

ルワンダの復興と新農村政策 土地法改革と集村化 をめぐって

著者	武内 進一
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
雑誌名	アフリカレポート
発行年	2000-09
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00008342

ルワンダの 復興と新農村政策

土地法改革と集村化をめぐる

武内 進一

1994年にルワンダで起こった大虐殺は、依然としてわれわれの記憶に新しい。想像を絶する規模の殺戮と破壊によって世界に衝撃を与えたこの事件から6年、ルワンダはなお復興の途上にある。

中長期的な見地からルワンダの復興と開発を考えれば、その鍵を握るのは農業・農村問題である。農業は経済の根幹をなし、農村には人口のほとんどが居住する。ここにいかなる政策を実施するかが、ルワンダの今後を間違いなく左右する。こうした観点から、ルワンダ愛国戦線（RPF）が主導する内戦後の新政権は、農業発展と農村の安定を目指す新たな政策を打ち出した。

一連の新政策のなかで、現在最も議論を呼んでいるのは、土地法の改革案と集村化政策である。後述するように、ルワンダの農村経済は内戦前から危機的状況にあり、構造改革の必要性は従来から指摘されていた。ルワンダ経済を成長軌道に乗せるためには、都市における雇用創出とともに、農業・農村の構造改革が不可避である。新政権が打ち出したこれらの構造改革は、その点できわめ

て重要な意義を持つ。またそれは、生産手段所有関係の変革を通じてルワンダの政治や社会にも重大な影響を及ぼす可能性がある。本稿では、ルワンダにおける土地問題の構造を概観した後、二つの政策に焦点を当て、内容の解説と評価を行いたい。

1 ルワンダの土地問題

ルワンダは、四国ほどの面積に700万の人口を擁する小国だが、その人口の9割が現在もなお農村部に居住する。1970年代後半以降、国民総生産も、農業部門も停滞を続けているが、農業部門の就業者数はなお全労働人口の9割を占める。農業部門が長期的に縮小してきたにもかかわらず、国民のほとんどは依然として農村に居住し、主に農業によって生計を維持しているのである。

ルワンダの農村では、小農経営が圧倒的な比重を占めており、主に家族労働によって、バナナ、インゲン、ソルガム、サツマイモなどの自給用食

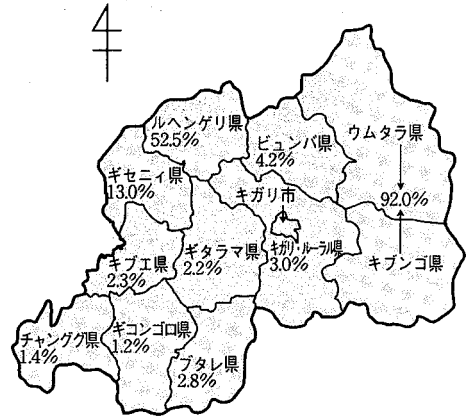
糧作物やコーヒーなどの輸出用作物を生産している。重要な点は、ルワンダ農村部の人口密度が非常に高く、したがって各小農世帯にとって利用可能な土地がきわめて狭隘なことである。ルワンダ全国の人口密度は、1平方キロメートル当たり271人（1991年）と、アフリカで最高水準にある。都市の規模が小さいため、この数字はそのまま農村における人口密度の高さを示す。90年のセンサスによれば、世帯当たり所有地面積は全国平均で約1ヘクタールだが、そのうち耕地面積は約0.6ヘクタールにすぎない。これは、日本の半分以下の水準である。

耕地の狭隘さに加えて、所有地の世帯間格差も大きい。土地所有面積ごとに農家世帯を階層化して比較すると、上位25%の平均所有面積が1.95ヘクタールであるのに対して、下位25%のそれは0.34ヘクタールと5倍以上の格差が存在する。

つまり、内戦以前、ルワンダ農村はきわめて危機的な状況にあったのである。1990年前後に実施された農村調査では、寡婦や正式な婚姻関係のない夫婦の子供など社会的弱者が土地の相続から排除され、土地紛争が頻発したことが報告されている。また、80年代末の食糧不足も、一時的な天候不順のためというよりは、過度な土地細分化に起因するとの見方が有力である。農村における土地不足や土地細分化に対する危惧はしばしば指摘されてきたのであるが、ハビヤリマナ前政権はその対策をほとんど講じてこなかった。こうした農村の危機が、内戦時の極端な社会的暴力を導く重要な要因となったことは間違いない。

以上の点を踏まえれば、農村における構造改革の必要性と、それを旨とする新政権の姿勢が注目を集める理由を了解できよう。以下、農村構造改革の具体案である集村化政策と土地法改革について、順次内容を紹介し、評価を試みたい。

ルワンダ各県における集村居住者の割合
(1998年12月現在)



(注) キブンゴ県とウムタラ県とは統計上区分されていない。

(出所) 土地省(MINITERE)資料。

2 集村化政策

ルワンダを初めて訪れたとき、私はその景観に大いに驚いた。「村」がないのである。ルワンダの農村は伝統的に散居形態をとる。人々は集住することなく、国土全域に広がる丘のあちらこちらに住居を点在させている。これに対し、現政権は土地の有効利用と社会的サービスの向上を目的として、集村化政策に取り組もうとしている。集村化はインフラ整備を容易にするし、耕地の整理統合にも好都合だとの理由である。

新政権が初めて集村化政策の意向を表明したのは、隣国ザイール（現コンゴ民主共和国）などから難民が大挙して帰還した1996年末のことである。その後政府は、国際機関や援助団体が帰還難民向けに実施した住宅建設プログラムを集村化政策の一環と位置づけ（これら緊急のプログラムでは、住居は集村形式で建てられた）、さらに農村部で新たに建設する住居は集村形式のみとするよう省令で

指導した。図に、98年末までの集村化の進展状況を示す。一見してわかるように、集村化の度合いは地域ごとに大きな差がある。タンザニアやウガンダに近い東部（ウムタラ県、キブンゴ県）や北部（ルヘンゲリ県）では集村化がかなり進展している一方で、その他の県ではほとんど進んでいない。

この事実は、これまでの集村化政策が、難民帰還や治安悪化などへの対症療法的な対応以上の内実を伴っていないことを意味している。ウムタラ県やキブンゴ県は、1994年の政権交代以降、最も多くの難民が流入した地域であり、住宅建設プログラムが集中的に実施された。またルヘンゲリ県では、隣国コンゴ民主共和国内から前政権派のゲリラが侵入し、現政府軍との間で戦闘を繰り返したために、著しい治安悪化を見た。そのため現政権は、治安上の観点から、農民をキャンプに集住させた。こうした地域で集村化率が高くなっているわけである。

ルワンダ現政権は集村化政策に意欲を燃やしているが、援助供与側にはこの政策への疑念も根強く存在する。エチオピア、タンザニア、モザンビークなど、これまで幾つかのアフリカの国々で集村化政策が実施されたが、大方から成功と評価された集村化政策は皆無である。強制的な移住やインフラ整備の遅れが、反政府感情を強めた事例もしばしばであり、こうした点を考慮した疑念が表明されている。

3 土地法の改革案

土地法については現在なお議論が続いているが、改革案自体はすでに示されており、改革の方向性は明らかである。すなわち、個々の農家世帯ではなく、数世帯からなる小リネージ（*inzu*と呼ばれる家族の集団）に土地所有権を与え、その土地を

登記した上で売買、賃貸借、質入れなどの処分権を保証する。他方、土地の細分化を防止するために、土地の処分や相続の際には家族集団の所有地を一括して対象とすることを原則とし、2ヘクタール以下の所有地については分割を認めない。法制度改革によって、所有地に対する経営体の権利を強化し、意欲と能力のある者に土地集積を促す一方、脆弱な経営体には土地の処分と農業部門からの退出を促すことを意図している。

この改革案は、土地に対する農業経営体の権利強化という近年における土地法思想の潮流と、土地細分化の抑止というルワンダ固有の条件の双方に配慮しており、内容的に工夫されたものである。しかし筆者は、ルワンダ農村における土地利用の実態に照らして、この改革案には次のような問題があると考えている。

アフリカでは例外的なことであるが、ルワンダ農村では、小農世帯間の土地取引（売買や賃貸借）が活発に行なわれている。1999年に筆者がルワンダ国立大学と共同で実施した農村調査によれば、調査世帯の耕作地面積のなかで、購入や賃借によって獲得した土地が4分の1近くに達していた。特に、所有地が少ない小農がわずかな土地を借りて耕作する例が目立つ。その場合、土地賃借料の水準は総じて低く、無料で土地を借りる場合も珍しくない。地代が安価（あるいは無料）であることで、下層農家世帯は生存に不可欠な土地を何とか調達でき、苦しいながらも生計の維持が可能となっている。つまり、小規模な土地取引は、下層の小農にとってセーフティネットの役割を果たしていると考えられる。仮に2ヘクタール以下の土地取引を厳密に禁止すれば、彼らはこうしたセーフティネットを失うだろう。

貧農のセーフティネット喪失は農村の社会的安定という見地から好ましくないし、農村人口の急

激な流出を引き起こしかねない。現政権は一定の農村人口流出を歓迎する意向であろうが、都市人口の爆発的な増大が多くの問題を引き起こすことはアフリカの経験が教えている。

おわりに

集村化政策にせよ、土地法改革にせよ、実はルワンダ政府の意向だけで実施できるものではない。これらの政策が実行に移されるか否かは、外国からの資金援助がどの程度得られるかに依存している。ルワンダ政府には、自前の予算でこれらの政策を遂行する資金的余裕はない。したがって、援助供与側がこれらの政策をどう評価し、いかに支援するのかが政策の成否を左右することになる。

当然ながら、政策の評価は援助機関によって異なる。集村化政策についていえば、国連開発計画 (UNDP) やアメリカ国際開発庁 (USAID) が否定的な見解を持っているのに対して、国際的な NGO である OXFAM はルワンダ農村の構造改革

は不可避だとして、アフリカにおけるこれまでの集村化政策の経験を学んだ上で、あるべき方策について議論を深めるべきだと立場をとっている。土地法改革についても、今後援助供与側との間で、改革の具体的内容が議論されることになるだろう。先に筆者が指摘した問題点についても、政府が対策を講じる可能性は十分ある。

ルワンダ農村の危機的状況を考えれば、援助供与側は、構造改革に向けたルワンダ現政権の努力を放置せず、よりよい政策の実施を目指した対話と監視を続けるべきであろう。ルワンダの復興と和解のために持続的な経済成長が不可欠なことは自明である。しかし、そのための課題は依然として山積しており、現状は全く楽観を許さない。国際社会はルワンダとともに、この状況を打開するためのあらゆる努力を払う義務を負っている。1994年に人類が犯した過ちを、二度と繰り返してはならないのである。

(たけうち・しんいち/地域研究第2部)