

マダガスカル土地制度と慣習的権利の保障

1. プロジェクト対象地域の土地に関する慣習

2012年4月～5月に実施されたベースライン調査によれば、対象3コミューンの住民は、一定の慣習法に基づいて、土地の権利関係を認識していることが明らかになった。その概要は、以下のとおり。

- ①ある土地を継続的に利用することで、その土地の権利が周辺住民に認められるようになる。
 - 多くの住民は、特定の個人が、一定期間、農耕や植林などの活動を継続することによって、その土地がその者の土地として認められると認識している。周辺の住民に認められることによって、特定の個人がその土地に関する権利を主張できるようになるという考えが一般的である。
 - この「一定期間」の目安としては、住民により数年～20年程度とバラツキがあり、明確な基準はない。
- ②ほとんどの土地が「私有地」と考えられている。
 - 住居や水田、耕作地については、誰が所有者かについて住民間で一定の共通認識がある。さらに、一見利用されていない土地であっても、住民間では「ここはXXフクタンのYYさんの土地」というように、土地所有に関して一定の共通認識がある。
 - 住民間で、土地の売買も行われている。この場合、売買対象となる土地の区画を示した書類がやりとりされるが、通常、この書類には法的な効力は認められていない。
 - 個人の土地に関する慣習的権利を公的に証明する手段は、従来は存在していなかった。
- ③土地が利用されなくなった場合に、その権利が消滅するのかどうかについては曖昧である。
 - いったん農耕や植林などの活動が行われたことにより特定の個人の権利が認められるようになった土地について、その後、当該活動が行われなくなった場合に、その個人の権利が消滅するのか、消滅するならそれは何年後か等については曖昧な部分が多い。
 - 土地が利用されなくなり、草しか生えない状態（Tany Lava Volo）になったとしても、住民はその土地の権利を主張することが一般的。
 - 極端な例では、親がゼブ牛を放牧していたことを理由として、その土地に関する権利を主張する者もいる。

このような慣習法に基づく土地管理が行われている場合には、土地紛争が起こりやすくなる。土地の権利関係を公的に証明する根拠がないため、利害関係者間で意見が食い違うケースが出やすくなる。土地に関する権利の消滅の有無が曖昧であるため、現在の利用者と過去の利用者との間で紛争になるケースも多い。さらに、相続等により権利を主張する者が複数いる場合に、そのうちの何名かがその土地を第三者に売却することによって紛争になるケースも起こっている。

2. 土地改革の経緯と概要

1で述べたような慣習法上の権利については、従来は法的な権利として認められていなかった。つまり、慣習的に個人の所有地と考えられてきた土地であっても、その多くは法的には国有地として取り扱われてきたのである。しかし、2004年の国家土地プログラム（Programme National Foncier: PNF）の実施とそれに伴う一連の土地改革法制によって、慣習的な土地利用が行われている土地に対し法的な権利を認める法制度が整備された。

ここでは、まず土地改革の経緯を概観し、次に整備された土地関連法制の概要を述べる。

2-1 PNF の経緯

国家土地プログラム（PNF）は2004年に開始された。PNFが開始される以前は、未登記の土地は、その利用の有無にかかわらず、法的にはすべて国有地（terre domaniale）として取り扱われてきた。このため、個人の土地に対する法的権利が認められるには、その土地を登記する必要があった。

従来、土地登記に関する法制度としては、国有地の私的領域に関する法律（法律第60-004号）（Loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national）、土地登録制度に関する法律（法律第60-146号）（Loi n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation）等が定められていたが、登記手続きには多くの時間と費用を要するため、とくに農村部では登記が完了している土地は極めて少ない。さらに、登記事務を所管している県ドメイン事務所（Service Régionale des Domaines et de la Propriété Foncière）と県トポグラフィー事務所（Service Régional de la Topographie）では、土地登記台帳や地籍図が適切に管理されておらず、これらの紛失・損傷により、登記済みの土地の区域を確認することが困難になっているケースもある。

こうした背景から、土地制度改革の重要性が認識されるようになり、PNFが実行に移された。PNFは、①県ドメイン事務所と県トポグラフィー事務所が取り扱う土地登記事務の近代化、②土地管理の地方分権化という2つの戦略から構成される。前者は地籍図の電子化が、後者はコミュニケーション土地事務所（Guichet Foncier: GF）の設立が、それぞれ主な柱である。

PNFとその一連の改革により、県ドメイン事務所と県トポグラフィー事務所、コミューンのGFが並存することになった。県ドメイン事務所と県トポグラフィー事務所は、従来から県庁所在地等の主要都市に置かれているもので、従来どおりの手続きによって土地の登記事務を担う。一方、GFは、各コミューンの庁舎内に置かれ、登記済みの土地や森林・保護区等以外の区域の土地に対し、その利用状況を確認した上で土地権利証明書（certificat foncier）を発行する。住民はいずれの制度も利用することができるが、コミューンの方が住民にとってアクセスがよいこと、GFによる土地権利証明書の発行の方がより短期間で低コストであることから、農村部ではGF制度の方が好まれている。

2-2 法制度の概要

先述のように、PNFの実施の過程で、住民の慣習的権利が法的に保障されるための重要な法律

が制定された。まず 2005 年に「土地の種類についての原則に関する法律（法律第 2005-019 号：Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres）」が、次いで 2006 年に「未登記地の所有権の法的レジームに関する法律」（法律第 2006-031 号：Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée）が制定された。

ここでは、これらの概要について述べる。

(1) 法律第 2005-019 号

法律第 2005-019 号では、マダガスカルの土地を、①登記済みの土地（Privés Titrés: PT）、②未登記の私有地（Propriété Privée Non Titree : PPNT）、③国有地（Terrain Domanial: TD）、④公共用地（Domaine Publique : DP）、⑤特別法により管理される土地（Terrain géré par des lois spécifiques: TGLP）の 5 類型に区分し、各類型の法的な取り扱いを規定している。これらの種類の概要を表 1 に整理した。

表 1 マダガスカルの土地区分

土地区分	登記済みの土地 (Privés Titrés: PT)	未登記の私有地 (Propriété Privée Non Titree : PPNT)	国有地 (Terrain Domanial: TD)	公共用地 (Domaine Publique : DP)	特別法により管理される土地 (Terrain géré par des lois spécifiques: TGLP)
概要	私人への払い下げ等により個人が登記した土地	未登記地で、有効利用されている土地	未登記地で、何ら利用されていない土地	公共の用に供される土地 (河川、道路等)	森林、保護区等の特定の法律により規制がかけられている土地
関連法	法律第 2005-019 号	法律第 2005-019 号 法律第 2006-031 号	法律第 2005-019 号	河川法等の関連法	森林法等の関連法
所管官庁	ドメイン事務所とトポグラフィー事務所	コミュン土地事務所 (GF)	ドメイン事務所とトポグラフィー事務所	関連機関	森林局等の関連機関
国有/私有	私有地	私有地 ←→ 有効利用の有無により区別	国有地	国有地	国有地
GF 制度	対象外	対象	対象外	対象外	対象外

(出典) 法律第 2005-019 号、副首相府への聞き取り、CFA への聞き取り等を基に専門家作成

それぞれの類型ごとに、個人の権利が保障されるかどうか、保障される場合にはどのような手続きがとられるのかが異なる。表 1 にあるとおり、GF による土地権利証明書の発行対象となるのは「未登記の私有地」なので、ある土地がこの区分に該当するかどうかを見極めることがカギとなる。

プロジェクト対象地内の土地のうち、国道沿いの多くは登記済みの土地である。このため、これらの土地で個人としての権利を主張するには、従来からの登記制度を利用しなければならない。一方、国道沿いを除く中山間地の多くは、「未登記の私有地」か「国有地」のいずれかに該当する。両者を概念的に区分するのは、「有効利用されているかどうか」である¹。つまり、現にその土地が有効利用されていれば「未登記の私有地」と判断され、その土地への慣習的権利を持つ者は土

¹ 法律第 2005-019 号第 34 条では、土地の有効利用のことを「占有、利用、開発 (l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain)」と表現している。

地権利証明書の発行を受けられるのである。一方、現に有効利用されていない土地については、耕作するなり植林するなりして有効利用されていると認められる状況を作り上げない限りは国有地とみなされるので、土地権利証明書の発行を受けることができない。

ここに、プロジェクト活動との接点が生まれる。プロジェクト対象地内の特に中山間地では、慣習的な所有権を住民が主張している土地で、かつ、未利用の土地が広がっている。住民は、こうした土地に対する権利が法的に保障されることを望んでいるが、未利用地は法律第 2005-019 号では「国有地」と判断されることから、そのままでは土地の権利を確保することはできない。そこで、こうした土地に植林することで土地が有効利用されていると認められるようにすれば、GF による土地権利証明書の発行を受けることができるのである。このように、GF の制度を通じて、土地の権利を確保するために植林をするという動機付けが可能になる。

(2) 法律第 2006-031 号

法律第 2006-031 号では、「未登記の私有地」の所有権を法的に認めるための制度として、GF による土地権利証明書の発行に関する制度を定めている。同法の主なポイントは次のとおり。

a) 土地権利証明書の法的効力

GF が発行する土地権利証明書は、土地登記と同等の法的効力を有する（法律第 2006-031 号第 15 条）。ただし、土地権利証明書の対象地について、土地登記の記録が新たに発見された場合には、その土地権利証明書は無効になる。この調整規定は、登記済みの土地の約 40%について、地籍図の紛失や損傷などにより、正確な情報が確認できないために設けられている。

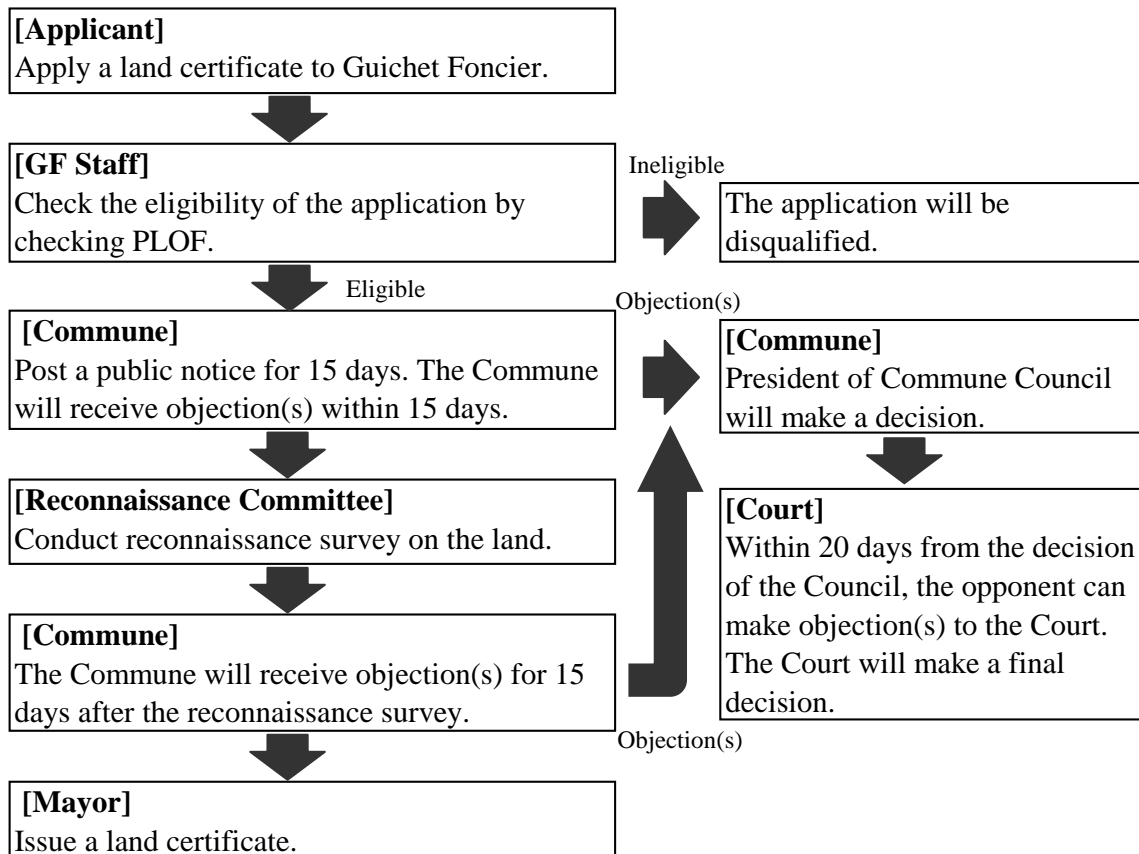
b) 土地利用現況図の作成

GF の運営開始に先立ち、県トポグラフィー事務所が管理する地籍図などにに基づき、登記済みの土地、公共用地（河川、道路等）、特別法で規制される土地（森林、保護区等）、その他の住民による慣習的利用地（表 1 の「未登記の私有地」と「国有地」から成る）のそれぞれを区分した土地利用現況図（Plan Local d'Occupation Foncière: PLOF）を作成する（法律第 2006-031 号第 4 条）。PLOF のイメージ図については、参考 1 を参照のこと。この PLOF によって、土地権利証明書の発行可能な土地が地図上で明らかにされる。

PLOF は、作成後も定期的に改定されなければならない。このため、ドメイン事務所・トポグラフィー事務所と GF との間で定期的に情報交換して、土地権利証明書が発行された土地と登記された土地とを相互に確認することとされている。

c) 土地権利証明書の発行

GF は、法律第 2006-031 号に従って、土地権利証明書を発行する。その発行フローは図 1 のとおり。



(出典) 法律第 2006-031 号から専門家作成

図 1 土地権利証明書の発行フロー

(GF スタッフによる確認)

GF スタッフは、申請内容が法律で定めた要件に適合しているかどうかを確認する。ここでは、主に、PLOF を参照して申請された土地が土地権利証明書の発行対象かどうかを確認する。このとき、申請対象地が登記済みの土地であったり、森林区域内の土地であることが判明した場合には、その申請は受理されない。

(コミューンによる公告)

有効な申請書は、コミューン庁の公告板に 15 日間掲示される。その申請に異議がある者は、異議を申し立てることができる。

(現地調査)

公告の後、申請地の現況確認のための現地調査を行う。この現地調査は、現地調査委員会 (Reconnaissance Committee) が実施する。同委員会のメンバーは、①コミューン長またはその代理、②フクタン長またはその代理、③長老 (Tangalmena) 2 名、④GF スタッフ、の計 5 名である。長老についてはあらかじめ候補者リストを作っておき、現地調査のたびにその候補者の中から 2 名を選定するという方法がとられることが多い。

現地調査委員会は、申請地で GPS による測量や周辺の利害関係者等を交えた境界画定等を行い、調査結果を踏まえて土地権利証明書を発行すべきかどうかの意見 (statement) を述べ

る。この意見がなければ、コミュニティは土地権利証明書の発行はできない。

なお、土地権利証明書発行のための現地調査の事例については、参考2を参照。

(コミュニティによる公告)

現地調査の後、さらに15日間の公告が行われる。異議のある者はこの期間内に異議を申し立てることができる。

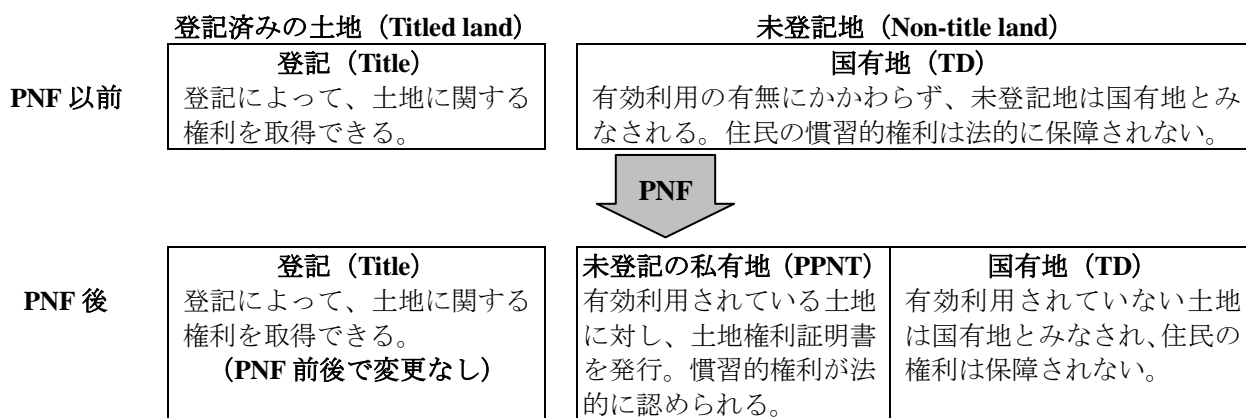
異議申し立てがあった場合には、まずコミュニティ評議会による調停が行われる。調停案は、現地調査委員会の調査結果や異議申し立て内容を精査して、コミュニティ評議会議長が決定する。それに不服がある者は、調停案提示後20日以内に裁判所に訴えることができる。

(土地権利証明書の発行)

公告期間を過ぎても異議の申し立てがない場合には、土地権利証明書が発行される。土地権利証明書は、コミュニティ長が署名して効力を発する。

2-3. PNF に伴う土地の権利制度の変化

PNF 前後における土地の権利に関する制度の変化を、住民の慣習的権利の保障という観点から整理すると、図2のようになる。



(出典) PNF 文書、法律第 2005-019 号から専門家作成

図2 PNF の実施前後における土地制度の主な変化

PNF の土地制度改革の一環として GF が設立されたことにより、慣習法の考え方 (ある土地を一定期間有効利用していれば、周辺住民によりその土地に関する権利を認められるという慣習) が、可能な範囲で (登記されている土地や森林・保護区等の既に権利関係が確定している土地の区域を除いた範囲で)、制定法の世界に導入された (有効利用されている土地に対して土地権利証明書を発行することにより住民の権利を法的に保障する仕組みが導入された) といえる。この意味で、PNF は画期的な改革だったといえることができる。

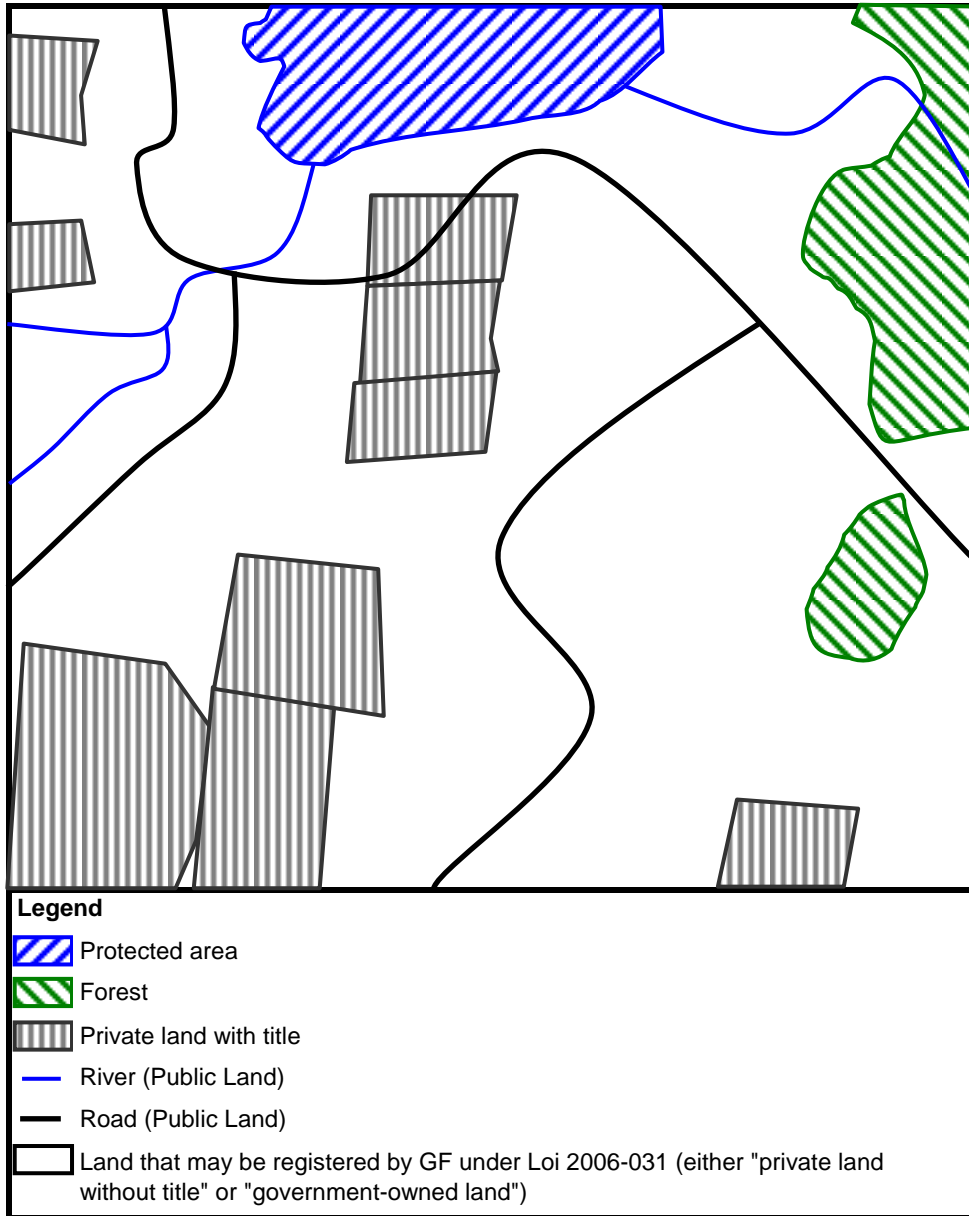
2-4 登記システムと GF システム

マダガスカルでは、上述のように、従来からある登記システムと GF による土地権利証明書発行システムが並存している状態にある。両者はほぼ同等の法的効果が認められているが、その取得に必要な手続きや費用等は大きく異なっている。

一般に、土地権利証明書の方がより簡素な手続きで取得できる。土地権利証明書の申請から発行までの所要日数は、標準的なケース（異議申し立て等がない場合）で、45 日前後である。手数料についても、土地の種類や面積によって異なるものの、平均的なケースで 40～60 ドル前後である。一方、土地登記については手続きに 6 年を要し、手数料に 600 ドル前後が必要であったとの報告もある²。

² JICA (2012) ムララノクロム総合環境保全・農村開発促進手法開発プロジェクト詳細計画策定調査報告書

土地利用現況図（PLOF）のイメージ図



土地権利証明書発行に関する現地調査の記録 (2012年11月22日、ムララノウェスト・フクタン)

1. 概要

- 2012年11月22日に実施された、ムララノクロム・コミュニケーション土地事務所（GF）による土地権利証明書発行のための現地調査（Reconnaissance）に同行した。
- 参加者は、現地調査委員会（Reconnaissance Committee: RC）のメンバーと申請者、利害関係者。RCメンバーは、コミュニケーション代表（このときは、事務総長：Secretary General）、フクタン長、長老（タンガラメナ）2名、GFスタッフ（CFAのRanda氏）の計5名。利害関係者としては、近隣住民など当該土地に利害関係を有する者。
- 対象地は、ムララノウェスト・フクタンの1ha弱の土地（南緯17度45分15.5秒、東経48度8分59.0秒周辺）。小屋や一部水田としての整備を進めている区画があるが、おおむね耕作地であることから、耕作地として申請されている。

2. 現地調査

2-1. 現地調査の流れ

以下に、当日の現地調査の流れを、時刻とともに示す。

8:50	現地到着（申請者とタンガラメナ1名が到着していなかったため、待機）
9:30	申請者到着
10:10	タンガラメナ到着
10:15	コミュニケーション代表が現地調査開始を宣言。GFスタッフが、RCメンバー、申請者、利害関係者とともに、申請地の境界に沿って歩きながら、GPSで確認していく。調査の結果、申請地の面積は9,073 m ² であることが確認された。
10:30	申請地内に居住している者から、申請地のうち約2,700 m ² は自分の土地だとの異議申し立てがあった。土地購入の際の書類が提示されたため、その書類に示された土地の境界を測定。
10:50	RCメンバーのみで離れた場所で協議。申請者、異議申立人、利害関係者は待機。途中、申請者と異議申立人、利害関係者間で激しい口論が起こる。
11:55	RCメンバーによる協議が終了。コミュニケーション代表から申請者と利害関係者に対し、今後の流れと手続きを説明。
12:05	コミュニケーション代表が現地調査の終了を宣言。

2-2. 事案の概要

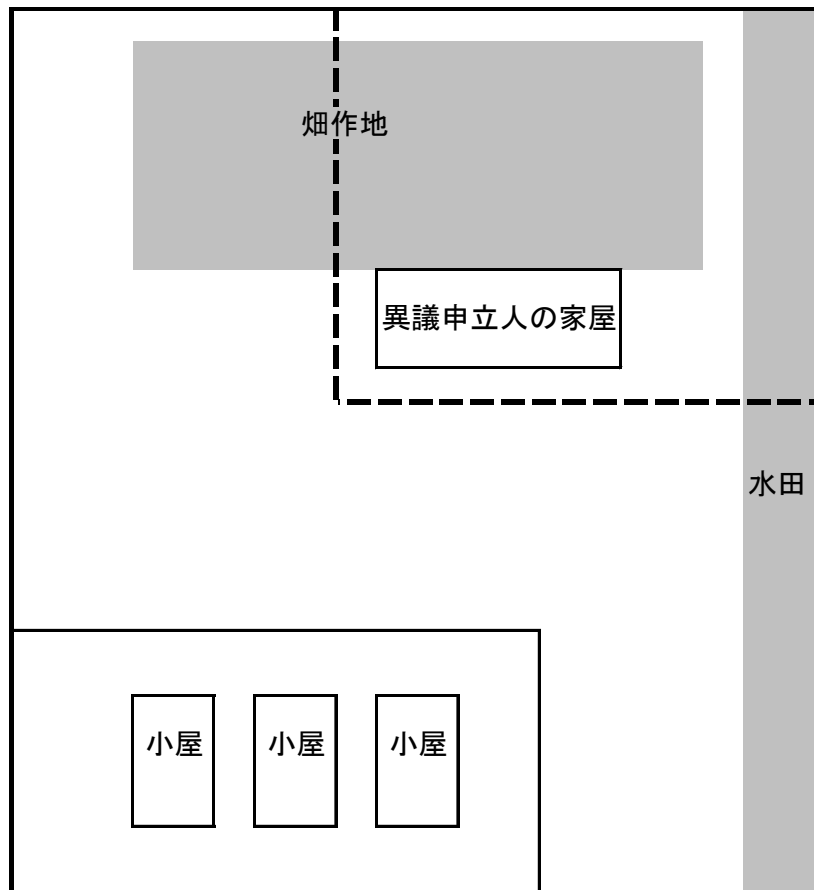
- 申請者は女性で、この土地には居住しておらず、コミュニケーションの中心地に住んでいる模様。
- 紛争の原因は、この土地の元々の所有者が他界した後の相続関係が未確定であったことである。申請者は自分がこの土地を相続したと考えているが、申請者の親族もこの土地の一面を相続したと考え、その土地を異議申立人に売却したとのこと。
- 異議申立人は、売買時の書類を根拠に、自らの権利を主張。しかし、RCから、真に土地の売買があったことを証明するには、その書類だけでは不十分との指摘があった。
- RCとしては、土地紛争には介入しないというスタンス。申請者と異議申立人それぞれの主張を記録して、これをコミュニケーション評議会に送付するとの説明があった。

- この申請に異議がある者は、現地調査の日から 15 日以内にコミューンに対し異議を申し立てることができる旨の説明があった。その場合、コミューン評議会は、RC による記録と異議申立人の主張を精査して調停案を提示する。調停案の提示には、1~2 ヶ月程度を要する。調停案に異議がある場合は、20 日以内に裁判所に異議を申し立てる必要がある。



3. 留意事項

- CFA の Randa 氏によれば、現地調査にこれだけの時間を要することは稀で、通常は 30 分程度で終わるとのこと。今回のように RC メンバー、申請者、利害関係者が遅刻することはほとんどないし、現地調査の際に激しい口論が起こることも珍しいとのこと。
- 今回は現地調査 1 件に半日の時間を要した。稀なケースとはいえ、このように現地調査に時間がかかりすぎると、GF 職員が物理的に処理できる件数が限られてしまうことになる。発行件数を増加させようとしても、こうした物理的制約があることに留意する必要がある。

(参考図) 現地の概念図



凡例

-  申請者が土地権利証明書を申請した土地の範囲
-  異議申立人が権利を主張する土地の範囲

(参考写真) 2012年11月22日ムララノウェストにおけるGF現地調査の記録



1. 現地調査の対象地



2. コミューン長代理による現地調査委員会の開始宣言



3. 近隣住民とともにGPSを用いて土地境界を確定



4. 左のしゃがんだ男性から異議が申し立てられる



5. 異議申立人が主張する土地の境界を確定



6. 現地調査委員会メンバーのみで対応を協議