

---

# 南アフリカの現在

## 土地問題と憲法第25条改正論議を中心に

佐藤 千鶴子

Sato Chizuko

---

### はじめに

2019年5月8日、南アフリカでは、1994年の民主化選挙から数えて6回目となる国民議会（国会）選挙と州議会選挙が実施された<sup>(1)</sup>。過去5回の国政選挙すべてにおいて、アパルトヘイト体制からの解放闘争で軸的な役割を担ったアフリカ民族会議（ANC）が6割超えの得票率で国会与党となってきたが、今回の選挙でもANCがその座を維持した。だが、J・ズマ前大統領を含む主要なANC政治家および官僚の汚職疑惑を調査する司法調査委員会<sup>(2)</sup>の活動に関する報道が連日繰り返されるなかで実施された今回の選挙において、ANCは国政選挙の得票率を57.50%まで下げることになった<sup>(3)</sup>。他方、前回の2014年選挙で国政第三党に躍進した経済的自由戦士（EFF）と白人右派層を支持基盤とする自由戦線プラス（FF+）の2政党が得票率を伸ばしたが、そのことは南アフリカ社会の分極化を浮き彫りにするものである。南アフリカ社会を二分する最大の問題が土地所有の不平等であり、この問題を急進的な方法で解決することを掲げてきたのがEFFであった。

EFFは2014年選挙の前年にANC青年同盟元議長のJ・マレマが結成した比較的新しい政党である。国会に登壇した直後から、赤い作業服にベレー帽という独特のスタイルに加えて、ズマ大統領に対して容赦ないヤジを飛ばしたり、議長の制止を無視して退場させられたりなどを繰り返し、獲得議席以上の存在感をみせてきた。EFFはメディアで取り上げられることも多いが、その理由は国会での派手なパフォーマンスに加えて、EFFが鉱山の国有化や白人農場主から無償で土地を取り上げ、国有化したうえで黒人に再分配するという、白人農場主や海外の投資家を驚愕させるような急進的な政策を公約として掲げてきたことにある。EFFは公約実現のためには憲法第25条の財産権を保障する規定を改正する必要があると主張してきたが、2017年12月の第54回党大会において与党ANCが「賠償金なしでの土地収用を可能にするための憲法改正」を決議したことで、憲法改正がにわかに現実味を帯びることになった。2018年2月には国会で憲法第25条改正動議が可決され、憲法改正のための具体的なプロセスが開始された。

ANCが憲法第25条改正を決議した背景には、白人から黒人への土地の移転を目的に民主化後に導入された土地改革が思うような成果を上げていないことが国民の間で明白に認識されるようになったことがある。土地問題は、2019年選挙後も引き続き大統領を務めることが確実なC・ラマポーサにとって、最も困難な課題のひとつでもある。本稿ではまず、民主化後

の土地改革の取り組みと成果を検討し、土地問題が近年再び焦点化した背景を具体的に明らかにする。そのうえで、憲法第25条改正をめぐる近年の動向と議論について解説する。これらの作業を通じて、憲法第25条改正がもつ意味とそれが映し出す南アフリカ政治と社会の現在を明らかにすることが本稿の狙いである。

## 1 民主化後の土地改革の取り組みとその成果

### (1) 不平等の象徴としての土地問題

アパルトヘイト体制からの移行（＝民主化）を実現した南アフリカにとって、国民国家の再建を進めるうえでの課題は、人口のうえでは少数派の白人が人口の大多数を占める黒人を支配するために作り上げてきた社会経済構造を是正し、両者の間に存在する所得格差や後者の間に蔓延する失業と貧困をいかに解消していくか、ということにある。人種間格差の最たる象徴が土地所有の不平等であり、人口の13%（1991年）にすぎない白人が国土の87%を所有する一方で、人口の75%以上を占めるアフリカ人は国土のわずか13%に相当する原住民居留地（20世紀後半のホームランド）に押し込められてきた。土地所有の不平等は農業部門の二重構造を生み、白人経営の大規模農場が国内の食料供給を担い、輸出作物を生産する一方で、ホームランドではアフリカ人により零細農業が主に自給目的で営まれることになった（佐藤2009、1-4ページ）。

アパルトヘイト末期の1991年、アフリカ人の土地所有を禁じた土地法は撤廃され、理論的には白人が所有する土地をアフリカ人が購入することが可能となった。だが、アパルトヘイト体制下で経済的蓄積の機会を奪われてきた大多数のアフリカ人にとって、自由市場で土地を購入することなど不可能である。そこで民主化後に導入されたのが土地改革政策であり、1997年の『土地政策白書』において3事業——①土地再分配、②土地返還、③土地保有権改革——が提案された。以下では、3事業のなかで白人から黒人への物理的な土地の移転を意図する2事業（土地再分配と土地返還）について検討する<sup>(4)</sup>。

### (2) 土地再分配事業の変遷・成果・問題点

土地再分配は、人種間に存在する土地所有の不平等を是正することを目的に、白人所有農地を黒人に分配するための事業であり、これまでに2度、方針転換がなされた。当初は貧しい人々が居住と生産のために必要な土地を取得することを支援する事業であり、月額所得が一定額未満の世帯に対して、政府が1世帯当たり1万5000—6000ランド<sup>(5)</sup>の補助金（SLAG）を支給することで土地購入を支援するという内容だった。だが1999年にT・ムベキ大統領によりT・ディディザが土地問題担当大臣<sup>(6)</sup>に任命されると、SLAGによる土地購入者には所得の向上がまったくみられないとして事業の見直しが決定された。2001年に発表された新事業は「農業開発のための土地改革」（LRAD）と名付けられ、黒人新興農民の育成が主目的となった。補助金を受給する土地購入者の所得制限は撤廃され、購入者には購入費用の一部自己負担が求められ、補助金額は自己負担額に応じて2万—10万ランドと決められた（佐藤2009、106-120ページ）。

LRADへの転換の背景には、1世帯当たりの補助金が少額なSLAGでは、購入者が集団を形

成して補助金をプールし、集団で土地を購入するケースが多数を占めたこと、そして集団内部の対立が土地改革の実施と結果を左右し、最終的に事業の「失敗」へとつながる大きな要因とみなされたことが挙げられる。特に、白人農場主たちが、農村での居住地を求める貧しい人々の集団による土地購入を通じて、土地改革はホームランドに特徴的だった貧困と環境破壊を再生産しているにすぎないとの批判を繰り返したことが土地省の決定に影響を及ぼしていた。他方で、LRADの採用により事業の焦点が貧困層に対するセイフティーネットの提供から新興農民の育成へと移ったことは、土地部門で活動する市民組織や複数の研究者からの批判を招いた（佐藤 2009、117-123ページ）。北部のリンポポ州に位置する13の土地改革農場を詳細に分析したAliber et al. (2013) は、SLAGとLRADの失敗率が同じであることや、農場の利用方法に関しても、SLAGの集団はしばしば解体するため、最終的にLRADと大差ない結果へと収斂する傾向をもつことを明らかにしている。

2度目の方針転換は、2006年の「積極的な土地獲得戦略」(PLAS)の導入だった。2011年まではLRADとPLASが併存していたが、それ以降PLASに一本化された。PLASは、SLAGやLRADと2つの点で異なっている。第1に、国家が唯一の土地購入主体となった。第2に、PLASで土地を得る黒人には所有権が移転されず、国家により土地が貸与されることになった。当初の貸与期間は3年で、この期間に当該地の商業的農業開発が行なわれれば所有権が移転されるとされた。しかしながら、2013年に「国有地の貸与および処分に関する政策」が定められ、貸与期間が30年の長期に変更されて、さらに20年、貸与期間を更新することが可能とされた。所有権の移転が申請できるのは貸与期間の終了後である（HLP 2017, p. 208; PMG 2019a）。

以上のように、事業内容としては2度の変遷があったが、方針転換にもかかわらず、土地再分配事業により黒人に移転された土地の量が少ないことについては一貫している。量的な成果を測る基準は、1994年の民主化選挙前にANCが『復興開発計画 (RDP)』において掲げた、「民主化後最初の5年間に農地の30%を黒人に移転する」との数値目標である。実際には、民主化後の最初の5年間で土地改革を通じて黒人に移転された土地は農地全体の0.8%にも満たず、公約は達成されなかった（佐藤 2009、119ページ）。その後、黒人に移転された土地の量は少しずつ増えていったが、2017年時点でも移転された土地の量は全農地の10.6%であり、30%の目標は達成されていない（佐藤 2017、165ページ）。

ここで問題は、白人から黒人への土地移転が進まないのはなぜかということである。土地改革の量的成果が乏しいことについてはすべての論者が一致しているが、その原因については意見が分かれる。一方では、土地省のキャパシティー不足や土地改革に充てられる予算の少なさ（国費の0.15—0.44%）、そして近年ではPLASにより国家と担当役人の裁量権が大幅に増えた結果、政治的コネをもつエリートによる土地資源の捕獲（elite capture）が発生している点が指摘されている（HLP 2017, pp. 215, 218-219; Hall and Kepe 2017）。

他方で、土地再分配が“willing-seller willing-buyer”として知られる、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の原則に基づいて行なわれていること、特に憲法第25条によって現行の土地所有者（農場主）の財産権が保障され、土地所有者に対しては「公正で公

平な」賠償金の支払いが義務付けられていることが、土地改革のために政府が購入可能な土地の値段を不当に釣り上げ、購入可能な土地の量を制限している、との批判も2000年代から存在する（佐藤 2009、127-128ページ）。だが、「公正で公平な」賠償金とはいくらか、それをどのように計算すればよいのかといった実践的な問題や、そもそも憲法第25条が実際に土地改革の障害となっているのかどうかについては、2017年12月のANC決議により憲法改正が現実味を帯びるまで、国会やメディア、公聴会のような公の場で議論が深められることはなかった。

### (3) 土地返還事業の進展と複雑化

白人から黒人への土地移転のためのもうひとつの土地改革事業は、1913年に原住民土地法が制定されて以降、人種差別的な法律や慣行により土地を奪われた人々に対する土地の返還を目的としている。対象者は、白人支配の下で農村や都市の居住地域が「白人地区」とされたために、住んでいた土地からの立ち退きを余儀なくされた人々であり、その数は少なくとも350万人以上と見積もられた。土地返還を求める人は、政府の土地権返還委員会（通称「土地委員会」）に対して、どの土地からいつ立ち退きを受けたのかを記した申請書を締め切り日までに提出する。委員会により申請の内容が真実であると認められた場合、申請者は、当該地の返還を受ける、あるいは当該地の返還が物理的に不可能な場合は金銭的賠償ないし代替地を受け取ることになる（佐藤 2009、57-59、109-110ページ）。

返還申請の締め切り日（1998年12月末）までに6万を超える申請が提出され、土地委員会による審査過程で申請の統合・分割が行なわれた結果、2008年までに申請総数は8万弱となった。2008年3月時点で93.7%が「解決」（settle）したとされるが<sup>(7)</sup>（佐藤 2009、110、125ページ）、2017年時点でも7000以上の申請が未解決、さらに1万9000以上が「解決」したものの未「終了」とされる。「解決」は審査で申請の真偽が確立され、返還方法について決定がなされた状態と考えられるが、返還方法が決定されても予算不足のために解決策の実行ができない場合がある。返還対象となった土地の現所有者が賠償金の額を裁判で争っている場合も解決策の実行はできず、申請は終了しない。近年、1年間に約560の申請が終了するとされ、このペースが続くと仮定すると、すべての申請を終了するには少なくともこれから35年かかることになる（HLP 2017, p. 233）。

事態をさらに複雑化させる可能性をもつのは、2014年に土地権返還法が改正され、2019年6月末までの5年間、返還申請の受け付け再開が決められたことである（佐藤 2015）。改正法により2014年7月から受け付けが再開されたが、その後市民組織により改正法に対して違憲訴訟が起こされ、最終的に2016年7月、憲法裁判所は、同改正法の制定過程における市民の参加プロセスが不適切であったという理由で改正法の無効判決を下した。憲法裁判所はまた、申請受け付けを再開する前に、1998年末までに提出された当初の申請を終了しなければならないとの命令を下した。結果、2014年7月—2016年7月の2年間に提出された申請の審査は、当面、凍結されることになったが、この2年間ですでに8万近い申請が提出されており、その解決には143年もの長い年月がかかると予想されている。申請受け付けが再開された場合、39万7000もの申請が新たに提出されるとも見込まれている。事業完了に実に709年もかかる

ことになる。すでに「解決」ないし「終了」した返還申請の土地に対して重複する申請の提出が増えていることも報告されており、返還申請の解決はさらに困難を極めると予想される（HLP 2017, pp. 233–239）。

また、土地返還事業をめぐるのは、1913年の原住民土地法制定日という、遡って返還申請ができる土地剝奪の期限の見直しを求める声が、特に2013年以降高まってきたが、当時の土地問題担当大臣やズマ大統領も在職中に同期限の見直しについてたびたび言及した。その背景には、17世紀以降のヨーロッパ人による征服と植民地化の過程で土地を奪われたコイコイ人やサン人の子孫を自称する人々による土地返還要求の興隆と、2014年選挙を控えたズマ大統領／ANCによる西ケープ州議会における与党の地位の奪還<sup>8)</sup>という政治的思惑などが存在していたが（佐藤 2015）、2014年選挙後もこの問題はくすぶり続けている。政治家の度重なる発言により、コイコイやサンの人々のみならず、19世紀の征服と植民地化の過程で領土を奪われたアフリカ人の伝統的指導者たちの間でも期待感が高まり、1913年期限の見直しが叫ばれるようになったのである。しかしながら、1913年期限を見直せば、南アフリカの土地は誰のものかという解決困難な問題が露わになるため、見直しへの反対も根強く存在する（佐藤 2015; HLP 2017, pp. 236–237）。

## 2 憲法第25条改正をめぐる近年の動向と議論

以上のように、特にズマが大統領に就任した2009年以降、土地返還申請の受け付け再開や1913年期限の見直しのような、人々の期待を煽る「人気取り」の政策が提案されてきた。実際にはいずれも実現には至っていないため、ANC／ズマに対する人々の失望感を増大させる結果になった可能性もあるが、ズマの言動は、同じように多くの人々の共感（と同時に一部の人々からの激しい反発）を呼び起こす言動や公約を掲げるEFF／マレマに対して一定の牽制機能を果たしてきたと言える。憲法第25条改正をめぐる近年の動向と議論も、ANCとEFFの間での支持者獲得のためのせめぎ合いの延長線上に位置づけて理解する必要がある。ただし問題は、ズマと同じ戦略をラマポーサも採用するのかどうかという点にある。

### (1) ANC決議から国会での動議可決に至る過程

「はじめに」で述べたように、今日の憲法第25条改正プロセスの始まりは、2017年12月に行なわれた第54回党大会において、ANCが賠償金なしでの土地収用を可能にするための憲法改正を決議したことにある。5年に1度開催されるANCの党大会では、党首、副党首、事務局長などの6人の役職者で構成される党執行部（通称「トップ・シックス」）が選出され、党の政策や方針に関する決議が採択される。ANCが国会議席の過半数以上を獲得してきた今日までの状況においては、与党ANCの意向を示す党大会の決議が政府の政策を左右する重要性をもっている。

かつてANCの党首選は対立候補が存在せず、スムーズに選出されるのが常であった。だが、2007年の第52回党大会において、現職党首だった当時のムベキ大統領と、ムベキにより2005年に副大統領職を解任されたもののANC副党首のポストは維持していたズマの間で党首選が争われ、党内部の権力闘争が顕在化した（牧野 2009）。ANC党首には任期の上限がない

が、大統領は憲法の規定により2期10年までとされている。第52回党大会におけるムベキの党首選への出馬は大統領職を退いた後にも影響力を保持しようとする試みだったが、2017年の第54回党大会でも同様の構図が繰り返されることになった。すなわち、ANC副党首兼副大統領であったラマポーサおよびその支持者と、党首兼大統領のズマが後継者として推したN・ドラミニ＝ズマ前アフリカ連合(AU)委員長およびその支持者との間で、2007年と同様に、党首を含む執行部ポストをめぐる熾烈な争いが繰り返されたのである。

ラマポーサはこの党首選に僅差で勝利し、ANC党首に就任した。だが、第52回党大会でムベキに大差をつけて党首選に勝ち、党執行部をすべて自陣営の人員で固めることができたズマとは異なり、第54回党大会はラマポーサにいばらの道を敷く結果となった。とりわけ党執行部がラマポーサ派とドラミニ＝ズマ派から3人ずつの人員により構成され、党運営の要を担う事務局長にドラミニ＝ズマ派のA・マガシュレが選出されたことで、執行部内にラマポーサの失脚を企てる張本人とみなされる人物が入ることになったのである(Ajam et al. 2019, pp. 119–120)。同時に、第54回党大会での憲法改正決議もまた、ラマポーサにとっては大きな試練となりうる。なぜならば、党首選を控えるなかで、現職のズマ党首／大統領やドラミニ＝ズマ候補、そしてドラミニ＝ズマ支持を公に表明するANCの政治家が賠償金なしでの土地収用を可能にするための憲法改正の必要性について言及する一方で(Paton 2017)、ラマポーサは党首選のキャンペーンにおいては「賠償金なしでの収用は、非合法的やり方で入手された土地に限るべきである」との立場を主張していたからである(Mahlakoana 2017)。

だが、党大会の結果を踏まえて、2018年2月にズマが大統領職の辞任を余儀なくされ、副大統領だったラマポーサが大統領に就任した直後の国会において、EFFが賠償金なしでの土地収用を可能にするための憲法改正動議を提出すると、賛成票241、反対票83で同動議は可決されることになった。賛成票を投じたのは主にANCとEFF所属の国会議員であり、反対票は最大野党の民主同盟(DA)所属議員を中心に投じられた。動議に関する議論の過程でANCがEFFの動議にいくつかの修正を加え、憲法審査会(Constitutional Review Committee)——構成員は上院・下院双方の国会議員——において財産権を保障する憲法第25条の改正について検討を行なうことを提案した結果(Phakathi 2018a)、議論の場は審査会へと移行した。

## (2) 憲法審査会における検討

憲法審査会は2018年4月に活動を開始し、11月に報告書を発表した。主な活動内容は、①書面での意見提出の受け付け、②全国各地における公聴会の開催、③審査会の場での口頭での意見聴取を通じて、一般の人々や有識者、市民組織、各政党などから広く憲法第25条改正についての意見を聴取したうえで、改正の必要性について審査会としての見解を報告書にまとめることであった。審査会の報告書(CRC 2018)や口頭での意見聴取を傍聴した市民組織がまとめた非公式の議事録(PMG 2018a; 2018b)からは、国民の間で憲法第25条改正をめぐる意見が賛否両論であることを明確に読みとることができる。興味深いのは、国民から意見の聴取を行なう方法——公聴会か書面での意見提出か——によって、賛否が大きく分かれたことである。

報告書によれば、2018年6—8月に全9州で各3—4カ所で開催された公聴会においては、

「憲法改正と賠償金なしでの土地収用に対する支持が圧倒的」であったという。賛成の理由としては、そもそも現行の土地所有が「泥棒行為」により、当時の「政府や土地の占有に抵抗した人々を殺害することで得られたもの」である点や、「現行憲法の下での土地改革が、土地を持たない人々に対する土地の分配を可能にしてこなかった」点などが挙げられた（CRC 2018）。公聴会を取材した新聞記事でも、憲法改正に賛成の意見が多数述べられたことが報道されている。

他方で、2018年4月から6月15日までのおよそ2ヵ月間に、審査会に対して63万609通もの書面での意見提出が行なわれた。そのうち18万強はさまざまな理由で無効とされ<sup>9)</sup>、有効意見は44万9522通であった。有効意見の65%が憲法改正に反対、34%が賛成、1%は未決定とした。反対の理由としては、賠償金なしで土地を所有者から取り上げることは「泥棒」と同じであるとの意見や、憲法改正は憲法違反であり「逆アパルトヘイト」であるとの意見、賠償金なしでの収用を認めれば経済や銀行セクターが崩壊し、海外投資と雇用の喪失につながるなどの意見が挙げられた。さらに2018年9—10月に行なわれた審査会の場での63組織・個人からの口頭での意見聴取でも反対が多数を占めたが、有識者による口頭での意見聴取では、感情的な議論よりも、現行憲法においてすでに「土地改革のための土地収用が認められているため」憲法改正は不要との立場が表明された（CRC 2018）。この点については次項で述べる。

公聴会で表明された多数派の意見と、書面や口頭での意見提出・聴取により表明された多数派の意見が正反対だったのはなぜか。審査会の報告書（CRC 2018）はこの点について何も述べてはいないが、報告書に列挙された賛成と反対の主な理由を読んで感じるのは、意見の相違が基本的には現在の土地を「持たざる者」と「持つ者」との対立を表わしたものであり、歴史的な土地の収奪に対する考え方の違いを示しているということである。すなわち、賛成意見も反対意見もどちらも言及する「泥棒行為」は、いつならば許されて、いつならば許されないのか、それが許される条件は存在するのか、存在するとするならばその条件とはどのようなものか、という一連の問いが浮かび上がる。

書面での意見提出を中心に無視できないほど多数の反対が表明されたにもかかわらず、憲法審査会は最終的に2018年11月15日、賛成12票、反対4票で憲法改正提案を可決した（PMG 2018d）。その後、この結果を記した審査会の報告書が議会に提出され、報告書は12月4日に国会（下院）、翌5日に上院にあたる全国州評議会（NCOP）で採択された。これを受けて国会は、憲法第25条を改正するための法案を準備する特別委員会の設置を決めた。2019年2月に開かれた特別委員会の第1回会合において、ANC所属のデイディザ議員（元土地問題担当大臣）が議長に選出された。同委員会は当初、総選挙のために閉会する3月20日までに改正法案を国会に提出し可決する、との目標を掲げていたが、結局、法案提出は選挙後の新国会に引き継がれることになった（AHC 2019）。

審査会が国会議員により構成されることや審査会での投票権が国会議席の割り当てに準じて決められていることなどを考えれば、憲法第25条改正の必要性について検討するという審査会のマンデートには、初めから答えが用意されていたと考えても不思議ではない。63万通

を超える書面での意見提出が行なわれ、かつ有効とされた44万通以上の意見のうち65%もが憲法改正に反対したにもかかわらず、それを考慮しなかったかのような結論が出されたことについては、多くの国民の意思を無視した結論であったとも言える。このような結論は、憲法第25条の改正過程において適切な市民の参加がなされなかったとして、手続き的な理由で憲法改正は違憲である、との訴訟が後に起こされて、裁判所がそれを認める可能性が十分にある<sup>(10)</sup>。

実際に2018年11月に審査会が報告書を可決した直後には、「アフリフォーラム (Afriforum)」というアフリカーナー（植民地化により南アフリカにやってきたヨーロッパの大陸出身者の子孫）を中心に2006年に設立された団体が、西ケープ州高等裁判所に対して、審査会による報告書の採択を阻止する仮処分を申請し、報告書の違憲性を争うための訴訟を起こしている。訴訟の根拠のひとつが、一定数の書面での意見提出が無効とされたことは市民の参加を促進する憲法に違反しているということだった。対して議会は、市民による参加の権利は行使されており、審査会の報告書は憲法改正プロセスの始まりにすぎないことから「司法による介入は時期尚早」と反論した。高等裁判所は仮処分申請を棄却したが、報告書の違憲性は裁判で争われることになった。ただし議会の法律アドバイザーは、アフリフォーラムが起こした訴訟は特別委員会の仕事の障害にはならないとし、訴訟の行方が今後どうなるかはわからないまま、委員会の活動が始められることになった (PMG 2019b; Ajam et al. 2019, p. 8)。

### (3) 憲法改正不要論

特別委員会は、憲法審査会の報告書の要点を、現行の憲法第25条の規定が、土地改革を含む「公の利益」(public interest) に沿う場合には賠償金なしでの土地収用が可能であることを暗示的に認めてはいるが<sup>(11)</sup>、このことは憲法において明示される必要があると理解した。そして、明示するための憲法改正法案起草の道筋づくりを委員会の使命とした。活動期間が極めて短かったため、委員会は2019年3月上旬に7人の有識者から意見聴取を行なっただけだった。ただし招聘された有識者は、1994—96年の現行憲法起草時にANC代表団の長を務めたV・ムーサ元憲法開発大臣、南アフリカの土地改革研究の第一人者であるR・ホール西ケープ大学農村・貧困・農地問題研究所 (PLAAS) 教授、土地裁判所<sup>(12)</sup> の判事を務めたこともあるT・ングツカイトビ弁護士など、いずれも憲法や土地問題を熟知する人々だった。そして有識者ほぼ全員が、現行憲法においてすでに土地改革を目的とする賠償金なしでの土地収用が可能であるため憲法改正は不要である、との意見を述べたのである (PMG 2019b; 2019c; AHC 2019)。

2017年12月のANC党大会決議以降、にわかに焦点化した憲法第25条改正の是非について、新聞では、現在の土地所有者による感情的な議論や海外投資の喪失を懸念する企業家やエコノミストの見解に加えて、有識者による憲法改正不要論がたびたび掲載されたり、紹介されたりしてきた。ホールの意見もしばしば引用・言及されるが、ここでは特別委員会でのプレゼンテーションと議論を傍聴した市民組織による非公式の議事録をもとに、現行憲法起草にかかわったムーサ元憲法開発大臣とホールの意見を要約することで、憲法改正不要論の骨子を示す。ムーサは、財産権を保障する憲法第25条の意図についてこう述べた。

第25条は、土地を持つ白人を保護し、なだめるために起草されたのではない。アパルトヘイトの下では、アフリカ人は土地を所有することが違法だった。……黒人が土地（property）を所有するようになった今日、その土地が再び奪われるようなことがあってはならない。アフリカ人の土地が将来奪われてしまう危険性を残したくはなかった。委員会が憲法改正を行なうならば、土地や財産（property）がいつ何時にか奪われるかもしれないという不安と共に人々が生活しなければならないということが起こらないようにしなければならない。……土地改革が進展しないのは第25条のせいではない（PMG 2019b）。

現行憲法起草に携わった当事者ゆえの憲法に対する思いの強さに溢れる証言だが、第25条はこれまでの所有者を守るためではなく、民主化後に土地の所有者となるはずのアフリカ人の財産権を守るための規定である、との指摘は非常に重要である。しかし、ANCや国会、メディアでの議論においては見過ごされてきた点でもある。

ホールもまた、憲法第25条の規定により土地改革が進展していないとの主張を次のように論破する。

人々が土地を得ていないのは憲法のせいではない。……[K・モトランテ元大統領が率いた]上級委員会<sup>(13)</sup>の報告書では土地改革について包括的な分析が行なわれた。[憲法第2章]権利章典（Bill of Rights）は土地改革のための土地収用に関するマンデートを与えている。[第25条は]市場価値での賠償金を求めているのではなく、いかなる賠償金も「公正で公平な」ものでなければならないと定めている。賠償金はすべてケース・バイ・ケースで決められるということだ。……問題は憲法自体ではなく、国家が必要な場合に憲法を使用できていないことだ。……憲法の専門家は、賠償金がゼロであることが公正で公平な場合には国家は賠償金をゼロにできると主張している。……憲法改正は不要である（PMG 2019b）。

ただしホールは、政治的な理由でANCが憲法改正に踏み切る可能性に対して一定の理解を示したうえで、土地の国有化を求めるEFFの主張とANCの政策は別物である、とも述べた（PMG 2019b）。つまり、憲法審査会の公聴会で表明されたような、現行の土地改革が十分な成果を上げられていないことに起因する人々の土地に対する渴望と要求の存在を認めたとうえで、そのような声に対してANCが政権与党の座を維持するために何らかの政治的ジェスチャーをしなければならないことについては一定の理解を示したのである。

憲法審査会において憲法改正の是非をめぐる市民からの意見収集が行なわれているのとは別に、2018年9月、ラマポーサ大統領は「土地改革に関する有識者による助言委員会」を設立したが、ホールは同委員会の一員である。委員会のマンデートは、「どのような状況下で、どのような手続きの下に、どのような機関によって、土地改革のために賠償金なしでの土地収用を実施すべきかを議論する」というものであり（South African Government 2018）、ホールの主張するケース・バイ・ケースの具体的な内容を詰めようとするものだとも言える。経済界からの度重なる批判や脅迫じみた発言にもかかわらず、ラマポーサは土地改革は不可欠であり、ANCは憲法を改正する、との立場を堅持している（Gous 2018）。だが、おそらくズマとの違いは、たとえ憲法を改正することになったとしても、感情的な議論に終始せず、有識者との対話を通じて物事をより慎重に進めていくのではないだろうか。上級委員会の報告書

が棚上げの状態、新たに有識者による助言委員会を設立したことには若干の疑問があるが、そこには、2019年総選挙よりも熾烈なものとなることが予想される選挙後のANC党内での権力闘争を見据えたうえでの、外部からの助言者集団の獲得ないし理論武装という意図があったのかもしれない。

## おわりに

本稿では、土地改革の成果が上がらないことを背景に、2017年12月の第54回ANC党大会での決議を経て焦点化した憲法第25条改正をめぐる国会の動向と議論について検討してきた。最終的には時間切れにより決着がつかず、憲法改正問題は2019年選挙後に招集される新国会に持ち越されることになった。2004年以降、国政選挙でのANCの得票率は減少傾向で、2019年選挙でもANCは過半数は維持したものの、議席数を減らす結果となった。だが、ANCが失った議席はEFFが得たことから、憲法改正プロセスは安泰と言える。2018年11月に憲法審査会で行なわれた各政党の見解表明においては、ANC、EFFと共にインカタ自由党（IFP）、国民自由党（NFP）、統一民衆運動（UDM）が憲法改正を支持したのに対し、DA、FF+、国民会議（COPE）、アフリカ・キリスト教民主党（ACDP）は改正は不要であるとした（PMG 2018c）。憲法改正には国会議員の3分の2以上の賛成が必要であるが、新国会において改正支持5政党を合わせた総議席は292となり<sup>(14)</sup>、憲法改正に必要な数を十分に超えている。ただし、憲法改正後にどのような土地改革を実施するかについては、5政党間で合意はない。特に土地の国有化を掲げるEFFと、「国有化など無意味である」との発言すらみられるANCとの間には隔たりがある<sup>(15)</sup>（Phakathi 2018b）。

本稿はまた、土地改革が進展しない理由が憲法第25条の規定にとどまらないことも示してきた。特にズマ政権の下で、土地再分配事業がPLASに一本化され、国有地の長期貸与というかたちで行なわれるようになったことで、事業の担い手である役人の裁量権が増加し、腐敗や政治的なコネをもつエリートによる土地資源の捕獲がみられるようになったことは大きな問題である。EFFの主張する土地の国有化は、腐敗をさらに助長する可能性がある。現在、行なわれているズマ前大統領を含む主要なANCの政治家や官僚の汚職疑惑を調査する司法調査委員会（通称「ゾンド委員会」）を通じて、ズマ政権下での汚職や腐敗の実態が今後、明らかにされていくことを期待したいが、ANC内にはそれを阻む勢力も存在する。ラマポーサがズマ時代のANCとは異なる、新たなANCをアピールするためには、腐敗の一掃こそが最も効果的である。だがそれが実現できるかどうかは、現時点では未知数である。

- (1) 本稿は2019年4月20日に脱稿した。その後、選挙結果が判明したため、5月14日に最小限の加筆修正を行なった。執筆の際にはBusiness Day <<https://www.businesslive.co.za/bd/>> やMail and Guardian <<https://mg.co.za/>> などの現地紙（ウェブ版）を参照したが、紙幅の都合上レファレンスは最小限にとどめた。
- (2) 国家機関を含む公的セクターにおける国家捕獲（state capture）、汚職、詐欺行為の疑惑を調査するための司法調査委員会（「ゾンド委員会」）。2016年10月に当時のT・マドンセラ護民官が発表した報告書において、ズマ大統領を含む政治家や官僚がインド系新興財閥のグプタ家と不適切な関係

をもち、大臣や国有企業幹部の任命・罷免にグプタ家の意向が反映されることで、公共事業の調達に際してグプタ家関連企業に便宜が図られていたとの疑惑を肯定したことがきっかけとなり、2018年1月に設置された。同年8月から聴聞会が開かれている（〈<https://www.sastatecapture.org.za/>〉, 2019年4月15日アクセス; 牧野 2018）。

- (3) 国政選挙におけるANCの得票率は2004年の69.69%をピークに65.90%（2009年）、62.15%（2014年）とわずかずつだが減少傾向にある（佐藤 2016）。
- (4) 土地保有権改革をめぐる争点や動向については、佐藤（2017）を参照されたい。
- (5) 1997年末時点の交換レートは1ランド＝約27円。
- (6) 南アフリカにおいて、土地問題を担当する省は1994—2009年までは土地問題省、2009年以降は農村開発・土地改革省と名称が変更されたが、本稿では土地省、担当大臣名は土地問題担当大臣で統一する。
- (7) 土地返還申請の多くは、居住地域が「白人地区」と指定されたために立ち退きを余儀なくされた都市部の土地に対するものであり、金銭的賠償を受け取る「解決」方法をとった。
- (8) 9つの州のうち、西ケープ州のみがANC以外の政党が与党となっている。
- (9) 無効とされたのは、「二重提出や白紙での提出、無関係の事項が記載されていた」場合などである（CRC 2018）。
- (10) 第1節で述べた改正土地権返還法（2014年）はまさにこの理由で違憲とされ、無効判決が下された。
- (11) 南アフリカ憲法第25条2-4項。
- (12) 土地権返還法（1994年）により、土地改革に伴う訴訟を扱う専門的な司法機関として1996年に設立された。
- (13) 2015年12月に議会の議長団により任命された委員会で、公聴会や有識者への委託研究などを通じて、①貧困・失業・富の平等な分配、②土地改革、③社会的凝集性とネイション・ビルディングの3テーマについて、1994年以降に制定された法律の成果に関する分析を行ない、2017年11月に最終報告書を発表した（〈<https://www.parliament.gov.za/high-level-panel>〉, 2019年4月10日アクセス）。
- (14) 南アフリカ選挙管理委員会のウェブサイト（〈<https://www.elections.org.za/NPEDashboard/app/dashboard.html>〉, 2019年5月13日アクセス）。
- (15) ただし第1節でみたように、ズマ政権下で土地再分配事業がPLASに一本化され、国有地の貸与方式が主流となったことから、ANC内部でも土地改革のあり方をめぐっては多様な意見が存在している。

#### ■参考文献

- 佐藤千鶴子（2009）『南アフリカの土地改革』、日本経済評論社。
- （2015）「南アフリカにおけるコイサン復興運動と土地政策」『アフリカレポート』No. 53、1-12ページ（〈<http://hdl.handle.net/2344/1401>〉）。
- （2016）「2016年南アフリカ地方選挙——大都市自治体を巡る攻防」『アフリカレポート』No. 54、135-141ページ（〈<http://hdl.handle.net/2344/1598>〉）。
- （2017）「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」、武内進一編『現代アフリカの土地と権力』、アジア経済研究所、139-171ページ。
- 牧野久美子（2009）「2009年南アフリカ総選挙——ジェイコブ・ズマを南アフリカ大統領にした2つの選挙」『アフリカレポート』No. 49、28-33ページ（〈<http://hdl.handle.net/2344/00008090>〉）。
- （2018）「一党優位と民主主義——南アフリカにおける民主主義の揺らぎ」、川中豪編著『後退する民主主義、強化される権威主義——最良の政治制度とは何か』、ミネルヴァ書房、129-157ページ。
- AHC (Ad Hoc Committee to Amend Section 25 of the Constitution of the Republic of South Africa) (2019)

- “ATC190315: Report of the ad hoc Committee to amend section 25 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, dated 13 March 2019,” Parliamentary Monitoring Group (PMG) website, 2019年4月8日アクセス。
- Ajam, Kashiefa, Kevin Ritchie, Lebogang Seale, Janet Smith, and Thabiso Thakali (2019) *The A-Z of South African Politics: People, Parties and Players*, Auckland Park: Jacana Media.
- Aliber, Michael, Themba Maluleke, Tshililo Manenzhe, Gaynor Paradza, and Ben Cousins (2013) *Land Reform and Livelihoods: Trajectories of Change in Northern Limpopo Province, South Africa*, Cape Town: HSRC Press.
- CRC (Constitutional Review Committee) (2018) “ATC181115: Report of the Joint constitutional review committee on the possible review of Section 25 of the Constitution, dated 15 November 2018,” PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- Gous, Nico (2018) “Cyril Ramaphosa insists that land reform is essential,” *Business Day*, 8 June.
- Hall, Ruth, and Themba Kepe (2017) “Elite Capture and State Neglect: New Evidence on South Africa’s Land Reform,” *Review of African Political Economy*, Vol. 44, Issue 151, pp. 122–130.
- HLP (High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change) (2017) “Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change,” <[https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High\\_Level\\_Panel/HLP\\_Report/HLP\\_report.pdf](https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf)>, 2019年4月8日アクセス。
- Mahlakoana, Theto (2017) “ANC goes radical on land question,” *Business Day*, 21 December.
- Paton, Carol (2017) “ANC must lobby society on expropriation of land, says Dlamini-Zuma,” *Business Day*, 6 April.
- Phakathi, Bekezela (2018a) “ANC, EFF join hands on land expropriation,” *Business Day*, 27 February.
- (2018b) “State owning SA’s land pointless, says David Mabuza,” *Business Day*, 6 September.
- PMG (Parliamentary Monitoring Group) (2018a) “Section 25 review of Constitution: oral submissions,” 25 October, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2018b) “Section 25 review of Constitution: oral submissions,” 26 October, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2018c) “Section 25 review of Constitution: party submissions,” 13 November, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2018d) “Committee Report on Review of Section 25 of Constitution: adoption,” 15 November, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2019a) “Presidential Advisory Panel on Land Reform briefing,” 20 February, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2019b) “Afriforum application to review public participation process; Constitutional Review Committee Report overview; Section 25 amendment: expert opinion,” 1 March, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- (2019c) “Section 25 amendment: expert opinion,” 8 March, PMG website, 2019年4月8日アクセス。
- South African Government (2018) “The Presidency on Advisory Panel on Land Reform Colloquium,” 10 December, <<https://www.gov.za/speeches/presidency-advisory-panel-land-reform-colloquium-10-dec-2018-0000>>, 2019年4月8日アクセス。

さとう・ちづこ アジア経済研究所研究員

[https://www.ide.go.jp/Japanese/Researchers/sato\\_chizuko.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/Researchers/sato_chizuko.html)  
chizuko\_sato@ide.go.jp