

紛争影響国における土地・不動産問題への対応について

JICA 研究所*

政策提言

1. 紛争影響国における土地・不動産の問題は、人々の生活に直結し、人々から見た国家の正当性に影響を与える重要な課題と認識されるべきである。
2. 紛争直後は、帰還民への土地・家屋の返還に注目が集まる傾向にあるが、紛争前の状態を回復することがどのような状況でも最善の策とは限らず、条件に応じて様々な方策を検討すべきである。
3. 紛争によって混乱した状況に対応するためには、紛争解決メカニズムの強化、とりわけ調停制度の活用が求められる。
4. 土地問題については、関係する行政や司法を含めた包括的なガバナンスの強化を検討するとともに、民間企業の投資が住民に悪影響を与えないような制度作りを検討する必要がある。
5. 紛争後の土地問題を議論しているのは人道援助関係者が中心で、開発援助関係者との間に依然としてギャップが見られる。開発援助関係者が紛争終結後の早い段階から議論に関与し、平和構築・開発支援に土地ガバナンス向上という視点を組み込むことが重要である。

武力紛争が勃発すると、それに関連した土地・不動産問題が頻発することはよく知られている。住民の日々の暮らし(生計:livelihood)に直結するこれらの問題は、「人間の安全保障」の観点からも極めて重要で、住民の多くが農業や牧畜等の形で生計を土地に依存する貧困国では、特に影響が大きい。

武力紛争を経験した社会では、難民や避難民の流入による土地権利の混乱、ガバナンスが脆弱な中で土地収奪、統治制度の崩壊などの社会秩序の混乱による所有権の不安定化といった問題が観察される。このような状況では土地・不動産をめぐる紛争が起こりやすく、対処を誤れば社会の不安定化を加速させ、紛争再発にも繋がりがかねない。

こうした課題に対して、帰還民への土地・家屋の確保、紛争解決メカニズムの強化、土地権利の保護・安定化といった対応策が取られてきた。これらの対応は国毎に異なり、平和構築プロセスに大きな影響を与えている。土地・不動産問題については様々な制度や政策が複雑に関係しているため、多くの関係者が納得するような制度・政策を実現するためにはガバナンス全体を包括的に向上させる必要がある。紛争直後は混乱期であるが、ポジティブな変化を生み出す機会ともなり得る。そのため、長期的な視点を持った開発援助機関が土地ガバナンス向上の視点を組み込んで対応策を講じることは有意義である。

JICA 研究所

〒162-8433
東京都新宿区市谷本村町 10-5
TEL:03-3269-2911
FAX:03-3269-2054
Copyright©2014 JICA 研究所
<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/index.html>

独立行政法人国際協力機構 (JICA) 研究所では、さまざまな学問領域で蓄積されてきた理論的かつ実証的知見と、開発途上国の現場で蓄積されてきた経験やデータを基盤とした研究を行っています。JICA 研究所ポリシーブリーフは、それら研究成果を踏まえて研究所としての提言をまとめ、開発問題に関わる個人・団体・機関に対して発信するものです。

* 本提言は、JICA 研究所の研究プロジェクト「紛争後の土地・不動産問題：国家建設と経済発展の視点から」に基づき、武内進一客員研究員、片柳真理主任研究員、室谷龍太郎研究員(いずれも肩書は当時)が執筆した。

提言1:紛争影響国 における土地・不動産の問題は、人々の生活に直結し、人々から見た国家の正当性に影響を与える重要な課題と認識されるべきである。

土地・不動産問題は2つの意味で平和構築につながる重要な課題である。

第一に、武力紛争は、土地・不動産に関わる財産権¹問題を複雑化させる。難民・国内避難民は土地・不動産を残して故郷を離れた後、避難先や帰還先でその代替物が確保できないことが多い。また、登記簿等の財産権記録の破壊、地雷埋設等による利用の制限、行政・司法機能の不全、社会秩序の混乱、信頼関係の崩壊、土地管理や紛争解決に重要な役割を有していた伝統的権威の弱体化といった土地・不動産に関わる様々な問題が発生する。

第二に、人々の生活にとって重要な土地・不動産を確保できるかどうかは、国家に対して人々が抱く正当性の認識を大きく左右する。土地・不動産に関する権利のあり方は社会の規範や権力関係によって規定されるので、紛争の影響を受けながら形作られた社会の秩序が人々の生活に直接影響する接点と見ることができる。したがって、土地・不動産問題は、紛争影響国における国家社会関係の中心的な課題である。

社会秩序が混乱した状態で、土地・不動産に対する権利が守られないと、国家に対する人々の不満が高まり、政治的不安定性が高まる。一方、土地・不動産に対する権利が公平に保護されるガバナンスが実現すれば、人々にとっての国家の正当性は高まることになる。

土地・不動産問題への対応は、ガバナンスに関

¹土地を含む不動産に対する権利には、使用权、借地権、入会権など様々な形態があり、権利の主体も個人の場合と集団の場合がある。本稿では、これらの権利を全て包含した権利として「財産権 (property rights)」という用語を用いている。

わる包括的な施策によって長期的な平和に資する国家社会関係を創出する可能性を持つ。土地問題については、包括的なガバナンスの改善に向けたガイドライン作り等が進められており、それらを踏まえて政策が検討されるべきである。

世界食料安全保障委員会 (CFS) / 国際連合食糧農業機関 (FAO) では、「ボランタリー・ガイドライン²」が合意されている。このガイドラインは、土地ガバナンス向上のための原則として、人間の尊厳、無差別、公平性等を掲げており、適切に実行されれば土地ガバナンス向上と建設的な国家社会関係の構築につながる。

世界銀行を中心に進められている土地ガバナンス評価枠組み (LGAF) は、各国の土地ガバナンスの現況を5分野の21指標で評価し、土地ガバナンス全体の向上を図ることを提案している。

紛争影響国における土地・不動産問題の重要性を認識し、こうした包括的なガバナンス向上の取り組みを強化することが求められる。これらのガイドラインは紛争影響国だけを想定したものではないが、各国における財産権の状況を理解し、適切な対処策を検討することが重要である。

■CFS/FAO ボランタリー・ガイドライン
<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>
■土地ガバナンス評価枠組み (LGAF)
<http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0>

提言2:紛争直後は、帰還民への土地・家屋の返還に注目が集まる傾向があるが、紛争前の状態を回復することがどのような状況でも最善の策とは限らず、条件に応じて様々な方策を検討すべきである。

紛争後の土地・不動産問題の中では帰還民への土地・家屋の返還が注目されており、特にボスニ

² 正式名称は「国の食料安全保障における土地、漁業と森林の保有の権利に関する責任あるガバナンスについての任意自発的指針」。

ア・ヘルツェゴビナにおける不動産返還は、難民・国内避難民の財産権を保護する「ピネイロ原則」を実現した事例として高く評価されることが多い。しかしながら、他の紛争影響国では帰還民への土地・家屋の提供において異なる対応策が採られている場合がある。

ボスニアでは、①紛争前に財産権が比較的明確に定められていたこと、②避難の期間が数ヶ月から数年と比較的短い事例が多かったこと、③国際社会が強力に財産権の回復を支援したこと、といった好条件が揃い、帰還民への不動産返還が効果的に進んだ。紛争による「民族浄化」を認めないという国際社会の意思が強く、国内でも紛争前の所有者に財産を返還することが正しいと認識されていた。

これに対して、南スーダンの2009年土地法は、1983年以前の財産権を保障しているが、避難が長期間に亘り、かつ記録も曖昧で、実際には財産の返還は進んでいない。カンボジアでも、行政官の多くが虐殺されたこと、紛争前の財産権記録の曖昧さ、行政機関の断絶といった問題から、紛争前の土地権利の回復は現実的でなく、1992-93年の大規模な難民帰還において、1975年以前の土地権利は一切考慮されなかった。

紛争前の権利を回復しない場合、帰還民が帰還先で生活するための土地を確保できないという問題がある。ルワンダとブルンジでは、政府の政策として、土地の共有 (land sharing) という方法でこの問題を緩和している。帰還民と、帰還民が避難中にその土地に定住した人々との間で、土地を折半する形で双方の権利を認めている。東ティモールでも同様の手法が両者の合意により採られている事例がある。

どのような対応策が人々にとって正しいと認められるかは、国毎の歴史的な経緯等によって異なる。したがって、ある政策が常に最善ということではなく、状況に応じた対策が求められる。

提言3: 紛争によって混乱した状況に対応するためには、紛争解決メカニズムの強化、とりわけ調停制度の活用が求められる。

紛争によって混乱した状況では、複数の正当な権利が競合することがあり、そのような状況に対応する紛争解決メカニズムの強化、関係者が納得しやすい調停制度の活用が求められる。

例えばルワンダやブルンジの場合、1990年代から2000年代に帰還した難民は数十年に亘って元の土地を離れていた。他方、その間に空いた土地に定住した人々は数十年間その土地を利用し、その権利は公的に認められていた。そのような場合、どちらか一方の権利を完全に保護すれば、もう一方は権利を完全に喪失する。土地権利は人々の生存に関わるため、敗れた側の損害は計り知れず、裁判で決着をつけようとするれば、社会的緊張を高めかねない。むしろ、両者が納得するような調停を通じて、双方の権利を尊重しつつ問題解決を図る可能性を検討すべきである。

日本でも、1923年の関東大震災の後に土地権利を巡る争議が多数発生したが、境界線が曖昧であるなどの理由で法的判断が困難であり、対話によって解決策を探す調停制度が功を奏した。この経験が、日本におけるその後の調停制度の発達につながったと言われている。

提言4: 土地問題については、関係する行政や司法を含めた包括的なガバナンスの強化を検討するとともに、民間企業の投資が住民に悪影響を与えないような制度作りを検討する必要がある。

ガバナンスが脆弱な紛争影響国においても、土地に対する外国からの投資は盛んで、その結果、問題を引き起こす例がある。透明性や説明責任が欠如した環境では、外国からの投資による住民へ

の悪影響を防ぐことが出来ず、時に「土地収奪 (land grabbing)」と批判される事例が報告されている。コロンビアでは大企業による土地収奪が長年の紛争の火種となってきた。

紛争の終結によって、経済活動の活性化が期待されると、土地投資への関心が高まる。紛争終結後、市場を自由化して経済成長を促す政策が採られることが多く、適切な制限なしに外国資本が流入することもある。食糧危機等の経験から、世界的に土地投資への関心が高まっており、紛争影響国の土地に関心を示す投資家もいる。

こうした投資事業を適切に推進していくために、土地ガバナンスの強化が重要である。財産権の保護が不十分な状況では、権力の乱用を防ぐことが出来ず、一部の有力者が外国投資家に協力して利益を得ているという批判も聞かれる。それに対して、国際的にも、「責任ある農業投資の原則 (PRAI)」といったガイドラインを定め、投資家の社会的な責任を促す取り組みがなされている。

■ 責任ある農業投資の原則 (PRAI)
<http://www.fao.org/economic/est/issues/investments/prai/en/>

対策の一環として様々な国で、住民の権利を保護する制度作りも進められており、慣習的な権利の保護、女性の権利強化、貧困層への土地の再分配といった政策が採られているほか、多くの国で土地登記が進められている。土地登記は、居住者の権利を公的に記録することにより権利保障を確実なものに出来ると考えられているが、万能ではないので注意が必要である。開発途上国 (特に紛争影響国) では、土地権利が曖昧な場合や重複するケースが多く、全ての権利を記録して保障するのは難しい。また、登記の手続きが煩雑だったり高額の手数料が必要な場合、登記の価値を見出せない住民が土地登記を行わず、結果的に伝統的な権利に対する保護が弱くなることすらある。公正で、現地の事情に即した土地登記は住民の権利保護につながるが、

実施方法によっては伝統的な権利を否定する効果を持つ恐れもあるので、慎重な対応が求められる。

提言5: 紛争後の土地問題を議論しているのは人道援助関係者が中心で、開発援助関係者の議論との間に依然としてギャップが見られる。開発援助関係者が紛争終結後の早い段階から議論に関与し、土地ガバナンス向上という視点を組み込むことが重要である。

紛争後の土地・不動産問題については、社会秩序を安定化するために迅速な対応が必要である一方、ガバナンス向上と国家の正当性の強化による持続可能な平和の実現という長期の視点も求められている。しかしながら、この課題については、人道援助機関や国連平和維持活動 (PKO) との関係での議論が先行しているものの、開発援助機関の役割については十分な議論がなされていない。

紛争直後の対応が開発と平和に長期的な影響を与えることもあるので、開発援助機関は (1) なるべく早い段階から現地政府、人道援助機関・国連機関と連携し、(2) 個々の紛争影響国に固有な土地ガバナンスの課題を正確に理解し、(3) 土地・不動産問題と国家建設・平和構築に関わる政治的な難しさに配慮しながら、政策を検討しなければならない。土地ガバナンスの向上、土地分配の不平等の是正、財産権の保護、土地法の改革等の方法で、土地・不動産問題の解決を通じた安定的な平和の実現に貢献し得る。

紛争後の混乱状況は多様な問題への対処を迫られる困難な時期ではあるが、日本での関東大震災後の調停制度の発達に見られるように、危機の中で制度の形成が促されることもある。危機の中に好転の機会を見つけることが肝要である。

(2014年7月)