

Michael Aliber, Themba Maluleke,
Tshililo Manenzhe, Gaynor Paradza
and Ben Cousins,

*Land Reform and
Livelihoods: Trajectories
of Change in Northern
Limpopo Province, South
Africa.*

Cape Town: HSRC Press, 2013, ix + 326pp.

さとう ちづこ
佐藤 千鶴子

I

民主化後の南アフリカでは、植民地支配と人種差別体制のもとで築かれた土地所有に関する人種格差を是正し、白人所有地を黒人に再分配することを目的に土地改革政策が導入された。当初、5年間で白人所有農地の30パーセントを黒人に移転するという目標が掲げられたが、この目標は幾度か繰り延べられた後、達成されないまま最近では言及されることすらほぼなくなった。土地改革の量的成果が乏しいことは国内においてほぼコンセンサスとなっている上、2010年には農村開発・土地改革担当相が土地改革プロジェクトの「90パーセント以上が機能していない」と述べるに至った（本書p.92）。

だが本書は、南アフリカ北部に位置するリンポポ州の13の土地改革プロジェクトの軌跡に関する詳細な分析をもとに、「失敗」という一言では簡単に片付けることのできない土地改革農場の実態を描いている。そうすることで、数字に表すことの難しい成果を問うとともに、「失敗」の原因を見きわめ、処方されるべき治療法について論じている。南アフリカにおける土地改革研究の中心を担う西ケープ大学貧困・土地・農地研究所（Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape: PLAAS）に所属する研究者^(註1)を中心に執筆

された本書は、大臣の発言に対する挑戦状といってもいいだろう。3部10章からなる本書の各章の内容を簡単に紹介する。

II

第1章「序論」では、土地改革と生計に関する3カ国（南アフリカ、ジンバブウェ [Scoones et al. 2010], ナミビア）比較研究プロジェクトの成果の一部であるという本書の位置づけ、生計上のメリットに注目する理由、南アフリカの土地改革政策の基本設計——政策文書においては小規模農業が称えられながら、実際には大規模商業農業モデルが志向されていること——に問題があるとする本書の主張、構成、方法論などが簡潔に記述される。

第1部「序論と文脈」は、南アフリカとリンポポ州それぞれの歴史と土地改革の概要を述べた2つの章からなる。

第2章「南アフリカ」では、土地改革の前提となる農業部門の二重構造、3事業（土地再分配、土地返還、保有権改革）からなる土地改革政策の内容、入植土地獲得補助金（Settlement/Land Acquisition Grant: SLAG）から農業開発のための土地再分配（Land Redistribution for Agricultural Development: LRAD）へという再分配事業の変化が説明される。最初に導入されたSLAGは世帯当たりの補助金額が少額であったため、グループを形成して補助金をプールする方法で土地が購入された。対して2000年代初頭に導入されたLRADでは土地購入者に自己負担が求められるとともに、対象者には新興農民として成功する可能性の高い人々が優先されることになった。SLAGとLRADが土地改革農場の軌跡にどのような違いをもたらしたのかは、第2部で詳述される。

第3章「リンポポ」では、同州における土地収奪の歴史的特色、農業の特色、土地改革の概要が示される。南アフリカでもっとも北に位置する同州は最後のフロンティアであり、白人の入植が他の地域と比べて相対的に遅く、結果的に同州のおよそ90パーセントの商業的農場に対して返還申請が提出されることになった。このうち約9パーセントが解決済みとされるものの、本書によれば、政府の関係省庁から入手した土地改革プロジェクトに関するリス

トの情報は不完全で、存在の有無すら確認できなかったものもあった。土地改革の恩恵を受けている人々の数が同州の人口と比べてきわめて少ないことも指摘される。

本書の核心をなす第2部「タイプ別に見た土地改革プロジェクト」は、SLAGによる土地再分配、LRADによる土地再分配、土地返還それぞれについて複数の事例を詳細に検討した3つの章と土地改革の恩恵を受けた人々の属性を分析した章からなる。

第4章「SLAGによる再分配プロジェクト」では、代表的な4事例をもとに、アップダウンの激しいSLAGプロジェクトの軌跡が描かれる。4事例とも危機的な状態を経験しており、SLAGによる土地再分配が大きな問題を抱えているという従来の見解の妥当性が確認される。だが、時間を経て観察してみると、受益者コミュニティ内部の異なる集団間の対立が先鋭化し、最終的に崩壊したプロジェクトは1事例にとどまり、3事例では当初のSLAG受益者の枠組みとは異なる形で土地の生産的利用が継続していたことを著者らは発見した。後者のうち2事例では、外から来た黒人投資家が土地を安く借り、SLAG受益者の何人かを農場労働者として雇用していた。もうひとつの事例では、49の受益者世帯による農場の共同運営は頓挫したが、受益者のなかの3人がプロジェクトの主導権を握り、農場の生産的利用を回復させた。本章の結論として著者らは、「SLAGプロジェクトは縮小ないし崩壊することがほぼ確定しているため、同プロジェクトから生計上のメリットを得られる人々は（農村開発・土地改革省が公表している）受益者統計が示唆するよりもはるかに小さい」（p.107）と述べている。

第5章「LRADによる再分配プロジェクト」では、2001～2009年まで土地再分配の主たる形式となったLRADの4事例が検討される。SLAGが大集団による土地購入であったのに対し、LRADは小集団ないし単一世帯が対象であり、資源、学歴、有力者とのコネクションを持つ人々が受益者として優先されるなど、土地再分配事業の形式として両者の違いは大きい。とはいえ、著者らがリンポボ州2地区で試みた土地改革プロジェクトのセンサスでは、LRADとSLAGの失敗率は同じであった。それゆえ、LRADだから成功するとは言いえないものの、ここで検討された4事例については、SLAGプロジェ

クトのような劇的な変化を経験することなく、生産物の多角化を中心とする農業オペレーションの強化、他の職業から得られる収入などの既存資産の活用、親戚からの援助などを得て生産が継続されていた。これらを踏まえて著者らは、「LRADの導入が、SLAGによる再分配プロジェクトが抱えた問題のいくつかを解決（あるいは回避？）〔原文ママ〕することに成功したことは認識されなければならない」（p.151）としつつも、その一方で、そもそもエリートを重視して受益者を選択するLRADには貧困削減効果は低いと断じている。

第6章「返還プロジェクト」では、土地返還の多様性を示す5事例が扱われている。土地返還は、歴史的に土地を奪われた経験にもとづく事業であるため、申請者は必ずしも農業に関心があるわけではない。また、農村の土地剥奪はコミュニティ単位で共有された経験である場合が多いため、申請者は集団（申請者コミュニティ）に組織化され、ひとつの申請に関わる人の数も多い。返還された土地がどのように利用されるかは大方、どのような土地が返還されるかによって決まるが、著者らは、政府や申請者コミュニティの間で、以前の所有者の土地利用形態を維持することを好む傾向が存在する、と指摘する。野生動物の観光農場や亜熱帯果物プランテーションなど付加価値の高い土地が土地返還の対象となった事例では、経営を維持するため、それまでの白人所有者を含む人々との「戦略的パートナーシップ」が政府により奨励されたり、申請者側から提案された。だが著者らは、申請者コミュニティの期待とは裏腹に、こういったビジネスから得られる収入や地代、配当金といった実質的な生計面でのメリットは実際には限られているため、現行の土地利用を継続することが「唯一のオプションに見える場合でも、『本当にそうなのか』と問う必要がある」（p.227）、と説く。他方、当初の計画を無視して、何百もの非申請者世帯が移り住んだという点で通常「失敗例」と見なされるムンツェジ（Munzhezdi）の事例について、住宅建設と自家消費用作物の栽培のために実際に土地を利用している世帯数が非常に多く、その大部分が満足しているという事実が示される。この事例をもとに著者らは、町や道路に近い利便性のある土地への入植に対して強い需要が存在すると主張する。

第7章「生計上のメリットと受益者のプロフィール」では、上記のSLAGによる土地再分配、LRADによる土地再分配、土地返還の事例をもとに、どのようなタイプの人々が、どのような形で土地改革に関与しているのか、が考察されている。著者らによれば、南アフリカでは人々が土地改革から生計上のメリットを引き出す方法は農業生産に限らず、住宅建設、菜園での自家消費作物の栽培、家禽の飼育、家畜の放牧、便利な交通路へのアクセス、雇用、水や電気など公的サービスへのアクセス、地代、配当金などきわめて多様である。そのため、生産の大小により個人を分類する方法（成功グループなど）は適切ではない。むしろ、(1)生涯にわたる農場居住者、(2)元出稼ぎ労働者、(3)共有地（旧ホームランド）住民・農民、(4)ビジネスマン、専門職、公務員といった社会的属性によって、土地改革への関与の仕方や得られるメリット、土地改革に対する期待が異なることが論じられる。

第3部「土地改革とローカル・エコノミー」は、土地改革プロジェクトをリンボボ州北部の地域経済やバリュー・チェーンといった広い農業経済の枠組みに位置づけ、そのインパクトを探ることを試みた2つの章（第8章「周辺地域（ローカリティ）研究」、第9章「バリュー・チェーン」）からなる。いずれも短い章で、土地改革のインパクトが現時点では限られていること、だが潜在的には地元のスーパーや行商人に野菜や果物を卸すことなどを通じてより大きなインパクトを持ちえる可能性があること、他方で全国的なバリュー・チェーンへの統合はチャンスであると同時に大きなリスクをとまうことが論じられる。

最後に第10章「結論」では、大規模な失敗やプロジェクトの崩壊例が確認されたものの、同時に土地改革のおかげで人生を改善できている人々の事例も示したことで、土地改革には意義があるとする本書の結論と、より多くのことを達成するために必要な政策的見直しの方向性が提示される。著者らは、農業を実践する方法がひとつではなく、土地改革の文脈での価値ある土地利用方法も多様であるがゆえ、成功と失敗を判断する基準もひとつではないことを認識する必要がある、と説く。失敗とみなされる原因は、大規模商業農業モデルを前提とし、それを無理に土地改革プロジェクトに適用しようとして

いるからである。異なる土地需要の現実を認め、それに対応するように、土地改革政策を見直す必要があることが論じられる。

III

ここまでの各章のサマリーから、本書では、南アフリカ北部のリンボボ州に位置する13の土地改革プロジェクトに関する詳細な考察を通じて、民主化後の20年間における土地改革の総合的な評価が試みられていることが明らかであろう。本書は南アフリカの土地改革の全体像とまではいえないが、それに近いものを提供している。土地改革を通じて白人から黒人に移転された土地の量が少ない現状では、南アフリカのどこで土地改革が実施されており、誰が土地を得ていて、土地改革農場では実際にどのような土地利用が行われているのかがみえにくい。13の具体例を用いてこれらの点を可視化し、南アフリカの土地改革が抱える本当の問題は何かを提起しようとした点が、本書の第1の意義である。とりわけ評者には、土地再分配政策がSLAGからLRADへと劇的な変更を遂げたものの、両者の失敗率が同じであることや、土地利用という観点からみてSLAGがLRADと大差ない結果へと収斂する傾向を持つことを明らかにした点が興味深かった。

第2に、本書の第2部で描かれている、白人から黒人への土地移転を目的とする南アフリカの土地改革が示す結果の多様性は、政策という制度設計とその制度を実施する際の大きなズレを否応なく読者に提示する。南アフリカの土地政策文書〔Department of Land Affairs (South Africa) 1997〕では、再分配、返還事業ともに、一見、論理的かつ非常にすっきりと説明されている。個々の土地移転はプロジェクトとして扱われ、プロジェクト管理の概念が援用されるとともに、土地が黒人に移転された後の土地利用に関する青写真（ビジネスプランと呼ばれる）も準備される。だが、土地利用方法をめぐる申請者・受益者内部での対立や非申請者・受益者の流入といった事態により、往々にしてこの青写真は無視される。この青写真が無視されたがゆえ、農村開発・土地改革担当相は多くの土地改革プロジェクトが失敗であったと結論づけることになり、南アフリカでは土地改革に対する否定的な評価が蔓延する。

だが、本書が主張するように、そもそもこの青写真が間違っていた（p.288～289）とするならば、結果に対する評価も変わってくる。究極的な問いは、南アフリカの土地改革をどのような基準で評価するかということであり、「生計上のメリット」をどれだけ多くの人々に土地改革が提供できたかという新たな評価基準を提案していることが、本書の第3の意義といえよう。ここで「生計上のメリット」は、申請者や受益者のそれまでの生計と照らし合わせて、住環境や労働環境、自家栽培用地へのアクセスなど広く定義される。本書の主張は、大規模商業農業が生み出すことのできる生計上のメリットは限られているということである。それは、裏を返せば、旧ホームランドで行われてきたような自給用作物栽培地を拡大するために土地改革が利用されるべきである、という主張とも読み取れる。本書で明確には論じられていないものの、暗示されている代替案は、自給とフォーマル、インフォーマル両方の市場への出荷を組み合わせた小規模な農業経営に、より多くの人々が従事することができるような農村地帯を拡大することこそが土地改革の目的となるべきである、というものである。そのことは、第6章で扱われている、当初の計画を無視した入植により、政府関係者が失敗と断言するムンツェジの事例について本書がきわめて肯定的な評価を与えていること、さらには第8章の地域経済における潜在的なマーケットに関する考察に示されている。だが、同じ第6章で本書が指摘しているように、特に既存の農場が生産的に利用されているようにみえればみえるほど、その土地利用形態を変えることは難しい。

IV

農業生産に限らず、住宅地に対する需要や学校、道路、生活インフラを拡充することに土地改革が貢献できるならば、それは意義のあることであろう。そもそも白人から黒人への土地移転を目的とする南アフリカの土地改革政策は、当初から土地再分配と土地返還という2つの事業からなっており、前者が農業生産部門への黒人の参入を促進することを謳っていたのに対し、後者は歴史的な正義の実現がその原動力ないし根拠となっていた。土地再分配も土地返還も、白人から黒人に土地を移転するという意味

で、原則的に再分配的な政策であるが、その意図は大きく異なっていた。だが本書は、土地返還事業においても、生産性やビジネスを重視した土地利用が政府により奨励されている、あるいは申請者の間で好まれているという現実を描いている。多くの人々の心に存在する現状維持を求める力の強さあるいは変革に対する恐れが、土地改革を通じて、南アフリカの農村地帯を変えることを困難にしているのである。農村、都市を問わず、歴史的に形成されてきた南アフリカのapartheid的な地理区分を超えて、ローカルな経済圏の再編を考えるためには発想の転換が必要であり、それは南アフリカの政策担当者のみならず、評者を含む南アフリカの土地改革研究者にとっても大きな課題である。

雇用をわずかにしか生み出さない大規模商業農業モデルを維持するという既存の土地改革政策の設計に問題があるという本書の主張が正しいとして、では、本書が提唱する代替案——土地改革により小規模および中規模農民中心の農村経済を実現する（p.304～305）——には妥当性があるだろうか。これまで、ホームランドは低開発と貧困の温床と見なされ、そこで営まれている自給中心の小規模農業には積極的な評価は与えられてこなかった。加えて、本書が指摘するように、申請者・受益者の間に土地改革に対して時に非現実的とさえいえる過度の期待が存在することも見逃せない。南アフリカでは、民主化後、電化が進み、政府が低所得者向け無料住宅の建設を進めていったがゆえにこそ、公的サービスの供給能力を超える期待や需要が生み出され、それが満たされないために、暴力的な抗議行動が頻発するようになった、ということがしばしば指摘される。かりに土地改革が、旧ホームランドのような農村地帯を拡大し、農村での住宅需要や自家栽培用地需要を満たすことに今よりも貢献するようになったとして、既存の大規模商業農場が白人に支配され続けるならば、結局、不満が残り続け、土地問題は南アフリカにおける人種政治の象徴かつ焦点であり続けるのではないだろうか。何を継続させ、何を变えるのか。南アフリカにおける農村地帯のありうべき姿に対する模索は、今後も続くことだろう。

（注1）ただし、筆頭著者のMichael Aliberは本書の刊行後、フォートヘア大学に移動した。

文献リスト

Department of Land Affairs (South Africa) 1997. *White Paper on South African Land Policy*. Pretoria: Department of Land Affairs.

Scoones, Ian, Nelson Marongwe, Blasio Mavedzenge, Jacob Mahenehene, Felix Murimbarimba, and Chrispen Sukume 2010. *Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities*. Woodbridge, Suffolk: James Currey.

(アジア経済研究所地域研究センター)