

第1章

シエラレオネにおける慣習的土地保有と 大規模土地取得

——土地改革で何が変わり、何が変わらないか——

落合 雄彦

はじめに

シエラレオネにおいて、今後の土地改革の基本方針となる土地政策を策定することが閣議決定されたのは、2009年12月のことであった。以来、国有地の管理や土地行政を所管する土地国土計画環境省（Ministry of Lands, Country Planning and the Environment——以下、MLCPE または土地省と略す）を中心に土地政策の原案作成が進められ、6年近くもの歳月をかけてようやく2015年11月に「国家土地政策」（National Land Policy）が正式に閣議承認されるに至った。この国家土地政策は、シエラレオネの土地問題の現状と土地改革の方向性について論じた、かなり大部かつ包括的な政策文書であり、そこではとくに、慣習的な権利を含むすべての正当な土地利用者の権利の尊重や保護が強く謳われている（MLCPE 2015, 12）。今後は、国家土地政策の10カ年実施計画に従って、シエラレオネにとって独立以来初となる本格的な土地改革が漸進的に展開されていく見込みである（MLCPE 2016）。

他方、そうした土地政策をめぐる議論の進展とほぼ同時期にシエラレオネで並行して生じてきたのが、農業開発を目的としたおもに外国企業による大規模土地取得の急増にほかならない。精確な統計資料はないものの、ある民

間団体の報告書によれば、2009年から2012年までのわずか4年間に、シエラレオネ全土の農耕適地540万ヘクタールの実に21.4%に相当する115万4777ヘクタールもの広大な土地が、大規模農業開発のために外国企業によって賃借されてしまったか、近い将来に賃借されかねない状況におかれるようになった、と推計されている (Baxter 2013, 14)。そして、こうした大規模土地取得をめぐるのは、やはり他の多くのアフリカ諸国の場合と同様にシエラレオネでも、農村部に暮らす人々の土地権利を侵害し、その生活水準の向上に資するよりもむしろ貧困や格差を拡大させているとの批判の声が、研究者やNGOなどから数多く寄せられるようになっている (Ardenti 2011; Baxter 2011; Welthungerhilfe 2012; Mousseau 2012; ActionAid 2013; Baxter 2013; Fielding et al. 2015; Menzel 2015; Yengoh, Armah and Steen 2015; Millar 2015; 2016; Yengoh and Armah 2015; 2016; SiLNoRF 2016)。

このようにシエラレオネでは、2000年代後半以降、土地利用者の権利の強化や保護を謳う土地改革の議論が進展する一方、人々の土地権利、なかでも農村部に暮らす人々の慣習的な土地権利が外国企業の大規模土地取得によってしばしば脅かされてきた。

土地利用者の権利の安定化・強化を図ろうとする政府の土地政策の策定や実施が、その不安定化・弱体化につながりかねない外国企業による大規模土地取得とほぼ並行して展開される現象は、しかし、けっしてシエラレオネに限ったものではない。武内進一が指摘するとおり、「1990年代以降、アフリカ諸国の多くが、土地利用者の権利を強化する方向で土地改革を実施」してきたものの、「皮肉なことに、土地に対する個人の権利を強化する政策が多くの国々で導入されている近年のアフリカにおいて、人々が土地を失う現象、いわゆるランドグラブが進行」してきたからである (武内 2015b, 259-260)。そして、このように土地利用者の権利強化を謳う政策や法制度改革が進行するなかで、人々から土地を奪うランドグラブが同時並行的に進行するという、今日のアフリカの皮肉な現実をよりよく理解するためには、「国家建設」(statebuilding) という観点からの考察が肝要となる、と武内は説く。

武内（2015a; 2015b）によれば、植民地時代から今日に至るまで、国家による統治が社会に十分に浸透せず、政治秩序確立の課題が未解決のままである。アフリカ諸国では、たとえドナーの要請で土地利用者の権利強化を促す土地政策が導入・推進されても、土地利用者に対して真に強力な私的所有権が付与されることはほとんどない。というのも、これまでアフリカの国家は、土地への権限や影響力の行使を通じて社会を統治しようとしてきたのであって、土地利用者への強力な私的所有権の付与は、そうした土地を通じた社会統治という政治秩序確立のための重要な仕組みを自ら率先して棄損してしまうことを意味し、国家としてはそれを容易に選択し得ないからである。この結果、アフリカでは、土地利用者の権利強化を図る政策が実施されても、それが強い私的所有権の確立や付与にまではなかなか至らず、国家やその権威に裏打ちされた伝統的指導者などが人々の土地権利をさまざまな形で制約する状況が温存されることになる、という。そして、そうした権威的な土地保有制度のなかで、政府や伝統的指導者といった権威側の支持をとり付けた外国企業によって人々の土地が奪われるランドグラブが生じやすくなっている、と武内はみる。

本章は、アフリカの国家、社会、そして土地という三者の関係性をめぐるこうした武内の「見立て」——すなわち、アフリカの国家は、政治秩序確立のために土地を介して社会を統治しようとしてきたのであり、多くの国々がいまなお、そうした政治秩序の未確立という国家建設上の課題を抱え、そのための1つの方策として権威的な土地保有制度を堅持していることが、近年のアフリカにおけるランドグラブの一因となっている、という理解の枠組み——をシエラレオネに適用し、慣習的土地保有、大規模土地取得、そして土地改革という、同国の土地をめぐる3つの相を相互に関連づけながら考察しようとする試みにほかならない。より具体的にいえば、本章では、シエラレオネの慣習的土地保有とは一体いかなるものであり、そこでは近年、外国企業による大規模土地取得が具体的にどのような形で生じてきたのか、そして、今後進展が見込まれる土地改革はそうした慣習的土地保有や大規模土地

取得のあり方の何を変え、あるいは何を変えないのか、といった諸点について検討する。

本章は以下、おもに3つの部分から構成される。第1節では、シエラレオネの土地保有制度の二元性に言及したうえで、とくに農村部の慣習的な土地保有制度について概観する。続く第2節では、そうした慣習的土地保有下のシエラレオネ農村部で近年急増する、外国企業による大規模土地取得の現状を整理するとともに、大規模土地取得が慣習的土地保有制度のなかで生じやすくなっている仕組みを具体的に検討する。そして、第3節では、国家土地政策の成立経緯や骨子を概観したうえで、同政策に基づいて今後展開される見込みの土地改革の行方について展望する。

第1節 プロヴィンスにおける慣習的土地保有

1. 土地保有をめぐる制度的二元性

シエラレオネという国は、行政区分でいえば、首都フリータウンおよびその周辺部からなる西部地域 (Western Area) と、それ以外のプロヴィンス (Provinces) に大別される。そして、前者の西部地域がさらに2つの県 (district) に分けられるのに対して、後者のプロヴィンスは北部州 (Northern Province)、南部州 (Southern Province)、東部州 (Eastern Province) にいったん区分され、それら3州のもとに12の県がおかれている (図1-1参照)。プロヴィンスにある12県には、チーフダム (chiefdom) という行政単位が149区設定されており、各チーフダムは複数のセクション (section) という区域にさらに分けられ、そのなかにタウン (town)、ヴィレッジ (village)、コミュニティ (community) がある (落合 2015, 91-94)。

そして、シエラレオネの土地保有制度は、いわば首都圏に相当する西部地域と、それ以外のおもに農村部からなるプロヴィンスとでは、歴史的に大き

図1-1 シエラレオネの行政区分



く異なってきたのであり、そうした西部地域とプロヴィンスのあいだにみられる制度的な異質性あるいは二元性こそが、同国の土地保有をめぐる1つの大きな特徴となっている。

西部地域は、1787年にイギリスから黒人貧民らが入植してきたことを契機に成立した「シエラレオネ植民地」(Colony of Sierra Leone)をその史的起源とする。同植民地では、総督や植民地政府によってさまざまな条令が定められたり、宗主国イギリスで有効な法令がほぼそのままの形で適用されたりし

た。シエラレオネでは今日、慣習・慣行を除く同国で有効な成文・不文法全体のことを「一般法」(general law)と総称することがあるが³、シエラレオネ植民地とそれを起源とする独立後の西部地域では、そうした一般法を法源としながら、自由土地保有権 (freehold) や土地リース権 (leasehold) といった、イギリスの不動産法制に準じた土地権利が認められてきた (落合 2015, 89)。

これに対してプロヴィンスは、1896年にイギリスがシエラレオネ植民地の後背地に成立を宣言した「シエラレオネ保護領」(Protectorate of Sierra Leone)を前身とする地域である。そこでは、植民地時代から独立後の今日に至るまで、「慣習法」(customary law)が土地に関する一次的な法源とされ、伝統的指導者が土地の利用や取引に対して大きな影響力をもつ慣習的土地保有制度が維持されてきた (落合 2015, 89)。

本節のおもな関心は、シエラレオネにおける慣習的土地保有制度の考察にあるため、西部地域のイギリス的な土地保有制度については、ここではこれ以上詳述しない⁽¹⁾。そして以下、プロヴィンスの慣習的土地保有について詳細に検討するにあたってまず言及しておきたいのが、チーフダムの最高意思決定機関である「チーフダム議会」(Chieftdom Council)と、その長である「パラマウント・チーフ」(Paramount Chief)である。

2. チーフダム議会とパラマウント・チーフ

プロヴィンスにある149のチーフダムには、保護領時代に「部族統治機構」(Tribal Authority)と呼ばれ、1961年の独立以降にチーフダム議会と呼称されるようになった行政機構が1つずつ設けられている。チーフダム議会は、パラマウント・チーフに加えて、その補佐役であるスピーカー (Speaker)、パラマウント・チーフが空位の際に臨時代理を務めるリージェント・チーフ (Regent Chief)、各セクションの長であるセクション・チーフ (Section Chief)、儀礼を司る儀礼チーフ (Ceremonial Chief)、国会議員 (Member of Parliament)、そして、地方税 (local tax) と呼ばれる人頭税の納税者20人のなかから1人

ずつ選ばれる議員 (Councillor) などによって構成される。チーフダム議会は、チーフダムにおける最高機関ではあるものの、数百人規模になってしまうため、パラマウント・チーフの選挙や緊急の事態などを除けば実際にはほとんど招集されず、通常のチーフダム業務は、パラマウント・チーフを議長とする数十人規模のチーフダム委員会 (Chieftom Committee) が担っている。

プロヴィンスの慣習的土地保有を考えるうえでチーフダム議会に言及する必要があるのは、同議会がチーフダムにあるすべての土地を名目上「所有」しているからである。プロヴィンスの土地について定めた数少ない成文法の1つであるプロヴィンス土地法 (Provinces Land Act) によれば、「プロヴィンスのすべての土地は、当該の原住民コミュニティのために、そしてそれを代表して土地を保有 (hold) するところのチーフダム議会に帰属する」(前文)と規定されている。

しかしながら、チーフダム議会自体がチーフダムの土地を実際に所有しているわけではない。また、ほとんど招集されることのないチーフダム議会が土地の実際の管理や利用に関して重要な役割を果たしてきたというわけでもない。チーフダム議会の重要性というのはあくまでも名目的なものであって、これまでプロヴィンスの慣習的な土地管理・運用に関して実際に大きな発言権と影響力をもってきたのは、同議会の長であり、チーフダムの土地の「管理者」(custodian) とみなされてきたパラマウント・チーフにほかならない。

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

(落合 2015, 95)。

各チーフダムには、パラマウント・チーフ以外にも、リージェント・チーフ、儀礼チーフ、セクション・チーフ、タウンやヴィレッジの長であるヘッドマン (Headman) といったさまざまな伝統的指導者がいるが、プロヴィンス全体に149人いるパラマウント・チーフは、そうした伝統的指導者のなかでも別格の存在である。たとえば慣習的な土地管理についていえば、パラマウント・チーフの下位にいるセクション・チーフはセクションの、また、ヘッドマンは自分のタウンやヴィレッジのそれぞれの土地をやはり慣習的に管理しているが、そうした下位の伝統的指導者はあくまでもパラマウント・チーフの代理をしているだけであり、その土地管理者としての権威の源泉は基本的にすべてパラマウント・チーフにこそ求められる。したがって、シエラレオネの慣習的土地保有における伝統的指導者の役割を考える場合、パラマウント・チーフをそれ以外の下位チーフと区別することには、それなりの妥当性がある。

ではつぎに、チーフダム議会とパラマウント・チーフのうち後者に焦点を絞って、その慣習的な土地管理者としての具体的な役割について検討してみよう。その際、パラマウント・チーフが土地に対してもつ慣習的な管理権限を、プロヴィンスで土地を所有する人々がもつ慣習的な土地権利と対比する形で考えてみたい。

3. 人々の土地所有権とパラマウント・チーフの土地管理権

パラマウント・チーフは、慣習的にチーフダムの土地管理者とみなされてはいるものの、チーフダム議会と同様、実際の土地所有者ではない。

プロヴィンスにおいては、慣習法上、①家族所有 (family tenure)、②共同体所有 (communal tenure)、③個人所有 (individual tenure) という少なくとも3種類の土地所有形態が認められてきたのであり、そのなかで最も一般的とされるのが家族所有である (Renner-Thomas 2010, 145-158)。そして、そうし

た家族所有の土地は、多くの場合、家族、クラン、リネージといった血縁集団が無主地に先住をしたり、荒野を開墾したり、他の集団と戦闘した際の戦利品や報奨としてある領域を占有したりすることで歴史的に形成されたものであり、今日では、そのように史的に形成された家族所有地が譲渡や贈与によってほかの家族の所有地になるということもめずらしくない。また、家族所有と一口にいても、広大な土地をもつ有力な大土地所有家族もいれば、ごく小規模な土地しかもたない零細土地所有家族もあり、プロヴィンスの土地所有家族のあいだには、ある種の階層性あるいはかなり大きな格差がみられる。

このようにプロヴィンスにおける土地は、慣習法上の共同体所有地や一般法上の政府所有地などを除けば、その大半が家族単位でいわば私的に所有されており、その意味でそれらは私有地といえる。事実、2015年に成立した国家土地政策でも、プロヴィンスの土地の大半を占める家族所有地は、慣習的土地保有下にありながらも「私有地」(private lands)というカテゴリーに分類されている(MLCPE 2015, 53)。しかし、そうしたプロヴィンスの慣習的土地保有下の私有地——いわば慣習的私有地とでも呼ぶべきもの——は、私たちが通常想定するような私有地ではない。というのも、前述のとおり、プロヴィンスのすべての土地はチーフダム議会に帰属すると名目上規定されており、とくにその長であるパラマウント・チーフには、土地管理者としての多くの慣習的な権限が付与されているからである。

いま仮に、プロヴィンスの慣習的土地保有下で土地を有する人々がもつ土地権利のことを「慣習的土地所有権」(customary land ownership)、パラマウント・チーフが土地に対してもつ管理権限を「慣習的土地管理権」(customary land custodianship)とそれぞれ呼ぶとすれば、後者には、およそ以下のようものが含まれる。

たとえば、人々が土地の売買や貸借をしたいとする。その際、そうした土地取引を正式かつ最終的に承認する権限はパラマウント・チーフにある。つまり、土地管理者であるパラマウント・チーフの承認がなければ、原則とし

てチーフダム内の土地取引は正式に成立したものとみなされない。また、プロヴィンスにはコミュニティやヴィレッジのような村落部だけではなくタウンのような都市部（建物密集地域）もみられるが、後者では、土地を新規に取得した者が、慣習的土地保有下の土地権利を強化するために測量士に依頼して自分の土地の測量図（survey plan）を作成してもらい、それを土地省に登録するということがしばしば行われている。あるいは、自分の土地権利をさらに強化するために、そうした測量図の作成と土地省への登録だけではなく、事務弁護士に依頼して不動産権利譲渡証書（conveyance）を作成させ、それを測量図とともにフリータウンの登記官事務所（Registrar-General's Office）に登録するということもある。そうした場合、登録する測量図や証書には、当該の土地が位置するチーフダムのパラマウント・チーフの署名とスタンプが必ずなければならない。つまり、プロヴィンスの慣習的保有の土地に関していえば、パラマウント・チーフの確認を受けていない土地関連書類は真正なものとはみなされず、公的な登録申請に用いることができないのである。

要するに、慣習的土地保有制度のなかで暮らすプロヴィンスの人々は、伝統的指導者、とくにパラマウント・チーフの最終的な承認がなければ、土地を正式に取引することも、土地関連の公的な登録をすることも原則として一切できないのであり、そうした土地取引・登録の全般を統督する権限がパラマウント・チーフの慣習的土地管理権の中核部分をなす。また、パラマウント・チーフは、人々の土地取引を認めたり、土地関連書類に署名・捺印をしたりするたびに人々から謝礼を受けとるが、そうした金品の受領も、あくまでも広義には、パラマウント・チーフが享受する慣習的土地管理権のなかにも含めることができるかもしれない。

このほか、こうした土地の取引や登録をめぐる管理権限の行使以外にも、パラマウント・チーフは、チーフダム議会に帰属する共同体所有地をしばしば自己裁量のみで譲渡や貸与したり、政府機関や企業がチーフダム内で事業を実施する際には土地提供のとりまとめを行ったり、土地権利をめぐる係争

ではその仲裁役を務めたりするなど、チーフダムの土地管理・運用の全般にわたって大きな発言権と影響力をもち、土地をめぐるさまざまな場面で重要な役割を果たしている。

このようにシエラレオネのプロヴィンスにおける慣習的土地保有では、慣習的土地所有権が人々に対して広く認められる一方、慣習的土地管理権ともいべきかなり広範な権限がパラマウント・チーフに付与されている。そして、そうしたパラマウント・チーフの土地管理権が人々の土地所有権のうえに慣習的に覆いかぶさり、それを強く統制している結果、プロヴィンスでは、人々が自分の土地（慣習的私有地）に対してもつ裁量の幅が、欧米や日本などで通常想定されるような私有地の場合よりもかなり狭くなってしまっているのである。

これが、シエラレオネのプロヴィンスで今日みられる、パラマウント・チーフを中核とした慣習的土地保有のごく大雑把な素描である。

そして、こうした慣習的土地保有の粗描を終えるにあたって最後に指摘しておかなければならないのが、やや奇異に聞こえるかもしれないが、これまで描写してきたシエラレオネの慣習的土地保有の今日的様相は、実のところけっして慣習的なものではない、という点にほかならない。

4. 近代国家の統治装置としての慣習的土地保有

アフリカの植民地化後の慣習的土地保有は今日、植民地化以前のそれとは質的にかなり異なるものと考えられている。たとえば、キャサリン・ブーンがアフリカの植民地化以前とそれ以後の慣習的な土地保有を峻別し、前者を「慣習的」(customary)と呼ぶのに対して、後者に「新慣習的」(neocustomary)という表現をあえて用いているのは、両者のあいだに相当程度の異質性あるいは懸隔が認められるからにほかならない (Boone 2014, 25)。

シエラレオネのプロヴィンスにおける今日の慣習的土地保有もまた、その例外ではない。それは、保護領化以前の伝統社会でみられた慣習的土地保有

と同一のものではないばかりか、おそらくその単なる遺制でもない。むしろプロヴィンスで今日みられる慣習的土地保有は、保護領化以後の近代国家建設の過程で新たに整備されてきた制度であり、より具体的にいえば、植民地国家と独立後の国家が権力中枢から遠く離れた周辺部——すなわち、植民地国家にとっての保護領、独立国家にとってのプロヴィンス——を、伝統的指導者を介して間接的に支配するために構築・改良してきた統治装置なのである。その意味でそれは、けっして真に慣習的なのではなくむしろ新慣習的であり、誤解を恐れずにいうならば近代のですらあるのであって、何よりも近代国家と密接な関係にある。無論、今日のシエラレオネの慣習的土地保有が、伝統や慣習とまったく無関係だというわけでは毛頭ない。しかしそれは、近代国家の存在を大前提として存立・維持されてきた制度であり、その存在をまったく前提としていなかった保護領化以前の伝統社会における慣習的土地保有とは一線を画すものと考えるのが妥当であろう。

本節では以上、シエラレオネのプロヴィンスにおける慣習的土地保有を概観するとともに、その近代国家との親和性について指摘した。次節では、外国企業による大規模土地取得に焦点を当て、それがプロヴィンスの慣習的土地保有のもとでいかに展開されてきたのかについて検討する。

第2節 農業開発を目的とした大規模土地取得

1. 積極的な外資誘致政策の導入と大規模土地取得の急増

これまでシエラレオネのプロヴィンスでは、鉄鉱石、ボーキサイト、ダイヤモンドといった鉱物資源の開発が盛んに行われてきたが、アブラヤシ、サトウキビ、ゴムなどを生産する大規模農業開発事業は、ほかの西アフリカ諸国と比較してそれほど活発に展開されてこなかった。その一因は、シエラレオネ政府が農業開発のための体系的な法整備や具体的な外資誘致政策の実施

に対して必ずしも積極的ではなかったことにある。

ところが、1990年代に展開された大規模な国内武力紛争が2002年に終結して以降、そうした農業投資をめぐるシエラレオネ政府の姿勢が大きく変化する。シエラレオネ政府は2007年、外資受入れと輸出の振興を目的としたシエラレオネ投資輸出振興機構（Sierra Leone Investment and Export Promotion Agency: SLIEPA）を新設するとともに翌年からその活動を本格的に始動させ、同機構を窓口にしてとくに農業分野への外資導入を積極的に推進するようになった。具体的には、シエラレオネ政府側がアブラヤシやサトウキビといった農作物の大規模栽培に適した候補地をプロヴィンス内においてあらかじめ調査・選定しておき、それを外国企業に斡旋するとともに、外国企業が農業投資に強い関心を示した場合には、SLIEPAや農林食料安全保障省（Ministry of Agriculture, Forestry and Food Security—以下、農林省）といった諸官庁の関係者が、外国企業側と地元コミュニティ側のあいだに入って、土地リース契約に関する仲介を積極的に行うようになったのである（Renner-Thomas 2010, 290; 落合 2015, 110-111）。

そうした農業分野への積極的な外資誘致政策は、もともとはシエラレオネ人民党（Sierra Leone People's Party: SLPP）のアフマド・テジャン・カバ（Ahmad Tejan Kabbah）政権下で始まったものであったが、その流れを加速させる重要な契機となったのが、2007年9月の全人民会議（All People's Congress: APC）政権の成立とアーネスト・バイ・コロマ（Ernest Bai Koroma）の大統領就任であった。2007年の大統領選挙に当時の野党APCから立候補して当選を果たしたコロマは、もともとは保険会社の経営者であり、大統領就任後はそのビジネスマンとしての経験と手腕をいかして、「国家をビジネスのように運営する」（“Running the country like a business concern”）をスローガンとした政権運営に乗り出した（Koroma 2009）。そして、コロマ大統領が新政権の重点課題の1つとして掲げたのが農業の生産性向上であり、その実現のために、小農の組織化や機械化を図る小農商業化プログラム（Smallholder Commercialisation Programme: SCP）とともに積極的に推進しようとしたのが、

農業分野への外資導入であった (Menzel 2015, 9)。

2009年11月にロンドンで開催された「シエラレオネ貿易投資フォーラム」(Sierra Leone Trade and Investment Forum) は、そうしたコロマ APC 政権による農業分野への外資誘致政策のまさに嚆矢となる一大イベントであった (Baxter 2011, 12)。コロマ大統領は同フォーラムの席上、「私たちの土壌は豊饒であり、私たちの土地は未耕作であり、それらは、コメ、アブラヤシ、カカオ、コーヒー、そして砂糖のための新たな投資にとって理想的な状況にあります」(Koroma 2009) と語り、シエラレオネへの農業投資を外国企業に対して積極的に呼びかけた。

そして、同フォーラムをひとつの契機として、それ以降、シエラレオネに対する外国企業による農業投資とそのための大規模土地取得が急増していく。具体的には、ナイジェリア、中国、マレーシア、アメリカ、ポルトガル、イラン、イギリス、ベルギー、インド、ドイツなどの企業がシエラレオネに対する農業直接投資に次々と名乗りをあげ、そのための土地リース契約を矢継ぎ早に結んでいったのである (Baxter 2011, 22-23)。その結果、前述のとおり、2009年から2012年までの4年間に、シエラレオネ全土の農耕適地の約2割に相当する広大な土地が、外国企業あるいはその現地法人によって賃借されてしまったか、近い将来に賃借されかねない状況におかれるようになったといわれる (Baxter 2013, 14)。

2. アダックス社のエタノール生産プロジェクトの事例

(1) 土地取得の概要

プロヴィンスで近年みられるようになった外国企業による大規模農業開発事業のなかでも、コロマ APC 政権のまさに旗艦的なプロジェクトとして位置づけられてきたのが、アダックス・アンド・オリックスグループ (Addax and Oryx Group: AOG) というスイス系企業グループのシエラレオネ現地法人アダックス・バイオエナジー社 (Addax Bioenergy Sierra Leone—以下、アダッ

クス社)によるバイオ燃料生産プロジェクトである。同プロジェクトはアダックス社が北部州のボンバリ県(Bombali District)とトンコリリ県(Tonkolili District)にある3つのチーフダムで定期借地をしてサトウキビの大規模栽培を行い、その収穫物からバイオ燃料のエタノールを生産してヨーロッパ諸国へと輸出しようとするものであった。

アダックス社は、2008年から関係者との協議に入るとともにパイロットプロジェクトを開始した。そして、2010年2月、シエラレオネ政府、AOG、アダックス社の三者間で、プロジェクトの概要、土地リースの方法、政府によるアダックス社への優遇税制措置などについて定めた覚書が締結され、さらに同年5月には、3つのチーフダム議会とアダックス社のあいだで、5万2000ヘクタールの土地を50年間にわたって貸借する土地リース契約が結ばれた⁽²⁾。同契約では、年間地代は1ヘクタール当たり一律8.89米ドルとされ、農林省が定めた目安に従って、そのうち50%(4.45米ドル)が土地所有者、20%(1.78米ドル)がチーフダム議会、20%(1.78米ドル)が県レベルの地方政府である「県議会」(District Council)、そして10%(0.89米ドル)が中央政府にそれぞれ配分されることになった(ActionAid 2013, 5; English and Sandström 2014, 14-20; SiLNoRF 2016, 9)。

(2) 適正な土地取得に向けた企業努力

こうしたアダックス社による大規模土地取得のひとつの特徴は、同社が、ランドグラブとの批判を受けないようにするために、土地取引の際のインフォームド・コンセントの成立から土地所有者の権利保護に至るまで、さまざまな企業努力を払った、という点にある。そして、そうした企業努力のなかでもとくに注目されるのが、従来のプロヴィンスの土地取引にはみられなかった同意契約(Acknowledgement Agreement)という、まったく新しい形態の契約の導入である。

外国企業がシエラレオネのプロヴィンスにおいて土地を取得する場合、企業は土地を購入することはできず、原則として最長50年(ただし、21年まで

の更新可)のリースをしなければならない(プロヴィンス土地法第4条)。そしてその際、企業から支払われる地代は、土地所有者がその半分程度を受けとり、残りの半分はパラマウント・チーフ、チーフダム議会、県議会、中央政府などのあいだで分配される。こうしたシエラレオネの地代分配の仕組みは保護領時代につくられたものであり、そこには地方政府や中央政府などによる「徴税」という意味合いが含まれている。しかし、地方政府や国などが地代の半分近くをいわば「横取り」してしまい、真の土地所有者はその半分しか手にすることができないこの仕組みに対しては、かねてから批判や不満の声が強かった。

そこでアダックス社は、シエラレオネ政府と協議のうえ、土地取引にあたって、同社とチーフダム議会のあいだの土地リース契約とは別に、同意契約という新しい形態の契約を導入し、チーフダム内の地元コミュニティとのあいだで同契約を漸進的に結んだ。この同意契約は、各土地所有者が自分たちの土地をチーフダムに貸与すること、それをアダックス社が転借して使用すること、そしてそうした借地における同社の活動に干渉しないことなどに同意する見返りに、アダックス社が1ヘクタール当たり年間3.46米ドルを土地所有者に対して追加的に支払う、という内容のものであった。この結果、土地リース契約と同意契約の分を合算すると、アダックス社が支払う実質的な年間地代は、農林省が推奨する基準である1ヘクタール当たり12.35米ドルとなり、また、これに伴って土地所有者の取り分も、土地リース契約のみの場合の50%から64%にまで上昇した(English and Sandström 2014, 18-20)。

アダックス社がこの同意契約を導入した目的は、少なくとも2つある。1つは、同意契約の導入によって土地所有者の地代の取り分を高められること、もう1つは、同社が名目的な土地所有者であるチーフダム議会との土地リース契約とは別に、実際の土地所有者からなる地元コミュニティとのあいだで同意契約を個別に結び各土地所有者に契約書を交付することで、インフォームド・コンセントの成立をより確実なものにできること、の2点である。

また、こうした同意契約のほかにもアダックス社は、全地球測位システム

(Global Positioning System: GPS) や地理情報システム (Geographic Information System: GIS) などの最新テクノロジーを駆使して精確な測量図を作成し、それを証書とともに登記官事務所に登記するというも行った。その結果、それまで曖昧となっていたコミュニティ間の境界や各土地権利者の所有地の精確な地積が初めて明確化され、かつ登記によってそうした土地権利が一般的に保護される環境が整った。このようにアダックス社は、土地取引プロセスの全体を通じて、単に土地取得の適正性を担保しようとしただけではなく、土地所有者側の土地権利の強化にも少なからず貢献したといわれている (English and Sandström 2014, 20)。

アダックス社は2010年の本格的な事業開始から数年ほどして経営に行き詰まり、2016年までにはそのエタノール生産プロジェクトは事実上破綻してしまう (SiLNoRF 2016)。しかし、そうした経営面での失敗はともかくも、アダックス社のプロジェクトでは、インフォームド・コンセントの確保や土地所有者の利益増進のために同意契約という新しい仕組みが導入されたり、測量や登記によって人々の土地権利の保護が図られたりするなど、少なくとも土地取得をめぐる対応や配慮という点では、同プロジェクトは、相当程度の企業努力が払われた、当時としてはそれなりに優れた事業であったといえよう。事実、アダックス社のプロジェクトを調査した NGO 関係者のなかには、同事業を最良の農業投資プロジェクトの1つとして高く評価する者さえいたという (Swedish FAO Committee 2014, 15)。

(3) 土地取得への批判

にもかかわらず、である。アダックス社による大規模土地取得に対しては、やはりシエラレオネの他の大規模土地取得のケースと同様、数多くの批判の声が寄せられてきた。

たとえば、アクション・エイドという南アフリカに本部をおく国際 NGO は、アダックス社のプロジェクトにおいては、「自由意思による事前の告知に基づく同意」(free, prior and informed consent: FPIC) という土地取引の基本

原則が順守されていなかったとして同社を厳しく批判する（ActionAid 2013）。

アクション・エイドの調査報告書によれば、アダックス社はチーフダム議会との土地リース契約締結前に住民に対する事前説明会を繰り返し開催したと主張するが、同団体がその後調査したところでは、そうしたミーティングに参加したと回答した者は被調査者の66%にとどまったという。また、事前説明会は、会社や政府の関係者がプロジェクトのメリットばかりを一方的に述べるだけのものであり、そこでは十分な情報共有や双方向の対話がなされていないという証言も聞かれた。さらに、土地リース契約にあたっては、パラマウント・チーフや一部の長老が署名をただけで、アクション・エイドが調査した対象者の78%はその契約書を一切みたことがないと回答したという（ActionAid 2013, 13）。

このほか、やはりアダックス社のプロジェクト地域を調査したギアロイド・ミラーという研究者も、彼がインタビューをした住民のなかで、同社との土地リース契約の内容を細部にわたって理解していた者は1人もおらず、契約書を読んだことがある者も皆無であり、プロジェクトに対する人々の理解はごく限定的なものでしかなかった、と批判的な報告をしている（Millar 2016, 221）。

アダックス社は、土地取引までにかかなりの準備期間を設け、関係者との協議や住民への事前説明会を慎重に重ねた。土地取得にあたって、通常の土地リース契約だけではなく、同意契約という新しい仕組みを導入することで土地所有者の地代の取り分を増やすとともに、地権者の同意をより確実なものにしようとした。同意契約に際して測量図や証書を公的機関に登録することで人々の土地権利を強化しようとした。そして、そうした努力が認められ、一部のNGOからは最良の農業開発プロジェクトのひとつであるとの高い評価を得た。

それなのになぜ、アダックス社のプロジェクトは、その土地取得をめぐる、NGOや研究者からのちに批判されることになったのか。

管見では、土地取得にあたってさまざまな企業努力を払ってきたとするア

ダックス社の立場と、同社のプロジェクトでは地元住民との情報共有が適切になされておらず、したがって、十分なインフォームド・コンセントがないままに土地取引が行われてしまった、という NGO や研究者による批判は、おそらく相互にそれほど矛盾しない。それは、ごくありきたりな言い方をすれば、事業推進側と事業受入側の視点のちがいとでもいうべきものであろう。

なるほど、アダックス社やシエラレオネ政府といった事業推進側の視点からみれば、同社のプロジェクトにおいては、FPIC 原則の順守から土地所有者の権利保護に至るまで、さまざまな企業努力が払われ、可能なかぎり適切な措置が講じられていた、と映るかもしれない。しかし、NGO や研究者がおもに注目する地元住民という事業受入側の視点に立つと、それとはかなり異なる様相がみえてくる。つまり、アダックス社との土地取引というのは、もともと住民たちが主体的に交渉をしたものでもなければ、十分な情報提供を受けただうえで自由意思に基づく自己決定をして受け入れたものでもない。それはまず、アダックス社、シエラレオネ政府、パラマウント・チーフなどのあいだで大筋合意され、その内容が半ば既成事実化した形で住民に対して一方的に提示されてきたものにすぎない。無論、地元住民のなかには、アダックス社のプロジェクトの概要をある程度理解し、それがもたらす新たな雇用や社会サービスなどに期待してその受入れに積極的に賛成した者も多かったであろう。しかし、アクション・エイドの報告書などにも示されているとおり、土地取引の内容を必ずしもよく理解しないままに土地リース契約や同意契約に賛同をしてしまった地権者や、地代や補償の安さなどに対して不満を抱きながらもそれを公言できず、半ば受動的あるいは消極的にプロジェクトを受け入れた土地所有者も少なからずいたにちがいない。

そして、ここで私たちが留意しておくべきなのは、こうしたアダックス社の大規模土地取得の事例にみられるような、事業推進側と事業受入側のあいだの大きな認識ギャップといった土地取引上の問題を未然に防ぐためには、何よりも企業側の努力こそが必要かつ極めて重要だが、おそらくそれだけで

は十分ではない、という点であろう。けっしてシエラレオネに限ったことではなかろうが、とくに同国のプロヴィンスにおける大規模土地取得をめぐることは、インフォームド・コンセントに基づく適正な土地取引そのものを極めて困難にし、事業推進側と事業受入側の認識ギャップを半ば必然的に生み出しかねないような、企業単体の努力だけでは克服することが難しい構造的要因ともいうべきものがあるようにみえる。

3. 適正な土地取得を阻害する構造的要因

シエラレオネのプロヴィンスにおける適正な土地取得の成立を阻害する構造的要因のひとつは、いうまでもなく、外国企業や政府といった事業推進側と地元住民という事業受入側のあいだに歴然としてみられる「圧倒的な社会的能力格差」ともいうべきものであろう。アダックス社やシエラレオネ政府は、資金力、技術力、交渉力などのさまざまな能力面で圧倒的に優越しているのに対して、地元住民は明らかに劣位に立つ。

たとえば、アダックス社のプロジェクト地域などを調査したジェネシス・タンバン・イエングらによると、大規模土地取引を受け入れた地域の住民の約86%は教育を受けた経験がなく、そうした住民の教育水準の低さがFPICの成立を妨げる一因になっているという (Yengoh et al. 2016, 333-336)。また、前述したミラーは、アダックス社側が土地取得にあたって導入したGPSやGISといった最新技術は、土地リース契約や同意契約をめぐる住民の自由選択の幅を広げたり、その土地権利を強化したりするためではなく、むしろそうした技術をもつ会社側がそれをもたない住民側をコントロールし従属させるための「支配の新テクノロジー」(the new technology of control)として機能した可能性がある、と分析する (Millar 2016)。

もともとインフォームド・コンセントは、対等な関係性よりもむしろさまざまな能力差がある関係性のなかでこそ機能することが求められる原則であろう。しかし、シエラレオネのプロヴィンスにおける大規模土地取得をめ

ぐっては、企業や政府といった事業推進側が、モノ、カネ、情報、技術などの諸面であまりにも“パワフル”であるのに対して、地元住民という事業受入側は、圧倒的に“パワレス”なのである。そして、そうした極端な能力差が存在する社会環境のなかでは、たとえ事業推進側がかなりの程度の努力をしたとしても、真のインフォームド・コンセントを成立させることは容易ではなく、また、企業や政府があくまでも善意で持ち込んだ技術であっても、それは人々の意思や判断を束縛する抑圧的なツールとして機能しかねない。

しかし、シエラレオネのプロヴィンスにおいて適正な土地取引を妨げているのは、事業推進側と事業受入側のあいだにみられる、資金力や技術力などをめぐる単なる能力差だけではない。前節で詳述した慣習的土地保有のあり方もまた、紛れもなく、その構造的な一因であるにちがいない。

前述のとおり、シエラレオネのプロヴィンスでは、慣習的土地保有制度のもと、パラマウント・チーフの土地管理権が人々の土地所有権のうえに覆いかぶさり、それを強く統制している。このため、人々はパラマウント・チーフの承認がなければ土地を取引することも、土地関連書類を公的に登録することも一切できない。しかし、プロヴィンスにおける大規模土地取得を考えるうえでとくに問題となるのは、パラマウント・チーフの慣習的土地管理権が単に「人々が望む土地取引」に影響を及ぼし、それを制約するだけでなく、「人々が望まない土地取引」をも生ぜしめてしまう危険性をはらんでいる、という点にある。プロヴィンスで暮らす人々は、自分たちが望む土地取引に対してパラマウント・チーフの統制を受けるだけでなく、パラマウント・チーフによる介入や関与の仕方次第では、自分たちがまったく望まない土地取引さえも強制されかねないのであり、そこに、プロヴィンスにおいて不適切な大規模土地取得が生じてしまうひとつの「温床」がある。

事業を推進する企業側が、大規模土地取得にあたって、事業を受け入れる地元住民側の適切な同意を得るために最大限の努力をすること自体は肝要であり、その重要性は強調してもしすぎることはない。しかし、アダックス社の事例にみられるとおり、シエラレオネの慣習的土地保有制度のもとでは、

おそらくそうした企業単体の努力だけでは、人々は自分の土地に対して自由意思に基づいた判断をすることができるようにはならず、したがって、インフォームド・コンセントを欠いた不適切な大規模土地取得を未然に防止することもできそうにない。それどころか、プロヴィンスで今日みられる慣習的土地保有のあり方を温存するかぎり、アダックス社の事例で詳述したような同意契約を含むさまざまな企業努力は、土地取得にあたって人々のインフォームド・コンセントを成立させるためではなく、かえって、それを欠いた不適切な大規模土地取得を不可視化し隠ぺいしてしまう「煙幕」として機能しかねない。というのも、企業側が、土地所有者のインフォームド・コンセントを得たり、その利益を増進させたりするために努力すればするほど、そうしたさまざまな企業努力をしたという口実ばかりが一方向的に蓄積あるいは精緻化されかねず、その結果、適正な土地取引のために十分な企業努力をしたと主張する事業推進側と、それが不十分であったと感じる事業受入側のあいだの認識ギャップが縮小するどころか、逆に拡大しかねないからである。

とすれば、プロヴィンスにおいて適正な土地取得を成立させるためには、慣習的土地保有の制度や運用のあり方そのものがやはり見直される必要がある。そしてその際に重要となるのは、人々の土地所有権を含む慣習的な土地権利を単に強化するだけでなく、そのうえに覆いかぶさっているパラマウント・チーフの慣習的土地管理権の見直しにも着手し、とくにその乱用防止策を講じることであろう。

本節では以上、プロヴィンスの慣習的土地保有のなかで近年みられるようになった、外国企業による大規模土地取得について論じた。次節では、2015年に成立した国家土地政策を概観するとともに、それに基づいて今後展開されるであろう土地改革について検討する。

第3節 動き始めた土地改革

1. 国家土地政策の概要

シエラレオネでは、2002年に武力紛争の終結が正式に宣言されて以降、土地省が中心となり、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）などの協力を受けながら、土地制度全般の見直し作業が進められるようになった。そして、2005年にいったん、カバー-SLPP 政権下で国家土地政策という政策文書が作成されている。しかし、この2005年土地政策は多様なステークホルダーからの意見聴取がなされないままに、おもに政府内部のみで策定されたものであり、また、実用志向の政策文書というよりも理論的にすぎるペーパーであったため、その後同政策が実施に移されることはなかった（MLCPE 2015, 3-4）³⁾。

しかし、2007年にコロマ APC 政権が誕生すると、土地問題に関する新しい政策文書の策定を模索する動きが始まる。そして、2009年9月、シエラレオネの主要な土地問題に関する検討範囲を絞り込むためのスコーピング・ミッション報告書（Moyo and Foray 2009）が発表され、これを受けて同年12月、新たな国家土地政策を策定することが閣議決定された。その後、土地省が事務局となり、議会、政府、大学、NGO などの関係者からなる運営委員会（Steering Committee）と、専門家などからなる5つの専門ワーキンググループ（Technical Working Group）が組織され、土地政策立案のための作業が進められた。その過程で、土地問題や土地改革に関する意見を広く社会から聴取するために、プロヴィンスにある149すべてのチーフダムの住民やチーフなどから6000件近くのアナケート調査票を回収してそれらを検討するとともに（MLCPE 2015, 4）、土地政策原案への意見を聴くための公聴会が各地で開催された。そして、そうした一連の意見聴取・検討作業をへて2015年11月に閣議決定されたのが、今後の土地改革のガイドラインとなる現行の国家土地政

策である。

国家土地政策では冒頭、シエラレオネの土地をめぐる現状が単に混沌としているだけではなく急速に不安定化しつつあるとの強い懸念が表明され、その克服のために、社会のニーズに応え、責任ある投資を促進し、国家発展の基礎となるような、より明確で効果的かつ公正な土地保有制度を構築することの必要性が謳われている（MLCPE 2015, 1）。そして、①憲法改正に関連する問題、②土地保有枠組み、③土地への平等なアクセスの促進、④土地権利管理および制度的枠組み、⑤土地利用計画と土地開発規制、⑥特別な措置が必要な土地問題、⑦土地政策実施枠組み、という7つのテーマに分けて、個別具体的な課題が検討されるとともに、それへの政策的な対応方針が示されている。

このようにシエラレオネの国家土地政策は、同国の土地問題全般について論じた包括的な政策文書であり、必ずしも慣習的土地保有や大規模土地取得が抱える問題に特化して編まれたペーパーではない。しかし本節では、国家土地政策のなかから慣習的土地保有と大規模土地取得に関連すると思われる部分のみを抽出し、それらを国家による政策的対応として位置づけて、以下、若干の考察を加える。

まず慣習的土地保有に関していえば、国家土地政策は、西部地域の一般法的な土地保有とプロヴィンスの慣習的土地保有という、シエラレオネの二元的な土地保有制度の調和を図るとともに、慣習的土地保有を含むすべての正当な土地利用者の土地権利を保護することをめざす、としている（MLCPE 2015, 12）。そして、そのためにいくつかの具体的な政策方針が示されているが、なかでも本章との関係でとくに重要と思われるのが、次の2点である

第1は、測量および登記をめぐる制度改革である。シエラレオネには現在、測量法（Survey Act）という法律があり、同法に基づいて測量士による用地測量が行われている。そして、作成された測量図は、必要に応じて土地省の測量土地局長（Director of Surveys and Lands）に提出され、その承認を受けたうえで同省に登録される（第15条）。他方、シエラレオネには、一般登記法

(General Registration Act) と、証書登記法 (Registration of Instruments Act) という法律に基づいた一般登記制度があり、同制度のもとで、登記官事務所に申請のあった順番に土地関連証書をファイリングしていく、証書登記 (deeds registration) が行われている。そして、一般法を法源とする西部地域では、土地証書の登記が法的に義務づけられており、そうした土地登記には測量図の添付が求められるため、必然的に用地測量についても広範に行われてきた。これに対して、慣習的土地保有を中心とするプロヴィンスでは、測量と登記は原則として任意であって、それらが実際に行われてきた地域は、建物が密集する都市部やプロヴィンス土地法に基づく土地リース契約地域などにほぼ限定されてきた。

こうした現状にかんがみて、国家土地政策では、土地利用者の土地権利強化・安定化のために、測量と登記という土地権利管理制度のあり方全般を見直すという方針が示されている。具体的には、現行の土地証書登記制度とは別に、土地権利自体を登記する土地権利登記 (title registration) のための制度を新たに導入すること、そうした新制の土地登記制度を測量制度と統合的に管理運営すること、そして、事実上の強制的な測量および登記の対象地域を従来の西部地域からプロヴィンスにまで拡大することなどが提案されている (MLCPE 2015, 81-89)。

国家土地政策のなかで慣習的土地保有との関連で重要と思われる第2の点は、土地委員会制度の導入である。国家土地政策では、中央・県・チーフダム・ヴィレッジという4つのレベルに土地権利管理を担う新しい委員会組織を設置するという方針が示されている。まず中央に設置されるのが国家土地委員会 (National Land Commission) であり、同委員会は、これまで土地省が所管してきた国有地／政府所有地の管理や前述した新しい土地登記制度の導入・運営といった業務を担うことが想定されている。県レベルに設けられる県土地委員会 (District Land Commission) は、土地登記事業を含めて国家土地委員会の県支部としての機能を果たすとされる。これに対して、チーフダムとヴィレッジのレベルにそれぞれ設置されるのが、チーフダム土地委員会

(Chiefdom Land Committee) とヴィレッジエリア土地委員会 (Village Area Land Committee) であり、両委員会はおもに土地所有者のなかから選出された委員で構成されるという。両者のうち慣習的土地保有においてとくに重要な役割を果たすと予想されるのがチーフダム土地委員会であり、同委員会は、これまで名目的にはチーフダム議会に帰属し、実質的にはパラマウント・チーフによって管理されていた共同体所有地の所有権をもち、その管理・運営全般の責任を担う。また、チーフダム土地委員会には、チーフダム内のすべての土地取引を審査・承認する機能が付与されるという。その下位におかれるヴィレッジエリア土地委員会は、チーフダム土地委員会に準じた役割を村落レベルで果たすものとされている (MLCPE 2015, 71-73)。

他方、大規模土地取得に関しては、国家土地政策では、外国企業のような非シエラレオネ市民がプロヴィンスで獲得できる土地権利を現行と同じ50年までの土地リース権とする一方、1つの事業で取得できる面積を原則として最大5000ヘクタールに制限するという政策方針が示されている。しかし、その一方で、国内外からの投資を促進するために、あらかじめ大規模土地取得のための候補地をプールしておく「土地銀行」(Land Bank) をプロヴィンスの各地に設置し、それをコミュニティ主導で運営することが提案されている (MLCPE 2015, 66)。

2. 考察

国家土地政策に関して前項で指摘したのは、①測量・登記制度の見直し、②土地委員会制度の導入、③外国企業による土地取得の制限と土地銀行の設置、という3つの点である。以下、それら3点をこれまでの本章の議論と関連づけながらごく簡潔に考察する。

まず、測量・登記制度の見直しという第1の点は、これまでの本章の議論に照らし合わせれば、プロヴィンスに暮らす人々の慣習的土地所有権と深くかかわる事項といえる。前述のとおり、慣習的土地保有下にあるプロヴィン

スでは、登記は原則として任意であり、測量が行われている地域も限定的である。もし仮に、国家土地政策に基づく今後の土地改革プロセスのなかで、現行の証書登記制度に代わって新しく権利登記制度が整備され、その強制的な登記対象地域が西部地域からプロヴィンスにまで拡大されるならば、これまで脆弱といわれてきた、プロヴィンスの人々の慣習的土地所有権が多少なりとも強化あるいは安定化されることを期待できよう。

無論、土地登記（土地権利の公式化）は万能ではない。たとえば西部地域では、植民地時代から土地証書登記が義務づけられてきたが、不正確あるいは不正な測量、行政のずさんな情報管理、不平等な情報アクセス、司法の能力欠如、そして内戦を契機とした大量の人口流入といった諸要因のために、同地域の土地権利状況は安定化するどころか、今日、著しく混乱かつ不安定化しており、プロヴィンスよりもはるかに多くの土地係争を抱えている。したがって、土地権利の公式化（登記）がその強化に直接的につながるというわけでは必ずしもないが、ごく一般論としていうならば、情報への広範かつ平等なアクセスや権利執行における行政・司法の効率性と公正性といった土地ガバナンスの諸条件が担保されるならば（武内 2016, 9）、適切な土地登記とその前提となる精確な用地測量がプロヴィンスに暮らす人々の土地権利の安定化に貢献する可能性は十分にある。つまり、今後の土地改革のなかで、測量や登記といった公的な土地権利管理制度がプロヴィンスに本格的に導入・整備され、あくまでも適切な土地ガバナンスのもとで運用されるならば、人々の慣習的土地所有権のあり方は変わる（強化される）ことになるかもしれない。

他方、そうした測量・登記制度の見直しがプロヴィンスの人々の慣習的土地所有権に影響を与える改革であるとすれば、土地委員会制度の導入という第2の点はパラマウント・チーフの慣習的土地管理権に影響を及ぼす改革といえる。前述のとおり、これまでプロヴィンスの慣習的土地保有では、チーフダム議会とパラマウント・チーフが名目的あるいは実質的に重要な役割を果たしてきたが、国家土地政策では、そうした従来の慣習的土地管理のあ

り方を改め、土地所有者によっておもに構成される民主的な土地管理のための委員会をチーフダムとヴィレッジのレベルにそれぞれ設けるとしている。しかし、こうしたプロヴィンスにおける住民参加型の民主的な土地委員会、とくにチーフダム土地委員会の設置が、従来のパラマウント・チーフの慣習的土地管理権を強く制限したり、その権力乱用を抑制したりすることに果たしてつながるのかどうかという点については、少なくとも現時点では、筆者はかなり懐疑的である。その理由は3つある。

第1に、国家土地政策では、チーフダム土地委員会の議長はパラマウント・チーフが務めるものとされており（MLCPE 2015, 73）、パラマウント・チーフは今後も同委員会の議長として土地の管理・運用に大きな影響を及ぼす可能性があるからである。第2に、国家土地政策では、チーフダム土地委員会はおもに土地所有者からなるとされているが、有力な土地所有家族のメンバーは、自分自身が伝統的指導者であったり、あるいはその親類や知人であることが多く、そうした伝統的指導者やそれに近い人々で構成される土地委員会がパラマウント・チーフの意見に強く反対をしたり、その権力乱用を監視したりする機能を果たすのは容易ではない、と考えられるからである。そして第3に、国家土地政策では、チーフダム土地委員会がチーフダム議会に代わって共同体所有地を管理するとともに、チーフダム内の土地取引全般の審査・承認をすとされているが、パラマウント・チーフの土地管理者としての役割自体を見直すことへの直接的な言及が一切みられないからである。つまり、少なくとも筆者の眼には、国家土地政策が設置を提案しているチーフダム土地委員会という民主的な住民参加型の土地管理組織とは、チーフダムの名目的な土地所有者であるチーフダム議会の役割を代替するものではあっても、実質的な土地管理者であるパラマウント・チーフのそれに大きな変更を迫るようなものではないようにみえる。つまり、チーフダム土地委員会の設置は、チーフダム議会のような名目的な存在をめぐる、いわば形式レベルの「改革」にとどまってしまう可能性がかなり高いのである。

最後に、外国企業による土地取得の制限と土地銀行の設置という第3の点

に関していえば、それは、これまでの本章の大規模土地取得をめぐる議論と深く関係する。国家土地政策は、大規模土地取得が可能な面積を将来的には5000ヘクタールに制限するという方針を示している。しかし、それはあくまでも原則であり、場合によっては5000ヘクタール以上の土地取得も可能とされている。また、外国企業による土地リース期間についても、国家土地政策では、50年間という現行水準が維持されており、その短縮は提案されていない。さらに、同政策は、大規模土地取得向けの候補地をあらかじめ登録しておく土地銀行を各地に設置し、それをコミュニティ主導で運営するように提案している。こうした諸提案を勘案すると、国家土地政策は、大規模土地取得自体の規制に対しては総じて消極的である、と結論づけてほぼ間違いなからう。国家土地政策では「責任ある投資」(responsible investment)という文言への言及が随所にみられるが(e.g. MLCPE 2015, 1, 6, 7, 12, 19, 65, 66, 92, 114), そのことから明らかなように、同政策は、外国企業による大規模土地取得自体を強く制限しようとはしておらず、あくまでもそれが責任ある投資のもとで実施されるような改革を指向しているといえる。そして、そうした責任ある投資を謳い、大規模土地取得自体を必ずしも制限しようとはしない国家土地政策の改革の方向性は、これまで農業分野への外資導入と外国企業による大規模土地取得を積極的に推進してきたシエラレオネ政府の立場や基本路線とも明らかに合致する。つまり、国家土地政策とそれに基づいて今後実施が見込まれる土地改革においては、外国企業による大規模土地取得が顕著に規制されるということはおおそくなく、むしろそれは農業生産性の向上や経済開発に資する責任ある投資という形で引き続き奨励されていくものと推察されるのである。

おわりに

シエラレオネでは独立以来、本格的な土地改革が実施されたことはなく、西部地域におけるイギリス的な土地保有制度とプロヴィンスにおける慣習的土地保有制度という、植民地期に成立した二元的な土地保有制度が、今日に至るまでほぼそのままの形で温存されてきた。そのシエラレオネにおいて、1990年代以降にほかの多くのアフリカ諸国でとり組まれてきたような土地改革に向けた機運がようやく熟しつつある。

しかし、シエラレオネでは、2015年11月に国家土地政策が閣議決定こそされたものの、本章の執筆時点（2017年5月）においては、同政策に基づく土地改革はまだなんら本格的に着手されていない。また、国家土地政策の実施計画では、2016年から2026年までの10年間を土地改革のための当面の実施期間と定め、同期間内に必要な予算を6966万米ドルと試算しているが（MLCPE 2016, 13-14）、その財源確保のめどもまったく立っていない。つまり、シエラレオネの土地改革は、国家土地政策の成立によってその端緒を開いたとはいえ、いまだなんらの成果も生み出してはおらず、その行方は依然として不透明といわざるを得ないのである。

したがって、シエラレオネの土地改革によって何が具体的に変わり、何が変わらないのかを現時点で問うこと自体が、実のところ早計といえる。しかし、それでもあえて、シエラレオネの今後想定され得る土地改革によって、慣習的土地保有と大規模土地取得の何が変わり、何が変わらないのかを、あくまでも国家土地政策という限定的な情報源のみに基づいて問うとすれば、すでに前節で考察したとおり、少なくとも以下の3つの点を指摘できる、というのが本章の結論にほかならない。

第1に、今後の土地改革では、プロヴィンスの人々の慣習的土地所有権のあり方が変わる可能性がある。国家土地政策には、測量や登記といった現行の土地権利管理制度を改革したうえでそれをプロヴィンスにも普及させると

いう政策方針が明確に示されており、そのための提案が数多くなされている。もし、そうした改革が適切に実施されれば、プロヴィンスの人々の慣習的な土地所有権が従来よりも強化あるいは安定化される可能性は十分にある。しかし、次の点とも関係するが、それが強力な私的所有権にまでなることはおそらくない。

第2に、パラマウント・チーフの慣習的土地管理権については、それほど大きく変化しない、あるいは、変化するかどうかは現時点では極めて不透明である。たしかに国家土地政策では、住民参加型の民主的な土地委員会をチーフダムやヴィレッジのレベルに新設し、そうした組織に慣習的な土地管理を委ねるといった政策方針が示されている。しかし、とくにチーフダム土地委員会の長にはパラマウント・チーフが就任するとされ、また、同委員会のほかのメンバーはパラマウント・チーフに近い大規模土地所有者によって占められてしまう可能性がある。さらには、国家土地政策では、チーフダム土地委員会の設置に関する言及こそみられるものの、パラマウント・チーフの慣習的土地管理権の制限に関する明確な記述は、伝統的指導者からの反発を回避するためか、一切みられない。こうした諸点を勘案すると、今後の土地改革のなかで、パラマウント・チーフの慣習的土地管理権のあり方が大きく変化するとは、少なくとも現時点ではやや考え難い。

このように国家土地政策は、人々の慣習的土地所有権の変化（強化・安定化）に関する改革については多くの紙幅を割き、それなりに積極的であるようにみえるが、パラマウント・チーフの慣習的土地管理権の変化（制限）に関しては明確かつ直接的な記述がなく、その見直しにはやや消極的あるいはかなり慎重であるように感じられる。そして、もし、今後の土地改革のなかで、プロヴィンスにおける土地利用者の権利強化が図られながらも、その度合いが限定的な範囲にとどまり、かつ、パラマウント・チーフの慣習的土地管理のあり方については、実質的にそれほど大きな変化がみられないとすれば、そのことは、伝統的指導者を中核とする慣習的土地保有の仕組みが、シエラレオネではいまなお国家の統治装置としてそれなりに有効に機能してお

り、そのために国家がそれを容易に棄損できずにいるということの一証左であるかもしれない。

第3に、大規模土地取得に関しては、今後、規制が若干強化されながらも、引き続き農業生産性向上や経済開発のための重要なオプションの1つとして政策的に振興されていくものと考えられる。

そして、こうした土地改革がもたらすかもしれない変化／不変化に関する3つの点——すなわち、土地改革が実施されれば、①プロヴィンスの人々の慣習的土地所有権は測量・登記制度の普及によって強化されるかもしれないが、②そのうえに覆いかぶさるパラマウント・チーフの慣習的土地管理権やその行使のあり方についてはそれほど見直されず、かつ、③大規模土地取得についても引き続き奨励されていく可能性がある、という3つの点——を勘案すれば、プロヴィンスにおける大規模土地取得が、パラマウント・チーフを中心とする慣習的土地保有制度のもと、今後とも土地利用者のインフォームド・コンセントを欠いた形で展開されてしまう危険性は、やはり容易に払拭できそうにない。

これが、シエラレオネの今後の土地改革で、慣習的土地保有と大規模土地取得をめぐる何が変わり、何が変わらないか、という問いへの、現時点での筆者なりの答えである。その真偽の判断については、後世の読者の手に委ねるほかない。

[注] _____

- (1) 西部地域の土地保有制度の詳細については、落合（2015）を参照されたい。
- (2) その後、アダックス社は、プロジェクトに使用しない土地をチーフダム議会側に返却したため、2014年2月時点で地代などの支払い対象となっていた用地は2万8643ヘクタールであり、そのうち実際にプロジェクトのために使用されていた土地は約1万4300ヘクタールであった（ActionAid 2013, 5; English and Sandström 2014, 14-20; SiLNoRF 2016, 9）。
- (3) 2005年の旧国家土地政策の概要については、たとえばUnruh and Turray（2006, 26-30）を参照されたい。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 落合雄彦 2015. 「シエラレオネにおける土地政策の分枝国家的な展開」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 89-120.
- 武内進一 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. 「アフリカの国家建設と土地政策」 武内進一編『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所 255-269.
- 2016. 「冷戦後アフリカにおける土地政策の変化——その要因と方向性についての試論——」 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 1-24 (<http://www.ide.go.jp/>).
- 武内進一編 2015. 『アフリカ土地政策史』アジア経済研究所.

<外国語文献>

- ActionAid. 2013. *Broken Promises: The Impacts of Addax Bioenergy in Sierra Leone on Hunger and Livelihoods*. (<https://www.actionaid.org.uk/>).
- Ardenti, Yvan Maillard. 2011. *Land Grabbing: The Dark Side of 'Sustainable' Investments: Concerns of Bread for All on the Addax Bioenergy Project in Sierra Leone*. Bread for all (<https://fian.nl/>).
- Baxter, Joan. 2011. *Understanding Land Investment Deals in Africa: Country Report: Sierra Leone*. Oakland: The Oakland Institute. (<https://www.oaklandinstitute.org/>).
- 2013. *Who is Benefitting? The Social and Economic Impact of Three Large-scale Land Investments in Sierra Leone: A Cost-benefit Analysis*. (<http://www.christianaid.org.uk/>).
- Boone, Catherine. 2014. *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. New York: Cambridge University Press.
- English, Clive and Jörgen Sandström. 2014. *Implementing a Large Land Based Investment in Sierra Leone: Land Grab or Real Development—An Investors Perspective*. Paper prepared for presentation at the 2014 World Bank Conference on Land and Property (March 24-27). (<http://www.oicrf.org/>).
- Fielding, Matthew, Marion Davis, Nina Weitz, Ival Cummings-John, Amanda Hickey, Francis X. Johnson, Jacqueline Senyagwa, Lidia Martinez and Miaojie Sun. 2015. *Agricultural Investment and Rural Transformation: A Case Study of the Makeni*

- Bioenergy Project in Sierra Leone*. Stockholm: Stockholm Environment Institute. (<https://www.sei-international.org/>).
- Koroma, Ernest Bai. 2009. *Statement by H.E. President Koroma at the Sierra Leone Conference*. Statement at Trade and Investment Forum held in London in November. (<http://www.sierra-leone.org/>).
- Menzel, Anne. 2015. *Foreign Investment, Large-Scale Land Deals, and Uncertain 'Development' in Sierra Leone: Impacts, Conflicts, and Security Concerns*. CCS Working Papers 18. (<https://www.uni-marburg.de/>).
- Millar, Gearoid. 2015. "We Have No Voice for That': Land Rights, Power, and Gender in Rural Sierra Leone." *Journal of Human Rights* 14(4): 445–462.
- . 2016. "Knowledge and Control in the Contemporary Land Rush: Making Local Land Legible and Corporate Power Applicable in Rural Sierra Leone." *Journal of Agrarian Change* 16(2) April: 206–224.
- MLCPE (Ministry of Lands, Country Planning and the Environment, the Government of Sierra Leone). 2015. *Draft National Land Policy of Sierra Leone*. Version 6, Freetown: MLCPE. (<http://www.sl.undp.org/>).
- . 2016. *Draft National Land Policy Reform Program Implementation Plan 2016–2026*. GCP/GLO/347/GER-SIL, Freetown: MLCPE.
- Mousseau, Frederic. 2012. *Understanding Land Investment Deals in Africa: Socfin Investment in Sierra Leone*. Oakland: The Oakland Institute. (<http://www.oaklandinstitute.org/>).
- Moyo, Sam and K. Mohamed Foray. 2009. *Scoping Mission Report: Key Land Tenure Issues and Reform Processes for Sierra Leone*. (<http://leononet.info/>).
- Renner-Thomas, Ade. 2010. *Land Tenure in Sierra Leone: The Law, Dualism and the Making of a Land Policy*. Keynes: AuthorHouse.
- SiLNoRF (Sierra Leone Network on the Right to Food). 2016. *Final Monitoring Report on the Operations and the Scale Down of Addax Bioenergy in Makeni, Sierra Leone (Period July 2014–June 2016)*. (<https://brotfueralle.ch/>).
- Swedish FAO Committee, Ministry of Rural Affairs. 2014. *Responsible Agricultural Investments in Developing Countries: How to Make Principles and Guidelines Effective*. Swedish FAO Committee Publication Series 9. (<http://www.regeringen.se/>).
- Unruh, Jon D. and Harry Turray. 2006. *Land Tenure, Food Security and Investment in Postwar Sierra Leone*. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. (<http://www.fao.org/3/a-ah243e.pdf>).
- Welthungerhilfe. 2012. *Increasing Pressure for Land: Implications for Rural Livelihoods and Development Actors, A Case Study in Sierra Leone*.

(<http://www.welthungerhilfe.de/>).

- Yengoh, Genesis Tambang and Frederick Ato Armah. 2015. "Effects of Large-Scale Acquisition on Food Insecurity in Sierra Leone." *Sustainability* 7: 9505-9539.
- . 2016. "Land Access Constraints for Communities Affected by Large-Scale Land Acquisition in Southern Sierra Leone." *GeoJournal* 81(1) February: 103-122.
- Yengoh, Genesis Tambang, Frederick Ato Armah and Karin Steen. 2015. "Women's Bigger Burden: Disparities in Outcomes of Large Scale Land Acquisition in Sierra Leone." *Gender Issues* 32(4) December: 221-244.
- Yengoh, Genesis Tambang, Karin Steen, Frederick Ato Armah and Barry Ness. 2016. "Factors of Vulnerability: How Large-Scale Land Acquisitions Take Advantage of Local and National Weakness in Sierra Leone." *Land Use Policy* 50 January: 328-340.

