

第6章

政策変化と農民

はじめに

本章では、これまで明らかになったココア生産村の実態を念頭におきながら、近年の政府の政策変化の影響を分析する。とりあげる政策変化の事例は二つある。第1は、構造調整下の政府部門の縮小と自由化の流れのなかで1992年から導入された、ココアの国内買付けの国家独占の廃止とそれともなう民間買付け会社の参入である。この政策変化により、ココア生産農民には生産物の販売に関する新たな選択肢が発生した。この変化に対して個々の農民が実際にどのような行動をとったのか、またこの政策変化がどのような影響を農民たちに与えたのか。これが第1節の分析課題である。

第2は、新たに行われようとしている土地登記政策の影響である。「共同体的」な土地制度がアフリカ諸国の農業発展を妨げているとする議論を背景に、土地登記によって個人の土地権利の保証を進めようとする傾向はアフリカ各国でみられる。ガーナでも同様の理由から、土地権利の登記を行うことを目的とする法律が1986年に制定された。第2節では、このような土地登記推進の政策決定の背後にある思想が、ガーナの土地制度の実態と合致しているかどうかを検討し、土地登記の実施に関する問題点を指摘する。

第1節 ココア買付け制度の転換

本節では、新政策によってココアの買付けをめぐる状況が変化した際に、農民がどう対応したかを分析する。第1章第2節で述べたように、1980年代以降のローリングス政権下では、ココア代金の支払い方法の変更とココアの買付けに関する民間会社の参入という、二つの重要な改革が行われた。このような政策変化の結果、農民はココアの販売に際して二つの選択を新たに行うことになった。その第1はココアの買付け会社の選択である。過去において政府の独占であったココア買付けに民間会社が参入し、農民はココアの販売先を自ら選択できるようになった。その際、農民は何を選択の基準として販売先を決定しているのか、が本節の第1の注目点である。第2は、ココア代金の支払い方法についての選択である。農民に対するココア代金の支払いは、公にはすべて小切手で行われなければならないことになっている。しかし実際には、現金による支払いも広く行われている。小切手と現金の二つの選択肢が支払い方法としてある場合、農民は何を基準に選択を行うのか、が第2の注目点である。本節ではこれら二つの選択行動の論理を明らかにすることに加え、ココアを売る側の農民と、買う側のココア買付け会社との間に存在する、権力関係についても言及する。

1. 調査村でのココア買付けの実態

ココア買付けに関する政府の独占廃止という政策変化にともない、それまで唯一の買付け会社であった生産物購買会社(PBC)に加えて、いくつかの民間会社がガーナ各地でココアの買付けを行うようになった。1994/95年買付け期の各会社の買付け量のシェアは、表6-1に示すとおりである。

調査した3カ村でも、いくつかの民間買付け会社がココアの買付けを行っていた。まずベポアセ村では、以前からココア買付けを行っていたPBCに

表6-1 1994/95買付け期のココア買付け量のシェア

会社名	ココア買付け量
生産物購買会社 (PBC)	76.6%
CASHPRO	14.3%
UNICROP	3.3%
その他	5.8%
全国合計	288,511トン

(注) CASHPRO : Cashew and Spices Products Ltd.

UNICROP : Universal Crop Production Ltd.

(出所) Nyanteng [1995a, 40, Table 10].

加え、CASHPRO (Cashew and Spices Products Ltd.:以下 CP社と略す)が1993/94年買付け期から買付けを開始し、調査時点で3年目を迎えていた。また95/96年度からは新たに GOLDCREST (Goldcrest Commodities Ltd.:以下 GC社と略す)も営業を開始し、村のココア買付け会社は3社となっていた。94/95年買付け期の買付け量は、PBCが1558袋(1袋は64キログラム)、CP社が約200袋で、PBCが圧倒的に多かった。3社のうちPBCとGC社は買付け係が村に常駐しているが、CP社の買付け係は週に1~2回不定期に村を訪問し買付けを行っていた。またGC社の買付け係は村出身者であるが、他の2社の買付け係は村外者である。ココア代金の支払い方法については、PBCとCP社は小切手と現金の両方で支払いを行い、GC社は現金のみの支払いを行っていた。農民が小切手による支払いを受けた場合は、村から7キロメートルあまりの町に出かけて銀行で換金する必要があった。

ナゴレ村でもベポアセ村と同様に、PBC、CP社、GC社の3社が買付けを行っていた。まず1992/93年買付け期まで唯一のココア買付け会社であったPBCは、95/96年度の買付け量が約890袋(96年3月末時点)で、民間会社の参入後は年々買付け量が減少している。買付け係は村外者で、近隣の村に在住し週に数回ナゴレ村に来て買付けを行う。会計係はナゴレ村民で、村で2番目に生産量の多いココア農民が務めている⁽¹⁾。ココア買付け時の代金の

支払いは小切手が原則だが、95/96年度は現金による支払いも行っていた。一方 CP 社は93年末から村でのココア買付けを開始し、初年度は約482袋、次年度は868袋、3年目の95/96年度は1560袋（96年3月末時点）と、年々買付け量を増やし、PBC を抜くまでになっている。買付け担当者は、村で3番目に生産量の多い農民が務めている。代金の支払いは、農民の希望に応じて現金と小切手の両方で行っている。また GC 社は、村で買付けを始めたのが95年と最も遅く、買付け量も少ない。代金の支払いは現金、小切手両方で行う。買付け係は村外者で、買付けシーズン期間中のみ村に在住する。ナゴレ村の農民が小切手で支払いを受けた場合、村から19キロメートルあまりの町の銀行で換金する必要がある。

ジャハ村では、調査時点で PBC と CP 社の2社がココアの買付けを行っていた。PBC の買付け所には村外から来た買付け係が常駐しており、ココア代金の支払いは小切手と現金の両方で行っている。一方 CP 社は1994/95年度から買付けを始め、村民の1人が買付け係を務めている。CP 社は調査時点では現金のみの支払いを行っていた。95/96年度の買付け量は、PBC が2417袋、CP 社が367袋で、PBC が全体の88%の買付けシェアを占めていた。ジャハ村の農民が小切手を換金するためには、26キロメートル先の町に出向く必要がある。

上記3カ村のいずれの買付け会社にも共通する特徴には、以下のようなものがある。第1に、政府が決定する生産者価格以上の価格で買付けを行っている会社はなく、したがって価格面での各社の競争はない。第2に、農民が小切手による支払いを受けるためには、自分の銀行口座を開設し、各会社が発行する（農民の写真入りの）販売記録帳を保有し、換金に際しては最寄りの町まで本人が出向く必要がある。第3に、ココア代金の現金による支払いは、買付け所に現金の備蓄がある場合に限定されている。買付け所に現金の備蓄がない場合、現金払いを希望する農民は、買付け係が町の銀行から現金を引き出してくるまで待つか、あるいは現金備蓄のある他の会社にココアを持ち込まなければならない。

農民の選択行動に大きな影響を与えている国の制度に、「ボーナス」の支給がある。「ボーナス」とは、ある年のココアの国際価格に対して前年に政府が決定してあった生産者価格の割合が一定の水準に達しなかった場合、農民にココアの代金が追加支払いされるものである。政府はこの「ボーナス」（実際はココア代金の追加払い）を、1995/96年度にココアを販売した農民に対して、1キログラム当たり56セディの割合で支給すると発表した。以下で詳しく述べるように、この支給を確実に受けようとする農民の意図が、彼らの選択行動を大きく左右している。

ココアの収穫期間は、10～12月頃をピークに数カ月間続く。そのためほとんどの農民は収穫作業を数回に分けて行い、ココア買付け会社への販売も数回行う。その場合、農民は販売先を毎回変えてもいいし、支払い方法を毎回変えることもできる。以下では調査村の農民の販売先の選択と、支払い方法の選択の実際をみてみよう。

2. 農民の買付け会社選択の論理

生産物の販売先が複数あり選択が行える場合、農民が通常第1に考慮する選択基準は、生産物の買付け価格の違いであろう。しかし調査村でのココア買付け価格については、どの会社も同じ価格をつけている。このような価格面での競争がない状況のなかで、農民がココアを販売する会社を選択する際に基準としているのは、以下の要因である（実際の販売先は表6-2を参照のこと）。

第1は、将来買付け会社から提供されるかもしれない何らかの援助や特典を確実にしようとする、農民側の戦略的で積極的な動機である。例えばココアの買付けがPBCの独占であった時代、ココア生産に必要な投入財の供給もPBCを通じて行われていた。また、ココア生産農民の子息が高等教育を受けようとする場合には、PBCの買付け係の推薦でココアボードから奨学金を受けることも可能であった。買付けがPBCの独占でなくなった後も、

このような「政府の会社」の特典を将来期待する農民は、ココアの少なくとも一部をPBCに販売してそのような援助を受ける権利を維持しようとする。一方、新規参入会社にも同様の理由で農民がココアを販売することがある。ベポアセ村の複数の農民によれば、93/94年度に新規参入したCP社が安価な投入財の販売を農民に約束したため、その年はCP社にココアを販売した農民が多かった。しかし実際にはその約束は果たされなかったため、次年度にはCP社に販売する農民は減少したという。このようにどの会社から将来の特典を期待できると農民が判断するかは、販売会社選択に際しての一要因となる。また将来そのようなメリットが生じた場合の権利を確保するために、

表6-2 ココアの販売先

(1) ベポアセ村 (%)			
	PBCのみ	CPのみ	PBCとCP
男 (N=22)	64	14	23
女 (N=10)	60	20	20
計 (N=32)	63	16	22

(2) ナゴレ村 (%)							
	PBCのみ	CPのみ	GCのみ	PBCとCP	PBCとGC	CPとGC	3社全部
男 (N=46)	37	20	6	22	6	2	6
女 (N=34)	44	24	3	24	3	3	0
計 (N=80)	40	21	5	23	5	3	4

(3) ジャハ村 (%)			
	PBCのみ	CPのみ	PBCとCP
男 (N=94)	60	5	35
女 (N=48)	63	15	23
計 (N=142)	61	8	31

(注) PBC: Produce Buying Company Ltd. (生産物購買会社)

CP: Cashpro (Cashew and Spices Products Ltd.)

GC: Goldcrest (Goldcrest Commodities Ltd.)

(出所) 筆者作成。

すべての販売会社にココアをまんべんなく販売する、という戦略がとられることもある。いずれの場合も、ある買付け会社から何らかの特典が期待できる場合には、そこへのココアの販売実績を作っておいて将来の恩恵を享受しようとする、したたかで戦略的な意図が農民の行動の背景にある。

このような戦略的で積極的な選択行動とは反対に、販売会社に対するネガティブな態度が農民の選択行動の一要因となることがある。その典型が、新規参入会社を選択した場合に生じるかもしれないリスクを回避する事例である。調査を行った時期は民間会社がココアの買付けに参入を始めてからまだ間もなかったため、農民の新会社に対する評価はまだ一定していなかった。そのため農民は、新規参入会社は本当に信用できるのか、新会社の小切手は問題なく換金できるのか、新会社はすぐ倒産してしまうのではないか、その場合は追加支給されるかもしれない「ボーナス」がもらえなくなるのではないか、などのリスクを慎重に勘案する。このような新会社への販売にともなうリスクに対する、個々の農民の実際の対応はさまざまである。リスクを避けて新会社に一切売らない⁽²⁾、少量だけ「試し売り」をして様子を見る、初年度は様子を見て問題ないようなら次年度から売る、などさまざまな対応がみられる。

販売会社選択におけるもう一つのネガティブな動機に、買付け系の計量や支払い手続きに対しての不信感がある。PBCが唯一の買付け会社であった時代、計量のごまかしや帳簿操作などによって実際よりも少ない額のココア代金しか農民に払われず、その差額は買付け係によって着服されていた、と少なからぬ農民が認識している。このような不正により自分が受け取るココア代金が不当に少なかったと考える農民は、政策変化によって新規参入会社を買付けを開始した後、新会社にココアを販売するインセンティブがある。

買付け係や買付け会社への不信感に関連して重要な、農民の選択行動を決める要因に、会社と農民との個人的な関係がある。農民自身やその配偶者、親しい友人たちが買付け会社で給与所得者⁽³⁾として働いている場合は、その会社への販売を考慮することが多い。その会社の存続が、当事者の給与所得

を保証することになるからである。しかし他方でこの選択には、近親者が会社で働いていれば買付けに際して計量や計算などでごまかされる心配がない、という実的な側面もある。逆にいえば、ココアの販売に際して買付け係が不正を行っていないかどうか、多くの農民がかなり疑心暗鬼になっているということでもある。

農民が消極的な理由から買付け会社を選択するもう一つの要因に、買付け会社側の現金や小切手の準備状況がある。農民がココアを販売しようとしたとき、買付け会社が農民の望む方法で代金を支払うことができない場合、農民はいわば消去法により別の買付け会社を選択する。前述したように、新規に参入したばかりの会社のなかには現金による支払いのみを行う例があり、その場合小切手による支払いを望む農民はその会社を選択しない。逆に現金による支払いを希望する農民の場合は、個々の農民が必要とした時点に買付け会社に現金の備蓄があるかどうか重要な選択基準となる。これに関連して、農民がココアの販売を行おうとしたときに買付け係が村にいるかどうか重要である。緊急に現金が必要な農民などは、村に買付け係が常駐している会社のなかから選択を行うことになり、買付け係が村に常駐していない会社は選択対象から除外される。

ココアの販売に際して農民が買付け会社の選択を行わない事例として、ココア代金の前払いを受けている場合をあげることができる。農民のなかには買付け係からココアの代金を現金の前払いで受け取っている例があり、とくに経済的に下層にある農民がこのような前払いを受ける傾向にある。その場合、農民はココアの収穫がありしだいその買付け係がいる会社にココアを持ち込まなければならない。買付け係から前払いを受けている農民の場合は、収穫以前からココアの販売先は決まっているのであり、農民に収穫時点での販売先の選択の余地はない。買付け係はこの前払いを、会社の資金ではなく個人の資金で行う。この買付け係からの前払いに利子はなく、民間の金貸しの場合返済時に借りた金額の1.5倍から2倍の金額を返済しなければならないことから、農民側にとってこの前払いのメリットは大きい。一方買付け係に

としては、ココアの買付けに関して他社との競争が強まるなか、農民をあらかじめ囲い込んで自社への販売を強制することができるメリットがある。さらに買付け係は、前払いを受けた農民が持ち込んだココアを、買付け係自身が生産・販売したもものとして記録することもある。これにより後に「ボーナス」が支給された場合には、「ボーナス」は前払いを受けた農民ではなく、買付け係の銀行口座に支給されることになる（後述の「事例」を参照）。したがって買付け係は、無利子のココア代金の前払いによって生じるかもしれない利子分の損失を、「ボーナス」の不正入手によって補完しているという側面もある。

以上がココアの国内買付けに民間会社が参入し、その結果買付け会社の選択を農民自身が行えるようになった、という近年の制度変化に対する農民の側の論理にもとづく選択基準である。上記のうちどの要因が最終的な農民の選択に影響を与えるかは、個々の事例によって異なる。またどれか一つの基準のみによって農民が選択を行うとはかぎらず、複数の要因を考慮に入れながら最終的な決定が行われる。さらに、複数回にわたるココアの販売の、そのときどきの農民がおかれた状況によっても販売先の決定は左右される。したがって、一つの基準やモデルによって農民の選択行動をすべて説明することはできない。農民がそのときどきにどのような状態におかれているか、農民が買付け会社各社のパフォーマンスをどのように判断しているかなどにより、個々の農民の選択行動は変化する。

3. 農民の支払い方法選択の論理

次に、ココア代金の支払い方法の選択に関する農民の側の論理をみてみよう。第1章第2節で述べたように、政府が小切手による支払いを導入した理由は、第1に農民への代金支払いの遅れをなくすこと、第2に買付け係が直接現金を扱うことに起因する不正を防止するためであった⁴⁾。しかしこの制度の導入後も、小切手による支払いを唯一の方法とする政府の指導にもかか

ならず、実際には現金による代金支払いも広範囲で行われていた。このような状況下で農民が小切手と現金のいずれの支払い方法を選択するかは、以下のような要因に左右されている。

まず農民が認識する小切手支払いのメリットは二つある。第1はその安全性である。多量のココアを販売して現金による支払いを受けた場合、高額な現金を保管するうえでの安全上の問題が大きい。しかし小切手による支払いを受けていれば本人以外は換金できず、ココア代金をそのまま自分の銀行口座に預け入れることができるため、多額のココア代金を受け取るような場合でも安全である。

第2のメリットは、将来のさまざまな特典の享受を確実にすることである。小切手による支払いを受けた場合、その金額は農民が保有する販売記録帳に記録されるとともに、銀行での換金時にも記録が残る。しかし現金による支払いを受けた場合、そのような記録が残らない。先に述べた「ボーナス」の支払いや投入財の供給など、将来期待される特典はこれらの記録をもとに行われると農民は認識している。そのため、銀行や販売記録帳にココア販売の記録を残すことによって将来の特典を確実にものにできることが、小切手による支払いの第2のメリットであると考えられている⁵⁾。

他方上記のようなメリットを農民が認めたとしても、彼らが常に小切手による支払いを選好するとはかぎらない。個々の農民の事情により、以下のような現金による支払いを受けるインセンティブが働くからである。

その第1は、小切手による支払いおよびその換金にともなう、時間的・金銭的・精神的コストの大きさである。小切手によるココア代金の支払いを受けようとする場合、農民は近くの町の銀行に口座を開設するとともに、パスポートサイズの写真を準備して個人の販売記録帳を買付け会社ごとに作成しなければならない。次に、小切手による支払いを受けた場合、農民は換金のために銀行のある町にまで出かけなければならない。そのための交通費と時間的労力の負担は決して小さくない。また銀行で換金しようとしても、銀行での現金備蓄の問題などから小切手の支払いがスムーズにいくとはかぎらず、

その場合農民は町まで数度にわたって足を運ばなければならない。またこれら一連の手続きは書類記入の作業をとまなうもので、文盲の農民にとっての負担が大きい。このような小切手による支払いに付随するさまざまなコストの大きさは、農民にとってより簡易な方法である現金払いを選択させる大きな要因となっている。

現金による支払いの第2のインセンティブは、必要時に迅速に現金を入手できることである。急病時の薬代や学費の支払い、あるいは農業雇用労働者への支払いなどで緊急に現金が必要な場合、農民はココアを現金払いで売却して資金をつくらることができる。このような急な現金需要に対応できる柔軟性は小切手による支払いにはなく、これが農民が現金払いを選好する一つの要因となっている。

第3は、ココアの収穫量が少ない場合の利便性である。ココアの収穫期間は長期にわたり、農民の収穫作業とココアの販売も数回に分けて行われる。そのためシーズンの初めや終わりには、1回の収穫作業からとれるココアの量も少なく、支払われる代金も少額であることも少なくない。また経営面積が小さかったり、ココア樹が十分に成長していなかったりして全体の収量が少ない農民もかなりの数にのぼる。このように販売時のココアが少なく、その結果受け取るココア代金も少ない場合、農民は小切手換金にとまなうさまざまなコストを嫌って現金による支払いを選択する傾向が強い。

このように小切手による支払いと現金による支払いにはそれぞれ長所と短所があり、農民は個々人のおかれている状況に応じて異なった選択を行う。全体として、多くの農民が小切手による支払いの利点を認めつつも、急な現金の必要性や売却量の少なさ、および換金のための手間と交通費の負担感などを理由に、必要に応じて現金による支払いも選択する傾向が認められる。

個々の農民が行うココア代金の支払い方法の選択と、ココアの収穫量との間には一定の連関が認められる。3カ村とも、ココアの収穫量の少ない人ほど現金による支払いを選好する傾向があるとともに(表6-3)、現金のみの支払い方法を選択した農民の平均ココア収量は、小切手のみの支払い方法を

選択した農民の平均収量よりも少ない⁽⁶⁾。収量が少なくしたがって受け取る代金も少ない農民にとっては、「ボーナス」の支給額もわずかである。銀行での口座開設や販売記録帳の作成、支払いのたびに小切手換金のために町まで出かける手間と支出を考えれば、彼らが小切手を選択するインセンティブは少ない。他方大収量の農民の場合は、販売量に応じて支給される「ボーナ

表6—3 ココア収量と支払い方法選択の関係

(1) ベボアセ村 (%)

支払い方法 収量 (袋)	小切手 のみ	現金 のみ	小切手と 現金
2未満 (N=2)	50	50	0
2以上5未満 (N=12)	42	33	25
5以上10未満 (N=5)	0	40	60
10以上 (N=15)	27	13	60
全体 (N=34)	29	26	44

(2) ナゴレ村 (%)

支払い方法 収量 (袋)	小切手 のみ	現金 のみ	小切手と 現金
2未満 (N=11)	18	64	18
2以上5未満 (N=17)	24	53	24
5以上10未満 (N=19)	32	32	37
10以上 (N=25)	52	0	48
全体 (N=80 ^{b)})	31	31	38

(3) ジャハ村 (%)

支払い方法 収量 (袋)	小切手 のみ	現金 のみ	小切手と 現金
2未満 (N=27)	11	85	4
2以上5未満 (N=39)	21	49	31
5以上10未満 (N=28)	14	25	61
10以上 (N=39)	38	8	54
全体 (N=145 ^{b)})	38	19	43

(注) 1) 収量が不明の事例があるため、ココア販売者の事例総数は収量別事例の合計よりも多くなっている。

(出所) 筆者作成。

ス」の額も大きく、その受給を確実にしようとするインセンティブは大きい。また支払われる金額も大きいため、小切手換金にとまなう諸コストがかかっても、より安全な代金受給方法である小切手を選好する傾向がある。したがって、一般に大収量の農民ほど小切手による支払いを選択するインセンティブは大きく、収量の少ない農民ほど現金による支払いを選択するインセンティブが大きいといえる。ただし収量の多い農民でもすべての支払いを小切手にするわけではなく、むしろ小切手・現金双方を混ぜた支払い方法を選択する事例の方が多数を占める(表6-3)。全体の収量が多い農民でも、前述したように急な現金の必要時や1回の収穫量が少ない場合などには、現金による支払いを選択することが多いからである。

公には許されていない現金によるココア代金の支払いは、このような個々の農民の需要に合致している。しかしその一方で現金による代金支払いには、買付け係による不正な蓄財を許す可能性も存在している。これは以下の事例に典型的にみることができる。

事例：「ボーナス」支払いに関する買付け係の不正

あるココア買付け会社は、農民に対する「ボーナス」の支払いを、農民の販売記録帳に記録された販売量に応じて個々の農民の銀行口座に直接入金している。したがって「ボーナス」を受け取ることができるのは、販売記録帳をもち、かつ銀行口座を開設している農民に限られる。同時に農民が受け取る「ボーナス」の金額は、小切手によるココア代金の支払いを受け、その売却記録が販売記録帳に記載されている相当分についてのみである。

ある調査村におけるこの会社の買付け係は、農民が現金でココア代金の支払いを望んだ場合、買付け係個人の資金を使って農民に代金を支払っていた。そして買い上げたココアは自分が生産したことにして自分名義の小切手を作成し、後日銀行からその分の支払いを受けるとともに、その分を自分名義の販売記録帳に記入していた。このような一種の「立て替え払い」を大規模に行うことにより、この買付け係は実際にはココアを生産していないにもかかわらず、記録上はかなりの量のココアを生

産し販売したことになっていた。そのためこの量の相当分の「ボーナス」は、すべて買付け系の銀行口座に振り込まれることになる。一方で現金によるココア代金の支払いを受けた農民たちは、その分の「ボーナス」を受け取ることができない。

上記のような不正が行われている事実には、小切手によるココア代金の支払いという政策変化の効果の二面性が現れている。支払いの遅延を避けるという意味では、小切手によるココア代金の支払いは確かに有効である。しかし一方で支払いを小切手に限定することは、その諸手続や換金にとまなうコストの大きさからみて、とくに小規模生産者層の需要に十分対応していないという側面もある。実際に小切手の支払いを選択する農民には大規模生産者層が多く、他方ココアの収量の少ない農民は、「非合法」だがより簡易で時間的・金銭的・精神的コストの少ない現金による支払いを好む。その結果、大規模生産者層ほど現金取引にとまなうリスクが少ない小切手のメリットを享受しているのに対し、小規模生産者層ほど現金取引を多く行い結果として買付け系の不正な蓄財を許す結果となっている。

以上本節では、政策変化の結果農民が新たに行うことになった二つの選択について分析した。その結果、農民は個々の事情にもとづいてさまざまな基準をもって選択行動を行っていること、大規模生産者と小規模生産者との間には選択行動に相違がみられることなどが明らかになった。

近年の政策変化は、ココアを売る側の農民と、買う側の買付け係との間の権力関係にも変化を生じさせた。PBCがココアの買付けを独占していた1977年から92年までの期間、農民は買付け係がどのような不正を働こうともPBCにココアを販売するしか方法がなかった。その意味でこの時期、買付け係が行使できる権力はすべての農民に対して一様であった。しかし92年以降の政策変化によりココアの買付けに複数の会社が参入して競争が導入されると、この一面的な権力関係は変化する。農民は自由に買付け会社を選択できるた

め、特定の買付け係の不正を嫌う農民は、他社にココアを販売することも可能になった。また小切手による支払い制度の導入により、買付け係が現金を扱うことによる不正が減少した。その結果、PBCの独占時代に買付け係が農民に対して行使できたような権力は、改革導入後は以前より弱まったといえる。しかし、このような制度変化の恩恵をより享受できたのは、すべてを小切手支払いで受けることを選好する大規模生産者層であった。生産量の少ない小規模生産者層にとって、小切手払いにとまなうさまざまなコストは相対的に大きいため、彼らは現金による支払いを選好する。その結果、彼らは政策変化にとまなう新制度のもとでも、やはり買付け係による不正のリスクにさらされ続けている。ココアの国内買付けに対する競争原理の導入と、新たなココア代金支払い方法の導入という二つの制度変化は、ココア買付け係と農民との権力関係について、大規模生産者層と小規模生産者との間に異なる変化を生じさせたのである。

ただし買付け係と小規模生産者層の関係は、このような一方的で搾取的なもののみにかぎらない。前述のように、買付け係はこれら小規模生産者層にココア代金の前渡しを無利子で行うというパトロンの役割も果たしており、農民の側もこのような関係から利益を受ける場合があるからである。また前述したように、子女の奨学金獲得や投入財供給などの利益を得るためには、農民は買付け係と良好な関係を維持しておく必要がある。したがって小規模生産者にとってのココア買付け係は、不正によって自分の利益を搾取されるかもしれないという疑心暗鬼の念をいだきつつも、必要に応じてうまく「利用」しなくてはならない相手でもあるといえる。

第2節 土地登記政策

1986年、ガーナでは土地権利登記法が施行された。この法律の意図は、土地登記を全国的に実施することによって個々人の土地権利に確実性を付与し、

これを農業発展に結びつけようとするものである。同様の法施行は他のアフリカ諸国でもあり、これらの動きはアフリカの在来土地制度が農業発展の障害となっているとする議論の延長線上にあるものである。以下本節ではまず、この土地登記法施行の背景にあるアフリカの在来土地制度と農業発展に関する議論を整理し、次にガーナの実態に即して上記議論の妥当性を検討する⁽⁷⁾。

1. アフリカの在来土地制度と農業発展に関する議論

(1) 在来土地制度を農業発展と障害とみる主張

アフリカの在来土地制度が農業発展の足かせになっているとする主張の出発点は、アフリカでは共同体的な土地保有制度が一般的であり、この制度のもとでは個人の土地権利が未確立である、という点である。アフリカの多くの社会では、土地の最終的な権利はエスニックグループ、リネージ、出自集団などの「共同体」に帰属している。その共同体の構成員である農民は、共同体の長から許可を得るなどして土地に対する用益権を獲得し、農業生産を行っている。共同体に属する個々人は未使用地を使って耕作を行う権利を有するが、その土地を個人の意味によって売却したりすることはできない。この意味で個人の土地権利は未確立であり、そのためある個人が現在使用している土地を将来も継続して使用できる保証がない。したがって、共同体的土地保有における個人の土地権利は、西欧的な個人所有における土地権利と比べ非常に不確実な状態にある、と主張されている。

個人の土地権利がこのように不確実な状態にある場合、次の三つの面で農業発展が妨げられると考えられてきた⁽⁸⁾。第1は、農業生産の効率性が損なわれることである。在来土地制度は土地保有権の自由な移動を制限しているため、土地市場が硬直的になり、より効率的な生産者への土地移動が妨げられる。また個人の土地権利が確立されていないため、土地取引や契約に際して、さまざまな取引費用（権利保有者の同定、共同体の長からの許可取得、契約の履行強制、契約後の抗争発生、などにかかわるさまざまなコスト）が大きく、こ

れもより効率的な生産者が土地を取得する際の障害となる。さらには贈与相続が繰り返されたり、多数の共同体構成員への平等な土地配分が行われることによって土地が細分化し、これも生産の効率性を損なうことに結びつく。在来土地制度が農業発展を妨げるとする議論の第1の論拠は、上記諸要因の相互作用により農業生産全体の効率性が損なわれる、という点である。

第2の論拠は、共同体的土地保有のもとでは土地を担保とした農業金融が得られないことである。土地の個人所有が確立していないことから、農民は土地を担保として農業金融（とくに公的機関や銀行からの低利の融資）を受けることができない。そのため農業投入財の購入や新技術の導入、土地改良などのための資金が不十分となり、農民は生産レベルを上げるための新規投資を行うことができない。これが農業発展を妨げる原因となっている、というのが在来土地制度と農業発展の停滞を結びつける議論の第2の論拠である。

第3の論拠は、共同体的土地保有により個人の土地権利が不確実な状況下では、農民の側に生産増大のための投資を行うインセンティブが小さいことである。土地が共同体によって保有されている場合、他の共同体の構成員も土地に対する潜在的な権利を有している。したがって、個人がある地片に対して行った投資が、将来すべてその個人に還元されるかは確実ではない。投資の結果得られる利益を、共同体の他の構成員によって「ただ乗り」(free riding) される可能性があるからである。この事実が農民が農地改善などを行うための投資の際にディスインセンティブとして働き、新技術の導入や土地改良などが進まない。逆に、例えばある個人が収奪的な土地利用により地力を低下させているような場合、その個人は他の共同体保有地に移動しながら収奪的な土地利用を続ける一方で、その悪影響はその個人のみならず共有地を利用する他の共同体構成員にふりかかる。このような状況下では、個人が共有地の農地保全のために投資するというインセンティブは働かず、土地保全の面でも悪影響が出る。共同体保有下の土地ではこのような悪影響が生じやすく、これも農業発展の障害となる、というのが第3の論拠である。

上記のような理由により、個人の土地所有権が確立していないアフリカの

在来土地制度のもとでは、農業発展にさまざまな障害が生じているとする議論は、1980年代までさまざまな場で展開されてきた（例えばHarrison [1986], Feder and Noronha [1987], Falloux [1987]）。これらの議論はいずれも、アフリカの土地制度を「共同体的」なものにとらえ、これが生産効率を阻害しているとする点で共通している。一方、人口増加や技術改革などの外的状況変化に応じてアフリカの土地制度自体も自ら変化を遂げ、その変化は土地権利の個人化の方向に現在進行しつつある、とする議論が存在する。このような「土地権利に関する進化理論」⁽⁹⁾（“evolutionary theory of land rights”）によれば、土地権利の個人化の過程は以下のように進行する。

まず、土地が豊富にあって人口が希少な状況においては、土地をめぐる個人間の抗争も少なく、休閒期間も十分にとれ、個人の生産活動が他者に影響を与える事態も最小限に抑えられる。そのため、共同体保有による土地利用はさしたる問題もなく継続することができる。しかし現在の多くのアフリカ諸国がそうであるように、土地に対する人口圧力が高まり農業の商業化も進展するにつれて、土地利用に関する個人間の競争が顕在化してくる。土地への人口圧力が高まった状況下で土地の共同利用が継続している場合、ある人物の土地利用の仕方が他者の経済活動に影響を及ぼす「外部性 (externalities)」の問題が顕著になる。上述の例のように、ある人物の収奪的な土地利用により土地の地力が失われたり土壌浸食などが生じた場合、本人のみならずその土地を次に利用する共同体構成員や、その周辺土地を使用する人物の経済活動に悪影響を与える、というような例がこれにあたる。このような負の外部性の顕在化により、生産の効率性は大きく損なわれる。

このような変化が発生した場合、土地制度は共同保有から個人保有の方向に向けて自ら変化を遂げ、個人の経済活動の影響がその個人だけに還元される（外部性が内部化される）方向に向かう。無論、共同体保有から個人保有への変化にはコストがともなう。したがって、共同体保有を継続するコストが個人保有への転換にともなうコストを上回るようになった場合に、共同体から個人への保有の変化が生じる (Demsetz [1967])。すなわち土地の共同体保

有制度のもとで人口増加や農業の商業化の進展などの状況変化が生じると、土地制度はその変化に対応する形でより効率的でコストの少ない制度（個人保有）にいわば自動的に変化していく、というのが土地権利に関する「進合理論」の論旨である⁹⁰。

この理論から導かれる政策含意は以下ようになる。アフリカの在来土地制度も、土地に対する人口圧力の増大や農業の商業化の進展にともなって、上記のように共同体保有から個人保有の方向に移行しつつある。このような土地権利の個人化の過程で発生している個人の土地権利は、西欧的な意味での所有権のように確実なものではなく、かなり不確実性の高い権利である。土地権利が不確実な場合、先に述べたような理由から農業発展が妨げられる事態となる。したがってアフリカ諸国の政府は、土地登記などの実施によって個人の土地権利に保証を与える方策を講じるべきである。そのような政策の実施により、農民の投資意欲や生産の効率性を増大させることができ、農業発展を促進することができる、というのが「進合理論」の政策含意である。

上で紹介した主張に共通する認識は、農業発展のためには個人の土地権利の保証が不可欠であり、これがアフリカでは確立されていない、という点である。そして政府がとるべき方策は、土地登記などの実施により個人の土地権利に保証を与え、土地権利に関する不確実性を払拭することである、という点でも上記議論は一致している。

世界銀行も、土地制度は歴史の進展とともに個人保有の方向に向かうという上記「進合理論」の考え方を踏襲し、政府が農民の土地権利を保証する土地登記が必要である、という見解に立っている。ただし世界銀行は、この土地の個人化の進展度は地域ごとに異なるので、土地の個人化の度合いに応じた政策対応（土地登記の方法）が必要であり、在来土地制度を尊重して共同体や出自集団にも土地権利の保証を付与すべきとしている（World Bank [1989, 104], [1995, 44]）。

ガーナで1986年に施行された土地権利登記法（Republic of Ghana [1986]: *Land Title Registration Law*）も、在来土地制度を農業発展の障害とみる上記の

議論の延長線上に位置する法律である¹³⁾。この土地権利登記法の目的は、(1)土地権利の証拠書類を全国的に整備することによって個々の土地権利に確実性を付与すること、(2)これにより土地取引における不正を防止するとともに、土地取引にともなう取引費用を軽減することにある¹⁴⁾。この法律制定の背景には、ガーナにおける土地関連の訴訟が頻発していること、農業における小作関係や農業金融に関する問題が大きいこと、の2点があったことが、法律自体に明記されている。とくに農業に関しては、土地権利の不確実性が農業発展を妨げているとする見解が、法律の冒頭に明確に述べられている¹⁵⁾。このようにガーナの土地権利登記法は、土地登記を行うことによって土地権利に確実性を付与し、それによって土地取引にともなうコストを軽減するとともに、農業への投資を促進して農業発展をうながすことを目的としている¹⁶⁾。これまで紹介してきたような、在来土地制度を農業発展の障害とみる議論が、そのままこの法律制定の論拠となっているのである。

(2) 上記主張に対する反論

アフリカの在来土地制度に関する上記のような主張に対し、近年さまざまな角度からの疑義が提示されるようになってきている。以下①から③では、在来土地制度を農業発展の障害とみる上記主張の三つの論拠にそれぞれ対応する反論を紹介し、その後④で土地登記の実施上の問題点についても言及する。

① 在来土地制度と農業生産の効率性について

アフリカの在来土地制度が農業発展の足かせになっているとする主張の第1の論拠は、在来土地制度が農業生産の効率性を阻害しているという点であった。その理由としては、共同体保有のもとでの土地市場の硬直化、土地取引にともなう取引費用の大きさ、土地の細分化などがあげられていた。この論拠に関しては、以下のような反論がなされている。

第1に、アフリカでは土地権利の移動が自由でないというのは実態に反す

る、という反論がある (Atwood [1990], Bruce [1993])。在来土地制度のもとでも土地権利の売買が頻繁に行われている事実は、多くの実態調査から明らかになっている (例えば Hill [1963])。また売買以外にも、借地や小作などの方法で土地権利の移譲は活発に行われている (Bassett [1993])。このように共同体的保有によって土地の移動が妨げられているとする主張は、アフリカにおける土地取引の実態を正確にとらえていないというのが第1の反論である。

第2の反論は、土地登記の実施が自動的に土地市場の活発化と効率的な生産者への土地配分には結びつかないことである。アフリカの多くの社会では、土地は商品としての価値を有するのみならず、共同体や親族の社会関係と密接に関連し、また象徴的・宗教的な意味も与えられている。そのため土地権利の保証がそのまま土地取引の活発化や土地市場の発達につながるとはかぎらない (Platteau [1996], Havnevik [1997])。また仮に土地移動が自由であったとしても、市場メカニズム自体が不完全なアフリカ諸国で、土地が効率的に再配分される可能性は低い (Burce [1993])。したがって土地登記による個人の土地権利の保証がそのまま効率的な土地の配分につながるとするのは楽観的すぎる、というのが第2の反論である。

第3は、共同体的土地保有制度下での取引費用のみが強調され、土地登記制のもとでの取引費用の大きさが過小評価されていることである。土地登記の必要性を唱える主張の背後にある前提は、個人の土地権利が不確実である場合、土地売買や土地利用契約に際してさまざまな取引費用が大きく、これが土地の移動が活発化しない原因になっているという認識であった。したがって土地登記によって土地権利に確実性が付与されれば、さまざまな取引費用も減少し土地取引のインセンティブが増大すると仮定されていた。しかしこのような主張は、ある個人が土地登記を行うことにともなう取引費用の大きさを考慮していない。土地を登記するにあたっては、書類の作成、届け出、役人との交渉、登記時の不正や登記にともなう抗争など、さまざまなコストが個人に降りかかる。文盲率の高さ、行政機構の非効率、汚職不正の蔓

延などのアフリカの実態を考慮すれば、土地登記にともなう取引費用の方が、土地登記を行うことによって軽減される取引費用よりも大きいことも十分予想される⁹⁵。したがって、土地登記の実施により取引費用が減少して効率的な土地移動が可能になる、とする主張は妥当ではないというのが、第3の反論である (Atwood [1990], Barrows and Roth [1990], Platteau [1996], Cornia [1994], Sjaastad and Bromley [1997])。

第4の反論は、土地の細分化が必ずしも非効率をもたらすとはかぎらないことである。経営規模の拡大と生産性の向上との間に常に正の関係があるとはかぎらないことが、いくつかの事例研究から明らかになっている (Binswanger et al. [1995])。また経済状況が不安定なアフリカ諸国では、土地は農業生産以外の目的、すなわち投機目的やインフレ対策としても頻繁に購入される。このような目的で購入され集積された土地は農業生産に使用されるとはかぎらず、長期間耕作されず放置される。このような場合には、土地取引の活発化は逆に土地利用の非効率を生み、農業生産にとってはマイナスとなる可能性がある。このようなことから、土地取引の活発化がより効率的な農業生産者への土地配分をもたらすとはかぎらない (Atwood [1990], Cornia [1994])。

② 個人の土地権利の確立と農業金融について

在来土地制度が農業発展の足かせになるとする主張の第2の論拠は、個人の土地権利が確立していないために農民は土地を担保とした農業金融が受けられず、新技術の導入や投入財への投資が行われにくい、という点であった。この主張に対する反論は、資金を融資する金融機関側の状況分析と、融資を受ける農民側の状況分析の、二つをもとになされている。そしてその反論の内容は、たとえ土地登記によって個人の土地権利が確立したとしても、小農向けの融資が活性化する可能性は少ないというものである。

その理由の第1は、金融機関側に土地を担保に農民向けの融資を供給するインセンティブが小さいことである。融資を受けた農民が返済不能に陥った

場合、金融機関は担保権を行使して農民から土地の収用を行うことになる。しかしこの土地収用は、金融機関側にとってコスト（法的措置の実施、土地収用に対する社会的な抵抗など）が大きい。一方で土地市場が発達していない現状では、収用した土地を金融機関が売却できるとはかぎらず、またその土地に商業価値があるかどうかさえ疑問である。このような状況下では、たとえ土地登記簿が存在していたとしても、金融機関側には農民の保有土地を担保に融資を行うインセンティブはほとんどない。つまり土地登記簿の有無にかかわらず、金融機関が農民に融資を行う可能性は小さいのである（Atwood [1990], Bruce [1993], Platteau [1996]）。

一方農民の側にも、土地を担保に農業金融を得ようとするインセンティブは強くない。天候の状況に大きく左右されるアフリカの農業生産の現状を考えると、農民が返済不能に陥って担保の土地を失うリスクは大きい。そのリスクをおかしてまで投資をするにたるような、リターンの実確な技術パッケージがない現状では、融資の需要自体が小さい（Platteau [1996]）。さらにアフリカ各地でみられるような担保を必要としないインフォーマル金融が活発に行われている場合、農民の側には金融機関に融資を求めるインセンティブは小さい（Atwood [1990]）。このように金融機関側と農民側双方に農業金融を行うインセンティブが欠落している現状においては、土地登記による個人の土地権利の保証が農業金融の活性化につながる可能性はきわめて小さい。

③ 土地権利の保証と農民の投資インセンティブの関係について

アフリカの在来土地制度を農業発展の障害とみる主張の第3の論拠は、在来土地制度における個人の土地権利の不確実性が、農民の投資インセンティブを阻害しているとする見解であった。しかしいくつかの事例研究は、土地権利の形態（共同体保有か個人保有かなど）と農民の投資行動の間に相関関係は見いだされない、と指摘している。例えば Migot-Adholla et al. [1991] および Place and Hazell [1993] は、ガーナ、ルワンダ、ケニアの事例研究により、土地権利の形態と農民の投資行動および収量などの間には相関関係はな

いとすた。Barrows and Roth [1990] も、ケニア、ウガンダ、ジンバブエの事例研究から、土地権利の種類は農民の投資行動に影響を与えないとしている。これらの事例研究は、個人の土地所有権が確立している場合の方が農民の投資インセンティブが高い、という前提が必ずしも正しくないことを示している。

④ 土地登記の実施上の問題

上記のような反論に加え、実際に土地登記を行う際に予想される以下のよ
うな問題点も指摘されている。まず全国レベルでの土地登記の実施が、各国
の行政能力や予算能力からみて可能であるかどうかという問題である。実施
にかかわる莫大な労力と費用、および登記事業にともなう混乱と予想される
土地抗争の発生などを考慮すると、土地登記実施にともなうさまざまなコス
トの方が実施によって得られる便益をはるかに上回ることは十分に予想され
る (Atwood [1990], Cornia [1994])。また登記が個人の土地権利の安定化に寄
与するという保証はどこにもなく、むしろその実施によって個々の土地権利
がより不安定になることも十分にありうる (Platteau [1996])。現在のアフリ
カの政治経済的文脈のなかで土地登記を実施することは、その意図とは逆に、
個々の土地権利のさらなる不安定化につながる可能性の方が大きいのである。

以上、アフリカの在来土地制度と農業発展の関係についての議論を整理し
てきた。在来土地制度は農業発展の障害になっているとする主張は、土地登
記などの実施によって個人の土地権利を安定化させるべきであるという政策
提言となって、国際機関や政府の政策に影響を与えてきた。しかし近年の研
究は、上記主張がアフリカの実態を考える際に必ずしも妥当でないことを明
らかにしてきている。

2. ガーナにおける土地制度と農業発展

ガーナのココア生産村における土地制度の実態を上記議論に結びつけた場合、どのようなことがいえるのか。以下ではガーナの土地制度の実態をふまえたうえで、在来土地制度が農村発展の障害になっているとする主張の問題点を指摘する。まず、ガーナでは同一土地に複数の主体の権利要求が共存していることから、土地制度が共同体保有から個人所有へと変化するという単線的な「進合理論」のとらえ方には問題があることを指摘する。次に、在来土地制度のもとでも農民の投資インセンティブが低下するとはかぎらないことを、ガーナの事例から明らかにする。最後に、土地登記の実施が小作・女性などの「土地権利弱者」に不利に働き、現存の社会経済的格差を固定する方向に向かわせる可能性を指摘する。

(1) 複数の主体による土地権利の同時的存在

第3章で述べたように、ガーナのココア生産地帯における土地制度の重要な特徴に、1片の土地に対して複数の土地権利が同時に存在していることがある。例えばある土地に対して、共同体の伝統的な長である王や地方首長は土地の最終管理者としての権利を有し、そこに居住し農業を行う共同体構成員個人は事実上の保有権を有し、さらにその個人との造成・分割契約により耕作を行う小作は相続可能な用益権を有する。これは共同体の長→共同体構成員→小作といういわばタテの軸に沿って、1片の土地に対する権利が同時に存在する例である。また土地の贈与相続に際しては、その土地（農地）での労働貢献のあった妻や子の権利要求と、母系相続ライン上にある母系出自集団からの権利要求が交錯する。これは同一土地への権利要求が、複数の個人というヨコの軸に沿って同時に存在する例である。すなわち1片の土地に対して権利を有する主体は1個ではなく、複数の個人と共同体が、異なる内容、異なる「強さ」の土地権利を、同時に有しているのである。

このようなガーナの土地制度の実態は、土地権利に関する「進合理論」が仮定する、土地の共同体保有から個人保有への転換という図式とは微妙に異なっている。「進合理論」は、土地に対する権利が共同体保有から西欧的な個人所有（他者の権利を排した個人の土地所有権の確立）の方向に変化しつつあると仮定し、その過程で政府は土地登記によって個人の土地権利に現実性を付与することが必要であるとしていた。ガーナでも土地権利の個人化が進行していることは確かである。しかしそのプロセスは、「共同体→個人」の単線の変化ではない。それは共同体と個人が異なる内容の土地権利を同時に有するという構造のまま、そのなかの一人の人物の土地支配力が強力になっていく過程ととらえるべきである（Berry [1988a], Lastarria-Cornhiel [1997]）。

このようなガーナの文脈において個人の土地権利の不現実性が顕在化するのには、主として土地権利の移譲が行われる場面においてである。そしてそのような不現実性が発生する最大の理由は、上述したような複数の主体による同時的な土地権利の存在である。とくに土地の贈与相続をめぐって妻、子、母系出自集団の間で抗争が頻発する（Okali [1983]）背景には、これら異なる個人が労働貢献の実績や伝統的相続制度などを理由に、当該土地に対して同時に権利要求を行う事実がある。個人の土地権利の取得に際して不現実性がともなうのは、土地が共同体保有であるために個人の権利が未確立だからではない。確立した複数の個人の権利が同時に存在し、それぞれの権利の相対的「強さ」が状況に応じて変動することが、ある個人が土地権利を取得する際の不現実性を高めているのである。

土地権利の移譲に際する個人の権利の不現実性は高いが、いったん確立された土地権利についてはその土地の使用が継続されているかぎり、他者によって侵害される可能性は低い。例えば共同体に属する構成員が未利用地にココア圃場を造成した場合、その構成員は圃場の管理を継続することによって自己の土地権利を具体化・継続し、他の潜在的権利保有者（他の共同体構成員）が当該土地に対する権利主張を行う可能性を排除することができる。一方、共同体に属さない外部者が共同体の長からの購入などによって得た土

地にココア圃場を造成した場合にも、その人物の土地権利が首長によって侵される可能性はほとんどない。いずれの場合も、その土地に投入された労力や投資が大きく、耕作が継続して行われているほど他者がその潜在的権利を行使しにくくなり、耕作者の土地に対する権利は安定する。逆に当該土地が長期間放棄されたような場合、その個人が土地権利を失う可能性は大きくなる。

(2) 土地への支配権を拡大するための農民の戦略

これまで述べてきたように、ガーナの土地権利は西欧的な土地所有概念のような他者の権利を完全に排除したものではない。また現在の土地権利が不動のものであるともかぎらない。個人の土地に対する権利が安定的かどうかは、土地に対する個人の支配力の度合いがどの程度あるかに左右される。そしてある個人の土地に対する支配力の度合いは、土地権利の取得方法とその内容、他の主体の土地支配力の度合い、土地上での労働貢献の度合いやその結果としての圃場の状態など、さまざまな要因に左右される。このようにある土地に対して個人が有する支配力の度合い、ひいては個人の土地権利の確実性の度合いがさまざまな要因の影響を受けて常に変動する状況⁶⁶⁾のなかで、ガーナの農民たちは自らがおかれている状況に応じて、土地に対する支配力を高めるためのさまざまな方策を講じている。

自らの土地支配力を強化するために農民が採用する戦略は、当該農地に対して労働・資本を投入することによって、土地上に目に見える形で既成事実を形成することである。在来土地制度と農業生産の停滞を結びつける主張が予想するように、土地権利が不確実であるから農民は投資を控えるのではない。むしろ農民は自らの不確実な土地権利をより完全にするために土地に投資を行い、自分の権利を目に見える形で示すことによって自らの土地権利の確実性を高めようとするのである⁶⁷⁾。40年程度にわたって収穫が継続するココア樹を植栽してその圃場を良好に維持管理することは、そのような既成事実の形成・維持のために最適である。ある個人は、ココア圃場を造成することに

よって自らの土地保有権をより確実にし、その圃場を維持管理することによって他者の潜在的な権利要求を排除することができるのである。

またこのような農民の戦略は、現在は自己の保有地でないものの将来に保有権取得の可能性がある地片に関して、自分のバーゲニングパワーを高めようとする行動としても現れる。このような戦略は以下のように、(1)贈与相続が期待できる親族などの土地と、(2)造成・分割契約の土地でみられる。

まず父の保有地で耕作する子や夫の保有地で耕作する妻などは、その労働貢献が十分であると認められると、土地の贈与相続を受ける可能性が高くなる。しかしこの贈与相続の可能性は、母系親族集団や他の妻子などからの権利要求や、夫や父との個人的な関係の終了（遺言なしの死など）により脅かされる可能性がある。しかしこの場合でも、自己の労働や資本の投入によって形成されたココア圃場という既成事実があれば、将来の贈与・相続に関する自己のバーゲニングパワーを高めることができる。

次に造成・分割契約においては、小作人の契約農地への権利はよほどのことがないかぎり脅かされないし、その権利は相続可能な長期的権利となっている。しかしココア樹が枯れたりココア圃場が放棄された場合小作は土地を地主に返還しなくてはならないから、小作はそのような事態を避けるためココア農地の管理を十分に行う必要がある。すなわちココア農地をよりよい状態に保つことは、小作にとってその土地への権利をより確実にすることでもある。

これらの事例はいずれも、同一土地に対して複数の主体が同時に土地権利を有しているガーナの現状を背景に、個々の農民が土地に労働や資本を投入することによってココア圃場という既成事実を形成し、それを維持することによって当該土地に対する自らの支配力を高める戦略をとっていることを示している。この事実は、土地に対する個人の投資インセンティブは土地権利が不確実だからといって低下するとはかぎらず、逆にその不確実性を克服するために投資インセンティブが強まることがありうることを示している。

(3) 土地登記の実施と「土地権利弱者」の問題

さらに土地登記の実施を主張する議論の問題点として、登記の実施が小作や女性などの「土地権利弱者」の権利をより不安定なものにする可能性が高いことがあげられる。経済格差や政治権力の偏などが顕著であるアフリカ諸国においては、登記の実施は小農や小作などの土地権利を保護するよりはむしろ、政治経済的強者の不正や影響力行使によって弱者に不利な結果となり、弱者の土地権利をますます不安定なものにする予想されるのである(Havnevik [1997], Cornia [1994], Lastarria-Cornhiel [1997])。

上述のようにガーナの実態においては、1片の土地に対して複数の主体の権利が同時に存在している。しかし土地登記の実施は、1片の土地に1個の権利者を割り当てるものであり、これは同時に存在している他の複数の権利者の土地権利を否定することを意味する。土地登記によって1片の土地に1個の個人の権利のみが認められると、女性や小作などの「土地権利弱者」が長年積み上げてきた土地への権利を剥奪することにつながる可能性が高い。

またガーナの実態における個人の土地権利は固定的なものではなく、長年の努力やネゴシエーションによって変革されうる柔軟な性質もっている。そこには、土地を保有しない女性農民や小作などが長年の労働投資やネゴシエーションによって土地への支配権を徐々に拡大させ、最終的に土地保有者になることを可能にするような土着の制度が存在する。しかし土地登記はそのような柔軟なシステムを許容せず、現在の土地権利関係を固定化してしまう。したがって土地登記は、女性や小作などの「土地権利弱者」たちが土地権利を自己の有利な方向に変革する可能性を閉ざすことにつながると考えられる。以下ではこの問題を、実例をあげて検討してみよう。

表3—2～表3—4および表3—7～3—9から明らかなように、女性農民の多くは夫から土地権利を取得している。女性にとって婚姻は単なる社会的な関係ではなく、土地権利を取得して自らの経済的地位を向上させる機会を得るのに必要な、経済的関係でもある。良好な婚姻関係が継続し、夫の農

地での労働提供をはじめとする妻のさまざまな貢献が認められると、将来妻は夫からの土地を贈与・相続されて土地保有者となる可能性がある（第4章参照）。また妻は夫の保有地に独力でココア圃場を造成して既成事実を積み重ね、それによってその土地を将来夫から自分に贈与・相続させようとしている場合も少なくない。このように土地権利を有しない妻は、長年の労働貢献や独力でココア圃場の造成によって、将来土地保有権を取得するために自らのバーゲニングパワーを強める努力を行っている。

一方、土地なしの農民は土地保有者と造成・分割契約を結んでココア圃場を造成し、そこで長期安定的で相続可能な土地用益権を獲得することができる（第2章第2節参照）。また当該土地での小作の労働貢献が十分でココアの圃場が良好に維持管理されている場合、地主は小作との土地分割に合意して⁸⁸小作が土地保有者となる可能性もある。この契約で実際に土地が分割されるのは、圃場の造成が開始されて10年以上が経過しココア樹が十分に成長した後になるから、土地なし小作が土地保有者になるにはかなりの時間がかかる。しかしこのような土着の制度が存在していることにより、十分な資本を有しない土地なし層にも自らの労働によって土地保有者になれる道が開かれている。これも上記の女性農民の事例と同様、「土地権利弱者」が自らの労働によって、徐々に土地に対する支配力を強める努力をしている例ととらえることができる。

上記の例における夫と妻、地主と小作の間には、土地の保有権の有無を背景とした不均衡な権力関係が存在している。そして弱者である妻や小作がココア圃場の造成・維持を行うことは、長年の労働貢献と既成事実の積み重ねによって当該土地に関する自らのバーゲニングパワーを高め、その弱い立場を徐々に克服していく過程であるととらえることができる。当該土地に対して当初は微弱な土地権利の要求権しか有していなかった妻や小作は、自らの努力によってその要求権を高め、当初の不均衡な権力関係を自分に有利な方向に変革しているのである。

1片の土地に対しては、上記のように夫と妻、地主と小作の権利要求が同

時に存在する。と同時に各主体の土地権利は固定的なものではなく、それぞれの権利要求の強さとそれともなう両者の権力関係は常に変動している。このような重層的で動態的な土地への権利関係が存在する状況下で、1片の土地にある時点での権利者を固定する土地登記を実施することは、土地への権利関係を夫や地主などの「土地権利強者」に有利な形に固定してしまう可能性が大きい。土地登記においては、土地権利強者たる「合法的」な土地保有者に権利が付与される。多くの場合それは男性戸主であり、夫であり、地主であり、政府や行政機関との関係が深い政治経済的な有力者たちである。

一方、将来土地保有権を獲得するために既成事実の積み重ねによって自らの土地権利を徐々に強めようと努力している、女性農民や小作などの「土地権利弱者」の権利が土地登記簿に正当に反映される可能性は小さい。登記に関する情報が最も不足するのは彼らであろうし、登記に際して土地権利弱者たる彼らが正当な土地権利の証拠を提出できるとはかぎらない。実際の登記に際しては、文盲であるのに煩雑な書類の記入を強いられ、かつ登記に際しての金銭的負担も大きい。このように土地権利弱者たちは登記実施に際して最も不利な立場におかれているうえ、彼らが自らすすんで土地登記を行うインセンティブはないから、彼らの権利は土地登記簿に記載されない可能性が高い。土地登記の実施は結局、土地権利強者たちの権利のみを法的に保証することに終わる事態は十分予想される。土地登記の実施はこのように、土地権利の有無を背景にした農村の現存の権力関係の固定化につながる可能性が大きいのである¹⁰⁹。

以上本節では、アフリカの在来土地制度と農業発展に関する議論の流れをレビューするとともに、ガーナのココア生産村における土地制度の実態をその議論に結びつけて論じた。その結果、アフリカの在来土地制度を農業発展の障害とみる主張の論拠が、ガーナの現状に合致していないことが明らかになった。ガーナにおいては、1片の土地には複数の主体の権利要求が同時に存在しており、個人がある土地に対して行使できる支配力の度合いはさまざまな要因の影響を受けて変動する。そのため個々の農民は自らの土地に対

する支配力を強化するために、土地上に既成事実を形成する戦略をとる。土地なし農民もこの戦略によって、徐々に自らの土地権利要求権を強める努力を行っている。1片の土地に対する権利の内容を固定してしまう土地登記の実施は、複数の土地権利が同時に存在し、その権利内容が流動的であるというガーナの現実と相容れないばかりではなく、現存の社会経済的格差の構造を固定化して弱者の土地権利をさらに不利なものにする可能性がある、というのが本節の結論である。

むすび

本章では、近年の政策変化がガーナのココア生産農民たちにどのような変化をもたらしたのか（あるいはもたらそうとしているのか）を、二つの事例をあげて検討した。第1節では、ココアの国内買付けに対する競争原理の導入と、新たなココア代金支払い方法の導入という二つの政策変化と、それらに対する農民の対応を分析した。その結果、個々の農民が自らのおかれた社会経済的な状況に応じて、さまざまな論理で選択行動を行っていることが明らかになった。同時にこれらの政策変化が、ココア買付け係と農民との権力関係について、大規模生産者層と小規模生産者との間に異なる変化を生じさせたことを示した。

第2節では、ガーナ（広くはアフリカ全体）の在来土地制度が農業発展の障害となっているとする論理を背景として導入された、土地権利登記法の妥当性を検討した。この節では、アフリカの在来土地制度を農業発展の障害とする議論の問題点として、その論拠に実証的な裏付けがないこと、土地登記の実施が政治的にニュートラルな文脈で行われると仮定されていること、の2点を指摘した。実証的な裏付けを欠き、アフリカ各国の現実に対するナイーブな前提のもとで土地登記を実施することは、農村開発の進展よりはむしろ、混乱と格差の増大を生む可能性をはらんでいることも明らかにされた。

〔注〕

- (1) 通常買付け係がココアの計量などを行い、会計係が支払われる小切手に署名する。そのため、両者がそろっているときでないとな農民はココアを販売することができない。
- (2) Nyanteng [1995 b, 96] は、このような農民の態度を「自分がよく知っている悪魔 [PBC] は、全く知らない天使 [新会社] よりもまだ」([]内引用者) という表現でたとえている。
- (3) 買付け会社に雇用されている例には、買付け係、会計係、買付け所の夜警、労働者などがある。
- (4) 後述するように、実際には小切手による支払い導入後も買付け係の不正はなくなっていない。
- (5) ただし現金による支払いを受けた場合に「ボーナス」の支払いが受けられないかどうかについては、農民の間でも認識が異なる場合がある。また買付け係のなかにも、現金による支払いでも買付け会社側に記録があるので「ボーナス」を受け取れなくなる心配はないと説明するものもいる。一方で、政府は小切手による支払いのみを正当な支払い方法としているため、ボーナスを確実に受け取れるように常に小切手による支払いを受けるよう農民に呼びかけている (*Peoples Daily Graphic*, June 18, 1996)。このように情報が錯綜するなかで、現金による支払いでもボーナスを受け取れることを買付け係に確認してから、現金による支払いを選択した農民も多い。いずれにせよ、現金払いではボーナスを受け取れないかもしれないという危惧を農民がもっていることは間違いない。
- (6) 現金のみの支払いを選択した農民の平均収量は、ベボアセ村が7.1袋、ナゴレ村が2.9袋、ジャハ村が3.0袋であったのに対し、小切手のみの支払いを選択した農民の平均収量は、それぞれ11.8袋、17.1袋、11.3袋であった。
- (7) 本節は、高根 [1998b] によっている。
- (8) 以下の議論の有用なサマリーとしては、Atwood [1990], Feder and Noronha [1987], Cornia [1994], Barrows and Roth [1990], Platteau [1996] などがある。
- (9) 「進合理論」は、“neo-classical ‘private property right paradigm’” (Cornia [1994]), “property rights theory (paradigm)” (Sjaastad and Bromley [1997], Barrows and Roth [1990], Bromley [1989]) などとも呼ばれる。
- (10) 「進合理論」のなかには、複線的な進化の経路を想定するものもある。例えば Otsuka and Place [1998] は、土地希少化にともなう変化として、①土地の個人化および単年作物生産のための土地への投資、②土地の個人化および樹木作物への投資、③森林の共同管理の確立、④変化のないまま自然資源の悪化、の少なくとも四つの複線的な道筋が考えられるとしている。
- (11) ガーナ国内の研究者の間でも、在来土地制度が農業発展の妨げになっていると

する議論がある。例えば Arhin [1986] は、1970年代初頭に行った調査から、ココア生産村では土地権利の不安定性が生産の足かせになっているとともに、土地をめぐる紛争が多発する原因にもなっていると結論づけている。彼はこの調査結果をもとに、土地登記の実施や法律による小作契約の規制などを求めている。

- (12) *Land Title Registration Law*, “MEMORANDUM” の5。
- (13) *Land Title Registration Law*, “MEMORANDUM” の2～4。
- (14) この法律にもとづく土地登記は、首都のアクラではすでに開始されている。しかし農村地帯の土地登記が、今後どの程度有効に行われていくかは現時点では明らかでない。
- (15) 池野 [1985] は、土地登記がすでに行われているケニアの事例を調査し、土地権利の移転があっても農民のほとんどはこれを届け出ず、その結果登記簿の記載と実態との間にかなりの乖離が発生していることを報告している。
- (16) Okoth-Ogendo[1989], Bruce [1993] は、このような土地権利の確実性に関する流動的な状況が、アフリカ全体にみられると述べている。
- (17) このような事実がアフリカの在来土地制度の文脈で存在していることは、Sjaastad and Bromley[1997], Besley [1995], Bruce [1988], Place and Otsuka [1998] などが指摘している。
- (18) 土地を分割するという地主・小作間の合意は、圃場の造成が開始された時点ですでになされている場合と、圃場の造成完成後の両者の交渉によりなされる場合の2通りがある。いずれにせよ、土地が実際に分割されるのは小作の仕事ぶりが良好であった場合にきざれる。
- (19) Baland and Platteau [1998] は、土地制度に関する「進合理論」一般に関する批判として、①国家の介入が「進化」の過程を促進させるだけでなく、逆に混乱させることがあること、②当該社会の文化社会的要因が「進化」の過程に影響を与えること、③土地の個人化が、土地権利の分配面で低層の住民に不利に働く可能性が大きいこと、をあげている。これらの批判は、いずれも本章での筆者の見解と一致する。