

政治の視点からアフリカの土地問題を考える

——武内進一編『現代アフリカの土地と権力』

研究双書 No.631、アジア経済研究所、2017年11月——

武内 進一

●研究の背景

土地は人間にとって、最も基本的な財である。農業にも牧畜にも、工場を建てるにも土地が必要だ。開発にとって、土地は古典的な課題である。特に、農業・牧畜に生活を依存する国にあって、土地は最も重要な生産手段であるだけでなく、人々のアイデンティティの拠り所でもある。

本書は、政治の視点からアフリカの土地問題を分析した研究成果である。近年のアフリカでは、政策面でも、実態面でも、土地をめぐる様々な動きが顕在化している。1990年代以降、多くの国々が、土地利用者の権利の明確化を謳って、一斉に土地法制度を改正した。2000年代になると、世界的な食料、エネルギー需要拡大を背景に、アフリカ各国で土地取引が急増し、いわゆるランドGrabが大きな問題となった。さらに最近では、牧畜民と農耕民の衝突など、ローカルレベルでの土地紛争が頻繁に報じられている。こうした現実の動きを何とか理解したいと、アフリカ研究者に呼び掛けて研究会を組織した。

アフリカの土地に関しては、植民地期以降膨大な先行研究がある。そのため、まずは土地政策の歴史の変遷を理解する必要があると考えて、2013年度から2年間研究会を組織し、『アフリカ土地政策史』（アジア経済研究所、2015年）を刊行した。続いて、2015年度から2年間、近年の土地法改革に焦点を当

てた研究会を運営した。その成果が本書である。

●本書の問いと回答

本書の基本的な問いは、1990年代以降アフリカ諸国が一斉に行った土地法制度改革の意味は何なのか、というものである。本書では、10カ国（エチオピア、ケニア、コンゴ民主共和国、ザンビア、シエラレオネ、タンザニア、ブルンジ、南アフリカ、モザンビーク、ルワンダ）の事例研究に基づき、この問いへの回答を試みている。10カ国のなかには、この時期目立った土地法改革が実施されなかった国もあるが、そうした国の状況も含めて検討することで、本書全体として、この時期の土地法制度改革の意味に迫ろうとした。

本書が明らかにしたのは、この時期の土地法制度改革に2つの意味があることである。まず指摘できるのは、それが土地の商品化、市場化を促進したことだ。1990年代以降アフリカ諸国が一斉に土地法を改革した背景には、冷戦が終結し、自由民主主義（リベラル・デモクラシー）のイデオロギーが圧倒的に強まるなかで、経済発展のために所有権の明確化が必要だという議論が政策に取り込まれ、ドナーがその政策をアフリカ諸国に促した事実がある。土地に対する耕作者の権利を明確化し、強化することで、その土地に対する投資インセンティブが強まり、農業生産拡



<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Sousho/631.html>

大をもたらすとの議論が強い影響力を持った。

それが土地の価値を高めて生産力を伸ばす戦略である以上、土地の商品化が進むことは当初から想定されていたと言ってよい。しかし、2000年代以降のアフリカで実際に起きた土地取引の規模は、ドナーの想定をはるかに超える巨大なものだった。例えば、本書第1章が示すように、シエラレオネでは2009年以降のわずか4年間に、全土の2割以上が農業開発のため外国企業に賃借された。こうした急激かつ大規模な土地取引は、土地法制度改革だけでは説明できない。そこには、2つの要因を指摘できる。

第1に、マクロ経済政策の影響である。この時期、BRICSなど新興国が急成長し、世界の食料、エネルギー需給の逼迫が明らかになった。こうした状況下、多くのアフリカ諸国が外資導入を梃子にした経済成長路線を採用したため、各国で大規模な農地が投資の対象となった。

第2に、土地取引をめぐる制度と実態のギャップである。大規模な土地囲い込みは、土地をめぐる権利関係が曖昧なところで起こった。例えば、国有地であっても、伝統的権威が配分に強い権限を持ち、実際の耕作は地元住民が行うなど、重層的な権利関係が存在する土地である。そうした土地が民間企業に売却、賃貸される際には国家が仲介するが、ガバナンスの弱さとも相まって、地元住民が

十分な情報を提供されないまま進められることが多かった。土地市場が未発達ななか、政治的有力者の主導で恣意的な土地分配が進められたのである。

この時期の土地法制度改革が持った意味としてもう1つ重要な点は、国家建設への影響である。エチオピア（高地）、ルワンダ、モザンビーク、タンザニアといった国では、土地法制度改革を通じて、農村部に対する国家の統制が著しく強化された。改革によって人々は土地権利証書を得たが、必ずしも私的所有権が強まったわけではない。むしろ、それは国家が農村部の土地を効果的に管理し、その効率的利用を促すための手段となった。この4カ国はいずれも政権与党が強力な統治を敷く一党優位制の国々であり、様々な形で農村部に対する中央の統制を強めてきたが、土地法制度改革はその一環として利用されたのである。

ただし、すべてのアフリカ諸国で土地法制度改革が政府の統制を強める効果を持ったわけではない。例えばザンビアでは、土地法改革の結果、伝統的権威（チーフ）の土地分配に対する権限が著しく強化され、土地管理の分権化が進んだ。法制度改革が土地資源管理の集権化をもたらすか、分権化に帰結するかは、その国のマクロな統治のあり方に依存した。

本書は、アフリカの土地を政治権力との関係で分析することを試みた。ランドグラブや土地紛争など、今日アフリカで起こっている土地をめぐる問題を理解し、それらへの政策的対応を考えるために、こうしたアプローチは不可欠である。本書を通じて、アフリカの土地問題への関心が高まることを願っている。

（たけうち しんいち／アジア経済研究所
新領域研究センター・東京外国語大学現代ア
フリカ地域研究センター）