

土地返還とコミュニティ

南アフリカ共和国クワズールー・ナタール州 ルースブームの事例から

佐藤 千鶴子

はじめに

1994年の総選挙によって誕生したポストアパルトヘイト政権は土地改革政策を導入した。その大きな柱の一つが土地返還事業である。新政権は同年「土地権返還法」を制定し、1913年の土地法制定以降に人種差別的な法律および慣行によってこれまで住んでいた土地から政府が指定した他の土地への移住を余儀なくされた人々に対して、土地返還もしくは金銭的補償を行うことを発表した。

同法に基づく土地返還事業の内容は、1990年代初頭の全国土地委員会(National Land Committee: NLC)を中心とする土地NGOの支援を受けた農村コミュニティの土地返還運動の影響を大きく受けていた。「土地へ帰ろう」をスローガンに繰り広げられた運動の中心を担ったのは、アパルトヘイト政権による強制移住政策の犠牲者たちであった。彼らは、自らの「祖先の土地」への帰還こそが、アパルトヘイト時代の負の遺産を是正し、南アフリカ(以下、南ア)が新しい国に生まれ変わるために不可欠な改革であると主張した。

しかしながら、実際に返還事業が始まると、土

地返還が当初考えられていたほど単純なものではないことが次第に明らかになってきた。本稿は、アパルトヘイト時代の強制移住政策によって住民のほとんどがタウンシップ(都市部のアフリカ人居住区)へと移動させられたルースブームの強制移住と土地返還の歴史を跡づける作業を通じて、今日の土地返還過程が持つ複雑さを浮き彫りにしたい。

1 ルースブームの起源

ルースブームは、クワズールー・ナタール(KZN)州北西部の地方都市レディスマスの南およそ10キロ、旧幹線道路103号線沿いに位置する。アパルトヘイト時代には「ブラック・スポット」とされ、強制移住政策の対象となった。ブラック・スポットの多くは、主としてキリスト教に改宗したアフリカ人(ズールー語でコルワ=*kholwa*)が土地法制定以前に個人もしくは集団で購入した土地である。土地法制定以後、白人のみが所有を許された土地の中に黒いシミのように点在することになったことから、この名で呼ばれるようになった。

KZN州北西部では、19世紀末から20世紀初頭に

かけてアフリカ人による土地購入が数多く行われた。この地域では土地の価格が相対的に安かったことに加えて、まとまった規模の原住民居留地が存在しなかったためである。ルースブームは総面積6000エーカーを超える地域を指すが、その4分の1に当たる1510エーカーは、48世帯のコルワからなるルースブーム・シンジケートが1907年に白人から購入したものである。それ以外の土地は個々の世帯によって購入された。

シンジケートは、世帯ごとに土地を配分した後、購入地の一部を200の細かい区画に分けてアフリカ人に売却した。また、農場の運営規則を定めてキリスト教徒としての美德に沿った振る舞いの重要性を強調し、多量の飲酒や不道德、犯罪、呪術の使用や若者ギャング集団の形成などを厳しく禁じた。コルワとは、植民地化と鉱物資源の発見によってもたらされた新たな経済的機会にいち早く反応し、商業活動によって得た富を用いて土地を購入した当時のアフリカ人エリートたちであり、居留地の伝統的社会とは異なる新たなコミュニティを自ら購入した土地に作り出そうと試みたのである。

2 強制移住と反対運動

土地法によりアフリカ人の土地所有は厳しく制限されることになったが、南アの白人政権が本格的に強制移住政策の実施に乗り出すのは、国民党政権が誕生した1948年以降のことである。伝統的首長を通じた間接統治によって植民地期から行政の支配権が及んでいた居留地とは異なり、1950年代初頭までアフリカ人所有地は白人行政から相対的に自由であった。相対的に自由な政治的環境において、ナタール州北西部のアフリカ人所有地では50年代に強制移住政策に対する反対運動が組織

された。ANCやナタール自由党 (Liberal Party: LP) による政治活動が活発であったルースブームはその中心地となり、運動の主軸を担ったアフリカ人指導者たちを輩出した。

最も中心的な役割を果たしたのがエリオット・ムンガディである。LPおよびANCの支援の下、ムンガディは1958年にナタール北部アフリカ人地主協会 (Northern Natal African Landowners Association: NNALA) を設立した。NNALAは強制移住政策の実施に対してナタール北西部のアフリカ人所有地住民が団結して抵抗することを目的としていた。その名称とは異なり、NNALAは地主のみならず借地人にも開かれた組織であった。それは、伝統的首長や白人農場主の支配権が及ばないアフリカ人所有地がアフリカ人借地人にとって魅力的な居住地であったため、アフリカ人所有地には数多くの借地人が住むようになっていたからである。

NNALAの活動が最盛期を迎えたのは、政府による弾圧が強化される直前の1963年である。その年、NNALAはおよそ1200人を集めてルースブームにて祈祷会 (prayer meeting) を主催した。祈祷会是一种の大衆イベントとなり、礼拝式が始まる前に3頭の牛が屠殺され、参加者に食事が振舞われた。その後、祈祷会はナタール州の著名な聖職者や知識人へ向けた嘆願書を採択した。そこでは、政治的発言権のない自分たちに代わって、強制移住の実施を阻止するための行動を起こすことが要請された。しかしながら、すでに60年にANCが非合法化され、LP指導者に対しても政治的弾圧が強まっていくなかで、ムンガディ自身も64年に政治的権利が剥奪され移動が制限された。その結果、NNALAの活動は事実上休止してしまった。

1950年代から60年代初頭にかけて見られた活発な政治活動と、借地人の流入による人口増加は、ルースブーム周辺の白人地主に恐怖心を抱かせる

ことになった。そのため、地元の白人農場主を中心として、ルースブーム住民の撤去を求める政治的ロビー活動が60年代半ばから本格化していった。しかしながら、7000人を超えるルースブーム住民の移住が実施されたのは、移住先となるエザケニ・タウンシップが完成した後の75年から76年にかけてであった。50年代とは異なり、70年代半ばのルースブームの移住過程においては、移住に反対する運動が住民の間で組織されることはなかった。

その理由はいくつかある。まず第1に、1960年にルースブームが白人行政の管理下に置かれて以来、当局の許可なく家屋を建て増しすることや修復することが禁じられ、これらの作業に対する許可がしばしば与えられなかったため、住民にとって住環境は悪化する一方だった。第2に、多勢を占める借地人にとってはタウンシップで新たな区画を得るほうが魅力的であった。第3に、地主の中にも、移住に伴う金銭的補償やタウンシップでの新たなビジネス・チャンスを考慮して移住に同意する者が出ていた。ムンガディらは有利な移住条件を勝ち取るために地主を組織化しようと試みた。だが、地主の多くがジョハネスバーグなどの大都市に出稼ぎに出ていたため、その努力が実を結ぶ前に住民の移住が始まってしまった。

3 エザケニ・タウンシップの発展

エザケニ・タウンシップは、レディスミスの東およそ25キロのところに位置する。強制移住の対象となったアフリカ人を移住させるため、1960年代後半に政府が白人農場主から土地を購入して建設したアフリカ人都市居住区である。ルースブーム住民が移住した70年代半ばにはおよそ8000人が居住していたが、医療施設や学校などの建設が遅

れたため、社会的設備はまったく不十分なものだった。

ルースブーム住民には、最初、下水道パイプが敷設された区画と3平方メートルの仮設タン小屋が与えられた。補償の一部として政府が建設した4部屋もしくは5部屋住宅への移住を許可された一部の地主世帯を除き、多くのルースブーム住民は自ら住居を建設するまで仮設タン小屋やテントでの生活を余儀なくされた。これらの仮設住居は一家が生活し家財を収納するには狭すぎたうえ、日中にはきわめて暑く、夜には反対にとっても寒いというような代物だった。外に放置せざるをえなかった家具が雨で濡れて使い物にならなくなるといったことも起こった。こうしたタウンシップ移住時のつらい経験の記憶が、後に1990年代に入って、ルースブームへの帰還を求める運動の原点となるのである。

ルースブーム住民が移住した後、エザケニにはクレミンなど別のアフリカ人所有地から住民が移住し、1980年代初頭までにエザケニは人口5万人を超えるタウンシップへと成長した。エザケニは決して有機的なアフリカ人都市として発展したわけではなかったが、強制移住政策の対象者たちのために白人政権が用意した他の再定住地と比べるとはるかに恵まれていた。住民自身の自助努力に加えて、エザケニにはタウンシップ住民の生活環境の改善のために尽力するコミュニティの指導者たちがいた。

ルースブームの元地主ムンガディは、1979年、エザケニ議会設立とともに市長に選出された。ムンガディがエザケニ議会議員に立候補したことについて当初は批判的に捉えるむきもあった。だがその直後、クワズールー輸送公社が運営するバスの料金値上げに反対するバス・ボイコットがエザケニ住民の間で起こった。ムンガディ市長を含む

エザケニ議会はボイコットを行っている住民側の主張を全面的に支持し、住民側にたつて公社との値上げ撤回交渉を行った。それ以来、住民の間でムンガディに対する批判は行われなくなった。また、クワズールー政府の支配下でも、エザケニ議会の中には、インカタの政治的影響力の拡大を阻止しようとする者が少なからずいた。

エザケニは政治的にはクワズールー政府の統治下におかれたが、経済的にはレディスマスを中心とする同地域の白人都市に依存していた。レディスマス市議会は、エザケニを地元経済活性化のための労働力のプールと見なす一方で、エザケニ近郊に雇用機会を創出しなければますます多くのアフリカ人が市内に流入し、社会的混乱をもたらしかねないと懸念していた。1981年、ポータ政権がグッド・ホープ計画を発表し、産業の地方分散化政策をよりいっそう推し進める姿勢を明らかにした。それをうけて、レディスマスは、エザケニ郊外に工業団地を設立し、産業誘致を図った。エザケニ工業団地における雇用機会は91年にピーク（76社が1万3758の職を提供）となったが、その後の政治経済環境の変化により徐々に減少している（Harf 2002: 147-148）。

工業団地は決して十分な数の雇用機会を創出したわけではなかったが、熟練労働の職に就くことができた者や公務員などの世帯はタウンシップ内で少数の中間層を形成することになった。ルースブームの土地返還運動の指導者となる人々は、エザケニ内で比較的、経済的に恵まれていた元地主世帯の中から出現することになった。

4 「土地へ帰ろう」キャンペーンと再占拠

南アの各州では、1970年代末頃から、強制移住政策への反対と対象とされたコミュニティの支援

を目的に、いくつかの土地NGOが活動を始めていた。これらの土地NGOは、全5巻からなる報告書『南アフリカにおける強制移住』(原題は、Surplus People Project, *Forced Removals in South Africa*, Vol.1-5, Cape Town: SPP, 1983)の出版をきっかけに、80年代半ばから全国的な組織作りを開始した。それが、NLCの前身、移住に反対する全国委員会(National Committee Against Removals: NCAR)である。

1990年2月、デクラーク大統領がANCなど政治組織の合法化を発表し政治改革の意向を明らかにすると、強制移住させられたブラック・スポット・コミュニティの中で土地の返還を要求するところが増えてきた。これらのコミュニティによる土地返還運動は、土地NGOの支援を受けて「土地へ帰ろう」をスローガンとして打ち出し、90年代初頭に全国的に展開されることになった。彼らは、移住前には自分たちが合法的な土地の所有者であったという事実を強調し、自分たちの要求を「祖先の土地」を回復するための闘争であると主張とした。「土地へ帰ろう」キャンペーンは、デクラーク政権に対して改革を進めるよう圧力をかけるとともに、ポストアパルトヘイト政権の土地改革政策の形成に対しても重要な影響を与えることになった。

エザケニに住んでいた元ルースブーム住民は、ナタール州において、最も早く土地返還運動を組織したコミュニティであった。ルースブーム住民の土地返還運動において指導的役割を担ったのは30代の学校の先生たちだった。若き指導者たちは、ルースブームにあるお墓の共同清掃を企画したり、移住の際に破壊された教会や学校の修復計画を発表することによって、ルースブームという土地との感情的な結びつきを住民の間に呼び起こそうとした。当局による嫌がらせや報復を恐れて最初は

躊躇していた住民も次第に会合に参加するようになり、90年7月、300人の住民が参加してルースブームで開催された会合においてルースブーム暫定委員会 Roosboom Interim Committee: RIC。後にルースブーム監督者委員会=Roosboom Board of Overseers: RBOと改名。本稿ではRBOに統一する)の9人のメンバーが選ばれた。

RBOのメンバーには教員が多く選ばれたが、その両親にあたる世代は、移住前のルースブームでの生活やエザケニへの移住時の苦難などを会合の場で語ることで、運動の継続においてきわめて重要な精神的サポートを与えた。さらにRBOは、ピーターマリッツバーグに事務所を置く土地NGOである農村改善教会 Association for Rural Advancement: AFRA)や、レディスミスに事務所を置いていたナタール北部教会評議会を通じて、全国的な土地返還運動と関わりを持ち、国内・海外メディアに対して運動の正当性をアピールしていった。ちなみに1979年に創設されたAFRAの創設メンバーの多くは、50年代にナタールLPを通じてムンガディらによるNNALA設立を支援した人々であった。

返還運動の組織化を開始した当初から、RBOはルースブームの再占拠を最も重要な戦略として位置づけていた。同時にRBOは、返還運動がエザケニに住む元ルースブーム住民の間で熱狂的に受け入れられてゆくなかで、元地主のみならず借地人までもが再占拠に加わり、再占拠過程をコントロールできなくなるのではないかと恐れていた。RBOは返還運動をあくまで正当な土地所有者のための運動と位置づけており、元借地人までもがルースブームに帰還するための運動とは思ってはいなかったのである。

1990年10月、ルースブームの再占拠は数人の元地主家族によって静かに開始された。これらの家

族は、いったん、不法侵入の罪で警察に逮捕されたが、すぐに不起訴処分で釈放された。不起訴処分となったことに勇気づけられ、翌月には15家族がルースブームに掘っ立て小屋を建て始めた。警察や付近の白人農場主による嫌がらせが行われたり、ルースブームの土地1000ヘクタールが南ア国軍に譲渡されると地元紙で報道されたりと再占拠を抑制するような要素もあったが、90年末以降、ルースブームに建てられた掘っ立て小屋の数は徐々に増加していった。

5 デクラーク政権の対応

ルースブーム住民の土地返還要求に対するデクラーク政権の対応は一貫性に欠けていた。当初は、再占拠した住民を不法侵入の罪で起訴しようとしたが、すぐにRBOとの交渉を通じて解決策を模索する方向に切り替えた。しかしながら、政府との交渉がすぐには開始されなかったため、RBOはデクラーク政権の誠意を疑いはじめた。

住民によるルースブーム再占拠がコントロール不能になることを恐れながらも、デクラーク政権が土地返還運動の要求に適切な対処策を講じず、地元の警察や白人コミュニティによる嫌がらせが続いたために、RBOは再占拠への参加を一層積極的に奨励し始めた。再占拠する住民の数が多ければ多いほど、政府は住民を撤去することが難しくなるだろうと考えたのである。だが現実には、RBOは再占拠を叫びながらも、9人のメンバー自身の中で再占拠に加わる者が少なかったこともあり、RBOが再占拠過程をコントロールすることはますます難しくなっていた。

この時期、元住民であるか否かを問わず、ルースブームに流入する人々の数が増加した背景には次のような事情があった。第1に、エザケニにお

いてANC支持者とIFP支持者の間での暴力的な対立が顕在化し、元ルースブーム住民が住む地区においてとりわけ暴力的な襲撃事件が多発したことである。ルースブームは暴力が蔓延するエザケニ・タウンシップからの避難の地となった。第2に、南ア民主化後の土地改革の実施を恐れた白人農場主による小作人や労働者の解雇が増加し、農場を追い出された人々がルースブームに住み着くようになったことである。当局による強制的な撤去が行われず、土地所有者の土地権が確立されていない状況において、ルースブームは誰からも許可を取らずに住むことができる「自由な土地」と見なされるようになったのである。

6 土地返還の開始

全国的な土地返還要求の高まりを受け、デクラーク政権は1991年半ばに「土地配分助言委員会」(Advisory Commission for Land Allocation: ACLA)設立を発表し、一定の条件を満たしたコミュニティに限って土地返還を認めることを明らかにした。公聴会を開いて元住民からの聞き取りなどを行った後の92年12月、ACLAはルースブームの元地主およびその子孫への土地返還を正式に発表した。以降、ルースブームの土地返還は、複数の異なる機関(政府、土地省、コンサルタント)によって段階的に実施されてきた。

ルースブームの土地返還が始まった1993年2月から、入手可能な最新の数値である2000年7月までの時点で、全576区画中、土地返還の最終過程である権利証書の名義変更が終了したのは187区画とおよそ3割にすぎない。8区画に対する返還申し立てが却下され、2000年7月の時点でも39区画に対しては所有者による返還申し立てが出されていない。残りの242区画は、土地返還に関わる

司法および事務的手続きの過程にある(Aitken [2000])。

ルースブームの土地返還過程がこれほど長期化したのは、南アの政治的移行やそれに伴う省庁再編の遅れ、スタッフ不足ばかりが理由ではない。土地返還事業に関連して、次の3点が重要な要因として指摘できる。第1は、正当な返還申し立て人の現在の居住地が完全に把握できていないことである。1970年代半ばの強制移住の際に、住民の多くは政府が用意した再定住地であるエザケニに移住したが、なかには、エザケニへの移住を望まず、他の土地へ移り住んだ者もいた。ルースブームの土地返還事業で最初の責任者を務めた土地配分コミッショナーは、書留郵便で送った通知の多くが宛先不明で戻ってきたと述べている。第2に、移転時の土地所有者(名義人)の多くはすでに死亡しており、実質的にはその子孫が返還申し立てを行うことになったが、誰が正当な相続人なのかを決める作業がしばしば困難なものとなった。第3に、アフリカ人所有地に対する行政的介入は歴史的に限られたものであったため、アフリカ人間での土地売買や区画の細分化などの土地取引は、しばしば政府の書類には現れない性質のものとなっていた。

土地登記局が関知しない類の土地取引はルースブームの土地返還が始まった後の1990年代にも増加し、土地返還過程をさらに複雑化することになった。結局、土地の境界や世帯構成員について熟知している年長者を中心とする住民の参加や助言が、土地返還を進めるうえで決定的に重要なものとなった。しかしながら他方で、土地返還過程の開始と同時に、ルースブームの返還運動を率いてきたコミュニティ組織であるRBOは弱体化してしまった。

7 住民流入問題とRBO

RBOの権威の弱体化は、再占拠過程における住民流入の問題と関連していた。理論的には、ルースブームの所有者である政府（公共事業省）が、非合法的に土地を占拠している人々を撤去するための法的な措置を講ずる立場にあった。しかしながら、土地返還の実施にあたる政府の担当者は、コミュニティ内部での話し合いによってこの問題が解決されることを望んでおり、不法占拠者の「強制移住」を実施することは望まなかった。他方でRBOは、借地人や土地を不法に占拠している人々がRBOの権威を無視している事実を認めつつも、有効な対処策を見つけられずにいた。

それどころかRBOも彼らを支援してきたAFRAもともに、土地返還過程の開始とともに生じた新たな課題に対処するすべをもたないばかりか、有力なメンバーを失って、内部的な危機に瀕していた。土地返還やルースブームの再開発についての政府役人との会合への出席にかかる労力と時間的負担が増大したため、1993年末までに、RBOの9人のメンバーのうち3人が活動から完全に手を引いていた。さらに、元地主の中に政府の担当者と直接的に交渉する者が現れたため、RBOの役割が不明瞭なものとなってしまった。

この状況に対して危機感を抱いたRBOは、コミュニティ組織としての自らの正当性を強化し、自らの役割を再定義しようとした。1994年10月、RBOは地主を中心に会合を開いて新たなメンバーを選出するとともに、ルースブーム憲法を採択した。ルースブーム憲法にはRBOの選出方法と権限が規定された。それによると、RBO選出のための投票権を持つのは土地所有者のみである。借地人は投票権はもたないが土地所有者によって

RBOのメンバーとして選出されることができる。また、借地人とは、エザケニへの移住以前からルースブームに居住していた世帯に限られる、とされた。RBOの主たる役割は、ルースブーム全体に関わる開発プロジェクトの実施においてコミュニティの代表として政府との交渉にあたる、というものであった。

土地返還や開発プロジェクトを実施する政府の担当者の中には、今やルースブーム居住者の中で多数派を占めつつある借地人の権利がないがしろにされていることを問題視する者もいた。しかしながら、RBOの代表性に関して問題を認めつつも、RBOなしでは土地返還事業の進行がさらに遅延することを恐れたため、政府の側でも有効な代替案を持っているわけではなかった。RBOは、2004年に正式に解散するまで、行政に対するコミュニティの窓口として機能しつづけたが、新たに流入する人々をくい止めたり、いったん住み着いてしまった人々を追い出すことはできなかった。

結局、住民流入の問題は未解決のまま、ルースブームの土地返還事業は権利証書の名義変更という形で進められていった。1996年初頭にルースブームの土地返還と返還後の開発に関してコンサルタントが行った社会経済的調査によると、同年1月までにルースブームに移り住んだ世帯は684世帯、およそ4310人であった。そのうちの14.6%が地主世帯、82.5%が借地人世帯と、後者が圧倒的多数を占めた。この調査は2000年までに世帯数が1000世帯に増加し、住民も6300人に達するだろうと予測している（Urban-Econ and BK\$ 1996）。ルースブームの世帯数や住民の正確な数を得ることはできないが、筆者が訪れた2002年と2004年を比較してみても、2004年の方が目視でも圧倒的に建物の数が増えており、ルースブームへの人口流入は現在も続いていると言える。

おわりに

ルースブームなど土地返還事業の先駆的事例の実態は、ポストアパルトヘイト期の南アにおける土地返還の意味について再考を迫るものである。1990年代の土地返還運動において用いられた強制移住の経験に関する語りは例外なく強力で心を動かされるものであり、土地返還によって移住以前の活気に満ちたコミュニティの再生が可能となるのではないか、という期待をわれわれに覚えさせた。しかしながら今日、90年代の土地返還運動と土地返還過程を通じてルースブームに流入し続けた大量の新旧の借地人の問題は、「祖先の土地」への帰還というレトリックには収まりきれない、土地返還の実態の複雑さを物語っている。

ルースブームが目撃するのは、コミュニティの政治的意識化のレベルの強さとリーダーシップである。強制移住の経験はコミュニティを政治化し、ルースブームの土地返還運動はコミュニティによっていち早く組織化されることになった。しかしながら、土地返還の申し立てはコミュニティ全体として行われるのではなく、土地所有者個人によって行われることになった。自分の土地をどのように使うのか、何人の借地人を持つのかということはみな、個々の土地所有者の問題となり、コミ

ュニティ組織がコントロールできることではなくなった。

だが、そもそもコミュニティによる土地返還運動がなければ、デクラーク政権もポストアパルトヘイト政権も現在の規模での土地返還事業に取り組むことにはならなかったであろう。運動が興隆する際にコミュニティは必要であったし、土地返還を実施する過程の初期においては政府の側でもコミュニティ組織に大きく依存せざるをえなかったのである。土地返還によって、ルースブームではコミュニティの内実が変化し、返還運動を担ったコミュニティ組織は弱体化した。だがそのことは、ルースブームという地における新たなコミュニティの創出とコミュニティ組織結成のきっかけとなるのかもしれない。

〔参考文献〕

- Aitken, Chris [2000] Crams: Last Title Adjustment and Title Determination Project: Roosboom: Final Progress and Handover Report, mimeo.
- Hart, Gillian [2002] *Disabling Globalization. Places of Power in Post-apartheid South Africa*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Urban-Econ and BK [1996] "Roosboom: Planning for a Settlement, Phase One: Data Collection Report, February 1996," mimeo.

(さとう・ちづこ / オクスフォード大学大学院博士課程)