

# ニジェール農村の土地紛争と解決への道筋

関 谷 雄 一

〔キーワード〕 ニジェール共和国, 土地所有, アグロフォレストリー, 農村法

## 1. 概 要

著者は、社団法人国際農林業協働協会（JAICAF）の依頼で、ニジェールの自給的作物栽培並びに農林業の現況に関する現地調査のため2008年11月22日から同年12月3日までニジェールで現地調査を行った。ニジェールの農林業の概況について一般的な報告書を分担執筆することになったのであるが、教科書的な概説書よりは専門家が読んで役に立つ内容を盛り込まねばならなかった。有識者の助言を得て、著者は従来からニジェールで問題になってきた土地所有をめぐる農村の慣習法、紛争の解決法について最近政府がどのような取り組みを展開しているかを調べることにした。いわゆる農村法問題について、背景、現状及びいくつかの紛争事例とともにこれまでのニジェール政府の対応と今後の課題について概観してみた。JAICAFですでに作成されている『ニジェールの農林業：現状と開発の課題（2009年版）』では、農業制度といったより広い文脈の中で、土地紛争問題と対策について軽く触れるしかなかったが、本論ではもう少し深くこの問題を取り扱う（国際農林業協働協会2009）。

## 2. 背 景

サハラ以南アフリカの中でもニジェールを含む半乾燥地域に住む人々の土地問題についてはこれまで多くの人類学者によって研究されてきた。人類学者によるサハラ以南アフリカの土地所有、定住農耕民、牧畜民、親族組織、ジェンダーそして宗教を課題にした研究潮流を分析したパーカー・シプトンのレ

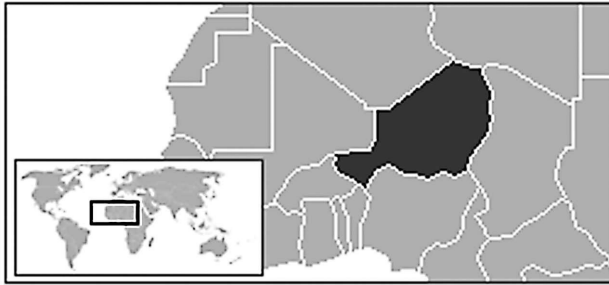


図1 ニジェール共和国の位置  
[Wikipedia]

ビュー（Shipton 1994）によれば，土地問題に関する人類学者の関心が高まったのは1980年代後半で，1960年代に多くのアフリカ諸国が植民地から独立して以来のことであった。1980年代から1990年代初頭の人類学では，政治経済，ローカル及びグローバルな関係性，文化の複雑性などへの研究関心が高まったが，中でも自然資源管理やその権利の保障や略奪をめぐる研究分析が多くなった。多くの事例においては，土地所有をめぐる問題は人や場所そして物事に係わる一貫した定義はないため，解釈の問題として分析されることが多く，雑多な事例研究の羅列にしか見るこののできない状況にあった。しかしシプトンの分析によれば，概して土地をめぐる問題の事例研究に関しては，結局，人間と土地の肥沃度（生産性）をめぐる一連の問題に集約されるらしい。彼はさらにこうした先行研究を総括してサハラ以南アフリカの土地所有及び使用をめぐる問題群に見られる共通点として以下の3点を挙げている。

- 1) 土地が水，労働そして資本がなければ意味をなさない点
- 2) 人々は，土地に意味を見出すのは物的資源としてだけではなく，権力・富そして価値であり，土地には政治的，経済的そして文化的意義が込められている点
- 3) 人々は個人としてのみならず集団，ネットワークそして社会的範疇として土地と関わりを持っている点

例えば，相続された権利，最初に定住した場合の権利，征服による権利，居

住権、耕作権、慣習的訪問による権利、施肥をする権利、植林をする権利、精神的聖地としての権利、行政的移住策による権利、賃貸借、分譲などの諸権利が指摘できる。これらの土地の所有と使用に関する権利のうち多くのものが、昔から議論されてきた。しかし近年になって国家や市場を介する形の土地に対する権利に係わる話題が増えている。他の大陸や地域と比較するとアフリカにおける土地の権利はそれでも比較的平等に振り分けられている観が否めないが、国家や市場の介入による土地の分配により、より多くの土地が限られた人々の手に渡っている状況も否定できない。

サハラ以南アフリカで一般的に見られるように、ニジェール共和国においても土地は2通りの理解のされ方がある。ひとつは土地とは様々な社会利権が絡まった領域であるという伝統的な認識と、経済的資産としての土地という西欧起源の認識である。土地に関するこの2通りの認識は相容れない要素を含んでいる。

すなわち、伝統的な考え方からすれば、土地は自然の精霊からの授かりものであり、誰に帰属するわけでもない共有地であり、伝統的権威者がその管理を任されているものである。農民たちは日常生活のために土地を利用し農業生産等の生業を営む必要があるわけであるがその場合、伝統的権威者が認めた場合に限り、その土地を開墾し使用することができる。

しかし植民地時代以降は、国家の領土、経済的資産としての土地所有権の考え方が出現してきた。ニジェール政府は国家の領土権を定めている以上、国の法制度上、全ての土地は国の領土として規定していることになる。もしある農地の所有権につき国が必要と認めた場合、伝統的権威者が認めた使用权を放棄して農民はその土地を無条件に国に返上する必要がある。

このような伝統と近代の土地の所有もしくは使用权をめぐる2重の認識がニジェール社会において共存しているのである。したがって、大事なのは土地をめぐるやり取りがどのように行われて、背後にどのような論理が存在するかを把握し、土地制度に関して伝統的慣習から現状にあった合理的なシステムに無理なく移行できる可能性を探ることである。

多くのアフリカ諸国では、伝統的土地所有の論理は、最初にその土地に来た者に基本的に権利が帰属するという、いわゆる「蹄の権利 (droit du sabot)」が基底にある。最初にその土地を開墾した者が、その土地に「価値」を授けたとされるのである。祖先のこのような功績が、彼らと彼らの末裔に伝統的な土地所有権を与える根拠となっている。

これらの権利の多くは父系出自集団論理に従って代々継承されてきている。新参者は基本的には土地利用権のみが与えられる。家族所有の土地はその家族の祖先直系の親族が所有権を持つことになる。また同じ家族の成員は生まれた時から土地所有権を共有することになる。

### 3. 現 状

一般的には、農村の土地は家族の食料自給を支える農業のために使用される。しかしながら、家長が望めば土地の一部を家族の成員に分け与えることもできる。そうすると、その場にたまたまいなかった家族の成員が、土地をもらえない状況も発生し得ることとなり、土地をめぐる争いに発展する可能性がある。現実にはそのような形での家族間での土地所有権をめぐる紛争が多発している。

ニジェールの農村は、100-300 の村が集まって伝統的小郡 (canton) を形成している。各村には一般的に3種の土地が存在する。個人所有土地、家族所有の土地そして村長の土地として知られる村の共有地 (terre de chefferie) である。

村長の土地は、休閒地、未墾地そして開墾地に分かれる。休閒地と未墾地は家畜の放牧のために使用される。ただし、新参者や共同体の中で土地なしの者たちに対して村長がその土地を開墾用に分け与える場合もある。これらの者たちは、土地の使用権を有することとなり、それは代々継承されてゆくこととなる。しかし、そのような形での使用権はいくら長期間にわたったとしても土地所有権に結びつくことはない。

ディオリ・ハマニ政権期 (1960-74)、村の共有地制度を廃止し、土地使用権

を有する者たちに、所有権を与える試みがなされたがうまくいかなかった。逆に、その政策をきっかけに土地をめぐる摩擦が発生し、くすぶり続けることになった。ニジェールの農村における土地に対する圧力は、家族内、農民同士、農民と牧畜民、そして伝統的村長と村人たちの間の争いに発展している。この問題に関しては様々な先行研究により、数々の紛争の事実、死者の出る争いまでが報告されている。

こうした紛争に関しては、これまで様々な制度が伝統的制度とともにそれぞれの行政レベルで機能してきた。行政制度に関しては、知事、副知事そして管轄区長が、また法制度の点からは、裁判所、警察から憲兵隊までが関わっている。一方、伝統的制度の面から、スルタン、小郡長、定住農耕民の村長、遊牧民の村長が関わっている。とりわけ、村長、小郡長が紛争解決にきわめて重要な役割を果たしている。彼らは、伝統的にも現行法的にも権力行使する実効力を持っているからである。

このような、土地の所有と使用をめぐる様々な社会的主体の権力紛争の問題を構造的にとらえるためにクリスチャン・ルンド (Lund 1998) は5段階に分けた分析を行っている。

第1に、過去数年間にわたり、土地をめぐる紛争の件数は上昇しており、この上昇傾向そのものに対する説明が必要とされる。明らかに紛争件数の増加は、ニジェールのようにもともと土地をめぐる権利が定まっていないような国家においては重大な問題となる。しかし、増加現象そのものが、社会制度的、政治機構的文脈の中で一時的なものなのか、漸次的なものなのかを見極める必要がある。第1段階ではこうした問題に対する答えが必要とされる。

第2に、増加する紛争件数を現制度がどのように処理していくのか、その処理能力が大変重要な問題となってくる。社会制度的な処理過程がどのように法的手続きに影響するのかという問題でもある。この段階では、土地資源の利用者たちの競争と彼らの戦略的行動に焦点があてられる。彼らがこの紛争をめぐる、いつどのように経済資源とそれに対する権利を利用するのかが目される。つまりこの段階では以下の2つの疑問が検討されるのである。紛争の結

果、当事者たちの財産がどのように変化していくのか。法律システムが首尾一貫した形で常に適用されるのか、また紛争がどのように状況改善に影響するのかという2つの問題が分析されなければならない。

第3に、土地アクセスをめぐる多くの紛争は、法律と政治制度機構の中で利害関係のある当事者間で行われるのが多い一方で、一部の紛争においては政治制度機構の責任者本人を巻き込むケースもある。このような紛争が法的手続き過程とその結果にどのような影響を与えるかについても考えなければならない。

第4に、個人の紛争当事者が、政治制度機構を相手に紛争を起こした場合、それが政治制度組織同士の関係に問題があることを明らかにすることがある。そのような場合、土地へのアクセスをめぐる争いが司法組織同士の紛争にどのように変換されてゆくかを見通さなければならない。そしてそのより広い政治制度機構的な問題が国家形成にどのようにつながっていくかも分析されなければならない。

最後に、農村法の適用はニジェール共和国の複数政党制の導入過程と同時に起きている。複数政党制による民主主義が準自治的な社会制度である土地所有制度とどのように関わるのかを分析しなければならない。究極的には政府の司法制度組織の正当性と、立法、紛争処理能力が、複数政党制の中でどのように保持されるのかということを見極めなければならない。複数政党制と政治的問題としての土地問題がどう関わってゆくのかというのがこの5段階目の分析課題となる。

ルンドは以上の5段階の研究分析の手順を、18の紛争事例分析を通して構築していった。しかし紛争そのものについては上記5段階の手続きに関わらず、さまざまな要素が入り組んでおり、段階ごとに紛争事例を並べることはできないとしている。また、ルンドの著書において、それぞれの事例は、当事者たちをはじめとする複数から20前後のインフォーマントたちへの聞き取り調査により詳細に記述されている。裁判における判例記録と同様に、詳細な記録こそが当事者たちの状況や予測不可能性を最大限に証明しうるからである。以

下に、ルンドが紹介した代表的な事例を3つ紹介する。いずれも聞き取り調査に基づく事実であるが、主要地名以外は仮名を使用している。

### 事例1 副知事補の交代による紛争の再発

メレはフラニ社会の人間で、1973年にムタリの父親ハッサンから土地を購入したと訴える。当時、土地は休耕地で、メレがそれを開墾した。1975年にムタリの父親が亡くなると、ムタリはその土地を返すように求めたが、メレがそれを拒否した。ムタリはガオの小郡長に訴え出たが、小郡長は県知事から、土地を開墾した者にその土地が属するとする、セイニ・クンチェ政権の方針を告げられ、ムタリは告訴を取り下げた。

1989年になり、ムタリはようやくクンチェ政権時代に失った土地に対する権利を訴えることができると知り、メレを呼び出し小郡長に再告訴した。小郡長は二人の主張を聞き、ムタリにその土地を戻した。メレはこの決定に納得せず、相手がトゥアレグ族長の下にいる市民であるがゆえに、小郡長が彼の市民に肩入れしたと考えていた。メレの証言によく耳を傾けないまま、ムタリはさらにミリアの副知事のところにも相談に行った。副知事の事務所で公聴会が開かれ、双方の首長、フラニの族長、トゥアレグの族長も同席の上で、小郡長と副知事補がそれぞれの言い分を聞いた。公聴会の結果、メレがその土地を保持し続けることが決まった。というのも副知事補が、ムタリが土地の権利を主張するのが遅すぎるので、もはや効力を持たないと言ったからであった。公聴会は覚書が交わされた後、解散された。

そのすぐ後で、小郡長はメレと連絡を取り、この件に関してまた逆の決定を下したことを伝えた。彼は、副知事補は自分の意見を述べる権利はあっても、実際の土地問題に関しては、村長が土地の所有権を代々継承してきたのでありその使用をめぐる権利を持つことを伝えた。つまりは、土地問題は重要な問題で「お役人」に任せることはできないということであった。メレは危機感を感じ、すぐに彼に好意的な意見を述べた副知事補に連絡を取り、メレのその土地に関する権利は保障された。

1年後の1990年に、その副知事補はビルマに異動となり、他の者が副知事

補となった。ムタリと小郡長は再び好機が来たということでこの件を再び告訴した。このとき、彼らは少し主張を変えた。つまり、メレは確かにムタリの父親から土地を購入する際に、60,000 セーファー・フラン (FCFA) を支払ったが、ムタリの父親はその土地の売買に関して、共同利権者の同意を得ておらず、したがって売買とみなすことはできないと主張したのであった。再びメレは、新しい副知事補の所に出向き、自分の権利を確認しようとした。そこで、新副知事補は決断を下す前に、最後に行われた公聴会の覚書を確認しようとした。しかし、覚書は跡形もなく消えていた。仕方なく、副知事補は新たな公聴会の日時を設定し、関係者たちはそれぞれの主張を展開した。メレは証言者を立てたかったが、選んだ人物が彼の幼馴染であったために拒否された。最終的には、ムタリの父親の妹が証言台に立った。彼女は、問題の土地は、家族がまだ明確に財産分割をしていない土地で、ムタリの父親が勝手に売り払うことができない状態であったと証言した。つまりは、その土地は最終的には9分の2はムタリの父親の取り分で、あとの9分の7に関しては彼の親族、ムタリの叔父や叔母が保有するものだったのである。彼らはムタリに権利を売ったのであった。メレは、コーランにそって誓いを立てるために呼び出され、ムタリの父親が保有していた9分の2に関してのみ購入したことを認めさせられた。新たに覚書が作成された。

[覚書の引用] 結論：上記に触れられた当事者たちの錯綜とした、相矛盾する証言の数々と、土地の権利をめぐりこれまでにとられてきた法的判断基準に基づき、公聴会はハッサン [ムタリの父親] の家族の次の主張を尊重することを決断した。すなわち、その土地が先祖代々継承されてきた土地で、ハッサンが勝手に売買譲渡する権利を持っていない。さらにはメレは自分の幼馴染以外に証言者を立てることができず、したがって主張は成立しない。

この事例が示すのは、土地の権利紛争がいかに大きな社会的事象、この場合はセイニ・クンチェ政権の終焉により、引き起こされるかということである。

また、一度こうした告訴が取り上げられると、より小さな手続き上の問題、この場合は一官吏の交代により、判決が簡単に覆されてしまうことも示している。さらには、メレが本件に関して、誰も支持者を見つけないことができず、いかに脆弱な状態にあったかも物語っている。メレは、幼馴染の証言を断られたにもかかわらず、ムタリの叔母は、直接利害を被る関係であったが証言を許された。最後に、ムタリがいかに上手に権利主張を変えていったか、その過程も明らかになっている。すなわち彼は「すべて」を主張することをやめて、「父親が土地の販売譲渡権を持たずに売ってしまった」という主張に切り替えたのであった。

本件では、副知事補の交代という行政側の構造変化が、紛争の再発を促しているが、伝統的権威の構造変化が起こった場合でも、それが人々の同意を覆して紛争を再発させる可能性を持っている。偶発的な出来事が紛争を終結させたり再発させたりすることも分かるのである。

## 事例2 ラワンタが木を残す

ブズ社会のラワンタの父親は、ラグミ村付近の彼の集落のそばの土地で、30年以上農業をして暮らしていた。1991年彼がなくなると、ハウサ社会に属するラグミ村のイヌッサはその土地を返すように主張したが、ラワンタが断った。いくつかの諍いの後、イヌッサはラワンタとその母親を小郡長邸における公聴会に呼びつけた、当時ラワンタはわずか13歳であった。偶然にもミリアの伝統的首長もその場に居合わせた。公聴会の間中、ラワンタの母親の証言から、問題の土地はもともとイヌッサのものであったが、実用的な理由で、イヌッサとラワンタの父親が、お互いの土地を交換したのであった。その結果双方は家からより近いところに農地を持てることになったのであった。イヌッサが受け取った土地は、しかしながらイヌッサの叔父ブベに抵当として譲渡されてしまった。ブベはラグミ村でも有力な実業家のひとりで、村長の相談相手でもあった。ブベは公聴会の席にいたものの、本件に関し今は「彼の」土地となっているものを巻き込もうとはしなかった。ただ、彼の土地はその昔ラワンタの父親が耕作していたことは認めた。しかし、彼はラワンタの父親が耕作し

ていたのはあくまでも彼の小作人としての権利の範囲内であったと述べた。

小郡長にその事実を受け入れさせることができないまま、ラワンタの家族は土地の権利を主張するイヌッサに、手前でコーランの誓いを立てさせることを要求した。最初イヌッサは、「誰もが認めている事実」を改めて宣誓することを拒否したが、ミリアの伝統的首長が割って入り、宣誓を強いることになった。小郡長はその翌日に宣誓式を問題の土地で行うことを提案した。翌日、イヌッサはなんとか彼の宣誓を受ける親戚の年寄りと呼ぶことに成功し、宣誓式を行うことができた。ラワンタの家族は、その宣誓を受ける年寄りが、高齢のため明日にも死にそうであり、それゆえどんな誓いも成り立ってしまうと反対したが、儀式は実行されてラワンタらは結局土地を失った。

それでも、ラワンタの父親が実は1960年代にバオブバの木をその土地に植えていた。そして今、大きく成長していたのである。ラワンタは、年寄りの親戚からその木を手放さずにいることを勧められた。というのもラワンタがその木の権利を主張する限りにおいて、その木が植えられている土地に関しても、いずれ再告訴して取り返せる可能性があるからであった。イヌッサはラワンタからその木を買い取ろうとして、相場の倍額を払うともいった。イヌッサには、彼の死後その木のせいで自分の跡取りが土地を失う可能性があることに気づいていたのである。

この事例においてはラワンタが、現在は敗訴しても将来逆転する可能性を持ちうることが示されている。彼の相手は圧倒的に強かったにもかかわらず、将来逆転勝訴する可能性が彼に残されており、その意味でイヌッサたちの力は完全ではなかったこともわかる。

### 事例3 サリスが副知事補を小郡長と対立させようとしたが、妥協案が取られた例

マンゾーの父親が1960年代にディンネイ村に住み始めた時、サリスの父親に土地を少し譲ってもらおうよう頼んだが拒否された。しばらくたって、彼は村長の助けを借りて、数区画の土地を譲ってもらうことができた。マンゾーの父親の死をきっかけに、財産分与が行われてマンゾーの割り当ては耕作に不十分

な広さにしかならなかった。1994年にマンゾーと彼の従弟であり隣人のアジャグラと一緒にガオの小郡長のところに出かけ、追加の土地を譲ってもらうよう嘆願した。小郡長は、求められている土地が、井戸や家畜の通りの道のそばでないことを確かめたうえで、マンゾーとその従弟に牧草地の一部の土地を購入させ、お金をもらった。その金額は不明であり、土地は小郡長の取り巻きの部下によって線引きされたという。

同じ地域を放牧地として使っていたフラニ、プズ、ハウサの集団がサリスを訪れた。サリスは機知と勇氣に富んだ人物として知られていたからである。彼はマンゾーに恨みを抱いているのではないかと疑われていた。たとえマンゾーの父親の死は過去のものだったとしても、恨みは続いていたのではないかと。いずれにせよ、サリスは最初に小郡長のところへ行きマンゾーが牧草地を耕作する権利を撤回するよう頼んだ。小郡長は、自分の領土を好きに売ってなぜ悪い、とその要求を断った。このような答えはサリスにとり想定内であったので、彼はひるまずにミリアの副知事のもとに行き、マンゾー、アジャグラ、そして小郡長を呼び出し、問題の土地について話し合いを持った。交渉の新たな場面が展開されることとなった。

決定が下される当日、副知事補は小郡長に公共の放牧地における土地を売買する権限はなく、マンゾーは新しい土地を手放さねばならぬと主張した。小郡長は反対に、彼自身にその権限はあり、もし、副知事補がそのような主張をするならばそれは小郡長の権威に関わる問題で当然受け入れがたいと主張した。それにもかかわらず、副知事補は主張を続け、マンゾーとアジャグラの隣人たちに耕作地と家畜道の間を分かち境界線をはっきり示すように迫った。同日のうちにこれは隣人たちにより実行され、これ以降当事者たちの状況に少し変化が見られるようになった。つまり、サリスは副知事補がマンゾーとアジャグラの双方に土地を明け渡すよう命じたと主張するようになったのに対し、マンゾーはアジャグラだけがそう命じられたと言い張るようになった。しかしながら、結果的には双方とも同じ結論に達した。すなわち初めはアジャグラは土地を明け渡したものの、マンゾーが耕作を続けているのを見て、再び耕作を始め

たのであった。そして、副知事補がミリアに戻ったのを見届けて耕作を続けるようになったのであった。

マンゾーと牧畜民たちとの対立はこのように、副知事補と小郡長との政治的権力の対立に発展していった。この争いはどちらの側にとっても、一歩引かない限りは出口が見えない争いのように見えた。しかし、結果的には微妙な形で譲歩が行われた。副知事補は、牧畜民の権益を守るために小郡長に物言いができるということを示す形で体面を保った。小郡長も、マンゾーとアジャグラに土地を分け与えることに成功したという意味において体面を保つことができた。一度この決定は否定されたが、結果的には、たとえ現状維持の状態ではなかったにせよ維持されることになったからである。マンゾーとアジャグラが土地を持ち逃げできたという事実は、近隣の農家にとっては一種の前例となり、牧畜民にとっては不安を掻き立てる要因となった。この争いは、小郡長の印象を良くするもので、小郡長が自分の市民を守るために立ち上がることがあり、行政権力の前に屈することはないことを示した。

小郡長は一般的に牧畜民の権益が大変重要でない限りは、放牧地の耕作に対して寛容であるとされている。つまり牧畜民が直接小郡長に利益をもたらさない限りにおいては、ということである。これは農耕民の地域に牧畜民が出入りすること自体が疎まれていることを意味しているわけではない。しかし、牧畜民の存在に商業的な利益や政治的な保護がない限りは、かなり牧畜民にとり不利な状況であることを示しているといえる。

#### 4. ニジェール政府の対策

1962年5月29日に発せられた法令62号から128号により、ディオリ政権において首長所有土地の現状に関する調査委員会が設けられた。成員には、地方行政首長、村長、小郡長そして選出された地区代表などが参加した。そのうち村長たちの多くは当時の政権政党に所属していたので、委員会の判断は政党の利益を考慮に入れたバイアスのかかった判断にならざるを得ない状況にあった。

1975年1月28日以降、軍事政権の意向により土地紛争の解決は現行行政制度と伝統的制度の双方にゆだねられることになった。しかしそのやり方は間もなく袋小路につきあたることになる。というのも、現行行政制度はとにかく「開墾者に土地を与える」方針を貫こうとする一方、伝統的首長たちは土地に対する権利を保有しようとしたからである。この一連の制度は失敗に終わり、結局政府は「土地開発組織」を設立し、土地資源管理と土地をめぐる紛争解決を司る協働組織とする以外にはなかった。

土地をめぐる紛争で昔からある解決法は、先の事例にもあったように、コーラン法典の教えに従い、誓いを立てることである。この方法をとる人々は、コーラン法典が真実を伝えるものとして信じ、それに従わない誓いを立てると、深刻な災いを導くことになると思っているからである。

このシステムは先行研究によれば土地の所有者により有利にはたらく傾向が見られる。土地の占有者や使用権を行使する人々は、しばしばコーラン法典を引き合いにだす慣習法よりは、むしろ自分たちの権利を容認する行政的な措置による解決を望んでいる。

そのような利害対立の中にあって、政府は従来の慣習的なあり方と法制上の定義によるあり方との紛争の解決を図るため、折衷的な手法として、農村慣習に配慮しながら土地所有権の問題を処理していく「農村法整備委員会」を設立した。

農村法整備委員会の設立を機に、一部の人はこの委員会が土地紛争を取り扱い、解決してくれるものと考えているようであるが、委員会にはそのような機能はない。土地の紛争はまず村レベルで解決が図られ、不可能であれば、小郡レベルで解決されるべきで、それでもなお解決されない場合は特例として法廷において解決されるべきであると定められている。

土地をめぐる所有権・使用権のやり取りに関しては、実際のところ登記制度も確立していない状態である。土地の登記をするということになれば、下記のような疑問が出てくる。

(1) 土地の所有権に関する争訟の場がないまま、どの機関が所有権を認証す

るのか。

- (2) 所有権の認証手続きにはどのような手続きが取られるべきなのか。
- (3) 土地所有権に関する認証書にはどのような情報が記載されるべきなのか。
- (4) 共有地（未開墾地，放牧地，水源地等）の所有権に関して誰の名前が記載されるべきか。

農村法整備委員会による法の整備が始まってから，政府は個人による土地の自由保有権も含めた土地利権制度の確立を考え始めるようになったものの，現在進めようとしている土地の登記制度に関しては上記の点に加え，下記のような問題も出てくる。

- 遊牧民は慣習法上，作物の生育期以外の時期であれば農地において動物を放つ権利を持っているものとされ，ディオリ政権時代にも法令でそのことが明記されている。
- 未墾地は場合によっては伝統的首長の認可のもとで，共同体や特定の者により使用される可能性がある。
- 土地所有者の伝統的役割とは，彼の家系を代表する形で，土地の管理を行うこととされ，その家系は世代を重ねていくうちに多くの家族を抱えるようになる。このような家系の本家の首長はすべての土地に対して権力を発揮しうるのか，それともリネージ（彼の家系に所属する）他の者にも権利が与えられるべきなのか。
- その土地の首長が伝統的に権利を持つ土地の共有地（森，放牧地，井戸，水路等）をどのように規定すべきか。

別の論じ方をすれば，地域の伝統的首長に土地の権利を認めることがすなわち土地所有権の明確化や問題解決には直接結び付かない。そうすることにより，その土地に関わる様々な人々が形成している複雑な権利関係を損ねることにもなる。土地慣習法は伝統的制度・慣習に依拠しているとされながら，実際には新たに創られた，かなり改変された「伝統」なのである。

これらの諸問題を認識しながら，ピーター・C・ブロックは農村法の整備作

業には高度に参加型で、意思決定に係わるべき様々な人々の合意が得られるような調査分析が必要とされることをすでに指摘している。しかし残念ながら現在に至るまでそうした体制が整っているとは言えない (BLOCH 1993)。土地利権をめぐるニジェールの法・行政制度の整備に関し以下に時代ごとに略述し、流れを追ってみる。

### 植民地時代

1960 年独立以前、フランスの植民地行政府は、土地および自然資源管理に係わる権利制度を整えようと試みていたけれども、植民地支配下においてフランス人以外の人々への土地の利権の認可はほとんどなされなかった。その後、慣習法に基づく土地利権の保有が正当化されたが、未墾地は国家が所有するものとされた。1955-56 年、慣習法は法令として再整備され強化されたものの、制定法として確立されることはなかった。

フランス支配時代、伝統的首長制は、植民地支配を実行するための補足的制度とされた。

独立の年に行われた調査によれば、ニアメ近郊のコロ郡では、5,647 の借地はわずか 340 人の人々の所有権のもとにあった。この数は仮に土地を借用している人々が 1 家族平均 2 区画の土地を借りていたとしても、所有者は地域人口の 10% にも満たないことになる。

ティジャネ・ンガイドの分析によれば、独立直後のニジェール政府には土地所有制度の整備は、農業開発や自然資源の確保を国家の政策に従って推進していくためには不可欠なこととしていたことが判明している (NGAIDO 1993)。その後の各政権においても本件に関して様々な試みがなされて来た。

### ディオリ・ハマニ政権時代

1960 年から 1974 年までのディオリ政権下では、土地の開墾者もしくは使用权を持つ者たちへの権利保障を目指して、伝統的首長の権限を抑制する各種の法令が出された。

法令 60-28：国による灌漑プロジェクトに係わる法令

法令 60-29：十分の一税の支払いを禁じた法令、法令 61-5 及び 61-6、農耕

北限を定め、国土を農耕地と遊牧地に分けた法令。ただし、農耕地における放牧は認められたが、放牧地における耕作は認められなかった。

法令 61-30：慣習法の援用とその手続きについて。

法令 62-7：伝統的首長が保有するとされる土地に対する権力の制限と、開墾者に対する権利保障の強化並びに（有事の際は）国に土地利権を帰属させる法令。

行政命令 62-128/PRN/SEP：伝統的首長による土地管理及び開墾者による使用に係わる行政介入に関する命令。

これらの法整備は、土地保有権の確立と土地の使用権の保障に関してある程度の実効力を発揮したものの、土地の売買や自由貸借は権利保有者の間で認められることはなく、限定された効果であった。十分の一税の支払いは禁じられていたもののその法的実効力は小さく実際には多くの土地なし農民は十分の一税を払い続けた。

### セイニ・クンチェ政権時代

ディオリ・ハマニ政権は1974年のクーデターにより終局を迎えた。セイニ・クンチェ大統領により率いられた軍事政権は、農業生産を向上させるべく土地の権利保障に関してもよりよい形にしようとした。セイニ・クンチェ大統領は土地制度に関してはディオリ政権の方針を踏襲し、「土地はそれを耕作したものに帰属する（“la terre appartient à celui-ci qui la cultive”）」の合言葉のもと、土地を保有する首長と耕作者との間に生じる権利争いの問題の解決をしようと試みた。政権発足直後の1975年1月28日に出された政令75-7では、どのような形で獲得されたとしても、基本的に土地は耕作者に帰属することが明記された。この政令は、裁判制度に頼ることなく現行行政制度と伝統的制度の双方で土地問題を解決する目論見で発令された。

しかしながら、実際には国内の様々な制度や機関が土地問題の解決を個別に図ろうとした。どの制度機関にも正式な法的権力を帰属させようとしなかったクンチェ政権の方針は、紛争を行政レベルで抑えようとした意図から大きく外れ、諸機関で個別の処分が横行し、問題は拡大した。

故に、独立以来ニジェールでは土地問題は継続して頻発しており、伝統的首長の土地に対する利権は守られ続けている。土地の利権を正しい形で守り、農業部門への労働力と投資の増大、農業技術の進歩、自然資源の持続的活用そして砂漠化を緩和するためには、農村法制度の確立が肝要となっている。

サヘル地域における 1984 年の大干ばつの後、ニジェール政府はそれまで目指していた、土地を含めた自然資源の中央集権的管理方針があまり有効な選択肢ではないことを悟るようになった。同国が直面していた代表的な諸問題は以下のようなものである。

- 地域の自然資源へのアクセスをめぐる農耕民と牧畜民の紛争が増大した
- 人口増大による農耕地拡大が原因で、遊牧民が自由に往来していた移牧地が縮小された
- 慣習法によって植林意欲が委縮した
- 伝統的首長の土地に対する権力が依然として維持され続けている

#### クンチェ政権以降、現在まで

1986 年、クンチェ政権の継続中に、同政権は土地をはじめとする自然資源管理をめぐる社会文化的問題に対処する国の行政機能を高めるために、包括的な法体系と新しい制度の確立を目指すこととした。それを受けて 7 年後の 1993 年 3 月 2 日に政令 93-015 が発令され、農村法に係わる基本的指針が示された。そこで示された基本指針とは以下のようなものであった。

- (1) 地元住民に対する土地利権の保障をもたらす
- (2) 農地の管理と組織的運用
- (3) 自然資源管理と保全に係わるより良い実践の促進
- (4) 国土全体の自然資源の運用に関する方針の提示

国が確立を目指す農村法整備に係わる行政システムは主として、国家レベルのものと地方レベルのものに分かれている。国家レベルでは、農村法整備に関する国家委員会が設置され、常設事務局が運営を担っている。地方レベルでは各県、各郡そして各地区に、土地委員会が組織されている。農村法確立の目的は上記 4 項目と一緒である。

基本的にすべての土地は未墾地を含め元来国家に帰属するものである方針を明確に打ち出している一方で、慣習的な権威の存在を容認する形をとる以外にはないニジェール共和国の農村法は近代国家の常識から考えるとかなり異色である。しかしこのような戦略は、土地に対する伝統的システムを反映してお

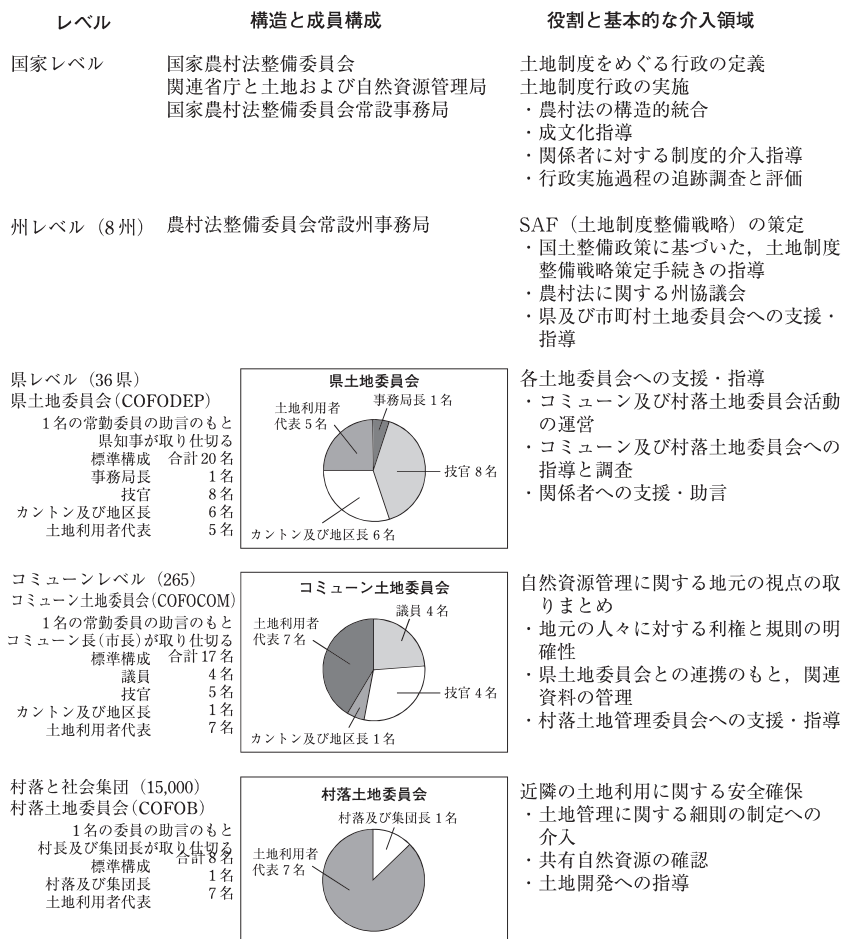


図2 ニジェール農村法：制度と役割

[ニジェール農村法整備に係わる各政令・法令により国家農村法整備委員会常設事務局が作成]

り、伝統的慣習と現行の対処法をうまく融合させようとするニジェール政府の意図によるものである。そして、この戦略はアフリカの近隣諸国において、より現実的かつ合理的な土地問題への対処法として注目されてもいる。「農村法整備委員会」はこうした農村法とそれを司る委員会の存在を国民に周知させる使命も負っている。

2008 年 11 月時点における、農村法制度の概略を示した図を前ページに掲示した。国家委員会常設事務局のもと、8 つの州にも州委員会常設事務局が置かれ、そこでは土地制度整備に関する具体的なスキームの構築、州以下で展開される土地委員会の取りまとめ等が行われている。以下、36 の県、265 の地区そして 15,000 に上る村と集団においては土地委員会が組織され、農村法の実質的適用に際する手続きなどが取り扱われている。

ニジェール共和国において、社会開発のために行われている様々なプロジェクトそのものが、土地と自然資源管理に関する不必要な介入と混乱を招いていることも既に報告されている。テラチアーノは、もっと農村の現場に目を向けることを示唆している (Terraciano 1998)。

ニジェールの土地制度の整備の歴史は紛争の歴史そのものであるといっても過言ではない。土地をめぐる紛争は独立期以前から起きていたものであるが、その頻度と数は現在に至るまで増え続けている。それは、農村人口の増大、自然環境の悪化による可耕地の減少、そして悲劇的なことに政府の誤った政策により引き起こされてきた。

## 5. 今後の課題

農村法制度整備の鍵となるものは前述した地元の土地委員会の実効力である。なぜならば地元の土地委員会こそが、実質的に土地利権に関する記録や事例を管理し、土地に関する人々の権利を確定する機能をつかさどるとされているからである。しかし委員会には紛争解決の実権は与えられておらず、委員会は深刻な制度的矛盾に直面しているのが現状である。

結論的には独立以降ニジェール政府が取り組んできた土地と自然資源管理に

関する制度整備の試みは、問題を解決するどころか解決に失敗しながら新たな問題を巻き起こしていると評さざるを得ない。各政権で行われてきた試みは、国家としての共有財産である土地と自然資源管理に真剣に取り組もうとするよりは、政治的思惑も絡んだ偏った解決策にすぎなかったことが原因であるとされている。ある研究者はこうしたことも踏まえて以下のようないくつかの教訓を提示している。

- 現行の農村慣習法制度の評価が必要である。地元の農村法整備委員会がきちんと機能しているか、村レベルで起こる個々の事例できちんとした問題解決がどの程度実行されているか、その現状を知ることが必要である。
- 個々の紛争解決事例の長短を知ること。そして農村社会に存在する土地と自然資源管理に係わるあらゆる利権関係を整理し、法制度化し、融合し、透明性をもたせること。
- 農村開発プロジェクトが引き起こしてきた土地と自然資源管理をめぐる紛争事例を分析し、今後の開発に向けて農村法整備に係わる行政システムと自然資源管理に係わる省庁並びに、援助国・機関そして NGO とのよりよい連携をすること。
- 現行制度で個別に対処されている土地利権問題を、半構造化し、農村が望めばすべての区画を登録するシステムを整備すること。
- 上記登録システムを導入する前に、スムーズに導入されるようあらゆる利権関係を整理分析すること。
- 上記登録システムを導入する前に、起こり得る問題に対する解決策を見出しておくこと。またシステムがその問題に十分対処できるかを検討すること。

土地問題は農村における様々な人々を巻き込んだ歴史の長い、社会文化的問題である。砂漠化の問題、農村開発プロジェクトそして食料確保と並んで、具体的で人々の生存に関わる重大な問題である。すでに機能している農村法整備委員会では、人類学者を含めたさまざまな専門家が国籍を問わない形でチーム

ワークを行っていると聞いたが、実際に紛争が起こっている現場ではまだまだ場当たりのな解決策が取られている。国際援助の取り組みにもこうした土地紛争に、総合的に介入することが求められている。

#### 参考文献

- Bloch, P. C., 1993, “The rural code process in Niger: toward an institutional framework for natural resource management”, *Institutional issues in natural resources management*, Roskilde, Denmark: International Development Studies, Roskilde University, pp.113-120.
- Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent, Gouvernement du Niger, 2007, *Code Rural: Recueil des Textes*, Imprimerie ALBARKA, Niger.
- Gnoumou, Y. And Bloch P. C., 2003, *Niger Country Brief: Property Rights and Land Markets*, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- 国際農林業協働協会編 2009, 『ニジェールの農林業：現状と開発の課題 2009 年版』, 国別研究シリーズ No.78, 国際農林業協働協会.
- Lund, Christian, 1998, *Land, Power and Politics in Niger: Land Struggles and the Rural Code*, LIT Verlag.
- Ngaido, Tidiane, 1993, *Implementing the Rural Code: perceptions and expectations in rural Niger*, (Land Tenure Center Cooperative Agreement with USAID/Niger discussion paper, No. 7) Madison, WI: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- Shipton, Parker, 1994, “Land and Culture in Tropical Africa: Soils, Symbols, and the Metaphysics of the Mundane”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 23: pp. 347-377.
- Terraciano, A. M., 1998, “Contesting land, contesting laws: tenure reform and ethnic conflict in Niger”, *Columbia Human Rights Review*, 29-3, p.723 ff