

南アフリカ共和国の 土地改革政策と農村開発

佐藤千鶴子

1994年4月に行なわれた史上初の全人種参加の総選挙を通じて誕生した新しい南アフリカ共和国（以下、南ア）は、現在、アパルトヘイト体制下でつくられた主に人種間に存在する社会経済的な格差の是正という大きな課題に取り組んでいる。この課題に対する政府の基本的姿勢・方針は、アフリカ民族会議（ANC）の選挙綱領から始まり、後に国民統合政府（GNU）の政策となった復興開発計画（RDP）や96年6月に大蔵省が発表した「成長、雇用、再分配——マクロ経済戦略」（GEAR）などに示されているが、個別の問題に関しては担当の各省庁が独自に政策立案を行なっている。土地政策の担当は土地問題省（DLA）である。本稿はDLAが打ち出した土地改革政策の具体的な内容を検討し、南アの土地改革の展望と課題を農村開発の観点から考察することを目的とする。対象を農村部に絞るのは、南アの土地所有構造によって最も大きな被害を被っていたのが農村部のアフリカ人であったという事実と、ポスト・アパルトヘイト期の農村開発にとって土地改革が中心課題とならねばならないという認識からである。

1 アフリカ人農村住民と土地問題

アパルトヘイト体制下の南ア農村部は、白人大規模農場地帯と旧ホームランド・アフリカ人農村部という二重構造によって特徴づけられてきた。だが実際に南ア農村部に住むアフリカ人を見ると、彼らはその歴史的経験の共通性と違いから、大きく三つのグループに分けられる。

第1は、旧ホームランド（「独立」ホームランドを含む）の住民である。ホームランドは、その起源を1913年と36年の土地法に持ち、アフリカ人が合法的に土地の所有を認められてきた全国土の約14%からなる地域である。当時の南アの人口比率から見ても不当に狭かったこれらの土地については、20世紀初頭からすでに人口増加と土壌浸食が報告され、今日でも貧困が最も集中する地域である。だが、ホームランドは貧困の巢窟としてのみ捉えられるべきではない。ホームランドは住民たちの生存戦略と政治戦略の双方の場でもあった。さらに、19世紀末の鉱物資源発見以降の出稼ぎ労働の恒常化による多くのアフリカ人男性の都市への流出とホームランドの「女性化」がホームランドの

一つの側面であったように、1950年代の改良事業実施や政権寄りのホームランド政府の「伝統的」首長に対する農村抵抗の激化もホームランドの一特徴であった。ホームランドの土地は歴史的に慣習法のもとでの共同保有であったが、植民地化以後の一連の原住民政策によって共有地の土地配分と運営のシステムが徐々に浸食されたうえ、アパルトヘイト政策のもとで非協力的な首長が排除され、体制協力的な首長が任命されることを通じて共有地に対するより強い権限が「伝統的」権力者に集中するようになった。

第2は、強制移住させられた人々である。強制移住は南アの歴史を貫く特徴であるが、それがアパルトヘイト政策のもとで体系的に実行に移されたのは1950年代以降である。この強制移住政策によって、数多くのアフリカ人が、白人農場、ブラック・スポット（＝例外的に白人農村地帯でアフリカ人が利用権をもつ土地あるいは伝道団体の所有地）、都市部などから、当時の白人政権が「ふさわしい」と認めたホームランドへと移動させられた。彼らは移動先のホームランドにおいて最下層の生活を営むことを強いられることが多かった。

第3は、白人農場に住むアフリカ人であり、労働小作人と農場労働者に大別される。前者は、白人農場主の土地の一部を自ら使用するのと引き替えに、1年のうち一定期間（通常3～9カ月）農場主の土地で働かなければならない。労働小作制度はアパルトヘイト政権が繰り返し廃止を試みたにもかかわらず、今日でもムプマランガ州南東部やクワズールー・ナタール州北部に多く残っている。労働小作制度は明白な小作契約に基づいていないことが多いため、小作人はしばしば白人農場主の気まぐれによる立ち退きや小作権剥奪の脅威にさらされるなど、きわめて不安定な状況に置かれている。だが反面彼らの存在はアフリカ人の土地へ

の執着を表わすものでもある。他方で、大企業が経営する西ケープ州の農場などで働く農場労働者は労働小作人とは違った問題を抱えている。彼らは、家内労働者とならんで労働者としての権利が最も確立されていない。

2 土地改革を求める声

1990年代に入り次の二つの理由から土地改革の重要性が声高く主張されてきた。第1は道義的根拠であり、歴史的な不正を正すという社会的正義、国民和解の側面から土地改革が必要だという主張である。第2は、土地の再分配によって、小規模農業育成を通じた雇用創出、貧困問題の解決に貢献できるという経済的主張である。現在32.6%（1995年南ア統計局発表）と言われる失業率を抱える南アにとって雇用創出は急務の課題であり、土地改革によって農村における雇用創出が可能となれば、それは間接的に都市への人口流入、スラム化といった問題の緩和剤ともなる。また、国家の手厚い保護のもとで発展してきた大規模白人農場の多くが事実上の経営破綻に陥っているという事実は、小規模なアフリカ人農業の効率性に新たな期待を寄せる議論を生み出している。白人農場の後継者をどうするかというより差し迫った問題もある。

3 政府の土地改革政策

政府の土地改革政策は、1997年4月に議会に提出された「土地改革白書」（以下、白書）から知ることができる。DLAは94年の選挙後に新たに創られた政府機関であり、95年5月に最初の土地改革文書、「土地政策——フレームワーク文書」を公刊した。この文書の作成においては、DLA、ANCの土地および農業政策についてのシンクタンクである

土地および農業政策センター (LAPC)、アパルトヘイト体制下ではホームランドの開発を担当していた南部アフリカ開発銀行 (DBSA) のメンバーからなる作業チームが中軸となった。公刊後、この文書に新たに50以上の組織からの意見が組み込まれ「土地政策と原則についての草案」が作成された。草案は、95年8月31日～9月1日にケンプトンパークで開かれた、強制移住の経験者を含むさまざまなコミュニティを代表する1200人の南ア人が参加した全国土地政策会議において討議された。それを踏まえてまず96年2月に「土地政策青書」

(以下、青書)が公表された。青書の時点で土地改革の主軸的なプログラムの内容はすでに明らかにされたが、その後1年以上の年月を経て出た白書には、96年5月に採択された新憲法との整合性や国家財政に占める土地改革予算の少なさについての言及など新たな点も見受けられる。

白書の内容は、土地政策の原則、主要プログラム、土地開発、公有地の運営方法、中央省庁と州や地方政府機関との役割分担など、きわめて多岐にわたっている。その中で、政府の土地改革事業の中心となるのは、(1)土地再分配、(2)土地返還、(3)土地保有権改革である。

1. 土地再分配

貧困層に居住および生産用地へのアクセスを提供することを目的とし、貧困層、労働小作人、農場労働者、女性、新しく独立自営農業を始めようと希望する人などアパルトヘイトのもとで不利を被った人々全てを対象とする。再分配は基本的に市場における自発的な土地売買によって行なわれ、土地購入者は「入植/土地獲得贈与金制度」によって、政府から1世帯当たり最大1万5000²の補助金を受け取ることができる。この事業の優先的受益者の基準としては、(1)周辺化された人々および女

性、(2)急速かつ効果的な実行能力を持つプロジェクト、の二つが掲げられ、集団での土地購入も奨励されている。政府は、全ての州にパイロット地区を設け、土地再分配事業の潜在的効果や影響を調べる作業に着手している。

2. 土地返還

1913年の原住民土地法以降、人種差別的な法律や慣行によって土地に関する権利を剥奪された人々への土地の返還を目的とし、土地申立裁判所と土地権返還委員会が設立された。返還事業は三つのプロセス——(1)申し立ての提出＝3年間(申立人は98年5月1日以前に土地権返還委員会に申し立てをしなければならない)、(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年間かかる予定である。返還形態は「申立人が剥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なわれる。土地返還の対象者も最大1万5000²の資金援助を政府から取得できる。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」で補償が行なわれる。委員会が申し立てを受け付け始めた95年5月1日から97年4月までにおよそ1万5000件の申し立てがなされた。そのうち農村部の申し立ては約3000件であるが、その大部分が大規模な集団によるものであった。

3. 土地保有権改革

多様な形態の下での保有権を全南ア人に法的に保証することを目的とする。具体的には、旧ホームランドにおける共有地の住民や白人農場に住む労働小作人、農場労働者など、土地の法的な権利を持たないために現在も不安定な状況を強いられている人々に対し、彼らが事実上関わっている土

地の既得権を保護しようとするものである。すでにいくつかの重要な法律が作成されたが、例えば「土地改革（労働小作人）法」（1996年）は、労働小作人の既存の土地権を保護してこれ以上の立ち退きを防止することと、彼らがこれまで居住、耕作してきた土地の取得認可を目的としたものである。

4 土地改革政策の問題点と今後の展望

この土地改革政策の問題点は大きく二つある。第1は、土地改革に伴う費用に関わる問題である。市場原理に基づく土地再分配はアフリカ人自身による費用負担を原則とするが、農村部に住むアフリカ人の資金力の乏しさを考慮すれば、それにより大規模な土地移転が起こる可能性はきわめて低い。政府による資金援助の上限が1万5000^{ジン}では不十分だという不満は根強い。その一方で、国の収用権限が新憲法に組み込まれたものの、現在の土地所有者への補償金の支払いも厳格に規定され、それは政府にとって大きな財政負担となるであろう。第2は、土地改革実行の際に求められる住民の「自助努力」に関わる問題である。土地返還事業を法廷手続きで実施する際には住民の訴訟手続き能力が重要となるし、白人農場における労働小作人の土地獲得においても農場主との交渉が鍵となる。実際に白人農場において「土地改革（労働小作人）法」の効力が発揮されるかどうかは農場主の意向に大きく左右されるからである。このように、この政策の背後には、明らかにアフリカ人自身の自助努力の強調と彼らが抱く政府への過剰な期待に対する牽制、そして「小さな政府」の姿勢が見える。このような土地改革によって土地を獲得できる人々は、資金力を持つ比較的裕福な層に限られてしまうだろう。

ではなぜ、政府介入の度合いが小さい土地改革

政策に落ちついたのだろうか。RDPなどの政府の経済政策が全般的に新自由主義基調になってきていることはすでに指摘されているが、土地改革、農村開発問題に限っては次の3点を考慮しなければならない。第1に、南アの土地・農村政策の立案において、市場の優位を説く世界銀行が非常に大きな影響力を持った。とりわけ、LAPCと世界銀行とのつながりは強い。第2に、政府の農村開発政策の中で土地改革の重要性が低下してきた。ANCのRDPは農村開発と土地改革の一体不離性を強調し、数値目標（＝最初の5年以内に30%の農地を再分配）まで定めていたが、1994年11月に議会で採択されたGNUのRDP白書では、農村開発は主軸的な中長期的プログラムの一つとして認識されたものの、土地改革は具体的な項目としては取り扱われなかった。「GNUの農村開発戦略——討議文書」（95年10月）においても、土地改革は、農村開発に関わる国家政策としては重要な位置づけを与えられていない。第3に、全国的な解放闘争が農村に広がった80年代の大衆民主主義運動において農村では若者の組織の活躍が目立ったが、彼らの問題意識は土地よりも教育などに集中する傾向を持っていた。このことも現在の政府にとっての土地改革の重要性の低さに影響を及ぼしているだろう。

小さな政府と住民の自助努力を強調する現在の土地改革政策の実施がどれだけ成功するか、また、今後の土地改革、農村開発政策を軌道修正できるかどうかは、次の二つの要因にかかっているだろう。第1は、農村住民自身が組織化し、政治的自覚を深めることでどれだけ自分たちの要求を政治の場に伝達することができるか。第2は、政府、なかんずくANCの内部で、そのような農村住民の声に気づき、その重要性を認識できる人々が政治的にどのような勢力を持ちうるか、である。

（さとう・ちづこ／立命館大学大学院国際関係研究科）