

【博士論文要旨】

移行期における真実委員会の政治的効果 —ポスト・アパルトヘイトの南アフリカの事例を中心に—

古内 洋平

軍事政権下にある国家や国内紛争中の国家では、違法な暴力行為や人権侵害がしばしば起きる。軍事政権が終焉し、あるいは国内紛争が終結すると移行期（transition）と呼ばれる時期に入るが、この時期に、政府は過去の暴力の処理という課題に直面することになる。政府による過去の暴力の扱い方次第では、歴史をめぐる政治的な論争が引き起こされ、政治的に不安定な状態が続いたり、暴力の再発を招くこともある。そのため、過去の暴力に対して恩赦（amnesty）や不処罰（impunity）を好む国家も多く存在する。そして、こうした手段が政治の不安定化や暴力再発を一時的に防ぐ場面があるのも事実である。

しかし、多くの国家では、裁判や真実委員会（Truth Commissions）を設置することで、過去の暴力の実態を調査し、場合によっては責任者を処罰するようになってきている。ある研究によれば、1979年から2004年までの26年間において、移行期を経験した85カ国のうちの3分の2以上にあたる62カ国において、裁判が実施されるか、あるいは真実委員会が設置されているという。

裁判は、過去の暴力を処理するための手段として最も頻繁に使われる。しかし、移行期の国家では、長く続いた紛争などが原因で裁判制度が機能していないことも多い。そのため、裁判を代替・補完する手段として、真実委員会が国際的に注目されている。真実委員会の数は、1980年代中頃から増加傾向にあり、これまで30前後の真実委員会が移行期の国家において設置されてきた。

真実委員会が過去の暴力を処理する手段として広く利用されるにつれて、真実委員会を評価する基準について注目が集まっている。真実委員会は、軍事政権下や国内紛争中に起きた暴力とそれが引き起こした人権侵害の実態を調査する権限を与えられた公的機関である。したがって、その調査の成果が第一の評価基準になるだろう。

しかし、それだけでなく、真実委員会には、過去と同様の暴力行為や人権侵害が将来において再発することを防ぐという目的も期待されている。真実委員会を支持する論者は、

真実を明らかにすることによって敵同士が互いの憎しみを緩和させ、復讐の連鎖を断ち切ることを期待する。また、真実委員会による事実の解明は、加害者の社会復帰や被害者の支援を促すことにつながり、両者の和解を実現すると考えられている。また、真実委員会の多くは、その活動終了に際して、国家機関の制度改革を盛り込んだ報告書を公表し、政府に対して制度改革を勧告する。それらのことによって、将来において暴力が再発しないためのメカニズムが強化されることを期待するのである。

このような期待は、国際的にも高まっている。たとえば、これまで国連は、エルサルバドル、ブルンジ、グアテマラ、東ティモール、シエラレオネ、リベリアなどで、真実委員会の設置を主導したり、設置を支援してきた。こうした経験から、国連は、2004年8月に発表した事務総長報告書の中で、真実委員会は紛争後社会に重要な利益をもたらす可能性を持っていると評価している。

しかし、その一方で、いくつかの先行研究は、真実委員会の活動は移行期における政治的安定を崩し、暴力の再発を誘発してしまうケースがあることを指摘している。なぜなら、真実委員会は過去の記憶をよみがえらせて政治対立を再燃させてしまうと考えられているからである。真実を解明されることで政治的に不利になる集団が、委員会の活動を妨害しようと画策して暴力に訴える場合すらある。そのような国内の混乱を事前に見越した政府は、真実委員会に消極的になることもある。

はたして、真実委員会は暴力の再発を防止する効果を持つのであろうか。効果を持つとすれば、それはなぜなのか。あるいは、真実委員会が過去の記憶をめぐる政治対立を再燃させ、暴力行為を誘発してしまうとしたら、それはなぜだろうか。どのような条件があれば、真実委員会の活動は暴力的な対立を助長させずにすむのだろうか。

本論文はこれらの問いについて、真実委員会を設置した複数の移行期国家について全般的な傾向を明らかにした上で、南アフリカのケースについて詳細に分析する。南アフリカを事例とするのは、以下の理由による。南アフリカでは、移行期に政治暴力の規模が拡大する中で真実委員会が活動を開始し、その活動は過去をめぐる政治的な対立を再燃させてしまった。それにもかかわらず、暴力の規模は縮小して局地化されていった。この要因として、真実委員会が持つ機能が一定の政治的効果を生んだと考えるからである。

序章では、まず、「移行期の司法 (transitional justice)」、すなわち移行期にあたる国家がとってきた過去の処理方法について、その歴史を概観する。そして、近年の特徴として

「司法のグローバル化」や「司法の外部化」があげられるが、依然として国家（政府）の役割は重要であることが確認される。

次に、移行期の司法メカニズムである裁判、真実委員会、恩赦に関して、それぞれの違いや関係性を説明する。その上で、本論文で注目する真実委員会の定義をおこない、本論文で明らかにされる問題の設定、およびそれを明らかにすることの重要性について示す。

第1章では、先行研究における争点を浮き彫りにして、改善すべき点を明確にする。本論文の重要な問いは、「真実委員会には暴力再発を防止する効果があるのだろうか。効果があるとすれば、それはなぜなのだろうか」というものである。先行研究の中には、真実委員会は暴力再発防止効果を持つと主張する研究もあれば、かえって暴力を再燃させてしまうといった研究もあるが、不適切な事例選択や分析対象期間のあいまいさのため、議論は平行線をたどったままであった。また、真実委員会は暴力再発防止効果を持つとする研究の中には、真実委員会が被害者の癒しや国民和解を促進することで暴力再発を防止するという「規範」に着目した見解もあれば、民主主義の強化や法の支配の確立に寄与することで暴力再発を防止するという「制度」に着目した見解もあった。しかし、その実証的な裏づけは、不十分なままであった。

第2章では、真実委員会の暴力再発防止効果を実証するための分析枠組みを提示する。ここでは、「移行期国家」、「権力の所在」などの概念や、政府の意図と行動、暴力再発のリスクとなるアクター、真実委員会の二つの機能などが説明される。

人権侵害や暴力が起きている最中に、当事国が公的機関を使ってその行為を明らかにするということはめったにない。国家が人権侵害や暴力の事実を明らかにする機会には、「移行期」と呼ばれる時期に訪れる。移行期とは、第一に、軍事政権が何らかの理由で民主化移行した場合を指す。軍事政権内部の改革派による民主主義制度の導入、民主主義勢力による政府の打倒、民主主義勢力と軍事政権との交渉などによって、民主化移行は起きる。民主化移行のメルクマールは民主的な選挙の実施である。選挙を通じて選ばれた政権の登場は、旧体制がおこなった過去の人権侵害や暴力を処理する重要な契機となる。

第二に、移行期とは、国内紛争が停戦合意や和平合意によって終結した場合にも訪れる。政府軍（あるいは反政府軍）が敵対勢力に対して軍事的勝利をおさめた場合や、すべての紛争当事者が軍事的な行き詰まりを認識して交渉の場で解決することに利益を見出した場

合に、停戦合意（その後に和平合意）が締結され、ポストコンフリクトと呼ばれる移行期に入る。新たに成立した政府は、国内紛争中に起きたさまざまな暴力や人権侵害の処理という課題に取り組むことになる。

真実委員会のほとんどは移行期国家の政府によって設置される。しかし、真実委員会を設置する政府の意図はさまざまであり、その意図に応じて真実委員会の権限も異なったものになる。本論文では、このような政府の意図は、移行期国家における「権力の所在」によって決定されると考えた。移行期国家における「権力の所在」には、「権力維持型」、「権力分有型」、「権力移転型」という三つの類型が存在する。

本論文では、「権力の所在」によって決定される政府の意図や真実委員会の権限の強さに応じて、移行期における暴力再発の有無がある程度決定されると論じた。ここで注意すべき点は、真実委員会が暴力再発防止効果を持つかどうかは、暴力再発のリスクとなる主体が暴力の行使をおこなうか否かによって判断されるべきであるという点である。この点は、移行期には暴力再発の脅威となるアクターが存在していること、そして、そのアクターが暴力を行使すれば暴力は再発し、そのアクターが暴力を控えれば暴力は再発しないということ、このような一見当たりまえとも思える前提にもとづいている。しかし、先行研究には、このようなアクターベースの分析が欠けていた。

さて、本論文で注目した暴力行使主体は国家機関と協働者であった。これらの主体が恐れるのは、加害者として訴追されることである。これらの主体は、訴追される前に、暴力的な手段で訴追を妨害しようとする。これを説明するのが、「起死回生のギャンブル」と呼ばれる既存の理論仮説であった。第2章で論じたように、「起死回生のギャンブル」が最も起こりやすいのは、「権力分有型国家」においてである。「権力分有型国家」の政府は、訴追に代わる妥協案として真実委員会を設置するのであるが、その意図が暴力行使主体に正確に伝わらない。そのため、暴力行使主体は、政府による真実委員会設置を（たとえ政府にそのような意図がなかったとしても）訴追への準備と受け止めてしまう。これは、真実委員会に与えられる権限が不確実であり、政府の意図が暴力行使主体に伝わらないという情報伝達の問題から生じる現象である。

ところが、「起死回生のギャンブル」が起きる危険性が高くても、暴力が再発しない場合がある。それは、真実委員会が「公的フォーラム」として機能するか、「政策提言組織」として機能した場合である。本論文の最もオリジナルな点は、真実委員会のこの二つの機能を提示したことにある。

第一に、「公的フォーラム」機能とは、真実委員会の公開性に注目した機能である。真実委員会の中には、そのプロセスを公開して進めるものがある。具体的には、公聴会（public hearing）という制度的な仕掛けを指す。公聴会には、被害者から証言を得るために開催されるものと、加害者から証言を得て再統合を促すために開催されるものがあるが、暴力再発防止という観点からは、後者の公聴会が重要となる。暴力再発のリスクとなるアクターは加害者側に属していることが多いからである。

公聴会を通じた過去の告白は、加害者が過去の行為の正当性を国内社会に訴え、自己の利益を守るための、あるいは損失を最小限にいとめるための手段となる。つまり、加害者は、いま加害を告白しないであとから加害の事実が出てくるよりは、いま告白した方が恩赦や減刑の可能性を見出せると考えるのである。加害者にとってみれば、暴力的な手段で自己の利益を維持しようとするよりも、言論によって損失を最小限にできるのなら、その方が合理的である。こうして加害者が暴力の行使に価値を見出さなくなれば、暴力再発の危険性は減少する。「公的フォーラム」機能は、加害者に対して、暴力行使以外の合理的な手段を提供するのである。

また、真実委員会の公聴会は、政府の意図を明確にするという効果を持ち、情報の問題を解消する。公聴会で出てきた「事実」に関して、政府は何らかの対応を求められる。政府は、その事実をもとに裁判や公職追放などの強硬な手段を取る場合もあるだろう。逆に、政府が恩赦を提案する場合もあるだろう。どちらにしても、政府の反応があることによって、政府の意図が加害者に伝わりやすくなるのである。同じ理由から、真実委員会と並行して裁判を実施したり、事前に個別的な恩赦・減刑の措置を用意しておくことも、公的フォーラムとしての機能を高める。誰が訴追されて誰が訴追されないのかが明確になるからである。

第二に、「政策提言組織」の機能とは、真実委員会が活動終了時におこなう勧告に着目した機能である。真実委員会は、終了時に報告書の中で、国家機関の改革（警察や軍の改革、司法改革）、追加的な調査、加害者の訴追、被害者に対する補償などを勧告という形で政府に提言する。しかし、この勧告を実行に移すかどうかは政府次第であり、真実委員会に勧告履行を促す強力な権限が付与されていることはほとんどない。

これらの勧告の中でも、国家機関の改革と加害者の訴追は、委員会活動終了後の重要な争点となる。政府がその勧告を履行すれば、国家機関や加害者による暴力行使が減少するかもしれない。しかし、政府は、国家機関や加害者からの反発を恐れて、改革を実行しな

いことも多い。

このようなとき、勧告内容を記した報告書を国内社会に公表することは、政府が勧告を履行するインセンティブとなる。報告書の公表は、政府の社会に対する約束となり、簡単には反故にできなくなるからである。また、議会や外部アクター（国連）が委員会の設置と運営に関与している場合も、政府に対する監視や圧力となり、勧告の履行を促すと考えられる。

移行期国家の政府は、国家機関の改革や加害者の訴追に利益を見出していることも多い。しかし、大きな反発を招くため、政府は積極的には勧告を履行できない。そこで、政府は、報告書の公表や議会・外部アクターの関与を意図的におこなうことで、勧告の履行を進めることもあるだろう。これは、一般に、「観衆効果（audience effect）」と呼ばれているものである。

真実委員会の二つの機能がどのように働いているのかを見るために、本論文は、第 3 章以下で、二つの手法（定量データによるサンプル全体の分析と事例研究）を使って実証研究をおこなった。

第 3 章では、1974 年から 2006 年までに設立された 29 の真実委員会をサンプルとして、定量的なデータに基づいて、暴力再発防止効果を検討した。

定量データを使った分析によって、第一に、真実委員会が公聴会を開催した国家、真実委員会の活動期間が 3 年以上の国家、真実委員会と裁判を併用した国家、報告書において加害者の実名を公表した国家において、暴力のレベルの低下が観察された。

このことが意味するのは、次のようなことである。公聴会、活動期間の長さ、裁判との併用、実名公表といった要素は、政府の意図（真実委員会で明らかにする事実や訴追する対象）に関する情報を公開する働きを持つ。公聴会の開催は、真実委員会の活動内容そのものの公開であり、活動期間が長いほど、その情報は社会に広く行き渡る。また、裁判や実名公表は、訴追対象を明確化する働きを持つ。訴追を恐れる加害者は、真実委員会を設置した政府の意図を、訴追のための事前調査と誤認するため暴力行使に踏み切る。しかし、これらの要素によって、政府の意図に関する情報が普及すると、訴追対象となった一部の加害者は反発するだろうが、多くの加害者は暴力行使を控えることになる。これが、真実委員会の「公的フォーラム」としての機能である。

第二に、第 3 章で明らかになったこととして、報告書を公表した国家と公表しなかった国家では暴力のレベルにそれほど変化がみられなかったが、議会や国連が設立主体となった国家では暴力のレベルの低下がみられた。

真実委員会の報告書には、政府に対するさまざまな勧告が含まれている。本論文では、その中でも、国家機関の改革や加害者の訴追といった勧告を政府が履行することで、加害者による暴力が減少するという仮説を提示した。報告書の公表は、政府の勧告履行を促進すると考えられるが、定量データで見る限り、そのような結果は得られなかった。政府が報告書を公表すると、国内社会に対して勧告履行を公約として掲げることになるが、そのような公約はなかなか実現されない。政府が勧告の実現に踏み切るまでには相当な時間がかかるのである。その一方で、議会や国連が関与していると、政府は勧告の履行に前向きになり、真実委員会が「政策提言組織」として機能したと考えられる。

次に、第 4・5・6 章において、南アフリカの事例を詳細に見ることで、真実委員会の暴力再発防止効果を検討した。その結果、次のようなことが明らかとなった。

第 4 章では、アパルトヘイト体制期の暴力について概観した後、移行期の暴力行使主体や、暴力の規模について検討した。アパルトヘイト時代の南アフリカは、アフリカーナー（白人）による抑圧的で非民主主義的な政治体制の時代であったと同時に、白人支配からの解放を目的としたアフリカ人（黒人）と国軍や警察など治安部隊との国内紛争の時代でもあった。アパルトヘイト体制期の政治体制と国内紛争は、アフリカ民族会議（ANC）と国民党（NP）の交渉によって終結する。すなわち、アパルトヘイト後の南アフリカは、「民主化移行国家」であると同時に「紛争移行国家」でもあり、権力の所在という観点から見ると「権力分有型国家」であった。

南アフリカでは、アパルトヘイト体制が終焉した 1990 年から移行期に入った。アパルトヘイト後の南アフリカでは、自警団と呼ばれる民兵組織、インカタ自由党、白人右翼組織、警察や国軍などの治安部隊が暴力行使をおこなっていた。そして、これらの暴力行使主体は、互いに密接に結びついていた。

第 5 章では、南アフリカ真実和解委員会（TRC）の活動中に、TRC が国内政治に与えたインパクトについて検討した。TRC は、1995 年にその活動を開始して、1998 年に報告書を公表した。その間、TRC の活動は、公聴会などを通じて、社会に広く公開された。暴力

行使主体を含む多くの政治アクターが、公聴会の場で政府および与党 ANC を激しく批判し、国内の政治的な対立は深まった。しかし、それにもかかわらず、委員会活動中、政治暴力の規模は減少し、暴力が起こる地理的範囲も狭まっていった。

この要因として、本論文は、個別的な恩赦を与える権限が真実委員会に存在していたこと、政府が与党 ANC の意に反してでも真実委員会の決定を支持した事実などを挙げた。すなわち、政府は、最大の支持母体である ANC の利益に反する行動をあえてとることで、TRC に対する信頼性を確保したのである。暴力行使主体は、TRC は ANC の政治的道具であって、加害者として訴追するための手段であると懸念していた。そこで、政府は、政治的コストのかかるシグナルを送ることで、TRC は政治的道具ではないことを暴力行使主体に伝達したのである。

これは TRC が「公的フォーラム」として機能したことを示している。TRC が開催した公聴会は政治対立を再燃させもしたが、同時に政府の意図を暴力行使主体に伝達するという場も提供したのである。TRC に対する信頼性が増すにつれ、多くの加害者が公聴会の場に参加するようになった。そして、加害者が TRC に参加するようになると、暴力行使主体は TRC 批判をトーンダウンさせて、暴力の行使も減少していったのである。

第 6 章では、TRC が活動を終了したあと、その成果が国内政治に与えた影響について検討した。TRC は、1998 年に報告書を公表した。それによって、報告書に記されたさまざまな勧告を政府が履行するのかどうかに関心が集まった。TRC は、政府に対して、恩赦を却下された加害者と恩赦を申請しなかった加害者を訴追するよう勧告した。加害者の訴追は、局地的に残る暴力を再燃させる危険性があったため、この勧告を政府が履行するのかが焦点となった。

報告書公表当時のマンデラ政権は、勧告の履行に積極的な姿勢を見せた。しかし、このことは、暴力行使主体に誤ったメッセージを送る結果となり、反発を招いた。一方、1999 年 6 月に発足したムベキ政権は、暴力の再発防止と国内政治の安定のため、勧告の履行に消極的な姿勢をとった。そのため、TRC の勧告は実現されないかにみえた。

ところが、TRC の設立主体が議会であったことが功を奏した。TRC は議会の立法を通じて成立していた組織であったため、政府は TRC の勧告を簡単には無視できなかった。つまり、政府は、TRC の設立根拠となる法律（TRC 法）から逸脱した行動をとる場合には、少なくともその行動を説明する責任が求められた。そこで、政府は、TRC 法の改正をも考慮

した。しかし、南アフリカ議会においては、TRCの成果を批判する勢力は大きくてもTRC法の理念そのものを否定する勢力は少数であったため、政府は部分的な法改正はできたが、TRCの原則を曲げるような法改正をおこなうことはできなかったのである。

これは、TRCが議会で設立されたことによって、「政策提言組織」として機能したことを示している。勧告という形でのTRCの政策提言は、暴力の再発を招きかねず、それを見越したムベキ政権は履行に消極姿勢をとった。これは、国内政治の安定という観点からやむを得ない選択であったと評価できるが、TRCの「政策提言組織」としての機能を弱める結果となった。ところが、議会がTRCの設立主体であったため、ムベキ政権は勧告を実行しないことの説明責任を求められたのである。

南アフリカの事例では、TRCが暴力再発防止の効果を持つというよりは、暴力を再発させないようにしていかに真実を解明するかに焦点があったといえる。しかし、多くの加害者をTRCの活動プロセスに取り込んだことは、暴力再発の防止に貢献したといえるだろう。

最後に、結論として、本論文で提示した仮説を検証したあと、真実委員会の「公的フォーラム」と「政策提言組織」という二つの機能の一般化の可能性について検討した。真実委員会が「公的フォーラム」として機能することは、近年、ますます多くの移行期国家で要求されるようになってきている。これは、南アフリカの経験が波及した結果という見方が一般的である。その一方で、真実委員会の「政策提言組織」としての機能は、いまだに発揮されていないところが多い。唯一の成功例はエルサルバドルだけであるという評価すら存在する。これは、真実委員会の勧告を実現するのは政府次第であること、また、実現までに相当に時間がかかることなどが原因である。

真実委員会が暴力防止効果を持つためには、この二つの機能を十分に発揮するための制度的な環境が必要である。開かれた公聴会、裁判との組み合わせ、議会の関与など、真実委員会が機能するためのいくつかのヒントは、本論文で得られたのではないかと思う。