

## 序章

### 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

#### 要約

1990年代以降のアフリカ諸国では、多くの国で土地政策の転換が観察された。本稿では、土地政策の変化をもたらした要因を分析するとともに、新たな土地政策で焦点となった論点について検討を加える。国有化と私的所有権確立に分極していた1980年代までの土地政策は、いずれも想定された効果を生み出すことができなかった。1990年代以降は、この反省に基づいて「土地保有の安全保障」に関心が注がれ、土地権利の公式化や地方分権化政策が実施された。2000年代後半に顕在化した「ランドグラブ」問題を通じて、また土地問題と武力紛争の関連性が明確になることで、土地政策がガバナンスの改善と不可分の関係にあるという認識が共有されつつある。

#### キーワード

土地政策 慣習的権利 公式化 地方分権化 ランドグラブ

#### はじめに

本稿は、アジア経済研究所において2015年度に実施された「冷戦後アフリカの土地政策」研究会の成果の一部である。同研究会は2015～2016年度に実施されるため、2015年度の成果は中間報告に当たる。本稿はその中間報告書の序論である。同研究会は、2013～2014年度に実施された「アフリカにおける土地と国家」研究会の後継として企画された。「アフリカにおける土地と国家」研究会では、アフリカの土地政策を国家建設の視角から捉え直すことを試み、おおむね植民地化以降今日に至る百年余の土地政策をアフリカ10カ国について概観した。研究対象国は、ケニア、ザンビア、シエラレオネ、タンザニア、コートジボワール、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンジ、ソマリア、エチオピアである。その成果は、武内編（2015）として刊行された。研究対象はサハラ以南アフリカ諸国に絞られ、そのスタンスは「冷戦後アフリカの土地政策」研究会でも維持されている。したがって、以下本稿でアフリカとはサハラ以南アフリカを指す。

「冷戦後アフリカの土地政策」研究会は、次のような問題意識の下に進められている。アフリカの多くの国では、冷戦が終結した1990年代以降、土地政策が大きく転換した。その詳細については本稿で説明することになるが、研究会では冷戦後アフリカにおける土地政策の転換という事実を多面的に検討することを目的としている。具体的には、政策転換の原因や新たな政策の方向性を検討するとともに、そのインパクトも考察の対象とする。政策のインパクトとして特に、国土の大半を占める農村部への影響について考える。政策を研究会の中心的論点に置きつつも、政策だけに研究の焦点を絞るのではなく、政策の——特に農村部に対する——インパクトも研究会の射程に含めることになる。この理由は、アフリカにおいて農村社会が近年急速に変容しており、それに対する政策の影響を検討したいと考えたことによる。とりわけ2008年の食糧価格高騰を契機として、アフリカのいわゆるランドグラブが世界的な注目を集めるようになった。土地の私有化はこの時期に突如始まったものではないし、「ランドグラブ」という言葉が喚起するイメージ（外国資本による大規模な土地囲い込みや住民の放逐）に一定程度修正の必要があることが近年指摘されている（Edelman et al. 2013）。それでも、この時期以降、アフリカ農村における土地囲い込みへの危機感が強まり、それが政策にも反映されるようになった。政策の妥当性や方向性を考えるためにも、農村変容の実態について検討する必要がある。本中間報告では多くの論文が政策面に重点を置いているが、最終成果では農村変容の実態についての分析も加味される予定である。

以下本稿では、本研究会が持つ上記2つのねらい——政策分析と農村変容の実態分析——のうち前者に焦点を絞り、冷戦後アフリカにおける土地政策の変化について論じる。本稿の内容は、研究会でのさらなる議論を踏まえて来年度の最終成果に活かされることになる。

## 第1節 1990年代までの土地政策

冷戦後における土地政策の変化を論じるために、それ以前の政策について理解する必要がある。植民地化以降の土地政策の詳細については武内編（2015）に譲り、独立後の土地政策の特徴を振り返っておこう。Bruce（1988）はアフリカの土地問題の泰斗による論考として重要だが、独立後の土地制度改革を5つに分類している（pp.35-38）。第1に、土地権利の個人化であり、私的所有権確立を目指す政策である。この代表例はケニアだが、レソトやザンビアでも個人に土地を長期貸与する政策が採られた。第2に、生産の協同組合を通じた統合と集村化政策である。タンザニアのウジャマー政策や社会主義時代のエチオピアがこの例である。第3に、コミュニティによるコントロールという性格を保ちながら土地保有に関わる制度に変更を加えるもので、再制度化（reinstitutionalization）という用語が当てられている。「家族地」を裁判所が定義したナ

イジェリアやガーナ、「農業共同体」を定義しその活性化を目指した帝政エチオピア、慣習的な土地制度を大きく変えることなく「部族土地局」(tribal land boards)を設置して放牧地の管理にあたらせたボツワナの例が挙げられている。第4に、相続に関わるルールの変更で、女子による相続の支援を主たる目的とする。これに関しては、ケニアやザンビアの例が挙げられている。第5に、土地管理の国有化や国家機構への組み込みである。セネガル、ナイジェリア、スーダン、ザイール(現コンゴ民主共和国)など多くの国で土地所有権の国有化が宣言された。これにより、政府が土地の取得や開発プロジェクト実施場所の選定にフリーハンドを得た。

武内(2015a)でも指摘したように、独立後土地政策の大方針としては、国有化などを通じて土地に対する国家の支配力を強めた多くの国々と、私的所有権の分配を優先したケニアなど少数の国々に分かれる<sup>1</sup>。これらの政策は、独立した国々が信奉する政治的イデオロギーと密接に結びついていた。土地国有化政策の基盤となったのは、植民地支配のくびきを脱するナショナリズムであり、またナショナリズムと深く結びついた社会主義であった<sup>2</sup>。ここでは国家主導で開発を進める政策が採用された。その理論的背景は、マルクス・レーニン主義や初期の開発経済学であった(ヌルクセ 1955、ハーシュマン 1961)。一方、私的所有権の確立を目指す政策は、自由主義と市場原理に基づく経済学理論を背景に持っていた。ケニアの土地再配分政策は植民地解放闘争への対策として1950年代に始まったが(津田 2015)、西側諸国の政府や政策実施機関から高く評価された。世界銀行(以下、世銀)から1975年に刊行された「土地改革政策文書」(World Bank 1975)はその代表例である。小規模生産者に強固な土地所有権が与えられれば、生産拡大に向けた投資が進み、土地市場を通じて効率的な生産者に土地が集積されるため、農業生産の拡大に資するという考え方(Deininger and Binswanger 2001, 411-417)に基づいて、世銀はケニアの経験を成功と位置づけた(World Bank 1975, 71)。

しかしながら、結果として、国家主導型の土地政策も、私的所有権確立政策も、いずれも想定通りに進まなかった。国営農場や農業の集団化はモザンビークやタンザニアなどで試みられたものの、いずれも1980年代前半に事実上断念された<sup>3</sup>。1980年代にアフ

<sup>1</sup> ボツワナも放牧地の私有化政策を採った(Bruce 1988, 23)。

<sup>2</sup> アフリカの社会主義は、エチオピア、ベナン、コンゴ人民共和国(現コンゴ共和国)などが採用したマルクス・レーニン主義と、タンザニアなどが掲げたアフリカ社会主義に分かれるが、いずれも土地に対する国家の支配力を強める政策を進めた。

<sup>3</sup> モザンビークは1975年の独立以降、マルクス・レーニン主義を掲げる唯一政党モザンビーク民族解放戦線(Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO)の下で国営農場や農業集団化を中心とする農村の社会主義化戦略を打ち出した。しかし、1983年に開催されたFRELIMOの党大会で同戦略の修正を余儀なくされた(林 1989, 19)。1967年のアルーシャ宣言でタンザニアは独自の社会主義国家建設を目指す方針を打ち出し、1973年以降は集村化政策をより積極的に進めたが、経済危機の深刻化を受けて1982年には経済自由化政策の受け入れを決め、従来の社会主義政策を事実上放棄した(池野 2015, 134-135)。

リカ各国で構造調整政策が実施されるようになると、国家主導型経済政策は否定され、さらに冷戦崩壊とともにマルクス・レーニン主義や社会主義思想そのものが放棄された。国家主導型土地政策を支える理論的支柱が解体したわけである。一方、ケニアにおける私的所有権確立政策に対しても、否定的評価が下されている。同政策の評価についての先行研究をサーベイした Green (1987)は、その結論において、1) 当初想定された利益は生まれず、人びとが土地改革を評価していないこと、2) 政治エリートに対する利益集中、経済的不平等拡大、農村社会組織の脆弱化といった問題を加速化させたことを指摘している。改革の実施前から農村に不平等は存在したし、この政策を採らなくても状況の悪化は免れなかったであろうと認めながら、土地なし層の出現を抑制するような、より漸進的な改革をすべきだったと主張している (pp.23-25)。他にも、ケニアの土地改革に関する研究からは、土地登記によって土地保有の安全保障を高め、農業への投資を高めて農業発展に繋がるという証拠が観察されないとの結果が報告されている (Barrows and Roth 1990, Place and Migot-Adholla 1998)。社会主義モデルも、私的所有権確立モデルもうまくいかなかったのであり、1990年代以降の土地改革の波はそれ以前の政策が総じて失敗したとの認識の下に進められた (Toulmin and Quan 2000, 2)。

## 第2節 慣習的土地保有制度の実態

冷戦終結は、思想史的な観点で言えば、マルクス・レーニン主義が影響力を失い、自由主義的民主主義 (リベラル・デモクラシー) の影響力が強まったことを意味する。ただし、アフリカの土地政策に関して言うなら、それによってリベラル・デモクラシーに適合的な私的所有権確立政策が直ちに力を得たわけではなかった<sup>4</sup>。むしろ1980年代後半以降、ケニアやそれを称揚した世銀の土地政策に対する疑念が高まりを見せていた。その重要な端緒は、土地に対する慣習的な権利をどう見るか、という問題だった。1975年の「土地改革政策文書」における世銀の立場は、小規模生産者は自己の所有地の下で最も効率的に生産を行うという経済学理論に基づくものであり、自作農化の観点から土地改革が推奨された。土地への慣習的権利はコミュニティによる共同所有 (communal landownership patterns) と見なされ、集団 (コミュニティ) ではなく個人が所有権を持つ制度に転換することが望ましいと考えられた (World Bank 1975, 5, 34)。

しかし、慣習的土地保有の実態を踏まえれば、こうした理解の問題点は明らかである。吉田昌夫は、アフリカの慣習的土地保有制度を共同所有 (communal ownership) と捉えることを早くから批判していた (吉田 1975, 8)<sup>5</sup>。1980年代になると、フェダーとノ

<sup>4</sup> ただし、通説としてはデソトの議論の影響が大きく (De Soto 2000)、私的所有権確立政策推進を後押しした。

<sup>5</sup> この主張には、アフリカの土地保有を「部族共同体的土地占有」と捉える赤羽 (1971) や、

ロンハ（1987）のように、世銀エコノミストのなかからアフリカの慣習的土地制度について詳細な論考が現れる。ブルースは1988年の論文で、アフリカの土地制度を「共同体的土地保有」(communal tenure)と捉えることを批判的に検討している。その要点は、次のようなものである。第1に、アフリカにおいて農地のほとんどは、集団ではなく個人や核家族で耕作される。共同所有 (common ownership) は例外である。第2に、コモンズという意味で「共同体的土地保有」というなら、放牧地や狩猟、採集活動向けの土地はそうだが、耕作地や耕作予定地についてはそうではなく個人や核家族の権利下にある。第3に、土地の権利が拡大家族、リネッジ、クラン、村落、部族といった血縁集団の影響下にあり、そのために土地を自由に販売できないというのは正しい。したがって、「共同体的土地保有」をこの3点目の意味で使うのであれば妥当である (Bruce 1988, 24-26)。しかし、しばしば、アフリカの慣習的土地保有制度を第1の意味での集団的所有と捉え、個人所有よりも生産インセンティブが低くなりがちなので権利の個人化が必要だという論理で私的所有権確立や土地登記の必要性が訴えられた。実際にアフリカの土地保有制度に関する理解が不十分なままで、土地登記政策が独り歩きしていたとも言えよう。

ブルースは、アフリカの慣習的土地保有制度を理解するために重要な4つの視角を指摘している (Bruce 1988, 26-30)。第1の側面は、土地保有を垂直的に見ることである。そこでは、土地への権利に社会秩序が反映されることが顕著な特徴である。土着社会は政治的、社会的に階層性を帯びているが、その階層性が土地権利の性格を規定する。グラックマンはザンビアのロジ王国において、土地の権利が王に発し、複数の政治的ハイアラーキーの層を経て農民に至ると述べている (Gluckman 1969: 251)。グラックマンの表現では、社会の各階層はそれぞれの「財産権」(estate)を持つ。農民が持つのは「使用するための財産権」であり、王をはじめとする王国の指導者層が持つのは「管理するための財産権」である。後者は、前者に——土地に対する全部族成員の権利に応じて——土地を配分する権限を持ち、それは義務とも見なされる。「管理するための財産権」は、現代国家における「領域」や「主権」という概念に近いとも言える。すなわち、ある領域の土地には複数の権利が重層的に積み重なっており、土地へのアクセス権は社会集団のメンバーシップとそこでのステータスに依存して決まる (Migot-Adholla and Bruce 1994, 5)。これは、異なる社会集団との関係にも言える。後に移住してきた集団が先住集団から土地を与えられた場合、前者のメンバーは後者のクライアントとして位置付けられ、その土地権利は従属的で、相対的に脆弱なものとなる。

第2の視角は、土地を水平的に観察することである。そこでは、多様な性格の土地保有が併存している。一般に、農民個人や核家族に与えられる農地の保有のあり方と、コ

---

その理論的支柱である大塚史学 (大塚 1970) への批判が込められていた。

コミュニティのコモンズと見なされる放牧地のそれとは大きく異なる。そのほか、居住用地、屋敷地、小規模灌漑地など、用途に応じて土地保有のあり方は異なるし、刈り分け小作のように二次的な土地保有も見られる。第3の視角は、土地制度を歴史的に観察することである。アフリカの慣習的土地保有制度は恒なる変化と適応を遂げてきた。変化を引き起こす要因の例として、人口密度の変化、征服、移動が挙げられている。人口が増えれば土地利用は変わらざるを得ないし、征服に伴って社会の階層性が強まるとともに、征服集団と被征服集団の土地制度が相互作用を引き起こす。異なる環境への進出や他集団との接触など、人口移動も土地保有制度の変化を引き起こす要因となる。第4の視角は、土地を実際に利用するアフリカ人個々人の土地に対する認識である。この点はシステムティックな観察が難しいが、個々の農民のイニシアティブで土地保有制度の変化が引き起こされることを考えると非常に重要だとブルースは強調している。

1980～90年代にはアフリカの慣習的土地保有制度に対する理解が進み、そこでの人々の権利が必ずしも不安定で脆弱なものではないことが明らかになってきた。そうした中、いかにして「土地保有の安全保障」(land tenure security)を達成するのかに政策的関心が集まるようになる。登記政策は依然として重視されたが、それ自身が目的ではなく、「土地保有の安全保障」を達成する手段の一つと考えられ、それが機能する条件について議論が深められた。次に、1990年代以降の土地登記政策についての議論を整理しよう。

### 第3節 土地登記政策の論理と現実

土地登記政策を進める論理は、アフリカの慣習的土地保有制度に対する誤解だけに基づくものではない。所有の個人化という事実を踏まえて、土地登記の必要性を説く立場もある。ブルースがいうように、慣習的土地保有制度にあっても農地の経営主体は個人や核家族である。近年の急速な人口増加はこの個人化の傾向を強めるとともに、土地紛争の増加など権利の不安定性が顕在化するようになった。こうした状況下では土地登記に対する需要が強まるので、政府が主導して土地登記を進めるべきだとの主張である<sup>6</sup>。登記によって土地所有権の安全保障を強めれば、経済成長に資する様々な効果が生まれる。まず、土地市場を通じた土地取引が活性化する。それは効率的な生産者への土地集中を促し、生産性に応じて農地の他用途への転換を促し、土地を担保とした資金流入に

---

<sup>6</sup> この主張の基本には、人口増加等によって土地への圧力が高まると共同体による土地所有に内的な制約をもたらして私的所有へ移行するという考え方、言い換えると、私的所有権という制度を内部化するコストをそれによるベネフィットが上回るとき共同体的土地所有から私的所有へと制度転換が起こるという考え方がある。代表的な例として、Demsetz (1967)を参照。

より農村金融市場を発展させるといった効果を通じて農業生産拡大や経済成長に資する。また、土地権利の安定化は、農民が農業に投資するインセンティブを高めて農業発展に寄与し、土地紛争を減少させ、また地税の賦課を可能とする (Platteau 1996, 35)。土地登記政策はこうしたプラスの影響をもたらすとして、その必要性が強調された。

土地登記の必要性を説く上記の主張は経済学理論を支柱としており、論理的一貫性がある。こうした立場を、プラトーは「土地権利の進化理論」(Evolutionary Theory of Land Rights: ETLR) と呼んだ。そして、その主張に妥当する点はあるものの、現実には適合しないところも多いとして、批判的な検討を行った (Platteau 1996, 38-72)。以下、その批判をまとめておく。

第1は土地登記の実施過程に関わる問題で、登記によって土地権利の不安定性がむしろ増える可能性がある (Platteau 1996, 39-49, Atwood 1990)。アフリカの土地権利は重層的であり、一つの地片に複数の主体が権利を持つことが普通である。登記によって権利主体が証書の保持者に限定されるなら、女性、牧畜民、狩猟採集民、かつての奴隷階層など、慣習的土地保有制度の下で従属的な社会関係にあたり、季節的な用益権を享受していた集団の権利が失われるかも知れない (Barrows and Roth 1990, 273-274)<sup>7</sup>。また、社会階層によって教育水準や行政サービスへのアクセスに大きな違いがあるため、土地権利の裁定や登記のプロセスがエリートによって操作される恐れがある。慣習法と近代法が併存する法的多元性 (legal pluralism) の下で、エリートが自分に有利な「フォーラム・ショッピング」を行い、富を蓄積することはしばしば指摘されている (Barrows and Roth 1990, 277)。さらに、土地登記は相続や売買に伴って更新しなければならず、高度の行政能力や多額の予算を必要とする。これは多くの発展途上国にとって高いハードルであり、土地所有の実態と登記簿の記載との乖離がしばしば指摘されている<sup>8</sup>。この論点は、先に述べた土地権利の重層性や多様性、またアフリカにおける国家や政治エリートの性格とも関連する。

第2の論点は、登記が土地市場に与える影響である (Platteau 1996, 49-60)。ETLRが主張するように、登記によって土地市場は活性化するだろうか。また、土地市場は、生産性の高い農民に土地を集中させたり、その細分化を抑止することで、経済の効率性を高めているだろうか。土地の売買に対する登記の影響はあまりないとプラトーは述べる。拡大家族やリネッジの影響力のため、登記の有無にかかわらず、土地の販売はあまり活発ではない。土地は単なる生産財ではなく、社会的、象徴的な意味を持つ。加えて、保険や年金が発達していないアフリカのようなところでは、土地保有は保険の機能を果たしており、販売の誘因が乏しい。こうした中で土地売却に踏み切るのは生活上の理由に

<sup>7</sup> 一方で、こうした人びとの権利を尊重すれば、農業生産の効率性を犠牲にするかもしれない。農業生産の効率性と社会的公正のジレンマは深刻な問題である。

<sup>8</sup> ケニアの例について、池野 (1989) 参照。

迫られての最後の手段であることが多いし、文化的価値を帯びた土地の移転は当該社会に強い緊張をもたらしかねない<sup>9</sup>。この論点は、土地という財の社会的性格、そして効率性と社会的公正のトレードオフという問題に関連する。

第3に、土地登記が金融市場の発達を促す可能性についてである(Platteau 1996, 60-66)。プラトーは、登記によって権利証書を担保にした融資が拡大するという事実は観察されないという。そもそも土地は担保になりにくい。貧困層は土地なくして生活できず、政治エリートは司法に影響を与えて有利な判決を勝ち取るから、いずれにせよ土地の差し押さえが現実には困難だからである。登記をしたからといって、融資が増えて投資が拡大するという論理が実現する保証はどこにもない<sup>10</sup>。結局、土地登記と土地に対する投資そして農業生産拡大との関係ははっきりしない。この論点は、直接的には複数の要素市場の連関をめぐる問題だが、その背景には土地という財の政治的、社会的性格が横たわっている。

第4に、人口増加等によって土地への圧力が高まると土地登記への需要が高まるという想定についてである(Platteau 1996, 66-72)。プラトーは、この想定は単純に過ぎるといふ。社会は一枚岩ではないので、土地圧力の増加は社会内諸集団に異なったインセンティブを与える。豊かな人々は個人の所有権を求めようが、貧しい人々は土地権利の安全保障のために集団の権利の維持、強化を求めよう。土地圧力が高まったときに貧しい人々がどのように対応するかを考えるために、土地が持つ文化的側面を考慮しなければならない。独立後のアフリカ諸国が多くの場合私的所有権確立政策を採用しなかったのは、それが引き起こすであろう社会的な混乱を回避する意図があったためである。この論点もまた、土地という財が持つ特殊な性格、そして経済的効率性と社会秩序安定のバランスに関わる。

ETLR はアフリカでは成立しがたい2つの想定に立脚している、とプラトーは言う(Platteau 1996, 72-73)。第1に、人口増によって要素賦存が変化すれば、農業集約化に適した技術進歩が誘発されるとの想定である。これはボズラップの主張としてよく知られるが(Boserup 1965)、人口増加のスピードがきわめて速く、様々な構造的制約条件を抱えるアフリカでは、この想定通りに農業集約化が進むとは期待できない。第2に、経済の効率性と分配、経済の安全保障、生存といった問題とを切り分けて議論できるという想定である。私的所有権の導入によって土地なし層が大量に出現すれば、それを吸収する産業が都市部に存在しない現状にあっては、社会的、政治的に重大な帰結をもたら

<sup>9</sup> ムーア人エリートへの土地移転に強く反対したアフリカ系モーリタニア人の例や、ルワンダ系住民への土地移転が他の社会集団との間に強い軋轢を引き起こしたコンゴ民主共和国東部の事例などが挙げられている(Platteau 1996, 56-57)。

<sup>10</sup> アフリカにおいて土地登記が必ずしもそれを担保とした融資拡大をもたらさないことは、Domeher and Abdulai (2011)でも詳細に検討されている。



らすと考えざるを得ない。

以上の批判的検討を加えたうえで、プラトーはETLRをすべて否定すべきではないと述べる。ETLRには傾聴に値する点もある。とりわけ、土地に関する制度や実践がきわめて動的であり、土地不足が進行する中で自律的に変化しているという指摘、また土地権利が個人化され、土地移転が容易になる状況が急速に進行中だという指摘は重要である。プラトーは、土地登記そのものを否定しているのではない。アフリカにおいて土地保有制度改革の具体策を考える際には、コミュニティ・ベースの解決策を模索し、国家は直接介入するのではなくコミュニティを支援する役割を担うことが望ましいと提言している(Platteau 1996, 74)。コミュニティ主導で実態にあった土地保有改革を実施すべしというプラトーの結論は、オストロムらの議論と通底し(Ostrom 1990)<sup>11</sup>、後述する地方分権化政策にもつながる。

次に、時代背景や問題意識は少々異なるが、土地登記における政府やガバナンスの役割の重要性を強調したDeininger and Feder (2009)を紹介しておきたい。慣習的土地保有制度に関する議論の深まりを受け、世銀は2000年代に入ると新たな土地政策の指針を明らかにしていたが(Deininger 2003)、著名な世銀エコノミストの手によるこの論考はその後の政策的展開を考えるうえで重要である。

この論文の最も基本的な主張は、土地所有権の安定を図るうえで土地権利の公式化(登記)は重要な手段だが万能薬ではない、土地権利公式化政策の成功のためにはグッド・ガバナンスが不可欠だということである。所有権は、国家(中央・地方)やコミュニティの執行権力(enforcement power)に支えられた社会契約である。明確で強力な所有権が経済発展にポジティブな影響を与えることは疑いなく、登記は所有権安定化や土地市場発展の重要な手段である。規模の経済の観点から、国家が所有権の執行を担うことが最も効率的である。しかし現実には、一貫した法制度の枠組み、情報への広範かつ平等なアクセス、権利執行における行政や司法の能力や公正性といったグッド・ガバナンスの条件は整っていない。こうした条件がなければ、登記によって所有権を保護することは難しい。また、登記はコストがかかる事業なので、土地が豊富で行政能力が限られているなら、土地権利の保護には慣習的土地保有制度の方が優れている。土地権利の公式化を万能薬と考えるのではなく、要素賦存状況やガバナンス環境を考慮して政策を選択すべきだというのが論文の大意である。

政治経済学的に考えれば、土地所有権の分配に権力構造が反映されることは自明であ

---

<sup>11</sup> コミュニティによる資源管理を重視するオストロムの議論は、ハーディンの「コモンズの悲劇」(Hardin 1968)への反論である。利用者が私的利益を追求すれば共有資源(コモンズ)は枯渇せざるを得ないというハーディンの主張に対して、コミュニティが管理するコモンズはメンバーシップとその権利義務関係が定められており、オープン・アクセスではないというのがオストロムの論点の一つだった。アフリカの放牧地や森林は、コモンズであっても決してオープン・アクセスではない(Cousins 2000, Alden Wily 2008)。

る。「土地登記が既存の不平等な状況を克服するよりも、むしろ固定化するために実施されると見なされる」(Deininger and Feder 2009, 238) 状況は、現実世界では十分にあり得る。本論文は、世銀の有力エコノミストが土地権利の公式化／土地登記政策の可能性と限界を議論している点で興味深い。その政策は機能する政府の下でなければ所有権の安定に寄与しないし、自らの権力基盤を強化する目的で使われるツールにもなりうるのである。

#### 第4節 地方分権化と土地政策

1990年代以降、アフリカ各国で地方分権化政策が進展した。この政策変化はアフリカ諸国の内発的要請というより、グローバルなパラダイムシフトの一環と考える方が妥当である。ヨーロッパ統合における権限委譲(subsidiarity)やローカルな参加拡大の必要性が認識され、中央集権的な国家像が相対化されたことが背景にある(Toulmin 2000, 230)。こうした思想潮流は1980年代には既に明らかだったが、冷戦終結に伴うリベラル・デモクラシーの興隆を受け、分権化プログラムはドナーのプライオリティに位置づけられた。グッド・ガバナンスや民主化、そして財政負担の軽減といった目的を掲げて、ドナーはアフリカ諸国に分権化を働きかけたのである。分権化のメリットはローカルな諸条件を加味し柔軟で実態に即した政策を提示することにあるとされ、土地政策にも大きな影響を与えることになる。

分権化というとき、幾つかの概念を区別する必要がある。“Decentralization”は最も広義の用語で、地方政府やローカルな諸制度に何らかの責任を移譲することを一般的に指す。“Deconcentration”は行政上の執行権を部分的に委譲することを指し、意思決定権の移譲は伴わない。省庁が一部の機能を地方組織に移すことなどがその例である。分権化といっても権限の実質的な移譲はなく、むしろ中央政府の影響力が強まることもある。“Devolution”は、意思決定権の移譲を含むローカルな諸制度への権限移譲を意味する(Toulmin 2000, 230; Bruce and Knox 2009, 1362)。分権化という言葉を用いるとき、その実態が“devolution”なのか、それとも“deconcentration”に過ぎないのかに注意する必要がある。

Toulmin (2000, 231-232)は分権化の効用を3点にまとめている。第1に、ガバナンスの改善と民主化である。定期的な選挙で選出される地方政府を設置すれば、地元住民に基本的サービスを提供する制度がよりアカウンタブルで反応性が高くなると考えられる。住民に近いところで担当者が選出され、意思決定がなされれば、よりよいガバナンスが実現可能となろう。第2に、ローカルな統治機構の中にある管轄権を明確化することである。ローカルな統治は伝統的制度と近代的制度が混在しつつ実施されている場合があるが、それを切り分け、管轄権を明確にすることで、伝統的制度を統制し、そこか

らの解放を進めることが可能となる。第3に、中央政府の財政負担を緩和することである。構造調整政策の結果、財政緊縮への圧力が強まった。地方政府に執行権を移転しその徴税能力を強化することは、中央政府の財政負担を減らすとともに、行政サービスの向上につながるであろう。こうした主張の中で留意すべきは、伝統的な土地制度に対する否定的な姿勢である。著者はロンドンに本拠を置く環境・開発国際研究所(International Institute for Environment and Development: IIED)の開発エコノミストであり、英国の国際開発援助庁(DFID)とも関係が深い。この時期、土地改革を進めるドナーに強い影響力を持っていたと考えられるが、分権化を伝統的制度からの解放の手段として捉えていたわけである。

土地は住民にとって極めて重要な資源であり、土地政策と分権化政策とは切り離せない。住民にとって望ましい土地政策を策定し、ニーズに即して執行するためにも、土地の分配や裁定に大きな権力を行使してきた伝統的権威との関係を明確にするためにも、そして地方政府の財源に充てるため土地への課税を検討するためにも、どのように土地政策を分権化政策に組み込むかが基本的な課題になる。

2000年代までのアフリカ各国の経験を振り返って、Bruce and Knox(2009)は土地政策に関わる分権化戦略を4つに類型化している(p.1365)。第1に、中央省庁の土地担当機関を若干簡略化した組織をローカルなレベルで設置し、それに行政上の自律性を一定程度与えるというやり方である。コストがかかるためこのやり方を採用している国は多くないが、ウガンダが1998年土地法で規定しているのはこれである。第2に、土地局のような限定的で専門化した組織をローカルレベルに設置するやり方である。これについてはボツワナの土地局(Land Boards)の経験がよく知られている<sup>12</sup>。第3に、地方政府に土地管理の権限を委譲し、そこに土地問題を扱う部局を創設するやり方である。これはセネガル、マリ、タンザニアなどで採用されており、最も一般的だと評価されている。この3国のなかでは、タンザニアがコミュニティ・レベルの制度に土地に対する権限を最も実効的に委譲しているという。第4のやり方は、伝統的権威に依存する方法である。この代表例は南アフリカである。ただし、他の3つに分類された国々が伝統的権威を完全に排除しているわけではない。近代的な行政制度と伝統的権威の関係は国によって、また同一国内でも地域によって大きく異なるが、ある程度混淆していることは珍しくない。

ブルースらはまた、分権化政策の実態についても論評を加えている。分権化の名の下に実施されるのは、ほとんどの場合、中央で策定された政策の執行に関するものだと彼らは指摘する。土地分配のような重要な問題に関する決定権が分権化されるかどうか自明ではないし、ローカルなルールを規定する権限の委譲はほとんど行われていないとい

<sup>12</sup> Quan(2000)は、ボツワナを中心に、ナミビアやウガンダも含めた土地局の経験を評価している。

う。この点で、タンザニアとエチオピアは例外であり、コミュニティが統治する天然資源管理についてのルール策定権限を委譲している。両国とも、伝統的権威と切り離された、公的な制度に対する権限移譲だという点で共通している (Bruce and Knox 2009, 1365-1366)。

農村貧困層の土地権利の安全を保障するための政策として、権利をどう設定するかという問題と、設定した権利の実効性をどう高めるかという問題がある。土地を登記するかどうかは前者に、どのような分権化政策を実施するかは後者に深く関わる。先述した理由から土地登記は決して必須の政策とは言えないが、土地保有の安全保障を確保するためにローカルな制度だけでは対応できない状況があるならば、権利の公式化 (formalization) が有益だというのが今日のコンセンサスであろう (Fitzpatrick 2005; Sjaastad and Cousins 2008; Hilhorst 2010, 38)。まずはどのような権利が一定の地片に含まれているのかを理解した上で、それを可能な限り組み込んで柔軟な形で権利を公式化することが求められている<sup>13</sup>。アフリカ各国で分権化政策が採られたことで、選挙で選出される地方政府が設置され、そこが土地利用計画の策定や天然資源管理等の土地政策を管轄する例が増えた。しかし、土地保有の安全保障という点で多くの問題が残されているのが現実である。

法制度面の整備や地方政府を担う人材といった点に加えて、重要な論点は共有地 (common lands) の扱いである。近年の土地法では、上記の認識を受けて、慣習的土地保有を公式化する方針が盛り込まれるようになった。慣習的権利を制定法によって承認する方向性が明確になったわけである。ただし、森林や放牧地などの共有地の扱いは国によってまちまちである。タンザニア、ブルキナファソ、ベニンのように共有地を含めて慣習的土地保有権の公式化を認めている国もあるが、ルワンダ、マダガスカル、ブルンジなどは共有地の土地権利公式化を認めていない。先に述べたように、アフリカの農地は個人や核家族が強い権利の下で保有する一方、放牧地や森林はリネッジや村を単位とするコミュニティが権利を持つことが多い。放牧地や森林に対するコミュニティの権利が公的に認められ登記も可能なのか、そうでないかは法制度的に大きな違いである<sup>14</sup>。コミュニティの権利が認められない場合、それらは国有地として管理されることが普通である。そうした状況では共有地は事実上オープン・アクセスとなり、資源の枯渇を招

---

<sup>13</sup> Cousins (2002) は、柔軟な形で土地権利を公式化することを「交渉可能性を制度化する」 (Legislating negotiability) と表現し、南アフリカの土地改革の試みを分析している。

<sup>14</sup> この違いを強調する論者として代表的なのは、オールデン・ウィリーである (Alden Wily 2008; 2011)。アフリカの土地政策の専門家である彼女は、従来土地法では村などのコミュニティが権利を保持する領域 (communal domain と表現する) の定義が曖昧で、国有地などの形でコミュニティから切り離される傾向があったと述べる。その点で、村がその権利対象領域を登記できるタンザニアの 1999 年土地法を「ベスト・プラクティス」としている (Alden Wily 2008, 45, 48)。

きがちである<sup>15</sup>。分権化に関わる議論は、土地への権利がどのような形で公式化されるのかという法制度の設計とも深く関わっている。

もう一つ、分権化の議論と密接不可分なのが、伝統的権威 (traditional authorities) に関わる問題である。これについては近年の土地法との関連で少々説明したが、歴史的な経緯を若干補足しておきたい。一般的に言えば、植民地期の間接統治の下で、チーフの権限は拡大した。チーフを頂点とする統治が原住民統治機構などの形で制度化され、そのなかでチーフは強力な行政権と司法権を与えられたからである (武内編 2015)。独立後のアフリカ政府と伝統的権威との関係は複雑である。幾つかの国は、植民地期の反動もあって、明確に伝統的権威の力を削ごうとした。チーフ制の廃止を命じたタンザニアやモザンビークはその代表例である (Moore 1998; West and Kloeck-Jenson 1999)。ただしこの両国も、形式的には伝統的権威を廃止したものの、実際にはその影響力が残存し、土地の配分や裁定に対して影響力を保持し続けた<sup>16</sup>。土地に対するチーフの権威は上からの命令で簡単に消えるものではなかったし、チーフやヘッドマンに代わって土地行政を担当できる行政官などいなかった。結局は彼らが行政機構に残存し、地方行政を担うことになった (Miller 1968)。一方、意図的に伝統的権威を利用した政権もあった。トーゴのエヤデマ政権は、唯一政党であるトーゴ人民連合 (Rassemblement du peuple togolais : RPT) のなかにチーフを取り込み、行政機関と一体化させた。ローデシアのイアン・スミス政権も、「一方的独立宣言」に際してチーフの支持を獲得した。アパルトヘイト下の南アフリカで、ホームランドの統治のために伝統的権威が利用されたことも周知の事実である (Van Rouveroy van Nieuwaal 1996, 43)。こうした国々で政治化された伝統的権威は、その後正当性の失墜という問題に直面することになる。

Bruce and Knox (2009) を Toulmin (2000) と比べたときの最大の違いは、伝統的権威に対する見解である。後者が否定的に捉えていたのに対して、前者にはそうした意識は見られない。むしろ分権化した土地政策において伝統的権威を活用することは、コスト面で大きなメリットだと論じている。土地に対する権限を分権化させるべく野心的な計画を策定したところで、執行に伴うコスト面がネックになることが多い (Bruce and Knox 2009, 1361)。この観点から伝統的権威の活用を積極的に考えようというのが彼らの立場である。2000年代の経験は、土地政策の執行に関わるより現実的なスタンスをブルースらに選択させたのかも知れない。彼らは、伝統的権威が土地に対して持つ権限——従来から強い権限を持ってきた——を中央政府が認知することと、伝統的権威に対

<sup>15</sup> 共有地の権利公式化が認められていなかったエチオピアでは、北部で放牧地の私有地化が進み、南部では森林が農地に転換していった (Hilhorst 2010, 48)。

<sup>16</sup> チーフの権限を実質的に消失させた事例として顕著なのは、ルワンダである。植民地期末期の「社会革命」によってチーフが全て亡命を余儀なくされた結果、ルワンダでは伝統的権威が一掃され、その力を全く失った (武内 2009、第6章)。

して中央政府が土地への権限を委譲することを区別して考える必要性を主張する。そのうえで、近代的行政機構と役割分担させつつ伝統的権威の権限を認め、土地政策の執行に関与させる南アフリカの事例を「新たな可能性」として評価している (Bruce and Knox 2009, 1368)。

冷戦が終了し、分権化政策が各国で採用されるなかで、いろいろな国で伝統的権威の再興が観察されるようになった。それが土地をめぐる問題にどのような影響を与えているか、またどのような政策が望ましいのかという課題に対して、現在学術的にも実践的にも大きな関心が寄せられている<sup>17</sup>。土地保有の安全保障を考えるうえで、伝統的権威は不可欠のアクターになったと言えるだろう。来年度の最終報告に向けて、さらに検討を深める必要がある。

## 第5節 大規模土地取引あるいは「ランドグラブ」

新興国の経済成長は 2007～2008 年のいわゆる食料危機を引き起こし、それを契機としてアフリカなど世界各地で大規模な土地取引が急増した。バイオエネルギーや食料を生産するための大規模な農地を求めた投資が大幅に増加したためである。特に、韓国企業の大宇ロジスティクスとの大規模な土地取引が政治問題となり、2009年3月にラヴァロマナナ政権の崩壊に繋がったマダガスカル動きは、この問題の重要性を広く世界に印象づけた。その後この問題には大きな関心が寄せられ、アカデミック・ジャーナルでもしばしば取り上げられてきたが<sup>18</sup>、最近になって研究のステージが変わったことを指摘する声がある。エデルマンらによれば、初期の研究は限られたデータや短期間のフィールド調査から強引な結論を導く傾向にあった (Edelman et al. 2013)。「ランドグラブ」という言葉とともに<sup>19</sup>、土地取引が外国資本による食料・バイオ燃料への投資で、それによって地元住民が不可避免的に悲惨な目に遭うというイメージが広く流通してきた。こうした議論は今日、少なくとも検証すべき課題であり、必ずしも十分に立証されていないと考えられている (Edelman et al. 2013, 1517)。2000以上の関連文献を精査した Oya (2013) も、厳密なベースライン調査に基づいて土地取引のインパクトを評価した研究

<sup>17</sup> 『アジア・アフリカ地域研究』第14-1号(2015年3月)の特集「現代アフリカにおける土地をめぐる紛争と伝統的権威」はその好例である。

<sup>18</sup> 特に *Journal of Peasant Studies* が、第42巻3-4号(「42(3-4)」)と表記する。以下同じ)、40(3)、39(3-4)、39(2)、38(2)、37(4)など毎年のように特集を組んできた。その他にも、*Development and Change* 44(2)、*Globalisations* 10(1) (この特集号は Margulis et al. 2014 として刊行された) などの特集がある。

<sup>19</sup> 「ランドグラブ」はインパクトが強く、実態を離れてメディアで流通しやすい言葉である。ここではそれを厳密に定義せず、負のイメージとともに流通する言葉としてカッコ付きで用いる。

は1つもなかったと述べ、より精度の高い研究の必要性を主張している。

土地政策との関連でいえば、「ランドGrab」問題は土地政策全般への関心を高め、次のような影響をもたらしたと考えられる。第1に、慣習的な土地権利の公式化が一層強く要請されるようになった。大規模な土地取引は、権利が明確でない慣習的保有の下にある土地を対象とする。それによって農民の生活が脅かされるという問題意識から、慣習的土地権利を公式化する必要性が強く認識されたのである。ここで、特に問題になったのは、農地よりも森林や放牧地などの共有地であった。大規模な土地取引は、農民が実際に占有、利用している農場ではなく、共有地を対象とすることが普通である。先述したように、共有地の扱いは近年の土地法でも国によって異なるし、コミュニティによる登記を通じて権利の公式化が可能だと定められていても、現実には難しい。「ランドGrab」問題の表面化は、法制度の未整備やその執行の問題を含めて、慣習的な土地権利をどのように保護するかという問題を改めて表面化させた。

第2に、土地に関するガバナンスへの関心を高めた。「ランドGrab」問題によって明らかになったのは、途方もない広さの土地を簡単に外国企業に貸し出すアフリカ政府の姿勢であり、慣習的な土地権利を認める土地法があってもそれが機能しない実態であった。国家が「ランドGrab」の歯止めにならず、場合によってはその片棒を担いでいたわけである<sup>20</sup>。国際社会がこの実態を問題視し、土地行政の能力強化を求めたのは当然の成り行きだった。この文脈で2つの重要な政策文書が2012年に発表されている。第1に、世銀エコノミストが土地ガバナンス強化を目的として作成した評価の枠組みで (Deininger, Selod and Burns 2012)、標題の略称から LGAF (Land Governance Assessment Framework) と呼ばれる。LGAF は土地ガバナンスを5つのテーマと21の指標に分類して評価し、具体的な政策提言のツールとして利用しようとする。その内容を表に示す。

---

<sup>20</sup> 「ランドGrab」問題を通じた国家への関心の高まりについては、Wolford et al. (2013) も参照。

表：LGAFのテーマ領域と指標

<p>テーマ領域1：法的、制度的枠組み</p> <p>指標1. 連続的な権利の承認。法によって、個人や集団が保有する幅広い権利（二次的権利やマイノリティ・女性の権利を含む）が承認されているか。</p> <p>指標2. 権利の執行。法によって認められた権利（二次的権利やマイノリティ・女性の権利を含む）が執行されているか。</p> <p>指標3. 権利承認のメカニズム。権利の公式の定義やその割当、そして権利の記録プロセスが、現実の状況と適合しているか、またそうでない場合には、差別的でないやり方でそうした権利をうまく調和させる道筋が確保されているか。</p> <p>指標4. 権利の制限。土地への権利が非現実的な基準に条件付けられていないか。</p> <p>指標5. 制度内容の明確さ。土地セクターの規則や管理に関する制度内容が明確に定義され、責任の重複が避けられ、必要に応じて情報が共有されているか。</p> <p>指標6. 意思決定プロセスの公正性と非差別性。全ての関係者からのインプットを踏まえた正当な意思決定プロセスを通じて、政策が形成されているか。法的枠組みが非差別的であり、所有権を執行する制度が全ての人から平等にアクセスできるか。</p>
<p>テーマ領域2：土地利用計画、管理、課税</p> <p>指標7. 土地利用制限の透明性。土地利用、管理、規制の変化が透明性を持ってなされ、特殊な集団だけではなく社会一般に対して顕著な利益を生んでいるか。</p> <p>指標8. 土地利用計画プロセスの効率性。土地利用計画と規則が正当なものであり、効率的に執行され、人口の大部分をインフォーマルに追いやることなく、人口増加に対応できるか。</p> <p>指標9. 土地利用制限の適用についての迅速さと予測可能性。開発許可証が迅速かつ予想可能性をもって供与されるか。</p> <p>指標10. 評価の透明性。課税目的の評価が明確な原則に基づいて統一的に適用され、定期的に更新され、公共的にアクセス可能であるか。</p> <p>指標11. 徴税の効率性。土地や資産への税が徴収され、徴収課税額が徴税コストを上回るか。</p>
<p>テーマ領域3：公有地の管理</p> <p>指標12. 公有地の指定と明確な管理。公有地の所有が正当になされ、一覧表の形で整理され、明確な管理責任主体の下にあるか。そして適切な情報が公共によりアクセス可能となっているか。</p> <p>指標13. 収用プロセスの正当性と時間的効率性。国家は土地収用を公衆全体の利益のためにのみ実施し、これを効率的に行っているか。</p>



指標 14. 収用プロセスの透明性と公正性。収用プロセスは明確で透明であるか。代替物又は市場価値での補償は公正かつ迅速であるか。

指標 15. 公有地の割当が透明に行われる。公有地の私有地への移転は明確、透明、そして競争的なプロセスに従っているか。そして対価が徴収され、監査されるか。

#### テーマ領域 4：土地情報の公的提供

指標 16. 完全性。土地登記簿は、多様な私的土地所有類型について、地理的に遺漏なく、地片ごとまた権利保有者ごとに検索可能で、関係者が迅速に入手しうる形で情報を提供しているか。

指標 17. 信頼性。登記簿情報は更新され、所有に関して意味のある推論を可能にするものとなっているか。

指標 18. 費用効率性、アクセシビリティ、持続可能性。土地行政サービスは、費用効率性の高いやり方で提供されているか。

指標 19. 透明性。料金は、透明なやり方で決定され、徴収されるか。

#### テーマ領域 5：紛争解決と紛争管理

指標 20. 責任の分担。多様なレベルの紛争管理についての責任主体が、現行の実践に沿う形で明確に任命されているか。法的な事項は適切な主体が権限を持ち、決定は上告可能であるか。

指標 21. 未解決の紛争が低水準である。未解決の紛争に影響された土地の割合が低く、減少しているか。

(出所) Deininger et al. (2012, 40-45)

第2に、国際社会による「ランドグラブ」問題への対応として、FAO(2012)が重要である。「土地、漁場および森林の保有についての責任あるガバナンス」と題されたこのガイドライン(略称VGGT)は、任意(ボランタリー)ではあるものの、国連だけでなくNGO、国際金融機関、民間部門などが参加した世界食糧安全保障委員会(Committee on World Food Security: CFS)でも承認されており、ステークホルダーの声を反映したものと評価できる<sup>21</sup>。7章に及ぶ全体を紹介することはできないが、タイトルに示されているように、そのスタンスは土地、漁場、森林といったコモングの保有(tenure)をめぐる問題が起こるのはガバナンスが弱いからだというものである。「保有権問題の多くはガバナンスが弱いから生じるのであり、保有権問題への対応策はガバナンスの質に影響を受ける。弱いガバナンスは社会の安定、環境の持続的利用、投資そして経済成長にマイナスの影響を与える」(FAO 2012, v)という主張は、VGGTの基本的立場を示し

<sup>21</sup> 筆者は世銀が毎年開催している「土地と貧困会議」(Land and Poverty Conference)に2014年と2015年に参加したが、LGAFとVGGTは政策枠組みとして頻繁に言及されていた。

ている。

VGGTの内容はLGAFと重なるところが多いが、より社会正義に力点を置いた表現が用いられている。一般原則では、あらゆる正当 (legitimate) な権利が尊重され、司法へのアクセスが保障され、紛争が予防されることが謳われている (Part 2, 3A)。ガイドライン執行の原則としては、人権、非差別、公正と正義、ジェンダー平等、包括的で持続的なアプローチ、協議と参加、法の支配、透明性、アカウントビリティ、持続的改善の10項目が挙げられている (Part 2, 3B)。ガバナンスをタイトルに掲げているだけに当然ではあるが、VGGTが土地問題を人権やガバナンスと関連付けて認識していることがわかる。「ランドグラブ」問題の顕在化によって、土地問題をこうした視角から捉える必要性が著しく高まったと言えよう。

## 第6節 紛争と土地政策

1990年代前半に出版され、今日までしばしば引用される論文集の序論で、近年の土地改革の目的として「社会正義の実現」と「生産性の向上」の2つが挙げられている (Migot-Adholla and Bruce 1994, 9)。この場合の「社会正義の実現」として想定されているのは過度な格差や搾取的生産関係だが、土地改革の目的が決して経済成長や貧困削減だけではなく、それがしばしば政治的、社会的動機に突き動かされることは確認しておくべきであろう。近年のアフリカにおいても、アパルトヘイト後の南アフリカ、そしてムガベ政権下のジンバブウェにおいてよりラジカルな形で実施された白人農場の再配分政策は、社会正義の実現を目指すものと言える。この点に関連して近年のアフリカで重要な土地政策の動機付けとして、紛争予防、あるいは紛争の処理がある。紛争の再発を防止するための土地政策、あるいは紛争の結果を受けた土地政策 (土地再配分) が実施されてきた。

このわかりやすい例は、ケニアである。ケニアにおける2007~2008年の選挙後暴力は多数の犠牲者、被害者を生んだ。この紛争は、選挙不正疑惑が直接のきっかけであったとはいえ、背景には独立以来蓄積された土地をめぐる不満があった。そして、この紛争が収束した後に公にされた新たな土地政策では、公用地の取得などをめぐる歴史的不正を是正することが盛り込まれた (津田 2015, 49)。紛争の原因となった歴史的不正をただすことが、政策の主要な目標として掲げられたわけである。1990年代に長期の内戦を経験したブルンジでも、和平協定締結後の土地政策が目指したのは紛争再発の防止であった。難民帰還に伴う土地紛争が激化することが予想されたため、過去の内戦に起因する土地問題を専門的に調停する機関が設けられ、土地や資産をめぐる紛争処理にあたった (Ndayirukiye and Takeuchi 2014)。

一方、武力紛争の結果としてラジカルな土地政策が進められることがある。勝者に有

利な土地保有構造を創り出すためである。ルワンダ内戦に勝利した元反政府勢力「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF)は、自らの勝利と同時に長年の亡命生活から帰国した帰還民に対して土地を供与する政策(「ランドシェアリング」)を実施した。これら帰還民は RPF の中核をなす人びとと同じエスニック集団のトウチであり、彼らはもともと居住していたフトゥが所有する土地を折半する形で土地を与えられた<sup>22</sup>。ルワンダでは植民地末期の内乱で伝統的権威層を中心に数多くのトウチが襲撃され、国外亡命を余儀なくされた。RPF の中核メンバーはこうしたトウチ難民の第二世代であった。「ランドシェアリング」政策を通じて、RPF 政権は内戦勝利による政治権力の変化を土地所有構造に反映させたのである。「ランドシェアリング」の他にも、RPF 政権下のルワンダは、女性に対する土地相続権の付与や土地登記の推進など、積極的な土地政策を展開している (Takeuchi and Marara 2014, 武内 2015b)。ここにも土地政策を通じて自らが主導する政治秩序を強化しようとする、RPF 政権の意図が看取できる。

武力紛争の予防措置として、あるいは武力紛争の結果として土地政策が遂行されるという事実は、土地所有をめぐる軋轢が紛争要因となり、土地政策が平和構築の観点から重要な意味を持つことを意味している (Takeuchi ed. 2014)。土地政策を評価する際、経済成長や貧困削減だけでなく、紛争予防や平和構築の視点が必要となる (Unruh 2003)。この点は、これまでの議論とも関連する。分権化政策はもとより、実効性のある土地登記政策の条件としてもグッド・ガバナンスが挙げられ、「ランドグラブ」問題の原因もガバナンスにあると認識されるようになった。もとより紛争予防や平和構築はガバナンスの問題と切り離して考えられない。今日、土地政策は国家の統治や行政機構の運営と密接不可分なものとして認識されている。

## むすび

研究会の中間報告として、本稿は 1990 年代以降の土地政策の転換をもたらした要因と新たな政策における主要な論点について、先行研究の議論の整理に力点を置いて分析した。1990 年代以降の土地政策転換は、それ以前の政策が——国家主導型開発政策にせよ、私的所有権確立政策にせよ——失敗したという認識の下に行われた。慣習的な土地所有権を尊重し、正当性を持った土地権利を保護する「土地保有の安全保障」はその認識に基づくものである。土地登記は目的ではなく手段である。土地権利の安定性確保にプライオリティを置いて、政策が考えられるようになった。そこからガバナンスの重視という方向性が生まれたと言えるだろう。

「ランドグラブ」問題の顕在化は、同じ時期アフリカ諸国が直面した紛争予防に関わ

---

<sup>22</sup> トウチ、フトゥはルワンダの主要エスニック集団。前者が人口の 1 割強、後者が 8 割強を占める。

る問題とともに、ガバナンス強化の必要性を喫緊の課題として示した。法を策定、執行し、人々に遵守させる能力の弱さが、土地権利の不安定性を生み出しているとの認識が共有されるようになったのである。アフリカの土地政策を考えるうえで、この点は十分に検討すべき課題である。土地政策とは言うまでもなく政府の行動だが、アフリカでは政府の行動の実効性や正当性に疑問が付されている。この点は、分権化政策や伝統的権威への依存によって簡単に解消されるものではないだろう。武内編（2015）で論じたように、アフリカの土地政策は国家建設の文脈で捉える必要がある。国際社会が「ガバナンスの弱さ」と見なすものは、アフリカ側からどう解釈され、正当化されているのか、という視点が重要になると考えている。

## 参考文献

### 【日本語文献】

- 赤羽裕 1971. 『低開発経済分析序説』岩波書店.
- 池野旬 1989. 『ウカンバニー—東部ケニアの小農経営』アジア経済研究所.
- 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.
- 大塚久雄 1970. 『共同体の基礎理論』岩波書店.
- 武内進一 2009. 『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.
- 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.
- ヌルクセ, ラグナー 1955. 『後進諸国の資本形成』巖松堂出版.
- ハーシュマン, アルバート O. 1961. 『経済発展の戦略』巖松堂出版.
- 林晃史 1989. 「モザンビーク農村社会の再編成」林晃史編『アフリカ農村社会の再編成』アジア経済研究所 3-33.
- フェダー, ガーシオン, レイモンド・ノロンハ (藤田幸一訳) 「サハラ以南アフリカにおける土地権利制度と農業発展」『のびゆく農業』750, 1987年. (Feder, Gershon and Raymond Noronha 1987. “Land Rights Systems and Agricultural Development in

Sub-Saharan Africa.” *The World Bank Research Observer* 2(2): 143-169. )

吉田昌夫 1975. 「アフリカにおける土地保有制度の特質と農業社会の変容」吉田昌夫編『アフリカの農業と土地保有』アジア経済研究所 1-12.

【外国語文献】

Alden Wily, Liz 2008. “Custom and Commonage in Africa Rethinking the Orthodoxies.” *Land Use Policy* 25: 43-52.

——— 2011. “‘The Law is to Blame’: The Vulnerable Status of Common Property Rights in Sub-Saharan Africa.” *Development and Change* 42(3): 733-757.

Atwood, D. A. 1990. “Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production.” *World Development* 18(5): 659-671.

Barrows, Richard and Michael Roth 1990. “Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence.” *The Journal of Modern African Studies* 28(2): 265-297.

Boserup, Ester 1965. *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change Under Population Pressure*, London: George Allen and Unwin.

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 of New England Press, 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): 1360-1369.

Cousins, Ben 2000. “Tenure and Common Property Resources in Africa.” In *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, edited by C. Toulmin and J. Quan, London: DFID/IIED/NRI, 151-179.

——— 2002. “Legislating Negotiability: Tenure Reform in Post-Apartheid South Africa.” In *Negotiating Property in Africa*, edited by K. Juul and C. Lund, Portsmouth: Heinemann, 67-106.

Deininger, Klaus 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington DC: World Bank.

Deininger, Klaus and Gershon Feder 2009. “Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy.” *The World Bank Research Observer* 24(2):233-266.

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, G. Gordillo, JP. Platteau, and E. Sadoulet. Oxford: Oxford University Press, 406-440.

Deininger, Klaus, Harris Selod and Anthony Burns 2012. *The Land Governance Assessment*

- Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, Washington DC: World Bank.
- Demsetz, Harold (1967) "Towards a Theory of Property Rights." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 57(2): 347-359.
- De Soto, Hernando 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic.
- Domeher, Daniel and Raymond Abdulai 2011. "Access to Credit in the Developing World: Does Land Registration Matter?" *Third World Quarterly* 33(1): 161-175.
- 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): 1517-1531.
- 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.
- Fitzpatrick, Daniel 2005. "'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure." *Development and Change* 36(3): 449-475.
- Gluckman, Max 1969. "Property Rights and Status in African Traditional Law." In *Ideas and Procedures in African Traditional Law*, edited by M Gluckman, London; Oxford University Press, 252-265.
- Green, Joy K. 1987. "Evaluating the Impact of Consolidation of Holdings, Individualization of Tenure, and Registration of Title: Lessons from Kenya." *LTC Paper* 129, Land Tenure Center.
- Hardin, Garrett 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859): 1243-1248.
- Hilhorst, Thea 2010. "Decentralization, Land Tenure Reforms and Local Institutional Actors: Building Partnerships for Equitable and Sustainable Land Governance in Africa." *Land Tenure Journal* 1: 35-59.
- Margulis, Matias E., Nora Mckeen and Saturnino M. Borrás Jr. eds. 2014. *Land Grabbing and Global Governance*, London: Routledge.
- Migot-Adholla, Shem E. and John W. Bruce 1994. "Introduction: Are Indigenous African Tenure Systems Insecure?" In *Searching for Land Tenure Security in Africa*, edited by JW Bruce and SE Migot-Adholla, Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company, 1-13.
- Miller, Norman 1968. "The Political Survival of Traditional Leadership." *The Journal of Modern African Studies* 6(2): 183-201.
- Moore, Sally Falk 1998. "Changing African Land Tenure: Reflections on the Incapacities of the

- State.” *European Journal of Development Research* 10(2): 33-49.
- Ndayirukiye, Sylvestre and Shinichi Takeuchi 2014. “Dealing with land problems in post-conflict Burundi.” In *Confronting Land and Property Problems for Peace*, edited by Shinichi Takeuchi, Oxon: Routledge, 109-131.
- Ostrom, Elinor 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oya, Carlos 2013. “The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour: A Systematic Scoping Review of the Socioeconomic Impact of Land Grabs in Africa.” *Third World Quarterly* 34(9): 1532-1557.
- Place, Frank and S. E. Migot-Adholla 1998. “The Economic Effects of Land Registration on Smallholder Farms in Kenya: Evidence from Nyeri and Kakamega District.” *Land Economics* 74(3): 360-373.
- Platteau, Jean-Philippe 1996. “The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment.” *Development and Change* 27(1): 29-86.
- Quan, Julian 2000. “Land Boards as a Mechanism for the Management of Land Rights in Southern Africa.” In *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, edited by C. Toulmin and J. Quan, London: DFID/IIED/NRI, pp.197-205.
- Sjaastad, Espen and Ben Cousins 2008. “Formalisation of Land Rights in the South: An Overview.” *Land Use Policy* 26: 1-9.
- Takeuchi, Shinichi and Jean Marara 2014. “Land tenure security in post-conflict Rwanda.” In *Confronting Land and Property Problems for Peace*, edited by S. Takeuchi, Oxon: Routledge, 86-108.
- Takeuchi, Shinichi ed. 2014. *Confronting Land and Property Problems for Peace*, Oxon: Routledge.
- Toulmin, Camilla 2000. “Decentralisation and Land Tenure.” In *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, edited by C. Toulmin and J. Quan, London: DFID/IIED/NRI, 229-245.
- Toulmin, Camilla and Julian Quan 2000. “Evolving Land Rights, Tenure and Policy in Sub-Saharan Africa.” In *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, edited by C. Toulmin and J. Quan, London: DFID/IIED/NRI, 1-29.
- Unruh, Jon D. 2003. “Land Tenure and Legal Pluralism in the Peace Process.” *Peace & Change* 28(3): 352-377.
- Van Rouveroy van Nieuwaal, Emile Adriaan B. 1996. “States and Chiefs: Are Chiefs Mere Puppets?” *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 28(37-38): 39-78.
- West, Harry G. and Scott Kloock-Jenson 1999. “Betwixt and between: ‘Traditional Authority’

and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique.” *African Affairs* 98(393): 455-484.

Wolford, Wendy, Saturnino M. Borrás Jr., Ruth Hall, Ian Scoones and Ben White 2013. “Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land.” *Development and Change* 44(2): 189-210.

World Bank 1975. *Land Reform: Sector Policy Paper*, Washington DC.