

第1章

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—

佐藤 千鶴子

要約

本稿では、南アフリカにおける民主化以降の土地保有権改革 (tenure reform) をめぐる政策の理念と同改革を実施するために2004年に制定された「共有地権利法」(CLaRA)の内容、そしてCLaRAに対する違憲訴訟について検討する。この作業を通じて、旧ホームランド地域の土地保有権改革が、2つの側面——(1)住民の土地権の法的認知、(2)土地統治システムの民主化——を持つ問題として認識されてきたこと、2つ目の側面に関わって、コミュニティの境界や伝統的指導者の権限の問題が焦点化するようになったことを示す。

キーワード

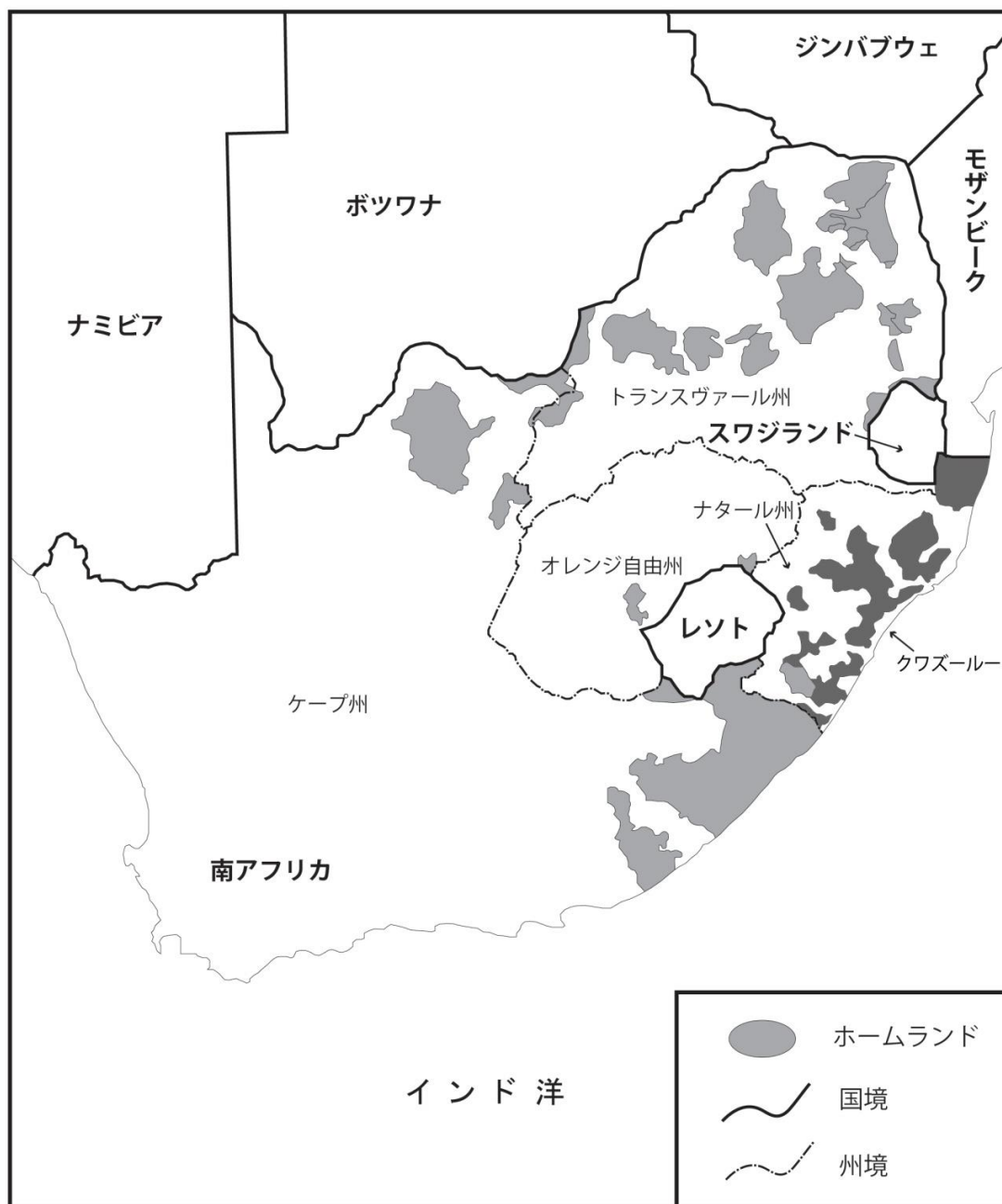
南アフリカ 旧ホームランド 土地保有権改革 共有地権利法 (CLaRA)

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びとに再分配するため、土地改革が実施された。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の居住用として指定された土地（＝原住民居留地）における住民の土地権の強化も課題として認識された。国土のおよそ13%に相当するこれらの土地は、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」と呼ばれた地域（地図参照）であり、同地域には現在でも人口の約3割が居住する（Cruywagen 2012）。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¹が限られている南アフリカでは、アフリカ人農村地帯と言えどもそれは基本的に旧ホームランドを指す。

¹ 当初、土地改革政策を通じて、民主化後の5年間に白人所有農地の30%を黒人に移転するという目標が掲げられた。この目標はいくどか繰り延べられたのち、今日ではもはや言及されることすらなくなった。

地図 南アフリカのホームランド (1994年以前)



(出所) 筆者作成。

旧ホームランド住民の土地権を強化する必要性は、1996年に採択された南アフリカ新憲法第25条6項と同9項において明言されている²。これを実現するための政策は、

² 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定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持つ」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

『土地政策白書』（1997年）において土地保有権改革（tenure reform）として提起され、同改革は民主化後の土地改革政策の3本柱の一つに位置付けられた（DLA 1997, 9）。そして、同改革を実施するために「共有地権利法（Communal Land Rights Act, 11 of 2004: CLaRA）」が2004年に制定された。だが同法は、2010年に憲法裁判所で違憲と判断され、実施には至らなかった。南アフリカでは、民主化後20年を経てもなお、保有権改革を実施するための法整備が発展途上の段階にある。

本稿では、2016年度の最終成果に向けた予備的考察として、民主化以降の保有権改革をめぐる政策の内容とCLaRA違憲訴訟について検討する。この作業を通じて、南アフリカにおける旧ホームランドの保有権改革が、2つの側面——(1) 住民の土地権の法的認知、(2) 土地統治システムの民主化——を持つ問題として認識されてきたこと、2つ目の側面に関わって、コミュニティの境界や伝統的指導者（traditional leaders）³の権限の問題が焦点化するようになったことを示す。

第1節 『土地政策白書』（1997年）における保有権改革

アパルトヘイト体制撤廃後の南アフリカにおける新たな土地政策の概要を示したのが、1997年に発表された『土地政策白書』（以下、『白書』）である。まず、この『白書』が旧ホームランドの土地権に関する課題をどのように認識していたのか、そして課題に対する対処策としてどのような改革政策を提案していたのかを検討する。

1. 問題認識

『白書』は、保有権改革が取り組むべき課題として8点を列挙しているが（DLA 1997, 30-34）、そのうち旧ホームランドの土地権に関する問題は次の6点である⁴。各点について簡潔に要約すると次の通りとなる。

(1) 黒人の土地権（land rights）が正式に認められていないこと：旧ホームランドの土地

なければならない、としている（South Africa 1996: Chap.2, Section 25）。

³ チーフ（首長）、ヘッドマンなどと称される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総体を指す。南アフリカの場合、チーフには、植民地化以前の首長国（チーフドム）の指導者の家系に由来する人びとと、植民地期以降の政権により任命された人びとの両方が含まれる。なお、2016年初頭の時点で、南アフリカには王を含む最高首長が13名、「上位（senior）の伝統的指導者」（チーフを指す）が829名、「ヘッドマン及びヘッドウーマン」が7399名いる（FFC 2016）。

⁴ 残りの2点は、(1) 都市部の非正規居住区（informal settlements）住民、(2) 農場居住者を中心とする私有地に住む住民の土地権に関するものである。

は、基本的に政府ないし南アフリカ開発信託機構（South African Development Trust: SADT）の所有地として登記されており、住民は土地に対して法的な権利を持たない。共有地を長い間、占有してきたコミュニティや「トライブ」は、自分たちが土地の所有者であると考えているが、人種差別的な法律のために、彼らの所有権（ownership）は土地に対する権利に反映されていない。法的な権利を持たないため、次のような問題——①国家などによる権利への干渉に対して脆弱な立場におかれる、②住宅補助などの開発資金を得るのが困難である、③現実に実践されている土地権システムに行政支援が存在しないため、システム内部の崩壊や統治の混乱が生まれ、役人やチーフ、強力なエリートによる権力の乱用が起こる、など——が生じる。

- (2) 人口過密（overcrowding）と強制移住による土地権の重複：旧ホームランドでは、人口過密、貧困、土地に対する極度の圧力が見られ、宅地需要を満たすために農地が犠牲となった。また、強制移住により、他の人びとが先に権利を持っていた土地に人びとが移住させられたため、一つの土地に対して、重層的で競合的な土地保有権（tenure rights）が存在することが当たり前となっている。
- (3) 伝統的保有権と共同の保有権（Traditional and communal tenure）：民主的に機能し、全成員の権利が守られている共有システムもあれば、そうではないシステムもあり、多くの共有システムが機能していない。権利所有者すべてが共有の土地財産に関する決定に参加でき、共有システムが平等原則に沿った規則を持つように、集団に基づく権利の行使を治める手続き方法を見出さなければならぬ。
- (4) 暴力：極度の過密状態、土地不足、土地権が不安全（insecure）な状態にあることに起因する争議や不確実性、制度的・行政的支援の欠如のために、黒人の保有権システムの多くに暴力の蔓延が見られる。
- (5) サービスと開発の提供：黒人の土地権の地位が明確でないことは、サービス供給やインフラ開発に関してしばしば不利益を生じさせる。特に、開発予定地に対してコミュニティが法的に安全な権利を持たない場合、開発行為者は開発事業への資金提供を拒む可能性がある。
- (6) 女性に対する差別：トライブによる土地保有（tribal tenure）や共同の土地保有（communal land tenure）を含む多くの種類の土地保有制度（tenure arrangements）のもとで、女性は差別されている。土地統治やコミュニティの問題に関する意思決定構造に女性が参加することも制限されている。

以上、旧ホームランド住民の土地権に関して、『白書』における保有権改革の課題として、政府が何を問題として認識していたのかを要約したが、問題は大きく次の2点に集約できると思われる。第一が、旧ホームランド住民が法的に認められた権利を持たな

いことに起因する土地権の脆弱性である（上記(1)と(5)）。その解決策としては、旧ホームランド住民の土地権を法的に認めることが必要となるだろう。サービスの提供や開発にかかわる問題も、住民の土地権を法的に強化することによって、解決が可能となる。第二の問題は、旧ホームランドに一般的にみられる共同の土地保有に関する統治システムが混乱ないし機能不全に陥っていることであり、これらのシステムが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（上記(2)、(3)、(4)、(6)）。旧ホームランドにおける土地統治システムを民主化したうえで、強力なエリートなどによる権力の乱用を防止するための制度的・行政的支援を提供することが、この問題に対する解決策として考えられる。

2. 保有権改革の指針

以上のような問題認識に基づき、具体的な保有権改革政策の内容については、別個に『保有権政策に関するグリーン・ペーパー (Green Paper on Tenure Policy)』を発表する、と『白書』は述べていたが (DLA 1997, 60)、今日に至るまでこの『グリーン・ペーパー』は発表されていない。『白書』の段階で明らかにされていたのは、保有権改革の指針のみであるが、そこには、保有権改革に対する政策担当者の姿勢が明確に表れている。以下は、『白書』に掲載された指針の抜粋と筆者による言い換え（丸カッコ内）である (DLA 1997, 60-61)。

- すべての「許可に基づく」土地権⁵ならびに従属的な形態の土地権を、法的に執行可能な土地権に転換する。(法的認知)
- すべての南アフリカ人に対して、人種に関係なく、単一の土地権システムを築く。単一の枠組みの中で、柔軟で多様な土地権システムを受け入れるような土地登記、支援、統治のシステムを作る。(単一のシステム)
- 状況に応じた適切な保有権システムを人びとが選択することを認める。(選択権)
- 憲法の基本的人権と平等規定に沿ったものとする。(平等原則)
- 保有権の安全を実現するため、権利に基づくアプローチを採用する。重複し、対立する権利が存在するために、一つの土地に対して複数の既得権を認めることが不可能な場合には、土地再分配を通じて、追加的な土地で既得権を認める。(権利とし

⁵ 1970年代～90年代にかけて、クワズールーや信託地などのホームランドでは、土地の権利証書に相当するものとして「占有許可証」(Permission to Occupy: PTO)が発行されており、ここではPTOが念頭に置かれている。PTOは売却や相続が規則で認められておらず、発行先も男性、もしくは男性が死亡した場合には最年長の未亡人に限られている (Claassen 2008, 283)。

ての土地権と土地再分配を通じた追加的な土地の獲得)

- 土地に対する既得権という、現に存在し実践されている現実を認めることが出発点となる。既得権のもっとも基本的な形態は占有が確立されていることであり、代替案が存在しない限り、これは侵されてはならない。また、法的には認められていなくとも、実際に存在する土地に対する長期にわたる歴史的な所有権も侵されてはならない。(既存の権利の承認)

現実に存在する土地に対する既得権を認めることを出発点とする、という指針は、「はるか昔から特定の集団ないしトライブに属するとされてきた多くの地域」を含め、「長期にわたって土地を保有してきた者の権利は、所有権 (ownership rights) として扱われるべきである」とも説明されている (DLA 1997, 66)。保有権改革の第一の要素とは、既存の土地権を「アップグレード」することなのである (DLA 1997, 64)。南アフリカのような、白人入植者により、国土の大部分において私的所有権が確立されてきた国で、それとは異なる形態の土地権、特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といえよう。その背後には、南アフリカにおいて、人種差別的な法律と制度のために、黒人には土地の所有権が歴史的に認められてこなかったという認識と、保有権改革もそのような過去の不正義の是正に貢献すべきである、という考え方が表れている。

この指針は、旧ホームランド住民の土地権を強化するための新しい法律が制定されるまでの暫定措置として制定された「インフォーマルな土地権の暫定的保護法 (Interim Protection of Informal Land Rights Act, 31 of 1996)」に具体化された。同法は、旧ホームランドの住民など、占有している土地に対して明白な法的権利を持たない人びとの既得権益 (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、その土地に対してインフォーマルな権利を持つ人びとがステークホルダーとして扱われなければならないことを定めている (DLA 1997, 62)。同法は有効期限付きの法律として制定されたが、旧ホームランドの土地権に関する法律制定がなされないなかで、毎年、国会で更新され続けている。

こういった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、土地権の統治にかかわる集団内部の権力構造の民主化を、保有権改革の重要な要素として捉えている。『白書』によれば、「土地の所有権はチーフ、トライブ政庁 (tribal authority) ⁶、

⁶ 植民地化以降、南アフリカの伝統的指導者は住民を統治する末端の行政機構の役割を担うようになった。Tribal authority は、伝統的指導者 (traditional leaders) や伝統的権威 (traditional authority) の同義語 (トライブ権威) として用いられる場合もあるが、アパルトヘイト時代の「バンツー政庁法」(Bantu Authorities Act, 68 of 1951) で定められた原住民統治を担う末端の行政機構 (トライブ政庁) を指す場合もある。今回は文脈から判断して後者の訳語を

信託人、コミュニティではなく、土地（property）の共同所有者としての集団の成員に帰属する」（DLA 1997, 66）。集団的な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、土地の運営やアクセスに関する意思決定に参加する権利を持つ。『白書』には、基本的人権に基づく土地権という考え方が明確に打ち出されている。また、民衆から支持を受け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、チーフに対する不信感が各所で示されてもいる。

『白書』が発表されたのち、この指針に沿った保有権改革のための法案（「土地権法案（Land Rights Bill）」）が、1998年～1999年初頭にかけて土地問題省（以下、土地省⁷）内部で議論された。だが、同法案は結局、国会に提出されないまま、お蔵入りとなった。同法案の草稿に外部の専門家としてかかわっていたカズン（B. Cousin）によれば、法案が廃案となった最大の理由は大臣の交代にあった。南アフリカでは、1999年5月、第2回総選挙が実施されムベキ政権が誕生した。新たに就任したディディザ（T. Didiza）農業・土地問題担当大臣は、同法案は「非常に複雑で、権利保有者とローカルな機関に対してあまりにも多くの国家の支援を含んでいる」と判断したという（Cousin 2008, 13）。しばしば「共産主義者」のレッテルを貼られたハネコム（D. Hanekom）土地問題担当大臣からディディザ大臣への交代が、土地再分配事業において大きな路線変更をもたらしたことがこれまで指摘されてきたが（Aliber et al. 2013 など）、大臣交代の影響は土地改革政策の他の側面にも現れていたようである⁸。保有権改革は振り出しに戻ってしまったのであった。

第2節 「共有地権利法」

「土地権法案」がお蔵入りになったのち、ディディザ新大臣のもとで、2002年頃から旧ホームランドの土地権に関する法案が再び議論されるようになり、最終的に2004年、「共有地権利法（Communal Land Rights Act, 11 of 2004: CLaRA）」が制定された。Cousin（2008, 13）の考えでは、CLaRAは『白書』の理念に基づく「土地権法案とは根本的に異なる」ものである。前節で筆者は、『白書』が目指した保有権改革の理念と解決策を大きく2点に集約させた。本節では、この2つの点に関して、CLaRAがどのような案

当てた。

⁷ 2009年より農村開発土地改革省に名称が変更されている。

⁸ ハネコム大臣のもとで土地省長官を務めたバッドレンダー（G. Budlender）は、大臣交代後、新大臣とアポイントすら取れなくなったと語った（インタビュー、2005年7月21日、於オクスフォード）。ディディザ大臣は、ハネコム大臣が土地政策の立案において重用した土地NGO出身の白人リベラルや活動家、研究者を意図的に退けたようである。

を提示していたのか、それが『白書』の理念とどう異なっているのかについて検討することで、CLaRAの評価を試みる。憲法裁判所の違憲判決⁹により、結局は施行されることがなかったものの、司法判断はCLaRAの内容そのものについて違憲であるとしたわけではなく、手続き的な理由に基づいたものであった（詳細は次節参照）。CLaRAと内容的に大差ない法案が再び国会に提出され、議論される可能性は十分にあり（Claassen 2014）、保有権改革に関する土地省の政策的方針を知るためには、CLaRAの分析が不可欠である。

1. CLaRAによる既得権の認知

2014年7月に成立したCLaRAは10章47条¹⁰からなり、その目的は前文に以下のよう述べられている。

- クワズルー・ナタール王領地（KwaZulu-Natal Ingonyama Land）¹¹を含む共有地（communal land）をコミュニティに移転する、あるいは相応の救済を与えることにより、土地保有権の法的な安全（legal security of tenure）を提供するため。
- 旧制の権利（old order rights）から新制の権利（new order rights）への移行を決定するための土地権調査（a land rights enquiry）を実施するため。
- コミュニティによる共有地の民主的な統治を行うため。
- 土地権庁（Land Rights Boards）を設立するため。
- 共有地に関する地方政府の機能が協調的に行われるようにするため。
- 一定の法律を改正ないし廃止するため。
- 以上のことに付随する事項のため。

ここで、同法が対象とする「共有地」は、「あるコミュニティの成員によって、そのコミュニティの規則や慣習に依拠しながら、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」と定義されている（CLaRA 第1章第1条）。具体的には、旧南アフリカ開発信託機構（SADT）所有地（信託地）を含め、登記上、国の所有となっている旧ホームランド、黒人による土地所有が制限される以前の20世紀初頭までの時期に集団（コミュニティ）により「獲得された土地」¹²、そして民主化後の土地改革によ

⁹ 違憲訴訟を起こしたコミュニティの主張（違憲訴訟の争点）については次節で述べる。

¹⁰ 本稿末尾に参考資料として掲載している筆者による試訳を参照。

¹¹ 「インゴニヤマ（Ingonyama）」はズルー王の意。

¹² 1913年に原住民土地法が制定される以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。

って集団（コミュニティ）のために獲得された土地が対象となる（CLaRA 第1章第2条）。また、前文で言及されているように、1994年の民主化選挙直前に、当時、ジョハネスバーグやナタール州においてアフリカ民族会議（ANC）支持者とインカタ自由党（IFP）支持者の間で暴力的な抗争が頻発するなかで、IFPを選挙に参加させるために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（現在のクワズールー・ナタール王領地）¹³も対象となる。

CLaRAは、これら共有地において、人びとや集団がすでに持っている土地に対するさまざまな権利（旧制の権利）を、同法に基づく新しい権利（新制の権利）に変更することを意図したものである。旧制の権利とは、「慣習法を含む法や慣行もしくは使用状況（usage）に由来する、あるいはそれにより認められた」権利を指し、公式・非公式、登記・未登記は問わない（CLaRA 第1章第1条）。これは、『白書』が保有権改革の出発点とした、現実に存在する「土地に対する既得権」を言い換えたものと言えるだろう。

この旧制の権利を新制の権利に変更するための第一段階として、CLaRAは、土地権調査の実施とそのような調査を行う調査官の任命について定めている（CLaRA 第5章第14～17条）。調査官は、既存の土地に関する権利の調査、とりわけ「競合ないし対立する土地の権利、権益、保有権」について調べるとともに、ある土地に対して競合する権益すべてを満たすことができない場合の救済策や、新制の権利を受け取るコミュニティが民主的な意思決定を行うための方策についても調査を実施する。そして、調査官の提言に基づき、土地問題担当大臣が「コミュニティまたは人に移転されるべき土地（共有地）の場所と面積」を特定し、特定された共有地に対してコミュニティまたは人が持つ土地権が新制の権利として認められることになる（CLaRA 第5章第18条）。

その新制の権利は2つに分けられる。ひとつは、ある共有地を占有しているコミュニティに与えられる、その共有地全体に対する所有者としての権利である。その共有地は、コミュニティの名で登記される。登記のため、コミュニティは「コミュニティ規則」を定め、法人格を取得する。法人は、「成員の変化に関係なく、永続的な相続権」を持ち、動産および不動産の所有権、抵当権、地役権（servitude）、処分権、およびこれらの権利に伴う義務を負う（CLaRA 第2章第3条、第6章第19条）。また、共有地を所有するコミュニティは、その代表機関として「土地統治委員会」を設立しなければならない（CLaRA 第7章第21～24条）。もう一つの新制の権利とは、コミュニティの所有地として登記された共有地の住民に与えられる、共有地内の土地片に対する権利で

¹³ 1997年の法律改正により、旧クワズールーの土地は、ズールー王個人ではなく、王を含む複数の人びと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）に帰属することが定められた。

ある。各土地片は、個人の名で登記される（CLaRA 第5章第18条3項b）。共有地全体を所有するコミュニティ、共有地内部の土地片を所有する個人に対しては、「共有地権証書」（Deed of Communal Land Right）が発行される（CLaRA 第3章第6条）。登記済みの新制の権利は、コミュニティの同意が得られれば、私的所有権（freehold ownership）に転換することもできる（CLaRA 第3章第9条）という。

以上みてきたように、CLaRA は、あるコミュニティが現に占有する共有地の範囲を特定し、その共有地の所有権をコミュニティに移転することを定めていた。また、そうして特定された共有地内の土地をコミュニティの成員に分け、個々の成員を分けられた土地の所有者として登記することも定めていた。つまり、CLaRA は、共有地に住むコミュニティおよびコミュニティ内部の個人の土地権それぞれに対して法的認知を与えることを定めていた。ここには、集団による既存の土地権を認めて所有権と同等の権利を与えるという、『白書』の指針が体现されているように思われる。

2. CLaRA と土地統治

次に、土地権の統治にかかわる集団内部の権力構造の民主化という、『白書』が念頭においていた2つ目の問題について検討しよう。土地統治については、2つのレベルの機関が想定されている。第一に、共有地を所有するコミュニティ内部の土地統治を行うのは、土地統治委員会である。同委員会の主な権限と義務には、共有地を所有するコミュニティ内部の土地配分や土地取引を記録すること、土地をめぐる争いの解決を促すこと、共有地内の開発のために関連自治体との連絡系の役割を果たすことなどが含まれる（CLaRA 第7章第21条、第24条）。

末端の土地統治を担う土地統治委員会の構成や権限は、土地統治システムの民主化を考えるうえで非常に重要な意味を持つ。この点について『白書』が特に言及していたのは、女性に対する差別をなくすことと、意思決定構造に女性の参加を確保することであったが、CLaRA には、女性の権利に関する言及が繰り返し見られる。たとえば、第7章第22条3項は、土地統治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定めている。ほかにも、第2章第4条2項では、結婚している場合、すべての配偶者が平等に権利を持つこと、新制の権利の登記は配偶者全員の名前で行われなければならないことが定められている。また、女性は男性と同等の土地保有権および土地に対する権利を持つとされ（第2章第4条3項）、未亡人や女性単独でも土地権を持つ（第5章第18条4項b）。

他方で、この土地統治委員会について、CLaRA は、コミュニティ内部に「認められた伝統的評議会」（recognised traditional council）が存在する場合、同評議会が土地統治

委員会の権益と義務を行使することができる (may) (CLaRA 第7章21条2項)とも定めていた。ここで、「認められた伝統的評議会」とは、2003年に成立した「伝統的指導者と統治の枠組み法 (Traditional Leadership and Governance Framework Act, 41 of 2003: TLGFA)」(以下、伝統的指導者枠組み法)のもとで設立された、あるいは設立されることになる評議会を指す。この評議会の母体となっているのは、アパルトヘイト時代の「バンツー政庁法 (Bantu Authorities Act, 1951)」により設立されたトライブ政庁 (tribal authorities) である (Cousin 2008, 13)。「伝統的指導者枠組み法」は、伝統的評議会の評議員の3分の1を女性とすること、また評議員の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、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を変革することを目指している¹⁴ (TLGFA 第2章第3条)。だが、ホームランドにおいて末端の地方政府の役割を担っていたトライブ政庁を前身として設立される伝統的評議会が土地統治委員会となることについては賛否が分かれる。次節で検討するように、4つのコミュニティがハウテン州北高等裁判所に対してCLaRA 違憲訴訟を起こすことになったのは、この第7章第21条2項の解釈をめぐってであった。

第二のレベルの機関としては、共有地の開発行政にかかわる新たな政府機関として、土地問題担当大臣が決定する地域において、その地域を管轄する1つないし複数の土地権庁 (Land Rights Board) を設立することが定められている。土地権庁の具体的な任務については、CLaRA で明確に規定されているとは言えないが、同庁は土地統治委員会を監督する立場の政府機関として位置づけられているようである (CLaRA 第8章)。

以上のように、法律の文面を見る限り、共有地の土地に関する既存の権益を法的に認められた権利に変えることで保有権の安全を保障し、かつ共有地内の土地へのアクセスや意思決定過程に平等原則を取り入れて民主化するという『白書』の指針を、大きな1点を除き、CLaRA は踏襲しているように思われる。だが、この1点、すなわち「伝統的評議会が土地統治委員会の役割を担うことができる」という点は、土地統治の権限をチーフやトライブ政庁から切り離そうと意図していた『白書』の姿勢とは大きくずれている。では、伝統的指導者が土地統治を担うことにはどのような問題が存在するのだろうか。CLaRA 違憲訴訟を起こしたコミュニティの主張を手掛かりに検討してみよう。

¹⁴ なお、残りの60%の評議員は、「伝統的指導者、ならびに上位の (senior) 伝統的指導者によって選ばれる伝統的コミュニティの成員」からなる。ただし、これらの規定がどれほど遵守されているかは不明。また、あるコミュニティを「伝統的コミュニティ」として認定したり、伝統的評議会の構成員数を決定したりといった、伝統的指導者にかかわる政策については州知事が強い権限を持っているため、おそらく州ごとに状況は異なると思われる。

第3節 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つのコミュニティ（Kalkfontein、Makuleke、Makgobistad、Dixie）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¹⁵。コミュニティは、CLaRA が次の2つの理由で違憲であると主張した。第一は、コミュニティがすでに持っている土地保有権の安全が、CLaRA が導入されることにより、強化されるどころか、むしろ失われてしまう、というものである。第二に、CLaRA の制定手続きには誤りがあった、というものである。後者の点は、国会における法案のタグ付け問題として知られる。

1. 4つのコミュニティの背景

まず、4つのコミュニティの背景を簡単に整理しておこう。カークフォンテイン（Kalkfontein）は、現在のムプマランガ州に位置する2つの農場を白人農場主から1920年代に購入した人びとの子孫からなるコミュニティである。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）により農場はクワンデベレ・ホームランドに組み込まれ、1978年にはンズンザ・トライブ政庁¹⁶（Ndzundza (Pungutsha) Tribal Authority）の管轄下に置かれることになった。しかしながら、トライブ政庁による土地統治を住民は認めず、裁判を通じてその正当性を争ってきた。最終的に2008年、土地申し立て裁判所の裁定を経て、農場の所有権はコミュニティ信託組合（Community Trust）に移転された。だが、チーフは管轄権内に独立したコミュニティが存在することを否定している（Claassens and Gilfillan 2008, 310）。カークフォンテイン・コミュニティの主張は、CLaRA が施行された場合、信託組合が持つ土地統治の権限が伝統的評議会に奪われてしまうのではないかと、ということである。

マクレケ（Makuleke）は、19世紀初頭から現在のリンポポ州パフリ（Pafuri）地区に暮らしていたが、1969年にこの土地からミンガ・トライブ政庁（Mhinga Tribal Authority）の管轄下にある地域¹⁷に強制的に移住させられた。1994年の民主化後、パフリ地区に対

¹⁵ 本節での記述は、特に断りのない限り、CLaRA 違憲訴訟に関するハウテン州北高等裁判所の判決文（North Gauteng High Court 2010）および憲法裁判所の判決文（Constitutional Court of South Africa 2010a）に依拠している。

¹⁶ 現在はンズンザ伝統的評議会となっている。

¹⁷ この地域は後にガザンクル・ホームランドの一部となった。また、トライブ政庁は、現在はミンガ伝統的評議会となっている。

して土地返還申請を提出し、1999年には申請が認められて、土地の所有権がマクレケ共同財産組合（Communal Property Association: CPA）に移転された。ただし、土地の大部分がすでにクルーガー国立公園の一部となっていたため、マクレケはパフリ地区に戻って占有するのではなく、同地において南アフリカ国立公園局と合弁でツーリズム・プロジェクトを運営することになった。マクレケをめぐるのは、ミンガ・チーフが、マクレケは従属的なクランに過ぎず、独立した土地権を保有する権利を持たないと主張し、マクレケによる土地返還申請にも異議を唱えた。それに対してマクレケの人びとは、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ている。

ディクシー（Dixie）は、リンポポ州に位置する1農場を占有するコミュニティである。ムニシ伝統的評議会（Mnisi Traditional Council）が管轄権を主張しているが、農場の住民は、住民内部の代表機関が土地統治権限を持つと主張している。

最後に、マゴビスタッド（Makgobistad）は、北西州に住むコミュニティで、マツェワクモ伝統的評議会（Matsewakhumo Traditional Council）の管轄下にある。マゴビスタッドの人びとは、伝統的権威の正統性自体については認めているが、住宅用地と畑に関して、個人と家族が強い権利を持つとし、これらの土地に対するチーフの権限が限定的であると主張している。

2. コミュニティの主張

土地を所有しているか、あるいは占有しているだけなのかという違いがあるものの、CLaRAが導入されることにより、コミュニティがすでに持っている土地保有権の安全が失われてしまうという4つのコミュニティの主張は、次の2点に基づいている。第一は、トライブ政庁による土地統治にかかわっており、CLaRA第7章第21条の解釈をめぐるものである。土地省は、この条項を、伝統的評議会は土地統治委員会の役割を果たすことができる（may）という意味で解釈した。それに対して訴訟を起こしたコミュニティは、「伝統的評議会が存在するところでは、大抵、同評議会が土地統治委員会となる」と解釈した。その理由は、「どの構造が土地統治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からである（Cousin 2008, 13）。第二は、「コミュニティ」の枠組みに関わる。いずれのコミュニティも、トライブ政庁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・範囲に住む人びとの相対的な自律性を主張している。CLaRAにより、トライブという枠組みを単位として共有地の所有権がトライブに移転されることを懸念しているのである。

CLaRAをめぐるコミュニティの2つ目の主張は、制定手続きに関わっている。CLaRAは、国会で憲法の第75条法案として審議されたが、それは誤りであり、CLaRAはそも

そも第76条法案として審議されるべきであった。なぜならば、CLaRAの規定は、土着法や慣習法、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持つ事項であるからである。南アフリカでは、各法案は国会での審議にかけられる際に、政府の法律アドバイザーにより第75条法案か第76条法案かいずれかに分類され、両者は審議過程が異なっている。中央政府が排他的な権限を持つ事項にかかわる法案は第75条法案としてタグ付けされるのに対し、中央政府と州政府の両方が権限を持つ事項にかかわる法案は第76条法案としてタグ付けされる。第76条法案としてタグ付けされるべきであったCLaRAは、第75条法案としての審議過程しか経ていないため、法律制定手続きに問題があり、ゆえに違憲である（Murray and Stacey 2008）。政府の法律アドバイザーは、CLaRAが土地に関わる法律であり、土地については中央政府のみが政策立案権限を持つという理由で第75条法案としていた。

3. 裁判所の判断

以上のようなコミュニティの主張に対し、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ること、慣習法や伝統的指導者に影響を与えるCLaRAは第76条法案として審議され、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。また、伝統的指導者枠組み法については、憲法違反ではないとした（North Gauteng High Court 2010）。

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をめぐる違憲訴訟は憲法裁判所へと送られた。コミュニティはまた、手続き的な理由でCLaRA全体が違憲であるという訴えを高等裁判所が却下したことについて、憲法裁判所に上訴した。

2010年5月に出された憲法裁判所の判決は、CLaRAの目的が、現在、土着法により定められている「共有地の利用、占有、統治について新しいレジームを導入」することであり、伝統的指導者は、「伝統的評議会を通じて、共有地の統治に関して広範に及ぶ権限を持つようになる」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間違いであるとし、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、憲法裁判所は、CLaRAの個々の規定の内容が違憲かどうかについては、訴訟を起こしたコミュニティ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もはや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 2010a)。この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り、現時点では新たな法案が発表されるには至っていない¹⁸。

まとめと考察

本稿では、『白書』に提示された民主化後の旧ホームランドにおける土地保有権改革の基本理念、その理念にある程度までは沿う形で立法化されたと考えられる CLaRA、そして、そうであるにもかかわらずコミュニティにより合憲性が法廷で争われるようになった CLaRA 違憲訴訟について、順番に見てきた。

民主化後の旧ホームランドにおける住民の土地権については、従来、慣習法によりインフォーマルな形で存在していた土地に対する既存の権益を新たに法的に認知することで強化するということが出発点となっていた。また、女性の権利や意思決定に女性がかかわることを制限していた従来の慣行を改めて、ローカルな機関が民主的な土地統治を行うようにすることも、保有権改革の重要な一部とされた。

2004年に成立した CLaRA は、初めに土地権調査を実施し、土地に関する権利関係を明確にしたうえで、共有地の所有権をコミュニティに移転し、共有地内の土地片の所有権をコミュニティの成員に移転すること、共有地を所有するコミュニティの代表機関として土地統治委員会を設立することなどを定めていた。さらには、土地統治委員会の構成や規則に関して、男女平等原則や民主的な意思決定を義務付けることも定めていた。これらの規定は、大枠において、『白書』に提示された民主化後の旧ホームランドにおける土地保有権改革の基本理念を踏襲したものであったと言える。

だが、CLaRA が明確には定めていなかった重要な問題もあった。それが、ある特定の共有地を所有することになる「コミュニティ」の境界である。CLaRA 違憲訴訟を起

¹⁸ ただし、2013年半ばから土地保有権改革をめぐる政策的議論は再び活発化している。2013年8月に土地省が開催した政策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: CLTP)」と題する政策文書は、共有地に住む人びとの土地権の安全を確保するための保有権改革として「制度化された使用权」(institutionalised use rights)の確立を掲げ、これを統治する機関として、「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)を挙げている

(DRDLR 2013, 13)。この問題については、2014年9月の「全国土地保有権サミット (National Land Tenure Summit)」、さらには2015年5月の「共有地保有権インダバ (Communal Land Tenure Indaba)」(いずれも土地省主催、インダバはズールー語で「問題、事柄、議論のトピック」などの意)において議論が続けられており (DRDLR 2014; 2015)、近いうちに新たな法案が国会に提出されることが予想される。CLTPは旧ホームランドの土地統治権限を伝統的指導者に付与すると言明しており、新法案が CLaRA と内容的に似通ったものとなる可能性は高い。

こした4つのコミュニティは、共有地を所有することになる「コミュニティ」が「トライブ」と同義となり¹⁹、アパルトヘイト時代のトライブ政庁の後継である伝統的評議会が土地統治委員会の役割を果たすことになることを懸念し、トライブ政庁の管轄範囲に存在する、より小さな領域に住む人びとからなる「コミュニティ」の相対的な自律性を主張した。憲法裁判所が CLaRA を手続き的な理由で違憲であると判断し、コミュニティが求めていた CLaRA の個々の規定の違憲性について判断を下さなかったことは、コミュニティが提起した問題が先送りされたことを意味する。

CLaRA 違憲訴訟は、「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統治にかかわる権限を持つべきか否かをめぐる問題を提起したものである。憲法裁判所の判決文によれば、土地省が2002年半ばにパブリック・コメントを受けるために発表した「共有地権利法案 (Communal Land Rights Bill)」では、コミュニティ内部の土地統治を行う機関に伝統的指導者が「その身分に基づき」(ex-officio) 参加することが認められていたものの、伝統的指導者には土地に対する行政権限は与えられていなかった。ところが、2003年に同法案の新バージョンが国会で審議にかけられたときには、共有地の統治に関して、伝統的指導者により大きな権限を与える条項が入っていた。それが、2004年に成立した CLaRA 第7章第21条の「伝統的評議会は土地統治委員会の役割を果たすことができる (may)」とする規定である (Constitutional Court of South Africa 2010a)。

2002年バージョンの法案と2003年バージョンの法案で、共有地の土地統治における伝統的指導者の権限が大きく変わったことについて、Claassen (2008, 265-267) は2003年に成立した伝統的指導者の地位と役割を定めた「伝統的指導者枠組み法」との関連性を指摘している。南アフリカにおいて、伝統的指導者が民主化前後から政治への働きかけを強化し、自らの権限や役割を維持する方向へと政策に影響を与えてきたことはよく知られている (Oomen 2005, Chap. 2)。植民地化以降の白人支配体制のもとで末端の行政機構の役割を担い、ホームランド体制のバックアップのもとで専制的な統治を行ってきた伝統的指導者は民衆の支持を失い (Mamdani 1996)、民主化された南アフリカでは存在意義を失うと考えられてきたが、実際には、1996年の新憲法は「慣習法に従う伝統的指導者の制度、地位、役割」を認めた (South Africa 1996; Chap. 12, Sections 211, 212)。

伝統的指導者は、民主化後の南アフリカにおいて、ホームランド時代と同様に、地方政府の役割を担うことを主張していた。だが、「伝統的指導者枠組み法」は、伝統的指

¹⁹ 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ひとりであるクラーセンによれば、トライブ政庁の管轄下にある人びとを共有地を所有する「コミュニティ」とした場合、その規模は1万~2万人に上ることになる (Claassen 2008, 265)。

導者に対して、地方行政を担うことを認めなかった。ところが、それと引き換えに、共有地の土地統治権をチーフに与えるための条文が、同時期に国会で議論されていた CLaRA に入れられることになったのである (Claassen 2008, 265-267)。土地を配分する権限を含む土地統治に関する権限は、伝統的指導者による支配のもっとも重要な源泉であると考えられてきたがゆえ (Lungisile 2005)、伝統的指導者にとっては譲歩できない部分であったと考えられる。だが、そのような CLaRA に対して違憲訴訟が起こされたことは、伝統的指導者による土地統治に対して抵抗する人びとがいることを意味する。

もう一つの大きな問題は、CLaRA が、伝統的指導者が土地配分権を行使してきた旧ホームランドのみならず、20世紀初頭に原住民土地法が制定される以前に黒人が購入した土地や、土地改革を通じて黒人が新たに獲得した土地及び獲得する土地をも対象としていたことである。CLaRA 違憲訴訟を起こした4つのコミュニティのうち2つ(カークフォンテインとマクレケ)は、土地返還を通じて土地の所有権を獲得している。南アフリカの土地改革では、土地が移転されるコミュニティ(集団)の間で、土地の法的な所有者となる信託組合や CPA が結成されるが、これらの組織と土地統治委員会の関係性については明確に定められていない。そういったなかで、CLaRA により土地の配分権に関して伝統的指導者の権限強化が行われるならば、ローカル・レベルでの土地統治は一層混乱し、争議が頻発する可能性もある。解決の糸口は見えないが、CLaRA をめぐり、コミュニティの境界や伝統的指導者の権限といった、困難な問題に改めて光が当てられるようになったことは確かである。

参考文献

【外国語文献】

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.

Bennett, Tom 2008. "‘Official’ vs ‘Living’ Customary Law: Dilemmas of Description and Recognition." In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 138-153.

Centre for Law and Society, University of Cape Town 2014. "Communal Land Tenure Policy." Position Paper for National Land Summit, <http://www.cls.uct.ac.za/>, accessed on 18 December 2015.

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 Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 262-292.
- 2014. “Communal Land’, Property Rights and Traditional Leadership.” Paper presented at the WISE Seminar, Wits University, 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 Dee Smythe 2013. “Marriage, Land and Custom: What’s Law Got to Do with It?.” In *Marriage, Land and Custom: Essays on Law and Social Change in South Africa*, edited by Aninka Claassens and Dee Smythe, Claremont: Juta, 1-27.
- 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 Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 295-314.
- Claassens, Aninka and Moray Hathorn 2008. “Stealing Restitution and Selling Land Allocations: Dixie, Mayaeyane and Makuleke.” In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 315-352.
- Cousins, Ben 2008. “Contextualising the Controversies: Dilemmas of Communal Tenure Reform in Post-apartheid South Africa.” In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben 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 Anseeuw and Chris Alden, Cape Town, HSRC Press, 55-70.
- Cruywagen, Dennis 2012. “Controversial Traditional Courts Bill Withdrawn.” South African Government News Agency,
<http://www.sanews.gov.za/south-africa/controversial-traditional-courts-bill-withdrawn>, accessed on 8 December 2015.
- Delius, Peter 2008. “Contested Terrain: Land Rights and Chiefly Power in Historical Perspective.” In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 211-237.
- DLA (Department of Land Affairs, South Africa) 1997. *White Paper on Land Policy*. Pretoria: Department of Land Affairs.
- DRDLR (Department of Rural Development and Land Reform, South Africa) 2011. “Green Paper on Land Reform.” Pretoria: Department of Rural Development and Land Reform.
- 2013. “Communal Land Tenure Policy.” Land Reform Policy Workshop, Protea Hotel, Stellenbosch, 23-24 August.

- 2014. “The Communal Land Tenure Policy Framework.” Presented to the National Land Tenure Summit, Birchwood, Boksburg, 4-6 September, <http://www.dla.gov.za/publications/land-tenure-summit-2014>, accessed on 18 December 2015.
- 2015. “Communal Land Tenure Indaba.” Premier Hotel, OR Tambo (Kempton Park), 29-30 May, <http://www.dla.gov.za/publications/communal-land-indaba-2015>, accessed on 18 December 2015.
- 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/index.php/media-events/ffc-events/presentations>, accessed on 26 February 2016.
- Mamdani, Mahmood 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Murray, Christina and Richard Stacey 2008. “Tagging the Bill, Gaggling the Provinces: the Communal Land Rights Act in Parliament.” In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 72-91.
- 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.
- Smith, Henk 2008. “An Overview of the Communal Land Rights Act 11 of 2004.” In *Land, Power and Custom*, edited by Aninka Claassens and Ben Cousins, Cape Town: UCT Press, 35-71.

【法律・判例】

- Communal Land Rights Act, 11 of 2004
- Traditional Leadership and Governance Framework Act, 41 of 2003, http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/tlagfa2003431.pdf, accessed on 25 December 2015.
- South Africa, Republic of. 1996. The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996.
- Constitutional Court of South Africa 2010a. 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>, accessed on 17 December 2015.

— 2010b. Media Summary: 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>, accessed on 17 December 2015.

North Gauteng High Court 2010. 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>, accessed on 25 December 2015.

参考資料

以下は、「共有地権利法 (Communal Land Rights Act, 11 of 2004: CLaRA)」の試訳である。なお、適宜、原文を残すとともに、筆者による補足的な説明を脚注に追記した。

「共有地権利法」 (Communal Land Rights Act, 11 of 2004: CLaRA)

2004年7月14日成立
施行日は改めて交付する。

- ・ クワズールー・ナタール王領地 (Ingonyama land) を含む共有地 (communal land) をコミュニティに移転することにより、あるいは相応の救済を与えることにより、土地保有権の法的な安全 (legal security of tenure) を提供するため。
- ・ 旧制の権利 (old order rights) から新制の権利 (new order rights) への移行を決定するための土地権調査 (a land rights enquiry) を実施するため。
- ・ コミュニティによる共有地の民主的な統治を行うため。
- ・ 土地権庁 (Land Rights Boards) を設立するため。
- ・ 共有地に関する地方政府の機能が協調的に行われるようにする (the co-operative performance of municipal functions) ため。
- ・ 一定の法律を改正ないし廃止するため。
- ・ 以上のことに付随する事項のため。

第1章 定義と法律の適用範囲

1. 定義

この法律においては、文脈により異なる場合を除き、以下のように定義する。

「有益な占有」 (“beneficial occupation”) とは、1997年12月31日より前から5年以上にわたって継続的に、ある人物により、その人物が強制力を用いず公然と、所有者の許可を得ることなく、所有者であるごとく、土地が占有されてきたことを意味する。「有

益に占有されている」(“beneficially occupied”)も対応した意味を持つ²⁰。

「庁」(“Board”)とは、第9章を除き、第25条により設立される土地権庁を意味する。

「共有地」(“communal land”)とは、第2条で想定されている土地を意味する。それは、あるコミュニティの成員によって、そのコミュニティの規則や慣習に依拠しながら、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である。

「コミュニティ」(“community”)とは、土地に対する権利が、その集団により共同保有されている土地(land held in common)へのアクセスを決める規則に由来するような人びとの集団を意味する。

「コミュニティ規則」(“community rules”)とは、第19条1項で登記された規則を意味する。

「相応の救済」(“comparable redress”)とは、第4章で意図されている救済を意味する。

「憲法」(“Constitution”)とは、「南アフリカ憲法(1996年の法108)」を意味する。

「共有地権利証書」(“Deed of Communal Land Right”)とは、第6条で意図されているような人の名で登記される新制の権利に基づく証書を意味する。

「証書登記法」(“Deeds Registries Act”)は、「証書登記法(1937年の法47)」を意味する。

「省」(“Department”)とは、土地問題省²¹を意味する。

「長官」(“Director-General”)とは、土地省長官を意味する。

「土地統治委員会」(“land administration committee”)とは、第21条により設立される土地統治委員会を意味する。

「土地調査官」(“land rights enquirer”)とは、第15条により指名もしくは任命される土地調査官を意味する。

「大臣」(“Minister”)とは、土地問題に責任を持つ大臣を意味する。

「新制の権利」(“new order right”)とは、第18条によって、大臣により確定(confirm)、転換(convert)、授与(confer)、ないし有効化(validate)される、共有地もしくはその他の土地における保有権またはその他の権利を意味する。

「旧制の権利」(“old order right”)とは、共有地内あるいは共有地に関する、次のような保有権または他の権利を意味する。

- (a) 公式あるいは非公式で、
- (b) 登記されている場合もあれば登記されていない場合もあり、
- (c) 慣習法を含む法や慣行(practice)もしくは使用状況(usage)に由来する、またはそれにより認められており、

²⁰ 占有の時間的定義について、1997年12月末以前に5年以上とすることを規定。

²¹ 2009年より農村開発土地改革省に名称が変更。

(d) 第 18 条に基づき大臣により決定される直前まで存在している権利。だが、次のものは含まれない。

- (i) 権利や権益が純粋に契約的性質を持っている場合の、小作人、労働小作人、分益小作人、または被雇用者の権利ないし権益、
- (ii) 当該地の所有者または合法的な占有者によって、いつでも撤回することが可能な条件で与えられた、一時的な許可に純粋に基づく権利や権益。

「定められた」(“prescribed”)とは、この法による規則で定められたことを意味する。

「この法」(“this Act”)とは、この法の下で決められるいかなる規則をも含む。

「伝統的評議会」(“traditional council”)とは、「伝統的指導者及び統治の枠組み法 (Traditional Leadership and Governance Framework Act, 2003)」の第 1 条で定義された伝統的評議会を意味する。

2. 法律の適用範囲

(1) この法律は、次に適用する²²。

(a) 有益に占有されている国有地と次のような国有地

- (i) いずれかの時点において、法律が撤廃される前に「自治領土憲法 (Self-governing Territories Constitution Act, 21 of 1971)」で意図されていた政府に帰属していた土地、トランスカイ共和国、ボプタツワナ共和国、ヴェンダ共和国、シスカイ共和国²³の土地、または「開発信託土地法²⁴ (Development Trust and Land Act, 18 of 1936)」第 4 条により設立された南アフリカ開発信託機構 (SA Development Trust) に帰属していた土地。ただし、次を除く。旧南アフリカ開発信託機構に属していたけれども、「国有地処分法 (State Land Disposal Act, 48 of 1961)」により処分された土地。
- (ii) 法律が撤廃される前に、「黒人土地法²⁵ (Black Land Act, 27 of 1913)」の付則、もしくは「開発信託土地法」の解放地 (released land) に関する付則に列記されていた土地。

(b) この法の第 9 章で定められる限りにおいて、「クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法 (KwaZulu-Natal Ingonyama Trust Act, Act 3KZ of 1994)」が適用され

²² 本項は対象地を規定。それらは、信託地を含む旧ホームランドの土地、1913 年土地法と 1936 年土地法で黒人の土地として指定されていた土地、旧クワズールー・ホームランドの土地、旧ブラック・スポット、土地改革により獲得された土地。

²³ これら 4 共和国は、旧「独立」ホームランド。

²⁴ 旧「原住民信託土地法」。

²⁵ 旧「原住民土地法」

- る土地。
- (c) その名のもとで登記されているか否かにかかわらず、コミュニティにより獲得された、あるいはコミュニティのために獲得された土地。
 - (d) 憲法の第25条5項で意図されているような、土地への平等なアクセスをコミュニティに提供するための土地を含む、すべての上記以外の土地。
- (2) 『官報』(Gazette)での告知により、大臣は、上記(1)(d)で意図されている土地を決定し、そのような告知において、この法のどの規定がその土地に適用されるのかを特定することができる。

第2章 法人格と保有権の法的安全

3. コミュニティの法人格

第19条1項による規則が登記されたら、成員の変化に関係なく、永続的な相続権を持つ法人格をコミュニティは獲得する。そのような規則、この法、そのほかの法の規定により、法人格は、法人の名において、

- (a) 権利を獲得、保有し、義務を被ることができる。また、
- (b) 動産および不動産を所有し、抵当権、地役権 (servitude)、または別の制限を被り、処分することができる。そのような財産 (property) を、いかなる権利 (title) またはほかの条件に基づき、処理することができる。

4. 保有権の安全²⁶ (Security of tenure)

- (1) コミュニティないし人は、この法が規定する限りと同様により、政府が利用可能な資源内で、法的に安全な保有権に対する権利を持つ。あるいは、過去の人種差別的な法律や慣行の結果、そのようなコミュニティないし人の土地の保有権が法的に不安全ならば、相応の救済を得る権利を持つ。
- (2) いかなる法律、慣行、使用状態、登記に反していようとも、既婚者が保有していたすべての旧制の権利は、結婚に関係しているすべての配偶者によって保有されるとみなす。そのような結婚に適用される夫婦財産制度 (matrimonial property regime) に関係なく、配偶者は、未分轄 (in undivided shares) の権利を合同で持つ。第18条3項による確認ないし転換の際には、その権利は、すべての配偶者の名で登記されなければならない。

²⁶ 本条は、保有権の安全に対する権利と相応の救済の権利、結婚している場合、すべての配偶者が平等に権利を持つこと、男女の平等について規定。

- (3) 女性は、土地および土地から得られる恩恵に関して、男性と同様の法的に安全な (legally secure) 保有権と権利を持つ。ジェンダーを理由に、いかなる法律、コミュニティそのほかの規則、慣行、使用条件も、人を差別してはならない。

第3章 共有地の移転と登記

5. 共有地の登記と新制の権利 (new order rights)

- (1) 共有地と新制の権利は、そのような土地に対して権利を持つ、もしくはこの法と関連するコミュニティ規則により権利を有するコミュニティまたは人の名のもとに登録されうるし、登録されなければならない。また、ここには女性が含まれる。
- (2) ほかの法律が何と言おうとも、
- (a) 国有地ではなく、下記(i)~(iv)の名のもとに登記されている共有地に関して、第18条により大臣が決定をなす際に、その所有権は、土地を保有する、あるいは登記により利益に影響を受けるようなコミュニティに属するものとする。また、これらの土地は、その土地に関する制限や付随する権利の影響を受け続ける。
- (i) 人、
- (ii) 法で認められているか否かにかかわらず、伝統的指導者 (a traditional leader) または伝統的権威 (traditional leadership)、
- (iii) 「共同財産組合法 (Communal Property Association Act, 28 of 1996)」で想定されている共同財産組合、もしくは
- (iv) 信託組合 (trust) そのほかの法人 (legal entity)。
- (b) 上記(a)で言及されたコミュニティは、すべての点において、人、伝統的指導者または伝統的権威、共同財産組合、信託組合そのほかの法人に対する権利の継承者として認められる。
- (c) 上記(a)で想定されている土地に関連する権利証書 (title deed)、抵当権や債権 (mortgage bond)、あるいは、その土地に関して登記されているほかの証書 (deed) は、定められた方法で、コミュニティがその土地の登記済み所有者 (registered owner) であることを反映させるべく、証書登記局 (Registrar of Deeds) により承認されなければならない。また、
- (d) この法の規定は、上記(a)で想定されている土地に対して、しかるべき変更を伴って適用されなければならない。
- (3) (a) この法により、取り消される、あるいは新制の権利によって取り代わられる旧制の権利を証明する文書は、証書登記局に提出されなければならない。登記局は、

そのような文書の取消を承認しなければならない。

(b) もし、上記(a)で想定されている文書が提出できない場合には、登記局は、そのような権利の保有者または大臣により効果を認められた適切な宣誓供述書 (affidavit) を受け入れなければならない。

6. 共有地の移転²⁷

第 18 条に基づく決定をしたのち、大臣は以下のことをしなければならない。

(a) 大臣により決定された共有地全体を、そのような土地に適用される第 18 条 4 項で想定された条件に従って、コミュニティが権利を持つ土地として、そのようなコミュニティに移転する。

(b) 反対の意図を持ついかなる法律にもかかわらず、そのようなコミュニティの代わりに、またそのような土地に関して、大臣は、

(i) 「土地測量法 (Land Survey Act, 8 of 1997)」に従い、公共の一般利用図 (communal general plan) を準備し、承認しなければならない。

(ii) 「証書登記法 (Deeds Registries Act)」に従い、そのような利用図を登記し、共有地登記 (communal land register) を開設しなければならない。

(iii) 共有地権利証書 (Deed of Communal Land Right) ないし他の適切な証書という手段を用いて、そのような権利を持つ個人もしくは複数の人びとに、新制の権利を移転しなければならない。さらに、

(c) この決定とこの条項に効果を与えるために必要なその他の処置をとらなければならない。

7. 不動産譲渡者の機能

資格を持つ土地省の適切な職員が、「証書登記法」により求められる不動産譲渡者 (conveyancer) の機能を果たすことができる。

8. その後の取引の登記²⁸

共有地登記の開設後に生じる、共有地に関して登記可能な取引は、その土地に新たに割り当てられる権利を含めて、この法と「証書登記法」に従って、登記されなければならない。

9. 登記済み新制の権利の私的所有権への転換²⁹

²⁷ 本条は、共有地の移転方法、ならびに新制の権利移転の際に必要な手続きについて規定。

²⁸ 本条は、登記の義務について規定。

- (1) 登記された新制の権利の保有者は、そのような権利が関係している土地を所有するコミュニティに対して、そのような権利を私的所有権 (freehold ownership) に転換することを申請することができる。
- (2) 上記(1)で言及された申請を考慮したのち、そのようなコミュニティは、コミュニティ規則と権利 (title) に適用されるすべての条件を考慮したうえで、そのような申請を承認するか、却下するかしなければならない。
- (3) 上記(2)でコミュニティが申請を承認した場合には、コミュニティに都合の良いように、条件を課したり、何らかの権利を除外 (reserve) したりすることができる。
- (4) 上記(1)で言及された保有者による申請にあたり、証書登記官 (Registrar of Deeds) は、本条で想定されている転換を、定められた方法で、記録しなければならない。

10. 移転費用と印紙税³⁰

第5条と第6条を達成するために必要な登記については、名義変更料 (transfer duty)、付加価値税 (VAT)、印紙税、証書登記料は、支払う必要がない。

11. 測量と登記費用³¹

この目的のために国会により配分された資金から、第5条と第6条を達成するために必要な測量と登記のための費用を大臣は支払うことができる。

第4章

保有権が法的安全を得られない場合の相応な救済の提供

12. 相応な救済の付与³²

- (1) 憲法第25条6項で想定されているような不安全な (insecure) 旧制の権利や、法的に安全にはなりえない旧制の権利の保有者による申請に基づいて、大臣は、そのような保有者に相応な救済の付与を決定できる。
- (2) 上記(1)に関する付与は、次のものからなりうる。
 - (a) 当該の旧制の権利が関係している土地以外の土地、もしくはそのようなほかの土地に対する権利、
 - (b) 金銭そのほかの形態での補償、または、

²⁹ 本条は、私的所有権への転換が可能であること、ならびにそうする場合の手続きを規定。

³⁰ 本条は、登記にかかわる税金の支払いが不要であることを規定。

³¹ 本条は、測量と登記費用を土地省が負担することを規定。

³² 本条は、旧制の権利が新制の権利に変更できない場合の救済方法や救済内容について規定。後者は、代替地、金銭、代替地と金銭の組み合わせ、からなる。

(c) 上記(a)で意図されている土地あるいは土地に対する権利と、上記(b)で意図されている補償を組み合わせたもの。

(3) 第18条の規定が、しかるべき変更を伴い、この条項の決定に適用される。

13. 旧制の権利の取消

この法の目的のため、旧制の権利 (old order rights) 保有者による書面での合意により、合意された条件にもとづき、大臣はそのような権利を取り消すことができる。

第5章 土地権調査の実施

14. 土地権調査³³

(1) 第4条に従い旧制の権利が安全なものとなる以前、あるいは第6条に従い共有地がコミュニティないし人に移転される以前、あるいは第12条に従い相応の救済が決定される以前に、大臣は土地権調査を実施しなければならない。

(2) 土地権調査は、次のことを調査しなければならない。

(a) 次に述べる事柄のすべての性質と程度

(i) 憲法及び人、

(ii) 旧制 (old order) 下及びそのほかの土地とその保有権、そして

(iii) 法的に安全であるか否かに関係なく、またそれが調査により影響を受けるか否かに関係なく、競合ないし対立する土地の権利、権益、保有権、

(b) 国家の権益、

(c) 法的に不安全な権利を法的に安全なものにするために利用可能なオプション、

(d) 平等な基準での土地へのアクセスの提供、

(e) 空間プランニング、土地利用管理、土地開発、開発ないし過密の解消もしくはその他の土地改革事業を実施する必要性、そのような事業の性質、

(f) 相応の救済の必要性と、そのような救済の性質と程度、

(g) 第4条を遵守し、新制の権利の配分、登記、行使の際にジェンダー平等を促進するために必要な方策、

(h) 第18条に従い大臣がなす決定 (determination) に関するすべての事項、

(i) 大臣が定める、あるいは指示するすべての他の事柄。さらに、土地と権利に関するすべての紛争を解決するように努めなければならない、そのような事柄に関

³³ 本条は、最初に土地権調査を実施すること、ならびに土地権調査の項目と報告書の提出について規定。

する報告書を大臣に提出しなければならない。

15. 土地権調査官の指名ないし任命

- (1) 大臣は、土地権調査を実施するために、定められた方法に従い、土地省の職員を指名するか、あるいは職員ではない適当な人を任命することができる。
- (2) 大臣は、財務大臣の同意を得て、国家公務員ではない土地権調査官に報酬や手当を支払うことができる。

16. 土地権調査の告示³⁴

大臣は、適切なナショナル、リージョナル、ローカル・メディアにおいて、定められた方法で、次のことを公表する。

- (a) 利害関係者（interested parties）の調査への参加を呼び掛けるための調査の告示。
- (b) 土地権調査が完了した際に、調査結果に基づく決定に関する告示。

17. 土地権調査官の権限と義務³⁵

- (1) 土地権調査官は、定められた方法で、土地権調査を実施しなければならない。調査は、公開かつ透明性をもったものでなければならない。調査の影響を受けるかもしれないコミュニティと人びとには、調査への参加機会が与えられなければならない。
- (2) 土地権調査官は、コミュニティによりなされる意思決定が、全体として十分に情報を周知された（informed）のものであって、コミュニティの成員の大多数による民主的な決定であることを確実にするための方策を採用しなければならない。ここでいう成員とは、18歳以上の、コミュニティの会合に出席あるいは委任状を提出しているものを指す。また、会合の告示は、少なくとも21日前に適切に行われなければならない。
- (3) 第14条2項で想定されている土地権調査報告書に関する取り決めは次のようなものである。
 - (a) 大臣が行う決定に必要な事柄に関する提言（recommendation）を含めなければならない。
 - (b) 大臣に提出される前に、適切な告示によって、すべての利害関係を持つコミュニティないし人は報告書を閲覧できなければならない。そのようなコミュニティないし人には、調査に関係するすべての事柄に関して意見を述べる機会が与えられなければならない。

³⁴ 本条は、土地権調査の開始と結果の告示について規定。

³⁵ 本条は、土地権調査の方法、ならびに土地権調査報告書の内容について規定。

- (c) 報告書は、大臣が考察の材料とするための意見表明や関連文書とともに提出されなければならない。
- (4) 調査に関係があるときにはいつでも、土地権調査官と調査官を補佐するすべての人は、定められた方法かつ当該関係者の憲法上の権利を考慮したうえで、次のことができる。
 - (a) 書面ならびに口頭での証拠の提供を強制すること。
 - (b) 敷地内に入って捜索し、文書や物品を押収すること。
 - (c) 利害関係者（interested persons）の会合を召喚し、出席すること。
- (5) 土地権調査官は、調査の効果的な実施のために必要であると大臣が決定するすべての権限を持ち、義務を負う。

18. 大臣による決定

- (1) 大臣は、土地権調査官による報告書を受け取った後、この法の要件が満たされたことに満足するならば、下記(4)と(5)に従い、かつ次の諸点を考慮したうえで、下記(2)と(3)で想定された決定を行う。
 - (a) 報告書
 - (b) 慣習法、ならびに空間計画、地方政府、農業を規制する法を含む、すべての関連する法律
 - (c) すべての影響を受ける権利保有者の旧制の権利
 - (d) 平等な基準で土地へのアクセスを提供する必要性
 - (e) 土地に関するジェンダー平等を促進する必要性
- (2) 大臣は、該当する場合には、コミュニティまたは人に移転されるべき土地の場所と面積を決定しなければならない。
- (3) 大臣は、下記(4)と(5)に従い、次のことを決定しなければならない。
 - (a) 特定されたコミュニティの名で、測量と登記が行われる、あるいは行われることになる共有地全体。
 - (b) 上記(a)で想定されている地域全体は、土地片（portions of land）にさらに分けられ（subdivided）、各土地片が、コミュニティではなく、人の名で登記されなければならない。
 - (c) 上記(a)で想定されている地域の一部は、
 - (i) 特定されたコミュニティの名で登記されなければならないし、登記され続けなければならない。そのような土地の一部は、さらに分けられ、上記(b)で想定されているように登記されなければならない。また、
 - (ii) 国家に属する。

- (d) 旧制の権利には、以下のことがなされる。
 - (i) 確認される。
 - (ii) 所有権あるいは相応の新制の権利に転換される。大臣はそのような権利の性質と程度を決定しなければならない。
 - (iii) 第4章に従って取り消される。
 - (aa) そのような権利が関係している土地は、コミュニティが保有する、あるいは保有することになる土地に組み込まれなければならない。
 - (bb) そのような権利の保有者には、第4章で想定されているような相応の救済が与えられなければならない。
- (4) 本条に沿って決定を下す際には、大臣は、管轄権を持つ各自治体の統合開発計画 (Integrated Development Plan) を考慮に入れなければならない。また、地方政府に責を負う大臣と相談の上、管轄権を持つ各自治体そのほかの土地利用規制機関 (land-use regulator) は、次のことができる。
 - (a) 自治体を含む国家に権利を残し (reserve)、国家の意見において、次の諸点のために必要であると考える土地利用そのほかの条件を定める。
 - (i) 公の目的、もしくは公の利益に叶うため。
 - (ii) 当該地、その土地の権利、その土地の所有者、その権利の保有者を保護するため。
 - (iii) この法律に効力を与えるため。
 - (b) 新制の権利を、次のように女性に与える。
 - (i) 旧制の権利を保有する男性の配偶者は、新制の権利を配偶者と合同で保有する。
 - (ii) 旧制の権利を保有する男性の未亡人、あるいはそのような権利を継承する女性は、新制の権利を単独で保有する。
 - (iii) 彼女自身の権利において保有する。
 - (c) 善意で (in good faith) 獲得された推定上の (putative) 旧制の権利を有効化し、善意ではなく獲得された旧制の権利が無効であることを宣言する。また、新制の権利の単数あるいは複数の保有者を決定しなければならない。
- (5) 大臣は、争議が調停、そのほかの代替的な伝統的あるいは非伝統的な争議解決メカニズム、または法廷によって解決されるまでは、争議の直接的な対象となっている土地とその土地に関する権利について、本条に基づく決定を行わないことができる。また、そのような争議を解決するための方策を採用しなければならない。

第6章

コミュニティ規則の内容、策定、登記

19. コミュニティ規則の内容、策定、登記³⁶

- (1) 共有地がその名のもとに登記されている、あるいはされることになるコミュニティは、第17条1項と2項の規定及びしかるべき変更を伴って、定められた方法により、コミュニティ規則を定めて採択し、規則を登記する。
- (2) コミュニティ規則は、他の適用される法律に従い、次のことを規制する。
 - (a) 空間計画と地方政府を治める法律の枠組み内で、土地所有者としてのコミュニティによる共有地の統治と利用
 - (b) 定められうる事柄
 - (c) コミュニティにより必要だと考えられるすべての事柄
- (3) コミュニティ規則は、コミュニティとその成員に対して強制力を持ち、一般の人にとってアクセス可能でなければならず、登記によって、公共知識に関する事柄とみなされることになる。
- (4)
 - (a) コミュニティは、採択された規則の登記について、土地省長官に申請しなければならない。長官は、規則の適切性に関する報告書のために、地域を管轄する土地権庁に対して、そのような申請を申し送り（refer）しなければならない。
 - (b) 長官は、採択されたコミュニティ規則、提出されたすべての情報、地域を管轄する土地権庁の報告書を考慮しなければならない。
 - (c) 採択されたコミュニティ規則が、憲法とこの法の要件を満たしていると長官が判断したならば、この目的のために長官が指名する土地省の登記官（Registration Officer）は、定められた方法により、そのような規則を登記しなければならない。
 - (d) コミュニティ規則が憲法とこの法の要件や意図を満たさないと長官が判断した場合には、長官は、規則が要件を満たすために取るべき方策について、コミュニティに知らせなければならない。
- (5) コミュニティが規則の採択と登記をできなかった場合には、大臣により採用される規則により定められた標準規則（standard rules）が、そのようなコミュニティの規則とみなされることになり、コミュニティの規則として登記されなければならない。

20. コミュニティ規則の修正

- (1) コミュニティは、総会や、コミュニティ規則の採択に適用される方法で、コミュニ

³⁶ 本条は、コミュニティ規則について、土地権庁がコミュニティ規則の適切性を判断し、報告書を作成することや、コミュニティ規則の登記について規定。

ティ規則を改正し、取り消すことができる。

- (2) 上記(1)で想定されている改正ないし取消は、登記されなければならない、登記により効力を持つ。

第7章 土地統治委員会

21. 土地統治委員会の設立³⁷

- (1) コミュニティは、土地統治委員会 (Land Administration Committee) を設立しなければならない。委員会は、この法に従って、その存在がもはや必要ではなくなる場合にのみ、解散することができる。
- (2) コミュニティが、認められた伝統的評議会 (recognised traditional council) を持つ場合、そのようなコミュニティの土地統治委員会の権益と義務は、伝統的評議会によって行使され、執り行われることができる。
- (3) 上記(2)で想定されているように土地統治委員会が権益と義務を行使する際には、伝統的評議会は、成員の構成が、第22条4項と5項の要件を満たすようにしなければならない。
- (4) 伝統的評議会が、本条で想定されているような土地統治委員会として行動するときには、憲法の付則4で想定されているように、その能力の機能領域 (functional area of competence) は、伝統的権威 (traditional leadership) ではなく、土地問題の行政 (administration) となる。
- (5) 伝統的評議会に言及している、あるいは伝統的評議会に適用される、この法のいかなる規定も、全国的に統一性 (uniformity) をもたせるために、共有地に関して、規範や基準、全国的な政策を設立することを意図したものである。

22. 構成

- (1) 土地統治委員会は、適用されるコミュニティ規則により決められる人数で構成されなければならない、本条に準拠しなければならない。
- (2) 第21条2項が適用される場合 (subject to)、土地統治委員会の委員は、伝統的権威のポジション (traditional leadership position) を保有していない人でなければならない³⁸、

³⁷ 本条は、コミュニティ内部に土地統治委員会を設立すること、コミュニティ内部に認められた伝統的評議会が存在する場合、伝統的評議会が土地統治委員会の役割を果たすことができることなどを規定。

³⁸ 伝統的評議会は、伝統的指導者のみによって構成されるわけではない。「伝統的指導者と統治の枠組み法 (Traditional Leadership and Governance Framework Act, 41 of 2003)」第2章第

定められた方法でコミュニティにより選出されなければならない。

- (3) 土地統治委員会の全委員の少なくとも3分の1は女性でなければならない。
- (4) 土地統治委員会の1委員は、女性、子ども、若者、年長者、障がい者を含む、脆弱なコミュニティ・メンバーの利益を代表しなければならない。
- (5) 次は、土地統治委員会の議決権を持たない委員として、それぞれ1名を指名することができる。
 - (a) 土地省の代表として大臣
 - (b) 関連した土地権庁の議長
 - (c) 関係する州の農業担当大臣 (MEC)
 - (d) 関係する州の地方政府担当大臣 (MEC)
 - (e) 土地統治委員会が機能する地域を管轄するすべての地方自治体。

23. 任期

土地統治委員会の委員の任期は、コミュニティ規則によって決められるが、5年を超えてはならない。

24. 権限と義務³⁹

- (1) この法に規定される限りにおいて、かつほかの適用される法律に従い、土地統治委員会は、共有地を所有するコミュニティを代表し、この法とそのコミュニティ規則により委員会に与えられる権力と義務を持つ。
- (2) 共有地あるいは共有地における権利を、コミュニティの成員を含むいかなる人に対して処分するという結果を伴うような、土地統治委員会による決定は、管轄する土地権庁により書面で批准されるまで、効力を持たない。
- (3) 権力の行使と義務の遂行において、土地統治委員会は、次のことをしなければならない。
 - (a) 次のための方策をとる。
 - (i) 第18条に従った大臣による決定の後に、委員会が、女性、障がい者、若者を含めた人に対して新制の権利を配分する際には、それが法に従ったものとなること。
 - (ii) 共有地と新制の権利の登記。

3条によれば、伝統的評議会は州知事が決定する数の評議員により構成され、「伝統的指導者、ならびに上位の (senior) 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」がその60%を占め、残りの40%は「民主的に選出される伝統的コミュニティの成員」からなる。また、評議員のうち、少なくとも3分の1は女性でなければならない、とされている。

³⁹ 本条は、土地統治委員会の権限と義務について規定。

- (b) すべての新制の権利と、規則によって定められた、あるいは求められている権利に影響を与えるような全取引に関して登記簿を作り、記録を残す。
- (c) コミュニティおよびその成員の土地に対する利益を促進し、守る。
- (d) 土地に関する事柄に対処する際に、コミュニティの成員間及び他のいかなる人との協力を促進するように努力する。
- (e) 土地をめぐる争いの解決を助ける。
- (f) 関連する自治体、土地権庁、サービスの提供、コミュニティの共有地に関する計画と開発に関係したすべての機関と、継続的に連絡を取る。
- (g) この法あるいは他の法律により定められた他のすべての義務を行使する。
- (h) 権力の行使と義務の遂行に必要な、あるいはそれに付随するすべての事柄に一般的に対処する。

第8章 土地権庁

25. 土地権庁の設立

大臣は、『官報』での告示により、

- (a) 大臣が決定することのできる地域を管轄する一つないし複数の土地権庁 (Land Rights Board) を設立することができる。
- (b) 土地権庁の解散、あるいは管轄地域の変更ができる。

26. 構成

- (1) 土地権庁の委員は、定められた推薦および選出過程に従って、大臣により任命されなければならない。
- (2) 土地権庁は、次の人びとから構成される。
 - (a) 大臣が決定する国家組織それぞれから代表者 1 名、
 - (b) その土地権庁の地域を管轄する、憲法第 212 条 2 項(a)で想定されている、伝統的指導者州議会 (Provincial House of Traditional Leaders) により推薦される 2 名、
 - (c) 商業ないし工業部門の機関もしくは人により推薦される 1 名、
 - (d) 影響を受けるコミュニティから 7 名、そのうち、少なくとも
 - (i) 1 名は、子ども世帯主世帯の利益を代表しなければならない。
 - (ii) 1 名は、障害を持った人の利益を代表しなければならない。
 - (iii) 1 名は、「全国青年委員会法 (National Youth Commission Act, 19 of 1996)」第 1 条で定義される若者の利益を代表しなければならない。

- (iv) 1名は女性世帯主世帯の利益を代表しなければならない。
- (3) 土地権庁の委員の任命にあたり、大臣は次のことを考慮しなければならない。
 - (a) 土地、土地保有権、旧制の権利、新制の権利に関して必要な知識と、関連する技能、専門知識、経験を含む必要な能力を持つ。
 - (b) 少なくとも土地権庁の委員の3分の1が女性となる。
- (4) 土地権庁の委員の任期は5年である。しかし、土地権庁の新たな委員が任命されるまでの間、6カ月を超えない範囲で、任期の延長を大臣は裁量により定めることができる。
- (5) (a) 任命した土地権庁の委員と相談の上、大臣は委員のなかから、議長と副議長を任命しなければならない。
 - (b) 議長が義務を行使することができない場合には、副議長がその義務を行使する。
- (6) 大臣は、土地権庁への各任命者の氏名、役割、任期の開始日、その他の定められた情報を、『官報』で公表しなければならない。
- (7) 任期の途中で、土地権庁の委員が死亡、もしくは役職を降板する場合には、残りの任期の間、空席を埋める人を任命することができる。

27. 土地権庁委員としての失格事項

- (1) 大臣は、次のような人物を土地権庁の委員として任命してはならない。
 - (a) 南アフリカ市民ではないもの、もしくは永住者ではないもので、通常、南アフリカ国内に居住していないもの。
 - (b) 未更生の財産喪失者 (unrehabilitated insolvent)。
 - (c) 裁判所により精神的な能力欠如者として宣言されているもの、もしくは「精神保健法 (Mental Health Act, 18 of 1973)」そのほかの適用法のもとで拘禁されるもの。
 - (d) 不適切な行為 (improper conduct) のために、信用を要する職 (an office of trust) から排除されたことがあるもの。
 - (e) 不正行為 (misconduct) のために専門職の登録簿から抹消され、名誉回復が行われていないもの。
 - (f) 「平等の促進と不正な差別の防止法 (Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act, 4 of 2000)」で想定されているような裁判所、法廷、フォーラムにより、この法の第7条またはほかの規定を犯したと判断されたもの。
 - (g) 中央、州、地方政府において、選挙で選ばれた政治代表であるもの。
- (2) 土地権庁の委員は、次のような場合に、職を退かなければならない。
 - (a) 上記(1)に従って、土地権庁の委員として任命される資格を失ったとき。
 - (b) 大臣に書面で辞意を伝えたとき。

- (c) 土地権庁との相談ののち、妥当な理由で、大臣により職を解かれるとき。
- (d) 土地権庁による休暇の許可なしに、継続している12か月間に、土地権庁の会合を2回以上欠席したとき。

28. 土地権庁の権限と義務

- (1) 土地権庁は、この法に想定されている、もしくは付随するすべての事柄に関して、定められた方法で、次のことをしなければならない。
 - (a) 大臣に対して助言し、コミュニティに対して助言および全般的に援助する。とりわけ、持続可能な土地所有（land ownership）と利用、土地の開発、平等を基盤とした土地へのアクセスの提供にかかわる事柄に関して。
 - (b) すべてのレベルの政府、市民機関（civic institutions）、その他の機関と連絡を取り合う。
 - (c) 憲法およびこの法が守られているかどうかを監視する。
 - (d) この法により、あるいは大臣により土地権庁に割り当てられる、すべての他の権限を行使し、義務を果たす。
- (2) 土地権庁ならびにその全委員は、土地権庁の権限を行使し義務を遂行するため、職務上において、以下のことができる。
 - (a) すべての共有地にいつでも入る。
 - (b) 関連事項を調査する。
 - (c) 土地統治委員会、または旧制の権利や新制の権利に関する権利保有者が保有するすべての文書を閲覧し、そのような文書のコピーをとる。
 - (d) コミュニティないし土地統治委員会の会合を招集し、出席する。
- (3) 土地権庁は、義務の行使に必要な、またはそれに付随するすべての権限を持つ。

29. 土地権庁の資源

土地省は、この目的のために国会から割り当てられる資金から、土地権庁が必要とする職員、住宅、予算その他の資源を、土地権庁に提供しなければならない。

30. 土地権庁の委員の労務条件

大臣は、「公金管理法（Public Finance Management Act, 1 of 1999）」に従い、次のことを決めなければならない。

- (a) 土地権庁の労務条件。
- (b) 財務大臣との合意の上、国家公務員ではない委員に対して、この目的のために国会から配分された資金から、支払われるべき報酬と手当。

第9章

クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託地

31. クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託地を治める法律

「クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法 (KZN Ingonyama Trust Act, 3KZ of 1994)」が適用される共有地は、この法の施行日から、この法の規定により本章で定める内容のように改正される同法の規定に基づき定められる。

32. クワズールー・ナタール州インゴニヤマ土地権庁⁴⁰

この法の施行日から、「クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法」第 2A 条により設立されたクワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託庁 (KZN Ingonyama Trust Board) は、

- (a) 名称が、クワズールー・ナタール州インゴニヤマ土地権庁 (Ingonyama Land Rights Board for KZN) として知られることになる。
- (b) 同法によって設立された庁であり続ける。その一方でまた、この法の第 25 条、第 26 条、第 27 条の規定にもかかわらず、第 8 章で想定されているクワズールー・ナタール州土地権庁 (Land Rights Board for KwaZulu-Natal) ともなる。そして、「クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法」とこの法の両方において規定された全権限と義務を負う。
- (c) クワズールー・ナタール州インゴニヤマ土地権庁の長には、「クワズールー・アマコシ及びイジパカニスワ法⁴¹ (KwaZulu Amakhosi and Iziphakanyiswa Act, 9KZ of 1990)」第 13 条で言及されているズールー王ないしその職務 (in title) の後継者、またはインゴニヤマ土地権庁 (Ingonyama Land Rights Board) の議長及び委員として任命されたものが、永続的につく。
- (d) クワズールー・ナタール州インゴニヤマ土地権庁は、この法の第 33 条に従って再編されるまで、「クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法」第 2A 条に基づき、ズールー王、及び大臣により任命される委員によって、構成され続ける。

⁴⁰ 本条は、移行期の機関として、KZN Ingonyama Trust Board が Ingonyama Land Rights Board for KZN となること。また、後者は Land Rights Board for KZN と同等の権限を持つことを規定。

⁴¹ Amakhosi (単数形は Inkosi) はチーフ、Iziphakanyiswa (単数形は Isiphakanyiswa) は家系ではなく任命ないし選出されたチーフの意。

33. クワズールー・ナタール土地権庁の再構成⁴²

- (1) この法の施行日後に、クワズールー・ナタール州インゴニャマ土地権庁（KZN Land Rights Board）の任命された委員の任期が終了したならば、第26条と第27条に従って、土地権庁が新たに設置されなければならない。
- (2) そのような任期の終了日から、第8章のすべての規定は、第25条(a)を除き、本土土地権庁に適用される。

34. ズールー王領地に関する権限と義務

この法の施行日から、「クワズールー・ナタール・インゴニャマ信託法」が適用される土地に関して規定されている権力と義務は、次のものにより行使されなければならない。

- (a) 共有地が第6条に従いコミュニティないし人に移転されたときには、土地権庁。
- (b) 第13条に従い、旧制の権利が取り消される時には、土地権庁との相談のうえで、大臣。
- (c) 第14条(1)に従い、土地権調査が実施される時には、大臣または土地権庁。
- (d) 第15条に従い、土地権調査官が指名もしくは任命される時には、土地省職員の指名に関しては大臣、職員ではない適切な人物の任命に関しては土地権庁。
- (e) 第16条に従い、土地権調査の告示あるいは決定が公表される時には、大臣または土地権庁。

35. 法律間の矛盾

この法と、「クワズールー・ナタール・インゴニャマ信託法」との間に何らかの矛盾がみられる場合には、この法が優先する。

第10章 一般規定

36. コミュニティへの援助の提供

この法の実施を可能ならしめるために、コミュニティまたは人を援助するため、大臣は、土地省の職員を指名することができる。

37. 共有地における地方行政サービスと開発インフラの提供

⁴² 本条は、Ingonyama Land Rights Board for KZN の任期終了後、これを解散し、KZN Land Rights Board を新たに設置することを規定。

この法の他の規定、ほかの法の規定にもかかわらず、共有地の保有、所有形態に関係なく、地方自治体がサービスや開発インフラを提供することや、自治体が憲法上の機能を行使することは、いかなる法律も妨げてはならない。

38. 大臣による土地の獲得

- (1) この法の目的のため、大臣は、土地を購入またはその他の形態で獲得したり、あるいは「行政上の正義の促進法 (Promotion of Administrative Justice Act, 3 of 2000)」第3条に沿って、土地、その一部、または土地に対する権利を収用することができる。
- (2) 「収用法 (Expropriation Act, 63 of 1975)」は、しかるべき変更を伴って、この法の下での収用に適用されなければならない。「収用法」における公共事業大臣 (Minister of Public Works) への言及は、収用目的のための大臣への言及として解釈されなければならない。
- (3) 大臣が、この法の下で土地、土地の一部、土地の権利を収用する場合には、補償の額、支払いの時期や方法は、憲法第25条3項に従って、合意により、あるいは法廷により、決定されなければならない。

39. 他の土地改革受益者に対する同法の適用⁴³

この法は、しかるべき変更を伴って、共有地の受益者、もしくはほかの土地改革法の下での土地保有権の受益者に適用される。

40. 法廷へのアクセスの拡大

大臣と土地権庁は、職務上、またコミュニティや人の代理で、それぞれ、この法から生ずる、あるいはこの法に関係しているすべての法的手続きを開始し、介入する法的能力を持つ。

41. 犯罪

- (1) 次のような行為をする人は、有罪となる。
 - (a) この法に従って、権益の行使と義務の遂行を与えられた人に邪魔、または不当な影響を与える。
 - (b) この法に従って他の人が権利を行使することを、非合法的やり方で妨害する。
 - (c) 他の人が、そのような権利を行使することをあらゆる方法で妨害する。
- (2) コミュニティの成員以外の人に、共有地の新制の権利を与える、あるいは与えよう

⁴³ 本条は、法の適用範囲について、旧ホームランドだけではなく、他の土地改革事業にも適用されることを規定。

とする人はすべて、有罪となる。

- (a) コミュニティ規則を破っているか、規則に準拠していないことになる。
 - (b) コミュニティあるいはその土地統治委員会による事前の了解なしに、あるいは国有地の場合には、大臣の同意なしに、上記のことをした場合は、有罪となる。
- (3) 良き理由なく、次のようなことをする人は、有罪である。
- (a) 土地権調査官の前に出頭するように召喚されておいて、召喚状に指定された時間と場所に現れない。
 - (b) 土地権調査官による召喚状に応じて出頭したうえで、退去が許されるまで、出席し続けられない。
 - (c) 土地権調査官が求めた際に、証人として、宣誓し、肯定することを拒否する。
 - (d) 自らの知識と信念が許す限りにおいて、質問に誠実に答えることを拒否する。
 - (e) 求められたときに、記録簿 (book) や文書、物体 (object) を提出できない。
 - (f) 土地権調査官に関して、法廷で、法廷侮辱にあたるようなことをしたり、言ったりする。

42. 刑罰

この法に従って、有罪であると宣言された人は、有罪判決を受ける。

- (a) 第41条1項あるいは2項で言及されている犯罪の場合には、罰金、もしくは2年を超えない懲役、もしくは罰金及び2年を超えない懲役、
- (b) 第41条3項で言及されている犯罪の場合には、地方判事の法廷で同様の犯罪に適用される罰則。

43. 権限の委任⁴⁴

大臣と長官は、土地、土地の一部、または土地に対する権利を収用する権限を除き、この法により大臣と長官に与えられるいかなる権限も委任することができる。

44. 規則

- (1) 大臣は、この法の目的や実施によって影響を受け、付随するすべての事柄に関して、規則を作ることができる。
- (2) 本条のもとで作られるいかなる規則も、国会で議論されなければならない。

45. 国家による法遵守義務

国家はこの法を守らなければならない。

⁴⁴ 本条は、土地収用権限以外は、委任できることを規定。

46. 法律の改正と撤廃

- (1) 付則で言及される法律は、付則3列に定められるように、改正ないし廃止される。
- (2) 旧制の権利を規制するすべての法律のうち、
 - (a) 付則で言及されない法律、また、
 - (b) この法と対立しない法律は、関連する権威 (competent authority) によって廃止されるまで、効力を持ち続ける。

47. 短いタイトルと施行

この法は、「共有地権利法 (Communal Land Rights Act, 2004)」と呼び、『官報』の布告により、大統領によって決定される日に施行される。

付則

法律の改正ないし撤廃⁴⁵（第46条）

第1部：国会が制定した法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No. 38 of 1927	黒人統治法 ⁴⁶ （Black Administration Act, 1927）	第6条と第7条を廃止
Act No.47 of 1937	証書登記法（Deeds Registries Act, 1937）	いくつかの条項を改正（言葉や定義の追加など）
Act No. 112 of 1991	土地保有権のアップグレード法（Upgrading of Land Tenure Rights Act, 1991）	第20条廃止、いくつかの条項改正
Act No.31 of 1996	インフォーマルな土地権の暫定的保護法（Interim Protection of Informal Land Rights Act, 1996）	第5条改正（同2項削除）
Act No.8 of 1997	土地測量法（Land Survey Act, 1997）	第1条改正

第2部：旧クワズールーの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.3 KZ of 1994	クワズールー・ナタール・インゴニヤマ信託法（KwaZulu-Natal Ingonyama Trust Act, 1994）	第2条改正

第3部：旧ボプタツワナの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.39 of 1979	ボプタツワナ土地管理法（Bophuthatswana Land Control Act, 1979）	すべて廃止

⁴⁵ 「改正ないし廃止の程度」の項目については、詳細は割愛した。

⁴⁶ 旧「原住民統治法」

第4部：旧ヴェンダの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.16 of 1986	ヴェンダ土地管理法 (Venda Land Control Act, 1986)	すべて廃止
Proclamation 45 of 1990	ヴェンダ土地関係布告 (Venda Land Affairs Proclamation, 1990)	複数の条項を廃止

第5部：旧シスカイの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.14 of 1982	シスカイ土地規制法 (Ciskei Land Regulation Act, 1982)	コミュニティ規則が登記された日から、そのコミュニティの共有地内に関して、すべて廃止

第6部：旧クワクワの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.15 of 1989	クワクワ土地法 (Qwaqwa Land Act, 1989)	コミュニティ規則が登記された日から、そのコミュニティの共有地内に関して、すべて廃止

第7部：旧クワンデベレの法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の程度
Act No.11 of 1992	クワンデベレ土地保有権法 (KwaNdebele Land Tenure Act, 1992)	廃止されていない部分を廃止

第8部：その他の法律

No.と制定年	短いタイトル	改正ないし廃止の内容
Proclamation 26 of 1936	統治地域の規則—測量が行われていないディストリクト:トランスカイ領土 (Administrative Area Regulations- Unsurveyed Districts: Transkeian Territories)	コミュニティ規則が登記された日から、そのコミュニティの共有地内に関して、すべて廃止