

## 第4章

# 南アフリカにおける 慣習的土地保有権改革をめぐる争点と課題

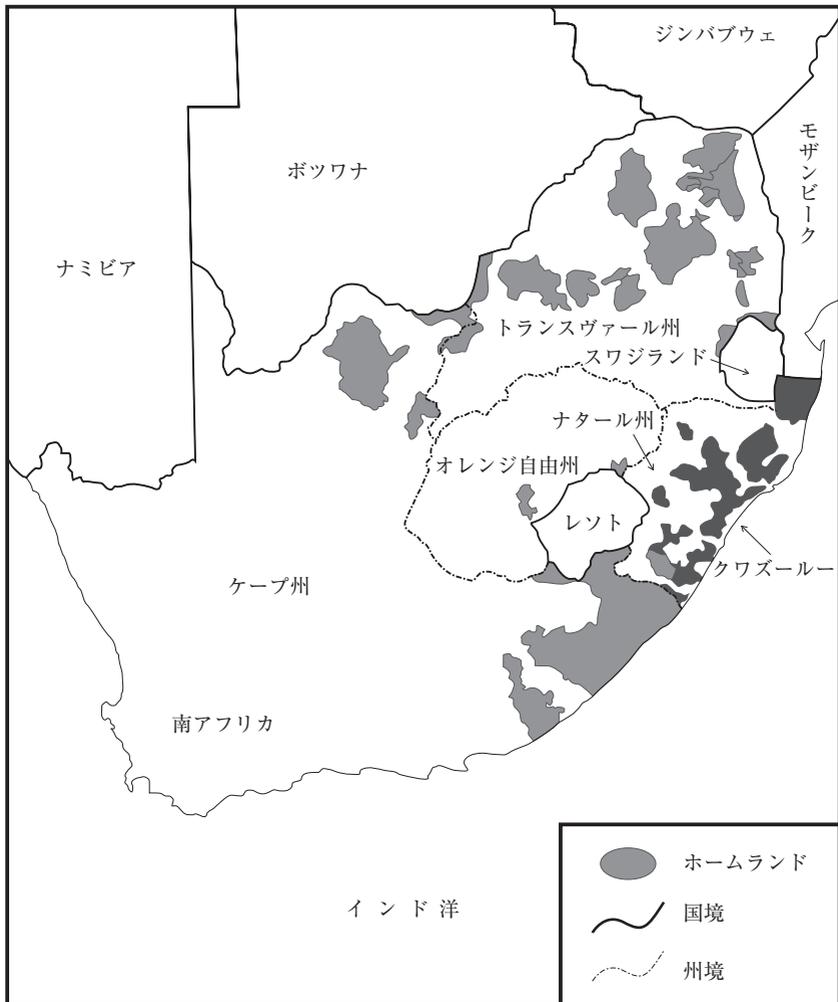
佐藤 千鶴子

### はじめに

南アフリカを含む南部アフリカの入植者植民地では、独立（民主化）後、白人入植者により奪われた土地を現地の人々に再分配するため、土地改革が実施された（佐藤 2009）。同時に、南アフリカでは、植民地化以降、白人政権によりアフリカ人農村地帯として指定されてきた地域に居住する住民の土地に対する権利強化も重要な政策課題として提起された。国土のおよそ13%に相当するこれらの土地は、植民地期から20世紀前半にかけては原住民居留地、20世紀後半のアパルトヘイト時代には「ホームランド」ないし「バンツースタン」と呼ばれ、歴史的に貧困や低開発、出稼ぎ労働と関連づけて理解されてきた地域である（図4-1参照）。土地改革政策が導入されたものの、同政策を通じて白人から黒人へ移転された土地の量が限定的な南アフリカでは<sup>(1)</sup>、アフリカ人農村地帯といえどもそれは基本的に旧ホームランドを指し、そこには人口の約3割が居住している。

旧ホームランドの土地保有制度は、多くのアフリカ諸国同様、一般に慣習的土地保有（customary land tenure）と呼ばれるものである。その特徴は、土地に対する権利が重層的に存在し、何らかの集団に帰属することによって個人ないし世帯が土地を占有・利用する権利をもつ、ということにある。旧

図4-1 南アフリカのホームランド（1994年以前）



(出所) 筆者作成。

(注) グレーの濃い部分は、本章が事例分析の対象とした旧クワズールー・ホームランド。

ホームランドの土地に対する法的な所有権は、旧クワズールーを除き、国家に属する<sup>(2)</sup>。旧ホームランドの住民は、土地に対する法的な権利はもたないが、一般には伝統的首長（チーフ）を中心とする集団の一員であるという事実を通じて、家を建てて住む土地とともに、畑を耕作し、家畜を放牧する権利をもつ。住民の土地に対する権利は、法的な権利所有者のそれとは性質が異なっており、たとえば、土地を担保に金融機関から融資を受けることは通常、不可能である。だが、住宅用地や畑については、いったん土地を配分された後には、その土地を利用しているかぎり土地を失うことはなく、相続も可能である（Bennett 2004）。このような慣習的土地保有は、旧ホームランド以外の土地、すなわち国土の87%に適用されている私的所有権（freehold）とは異なるものである。

慣習的土地保有下にある農村住民の土地に対する権利の強化は、1990年代以降、多くのアフリカ諸国において参加型開発の観点から重要な政策課題となった（Bruce and Knox 2009, 1365-1366）。南アフリカでは、1996年に採択された南アフリカ憲法第25条6項および同9項が旧ホームランド住民の土地に対する権利を強化する必要性について明言した<sup>(3)</sup>。翌年には『土地政策白書』（1997年）が発表され、民主化後の土地改革政策の3本柱のひとつとして土地保有権改革（tenure reform）が提起された（DLA 1997, 9）。同改革を実施するため、2004年に「共有地権利法」（Communal Land Rights Act, 11 of 2004—以下、CLaRA）が制定された。土地の配分権限を正式に伝統的指導者（traditional leaders）に移譲することで、CLaRAは旧ホームランドの土地管理における伝統的指導者の権限を強化する意図をもっていた。だがCLaRAに対しては、土地管理における伝統的指導者の権限強化に異議を唱える人々により違憲訴訟が起こされることになった（Claassens and Cousins eds. 2008）。

本章では、CLaRAとその違憲訴訟をとり巻く問題群を分析することを通じて、民主化後の慣習的土地保有権改革をめぐる争点と課題を明らかにしようと試みる。出発点として第1に、民主化後の土地保有権改革において、なぜ伝統的指導者の土地配分権限を強化するような法律（CLaRA）が制定され

たのか、その背景を探るため、南アフリカにおける伝統的指導者の歴史的な位置づけと民主化後の復権について検討する（第1節）。第2節では、CLaRA 制定に至る土地保有権改革政策と CLaRA 違憲訴訟の考察を通じて、旧ホームランドの土地保有権改革をめぐる争点を明らかにする。後に述べるように、CLaRA に対しては2010年、法律制定過程に関する手続き的な理由で憲法裁判所が違憲判決を下した。他方で、伝統的指導者が土地配分権限をもつことを含め、CLaRA の個々の規定について裁判所は判断を下さなかった。それゆえ、CLaRA 違憲訴訟を起こした人々が提起した問題について、訴訟では深く掘り下げられることはなかったといえる。本章では、訴訟を通じて提起された問題の重要性と汎用性について、旧クワズルー農村における土地利用と土地管理の事例分析を基に検討する（第3節）。

## 第1節 民主化後の南アフリカにおける伝統的指導者の復権

### 1. 南アフリカの伝統的指導者と間接統治

伝統的指導者とはローカルなアフリカ社会の伝統と慣習に依拠する指導者であり、王、チーフ（首長）、ヘッドマンなどから構成され、伝統的権威（traditional authority）や部族<sup>(4)</sup>権威（tribal authority）とも記される。南アフリカ憲法は第211条と212条において伝統的指導者の地位と役割を認めており、2016年初頭の時点で、王とパラマウント・チーフが13人、チーフが829人、ヘッドマン／ウーマンが7399人いるとされる（FFC 2016）。

ローカルなアフリカ社会の伝統と慣習に依拠するといっても、南アフリカの伝統的指導者もまた、ほかのアフリカ諸国と同様、植民地化以降の歴史のなかで、その役割が変化してきたことも事実である。とりわけ重要なのは、英領ナタール植民地期に導入された間接統治のシステムであった<sup>(5)</sup>。その発端は、1849年の「ナタール条例」（Natal Ordinance, 3 of 1849）に遡る。同条例

は伝統的指導者が植民地政府の代理人として住民統治にあたることを意図しており、アフリカ人の慣習法を正式に認めたとうえで、チーフの任命・罷免権と慣習法の改正・変更権限をもつ最高首長（Supreme Chief）の地位をナタール植民地副総督に与えた。また、植民地政府は、同地に存在した数多くの首長国（チーフダム）を「部族」（tribes）集団とし、各集団の境界を定めて領土を固定化した。チーフダムの長であったチーフは、「部族」の長として末端の行政官となり、税金の徴収などを行うとともに、民事訴訟や軽犯罪に関する裁判権と土地の配分権を認められた。植民地支配を受け入れない人々やチーフダムを征服するために兵士を動員する役割も担った。1863年以降は、植民地政府からチーフに対して給与が支給された。他方、1906年のバンバタ（Bambatha）の反乱<sup>(6)</sup>など、チーフは植民地支配に対する抵抗勢力の中心となる場合もあったが、反乱が鎮圧された後にはチーフの地位を剥奪され、植民地政府によって、体制に協力的な者が代わりにチーフに任命された。チーフを擁しない集団やほかの地域から移動してきた人々を集めて、植民地政府が任命したチーフのもとで、新たに「部族」がつくり出される場合もあった（Lambert 1995; Guy 2013）。それゆえ、現在の南アフリカのチーフには植民地化以前のチーフダムの指導者の家系に由来する人々と、植民地化以降に任命された人々の子孫の両方がいる<sup>(7)</sup>。いずれの場合にも、世襲制により地位が引き継がれてきた<sup>(8)</sup>。

英領ナタール植民地で考案された間接統治のシステムは、20世紀初頭に南アフリカ連邦が成立した後、1927年の「原住民統治法」（Native Administration Act, 38 of 1927）により全国に適用されることになった。同法は伝統的指導者の地位を正式に認め、「部族」を新たにつくったり、分割したりする権限と、チーフやヘッドマンを任命・罷免する権限を原住民問題担当大臣（Minister of Native Affairs）に与えた（Peires 2014, 15-16）。さらに、1948年に国民党政権が誕生すると、「バンツー統治機構法」（Bantu Authorities Act, 68 of 1951）が制定され、伝統的指導者は、南アフリカ政府が指定した8（最終的には10）の「民族」集団ごとのホームランドで「部族統治機構」（tribal authority）として

地方政府の役割を担うことになった。また、クワズルーのように、ホームランド議会の議員の多数をチーフが占める場合もあった（佐藤 2000）。

## 2. 民主化後の復権とその背景

こうして、アパルトヘイト体制の一翼を担い、ホームランドで「専制的な」住民統治を行ってきた伝統的指導者は民衆の支持を失ったとする議論が、民主化前後から複数の研究者により行われるようになった（Mamdani 1996）。世襲制に基づく伝統的首長制はそもそも民主主義体制とは相容れないとする研究や（Ntsebeza 2005）、慣習法のもとでは女性の権利が十分に認められていないとする女性団体からの批判もあった（Amtaika 1996）。こういった批判的意見にもかかわらず、南アフリカ憲法は伝統的指導者の存続を認め、その後2003年に「伝統的指導者および統治の枠組み法」（Traditional Leadership and Governance Framework Act, 41 of 2003——以下、伝統的指導者枠組み法）が制定され、文化的側面に限定されない、多岐にわたる役割が伝統的指導者に与えられることになった。

民主化後の伝統的指導者の復権はいかにして起こったのか。これまで4つの主要因が指摘されてきたが、それらは排他的なものではなく、補完的に機能した。第1は、南アフリカの民主化と伝統的指導者の復権が起こった1990年代の国際的潮流において、先住民権運動の盛り上がりなどを通じて文化的権利の復権が重要視されたことである。伝統的指導者は、近代化の波にのまれて失われつつあった伝統文化や慣習、言語などを体現する存在とみなされた（Oomen 2005, 3-13）。

第2は、民主化前後の国内政治をめぐる状況、とりわけインカタ自由党（Inkatha Freedom Party: IFP）とアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）の競合関係である。IFPは、クワズルー・ホームランドの政党であったインカタが1990年に名称変更してできた政党であり、1990年代初頭にはクワズルーで大きな支持を得ていたのみならず、ズルー人の多く住む

ハウテン州の黒人都市居住区(タウンシップ)においても一定の支持者を有していた。1990年にネルソン・マンデラが釈放され、ANCが合法化されて国内で圧倒的な支持を集めていった際にも、クワズールー農村ではIFPに対する支持が揺るがなかった。IFPに対する民衆の支持が、ズールー王やチーフを介したものだと考えられていたため、民主化とともに新たに政権を担うにあたり、ANCは伝統的指導者をないがしろにすることができなかったのである(佐藤 2000; Amtaika 1996)。また、近隣のアフリカ諸国における独立後の経験が、ANCが政権を担ううえでの教訓となっていた。とりわけ、モザンビーク民族抵抗(RENAMO)によるモザンビーク政府に対する戦争において、政府に不満をもつチーフを介した動員があったことをANCは十分に理解していた(Lowe 1991, 206)。

第3は、伝統的指導者自身が団体結成や政治家として活動することを通じて政治への働きかけを強め、自らの権力や役割を維持し、強化する方向へと政策を動かしてきたことである(Oomen 2005, 95-98; Holomisa 2009; 2011)。最も有名で影響力をもつ伝統的指導者の団体は、南アフリカ伝統的指導者会議(Congress of Traditional Leaders of South Africa: CONTRALESA)として知られる。CONTRALESは1986年、クワンデベレ・ホームランドの「独立」計画に反対の意思を表明したチーフらにより結成された団体であり、1990年代初頭の民主化交渉において、慣習法上の伝統的指導者の権限が民主化後も認められるよう積極的に発言するようになった。民主化後には、同団体の代表を務めたこともあるパテキレ・ホロミサ(Phathekile Holomisa)や、マンデラの孫であるマンドラ・マンデラ(Mandla Mandela)など、複数のチーフが与党ANCの国会議員として政策形成に影響を及ぼし続けている。

最後に第4の要因として、選挙で選ばれた地方議員からなる地方政府が公共サービスの提供に関して期待された役割を果たすことができず、地方議員による汚職問題がたびたび報道されていることが挙げられる(Ainslie and Kepe 2016)。民主化以前、伝統的指導者はホームランドで地方政府の役割を担っていた。そこで「専制的な」住民統治(Mamdani 1996)が行われていた

可能性は否定できないが、その一方でホームランド政府から運営上も財政的にも十分な支援を受けられないなかで地方政府の役割を果たすうえでは、チーフらは地元住民からの支持や了承を得る必要があり、そのことを通じて一定の正統性を維持してきたとする研究もある (McIntosh 1992)。民主化後、選挙で選ばれた地方議員と市長からなる地方政府が樹立され、伝統的指導者は地方行政の担い手ではなくなった<sup>(9)</sup>。だが、地方政府の能力不足や地方議員の汚職問題が露呈するなかで、民主的に選ばれるか否かが住民に対するアカウントビリティをもつかどうかとは必ずしも直結しないことが明らかになったのである。

伝統的指導者枠組み法は、民主化後の伝統的指導者の役割について多岐にわたる項目を列挙した。加えて、伝統的指導者が歴史的に行使してきた権限と役割を再定義するための政策論議のなかでとくに重要なのが2004年に成立した CLaRA と「伝統的裁判所法案」(Traditional Court Bill, 2008)であった。ところが、伝統的指導者による土地の配分権限を強化すると考えられた CLaRA は2010年に違憲判決が出て執行停止となり、伝統的裁判所法案は国会の公聴会で反対意見が多く出た結果 (Mnisi-Weeks 2011)、2012年に法案撤回となった<sup>(10)</sup>。伝統的指導者の土地配分権限を強化することには、具体的などのような問題が存在するのか。次節では、民主化後の土地保有権改革政策と CLaRA 違憲訴訟の検討を通じて、慣習的土地保有権改革の争点を考察する。

## 第2節 土地保有権改革政策と CLaRA 違憲訴訟

### 1. 『土地政策白書』(1997年)

民主化後の新たな土地政策の概要は、1997年に発表された『土地政策白書』(以下、『白書』)で示された。『白書』は、土地改革政策として3事業を

提案した。第1が人種間に存在する土地所有の不平等を是正するために白人所有農地を黒人に分配する土地再分配、第2が人種差別的な法律や慣行により土地を奪われた人々への土地返還、そして第3が旧ホームランド住民や白人農場に住む小作人の土地に対する権利を保証するための土地保有権改革である<sup>11)</sup>。旧ホームランドの土地制度に関して『白書』が問題としたのは2点あった。1つは、住民の土地に対する権利が正式に認められておらず脆弱な状態にあることである。もう1つは、旧ホームランドに一般的にみられる共同の土地保有管理システムが混乱していて、かつ女性を差別するなど民主的な原則に反していることである (DLA 1997, 30-34)。

これらの問題に対処するため、『白書』は、「はるか昔から特定の集団ないし部族に属するとされてきた」地域を含めて、「長期にわたり土地を保有してきた人々の権利は所有権 (ownership rights) として扱われるべきである」 (DLA 1997, 66) と述べ、土地に対する既存の権利の認知を出発点とする、という指針を示した。白人入植者により国土の大部分に私的所有権が導入された南アフリカで、それとは異なる形態の土地権、とくに植民地化以前の土地に対する権利までも集団の権利として所有権と同等に扱うというのは画期的な判断である。そこには、人種差別的な法律や制度のために黒人には土地を所有する権利が認められてこなかったという歴史認識と、保有権改革はそのような過去の不正義の是正に貢献すべきである、という考えが表れている。

この指針は、新たに法律を制定するまでの暫定措置とされた「非公式な土地権の暫定保護法」 (Interim Protection of Informal Land Rights Act, 31 of 1996) に具体化された。同法は、旧ホームランド住民など、占有する土地に対して明白な法的権利をもたない人々の既得権益 (土地権) を守ることを目的としており、土地が開発や取引の対象となる際に、その土地に対して非公式な権利をもつ人々が利害関係者として扱われなければならないと定めている (DLA 1997, 62)。同法は有効期限付きの法律とされたが、新たな法律の制定が進まないため、毎年、国会で更新され続けている。

住民の土地権に関する既存の慣行を認め保護する一方で、『白書』は、土

地権の管理にかかわる集団内部の権力構造の民主化も保有権改革の重要な要素とした。「土地の所有権は、チーフ、部族統治機構、信託人、コミュニティではなく、土地（property）の共同所有者である集団の成員に帰属する」（DLA 1997, 66）、のである。集団による土地保有システムは、憲法の定める基本的人権を守らなければならない、女性を含めた集団の成員は、土地の管理とアクセスに関する意思決定に参加する権利をもつ。『白書』には、基本的人権に基づく土地権という考え方が明白に打ち出されている。また、民衆から支持されているチーフがいる一方で、権力を乱用しているチーフもいると述べるなど、伝統的指導者に対する不信感が各所で示された。

『白書』発表後、この指針に沿った「土地権法案」（Land Rights Bill）が土地問題省（以下、土地省<sup>12)</sup>）内で議論されたが、同法案は結局、国会に提出されないまま、担当大臣の交代を経てお蔵入りとなった。その後、2002年頃から新たな法案が議論されるようになり、最終的に2004年にCLaRAが制定された。だがCLaRAは、土地権法案の草稿にかかわった外部の専門家にいわせれば、『白書』の理念に基づく「土地権法案とは根本的に異なる」ものだった（Cousins 2008, 13）。

## 2. 「共有地権利法」（CLaRA）

2004年に成立したCLaRAは10章47条からなり、第1条で同法が対象とする「共有地」の定義＝「あるコミュニティの成員により、そのコミュニティの規則や慣習に依拠しつつ占有または利用されている、あるいはそうされることになる土地」が示される。この定義に含まれるおもな土地は、(1) 登記上、国の所有となっている旧ホームランド、(2) 黒人による土地所有が制限された20世紀初頭より前に黒人が集団で取得した土地<sup>13)</sup>、(3) 民主化後の土地改革により集団に移転された土地である（第2条）。1994年の選挙直前に、IFPを選挙に参加させる目的で行われた政治取引により、国からズールー王に所有権が移転された旧クワズールー（現クワズールー・ナタール王領地）<sup>14)</sup>も

対象となる。

CLaRAの目的は、これら共有地で人々や集団がもっている土地に対する公式・非公式、登記・未登記のさまざまな権利（「旧制の権利」）を、新しい権利（「新制の権利」）に変更することにあつた。ここには、現存の「土地に対する既得権」の認知を保有権改革の出発点とするという『白書』の指針が表れているようにみえる。また、旧制の権利を新制の権利に変更する前段階として、土地権調査を実施することが定められた。調査官は、「競合ないし対立する土地の権利、権益、保有権」について調べたうえで、競合する権益をすべて満たすことができない場合の救済策も検討する（第14～17条）。

CLaRAが定める新制の権利は2つに分けられる。1つは共有地全体の所有者としての権利であり、それは共有地を占有するコミュニティに与えられる。共有地はコミュニティの名で登記されることになるが、そのために当該コミュニティは「コミュニティ規則」を定めて法人格を取得し、土地管理委員会を設立しなければならない。同委員会のおもな権限と義務には、当該コミュニティ内の土地配分や土地取引の記録、土地をめぐる争いの解決の促進、共有地内の開発のための関連自治体との連絡調整などが含まれる（第3、19、21～24条）。もう1つは共有地内の土地片に対する権利であり、それはコミュニティの成員に与えられ、住民個人の名で登記される（第18条3項b）。共有地を所有するコミュニティ、および共有地内の土地片を所有する個人の両方に対して、「共有地権証書」（Deed of Communal Land Right）が発行され（第6条）、登記済みの権利は私的所有権（freehold ownership）に転換することもできる（第9条）。

土地管理については2つの機関が想定されている。第1が上記の土地管理委員会、第2が同委員会を監督する政府機関となる土地権庁（Land Rights Board）である（第8章）。このうち、土地管理の民主化を考えるうえで重要なのは土地管理委員会の構成と権限である。『白書』がとくに重視していたのは女性に対する差別の撤廃と意思決定構造への女性の参加であつたが、CLaRAには女性の権利に関する言及が繰り返しまられる。たとえば、土地

管理委員会の委員のうち少なくとも3分の1は女性でなければならないとされ（第22条3項）、女性は男性と同等の土地保有権をもち（第4条3項）、未亡人や女性単独でも土地権をもつとされる（第18条4項b）。

その一方で CLaRA は、コミュニティ内に伝統的評議会（traditional council）が存在する場合、同評議会が土地管理委員会の権限と義務を行使することができることも定めていた（第21条2項）。伝統的評議会とは、伝統的指導者枠組み法（2003年）により地方に設立される評議会であり、アパルトヘイト時代のバンツール統治機構法（1951年）により設立された部族統治機構がその母体となっている（Cousins 2008, 13）。伝統的指導者枠組み法は、評議員の3分の1を女性とすること、評議員の40%は民主的に選ばれた「伝統的コミュニティの成員」とすべきことなどを定め<sup>15)</sup>、民主主義と男女平等の理念を導入することで伝統的指導者による統治システムの変革をはかろうとしたものであった。だが、部族統治機構を前身に設立される伝統的評議会が土地管理委員会となることについては賛否が分かれた。これは、土地管理の権限を伝統的指導者から切り離そうとした『白書』の姿勢からはかけ離れたものでもあった。それゆえ、伝統的評議会が土地管理を担うことに異議を唱える人々により、CLaRA に対して違憲訴訟が起こされることになったのである。

### 3. CLaRA 違憲訴訟

CLaRA をめぐる裁判は、2006年、白人リベラル活動家らの支援を受けた4つの農村コミュニティ<sup>16)</sup>がハウテン州北高等裁判所に対して、CLaRA と伝統的指導者枠組み法のいくつかの規定が違憲であるとの訴えを起こしたことに始まる。原告は、2つの理由で CLaRA が違憲であると主張した。

第1の理由は、人々がすでにもつ土地保有権の安全が CLaRA により失われてしまう、というものであった。その根拠として2つの主張がなされた。第1の主張は、部族統治機構の後継である伝統的評議会による土地管理にかかわっており、CLaRA 第21条2項の解釈をめぐるものであった。土地省は、

この条項を、伝統的評議会は土地管理委員会の役割を果たすことができるという文字どおりの意味で解釈した。それに対して訴訟を起こした人々は、「伝統的評議会が存在するところでは、大抵、同評議会が土地管理委員会となる」と解釈した。その理由は、「どの構造が土地管理委員会として行動するかについて選択権を行使するための手続き」がCLaRAに規定されていないため(Cousins 2008, 13)、伝統的評議会以外の組織が土地管理委員会となることをCLaRAは想定していないことになるからである。この主張の背後には、伝統的評議会そのものに対する不信感がある。第2の主張は「コミュニティ」の枠組みにかかわっていた。原告となった4コミュニティはいずれも、伝統的評議会＝部族統治機構の管轄範囲という枠組みに対して、その内部に存在する小さな枠組み・範囲に住む人々の相対的な自律性を主張した。CLaRAにより、共有地の所有権が「部族」という枠組みに移転されることを懸念したのである。

CLaRAが違憲であるとする第2の理由は、制定手続きにかかわっていた。南アフリカでは、各法案が国会で審議にかけられる際に、政府の法律アドバイザーにより憲法の第75条法案か第76条法案のいずれかに分類され、両者は審議過程が異なっている。中央政府が排他的権限をもつ事項に関する法案は第75条法案、それに対して中央と州政府の両方が権限をもつ事項に関する法案は第76条法案としてタグ付けされる。CLaRAは第75条法案として審議されたが、それは誤りで、CLaRAは第76条法案として審議されるべきであったと原告は主張した。なぜならば、CLaRAの規定は慣習法や伝統的指導者に関連しており、これらは州と中央政府の双方が権限をもつ事項であるからである(Murray and Stacey 2008)。政府の法律アドバイザーは、CLaRAが土地にかかわる法律であり、土地については中央政府のみが政策立案権限をもつという理由で第75条法案としていた。

以上のような原告の主張に対し、2009年10月、ハウテン州北高等裁判所は、CLaRAのいくつかの規定が無効であり、慣習法や伝統的指導者に影響を与えるCLaRAは第76条法案として審議、制定されるべきであったとの判決を

下した。しかしながら、国会はこの間違いを故意に起こしたのではなく、州の見解を抑圧する意図もなかったとして、制定手続きの誤りにより CLaRA はすべて違憲であるとの訴えは退けた (North Gauteng High Court 2009)。高等裁判所による法律の無効判決は憲法裁判所での追認が必要であるため、CLaRA をめぐる訴訟は憲法裁判所へと送られた。原告側も、手続き的な理由で CLaRA 全体が違憲であるとの訴えを高等裁判所が却下したことについて上訴した。

2010年5月に出された憲法裁判所の判決は、CLaRA の目的が、「土着法により治められている共有地の利用、占有、管理について新しいレジームを導入」することにあり、伝統的指導者は、「伝統的評議会を通じて共有地の管理に関して広範におよぶ権限をもつようになる」として、CLaRA は第76条法案とするのが適当であった、という高等裁判所の見解を支持した。しかしながら、この点を理由に CLaRA が違憲であるとの判決を高等裁判所が出さなかったことは誤りであるとし、このタグ付け問題により CLaRA 全体が違憲であると結論づけた。他方で、CLaRA の個々の規定が違憲かどうかについては、原告が見解を求めたにもかかわらず、CLaRA 全体が違憲であると判断された今では問題は終わりであるとして判断を下さなかった (Constitutional Court of South Africa 2010)。憲法裁判所の判決の結果、CLaRA の施行は見送られることになった。

#### 4. 違憲訴訟を起こしたコミュニティが提起した問題

CLaRA に対する違憲判決は手続き的な理由で出されたものであったが、訴訟を起こした人々が提起した、共有地の所有者となるコミュニティの境界をどこに定めるかという問題は、集団への帰属により土地に対する権利が認められてきた慣習的土地保有制度の改革を考えるうえで核心をつくものである。原告が主張したように、アパルトヘイト時代の部族統治機構の後継である伝統的評議会が土地管理委員会の役割を果たすとすれば、CLaRA が

想定した共有地の所有者たる「コミュニティ」とは部族を指していた。部族ごとの人口統計など存在しないが、伝統的指導者の権限強化に反対する代表的な南アフリカ人研究者の1人であり、CLaRA 違憲訴訟にもかかわっていたクラークセンは、部族=コミュニティとした場合の人口規模を1万~2万人と推定している (Claassens 2008, 265)。筆者の大まかな試算でも、旧ホームランドの人口約1500万人を全国のチーフ数830で割ると、チーフ1人当たりの人口は1万8000人となり、クラークセンの値とほぼ一致する<sup>17)</sup>。実際には部族ごとに人口規模は異なるだろうが、1万を超える人々を土地の共同所有者の単位として、共有地を管理する委員会を設立することが果たして現実的かどうかは問われるべきだろう。

これに対して違憲訴訟を起こした人々は、伝統的評議会の管轄範囲に存在する、部族よりも小さな領域に住む人々からなるコミュニティの相対的な自律性を主張した。原告の1つであるカークフォンテイン (Kalkfontein) は、もともと1920年代に白人から2つの農場を購入した人々の子孫からなる集団である。当時は黒人による土地所有が認められていなかったため、農場は原住民問題担当大臣を信託人とする信託地 (trust land) として登記された。その後、アパルトヘイト政府の土地合併計画 (consolidation plan) により農場がクワンデベレ・ホームランドに組み込まれ、住民はンズンザ (Ndzundza) 部族統治機構の管轄下におかれた。しかしながら、住民は部族統治機構による土地管理を認めず、裁判を通じてその正当性を争うことになった。最終的に2008年、土地返還事業により農場の所有権がコミュニティの信託組合 (community trust) に移転されたが、チーフは管轄地域内に独立したコミュニティが存在することを認めてはいない (Claassens and Gilfillan 2008, 310)。同様にマクレケ (Makuleke) も、アパルトヘイト時代の強制移住政策によりのちにガザンクル・ホームランドの一部となるミンガ (Mhinga) 部族統治機構の管轄地域に移住させられたという歴史的背景をもつ集団である。そのため、ミンガ部族とは異なる独立したコミュニティとしてのアイデンティティを主張したが、ミンガ・チーフはこのようなマクレケの主張に真っ向から反対した

(North Gauteng High Court 2009)。

カークフォンテインやマクレケは、アパルトヘイト政策により意思に反して「部族」に組み込まれたコミュニティであるが、違憲訴訟を起こした人々以外にも、強制もしくは自発的な移住を通じて結果的にエスニシティの異なる伝統的指導者の管轄地域に住むようになった人々や、領域内に高い異質性が存在する「部族」は、とくに北西州の鉱業地帯に多く存在する (Comaroff and Comaroff 2009; Manson 2013, 415)。これらの地域はツワナの伝統的指導者からなる伝統的評議会の管轄下にあるが、東ケープ州から出稼ぎに来て住み着いたコーサ人の鉱山労働者も多く、CLaRAのような法律が実施されると、土地配分の際にコーサ人が排除されてしまう可能性がある。

さらに、CLaRAが、法律の適用される対象地として、旧ホームランドのみならず、黒人による土地所有が禁止される以前に黒人が購入した土地や、民主化後の土地改革を通じて黒人が新たに獲得した土地をも含んでいたことも、「コミュニティ」の境界を考えるうえで重要な問題を提起する。いわゆる「ブラック・スポット」と呼ばれた前者は、キリスト教に改宗した人々など、すでに20世紀初頭の時点で伝統的指導者の影響外で生活していた人々も多く (佐藤 2009)、それゆえ CLaRA は伝統的指導者がこれまで土地配分権をもたなかった土地に対して、彼らの権限を拡大する結果をもたらすことになる。他方、民主化後の土地再分配や土地返還事業では、土地が移転される人々 (集団) のあいだで土地の法的な所有者となる信託組合が結成されるが、信託組合と土地管理委員会の関係について CLaRA は何も述べていない。伝統的評議会が既存の信託組合に取って代われれば、信託組合が有する土地管理権は消滅してしまうのだろうか (Fay 2009, 1430-1431)。同じ「コミュニティ」という単語が用いられていても、土地返還政策と土地保有権改革政策ではその意味する内容が同じではないため、人々や政策を実行する役人のあいだで「コミュニティ」の境界をめぐる対立や混乱が生じている例も報告されている (Turner 2013)。

CLaRA 違憲訴訟はまた、コミュニティの境界をめぐる問題であると同時

に、そもそも伝統的指導者が土地管理権限をもつべきか否かという問題を提起したのもであった。ほかのアフリカ諸国とは異なり、南アフリカの旧ホームランドは外国企業による農業直接投資の主たる対象とはなっていないため、いわゆるランドグラブは大きな問題とはなっていない。しかしながら、とくに北西州の「ブラチナベルト」として知られる鉱山開発が行われている地域などでは、伝統的指導者が、人々に相談することなく、鉱山会社に鉱物資源の開発を許可し、そこから得られる使用料（ロイヤルティ）を独占する、といった問題が報告されている（Mnwana 2014）。同州のフォケン人（Bafokeng）は、鉱山から得られる収入のために南アフリカで最も裕福な部族として知られるが、その一方で、鉱山から得られる恩恵が人々に広く行き渡ってはいないことや、そもそも恩恵を誰が享受すべきか——フォケン人のみか、それともフォケン人の土地に住むフォケン人以外の人々も含まれるべきか——という問題をめぐり住民のあいだで軋轢が生まれていることも指摘されている（Comaroff and Comaroff 2009）。

### 第3節 土地配分と管理をめぐる「生きた」慣習法

#### ——旧クワズルー農村の事例から——

##### 1. 慣習法をめぐる今日的議論——「公式の」慣習法と「生きた」慣習法——

前節では、CLaRA 違憲訴訟の検討を通じて、「部族」を共同の土地所有の単位とし、土地管理に関する権限を法律で伝統的指導者に与えてしまうことの問題点を検討した。人口移動を通じて内部にエスニックな多様性を抱える「部族」において、とくに枠組みの正統性が問われやすいことが明らかになったが、この問題は、内部の均質性が相対的に高い地域の農村にも当てはまるのだろうか。本節では、植民地化以前のチーフダムからの継続性が相対的に強く、内部の均質性も高い旧クワズルー農村を事例に、慣習的土地保

有の実態を考察する。この作業を通じて、部族を土地管理の単位とすることに伴う問題の汎用性を検討するとともに、南アフリカで今後、土地保有権改革政策が改めて制定、実施されていく際に生じ得る問題を考察する。

本節の議論は、「公式の」(official)慣習法と「生きた」(living)慣習法を区別しようとする、慣習法をめぐる今日的議論にも関係している。南アフリカでは、19世紀末にズールー人の慣習法が当時のナタール植民地政府によって成文化されて以降、婚資やチーフ制といったアフリカ人社会の慣習や伝統にかかわる数多くの法律が南アフリカ政府やホームランド政府により制定されてきた。制定法以外にも、人類学者がアフリカ人社会の慣習について聞きとり調査をし、体系的にまとめあげた書物が複数存在する。だが、こういった文字化された慣習法は、たとえそれが記録された時点においては社会の慣習や規範に忠実なものであったとしても、当該社会をとり巻く環境の変化とともにやがて時代遅れのものになってしまうことは否めない。加えて、言語・民族集団内部の相違についても十分な注意が払われては来なかった。そこで近年、制定法や人類学者による記述などの従来、慣習法とみなされてきたものを「公式の」慣習法と呼んだうえで、それとは異なるものとして、今現在、実際に日々の生活のなかで実践されている慣行や規範、すなわち「生きた」慣習法を理解することの重要性が指摘されるようになってきている (Bennett 2004; 2008; 2009; Oomen 2005; Cousins et al. 2011)。

本節で検討する旧クワズールー農村の慣習的土地保有の実態は、この「生きた」慣習法にあたる。「柔軟性に富み、つねに微細な変化が起こりやすい」(Oomen 2005, 78)「生きた」慣習法は、それを記録した時点から固定され古い情報となる危険性を秘めている。それでも、「生きた」慣習法に対する認知度が政策担当者のあいだで低いことが、古い時代の慣習法が政策形成に影響を与える原因の1つとなっており、そこから問題が生じているとの指摘 (Cousins et al. 2011)がある以上、現時点で行われている土地管理のあり方やそこにおける伝統的指導者の役割について理解することが慣習的土地保有を政策的に改革していくことを議論する際の第一歩となることに変わりはない。

## 2. 調査地の概要と調査方法

調査地は、クワズールー・ナタール (KwaZulu-Natal: KZN) 州中西部に位置するムシंगा地方自治体 (Msinga local municipality) 南部のムチュヌ (Mchunu) 伝統的評議会管轄下の E 地区 (*isigodi*) である。地区 (複数形 *izigodi*) とはズールー人の伝統的指導者のもとの領域的単位で、通常は丘や川で区切られた物理的な境界が明確な地域を指すが、地方政府を含めた南アフリカの国家機関により行政的な位置づけが与えられているものではない。また、地区には、ヘッドマンに相当する伝統的な世話役 = インドゥナ (*induna*, 複数形 *izinduna*) がいる。E 地区は旧ホームランド = 黒人農村と旧白人農場地帯が接する境界地域にあり、一番近い町ミュデン (Muden) から約15キロメートル、スーパーや銀行のある地方都市グレイタウン (Greytown) からは約43キロメートルの距離にある。

筆者は、E 地区の8集落 (単数形 *umhlati*, 複数形 *imihlati*) の住民<sup>18)</sup>のなかで、地区内に存在する小規模灌漑事業地の畑を耕作する人々を対象に2014年6月に土地制度と農業生産に関する質問票調査 (回答者94人) を実施し、さらにそのうち3集落の住民21人に対して2016年8月に追加調査を実施した<sup>19)</sup>。加えて、E 地区のインドゥナや灌漑事業地を担当する KZN 州農業省の改良普及員などに対して聞きとり調査を行った。灌漑事業地での二度の調査 (2014年、2016年) はともに、灌漑事業地の畑で実際に農作業をしていた人々のなかから調査への参加協力を得られた人々を対象に行った<sup>20)</sup>。そのため、回答者の抽出は無作為に行われたのではなく、灌漑事業地の畑の所有者を完全に代表しているとはいえない。また、E 地区住民のなかで現在、灌漑事業地の畑を所有している人々は、祖父の時代から同地区に居住している世帯の子孫である、という人々のあいだでの漠然とした理解は得られたものの、それ以上の数値的な情報は入手できなかった。そのため、E 地区住民のなかでどれほどの割合の世帯や個人が灌漑事業地に畑を所有しているのかについても、

現時点では不明である。だが、KZN州農業省もインドゥナも灌漑事業地の畑の所有者に関して、その数や氏名を把握していない状況においては、こういった調査方法を選択せざるを得なかった。

以上のように代表性に関しては一定の制約があるものの、灌漑事業地の畑を実際に耕作している人々がもつ慣習的土地保有権の実態を理解するうえで本調査はいくつかの重要な示唆を提示してくれている。2014年調査の回答者の内訳をみると、その男女比は男性20人に対して女性が74人と圧倒的に女性が多く、大多数が事実婚を含む既婚（51人、54%）もしくは寡婦／夫（33人、35%）であった。これは、ホームランドにおける農業の担い手の多くが女性であるとする、従来の理解に沿ったものである。年齢構成は、4割にあたる38人が60歳以上の年金受給者であったほか、50代が30人、40代が13人、30代が5人、20代が3人、不明が5人で、50歳以上が72%を占めた。また、回答者のうち54人（57%）がまったく教育を受けていなかった。他方、ズールー語での読み書き両方ができると回答した人は37人（39%）、さらに英語での読み書き能力をもつ人は12人であった。

人々の生業は、ウシとヤギを中心とする家畜放牧と農耕の混合型自給農業<sup>21</sup>であるが、ほかの一般的な旧ホームランド農村とのちがいで、灌漑事業地を畑として利用している点が挙げられる。旧ホームランド農村の多くにおいて社会手当（子ども手当、年金、障がい者手当）が住民にとって地元での最も重要な現金収入源となっているのに対し、灌漑事業地の畑を耕作しているE地区住民のあいだでは、社会手当に加え、「作物（おもに野菜）の栽培と販売」から現金収入を得ている人が77人（82%）に上った。ほかに、農業省の下級役人を中心に給与収入がある人と都市で働く家族から仕送りをもらっている人がわずかにいたものの、灌漑事業地の畑を利用した作物の栽培と販売を除くと地元での収入源や働き口が極めて限られており、男性の都市への出稼ぎが一般的にみられる点は旧ホームランドの多くの農村と共通である。

### 3. 調査地における土地配分と管理をめぐる「生きた」慣習法

調査地の土地は現在、法的にはクワズールー王領地となっているが、住民の土地に対する権利も慣習的土地保有権の形で存在している。調査地において住民が住宅用地と畑をどのようにして手に入れたのか、についてみると、住宅用地については、2014年調査の回答者94人中最も多い51人が世帯の土地である、と回答した。ここには、親などからの相続で得た16人と、婚姻により夫の家に移り住んできた35人が含まれている。それに対して、インドゥナもしくはチーフといった伝統的指導者から許可を得て家を建てたと回答したのは33人であった。加えて、5人がまず住宅用地周辺に住む近隣住民の許可を得たうえで伝統的指導者から許可を得たと回答し、さらに3人は近隣住民の許可を得たと答えた<sup>22)</sup>。

世帯の土地と回答した人を除く43人中8人が住宅用地の取得にあたり近隣住民から許可を得たと回答したことになる。割的には少ないが、後日、E地区のインドゥナに聞いたところ、人々が住宅用地を手に入れる手順について、次のような説明を受けた。すなわち、住宅用地を求める人は、まず近隣住民を訪ねて自己紹介をする。そうすると、住民がインドゥナのもとへ行くよう指示をするので、それに従う。その後、インドゥナはチーフに報告し、許可をもらう。チーフのもとには、各集落にどの世帯が住んでいるかを記した記録簿があるという。また、近年では外からの移住者はめったになく、新規の住宅用地の取得は既存世帯からの独立による場合に限定されているとのことであった<sup>23)</sup>。つまり、住宅用地の配分過程には、伝統的指導者のみならず、近隣住民もかかわっているといえる。

他方、灌漑事業地の畑に関しては、畑を所有する82人<sup>24)</sup>のうち最も多い56人が世帯の土地であり、親などから相続したものであると回答した。それに対して、伝統的指導者から畑を得たと回答した人は12人にすぎず、以前の所有者から土地を得たと回答した人も7人いた。後者は、金銭を介する売買

取引とは異なっており、通常は、土地の借入れが先行していた。以前の所有者が年老いて体力的に耕作を続けられなくなったり、所有者の家族のなかで誰も農業に興味を示さなかったりした場合などに、借り手はその畑を譲り受けたのであった。実際、調査地では畑を借りている人が23人おり、借地契約はたいていが口頭によるもので、借地料は払われず、収穫後に農産物の一部が貸し手に渡されるのみであった。このように、畑に関しては事実上の私的な土地取引が存在していた。しかもそこには、土地の貸し借りのみならず、売買に基づかない事実上の保有権の移転が含まれていた。

畑に関して伝統的指導者の権限が弱いようにみえるのは、畑が灌漑事業地にあることが関係している可能性がある。用水路の建設はナタール植民地時代の19世紀末に遡り、口頭伝承によれば用水路建設のイニシアティブをとったのは当時のムチュヌ・チーフであった<sup>25)</sup>。だが、20世紀前半には南アフリカ政府農業省が灌漑事業地を管理するようになっており、畑の使用者から借地料を徴収していたという文書記録が残っている<sup>26)</sup>。その後、クワズールー時代にはクワズールー政府農業省が用水路と灌漑事業地を管理していたが、クワズールー解体後、その役割はKZN州農業省に引き継がれた。ところが、KZN州農業省の改良普及員によれば、2015年初頭の時点で、農業省は灌漑事業地の維持と管理に関する業務は担っているものの、土地の配分権はもたず、その権限はチーフにある、とのことであった<sup>27)</sup>。他方、この翌年にE地区のインドゥナに聞いたところ、灌漑事業地における土地の配分と管理は政府が責任をもっている、とのことであった。このように両者の見解は食い違っており、2016年8月の調査時点では、灌漑事業地の配分権限を誰がもつのかは明らかではなかった。ただレインドゥナは、灌漑事業地の土地の配分と管理に関する権限が農業省からチーフに近々移行することになっている、とも語っており、旧ホームランドの土地保有権に関する新しい法律が制定されないなかで、土地に対するチーフの権限を強化する動きが現場で起こっていることが伺えた<sup>28)</sup>。

つぎに、畑を所有する82人（男性20人、女性62人）のうち、相続により畑

を得たと答えた56人（男性16人、女性40人）に関して、男女別の畑の相続パターンについて検討する。男性の場合、祖母からと兄からの相続が各1人いたほかは、全員が親（ないし父親）から相続していた。他方、女性の場合は、親から相続したと回答したのは9人にすぎず、義母（12人）、実母（5人）、祖母（2人）からといった相続元が女性であるケースが全体の半数近くを占めていた。女性はまた、夫の家族（5人）や夫（4人）からも畑を譲り受けていた<sup>29</sup>。慣習的土地保有権の改革をめぐる政策論議のなかでは、女性がもつ土地に対する権利の脆弱性がたびたび指摘されてきたが、父系制のグループ社会においても実際には女性から女性への相続が普通に行われていることが本調査で明らかになったのである。灌漑事業地における畑は、1区画当たり約0.1ヘクタールと極めて小さく、複数の区画をもつ人もなかにはいるものの、畑だけで生計を立てるのは現実的ではない。男性が都市へ出稼ぎに行くことが当たり前となってきた社会のなかで、残された女性のあいだで畑を相続することがおそらく農村世帯の生計戦略として重要なものとなってきたのだろう。だが、畑に対して人々がもつ権利は、私的所有権と同じものではない。2016年の追加調査で、畑に関して処分（売却）する権利、他人に貸す権利、誰かに相続させる権利、そして非公式な契約で土地を借りている人が第三者に又貸しする権利をもつかどうか尋ねたところ、ほぼ全員が次のように答えた。

- ・土地はチーフのものであり、何人も売却する権利をもたない。
- ・だが、自分の畑を他人に貸したり、親族に相続させたりすることはできる。
- ・土地を借りている人は、その土地を又貸しする権利をもたない。

一度配分された土地（畑）に対して世帯や個人がもつ権利は強い一方で、「土地はチーフのものである」と言明することで、人々は土地を売却する権利を否定しているのである。

最後に、住民と伝統的指導者との関係を知るため、伝統的指導者の名前を知っているかどうか、どのような時に伝統的指導者に面会するかについて尋ねたところ、チーフの名前やインドゥナが誰であるかについては、老若男女を問わず住民は周知していた（2016年調査）<sup>30</sup>。だが、日常的な隣人とのもめごとの調停役としてインドゥナに相談したり、インドゥナが召集する会合に参加したりすることはあっても、チーフに会ったことがある、と答えた人はごくわずかであった。そしてその事例でも、インドゥナでは問題が解決しなかったために、チーフの介入が必要であった、という説明がなされた。つまり、人々はインドゥナを介してチーフとつながっているのである。ムチュヌ部族集団の下位領域である地区（*isigodi*）単位での集団の自律性を示す例といえよう。

## おわりに

本章では、南アフリカにおける旧ホームランド住民の慣習的土地保有権改革政策の内容と争点、ならびに政策を実施するうえでの課題について考察した。

そもそも南アフリカでは、旧ホームランドの慣習的土地保有権を明確化する目的が、ほかのアフリカ諸国とは異なり、当該地の農業を発展させるためでも、当該地に住む人々の生活を改善するためでもなかった。端的にいえば、その目的は、人々に対して過去に奪われていた権利を保証するためのものであった。『白書』が示し、CLaRAが受け継いだ、慣習的土地保有権を旧ホームランドの住民に認めたとうえで、法律によりその権利を保証するという土地保有権改革の第1の指針は、私的所有権一辺倒ではないという意味で画期的なものであった。だが同時にそれは、植民地期以来の土地所有における二重構造を継続させ、結局のところ、貧困や低開発といった旧ホームランドが歴史的に抱えてきた問題を何ら解決に導くものではない、との批判もあり得る

(Nagahara 2016)。

それゆえ土地保有権改革の成否は、旧ホームランドの土地管理システムの民主化という、『白書』が示した第2の指針を実現できるかどうかにかかっている。CLaRAは、土地の配分と管理に関する権限を伝統的評議会に与えることで、伝統的指導者、なかでもチーフの権限を強化する意図をもっていた。ところが、CLaRA違憲訴訟を通じて、アパルトヘイト時代の「部族」を単位として人々が集団で共有地を所有することについて、とくに「部族」の領域内に住むエスニシティの異なる人々から異議が提示された。しかもこの問題は、訴訟を起こした4つの農村コミュニティのみならず、強制ないし自発的な人口移動により領域内に住む人々の多様性が増加した他の地域でも当てはまり得るものであった。

他方、本章が事例としてとりあげた旧クワズールー農村は、植民地化以前のチーフダムからの継続性が相対的に強く、エスニシティ的には均質性が高い地域である。そのような調査地における住宅用地と畑の配分・管理、そして住民と伝統的指導者との関係に関する実態調査から明らかになったのは、たとえ住民がチーフの権威を認めていたとしても、日常的な土地の配分・管理は「部族」よりも小さな領域・枠組みである地区 (*isigodi*) 単位で行う方が現在の慣行にあっており、今後も現場の事情を反映させやすいということである。さらに調査地では、住宅用地の配分に関して伝統的指導者のみならず近隣住民の意向も反映されることや、すでに世帯や個人に配分された土地(畑)の利用方法や相続については世帯や個人が強い決定権をもつことも明らかになった。とりわけ、従来、慣習的土地保有権においては脆弱な権利しかもたないと考えられてきた女性が、義母や母親から畑を相続するということが一般的に行われていることを本調査は発見した。また、世帯や個人がもつ決定権は私的所有権と同じものではなく、土地を譲り受ける前段階に借地契約が存在するなど、土地の取引が人々の関係性のなかに埋め込まれているという特徴をもつことも明らかになった。本章の事例分析は、慣習法を絶えず変化し続けるものとして理解することの重要性を喚起するものである。

CLaRA 違憲判決の後、南アフリカでは、2013年半ばから土地保有権改革政策をめぐる議論が再び活発化してきている（DRDLR 2013, 13）。同年8月に土地省が開催したワークショップで発表された「共有地保有権政策」（Communal Land Tenure Policy）と題する政策文書は、共有地に住む人々の土地権を管理する機関として「慣習法が適用される地域では伝統的評議会、それ以外の地域では共同で財産を管理する機関」（communal property institutions）を挙げた。同文書は、集団が所有する共有地を「慣習法が適用される地域とそれ以外」に分けることを明言している点で、CLaRA からの前進がみられる。なぜならば、それにより、CLaRA が対象としていた3種類の土地のうち、(2) 黒人による土地所有が制限された20世紀初頭よりも前に黒人が集団で取得した土地と(3) 民主化後の土地改革により集団に移転された土地に対しては、伝統的評議会は土地の管理権をもたないことになるからである。その一方で、(1) 旧ホームランドについては、伝統的評議会が土地を管理する機関となるという点について、CLaRA からの変更はなく、チーフの権限強化が再び意図されている。今後、国会に提出されるであろう新法案がどれほどCLaRA と異なるものとなるのかについては、新法案の提出を待たねばならないが、本章で議論してきたような、伝統的評議会の管轄地域内部に存在する自律的な集団・枠組みレベルでの土地管理権が認められないならば、新法案の審議は困難をきわめるであろうし、たとえ法律が成立したとしても、再び違憲訴訟が起こされる可能性は否定できないだろう。

#### <謝辞>

本章の基となった現地調査の一部は、科研費（課題番号24710300）の助成を受けて実施しました。ここに記して感謝します。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 民主化当初は、白人所有農地の30%を5年以内に黒人に移転するという目標が掲げられたが、現在でも移転された土地の量は10%程度にとどまっている (Zuma 2017)。
- (2) 旧クワズールーは、現在、ズールー王直属の評議会が法的な所有権をもつズールー王領地 (*Ingonyama land*) となっている。
- (3) 憲法第25条6項は、「過去の人種差別的な法律や慣行の結果、土地の保有権が法的に不安全な人ないしコミュニティは、国が定める法律により、法的に安全な保有権、または相応の是正を受ける権利をもつ」と定め、同9項は6項で言及されている法律を国会は制定しなければならない、としている。
- (4) 「部族」(tribe) という語には、英語、日本語ともに否定的なニュアンスがあり、使用を避ける研究者が多い。しかし南アフリカの場合、ズールー、コーサといった同一の言語を話し、共通の文化・慣習をもつ言語・民族集団の下位集団を指す語としても「部族」が歴史的に使用されてきたこともあり、この語は今日でも日常的に使用されている。また、そこに否定的なニュアンスが含まれているかどうかはおそらく話者によって異なっている。南アフリカの「部族」は、氏(姓)を共有する集団ではなく、植民地化以前のチーフダムのような政治集団を元にしてしている場合もあるため、氏族(クラン)とするのも適切ではない。今日では、それがチーフを中心とする集団であるという点をふまえて首長制集団 (*chieftaincy group*) と表記することも可能だが、この語はまだ一般的ではなく、歴史や政策文書を分析する際には「部族」を用いる方が適切だと判断し、本章ではこの語を使用した。
- (5) それに対して南アフリカで最も早く英領植民地となったケープ植民地では、県 (*district*) ごとに白人の地方判事をおく制度が整備された。県はロケーションに分けられ、ロケーションごとに地方判事を補佐するヘッドマンが配置された。ケープ植民地では、4人のパラマウント・チーフを除き、伝統的指導者に対しては正式な認知がほとんど与えられなかったが、植民地政府によりヘッドマンに大きな地位と権力が与えられたため、多くのチーフがヘッドマンとして任命されることを希望するようになったとされる (Kotzé 1987, 15)。
- (6) ナタール植民地で起こった人頭税の導入に反対する武装蜂起。首謀者とされたバンバタは、ゾンディ (*Zondi*)・チーフダムの伝統的指導者であった。植民地政府により反乱が鎮圧される過程では、バンバタを含む3500~4000人が殺害された。
- (7) ちなみに、ズールー語では両者は区別されており、前者は *inkosi* (複数形 *amakhosi*)、後者は *isiphakanyiswa* (複数形 *iziphakanyiswa*) である。
- (8) それに対して、ヘッドマンは、通常は特定の家系と関連したポストではな

く、チーフにより指名もしくは任命される。

- (9) 「中央－州－地方」の3層からなる政府が行政権をもつという点では、地方政府の樹立は、伝統的指導者が地方行政権を失ったことを意味する。しかしながら、「伝統的指導者枠組み法」は地方レベルでの伝統的指導者の役割として、「治安の維持、正義の実行、文化芸術、土地権の管理、農業、保健、福祉、生死および慣習婚の登記、経済開発、環境ツーリズム、災害時の対応、自然資源の管理、政府の政策や事業についての情報伝達」という多岐にわたる項目を列挙している。これらの役割を伝統的指導者が果たすならば、伝統的指導者は事実上4層目の政府を構成している、とみることも可能だろう。
- (10) 2017年1月末、新たな法案が発表され、伝統的指導者の司法権に関する政策的議論が再開することになった。
- (11) 土地再分配と土地返還事業については、佐藤（2009）を参照されたい。
- (12) 2009年に農村開発土地改革省に名称変更されたが、本章では土地省で統一する。
- (13) 「原住民土地法」（Natives Land Act, 27 of 1913）が制定される前に黒人が購入した土地で、アパルトヘイト時代には「ブラック・スポット」と呼ばれた土地。
- (14) 1997年の法改正により、旧クワズールーの土地は、ズールー王個人ではなく、王を含む複数の人々が信託人を務める公的機関「クワズールー・ナタール州インゴニヤマ信託庁」（KZN Ingonyama Trust Board）に帰属することになった。
- (15) 残りの60%は、伝統的指導者により選ばれる「伝統的コミュニティの成員」からなる。ただし、これらの規定が実際にどれほど遵守されているかは不明である。
- (16) ムブマランガ州のカークフォンテイン（Kalkfontein）、リンボポ州のマクレケ（Makuleke）とディクシー（Dixie）、北西州のマゴビスタッド（Makgobistad）。これら4コミュニティの背景については佐藤（2016）、North Gauteng High Court（2009）、Claassens and Gilfillan（2008）、Claassens and Hathorn（2008）を参照。
- (17) ヘッドマンは全国に7400人いるため、ヘッドマン1人当たりの人口は2000人強である。
- (18) 地区（*isigodi*）は行政的な位置づけをもつ領域的単位ではないため、E地区の正確な人口規模はわからない。南アフリカ統計局がウェブサイト上で公開している2011年国勢調査のムシंगा地方自治体内の地名（place names）ごとの人口から、グーグル・マップ上でE地区に相当すると思われる4つの地名の人口と世帯数を足し合わせた数値を参考までに記すと、2011年時点での人口は5065人、1120世帯であった。統計局のウェブサイトには地名のGPS

コーディネートが載っており、グーグル・マップでその位置を確認できるが、この地名は筆者が現地でも聞いた集落名とは一致しておらず、どのような領域的範囲を指すのかは正確にはわからなかった。なお、ムシंगा地方自治体全体の人口は17万7577人、3万7724世帯で、人口密度は1平方キロメートル当たり71人である ([http://www.statssa.gov.za/?page\\_id=993&id=msinga-municipality](http://www.statssa.gov.za/?page_id=993&id=msinga-municipality) 2017年2月14日アクセス)。

- (19) 2014年の質問票調査は、ウェスタンケープ大学貧困・土地・農村問題研究所 (Institute of Poverty, Land and Agrarian Studies: PLAAS) 博士課程の Mnqobi Ngubane 氏と共同で、2人の調査補助員とともに実施した。2016年調査にも1人の調査補助員が通訳として同行した。
- (20) 2014年調査は、15の区画 (畑) に分かれている灌漑事業地 (総面積601ヘクタール) のなかでE地区内にある9区画、2016年調査はこのうちの1区画で行った。なお、2016年調査の回答者21人のうち、2014年調査でも回答していた人は6人にすぎなかった。2016年調査では、2014年調査で得られた個人情報 (名前、性別、年齢、居住集落など) を基に同じ回答者を探そうと試みたが、うまくいかなかった。
- (21) ただし、2014年調査の回答者のなかでウシを所有していたのは3分の1にすぎず、ヤギは6割が所有していた。3分の1の人々はウシもヤギも所有していなかった。
- (22) 残りの2人のうち1人は以前の所有者から住宅用地を得たと回答し、1人は農場から立ち退かされた後に政府のトラックで現在の住居地に「放り出された」と回答した。
- (23) E地区インドゥナへのインタビュー、2016年8月17日、於ムシंगा。
- (24) 畑を所有しない人々は、所有者から畑を借りて、耕作していた。
- (25) E地区E集落の長老へのインタビュー、2016年8月13日、於ムシंगा。
- (26) 実際には借地料を滞納する者が多かった。W.R. Wilson, resident inspector Mooi River Works, Muden, 1 September 1908, NAB (ピーターマリッツバーグ公文書館): SNA: Vol. I/1/410, 1908/2706; Financial, irrecoverable revenue: Mooi river and Tugela irrigation works, NAB:CNC: Vol.343, 1918/3461。
- (27) KZN州農業省改良普及員へのインタビュー、2015年2月5日、於トゥゲラ・フェリー。
- (28) E地区インドゥナへのインタビュー、2016年8月17日、於ムシंगा。
- (29) 女性の相続元について、残りの1人は親戚からと回答し、2人については不明である。
- (30) 2016年調査の回答者 (21人) の男女比は男性が5人、女性が16人、年齢構成は60歳以上が8人、50代が5人、40代が5人、30代が3人であった。

## 〔参考文献〕

## ＜日本語文献＞

- 佐藤千鶴子 2000. 「南アフリカにおける土地改革と農村再建の展望」 博士論文  
立命館大学.
- 2009. 『南アフリカの土地改革』 日本経済評論社.
- 2016. 「南アフリカ——旧ホームランドの土地権に関する民主化後の政策——」 武内進一編 『冷戦後アフリカの土地政策——中間成果報告』 調査研究報告書 アジア経済研究所 25-68.

## ＜外国語文献＞

- Ainslie, Andrew and Thembela Kepe. 2016. “Understanding the Resurgence of Traditional Authorities in Post-Apartheid South Africa.” *Journal of Southern African Studies* 42(1) January: 19-33.
- Amtaika, Alexius Lambert. 1996. “The Role of Tribal Authorities in a Democratic KwaZulu-Natal.” Msc Thesis, Department of Political Studies, University of Natal, Pietermaritzburg.
- Beinart, William. 2012. “Beyond ‘Homelands’: Some Ideas about the History of African Rural Areas in South Africa.” *South African Historical Journal* 64(1) March: 5-21.
- Bennett, T. W. 2004. *Customary Law in South Africa*. Lansdowne: Juta.
- 2008. “Official’ vs ‘Living’ Customary Law: Dilemmas of Description and Recognition.” In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins. Cape Town: UCT Press, 138-153.
- 2009. “Re-introducing African Customary Law to the South African Legal System.” *The American Journal of Comparative Law* 57(1) January: 1-31.
- Boone, Catherine. 2015. “Land Tenure Regimes and State Structure in Rural Africa: Implications for Forms of Resistance to Large-scale Land Acquisitions by Outsiders.” *Journal of Contemporary African Studies* 33(2) September: 171-190.
- Bruce, John W. and Anna Knox. 2009. “Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective.” *World Development* 37(8) August: 1360-1369.
- Claassens, Aninka. 2008. “Power, Accountability and Apartheid Borders: the Impact of Recent Laws on Struggles over Land Rights.” In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins. Cape Town: UCT Press, 262-292.

- . 2014. “Communal Land”, Property Rights and Traditional Leadership.” Paper presented at the WISER Seminar, University of the Witwatersrand, July.
- Claassens, Aninka and Ben Cousins, eds. 2008. *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*. Cape Town: UCT Press.
- Claassens, Aninka and Durkje Gilfillan. 2008. “The Kalkfontein Land Purchases: Eighty Years on and Still Struggling for Ownership.” In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins. Cape Town: UCT Press, 295-314.
- Claassens, Aninka with Moray Hathorn. 2008. “Stealing Restitution and Selling Land Allocations: Dixie, Mayaeyane and Makuleke.” In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins. Cape Town: UCT Press, 315-352.
- Comaroff, John L. and Jean Comaroff. 2009. *Ethnicity, Inc.*, Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Cousins, Ben. 2008. “Contextualising the Controversies: Dilemmas of Communal Tenure Reform in Post-apartheid South Africa.” In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins. Cape Town: UCT Press, 3-31.
- . 2010. “The Politics of Communal Tenure Reform: A South African Case Study.” In *The Struggle over Land in Africa: Conflicts, Politics and Change*, edited by Ward Anseuw and Chris Alden. Cape Town: HSRC Press, 55-70.
- Cousins, Ben with Rauri Alcock, Ngididi Dladla, Donna Hornby, Mphethethi Masondo, Gugu Mbatha, Makhosi Mweli and Creina Alcock. 2011. *Imithetho yomhlaba yaseMsinga: The Living Law of Land in Msinga, KwaZulu-Natal*, Research Report 43. Cape Town: PLAAS, University of the Western Cape.
- DLA (Department of Land Affairs, South Africa). 1997. *White Paper on South African Land Policy*. Pretoria: Department of Land Affairs.
- DRDLR (Department of Rural Development and Land Reform, South Africa). 2013. “Communal Land Tenure Policy.” Land Reform Policy Workshop, Protea Hotel, Stellenbosch, 23-24 August.
- Fay, Derick. 2009. “Land Tenure, Land Use, and Land Reform at Dwesa-Cwebe, South Africa: Local Transformations and the Limits of the State.” *World Development* 37 (8) August: 1424-1433.
- FFC (Financial and Fiscal Commission, South Africa). 2016. “FFC Submission on the Traditional and Khoi-San Leadership Bill.” Powerpoint Presentation to the Public Hearings on the Traditional and Khoi San Leadership Bill, 2 February (<http://www.ffc.co.za/media-events/presentations> 2016.2.26アクセス).
- Guy, Jeff. 2013. *Theophilus Shepstone and the Forging of Natal: African Autonomy and Settler Colonialism in the Making of Traditional Authority*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.

- Holomisa, Sango Phathekile. 2009. *According to Tradition: A Cultural Perspective on Current Affairs*. Somerset West: Essential Books.
- . 2011. *A Double-edged Sword: A Quest for a Place in the African Sun*, Third Edition. Houghton: Real African Publishers (First Published in 2007 by Lotsha Publications and Booksellers).
- Kotzé, D.A. 1987. *Rural Development Administration in South Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- Krämer, Mario. 2016. "Neither Despotic nor Civil: The Legitimacy of Chieftaincy in Its Relationship with the ANC and the State in KwaZulu-Natal (South Africa)." *Journal of Modern African Studies* 54(1) March: 117-143.
- Lambert, John. 1995. *Betrayed Trust: Africans and the State in Colonial Natal*. Scottsville: University of Natal Press.
- Lowe, Chris. 1991. "Buthelezi, Inkatha, and the Problem of Ethnic Nationalism in South Africa." In *History from South Africa: Alternative Visions and Practices*, edited by Joshua Brown, Patrick Manning, Karin Shapiro, Jon Wiener, Belinda Bozzoli and Peter Delius. Philadelphia: Temple University Press, 194-208.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Manson, Andrew. 2013. "Mining and 'Traditional Communities' in South Africa's 'Platinum Belt': Contestations over Land, Leadership and Assets in North-West Province c.1996-2012." *Journal of Southern African Studies* 39(2) June: 409-423.
- McIntosh, Alistair Charles. 1992. *Options for Rural Local Government and Administration in South Africa with Particular Reference to KwaZulu*, Investigational Report No.75. Pietermaritzburg: Institute of Natural Resources, University of Natal.
- Mnisi-Weeks, Sindiso. 2011. "The Traditional Courts Bill: Controversy around Process, Substance and Implications." *South African Crime Quarterly* 35 March: 3-10.
- Mwana, Sonwabile. 2014. "Chief's Justice? Mining, Accountability and the Law in the Bakgatla-ba-Kgafela Traditional Authority Area." *South African Crime Quarterly* 49 September: 21-29.
- Murray, Christina and Richard Stacey. 2008. "Tagging the Bill, Gagging the Provinces: the Communal Land Rights Act in Parliament." In *Land, Power and Custom*, edited by A. Claassens and B. Cousins, Cape Town: UCT Press, 72-91.
- Nagahara, Yoko. 2016. "Land and 'Tradition': Authorities, Border and Gender in Namibia." Paper presented to Sam Moyo Colloquium, 28-29 November, University of Cape Town.
- Ntsebeza, Lungisile. 2005. *Democracy Compromised: Chiefs and the Politics of Land in*

*South Africa*. Leiden: Brill Academic Publishers.

- Oomen, Barbara. 2005. *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid Era*. Oxford: James Currey.
- Peires, Jeff. 2014. "History versus Customary Law: Commission on Traditional Leadership: Disputes and Claims." *South African Crime Quarterly* 49 September: 7-20.
- Turner, Robin L. 2013. "Land Restitution, Traditional Leadership and Belonging: Defining Barokologadi Identity." *Journal of Modern African Studies* 51 (3) September: 507-531.
- Zuma, Jacob. 2017. "President Jacob Zuma: 2017 State of the Nation Address", 9 February (<http://www.gov.za/speeches/president-jacob-zuma-2017-state-nation-address-9-feb-2017-0000> 2017.6.20アクセス).

<法律・判例>

Communal Land Rights Act, 11 of 2004

The Constitution of the Republic of South Africa, 108 of 1996

Traditional Leadership and Governance Framework Act, 41 of 2003

Constitutional Court of South Africa. 2010. Stephen Segopotso Tongoane and Others v Minister for Agriculture and Land Affairs and Others. Case CCT 100/09, [2010] ZACC 10 (<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2010/10.html> 2015.12.17アクセス)

North Gauteng High Court. 2009. Tongoane and Others v National Minister for Agriculture and Land Affairs and Others (11678/2006) [2009] ZAGPPHC 127; 2010(8) BCLR 828 (GNP) (<http://www.saflii.org/za/cases/ZAGPPHC/2009/127.html> 2015.12.25アクセス)

