

貧困・土地・所有権

—世銀の土地政策変遷とデ・ソトの議論からの覚書—

雨宮 洋美*

Poverty, Land and Property Rights:
Memorandum from the Consideration on Transition of Land Policy of
WB and the Discussion of Hernando de Soto

AMEMIYA Hiromi

Abstract

From past studies, property rights in Tanzania provided in the “Village Land Act, 1999” have been considered different from modern property rights provided by western law. These are characterized in “customary right of occupancy” and limited rights - so called “commons” for community members in villages. Debate in the Tanzanian parliament and the international community, categorizes the “Village land act” as a transitional law on the route to a completely modern law system providing personalized rights in the future.

It could be assumed that these rights are affected by land policy of the World Bank. Therefore further understanding transitional rights provided in the act, a grasp on land policy changes and the analyzing of theories for land policy of the World Bank must be undertaken. From an overview of World Bank land policy, we can see a shift from the Neo-Classical Theory of New Development Economics to the way of thinking on recognition informal systems. From this overview, we were able to find that the “Village Land Act, 1999” in Tanzania is much comfortable with the newly established World Bank Land policy.

This dramatic change within World Bank Policy has been influenced by the theory of Hernando de Soto. De Soto proposed grant of ownership based on fact.

Through the reviewing of De Soto’s theory, one can see some analytical validity for the Tanzanian situation; however, we may find questions for the adequateness of rules made from customs. Especially for the Tanzanian case, when relying on customary identification of land, people who are not included in the customary system become excluded.

はじめに

20世紀末から今世紀にかけて、東アフリカのタンザニア国を含む貧困下にあるといわれ

る多くの国が社会主義体制から資本主義経済へと体制移行した。タンザニアのように体制移行した国においては、一般的に資本主義経済への大命題のもとに土地の私有化が目指されるようになっている。その背景には、最大援助ドナーの一つであり全ドナーに対する指針とでもいべき政策を発信し続ける世界銀

* 雨宮 洋美 (あめみや ひろみ: 富山大学 経済学部 経営法学科 専任講師)
メール: hiromiam@eco.u-toyama.ac.jp

行(以下、世銀と表記する)が、「タンザニアを含むアフリカ諸国に多大な影響力を与えている」(雨宮 2006a : 345) ことがある。

雨宮(2005 および 2006a)からは、世銀の最新の政策「2003年土地政策」(“Land Policy for Growth and Poverty Reduction”: 以下「2003年土地政策」と表す)以前は、世銀がアフリカ諸国で見られるような土地に対する集団的、慣習的、共同体的な権利を非効率的なものとして淘汰され完全な個人的所有権へと変換されることを求めてきたことが明らかである。「2003年土地政策」を転換点として、土地政策はそれまでの完全に個人的な土地所有権のためにそれ以外のインフォーマル¹⁾な権利を淘汰するという考えから、インフォーマルな土地所有権の意義を認めて扱うように大きく変遷している(雨宮 2006b : 347)。

このような世銀の政策の転換を後押しした要因としては、「アフリカの9割以上の人口が、公式法システム外で土地を所有している現実に鑑み、権利の安定性を向上させるために必ずしもフォーマルな権原の発行を必要とはせず、より簡単な方法で権利の安全をはかる方がよりコストが低い」(WB 2003: 29) ことが指摘されている(雨宮 2005 : 27)。

本稿では雨宮(2005)では触れなかった、世銀がいわゆる近代的土地所有権の押し付けでなくインフォーマルな法律ないし権利をフォーマル化することに利点を見出すに至った背景に目を向けたいと思う。「2003年土地政策」においては、報告書内で土地に対する所有権を静的でないもの、社会が生み出していくものという概念構成が形作られている(WB. 2003. 22)が、その根拠は南米の経済学者エルナンド・デ・ソト(Hernando de Soto : 以下、デ・ソトと記述する)²⁾の考え方に見出

せる。デ・ソトはペルーのインフォーマル・セクターと呼ばれる貧困者に対する所有権原を付与する例にみられるような、インフォーマルな領域の権利の合法化が貧困緩和のために必要であると提唱してきている学者である(福井 1999 : 67-69)。

これまで筆者は1999年に制定された、慣習を制定法化—いわばインフォーマルな制度をフォーマル化—した点で画期的なタンザニア「1999年村土地法」(The Village Land Act, 1999: 以下「村土地法」と記述する)に規定される土地所有権について、雨宮(2003, 2004a, 2005)により共同体性、総有と慣習的使用権(Customary right of occupancy)³⁾に特徴付けられる権利として位置づけられてきた。なお、「村土地法」規定は「慣習的使用権」と入会地である「共同体の村土地」に特徴付けられる規定である。「慣習的使用権」は村評議会が管理し、村共同体の構成員という資格要件に基づき、集団的な権利も可能であり近代的所有権とは異なる権利である⁴⁾。本稿においては、筆者の研究対象であるタンザニアの「村土地法」が世銀の土地政策中でどのような位置づけとなり、またデ・ソトの考えからはどのようなケースとなりうるのかを考えたと思う。

以下、I. において世銀の政策の変遷を概観し、II. において世銀の政策の中におけるタンザニア「村土地法」の位置づけを確認した後、III. においてデ・ソトの議論を考察し、IV. においてはデ・ソトのタンザニアに対する提言からインフォーマル・セクターの合法化の具体的な内容を概観し若干の指摘を行った上、残された課題を示したい。

I. 世銀の政策の変遷—「2003年土地政策」(WB 2003)にいたるまで—

この章では世銀の土地政策の変遷の流れについて「2003年土地政策」(WB 2003)にいたるまでを大きく三つの区分に分け概説する。

この章の記述は雨宮(2005および2006b)に多くを負うものである。

1. 新古典派主義的制度論が主流の土地政策の時期(1970年代～80年代)

タンザニアは、全国民の19.9%が1日1ドル以下、そして59.7%が2ドル以下で生活している貧困国である(UNDP 2005: 229)。世銀はタンザニアに対して80年代後半からは構造調整、90年代後半からは原則的に一律のフォーマットに則った貧困削減戦略書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)に基づく土地の権原(title)の個人化推進政策を展開してきた(Tanzania Government. 2000)。

貧困国に対して世銀が示していた土地政策「1975年土地改革政策」⁵⁾(Land Reform Policy paper)は、アルチャン・デムセツおよびボズナーらの経済効率からの共同体的な土地の権利に対する否定的な見方、いわゆる新古典派的制度論の考えが端的に現れて(雨宮 2005: 21)いるものである。それゆえに、アフリカ諸国で見られるような「慣習的保有(customary tenure)や集团的権利(group ownership)、共同体的権利(communal rights)と表される経済学的に非効率とみなされる権利を、自由土地保有権(freehold)と表されるような、個人的な権利に変えることを主たる方針」(雨宮 2005: 22)とすることが、貧困を緩和し市場経済化へと進むための大命題と

されてきたのである。市場経済化推進のために、共同体的な所有は淘汰されるという新古典派経済の理論が長らく世銀を支えてきた。この時期が土地政策変遷の第一の時期である(雨宮 2005: 20)。

2. 貧困対策の時期(1990年代)

第二の時期である90年代には、貧困対策の方法として土地の個人的所有権の確立があげられるようになる。それは、土地の権利が個人化されると、特にアフリカの伝統的で共同体的な所有をするような貧しい人々が、土地を担保にクレジットを利用し農業生産性を高めることを可能にすることが目標とされた(WB 1990: 56, 64)からである。土地の個人所有化が市場経済を促進し貧困対策につながるという考えに従った農業経済発展のための土地所有権の有効性の強調という主張は、タンザニアの農業政策にもあてはめられている(WB 1994: 19)。

他方同時期に、世銀は貧困削減のためインフォーマルな土地の権利の近代化を進めることが貧困層を救わず、反対に淘汰されるべきであった共同体的土地所有を基盤とするセイフティ・ネット機能こそが貧困を緩和させている事実にも直面する。それは世銀(1990)が、共同体的な土地所有のシステムが土地無しの貧困という極限状態を回避させていることを認め、そのような場合には個人の権原確立の促進や登記は望ましくない、という考えを明らかにした(WB 1990: 65)ことに表されている。さらに、現実的にはケニアのように近代法的な個人的権利を制定法化しても機能しない例⁶⁾があるほか、アフリカでは近代的な土地所有権が譲渡抵当設定を通じたフォーマルな金融機関のローンアクセスに結びつか

なかったという報告 (Migot and others 1991) もされるようになった。特にアフリカ諸国に多く見られるこのような現状をもとに世銀の土地政策は大きく転換してきた、ということについては雨宮 (2005) において述べたとおりである。

3. インフォーマルな制度の承認 (1997 年以降)

第三の時期は 1997 年前後にかけて、世銀が積極的にはじめた開発のコンテクストにおける社会関係資本 (Social Capital)⁷⁾ の議論の影響が見られるようになる。世銀はインフォーマルな制度を新しい制度に置き換えることが貧困問題の解決にとっての最適な方法ではなく、ケースごとにインフォーマルな制度を含めた制度構築へ向けた長期的な戦略をとる必要性を認めるようになってきた (雨宮 2005: 25)。このような変化は「1997 年世界開発報告」(WB 1997) において、タンザニア農村の社会関係資本が地域経済開発等に与える潜在的効果を示すもの (WB 1997: 114 - 115) と扱われることや、「2000 年世界開発報告」において、社会関係資本の役割が貧困削減の取り組みの一環として扱われる (WB 2000: 117-131) ことから理解できる。貧困削減の観点から社会関係資本に着目されるようになり、近年その中でもインフォーマルな制度は「貧しい国においてインフォーマルな制度が、フォーマルな制度の代りとして機能している」(WB 2002: 6) として注目されるようになっていく。

以上のように三つに区分される世銀の政策の変遷を踏まえ、最新の土地政策である「2003 年土地政策」(WB 2003) が示されるに至る。「2003 年土地政策」の内容については、

次章にゆずる。

II. 世銀の土地政策の転換期「2003 年土地政策」とタンザニア「村土地法」の位置づけ

1. 世銀「2003 年土地政策」の内容

I 章で述べた変遷を経て、正面からインフォーマルな土地所有権の意義を認めている点で世銀の政策転換が表されているのが「2003 年土地政策」である。「2003 年土地政策」は、「一言でいうならば、貧しい人々が実際に土地の権利を有することを可能にすることを主眼とし、様々な実態に基づき実現可能な方策を提示しようとしている内容」(雨宮 2005: 27) となっている。

世銀 (WB 2003) は「1975 年土地改革政策」が、農業生産性向上のために「フォーマルな権原のみに焦点をあててきたこと」を「不適切であった」と省みた上で、「2003 年土地政策」が「既存の制度の合法性と適法性により注目した」ものとしている (WB 2003: xlii, xliii)。インフォーマルな土地所有権の意義を認めるという点で、世銀の政策の大きな転換点を示しているのが、「2003 年土地政策」である。世銀 (2003) は、権利の安定性を土地政策の目的とし、その実現のための所有権の執行を必要とする考えを表している。基本的に、フォーマルな権利は政府の権利保護により安定性を得られ、インフォーマルな権利は、個人の経済的負担を伴うものの一定の範囲内で安定性をもたらすものとされる。「2003 年土地政策」は、アフリカを中心とする途上国においてインフォーマルな制度の役割が大きいことを認め、既存のインフォーマルな制度の活用を提案しているのである。

世銀（2003）は、経済的コストのみに依拠した価値判断を中心としているが、生活に関わる多くの事項が、経済的なコストを中心に営まれていない発展途上国において、経済効率のみにより、インフォーマル制度の評価を行うことは適当ではないであろう（雨宮2005:32）。特に、女性および複数の妻並びにその家族を含む大家族⁸⁾全員が土地にアクセスできる土地のセイフティ・ネット機能（Yoshida 2002: 3, 10）は、インフォーマルな権利のうちで評価できる点である。土地のセイフティ・ネット機能により、正規の土地所有権者以外の大家族全員が土地に関わることができるのはアフリカでは重要なことである。いずれにせよ、当初置き換えられるべきとされてきた慣習的な土地所有権は、「2003年土地政策」においてインフォーマルな制度の補完的な役割を評価するという形でアフリカ等の国々では有効なものとして捉えられるようになったことは大きな変化である。

2. 「2003年土地政策」におけるタンザニア「1999年村土地法」の位置づけ

また、世銀（2003）は慣習的保有（tenure）のシステムは、特有の条件と必要に応じ時間をかけて発展していく（WB 2003: 62）ものとし、特にタンザニアの「村土地法」を、慣習的な権利の法的承認がなされた例として位置づけている（WB 2003: 64）。もっとも重要なことは、世銀がこれらの示唆を通じ、慣習と制定法の統合が重要な政策のチャレンジである（WB 2003: 65）、と捉えていることである。タンザニアの「村土地法」は、まさに慣習と制定法の統一フォーマルな制度である国家法とインフォーマルな制度である固有法の区別を超えた試み—と位置づけられるものであ

り、慣習法のフォーマル化または制定法化と言える試みと捉えられよう。

以上より、タンザニアの「村土地法」は、慣習法を制定法化したものであり、現在の世銀の土地政策に合致したものと捉えられることがわかる。

さらにいえば、「村土地法」はその制定過程であるタンザニア議会において既存の慣習法を一つの国家の制定法とすることを目的としたことが述べられており、「移行期の法案」とみなされている（Tanzania Government 1999: 25）ことも見逃せない。タンザニア国家にとって「村土地法」は移行期、つまり一般的には慣習法から近代法への移行期の法と捉えられている法律である、といえる。また、このような見解は世銀の担当者とも共通している⁹⁾。

次章においては、こうした政策を打ち出すに至った世銀の政策転換において大きな影響力を与えたと思われるデ・ソトの議論を考察したい。

Ⅲ. デ・ソトの議論—インフォーマル・セクターの合法化—

世銀は、元来の市場経済化のための完全な個人的所有権の確立こそが貧困削減、経済成長のために必要であるとの見解を大きく転換させ、近年ではII章で示したように、インフォーマルな制度の重要性を容認しアフリカ諸国をはじめとする貧困国における有効性を重視するようになってきている。このような世銀の変化を後押ししていることとしては、ダグラス・C・ノースらの新制度派経済学の理論に見られるようなインフォーマルな制度の重要性（North 1990）に、世銀が依拠¹⁰⁾し

ていることがある。さらに、2001年の世銀主催の会議¹¹⁾で特別講演を行い、ペルーをはじめとする途上国における貧困問題改善のためにインフォーマル・セクターの合法化を提唱しているデ・ソトの考え方が世銀の政策変遷に影響を与えている、と考えられる。従って、この章においては、世銀の政策をより深く理解するためにデ・ソトの考え方を把握したいと思う。

1. デ・ソトの捉える非西洋国における法・所有権の問題点と提言

デ・ソトは所有権とは、資産がどのように保有され、使われ、支援されるのかについての人々の間での合意（コンセンサス）である（de Soto 2000: 157）、とする。そして、資産についての経済的な意味、つまり物質そのものから切り離れた価値としての資産の経済的潜在力を分離したり固定したり、投資の回路に財を結びつけるもの（de Soto 2000: 157）を法と捉えている。

デ・ソトは、ほぼ全ての発展途上国およびポスト共産主義の国がフォーマルな所有権システムを有するが、問題はほとんどの国民がそれにアクセスできないこと（de Soto 2000: 153）、と捉えており、非西欧国家においては統合された所有権システムは不可能である（de Soto 2000: 153）とし、唯一の第三の道は、彼らがビジネスを展開し生活の場としているインフォーマル・セクターにある彼らの資産（de Soto 2000: 153）、つまり現在は資産を資本へと変えることがなされていないインフォーマル・セクターを資産を資本へと変えることができる場にする、と示唆する。

インフォーマル・セクターの特徴とは、福井（1991）によると運営の規模が小さいこと

と、法制度の枠外であるという二点に集約される¹²⁾。また、インフォーマル・セクターには住居地の不法占拠を行い、販売等を行っている者も含まれ、インフォーマル・セクター領域の小規模経営者は法の枠外にあり国の経済活動や生産活動の枠組みにカウントされていない状況にある（福井 1991: 65）。インフォーマル・セクター内に存在する違法な状態について、超法規的（extralegal）と呼ばれる取り扱いを行うことを通じて合法化させる、というのがデ・ソトの提唱である。ペルーの事例からデ・ソトのインフォーマル・セクターの合法化が具体的にはどのようなものであるかについて、以下に述べたい。

2. デ・ソトの提唱するインフォーマル・セクターの合法化

発展途上国やポスト共産主義の国において、資本主義の基本である土地所有権をはじめとする法制度が根付いているとはいえない。アフリカの場合その原因としては、アフリカ人は法が提供する安定、情報、資源、市場の利益を欲しない、そして、後退的で部族的な文化が市場中心の発展には不適切であるからだ、と言われたりもした（de Soto: 2006: 20）。デ・ソトは、法の枠外におかれてきた人々が全く市場に関与せず生活してきたわけではなく、法の枠外の活動や制度を用いて土地をはじめとする財を作り出したり価値を増加させたりしている事実から、彼らが資産の価値を良く知っており、また彼ら自身の制度と方法により国家の経済指標にカウントされない巨額の資産を生み出している¹³⁾、ことを述べている。（de Soto: 2006: 21）。そして、その額は、タンザニアでは独立以来の外国からの直接投資の額の10倍、または外国機関からの資金供与

の総額の4倍 (de Soto: 2006: 21) にあたると計算されるほどの額である事実から、同国におけるいわゆるアンダーグラウンドの経済は非常に大きな規模であることを主張している。このような法の枠外の資産、つまり眠る資本 (dead capital) を流動資産へと転換することこそ、デ・ソトが各国の指導者に依頼されて行ってきた政策提言であった。

いわば眠った資本を国家経済に組み入れることによる貧困改善を目指し、デ・ソトが行った提言により大成功を納めたというペルーで実施された土地所有権における政策は次のようなものである。デ・ソトは、「市場で所有権を売買するためには正規のものでなければならない」としており、都市に移住し不法占拠地に居住している住民に対して、1990年代に新たに創設した COFORI (土地の不法居住承認委員会)¹⁴⁾ を通じ土地の所有を恒久的に保証する土地登録証の発行を実施 (福井 2006: 68-69) させたのであった¹⁵⁾。こうした取り組みによってデ・ソトは合法化には「その土地が法律的に自分たちの所有になるという保障を手にするにより他人の所有権もさらに尊重することになる」効果がある (福井 1991: 68) とする。いわば非合法的な領域を合法的な領域と同様に扱う超法規的な取り扱いを行ったのである。インフォーマル・セクター内に埋没する土地に対するインフォーマルな権利を、既に存在する自発的な規範により社会的に承認することを通じて、合法的なもの、つまりフォーマル・セクターへと組み入れた、ことと理解できよう。

命令的な法律によりインフォーマル・セクターを排除し土地所有権を確定しようとしては、幾度も失敗してきた歴史がペルーにみられるが、命令的なお仕着せの法が失敗したの

はペルーだけの経験ではない (de Soto 2000: 169)。

IV. インフォーマル・セクターの合法化の具体策—デ・ソトのタンザニアに対する提言より—

前章において述べたように、欧米の法制度を外から導入するのではなく、現在、法の枠外にあるインフォーマル・セクターを、フォーマル化ないし合法化する方策がソトの提唱である。現在、闇経済の中に眠る資本を表の経済へと引き出していくことこそが狙いである。

この提唱を、タンザニアの事例にあてはめると具体的にどのような提言が導き出されるのか、ということをデ・ソト (de Soto 2006) を中心として以下に述べたい。

1. デ・ソトの調査によるタンザニアの現状

デ・ソトによるとタンザニアの90%以上の経済活動が法律外で行われており (de Soto 2006: 19), 89%以上の土地所有が法システム外において行われている (de Soto 2006: 20) という。ビジネスに関しては僅か2%のタンザニア人が既存の法システムを利用する (de Soto 2006: 50) にとどまる。つまり圧倒的多数の国民が法的に土地所有権を持たず、国家経済の指標に現れる経済活動以外の場でビジネスを行っている、ということである。このような状態で国全体として経済成長を遂げていくことは、大変難しい。

法システムを活用しないとしたら、彼らはなにを用いて経済活動を行っているのか。デ・ソトの調査チームによると、多様な場合を想定した全プロセスがあたかも合法のよう

な概観を作り出す書類を伴って存在しており (de Soto 2006: 19, 37), ローカルの人々の間では制定法のように分類されて活用・手続き・プロセス等が確立している, とする. これらのローカル内においてのみ通用する規則は, 規範として明確化されていないがタンザニア国民の合意ともいうべきもの (de Soto 2006: 37) とし, デ・ソトはこうしたことは, アメリカやヨーロッパにおいても 19~20 世紀にかけてなされてきたこと (de Soto 2006: 37) と位置づける. 合法でない企業においては法による規則を欠いていることから彼らの潜在能力を下回り機能している (de Soto 2006: 50) とされている. デ・ソトはこのような現状において次に必要なことは, 彼らの知人サークルを超え他者とのコミュニケーションを提供する手段を与えることである, そしてタンザニア国民をエンパワーするためのわずかなリソースは原則的に存在する (de Soto 2006: 37), と述べる.

2. タンザニアの土地所有権制度の実施と障壁

タンザニアにおいては国家的に全土に渡る土地の権利について定めた「村土地法」が 1999 年に制定され, 2001 年 5 月 1 日から施行された¹⁶⁾. しかし, 財源及び人員不足を主たる理由とし, 2003 年現在においても実質的な施行からは程遠い状況にある¹⁷⁾. 土地に対する権利が制定法により規定化され, 村人にも権利証書を伴った慣習的な権利に基づく権利が承認されるようになったのは画期的なことであるのだが, 実質的な法の施行へと導くためにはどのようなことが必要なのであろうか.

現在の超法規的な経済の中で彼らの規範に

よる土地に対する権利は, ローカルの妥当性を持つのみである (de Soto 2006: 49). 実際にはほとんどの所有権は文書化されておらず, 情報が各村内に蓄積されていないこと, 登記手続きは高い測量費を伴い長時間かかる行政的手続きを伴うため貧困者にとっては不必要で厄介なものとなっていること, 90%以上のタンザニア人が彼らの土地に対する権利を通じてクレジット・サービスを受けたり譲渡できるということを知りえない状況, 法に従うと時間がかかり過ぎること¹⁸⁾, 一般国民にとっては不可能なハイレベルの決定が要求されていることなどが, タンザニアの法律の硬直的なトップ・ダウン性による障壁 (barrier) としてあげられている (de Soto 2006: 50). また, 村において見られる長老たちによる仲裁 (adjudication) を通じた紛争処理も, デ・ソトにより超法規的な措置と位置づけられ問題視されていた (de Soto 2006: 39). 障壁という言葉に見られるように, 機能しない土地所有権制度はむしろ市場経済化を妨げる働きをしているとみなされている. 当然, このような障壁が取り払われことが, 制定法による土地所有権を根付かせることにつながるのであるが, それを目指しデ・ソトが提唱する方策は次項のとおりである.

3. デ・ソトによるタンザニアに対する提言

ペルーでの実践と同様に, デ・ソトはタンザニアが近代法規則を作り上げるためには, 「トップ・ダウン」と「ボトム・アップ」の二つが必要であると訴えている. 一つ目の「トップ・ダウン」とは既存の法制度を貧困者に合わせる, つまり多様なニーズに合わせられるよう現行の法システムを適合させることであり, 手続きの単純化, 形式的手続きの

撤廃、登記手続き等の低コスト化、分権化、紛争解決の単純化等（de Soto 2006: 56）に象徴されることの実践である。二つ目のインフォーマル・セクターを合法化する「ボトム・アップ」（de Soto 2006: 57）とは、現在多様な様式で行われている村評議会による権利の記録管理に基本規則を導入すること、貧困者がアクセスできる機会の創設（de Soto 2006: 57-58）というような現在法規定外で行われていることを法の枠内に引き入れることである。タンザニア政府が草の根で展開されている超法規的な手続きを、既存の法システムと一つに調和させる、いわば二つを真ん中であわせるという挑戦（de Soto 2006: 50）の必要性を提唱する。

デ・ソトは、国家のインフォーマル・セクターに光をあて、「トップ・ダウン」と「ボトム・アップ」をあわせた国家的な改革によりインフォーマル・セクターを国内経済に取り込む方法を提示したといえる。デ・ソトは通常、近代経済を阻んでいると思われるインフォーマル・セクターにこそ国家的な経済状況を向上させる希望があった（de Soto 2006: 58）と述べ、インフォーマル・セクターを法の枠内に取り込むことの重要性を示唆したのであった。インフォーマル・セクターこそが経済を向上させる潜在能力を備えたもの、インフォーマルとフォーマル制度を併せることが肝要であるというデ・ソトの主張はタンザニアに当てはまるように見受けられる。

4. 若干の指摘

確かにタンザニアのインフォーマル・セクターにおける経済活動は活発であり国家経済を向上させるための希望が見出されるので、既存のインフォーマルな制度を法の枠内に取

り込むことの有効性は理解できる。ただし、タンザニアの事例における提言に対しては、次の若干の指摘ができればよい。デ・ソト（2006）はタンザニアの村において見られる長老たちの仲裁（adjudication）システムにより村内の土地紛争が解決されている事実を、超法規的取り扱いとみなし問題視している（de Soto 2006: 39）。デ・ソトがタンザニアのアルーシャ州において目撃したという村の長老による紛争処理が、実際は「村土地法」第60条規定の「村土地評議会」（village land council: kamati ya ardhi）である可能性もあるのではないかと。村土地評議会には法的拘束力をもたない紛争処理機関であるが、実際には村ごとに異なるものの伝統的な「長老会議」（Balaza la Wazee）に助言を求めながら進める場合もある¹⁹⁾ というものである。「村土地評議会」には法的拘束力はなく、村人も村内で短期間かつ低コストで解決する可能性のある調停を法的拘束力を備えたより上位の紛争処理よりも身近に利用しているのが実態である。

同様に、デ・ソトは村評議会オフィスによる文書の保管（de Soto 2006: 29）や、公的または法的な承認を得たもののように見える村評議会により使用される記録文書が多数存在することを問題点として指摘しているのだが、この中には実際に行政的または法的に承認されているものも混在しているように思われる。外見的に公的な文書に見えないものもタンザニアの村には多数存在することは事実である。

また、デ・ソトはインドネシアの事例より部外者にとって外見上は不明であっても、境界線を熟知する番犬の吠え声を聞けばインフォーマルな所有権の境界が把握できるという事実より、政府は既存の事実であるインフォーマルの合意を一つの国家のフォーマル

な所有権へと形作ることを示唆し、地方の慣行がどのように働いているのかを見出す重要性を示唆している (de Soto 2000: 163)。これは前章におけるボトム・アップの具体例となるが、タンザニアの例からは、慣習的なやり方を重視すると慣習の範疇に含まれていた者にとっては有益な規範となるが、その範疇外であった者を排除する可能性もある、という指摘ができる²⁰⁾。

また、リマの都市インフォーマル・セクターに対して、法的な土地の権原を付与する政策は大成功であったというが、地方農村部においては同じような成果が期待できるのか、という疑問が残る。例えばタンザニアにおいては、全土の7割以上を村人が農業を中心として居住・生活する村土地 (village land)²¹⁾ が占めている。タンザニアのような圧倒的に地方農村地域が多い国に対するデ・ソト提言の有効性の考察については、課題として残されていよう。

おわりに

世銀の政策変遷の概観からは、第一の時期である70～80年代においては、新古典派主義的制度論の考え方により経済的に非効率なものとされ、市場経済化のために慣習的・共同体的権利は淘汰され個人的な権利へと変換されるべきであるという論調が主であったことがわかる。第二の時期である90年代に入ると貧困対策ために個人的所有権確立が叫ばれるようになるが、他方貧困削減のためのインフォーマルな権利の近代化が貧困を救わないという矛盾に直面した。また、共同体的土地所有を基盤とするセイフティ・ネット機能が貧困を緩和している事実、さらには個人的

な所有権が制定法化されても土地の譲渡抵当設定を通じたローンアクセスに結びつかないという土地政策を転換せざるを得ない事態にも直面した。第三の時期である1997年以降においては、社会関係資本が貧困削減の取り組みの一貫として扱われるようになり、その中でもフォーマルな制度の代わりとして機能する、土地のセイフティ・ネット機能を含むインフォーマルな制度が注目されるようになった。このように大きく三区区分できる変遷を経て、正面からインフォーマルな土地所有権の意義を認めた点で世銀の政策転換が表されたのが「2003年土地政策」であった。「2003年土地政策」は、アフリカを中心とする途上国においてはインフォーマルな制度の役割が大きいことを認め、これまでのような新しいフォーマルな制度への置き換えではなく既存のインフォーマルな制度の活用を提案するものである。

貧困者に対してフォーマルな権原を付与することにより、市場経済を活性化させるというデ・ソトの提言は、世銀が当初目指していたようなインフォーマルな所有権を淘汰してフォーマルな権利に置き換えるという論調から大きくシフトさせることに寄与したと考えられる。世銀の「2003年土地政策」は、デ・ソトの経験から裏打ちされたインフォーマル・セクターの合法化と、国家の法規定を実態に歩み寄らせるという必要性を認めたものであろう。

このような既存のインフォーマル制度を活用することは、国民に根付かず経済的コストが高いフォーマルな法を押し付けるより有効であることは確かであるが、他方、社会主義からの体制移行国の地方農村部においてはフォーマルな権限の導入が農民の生活を好転

させるだけでなく、駆逐と貧困化へと導いた事例もあるのではないかという危惧もある。従って他国の多様な事例を考察する必要があるだろう。また、慣習を規範化する場合においては、既存の慣習に含まれていない人々を排除する危険性も考えられる。

以上のような視点を踏まえ、他のポスト社会主義国家の土地政策の動向をも視野に入れた上、さらに土地所有権の問題に対するデ・ソトの提唱の分析と検討を続ける必要がある、と考える。本稿による手がかりに基づきさらに検討を深め、デ・ソトの提唱が世銀の政策およびアフリカ諸国の土地制度改革に与えた影響をより具体的に把握することを次の課題としたい。

注

- 1) 本稿において使用するフォーマル、インフォーマルという単語の概念については、世銀(2003)において明確に定義はされていないものの、次のように捉えたいと思う。世銀(2003)を通じ、フォーマルな権利を制限するものが制定法、他方インフォーマルな権利を制限するものは、慣習、伝統、慣習法、文化等という制定法以外のものであることが読み取れる(雨宮2005:28)ので、本稿においてもそのような概念としてフォーマルおよびインフォーマルという単語を使用したい。
- 2) Hernand de Soto, *President of the Institute for Liberty and Democracy: Lima*.
- 3) 制定法による植民者と外国人の有する土地の権利は、イギリス植民地支配以降においては英語では *right of occupancy* と基本的に呼ばれてきた。これは現行日本法の本権に對置されるような意味での占有権ではもちろんあり得ない。使用がなされなくなれば、権利喪失にいたるという意味において、権利の実質的内容から「使用」の権利と考えるのが妥当であろう。そして *right of occupancy* とみなされるために重要なのは使用し続けることであるので、これを日本語で表現する場合には「使用権」と呼ぶことが適当と考え、本稿および雨宮(2004, 2005, 2005a, 2006b)においても *Customary right of occupancy* を慣習的使用権と呼んでいる。
- 4) 「慣習的使用権」の最も大きな特徴は、譲渡に際する制限、使用がなくなれば村評議会に返還される仕組みである。「村土地法」規定の詳細および特徴については、雨宮(2004)を参照されたい。
- 5) WB. 1975は、最新の土地政策である「2003年土地政策」(WB 2003)が発行されるまで、世銀の土地政策として扱われていたものである。
- 6) 世銀「1975年土地改革政策」においてはケニアは植民地政府およびそれを引き継いだ独立後の政府によるヨーロッパ人に所有されていた大規模農地へのアフリカ人の再定住、市場用作物の推進などの土地改革を実施し、大成功をおさめた国として紹介されている(WB 1975: 71)。しかし現在、他のアフリカ諸国に先駆けて制定されたケニアの近代的土地所有権や徹底した個人登記を規定する土地法が制定されているにも関わらず、金融、銀行インフラが未整備なために人々がフォーマルな金融アクセスを利用していない(WB. 2003: 49)、いわば法が実際には機能していない状態といわれている。「1975年土地改革政策」の評価から一変し、「2003年土地政策」においてはケニアは、大きな経済コストを伴うフォーマルな制度導入が実質的には機能しない事例として扱われている。
- 7) *Social Capital*は、経済パフォーマンスに対して市場メカニズムの外から、あるいは貨幣価値の交換関係以外の側面から影響を与える個々の機能を言い表す概念として用いられている(佐藤2001: 5)が、日本語の文献において定訳は今のところ見当たらない、とされている(佐藤2001: 28 注(1))。なお、佐藤(2001)においては *Social Capital* に「社会関係資本」という暫定訳を用いる(佐藤2001: iv)とされているものの、その後の日本語の文献においては同訳がほぼ定着しているといえる。これを踏まえ、本論においても「社会関係資本」を *Social Capital* の訳語として用いている。
- 8) タンザニアの人口の3割以上はイスラム教徒といわれ、彼らは4人まで妻を持つことができる。また、イスラム教徒でなくとも、伝統・慣習的に一人の男性が複数の妻を持つことがある。さらには婚姻制度が形骸化しており、多くの人が事実婚による婚姻生活をしているため婚姻関係にある妻・扶養者、およびそれ以外という区

- 別がつけにくい状況がある。そして、夫とその親戚および複数の妻並びにその親戚、彼女らの子供等を含め区別を重要視せず、一般に「家族」と表現する傾向にある。スワヒリ語で「家族」を表す“familia”といった場合、これらすべてを含み非常に広い範囲にわたるのであるが、それを拡大家族と表している。
- 9) インタビュー(2004年2月)通じたWB Tanzaniaの土地改革担当エコノミスト及び2004年「アフリカにおける成長と貧困削減のための土地政策」ワークショップにおける「2003年土地政策」策定の中心であった世銀の経済学者 Deininger (Klaus DEININGER, Development Research Group, World Bank, Washington.) の見解である。
- 10) 世銀は、経済不況と低開発の唯一の最も重要な原因を、契約実施のための方法の欠如と認定するノース(1990)に依拠し、経済発展が可能な質の高い制度のための適切な法制度および司法制度の必要性を指摘している(Messick 2005: 4)。
- また、ノースのいうところによる制度とは非形式的制約(informal constraints)一人が考案する規範(rule)や制定法等一と形式的制約(formal constraints)一慣習や行為規範(code of behavior)等一との結合物である(North 1990: 3-5)。
- 11) 2001年7月8日～12日にサンクト・ペテルブルグ(St. Petersburg Conference on Law and Justice)で行われた法整備に関する「法と裁判による権利の付与、安全及び機会の獲得」会議である。
- 12) 具体的には路上における日常生活に必要な食料品、衣類や雑貨品等の販売など個人的にまたは家族単位でできる範囲のあらゆる商活動とサービス活動を行っている人達のこと(福井1991: 65)を指している。
- 13) 超法規的経済(extra legal economy)とデントは呼んでいる。
- 14) La Commission para la Formarization de la Propied Informal
- 15) 個人の権利の保障とともに、タクシー業の登録証の発行、不法占拠地内に立売人を収容するための市場建設など、非合法の領域にあるものを合法的な領域と同様に扱う超法規的な取り扱いがペルー政府により行われた(福井1991: 69)。
- 16) 2000年12月22日発行の第485及び486号政府通達による。
- 17) 2002年8月及び2005年8月における土地省、国家土地計画委員会(National Land Use Planning Commission)の計画・調査局長(Director of Physical Planning)のMr. Gerald Mangoに対するインタビューによる。
- 18) 測量および権限付与においては8年間、都市部における配分プロセスには7年間、所有権登記および譲渡には380日間がかかるという調査結果が示されている(de Soto 2006: 50)。
- 19) タンザニア、ムベヤ州マンタンジ村においては、8人で構成される村土地委員会が伝統的に存在する長老会議に助言を求めながら法的拘束力のない土地紛争処理を行っていた。なお、同村における長老会議の由来は5人～10人の神官会議(machihu)であったという(タンザニア、ムベヤ州マンタンジ村におけるフィールド調査結果より)(雨宮2004: 55-56)(雨宮2005: 122)。
- 20) タンザニア、ソングア州ムシンド村の住人は父母、祖父母、場合によってはさらに先代よりその村に居住していた村人がほとんどであった。その中において近年新しく参入した村人は、あまりよい条件で広い面積の土地を得られていないという調査結果がある(雨宮2004: 51)。
- 21) 「村土地法」制定によりはじめて明確化された、村行政の主体である村評議会が管轄権を有する慣習的に村人が使用してきた土地に該当する区分である(「村土地法」第7条(1)項(a)～(e)、(7)(8)(10)項、第8条(1)、第12条(1)項(a)(b)(c))。

参考文献

- 雨宮洋美. 2003. 「タンザニアの共同体的土地所有—「1999年村土地法」の考察—」『アフリカ研究』December, 2003 第63号. 27-36.
- 雨宮洋美. 2004. (雨宮2004a)「タンザニアの村土地・土地法及び土地所有権の実態調査」『独立行政法人国際協力機構 準客員研究員報告書』JICA.
- 雨宮洋美. 2004. (雨宮2004b)「タンザニア「1999年村土地法」における土地所有権—「総有論のミニ法人論的構造」との比較考察—」『名古屋大学国際開発フォーラム』2004年 第25号, 21-38頁.
- 雨宮洋美. 2005. 博士論文『タンザニアの「1999年村土地法」にみる土地所有権の構造』名古屋大学(未刊行)

- 雨宮洋美. 2006. (雨宮 2006a)「アフリカの土地問題をタンザニア『1999年村土地法』から考える [上]—近代的所有権と慣習のせめぎあい—」『国際商事法務』Vol. 34, No. 2. 203-21
- 雨宮洋美. 2006. (雨宮 2006b)「アフリカの土地問題をタンザニア『1999年土地法』から考える—近代的所有権と慣習のせめぎあい— [中]〈世界銀行の土地行政とタンザニア「村土地法」〉」『国際商事法務』Vol. 34, No. 3. 345-351頁.
- 佐藤寛編. 2001「援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタルの可能性」アジア経済研究所.
- 福井千鶴. 1999. 「ペルーにおける都市化と貧困問題—リマ首都圏における現状とその改善策の一考察」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第2巻 第1・2号併合. 57-73頁.
- Alchain, Armen and Demsetz, Harold. 1973. The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History* Volume XXXIII, March 1973, Number 1, New York: New York University: 17 - 27.
- De Soto, Hernando. 2000. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- De Soto, Hernando. 2006. The challenge of connecting informal and formal property systems some reflections based on the case of Tanzania Realizing Property Rights. Realizing property rights. Zurich: Puffer and rub pub.
- Messick, Richard. E.. 2005. *What Governments Can Do To Facilitate the Enforcement of Contracts, Prepared for Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, Cairo, Egypt November 28-December 1, 2005*; Public Sector Group, World Bank.
- Migot-Adholla. Shem, Hazell. Peter, Blarel. Benoit and Place. Frank. 1991. Indeginous Land Right System in sub-saharan Africa: A constraint on Productivity?" *The World Bank Economic Review*, Vol. 5. No.: 155-175.
- North, Daouglass. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Posner, A. Richard. 1977. Chapter 3 Property. *Economic Analysis of Law*. Second Edition, Little Brown and Company Boston and Tront.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2005. *Human Development Report 2006*, New World Bank (WB). 1975. (WB 1975 と標記する. 以下の World Bank の標記も同様である) *Land Reform Policy paper* World Bank Development Series, Washington D. C.: World Bank.
- World Bank. 1990. *World Development Report 1990*, Washington D. C. World Bank.
- World Bank. 1994. *Tanzania Agriculture Sector Memorandum*, Oxford University Press, Washington DC.: World Bank.
- WB. 1997. *World Development Report 1997*. New York; Oxford University Press.
- WB. 2000. *World Development Report 2000/2001*. New York; Oxford University Press
- World Bank. 2002. *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*; Oxford University Press, Washington DC: World Bank.
- World Bank. 2003. *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*: World Bank Policy Research Report, Washington D. C: World Bank.
- Yoshida, Masao. 2002. *Land Tenure Reform under the Economic Liberalisation Regime —Observations from Tanzanian Experiences —*, paper presented at the international conference on Council for the Development of Social Science Research in Africa, Kampala, Uganda, December 8 - 13, 2002, organized by theCODESRIA.
- タンザニアの法律
The Village Land Act, 1999.
- 政府刊行物 (英語)
The United Republic of Tanzania. 2000. (Tanzania Government 2000). *Poverty Reduction Strategy Paper*, Dar es Salaam.
- 政府刊行物 (スワヒリ語)
Jamhuri ya muungano wa Tanzania. (Tanzania Government 1999) *Bunge la Tanzania, Majadilano ya Bunge. Taarifa Rasmi, Mkutano wa kumi na nne, Kikao cha kumi na mbili-tarehe 11Feburari, 1999*, Kimechapishwa na Idara ya Taarifa Rasimi za Bunge; Dodoma.
(The United Republic of Tanzania. 1999. *Tanzania Parliament Discussions Hasard, The Fourteenth meeting, The twelve sitting, 11 February, 1999*, Parliament Information Department, parliament office, Dodoma.)