

補 章

南アフリカにおける都市政策の変遷

はじめに

都市の構造を特徴づける結果をもたらした関連する諸政策を考えるならば、南部アフリカの旧英領植民地には共通の特徴を見いだすことができよう。植民地時代、アフリカ人の都市居住はさまざまな規制の対象となり差別は歴然としていた。独立前後からアフリカ人に対する規制が廃止され、移動が自由になると、農村から都市への人口流出が激しいものとなった。都市偏向型といわれる開発政策の影響にもより、都市人口は爆発的に増加、都市問題を深刻化させることになった。植民地時代と独立後という2つの時期の相違については、出稼ぎ還流型労働とその変化、およびその変化をもたらした社会経済状況との関わりによって把握することができよう。アフリカ諸国にはかなりこうした傾向が共通にみられる。とりわけ南部アフリカは入植型植民地であり、都市は基本的に植民都市として形成され発展したため、とりわけ上述のような変化が顕著にみられた。

南アフリカ共和国（以下、南アフリカ）は他の南部アフリカ諸国と共通点をもちながらもかなり異なる特徴を有している。南アフリカの場合、他の諸国において都市政策のうえで大きな変化が生じた独立前後の時期に相当するのは、南アフリカ連邦として自治領となった1910年ではなく、アパルトヘイトの崩壊とアフリカ人多数派政権の成立の時期であろう。その意味では本章で扱う時期は、他の諸国における植民地時代から独立直後の時期までに相当す

ることになる。しかしながら近隣諸国における独立とその後の変化、そしてもちろん南アフリカ自身の社会経済状況の変化などは、アパルトヘイト崩壊以前から南アフリカの都市の状況を激変させてきた。このように都市を論じることにおいても、南アフリカはかなりの特殊性をもつが、都市と都市政策の変遷を左右した要素としては、共通のものもある。

本章においては都市政策の変遷を南アフリカの資本主義発展、とくにそれにとまなう労働移動と関連させて検討する。なお以下では1948年以前と以降に区分して論じたい。この年に初めてアフリカーナ(Afrikaner, オランダ系住民を中心とする白人で非イギリス系の人々の自称)による単独政権が成立し、アパルトヘイトの体制が確立されていくことになるからである。なお1984年以降については明確な時期区分はできないが、アパルトヘイトの確立期と変革・崩壊期に分けて論じていくことにしたい。

第1節 1948年以前の都市政策

サハラ以南アフリカの労働移動において基本的な特徴は、労働者の出稼ぎ還流型性格とその形態を維持することを可能とした農村家族の構造である。資本制生産部門が展開する都市などの地域には、生産活動年齢人口である青年・壮年期の労働者を滞在させる。植民地時代においては雇用証明、契約労働そして居住制限によってこの形態が維持されてきた。単身が原則であり、農村に残った留守家族は食糧自給と子弟の養育を負担した。労働者が退職すると帰村し、老後は村で生活するのが通例であった。このことは資本制生産部門と前資本制生産部門が結びつくことにより、前者における労働力再生産費用を削減できたことを意味している。労働者に支払われる賃金は自らの労働力再生産を可能とする額を若干上回る程度で、それでも村への送金や帰村時のための商品購入が可能となった。

このような出稼ぎ還流型労働形態から定住化への変化は徐々に進んだが、

一般的には通常独立前後から急速に進んだ。移動についての制度的規制が廃止される。労働条件の改善が一定程度進み、独立後の政府による工業化、都市優先の開発によって、農村・都市間所得格差が著しくなる。こうした変化は従来の男子単身出稼ぎ還流型から家族同伴定着型へと都市住民の性格を変化させていった。農村と都市との所得格差の拡大は、熟練・事務職のアフリカ人化や、アフリカ人の熟練化のために転職率低下を望む雇用側からの労働条件改善などにもよる。農産物に対する低生産者価格の政策も影響した。

農村から都市へと加速化した人口移動の結果、都市人口は急増したが、それにより労働力不足から労働力過剰へという重大な変化が生じた。自給的農業に従事していた人々とその子弟、とくに新規の学卒者が離村した。大半のアフリカ諸国が独立する1960年代には、第二次大戦後の一次産品の飛躍的な需要増加の時代が終りに近づき、労働力人口を吸収するだけの雇用増を実現できなかった。こうして労働力過剰による失業問題が深刻化していく基盤が形成されることとなった。就業機会が少なくなるにつれ、出稼ぎ還流型は事実上不可能となり、一度定職を得られれば家族を呼び寄せ、定住化するの自然なことであった。

就業機会をうかがう人々は現実にはインフォーマル・セクターに従事せざるをえず、こうした人々はスクオッターとなり人口密集地区が拡大していった。都市滞在が長期化するにつれて、さまざまな理由によって退職後も帰村しない人々が増え、彼らもスクオッターにならざるをえない。労働力不足の時代に労働の再生産コストを削減して低賃金を可能とした農村共同体の役割に代わって、労働力過剰の時代における失業・半失業者の生計を維持させるものがスクオッター地区とインフォーマル・セクターでの活動となった。

アフリカ諸国でかなり広くみられる労働形態とその変化について述べたのは、それと対比することによって、南アフリカの特徴を浮き彫りにするためである。労働移動に関する他のアフリカ諸国との相違は以下の諸点にある。(1)1867年キンバレーのダイヤモンド鉱脈の発見、そしてとりわけ1886年ヨハネスブルク近郊の金鉱脈発見により、労働力の需要が高まった。他のアフリ

カ諸国においてはほぼ第一次大戦後に生じた規模の大きな還流型労働が、南アフリカでは最も古くから展開した。そして(2)低品質の金鉱石を大量に採掘するため、労働コストの削減が企業利潤を決定づけた。そのため出稼ぎ還流型が一層適していた。しかも鉱山労働はきわめて過酷であるため、労働力の消耗が著しく、契約期間を定めた労働形態が取られた。(3)この形態による労働力を金鉱山会社は組織的に調達した。すなわち会社側はその連合体である鉱山会議所において一元的に労働調達を行い、それにより労働力不足の状況においてさえ賃金上昇を阻止できた。さらに特徴的であったことは、(4)この形態が経済的理由からばかりでなく、政治的理由からも維持されたことである。白人支配の維持を図るホームランド政策、それによる南アフリカ出身の労働者の外国人労働者化はその典型的な政策であった⁽¹⁾。

南アフリカの都市政策の始まりともいえるべき点で重要なのは、鉱山開発のための労働力需要の発生そのものよりも、そのことと関連して生じたアングロ・プール戦争(1899~1902年)であったというべきであろう。この戦争はオランダ系住民(プール人)が建国したトランスヴァールをイギリスが侵略して引き起こしたものであり、トランスヴァールは同じオランダ系住民からなるオレンジ自由国と同盟して戦った。戦闘員ばかりか一般市民をも巻き込んだ戦争の結果農村は荒廃し、都市流入が生じることになった。

ケープにおける現住民指定地法(1902年)、オレンジ自由国市条令(1903年)(オレンジ自由国はトランスヴァールと同様、建国時からその憲法に人種差別規定があり、都市流入規制についても1903年条令は1893年のものを強化したといえる)、ナタールの原住民指定地法など、都市におけるアフリカ人を規制する法律がこの頃次々と制定された⁽²⁾。トランスヴァールにおいては1899年から公道に面してアフリカ人とカラード(白人入植者と原住民族と奴隷との混血、およびマレー半島、インドネシア出身の奴隷とその子孫)は住むことを禁止されていたが、1903年にさらに規制が強化された。こうして対アフリカ人政策は単なる労働力調達から都市流入制限と都市居住規制を含むものへと変化して行くことになった。

1905年の南アフリカ原住民問題委員会（ラグデン委員会）報告はアフリカ人の隔離を明確に表明した最初のものである。19世紀において、アフリカ人居住区に対する行政官の関心は、蔓延するインフルエンザや結核など衛生上の問題が入植者にとって不都合であるということであった。しかしこの報告では土地所有に関する人種区分、都市におけるアフリカ人専用居住区の設置、パス法によるアフリカ人制限、人種別賃金体系などが勧告されている。これらの一部は地方レベルですでに実施されているものもあったが、体系的な政策の方向づけを打ち出した点で重要である。都市政策の中核がアフリカ人に対する規制であり、それは低賃金維持の労働政策と密接に関連していることを示しているといえるだろう。

都市政策と労働政策の一体化は原住民土地法（1913年）にみられる。全国土の約9%の原住民指定地以外でのアフリカ人による土地取得を禁止することができるようになった。これによりアフリカ人の都市流入が制限される一方、指定地は一般的に条件の悪い土地であり、アフリカ人は指定地外のいわゆる白人地区に出稼ぎに行かざるをえなかった。流入制限と労働力確保という一見相反することを、出稼ぎ還流型労働の維持ということで実現させることになったのである。続いて、原住民信託土地法（1936年）において指定地は全国土の13%に増加されたが、その法律は土地収用により白人地区内の黒人居住区の移動などを容易にした。同時に最後まで残っていたケープ州においても、アフリカ人の土地所有が禁止された。

都市に居住しているアフリカ人を分離、統制するのが原住民（都市地域）法（1923年）である。アフリカ人の居住のために、白人が土地を購入することは禁止され、地方自治体が土地を確保することになった。白人の住宅に住むこと自体はまだ許されていたが（家内労働などを除き一般のアフリカ人労働者が白人とともに住むことが禁止されるのは1950年からである）、都市のアフリカ人を特定地域に居住させていくことが可能となった⁽³⁾。なお南アフリカ連邦（1910～61年）においては州の権限が強く、この法律の適用も各自治体の裁量にまかされていた。したがって本章で扱う都市政策の変遷の実態になると、

各地域で同時進行したわけではなく、多様性をもつことは留意しておかなければならない。

1930年代中頃からは、製造業の発展による労働力需要と、指定地での経済的困窮化のため都市流入が再び激しくなってきた。原住民修正法(1937年)は職探しのために都市に滞在できる期間を14日に制限し⁽⁴⁾、さらに1945年には原住民(都市地域)調整法によってこの期間は72時間に限定されることになった⁽⁵⁾。なお同法の第10条においては白人地区に72時間以上滞在できる者の条件が定められている。その条件にかなうアフリカ人とは次の(1)~(4)のいずれかに該当する者に限られた。(1)生後引き続き指定された地区に居住している者、(2)指定された地区において、10年以上継続して同一雇用者のもとで働いている者、もしくは指定地区に引き続き15年以上合法的に居住している者、(3)上記(1)(2)に該当する者の妻ないし未婚の娘、もしくは18歳以下の息子、(4)労働局発行の滞在許可証をもつ者。以上の資格に合致する人は同法第10条にちなみ俗にセクション・テンナーとも呼ばれるようになる。

南アフリカを構成していた4つの州(ケープ州、ナタール州、オレンジ自由州、トランスヴァール州)は、建国の歴史的背景や社会経済状況においてかなり異なる特徴を有しているため、都市と都市政策の変遷においても多様性もっている。ヨハネスブルクにおいては、ペストの発生を口実にアフリカ人を都心部から現在のソウェト(ヨハネスブルクの南西に位置するアフリカ人居住区)へ強制移動させたのは1904年のことである⁽⁶⁾。しかしさらにそれ以前の1885年には、鉱業団地での土地所有と居住をアフリカ人には禁止していた。第一次大戦後の時期において、アフリカ人が使用人用住宅やアフリカ人専用コンパウンド以外に住む方法はいくつかあった。(1)ソフィアタウンとアレクサンドラでは土地保有が認められ、比較的豊かなアフリカ人は持ち家が可能であり、彼らはさらに他のアフリカ人に部屋を貸していた。(2)中心部に近いマレー・ロケーションで、カラードおよびインド人から禁止されていたが住宅を借りた。(3)白人所有の商業地・工業団地において、そこで働いているという形式をとって住んだ。原住民(都市地域)法がトランスヴァールに適用

されたのは制定のすぐ翌年である。

第2, 第3の都市であるケープ・タウンとダーバンは今日にいたるまで最大の人種集団はアフリカ人ではない。前者はカラード, 後者はアジア人である。アフリカ人に対してばかりでなく, 本章ではあまりふれないが, カラード, アジア人に対しても居住などの規制が行われた。1902年にはアフリカ人の居住規制が法制化されるが, インド人に対しても土地購入禁止(23年)や居住地分離(24年)が行われた。種々の権利を剥奪しつつ, 居住地を分離することにより, 少数白人による他人種への支配の確立が目ざされたのである。

第2節 1948年以降の都市政策

第二次大戦後の植民地独立の気運が強まるなかで, 白人の危機感に訴えたことにより初のアフリカーナ単独政権(マラン政権)が1948年に成立した。その後人種差別諸法が次々に成立することになるが, 以前と異なる特徴は, 単に従来の差別が補強されていったということにとどまらず, 明確な目標をもって制度化が推し進められたことである。1959年にフルヴェルト首相は全面的アパルトヘイトの構想を示し, 以降指定地内でアフリカ人に自治権を与えるという分離発展のための政策が実施されることになった。ケープ州ではアフリカ人は議会への代表を白人から選ぶという限定のもとで選挙権を与えられていたが, 1959年に廃止された。代わって指定地は民族別に9地域(後に10地域)(バンツースタン, 後にバンツーフームランド, あるいは単にホームランドと呼ばれた)に区分され, 白人政府の管理のもとで自治促進が行われることになった。その結果, 1963年にトランスカイに最初の自治政府が発足し, 以後次々と自治政府がつくられていった。1970年にはすべてのアフリカ人がいずれかのホームランドに所属することが義務づけられ, 特定のアフリカ人を除き白人地区でアフリカ人は永住権を制限された一時居住者となった。

すでに指摘したように, 1930年代中頃から農村からの流出と都市への流入

が促進された。その結果、1940年代中頃には都市人口においてアフリカ人の数が白人の数を上回ることになった。1936年の都市人口はアフリカ人114万6700人、白人130万7386人であったが、46年にはアフリカ人179万4212人、白人171万9338人と逆転をしている⁽⁷⁾。こうしたことも白人労働者とアフリカーナの危機感を強め、マラン政権を成立させる一因となったと考えられよう。この政権成立後も流入は続き、むしろ1940年代後半から50年代にかけては都市化が最も急速に進んだ時期となった。1960年になるとすべての都市で白人は少数派となったのである。

アパルトヘイト体制の確立にともない、引き続き都市流入への対応がなされるようになる。ひとつは都市労働者の封じ込めであり、もうひとつは流入そのものを阻止するということであった。流入は南アフリカ経済の発展にともなう必然的な結果でもあるため、すでに都市に居住しているアフリカ人労働者をいかに管理するかというのが第1の対応である。そのためには鉱山労働者をはじめとする労働者を収容所のような单身者用ホステルに居住させるシステムが拡充された。他方すでに都心に従来から住んでいたアフリカ人に対しては強制移住が行われた。その実行のための根幹をなす法律が集団地域法(1950年)であり、都市およびその周辺において人種別居住区を定めたものである。これにより教育、保健、社会サービスなどの面での人種別の分離が可能となり、統制をより徹底して行うことができるようになった。黒人定住法(1954年)によって設立された黒人定住局(Black Settlement Board)は移住、再移住の実施を担当し、1966年から70年の間に5万5000家族が強制移住させられたという⁽⁸⁾。

流入そのものを減少させるということではバンツール地域社会経済開発委員会(通称トムリンソン委員会)報告とそれに基づく政策の実施が重要である。指定地は農業だけでは増加する人口を維持できないとし、指定地内の開発だけでなく、指定地に隣接する地域の工業化が提言された。このために投資する白人資本にはさまざまな特典が与えられ、ボーダー・インダストリー(隣接地工業)計画が実施された。この計画は指定地に近い白人地区に工業を分散化

させるものであるから、基盤整備に莫大な資本を必要とし経済的には不合理にみえる。しかし「(1)白人労働者の保護(とくに既存工業地域での)、(2)アフリカ人地域内のアフリカ人失業問題の解決、(3)白人とアフリカ人を地域的に隔離するという人種差別の3つを、この『ボーダー・インダストリー計画』は合理的に解決しているように思える」と指摘されている⁽⁹⁾。

原住民(都市地域)調整法など移動の規制、ホームランド政策、そして上記の工業化などによってアフリカ人労働者はさまざまなタイプの労働者に分断されていった。(1)ホームランドの労働者、(2)白人地区の永住者、(3)出稼ぎ還流型労働者、(4)越境通勤労働者、(5)外国人労働者の5つのタイプが存在した。越境通勤者とはホームランドに居住し、白人地区へ通勤して働く労働者のことである。1976年と79年の総数はそれぞれ60万7100人、71万8900人であるが、そのうちクワズールからは32万5600人、40万600人、ポプタツワナからは15万4900人、16万1900人であり、この2つのホームランドだけで全体の79%、78%を占めている⁽¹⁰⁾。この2つのホームランドからの通勤者が多いのは、ホームランドの人口規模が大きいいことにもよるが、それ以上に、これらがダーバン、プレトリアという大都市に近く通勤が可能だからである。越境通勤労働者と出稼ぎ還流型労働者という形でアフリカ人を雇用することが、政治的権利を剥奪し続けて低賃金の維持を可能にするものであった⁽¹¹⁾。外国人労働者も同じ役割をもたされたが、南アフリカではホームランドの「独立」によって、独立ホームランド出身の労働者の場合は、本来南アフリカ市民であるはずの人々が外国人と同様の立場に置かれたことに留意する必要がある。

流入制限や強制移住さらに産業分散化による越境通勤は、ホームランドの都市化を促進させることになった。1980年度のアフリカ人の都市人口比率は37.9%(ただし南アフリカ政府の公式統計では「独立」ホームランドを除いてある)であるが⁽¹²⁾、ホームランド(「独立」ホームランドを除いた「自治」ホームランド<以下同じ>)の都市人口比率は16.8%にすぎない。しかし1970年代の都市人口増加率は年間14.6%(1970~78年)という驚異的な高さである。マラン政権成立以降、白人地区で働くアフリカ人の居住地としてホームランドの都市を

位置づけるという考えがでてきた。さらにホームランドを「独立」させるといふ政策の推進はホームランドの都市を発展させる必要を生み出した。都市部とされた地区は1960年でわずかに3カ所、人口にして3万3486人であった。ところが1970年には59万4420人、80年には109万7157人と急増した。1972～75年の間の「独立」ホームランドを含む全ホームランドにおける労働人口増のうち、ホームランドで雇用された者の割合は28%、越境通勤労働者となった者は38%、その他の出稼ぎ労働者・失業者などが34%であった⁽¹³⁾。このうち38%に相当する人々はホームランドの都市化の急増をもたらした主要因になったと思われる。

ホームランドの都市化の影響と特徴は以下のとおりである。(1)白人地区内の187の都市において、アフリカ人人口が減少した(1960～70年)。(2)都市化したホームランドはベットタウン (dormitory town) の性格が強く、都市としての経済基盤を欠いている。(3)したがってホームランドの都市と農村との連関が欠け、消費されるものも白人地区で生産され、そのため通勤労働者の所得は白人地区で商品の購買に費やされた。(4)イーストロンドンやダーバンなど大都市に接しているシスカイやクワズールの都市人口比率がきわめて高いのは、都市化が越境通勤者の増加によるところが大きいからである。ホームランドの10大都市はすべて白人地区大都市から4～35km以内にある。

「独立」ホームランドのひとつであったボプタツワナは首都プレトリアから20kmの所に位置している。1960年に隣接工業地域が建設され、70年からはボプタツワナ内の成長拠点としてバベレギへの投資が開始された。1970年代中頃、ボプタツワナの全人口は120万人、うち15万人が通勤労働者、5万人が出稼ぎ労働者であった⁽¹⁴⁾。ボプタツワナの都市人口比率は15.8% (1980年)であるが、これは政府統計によるものであり、実質上は71.7%にものぼったとされている⁽¹⁵⁾。これは新たな人口密集地域を都市の範疇に入れるか入れないかの違いによっている。スクオッターの数は35万人 (1976年) であるが、70年代末には50万人に近づいたといわれている。これは全人口の5分の2に相当する。このことは、都市 (この場合はプレトリア) の拡大がスクオッターなど

居住環境の劣悪なところに住む人々が増大することによっていることを示しており、他の第三世界の都市化と明らかに共通性を有している。しかしこのことがアパルトヘイトでは物理的隔離によって隠蔽されていたといえる。

第3節 アパルトヘイト崩壊と都市政策

1948年以降のアフリカ人解放の運動は穏健な話し合いから積極的なデモ・ストライキ、不服従運動へ発展するとともに、政府側の弾圧も強化され、ヨハネスブルク郊外シャープビルにおけるパス法反対デモ(1960年)を契機に、アフリカ民族会議およびパン・アフリカニスト会議は非合法化される。以後学生運動や教会関係者の活動が重要となる。アフリカーンス(オランダ系住民の母語)強制に反対する学生・生徒のデモとそれに対する弾圧、いわゆるソウェト蜂起(1976年)はアパルトヘイトに対する国際社会の批判を高めることになった。かたわら非合法化された組織による武力闘争が1970年代末から活発化してきた。トランスカイの「独立」が図られ、またアパルトヘイトの維持をめざす全面戦略が発表される(1977年)など、政府側と解放勢力側との対立は本格化してくる。1983年の三院制によるアフリカ人とカラード、インド人との分断工作も効果なく、アパルトヘイトは崩壊への道をたどることになる。本節では政治的場面における崩壊過程のなかで、流入制限と都市における隔離が徐々に不可能となり、都市政策に大きな変化が生じていたことを扱う。

コマイ裁判(1978年)、キコト裁判(79年)では労働者の家族の都市永住資格が拡大された¹⁶⁾。このような傾向は2つの報告書の提案とその実施によってさらに進められることになった。ウィーハン(Wiehan)委員会報告(1979年)により労働に関する改正と規制緩和が行われ、アフリカ人組合が承認されることになった。リッカート(Riekert)委員会報告(1979年)に基づき、移動と都市永住資格に関する緩和が行われた。こうしてセクション・テンナーの立場が強められるとともに、他のアフリカ人との分断という面が明らかになっ

た⁽¹⁷⁾。

こうした変化の背景にあるのは南アフリカ経済、とくに雇用主側の事情であったと考えられる。アフリカーナ・ナショナリズムの立場によるアパルトヘイトの堅持という政治的判断に対し、アフリカ人の熟練化、したがって定着率の上昇を必要とする経済(資本)の論理を次第に重視せざるをえなくなった⁽¹⁸⁾。都市永住者を一時的な居住者からは区別し、統制しつつ一定の保障を与えようとするものであった。しかし変化は政府などの思惑どおりのものにはとどまらなかった。

アパルトヘイトにより都市への流入のペースは減速したが、ホームランドの貧困によるプッシュ、雇用主が規制を無視することによるプルは、違法な流入と雇用を増大させることになった⁽¹⁹⁾。ケープの半島部では、パス法違反で取り調べられた者の数は27万9957人(1977/78年)、30万6850人(78/79年)、逮捕された者は27万4887人(77/78年)、20万3266人(78/79年)にのぼった⁽²⁰⁾。このことは不法居住者が多数存在したことをうかがわせる。しかも彼らのほとんどはインフォーマルな家屋に住むわけであるから、スクオッターの拡大が著しかったことを示している。ケープタウン市の人口の6～15%にあたる12～30万人(1976年頃)がスクオッターであったと推定される⁽²¹⁾。もっともスクオッターがすべて不法滞在者であるというわけではなく、世帯主の半数は合法的滞在者であるとされる。しかし配偶者のほとんどは非合法滞在者であり、合法的労働者が家族同居のためスクオッターに住んだのである⁽²²⁾。

法規制とスラム・クリアランスなどの強制移住にもかかわらず、流入と定住化を防ぐことはできなかった。それに対し現実的に対応する措置としてスラム改善計画が試みられた。改善計画は密集地区の生活基盤の改善を行いつつ、住民自らに住宅の建設を行わせるものである。しかし実施にはさまざまな困難がともなっていた。改善という場合、住民はしばしばコンクリート・ブロックなどの立派なものを期待した。しかしもちろんそのような家屋を建設する資力をほとんどもちあわせておらず、融資を得るのは困難である。他方、現在住んでいる掘っ立て小屋とコンクリート・ブロックの中間に位置す

るような家屋についての情報や供給は欠けている。

土地の権利関係や地域社会の権力構造によって改善計画の実施が困難になることも多い。地主や地域のボスは土地配分や居住許可などを通じて影響力を保持しようとする。家賃収入を増やすために密集化を好むこともある。またダーバンに隣接したクワズール・ホームランドの境界に生じた密集地区の場合、そこが「部族占有地」であるため首長の協力が得られなければ改善計画は実施できなかつた。改善に住民の第1の関心があると決まっているわけでもない。改善により生計費が上昇するのではないかという心配を抱かせる場合もあるからである⁽²³⁾。

従来アフリカ人は都市では持ち家を禁止されていた。すべては公共住宅であったが、1975年以降次第に持ち家制度が導入されるようになった。30年、60年、99年のリース制がとられるようになったのであるが、その理由としては、(1)財政難により需要に見合う公共住宅建設が不可能であったこと、(2)したがって住宅提供を雇用主に負わせる必要が生じてきたこと、(3)アフリカ人の労働者の一部を熟練化させる必要が高まることにより、階層化が進んできたこと、などが指摘されている⁽²⁴⁾。ケープ州では99年リース制をとるアフリカ人専用の都市 (Khayelitsha) の建設も行われた⁽²⁵⁾。

黒人コミュニティ開発修正法(1986年)により黒人居住区における黒人の家屋所有が可能となり、民間企業による建設が急増した。黒人居住区内の民間企業による建設戸数は1503戸(1984/85年)から4万5000戸(87/88年)となった⁽²⁶⁾。しかしこれらは貧困層向けのものではなく、一部のアフリカ人向けに限られていた。ソウエトでは1973～79年の間にわずか2734戸しか建設されなかつたが、80年代末にはアフリカ人中産階級向けともいべき家屋の建設が進み、ソウエトの合法住宅の40%は個人所有となった。だが貧困層は借貸住宅および60万戸といわれる掘っ立て小屋に居住せざるをえないという現実が存在した⁽²⁷⁾。

持ち家制度の導入など住宅政策の改善もアフリカ人向け住宅不足を解消するものではなかつた。1986年の都市流入制限撤廃までアフリカ人は移動の自

由を認められていなかった。しかし実際は都市化が進展し深刻な住宅不足を生み出していった。流入制限があるという制度上の建て前により、現実に対応した住宅政策がとられなかったため、アフリカ人のための住宅建設は需要をはるかに下回っていた。流入制限の撤廃が都市人口増加にどの程度影響を与えたかについては議論の余地があるが、持ち家制度による住宅建設増加にもかかわらず不足は一層深刻化したと考えられる。

住宅不足は当然スラムの形成や、既存の家屋の裏庭での掘っ立て小屋の建設などを増大させることになった。そのような家屋に住む人口は1000万人に達するともいわれている。もしこの数値が正しければ、旧白人地区のアフリカ人人口の半数近い数ということになる。6つの大都市圏のアフリカ人人口(975万6000人)のうち497万5000人が不法家屋の居住者である⁽²⁸⁾。

合法的なフォーマルな家屋の居住者も困難を抱えている。流入制限により労働力は出稼ぎ還流型労働という特徴を強め、単身労働者用の住宅としてホステルが建設された。その数はベット数で60万4000(1990年)であるが、超過密状態となった。現実にはベット1台当り6人が居住しており、ヨハネスブルグ近郊の黒人居住区であったソウェトのホステル居住者の30%は女性と子供である⁽²⁹⁾。男子単身の出稼ぎ還流型労働の形態は大きく変化しているにもかかわらず、対応が遅れていることが明らかである。長期的にはホステル形式の住居は廃止されていくであろうが、短期的には改善が必要にならざるをえない。

1994年の全人種参加による選挙前、アフリカ人相互の政治的対立によると考えられる暴力が頻発した⁽³⁰⁾。政治的暴力は首都圏とも呼べるPWV(プレトリア、ヴィットヴァールスラント、フェーレーニヒング)とインド洋沿岸のクワズール=ナタールで主に生じた。このうちPWVにおける暴力の原因はアフリカ民族会議(African National Congress: ANC)支持者とインカタ自由党(Inkatha Freedom Party: IFP)支持者という対立によるだけでなく、前者に多い永住型都市住民と後者に多いホステル居住者との対立という要素があったといわれている。すなわち家族とともに長年あるいは代々都市に住み、ホー

ムランド住民とは生活環境も意識も異なっていた都市住民は、新たな流入者による混乱を嫌悪し、かつ彼らを見下すこともあった。他方、新たに流入したホステル居住者は環境変化による心理的不安定と居住条件の劣悪さにより不満をつのらせることになった。このような両者の相違が対立を激化させる要因になったと考えられる。

郊外やホームランドでの居住は、たとえ合法的な家屋に住むことができて通勤に問題をもっていた。バス通勤には政府から補助金が出るが、平均通勤距離は、大都市圏のうちで最も近いポートエリザベスで16km、最長はブロンフォントンの58kmである⁽³¹⁾。プレトリアの場合は52kmであるが、年間1人当り補助金額は、プレトリアへの通勤者が住むホームランド、ポプタツワナの1人当り年間所得とほぼ同じである⁽³²⁾。通勤者自身にとっては時間の損失も日常生活をいびつなものにしている。

アパルトヘイトは流入制限によりアフリカ人の移動を規制しつつ、ホームランドからの出稼ぎ労働を確保してきた。都市においては人種別居住区をもうけ(集団地域法, 1950年), 都市居住のアフリカ人を統制した。アフリカ人に自治権はなく, 白人の地方議会の支配下に置かれていた。1962年以後のインド人, カラードの場合にあった, 白人議会への助言機能をもつ評議会もなかった。1983年の白人, カラード, インド人による三院制成立により, この3人種はそれぞれの地区の問題を処理することになった。しかしアフリカ人に関しては協同・開発省および州行政評議会 (Regional Administration Board) (後に州開発評議会) のもとで一般事項 (general affair) として扱われた⁽³³⁾。

アフリカ人居住区内の組織としては都市バンツー評議会 (Urban Bantu Council) があった。しかし投票率は32% (1968年), 14% (74年), 6% (78年) と低かった⁽³⁴⁾。これらはアフリカ人一般からすればアパルトヘイト体制の末端機関であり, この組織に関わる人物はアパルトヘイトの協力者だと見なされた。1982年に給水, 電気, ゴミ収集などのサービスを行う黒人地方局 (Black Local Authority) が設立された。しかし地方税収入の不足による財政難に加え, その解決のために家賃値上げが図られると, 家賃支払いボイコットや暴

動が各地で発生した。こうしてケープ州やトランスヴァール州では多くの黒人地方局が機能できなくなった。

1980年代に入って都市のアフリカ人統制の限界が次第に明らかとなった。もともとは三院制のもとで白人、カラード、インド人を対象としていた州サービス評議会 (Regional Services Council) に黒人地方局を含めることにし (1985年)、治安維持のシステム強化も行われた。統合管理センター (Joint Management Centre) が設立され、抑圧のかたわら居住区の環境改善によって秩序と統制の回復がめざされたが、抵抗が強く目的を達成できなかった。全人種を含む末端決定機関となった州サービス評議会は1987年にまず8カ所に設けられた。決定には3分の2の賛成を必要としたが、アフリカ人地区の投票数は少なく、白人に支配権が握られていた⁽³⁵⁾。

1986年に流入制限が廃止され、集団地域法が廃止されたのは91年である。これにより都市における人種隔離は終焉した。しかし集団地域法が廃止される以前に、人種的混住は進展し、摩擦が住民間に生じつつも既成事実化していった。すなわちグレー化 (灰色地域の拡大) といわれるものである。ダーバンの西部にある中・高級白人住宅地区 (ウエストヴィル) には6000世帯、2万人の白人と、アフリカ人の使用人など4000人が住んでいた (1987年)。この地区の隣接地のインド人地区には富裕層が1800人住んでいたが、1988年6月までにインド人80世帯がウエストヴィルに移住し、その数は374世帯 (89年8月)、400世帯 (90年7月) と増加した。こうした白人地区へのインド人の移住はインド人地区の住宅・土地の深刻な不足を背景にしている。1989年6月に実施されたこの地区の白人に対する面接調査では、集団地域法に反対し白人地区の開放に賛成したのは40%、反対は28%、残りは条件付き賛成であった⁽³⁶⁾。

ヨハネスブルクではすでに1970年代から混住が生じていたという。アフリカ人の場合白人名義により、教会関係者や幹部職員など一部特権層が高級白人地区に住むほかに、都心の密集地区、たとえばヒルブrouなどへ流入した。都市への流入は、改革が進むにつれ都心の諸施設をアフリカ人が使用できる

ようになったことにもよるが、職住接近のためや、激化するようになったアフリカ人居住区での暴力沙汰を避けるという理由もあった⁽³⁷⁾。アフリカ人による居住区内の営業禁止(1923年)以来76～77年まで、ほとんどの営業活動は禁止されていた。ソウェトでは1980年代に入っても、人口150万人に対し正規の営業許可数は1312にすぎなかった⁽³⁸⁾。こうしたことも住宅難とともに都心への移動を促進した。このように規制廃止以前から1980年代には次第に混住が進んでいたのである。今後はアフリカ人の特権層はもちろん、中産階級が成長してくると、かつての白人地区などへの移住は一層顕著となることは間違いない。しかしこのことは大半のアフリカ人の住宅状況を根本的に変化させるまでにはいたらない。ほとんどのアフリカ人の所得ではそうした移住は不可能だからである。

おわりに

1994年4月の全人種参加選挙により、南アフリカでは初めて民主的な政府が誕生した。これによりアパルトヘイトは制度としては過去のものとなったが、アパルトヘイトによって作り出されてきた構造は根強く存在し、早急な改革を必要としている。新生南アフリカの課題は多いが、人種間にあるさまざまな格差の是正はきわめて重要である。格差は単に人種間だけでなく、農村・都市間、地域間でも著しい。

現在の9州を比較してみると、社会経済指標において特定の州が恵まれていることがわかる⁽³⁹⁾。たとえば成人の読み書き率が高いのは西ケープの71.9%を筆頭に、PWV、北ケープの順である。乳児死亡率が低いのはやはり西ケープの26.8人、そして北ケープ、PWVである。1000人当りの医師が1人を超えているのは西ケープとPWVのみである。

逆に後進的なのは北トランスヴァール、北西部の2州である。成人の読み書き率は北トランスヴァールが52.7%で最低、北西部も最下位から3番目で

ある。乳児死亡率はやはり北トランスヴァールが57.0人と最悪である。医師の数も両州が最も少ない。こうした州間の相違は所得格差と符合している。

1人当たり個人所得が最大のPWVは最低の北トランスヴァールの6.9倍である(1985年)。こうした差は農村・都市間格差という面をもち、今後後進州から先進州への移動が進む可能性がある。現在の人口増加率は、北トランスヴァールの3.95%、北西部の3.10%に対し、PWVは1.29%、西ケープは1.70%である。しかし移動の活発化によっては、社会増・減の影響が各州の人口増加率に大きな影響を与えるものと思われる。

南アフリカにおける地域格差は著しいものがあり、ケープタウンをもつ西ケープやヨハネスブルクを含むPWVの両州と、北トランスヴァールとの相違はひとつの国のなかに第一世界と第三世界が存在するに等しいほどの差であるといえるだろう。南アフリカの総人口4071万6000人のうちアフリカ人は3108万9000人、すなわち76%を占めている。ところがアフリカ人は先進州西ケープの人口の17%、北ケープの31%、PWVの63%である。他方、北トランスヴァールの97%、北西部の91%を占めている⁽⁴⁰⁾。アフリカ人人口比率の低い地域が豊かであり、比率の高い地域が貧しい。都市化率でみると、比率の高い上位3州は、PWV99.6%、西ケープ95.1%、北ケープ78.2%であり、北トランスヴァールは最低の12.1%である。

短期的な政治的重要性という観点からすれば、旧黒人居住区の改善、さらに都市のアフリカ人の雇用創出と所得の上昇、教育機会の均等化の促進が重要である。民主化された南アフリカの今後は、これをいかに実現し、格差を是正することができるかによるところが大である。ANCを支持し、その勝利をもたらした人々の期待もこの格差の是正にあるといえる。

しかし上述の州間、農村・都市間の格差から明らかなように、都市における問題の解決には農村を含む全構造的な改革が必要であることを否定できない。そもそも南アフリカのアフリカ人都市労働者は出稼ぎ還流型労働形態を余儀なくされ、熟練化の要請からごく一部が永住化を認められていた。このことはホームランド政策を基礎にして可能となった。ホームランドの農村で

は土地不足が深刻であり、農村世帯所得の大半は出稼ぎなどの非農業所得である。ホームランドの貧困が人々を流出させ、かつ都市では法的にきわめて不安定な立場に置かれたため、低賃金労働に甘んじる人々の大群を生み出してきたのである。

とはいえアパルトヘイトといえども、体制に都合のよいように人の移動を統制することは十分にはできなかった。アパルトヘイトのもとでも都市のインフォーマル・セクターが労働力のプールとなってきたのである。ただ確かにアパルトヘイトはその進行を他の第三世界に比べると緩やかなものにしたといえよう。ところが国内のあらゆる面での著しい格差の存在と民主化は、第三世界に共通する状況をさらに急速に都市に生み出しつつあるといえよう。

[注] _____

- (1) 南アフリカにおける労働移動、とくに特徴の(3)(4)については次の論文において論じた。小倉充夫「南アフリカにおける外国人労働者と人種隔離政策」(百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と外国人労働者』有信堂, 1992年)。
- (2) 1900年代の諸法律については次の箇所を参照。Rodney Davenport, "Historical Background of the Apartheid City to 1948," in Mark Swilling, Richard Humphries and Khehla Shubane eds., *Apartheid City in Transition*, Cape Town: Oxford University Press, 1991, pp.1-2.
- (3) 原住民(都市地域)法(1923年)については, Ibid., pp.2-7を参照。
- (4) 原住民修正法(1937年)については次のものを参照。Anthony Lemon, "The Apartheid City," in A. Lemon ed., *Homes Apart: South Africa's Segregated Cities*, Bloomington: Indian University Press, 1991.
- (5) 原住民(都市地域)調整法(1945年)については次のものを参照。S. Duncan, "The Dynamics of Influx Control in Contemporary South Africa," in E. A. Kraayenbrink ed., *Studies on Urbanisation in South Africa*, Johannesburg: South Africa Institute of Race Relations, 1984.
- (6) ヨハネスブルクにおける人種隔離と強制移住については次の箇所を参照。S. M. Parnell and G. H. Pirie, "Johannesburg," in Lemon ed., *Homes Apart* ..., pp.130-134.
- (7) Lemon, "The Apartheid City" / Deborah Posel, "Curbing African Urban-

- ization in the 1950s and 1960s,” in Swilling, Humphries and Shubane eds., *Apartheid City in Transition*.
- (8) Urban Foundation, *UF Research Report*, No.6 (A Land Claims Court for South Africa?), 1993, p.29, Note 13.
- (9) 林晃史「南アフリカ産業開発における南アフリカ産業開発公社(IDC)の役割」(林晃史編『現代南部アフリカの経済構造』アジア経済研究所, 1979年)193ページ。
- (10) 1976年については, Bureau for Economic Research: Co-operation and Development (BENOS), *Statistical Survey of Black Development 1979*, Pretoria, Table 15による。1979年については, P. Smit, J. J. Oliver and J. J. Booysen, “Urbanization in the Homelands,” in David M. Smith ed., *Living under Apartheid: Aspects of Urbanization and Social Change in South Africa*, London: George Allen & Unwin, 1982, p.103, Table 5.5による。
- (11) 労働市場については次の論文に詳しい。峯陽一「南アフリカ労働市場論ーリッカート委員会報告をめぐってー」(『スワヒリ&アフリカ研究』<大阪外国語大学> 第2号, 1991年)。
- (12) Central Statistical Office, *South African Statistics 1993*, Pretoria, Table 1.7. アパルトヘイト体制のもとでの都市人口(比率)に関する数値については留意が必要である。流入制限のもとでの人口調査には信頼性に疑いがある。白人地区に隣接したホームランドの境界地区に人口が集中することになったが、公式統計ではその地区は都市に含まれない。したがってしばしば使われるのは、より実態を示す「機能的定義」である。この定義の内容やさらに南アフリカの都市化全般については次の論文を参照されたい。小倉充夫「南アフリカ共和国の都市化と人種隔離体制ー都市流入制限とその廃止をめぐってー」(『アジア経済』第36巻第5号, 1995年5月)。
- (13) ホームランドの都市化と労働人口については, Smit, Oliver and Booysen, “Urbanization in the Homelands”を参照。
- (14) D.M. Smith, “Urbanization and Social Change under Apartheid: Some Recent Development,” in Smith ed., *Living under Apartheid*..., pp.38-44.
- (15) Development Bank of Southern Africa, *SATBVC Countries Statistical Abstracts 1989*, Pretoria, 1990, Table 1.1, 2.1 3.1, 4.1, 5.1.
- (16) David Simon, “Reform in South Africa and Modernization of the Apartheid City,” in David Drakakis-Smith ed., *Urban and Regional Change in Southern Africa*, London: Routledge, 1992, p.57.
- (17) 両委員会報告とその意義については峯「南アフリカ…」を参照。
- (18) アパルトヘイト政策が財界にとって桎梏となり、一定の改革を志向する動き

については次の論文を参照。林晃史「南アフリカ共和国における都市社会の再編成—危機をめぐる財界の対応—」(『アジア経済』第31巻第8号, 1990年8月)。

- (19) Posel, “Curbing African Urbanization…”
- (20) M. West, “Influx Control in the Cape Peninsula,” in Kraayenbrink ed., *Studies on Urbanization*….
- (21) Smith, “Urbanization and Social Change…,” pp.37-38.
- (22) Ibid., pp.34-35.
- (23) これらの指摘については次の論文による。Bruce Boaden and Rob Taylor, “Informal Settlement: Theory versus Practice in Kwazulul Natal,” in D. M. Smith ed., *The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa*, London: Routledge, 1992, pp.152-156.
- (24) Simon, “Reform in South Africa…,” p.52.
- (25) G.P. Cook, “Cape Town,” in Lemon ed., *Homes Apart*….
- (26) Richard Tomlinson, *Urbanization in Post-Apartheid South Africa*, London: Unwin Hyman, 1990, pp.120-126.
- (27) Parnell and Pirie, “Johannesburg.”
- (28) Macroeconomic Research Group, *Making Democracy Work: A Framework for Macroeconomic Policy in South Africa*, Bellville: Centre for Development Studies, University of the Western Cape, 1983, p.125, Table 4.3.
- (29) South African Institute of Race Relations, *Race Relations Survey 1992/93*, Johannesburg, 1993, p.231.
- (30) アフリカ人間の政治的暴力については次を参照。林晃史「新政権の政治的安定・不安定要因」(林晃史編『南アフリカ—民主化の行方—』アジア経済研究所, 1995年) 24~28ページ。
- (31) Macroeconomic Research Group, *Making Democracy Work*…., p.127, Table 4.8.
- (32) Tomlinson, *Urbanization in Post-Apartheid*…., p.33.
- (33) 都市行政組織については次の論文による。A. Lemon, “Restructuring the Local State in South Africa: Regional Services Councils, Redistribution and Legitimacy,” in Drakakis-Smith ed., *Urban and Regional Change*…./Lemon, “The Apartheid City,” in Lemon ed., *Homes Apart*….
- (34) Lemon, “The Apartheid City,” p.23.
- (35) Ibid., pp.24-25.
- (36) Keyan Tomaselli and Ruth Tomaselli, “‘Turning Grey’: How Westville was Won,” in D.M. Smith ed., *The Apartheid City and*….

- (37) Parnell and Pirie, "Johannesburg," pp.138ff.
- (38) Ibid., p.140.
- (39) Development Bank of Southern Africa, *South Africa's Nine Provinces: A Human Development Profile*, Halfway, 1994, p.18, Table 1, p.90, Table 24, p.91, Table 26.
- (40) Ibid., pp. 81-86, Table 1-16による。