

第8章

土地政策と農村変容

——ルワンダ、ブルンジ、コンゴ民主共和国西部——

武内 進一

はじめに

アフリカの農村が、とくに土地にかかわる局面で近年急速に変容していることは、序章で示したとおりである。その要因として、政策介入はどの程度重要なのだろうか。政策介入だけが農村変容の要因ではない。市場の動きや生産要素賦存の状況変化（人口増など）によっても農村社会は変わる。政策介入が大きな効果をもち農村を変える機動力となる場合もあれば、それがほとんど効果をもたないこともある。どのような場合に政策が効果をもち、またもたないのかを検討することは、今後いかなる政策をとるべきかを考えるために必須の作業である。序章で述べたように、昨今のアフリカにおける農村変容のスピードは劇的であり、そのなかで小農や牧畜民のような相対的貧困層の土地に対する権利が脅かされる恐れがある。こうした状況下、政策的関与のあり方を検討する作業は不可欠である。

しかしながら、農村変容に政策が与えた影響を厳密に測定することは困難である。それを農村変容のほかの要因——たとえば、市場動向や生産要素の賦存状況など——から切り離して測定することは、不可能であるばかりか意味がない。政策とはそもそもそうした要因を勘案して策定され、そこに働きかけて社会を変えることを目的とするものだからである。本章は、政策効果

の厳密な測定を意図してはいない。ここでの目的は、政策、政策遂行主体の性格、要素賦存などの面で顕著な共通性と対照性をもつルワンダ、ブルンジ、コンゴ民主共和国（以下、コンゴ）の3カ国を対象として、どのような土地制度改革が実施されたのか、そしてそこで現在どのような農村変容が生じているのかを明らかにすること、それによって政策介入の影響を考えるとともに、現状の課題を理解し今後とるべき政策上の含意を得ることである。

分析にあたって、3カ国をどのような観点から比較するのかを述べておく。第1に、どのような土地政策がとられたかという点である。1990年代以降を中心に、土地にかかわる政策の内容を比較する。第2に、農村で土地をめぐるどのような変化が起こったかを述べる必要がある。第3に、3カ国について国家と社会の関係を検討する。序章で述べたように、土地所有権のあり方には国家・社会関係が反映される。土地に対する政策介入がどの程度の強度で、誰にどのような影響を与えるかは、国家・社会関係によって決まるといってよい。ただし、国家・社会関係というのはさまざまな要素を含む概念なので、何を比較するのももう少し述べる必要があろう。とくに2つの側面に留意したい。

第1に、土地政策の執行主体である政権の性格である。これは、政策執行能力を把握するとともに、土地改革の執行が当該政権にとってどの程度重要なかを理解するためである。土地改革は国民全体にかかわる論争的な政策イシューなので、政権基盤が脆弱では執行することが難しい。一方、土地は権力基盤として非常に重要なので、政権を握った集団は自らの利益に合致した制度構築を図る。政権を支える権力構造や社会への浸透度がわかれば、政策執行能力が把握できるし、改革に対する抵抗の程度も予測できる。また、土地改革の背景にある政治的意図がわかれば、それが政権にとってどの程度の意味をもって取り組む課題なのか——すなわち、政権の「本気度」——を理解できる。第2に、ローカルな場の社会的性格——生産要素賦存状況や、伝統的権威の役割を含む権力構造など——も比較する必要がある。政策が実際に執行されるローカルな場において、人口をはじめとする生産要素の賦存

状況がいかなるものか、そしてそれらがいかなる権力のもとで管理、移転しているのかは、政策の執行に大きな影響を与える。

以上の枠組みに基づいて、本章では、1) 近年の土地政策の内容、2) 政権の性格と土地政策への関心の程度、3) 農村社会の性格と近年の農村変容、という順序で3カ国の比較を試みる。これら3カ国はベルギーによる植民地統治を受けた経験を共有し、土地政策史をテーマとする前作でも同一の章で扱ったことがある(武内2015)。ただし、ルワンダ、ブルンジ、そして本章で扱うコンゴ西部を比較すると、生産要素の賦存状況や政権の性格に関しては共通性と対照性が混在する。詳細は本文で述べるとして、要点のみ述べれば次のようになる。土地の希少性という観点でみれば、ルワンダとブルンジは非常に高いがコンゴ西部は低い。一方、土地政策に対する政権の利害関心や政策執行能力については、ルワンダが高く、ブルンジとコンゴは低い。本章では、これら3カ国の比較を通じて政策介入と農村変容の関係について考察する。なお、3カ国の事例は、終章における他国との比較検討に際しても利用する。

本章では先行研究や二次文献資料、そして数年来実施してきたフィールド調査に基づいて分析を加える。政策の背後にある政治的意図やローカルな社会構造は時代や地域によって異なるため、時期や場所を絞ったケーススタディを実施する。筆者はこれら3カ国でフィールド調査の経験があり⁽¹⁾、それをを用いて分析を行う。フィールド調査に関しては、特定地域で得た情報がどの程度一般化できるのかという点がつねに問題となるが、分析に際してはこの点に留意し、多様なソースから論拠を得るよう努めたい。ただし、コンゴのように巨大な国では、特定地域で得た情報の一般化に限界があるのは明らかである。本章での議論は筆者が調査した西部地域を前提とすることを、再度強調しておきたい。

第1節 近年の土地改革

1. ルワンダ

3カ国のうち、1990年代以降最も積極的に土地改革を実施したのはルワンダである（武内 2015）。1994年に内戦に勝利した「ルワンダ愛国戦線」（Rwandan Patriotic Front: RPF）は、もともとウガンダのトゥチ難民によって結成された反政府武装勢力であったが、政権獲得後は再配分政策と法制度の双方で積極的な土地改革を実施した。最もラジカルな土地再配分政策として、RPFによる政権樹立から時間をおかずに進められたランド・シェアリング（land sharing）を挙げることができる。これはRPFの勝利とともに帰還したトゥチ難民に対して、もともとその地に居住していたフトゥ農民の所有地を折半させる形で土地を供与した政策である。1994年7月にRPF政権が樹立されると、数十万人のトゥチ難民が帰還した⁽²⁾。同じ時期、敗走した前政権派は一般のフトゥ住民に対してRPFが政権につけば報復されると宣伝したため、膨大な数のフトゥ住民が前政権派とともに周辺国に難民として逃れた。そのため帰還したトゥチ難民は、フトゥ農民が不在のルワンダ農村部において、利用されていない土地や家屋を簡単にみつけることができた。国を離れてから帰還するまで数十年が経過していたこともあって、トゥチ難民は故郷に戻るよりもこうした地主不在の土地や家屋を利用した。こうした形での土地や家屋の占拠はルワンダ東部で頻発し、行政もそれを後押しした。難民化したフトゥのうちかなりの部分は、1996年末コンゴでの内戦勃発を契機としてルワンダに帰国したが、そこで自分たちの土地・家屋を占拠しているトゥチ帰還民と遭遇した。ここで政府は、トゥチ帰還民に対しては占拠している家屋を元の持ち主に返還すること、一方フトゥ帰還民に対しては所有地を占拠しているトゥチ帰還民とのあいだで折半することを求めた。これがランド・シェアリングの概要である。RPF政権は、この政策を国際社会の支援

を受けずに独力で遂行した。

その他、土地再配分に関連するものとして、ウムドゥグドゥ (*umudugudu*) と呼ばれる集村化政策がある。これには住宅供給と住民移転の2つの側面があり、1990年代には帰還民対策として住宅建設が国際社会の支援を得て盛んに進められた。ルワンダでは伝統的に散居型の居住様式が一般的だが、政府は帰還民対策をきっかけとして集村化を進めた。新たな住宅供給政策はドナーからの支援終了とともに1990年代末に打ち切られたが、住民移転政策は今日も続いている。ウムドゥグドゥ政策は、経済的、社会的インフラ整備のうえで散村より集村の方が効率的だという思想に基づいている。ルワンダの地方行政機構は土地利用計画を策定し、そこで居住地域とされた場所に住民の移動を奨励しているが、移転に際して補助金などは支給されないため、住

写真8-1 ルワンダの土地証書発行作業



ルワンダの土地権利証書発行作業の一コマ。衛星写真を手にした調査員が現地を回り、どの土地が誰に帰属するのかを確認したうえで、鉛筆で写真上に境界線を引いていく（2011年8月16日筆者撮影）。

写真8-2 ルワンダの土地証書

URWEGO RWUMUBITSI W'IMPAPUROMPAMO Z'UBUTAKA

 UPI: 5/05/12/01/809

AMASEZERANO Y' UBUKODE BURAMBWE No. 809KIRINYA

HAKURIKIWE Itegeko Ngenze N° 08/2005 rigena imikoresherenze n'imicungire y'Ubutaka mu Rwanda n'Iteka rya Minisitiri N° 001/2008 rya kawa 01/04/2008 rigena ibyubakirwa n'ibikurikira mu ukodesha ubutaka

HAGATI YA Repubulika y'u Rwanda, ibagararirwe n'Umubitsi w'Impapurompamo (ari we wawuze Umukode mu ngingo zikurikira) ku rihande rumwe:

NA: umuntu cyangwa abantu bakurikira (Wawuze cyangwa biswe Ukodesha mu ngingo zikurikira) ku rundi ruhande:

| Amazina y'Ukodesha cyangwa y'Abukodesha | Nomero z'ibiburanga | Imigabane |
|---|---------------------|-----------|
| 1. [REDACTED] | [REDACTED] | 100% |
| 2. | | |
| 3. | | |
| 4. | | |
| 5. | | |
| 6. | | |
| 7. | | |
| 8. | | |

Adarwa babwirako abaturizwako:

Ushyamba: [REDACTED] Umurango: NYARUBUYE
 Igihugu: RWANDA Akagali: MAREBA
 Intara: EASTERN Umudugali: KAZIBA I
 Akarere: KIREHE

BUMVUKANYE IBI BIKURIKIRA:

Igingo ya I: Umukode uwaye Ukodesha ubarenganzira bw'ubukode bw'igihye cy'imyaka 99 ku banaka burangwa n'ibi bikurikira:

Intara: EASTERN Numero y'Ubukode: 809
 Akarere: KIREHE Ubuso: 14,678 sqm
 Umurango: NYARUBUYE Igihe bucatangirira: 05-Apr-2011
 Akagali: MAREBA Igihe bucatangirira: 05-Apr-2010
 Umudugali: KAZIBA I Icyo ubutaka bugenewe gukorwaho: Ubuhinzi (Ubutaka bw'abantu ku giti cyabwo)

REPUBLIKA YU RWANDA

ルワンダの土地証書（一部）。上部に証書所有者の氏名、身分証明書番号、所有権の割合、中段に氏名と居住地、下段に当該地片の所在地、面積、権利の有効期間、用途が記載される（2011年8月21日筆者撮影）。

民からすれば行政からの圧力と映ることも少なくない。

内戦後に樹立されたRPF主導の政権は、土地に関する法制度改革も熱心に行なった。最初の重要な改革は1999年に施行された家族に関する法律で⁽³⁾、これによって女性に土地相続の権利が正式に認められた。2004年には土地政策が発表され、翌年には政策方針に沿った土地法が制定された。その後、法律に従ってさまざまな施策が進められているが、とくに重要なものとして土地登記と土地統合（land consolidation）について簡単に説明しておこう。

ルワンダは2000年代末から英国などドナーの支援を受けて本格的に土地登記を実施し、短期間のうちにほぼ全土で登記を完遂させた。登記を希望する者が申請するやり方ではなく、政府が地域ごとに一斉に登記作業を実施し、住民に権利証書を配布した。今日ルワンダでは、農村部を含め土地権利を有する世帯のほとんどが土地権利証書を所持している。ただし、土地所有権は依然として政府にあり、住民は3~99年の期間で国から土地利用権を得る仕組みになっている⁽⁴⁾。一方、土地統合とは、一定領域に特定の作物の作付けを強制する政策である。トウモロコシや大豆など特定の作物を選び、農民に改良種子と肥料を安価で提供して耕作させる。土地の権利関係はこれによって変化せず、作付け作物のみ制限する。土地統合の対象となるのは低湿地が多く、国土全体からみれば限定的である。土地統合を通じて、土地を効率的に利用し、農業生産力を高めることがめざされている。

この間、土地に関する紛争処理の方法も改革された。土地問題はローカル・コミュニティで最大の紛争要因の1つだが、もともとその紛争処理は末端行政機構の長に任されていた。しかし、2005年に地方行政機構が改革され、2007年にローカルな紛争処理制度「アブンジ」(*abunzi*) が導入されたことで、紛争処理の仕組みが再編された。アブンジとは末端行政機構のレベルで組織される紛争処理グループを指し、10人程度の判事団がローカルな紛争(民事・刑事)の調停を行う(武内 2009b)。紛争が発生した場合、最終的には司法の場に持ち込まれるのだが、その前に次のようなプロセスを踏むことが定められた。まず、ウムドゥグドゥとセルという末端行政機構の長が調停を行う⁽⁵⁾。そこで解決しなければ、アブンジに持ち込まれて調停が試みられる。アブンジはセルとセクターのレベルに設置されているが、そこでも解決しない場合、初めて裁判所に書類が送られる。裁判所への提訴に際してアブンジでの審理記録が求められ、末端行政の長、アブンジの調停を経た後でなければ裁判所での審理は開始されない。土地問題をはじめとするローカルな紛争の処理手順は、行政と司法を組み合わせる形で明確化されている。

2. ブルンジ

近年のブルンジにおける特筆すべき土地法制度改革としては、土地紛争の裁定機関「土地その他財産に関する国家委員会」(Commission nationale des terres et autres biens: CNTB)の設置(2006年)、そして新たな土地政策と土地法の制定(それぞれ2009年, 2011年)が挙げられる(武内2014b)。

ブルンジは1990年代に長い内戦を経験したが、国連やアフリカ連合(African Union: AU)などの調停が奏功して2000年に和平協定が結ばれ、紛争が終結に向かった。これによって、長年周辺国に逃れていた難民が大量に帰還した。ブルンジの場合、難民流出の最大の契機は1972年に起こったフトゥに対する大量殺戮であり、帰還難民のほとんどがフトゥだった(武内2013)。難民帰還に伴って、土地や家屋など財産をめぐる訴えが頻発した。長い不在のあいだに土地や家屋を占拠された帰還民や、トゥチ軍部が政治権力を掌握していた時代に財産権を侵害された人々が続々と訴えを起こしたためである。CNTBはこの問題に対応するため設置された。これには、国連など国際社会が全面的に協力した。設置当初CNTBは調停機関と位置づけられたが、2009年以降権限が強化され、紛争を裁定する能力を備えることとなった。設置から2011年までの活動については統計があり、2万6899件の訴えのうち1万5004件(56%)が解決、2264件(8%)が審理中断、9631件(36%)が審理中となっている(République du Burundi n.d., 39)。かなりの数の紛争がCNTBに持ち込まれ、半分以上は解決したといえる。統計に紛争の内訳は示されていないが、そのほとんどが土地をめぐるものであったと考えてよい。

2011年の土地法は、1986年に制定された土地法の改訂である。2つの土地法の最も大きなちがいは、慣習的な土地権利の扱いである。1986年土地法においても、土地に対する慣習的権利は登記上の権利と同様に正当だと認められていたが⁶⁾、その実効性には大きな問題があった。特定の土地区画に対する厳密な権利保障を得ようとすれば登記が不可欠だったし、登記するために

は土地測量から始まる煩雑で高コストの手続きが必要だったからである。同法のもとでは、土地登記はほとんど進まなかった(Kohlhagen 2011, 85-88)。これに対して2011年土地法では、土地登記の手続きを簡素化し、登記と土地権利書発行を促す内容が盛り込まれた。具体的には、権利書発行手続きを簡素化し、現場での確認作業を末端行政機関のコリンに委ね、迅速かつ簡便に土地登記書を発行できるようにした⁽⁷⁾。ブルンジの新土地法においても、慣習的保有下にある土地の権利明確化が図られ、土地登記が推進されたわけだが、ルワンダと異なってシステムティックな土地登記事業は実施されなかった。つまり、政府が主導して土地権利証書を作成し住民に配布するのではなく、あくまでも住民が希望するかぎりでの権利証書の取得手続きを簡素化する政策であった。なお、ルワンダの土地登記事業への支援に際してはEUやスイス、ベルギーが中心的な役割を担った。

ブルンジでは、帰還民が自分の所有地に戻った場合に、その土地を占拠する人とのあいだで土地を折半して共生することは奨励された。しかし、帰還民に対するシステムティックな土地再配分政策は実施されず、主要な政策介入は土地紛争の解決に向けられた。改定された土地法は耕作者の土地権利を強化するという思想に基づいており、その意味で法律の指向性はルワンダと同じである。しかし、土地登記を奨励しつつ、その実施は個別住民に委ねていることに典型的に示されるように、急速な農村変容を促すほどの政策介入ではなかった。

3. コンゴ

1990年代以降、コンゴでは政治経済的混乱が続いたせいもあって、新たな土地法や土地政策は制定されていない。コンゴの土地法としては、依然として1973年に制定された法律が有効である⁽⁸⁾。この法律では、土地はすべて国家が所有すること、慣習法以外の枠組みで土地への権利を行使するには「コンセッション」という形での国家の承認を得る必要があることが定められた。

これは事実上、個人や企業による土地の私的な利用を認める措置であり、コンセッションの取得手続きが高コストで面倒だったこともあって、受益者はエリート層に限られた。この法律が、エリートによる小農からの土地収奪を促進したとの指摘もある (Schoepf and Schoepf 1988)。慣習法による土地権利に関しては、同法第389条で言及され、別途運用を規定するとされたものの、今日に至るまで何の措置もとられていない。今日のコンゴで有効な土地法は、依然として1973年制定法しかない。

ただし、近年コンゴにおいても、慣習法下の土地権利を明確化するというグローバルな動きに沿った変化が観察される。まず、2002年に制定された森林法は、ローカル・コミュニティが森林コンセッションを取得する権利を認めた⁽⁹⁾。ここで、ローカル・コミュニティは「慣習を基盤として伝統的に組織された人々で、内的な一体性のもととなるクランや親族の連帯的紐帯によって統一されている。また、一定の領域に対する愛着によって特徴づけられる」(第1条第17項)と定義され、クラン、リネージ、拡大家族などが想定されている。また、2011年12月24日に制定された農業法⁽¹⁰⁾では、ローカル・コミュニティに対して一定領域の土地権利を認め(第18条)、そうした権利の行使が登記権利証書の対象にならないと規定された(第19条)。登記書がなくても、ローカル・コミュニティの慣習的な土地権利を一定領域に認めたわけである。また、土地問題省 (Ministère des affaires foncières) は、2013年に土地法改革国家委員会 (Commission nationale de la réforme foncière: CONAREF) を設置し、新たな土地法制定に向けた議論を開始した (武内 2014a; Huggins 2015)。

第2節 政権の性格

1. ルワンダ

本節では、3カ国について、政権を支える権力構造とその社会への浸透度を検討する。それによって政権の性格を明らかにするとともに、土地改革が政権にとっていかなる意味をもっているかを考える。その作業を通じて、土地改革にかかわる政権の意思や能力を知ることができるだろう。

ルワンダ現政権の権力構造について、筆者はすでいくつかの論考を発表してきたので（武内 2010b; 2016a; Takeuchi 2011）、ここでは要点のみ述べるにとどめる。現在のルワンダで政治権力を握っているのは、内戦で勝利しその後文民政党化した政権与党のRPFである。RPFでは内戦時に軍事活動を担った「ルワンダ愛国軍」(Rwandan Patriotic Army: RPA)の出身者が有力なポストを占めており、トゥチを中心とする権力構造は内戦後基本的に変化していない。この点は、内戦時RPAの総司令官だったカガメ (Paul Kagame)が当初は副大統領兼国防相として、2000年以降は大統領として変わらず権力を握ってきたことに如実に示されている。内戦に軍事的に勝利したRPFは紛争終結時に敵対勢力を一掃し、その後も国内において批判勢力の存在を厳しく押さえ込んできた。2003年の新憲法でルワンダは多党制民主主義を制度化したが、野党として存在を許されているのはRPFにとって脅威にならない政党だけである。2003年、2010年の大統領選挙では野党勢力でさえもカガメに投票し、いずれもカガメが95%以上の得票で選出された。2015年にはカガメの三選を可能とする憲法改正が実施され、現在の制度のもとでカガメは2034年まで大統領職を務めることができる。

RPFの統治は深く社会に浸透している。RPFの支持者が地方行政機構の指導者を務め、中央の政策や指示をローカル・レベルに伝えている。ルワンダでは独立前後の騒乱（「社会革命」）でトゥチの伝統的権威が追放されたた

め、伝統的権威の政治的影響力は今日まったくみられない⁽¹¹⁾。住民に直接かわる政策を執行する末端行政機構はセルだが、その事務局長 (general secretary) は政府の任命であり、また「イミヒゴ」(imihigo) と呼ばれる制度を通じて業績が評価されるため、上意下達の統治システムが成立している⁽¹²⁾。中央政府機構の権力を掌握する RPF は、地方行政機構を通じてその権力を地方に波及させている。農民は地方行政幹部の高圧的な態度に対して時に不満を漏らすのが、それが組織化されることはなく、経済成長が続いていることもあってそうした不満は現在まで顕在化していない⁽¹³⁾。面積が小さく、人口密度が高く、植民地化以前からの王国の伝統をもつことに加えて⁽¹⁴⁾、内戦での勝利以来 RPF が中央の政治空間を独占し続けていることが、国家の社会に対する強い統制力を可能にしている。

土地政策に対する政権の関心についていえば、ルワンダの土地改革には2つの意図が込められていたと考えられる(武内2015, 186-187)。第1に、土地の効率的な利用である。人口密度が極めて高いうえに、内戦後膨大な数の難民が帰還したルワンダにおいて、これは至上命題と考えられた。土地統合や住民移転もこの点を念頭においた政策である。第2に、RPFの政権基盤であるトゥチ帰還民に土地を確保することである。ランド・シェアリングによって帰還民に与えた土地は、登記政策によって公式化された。トゥチ帰還民はRPFの中核的支持層であるから、彼らに土地を供与しその権利を保全することはRPFにとって死活的に重要である。つまり、RPF政権は土地政策の遂行に極めて強い利害と関心をもっていたといえる。

以上まとめれば、ルワンダで内戦後に成立したRPF主導の政権は政治権力を独占し、社会に対する強い統制力を有していた。だからこそ介入主義的な土地改革が可能になったのだが、別の面からいえば、それは自らの権力基盤をさらに強化する意図と密接に結び付いていた。農村社会の変革はルワンダ現政権の一貫した取り組みだが(Ansoms 2009)、それは農村社会を自らの権力基盤に親和的なものへと変革する目的をもったものといえる。

2. ブルンジ

内戦終結後のブルンジにおける政治構造を特徴づけるのは、権力分有である。2000年の和平協定とそれに基づく2005年の憲法において、ブルンジではエスニシティに基づく厳密な権力分有制度が導入され（武内 2013）、総じて比較的自由的な政治空間が維持された。2005年の選挙で勝利し政権を握った「民主主義防衛国民会議・民主主義防衛軍」（Conseil national pour la défense de la démocratie–Forces pour la défense de la démocratie: CNDD-FDD）は内戦中フトウの反政府武装勢力であったが、選挙への参加に際してトゥチの候補を含むことが義務化されたためマルチエスニックな政党になった。2005年に採択された憲法で規定されたマルチエスニック、マルチジェンダーの原則は、政党だけでなく内閣、議会、軍、国営企業などの国家機関にも適用された。紛争後のブルンジでは、2005年の選挙によってCNDD-FDDが政治権力を握ったが、議会にも、軍や警察のなかにも野党支持勢力が残存していた。特定のアクターが政治空間を独占する事態にはならなかったわけである。ただし、2015年4月のンクルンジザ大統領の三選出馬表明以降、ブルンジは大統領支持派に「純化」されたCNDD-FDDによる強権的体制へと変わった（武内 2016a）。政権は依然として不安定であり、2017年6月現在も紛争状態にあるといえる。

まとめれば、ブルンジでは2005年の憲法制定後CNDD-FDDが政権与党であり続けているが、その基本構造は権力分有政権であり、2015年以降はンクルンジザ三選をめぐる紛争状態にある。つまり、ルワンダのように、政治権力を独占する特定の政治勢力が強力なリーダーシップを発揮して政策を実行する状況にはない。実際、前節でみたように、近年のブルンジでは、ルワンダのような土地への積極的な介入政策はとられなかった。とられた政策は土地紛争調停制度の設置と新土地法の制定であり、いずれも国連やドナーなど国際社会の支援を受けて実施されたものであった¹⁵⁾。

ブルンジは、ルワンダと同様に、国土が小さく、人口密度が高く、植民地

写真8-3 ブルンジ農村風景



ブルンジ南部の農村風景。ルワンダに似て丘が連なり、その頂上まで耕作されている（2012年9月15日筆者撮影）。

化以前からの王国の伝統をもつ。ルワンダの「社会革命」のような騒乱を経験せず、したがって植民地期の伝統的権威が一斉に排除されることはなかった。ただし、人口密度が高まるにつれて土地の配分権は事実上家族レベルに移り、伝統的権威が関与する余地はほとんどなくなっている。ブルンジにおいて国家の社会への浸透度は一定程度高いが、近年の土地政策の選定や実施に際してはおもに国際社会の意向が反映され、政権側からの強いイニシアティブは見出しにくい。特定の政治勢力が自らに有利な政策を打ち出すほど、強力な権力基盤をもたなかったといえる。

3. コンゴ

1990年代以降、コンゴでは政治的混乱が長く続いた。モブツ（Mobutu Sese

Seko) 政権(1965~1997年)末期は「国家の破綻」と呼び得る状況だったし、内戦(1996~1997年)でローラン=デジレ・カビラ(Laurent-Désiré Kabila)が政権を握ってからわずか1年後に次の内戦が勃発した。この第2次内戦(1998~2002年)は周辺諸国が政府側、反政府側に分かれて関与する「アフリカ大戦」となったが、国連やアフリカ諸国の関与でようやく2002年末に和平合意が成立した(武内 2010a)。東部ではその後も紛争状態が継続したが、和平合意によって国土の大部分を統治する移行政権が樹立されることとなった。

この移行政権は権力分有によって特徴づけられる。大統領には父親の暗殺後就任したジョゼフ・カビラ(Joséph Kabila)が留任することとなったものの¹⁶⁾、勢力均衡を図って4人の副大統領がおかれ¹⁷⁾、武力紛争当事者に加えて非武装の野党勢力や市民社会に対しても主要な政府機関にポストが割り振られた。複数の武装勢力が乱立する複雑な内戦であっただけに、移行政権で権力分有の対象となったアクターも多かった。政策執行の効率性よりも紛争再発防止が優先され、政府関係機関のポストがばら撒かれたのである。

2006年に選挙が実施され、移行政権による統治は終了した。ジョゼフ・カビラが大統領に選出され、下院では彼が率いる「再建・民主主義人民党」(Parti du Peuple pour le Reconstruction et la Démocratie: PPRD)が最多議席を占めて政権与党となった。しかし、比例代表制をとったこともあってPPRDの獲得議席数は500議席のうち111議席にとどまり、連立によりようやく過半数を確保した。小党分立傾向は2011年選挙ではさらに強まり、最多議席を獲得したPPRDでさえ69議席にすぎない¹⁸⁾。これに示されるように、中央政権において、特定政党が政策面で強力なイニシアティブを発揮し得る権力基盤は形成されなかった。

政策を社会に浸透させる国家の能力も脆弱である。コンゴでは2006年に制定された憲法で分権化が打ち出され、既存の10州(および首都キンシャサ)を25州に分割する(第2条)、政府歳入の40%を州に割り当てる(第175条)、諸州間の歳入の格差を縮めるために平準化基金(Caisse nationale de péréquation)を設置する(第181条)などの条文が盛り込まれた¹⁹⁾。しかし、州の分

割は2015年によく実施されたものの、州への予算割当や歳入格差是正措置は機能せず、企業からの税収を期待できる一部の州を除けば事業予算は極めて乏しい。地方分権化政策は地方の活性化につながっておらず、中央政府の統治能力が脆弱な状況で分権化を進めた矛盾が指摘されている（Trefon 2011）。

伝統的権威の影響力が強い地域が多いこともコンゴの特徴である。現在、コンゴの地方行政機構は、州（Province）－郡（Territoire）－チーフダム（Chefferie）／セクター（Secteur）－グループマン（Groupement）－ロカリテ（Localité）という構造をとる。このうち、チーフダム／セクター以下の地方行政単位で伝統的権威の影響力が強い²⁰。そこでは、土地は伝統的権威のものであると認識され、その配分に強い権力をもっている。どのレベルの伝統的権威²¹が土地に対してどの程度強い権利を有しているかは地域ごとにさまざまだが、1973年土地法に従ってコンセッションを得ようとするれば、関係する伝統的権威の了解を得ることは不可欠である。

前節で述べたように、コンゴでは1973年土地法以降、土地に対する政策的介入は行われていなかったが、2000年代に入るとローカル・コミュニティに土地所有権を認める法律（森林法や農業法）の制定や新たな土地法制定に向けた動きがみられるようになった。こうした動きは、序章で述べた国際的な潮流と切り離して考えられない。2002年の森林法などの制定過程においては、国際NGOがロビイングで大きな役割を果たした²²、CONAREFの事務局長はNGOからの出向者であった²³。政府が土地に関する政策を国内外のNGOに任せている事実は、国際的潮流を受け入れ、国民各層から意見をとり入れる姿勢と解釈できるが、一方でそれは政府としてこの問題に積極的に関与する動機（および能力）が薄弱なことを示している。依然として東部に深刻な治安問題を抱え、選挙日程をめぐる混乱に直面する政府にとって²⁴、土地法改革の優先順位は高くないし、事実2017年半ばに至っても土地法改革に新たな進展はみられていない。コンゴの現政権は、土地改革に取り組むことなく放置していると評価する方が妥当だろう。

第3節 近年の農村変容の特徴

1. ルワンダ

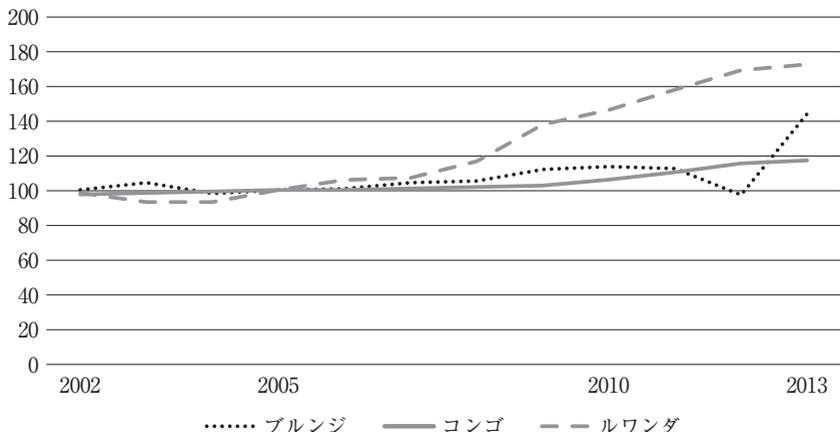
本節では、フィールド調査に基づいて、3カ国における近年の農村変容の特徴を土地政策との関連で簡潔に述べる。この観点からみると、3カ国は対照的である。最も積極的に土地政策が遂行され、最も大きなインパクトを社会に与えたのは明らかにルワンダである。ルワンダの人口密度は平方キロメートル当たり平均471人と極めて高く、土地の細分化が進んでいる。2008年の農業統計によれば農業世帯²⁸⁾の平均耕地面積は0.76ヘクタールで、80%の世帯の所有地面積が1ヘクタール未満である (Republic of Rwanda 2010, 36)。農業の近代化は進んでおらず、農地の98%が天水に依存し、99%で家畜を用いず人力のみに依存する伝統農法が実施されている (Republic of Rwanda 2010, 40)。大規模な土地取引がないわけではないが²⁹⁾、可耕地のほとんどは小農の畑や屋敷地として利用されている。この状況を背景として、RPFによる政権樹立後、土地利用の合理化、効率化を掲げる政策が実施されてきた。それらの政策は明らかに農村に甚大な影響を与えている。

ランド・シェアリングは例外なく実行された。つまり、トゥチ帰還民が占拠した土地について、フトゥ住民は折半を強いられた。フトゥ住民の反発は当然強かったが、それが組織化され、政権を脅かすことはなかった。この政策を貫徹できた要因として重要なのは、政権がローカル・レベルの政府関係組織を完全に掌握していたことである。ランド・シェアリングは末端行政機構の主導で迅速に実施されたし、不満を抱いた住民が訴えようにも、末端行政、アブンジ、裁判所はすべてランド・シェアリング政策を支持しているため、訴えがとおる見込みはなかった。2007～2008年の調停記録に基づく筆者らの調査では、ランド・シェアリングにかかわる訴えで、アブンジが帰還民に土地を返還させる裁定を下したケースはほとんどなかった (Takeuchi and

Marara 2011)。女性の土地相続権を認めた1999年法の実効性も強い。男子均分相続が原則であるルワンダ社会で、女性の土地相続権承認はラジカルな変化である。しかし、同法制定後、女性への土地相続は決して珍しいことではなくなっている。筆者の調査対象世帯でも、娘への土地相続を実施した例は複数ある。急速に社会規範が変わった背景として重要なのは、ランド・シェアリングの場合と同じく、末端行政、アブンジ、裁判所という紛争の裁定を公式に担う組織がすべて、政府に従って女性の相続を合法と認めていることである。相続をめぐる女性がアブンジに訴えるケースは多く、判決は1999年相続法に従うかぎり女性に有利である。

末端行政機構が政府の意に沿って動いた事実は、土地登記や土地統合政策の執行を考えるうえでも重要である。ルワンダは2000年代後半に土地登記事業を開始し、短期間のうちに権利保持者のほとんどに土地権利証書を配布した。また、土地統合政策によって、農民に特定作物の栽培を強制するとともに、改良種子と肥料の流通を拡大した。こうした政策の執行にあたっては、末端行政機構が中心的な役割を果たした。図8-1が示すように、ルワンダの

図8-1 3カ国の食糧生産指数推移：2002～2013年（2004～2006年=100）



(出所) World Development Indicators から筆者作成。

食料生産指数は近年ブルンジやコンゴに比べて大きく改善しているが、これらの政策が正の影響を与えた可能性が高い。

内戦後のルワンダは、大量の帰還民に土地を確保し、女性に土地相続権を与え、土地登記を短期間で遂行し、土地統合によって生産力を高めた。その土地政策は成功を取めたと評価できるだろうか。少なくとも2つの留保が必要である。第1に、所有地の半分を奪われたフトウの農民がランド・シェアリングを受け入れたのか、まだ定かではない。ランド・シェアリングによってトゥチ帰還民に移転した土地権利は、2005年土地法とその後の土地登記によって法的に確定された。ただし、その法的根拠を支えているのは、RPFが主導する政権が中心に位置する政治秩序である。この政治秩序が安定しているあいだ、トゥチ帰還民の土地所有権に何の問題もないであろう。しかし、いったんこの政治秩序が不安定化すれば、ランド・シェアリングに対する不満が噴出する可能性は否定できない。帰還民の土地所有権の安定性は、RPF政権の安定性と密接不可分の関係にある。第2に、土地登記が短期間のうちに実施されたことは疑いないが、その効果についてはいまだ確たることはいえない。土地登記が土地権利の安定化につながり、投資促進や金融市場の発達、そして生産拡大につながるのか、さらにガバナンスを改善させるのかといった点は、すべて今後検証されるべき課題である。

2. ブルンジ

ブルンジは、ルワンダと極めて似た生産要素賦存構造をもつ。人口稠密な農業国で、人口密度は平方キロメートル当たり435人と非常に高い。ルワンダと同様、国土は総じて平野が少ない山がちの地形であり、可耕地のほとんどが小農に利用されている。大規模な土地取引はそれほど顕著ではない²⁷⁾。

内戦終結後2000年代に実施されたブルンジの土地政策は、大きな影響をブルンジ社会に与えていない。この点をCNTBの活動と新土地法の制定についてみていこう。CNTBはそもそも紛争を裁定する機関であり、農村社会に

構造的な影響を与えるものではない。それでも設置後3万件程度の紛争を裁定したことは、難民帰還によって土地や財産をめぐる紛争が頻発するなかであって社会の緊張緩和に一定の役割を果たしたと評価できよう。ただし、CNTBが積極的な役割を果たした期間は限定的だった。初代議長の死去により2011年に議長となったバンボナニレ (S. Bambonani) 司教は、CNDD-FDDに近い人物と評され、自身が1972年から長年難民を経験していたこともあって帰還民寄りの立場を鮮明にした。そのため、2011年以来、CNTBの裁定は次第に中立性を失い、帰還民に有利なものへと変化した²⁸⁾。これによって農村社会で緊張が高まり、CNTBへの反発も広がって、裁定作業は停滞した。結局、2015年3月に政府はCNTBの裁定を中止させ²⁹⁾、4月にはバンボナニレを解任した³⁰⁾。ンクルンジザ三選問題による政治的混乱のためその後の状況は不明だが、CNTBの活動も停止していると考えられる。

政治的混乱が続くブルンジで、2011年に制定された新土地法がどの程度の影響を与えたのかを正確に知ることは事実上不可能である。ただし、新土地法の目玉である慣習地の登記については、ほとんど進んでいないであろう。政府が住民全員に土地権利証書を配布したルワンダとちがって、ブルンジの場合、登記書は土地購入などの機会に発行する仕組みだった³¹⁾。これは予算的制約によるもので、ブルンジにはルワンダほど土地改革への援助がなされなかったことが背景にある。土地権利証書の発行数はもともと少なかったし、その後の政治的混乱のなかでヨーロッパが援助を停止したため、進展はないと考えてよいであろう。

3. コンゴ

コンゴでは1990年代以降、土地改革は明示的に行われていない。土地法制度の改革も、土地再配分政策の実施もないところで、土地をめぐるどのような変容が起きているのだろうか。ここでは、とくに慣習的保有下にある土地の私有地化という側面から、筆者が2015、2016年にフィールド調査を実施

表8-1 N村の土地利用（2009年）

| 土地利用 | 面積 (ha) | (%) |
|-----------|---------|-------|
| 森林 | 1,652 | 21.6 |
| ボノボ保護林 | 1,640 | 21.4 |
| 牧場 | 3,538 | 46.2 |
| うち SEBO 社 | 1,301 | 17.0 |
| それ以外 | 2,237 | 29.2 |
| 農地 | 799 | 10.4 |
| 住居 | 22 | 0.3 |
| 計 | 7,651 | 100.0 |

(出所) WWF (2009).

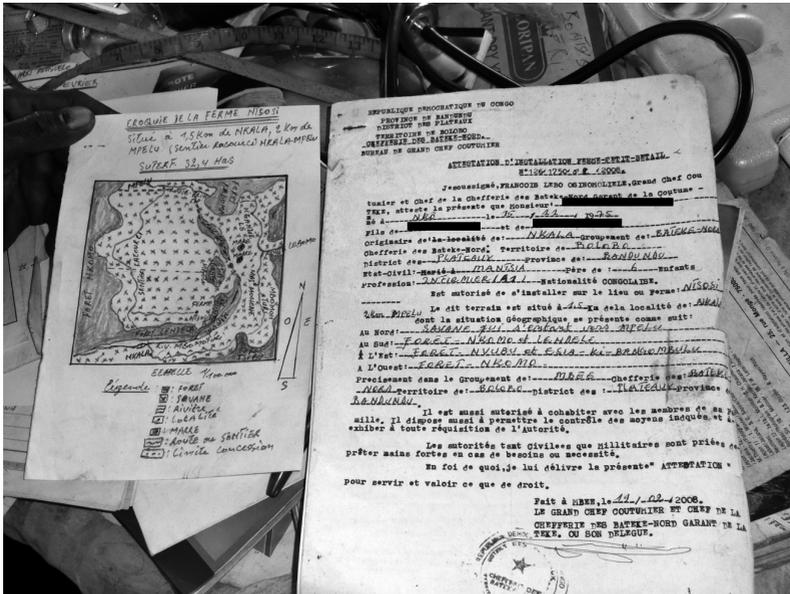
したマイ・ンドンベ州の事例を紹介する。調査期間はまだ短いですが、これによって1973年土地法の影響を検討し、ルワンダやブルンジと生産要素賦存状況が大きく異なる農村地域での変容のパターンを理解し、さらに他章の事例との比較にも資するという利点を考慮して、以下で簡潔に紹介したい。

筆者が調査を実施したのは、マイ・ンドンベ州 (Province de Maï Ndombe)、ボロボ郡 (Territoire de Bolobo)、バテケ＝ノール・チーフダム (Chefferie de Bateke Nord) に位置する複数の村 (Localité) である。チーフダムの主たるエスニック集団はその名称が示すようにバテケであり³²⁾、首都キンシャサから250キロメートル程度北上したコンゴ西部地域に位置する。サバンナと森林が混在するなかに数キロメートル間隔で村々が点在し、平方キロメートル当たり人口密度は20～30人程度である³³⁾。

近年この地域で進行している重要な変化は、住民による土地の囲い込みである。この地域には、植民地期から畜産企業が進出し、広大な土地を牧場として囲い込んで都市向けに肉牛を生産してきた。畜産企業は森林もサバンナも含めて土地を取得したが、そのうち主としてサバンナに牛を放牧し、粗放的な牧場経営を行っている。近年目立つのは、住民が自発的に土地を囲い込み、牧場や食料生産のために利用する動きである。表8-1にN村の土地利用を示す。この地域には希少な野生動物のボノボ (ピグミーチンパンジー) が

生息するため、2000年代半ばから国際NGOのWWFが自然保護と地域開発に向けた活動を行ってきた。その一環として参加型地図作成（participatory mapping）事業が実施され、利用用途ごとに土地面積を知ることができる。村の領域は本来N村のランドチーフ³⁴に帰属すると考えられており、いわゆる慣習的土地保有のもとにある。領域の43%が森林にあたり、うち半分が「ボノボ保護林」に指定されている。通常の森林は村人が自給用の畑を開墾したり、狩猟採集をする共有地だが、保護林はボノボの保護のため村人の立ち入りが禁止されている。一方、村の領域のほぼ半分（46.2%）は「牧場」である。牧場には畜産企業（SEBO社）のものと村人のものがあり、特定の企業や個人が用益権を独占するという意味で私有地的な性格をもつ。ただし、

写真8-4 コンゴの農場証明書



N村住民がもつ農場証明書。手書きの地勢図の右側に、所有者と位置情報が記載されている。書類の発行主体はチーフダムで、住民はほかに郡や州発行の証明書ももつ（2016年9月2日筆者撮影）。

土地を自由に売却することはできない。牧場は森林を含むこともあるが、おもにサバンナを中心に区画が設定される。表8-1には共有地としてのサバンナという分類がないので、サバンナがすべて牧場として認識されていることがわかる⁶⁵⁾。牧場が村落の土地利用に大きな割合を占めるのは、N村に限らずその周辺地域に共通する現象である(武内 2016b)。表8-1に示す「農地」は森林を開墾して造成したもので、実質的に耕作者の権利下にあるが、やはり自由な売却はできない。

2016年の調査で筆者は、N村で牧場を経営する住民6人に聞き取りを行い⁶⁶⁾、その実態について調査した。結果として判明した3点をまとめておく。第1に、彼らは畜産や農業向け用地の取得にあたって、ランドチーフに贈り物をし⁶⁷⁾、許可をもらっている。自給用の畑を開墾する際には、村落の住民であれば特別な贈り物など必要ないので、明らかに土地取得手続きが異なる。ランドチーフから許可の手紙をもらうと、それを地方行政機構(チーフダム、郡、州)に持参して必要な書類を整え、税金を支払う。フォーマルな手続きによって、1973年土地法に従ったコンセッション取得が可能になる。つまり、牧場用地取得はランドチーフを通じた手続きとともに、地方行政機構を通じた手続きによって進められる。第2に、6人のうち4人はN村の現在もしくは先代のランドチーフと近縁の親族関係があり、また6人全員が学業や仕事のため村外で暮らした経験をもっていた。土地を囲い込んで牧場を経営するという発想を村外で得た後、自分の近い親族であるランドチーフから土地利用の許可をもらうというパターンが浮かび上がる。ランドチーフの親族であることは必ずしも土地取得の必須条件ではないが、親族の方が贈り物の量が少ない傾向がある。彼らにとってはランドチーフの許可を得るためのハードルが低いと解釈できる。第3に、土地取得がなされた時期はいずれも2000年前後以降と最近である。2000年前後はコンゴ内戦のさなかであり、何らかの政策を政府が導入したとは考えられない。この時期、住民の側に何らかのきっかけが生じ、1973年法を利用したコンセッション取得の動きが広まったとみられる。

以上の事例はコンゴ西部の一地域における予備的な調査結果にすぎないが、これが示すのは、土地改革が実施されなくとも、外部から農業投資がなくとも、そして人口希薄な農村地帯においても、ローカルなイニシアティブで土地の囲い込みが急速に進んだ事実である。囲い込みが広がった原因は必ずしもはっきりしないが、結果として広大な土地を得たのはランドチーフの近縁の人々が多かった。表では、N村の領域のうち、森林、農地、住居を除いた地域（すなわち、サバンナ）はすべて牧場に分類されている。サバンナは植民地期以降ヨーロッパ資本の畜産企業によって囲い込まれてきたが、近年では現地の農民によって囲い込まれ、私企業や私人に帰属しない共有地はもはや残存しないと認識されている。こうした囲い込みが進んでいるのはN村だけではなく、筆者が調査した近隣の村々はどこも似た状況であった（武内2016b）。村落住民の一部のみが広大な土地を入手したことで、村落において近い将来に土地不足や住民間の格差が劇的な形で生じる恐れがあるといえよう。政治的不安定やインフラ不足から、コンゴ西部には政策的介入がなされなかったし、民間資本が進出する状況にもない。そうした状況においても、住民のなかからの「囲い込み」によって土地の私有化が進行しているのである。

まとめと結論

近年とられた土地政策の内容、政権の政策、そして農村社会の変容について、3カ国で比較を試みた。本章の比較から判明した事実をまとめておこう。1990年代以降に新たな土地政策が実施されたのはルワンダとブルンジだが、政策の内容や実効性には大きなちがいがあある。ルワンダでは再配分政策も含む幅広い内容の土地政策が実施され、その農村社会への影響は明らかである。一方ブルンジでは、新たな土地政策として紛争解決にかかわる司法的機関の設立と新法制定が実施されたが、社会的影響は大きいとはいえない。ルワンダに比べてブルンジの土地政策のスコープは貧弱であり、その実効性も薄い。

両国のちがいを説明する最大の要因は、政権の性格である。内戦に勝利して樹立されたルワンダのRPF政権には有力な対抗勢力がなく、自分たちの利害に沿った政策を立案、遂行できた。また、支持基盤であるトゥチ帰還難民やジェノサイド・サバイバーを通じて地方統治機構を統制することで、強力な政策執行能力を獲得した。土地権利の確保はトゥチ帰還難民にとって重大な関心事だったため、政権は土地問題を最優先課題の1つとして熱心に遂行した。一方ブルンジの場合、厳密な権力分有政権がとられたため、政権は特定の政治勢力の利害に沿った政策をとることができなかった。政治指導者の主たる関心は中央での権力闘争にあり、彼らにとって土地政策を実施するインセンティブは必ずしも強くなかった。実施に移された土地政策の内容はドナーの支援があったもの（CNTBの設置・運営、土地法制定）にとどまっており、この問題に対する政権の受動的姿勢を示している。ルワンダもブルンジも非常に人口稠密な農業国であり、社会構造もよく似ていて土地に対する伝統的権威の影響力はほとんど（あるいはまったく）みられない。社会経済の類似性にもかかわらず、土地政策の内容やその影響に大きなちがいがみられるのは、政治権力のあり方によるものと理解できる。

ここから読みとれる政策的含意は、土地政策の内容や執行にあたっての「本気度」が政権の支持基盤や政治権力の性格と密接に関係していることである。政権支持基盤や政治権力の性格は政策の内容や指向性はもとより、政権がどの程度「本気で」政策を実施するか（すなわち、政策の優先度）にも大きく影響する。RPFが主導するルワンダの政権にとって、土地への政策介入はトゥチ帰還民の支持を確保するために死活的に重要な課題であった。一方、権力分有制度下にあるブルンジの政権は、特定の勢力を利する土地政策をとり得なかったし、各政党、とくに与党CNDD-FDDは中央統治機構を自らの影響下におくことには熱心であっても、土地政策に高い優先度をおかなかった。政策の執行に関しても同じことがいえる。野党勢力について考慮する必要がなく、地方統治機構の指導者層を支持者で固めているカガメ政権が強い政策執行能力をもったのに対し、権力分有政権のもとで地方統治機構へ

の指揮権が十分確立していないクルンジザ政権のそれは弱かった。

この点を別の側面からいえば、土地政策の持続性が現在の政治権力のそれと密接に結び付いているということである。カガメ政権は、土地政策を通じてルワンダの農村社会を急速に変えた。しかし、そこで実施された政策——ランド・シェアリング、女性への土地相続権付与、土地登記、土地統合など——の持続性は、まずもってカガメ政権が安定的に存続し得るかどうかにかに依存している。カガメ政権はこれまで、権威主義的な統治によって、そうした政策導入に伴う人々の不満を封じ込めてきた。仮に政権が不安定化すれば、これまで抑圧されていた不満が一挙に噴出し、土地政策の実効性も失われる恐れがある。これを避けるためには、序章で紹介した世界銀行の論者が主張するように、ガバナンスの問題に留意する必要がある。土地の管理運営という側面はもとより、紛争解決のあり方や政治の民主化など広義のガバナンス改善が図られねばならない。カガメ政権下で発行された土地権利証書が、カガメ政権下やRPF主導の政権下でなくとも尊重されるには、ランド・シェアリングで土地分割を強いられたフトゥ農民も含めて、政権の統治に対する自発的な合意が必要である。それが担保されるためにガバナンスの改善が必要であり、そこでのドナーやNGOの役割は重要なものとなるだろう。

一方、本章はまた、コンゴ西部のように、特段の土地政策がとられず、人口密度が低い、都市から離れた地域においても急速に囲い込みが広まっていることを明らかにした。この囲い込みは、2000年代に入ってから村落住民のイニシアティブで進められた。その直接的な契機は現在のところ不明だが、植民地期からこの地域に存在した畜産企業の活動が刺激となったことは疑いない。私的な理由で土地を囲い込む動きは、ランドチーフの近縁の親族を中心に行われ、その面積は数十～数百ヘクタールに及ぶ。一方で、そうした私有地化の動きから免れた土地は縮小を続けており、村人が新たに広大な土地を獲得することは難しくなっている。これまでのところ、囲い込まれた土地は必ずしも有効活用されておらず、顕著な経済格差が生じているようにはみえない。しかし、囲い込みによって土地を得た者はそれだけの生産手段を得

たわけであり、そうでない者との潜在的な経済格差は巨大である。極めて安価に広大な生産手段を獲得したこのプロセスは、マルクスのいう「本源的蓄積」に例えられよう（マルクス 1967, 第24章）。コンゴの事例が示唆しているのは、人口密度が相対的に低く、都市からのアクセスが悪く、従来共有の慣習地が豊富に存在した農村部においてさえ、土地の私有化が急速に広がっていることである。コンゴの調査地域では植民地期から畜産企業が活動していたが、近年の動きは農村外部のアクターによる投資が引き起こしたものではない。農村内部から土地私有化の動きが進んだわけである。

コンゴの事例が示すのは、こうした潜在的な経済格差の形成や顕在化への対応が喫緊の課題だということである。従来アフリカは土地余剰で人口希薄だとみなされ、そうした認識に基づいて政治権力の性格が分析されてきた（Herbst 2000）。しかし、この理解は修正を迫られている。コンゴ西部の調査地のように都市の影響が及びにくい地域にあってさえ、農民の自発的なイニシアティブで急速に土地が私有化されつつある。アフリカの至るところで、農村の外部アクターのみならず、内部のアクターによっても、慣習地の囲い込みが進んでいるのである。現状まだ巨大な経済格差は顕在化していないとしても、こうした状況に対して何らかの政策的対応は必須である。経済格差が誰の目にも明らかになったとき、農村社会には著しい政治的緊張が現出するであろう。

<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) ルワンダに関して筆者は、1998年以来2016年まではほぼ毎年1~4週間程度の現地調査を実施してきた。南部と東部で1カ所ずつ特定農村地域での調査を繰り返しており、分析は主としてそこでの情報に基づく。ブルンジには、2010~2014年に5回訪問してそれぞれ2~3週間程度調査を実施した。コンゴ

- は2015、2016年に訪問し、西部マイ・ンドンベ (Mai Ndombe) 州でそれぞれ2週間程度調査を行った。
- (2) ルワンダでは独立前後の「社会革命」で大量のトゥチが難民化したのが、独立後の政権は彼らの帰還を認めてこなかった (武内 2009a)。
 - (3) Law No. 22/99 of 12/11/1999 to supplement book I of the Civil Code and to institute part five regarding matrimonial regimes, liberalities and successions. O.G. no. 22 of 15/11/1999.
 - (4) 土地利用権の期間は、農地なら99年、住居用なら30年などと用途によって決まっている。
 - (5) ルワンダの地方行政機構は、州 (Province) - 県 (District) - セクター (Sector) - セル (Cell) - ウムドゥグドゥ (*Umudugudu*) という構成で、ウムドゥグドゥのみ有給の正職員が配置されていない (ウムドゥグドゥは「集村」を指すこともあるが、末端行政機構も同じ言葉で意味する)。ウムドゥグドゥは数百人程度、セルは数千人数程度の人口規模である。
 - (6) 1986年土地法第329条。1986年および2011年ブルンジ土地法の抄訳と簡単な解説として、武内 (2014b) がある。
 - (7) ブルンジの地方行政機構は、州 (Province) - コミューン (Commune) - コリン (Colline) という構成をとる。土地登記書発行事務はコミューンの担当だが、2011年土地法では土地区画の決定などに際してコリンの役割を高めた (武内 2014b)。
 - (8) 「財産の一般制度、土地・不動産制度、担保制度に関する1973年7月20日付法律 No. 73-021」(Loi no.73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime des sûretés.)。その抄訳と簡単な解説として、武内 (2014a) がある。
 - (9) 「コンゴ民主共和国の森林法典に関する2002年8月29日法 No.011/2002」(Loi No.011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier en République Démocratique du Congo) 第22条。武内 (2014a) に抄訳がある。
 - (10) 「農業に関する基本原則に関する法」(Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture)。武内 (2014a) に抄訳がある。
 - (11) 「社会革命」については、武内 (2009a, 第6章) 参照。独立後、カイバンダ政権 (1962~1973年) でも、ハビヤリマナ政権 (1973~1994年) でも、地方行政機構の指導者は政権党の支持者から任命された。その構造は、現在のカガメ政権下でも基本的に同じである。
 - (12) 上位行政機構の責任者とのあいだで業務に関する目標を立て、それによって評価が下される制度。県 (district) 知事クラスであれば、大統領とのあいだでイミヒゴを結ぶ。イミヒゴについては、Ingelaere (2010, 288-289) などを参照。

- (13) 筆者の現地調査でのインタビューにおいても、地方行政に対する不満はしばしば聞かれる。土地統合によってつくりたくない作物の栽培を強制された、植え付けた畑の作物を土地改良工事のために引き抜かれた、藁葺き屋根の家屋を破壊されたうえ代替として供与されるはずのトタンも与えられない(2011年頃、藁葺き屋根は衛生上問題があるとして、それをトタンに代える運動が農村で進められた)、といった不満である。これらは調査者への愚痴になっても、組織化されることはない。なお、近年のルワンダの経済成長については、武内(2016a)も参照。
- (14) RPFが主導する地方に対する統治の仕組みは、植民地化以前の王国時代から基本的に変っていないと指摘されている(Ingelaere 2010, 290)。
- (15) 和平プロセスに深く関与した国際社会は、大量の難民帰還が予想されるなかで、土地紛争への対策を早くから優先課題に掲げていた。CNTBの前身である「被災者復興国家委員会」(Commission nationale de réhabilitation des sinistrés: CNRS)の設置は2000年の和平合意文書(アルーシャ和平合意)で言及されており、土地をめぐる紛争処理が任務とされている。アルーシャ和平合意は国際社会の主導で締結されたものであり、この段階で土地問題の重要性はドナーに認知されていたと考えるのが自然である。
- (16) 2001年にローラン＝デジレ・カビラが暗殺され、その後息子のジョゼフが大統領に指名された。
- (17) 大統領派、野党勢力、そして2つの武装勢力からそれぞれ1人が副大統領に代表を送った。
- (18) 議席数は、African Elections Databaseを参照(http://africanelections.tripod.com/cd.html#2006_National_Assembly_Election 2016.12.10アクセス)。
- (19) 日本の6倍を超える巨大な国土をもつコンゴでは、もともと政治権力が分散化する傾向が強い。加えて内戦後は、中央集権政策がとられたモブツ時代への反発や、多くのドナーが地方分権化政策を推進したために、地方分権化志向に拍車がかかった。
- (20) コンゴの地方行政機構は大枠で植民地期に導入されたものを踏襲している。チーフダムもセクターも、植民地期に間接統治のために導入された組織に起源をもつ。前者は一定の集権的政治体制を有する単独のエスニック集団が存在するとみなされた領域に、後者はそのような集団が存在しないとみなされた領域に導入された(武内 2015, 178)。チーフダムの長は内部的に選出された人物を政府が承認を与える形で決定されるのに対し、セクターの長は政府から任命される。ただし、セクターは必ずしも伝統的権威の影響力が弱いことを意味せず、領域全体を統括し得る単独のエスニック集団が存在しない場合と考える方が妥当である。つまり、セクターであっても、よりローカルなレベルでは伝統的権威が強い社会的影響力をもつことが多い。

- (21) チーフダム／セクター－グループマン－ロカリテという行政機構は植民地時代に整備されたものであり、たとえばチーフダムの長がロカリテの長の上司にあたり、任免権をもつとかいった関係では必ずしもない。ただし、両者が何らかの支配－従属関係にあることは珍しくない。
- (22) Raymond Lumbuenamo 氏（キンシャサ大学教授。元 WWF ナショナル・ダイレクター）への聞きとり（2015年9月1日）。
- (23) 2014年2月15日、CONAREF 事務局長 Nyamwoga Bayengeha Floribert 氏への聞きとり。氏はもともと CODELT（Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité）というナショナル NGO のメンバーだったが、CONAREF 設置とともに土地省に転出し事務局長を務めていた。
- (24) カビラ大統領 2 期目の任期は2016年12月までであり、憲法の規定により三選出馬は禁じられている。選挙はもともと同年11月末に予定されていたが、政権側は選挙準備ができていないことを理由に延期を主張した。2016年12月31日、政府は一部野党勢力とのあいだで2017年内に選挙を実施することで合意したが、その後選挙の準備は進まず、2017年内の選挙実施は絶望視されている（2017年8月現在）。
- (25) 「農業世帯」(agricultural household) とは、「家族のうち少なくとも 1 人が農業、牧畜、漁労、林業、または養蜂に従事している世帯」と定義される (Republic of Rwanda 2010, 9)。
- (26) 序章の表序-2参照。その他、大規模な商業的土地利用の例については、Ansoms and Murison (2012) を参照。
- (27) 序章の表序-2に示すように、ランドマトリクスにブルンジに関するデータは記録されていない。とはいえ、ブルンジに商業的な土地取引がないわけではなく、1970年代に南部のタンガニーカ湖沿岸地域で国営オイルパーム生産企業が活動し、大規模農園を開発した事例もある。そこでの土地収奪をめぐる問題は、今日に至るまで継続している (Ndayirukiye and Takeuchi 2014, 115)。
- (28) 難民帰還に伴う土地紛争が起こったとき、従来 CNTB は土地を折半する裁定案を示すことが一般的だった。しかし、バンボナレ司教の議長就任後は、帰還民が3分の2を獲得する裁定案を示すようになった（2012年9月、現地調査での聞きとりによる）。
- (29) Radio France Internationale, “Nkurunziza désavoue la Commission nationale des terres et autres biens” (ブルンジ関連情報サイト ARIB Info <http://www.arib.info/> 2015.3.22アクセス)。
- (30) “Mgr Sérapion Bambonanire limogé de son poste de président de la CNTB” (<https://bujanews.wordpress.com/2015/04/20/mgr-serapion-bambonanire-limogé-de-son-poste-de-president-de-la-cntb/> 2016.12.11アクセス)。

- (31) スイス経済協力プロジェクト事務所長（Claudio Tognola 氏）からの聞きとり（2012年9月25日）。スイスはオランダなどとともに、ブルンジの土地法改革、とくに農村部での土地権利証書配布を支援していた。
- (32) この地域の地誌とバテケ人社会についての紹介は、武内（2016b）を参照。
- (33) コンゴでは1984年以来人口センサスがとられておらず、統計の信頼性にはつねに疑問符が付けられてきた。2012年の人口推計値を用いた保健省の資料から計算すると、ボロボ郡の人口密度は27.3人、マイ・ンドンベ州の人口密度は11.0人である（Ministère de la Santé 2012）。この数字も全幅の信頼がおけるものではないが、少なくともこの地域がルワンダやブルンジに比べればずっと人口密度が低いことは確実である。
- (34) 仏語名称は chef de terre。「土地の主」と訳されることもある。植民地化以前のバテケ社会では、王の下位に位置する領域的な政治権力の1つ。今日も、一定の領域に対して権利を主張する。詳しくは、武内（2016b）参照。
- (35) 参加型地図作成事業では、住民に土地の用途を尋ねながら全地球測位システム（GPS）を用いて地図を作成する。したがって、土地利用の分類には住民の認知が反映される。この地域は森林とサバンナが混在しているが、サバンナはすべて「牧場」とみなされたわけである。
- (36) 6人は全員男性。所有面積は20～900ヘクタール程度（自己申告による）である。
- (37) 贈り物にはある程度共通性がある。シャツ1～2枚、毛布1枚、塩1～2袋、酒、現金（最大100ドル程度）などが一般的である。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 武内進一 2009a. 『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』 明石書店。
- 2009b. 「ルワンダの農村社会と民衆司法——アブンジを中心に」 児玉由佳編『現代アフリカ農村と公共圏』 アジア経済研究所 185-221。
- 2010a. 「コンゴ民主共和国における紛争解決の難航」 川端正久・武内進一・落合雄彦編『紛争解決：アフリカの経験と展望』 ミネルヴァ書房 36-60。
- 2010b. 「内戦後ルワンダの国家建設」 大塚啓二郎・白石隆編『国家と経済発展—望ましい国家の姿を求めて』 東洋経済新報社 31-60。
- 2013. 「言明された和解、実践された和解——ルワンダとブルンジ」 佐藤章編『和解過程下の国家と政治——アフリカ・中東の事例から』 アジア経済研究所 29-58。

- 2014a. 「コンゴ民主共和国の土地関連法制」武内進一編『アフリカの土地と国家に関する中間成果報告』アジア経済研究所 177-217.
- 2014b. 「独立後ブルンジ, ルワンダの土地法制」武内進一編『アフリカの土地と国家に関する中間成果報告』アジア経済研究所 218-274.
- 2015. 「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.
- 2016a. 「アフリカの『三選問題』——ブルンジ, ルワンダ, コンゴ共和国の事例から」『アフリカレポート』54 73-84.
- 2016b. 「コンゴ民主共和国西部農村社会とその土地利用に関する覚書」武内進一編『冷戦後アフリカの土地政策——中間成果報告』アジア経済研究所 234-254.
- マルクス, カール 1967. 『資本論』(マルクス=エンゲルス全集刊行委員会訳) 第1巻第2分冊 大月書店.

<外国語文献>

- Ansoms, An. 2009. "Re-engineering Rural Society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite." *African Affairs* 108(431) February: 289-309.
- Ansoms, An and Jude Murison. 2012. "De la prospérité à 'Saoudi' à la noyade au 'Darfour' : l'histoire d'un marais au Rwanda." In *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2011-2012*, edited by F. Reyntjens, S. Vandeginste, and M. Verpoorten. Paris: L' Harmattan, 375-396.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *State and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Huggins, Chris. 2015. "Land-Grabbing, Agricultural Investment and Land Reform in the DRC." In *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2014-2015*, edited by F. Reyntjens, S. Vandeginste, and M. Verpoorten. Brussel: University Press Antwerp, 149-173.
- Ingelaere, Bert. 2010. "Peasants, Power and Ethnicity: A Bottom-up Perspective on Rwanda's Political Transition." *African Affairs* 109(435) April: 273-292.
- Kohlhagen, Dominik. 2011. "In Quest of Legitimacy: Changes in Land Law and Legal Reform in Burundi." In *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region in Africa: a Political Economy Perspective*, edited by A. Ansoms and S. Marysse. Hampshire: Palgrave, 83-103.
- Ministère de la Santé. 2012. *Atlas des forêts de la RDC*. Kinshasa.
- Ndayirukiye, Sylvestre and Shinichi Takeuchi. 2014. "Dealing with land problems in post-conflict Burundi." In *Confronting land and property problems for peace*,

- edited by S. Takeuchi. Oxon: Routledge, 109-131.
- Republic of Rwanda, National Institute of Statistics of Rwanda. 2010. *National Agricultural Survey 2008*. Kigali: Republic of Rwanda, National Institute of Statistics of Rwanda.
- République du Burundi. n.d. *Commission nationale des terres et autre biens: Bilan d'activités période 2006-2011*. Bujumbura: Lake House.
- Schoepf, Brooke Grundfest and Claude Schoepf. 1988. "Land, Gender, and Food Security in Eastern Kivu, Zaire." In *Agriculture, Women, and Land: The African Experience*, edited by J. Davison. Boulder: Westview Press, 106-130.
- Takeuchi, Shinichi. 2011. "Gacaca and DDR: The Disputable Record of State-Building in Rwanda." *Working Paper No.32* JICA Research Institute.
- Takeuchi, Shinichi and Jean Marara. 2011. "Features of Land Conflicts in Post Civil War Rwanda." *African Study Monographs*, Supplementary Issue 42 March: 119-138.
- Trefon, Theodore. 2011. *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*. London: Zed Books.
- WWF (World Wildlife Fund). 2009. *Carte d'utilisation des terres du terroir communautaire du village N/Bandundu, RDC*. Kinshasa.

