

終章

近年のアフリカにおける土地改革と 農村変容をどうとらえるか

武内 進一

はじめに

序章で述べたように、本書の基本的な問題意識は、アフリカにおいて土地をめぐる激しい変化が起こっている近年の状況をふまえて、1990年代以降、土地に対する政策的介入がなぜ、またどのように実施された（もしくは、されなかった）のかを明らかにすること、そうした政策的介入と農村変容との関係性を理解すること、そしてそこから今後に向けていかなる政策的含意が得られるのかを考えることにあった。1990年以降という同じ時代を扱いながらも、対象とする国の数は多く、国によって土地政策がおかれる文脈も異なる。そのため、ここまでの各章では事例研究を通じて各国の状況を明らかにしてきた。この終章では事例研究をふまえて、近年のアフリカにおける土地への政策介入をどう評価するか、検討したい。

以下では、まず近年の土地改革と農村変容について本書が明らかにしたことを整理し、そのうえで序章の冒頭で投げかけた問いに戻って、1990年代以降の土地法改革をどう評価するかを考える。そのうえで最後に、今後に向けた課題を述べて結びとする。

第1節 各章が明らかにしたこと

1. 大規模な土地取引が起こるとき

土地改革の時代における急激な農村変容をどう理解するか、という問題意識から本書はスタートした。アフリカの複数国を比較すると、農村変容の実態は多様である。「ランドグラブ」につながる大規模な土地取引が頻発している地域もあれば、それがほとんど観察されない地域もある。農村変容のあり方には、次のような要因が影響を与えている。

第1に、人口密度である。大規模な土地取引が起こるのは、総じて恒常的に利用されていない慣習地である。人々を強制的に立ち退かせて土地を囲い込むケースは、現時点ではまだそれほど起こっていない⁽¹⁾。囲い込みの対象とされる土地の多くは、従来休閒や放牧などコミュニティ全体の利用に供されてきた場所である。人口密度が高まればこうした土地も減少するから、大規模な囲い込みは起こりにくくなる。エチオピア高地、ルワンダ、ブルンジのように人口密度が極めて高い地域では、大規模な土地取引はあまり目立っていない。

第2に、マクロな経済政策の影響が大きい。第1章のシエラレオネの例が端的に示すように、積極的な外資導入政策がとられると、ごく短期間のうちに広大な土地が取引の対象となる。エチオピア、タンザニア、モザンビークでも、農業開発のために投資を呼び込む政策がとられたことが示されている(第3, 5, 6章)。これは近年のドナーの政策に対応したものである。先進各国はアフリカの農業開発のために民間資本投資を活用する政策を打ち出しており⁽²⁾、「ランドグラブ」への批判から「責任ある投資」のための議論が続けられているものの⁽³⁾、民間資本を活用するという政策に基本的な変化はない。

この点で対照的なのは、南アフリカ(以下、南ア)である。南アでは旧

ホームランド地域への積極的な民間資本導入政策はとられていないが、その背景として植民地化以降の苛烈な土地収奪の経験が大きい⁽⁴⁾。加えて、援助に依存していないため、ドナーの影響からも免れている。1990年代以降、アフリカの多くの国々で大規模な土地取引や土地の私有化が進んでいるが、南アの旧ホームランド地域ではそうした動きはあまりみられない。

第3に、ローカルな社会構造、とくに伝統的権威の考え方やスタンスが大きく影響する。一般的に言えば、恒常的に利用されていない慣習地が多い地域、すなわち人口密度が比較的低い地域においては、土地の分配や裁定に伝統的権威が強い権限をもっている。一方で、人口密度が高まれば移動耕作が難しくなって常畑化^{じょうばた}が進み、耕作者の権利が強まる結果、伝統的権威の土地に対する影響力は低下する。高地エチオピアやブルンジがその典型例である⁽⁵⁾。伝統的権威の個人的な考え方や政治的立場のちがいによって土地囲い込みのスピードが大きく変化し、また土地問題の発現の仕方が異なることは、ザンビアやモザンビークの事例が明らかにしている

2. 下からの私有化と土地囲い込み

土地の私有化、囲い込みは、外国資本の流入によってのみ起こるのではない。アフリカ社会内部に存在する、土地に対する強い需要もまた、その動きを促進している。上述のとおり、人口が稠密^{ちゆうみつ}になって移動耕作ができなくなり、常畑化が進んだ地域では、耕作者（多くの場合、核家族）の権利が強まり、土地は事実上私有化する。こうした地域では、土地権利証書（以下、土地証書）発行に対する関心が強い。自分の土地に対する権利意識が強く、近隣の所有者と境界争いを抱えることが多いためである。したがって、エチオピア高地やルワンダのように、予算さえあれば、短期間のうちに土地登記を進められる。ただし、後で述べるように、そうした登記が私的所有権を強化するかどうかは別問題であり、両国とも土地登記によってむしろ政府の土地に対する統制力が増した。

ローカル主導の土地囲い込みについては序章でも指摘したが、本書の事例研究のなかでも、ザンビアやコンゴ民主共和国（以下、コンゴ）の例が明確に示している（第2, 8章）。ザンビアの事例は、村人だけでなく、都市居住者や近隣に仕事場のある労働者が農村の土地を積極的に購入している事実を明らかにしている。生計維持の手段として農業は依然重要であるうえ、都市住民にとって農村の土地は極めて廉価である。ザンビアでは、外部者による土地取得に危機感を抱く住民の意見を受けて、伝統的権威が外部者への土地証書発行を停止するに至った。

コンゴの事例は、人口希薄で、都市からのアクセスが悪く、外部者による土地需要も強くない地域にあってさえ、農村住民による自発的な土地囲い込みが進むことを示す。村人による土地囲い込みの背景には、おそらく確実に、この地域で植民地期以降活動する畜産企業の存在がある。それを考えれば純粹に農村内部からの動機とはいえないものの、近年になって村人のなかに土地に対する価値の転換が生じたことは指摘できる。これまで共有の慣習地として私的に利用されることなく放置されていた土地が、ある時点から富を生む価値ある財とみなされるようになったのである。

ザンビアでもコンゴでも、ローカルなイニシアティブによる土地囲い込みは2000年前後から始まっている。ザンビアの場合、1995年土地法によるチーフの権限強化が土地囲い込みの契機をなしているが、コンゴの事例は政策的要因がなくとも村人による土地囲い込みが進むことを示している。いずれの事例も、人口密度が高まって常畑化した耕作地を囲い込むという動きではない。住民の一部である目先の利いた人々が、機先を制して、いわば投機的に土地を囲い込んでいる。こうした動きは両国に限らずアフリカの多くの国で進行していると考えられ、近い将来、農村に巨大な社会経済的格差をもたらす可能性がある。

3. 土地証書の意味

1990年代以降の土地法改革では、耕作者の権利強化が謳われ、その手段として土地登記が推奨された。それ以前のように私的所有権の確立を掲げて土地登記が進められたというより、既存の慣習的権利を公式に承認し、強化する意図のもとで登記政策がとられた。土地登記は進んだが、結果として起こったのは国家による土地に対する統制力の強化であった。ブーン分類を用いるなら (Boone 2014, chap. 2), 土地登記が進み、土地証書が発行されたからといって私的所有権が確立され、「市場に基づく所有権体制」への移行が促されたわけではなかった。本書の事例研究のなかで1990年代以降に土地登記政策が進められたザンビア、エチオピア、タンザニア、モザンビーク、ルワンダでは、いずれも土地所有権は国家に帰属すると定められ、国によっては売買も禁じられた(第2, 3, 5, 6, 8章)。土地証書を発行したからといって、私的所有権が強化されたわけではない。

エチオピア人民革命民主戦線 (EPRDF) 政権のもとで進められた政策では、とくに高地の人口稠密地域で土地登記を急速に進めた一方で、土地権利剥奪条件を法律で詳細に定め、有効利用されていないとみなした土地の再分配権限を行政に与えるなど、土地に対する国家のコントロールが著しく強化された。国家による土地のコントロールを強化する政策の一環として、土地登記が進められたわけである。一方、ザンビアでは、国家が発行する土地所有証明書 (Title deeds) と並んで、チーフが独自に土地割当書 (Land allocation form) を発行し、農村部では後者がより実質的な重要性をもっている。さらにチーフは、場合によっては国家のお墨付きをもつ土地所有証明書でさえも無効にする権限を有している。ここでは、国家が土地管理の権限を伝統的権威に移譲し、その水準で「権威に基づく所有権体制」を再生産しているわけである。

再びブーン分類を用いれば、「権威に基づく所有権体制」のなかでも、

エチオピアの例は「国家的 (Statist) 土地所有体制」、ザンビアのそれは「ネオカスタマリー土地所有体制」ということになる (Boone 2014, chap. 2)。重要なことは、いずれにおいても土地登記政策や土地証書の発行が進められ、それが既存の政治秩序と所有権体制を強化する方向で作用したことである。1990年代以降にアフリカ各地で進められた土地登記政策は、従来の「権威に基づく所有権体制」の枠内で実施され、それを強化したといえるだろう。

4. 慣習的土地保有の内実

近年の土地法の特徴のひとつは、慣習的土地保有が耕作者の土地権利安定化に資するとしてこれを公的に認めたことである。その文脈で慣習的権利に基づく土地登記が実施され、伝統的権威の土地管理に対する権限が強められるなど、この方針は多方面に大きな影響を与えることとなった。ところで、慣習的土地保有と呼ばれるものが、古い時代に起源をもつのでなく、植民地体制下での再編に起源をもつことは、すでに複数の論者によって指摘されてきた⁶⁾。本書の事例研究から、慣習的土地保有についても興味深い論点が浮かび上がる。

まず、慣習的土地保有に対して、国によっては独立以後も強い政治的介入が行われ、さらなる変容を遂げたことが指摘できる。これはとりわけ左派的イデオロギーを掲げた政権において顕著である。アフリカ社会主義のもとでウジャマー政策を実施したタンザニア、マルクス＝レーニン主義を実践したモザンビークやエチオピアでは、集村化をはじめとして介入主義的な土地政策が遂行され、農村の土地保有は大きく変化した。こうした土地保有のあり方は、フォーマルな登記がなされていない点では同じだとはいえ、植民地期とも、植民地化以前とも極めて異なるものである。にもかかわらず、タンザニアに関する第5章が的確に示しているように、そうした土地保有は、1990年代以降においては「慣習的」なものとして政策的に位置づけられ、公式化されたのである。政策のなかで「慣習法」や「慣習的土地保有」といった用

語が用いられるとき、その内実が何なのかに注意する必要がある。

加えて重要なのは、ローカルな実践に必ずしも対応しない「慣習的土地保有制度」が公式化される可能性があることだ。南アに関する第4章の分析は、ローカルな土地保有制度の実践よりもずっと人口規模の大きい集団 (tribe) を単位として、「慣習的土地保有制度」が制度化されそうになった経験を示している。土地保有を公的に制度化する場合、土地の管理を担う組織は一定程度大きい方が行政的な観点からは効率的であろう。しかし、それがローカルな実践に適合するとは限らない。組織のなかでマイノリティとなる集団にとっては、この「慣習的土地保有制度」は自分たちの土地権利を脆弱化させかねない、危険なものに映るだろう。慣習的土地保有とは、不断に変化するローカルな実践である。これを公的に制度化しようとするれば、現実とのあいだにずれが生じる可能性がつねに存在することを忘れるべきではない。

5. 土地政策はいかなる条件下で実効性をもつのか

ある土地政策がどの程度実効性をもったのかを厳密に議論することは難しい。しかし、実効性をもった国と、もたなかった国を区別することはできる。シエラレオネやコンゴ、あるいはブルンジと比べて、エチオピアやルワンダで土地政策が強力な実効性を伴って執行されたことは疑いの余地がない。シエラレオネやコンゴでは1990年代以降土地政策をほとんど制定できなかったし、新たな土地法を制定したブルンジにおいても、それが現実に大きな影響を与えることはなかった。これに対して、エチオピアやルワンダでは、土地法を根拠として強力な政策介入が実施され、農村社会を顕著に変えた。この両国は土地政策が実効性をもった例と考えてよいだろう。

この対比から、政策が実効性をもつ条件について2点指摘できる。第1に、政権基盤が強力であれば、実効性をもった政策を打ち出し、執行することができる。ルワンダもエチオピアも、現政権は内戦に勝利して成立した元反政府武装勢力を基盤にしている。軍事的勝利によって政権が樹立された経緯か

ら有力な野党がもともと存在しないうえ、両政権とも一貫して反政府勢力を厳しく抑圧しており、議会内に反体制派は事実上存在しない。こうした強い政権基盤があったからこそ、エチオピアにおける相続順位の転換やルワンダにおける女性への相続権付与など、社会からの相当な抵抗が予想される政策を打ち出し、執行できたのである。

それに対して、シエラレオネもコンゴも長く内戦下にあり、土地問題に対処する政治的環境が整わなかった。ブルンジの場合、和平協定締結の段階で土地問題の深刻さに対する認識が広く共有され、土地法を改定したものの、権力分有政権のもとでは土地問題の政策的優先度は低く、土地法も実効性のないままである。権力分有政権では中央政治における勢力均衡が最優先課題となるが、ブルンジの政権中枢はインフォーマルな権力基盤の強化に腐心し、結果的にンクルンジザの三選強行、そして紛争状態への逆行に至った（武内2016）。政権の権力基盤の確立が政治的優先課題であるあいだは、土地問題に真剣に取り組むことはあり得ない。

政権基盤の確立に加えて指摘できるのは、政策の執行に政権が強いインセンティブをもつことが、その実効性を高めるために必要だということである。エチオピアもルワンダも、土地問題は政権にとって極めて重要な関心事であった。エチオピア高地もルワンダも極めて人口稠密であり、政権は効率的な土地利用のために介入する必要性を強く感じている。土地不足が住民の生活を不安定化すれば、政治秩序が揺らぐ恐れがあるからである。加えてルワンダの場合は、政権の中核的支持母体であるトゥチ帰還民の所有地を確保することが、政権にとって死活的な課題であった。両国とも、政権は土地問題が政治秩序の安定にとって決定的に重要であると認識し、真剣に政策介入を実施した。政権の「本気度」は強かったわけである。

この点を逆に考えると、政権にとってつねに土地問題が優先課題であるとは限らない。エチオピアやルワンダのように土地問題が政治的重要性を強く帯び、政権にとって喫緊の課題と認識される場合は、それほど多くない。そうした認識がなければ、政権は農村部の土地問題に介入する強いインセン

タイプをもたないだろう。政権の「本気度」が低ければ、公式には土地問題の重要性を説き、法律の整備を行うかも知れないが、その執行のための努力はおざなりなものにとどまるだろう。

第7章のケニアの事例は、その点をよく示している。1950年代というアフリカでは例外的に早い時期から私的土地所有権付与政策が開始されたケニアでは、まさにその政策が1つの原因となって土地紛争が勃発し、1990年代以降深刻な社会的影響を与えてきた。大統領選挙をきっかけに2007～2008年に勃発した暴力事件は、全土で1000人を超える犠牲者を生むに至った。土地問題に対処する必要性は誰もが認識しているが、エリートの政治的利害に直接かかわるだけに、そこに手を付けるのは簡単ではない。第7章では、選挙後暴力事件後に成立した政権が「歴史的不正」の解決を謳ってさまざまな土地政策を打ち出したものの、政治環境の変化のなかで、その多くが骨抜きにされる過程が描かれている。

以上は政権が実効的な政策介入をする場合の条件だが、政策の影響という観点から考えると、今日のアフリカに存在する別の回路について考えねばならない。伝統的権威を介した政策執行である。これについては、本書ではザンビアやモザンビークに関する事例研究で詳細に論じられた(第2,6章)。いずれの章も、農村地域の土地配分について伝統的権威が極めて重要な役割をもち、政府が定めた大枠の政策をローカルな場で再解釈していることを示す。ザンビアでは、私的土地所有権の強化と土地取引の活性化を旨とする1995年土地法の制定を受けて、チーフが積極的に村の土地を分配しはじめた。結果として、村の土地は、村民のみならず、都市住民や退職を控えた近隣の労働者など、さまざまな外部者の手に渡った。モザンビークにおいても、農業投資促進という国レベルの政策下において農村への外資進出が急増したが、一方で農村部の土地配分は依然として伝統的権威の強い影響を受けており、それゆえにチーフが政権党の支持者かそうでないかによって、土地紛争の性格のちがいを生んでいる。

第2節 1990年代以降の土地法改革をどう評価するか

1. 土地法改革の意図と現実

前節では、各章の分析から明らかになった点を整理した。それらをふまえて、1990年代以降アフリカ諸国が取り組んできた土地法改革をどう評価すべきかを考えたい。

序章で述べたように、1990年代以降アフリカの多くの国々が土地改革（とくに土地法改革）に踏み出した背景には、各国固有の事情に加えて、冷戦終結をはじめとする国際政治の変化やドナーの積極的支援があった。ドナーによる支援の背景には理論的な想定がある。序章で説明したように、土地法改革によって耕作者の権利が強化されれば、生産や投資への意欲が向上し、農業生産性の改善に寄与するというものである。土地権利の安定性という観点から、慣習的土地保有に対する再評価がなされ、それが公式に承認されることも多くなった。また、耕作者の土地権利が安定するにはそれに対応した管理や紛争処理が必要だとして、土地ガバナンスの分析や改善が支援された⁽⁷⁾。同じ時期、民主化に資するという観点から地方分権化政策が積極的に進められたが、この文脈で土地ガバナンスが議論され、土地の管理を担う組織が分権化されたケースもある。土地ガバナンスの改善は、農業生産性を向上させるとともにガバナンス全般の改善につながると想定されている。

土地改革は（そして、地方分権化も）、一定の理論的根拠に基づいて進められた政策である。ただし、本書が明らかにしてきたように、そうした理論的根拠は必ずしもアフリカ諸国がこれらの政策を進める際の目的や誘因とは一致しない。その根本的な理由は、土地が通常の財と異なり、すぐれて政治権力にかかわるからである。土地政策には資源管理（すなわち開発）にかかわる側面とともに、領域統治（すなわち支配）にかかわる側面がある（武内2015）。上記の理論的根拠は専ら開発にかかわるものだが、アフリカ諸国が

政策を実施する際には支配にかかわる政治権力側の考慮が入る。それによって、政策の目的や誘因にズレが出る。ズレがある以上、理論的根拠から想定される結果に至らないことがあるのは当然である。

本書の各章において土地法改革の目的や誘因が明らかにされているが、とくに次の2点が重要である。第1に、土地の効率的管理である。土地の効率的利用によって生存維持農業を可能にし、また農業生産性を高める。そして遊休地を減らし、必要世帯に配分する。こうした目的に沿って土地法が改革された。この場合、土地管理の主体は行政であり、行政が効率的に土地を配分できるよう権限が強められた。この動機は、土地不足が深刻化しているエチオピア高地やルワンダで明確に観察される(第3, 8章)。両国とも土地登記が進展し、農民の多くは権利証書をもっているが、私的所有権が強化されたとはいえない。両国の土地証書は、そもそも国家による土地の効率的管理を目的として発行されたものであり、それによって私的土地所有権が強化されるかどうかは自明ではない。

第2に、農村部の資源管理にかかわる統治能力の強化である。この動機は本書の事例研究のなかでは、タンザニアとモザンビーク、そしてやや文脈は異なるが南アで読みとれる(第4, 5, 6章)。タンザニアとモザンビークは、いずれもかつて社会主義イデオロギーのもとで集村化など農村への強力な政策介入が実施された経験をもつ。1990年代以降社会主義思想が放棄され、体制転換がなされると、農村部を統治する新たな制度が必要となった。原住民統治機構を中心とした植民地期の農村統治の仕組みは、社会主義政権期の政策介入によって弱体化し、そこに戻すことはできない。独立後の政策介入によって大きく変容した農村社会に、新たな統治と資源管理の仕組みを導入する必要があった。両国の土地法改革には、明確にこの意図を読みとることができる。南アの場合、アパルトヘイト体制が廃絶された後、以前は国家の枠外におかれていた旧ホームランド地域をいかに新国家に統合するかという問題に向き合うことになった。慣習的土地保有権改革は、その要請のなかで議論された。

上記の2点はいずれも、国家の統治力強化が土地法改革の目的とされたことを意味している。さらに、一連の法改革には統治力強化につながるもうひとつの要素がある。慣習的権利の承認や土地登記にかかわる政策がそれである。上述のように、土地法改革の結果、慣習的土地保有権が公式に承認され、法律に明確に書き込まれるようになった。慣習的土地保有の承認とは、農村地域に存在する政治秩序を国家が公式に認めることである。従来どちらかといえばインフォーマルだった伝統的權威の機能を公式に認めたことで、権限強化につながった場合も多い。加えて重要なのは、登記政策の影響である。特定個人や集団の慣習的土地権利を現実に保障するには、その権利が及ぶ土地を画定し、記録し、証書を発行する手続きが必要になる。つまり、慣習的権利の承認や保障は土地登記を必要とする (Alden Wily 2008)。土地に対する潜在的競合が強まり、土地登記への要求が高まるほど、それを司る機能の政治的重要性が増す。結果として、慣習的土地保有の承認は、土地行政を担う国家機構や伝統的權威の政治力を高めた。この点は、本書第2章のザンビアに関する事例が、余すことなく示している。

以上をまとめれば、1990年代以降の土地法改革がもたらしたのは、まずもって国家や伝統的權威の統治力の強化であった。土地法改革は、ナショナルな水準でもローカルな水準でも既存の政治秩序を強める方向に作用した。別の言い方をすれば、土地法改革は、既存の政治秩序を強めるかぎりにおいて実施されたと考えるのが妥当である。ブーンという言葉を使うなら、一連の土地法改革はアフリカを特徴づける「權威に基づく所有権体制」——「国家的土地所有体制」であれ、「ネオカスタマリー土地所有体制」であれ——を強化したのである。

2. 土地法改革と土地囲い込み

つぎに、本書序章の冒頭で提示した問いに戻ろう。1990年代以降の土地法改革と、同じ時期に起こった大規模な土地取引や囲い込みは、どのように関

係しているのだろうか。シエラレオネ、ザンビア、タンザニア、コンゴなどの事例が明らかにしているように、大規模な土地取引や囲い込みが起こるのは、一般に慣習地——とくに常畑化しておらず休閒地や放牧用地として利用される土地——である。したがって、この問いに答えようとするれば、まず土地法改革が慣習地の土地配分の仕組みにどう影響したかを考える必要がある。この点は、前節で述べたとおりである。一連の土地法改革によって、国家や伝統的権威の土地配分に対する権限は強まった。新たな土地行政制度の構築や土地証書の発行などの政策を通じて、慣習地の配分に関する国家の権限は実行性を高め、土地に対する伝統的権威の権限が公式に認められた。

つぎに考える必要があるのは、こうした制度変化がどのような社会経済的背景のもとで行われたのかである。重要な点が2つある。第1に、アフリカの多くの国で、この間農業部門に対する投資促進政策がとられたことである。本書の事例分析のなかでは、シエラレオネ、ザンビア、モザンビーク、タンザニアが明確に農業部門への海外直接投資流入促進政策をとった。これ以外にも、たとえばエチオピアも農業部門に対する海外直接投資を積極的に受け入れ、これによって相対的な人口希薄地帯である南部で広大な土地の囲い込みが生じた（佐川 2016）。農業部門への海外直接投資は、成長戦略としてこの間ドナーが推奨してきたものであるから、ほとんどのアフリカ諸国でとられたと考えてよい。例外といえるのは南アで、その旧ホームランド地域に積極的な投資促進政策はとられなかった。アパルトヘイトによる過酷な土地収奪の経験が投資促進政策を選択させなかったのである。多くのアフリカ諸国では農村に十分な余剰地があると考えられており、その認識に基づいて積極的な農業投資の呼び込みが行われた結果、短期間のうちに広大な土地が取引対象となった。

第2に、アフリカ農村の土地に対する国内需要の高まりである。大規模な土地取引に絡んで外国資本が注目されがちだが、アフリカ農村で土地囲い込みを進めているのは外国資本だけではない。アフリカ人の都市住民や農村内の住民が土地囲い込みの主体となっていることは、ザンビアやコンゴに関す

る事例研究が示している。都市住民にとっては、社会保障が十分でない状況において、比較的安価で老後の備えができる点で農村の土地購入は魅力的である。農村住民のなかでも、土地不足感が徐々に高まるとともに、慣習地で自分の「取り分」を確保したり、遊休地を利用した新事業に着手するなど、さまざまな思惑に基づいて共有地を囲い込む動きが進んでいる。これは少し前にケニアのマサイランドで起こった現象——当初グループランチとして共有地管理が始まったにもかかわらず、急速に個人ランチへと分割された(Mwangi 2007a; 2007b) ——と同質の動きと考えられる。

以上まとめれば、次のようにいえる。農業部門への海外直接投資流入促進政策がとられ、そして都市住民と農村住民がそれぞれの思惑のもとで土地への需要を強める状況において、土地法改革によって国家と伝統的権威が有する農村慣習地の配分権限が強化された。これによって、国家や伝統的権威が介在した恣意的な土地配分が急速に進んだ。土地法改革の時代における大規模な土地取引や土地囲い込みの急増は、このような構図によって理解することができるだろう。

第3節 政策的含意と課題

アフリカの土地法改革は、ドナーの支援のもとで長年にわたり続けられてきた事業である。われわれはその経験から教訓を学び、今後に生かす義務がある。本書の分析から学ぶべき教訓が幾つか明らかになったと考える。以下、援助にかかわる教訓、そしてわれわれが直面する喫緊の課題を1つずつ述べ、結びとしたい。

アフリカの土地法改革支援の経験から学ぶべき重要な教訓は、援助に際して、ある政策が当該国の政治的文脈でいかなる意味をもつのか、その政策を実施することに政権はどのような政治的意味を見出すのか、十分に把握する必要があるということだ。この点は、援助に際してつねに念頭におかれる

べき事柄だが、とりわけ土地のように極めて政治的な性格をもった問題に関して留意すべきである。

序章で述べたように、ドナーが慣習的土地保有権の強化を支援した背景には新制度派経済学などの理論的想定があったわけだが、アフリカ各国の政権は別の思惑でこの政策を受け入れた。土地法改革の結果、慣習的土地保有権について権利証書が発行されるようになった国も多く、政策実施が成果を上げたとの見方もあり得るかも知れない。しかし、その内実をみると、国家や伝統的権威の土地に対する権限は強まったが、土地証書の発行が耕作者の権利強化に結び付くのかまったく定かでない。慣習的土地保有権の強化政策は、ドナーの意図を離れてアフリカ各国の政治的文脈で読み換えられ、その文脈で執行されたわけである。

このような事態は、直ちに政策の失敗を意味するわけではない。政策の最終的な目的によっては、当初の想定と異なる経路を辿って達成される可能性もある。たとえば、政策の目的が農業生産性の増加にあるなら、国家の介入権限が強まったことで、効率的に土地の割り換えや投入財の供給が可能になり、農業生産性が高まるかも知れない。政治権力の確立は、治安の改善や法の支配の強化を通じて経済環境を好転させる可能性がある。現在ルワンダで起こっていることは、こうした観点で理解可能である⁽⁸⁾。一方で、政策の目的がリベラル・デモクラシーの意味での（民主化を含んだ）ガバナンス改善にある場合、現行の土地法改革を通じてこれを達成する見込みはほとんどない。繰り返し述べたように、一連の土地法改革は国家や伝統的権威の統治力を強化してきたし、それを強化するかぎりで実践されてきた。エチオピアやルワンダは、その権威主義的統治の枠内で土地法改革を実施したのであって、土地法改革の結果として統治が民主化されるとの想定は成立しない。当該政権が民主化に後ろ向きなら、現行の土地法改革が民主化に資することはあり得ない⁽⁹⁾。

筆者が最も喫緊の課題だと考える点は、アフリカ農村が今日経験している急速な変化について理解を深め、必要な対策を講じることである。本書の各

章が明らかにしたように、アフリカの農村は現在急激に変化している。人口稠密な地域では土地不足が深刻化し、生存維持的な農業を従来のやり方で継続することが難しくなっている。一方、人口が相対的に希薄な地域では、共有の慣習地の囲い込みが劇的に進行している。外国資本、都市住民、あるいは農村の一部住民に対して、廉価で土地権利が移転されている。マルクスのいう「本源的蓄積」が進んでいるとあってよい（マルクス 1967, 第24章）。

従来アフリカは人口希薄地帯として理解されてきたが（Herbst 2000）、今日それを無条件で前提とすることはもはやできない。事態は急速に変化している。上述した人口稠密地域の状況にせよ、人口希薄地域の状況にせよ、いずれも持続可能だとは想定できず、近い将来に政治的不安定を引き起こす危険性がある。この状況を理解し、必要な対応策を講じることこそ、われわれに突き付けられた喫緊の課題だと考える。

<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) 本書のなかでは、モザンビークで住民を強制的に立ち退かせた事例が記録されている。現時点では強制立ち退きはそれほど目立たないが、今後増加傾向を辿るだろうことは疑いない。
- (2) 代表的な枠組みとして、2012年の米国キャンプ・デービッド・サミットで打ち出された「食料安全保障および栄養のためのニュー・アライアンス」がある。
- (3) 代表的な議論として、FAO（2012）がある。
- (4) 佐藤千鶴子氏のご教示による。
- (5) 人口密度が高く伝統的権威の土地への影響力がない点では、ルワンダも同じである。しかし、ルワンダでは独立前後の内乱により伝統的権威が追放されて社会的影響力を失った経緯があり、エチオピア高地やブルンジと同列には論じられない。
- (6) 武内（2015）。代表的な先行研究として、Chanock（1991）。

- (7) たとえば、世界銀行は、土地権利の承認や執行、土地計画の策定や管理、土地税の運用、公用地の管理、土地に関する情報提供、土地紛争の解決・裁定などに関する諸項目からなるチェックリストを通じて、土地ガバナンスの改善に取り組んでいる。ここで、土地ガバナンスの評価基準は、透明性やアカウンタビリティなど、通常のガバナンスと基本的に同じである (Deininger, Selod and Burns, 2012)。
- (8) ルワンダの現状をこのように理解するとしても、その持続可能性に課題があることは第8章で述べたとおりである。ただ、このようにルワンダの状況を理解することによって、政策論的には持続可能性を高めるために何をすべきかという問題の立て方が可能になる。
- (9) Takeuchi (2014) を執筆した段階で、筆者は土地ガバナンスの改善支援を通じて、ガバナンス全般の改善、ひいては民主化を促す可能性があると考え、そのように主張した。しかし、現在、その点には極めて懐疑的になっている。少なくとも、これまで各国の政策とその帰結を検討したなかで、筆者はそれに成功した例を挙げるができない。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 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.
- 武内進一 2015. 「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.
- 2016. 「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.
- 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>

- Alden Wily, Liz. 2008. "Custom and Commonage in Africa Rethinking the Orthodoxies." *Land Use Policy* 25(1) January: 43-52.
- Boone, Catherine. 2014. *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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. Portzmouth: Heinemann, 61–84.
- 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.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Rome: FAO.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *State and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.
- Mwangi, Esther. 2007a. "Subdividing the Commons: Distributional Conflict in the Transition from Collective to Individual Property Rights in Kenya's Maasailand." *World Development* 35(5) May: 815–834.
- . 2007b. "The Puzzle of Group Ranch Subdivision in Kenya's Maasailand." *Development and Change* 38(5) September: 889–910.
- Takeuchi, Shinichi ed. 2014. *Confronting Land and Property Problems for Peace*. Oxon: Routledge.