

第5章

コートジボワール農村部に適用される 土地政策の変遷

——植民地創設から今日まで——

佐藤 章

はじめに

本章は、コートジボワールがフランスの植民地として創設された1893年から今日までの1世紀余りを対象とし、コートジボワール農村部での土地問題に焦点を当てて、土地政策の変遷を検討するものである。

コートジボワールの農村部の土地問題は、コートジボワールの国家形成史と密接な結びつきを有する。コートジボワールは70年近くにわたるフランスの植民地支配を経て1960年に独立を達成した。植民地期からアフリカ人小農を主体に展開されてきたコーヒー・ココア生産は、国内外からのアフリカ人入植者が国土南半部の熱帯森林地帯で積極的な農園造成を行ったことで植民地期末期からめざましい発展を遂げ、独立から20年にわたり平均年率8%にも達したこの国の経済成長を牽引してきた。独立から30年にわたり一党支配を敷いたコートジボワール民主党 (Parti démocratique de Côte d'Ivoire: PDCI) 政権下で、熱帯森林地帯への積極的な入植が推進されたことがこの成長を後押しした。1980年代の経済危機後に急速な成長は一段落したものの、コーヒー・ココア生産はいまなおこの国の経済構造の重要な部分を占めている。

このような経済のしくみは、熱帯森林地帯の農村部における土地の争奪が

時代を追って激化する傾向を内包したものだ。土地をめぐる入植者と地元民のあいだの対立は植民地時代からすでにみられ、独立以来今日に至るまでコートジボワールにおける最も重要な社会的緊張の源泉となってきた。さらに1990年代以降は、民主化（PDCIは1990年に一党制を放棄した）を契機とした政治対立も恒常化するようになり、この政治対立が内戦（2002年9月に勃発）にまでエスカレートしていくうえで、土地をめぐる社会的緊張が重要な背景要因となった。このようにコートジボワールにおける農村部の土地は、急速な経済成長と政治的安定をもたらす一方、社会的緊張と政治的不安定化の源泉ともなってきたのである。

このようにみると、コートジボワールの農村部の土地問題は、本書の序章で提示されている「支配と開発」（領域統治と資源管理）という土地問題の二つの構成要素を集約したものであることがわかる。後述するとおり、コートジボワールの土地問題に関しては一定の先行研究の蓄積があるが、「支配と開発」という観点に明示的に依拠して俯瞰的に整理した研究はいまのところない。本章はこの「支配と開発」という観点にのっとってコートジボワールの土地問題をまとめ直そうとするものである。これにより、コートジボワールの土地問題が政治・社会・経済に広くかかわる大きな問題であったことを再認識し、今後この国が直面する政治と社会の安定と持続的開発の展望を考えるための知見を確立するのが、本章の目指す研究上の貢献である。この目的に照らし本章ではとくに、コートジボワールにおいてこれまでにどのような土地政策が実施され、政府によって今日いかなる問題解決の努力がなされているのかを検討していくことにしたい。以下の検討は、大きく三つの時期区分にのっとって進められる。

第1期は植民地創設から植民地期末期までであり、政府（植民地政府）がアフリカ人の慣習的占有地の収奪的な獲得を可能とする法制度を設けながらも、農村部での動向にはほとんど影響を与えなかった時期である。この時期は第1節で論ずる。続く第2期は、政府（植民地政府と独立後の政府）が慣習的所有地を収奪的に獲得する方針を放棄し、アフリカ人入植者による農園開

発を目指した時期である。この時期は植民地期末期の1950年代に始まり、急速な経済成長が続いた1970年代までに該当する。この時期は、土地問題を統制する法律が実質的に存在しない「法的無策」(inaction légale) (Chauveau 2009) の時代であり、法律よりはむしろ政治的指導によって政策が推進された点に特徴がある。この時期は第2節で論ずる。続く第3期は、土地の有効利用や社会的緊張の緩和などを目指して排他的な土地所有権の確立に向けた取り組みが政策的に進められた時期である。この時期は政策の検討が開始された1980年に始まり、現在に至る。この時期には、独立後のコートジボワールで初めての本格的な土地法「農村部所有地に関する1998年12月23日付け第98-750法」(以下、1998年土地法)⁽¹⁾が制定されたことが重要であり、現在は同法の履行が着手された段階にある。第3節では1998年土地法制定までの動きを、第4節では同法のもつ政治的意義と施行状況についてまとめる。

検討はコートジボワールの土地政策に関する既存文献を活用する。コートジボワールにおける土地政策に関しては、植民地期から独立直後の1960年代までの法制度を扱ったLey (1972) の浩瀚な研究があり、これにBuell (1928)、Hailey (1957) での記述を補うことによって、植民地期に遡ってまとまった知識を得ることができる。1970年代から1990年代にかけてはコートジボワール政府による土地制度の整備が遅れていたことが指摘されており (Le Roy 1987; Stamm 2000)、土地政策に関する情報は断片的な状況にあるが、1998年の土地法に至る過程を詳細に分析したショヴォーの研究 (Chauveau 2000; 2009) が有用な先行研究として存在する。1998年土地法に依拠した土地政策プログラム (登記による土地所有権の確立と測量による村落境界の確定を主目的とする) は、2002年から2011年にかけて続いた内戦により事実上中断してきたが、現在では2011年5月に正式発足したA・D・ワタラ (Alassane Dramane Ouattara) 新政権のもとで作業が再開されている。これら最新の動向についてはまとまった先行研究がまだ出ていないが、コートジボワール政府が公開している資料をとおして情報を得ることができる⁽²⁾。本章では以上に挙げた先行研究に依拠しながら、最新の情報を追加することによって植民地期以来

の1世紀余りにわたる土地政策の変遷をまとめることにしたい。

第1節 植民地期コートジボワールでの収奪的な法制度と実態との乖離

フランスによる西アフリカでの領土拡大は1880年代後半から本格化し、1893年3月10日にコートジボワール植民地が創設された。隣接する国々（東隣のゴールド・コースト植民地を領有した英国と西隣のリベリア）との国境画定交渉ならびに北隣に位置したフランスのほかの植民地との調整を経て、19世紀末に今日の領土にほぼ相当する植民地の領土が確定された。地方行政区分は上位から順に管区（cercle）、準管区（subdivision）、カントン（canton）、トリビュ（tribu）、村（village）からなる階層構造であり、管区と準管区をフランス人行政官が統括した。カントン～村は、植民地当局が指名したアフリカ人の行政首長（それぞれカントン長〈chef de canton〉、トリビュ長〈chef de tribu〉、村長〈chef de village〉）が統括する統治体制のもとにおかれた⁽³⁾。フランス市民権を獲得したごくわずかのアフリカ人を除き、大多数のアフリカ人はフランスの市民権をもたず、原住民法（code de l'indigénat）の適用をうける植民地臣民（sujet）という法的地位におかれた。

植民地創設から1950年代半ばまでのあいだに植民地政府は、アフリカ人の慣習的占有地を収奪的に獲得できるようにする法制度を整えてきた。まず1900年8月30日付けの政令により、コートジボワール植民地ではフランス民法に規定のある「空き地ならびに無主地」（terres vacantes et sans maître）の概念が導入された⁽⁴⁾。この時点で植民地当局には、アフリカ人の慣習的占有下にある土地を「空き地ならびに無主地」に相当するものとみなし、国家に帰属させる考えがあったとされる（Ley 1972, 15; Buell 1928, 1022）⁽⁵⁾。

その後1904年10月4日に、フランスが西アフリカに領有したコートジボワールを含む複数の植民地はフランス領西アフリカ（Afrique occidentale fran-

caise: AOF) という植民地連邦に編成替えされた。これにともない、アフリカ人の慣習的占有地を「空き地ならびに無主地」とする考えはAOF全域に導入された (Ley 1972, 15)。これと同時に、国有地に関して、道路や水面隣接地などの譲渡不可能な行政財産国有地 (domaine public) と国家が譲渡可能な普通財産国有地 (domaine privé) を区別する新しい政令が1904年10月23日に発出された (Buell 1928, 1022-1023)。なおこの政令には、「原住民の集団的財産を構成する土地ならびに原住民集団の代表者たる原住民首長が保有する土地」を譲渡しようとする場合には、植民地総督もしくはAOF総督による裁決 (閣議を経た植民地総督の法令) を義務づける条文が存在していた⁽⁶⁾。この規定とアフリカ人の占有地を「空き地ならびに無主地」とみなす当局の基本的姿勢の整合性は不明だが、少なくとも Buell (1928) は、フランス当局がアフリカ人の慣習的土地保有権の存在を認識していたことがこの規定からうかがえると指摘している (Buell 1928, 1023)。

だが、アフリカ人の慣習的占有権を尊重しようとする考えが植民地政府の側に乏しかったことは、1906年7月24日のAOF政令でトレンスシステムに基づく登記制度が導入されたことから読み取れる。トレンスシステムのもとでは、登記によっていったん土地権が認可されると、同じ土地に対してそのほかの者が提起してきた請求権が消滅する。実際の所有者がほかの者がなした登記によって自らの資産を失う事態が発生しても、実際の所有者は損害賠償の訴訟の提起ができるだけである。フランスにはトレンスシステムが存在しなかったが、アフリカ植民地への投資環境を整備するためにこの原則ののっとり登記制度が採用されたのである。この制度の導入により、アフリカ人が慣習的な土地占有権をフランス政府が認める土地権に転換することが理論上は可能になった。とはいえそれを実現するには、まず登記希望者が登記所に請求を行う必要があった。登記請求は登記所によって官報に掲載され、3カ月間の異議申し立て期間を経て、異議申し立てがあった場合は裁判所の審理を待つ最終決定がなされるという手順であった (Buell 1928, 1030-1031)。いうまでもなく、これはアフリカ人にとって不利な制度であった。

まず多くのアフリカ人は登記請求に必要なフランス語の知識が十分でなかったし、異議申し立て期間もきわめて短かったからである⁽⁷⁾。

さらに1935年11月15日には「10年にわたる未開発地を国家の所有地とする」ことを定めた政令が発出された。これは「空き地ならびに無主地」かどうかの判断をめぐる裁判などの紛争が頻発したことを受け、「10年にわたる未開発」をもって「空き地ならびに無主地」とする判定基準を一方的に導入するものであった。加えて、当時は問題となっている土地が「無主地」でないことの証明は持ち主側の責任であり、その証明は1897年10月1日政令に基づき書面でなされなければならないとされていた (Ley 1972, 15-16)。これもアフリカ人にとって不利な規制であった。

このように植民地政府の諸法令からは、植民地政府がアフリカ人の慣習的占有地を収奪的に獲得することが可能となるような政策が追求されてきたことがわかる。しかし、コートジボワール植民地は、ごく一部の地域（西部のガニョア〈Gagnoa〉などいくつかの街の周辺）の例外はあるものの、基本的にはフランス人が農村部に入植する入植植民地ではなかった。収奪的な土地法令を利用してフランス人がアフリカ人の土地を大規模に獲得することは、現実には起こらなかったのである。のちの経済の基軸をなすコーヒー・ココアなどの換金作物の生産は、栽培適地である植民地南半部の熱帯森林地帯において1920年代頃から徐々に本格化していくが、主たる担い手となったのはむしろアフリカ人の小農であった⁽⁸⁾。小農生産は、栽培適地ではない植民地の中部・北部ならびに隣接するフランス植民地（現在のブルキナファソ共和国にあたるオートボルタ植民地など）からの季節労働者・入植者の流入に支えられて拡大した。これらの労働力はアフリカ人の農民組合による労働者の募集や経済機会を求めての自発的な移動をとおして熱帯森林地帯に流入し、現地の慣習的權威のゆるしを得て労働・入植を行うのが一般的であった。

したがってこの時期の土地政策についてまとめると、植民地政府が整備した収奪的な土地法令は、コートジボワール農村部で現実に展開した動向に実質的な影響をほとんど与えなかったといえることができる。おそらく植民地政

府による収奪的な土地政策は、都市や港湾施設といったインフラ整備に関連してのみ利用され、農村部の開発に関してはごく限られた場合にしか利用されなかったものと考えられる。

第2節 慣習的土地利用と移民政策を組み合わせた政策の展開

1. 「空き地ならびに無主地」に対する政府の権利の事実上の放棄

慣習的権威がそれぞれの裁量で移民労働者や入植者を受け入れることにより小農主体の農園開発が活発に進む状況を追認するかのように、1955年5月20日付けの政令により AOF はアフリカ人の土地を収奪的に獲得しようとする方針を放棄した。空き地と無主地は国家に帰属するとした民法の規定そのものは存在したままであったが、この民法規定を根拠に国家（植民地政府）が所有権を確立するためには、植民地政府が自ら登記を行わなければならないことになったのである（Ley 1972, 17-18）。これにより、それまでは、その土地が誰のものであるかを証明する責任は慣習的な所有者の側にあった（さもなければ、「空き地ならびに無主地」とみなされ、国家に帰属するものとされた）のが、この新しい政令では、証明責任は新たに土地を取得しようとする者（すなわち国家）の側に求められるようになったのである。加えてこの政令では、「フランス領西アフリカならびにフランス領赤道アフリカにおいて、民法規定ならびに登記制度に照らした所有下におかれていない土地に対し、集団的・個人的に行使されている慣習的権利は確認される」（第3条）ことが規定され、アフリカ人の慣習的土地保有権が尊重されることが明記された（Le Roy 1987, 18）。

フランスがこのように収奪的獲得から慣習的権利の尊重へと、「一方の極から他方の極へとその態度を変えた」（Ley 1972, 12）ことについては、アルジェリアの状況とは異なり、AOF では「入植者のために土地を確保する圧

力がほとんどなかった」ことが背景にあったとの指摘がある (Hailey 1957, 743)。この指摘は、けっして入植植民地ではなかったコートジボワールの事情とよく合致するものである。また、著名な植民地行政官であったドラフォス (Maurice Delafosse) による、「(スーダンでは) 主人なき土地は寸土たりとも存在しない。所有者もしくは占有者が自らの権利を承認されていない土地は寸土たりとも存在しない」(Buell 1928, 1021) との発言に示唆されるように (ここでのスーダンとは、現在のマリ共和国に相当する西アフリカのフランス領スーダン植民地を指す)、フランス人行政官のあいだでアフリカ人による土地占有が広く現実に存在しているとする認識がその当時存在した。コートジボワールを担当したフランス人行政官がどのような認識をもっていたかを直接確認できる資料はないが、小農経済が着実に発展を遂げている現状をふまえれば、慣習的権威が土地に関して自立的に裁量をふるっているとする認識が存在したとしてもおかしくはない。

2. 独立以後の「法的無策」の時代

「はじめに」でも述べたように、コートジボワールは1960年に独立を達成し、それから20年近くにわたり急速な経済成長を実現した。この経済成長を支えたのは、植民地期に確立された南部熱帯森林地帯での小農生産の発展であった。では独立後の政権は、この動向に対し、どのように政策的に関与したのだろうか。

1960年の独立直後からコートジボワール政府は、国家が主導して農村部の土地開発を進めるという政策方針を定め、この方針に沿った法案の作成を1961年から開始した。国家が目指した方向性については大きく二つの指摘がある。第1には、外国の民間資本による土地獲得を制限し国家主導の土地開発をするべく、慣習的な土地所有下にあった未登記地・未開墾地に対する国家の所有権を確立する制度の導入を目指したものであったとされる (Ley 1972; Stamm 2000)。第2には、コートジボワール経済の基盤であるコーヒー・

ココア生産を振興すべく、移民たちが国土南半部の未利用の慣習的所有地にアクセスして営農しやすくするため、国家の慣習的土地権への介入を可能にすることが法のねらいであったとされる (Chauveau 2009)。この二つの指摘を総合すると、当時の政府が目指したのは、外資による土地獲得を制限して従来の小農経済主体の生産体制を志向し、慣習的土地権に介入して移民たちに事実上の土地分配を行うことにより、追加的な労働力投入を可能とし小農経済のさらなる拡大・発展を図るものだったと整理できる。

だがこの土地法案が実現することはなかった。幾度かの見直しを経て法案は1963年に国民議会での審議に諮られたものの、慣習的土地権を脅かされる層の根強い反対によりコンセンサスが確立できなかったことから、政府は法案を撤回するに至ったのである (Chauveau 2009, 117-118)。そののち1971年には土地に関する一連の法律が制定されたが⁹⁾、これらの法律に基づいて十分に実効性のある土地政策が農村部で施行されることはなかったとされる。なお、独立後のコートジボワールにおいては1962年の政令¹⁰⁾によって登記所そのものは創設されており、農村部の土地について登記を行うことは可能であった。だが Stamm (2000) によれば、1998年土地法の制定前の時点で、農村部の土地のうち登記されたものの割合は1%に満たなかったという。このようにコートジボワールでは、1998年土地法が制定されるまでのあいだ「法的無策」(Chauveau 2009, 122)の状態が続くこととなったのである。

だが、「法的無策」は政策の不在を意味するものではない。ショヴォーの分析によれば、1963年の法案撤回以降、政府はクライエンテリズムを通じた「慣習的な行政実践」(pratique administrative coutumière)によって慣習的権威に対して政治的な圧力をかけていったという (Chauveau 2009, 118-119)。コートジボワールの熱帯森林地帯に流入した移民が自ら土地を得て入植するプロセス、言い換えれば移民への土地の移転がなされるプロセスは、慣習的権威のもとにある在来のコミュニティと移民のあいだに結ばれる「後見制」(tutorat)という関係のなかで実現されることが広く指摘されてきた。この関係のなかで移民たちは、土地へのアクセスを認められる代わりに、「後見者」

たる慣習的権威に対してさまざまな義務を負い、コミュニティのなかで従属的な地位におかれる。ショヴォーによれば、中央のエリートは、地方のアクターならびに地方行政当局（PDCIの地方幹部、準県知事、行政・農業担当者、村長）らに対し、おもに慣習的な基礎にたちながら、それぞれ入植に伴う手はずを整え、指示に従うよう求めたとされる（Chauveau 2009, 119）。また慣習的権威が地代の支払いや有償での土地売却などを行うことを禁じる指示もなされたという（Chauveau 2009, 118）¹¹⁾。このようなローカルレベルでの政治的な圧力と並行して、「国父」とも謳われたカリスマ的存在であったウフェ＝ボワニ（Félix Houphouët-Boigny）初代大統領（以下、ウフェ）は、「土地は開発者に存する」という見解を公に示し、新規の入植と開墾を促進する姿勢を強調した。

結果として独立後のコートジボワールでは、商品作物の耕作適地でない国土中央部と北部から南部熱帯森林地帯へ大量の移民が流入し、さらに近隣諸国からも多くの移民たちが流入した。国内から移り住んだ人々としては、中央部のバウレ（Baoulé）や北部のジュラ（Dioula）といった民族が相対的に多数を占めた。近隣諸国からの移民もきわめて多数に上り、1975年の時点でコートジボワールに在住していた約170万人の外国人の大半が周辺諸国の出身者で、これらの人々のほぼ半数が農村部に居住していたとされる¹²⁾。このような大量の移民は政治的な後押しを背景に熱帯森林地帯へ入植し、農園を開拓し、登記を行わないまま土地を占有・所有することを続けた。広大な未開墾地の存在と国内外からの農業労働者・入植者の流入が速いペースで続いたことを背景に、コーヒーとココアを中心とした農業部門が急速な成長を遂げ、コートジボワールでは「象牙の奇跡」と称される経済成長が実現されることとなったのである。同時に、このような経済成長のあり方は大規模な移住によって支えられたものであったため、受け入れ地となった南部森林地帯に移民と地元民の潜在的な対立の構図を根づかせることになった。

第3節 土地政策の見直しと1998年土地法

1. 「農村土地計画」プログラムの失敗

農村部の土地所有権を確立・統制する法的枠組みが存在しないまま、政治的な後押しを受けた移民の大量流入が起こったのが、コートジボワール農村、とりわけコーヒー・ココアの生産地帯であった国土南半部の農村の状況であった。このような状況下で、農村部における土地の占有と所有をめぐる権利関係を確定する制度の構築が望まれることとなった。

このような状況を背景にコートジボワールでは、ウフェのイニシアティブのもと、1989年から「農村土地計画」(Plan foncier rural: PFR)と呼ばれるプログラムが開始された。折しも当時のコートジボワールは、1970年代末から始まった経済危機下にあり、若年層の失業問題などが深刻化していた。PFRは、このような状況にかんがみ、全国の未利用地を調査して入植による有効利用(失業対策と開発)を促進する意図のもとに着手されたものであった(Chauveau 2009, 124)。当初の計画において目指されたことは、「土地区画や建造物ならびにその占有と利用の状況を調べ上げる」と同時に、「当該土地区画のさまざまな権利保有者を特定し、権利の性質を記載した画像書類」としての測量図を作り上げることで、「人々の記憶を書かれた文書に置き換え」、これをもって「慣習的権利を近代的な権利へと滑らかに移行させる手段」として活用することにあつたとされる(Chauveau 2009, 124に引用されているフランス協力省の1996年の文書より引用)。このプログラムは世界銀行とフランス開発基金(CFD)の資金援助を獲得して開始された。

このプログラムは2002年まで続けられることになるが、結論からいえば、十分な成果を上げることは失敗した。その理由についてショヴォーは、援助資金を獲得して実践に移されるなかで、プロジェクトが当初の目的にとどまらず複数の目的(農業経済情報の収集、農村土地改修、土地紛争解決のための

既存の土地権の明確化、新しい土地法の制定など）を掲げて大規模化していき、これによって計画に大きな混乱が生じたことを挙げる（Chauveau 2009, 124）。さらに、当初はいくつかの地域でのパイロットプロジェクトのみが実施されたのだが、のちに全国レベルで施行されるようになった段階で援助資金の枯渇に見舞われ、実施が困難になった事情もあったという（Chauveau 2009, 124）。

2. 1998年土地法

1960年の独立以来君臨を続けたウフェ初代大統領が1993年12月に死去したのち、第2代大統領に就任したH・コナン＝ベディエ（Henri Konan Bédié, 以下、ベディエ）のもとで土地に関する法律の制定作業が進められることとなった。ベディエ大統領は、地元民と移民のあいだで土地をめぐる紛争が激化している状況にかんがみ、土地政策に関して、ウフェ時代とは異なるスタンスをとった。具体的にはベディエは、ウフェ時代に一貫して維持されてきた「土地は開発者に存する」とした原則を批判し、農村部に移民が無制限に流入することにも批判的な考えをとったのである（Chauveau 2009, 126）。このスタンスをふまえ、地元民であることが土地に対する権利の源泉を構成するという、慣習的権利を重視する考えに立った法案が作成され、国民議会での可決承認を経て、1998年12月23日に施行された。

このようにして成立した1998年土地法の特徴は大きく3点指摘できる。まず第1に、農村部の土地の所有権を登記によって確定することが同法によって正式に定められたことである。登記に関しては、同法施行後10年以内に慣習的土地保有権の申し立てがない土地は無主地となり、国家の処分下におかれること、申し立てがなされた土地には慣習的土地保有を証明する証書（Certificat Foncier, 以下、「土地証書」）が発行され、この土地証書の発行から3年以内に登記がなされなければならないことが定められた（第4, 6, 21条）¹³⁾。

第2の特徴は、前述したことでもあるが、慣習すなわち地元民であることが土地に対する権利の源泉を構成するという考えを採用したことである。同法において慣習的所有地とは、「伝統に適った慣習的権利が行使されている土地」もしくは「第三者に譲渡された慣習的権利が行使されている土地」として定義されている（第3条）。前者は、当該地域における慣習の担い手である人々が権利を有している土地に該当する。これに対して後者は、慣習の担い手ではない、ほかの土地から移り住んだ移民が譲り受けにより権利を行使している土地を指している。すなわち同法では、移民が占有・所有している土地を言い表すのに、かつては慣習の担い手（地元民）が当該地の所有者であったことと、その権利が譲渡されたことに遡って記述されることになるのである。

第3の特徴は、土地の所有権をコートジボワール国民のみに制限する条項を含んでいたことである。同法第1条は、「農村部所有地……の所有者として認められるのはコートジボワールの国家、公共団体、個人のみである」と明言している。これにより本法施行以後に、外国人が農村部の土地を所有することはできないこととなった。現に所有している者については、その所有権は「個人的な資格で維持される」（第26条の当初条文の第1段落）、すなわちその所有者が存命であるかぎりにおいて保障されることとなった。所有者が死亡した場合については、3年の猶予期間のあいだに、譲渡などにより処分するか、もしくはいったん国家に返還したうえで国家と長期賃借契約と結んで利用を続けるかのいずれかを選択すべきこととされた（第26条の当初条文の第2段落）。これらの規定により、農村部の土地を所有する外国人は土地の相続ができないこととなった。この条項は、当時ベディエ政権が政治的な意図に立って喧伝していた、「生粋のイボワール人」の優位性を謳う「イボワール人性」の思想を反映したものとされ、大きな論争を巻き起こすこととなった¹⁴⁾。

第4節 コートジボワールの土地問題の現状

1. 土地問題と内戦

ベディエ政権が発足した1990年代前半からコートジボワールは政治的不安定化の時代に突入することとなった。1999年12月には軍事クーデタによってベディエ政権が打倒され、2000年10月に実施された民政移管選挙も数百人の死者を出す大暴動を伴った。この選挙で成立したL・バボ（Laurent Gbagbo）政権も2002年9月から反政府軍との内戦に突入し、新たな選挙に基づく新政権が樹立された2011年5月に至るまで、長い和平プロセスの時代を経験することになった。

このような政治的不安定化の時代を通して、1998年土地法は政治的対話の中心的な課題であった。まず2001年に開催された国民和解フォーラムでは、その最終成果である「総裁団による大統領に対する勧告決議」（2001年12月13日公表）において、土地問題に関する決議が盛り込まれた（総裁団は同フォーラムの運営にあたったアドホックな機関である）。ここでは、①土地紛争の激増が社会平和と国家の安定の脅威となっていること、②1998年土地法は土地紛争の防止・調停策として現在なお有効であること、③しかし、同法の即時適用によって得られる効果を疑問視する観点から、適用延期を求める意見があること、④また、同法を有効に機能させるための戦略の欠如ならびに施行細目の整備の遅れも指摘されていること、⑤同法の機能不全を解消することが急務であること、からなる現状認識が示された。そのうえで、農地問題に関する全国レベルの委員会の設置、1998年土地法に関する広報・啓発キャンペーンの実施、同法の実効性を高めるため、土地所有権と占有権に関する政令を制定すること、とりわけ占有者の労働に対する適切な報酬について定めること、が勧告された。以上の内容は、政治的立場を超えて共有されたものであり、その後に行われることになる1998年土地法の見直しの基本的方針を

盛り込んだものであった。だが、その後も政治的混乱が続いたことにより、実効性のある見直しは即座にはなされなかった。

2002年9月に勃発した内戦では、最初の包括的和平合意である「マルクーシ合意」が2003年1月24日に調印され、土地制度改革のあり方に関する政治的当事者間の合意が付属議定書に盛り込まれた。ここでは、1998年土地法が法的、経済的に重要な分野に関する参照すべき条文であることが確認されたうえで、和平プロセス期の国家運営を担う挙国一致政府が、①同法を漸次実行するに際しては、土地資産の真の保障が有効に行われるよう農村部住民に対して説明キャンペーンをあわせて行うことが確認され、さらに、②既得権の最良の保護の観点から、同法の施行以前に認められた土地権を認められながらも、同法第1条の国籍条件を満たさない所有者からの相続に関する条文(第26条)の改定が提案された。

この②を受け、2004年8月14日に1998年土地法第26条の改正がなされた。これにより、外国人の土地所有者は土地を相続者に継承することができるという条文が盛り込まれた。これは同法のもつ排外主義的な性格を払拭する改正である。ただし、相続する権利を認められるためには、あらかじめ閣議決定された名簿に掲載されている必要があることも同時に定められた。この規定は、外国人の土地所有権の認定に関して、政治的恣意や介入が入り込む余地を残すものといえる。

1998年土地法では土地登記の促進がもう一つの柱であったが、政治的混乱や啓発不足などが原因となり、ほとんど登記が進展しないまま、慣習的権利の申立期間として設定された「公布後10年」という期限が2008年に満了してしまっていた。このような状況をうけ、2011年月に正式発足したA・D・ワタラ政権のもとで、登記期限を定めた第6条の改正が行われた(2014年8月23日)。この改正により、慣習的土地保有権の申立期間が、今次の法改正からさらに10年間と改めて設定された。この改正により法律上の問題状況はさしあたり解決されたが、ワタラ大統領の強いイニシアティブでなされたこの法改正が、どれだけ実効性のある措置を伴うかは未知数のところがある。再

設定された向こう10年のあいだに土地登記が実際に進展するかどうかはいまだ懸念される状況にある。

2. 近年の施行状況

さて、このように1998年土地法に基づく政策は現在進行中の状態にある。現時点ではその成否を議論することはできないため、今後の評価に向けて、現在の土地政策の概要をここで整理しておきたい。

1998年土地法ならびにその改正法、各種の施行令に基づき実施されている土地政策は、農村土地保障全国プログラム (Programme National de Sécurisation Foncière Rurale: PNSFR) と名づけられている。同プログラムの主たる活動は土地証書の発行と村落の境界の画定にあり、これを促進するために各種関係当局での人材育成、農村での啓発キャンペーン、情報窓口の設置も行われている。プログラム実施の中心となるのは農業省である。プログラムの実施体制は、①農村土地審議会 (Commission Foncière Rural: CFR)、②土地管理委員会 (Comité de Gestion Foncière Rurale: CGFR)、③村落土地管理委員会 (Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale: CVGFR) によって編成されている。

①の農村土地審議会は、プログラムの進捗状況のフォローアップと管理にあたる諮問機関である。同審議会の構成は2003年の改組により、宗教界からの代表の参加や国内の各地方から万遍なく代表が参加するかたちに改められた。2002年の内戦勃発にともない、和平プロセスが進展しているなかで、国民和解の機能も担うものとして改組されたことがここからはみてとれる¹⁵⁾。審議会の任務は、農村土地所有地にかかわる状況の把握 (とくに法の整備、用益のタイプ、開発の性質、売買・貸借の動向について)、既存の法律の不備や改正についての提案、農村土地所有地の確立に向けた研究の提案・研究状況のフォローアップ・研究成果と提言に対する評価、土地に関する人材育成・情報提供・啓発活動ならびに農村部でのサービスに関する提案とフォローアップ、法の説明キャンペーンなどである。諮問機関としての実務を実施する

ために、法律分科会（CFR-CJ）と技術分科会（CFR-CT）という二つの作業グループが設置されている。法律分科会は法的枠組みに関する意見や提言の準備を担当する。技術委員会は土地権の調査や境界画定の作業に関する評価を担当する。

②の土地管理委員会と③の村落土地管理委員会はいずれも地方レベルでの機関である。コートジボワールの地方行政区分は、最上位がレジオン（région）で、その下位に県（département）が、さらに下位に準県（sous-préfecture）がおかれている。準県のなかに複数の村落（village）が存在している。②は準県レベル、③は村落レベルで設置されるものであり、相互に緊密に結びついて、土地所有権の確立と村落境界の画定という中核的な事業を担う。

土地管理委員会は、当該準県が帰属する県の知事（民選）が発出する政令によって創設されるもので、委員長を準県知事（官選）が務める。委員会の中心メンバーは官庁の代表者と農村からの代表者が中心である。土地管理委員会の主任務は、①慣習的土地権の申し立てに関する公的調査の認可（validation）、②委譲（concedé）された農村土地所有地の登録手続き過程における反対・異議申し立て、③土地調査過程での未解決係争、④慣習的権利の譲渡（cession）請求、⑤植林事業の実施、⑥都市計画という6項目に関する案件について審議を行い、拘束力をもつ答申（sous forme d'avis conforme）を作成することである。同委員会は以上の6項目に関して強い決定権を有する¹⁶⁾。

村落土地管理委員会は、①専門組織による公的な調査の実施、②同意・異議の記録簿の管理、③公的な調査の結果の認可、④区画に対する慣習的権利が持続的で係争のない状態で存在するとの申し立てへの署名、⑤公的調査の過程でなされた異議申し立てに引き続き紛争の解決にあたるものと規定されている¹⁷⁾。村落委員会は、慣習的な権利の申し立てを確定することに根本的な役割をもつ。まず権利申し立てを聞き取り、これに対する同意・異議の聞き取りを記録し、同意が得られれば申し立てに署名して確定し、異議が出された場合はこれを解決したうえで署名して確定し、土地管理委員会に対して公的調査を求める。次いで、公的調査が実施された場合にはこれに立ち会い、

問題が生じた場合にはその解決にあたり、公的調査の結果が問題ないものとされた場合にはこれを承認する、という手続きが設定されている。このような手続きからは、村落土地管理委員会が慣習的な権利を登記可能なかたちで確定するうえで大きな役割を与えられていることがわかる¹⁸⁾。

プログラムの進捗状況については断片的な情報しか明らかにされていない。2013年10月31日の農相の政府広報講演¹⁹⁾によれば、500の土地管理委員会のうち100が設置済み、1万1000の村落土地管理委員会のうち3000が設置済み、1万1000の村落地区 (terroir villageois) のうち171の区画が確定、発行された土地証書は数百程度との数字が示され、「現在はまだ適用が開始されたばかりの段階にとどまっている」との見解が示されている。これについて農相は、「法律制定直後から選挙後危機の終了後までのあいだの悪条件、人的・物的・資金的・制度的な手段の不足、必要な手続きと農村の日常の実態との乖離ならびにコスト、法に対する無理解によって施行の妨げになる行動が引き起こされたこと」などの理由を挙げている。また公開時期は不明だが、コートジボワール農業省のウェブサイトに掲載された農業省土地局長の論説²⁰⁾では、遅くとも2014年11月までの段階での進捗状況に関して、土地証書の申請数が7422件、うち670通が発行され、1件が登記されたとの言及がある。また長期賃借契約は403件になったとされる。これらの数字は前述の農相講演よりやや多いものであり、一定の進捗があることがわかる。これらの数字はいずれも、農村土地保障全国プログラムが依然として始まったばかりの段階にあることを示している。今後の展開が注目される場所である。

おわりに

以上本章では、コートジボワールの農村部に適用される土地政策に関して歴史的変遷を追ってきた。この作業により、植民地期から今日に至るまでの土地政策の基本的な流れは確認されたものと考えられる。要約すれば、コートジ

ボワールの農村部に適用される土地政策の焦点をなしたのは、経済の基軸たるコーヒー・ココア生産を発展させるために、生産適地である国土南半部の熱帯森林地帯への大量の労働力投入を実現し、かつ、その帰結として生じる社会的軋轢を政治的に調停することにあった。コートジボワールには、国土の中央部・北部ならびに近隣諸国などの豊かな労働力供給源が存在したので、労働力投入のうえでの問題は、現地社会がこれを受け入れるかどうかにかかっていた。しかし在来の後見制に取り込むかたちでの移民受け入れは、独立後の政治介入と移民のさらなる流入によって事実上機能しなくなり、移民／地元民の対立構図が先鋭化していくこととなった。この社会的緊張は、1990年代以降の政治対立を激化させることにもなった。コートジボワールの土地問題が、まさしくこの国の「支配と開発」の中核にあることを本章では示せたものと思う。

最後に、本章での考察をふまえ、コートジボワールの政治と社会の安定に向けた展望を記しておきたい。内戦の終結と新政権の成立により、現在のところ政治対立はさしあたり終息した格好であるが、土地をめぐる問題状況が解決されたわけではない。現政権のもとで1998年土地法に基づくプログラムが着手されたものの、進捗状況は遅々たるものであるし、またプログラムが完了したとしても土地をめぐる問題状況の解決がもたらされるかどうかは不透明である。つまり、土地をめぐる問題は慢性化したかたちでコートジボワールに根づいたままの状態にある。このような状態のもとでは、ひとたび政治的不安定化が起これば、再び深刻化しかねないことが十分に想定される。したがって、今後、土地問題の解決を図る政策を進めるうえでは、なによりもまず政治情勢が険悪化、不安定化しない状況を維持することが課題となる。他方、政治的安定を重視しすぎると、強権的な政権を容認することにもつながりかねないという問題がある。実際、ワタラ現政権に関しては2011年の発足当初から「勝者の裁き」を推進する志向や、国家の制度の独占などの問題が指摘されている。和解や民主主義といった諸原則を守ったうえで政治的安定が実現され、土地問題に解決に向けた着実な歩みがなされていくことを期

待したい。

[注] _____

- (1) 法律の原語での名称は *Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine foncier rural*。この法律の全文邦訳（2013年までの改正条文を含む）は、佐藤（2014）に掲載されている。
- (2) とくに土地法施行の実施責任主体であるコートジボワール農業省のウェブサイト（<http://www.foncierural.ci>）からさまざまな情報を得ることが可能である。
- (3) このような地方行政の階層構造は軍組織由来の一元支配体制として敷かれたものであり、「直接的、同化主義的」性格を有するものだったが、戦間期の行政改革をととしてカントン以下の単位は「首長制の官僚化」の性格を備えるようになり、「間接統治」と呼び得るものへと変質したことが真島（1999, 105-106, 119）により指摘されている。
- (4) この政令に先立つコートジボワール植民地創設直後の1893年9月10日には、植民地総督が植民地のすべての土地に関してコンセッションを決定する権利とこれに対する異議申し立てを裁定する権限をもつことを定めた政令が出されていたが、これは近代以前の法規範に登場する「国家の上級所有権」（*Domaine éminent de l'Etat*）の考えを適用したものであった（*Ley 1972*, 13）。1900年の政令はコートジボワールにおいて発出された近代法に基づく最初の土地関連法であった。
- (5) なお、このときコートジボワール植民地で施行された新しい制度の根拠となったのは、*Buell*（1928）によれば、フランス民法旧第539条（1804年の制定時から2004年8月17日に改正されるまで有効だった条文）「すべての空き地と無主地、ならびに相続者がいないか相続が放棄された死亡者の地所は行政財産国有地（*domaine public*）に帰属する」、ならびにフランス民法第713条（1804年の制定時から現在に至るまで有効）「持ち主のない地所は国家（*l'Etat*）に帰属する」の規定であった（*Buell 1928*, 1022 note 3）。ただこの二つの条文では、「空き地と無主地」の帰属先が、旧第539条では「行政財産国有地」、第713条では「国家」とそれぞれ記されており、不一致がみられる。*Ley*（1972）によれば、旧第539条の「行政財産国有地」という表現は、事実上、普通財産国有地も指し示していたものであり、条文の改定過程で偶然に滑り込んだものだと考えられるという（*Ley 1972*, 47）。この考えに従えば、ここで「行政財産国有地」という表現が使われているとはいえ、当時のコートジボワール植民地における「空き地と無主地」が、つぎに本文で述べるような譲渡不可能という意味合いをもつものとして位置づけられていたわけではないと考え

ておいてよいと思われる。ちなみに、2004年の改正でフランス民法第539条は、「相続者がいないか相続が放棄された死亡者の地所は国家（l'Etat）に帰属する」という条文に改められている。

- (6) 200ヘクタール未満の土地の譲渡は植民地総督が管轄するが、それを超える2000ヘクタールまでの土地の譲渡は、植民地総督の求めに応じAOF総督が管轄するものとされた。
- (7) 登記申請に際しては、市長や行政官から調査に基づく証明書を発行してもらった必要があったが、しばしば行政当局は証明書の発行を制限したとされる。また、行政当局が出した証明書を裁判所が認めない場合もあった。政府が利用を希望している土地や、申請者が現に占有しているのではない土地に対しては、アフリカ人の登記申請が認められない場合が多かったという。この背景には、市場価格で土地を購入するのに必要な費用を節約しようとする政府の態度や、植民地化に伴う補償抜きに土地を確保したいという考えがあったとされる。要は、アフリカ人に土地を委ねておいても開発はされないの、自分たちで開発して富を生み出したいという考えがあったのだという（以上の記述はBuell 1928, 1033の指摘に基づく）。
- (8) アフリカ人のなかからは数十ヘクタールを超える規模の大きい農園を経営する者もやがて登場しはしたが、大土地所有制は例外的であった。
- (9) 「国有地ならびに土地についての手続きに関するデクレ」（Décret 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières）が1971年2月に制定され、さらに同年7月には「完全な所有権によって保持された農村部の土地の合理的利用に関する法」（Loi 71-338 du 12 juillet 1971, relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété）ならびに同法の施行令にあたるデクレ（Décret n° 71-339 du 12 juillet 1971, fixant les modalités d'application de la loi n° 71-338 du 12 juillet 1971, tendant à favoriser l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété）が制定された。
- (10) 1962年4月20日付け経済・財政・計画相政令（Arrêté du 20 avril 1962, portant création du service du cadastre 673 mfaep cab）による。
- (11) 地代の支払いや有償での土地売却は、本来の後見制においてはなされていたが、インフォーマルな政治介入の結果として後見制の本来の性格が変質したことにともない、このような求めを行う慣習的権威が登場したということのようである。
- (12) 原口（1992, 130）の指摘に基づく。なお、原口（1992, 125-129）が挙げているところによれば、1975年時点でのコートジボワールの総人口は754万人であったので、この当時の外国人の比率はじつに22.5%に上った。さらに1983年には外国人の数は250万人（総人口930万人の26.9%）にまで達した。

- (13) したがって、コートジボワールの1998年土地法という土地証書は、登記済みであることを示す権利証書ではなく、登記の前段階で必要な文書のことを指す。
- (14) イボワール人性とは、直訳すれば「コートジボワール人であること」を意味する「l'ivoirité」という概念とともにベディエ大統領によって提起された政治思想である。この思想は、政敵を排除する目的で選挙法に国籍条項（具体的には両親ともに生まれながらのコートジボワール人でなければ大統領選挙に立候補できないとするもの）を盛り込んだときに、あわせて主張されるようになった。選挙法に国籍条項が盛り込まれた当時の論争については佐藤（1995）で整理した。また、イボワール人性の思想は、その後のコートジボワール社会に排外主義や特定の民族をターゲットとした差別が蔓延する重要な背景をなした。この点については佐藤（2006）で詳述した。
- (15) 同審議会は1999年11月3日付けの農業・畜産資源相政令によって創設されたのち、2001年の首相政令（2001年7月20日付け首相政令第45号）ならびに2003年の首相政令（2003年7月11日付け首相政令第55号）による改組を経て、現在に至る。2度にわたる改組はいずれも委員の拡充にかかわるものである。現在は座長を農業大臣が、副座長を領土行政担当大臣が務め、関係する省庁の代表者、国民議会や経済社会委員会などの国家機関の代表者、宗教界や村落の代表者、研究機関・開発機関・金融機関などからの代表者など、56人の委員で構成される。開催方式については、CFRは少なくとも6カ月に1回、座長の招集により開催されるものとされ、開催地は最上位の地方行政区分であるレジオン（région）の各首都が輪番であたる。
- (16) 土地管理委員会の答申は県知事に対して提出され、県知事は答申を検討して土地管理委員会に回答を行う。土地管理委員会は拘束力をもつ答申を作成するので、県知事は基本的にこれを了承することが期待されている制度設計となっている。
- (17) 根拠となる法律は1999年10月13日付けデクレ第99-593号ならびに2001年6月21日付け第41号内務・地方分権化相、農業・動物資源相令（Arrêté n° 041 MEMID / MINAGRA du 12 juin 2001 relatif à la constitution et au fonctionnement des Comités de Gestion Foncière Rurale）である。
- (18) このため村落土地管理委員会の構成メンバーの定義が目ざれるところであるが、法律では「土地の主は村落土地管理委員会のメンバーとなることが義務づけられている」との明記があるのみである（注17でも言及した1999年10月13日付けデクレ第99-593号の第5条）。この規定以外には、必須とされるメンバーに関する記載は法律に存在せず、「村落の類型（typologie du village）を代表したものとなることが望ましい」とする方向性のもとで、各村落委員会が定める内規によってメンバーを規定することとされている。ただ農業省

が別途ウェブサイトで示している大まかなガイドラインでは、「平均的には10～16人から構成されるものとし、若者、女性、男性が入る」べきものとされ、また、「委員会の内規は土地問題しか扱わないことに限定されるのが望ましく、不動産会社に類するものとなったり、村落名士の代替となったりすることは避けるべきである」とされる (<http://www.foncierural.ci/les-institutions-foncieres-rurales/18-le-comite-villageois-de-gestion-fonciere-rurale-cvgr> 2014年11月19日アクセス)。

- (19) 《Les rendez-vous du gouvernement》: le discours liminaire du ministre Sangafowa sur le thème : 《Comprendre la loi sur le foncier rural》 publié le jeudi 31 octobre 2013. (<http://news.abidjan.net/h/479187.html> 2014年10月28日アクセス)。
- (20) <http://www.foncierural.ci/edito-du-directeur-du-foncier-rural/97-edito-du-directeur-general-du-foncier-rural> 2014年11月11日アクセス。

[参考文献]

<日本語文献>

- 佐藤章 1995. 「『基層イヴォワリアン』をめぐって——コートディヴォワール新選挙法の提起するもの——」『アフリカレポート』(21) 14-17.
- 2006. 「統治的結社とイデオロギー——コートディヴォワールにおける差別的排他的実践に関する考察——」『文化人類学』71(1) 50-71.
- 2014. 「コートジボワールにおける土地政策の変遷」(武内進一編「アフリカの土地と国家に関する中間報告」調査研究報告書 アジア経済研究所 159-176 http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/2013_B103.html).
- 原口武彦 1992. 「コートジボワールの国民意識形成と移民労働者」百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と移民労働者』有信堂 119-142.
- 真島一郎 1999. 「植民地統治における差異化と個体化——仏領西アフリカ・象牙海岸植民地から——」栗本英世・井野瀬久美恵編『植民地経験——人類学と歴史学からのアプローチ——』人文書院 97-145.

<外国語文献>

- Buell, Raymond Leslie 1928. *The Native Problem in Africa (2 vols)*. New York: The Macmillan Company. (Reprinted in 2013 by Literary Licensing)
- Chauveau, Jean-Pierre 2000. "Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire: Les enjeux silencieux d'un coup-d'état." *Politique africaine* (78) : 94-

125.

- 2009. “La loi de 1998 sur le domaine rural dans l’histoire des politiques foncières en Côte d’Ivoire: La politique des transferts de droits entre “autochtones” et “étrangers” en zone forestière.” In Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Eric Léonard dir. *Les politiques d’enregistrement des droits fonciers: Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris: Karthala, 105–140.
- Hailey, Lord 1957. *An African Survey: A Study of Problems Arising in Africa South of the Sahara* (Revised 1956) . London, New York and Toronto: Oxford University Press.
- Le Roy, Etienne 1987. *La réforme du droit de la terre dans certains pays d’Afrique francophone* (FAO étude législative 44) . Rome: FAO. (<http://www.fao.org/docrep/012/ak479F/ak479F.pdf>)
- Ley, Albert 1972. *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d’Ivoire*. Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- Stamm, Volker 2000. *Plan foncier rural en Côte d’Ivoire : une approche novatrice*. London: International Institute for Environment and Development. (<http://pubs.iied.org/X171IIED.html?a=a>)