

序 章

アフリカにおける土地政策の新展開と農村変容

武 内 進 一

はじめに——土地改革の時代における急激な農村変容——

近年アフリカ各地で大規模な土地収奪や土地紛争の激化が報告され、世界的関心を集めるようになった。2008年にマダガスカルで起きた土地取引の事例はよく知られている。世界的に食料価格が高騰したこの年、韓国企業が同国で130万ヘクタールもの土地賃借契約を結んだことが明るみに出たのである。この土地取引は「ランドグラブ」だと内外から批判を浴び¹⁾、翌2009年には同国の政権崩壊につながった。近年アフリカでは数万ヘクタール規模の土地取引が相次ぎ、小農の土地利用が深刻な制約を受けるのではないかとの懸念が膨らんでいる。2002年に勃発したコートジボワールの内戦や、2007年末の大統領選挙後ケニア全土に広がった暴力事件など、大規模な紛争や暴力の背景に土地問題の存在が指摘されることも少なくない。「ランドグラブ」や土地紛争の実態や意味については議論が続いているが²⁾、これらは相互に独立した現象というより、近年のアフリカで進みつつある急激な農村変容の一部である。大規模な土地取得の主体は多国籍企業に限らず、アフリカ人の都市住民や農村居住者が広大な土地を囲い込む動きもみられるし、土地紛争の対立軸は「外国企業対アフリカ人農民」だけではない。世界の耳目を集めているのは、近年のアフリカ——とくにその農村部——で進行する、土地の所有、利用、移転などをめぐる巨大で急速な変化の一部にすぎない。

こうした急激な変化は、アフリカの多くの国々で土地改革（land reform）が実施された時期と重なっている。近年、とくに1990年代に入って以降、多くのアフリカ諸国が新たな土地政策や土地法を制定した。土地改革の背景はさまざまだが、政策変化の方向性には一定の共通性がみられる。総じて、耕作者の土地権利安定化を目標に掲げて、慣習的な土地所有権を正式に認め、個人や集団の所有権を明確化する方向で法制度改革が実施された。もちろん、一定の共通性がみられるといっても具体的な政策の中味は各国ごとに異なるし、社会的インパクトにも大きなちがいがあがる。ただ、考えなければならないのは、耕作者の土地権利安定化を掲げてアフリカ諸国が土地改革に取り組んだまさにその時期に、土地の所有、利用、移転などをめぐる急激な変化が生じ、農民の土地権利が深刻に懸念される事態に至ったことである。この間の土地改革と土地問題顕在化の関係を、どう理解すればよいのだろうか。

本書の基本的な問題意識は、アフリカで土地をめぐる激しい変化が起きている昨今の状況をふまえて、1990年代以降土地に対する政策的介入がなぜ実施され、それが農村変容にどのような影響を与えたのかを知ること、そしてそれによって今後に向けた含意を得ることである。ただし、土地に対する政策的介入の影響といっても、特定の政策をインパクト評価のような形で量的に測定することを意図してはいない。本書のねらいはまずもって、近年のアフリカ各国における土地改革の内容と要因、そしてそれが急激な農村変容にどう関係しているのか（あるいは、していないのか）を事例研究によって明らかにすることにある。アフリカ諸国で土地をめぐる急激な社会変化と土地改革が同じ時期に生じたからといって、直ちに両者に何らかの関係があるとはいえない。重要なのは、事例研究の積み重ねをふまえて、どのような条件下で政策が強い影響力をもつのか、そして政策介入がどのようなメカニズムで土地をめぐる農村の変化に影響を与えるのかを検討することだ。それによって始めて、今日のアフリカで進行する急激な変化のメカニズムを理解し、それへの政策的対応を考えることができるだろう。

事例研究でとりあげるのは、エチオピア、ケニア、コンゴ民主共和国（以

下、コンゴ)、ザンビア、シエラレオネ、タンザニア、南アフリカ(以下、南ア)、モザンビーク、ブルンジ、ルワンダの10カ国である。そのなかには、政策が大きな社会的影響を与えた事例もあれば、影響が不明確な事例もあり、そして1990年代以降に土地改革がなされていない事例も含まれている。10カ国の事例はそれぞれに意味がある。政策の影響が大きければ、事例研究を通じてその理由を具体的に検討することの重要性は言を俟たない。政策の影響が曖昧であっても、どのような経緯でいかなる土地改革がなされたかという政策／法律の分析は意味があるし、なぜ政策が効果を発揮しなかったのかを考えることも重要である。そして、この時期に土地改革がなされなかった事例は、政策に変化があった場合との比較材料として大切である。本書では、まず序章でアフリカ全体の概観を示し、その後事例研究をふまえたうえで、終章で事例から得られる含意をまとめて検討する。

この序章においては、1990年代以降のアフリカ各国の土地改革について一覽した後、その要因について国内的要因、国際的要因の双方から検討する。国際的要因に関しては、ドナーが推進した政策の思想的背景を政策文書に基づいて探り、それがリベラル・デモクラシーの想定に立脚していることを示す。つぎに、データベースや先行研究に基づいて近年のアフリカにおける農村変容の特徴を検討する。これまでにない急激な変化の一方で、従来との連続性があることが示される。最後に、近年の土地改革とこの急激な農村変容の関係を考えるための枠組みを提示する。

第1節 1990年代以降のアフリカにおける土地改革

開発における土地制度や土地改革の重要性は改めて指摘するまでもない。伝統的農業に大きく依存する発展途上国においては、国民の圧倒的多数にとって土地は生産手段であり、資産であり、生存の糧となる極めて重要な財である。したがって、その所有構造は地主・小作関係などの形で社会関係を

規定する。土地はまた、人々の精神的よりどころやアイデンティティの象徴となることもある。総じていえば、土地は通常の財を越えた政治的、社会的性格を帯びており、その所有や利用についての制度的枠組みは社会の根幹にかかわる重要な意味をもつ。土地所有権の所在が主として個人にあるのか、国家にあるのか、それとも慣習的な共同体にあるのかによって、社会のあり方は大きく異なる。近代国家において、土地制度や土地所有権の性格には国家・社会関係が反映されるのである (Takeuchi 2014)。

土地改革とは、土地制度のあり方を政策的に変える試みである⁽³⁾。それは経済的な目的にとどまらず、社会的、政治的な目的をもつ。土地制度に国家・社会関係が反映される以上、それを変えれば国家・社会関係に影響することが当然予想されるからである。第2次世界大戦後の日本では、土地所有の不平等を是正し農業生産性を高めるとともに、自立的な農家世帯を育成して共産主義の浸透を防ぐことを目的に、土地改革が実施された。これは、地主から土地を没収し小作農に農地を提供する再配分政策であった。土地再配分政策は、日本以外にも韓国や台湾などアジア諸国で実施されたし、近年まで土地改革の主たる政策手段であった。

サハラ以南アフリカの国々にとっても土地は重要な課題であり、独立以降さまざまな政策が講じられてきた (Bruce 1988)。特筆されるのは、1990年代以降多くの国々が土地改革に着手したこと、そしてその内容にかなりの共通性がみられたことである。

表序-1に、1990年代以降に制定された主要な土地政策や土地法を示す。この表に示すのは政策や法律の主要な変化だけだが、この時期に多くの国で新たな土地法や土地政策が導入されたことがわかる。1990年代のアフリカで実施された土地改革では、ほとんどの国で先述したアジア諸国とはちがう手法がとられた。すなわち、再配分よりも法制度を通じた土地改革が実施されたのである。表序-1において土地再配分を前提とした法律は、南アの土地権利返還法とジンバブウェの土地収用法くらいであり、それ以外は土地にかかわる法制度だけの改革であった。

この法制度改革で焦点となったのは、いわゆる慣習的保有 (customary tenure) のもとにある土地に対する権利であった。多くのアフリカ諸国では、農村の大部分が慣習的土地保有のもとにおかれてきた。慣習的土地保有とは、伝統的権威やローカルコミュニティが慣習法に基づいて土地の利用、保有、分配等にかかわる権限をもつ仕組みである。

それは単なる伝統的な仕組みではない。この制度にはもちろん植民地化以前の土地保有の仕組みに由来する要素もあるが、重要なのはそれが植民地支配のもとで再編されたことである (Chanock 1991; 武内 2015a)。植民地当局は、ヨーロッパ人が所有する土地と区別してアフリカ人が居住、利用する領域を設定し、そこを慣習的土地保有制度下にあると規定した。すなわち、その領域は基本的にアフリカ人の「慣習法」に従って統治されると定めたわけである。慣習的土地保有は公式な国家法の枠外におかれ、そこでは個人の土地所有権は認められず、家族や伝統的権威が土地配分権を有するとされた。

独立後のアフリカ諸国においても、この土地制度は実質的にほとんど変わらず残存した。慣習地 (customary land) は、多くの国で農村のほぼ全域、したがって国土の大部分を占め、そこで人口の過半を占める人々が農業や牧畜などを生業として生活した。その領域の土地所有権は国家に帰属するとされ、また伝統的権威や大家族も土地への権利を主張し得たため、実際に土地を利用する人々の権利は不明確なままだった。1990年代に入るところから、この慣習地に対する権利を利用者 (とくに耕作者) に即して明確化し、安定化を図るべきだとの主張が強まり、法制度改革の中心的課題となった。

表序-1 1990年代以降のアフリカ主要国における土地政策，土地法の変化

国名	1990年代以降の主要な土地政策，土地法
アンゴラ	土地法 (Lei de Terras de Angola, 2004年)
ウガンダ	土地法 (Land Act 1998, 1998年) 国土利用政策 (National Land Use Policy, 2007年) ウガンダ国家土地政策 (The Uganda National Land Policy, 2013年)
エチオピア	連邦農村土地管理布告 (Federal Rural Land Administration Proclamation, 1997年) エチオピア連邦民主共和国農村土地管理・使用布告 (Federal Democratic Republic of Ethiopia Rural Land Administration and Use Proclamation, 2005年)
ガーナ	ガーナ土地政策 (Ghana Land Policy, 1999年) 土地法案審議中 (2016年)
ガボン	ガボン共和国の土地所有体制を定める2012年2月13日付 No.5/2012オルドナンスの批准に関する2012年8月13日付 No.3/2012法 (Loi n° 3/2012 du 13 août 2012 portant ratification de l'ordonnance n° 5/2012 du 13 février 2012 fixant le régime de la propriété foncière en République gabonaise)
カメルーン	土地権利取得条件に関する1976年4月27日付 No.76/165デクレの条項について変更，補完する2005年12月16日付デクレ (Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, 2005年)
ケニア	国家土地政策 (National Land Policy, 2009年)
コートジボワール	農村部の土地に関する1998年12月23日付 No.98-750法 (Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, 1998年) 2004年8月14日，2013年8月23日改正
ザンビア	土地法 (Land Act, 1995年) 国家土地政策 (National Land Policy) 審議中 (2016年)
シエラレオネ	国家土地政策 (National Land Policy, 2015年)
ジンバブウェ	土地取用法 (Land Acquisition Act, 1992年)
セネガル	農林牧畜業基本法 (Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, 2004年) 土地不動産体制に関する2011年3月30日付 No.2011-07法 (Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière)
タンザニア	国家土地政策 (National Land Policy, 1995年) 土地法 (Land Act, 1999年) 村落土地法 (Village Land Act, 1999年) 国土利用枠組計画2013～2033年 (National Land Use Framework Plan 2013-2033, 2013年)
ナミビア	農業 (商業) 用土地改革法 (Agricultural (Commercial) Land Reform Act, 1995年) 共有地改革法 (Communal Land Reform Act, 2002年) 国家土地保有法 (National Land Tenure Policy, 2005年)
ベナン	2013年8月14日付土地法 (Loi No.2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin)
ブルキナファソ	農業土地再編に関する No. 014/96/ADP 法 (Loi n° 014/96/ADP portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, 1996年) 農村土地制度に関する No.034-2009法 (Loi No.034-2009/an portant régime foncier rural, 2009年)
ブルンジ	土地政策文書 (Lettre de politique foncière, 2009年) 土地法改訂に関する8月9日付 No.1/13法 (Loi No. 1/13 du 9 août portant révision du code foncier du Burundi, 2011年)

ボツワナ	ボツワナ国家土地政策 (Botswana National Land Policy, 2002年)
マラウイ	マラウイ国家土地政策 (Malawi National Land Policy, 2002年) マラウイ土地改革プログラム実施戦略 (Malawi Land Reform Programme implementation strategy, 2003~2007年) 土地法案審議中 (2016年)
南アフリカ	土地権利返還法 (Restitution of Land Rights Act 22 of 1994, 1994年) 土地政策白書 (White Paper on South African Land Policy, 1997年) 共有地権利法 (Communal Land Rights Act 11 of 2004, 2004年)
南スーダン	土地法 (The Land Act, 2009年)
モザンビーク	国家土地政策 (Política Nacional de Terras, 1995年) 1997年土地法 (Lei de Terras, Lei no.19/97)
リベリア	土地委員会法 (Land Commission Act, 2009年) 土地権利政策 (Land Rights Policy, 2013年) 土地権利法案 (Land Rights Bill) 審議中 (2016年)
ルワンダ	国家土地政策 (National Land Policy, 2004年) 土地利用・管理に関する基本法 (Organic Law No. 08/2005 of 14/07/2005 Determining the Use and Management of Land in Rwanda, 2005年)

(出所) 筆者作成。

第2節 土地改革の要因

1. 国内的要因

1990年代以降のアフリカでは多くの国で似たような土地改革が実施されたのだが、その背景に何があるのだろうか。まずもって指摘すべきは、アフリカ諸国にとって土地はつねに重要な政策課題であったし、さらにいくつかの国ではそれ以前の土地政策の失敗が明らかで、転換の必要性に迫られていたことである。たとえば1970年代のアフリカでは、タンザニアやモザンビークなど社会主義的な政策を掲げる政権のもとで集村化や集団農場化が進められたが、その成果は芳しいものではなく、1980年代にはすでに見直しが議論されていた(池野 2015; 網中 2016)。

1990年代以降のアフリカで同時多発的に似たような土地改革が実施された要因として重要なのは、この時期に起こった政治経済上の政策転換の影響である。1980年代から1990年代前半は、劇的な政治経済的転換がアフリカで起

こった時期である。1980年代にはアフリカ各国で構造調整政策が導入され、経済自由化が推進されるようになった。また、1990年代初頭には、一党制を採用していた国々が雪崩を打って複数政党制への転換を果たした。同じ時期に南アがアパルトヘイト体制の廃絶に踏み切ったことも、極めて重大な体制転換であった。構造調整政策は経済政策全般の見直しを迫り、複数政党制の導入やアパルトヘイト体制の廃絶も社会のあり方全般を根本的に変える契機をはらんでいた。こうした大きな政策転換のなかで、土地政策見直しの機運が高まったのである。この時期以前、アフリカの多くの国では、国家が土地の所有や移転を強く統制していた。土地所有権は国家に帰属し、土地の売買が禁じられ、個人の権利は曖昧にしか規定されないことが一般的だった（武内編 2015）。政治経済の枠組みが一般的に自由化に向かうなか、市場化政策の前提として、また民主化政策における市民権の強化という文脈でも、土地に対する（とくに個人レベルでの）所有権の明確化が要請されたのである。

この動きは、1990年代以降の政治変動のなかで加速する。ザンビアでは複数政党制導入の結果、独立以来政権を掌握してきた「統一国民独立党」（United National Independence Party: UNIP）が1991年の選挙で「複数政党制民主主義運動」（Movement for Multiparty Democracy: MMD）に敗れて下野した。UNIPの社会主義的な政策を是正し、私的所有権を強化すること、その一環として土地の私的権利を認めて市場化政策を導入することは、MMDの選挙公約であった（Brown 2005, 84）。選挙に勝利したMMDは、公約に従って1995年に新たな土地法を導入した（大山 2015b; 本書第2章）。

土地改革の要因として、この時期にアフリカで頻発した武力紛争の影響も重要である。土地所有には国家・社会関係が反映されるが、それはすなわち政治権力の性格がそこに影響することを意味する。政治権力を掌握した集団は、彼らに有利な土地所有構造を創出しようとする。1990年代のアフリカにおける紛争のほとんどが内戦だが、紛争に伴う政権交代や收拾のための交渉の結果として土地改革が行われた。ルワンダでは、1990年代前半の内戦でルワンダ愛国戦線（Rwandan Patriotic Front: RPF）が政権を奪取し、その後積極

的に土地改革を実施した（武内 2015b; 本書第 8 章）。2007 年末から翌年初めにかけて選挙後暴力がケニア全土を揺るがしたが、その収拾に際して土地問題の扱いは焦点の 1 つとなった。結果として、新憲法には土地に関する条項が盛り込まれ、その他多くの土地関連法が制定された（津田 2015; 本書第 7 章）。

武力紛争と土地改革の関係は必ずしも一方向ではない。武力紛争の結果として土地改革がなされることがある一方、土地改革が武力紛争を誘発することもある。その例としてコートジボワールが挙げられる。初代大統領ウフェ＝ボワニ（Felix Houphouët-Boigny）の死後、第 2 代大統領に就任したベディエ（Henri Konan Bédié）は 1998 年に新たな土地法を制定し、そこに移民や外国人の土地所有を排除する条項を盛り込んだ。1998 年土地法は、従来の農業・農村政策を反転させるものであった。コートジボワールは南部のコーヒー、ココア生産地帯に同国北部や周辺諸国から膨大な移民労働者を導入し、彼らに土地を与えることで生産を持続的に拡大させてきたが、この土地法はそうしたメカニズムを不可能にしたからである。この土地政策は、移民流入に対する南部の潜在的な不満を背景としてはいたが、より直接的にはベディエ政権による北部出身大統領候補者（Alassane Dramane Ouattara——ワタラ）の排除を意図して導入された。それは北部人の憤激と社会的緊張の激化を引き起こし、2002 年の内戦勃発へとつながることとなる（佐藤 2015）。

2. 国際社会による土地改革の推進とその思想

アフリカ各国は国内的な要因から土地改革への取り組みを開始したが、改革の方向性は国際社会で強い影響力をもつドナーの思想と論理によって方向づけられた。1990 年代アフリカの土地改革を考える際、国際的要因は極めて重要である。そもそも 1980 年代から 1990 年代にアフリカ諸国が選択した劇的な政策変化（政治的、経済的自由化）には、国際社会（とくに西側諸国）からの圧力が強く作用している。構造調整政策は輸入代替工業化政策の失敗と債務危機の結果として国際金融機関の主導で導入されたものだし、複数政党制

導入にしても冷戦終結に伴う援助政策の変化（民主化を援助のコンディショナリティにする動き）と不可分である（Bratton and van de Walle 1997; 武内 2005）。1990年代以降アフリカ諸国が土地改革に取り組み始めた背景には政治経済の自由化があるのだが、その自由化は国際的な圧力のもとで進められたわけである。

市場経済化と民主化の潮流のなかで、アフリカ諸国は土地改革に踏み出し、ドナーや国際金融機関はそれを熱心に支援した。単に支援だけでなく、改革に彼らの思想を注入した。土地問題に対処するというアフリカ諸国の意図は、ときにドナーのロジックと混淆し、その体裁をまとった（Manji 2006, 22）。

ドナーはどのような論理で土地改革を推進したのだろうか。そこには2つの論理が看取される。第1に、土地改革を通じて耕作者の権利を明確化し、安定させる、それによって土地に対する投資を増加させ、農業生産性を高めるという論理である。この論理は、たとえば英国のブレア政権が2004年に創設した「アフリカ委員会」報告書において、明確に読みとれる。同報告書では、アフリカの貧困削減と経済成長のために投資の促進が必要だと文脈で、農業振興の方策として土地所有権改革の必要性が訴えられた（Commission for Africa 2005, 46）。土地所有権明確化の方策として登記が前提とされ、地理情報システムやコンピュータを利用してそれを安価で実施することが推奨された（Commission for Africa 2005, 231）。土地所有権が明確になれば、農民個人にとっても、外部の投資家にとっても、投資へのインセンティブが高まる。さらに、土地を担保にして資金を借入できるため、農村金融市場の活性化につながる（Commission for Africa 2005, 223）。こうしたメカニズムを想定して、土地所有権の明確化が農業生産力拡大、そして経済成長全般の要として位置づけられたのである。土地に対する私的所有権を確立し、市場を通じた経済成長を図るという教科書どおりの政策といえよう。この論理を強力に主張したデ・ソトの著作（de Soto 2000）がドナーに広く受容され、大きな政治的影響力をもったことはよく知られている⁽⁴⁾。

土地改革を推進するもうひとつの論理は、それによって土地紛争を減らすとともに、ガバナンスを改善するというものだ。この論理は、2003年に世界銀行（以下、世銀）が発表した土地改革に関する政策文書から読みとることができる。世銀は国際開発の分野において一貫して土地改革の熱心な推進主体であり、1975年と2003年に発表した政策文書はそれぞれの時代で大きな影響力をもった（World Bank 1975; Deininger 2003—以下、それぞれ「1975年文書」、
「2003年文書」と称する）。2つの文書はいずれも土地所有権の明確化や安定化、また過度に不平等な土地所有構造の是正の必要性を謳う点で共通するが、相違点も少なくない。その1つは、土地権利の安定というときの具体的内容である。1975年文書では、土地権利安定の方策として私的所有権の確立がほとんど絶対的に重要視されていた。一方、2003年文書は、慣習的保有下にあっても耕作者の権利はかなり安定的だと認めている。こうした土地は伝統的権威のもとで長年にわたり管理され、実効的な紛争解決メカニズムを備えている。したがって、その権利や紛争解決メカニズムを国家が公式に承認し、運用に協力すれば、安価で効率的な土地管理が可能であり、個々人が安定的な土地権利を獲得できる。これが2003年文書の主張である。慣習地における土地管理に積極的な価値を見出し、慣習地の権利を公的に承認する意義を強調するのは、それまでの土地登記政策の反省やリスクに関する研究の進展によるものといえる。（Deininger and Binswanger 2001; 両宮 2006）。

私的所有権の確立に固執せず、土地権利の安定を重視する考え方は、権利の安定性を確保する制度的枠組み（ガバナンス）の重視につながる。1975年文書は私的所有権の確立を特権的に重視した。しかし、慣習的保有下の土地であっても、その権利が正当なものであるとの認識が人々に共有され、それを持続的に管理する仕組みがあれば、耕作者の土地権利は安定するはずである。こうした考え方に基づいて、2003年文書では土地ガバナンスの重要性が強調された。政府（中央、地方）、伝統的権威、住民などステークホルダーのあいだで土地権利の管理の仕組みが合意され、それら権利が正当なものだとの認識が共有されれば、そうした土地ガバナンスは権利の安定化に貢献する。

私的所有権の確立に固執せず、土地権利の安定という上位目標との関係で実現可能な政策をとるべきだという2003年文書の立場は、1975年文書のそれと比べてずっとニュアンスに富んでいる。

加えて、そうした土地ガバナンスのあり方は、統治のあり方全般にポジティブな効果をもたらすと主張された。人口の多数を占める農村住民の資産（土地）を効率的かつ公正に管理・利用するメカニズムが構築できれば、土地権利が安定して農業生産性が高まるだけでなく、貧困層のエンパワメントやジェンダー平等、そして地方分権化政策や紛争後の平和構築にも貢献するという考え方である。ここで土地制度改革は、グッド・ガバナンスに寄与する施策として位置づけられた。土地改革を通じてガバナンスを改善する（あるいは、土地権利の安定化のためにはグッド・ガバナンスが必要だ）という考え方は、近年世銀の研究者によって繰り返し主張されている（Deininger and Feder 2009; Deininger, Selod and Burns 2012）。土地に対する権利は、それが社会的に正当と認められなければ安定化しない。したがって、慣習的権利を国家が認める意義は、社会的に正当と認められてきた権利を国家が承認すれば、社会の側も国家を正当だと認めるようになり、結果として国家・社会関係の安定化につながるところにある。ここには、2000年代半ば以降開発援助の中心課題となった「国家建設」政策と共通の論理があるし⁽⁵⁾、基本的には冷戦終結後世界で主流の規範であるリベラル・デモクラシーに基づく発想といえる。1980年代以降の市場経済化、1990年代以降の民主化、地方分権化、そして平和構築といった一連のグローバルな政策介入の課題と同じく、土地改革もまたリベラル・デモクラシーの思想潮流のなかで進められたのである。

3. 小括

アフリカにおける近年の土地改革には各国固有の背景がある。1980年代までに介入主義的な土地政策を実施していた国々や、紛争や経済的理由による人口移動などのために土地の希少性が顕在化していた国々では土地改革の必

要性が高まっていたし、冷戦終結前後に多くの国々で体制転換が生じたことで土地改革の機運が盛り上がった。一方で、近年の土地改革には、国際的な要因が大きく影響している。冷戦終結という国際環境の変化はアフリカ諸国の体制転換を引き起こすことで土地改革を促したし、その国際環境の変化を契機として世界的に広まったリベラル・デモクラシーの価値規範——とりわけ、市場経済化やグッド・ガバナンス——は土地政策の内容に強く影響した。この時期のアフリカにおける土地改革が似通っているのは、ドナーの支援を通じてその方向性が規定されたからである。

市場経済化やグッド・ガバナンスのイデオロギーに支えられた新たな土地政策は、アフリカ諸国でどのように実践に移され、いかなる結果をもたらしたのだろうか。それが、本書の各章の中心的課題となる。終章でもう一度この点に立ち戻ることしよう。

第3節 アフリカ農村変容の今日の特徴

アフリカの農村は著しい変化を遂げてきた。それは特段、今日に始まった話ではない。しかし、近年の変化はとりわけ土地にかかわる点で著しい。本節では、その特徴を本書の射程にかかわる範囲で4点に整理しておきたい。

第1に、大規模な土地取引が急増していることである。ランドマトリクス(Land Matrix Global Observatory)のデータから作成した表序-2は、アフリカ各国における土地取引の規模を示している⁽⁶⁾。交渉中の、あるいは契約が結ばれた土地取引としてデータベースに記載された982案件を合算したものだが、その面積は国によっては全可耕地面積を上回り、国土総面積との比較でも相当な規模に達している。アフリカ全体でみると、全可耕地の4分の1にあたる規模の土地が取引の対象となり、13%分がすでに契約済ということになる。土地利用のおもな目的は、バイオ燃料を含む農産物生産、畜産、木材伐採である⁽⁷⁾。取引の規模と件数からわかるように、個々の契約は数万ヘクタール

程度の巨大なものである。これらの取引がいつなされたか1つひとつ確認してはいないが、その多くは2000年代以降に交渉が開始されたものと考えてよい。アフリカ大陸の土地が猛スピードで取引の対象となっているといえよう。

ランドマトリクスが自ら認めるように、そのデータの正確性には限界がある。さまざまな報道や研究に依存してデータを構築しているから、メディアや研究機関がとりあげる巨大な土地取引しかカバーできないし、取引は日々進行するからデータベースに掲載されるまでにタイムラグが生じる。ランドマトリクスのデータと現実との齟齬はつねに発生すると考えねばならない。加えて近年指摘されているのは、アフリカ人都市居住者による農業投資の活発化で、都市中産階級が農村に土地を購入して農業に従事するケースが増えている。農場のうち5～100ヘクタールの中規模層がガーナでは総農地面積の38%、ザンビアでは52%を占めるとの説もある⁽⁸⁾。こうした都市居住者の土地取引は、ランドマトリクスのデータベースにはほぼ反映されない。難点はあるものの、現時点でアフリカにおける土地取引の規模を俯瞰的に比較できるデータとして、ランドマトリクスは非常に有益である。さまざまな統計上の制約をふまえたうえでなお、アフリカの農村部に外部からの投資が急速に流入し、広大な土地が取引の対象になっているといつてよい。

第2に、土地の私有化と商品化が、ローカルなイニシアティブによっても進行している。第1の特徴として挙げた大規模な土地取引は、多国籍企業や都市住民など農村の外部者のイニシアティブで進行し、かつ2008年の世界食糧危機の前後から目立ってきた現象である。しかし、土地の私有化と商品化は農村内部の誘因によっても進んでおり、かつもっと前から顕在化している。Woodhouse (2003) は、ケニア、ボツワナ、マリ、南アの事例研究に基づいてこの点を指摘し、政策介入の結果ではなくローカルコミュニティの主導で、土地に対するさまざまな投資を通じて個人的権利を確立しようとする動きが強まりつつあると論じた (Woodhouse 2003, 1711)。

ケニアのように1950年代から私的所有権確立政策がとられた国では、こうした動きは従来から活発であった。マサイランドでは牧畜を持続的に行うこ

表序-2 アフリカにおける土地取引の規模

	件数	交渉された 規模 (A) (1,000ha)	契約規模 (B) (1,000ha)	可耕地 面積 (C) (1,000ha)	人口密度 (人/km ²)	A/C (%)	B/C (%)	国土面積 (D) (1,000ha)	A/D (%)	B/D (%)
アルジェリア	1	31	0	7,496	17	0%	0%	238,174	0%	0%
アンゴラ	27	541	186	4,900	20	11%	4%	124,670	0%	0%
ウガンダ	26	1,158	193	6,900	195	17%	3%	20,052	6%	1%
エジプト	10	180	164	2,738	92	7%	6%	99,545	0%	0%
エチオピア	118	3,881	1,411	15,119	99	26%	9%	100,000	4%	1%
ガーナ	54	3,087	969	4,700	120	66%	21%	22,754	14%	4%
ガボン	6	1,325	894	325	7	408%	275%	25,767	5%	3%
ガンビア	2	230	30	440	197	52%	7%	1,012	23%	3%
ギニア	8	2,639	210	3,100	51	85%	7%	24,572	11%	1%
ギニアビサウ	1	1	1	300	66	0%	0%	2,812	0%	0%
ケニア	26	962	317	5,800	81	17%	5%	56,914	2%	1%
コートジボワール	12	689	174	2,900	71	24%	6%	31,800	2%	1%
コンゴ共和国	8	2,618	2,148	550	14	476%	391%	34,150	8%	6%
コンゴ民主共和国	65	11,912	11,589	7,100	34	168%	163%	226,705	5%	5%
サントメ・プリンシペ	1	5	5	9	198	57%	57%	96	5%	5%
ザンビア	46	1,880	617	3,700	22	51%	17%	74,339	3%	1%
シエラレオネ	33	2,253	1,087	1,584	89	142%	69%	7,218	31%	15%
ジンバブウェ	9	589	413	4,000	40	15%	10%	38,685	2%	1%
スーダン	36	4,905	713	17,220	22	28%	4%	186,148	3%	0%
スワジランド	4	55	40	175	75	31%	23%	1,720	3%	2%
セネガル	31	902	310	3,250	79	28%	10%	19,253	5%	2%
タンザニア	67	1,521	357	13,500	60	11%	3%	88,580	2%	0%
中央アフリカ	2	14	14	1,800	8	1%	1%	62,298	0%	0%
チュニジア	2	19	3	2,853	71	1%	0%	15,536	0%	0%
ナイジェリア	57	1,818	840	34,000	200	5%	2%	91,077	2%	1%
ナミビア	15	117	30	800	3	15%	4%	82,329	0%	0%
ニジェール	4	35	31	15,900	16	0%	0%	126,670	0%	0%
ブルキナファソ	3	402	203	6,200	32	6%	3%	56,673	1%	0%
ベナン	9	360	250	2,700	96	13%	9%	11,276	3%	2%
ボツワナ	1	40	25	272	8	15%	9%	27,360	0%	0%
マダガスカル	47	3,584	607	3,500	42	102%	17%	58,180	6%	1%
マラウイ	13	315	142	3,800	183	8%	4%	9,428	3%	2%
マリ	28	1,330	446	6,411	14	21%	7%	122,019	1%	0%
南アフリカ	14	394	281	12,500	45	3%	2%	121,309	0%	0%
南スーダン	22	4,220	2,703	28,533	19	15%	9%	64,433	7%	4%
モーリシャス	2	4	4	75	622	5%	5%	203	2%	2%
モーリタニア	3	18	5	450	4	4%	1%	103,070	0%	0%
モザンビーク	134	4,704	2,699	5,650	36	83%	48%	78,638	6%	3%
モロッコ	7	720	704	8,045	77	9%	9%	44,630	2%	2%
リビア	1	40	0	1,720	4	2%	0%	175,954	0%	0%
リベリア	20	2,104	1,921	500	47	421%	384%	9,632	22%	20%
ルワンダ	7	118	26	1,183	471	10%	2%	2,467	5%	1%
計	982	61,717	32,764	242,697		25%	13%	2,688,148	2%	1%

(出所) Land Matrix Global Observatory から筆者作成。

(注) 1) Land Matrix Global Observatory (<http://landmatrix.org/en/>) 2017年2月19日時点。

2) 可耕地面積と国土面積に関するデータは World Development Indicators から作成。2013年の値を利用した。

3) 人口密度は World Development Indicators の2015年の総人口データから計算した。

4) モザンビークに関するデータのうち No.2373は「交渉された規模」(intended size) が不明で「契約規模」(contract size) のみデータが記載されていたため、それを「交渉された規模」データに代入した。

5) スーダンと南スーダンの国土面積は、Central Intelligence Agency, The World Factbook に拠った。(https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/ 2016年12月1日閲覧)。

とを意図してまとまった土地を集団に割り当てるランチング・システムが1960年代以降導入されたが、その後それを個人の所有地へと再分割する動きが強まった。土地不足の認識が強まるなかで、自分の所有地を確保しようと再分割の要求が高まったといわれる（Campbell 1993; 目黒 2014）。タンザニアにおいても、1999年村落土地法制定以前の段階で、土地権利を主張するために自分の土地の周りに植林する行動が広がっているとの報告があり、ウジャマー政策による土地収用を避けるための植林行動と分析されている（安 1999）。同じくタンザニアの別の地域では季節湿地が急速に開墾され、私有地化する現象が進んでいる（山本 2013）。こうした共有地の私有地化、すなわち「土地囲い込み」（enclosure）とも呼ぶべき行動が農村内部から広がる背景には、人口増をはじめとする農村社会の内在的変容と、それに伴う土地に対する利用圧力の増大がある。アフリカ農村では、土地所有のあり方が自律的に変化しつつあったところに、土地法制度改革と土地取引の波がやって来たといえるだろう。

第3の特徴として、人口移動（移民、難民）が土地所有権をめぐる緊張の重要な原因となっていることが挙げられる。従来、アフリカは土地人口比が低く、土地に対して労働が稀少な地域だと考えられ（Herbst 2000）、農村間で移住を促す政策がしばしばとられてきた。移民だけでなく、紛争によって流出した難民が長期化し、農村の人口構成に大きな影響を与える場合もある。移動を通じた人口構成の変化が、土地の権利をめぐる緊張の激化を招く事例が目立っている。

先述したコートジボワールの例は、代表例の1つである。この国は独立後、南部で生産されるコーヒー、ココアの輸出を通じて高い経済成長を遂げてきたが、それを可能にしたのは、近隣諸国や北部地域から移民を呼び込み、豊富な労働力で生産地を外延的に拡大させるメカニズムであった。移民労働者は、一定期間賃金労働者として働けば地主から土地権利を与えられ、自らの畑を造成することが可能であった。このインセンティブ構造のもとで多数の移民が南部に流入したのだが、土地制約とナショナルレベルでの政治権力闘

争を背景として、移民の土地所有権を制限し、彼らを排斥する動きを生ぜしめた（佐藤 2015）。

コンゴ東部のキヴ地方でも、人口移動に端を発する土地問題が深刻な問題となっている。植民地期、この地域では白人入植者がコーヒー栽培を行っていたが、プランテーション労働者が不足し、その対策として1930年代以降、キヴに比べて人口稠密な近接地域ちゅうみつのルワンダから移住が進められた。その後、植民地期末期にルワンダで政治混乱があり、大量の難民がキヴに流入した。移民・難民としてやってきたルワンダ人の数は、フンデ（Hunde）やニャンガ（Nyanga）など土着のコンゴ人を大きく上回った。後者は前者に土地を奪われたという不満を抱き、モブツ政権末期の政治不安を背景として2つのグループ間に暴力が頻発するようになる。この地域はコンゴ内戦の発火点となり、ルワンダ系住民をめぐる緊張関係は現在も解決されていない（武内 2002）。

後から移住してきた集団が、もともと住んでいた集団と従属的關係を結んで土地の利用権を得ることは、アフリカでしばしば観察される社会実践であった。こうした関係は、土地が余剰であるうちは特段緊張をはらむものではないし、従属的關係といってもアジアの地主小作関係とちがって象徴的な贈り物をする程度であることが多い。しかし、余剰地が枯渇したり、2つの集団にかかわる政治権力闘争が起きたりするといったきっかけで、両者の緊張が急速に高まることがある。その際、もともと住んでいたと認識する集団の側が、土着民（autochthones）、「土地の子」（sons of the soil）といった言い方で自分たちと外来の「よそ者」（strangers）を区別し、後者を排除する動きが近年アフリカで頻繁に観察されている（Geschiere and Nyamnjoh 2000; Dunn 2009）⁹⁾。こうした「帰属の政治」（politics of belonging）においては、ここが誰の土地なのか、ここで優先されるべき権利をもつのは誰なのか、といったロジックが人々を分類するメルクマールとなり、したがって土地所有権をめぐる社会的緊張の原因になりやすい。

第4に、伝統的権威の社会的影響力が依然として強いことである。大規模

な土地取引が実施され、土地の私有化や商品化が進行しているとはいえ、アフリカ農村社会が西欧的な市民社会へと単線的に変化しているわけではない。そこではなお伝統的権威が土地権利の承認や土地の配分に強い影響力をもっており、彼らが主導して大規模な土地取引を行うこともある（大山 2015a）。伝統的権威にはヘッドマン、チーフ、パラマウントチーフなどさまざまな呼称があり、権能の大きさや範囲は異なるが、その制度を辿ると植民地期支配のなかで認可され、再編された点で共通している。伝統的権威はほとんどの場合植民地化以前からの長い歴史をもち¹⁰⁾、それゆえ人々に大きな影響力をもつのだが、植民地期の間接統治下で国家の統治の一部として制度化された経緯がある。今日議論の対象となっている伝統的権威は、基本的にそこで制度化されたものを直接の起源としている。植民地当局と親密な関係をもったこともあって、独立後、とくに左派政権のもとで敵対的な政策がとられたが¹¹⁾、1990年代以降そうした政策は見直されつつある。

近年の傾向として目立つのは、伝統的権威の役割や権限を再評価する動きである。たとえば、ウガンダは1995年憲法で「伝統的または文化的指導者の組織」の存在を公認した¹²⁾。政治的役割は認められないものの、これによって、ブガンダ、ニョロ、トロ、テソ、アチヨリといったかつての王国やエスニック集団を単位とする組織が設立され、活発に活動するようになった。また、アパルトヘイト廃絶後の1996年に制定された南ア憲法では、「伝統的指導者」(traditional leaders)の「制度、ステータス、役割が、慣習法に従ってただし憲法に従属して」認められることとなり、裁判所が依拠する法源として慣習法が明記された¹³⁾。同憲法において「伝統的指導者」の役割は、「ローカルコミュニティにかかわるローカルレベルの制度」として定められると規定されている¹⁴⁾。この文脈で伝統的権威は土地に対して強い影響力を行使してきたのだが、ザンビアのように伝統的権威の土地配分権を公式に認める国も現れた。同国で1995年に制定された土地法は、伝統的権威が認可すれば外国人を含む投資家が慣習地の土地所有証明書を取得することを可能とするもので、同法によってチーフの土地裁量権は大きく高まった¹⁵⁾。

近年のこうした動きの背景には、さまざまな要因がある。政権にとっての支持獲得策という側面があるし、冷戦終結と東側陣営の崩壊によって伝統的権威を封建制の残滓とみて攻撃する左派的な見解が失速したことも影響している。ウガンダの場合はムセヴェニ政権の成立過程が背景にあり¹⁶⁾、南アのケースはアパルトヘイト体制の廃止後新たに国家の一部となった旧ホームランド地域をどのように統合するかという問題への回答といえる。旧ホームランド地域ではアパルトヘイト期に事実上の間接統治政策がとられ、伝統的権威を通じた統治が実施されてきた。その統合にあたって、意思決定の民主化や女性の権利への配慮などガバナンスの質を高めるための改革を行いつつも、従来の統治システムを大きく変えないやり方が選択されたわけである。

アフリカ全体にかかわる要因として重要なのは、1990年代以降民主化政策の一環として導入された地方分権化や市場経済化の影響である。こうした政策は、英米をはじめとするドナーによって熱心に推奨されてきた。上述したザンビアの新土地法は市場経済化を進める政策的意図のもとで導入されたものであり、南アでは地方分権化政策のなかでチーフの地位が再定義された(Bruce and Knox 2009)。これらの政策が伝統的権威の地位や役割の強化を直接の目的としていたわけではないし、結果としてつねにその役割が強化されたわけでもない¹⁷⁾。それでも、冷戦終結という時代的文脈のなかで伝統的権威の位置づけが再検討されたこと、現在もなお多くのアフリカ農村社会で彼らが重要な影響力を保持していることは事実として指摘できよう。

第4節 土地政策の影響を理解するための枠組み

1990年代以降、土地権利の安定化を掲げて、多くのアフリカ諸国が土地改革に取り組んだ。しかし、前節で整理した近年のアフリカ農村の全般的特徴をみれば、土地改革によって土地利用者の権利が安定したとは言い難い。この時期にアフリカで起こったことは、農業部門への投資活発化であり、大規

模土地取引や「囲い込み」の進行であった。それはそのまま農民からの土地収奪を意味するわけではないが、現実で大規模土地取引によって従来利用していた土地を奪われる事例が多数報告されている。慣習的保有地のなかでも畑や屋敷地として利用されていない場所が収奪の危険に晒されており (Alden Wily 2008), したがって, 牧畜民や焼畑農耕民のように, 特定の土地の利用を必ずしも前提としない人々の生活が脅かされる危険性が高い (佐川 2016)。

土地法制度改革を支援してきたドナーからすれば, こうした状況は想定から乖離したものであろう。もちろん, アフリカ諸国の土地法制度改革をドナーが支援し, その内容に関与したからといって, 農村変容の結果をすべてドナーの責任に帰すことはできない。ある法制度を決めることと, それを執行することのあいだには大きなちがいがあろう (Manji 2001), そもそも法制度改革がいかなる影響を現実にも与えたのかを判断するには慎重な検討が必要である。それでも, 1990年代以降の土地法制度改革と同じ時期の急速な農村変容とがどのように関係しているのか (いないのか) は, 真剣に考えるべき事柄である。

この点は本書全体の課題とし終章で再度とりあげるが, ここでは2つの事象の関係を考えるための枠組みを示しておきたい。それは3つの視点から構成される。第1にブーンのいう「権威ベースの所有権体制」(authority-based property regime) との関係 (Boone 2014), 第2に土地改革を遂行する政権の性格, 第3に当該農村社会の構造である。以下, それぞれ説明を加えておこう。

2014年に刊行されたブーンの著作は, 土地所有権と土地紛争の類型化を通じてアフリカ政治の基層的構造を把握しようとするもので, その論点は多岐にわたる。議論のなかで彼女は, 生産要素を分配する仕組みとして, 「市場に基づく所有権体制」(market-based property regime) と「権威に基づく所有権体制」という2つの理念型を提示している (Boone 2014, 21)。土地, 労働, 資本の生産要素が競争的市場と価格機構を通じて分配されるのが前者, 政治的権威を通じて非市場的に配分されるのが后者である。これらは理念型であ

るから、現実にはつねに2つの要素が混じるし、その混じり方も生産要素ごとに異なることが想定される。ブーンの議論は、アフリカの土地に関しては、所有権体制が依然として「権威に基づく」ものにとどまっており、政府や伝統的権威がその配分に強い権限をもっているというものだ。私的所有のもとにある土地は、白人入植地が多い南部アフリカを除いて、ほとんどが国土のわずかな割合にすぎない (Boone 2014, 23)。

重要なのは、近年の土地制度改革を経た後も、基本的にこの特徴が大きく変化していない事実である。近年の法制度改革のなかで、慣習的保有下にある土地がシステムティックな登記事業の対象となったり、その私的所有権への転換を促す法律が制定されたりした。しかし、それは直ちに私的所有制度に基づく社会が成立したことを意味しない。広く土地登記事業を実施し、多くの住民が土地権利証書を得たルワンダやエチオピアにおいても、土地所有権は依然として国家にあると規定され、人々が有するのは利用権にすぎない (武内 2015b; 児玉 2015)。両国がいずれも権威主義的政治体制のもとにあることを考えれば、人々がどの程度自由な所有権／財産権を有するのか定かではない。土地改革を経た後であっても、アフリカでは依然として国家や伝統的権威が土地配分に強い影響力をもっており、その意味で総じて「権威に基づく所有権体制」にあるとあってよい。こうした状況下で、個人の権利明確化を謳う法律が導入されたとき、どのような結果を招来するかを考える必要がある。

第2の点、すなわち政権の性格とは、簡単にいえば、政権がどの程度の政策執行能力をもつか、そして土地改革が政権にとってどの程度死活的かにかかわる。土地改革は論争的なテーマであり、国内各層のあいだで意見の対立が生まれやすい。強い政策執行能力がなければ、ラジカルな土地改革の執行は難しい。また、もし土地改革の遂行が政権の生き残りにとって死活的に重要なら政権はその執行に向けて本気で努力するだろうし、それが政権の生存にとってそれほど重要でないならドナーの支援を受けてもおごなりの努力しか払わないだろう。政権がどのような集団から支えられているかを分析すれ

ば政策執行能力について大よその予想ができるし、土地改革に至る政治過程をみれば政権にとっての「本気度」を知ることができる。土地改革の実効性を考える際に、政権の性格とそこに至る政治過程を分析に組み込もうということである。

第8章で詳しく述べるように、1994年に内戦に勝利しルワンダの政権を握った「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF)は、積極的に土地改革を行った。RPFの主たる支持基盤は少数派のエスニック集団トゥチであり、かつその中核はRPFの指導者を含めて帰還難民であった。政権を握ったRPFが最初に実施した土地改革は、国内居住者のフトゥ農民に対して所有地の半分を帰還難民に与えるよう命じることだった。このラジカルな土地再配分政策によって、トゥチ帰還難民の生活は安定した。内戦に軍事的勝利を収めたRPFには国内に抵抗勢力がおらず、強い政策執行能力を備えていた。さらに、土地改革の実施主体となる末端行政機構はトゥチの帰還難民やジェノサイド・サバイバーで固められており、RPF政権にとってこの土地改革は自らの支持基盤強化のために決定的に重要であった。こうした政治権力構造、そして政権にとってのインセンティブ構造のもとで、ラジカルな土地政策が推進されたのである。

第3の点、すなわち当該農村社会の構造とは、生産要素の賦存状況や伝統的権威の影響力などにかかわる。今日のアフリカ農村で大規模な土地取引の対象となっているのは、ほとんどの場合、農地や宅地として利用されていない慣習地である(Alden Wily 2008)。したがって、単純に言えば、人口密度が高く、土地不足が顕在化している地域では、大規模な土地取引は起こりにくい。本書の事例では、エチオピア高地やルワンダ、ブルンジがそれにあたる。土地政策と農村変容の関係を考えるうえで、当該地域における生産要素の賦存状況は基本情報である。

また、土地政策の影響は伝統的権威の有無やその性格によって大きく異なる可能性がある。ブーンは、「権威に基づく所有権体制」を「ネオカスタマリ型土地保有」(neo-customary land tenure)と「国家主導型土地保有」(stat-

ist land tenure) とに下位区分している (Boone 2014, chap. 2)。前者は、土地の配分に伝統的権威が強い権限をもつ土地保有のあり方である。「ネオカスタマー」という表現は、慣習と呼ばれる制度や規範が単なる伝統ではなく、植民地期に再編されたものであることを示している。後者は、国家主導で開発された入植地など、国家が土地配分の権限を直接掌握する土地保有のあり方を意味する。政策が社会に及ぼす影響は、伝統的権威が介在するか、それとも国家が直接に政策を実施するのかによってちがってくる。ブーンが2つの下位区分を行ったのは土地紛争の類型を説明するためだったが、この区分——とくに伝統的権威の権限——への着目は土地政策と農村社会変容の関係を考えるうえでも重要である。

以上を整理すると、本書の視角は、「権威に基づく所有権体制」のもとの国家と社会の関係、相互作用に着目して、土地をめぐる政策と農村変容の関係性をとらえる試みだと言い換えることができる。研究対象国によって土地政策の中味が異なり、著者によって視点が異なるため、分析手法は章ごとにちがいがあがるものの、本書に所収された各論文はこの問題意識を共有して執筆されたことを強調しておきたい。

第5節 各章の紹介

最後に各章の内容を簡単に紹介しておこう。各章は基本的に一国単位の事例研究だが、その含意は多様であり、比較の論点は多岐にわたる。終章で再度論点の整理をすることとし、ここでは各章の簡単な要約にとどめる。

第1章は、シエラレオネを事例として、大規模土地取引と慣習的土地保有がいかなる形で連関しているかを考察した落合雄彦の論考である。内戦終結後のシエラレオネでは、積極的な外資導入政策がとられ、それによって広大な土地が民間企業の手に入った。必ずしも企業が不正な手段で土地を奪ったわけではなく、インフォームド・コンセントや土地所有者の権利保護に細

心の注意を払った企業も少なくない。しかし、そうした企業でさえ、農民の同意が十分でないとして、事後に厳しい批判を浴びた。落合は、シエラレオネにおける慣習的土地保有の仕組みこそ、こうした事態をもたらす構造的要因だと指摘する。伝統的権威が土地配分に強い権限をもつことで、農民のあずかり知らぬところで大規模な土地取引、あるいは「ランドGrab」が生じやすくなるのである。

第1章が示す「ランドGrab」の構図を、大山修一は第2章で具体的なデータに基づいて示す。ここでは、私的な土地利用が急速に広がるザンビア農村の姿が描かれる。ザンビアでは、1995年に成立した土地法を契機としてチーフの土地配分権が強まった。北西部農村で長年調査を続けてきた大山は、緻密なフィールドワークに基づいて、歴代の伝統的権威（チーフ）のもとで村の慣習地がどのように変化したかを明らかにする。村落内外からの旺盛な需要によって私的な土地利用が急速に広がり、そのなかで土地に関する伝統的権威の権限が重みを増している。チーフは慣習地の^{きすう}帰趨に大きな影響力を行使し、いわば村のゲートキーパーとして機能している。

第3章で児玉由佳が描くのは、シエラレオネやザンビアと比べ、著しく人口稠密なエチオピア高地（アムハラ州）における土地管理の実態である。内戦を経て1991年に政権を獲得したエチオピア人民革命民主戦線（EPRDF）政権は、新たな土地法を制定するとともに、土地登記を急速に進めた。エチオピアの事例が示すのは、行政による土地管理を強化するために登記が実施されたことである。EPRDF政権下では、土地細分化を防ぐために最低所有面積が定められ、相続人不在の土地を行政が接収し再配分する制度が導入された。児玉のフィールドワークも、行政による厳密な土地管理の実態を浮かび上がらせる。ここでは、土地不足のもとでいかに農民の生存を維持するかという観点から行政が政策介入を実施しているのであり、土地登記もその文脈で理解する必要がある。

続く2つの章では、慣習地に対する政策とその^{かんせい}陥穽を考える。佐藤千鶴子による第4章は、南アの事例である。アパルトヘイト廃絶後の南アでは、旧

ホームランド地域の統合が政治的課題となった。アパルトヘイト体制下において同地域ではパラマウントチーフを頂点とする統治と、その政治秩序に即した土地保有が制度化された。新生南アの誕生とともに同地域の統合が要請されたとき、そこで人々が現実的に保有している権利を強化すべく、「共有地権利法」(CLaRA)が制定された。しかし、CLaRAは土地統治の権限を事実上アパルトヘイト期に制度化された「部族」(Tribe)に与える内容だったため、より小規模な集団の不安を招き、憲法裁判所によって憲法違反と判断された。佐藤は自身のフィールドワークに基づき、土地権利の運用において実際に重要なのは「部族」よりもずっと小さな集団であることを示す。耕作者の土地権利を実質的に強めるためには、土地保有の実態に即して、より小さな集団への権限付与を検討する必要がある。

池野句による第5章は、タンザニアの慣習地に対する政策を検討する。1999年に制定された村落土地法は、慣習地における個人や集団の権利を認め、権利証書の発行も認める内容をもつ。そのため、タンザニアは、慣習的権利を尊重しつつ土地改革を進めた国として国際的に高い評価を得ている。池野はこうした評価に疑問を呈し、「慣習」の意味を問う。1999年村落土地法で重要なのは、「村落」に土地管理の権限が付与されていることである。「村落」が土地管理を担うから「慣習」に基づくと理解されがちだが、この「村落」は1970年代以降ウジャマー政策で大きく改変されたものである。この政策は、一見すると土地管理の分権化に見えるが、中央政府の指揮命令系統の地方への貫徹を目的とするという見方も可能である。実際、池野の調査地では慣習地の急速な私有地化が進んでおり、それは政府の投資促進政策と整合的な農村変容であるという意味で分析を裏書きしている。

第6章で網中昭世が扱うモザンビークは、幾つかの点でタンザニアに似ている。独立以降1980年代まで社会主義的政策がとられ、集村化などラジカルな政策介入が農村に対して実施された。また、その過程で伝統的権威の権限が弱められた。一方、大きく異なる点もある。内戦の経験の有無はその最たるものだが、近年の政治体制でいえば、革命党(CCM)による安定した一党

優位が続くタンザニアに対して、モザンビークでは政権与党のモザンビーク民族解放戦線（FRELIMO）が優位を維持しているとはいえ、内戦当事者が転じた2つの政党が対抗を続けている。網中は、フィールド調査に依拠して、中央の政党対立がローカルな土地紛争に影響するさまを描き出す。ここでも、政治権力のあり方が土地権利を強く規定している。

第7章で津田みわが分析するケニアの事例もまた、中央の政党対立が土地政策に与えた影響をめぐるものである。2007年末の大統領選挙をきっかけに全国に広がった暴力事件の背景として土地をめぐる「歴史的不正」の存在があること、そして暴力再発を抑止するためにその是正が必要であることは、ケニア社会に一般的な合意がある。しかし、是正すべき「歴史的不正」とは何かという点になると、合意はたちまち消散する。植民地当局によるアフリカ人の土地権利剥奪なのか、独立後の移民政策なのか。責任の所在をどこに求めるかという主張は政治的立場を反映し、妥協は困難である。選挙後暴力を收拾する過程で成立した権力分有政権は、土地をめぐる「歴史的不正」の是正を高らかに謳い、一連の土地制度改革に着手した。しかし、その課題は政治家間の綱引きのなかで、はかばかしい進捗が得られないまま棚上げにされつつある。中央の政治家にとって、土地問題という政策課題は、生計をそれに依存する農村の住民ほど喫緊ではない。政治家の関心は、ローカルな土地政策より中央の権力闘争へ向かいがちである。

第8章では、武内進一がルワンダ、ブルンジ、コンゴを土地政策と農村変容の観点から比較する。3カ国のうち、ルワンダとブルンジは人口稠密な農業国という点で、ブルンジとコンゴは内戦後に権力分有政権が成立した点で共通する。内戦に勝利した元ゲリラが政権を掌握したルワンダでは、その支持基盤に有利な土地政策が執行され、農村に甚大なインパクトをもたらした。それに対して権力分有政権が成立したブルンジとコンゴでは、実効的な土地政策がとられなかった。一方、2つの人口稠密国において大規模な土地取引が限定的にしか起こらなかったのに対して、相対的に人口希薄なコンゴでは村落住民による自発的な土地囲い込みが現出している。政治権力のあり方、

農村の生産要素賦存状況と社会構造が組み合わさって、土地政策の内容と実効性、そして農村変容の方向性や程度が決まるといえよう。

<謝辞>

本章執筆のための調査研究活動は、次の科研費補助金事業の助成を受けて実施された。記して感謝する。課題番号：16KT0046, 25101004, 16H06318, 15KT0137。

[注] _____

- (1) 「ランドGrab」の定義として、以前の研究会成果では「ティラナ宣言」の定義に依拠した（武内 2015a, 22）。この定義はさしあたり妥当だと考えるが、本書ではこの用語をカッコ付けにして慎重に用いたい。本書第1章のシエラレオネの事例が示すように、企業と農民のあいだに存在する圧倒的な「パワーの差」や土地という財をめぐる認識ギャップ、その背後にある土地保有制度のために、アフリカにおいて企業と農民の双方が長期にわたり納得する形で大規模な土地取引を行うことは極めて困難である。現状では、いかに企業がFPIC原則などに心を砕いても、取引が後になって批判される危険性は消えない。「ランドGrab」はそれ自身価値判断を含んだ用語なので、カッコ付けすることが妥当と判断した。
- (2) 大規模な土地取引や小農からの土地収奪は、2008年の食料価格高騰前後から世界的な注目を集めるようになった。この問題をめぐる議論は枚挙に暇がない。オックスファム、オークランド・インスティテュート（The Oakland Institute）、環境・発展国際研究所（International Institute for Environment and Development: IIED）などのNGOやシンクタンク、また世界銀行をはじめとする政策実施機関から多くのレポートが刊行され、*Journal of Peasant Studies*などの学術誌で何度も特集が組まれた。近年では、大規模な農業投資といっても多様であり、小農の生活の場を奪う危険性がある一方で雇用を生み出し経済発展の契機となる可能性もあるため、それがいかなる影響を与えるかより厳密な方法で検証すべきだとの認識が広がっている（Edelman, Oya and Borrás Jr. 2013, 1517）。土地紛争についても近年深刻化が指摘されており、武力紛争の性格変化という文脈で論じられることもあるが（Straus 2012）、なお個別の事例研究を深める余地がある。総じて、研究はなお緒に就いたばかりという印象が強い。
- (3) 土地改革という用語は土地再配分政策を想起させやすいが、以下に述べるように、ここでは土地に関する法制度改革も含めて用いている。

- (4) 2002年、クリントン前米大統領は英労働党向けの演説でデ・ソトの議論を紹介し、称賛している (Manji 2006, 2)。
- (5) 「国家建設」(state-building) という言葉は2000年代半ば以降、経済開発協力機構・開発委員会 (OECD-DAC) など開発援助機関が脆弱国家支援の枠組みで盛んに用いられるようになった (OECD 2008)。統治が脆弱で紛争が起こりやすいのは国家・社会関係が不安定なためであり、国家の社会に対するサービス提供能力を高め、社会が国家を正当なものとしみやす状態をつくる必要があるとの思想に基づいて、支援がなされる (武内 2011)。
- (6) ランドマトリクスは世界中の土地取引をモニタリングする目的で2013年に公開され、市民社会や援助機関の協働により運営されている。
- (7) 可耕地面積を上回る規模の土地取引がなされた国が幾つかあるが、その多くは森林を抱えている。可耕地面積に森林は含まれないから、熱帯林の伐採を目的とした土地取引が多ければ、可耕地面積を上回ることもあり得る。
- (8) *The Economist* (2016)。この記事はミシガン州立大学のジェーン (Thomas Jayne) らが実施した研究に基づいている。
- (9) これはアフリカだけでなく、近年の紛争の世界的特徴をなしている (Fearon and Laitin 2011)。ゲシエールらはアフリカでみられる排外主義的な動きをフランスの極右政党「国民戦線」(Front National) と比較し、両者の思想の連続性を指摘している (Geschiera and Nyamnjoh 2000)。
- (10) 植民地化以前のアフリカにはチーフをもたない「無頭制」社会も存在したが、そうした集権的政治制度をもたない社会にも植民地当局によってチーフが導入された。ナイジェリア南東部のイボ社会の事例について、松本 (2016) を参照。
- (11) タンザニアは独立直後の1963年にチーフ制を廃止し、モザンビークも独立後にチーフの特権を剥奪した。ただし、これによって直ちに伝統的権威がその影響力を失ったわけではなく、末端行政機構には多数残存した。彼らを完全に排除すればローカルな行政は麻痺するため、多くが地方公務員として採用されたのである (Miller 1968)。
- (12) Constitution of the Republic of Uganda, 1995. Art.246.
- (13) Constitution of the Republic of South Africa, 1996. 第211条第1項, 第3項。アパルトヘイト体制下の南アでは、旧ホームランド地域は憲法の適用範囲外にあり、慣習法が統治の根幹であった。それに比較すれば1996年憲法の規定は、旧ホームランド地域の統治規範を憲法のもとにおくことを前提としており、1996年南ア憲法が極めて民主的、先進的な内容であることを考えれば、単なる伝統的権威の再評価とはいえない。ただし、新生南アが伝統的権威に敵対的態度をとらず、統治の一端を担わせる選択をしたことは重要な意味をもっている。

- (14) Constitution of the Republic of South Africa, 1996. 第212条第1項。
- (15) Republic of Zambia, The Lands Act, Act No.29 of 1995, No.20 of 1996. (大山 2015a; 2015b; 本書第2章) も参照。
- (16) ウガンダで最大・最強だったブガンダ王国に対して、植民地当局は特権的地位を認めていたが、1966年オボテ政権はブガンダをはじめとする伝統的王国の廃止に踏み切った。ガンダ人王党派勢力はその後一貫してブガンダ王国の地位復活を要求していたが、1986年にムセヴェニ率いる国民抵抗軍 (National Resistance Army: NRA) がゲリラ戦を制して政権を掌握したことで状況が大きく変化した。NRA は内戦時にガンダ人勢力の支援を受けており、政権獲得後ムセヴェニは彼らの主張に配慮せざるを得なかったからである (中林 2006, 55-57)。
- (17) たとえば、ブルキナファソでは、コンパオレ (B. Compaoré) 政権のもとで伝統的権威に対する従来の抑圧的政策が是正された。1990年代初めから地方分権化政策が実施されたが、伝統的権威への影響はさまざまだった。分権化政策の結果、地方自治体コミューンの権限が強化されたが、チーフのなかにはコミューンを基盤として強い政治力を獲得した者が現れた一方、逆に権限を奪われた者もいた。コミューンはチーフのそれまでの統治領域と必ずしも重ならないため、コミューンの強化によって権限を奪われる者もたのである (Englebert and Sangaré 2014, 62)。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 網中昭世 2016. 「モザンビークにおける土地政策の変遷」武内進一編『冷戦後アフリカの土地政策——中間成果報告』調査研究報告書 アジア経済研究所 69-95.
- 雨宮洋美 2006. 「アフリカの土地問題をタンザニア『1999年村土地法』から考える」(中)『国際商事法務』34(3) 345-351.
- 池野旬 2015. 「タンザニアにおける土地政策の変遷——慣習的な土地権に着目して——」武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 121-145.
- 大山修一 2015a. 「慣習地の庇護者か、権力の濫用者か——ザンビア1995年土地法の土地配分におけるチーフの役割」『アジア・アフリカ地域研究』14(2) 3月 244-267.
- 2015b. 「ザンビアの領土形成と土地政策の変遷」武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 63-88.
- 児玉由佳 2015. 「エチオピアにおける土地政策の変遷からみる国家社会関係」武

- 内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 225-254.
- 佐川徹 2016. 「フロンティアの潜在力—エチオピアにおける土地収奪へのローカルレンジの対応」 遠藤貢編『武力紛争を越える—せめぎ合う制度と戦略のなかで』京都大学学術出版会 119-149.
- 佐藤章 2015. 「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——」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 147-170.
- 武内進一 2002. 「内戦の越境, レイシズムの拡散——ルワンダ, コンゴの紛争とツチ」 加納弘勝・小倉充夫編『国際社会7 変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会 81-108.
- 2005. 「冷戦後アフリカにおける政治変動—政治的自由化と紛争」『国際政治』140 3月 90-107.
- 2011. 「国家の破綻」 藤原帰一・大芝亮・山田哲也編『平和構築・入門』有斐閣 21-42.
- 2015a. 「アフリカにおける土地と国家——その歴史的概観——」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 3-29.
- 2015b. 「コンゴ民主共和国, ルワンダ, ブルンジの土地政策史」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 171-196.
- 武内進一編 2015. 『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所.
- 津田みわ 2015. 「ケニアにおける土地政策——植民地期から2012年の土地関連新法制定まで——」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 31-61.
- 小林伸浩 2006. 「ブツガ『王国』の復活とサブナショナリズム(2)」『金沢大学文学部論集 行動科学・哲学編』26 3月 51-77.
- 松本尚之 2016. 「グローバル化のなかの伝統的権威者—ナイジェリア・イボ社会における国際移民と首長位」 松田素二・平野(野元)美佐編『紛争をおさめる文化—不完全性とブリコラージュの実践』京都大学学術出版会 31-55.
- 目黒紀夫 2014. 「野生動物保全が取り組まれる土地における紛争と権威の所在—ケニア南部のマサイランドにおける所有形態の異なる複数事例の比較」『アジア・アフリカ地域研究』14(2) 3月 210-243.
- 安洋巳 1999. 「土地囲い込みとしての植林行動—タンザニア中央部集村の事例」『アフリカ研究』54 12月 35-53.
- 山本佳奈 2013. 『残された小さな森—タンザニア 季節湿地をめぐる住民の対立』昭和堂.

<外国語文献>

- Alden Wily, Liz. 2008. "Custom and Commonage in Africa Rethinking the Orthodoxies."

- Land Use Policy* 25(1) January: 43-52.
- Boone, Catherine. 2007. "Property and Constitutional Order: Land Tenure Reform and the Future of the African State." *African Affairs* 106(425) October: 557-586.
- . 2014. *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, Taylor. 2005. "Contestation, Confusion and Corruption: Market-based Land Reform in Zambia." In *Competing Jurisdictions: Settling Land Claims in Africa*, edited by S. Evers, M. Spierenburg and H. Wels. Leiden: Brill Academic Publishers, 79-102.
- Bruce, John W. 1988. "A Perspective on Indigenous Land Tenure: Systems and Land Concentration." In *Land and Society in Contemporary Africa*, edited by R.E. Downs and S. P. Reyna. Hanover: University Press of New England, 23-52.
- Bruce, John W. and Anna Knox. 2009. "Structure and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective." *World Development* 37(8) August: 1360-1369.
- Campbell, David J. 1993. "Land as Ours, Land as Mine." In *Being Maasai: Ethnicity and Identity in East Africa*, edited by T. Spear and R. Waller. London: James Currey, 258-272.
- Chanock, Martin. 1991. "Paradigms, Policies and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure." In *Law in Colonial Africa*, edited by K. Mann and R. Roberts. Portsmouth: Heinemann, 61-84.
- Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. (<http://www.commissionforafrica.info/2005-report> 2016.11.25 アクセス).
- Deininger, Klaus. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Deininger, Klaus and Hans Binswanger. 2001. "The Evolution of the World Bank's Land Policy." In *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, edited by A. de Janvry et al. Oxford: Oxford University Press, 406-440.
- Deininger, Klaus and Gershon Feder. 2009. "Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy." *The World Bank Research Observer* 24(2) August: 233-266.
- Deininger, Klaus, Harris Selod and Anthony Burns. 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington, D.C.: World Bank.

- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dunn, Kevin C. 2009. "Sons of the Soil' and Contemporary State Making: Autochthony, Uncertainty and Political Violence in Africa." *Third World Quarterly* 30(1) January: 113-127.
- Edelman, Marc, Carlos Oya and Saturnino M Borrás Jr. 2013. "Global Land Grabs: Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories." *Third World Quarterly* 34(9) November: 1517-1531.
- Englebert, Pierre and Nestorine Sangaré. 2014. "Burkina Faso: Limited Decentralization Under Tight Oversight." In *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, edited by J.T. Dickovick and J.S. Wunsch. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 45-68.
- Fearon, James D. and David D. Laitin. 2011. "Sons of the Soil, Migrants, and Civil War." *World Development* 39(2) February: 199-211.
- Geschiere, Peter and Francis B. Nyamnjoh. 2000. "Capitalism and Autochthony: The Seesaw of Mobility and Belonging." *Public Culture* 12(2) Spring: 423-452.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *State and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Manji, Ambreena. 2001. "Land Reform in the Shadow of the State: The Implementation of New Land Laws in Sub-Saharan Africa." *Third World Quarterly* 22(3) August: 327-342.
- . 2006. *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*. London: Zed Books.
- Miller, Norman. 1968. "The Political Survival of Traditional Leadership." *The Journal of Modern African Studies* 6(2) August: 183-201.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2008. *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*. Paris.
- Straus, Scott. 2012. "Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa." *African Affairs* 111(443) April: 179-201.
- Takeuchi, Shinichi. 2014. "Introduction: Land and Property Problems in Peacebuilding." In *Confronting land and property problems for peace*, edited by S. Takeuchi. Oxon: Routledge, 1-28.
- The Economist* 2016. "City Slickers on the Farm: Africa's Real Land Grab." 23 July.
- Woodhouse, Philip. 2003. "African enclosures: A default mode of development." *World Development* 31(10) October: 1705-1720.
- World Bank. 1975. *Land Reform: Sector Policy Paper*. Washington, D.C.: World Bank.