

第2章

南アフリカ白人農場地帯における土地改革

はじめに

1994年5月、南アフリカに初めて民主的な手続きを経て選ばれた国民統合政府 (Government of National Unity: GNU) が誕生した。南アフリカにおける体制移行は、1990年2月に国民党 (National Party: NP) 最後の大統領となったデクラークがアパルトヘイト廃絶のための「話し合い」の席に着くことを国会で正式に発表したことによって始まったが、それから同国史上初の全人種参加総選挙が実施されるまでには実に丸4年以上の年月が費やされることになった。政治的な体制移行をめぐる話し合いは主としてNP政権とアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) の間で進められたが、それと並行して、長い年月にわたる人種差別体制によって築き上げられてきた人種間の社会経済的な格差是正の問題、すなわち「アパルトヘイトの負の遺産」をどのようにして克服してゆくのかをめぐる、内外の専門家や活動家による活発な議論が繰り広げられた。そのようななかで、アパルトヘイト体制を根幹で支えてきた土地所有をめぐる人種間の格差是正のため、土地改革が実施されなければならないとの認識が高まっていったのである。

南アフリカの農業・農村部門は、ケニアやジンバブエと同じく入植者植民地に典型的な「二重構造」をなす。1913年の原住民土地法 (Native Land Act, 1913) によって白人とアフリカ人との空間的な土地利用の分離が正式に定められたことを基盤として、国土のおよそ13%を占める原住民居留地 (以

下、居留地。のちのホームランド)にはアフリカ人による自給を中心とした農業が、それ以外の土地では白人農場主による大規模農業経営が発展することになった。人種ごとの土地所有の分離は土地法の制定によって即座に完成されたわけではなく、土地法制定以後も「白人用地」とされた地域で数多くのアフリカ人が生活してきたのであるが、1960年代以降、分離発展政策が展開されてゆくなかでそのようなアフリカ人の多くが住み慣れた土地から強制的にホームランドへと移住させられていった。1991年の土地法撤廃によって人種に基づく土地所有・貸借に関する法的な制限はなくなったものの、多くのアフリカ人が自由市場で土地を購入するための経済力をもたないという状況において、土地改革という政策的介入の必要性が自明のものとなっていったのである。

とはいえ、本質的に再分配的要素をもつ土地改革がどのように実施されるべきかについては、移行期には必ずしもコンセンサスが存在していたわけではなかった。一方では白人農場主の団体が、同国の農業生産を担ってきたという自負をもとに、経済的な考慮を度外視した白人から黒人への大規模な土地移転の実施を牽制するような政治的ロビー活動を行っていた。だがその一方で、とくに20世紀後半の強制移住政策によって土地を奪われたアフリカ人コミュニティが、土地の返還を求める運動を大々的に展開しようとしていた。本章ではまず、1990年から1994年までの体制移行の時期における土地政策形成過程を考察し、話し合いに基づく政治的解決をみた新生南アフリカの土地・農村政策立案の政治社会的背景を明らかにする。そのうえで、1994年の総選挙によって誕生したGNUが実際に導入した土地改革政策の内容を考察し、土地改革事業における基本理念と政策的特質を抽出する。最後に、クワズールー・ナタール(KwaZulu Natal: KZN)州の土地改革パイロット地区ミュデン(Muden)地域を事例に土地改革実施過程を分析する。以上の分析をもとに結論においては、南アフリカにおける土地改革の特質を明らかにする。

第1節 移行期の政策形成

1. デクラークの「改革」と農村社会の反応

1990年初頭にアパルトヘイト体制終焉へ向けた対話路線を発表したデクラーク政権は、体制移行のためのANCとの話し合いを開始する一方で、アパルトヘイト体制を支えていた諸立法の廃止に本格的に乗り出した。土地・農村問題への取り組みは1991年に始まったが、政府の改革の意向を敏感に察知した農村社会からの突き上げを受けて、政府の改革は南アフリカにおける土地問題の根幹をなしていた土地法（「原住民土地法」および「原住民信託土地法」〈Native Trust and Land Act, 1936〉）の廃止のみならず、限定的な土地の再分配へと進んでいった。

1991年2月1日の国会開会演説で、デクラーク大統領は「人口登録法」(Population Registration Act, 1950)、「集団地域法」(Group Areas Act, 1966)、「土地法」を今会期中に廃棄すると宣言した。そして同年、「私的所有権制度のもとで」「あらゆる人々に土地の獲得、利用、享受のための等しい機会を提供する」(South Africa [1991: 1]) ことを目的として、「土地改革白書」(White Paper on Land Reform) を発表し、「原住民土地法」、「原住民信託土地法」、「集団地域法」、「黒人コミュニティ開発法」(Black Communities Development Act, 1984) という黒人の土地へのアクセスを制限していた四つの主要なアパルトヘイト立法を最終的に廃止した (South Africa [1991])。

しかしながら、土地改革実施を強く要求し始めていた農村社会組織にとって、土地法の廃止だけでは「アパルトヘイトの遺産」を是正することは不可能であり、自由な土地市場の制度化は十分な量の土地の再分配を約束するものではないと考えられた。とりわけ、「白書」がアパルトヘイト政府と諸策によって強制的にホームランドへと再定住させられた人々に対して、何ら特別な政策を示さなかったことに対して大きな批判が寄せられた (Minnaar [1994:

30-31])。この問題について「白書」は、強制移住させられた人々とコミュニティの土地回復はきわめて「実現困難」であり、「平和と進歩のためには、現状が受け入れられなければならない」(South Africa [1991: 6])と述べ、現状を肯定する意図を明確にしていたのである。

「白書」に対する辛辣な批判に直面し、またこの時期、強制移住させられたコミュニティのなかのいくつかが土地を再占拠するという実力行使に始めたことによって、1991年5月、デクラーク大統領はさらなる土地改革の方策として土地割り当て助言委員会(Advisory Commission on Land Allocation: ACLA)の設立を決定した。同年11月に設立されたACLAの役割は、土地を剥奪されたコミュニティの土地の回復方法や、土地を必要とするコミュニティへの土地再分配方法について政府に助言を行うというものであった。けれども、ACLAの権限はあくまで政府に対する助言に限定され、ACLA自身が土地改革を実行する権限はもたなかった。さらに、アフリカ人に返還もしくは再分配される土地は、農業プロジェクトなど特定の目的での開発が行われてはいない土地で、かつ分配先の決まっていない国有地か政府が簡単に入手可能な土地に限定された(Minnaar [1994: 39])。これに対してコミュニティは、自分たちが追い出された土地の多くがすでに白人農場主に売却されてしまったのであるから、そのような農場主は十分な賠償金を受け取って、土地は正當な所有者であるコミュニティに返還されるべきであると主張した。

アフリカ人コミュニティのみならず、白人農場主や、後にみるように土地申し立て裁判所(Land Claims Court)の設置を提唱していたANCも、ACLAに対して批判的な姿勢を示した。そのためACLAの仕事は遅々として進まなかった。1993年6月までに、ACLAは58件の申し立てについて調査を行っただけだった。このうち35件はACLAの権限外にあるとされ、残りの23件に関してACLAはデクラーク大統領に提案を行ったが、大統領が土地の回復を認めたのはそのうちの4件だけだった⁽¹⁾。さらに、デクラークは、1993年7月、「再入植のための特定地供与法」(Provision of Certain Land for Resettlement Act, 1993)を制定したが、1994年の総選挙までにこの法律の適用を受けて土

地を購入したコミュニティはごくわずかな数にすぎなかった (Minnaar [1994: 41-45], South African Institute of Race Relations [1993: 387-388, 390-391], South African Institute of Race Relations [1994: 230-231])。)

デクラーク政権が打ち出した土地改革政策はその不徹底さが厳しく批判されることになったが、そもそもデクラーク政権が土地法の廃止のみならず土地改革にまで着手せざるをえなかったのは、この時期の南アフリカ国内において祖先伝来の土地から強制的に移住させられたコミュニティによる土地返還要求がそれまでにないほどの盛り上がりを見せていたからであった。ANCを中心として発達してきた南アフリカの解放闘争においては、農村地帯が主要な闘争の場となることも、農村住民が闘争の主軸的存在となることもほとんどなかったが、1990年に土地法廃止を政府が宣言して以後、農村住民自身による政府の政策批判やさらなる改革を進めるための働きかけが活発化した。

この時期の農村社会運動の中心を担ったのは、過去に強制移住させられた経験をもつコミュニティや強制移住の脅威にさらされているコミュニティであり、彼らの要求の中心を占めていたのは、もともと住んでいた土地の返還もしくは土地からの強制的な立ち退きを防止するための措置であった。1990年6月、ナタール州では、そのような六つのコミュニティの代表団が、立ち退きの執行延期と移住させられた土地の回復を政府に対して正式に求めた。移動させられた土地の回復に加えて、これらのコミュニティは、立ち退きにとりも収入損失と立ち退きにかかった費用に対する損害賠償をも請求した。これらのコミュニティは、19世紀後半もしくは20世紀初頭に土地を購入し、その後その土地が「白い」南アフリカの一部とされたために立ち退かされた、もとブラック・スポット・コミュニティ⁽²⁾であった。祖先伝来の土地の返還という大義名分に加えて、土地購入を証明する権利証書をもっていたことが、彼らの要求の正当性を高めることになった。この6コミュニティの行動は、同じような経験をした数多くの農村コミュニティが政府に対して土地回復を要求するキャンペーンの始まりとなった (Minnaar [1994: 37-38])。

トランスバル (Transvaal) 州西部のモゴパ (Mogopa) のように、自分た

ちがもともと住んでいた土地に戻ろうと決意し、実行に移したコミュニティもあった。このようなコミュニティの行動は、しばしば地元の警察や当局との暴力的な対立を引き起こすことになった。これらの当局は、地元の白人農民の後ろ盾を得ていることがよくあった。それに対してコミュニティ側は、祖先の墓がその土地にあるという事実によってこのような一方的な土地再占拠を正当化しようとした (South African Institute of Race Relations [1993: 229])。ミナーは、このようなコミュニティの行動は、戦略的な観点からなされたというよりも、「政府と何度も交渉を重ねても何も達成されなかったという絶望的な感情」に基づいたものだとして分析している (Minnaar [1994: 38])。けれども土地返還を要求するコミュニティにとって、土地の一方的な再占拠は、実力行使そのものをもつ意味以上に重要な「意見を聞いてもらうため」の戦術の一つでもあった。「土地の再占拠」や「土地へ戻ろう」という言葉はそれ自体が象徴的な意味をもち、農村コミュニティの運動を支援してきたNGO文書のなかでも繰り返し用いられることになった (*Business Day*, 16 Feb. 1994)。

農村コミュニティによる土地返還運動を組織的に支援していたのが、全国土地委員会 (National Land Committee: NLC) を中心とするNGOであった。NLCは、1980年代に創られた「強制移住に反対する全国委員会」 (National Committee Against Forced Removals) を前身とし、その名称が示すとおり、強制移住の脅威にさらされているコミュニティの支援活動を中心に行ってきた。その後1990年代のNLCは、南アフリカ全国に展開する九つの地方組織⁽⁹⁾と連携した、全国的な運動組織へと発展した。そして、政府の改革路線が打ち出されて以降は「南アフリカにおける公正な土地改革政策形成に影響」を及ぼすべく活動内容を多角化し、当時のデクラーク政権のみならず、多党間交渉への参加政党・組織や暫定執行評議会 (Transitional Executive Council: TEC) に対しても要求を表明するようになった (National Land Committee [1993])。

NLCによる移行期の農村社会運動の集大成とも呼ぶべき出来事が、1994年

2月にオレンジ自由州 (Orange Free State) のブルームフォンテイン (Bloemfontein) で開催された「コミュニティ土地会議」である。この会議には、全国のみさまざまな農村地帯から750人が参加し、参加者の要求は「土地憲章」(Land Charter) としてまとめられた。その内容は、デクラークの土地改革政策はいうまでもなく、当時すでに公表されていたANCの選挙綱領である「復興開発計画」(Reconstruction and Development Programme: RDP) や新生南アフリカの土地改革政策に大きな影響を及ぼすことになる世界銀行の土地改革案よりも、はるかにラディカルなものであった⁽⁴⁾ (National Land Committee [1994])。

NLCによる農村コミュニティを組織化しようとする活動に加えて、移行期の農村社会運動の盛り上がりを裏付けるもう一つの徴候が、農場襲撃事件の急増であった。都市タウンシップにおける黒人間の暴力的事件が1990年代の新聞をにぎわし、交渉過程の進展にも多大な影響を与えたのとは異なり、白人農場に対する襲撃事件が問題視されるようになったのは1993年頃になってからだった。1993年5月23日付の『サンデー・タイムズ』紙は、同年「1月から4月の間に、108の農場襲撃が報告され、28人の死亡者が出た」(Sunday Times, 23 May 1993) と伝えている。農場襲撃では、農場主自身や農場の管理人に対する襲撃のみならず、家畜に対する襲撃が数多く行われた。そのような事態に直面して、政府は、同年6月、農場の安全に関する話し合いの場を準備しなければならなくなった (Star, 4 June 1993)。

2. ANCの土地・農村政策

移行期に発表されたデクラーク政権の土地改革政策の内容が現状維持を超えるようなものではなかったことは明らかになったが、では南アフリカの政治的体制移行の進展とともに、解放組織から政権党へと移り変わらなければならなくなったANCの土地・農村政策はどのように立案されていったのだろうか。政治的転換を見越したうえでのANCの農村政策の立案もまた1990年頃

に始まった。同年、デクラーク大統領による対話路線が発表された直後の2月5日から9日にかけて亡命ANC本部がおかれていたザンビアのルサカでは、「南アフリカ農村部の政治経済社会問題に関するワークショップ」が開かれた。最終日の「行動計画」では、ANCによってなされるべき政治行動案として、(1)「土地委員会」の設立と「土地憲章」の草稿、(2)農村コミュニティの組織化を進めるための南アフリカ国内での「土地申し立てキャンペーン」の開始、などが提案された(ANC [1990: 32])。

このルサカ・ワークショップを経てANC内部に土地委員会が作られ、後に新生南アフリカ初の土地大臣となるデレック・ハネコム(Derek Hanekom)氏が委員会の長を務めることになった。そして、内外の専門家との会合や会議が数多く開かれ、1991年初頭には、人々の土地に対する申し立てを聞き、一定の指針に基づいてある土地に対して誰が最も適切な申し立てをしているかを判断する、「土地申し立て裁判所」の設置を掲げたANCの土地政策が公にされた⁽⁶⁾。この指針では、申し立てを行う人々が土地権利証書をもつかどうかだけでなく、相続権の有無や申し立ての歴史的な背景、祖先の墓の位置、現在の占有権などについても考慮に入れることになるだろうとされた(Minnaar [1994: 35-36])。

1992年5月に開かれたANC全国会議は「統治への備え」(Ready to Govern: RG)と題する文書を採択した。これは、この時点での民主化後の南アフリカに関するANCの政策指針を示した最高文書であり、土地問題に関しても一つの章がさかれ、そこでは、「過去の政策の累積的なインパクトによって、全国的な土地改革事業の実施が緊急に必要となっていること」が明言され、土地申し立て裁判所の創出によって土地回復の問題に取り組むこと、土地なし層や土地に飢えた層の問題を是正するためのアフーマティブ・アクションの実施などが言及された。具体的には、まず、「土地の獲得と配分においては国家が重要な役割を果たす」べきであるとしたうえで、土地再分配のための政策として、土地税の導入や、土地の細分化を防ぐために定められた「農地分割法」(Sub-division of Agricultural Land Act, 1970)の見直し、土地・農場

所有面積の上限を定める法律の制定などによって、小農民に土地を供給することを提案した。また、国有地以外で再分配に利用可能な土地としては、未利用もしくは低利用地、投機目的での所有地、環境破壊の進んだ土地、債務負担により倒産寸前の白人農場主が所有する土地、不正な手段を通じて得られた土地があげられた。だがその一方で、「移行ができるだけスムーズにいくように、食糧生産を維持する必要性と平等で秩序だった手続きを準備する必要があることをも考慮しなければならない」とも述べ(ANC [1992])、現状を急激に大きく変えるような方策に対して慎重な姿勢もみせた。早くから公表していた土地申し立て裁判所の設置に加えて、不十分ではあるが土地再分配のための方策がより具体化された点においてRGには明らかな政策的進展がみられるが、上に述べたような方法で利用可能になった再分配用地を、誰に、どのようにして、どれぐらい配分するのかといった点までは煮詰められなかった。

1993年になると、ANCは農業・農村政策立案のシンクタンク的な役割を果たす機関として「土地・農業政策センター」(Land and Agricultural Policy Centre: LAPC)を設立した。1993年12月12日から15日にかけて、LAPCは南アフリカの首位都市ジョハネスバーグ(Johannesburg)において「土地再分配オプション会議」を主催し、会議には、土地・農村問題を専門としている主として南アフリカ人の研究者や法律家、NGO活動家ら総勢200人あまりが参加した。そして、この会議において発表された世界銀行の土地再分配案をめぐり、土地再分配政策の具体的な内容についてよりつつこんだ議論が行われるようになった。

世銀は、まず、国家によるさまざまな介入と保護的な政策のもとで発展してきた南アフリカの白人農業が深刻な債務負担を抱えており、農業の効率性がうまく達成されていないという南アフリカ農業に関する現状分析を行った。そして、そのような状況を改革するには「政治的経済的自由化」が必要であり、そのために導入されるべき農村再編事業として「新しい農業価格・流通政策と土地改革事業」を提案した。さらに、世銀は、大規模農場に対して、

小規模農業やパートタイム農業の効率性が必ずしも劣っているものではなく、それどころかむしろ後者はより労働集約的であり、初期費用がそれほどかからず、農場外雇用を創出することも可能であるという多角的な効果をもつという点で潜在的に効率性の高い、より望ましい農業形態であると論じた。このようにして、世銀は、土地改革を通じた黒人の小規模農業育成論を展開し、自らの土地改革案を「効率性と公平」(efficiency and equity)アプローチと名付けた(World Bank [1994])。

世銀の展開した議論の論拠が正しいかどうかは議論が分かれるところであり、多くの批判もだされた。だがここでより重要なことは、世銀の土地再分配案がANCや最終的には新政府の土地・農村政策立案に無視できないほどの影響を及ぼすことになったという事実である。そのうち、最も重要なものは次の3点であった。

第1は、土地改革を「経済的自由化」の文脈のなかに位置づけて論じようとしたことである。それは土地改革実行に関して二つの異なる意味合いをもっていた。すなわち、一方で世銀案は国家による商業農地の収用あるいは購入を通じた土地再分配には反対し、市場という場を通じて土地所有者から土地なし層への土地移転が行われるべきであるとした。これは、「土地の獲得と配分において国家が重要な役割を果たす」とはっきりと述べていたRGの見解とは異なる。他方で世銀案は、白人農業部門への国家支援の廃止によって、白人農場主から黒人に開放される土地が生み出されることも想定していた。

第2は、南アフリカの白人大規模農場経営に対して、黒人小農民経営が経済的に必ずしも劣っているものではなく、黒人小農経営は土地改革を通じてむしろ促進されるべきものであるとの見解を世銀が示したという事実である。これは、土地改革と黒人小農経営を後押しする議論として歓迎された。だが、南アフリカで実際に行われている黒人小規模農業に関する詳細な分析をふまえることなく小農経営が絶賛されてしまったことは、南アフリカの将来的な農村再編事業を具体化するうえでむしろ悪影響を及ぼすことになったといえる。1993年のLAPCによる「土地再分配オプション会議」の場を含めて、幾度

かにわたって世銀案に対する最も包括的な批判を展開したウィリアムズによる次のような指摘は、きわめて重要である。

「1世紀以上にも及ぶ国家政策によって、アフリカ人小農民が白人農場主と競争することを妨害され、土地、労働力、市場、国家支援の支配権が白人農民のために確保されてきた南アフリカのようなところでは、〔歪みのない政策環境においては、大規模農場よりも小規模農場の方が効率性が高いということを一引用者〕証明するのは難しい。」(Williams [1993: 21])

世銀の影響の第3は、世銀自身が自らの案を政策の「青写真」のようなものではなく「出発点」として捉えるべきだと強調したにもかかわらず、ある意味ではそれがかなり具体的な提案であったがゆえに、その後のANCの土地再分配政策の内容に色濃く反映されることになったという点である。とりわけ、世銀が提案した経済的効率性と経済的自由化のロジックがさまざまな方法で解釈されて、ANCひいてはGNUの土地政策文書のなかに組み込まれることになった。

3. 体制移行交渉と土地問題

体制移行交渉においては、土地問題が交渉の進展を阻むような要因として表面化することはなかったが、ANCとNPとの間で将来的な土地改革の方向性をめぐって一定の合意が図られたことは、1993年11月に採択された「暫定憲法」に組み込まれた合意点から明らかである。それらは、主として土地再分配と土地返還に関わる次の点であった。

第1は、新政権が白人農場主から土地を収用して再分配を行う可能性を、どのような条件下でどれだけ認めるかであり、具体的には暫定憲法に財産権条項を設けるかどうかという問題である。NPや白人右翼政党、南アフリカ農業組合 (South African Agricultural Union: SAAU) など既得権益をもつグループはいうまでもなく、ANCも土地再分配のための国家による土地収用の可能性については言明を避け、国有地や未利用地など白人社会からの反発が相対

的に少ないと予想される土地を再分配用地として指摘するにとどまっていた。第2は、人種差別法のもとで土地を剝奪された人々が土地返還もしくは補償を求める申し立てを提出する権利を憲法の基本的人権として認めるかどうかであった。

この二つの問題は、NPとANCを中心とする交渉過程において、いわばトレードオフのような形での決着をみた。すなわち、NPがその絶対自明性を主張した財産権も、コミュニティが土地の返還を求める権利も暫定憲法の基本的人権の項目に入れられた。この財産権条項によって、国家による土地収用は、道路や学校建設などの「公の利益」(public interest)にかなう場合のみに限られることになり⁽⁶⁾、さらに、その場合には土地が収用される土地所有者に対して「公正で公平な」(just and equitable)補償が支払われなければならないと定められた(South Africa [1994: sections 8(3) (b), 28])。強制移住の犠牲者が土地返還を申し立てる権利もまた暫定憲法で正式に認められたことによって、ANCが強くと主張していた土地権返還裁判所設立の可能性が開かれた。さらに両者は、1913年の土地法が公布された日、すなわち1913年6月19日まで遡って土地申し立てができることに合意した(South Africa [1994: sections 121, 122, 123])。

以上のような合意内容について、NPもしくはANCいずれかの一方的勝利とみなすことはできないだろう。NLCなど農村社会の代表者の立場からすれば、白人社会の既得権益をもつ人々に対して明らかにより多くの譲歩がなされたとみえる。それゆえすでに述べたように、NLCが主催した「コミュニティ土地会議」に参加した農村コミュニティは、財産権条項についても、土地権返還条項についても異議を申し立てることになった。だが、土地改革が新生南アフリカにとって不可避の課題であることを認めているという点、言い換えると土地改革の実施そのものを認めないような白人右翼社会の要求は完全に無視されたという点では、NPとANCに歩み寄りがあったということも確かである。NLCとANCの土地改革に関する見解は多くの点で一致しているようにみえるが、いくつかの重要な点ですれ違っており、ANCやマンデラが

白人社会をないがしろにするどころか安心させるために尽力している点も見逃すことはできない。コミュニティ土地会議の後にマンデラはアフリカ人農村コミュニティの代表者と会合をもったが、白人農場主とも同様の会合をもっていたのである (Star, 11 March 1994)。

第2節 GNUの土地改革政策

以上が、GNUの土地改革政策が生み出されるまでの政治社会的背景である。では実際に政策として具体化された土地改革の内容はどのようなものとなったのだろうか。1996年2月に発表された「土地政策青書」(Green Paper on South African Land Policy)、さらに翌年発表された「土地政策白書」(White Paper on South African Land Policy)によって、GNUの土地改革政策は(1)土地再分配、(2)土地返還、(3)保有権改革という3事業からなることが明らかにされた。このうち、(1)土地再分配と(2)土地返還が基本的には白人から黒人への土地の移転というプロセスをとるのに対し、(3)保有権改革は自由所有権 (ownership, freehold tenure) 以外の形態での既存の土地保有権をより強固な土地権へと変えようとする政策であり、前二者とは質的に異なるものである。ここでは土地再分配と土地返還の二つの事業に限定してその内容について簡単にまとめておこう。

1. 土地再分配

土地再分配事業の目的は、十分な土地をもたない貧困層に対して居住および生産のための土地へのアクセスを提供することである。同事業は、基本的に土地の売り手と買い手の間での合意に基づく市場での土地売買 (“willing-seller willing-buyer”) によって行われる。同事業による土地購入者のうち、月額所得が1500兰特⁽⁷⁾未満の世帯には、新たに設けられた「入植・土地獲得

補助金」制度によって、1世帯当たり最大1万5000ラントの政府補助が与えられる⁽⁸⁾ (Department of Land Affairs [1997a: 38-39])。また、入植・土地獲得補助金総額の9%に相当する金額が、「プランニング補助金」として購入地の利用・開発計画を記した「ビジネス・プラン」の作成に関わるコンサルタントに対して政府から供与される。同事業は、1994年12月から翌年1月にかけて各州に一つずつ設けられたパイロット地区を対象とするパイロット事業の形で始められた。

パイロット、非パイロットにかかわらず、一つ一つの再分配プロジェクトは五つの段階を経て行われる。第一段階では、土地購入希望者側から土地問題省(以下、土地省)に対して土地購入の意思が伝えられ、補助金申請が行われるプロジェクトが特定される。購入希望者からの申請を受けた後、土地省は購入希望者総数の推定、購入した土地の利用に関する暫定的な査定(アセスメント)、土地購入金額とその後のインフラ建設に関わる予算の見積もりなどを購入希望者とともに行う。第二段階ではプロジェクトのフィージビリティ調査が行われる。その調査には、土地購入希望者リストの確認、入植場所の査定、購入地の農業資源の査定、購入地の経済的利用に関する査定などが含まれる。この調査を経て、家をどこに建てるか、農場内道路や水道設備をどこに設置するかなど、購入地の運用計画全般を定めた「ビジネス・プラン」が作成され、購入地の法的な所有者となる信託組合もしくは共有財産組合 (Communal Property Association: CPA)⁽⁹⁾が設立される。第三段階は土地移転で、再分配事業による土地所有者の変更が、土地大臣により「政府公報」を通じて一般に公表される。ただし、所有権の移転が即入植の開始というわけではなく、「ビジネス・プラン」に基づく入植、インフラ、水・電気などのサービス供給のための開発計画が、正式に入植が開始される前に具体的に考案され、実行されなければならないとされている。第四段階では詳細な開発計画の作成が行われ、最後に第五段階では、インフラ建設、入植など開発計画の実行と入植後のアフターケアが計画された (*Land Info*, Vol. 5, No. 2, p. 21, Department of Land Affairs [n.d.])。

2. 土地返還

土地返還事業の目的は、1913年の原住民土地法以降の人種差別的な法律と慣行によって土地に関する権利を剝奪された人々への土地の返還である。それは、「土地権返還法」(Restitution of Land Rights Act, 1994)に基づいて新しく設立された土地申し立て裁判所と土地権返還委員会を通じて行われる⁽¹⁰⁾。返還事業は三つのプロセス——(1)委員会への申し立ての提出=3年間、(2)委員会と裁判所による申し立ての裁定=5年間、(3)裁判所の命令実行=10年間——からなり、全過程を終えるのに18年かかると見積もられた (Department of Land Affairs [1997a: 52-56])。ただし、当初の予定では1998年5月1日以前に土地返還希望者は土地権返還委員会に申し立てをしなければならないとされていたのだが、1997年9月になって申し立て提出期限が1998年12月31日まで8カ月間延長されることが決められた (SouthScan, Vol. 12, No. 35, p. 274)。返還形態に関しては、「申立人が剝奪された土地の回復」を原則とするが、不可能な場合には代替地の提供や補償金の支払いなどが行われる。土地返還事業の参加者も「入植・土地獲得補助金」もしくは「全国住宅補助金」といった政府から支給される補助金を利用して入植や住宅建設を行うことができる。また、返還事業によって土地を収用されることになった私的な土地所有者には、憲法が規定する「市場価値を上まわらない公平かつ平等な基準」で補償が行われるとされた (Department of Land Affairs [1997a: 56-58])。

3. 初期の成果

第三段階の土地所有権移転が終了した時点での、1994年から1997年までの土地再分配事業の成果をみると、21万7051ヘクタールあまりの土地が2万3209世帯に分配されたことになる (Department of Land Affairs [1998: 152-

153])。これは、単純に計算すると、同事業を通じて1世帯当たり平均9.35ヘクタールの土地を得たということになるが、南アフリカにおける農業条件の多様性と農村における土地・農場購入申し込みの多くが集団によってなされているという事実を考慮するならば、このような平均値の算出はあまり意味をなさない。また、1993年統計における南アフリカの全農地8275万8914ヘクタール (Central Statistical Service [1998: 19]) に占める割合は、0.3%と微少である。土地再分配のプロジェクト数は1994年の5件から8件 (1995年)、52件 (1996年)、83件 (1997年) と徐々に増加しつつあるものの、全体として土地再分配事業の量的なパフォーマンスは何らめざましいものではない⁽¹¹⁾。

再分配事業の「始動装置」として始められたパイロット事業についても、想定したほどの成果はあげられなかったようである。パイロット事業に割り当てられた3億1400万ラントの予算のうち、1997年4月までにわずか6.2%しか消化されていないという報道がなされている (*Weekly Mail and Guardian*, 11-17 April 1997)。1997年9月に出されたパイロット事業に関する報告書は、同事業の成果が州ごとに大きく異なっていることを明らかにした。それによると、1997年7月の時点で、実に六つの州——東ケープ (Eastern Cape)、ハウテン (Gauteng)、ムプマランガ (Mpumalanga)、北西 (North West)、北部 (Northern)、西ケープ (Western Cape) ——においてパイロット地区での再分配事業は一つも終了していなかった⁽¹²⁾ (Department of Land Affairs [1997b: 8-9])。

返還事業についてみると、1998年12月31日の申し立て提出期限までに、総計6万3455件の申し立てが委員会に対して提出されたが、そのうち80%程度は都市部に関する申し立てで、その大部分が金銭的補償を求める内容だった。それに対して農村地帯に関する申し立ては件数こそ少ないが、大部分が大規模な集団によるものであったため、実際にそこに含まれる世帯数は都市部よりも多いことになった。1999年初頭の時点で、終了した土地返還事業件数はわずか31件 (1万1930世帯に17万4552ヘクタールを返還) であり、それに2500万ラントもの金額が費やされた (Hanekom [1999])⁽¹³⁾。

第3節 白人農場主からアフリカ人への土地移転

—KZN州土地改革パイロット地区ミュデン地域を事例として—

土地改革の量的な成果をみた場合、それが何ら注目に値するようなものではないことはすでに明らかになったが、ここでは、KZN州土地改革パイロット地区ミュデン地域を事例に、実際に白人農場主からアフリカ人への土地移転が行われた農村ではどのような成果がみられ、どのような課題が浮上してきているのかをより詳しく考察することにしよう⁽¹⁴⁾。

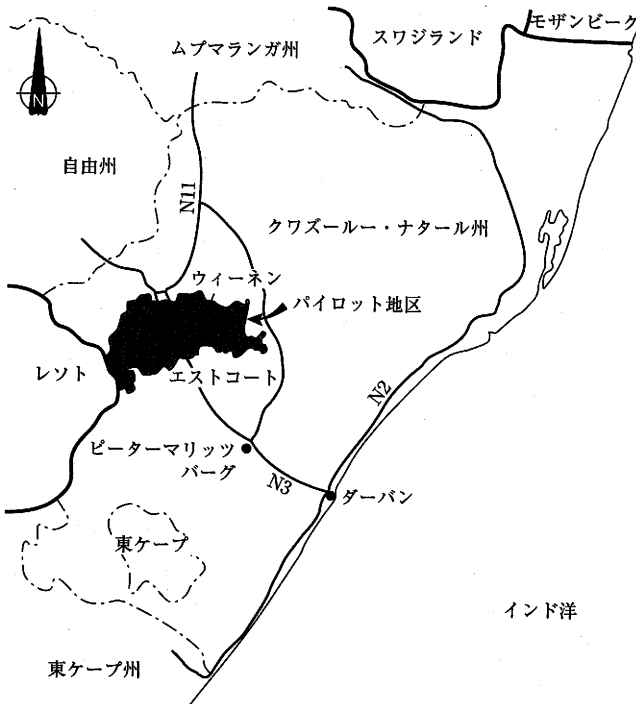
1. 地域の概要と土地問題の性質

KZN州の中西部に位置するミュデンは、グレイタウン (Greytown) 市からウィーネン (Weenen) 市を結ぶ道路と、ミュデン中心部からムシंगा (Msinga)・ディストリクト⁽¹⁵⁾ (以下、ムシंगा) のキーツ・ドリフト (Keats Drift) を結ぶ道路が交わる地点を中心に広がる地域である(図1, 図2)。地域の明確な境界線を引くことは難しいが、おおよそミュデンに駐在する警察の管轄範囲を指す。ミュデンの経済活動の中心は白人による農業経営であるが、乾燥した山なりの地形で旱魃の被害を受けやすい地域であるため、モイ (Mooi) 川とその支流に沿った灌漑が施された土地を除くと、農業生産の潜在力は限られている。灌漑地では果樹、サトウキビ、野菜栽培などが行われているが、灌漑が不可能な土地では動物狩猟を目的とした観光農園の人气が近年高まりつつある (Integrated Planning Service [1996])。ミュデンに住む白人農場主のなかには域外に土地を所有するものもいるが、逆に、ミュデンの土地の所有権を有するものの農業経営は行わず、都市に居住する不在地主も存在する。

アパルトヘイト体制下では「白人農場地帯」に分類されたミュデンであるが、実際には数多くのアフリカ人が労働小作人や農場労働者として白人農場主の土地で生活してきた。19世紀に起源をもつ労働小作制度は、1913年の土

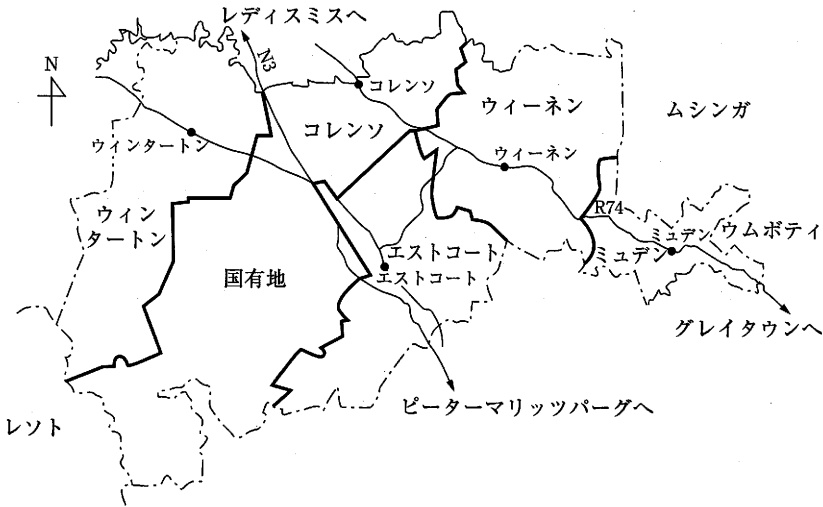
地法をはじめとして20世紀中を通じて何度も国家によって廃止が試みられたにもかかわらず、1960年代後半から1970年代に大規模な強制移住が実施されるまではナタール州の農場における最も一般的な労働形態であった (Surplus People Project [1983: 27-28])し、今日でもKZN州およびムプマランガ州の一部地域では残存している。この制度のもとで、白人農場主へ一定期間(ナタール州では一般に6カ月間) 労働力を提供するのと引き換えに、アフリカ人は白人農場主の所有する土地に居住し、一定の耕地をもち、家畜を放牧する権利を認められた (Surplus People Project [1983: 43])。農業適地が少ないミュデンには、他の農場で働かせるための労働者を住まわせた「労働者農場」も作

図1 クワズルー・ナタール州土地改革パイロット地区



(出所) Integrated Planning Service [1996: 1]より筆者作成。

図2 クワズルー・ナタール州土地改革パイロット地区サブ・ディストリクト



(出所) Integrated Planning Service [1996: Map 3]より筆者作成。

られてきた (*Report of the Beaumont Commission* [1916: 41] quoted in *Surplus People Project* [1983: 28])。

1970年代には、「白人農場地帯の黒人化」を憂慮するアパルトヘイト政府が大規模に実施した強制移住政策によって白人農場から多くのアフリカ人が追い出されたが、ミュデンもその例外ではなかった。ミュデンの白人農場から強制的に追い出された人々の多くは、隣接するムシंगाのキーツ・ドリフトに再定住させられた。ミュデンは北辺をムシंगाと接しており、ミュデンのアフリカ人住民はもともとムシंगाと歴史的、地理的に深いつながりをもつが、強制移住によってもその絆は強化されたのである。民族的には、ミュデンのアフリカ人住民はムチュヌ (Mchunu) 首長の管轄下にあり、白人農場地帯に住む彼らの生活に首長制が介在してくることはほとんどないものの、アフリカ人住民の間で自分たちの首長がムチュヌであるということは認識されている⁽¹⁶⁾。

1996年にパイロット事業の一部として行われた調査によると、ミュデン地域のアフリカ人世帯の平均収入は月額200ラント以下にすぎず、大多数が出稼ぎ労働者からの送金や年金、白人農場主が経営する農場での労働から得られる賃金に依存していた (Integrated Planning Service [1996: 1])。ただし、ミュデンにおける個別の土地改革プロジェクトに関わって実施されたより詳しい世帯調査の報告によれば、110世帯が参加するEプロジェクトの場合、月間収入ゼロの世帯を含めて月間収入800ラント以下の世帯が全体の88.6%を占めていたのに対し、月に3501ラント以上稼ぐ世帯も4世帯(3.7%)あった (Integrated Planning Service [1997: 28])。

以上のような特徴をもつミュデン地域は、土地に対する需要の大きさ、土地をめぐる対立の激しさという事実によって、土地再分配事業の初期重点地域としてのパイロット地区に組み込まれることになった。政府がパイロット事業の実施体制を整える前に、ミュデンのアフリカ人コミュニティ内部で結成された土地委員会によって購入農場が特定されたという事実が、ミュデンにおける土地需要の緊急性を物語っている。1996年7月にR農場の所有権が農場購入者の間で結成されたR信託組合に移転されたのを皮切りに、1998年半ばまでに七つの農場の所有権が白人農場主からアフリカ人の手に移された。そのなかには、19ヘクタールの土地を15世帯に移転するGプロジェクトから4753ヘクタールという広大な土地を232世帯に移転するRプロジェクトまであり、受益者世帯数、購入農場面積はさまざまであった (表1および図3)。

2. 土地改革実施の原動力

ミュデンにおける土地改革実施の原動力となったのは、この地域における土地をめぐる白人とアフリカ人の間の長い対立の歴史を背景にした、土地を取り戻そうとするアフリカ人側の新政府への積極的な働きかけであった。

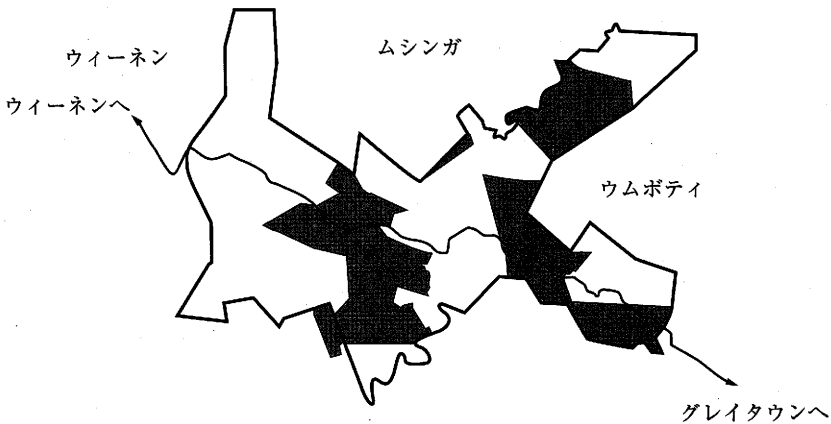
1990年代に入り、政治的転換にともなう土地改革実施を見越した白人農場主がアフリカ人労働小作人と農場労働者を農場から立ち退かせる動きが活発

表1 ミュデンの土地移転プロジェクト (1998年10月現在)

プロジェクト名	購入地面積 (ha)	受益者世帯数	信託組合名	所有権移転の公示日
R	4,753	232	R信託組合	1996年7月23日
LHL	1,245	147	不明	1996年10月11日
F	364	26	不明	1996年12月13日
E	1,000	110	V土地信託組合	1997年2月14日
W	414	80	Nコミュニティ信託組合	1997年8月8日
B	不明	103	M土地開発信託組合	1998年4月17日および5月8日
GV	19	15	EZ土地信託組合	
G	詳細不明			
WI	詳細不明			

(出所) Interview No. 2などをもとに筆者作成。

図3 ミュデン地域の土地再分配プロジェクト



(注) 網線部分が土地改革によってアフリカ人所有となる農場。

(出所) Integrated Planning Service [1996: 32]より筆者作成。

化した。そのような状況のもとミュデンでは、白人農場主から立ち退きを迫られているコミュニティを支援することを目的に、1993年、ミュデン土地委員会 (Muden Land Committee: MLC) がアフリカ人社会のなかに結成された⁽¹⁷⁾。究極的にはミュデンの発展を目指すこのコミュニティ活動は、ミュデン出身の2人のリーダーによって始められた。その一人であるJ・Mは、1998年現在なお、ミュデン地域のリーダーとして活動していた。もう一人はすでにミュデンを去ったが、ルター派教会の関係者であった。

彼らの活動に大きな転機が訪れたのは1994年9月だった。このとき、ミュデン近郊のウィーネン市郊外において、白人農場主による大規模な観光農園建設を防止するため、観光農園建設によって影響を受けるであろう数多くのアフリカ人コミュニティが農場侵入を武器に抵抗を開始したのである。彼らは、観光農園建設をアフリカ人への将来的な土地移転を封じるための行動とみなした。この地域の白人地主とアフリカ人コミュニティとの間の緊張関係が危機的な高まりを迎えるなかで、事態を打開するために開かれた会合に当時のハネコム (Hanekom) 土地大臣が呼び寄せられた。この事件をきっかけとして、この地域一帯がKZN州の土地改革パイロット地区に指定されることになったのである。そして翌年1月、パイロット事業が正式に開始された。

パイロット事業が発表されても、アフリカ人小作人や労働者を追い出そうとする白人農場主の試みは消滅しなかったが、MLCの活動は、強制的な立ち退きを防止するための支援活動から、アフリカ人コミュニティが購入する農場の特定と購入者の探索へと拡大していった。ハネコム大臣が訪れて以来、MLCは15農場を購入希望地として特定し、それぞれの農場の潜在的な購入希望者を特定し、農場主との価格交渉を開始した。そして、彼らは政府がパイロット事業を実施する体制を整えるのを待った。その間に、MLCは購入希望農場数を八つに絞り、さらに三つを最優先の土地購入申し込み案件とした (Hornby [1996: 7])。また、ミュデンにおける治安回復と、白人とアフリカ人との平和的共存の可能性追求を目的として、1995年には白人社会の代表5名とアフリカ人社会の代表5名からなるミュデン作業グループ (Muden

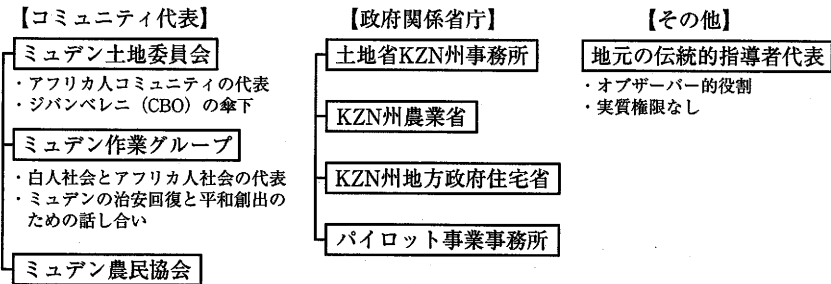
Working Group: MWG) が設置された⁽¹⁸⁾。白人とアフリカ人双方が関係するような対立問題を解決するための話し合いを制度化しようとした試みとして、MWGの設置はミュデンにおける土地改革を比較的スムーズに実施していくうえでも大きな重要性をもっていた。

政府の対応は遅かったが、コミュニティの反応は素早かった。1995年12月には、ダイアコニア (Diakonia) というスウェーデンの教会関連組織からの資金援助などを受けて、R農場購入者のための「暫定的開発計画」(プレ・プランニング)をMLCが開始した。そして、翌1996年1月にMLCはミュデンのパイロット事業を統括する土地改革運営委員会(表2)に土地購入申し込みを提出し、2月、土地省は申し込みを認可した。そして同年7月、R農場の所有権がR信託組合へと移転されることになった。政府がパイロット事業を発表してから最初の土地移転までに、実に1年半以上もの年月がかかることになったのであった。

3. 改革実施過程における対立と新たに浮上した問題

次に、土地改革実施過程において浮上してきたコミュニティと土地改革政策担当者である土地省との間の対立点を、(1)土地改革をめぐる両者の間の認

表2 ミュデン土地改革運営委員会の構成



(出所) 筆者作成。

識の不一致、(2)改革実施過程の制度的問題、(3)土地移転後の課題、という三つの観点から検討してみたい。

(1) 改革をめぐる表面化した認識のずれ

NGO職員でありながら土地省のKZN州事務所やそこで働く職員と密接な関係をもつホーンビイは、MLCから土地購入申し込みを受け取ったとき、「農場の潜在的な発展可能性が低いことから、土地改革運営委員会はプロジェクトの持続性について懸念を抱かざるをえなかった」と指摘している。ところが、土地改革運営委員会が期待した農業あるいは経済的な意味での持続性とは別の観点からコミュニティは「持続性」を捉えていた。ホーンビイは続いて次のように述べる。

「農場への定住を希望する多くの人々は、現在、暴力が蔓延する地域で暮らし、『アウトサイダー』とみなされている。他にも、農場からの立ち退き命令を受けていたり、居住の安定が確保されていない地域に住んでいる人もいる。そのような人々にとって、彼ら自身の農場に住むということは、現在住んでいる状況よりもはるかにましなのである。」(Hornby [1996: 7-8])

さらに、別の歴史的要因のために、より資源の豊富な別の農場を購入して他の土地に移り住むという選択肢を取りうる可能性は少なかった。それは、特定の土地に対して人々が特別な思い入れを抱いているという事実によるものであった。

「自らの歴史とトライブによって、人々は特定の土地片に結び付けられている。トライブの境界線は白人農場[地帯とされてきた地域一引用者]にも広がっている。特定のイシゴディ[isigodi:ズルー語で伝統的首長制下の最小地理区画を意味する一引用者]⁽¹⁹⁾から別のイシゴディに移ったら、その人はトライブの忠誠心を変えなければならない。」(Hornby [1996: 7-8])

ここでいうズルー民族の下位集団としての「トライブ」は決して排他的な集団ではなく、あるトライブに属する人は別のトライブへと移動すること

も可能である⁽²⁰⁾ (Interview No. 1)。ところが、ミュデンでは、異なるイシゴディに属する二つの集団が一つのプロジェクトを通じて土地を購入せざるをえなくなったときに両者の間で対立が生じたことが報告されている (Integrated Planning Service [1997: 6, 27])。また、土地改革を通じてイシゴディの境界線が農場の境界線と一致しなくなったことに起因するアフリカ人社会内部での対立や暴力沙汰を減らすために、農場の境界線に合わせてイシゴディの境界を変更しようという動きもあるという (Bowden et al. [1998])。

ミュデンにおける土地改革の実施過程を通じて明らかになってきたのは、土地再分配事業であっても、土地返還と同じ文脈においてアフリカ人コミュニティが土地の取得を捉えているという事実であり、居住地の安定という前提を満たさないかぎり、土地改革を農業開発へと結びつけることは困難であるということであった。コミュニティがもつ土地との結びつきは農業生産のみに限られないもっと多義的なものであり、政府の側が土地改革を通じた小規模農業の復興をいくら強調しても、土地改革によって自動的に黒人小規模農業が生み出されるという想定は間違っていたといわざるをえない。

(2) 改革実施過程の制度的問題

ミュデンにおける土地改革の経験から浮上した教訓の一つは、土地所有権の移転がすなわち土地改革の終わりではないということであった。所有権の移転は改革の第一歩にすぎず、土地移転が終了した後の入植過程を成功させなければ、土地改革の成否を最終的に判断することはできない (表3)。だが、農場購入時に作成された農場の「開発計画 (ビジネス・プラン)」 (土地利用や水道設備、農場内道路の建設などについての計画書) が実行されるまで入植は認めないという条件が所有権移転時に政府によって課されていたにもかかわらず、その「開発計画」の実施が遅々として進まなかったため、ミュデンでは入植計画の実行が実現されないままだった。

入植の遅れの責任は主として政府側にあった。コミュニティ側の積極的なイニシアティブとは対照的に、政府が改革実施体制を整えるのは遅れた。加

えて、所有権の移転段階まで主責任をもつことになっている土地省KZN州事務所と、移転後の開発計画の実行に主責任をもつはずのKZN州地方政府住宅省やKZN州農業省など異なる省間での調整の欠如が、入植段階に対してどの政府・省も責任をもたないという最悪の状況を創り出したのである。

土地改革の進行に関わるもう一つの問題として、各段階で活躍するコンサルタントの入札制度にともなう弊害があった。土地再分配事業では、農場の

表3 土地再分配事業の各段階と担当省庁

<p>第一段階：プロジェクト特定（土地省KZN州事務所）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地購入を希望するコミュニティ代表者からの土地購入申込みの受付。プロジェクトとしてたち上げるかどうかの裁定。
<p>第二段階：プレ・プランニング、信託組合の結成（土地省KZN州事務所）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・購入地、購入者世帯の特定。 ・農場所有者側の売却の意思の確認と価格交渉。 ・土地省KZN州事務所は開発コンサルタントと契約し、コンサルタントがコミュニティの意見を聞きながら、購入した土地をどのように利用、開発するかというコミュニティのビジョンを文章化、図面化する。 ・購入地の法的な所有者となる信託組合の結成。定款の作成。
<p>第三段階：土地購入と所有権の移転¹⁾（土地省KZN州事務所）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地省KZN州事務所が土地購入のための政府補助金を用いて土地を購入。 ・正式な所有権の移転。
<p>第四段階：詳細な「開発計画」の作成（KZN州地方政府住宅省²⁾）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・購入した農場の土地利用、開発に関する詳細な計画の作成。
<p>第五段階：開発計画の実行とアフターケア（KZN州地方政府住宅省²⁾、KZN州農業省）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「開発計画」に基づくインフラの建設。それにかかる費用は、土地購入代金をひいた政府補助金の残額から支払われる。 ・コミュニティの入植。 ・水道や電気などの供給。コミュニティへの農業技術指導など。

(注) 1) この段階で入植が認められることもある。

2) 1996年の地方議会選挙の結果、KZN州にもひとまず地方政府にあたる政府機関が樹立されたため、土地購入後の「開発計画」の作成、実行はKZN州地方政府住宅省から新たに創られた地方評議会（Regional Council）に移された。

(出所) 筆者作成。

「暫定的開発計画」作成や信託組合の結成、最終的な「開発計画」の作成などにおいて、コンサルタントが大きな役割を果たしている。コンサルタントは、土地省KZN州事務所に登録しているコンサルタントのなかから順繰りに入札によって選ばれることになっているため、一つの土地購入プロジェクトでも段階ごとに異なるコンサルタントが選ばれる可能性もある。また、ミュデンの場合は、パイロット地区サブ・ディストリクトとして全体の開発枠組みが準備されたり、MLCがすべてのプロジェクトに関わっているという意味で一つの大きなミュデン・プロジェクトであるにもかかわらず、個別の土地購入プロジェクトごとに別のコンサルタントが雇われている。そのため、それぞれのコンサルタントに対する状況説明に無用なコストがかかり、とくにミュデンのアフリカ人リーダーたちの負担を倍増させることになった。加えて、ダーバンなど遠方を本拠地とするコンサルタントがミュデンの現場で過ごせる時間は限られていたため、彼らの仕事はデスクワークが中心となってしまう、ミュデン社会のニーズを的確に捉えることは困難であった (Interview No. 5)。

ミュデンの場合、MLCというコミュニティ組織 (Community Based Organisation: CBO) が存在し、土地改革の実施過程やその準備段階において重要な役割を果たしてきたにもかかわらず、外部のコンサルタントが政府との契約のもとで仕事をするという状況が創り出されることになった。そのことは、政府とCBOの役割分担もしくはそれぞれの活動領域をめぐる長期的な摩擦の種となりかねない。なぜならば、政府とCBOの役割が部分的に重複しているにもかかわらず、一方は有償、他方は無償労働ということになってしまっているからである。コミュニティに内在する組織を政府が改革過程に生かしていないということも、コミュニティの間で政府に対する不満が募る一因となっていた。

(3) 土地移転後の課題

入植要求が逼迫しているにもかかわらず、農場の居住環境関連インフラが

整わないために土地所有権の法的な移転が済んだ後も土地を購入した人々が入植できない状況が続いていることは、ミュデン社会に新たな社会的対立を生み出すことになった。当初の計画に基づいた入植の実行が実現されず、本来ならば農場購入世帯のみが居住権をもつ土地に対し、本来的な居住権をもたない人々が流入する事態が起こったのである。また、この地域は農業的に限界地であり、過去には土壌浸食が深刻な問題となったことから、農場における農業資源の保全を目的に農場内で飼うことのできる家畜数の制限が土地移転にあたって課されているのだが、すでにそれも破られつつあるとの認識が白人社会のなかで広まっていた。このような混乱によって、土地改革が貧困と人口過密によって特徴づけられてきた「ホームランド」を拡大しているにすぎないとの批判が、主として白人農場主から出始めた⁽²¹⁾(Interviews No. 4 and No. 5)。

白人農場主が抱く今日の土地改革にともなう混乱に対する懸念は、土地の集団保有の責任者たる信託人の管理運営能力に対する疑問に転化されつつあった。すなわち、土地権取得者を制限して秩序ある入植計画実施を確実にすることも、家畜数を農場の許容範囲内に収めることも、信託人の管理運営能力にかかっているというわけである。そして、それがすでに破られつつあるという現状認識が、信託人の問題解決能力に対する疑いの気持ちを白人農場主のなかに芽ばえさせていた。だがこの背景に、近接するムシंगाにおいて依然として土地不足が深刻であるという事実や、入植のための「開発計画」実施の遅れがあることを忘れてはならないだろう。土地改革に対する期待とそれが新政府によっても満たされていないという深い失望感が、コミュニティをしてこのような行動に向かわせているのである。

土地権取得者の制限に関しては、そもそも最初の購入者数が果たして正当化される数なのかどうかという問題がある。R農場を購入したコミュニティは232世帯にも達する。ミュデンにおいて土地改革の対象となったW農場とL農場における食糧安全保障 (food security) の状況を調査したマニャカニャカによると、いずれの農場においても居住世帯の食糧すら確保されていないと

いう。そのような状況で、もしも受益者世帯全部が移り住んだならば、農場の食糧状況はさらに悪化するだろうと彼女は警告している (Manyakanyaka [1998: 59-62])。家畜数についても、V農場を購入する受益者世帯の社会経済的特徴に関する調査によって、全世帯が家畜を所有しているわけではないものの、V農場に移り住む予定の受益者世帯が所有している家畜の数は1997年現在ですでに農業環境調査によって推奨されている家畜保有数をはるかに上回っていることが明らかになっている (Integrated Planning Service [1997: 29-30])。

結 論

本章は、1994年以降の南アフリカの土地改革政策の内容を決定するうえで大きな影響を及ぼした、移行期の同政策形成をめぐる政治社会的背景を明らかにしたうえで、GNUのもとで実現された政策の内容と、同政策に基づいて実際に白人からアフリカ人への土地移転が行われた地域の事例をもとに土地改革の実施過程を検討してきた。これまでの考察から、南アフリカにおける土地改革の特質について、次の3点を指摘して結論としたい。

第1に、南アフリカの土地改革は地主階級から小作・貧農階級への農地の再分配にとどまらない内容をもつということである。南アフリカでは、農地以前の土地需要、すなわち居住地としての土地権の安定への要求が土地改革の出発点をなしている。その理由は、南アフリカにおける土地問題の歴史的過程のなかに存在する。すなわち、植民地化以後の継続的な土地剝奪の過程、とりわけ1948年にアパルトヘイト政権が誕生した後に実施された強制移住政策によって、それまで住んでいた土地を奪われ、全く馴染みのない土地へ強制的に再定住させられ、常に強制移住の影に脅かされつづけた農村住民の経験が、アパルトヘイト撤廃後の新政権が取り組むべき土地改革への強い要求の原動力となっているのである。それゆえ、歴史的にはアフリカ人農村住民

の抵抗運動が南アフリカにおける解放闘争の主流となることはなかったにもかかわらず、アパルトヘイト撤廃がみえはじめた1990年以降、土地の返還を求める運動が農村住民の間で急速に盛り上がることになったのであった。

ところが、このような運動が土地返還要求のみに終始して、返還された土地の開発という点までは十分に視野に入れていなかったという事実と、南アフリカの政治的体制移行がNP政権とANCとの間の「話し合い」によって実現されたという二つの事実は、ANCやGNUの土地改革政策のなかにマイナスの側面を残すことになった。すなわち、前者の事実によって、移行期におけるANCの土地・農村政策立案においては、対象がはっきりしており、憤りも要求も最もわかりやすい強制移住の犠牲者への土地返還方法についてはかなり早い段階から具体化されていたが、その対象から外れる人々の土地需要に応えるための土地再分配方法は、農村社会からの要求を拾い上げるような形で具体化されることはなかった。そのような政策立案の真空状態において、外部の専門家や世銀の土地再分配案がANCの政策形成に大きく関与してゆくことになったのである。さらに後者の事実によって、将来の土地改革実施の見通しを限定するような妥協が、暫定憲法における財産権条項という形で具体化されることになった。このような移行期の矛盾が直接的に体现されているという点が、南アフリカの土地改革の二つ目の特質である。

第3の特質は、土地改革という過程そのものが、農村環境の安定化に寄与する可能性をもつということである。本章が事例として扱ったミュデンでは、土地改革の実施を通じて、地域社会のなかの白人とアフリカ人の間に新たな対立の芽が持ち込まれたことも事実であるが、対立の解決方法に対等な立場での話し合いという新しいオプションが登場したことも事実である。アパルトヘイト体制下の白人農場地帯における白人農場主と労働小作人・農場労働者の間の関係が労使契約を通じた支配と搾取によって一般に特徴づけられてきたことを考慮するならば、これは大きな変化である。今後も一定期間、白人農場は農村住民にとっての重要な雇用源であり続けるだろうが、土地改革を通じてアフリカ人の土地所有階級が生み出されることにより、両者の関係

はこれまでとは異なるもっと多義的なものへと変わってゆくはずである。農村に暮らす白人が、アフリカ人の隣人と協調しあわなければならないということを経験し、自らがもつ農場経営や農業に関する知識をアフリカ人へと移転することで地域全体の開発を目指すという方向へと意識を転換できるかどうかは、長期的な意味での土地改革の成否を左右する重要な要因である。

[注] _____

- (1) 世論の反発を受けて、デクラーク政権は、1993年6月、ACLAにより大きな権限を与えるため「人種に基づく土地方策廃止法 (Abolition of Racially Based Land Measures Act, 1991) 改正法案」を議会に提出した。それにより、国有地の再分配に関して大統領から独立して決定を下す権限がACLAに与えられ、名称が土地割り当て委員会 (Commission on Land Allocation: CLA) に改称された。また、CLAの管轄下にある国有地の勝手な売却の防止や、もともとの所有者が人種に基づく法律の適用によって差別を受けていた場合には、もはや国が所有していない土地であってもCLAが調査を行う権限をもつことなども改正法案には盛り込まれた。ANCも、全国的な土地闘争組織である全国土地委員会 (National Land Committee: NLC) もこの改正を歓迎したが、その内容はまだ不十分であり、とくに私有地についてもCLAが調査を行えるようにするべきであるとNLCは主張した (South African Institute of Race Relations [1994: 223])。最終的に1994年9月に解体されるまでにCLAが話し合いをもったコミュニティの数は、わずか22にすぎなかった (South African Institute of Race Relations [1995: 106])。
- (2) 1913年の土地法が制定される以前に土地を購入したコミュニティで、その後1913年の土地法によってその土地が白人用地とされ、彼らの購入した土地が白人が所有する土地のなかに黒いしみのように点在することになったため、アパルトヘイト政府によって「ブラック・スポット」と呼ばれるようになった。土地法に定められた人種に基づく空間的な土地利用の分離を完成させようとしたアパルトヘイト政府によって、とりわけ1960年代以降、これらのコミュニティの多くが自らが購入した土地から強制的に立ち退かされることになった。
- (3) NLCと連携する地方組織は、①ナタール州の農村改善協会 (Association for Rural Advancement: AFRA)、②ケープ州の境界農村委員会 (Border Rural Committee)、③同州のケープ東部土地委員会 (Eastern Cape Land Committee)、④同州のケープ南部土地委員会 (Southern Cape Land Committee)、⑤同州の余剰人口プロジェクト (Surplus People Project: SPP)、⑥オレンジ自

- 由州のオレンジ自由州農村委員会 (Orange Free State Rural Committee), ⑦トランスバール州のトランスバール農村行動委員会 (Transvaal Rural Action Committee: TRAC), ⑧同州の農場労働者調査資源プロジェクト (Farmworkers Research and Resource Project), ⑨トランスカイのトランスカイ土地支援組織 (Transkei Land Service Organisation) である (National Land Committee [1993])。
- (4) 彼らの要求のなかには, ①1652年まで遡って土地剝奪の歴史を是正するための土地返還裁判所の樹立, ②国有地や不在地主の土地のみならず, 肥沃な土地を白人から黒人へ再分配するための方策の必要性, ③その一案としての「一農場主, 一農場」(“One farmer, one farm”) 原則の提唱, ④労働小作人と農場労働者のすべての立ち退きの停止, ⑤女性の土地所有権の確立, ⑥「民主的で, 人種差別も性差別もない地方政府」の樹立——などが含まれていた。
- (5) この時期のANCの土地政策は, ①1991年初頭に制作された「土地問題を議論する: ANC土地委員会と支部のための討議文書」と題する草稿, ②討議文書へのさまざまな方面からの反応を加味した「ANC全国会議のための土地宣言書」, ③支部レベルでの議論を高めるために1992年2月に発表された「われわれの土地, 南アフリカ人のための議論指針」と題する簡約版の三つの文書によって明らかにされた (Rantete [1998: 85])。
- (6) この1993年暫定憲法の合意について, ANCは最終的な決定事項ではなく, 引き続きの検討事項であるという立場をとった。そして実際に, 1994年に憲法制定議会が創られて以降も財産権条項の問題は再検討され, 1996年に制定された新憲法には, 土地改革などの「公の目的」(public purpose) にかなう場合にも政府による土地収用の可能性がありうると明記されることになった (South Africa [1996: section 25(2)(a)])。
- (7) 1 ラント=21円 (1998年11月現在)。
- (8) 同補助金は, インフレによる物価上昇の影響を考慮すべきだとする国内NGOの圧力などによって, 1998年までに1世帯当たり1万6000ラントに引き上げられた。
- (9) CPAは, 土地の集団保有を法的に認可した1996年の「共同財産組合法」(Communal Property Association Act, 1996) に基づいて設立される組織で, 信託組合と比べて, 世話役の選出方法や世話役に女性が占めなければならない割合などが厳しく決められている。土地省は再分配事業の参加者に対して従来から存在する信託組合よりもCPA結成を奨励しているが, 1998年の時点では, 法律ができてからまだ日が浅いことや結成規則が厳しいことなどの理由により, 農村コミュニティに十分にCPAが浸透しているとは言いがたい状況であった。とくに, 筆者が現地調査を行ったKZN州ではCPAは不人気であった (Interview No. 6)。

- (10) それに対して、戦争、征服、条約、裏切り行為などを通じて1913年以前の植民地期に起こった土地権剥奪については、土地申し立て裁判所ではなく、個別に土地大臣の裁量で処理するとされている。
- (11) 土地再分配事業の成果については、土地省の数値であっても、報告書ごとに異なる数値がたびたび出てくるので、一応の目安としてのみ捉えておく。なお、1999年2月に行われたハネコム土地・農業大臣の議会演説では、1994年以降の政府の土地改革事業を通じて土地を得た人の数は5万3675世帯（およそ35万4225人）、彼らが獲得した土地の総面積は65万4998ヘクタールであったとされている（Hanekom [1999]）。それでも、南アフリカの全農地の0.8%にも満たない。同年6月に行われた総選挙の結果、ハネコム大臣に代わって新しく土地・農業大臣を務めることになったトコ・ディディザ（Thoko Didiza）氏は、大臣就任後、土地改革事業の徹底的な見直しを行うため2000年2月まで再分配事業の新規申し込み受付を一時停止したため、2000年初頭の時点でも再分配事業の量的な成果には何ら注目すべき変化はみられなかったといえる（*Daily Mail and Guardian*, 24 February 2000）。
- (12) ただし、この数値は1997年の年次報告書における再分配事業数と必ずしも一致してはいないので、資料の正確さという点では疑問が残る。
- (13) 2000年2月のディディザ新土地・農業大臣の発表では、同月までに解決をみた申し立て総数は785件であった（Didiza [2000]）。
- (14) 本章のもとになった現地調査は1998年9～10月に同地域において行った。
- (15) ディストリクトは日本の県もしくは郡に相当する。
- (16) この地域では、伝統的指導者の権力は、伝統的正義（紛争処理）体系をつかさどり、軽犯罪の裁定を行うことに限られている。それは、実質的には、ズールー語でインドゥナ（induna）と呼ばれる首長制下での末端の地区代表者によって行われる。
- (17) MLCは、ミュデンのアフリカ人コミュニティを代表する5名のアフリカ人男性が主軸となって活動しており、ジバンベレニ（Zibambeleni: “Do it ourselves”ズールー語で「自分たちでやっつけよう」の意）というミュデンのコミュニティ組織の傘下にある。
- (18) MWGのアフリカ人代表5名はMLCの主軸メンバー5名と同一人物である。白人社会の代表は、ミュデン警察フォーラムという地元の治安維持組織の代表者やミュデン農民協会（Muden Farmers Association: MFA）の代表者などからなる。
- (19) ホーンビィの原文では、isigodiniになっているが、これはisigodiの間違いか、もしくはisigodiという単語が場所を表すように語尾変化したものかのいずれかであると考えられる。
- (20) KZN州のトライブについて、ランバートは、19世紀に現在のKZN州にあたる

地域が植民地化される前に存在した個々の首長国が植民地政府によってそれぞれ一つのトライブとして括られたと指摘している (Lambert [1995: 23-25])。しかしながら、ホーンビィがイシゴディを単位とする集団を一つのトライブとみなしているのに対し、ランバートの方はある首長の臣民全員を一つの単位としてトライブと呼ぶなど、アフリカ人社会内部の集団的帰属性の問題についてはまだはっきりしていない部分が多い。

- (2) だが、彼らの批判の矛先が、ミュデンのアフリカ人社会のリーダーたちではなく、主として土地省を中心とする政府に対して向けられていることも指摘しておきたい。

〔参考文献〕

- African National Congress [1990] "Breaking New Ground," A Report on an ANC in-house Workshop on the Political, Economic and Social Issues of South Africa's Rural Areas, February 5th-9th, 1990, Lusaka, Zambia, mimeo.
- [1992] "Ready to Govern", ANCホームページ (<http://www.anc.org.za/adcdocs/history/readyto.html>).
- Bowden, David et al. [1998] "Partnerships—A Vision for the Community: Social Structure and Dynamics of the Muden Sub-district," unpublished report, School of Environment and Development, University of Natal, Pietermaritzburg.
- Central Statistical Service (South Africa) [1998] *Census of Agriculture 1993: Financial and Production Statistics*, CSS Report No. 11-02-01 (1993), Pretoria: Central Statistical Service.
- Department of Land Affairs (South Africa) [1997a] *White Paper on South African Land Policy*, Pretoria: Department of Land Affairs.
- [1997b] *Mid-term Review of the Land Reform Pilot Programme*, Pretoria, mimeo.
- [1998] *Annual Report 1997*, RP96/98, Pretoria: Department of Land Affairs.
- [1999] *Report to the Quaterly Review and Management Meeting*, July 1999, Implementation Branch, Pretoria, mimeo.
- [n.d.] "The Five Phases of a Redistribution Project," mimeo.
- Didiza, Thoko [2000] "Policy Statement by the Minister for Agriculture and Land Affairs for Strategic Directions on Land Issues," オクスファム・ホー

- ムページ (<http://www.oxfam.org.uk/landrights/SAPolicy.rtf>).
- Hanekom, Derek [1999] "Briefing by the Minister of Land and Agriculture," 11 February 1999, 南アフリカ政府ホームページ (<http://www.polity.org.za/govdoc/speeches/1999/sp0211.htm>).
- Hornby, Donna [1996] "Muden Grant Raises Burning Questions," *Land Update*, No. 45.
- Integrated Planning Service [1996] *KwaZulu-Natal Land Reform Pilot District: Muden Sub-district Development Framework*, Pietermaritzburg: Integrated Planning Service.
- [1997] *Enhlalakahle (Vukile Impala) Development Plan*, Pietermaritzburg: Integrated Planning Service.
- Lambert, John [1995] *Betrayed Trust: Africans and the State in Colonial Natal*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Manyakanyaka, Babalwa [1998] "An Analysis of Household Food Security in Muden Valley: A Case Study of Luneberg and Whitecliff Farms," unpublished MA Thesis, School of Environment and Development, University of Natal, Pietermaritzburg.
- Minnaar, Anthony [1994] "The Dynamics of Land in Rural Areas: 1990 and Onwards," in A. Minnaar ed., *Access to and Affordability of Land in South Africa: The Challenges of Land Reform in the 1990s*, Pretoria: Human Science Research Council.
- National Land Committee [1993] "Back to the Land," Campaign Info Pack, Johannesburg: National Land Committee.
- [1994] *Report from the Community Land Conference, 12 & 13 February 1994*, Johannesburg: National Land Committee.
- Rantete, Johannes [1998] *The African National Congress and the Negotiated Settlement in South Africa*, Pretoria: J. L. van Schaik.
- South Africa, Government of [1991] *White Paper on Land Reform*, WP B-91, Pretoria: Government Printer.
- [1994] "No. 200 of 1993: Constitution of the Republic of South Africa, 1993," *Government Gazette*, No. 15466, Cape Town: Government Printer.
- [1996] "No. 108 of 1996: Constitution of the Republic of South Africa, 1996," *Government Gazette*, No. 17678, Cape Town: Government Printer.
- South African Institute of Race Relations [1993] *Race Relations Survey 1992/93*, Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- [1994] *Race Relations Survey 1993/94*, Johannesburg: South African Institute of Race Relations.

- [1995] *Race Relations Survey 1994/95*, Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Surplus People Project [1983] *Forced Removals in South Africa: Natal (Volume 4)*, Cape Town: Surplus People Project.
- Williams, Gavin [1993] "Rural Restructuring: The World Bank's 'Options'," *Indicator SA*, Vol. 11, No. 1.
- World Bank [1994] *South African Agriculture: Structure, Performance and Options for the Future*, Washington, D.C.: The World Bank.

<新聞, 雑誌, ニュースレター>

- Business Day*, 16 February 1994.
- Land Info*, Vol. 5, No. 2.
- Natal Witness*, 1 July 1996.
- Sunday Times*, 23 May 1993.
- SouthScan*, Vol. 12, No. 35.
- Star*, 4 June 1993; 11 March 1994.
- Weekly Mail and Guardian*, 11-17 April 1997.
- Daily Mail and Guardian*, 24 February 2000, Daily Mail and Guardian紙ホームページ (<http://www.mg.co.za/mg/news/2000feb2/24feb-farmworkers.html>)

<インタビュー>

- No. 1; J.M, chairman of Zibambeleni community development organisation, 4-7 September 1998, Muden, with his wife.
- No. 2; J.N, community development worker, Zibambeleni, 17 October 1998, Muden.
- No. 3; C.N, chairman of Muden police forum and ex-member of Muden Working Group, 20 October 1998, Muden, with his wife.
- No. 4; J.S, chairman of Muden Farmers Association, 20 October 1998, Muden.
- No. 5; J.C, white farmer and consultant to Zibambeleni, 21 October 1998, Muden.
- No. 6; L.R, Deeds Registry (CPA officer), Department of Land Affairs, 6 August 1998, Pretoria.