように保護領土地条令は、その前文のなかで保護領の土地所有に関する基本認識を示したうえで、続く条文において、非原住民が保護領内で取得できる土地権利などについて以下のように定めた。すなわち、外国人やシエラレオネ植民地出身のクリオといった非原住民が保護領において土地を占有する場合には、必ず部族統治機構の同意を得なければならないこと(第3条)、

非原住民が保護領内において取得できる土地権利は50年以内の土地リース権のみとするが、21年を超えない範囲での延長が認められること（第4条）、土地の賃料は県長官によって7年ごとに改定されること（第5条）などである。こうして保護領民以外の非原住民には、最長で71年間の土地リース権の取得が認められる一方、それ以上の期間にわたる土地リース権や自由土地保有権の取得は禁じられた。

そして、この保護領土地条令の発布以降、保護領内では、同条令に基づいた非原住民による土地賃借がかなり頻繁に行われるようになった。具体的には、非原住民が同条令または独立後のその後継法に基づいて保護領（プロヴィンス）内の土地を賃借した件数は、1978年までに少なくとも2952件に上ったという。その内訳は、商人や銀行などによる商業目的の土地賃借が2477件（84%）と圧倒的に多く、次いで宣教団体による賃借が318件（11%）、公的セクターの団体による賃借が89件（3%）であった（Tuboku-Metzger and van der Laan 1981, 6）。

保護領土地条令は、独立後にプロヴィンス土地法（Provinces Land Act）へと改称され、同法は今日、非プロヴィンス出身者がプロヴィンス内で占有を伴う狭義の土地権利を取得するためのほぼ唯一の一般法的根拠とされている⁽⁴⁰⁾。しかしその一方で、両大戦間期の条令を起源とするプロヴィンス土地法には、すでに時代遅れとなった条文を含めて多くの問題点や瑕疵があるとの指摘もなされてきた。

たとえば同法では、プロヴィンスの土地はチーフダム議会に帰属するものとされているが、チーフダム議会やその長であるパラマウント・チーフが実際にプロヴィンスの土地をすべて所有しているというわけでは無論ない。プロヴィンスにおいては慣習法上、①家族所有（family tenure）、②共同体所有（communal tenure）、③個人所有（individual tenure）という少なくとも3種類の土地所有形態が認められてきたのであり、そのなかで最も一般的なのが家族所有であるといわれている（Renner-Thomas 2010, 145-158）。にもかかわらず、プロヴィンス土地法では、あくまでも名目的な土地所有者にすぎない

チーフダム議会については言及がなされ、その権利が保護されているのに対して、実際の土地所有者、とくにその中核を占める土地所有家族 (landowning family) についてはなんらの言及もなされていないのである。この結果、同法においては、実際の土地所有者の権利がほとんど保護されていない状態になってしまっており、こうしたプロヴィンス土地法の瑕疵や前時代性のゆえに、近年進められている土地制度改革の議論では、同法の廃止が俎上に載せられている。

2. 農業開発

シエラレオネ保護領での土地政策を考えるうえで1927年保護領土地条令と並んで重要といえるのが、保護領時代に発布された、農業開発に関する一連の条令である。

1896年保護領条令では、土地に対する植民地政府の権利主張は限定的なものにとどまったのに対して、鉱物資源に関しては政府の独占的な権利が明記された。このため、民間企業が保護領内で鉱物資源開発を行うためには、土地所有者ではなく、鉱物資源に対して独占的な権利をもつ植民地政府にまずアプローチし、そこから開発のための許可あるいはライセンスを得る必要があった。しかし、シエラレオネ保護領において鉱物資源開発の動きがみられるようになるのは1920年代以降のことであり、それ以前、民間企業のあいだでニーズや関心が高かったのは、鉱物資源開発ではなくむしろ農業開発、とくにアブラヤシの栽培や買付けをめぐる事業であった。

1907年、英国の油脂メーカーであるリーバ兄弟社 (Lever Brothers) が、英本国の植民地省に対して、シエラレオネを含む英領西アフリカでの大規模なアブラヤシ栽培プランテーションの設置と、アブラヤシを買付け採油するための搾油工場の建設のための許可を求めてきたことがある (矢内原1985, 36)。この要請に対して、当時の植民地省や各植民地政府の関係者は、西アフリカの伝統的な小農生産を保護するという観点から同社によるアブラ

ヤシのプランテーション導入計画には難色を示したものの、関係者との数年にわたる交渉の結果、西アフリカにおけるヤシ油搾油工場の建設については最終的に許可した。そして、この決定を受けてシエラレオネにおいて発布されたのが1913年ヤシ油条令 (Palm Oil Ordinance, 1913) である (Hailey 1951, 320)。

ヤシ油条令は、あくまでも農業開発のためのものであって、厳密に言えば土地政策に関する条令ではない。というのも、シエラレオネ植民地政府は、同条令によって、10平方マイル以内の区域にヤシ油の搾油工場を独占的に建設する権利を最長21年間にわたって民間企業に付与できるようにしたが、そこで企業に付与されたのは、あくまでも一定の域内に搾油工場を独占的に建設・運営するためのコンセッション権であり、土地そのものの占有や使用などに関する権利ではなかったからである。

ヤシ油条令の発布後、保護領には複数の搾油工場が建設されたが、同条令のもとで付与されたコンセッション権には、周辺住民からアブラヤシを独占的に買い付ける権利が含まれていなかったため、そうした工場では、原材料となるアブラヤシの果実を十分に確保できないという事態がしばしば生じた。この結果、ヤシ油条令は、ヤシ油の供給量拡大という当初の目的を必ずしも十分に果たすことができなかった (Buell 1965, 870; Hailey 1951, 320)。そこで、そうしたヤシ油条令の欠陥を補うとともに、それまでの大規模プランテーション抑制の方針を大幅に転換して農業開発を積極的に振興するために発布されたのが、保護領だけではなく植民地をも対象とした1931年コンセッション条令 (Concessions Ordinance, 1931) である。シエラレオネ植民地政府は、このコンセッション条令の発布によって、5000エーカー以下の土地については植民地総督の承認、5000エーカーを超える土地については植民地相の承認があれば、企業などが最長99年間にわたって農業開発用地を賃借できるようにした (Hailey 1951, 321)。

しかし、この1931年コンセッション条令もまた、その後ほとんど機能しなかった。というのも、企業が同条令に基づいて農業コンセッションを得るた

めには、コンセッション裁判所 (Concessions Court) と呼ばれる特別裁判所に開発計画を提出し、そこでの審理を経て開発許可を得るという煩雑な手続きが求められたからである。こうした煩雑さが敬遠され、結局、保護領時代には1931年コンセッション条令に基づく農業コンセッションが実現するということはなかった。また、同条令は独立後にコンセッション法 (Concessions Act) へと改称されたものの、やはり企業が同法に基づいて農業コンセッションを取得した事例はなく、同法は今日、形式的にはなお有効なものの、事実上死文化している。

このようにコンセッション法が長年にわたって死文化した状態のまま放置されてきたという事実にも象徴的に示されているように、シエラレオネの保護領あるいはプロヴィンスでは、民間企業による大規模な農業開発事業とそれに伴う土地獲得、いわゆる「ランドGrab」は、保護領時代はもちろんのこと、独立後もほとんど生じてこなかった。独立前に農業コンセッション関連のいくつかの条令が制定され、独立後もそうした成文法が形式的に継承こそされてきたものの、政府が農業開発のための体系的な法整備や具体的な振興策の実施に本格的に取り組まなかったため、プロヴィンスにおける農業分野への民間投資は目立った進展をみせなかったのである。

ところが、シエラレオネは1990年代に入って深刻な国内武力紛争を経験するが、同紛争が2002年に終結して以降、そうしたプロヴィンスの農業開発をめぐる政府の姿勢が一変する。シエラレオネ政府は、2007年、海外直接投資の受入れと輸出の振興を目的としたシエラレオネ投資輸出促進庁 (Sierra Leone Investment and Export Promotion Agency: SLIEPA) を新設し、同機関を窓口にしてとくに農業分野への外資導入を積極的に推進するようになった。具体的には、シエラレオネ政府側がアブラヤシやサトウキビといった農作物の大規模栽培に適した候補地区をプロヴィンス内においてあらかじめ調査・選定しておき、そうした候補地区を外国企業に斡旋するとともに、外国企業が農業投資に強い関心を示した場合には、SLIEPA や農林食料安全保障省 (Ministry of Agriculture, Forestry and Food Security) といった諸官庁の関係者が、外国

企業側とパラマウント・チーフなどの地元コミュニティ側のあいだに入って、土地リース契約に関する仲介を積極的に行うようになったのである (Renner-Thomas 2010, 290)。この結果、データの信憑性には疑問が残るものの、ある土地問題関連団体の報告書によれば、2009年から2012年までの4年間に、シエラレオネ全土の農耕適地の実に21.4%に相当する115万4777ヘクタールもの土地が、大規模農業開発のために外国企業によって賃借されてしまったか、近い将来に賃借され得る状況におかれるようになったといわれている (Baxter 2013, 14)。

このようにシエラレオネのプロヴィンスにおける農業開発の景観は近年急速に変化し、他のアフリカ諸国でもみられるような「ランドグラブ」現象が北部州ポートロコ県 (Port Loko District) や南部州プジュン県 (Pujehun District) などを中心にして各地で生じるようになってきている (Baxter 2013, 14)。本章では、紙幅の関係でその詳細を論じることはできないが、ここで指摘しておきたいのは、プロヴィンスにおける農業開発政策が紛争後に外資の積極的導入へと本格的に舵を切り、外国企業による「ランドグラブ」状況が実際に各地で発生し始めているにもかかわらず、その不動産法制自体は保護領時代のそれとほとんど変化していないという、まさに「シエラレオネ的」ともいべき特徴にほかならない。

今日、シエラレオネ政府は農業開発への外資導入を積極的に推進しているが、そのための土地関連法はまだほとんど整備されておらず、コンセッション法が事実上死文化している状況のなか、プロヴィンスで大規模農業開発をしようとする外国企業がその用地確保のために依拠し得る法令は、90年近くも前に制定されたプロヴィンス土地法ただ一つしかない (SLIEPA 2010)。こうしたプロヴィンスの土地制度をめぐる旧態依然性は、前述した西部地域の土地制度のそれとどこかで、しかし確実に通底しているように思われるが、その背景や原因などに関する詳細な分析については、西部地域の場合と同様、筆者の今後の研究課題としたい。

3. 鉱物資源開発

これまでシエラレオネのプロヴィンスにおいて農業開発と同等あるいはそれ以上に重要な開発分野とされてきたのが、鉱物資源開発である。

シエラレオネ保護領では1920年代以降、ボーキサイト、ダイヤモンド、鉄鋼石などの鉱物資源が次々と発見された。そして、そうした鉱物資源の開発を統制するために発布されたのが1927年鉱山鉱物条令 (Mines and Minerals Ordinance, 1927) である (Schwartz 2006, 28)。

鉱山鉱物条令の発布以降、採掘業者には、鉱物資源の所有者である植民地政府に対して採掘リース料 (mining lease rent) を支払うことでライセンスを取得するとともに、土地を形式的に保有する部族統治機構に対しては地表料 (surface rent) を支払うことが求められるようになった。そして、採掘業者がこの部族統治機構への地表料支払いを条件に認められるようになったのが、地表権 (surface right) という土地権利である。地表権は、鉱物資源開発といった特定の目的のためだけに土地を一定期間使用できる権利のことであり、それは地役権 (easement) のような広義の土地権利の一つではあるものの、自由土地保有権や土地リース権といった占有を伴う狭義の土地権利とは一応区別された。

そして、採掘業者が政府からライセンス、部族統治機構から地表権をそれぞれ得て鉱物資源を採掘するという、この保護領時代に成立した仕組みは、独立後の現在もなお基本的に踏襲されている。今日、鉱物資源開発全般について規定しているのは2009年鉱山鉱物法 (Mines and Minerals Act, 2009) という法律である。同法では、鉱物権 (mineral rights) という権利概念が示され、それは、①探査ライセンス (reconnaissance licence)、②探鉱ライセンス (exploration licence)、③零細採掘ライセンス (artisanal mining licence)、④小規模採掘ライセンス (small-scale mining licence)、⑤大規模採掘ライセンス (large-scale mining licence) の5種類からなる (第22条)。そして、政府への年間料金を

(annual charge) の支払いによってこれらのうちのいずれかのライセンスを取得した者は、その行使にあたってチーフダム議会や土地所有者などに地表料を支払うことで独自の鉱区を確保し、開発を行うものとされている⁽¹¹⁾。

なお、農業開発の場合、企業はプロヴィンス土地法に基づいて最長71年間の土地リース権を取得し、開発を行わなければならないのに対して、鉱物資源開発の場合には、採掘業者は土地リース権を取得してもかまわないが、必ずしもその必要はなく、鉱物権のうちのいずれか一つを取得していれば地表権を得るだけで開発を行うことができる。しかし、土地リース権とは異なって地表権には法定上限期間が設けられていないため、採掘業者は、鉱物資源の権利を独占する政府からライセンスを取得しているあいだはプロヴィンスの土地を事実上使用し続けることが可能となり、逆に鉱物資源が枯渇したり、国際資源価格の低迷などによって採掘の採算がとれなくなったりすれば、操業をやめて土地使用を停止することもできる。鉱物資源開発に関しては、農業開発分野で近年みられるようになった「ランドグラブ」問題はほとんど顕在化していないが、労働条件をめぐる労使対立問題や採掘に伴う環境破壊問題などに加えて、その土地使用期間が少なくとも地元コミュニティ側にとっては恣意的かつ不安定であるという問題点がみられる。

4. 小括

本節では、プロヴィンスの土地政策あるいは土地関連政策を、①土地所有、②農業開発、③鉱物資源開発という三つのイシューに分けて論じた。このように土地政策を時代別ではなくイシュー別に検討した理由としては、第1に、プロヴィンスの場合、土地政策の検討に必要な公的文書や成文法がごくわずかしかなかったり存在せず、その史変遷を資料的に跡づけることが難しいこと、第2に、同地域では、土地政策が独自の政策として展開されてきたというよりも、しばしば開発政策と密接に関連する形で発露してきたこと、という2点を指摘できる。

まず土地所有に関しては、19世紀末の保護領成立当初、植民地政府は独自の土地権利をほとんど主張せず、土地の管理や運用のあり方を慣習にほぼ委ねた。しかし、1927年に保護領土地条令を發布し、同条令によって、保護領のすべての土地は部族統治機構に帰属するという立場を一般法的に初めて示すとともに、非原住民が保護領で取得できる土地権利を最長71年間の土地リース権に制限した。そして、こうした土地所有をめぐる法的立場は、保護領がプロヴィンスへと移行した今日もおお基本的には踏襲されている。

他方、必ずしも十分に機能しなかったものの、植民地政府は、1913年ヤシ油条令や1931年コンセッション条令といった農業コンセッション関連の諸条令を定め、アブラヤシを中心とする農業開発を推進しようとした。しかし結局、保護領時代からシエラレオネ紛争が展開された1990年代までは、民間企業による大規模な農業開発はほとんど行われなかった。ところが、紛争終結後の2000年代に入ってシエラレオネ政府は、経済成長のために農業開発への外資導入を積極的に推進するようになり、その結果、プロヴィンスでは今日、外国企業による「ランドグラブ」問題が各地で生じている。

鉱物資源開発分野では、植民地政府は、1927年鉱山鉱物条令の發布以降、土地リース権のような占有を伴う狭義の土地権利ではなく、特定目的での土地使用を認める地表権という広義の土地権利概念を採用することでその開発を振興してきた。具体的には、採掘業者は、鉱物資源の権利を独占する政府から鉱物権、土地の権利をもつ土地所有家族やパラマウント・チーフなどから地表権をそれぞれ取得して開発を行ってきた。

そうした農業開発や鉱物資源開発に関する法律を含むプロヴィンスの土地関連諸法令は、量的にみて限定的であり、また質的にみても、近年新たに制定された鉱山鉱物法などを例外とすれば、かなり前時代的であって、現在進められている土地制度改革の議論では、それらの大幅な見直しや新法の整備が検討されている。

むすびに代えて

本章では、シエラレオネにおける土地政策の分枝国家的な展開を、植民地を起源とする西部地域と、保護領を前身とするプロヴィンスの二つに分けて詳述してきた。ここでは最後に、今日のシエラレオネで進行中の土地制度改革をめぐる議論について若干言及し、本章のむすびに代えたい。

シエラレオネは1990年代に大規模な国内紛争を経験したが、同紛争の一因として指摘されたのがプロヴィンス農村部の土地問題であった。たとえば、文化人類学者のポール・リチャーズは、シエラレオネの農村部では、パラマウント・チーフらが土地をめぐる権限や影響力を濫用して若者を経済的に搾取したり、彼らの土地アクセスを制限したりした結果、多くの若者の離村が促されたとし、そのことが1990年代の紛争の発生・長期化につながった、と分析する (Richards 2005)。そうしたリチャーズの分析の真偽はともかくも、農村部の土地問題が紛争の発生・長期化の一因となっていたのではないかという認識は、紛争中からそれなりの説得力をもって語られたのであり、そうしたこともあってシエラレオネでは、2002年の紛争終結以降、土地問題を所管する土地国家計画環境省 (Ministry of Lands, Country Planning and the Environment: MLCPE) が中心となり、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) などの協力を受けながら、土地制度全般の見直し作業が進められるようになった。そして、その成果としてとりまとめられたのが、今後の土地制度改革のガイドラインとなる「国家土地政策原案」(Drafted National Land Policy) である。ここでは、2013年8月に発行された「国家土地政策」(MLCPE 2013) という政府文書をもとに、同原案の内容をみておこう。

まず、国家土地政策原案では、中央・県・チーフダムという三つの行政レベルにそれぞれ土地関連の委員会組織を設置するという方針が示されている。なかでもとくに重要なのが中央におかれる国家土地委員会 (National Land Commission) であり、同委員会には、全国の土地問題を所管する権限と国有

地を管理する権限が MLCPE から移譲されることになっている。これに対して、チーフダムのレベルにおかれるチーフダム土地委員会（Chiefdom Land Committee）には、チーフダム議会やパラマウント・チーフに代わって共同体所有地を管理することが期待されている。また、プロヴィンスでは現在、プロヴィンス土地法による土地貸借などを除けば、不動産登記は行われていないが、国家土地政策原案では、強制的な登記制度をプロヴィンスにも拡大するという方針が示され、その実現のために県やチーフダムのレベルにまで登記事務所を開設することが提案されている（MLCPE 2013, 15-16）。

このほか、土地の権利や賃料に関する紛争処理専門機関を各地に設けること、自由土地保有権や土地リース権といった一般法上の土地権利と、家族所有や共同体所有といった慣習法上の土地所有形態のあいだの調和を図ること、プロヴィンスの土地をめぐる「原住民と非原住民」という区別を廃止し、それを「シエラレオネ市民と非シエラレオネ市民」という区別に置き換えたうえで、非シエラレオネ市民がプロヴィンスで取得できる土地権利を最長99年の土地リース権に変更すること、土地制度改革のなかで新たな土地関連税を導入することなどの諸方針が示された（MLCPE 2013）。

こうした国家土地政策原案に盛り込まれた諸施策は、これまでの西部地域とプロヴィンスの二元的な土地制度の調和を図るとともに、その前時代性を克服し、より効果的な土地管理・活用、公正な土地アクセスの保障、土地権利の適切な保護、健全な土地市場の形成、土地紛争の予防といった諸目的の達成を目指そうとする実に包括的かつ野心的な取り組みといえる。個々の施策の妥当性や実現可能性については疑問もあり、今後より具体的な検討が必要とはなるだろうが、国家土地政策原案が志向するような本格的な土地制度改革が今日のシエラレオネにおいて強く求められている、という点については、もはや疑問の余地はなかろう。独立後のシエラレオネでは、土地をめぐる実態や環境が大きく変容してきたにもかかわらず、本章で詳述してきたとおり、西部地域にせよプロヴィンスにせよ、土地制度自体は植民地時代末期以来ほとんど変化してこなかったものであり、やや木目の粗い言い方をすれば、

すでにそれは制度的な「耐久年限」を明らかに超えてしまっているからである。

しかし、今日進行中のシエラレオネの土地制度改革は、もともと1990年代の国内紛争を契機とし、紛争後にいわば平和構築の一環として始まったものであり、そこでは当初からドナー主導の色合いがかなり濃かったといえる。いうまでもなく土地制度改革は、国民全体に与える影響が極めて大きく、かつそれは単なる法改正以上の、政治、経済、社会、文化などと密接に関連し、複雑な利害や思惑が絡み合うプロセスにほかならない。したがって、そうした土地制度改革に向けた議論を推し進め、それを今後具現化していくためには、引き続きドナーからの技術的あるいは資金的な支援を仰ぎつつも、シエラレオネ側のオーナーシップとコミットメントが何よりも必要とされよう。その点に関していえば、2007年に大統領に就任したアーネスト・バイ・コロマ (Ernest Bai Koroma) と彼が率いる全人民会議 (All People's Congress: APC) 政権は、それまでのシエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party: SLPP) 政権以上に土地制度改革に対して積極的に取り組んできたようにみえる。

2014年に突如発生したエボラ出血熱の感染拡大は、そうした独立後のシエラレオネにおける初めての本格的な土地制度改革の動きに大きく水をさした。しかし、エボラ禍が去り、日常性が取り戻されれば、シエラレオネの、他のアフリカ諸国と比して「遅咲きの土地制度改革」もまた、なんらかの進展をみせることだろう。近い将来、本章で取り上げた土地関連諸法令が廃止あるいは大幅に修正されたり、土地法といったまったく新しい基本法やその関連諸法令が制定されたり、土地に関する行政機関が漸進的に整備されたり、土地係争をめぐる司法手続きや裁判管轄権が見直されたりするような状況が生じるかもしれない。今後しばらくのあいだは、そうしたシエラレオネの「遅咲きの土地制度改革」の趨勢を注視することにしたい。

[注] _____

(1) シエラレオネには、県が14あるが、県議会は13しかない。これは、西部地

域都市県 (Western Area Urban District) にはフリータウン市議会 (Freetown City Council) がおかれてはいるものの、県議会は設置されていないためである。

- (2) チーフダムは、もともと間接統治下の保護領で制度化された行政単位であり、植民地を前身とする西部地域には当初からみられず、少なくとも今日もなお同地域には正式な意味でのチーフダムは存在しない。また、プロヴィンスであっても都市部 (市) の場合、やはり正式な行政単位としてのチーフダムは設定されていない。しかし、西部地域とプロヴィンス都市部 (5市) にも、象徴的な意味での「パラマウント・チーフ」はおり、そのもとに「チーフダム」が形式的に設けられている。具体的には、プロヴィンス地方部にある149の正式なチーフダム以外に、西部地域には12、プロヴィンス都市部には5の「チーフダム」が存在する。
- (3) 高等裁判所は、原則としてプロヴィンスの土地関連訴訟に関しては第一審管轄権をもたないが、後述するプロヴィンス土地法をめぐる訴訟については例外的に第一審の裁判権を有する (Renner-Thomas 2010, 30)。
- (4) 地方裁判所のなかには、形式的に設置はされていても、なんらかの理由で実際の業務を行っていない裁判所が散見される。たとえば、Koroma (2007, 14) が2007年に30のチーフダムを調査したところ、設置されているはずの56カ所の地方裁判所のうち、実際に機能していたのは50カ所であったという。
- (5) タウン・ロットの面積は約348平方メートルであり、これがその後のシエラレオネにおける土地売買の基本面積単位となった (McKay 1968, 70)。
- (6) *The Sierra Leone Gazette*. March 14, 1810, p. 3.
- (7) *The Royal Gazette and Sierra Leone Advertiser*. December 27, 1817, p. 20.
- (8) *The Royal Gazette and Sierra Leone Advertiser*. April 18, 1818, p. 83.
- (9) 非市民 (土地権利) 法の条文については、落合 (2014) を参照されたい。
- (10) プロヴィンス土地法の条文については、落合 (2014) を参照されたい。
- (11) 鉱山鉱物法では、たとえば大規模採掘ライセンス取得者が支払う地表料については、実際の土地所有者50%、県議会15%、パラマウント・チーフ15%、チーフダム行政10%、開発基金10%という比率で配分されることになっている (第34条 A 項)。しかし、筆者が2013年12月25日にポートロコ県マランパ・チーフダム (Marampa Chiefdom) のモハメド・アギブ・ダウォ (Mohamed Agibu Dawo) 第1地方裁判所議長に対して実施した聞き取り調査によれば、同チーフダムにおける大規模な鉄鉱石採掘の場合、開発ライセンスをもつロンドン・マイニング社 (London Mining) が2013年に地元に支払った地表料は年間約15万ドルであり、それは、土地所有者50%、ポートロコ県議会15%、パラマウント・チーフとその輩出を認められた6つの家系15%、マランパ・チーフダム議会10%、地元出身の国会議員10%という比率で配分されていた。

このように鉱物資源開発の地表料については、鉱山鉱物法でその一応の配分基準が示されているものの、実際の配分のあり方は開発事業ごとに異なっている。

[参考文献]

<日本語文献>

- 落合雄彦 2014. 「シエラレオネにおける土地関連法」(武内進一編「アフリカの土地と国家に関する中間成果報告」 調査研究報告書 アジア経済研究所 98-129 http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/2013_B103.html).
- 矢内原勝 1985. 「輸出用1次産品の小規模対大規模生産——小農対プランテーション——」『三田学会雑誌』77(6) 17-38.

<外国語文献>

- Baxter, Joan 2013. *Who is Benefitting? The Social and Economic Impact of Three Large-scale Land Investments in Sierra Leone: A Cost-benefit Analysis* (<http://www.christianaid.org.uk/>).
- Buell, Raymond Leslie 1965 (1928). *The Native Problem in Africa*. Volume 1, second impression, London: Frank Cass (New York: Macmillan).
- Clifford, Mary Louise 2006 (1999). *From Slavery to Freetown: Black loyalists after the American Revolution*. Reprint edition, Jefferson, NC: McFarland.
- Fyfe, Christopher 1993 (1962). *A History of Sierra Leone*. Reprint edition, Aldershot: Gregg Revivals (Oxford: Oxford University Press).
- Green, L. C. 1974. "Land Law in Sierra Leone." In *Family Law in Sierra Leone: A Research Report*, by Barbara E. Harrell-Bond and Ulrica Rijnsdorp, Leiden: Afrika-Studiecentrum, 118-136.
- Hailey, William Malcolm 1951. *Native Administration in the British African Territories, Part III. West Africa: Nigeria, Gold Coast, Sierra Leone, Gambia*. London: His Majesty's Stationary Office.
- Kane, Minneh, Keith Mackiggan, Chris Mburu, Ibrahim Gassama, Emma Morley, and Christian Eldon 2004. *Sierra Leone: Legal and Judicial Sector Assessment*. Legal Vice Presidency, The World Bank (<http://siteresources.worldbank.org/>).
- Koroma, Braima 2007. *Local Courts Record Analysis Survey in Sierra Leone* (<http://siteresources.worldbank.org/>).

- Mamdani, Mahmood 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Kampala: Fountain Publishers, Cape Town: David Philip, London: James Curry.
- McKay, J. 1968. "Commercial Life in Freetown." In *Freetown: A Symposium*. edited by Christopher Fyfe, and Eldred Jones, Freetown: Sierra Leone University Press, 65–76.
- MLCPE (Ministry of Lands, Country Planning and the Environment) , the Government of Sierra Leone 2013. *National Land Policy: Abridged Version of the Final Draft Policy Document*. Freetown: MLCPE.
- Peterson, John 1969. *Province of Freedom: A History of Sierra Leone 1787–1870*. London: Faber and Faber.
- Renner-Thomas, Ade 2010. *Land Tenure in Sierra Leone: The Law, Dualism and the Making of a Land Policy*. Keynes, UK: AuthorHouse.
- Richards, Paul 2005. "To Fight or to Farm? Agrarian Dimensions of the Mano River Conflicts (Liberia and Sierra Leone) ." *African Affairs* 104 (417) : 571–590.
- Schwartz, Priscilla 2006. *Sustainable Development and Mining in Sierra Leone*. Belvedere Kent, UK: Pneuma Springs Publishing.
- SLIEPA (Sierra Leone Investment and Export Promotion Agency) 2010. *Leasing Agricultural Land in Sierra Leone: Information for Investors* (<http://www.oaklandinstitute.org>) .
- Tuboku-Metzger, F. C., and H. L. van der Laan 1981. *Land Leases in Sierra Leone: A Survey of Leases Granted under the Protectorate Land Ordinance of 1927*. Research Reports 12, Leiden: African Studies Centre (<http://www.ascleiden.nl/>) .