「移行期の正義」と政治的安定
――南アフリカ方式の再考――

古　内　洋　平※

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　恩赦の合意と真実委員会の設置
Ⅲ　政治的安定の阻害要因としての真実と恩赦
Ⅳ　政治リーダーによる政治的安定の確保
Ⅴ　結論

Ⅰ　はじめに

本稿の目的は、ポスト・アパルトヘイト期の南アフリカにおける「移行期の正義」戦略（strategy of transitional justice）と政治的安定の関係について再考することである。「移行期の正義」戦略とは、軍事政権や国内紛争の終結を迎えた国家（移行期国家）が採用する過去の人権侵害の処理方法のことである。「移行期の正義」戦略には、裁判、真実委員会（truth commission）、恩赦（amnesty）などの手段がある[1)]。アパルトヘイト体制下でさまざまな人権侵害行為がおこなわれた南アフリカでは、真実委員会と恩赦を組み合わせる方式が採用された。な

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第7巻第3号2008年11月　ISSN 1347－0388
※　一橋大学大学院法学研究科ジュニアフェロー
1)　「移行期の正義（transitional justice）」をテーマにした代表的な文献（著作のみ）には以下のようなものがある。Kritz, Neil, ed., *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vols. I–III. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1995; McAdams, A. James, ed., *Transitional Justice and Rule of Law in New Democracies*, Notre Dame, London: University of Notre Dame Press, 1997; Rotberg, Robert I., and Dennis Thompson, eds., *Truth V. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000; Rigby, Andrew, *Justice and Reconciliation: After the Violence*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2001; Abu-Nimer, Mohammed, ed., *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*, Lanham, MD: Lexington Books, 2001; Biggar, Nigel, ed., *Burying The Past: Making Peace and Doing Justice After Civil Conflict*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003; Roht-Arriaza, Naomi, and Javier Mariezcurrena, eds., *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

お、南アフリカのポスト・アパルトヘイト期とは通常、アパルトヘイト体制が終結した1990年以降の時代を指すが、本稿では真実委員会の設置が決まった1995年から真実委員会が完全に活動を終了させた2003年までを主に扱う。

国際的な人権団体などは、被害者の人権尊重の立場から軍事政権下や紛争下で起きた人権侵害については、加害者を認定・訴追して、裁判を通じて処理することが望ましいと主張する。こうした主張が国際的な影響力を持ったこともあって、シキンク（Kathryn Sikkink）とウォーリング（Carrie Booth Walling）によれば、1980年代以降、裁判を通じて過去を処理する移行期国家の数は増加傾向にあるという[2)]。ルッツ（Ellen Lutz）とシキンクは、コンストラクティビズムの立場から、これを人権規範が国際化している現象と考え、「正義のカスケード（justice cascade）」と呼んだ[3)]。

これに対して、合理主義の立場をとる先行研究の多くは次のように反論している。すなわち、移行期に裁判を実施することは、過去の対立関係を呼び起こしてしまうことがある。そのため、裁判は民主化移行を妨げたり国内紛争を再発させてしまうなど、政治的安定にとって阻害要因になるというのである[4)]。スナイダー（Jack Snyder）とビンジャムリ（Leslie Vinjamuri）は、冷戦後の移行期国家を比較・検討した上で、裁判を実施した移行期国家に比べて、加害者に対して恩赦法を制定した移行期国家や甚だしい人権被害があったにもかかわらず裁判が求められなった移行期国家（スナイダーたちはこれを「事実上の恩赦（de facto

---

2） シキンクとウォーリングの研究によれば、1979年から2004年までの26年間において、過去の人権侵害に関して少なくとも一回以上の裁判（国際法廷も含む）を実施したのは、198の国と地域のうち50カ国であるという。198の国と地域のうち移行期を経験した国家は85カ国あるとされているが、そのうちの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。Sikkink, Kathryn, and Carrie Booth Walling, “Errors about Trials: The Emergence and Impact of the Justice Cascade,” Paper presented at NYU Law School, April 2, 2007, p. 9.

3） Lutz, Ellen, and Kathryn Sikkink, “The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America,” *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, no. 1, 2001, pp. 1-34.

4） このような見方をする代表的な研究として、Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.（サミュエル・P・ハンチントン、坪郷実・中道寿一・藪野祐三訳『第三の波―20世紀後半の民主化―』三嶺書房、1995年）；Rigby, *Justice and Reconciliation*.

amnesty)」と呼んでいる）では持続的な平和が継続していると結論付けた。モザンビーク、シエラレオネ、コートジボワール、マケドニアなど、加害者全体に一括恩赦を付与したり、過去の人権侵害に対してめだった対応をしなかったことで一定の和平が実現した移行期国家は多く存在するという[5)]。

以上のように、移行期国家においては、人権回復と政治的安定のジレンマが存在している。被害者の人権回復という立場に立てば、裁判を通じた救済が適切であろう。しかし、政治的安定の確保という観点から見れば、必ずしも裁判の実施は適切とはいえないと考えられているのである。

アパルトヘイト体制下で過酷な人権侵害と暴力を経験した南アフリカは、このジレンマを解消した、ひとつのモデル国家として多くの研究で取り上げられている。すなわち、一方で、加害者に対する裁判ではなく恩赦を実施することで政治的安定を考慮し、他方で、真実解明と被害者救済という限定的な目的を掲げた真実委員会を設置することで人権回復にも配慮したのである。多くの研究が、恩赦と真実委員会の組み合わせが南アフリカの政治的安定を導いた、あるいは、少なくとも政治的な不安定化を回避できたと評価している[6)]。

本稿は、このような先行研究における評価に対して、次の二つの問題を指摘し、検討する。第一に、恩赦と真実委員会は南アフリカの政治的安定に貢献したのだろうか。本稿は、恩赦と真実委員会はむしろ政治的安定にとって阻害要因であったことを示す。真実委員会の活動中、アパルトヘイト体制終結後に連立政権を構成した主要三政党は「真実」の中身と恩赦対象者の選択などをめぐって激しく対

5)　Snyder, Jack, and Leslie Vinjamuri, "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice", *International Security*, vol. 28, issue 3, Winter 2003/04, pp. 5–44.

6)　このような評価をする研究は多い。たとえば、バンジル（Paul Van Zyl）は、真実委員会と恩赦は圧倒的な力を持った明確な勝者のいない状況下で政治的安定を保つために必要なことだったとして積極的に評価している。Van Zyl, Paul, "Dilemmas of Transitional Justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission," *Journal of International Affairs*, vol. 52, no. 2, 1999. これに対して、ウィルソン（Richard A. Wilson）は、真実委員会と恩赦は政治的安定を優先した主要アクターによる妥協の産物に過ぎないと否定的に評価している。しかし、そうした妥協によって政治的安定が確保されたこと自体を否定しているわけではない。Wilson, Richard A. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

立した。この対立は、連立政権を崩壊しかねないほどにエスカレートし、局地的に展開されていた武力紛争の解決をも妨害した。また、真実委員会の活動は政権外部の白人右翼勢力や一般の加害者たちの反発を引き起こし、社会における人種間の対立を深めてしまった。

しかし、第二に、南アフリカでは、ポスト・アパルトヘイト期になると、かつての武装勢力の多くは政党に衣替えし、非民主的な手段で国家権力を獲得しようとする勢力も影響力を失った。また、連立政権の崩壊は回避されて、紛争に逆戻りすることもなかった。さらに、人種間の和解が達成されたとまでは言えないものの、白人右翼勢力や一般加害者の多くは真実委員会のプロセスに参加し、暴力的な抵抗を控えた。その意味では、政治的安定は確保された。では、恩赦と真実委員会が政治的安定にとって阻害要因となったにもかかわらず、なぜ南アフリカでは一定の政治的安定が確保されたのか。本稿は政治的安定の促進要因として、マンデラ（Nelson Mandela）とムベキ（Thabo Mbeki）という二人の政治リーダーがはたした役割に注目する。両者とも政治的安定の実現に努力し、かつ貢献したが、そのはたした役割は大きく異なっていた。本稿では、過去の処理と政治的安定との関係性に関する両者の認識の違いに注意を払い、両リーダーの政治的安定に向けた行動の相違を考察する。

南アフリカにおける「移行期の正義」戦略を再考することは、次の二つの点で重要性を持つだろう。第一に、恩赦と真実委員会という南アフリカ方式は国際的に高く評価され、その後いくつかの移行期国家で採用された[7)]。しかし、南アフリカの政治的安定は、恩赦と真実委員会という「手段の選択」だけで実現したわけではなく、「政治リーダーの認識と行動」によって実現したという点を指摘す

7） 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。2004年8月に発表された国連事務総長報告書は、これらの経験から、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。*Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*, UN Document, S/2004/616, August 23, 2004, p. 17. また、真実委員会の普及については、Hayner, Priscilla B., *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, New York: Routledge, 2001（プリシラ・B・ヘイナー、阿部利洋訳『語りえぬ真実―真実委員会の挑戦―』平凡社、2006年）。

ることは重要である。このことからは、南アフリカ方式を無批判に他国に適用することは危険であるという含意が導き出せる。

第二に、「移行期の正義」戦略に関する研究は近年増えているが、多くの研究が独立変数として手段のバリエーションに注目している[8)]。つまり、裁判、真実委員会、恩赦のどの手段が、あるいはどの組み合わせが移行期国家の政治的安定、民主主義の定着、紛争・暴力の再発防止にとって効果的なのかという点に注目している。こうした先行研究に対して、本稿は、手段のバリエーションは独立変数として必ずしも重要ではなく、それよりも、これまで注目されてこなかった政治リーダーの認識と行動が重要な独立変数であったと指摘する点で意義を持つ。「移行期の正義」に関する今後の研究では、これを独立変数のひとつとして加えるべきであろう。

本稿は以下の構成をとる。Ⅱ章では、ポスト・アパルトヘイト期の南アフリカで恩赦と真実委員会の設置が決まった背景とその内容について概観する。Ⅲ章では、南アフリカにおいて恩赦と真実委員会の実施が主要政党間の対立を招き、それが拡大し、政治的安定にとって阻害要因となっていった経緯とその社会的な背景を説明する。Ⅳ章では、そのような阻害要因があったにもかかわらず一定の政治的安定が確保された要因として、マンデラとムベキの認識の相違に注目しながら、政治リーダーの役割について考察する。Ⅴ章では、南アフリカにおける「移行期の正義」戦略と政治的安定の関係をまとめて、残された課題を提示する。

Ⅱ　恩赦の合意と真実委員会の設置

南アフリカでは、アパルトヘイト体制（1948–89年）の下で、殺害、拷問、誘拐などのさまざまな人権侵害が発生した。そのほとんどが、国軍や警察などの治安組織とアパルトヘイト体制を支持する武装勢力によるものであった[9)]。

8)　たとえば、Snyder and Vinjamuri, “Trials and Errors.”; Long, William. J. and Peter Brecke, *War and Reconciliation: Reason and Emotion in Conflict Resolution*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

9)　アパルトヘイト体制期とその終結過程における暴力の実態については、*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 1-5, 1998; Coleman, Max, *A Crime Against Humanity: Analysing the Repression of the Apartheid State*, Johannesburg: Human Rights Committee, 1998.

1990年にアパルトヘイト体制が終結するとすぐに、旧体制を主導した国民党（National Party：以下、NPと記す）と反アパルトヘイト運動の指導的組織であるアフリカ民族会議（African National Congress：以下、ANCと記す）は、新憲法制定のための交渉過程（1990年12月−93年11月）において、過去の人権侵害の処理方法について議論した。しかし、過去の処理に関する議論は、国内政治の混乱を招く恐れがあるため、NPとANCは水面下で交渉した。そのため、この問題が公式な交渉の場で取り上げられることはほとんどなかった[10]。

アパルトヘイト体制の責任を追及されるであろうNPは、恩赦の実現を切望していた。また、新憲法制定の合意をいそぐANCも恩赦については認める方向で調整していた。そこで、NPの交渉担当者メイヤー（Roelf Meyer）とANCの交渉担当者ラマポサ（Cyril Ramaphosa）は、ANCのマハラジャ（'Mac' Maharaja）とNPのファン・デル・メリエ（Fanie van der Merwe）を専門委員に指名して、暫定憲法の草案を作成する際に、恩赦条項を含めるよう命じた。

その結果、1993年12月、臨時国会において採択された暫定憲法（Interim Constitution）に、「国民の統一と和解（National Unity and Reconciliation）」というセクションが設けられた。そこでは、南アフリカ国民の分裂を避け、国民統合を達成するために、「復讐ではなく理解が、報復ではなく回復が」必要であるとされた。そして、過去の紛争において起きた不作為や加害行為の中でも、政治的目的によってなされたものについては、法律に基づいて恩赦が付与されるべきと定められたのである。

これを受けて、1995年7月には「国民の統一と和解を促進するための法（Promotion of National Unity and Reconciliation Act：以下、TRC法と記す）」が国会を通過し、同時にその法律のなかで規定された「真実和解委員会（Truth and Reconciliation Commission：以下、TRCと記す）」の設置が国会で承認された[11]。TRC法によるとTRCの目的は、アパルトヘイト体制時代とその終結直後の時期（1960年3月1日−1994年5月10日）の重大な人権侵害に関して、①被害者からの聞き取りや独自の調査で事実関係を明らかにすること、②真実を明らかにした加

10） Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*, p. 7.
11） Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No 34 of 1995.

害者には法的責任を免除すること、つまり恩赦を与えること、③被害者に対する補償の提案をおこなうことの三点であった[12)]。

1995年12月には、17名の有識者からなるTRCの委員が公表された。TRCは1996年4月から本格的な活動を開始した。17名の委員のほかに、500名を越えるスタッフが調査活動などにあたった。設置当初は1年半の活動期間を予定していたが、何度か延長されて、約2年半の活動期間後、TRCは1998年10月に全5巻からなる報告書を発表し、ほとんどの活動を終えた。ただし、恩赦の審議は、報告書発表後も2001年まで続き、2003年3月に追加報告書が公表されて全ての活動が完了した。

TRCには、その目的に合わせて、人権侵害小委員会（Committee on Human Rights Violations）、補償回復小委員会（Committee on Reparation and Rehabilitation）、恩赦小委員会（Committee on Amnesty）という三つの小委員会が設置された[13)]。

人権侵害小委員会は、まず被害者から人権侵害の申し出を受けることから活動を開始する。申し出を受けた小委員会は、被害者本人や関係者から聞き取り調査をおこない、また、必要に応じて独自の調査もおこなって事実を確定させる。重要な証言は公聴会（public hearing）を開催して被害者に証言してもらい、広く国民に知らせることとした。最終的には約2万1300件の被害者からの申し出があった[14)]。そのうちの約2200人に対して公聴会が開催された。人権侵害小委員会の審査の結果、被害者と認定された者は補償回復小委員会の提案する補償回復措置を受ける権利を持つことができる。この二つの小委員会は、1996年4月から1997年12月までの間に活動をほぼ終了させた。

一方、恩赦小委員会は、重大な人権侵害をおかした加害者からの恩赦申請を一

---

12)　永原陽子「和解と正義―南アフリカ『真実和解委員会』を超えて―」内海愛子・山脇啓造編『歴史の壁を越えて―和解と共生の平和学―（グローバル時代の平和学　第3巻）』（法律文化社、2003年）、163ページ。

13)　それぞれの小委員会の役割は、TRC法の第3章（人権侵害小委員会）、第4章（恩赦小委員会）、第5章（補償回復小委員会）に定められている。

14)　ただし、1件の申し出に対して複数の人権侵害行為が含まれている場合も多く、申請された人権侵害行為は合計約3万8000件にも及んだ。

定の期限内に受け付ける。その際、加害者は自分がおかした人権侵害行為について詳細な陳述書を提出する。裁判においてすでに刑が確定している加害者も恩赦を申請することができるとした。恩赦小委員会は公聴会を開いて加害者本人や被害者から聞き取りをおこない、すべての事実が明らかにされ、かつその加害行為が政治的な目的のためにおこなわれた行為（国家機関や政党の命令のもとにおこなわれた行為など）であり、さらに目的に対して適切な手段で実行された場合に、恩赦を付与すると定められた。1997年9月30日の申請締め切りまでに恩赦申請数は7115件となり、そのうち1167件に恩赦が付与された[15]。

TRCの大きな特徴は公聴会の開催である。原則として、公聴会には誰でも参加することができ、新聞・テレビ・インターネットなどを通じて国内外に公開された。公聴会では、被害者やその家族、あるいは加害者が自分の行動や思いを証言し、ときには、同じ事件の被害者と加害者が同じ場で顔を合わせる場合もあった。公聴会では、あらゆる言語に対応するため通訳が事前に用意された。さらに、多くの証人が事実を語れるように、TRCの委員やスタッフは各地の農村部に出張して公民館や体育館でも開催した。

公聴会にはいくつかの種類がある。開催回数が多く、国内外の注目を集めた公聴会は、人権侵害小委員会が開催する人権侵害公聴会（Victim hearings）と恩赦小委員会が開催する恩赦公聴会（Amnesty hearings）の二つであった。また、この二つの公聴会とは別に、アパルトヘイト体制の仕組みそのものを明らかにするという目的からテーマ別公聴会が開催された。テーマ別公聴会には、政党公聴会（Political party hearings）、企業、教会、司法機関、メディアなどの職業別に分類された制度公聴会（Institutional hearings）、青年や女性など特定の社会集団に対する特別公聴会（Special hearings）、重大な事件を集中的に扱う事件公聴会（Event hearings）があった。

Ⅲ 政治的安定の阻害要因としての真実と恩赦

Ⅱ章で述べたように、アパルトヘイト時代の重大な人権侵害の加害者に対する

15） 阿部利洋『紛争後社会と向き合う―南アフリカ真実和解委員会―』（京都大学学術出版会、2007年）、150ページ。

恩赦は1993年末までにNPとANCという主要政党間で合意され、暫定憲法とTRC法で制度化された。しかし、このような合意があったにもかかわらず、実際にTRCが活動を開始すると、何を真実と見るか、誰を恩赦にするかなどについて両政党間で対立が再燃した。この対立は、二つの政党以外の勢力や一般の加害者たちも巻き込んでエスカレートした。

本章では、この時期の政党間の協調と対立の関係について概観したあと、各政党がTRCの政党公聴会に提出した意見陳述書と、政党公聴会内外での応答などを資料に、過去をめぐる対立が政党間で激化していった様子とその社会的背景をみる[16]。政党公聴会は、過去の紛争の原因や人権侵害の責任について、各政党に意見表明の機会を与えるためのものである。政党公聴会は、政党がTRCに対して意見陳述書を提出することで開始される。それを受け取ったTRCは、その内容を調査する。そして、その調査をもとに、TRCは公聴会を開催し、その場で意見陳述書の内容や人権侵害の責任について政党に対して質問し、政党が応答することになる[17]。ANCやNPなど八つの政党が意見陳述書を提出し、政党公聴会が開催されることになった[18]。政党公聴会は、1996年7月から9月までと、1997年5月、そして1998年5月に開催された。

1　ポスト・アパルトヘイト期における政党間の協調と対立の関係

南アフリカでは、1993年に成立した暫定憲法の下で、1994年4月に全人種が参加する初の国民議会選挙が実施された。暫定憲法には、ポスト・アパルトヘイト期における権力分有のルールが盛り込まれていた。すなわち、国民議会選挙で5%以上の票を獲得した政党は、獲得議席数に応じて閣僚を出すことができるというルールである。

---

16)　政党が提出した意見陳述書と政党公聴会でのやり取りは、TRCの公式サイトで全文を読むことができる。Truth and Reconciliation Commission of South Africa, Human Rights Violations (HRV) Committee, transcripts of Event and Victim Hearings (Available from http://www.doj.gov.za/trc/hrvtrans/index.htm); special hearings transcripts (Available from http://www.doj.gov.za/trc/special/index.htm).

17)　*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 1, 1998, p. 149.

18)　Ibid., vol. 4, p. 16.

表1は1994年4月の国民議会選挙の結果である。これをみると、5%以上の票を獲得した政党はANC、NP、インカタ自由党（Inkatha Freedom Party：以下、IFPと記す）であった。その結果、ANC党首のマンデラが大統領に就任し、ANC、NP、IFPの三党の連立政権として「国民統合政府（Government of National Unity：以下GNUと記す）」が樹立されたのである。

表1 1994年国民議会選挙の結果

政党	投票数	議席数	得票率(%)
アフリカ民族会議（ANC）	12,237,655	252	62.65
国民党（NP）	3,983,690	82	20.39
インカタ自由党（IFP）	2,058,294	43	10.54
自由戦線（FF/VF）	424,555	9	2.17
民主党（DP）	338,426	7	1.73
パン・アフリカニスト会議（PAC）	243,478	5	1.25
アフリカ・キリスト教民主党（ACDP）	88,104	2	0.45
その他	159,296	0	0.82
計	19,533,498	400	100.00

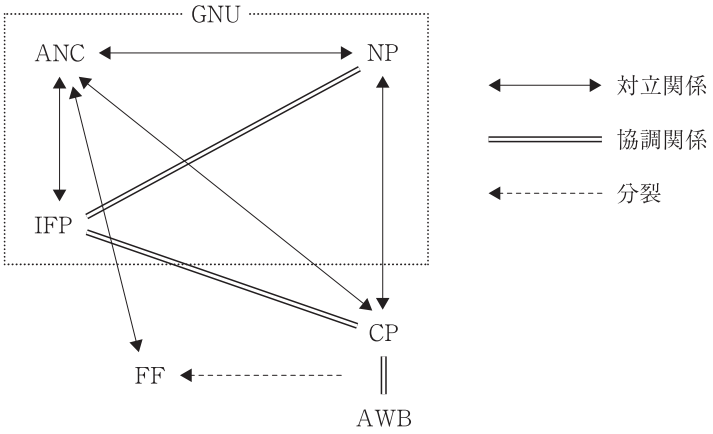
（出所）南アフリカ独立選挙委員会ウェブサイト（http://www.elections.org.za/）より筆者作成

ANC、NP、IFPの三党は、暫定憲法の権力分有ルールに従って連立が組まれたわけであり、そもそも協調関係にあるわけではなかった。図1のように、GNU内部では、ANCとNP、ANCとIFPがそれぞれ対立関係にあった。特に、ANCとIFPの対立は、アパルトヘイト体制終結前後からクワズールー・ナタール州（KwaZulu-Natal；以下KZN州と記す）において暴力をともなう武力紛争に発展していた[19]。また、GNUの外に目を向けると、白人右翼政党であり数々のテロ行為に関与した保守党（Conservative Party：以下CPと記す）は、議会外勢力であるアフリカーナー抵抗運動（Afrikaner-Weerstandbeweging：以下AWBと記す）と連携して、ANCとNPに対抗していた。CPとAWBの連合から

19） Coleman, *A Crime Against Humanity*, pp. 189-190, 197-200, 210-211

分裂した自由戦線（Freedom Front：以下FFと記す）は、CPより穏健な立場ながら、やはりANCと対立関係にあった（図1参照）。

図1　1994年選挙後の主要アクター間の対立と協調関係



（出所）峯陽一『南アフリカ―「虹の国」への歩み―』（岩波新書、1996年）、32ページを参考に著者作成

2　「真実」をめぐる政党間対立[20]

1996年8月、NPはTRCの政党公聴会に意見陳述書を提出した。その中で、NPは、1990年代初めの政治暴力の激化に関して、旧体制の治安部隊の一部が「移行プロセスを脱線させた」と認めた。しかしながら、NPは、政権の命令によって治安部隊がおこなった暴力行為と、判断ミスや熱心さのあまりにおこなった暴力行為と、意図的に体制移行を妨害しようとした暴力行為とを区別して判断すべきであると述べた。その上で、NPは前者二つには責任を持つが三つ目の暴力行為には責任はないと主張したのである[21]。

同時に、同党の指導者であるデクラーク（Frederik Willem de Klerk）はアパ

20）　以下、各政党の見解に関する記述は、特に断りのない場合、公表されている政党公聴会の資料（注16参照）をもとにしている。

21）　*Business Day*, 22 August 1996.

ルトヘイト体制が「多くの国民にはかり知れない苦痛と困難を与えた」ことを認めて謝罪したが、TRCが取り扱う虐殺・拷問・レイプなどの重大な人権侵害行為の責任については否定した[22]。すなわち、「前線部隊を送り込んだり、情報操作をおこなったり、革命軍［＝反アパルトヘイト勢力］に対抗する非政府組織を支援した（［　］内は筆者注）」ことをデクラークは認めたが、重大な人権侵害行為を命令・指導したことはないと主張したのである。さらに、多くの情報や複数のチェックを経た上で「正当な軍事攻撃対象（legitimate military targets）」を狙ったのであって、「大変不幸なことに」一般市民はこの攻撃に巻き込まれる場合がときとしてあった、とデクラークは述べた[23]。その上で、全ての人権侵害行為の責任をNPに課すことは「重大な不正義（gross injustice）」であって、反アパルトヘイト運動に参加した多くの黒人たちによる殺害や拷問の責任についてもTRCは問題とすべきであると主張した[24]。

このようなNP側の主張に対して、ANCは1996年8月、公聴会に意見陳述書を提出した[25]。この中で、ANCは、1980年から1989年までにアンゴラ国内において暴動や殺害やレイプをおこなったANCメンバーが少なくとも34名いることを認めた[26]。また、1976年のソウェト蜂起後、ANCのメンバー数が急増したこともあって、組織内でスパイ容疑をかけられた者に対する暴力行為が複数あったことも認めた。そして、民間人に多数の犠牲者が出たことに深い遺憾の意を表明し、反アパルトヘイト勢力がおこなった人権侵害行為についてはANCの指導部にも責任があることを認めた。

しかしながら、ANCは、民間人をターゲットにした方針は採用しておらず、ANCの軍事部門である「民族の槍（Umkhonto we Sizwe）」は不必要に生命を奪わないよう指導されていたと主張した。ANCのリーダーのひとりで、新政府

22） *The Star*, 22 August 1996.
23） *Sowetan*, 22 August 1996.
24） South African Survey, 1996/97, pp. 622-623.
25） African National Congress, *Statement to the Truth and Reconciliation Commission*, August 1996.
26） *South African Press Association*, ANC Executed at Least 34 of its Cadres in Angola: Mbeki, 22 August 1996.

の副大統領となったムベキも、ANCによる体系的な人権侵害行為がなかったことはすでに過去の調査で証明済みであると主張した[27]。さらにANCは、反アパルトヘイト運動側の暴力行為をアパルトヘイト政権がおこなった人権侵害行為と同列に論じることは、「道徳的にも法的にも間違っていること」であって、「人民解放闘争の間におこなわれた行為は正当である」と主張した[28]。

このように、TRCが開始されるとすぐに、NPとANCは過去をめぐって対立した。両党は、1990年から93年までの交渉を主導した当事者であり、TRCの設置についても合意していた。しかし、実際に、TRCが明らかにする「真実」の内容が公聴会を通じて明確になってくると、両党は対立することになったのである。

3　恩赦対象者をめぐる政党間対立

恩赦対象者をめぐっても、ANCとNPの対立は深まった。1997年9月、当時副大統領であったムベキと5人の閣僚を含む、37名のANC指導者がTRCに恩赦を申請した。この37名は、アパルトヘイト体制打倒のための「正しい戦争（just war)」の過程で生じたさまざまな行為について集団的に責任を負うとして、恩赦を申請した[29]。これを受けて、1997年11月28日、TRCは37名全員に対する一括恩赦を、公聴会をおこなわずして決定したのである[30]。

NPはこの恩赦決定に対して、法律に根拠のない無条件の恩赦付与であり、この決定に関する情報をTRCは公開すべきと非難した。同時に、人権侵害の事実関係に関する審議が十分になされていないとして、審議のやり直しを要求したのである。同年12月には、37名のうち約半数の申請が申請基準を満たさないものであったことが判明し、TRCが説明に追われる事態となった。NPは、この件について緊急に調査するようTRCに求めた[31]。

これに対して、ANCは、同年12月16日に開催されたANC結党50周年記念大

27）*Business Day*, 23 August 1996.
28）South African Survey, 1996/97, pp. 623-624.
29）*Business Day*, 2 October 1997.
30）South African Survey, 1997/98, p. 525.
31）Ibid., p. 525.

会において、「この恩赦決定に反発している人々は、過去われわれの指導者たちを牢獄に閉じ込めて拷問したにもかかわらず、さらに裁判にまでかけようとしている」との声明を発表し、NPの姿勢を強く非難した[32)]。

1998年3月、NPは、ANCによっておこなわれたとされる暴力による被害者たちとともに、ANC指導者37名に対する恩赦決定が合法的なものかどうかを問うための審議をケープタウン高等裁判所（Cape Town High Court）に求めた。TRCは、NPに対して、訴訟を取り下げるよう要求した。しかし、NPは、「TRCにはANC指導者に対する事件を裁判で追及できる能力がない」として、この要求を拒否したのである。

1998年5月、ケープタウンの高等裁判所は、ANC指導者に対する集団的な一括恩赦は無効であると宣告した。その上で、この問題を恩赦小委員会に差し戻して、申請する資格があるかどうか再び審議するようTRCに求めたのである。NPは裁判所の決定を歓迎し、「法の下の平等という原則の勝利だ」という声明を発表した。

NPの行動と裁判所の判断は、TRCの決定がANC寄りであるという印象を社会に与えることとなった。その後も、NPは、「ANCによって政治的に利用されるTRC」という図式を繰り返し主張し、ANCとTRCを一体のものとして非難し続けた。

4 対立のエスカレートとその社会的背景

ANCとNPの対立は他の政党にも拡大し、国内の政治的対立は深刻な問題となった。

数々の人権侵害行為への関与が指摘されていたIFPは、TRCにおいて証言することを拒否した。「TRCはANCの残虐行為を明らかにすることに関心を持とうとしない」ことがその理由であった[33)]。IFP党首ブテレジ（Mangosuthu Buthelezi）は、「委員会による不公平な処遇をわれわれは受け入れるつもりはない」と述べて、TRCには協力しないことを明言したのである[34)]。また、白人右

32） Ibid., pp. 525-526.
33） Ibid., pp. 596-597.

翼に属するCPは、「アフリカーナー（白人）に対する魔女狩りである」として、TRCへの参加を拒否すると断言した[35]。旧体制の治安部隊の影響を強く受けているFFは、南アフリカ国内を暴力のスパイラルに陥れた責任はANCなどの反アパルトヘイト運動側にあると主張した。さらに、アフリカーナー（白人）は当時、国内の共産主義化の脅威にさらされていたのであり、秩序や安全の確保のためにおこなった暴力は正当化されると主張した[36]。

ポスト・アパルトヘイト期の政治的安定という視点から見れば、とりわけANCとIFPの対立は深刻な問題であった。IFPは、1994年の国民議会選挙後、ANC・NPとともに連立政権に参加しており、国内における政治的影響力も大きく、またKZN州ではANC支持者との武力衝突を頻繁に引き起こしていたからである。1997年半ば以降、IFP党首ブテレジは、TRCに対してさらに強硬な姿勢をとることで、ANCの脅威を国内社会に対して強く主張する戦略に出た。同年7月、ブテレジは、ANCの恩赦申請者に対するのと比べて、IFPの恩赦申請者に対してTRCが敵対的な態度をとっていると非難して、TRCが国内社会の和解を推進することはないと主張した。そして、同年8月には、TRCはANCの政治的道具であり、ANCは政敵をおとしめる手段としてTRCを利用しているとして、ついにIFPはANCとおこなっていた和平交渉の中断を一方的に発表したのである[37]。その結果、すでにKZN州において武力衝突していたANCとIFPの和平の可能性は途絶えて、1990年代を通じて暴力的な対立を続けることになった。そして、このことはポスト・アパルトヘイト期の政治的安定にとって最大の障害となったのである。

以上のような政党間の対立拡大には、アパルトヘイト体制から恩恵を受けてきた一般の加害者――よく知られているように、その多くは白人側に属していた――が持つTRCに対する懸念が影響を与えていた。TRC設立当初、一般の加害者たちは、TRCはANCの政治的道具であり、アパルトヘイトから恩恵を受け

34）　*The Citizen*, 16 April 1996.
35）　South African Survey, 1996/97, p. 594.
36）　Ibid., p. 621.
37）　South African Survey, 1997/98, pp. 512-513.

ていた自分たちを処罰するための組織であると認識していた。実際、元治安部隊高官などからは、TRCがANCの罪を不問にして、治安部隊の罪のみを処罰しようとする、いわゆる「魔女狩り」をおこなっているという批判が相次いでいた。

これは、TRCが明らかにしようとするアパルトヘイト体制の「真実」とは、アフリカ人（黒人）の語る「真実」にほかならないと加害者たちが考えていたことによる。実際、TRCが明らかにした「真実」は、黒人側の証言に基づいていることが多かった。最終的には、TRCの人権侵害小委員会における全証言（21,297件）のうち約89.9％が黒人による証言となった。これに対して、白人による証言数は全体の1.1％に過ぎなかった[38]。アパルトヘイト体制下における人権侵害の被害が黒人に集中していた事実を考えれば、この結果は当然であり正当なものである。しかし、一般の加害者や旧体制から恩恵を受けてきた勢力から見れば、TRCが解明する「真実」とは一方的なものであり、責任を押し付けられていると感じたのである。

また、後述するように、与党ANCの中には、アパルトヘイト体制の被害者は黒人で、加害者は白人であるとの人種主義的な主張を繰り返す勢力がいた。また、反アパルトヘイト運動の急進派に位置していたパン・アフリカニスト会議（Pan-Africanist Congress：PAC）は、人道に対する罪をおこなった白人たちとの協調を黒人に対して強要しているとしてTRCを強く非難していた。このような黒人勢力側の主張も加害者や白人側の懸念を増幅させたであろう。

NP、IFP、CP、FFなどの反ANC勢力は、一般の加害者に広がっていたこのような懸念を背景に、ANCとTRCへの批判を強めることができたのである。言い換えれば、反ANC勢力は一般の加害者、より広く言えば白人という人種的基盤に訴えることによって勢力を維持・拡大しようとしたのである。したがって、南アフリカの政治的安定の確保という観点から見れば、一般の加害者の懸念を払拭することが反ANC勢力の影響力を弱めるために重要であったし、人種的な分裂の拡大を阻止するためにも重要であったと言えるだろう。

38） *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 1, 1998, p. 168. TRCによれば、各人種の人口比率に合わせて数値を補正した場合でも、黒人の証言は全体の76.1％を占めており、白人の証言は全体の12.8％に過ぎないという。

Ⅳ　政治リーダーによる政治的安定の確保

Ⅲ章で見たように、TRCの活動は連立政権を構成するANCとNP、ANCとIFPとの間で対立を引き起こした。この主要政党間対立は、CPやFFなどの他の政党も巻き込み、「ANC」対「反ANC勢力」へとエスカレートした。同時に、この対立の背景には一般の加害者が持つTRCに対する懸念が存在しており、加害者が白人に集中していたことから人種間の分断を深刻化させる恐れがあった。

しかし、一般加害者のTRCに対する懸念は、1997年ころまでにはかなりの程度払拭された。後述するように、TRCのプロセスに参加する加害者は1997年までに急速に増加したのである。また、比較的穏やかにおこなわれた第二回国民議会選挙（1999年6月）では、NNP（新国民党＝旧NP）やFFといった反ANC勢力の中でも白人に支持基盤を持つ政党の得票率はのきなみ下がり、その影響力を低下させた。政治的安定にとって最大の懸念であったIFPは得票率を下げたものの、議席数で第三位の政党となった。そして、暫定憲法で定められていた権力分有のルール（5％以上の得票で連立政権参加）はすでに失効していたにもかかわらず、IFPはANCと連立を組む道を選択した。さらに、1999年5月には、ANCとIFPとの間で和平合意が成立した。もちろん暴力行為が完全に停止したわけではないが、これによって政治的安定にとっての最大の障害は除去された。

では、なぜ一般の加害者の懸念は払拭されたのだろうか。また、なぜ反ANC勢力の影響力は低下したのだろうか。なぜ政党間の対立がエスカレートしていたにもかかわらず、1999年ころまでに一定の政治的安定が確保されたのだろうか。政治的安定にとっての阻害要因であったTRCは2003年まで活動を続けていた。また、TRCは、1998年に公表した報告書の中でアパルトヘイト体制の責任者としてNPとIFPを名指しし、加害者の訴追を含むさまざまな勧告を政府に対しておこなった。このことは政党間の対立をさらにエスカレートさせ、加害者の懸念を増幅し、国内の政治的安定にとって阻害要因となる可能性を持っていた。にもかかわらず、なぜ政治的安定が確保されたのだろうか。

本章では、二人の政治リーダー、すなわちマンデラ（1994年4月から1999年6月まで大統領）とムベキ（1999年6月から2008年8月現在まで大統領）の役割と認識の相違に注目する。

1 マンデラ政権（1994年4月－99年6月）

TRCの活動と公聴会の開催は、過去をめぐる対立を深めてしまった。これは、TRCの設置を主導し、常にその活動を支持してきたマンデラにとって大きな痛手であった。TRCに対する批判が高まり、その信頼性が低下すれば、TRCに参加する加害者は減り、加害者を国民として再統合するというマンデラ政権の重要な目的が頓挫する危険性があったからである。マンデラは、エスカレートする政党間の対立を緩和させ、同時に、TRCの活動を成功させるという両立困難な二つの課題に直面したのである。

マンデラは、政党間の対立の主要な原因を、最大与党ANC内部で勢力を拡大しつつあったTRC批判勢力に求めた。ANC内部のこうした勢力がTRCに対して強硬な主張をすることが、TRCとそれを支持するマンデラ政権に対する信頼を貶めると同時に、ANCに反発する政党（NP、IFP、CP、FF）に非難の口実を与え、一般加害者の懸念を増幅させて、対立がエスカレートしてしまったとマンデラは認識していたのである。したがって、マンデラはANC内部のTRC批判勢力の拡大を抑えるという行動に出た。

(1) ANC内部のTRC批判勢力の拡大とマンデラの対応

1995年末、TRCの設置直後から、ANC内部ではTRCを批判する勢力が拡大していた。これには、1995年12月をもって、それ以前までに存在していた全ての免責法が廃止されたという背景があった。これは、1995年7月に国会を通過したTRC法が同年12月に施行されたことによるものであった。TRC法施行によって、以前の免責法で暫定的な免責措置を受けていたANCの指導者たちは、自分が関与した事件に関して、TRCに恩赦を個別に申請しなければならないことになった。言い換えれば、恩赦を申請しなかったり、申請が却下されたりすれば、ANCの指導層であろうと訴追される恐れが出てきたのである。

これに対して、ANCの国民議長（National Chairperson）であったズマ（Jacob Zuma）は、1996年1月、ANCの指導者たちが恩赦を申請しなくてはいけないことは「ばかげている」と述べた。また、同年3月、ANC幹部であり、マンデラ政権の司法大臣となったオマー（Dullah Omar）は、アパルトヘイト支持者と反対者に「倫理的な区別」をつけてTRCは審議するべきだと発言した[39]。このよ

うに、ANC内部では、ANC指導者たちがTRCへ恩赦を申請しなければならないことについて大きな反対の声が上がっていたのである[40]。

そのような中、1996年5月に、ANCの法律顧問でありムプマランガ(Mpumalanga)州知事でもあるポサ(Mathews Phosa)が、ANCの指導者はTRCに恩赦を申請する必要はないと発言した。ポサは、第二次世界大戦においてヒトラーと闘った連合国が戦後に恩赦を請求しなかったことを引き合いに出しながら、アパルトヘイトという人道に対する罪に抵抗したANCも恩赦をTRCに申請する必要などないと主張したのである[41]。

このようなポサの主張は、ANC内部で一定の支持を得た。ANCの指導者たちにとってみれば、南アフリカの解放のためにおこなった自らの行動を、アパルトヘイト体制を支持した勢力による暴力行為と同じ枠組みで処理されることに我慢ならなかったのであろう。先に挙げたANC国民議長ズマも同様の趣旨の発言をしているし、司法大臣オマーもポサの主張に賛同した[42]。

このようなポサの主張を、TRC議長であったデズモンド・ツツ(Desmond Tutu)大司教は強く非難した。そして、このような主張はTRCの実効性を阻害することになるとして、ツツはTRC議長の任を辞職することを示唆した。

このような動きに対して、マンデラは、1996年10月にANCの公式見解とは異なるとしてポサ発言を批判した。そして、マンデラは、11月初め、ANCに対してTRCの独立性を尊重することを公式にツツ議長に伝えるよう命じた。また、マンデラに近い人物でありANC書記長代理を務めていたカロラス(Cheryl Carolus)は、TRCの実効性を貶めるような意図はANCには存在しないことを説明し、ANCのメンバーに対してTRCに従うよう説得することを表明した[43]。

その結果、ANC、およびANCの軍事部門である「民族の槍」とANC所属の諜報機関などはTRCに従うことを表明した。これによって、ポサ発言の問題は一応の収束を見た。すなわち、この時点では、マンデラを中心としたTRC支持

39)　South African Survey, 1996/97, p. 639.
40)　*Business Day*, 15 January 1996.
41)　South African Survey, 1996/97, pp. 626-627.
42)　Ibid., p. 627.
43)　Ibid., p. 628.

勢力が、TRC批判勢力を抑えることに成功したのである[44]。

（2） ANCの利益に反するTRCの決定とマンデラの対応

さらに、マンデラは、ANCとTRC（および政府）がそれぞれ独立していることを示すため、ANCの利益に反するようなTRCの決定を積極的に支持する行動をとった。これは、「TRCはANCの政治的道具である」という批判をかわすための行動だった。たとえば、すでに死刑判決の出ていた元警察高官ミッチェル（Brian Mitchell）に対してTRCが恩赦の決定を下し、マンデラがすぐさまこの決定を支持したことをあげられるだろう。ミッチェルは、1988年に起きたトラスト・フィード（Trust Feed）の虐殺に関連して、殺人の罪で有罪判決を1992年に宣告されていた[45]。この判決は、アパルトヘイト時代の人権侵害に関して警察高官の責任を裁いた最初の判決として国内で非常に大きな注目を集めた。

ミッチェルは有罪確定後、TRCに恩赦を申請した。1996年12月、恩赦小委員会は、ミッチェルの事件は「ANCとUDF（統一民族戦線：United Democratic Front＝反アパルトヘイト運動の連合体）に対する反革命運動の一環」であり、「南アフリカ警察の高官としての職務の範囲を超えていない」ものであるとして、恩赦付与を決定した。「国家安全管理システム（National Security Management System）のもとで確立された共同管理委員会（Joint Management Committee）の枠組みで行動したのであり、ANCとUDFに対抗することは彼の義務だった」と、TRCが認めたのである[46]。この決定は、旧体制の暴力行為を正当なものと認め、過去の暴力行為に関するANC側の責任をも認めることにつながるとして、TRCに対する批判の声が大きくなりつつあったANC内部で議論を呼ぶことになった。

ミッチェルに対する恩赦付与の決定の発表は、恩赦申請期限の四日前だった[47]。TRCは、恩赦申請を促す目的で、国内的に関心の高い事件の加害者に対する恩

44） しかし、ボサが持っていたような認識がANC内部から一掃されたわけではなく、これ以降もしばしばTRCをめぐる内部対立は登場することになる。

45） トラスト・フィードの虐殺とは、1988年12月にKZN州の農村で起きた事件で、葬儀出席者に対する警官の無差別発砲によって死者11名と重傷者2名を出したものである。

46） *The Citizen*, 11 December 1996.

47） その後、申請期限は1997年9月まで延長された。

赦決定を優先しておこなったわけである。この決定はTRCの意図的、戦略的な決定であったと言われている[48]。マンデラがこのTRCの戦略的な恩赦付与に関与していたかどうかは、定かではない。しかし、マンデラは即座にTRCのこの決定を支持した。これは、ANC内部においてTRC批判勢力が拡大する中での行動であり、マンデラにとってはANCの支持を失う可能性を持つ政治的コストをかけた行動であった。

(3)　TRCの信頼性向上と政治的安定の確保

マンデラのこうした行動は、結果的にTRCに対する信頼を向上させ、同時に政治的安定の確保にも寄与した。

前述したように、TRC設立当初、加害者たちは、TRCはアパルトヘイト体制から恩恵を受けていた自分たちを処罰するための、「魔女狩り」組織であると認識していた。そして、NP、IFP、CP、FFなどの反ANC勢力がこうした批判をさらに煽っていた。

このような中、加害者たちはTRCを信用できず、恩赦の申請を躊躇していた。恩赦の申請受付は1996年1月に開始されたが、申請者はなかなか現れなかった。ようやく最初の恩赦が申請されたのは2月14日のことであった。恩赦申請の件数や内容は、申請者保護の観点から非公開であったため、報道やTRC委員の口頭での発表などを頼りに件数の推移を見るしかないのだが、3月初めには25件、4月の終わりになっても197件しか申請はおこなわれなかったのである[49]。ところが、TRCの恩赦公聴会が始まった1996年6月頃から申請件数は伸び始める。10月には約2700件、11月には約3800件、1997年3月までには5200件以上の申請件数になり、9月30日の締め切りまでに7115件に達した[50]。

恩赦申請者数の増加の要因は、第一に、TRCの恩赦付与プロセスが公開されていたことにある。恩赦付与は、公聴会やメディアを通じて社会に広く公開された。また、恩赦の手続きや恩赦を与える判断基準は事前にTRC法に定められて

48)　South African Survey, 1996/97, p. 630.
49)　*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 6, 2003, p. 22.
50)　South African Survey, 1996/97に記載された恩赦申請件数を参考にした。また、これ以外の月の申請件数は発表されていない。

いた。そのため、加害者は、実際におこなわれている恩赦付与プロセスを見ることで、それがANCによる「魔女狩り」なのか、それとも法の定める手続きに基づいたものなのかを判断することができた。そして、前述したように、旧体制の警察高官が恩赦を付与され、刑務所から釈放されるという現実を目にすると、多くの加害者はTRCに恩赦申請をおこなうようになったのである。

第二に、マンデラの政治的コストをかけた行動も重要であった。ANC内部でTRC批判勢力が拡大し、アパルトヘイト体制側の暴力とANC側のそれとを区別するべきと発言する者が出たことは、「TRCはANCの政治的道具」という反ANC勢力の主張を裏付けることになり、加害者たちの懸念は増幅していた。そのような中、マンデラがTRCを強く支持し、ANC内部の批判勢力を抑えたことは、加害者に安心感を与えることになったのである。

多くの加害者がTRCに恩赦を申請したことによって、TRCを非難するだけでは支持を得られないと認識した一部の反ANC勢力は戦略の変更を余儀なくされた。たとえば、白人右翼政党FFの党首であり南アフリカ国防軍（SADF）の元長官フィリューン（Constand Viljoen）は、1996年には恩赦の必要性はないと断言していたが、1997年2月になると、1994年の選挙直前に白人右翼の統一組織「民族戦線（Volkstaat）」を創設し、暴力的な手段で選挙実施を妨害しようとしたことに関して、恩赦を申請する用意があると発言した[51]。国防軍長官時代における国防軍の暴力行為に関しては恩赦を求めるつもりはないとしながらも、TRCプロセスへの参加を表明したことは、明らかにこれまでの態度とは異なっていた。これは、フィリューンが保身のためにとった行動であろう。しかし、このような態度変更は、反ANC勢力が繰り返しおこなっていた論理、つまり「TRCはANCの政治的道具に過ぎない」という論理の説得力を損なう結果となった。

以上のように、加害者がTRCプロセスに参加することで国民和解のための第一歩が踏み出された。また、これまでANCとTRCを批判してきた一部の政党がTRCのプロセスに参加し始めたことで、国内の政治的安定も一歩前進したのである。もっとも、マンデラの行動は、ANCとNP、ANCとIFPという主要政党

51） South African Survey, 1996/97, p. 631.

間の関係改善に直接貢献したわけではなかった。とりわけ、IFPはTRCとANCを引き続き厳しく批判した。つまり、主要政党間の対立という意味での政治的不安定要素は残されたままとなった。しかし、マンデラの行動は、政党間対立の背景となっていた一般の加害者が持つ懸念を払拭することに貢献した。そして、加害者がTRCプロセスに参加し始めたことで、NP・IFP以外の反ANC政党は戦略の変更を余儀なくされた。その結果、ANC、NP、IFP以外の政党へと拡大していた過去をめぐる対立は、再びこの三党間の対立へと収縮した。マンデラの行動は主要三政党間の対立を改善することには貢献できなかったが、対立の拡大を収めることに成功したといえよう。

(4)　TRC報告書の公表とマンデラの対応

TRCは、1998年10月29日に、全5巻からなる報告書『南アフリカ真実和解委員会報告書（Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report：以下、TRC報告書と記す)』を公表した。TRC報告書は、調査対象となった特定の事件に関するさまざまな事実関係と人権侵害の責任の所在について記した。

TRC報告書は、アパルトヘイト体制を「人道に対する罪」であるとし、「重大な人権侵害において支配的な役割を担った」としてNPとIFPの共謀を指摘した[52]。厳しく責任を追及されたNPとIFPは、即座にTRC報告書を受け入れない旨発表した。NP元党首であり、元大統領のデクラークは、報告書の一部差止めを求めてケープ高等裁判所に異議申し立てをおこなった。この申し立ては認められ、報告書の発行直前に、デクラークに関する記述部分が黒く塗りつぶされることになった[53]。

TRC報告書は、ANCの責任についても言及した。ANCによる反アパルトヘイト運動の原則は市民に対する攻撃を回避することであった。しかし、ANCの軍事部門である「民族の槍」は、戦闘員との区別をせずに、一般市民を攻撃の標的としていたことがしばしばあったとしたのである[54]。ANCは、NPとIFP以上に

52)　*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 5, 1998, p. 212.

53)　South African Survey, 1999/2000, p. 360. 黒く塗りつぶされたのは、「Finding on former State President FW de Klerk」(*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 5, 1998, p. 225.)。

54)　Ibid., p. 350.

TRC報告書を厳しく批判した。それはANC内部でTRC批判勢力の影響力が大きくなっていたためであった。ANCは、報告書が公表される当日未明になって突然、報告書公表の差し止めを求めてケープ高等裁判所に嘆願書を提出するという行動に出たのである[55]。

このとき大統領であったマンデラには、報告書の公表を二ヶ月間延期する権限が法律により与えられていた。しかし、マンデラは延長の権限は行使せず、10月29日、報告書を即日公表し、首都プレトリア（Pretoria）において記念式典を執りおこなった。記念式典のスピーチにおいて、マンデラは、「正しい戦争を闘ったことを不当におとしめていると感じている者もいるだろう。一方で、アパルトヘイト国家が重大な人権侵害の主たる加害者であったことを受け入れがたい者もいるだろう」と述べ、TRC報告書に反対の声が大きいことを認めた。しかし、「非人道的行為を生み出すシステム」が存在していたことに口をつぐんではならず、「口をそろえて大声で『二度と再び起こさない』と叫ばなければならない」と述べ、TRCの意義をあらためて評価したのである。さらに、マンデラは、ANCは「正しい戦争」をおこなっていたとはいえ、ANCの国外訓練キャンプ場で幾人かが死亡したことは誰も否定できない事実であると述べた。これは、ANCがTRC報告書に対しておこなった批判を、大統領として明確に否定するという意味を持った[56]。

TRC報告書を支持するマンデラの姿勢は、1999年2月におこなわれた特別国会でも表明された。まずANCに対して、報告書が不完全であっても受け入れるべきであると繰り返し説得をおこなった。結局、このときANC党首となっていたムベキは、報告書を「総論として歓迎する」と表明し、マンデラに譲歩した。マンデラに歩み寄ったムベキであったが、後述するようにムベキはかねてよりTRCを批判しており、このことはムベキとマンデラのTRCに対する立場の違いを印象付けた。

さらに、TRCは、報告書の中で政府に対してさまざまな勧告をおこなった。なかでも注目されたのは、加害者の訴追や公職追放に関する勧告であった。

55） *Business Day*, 29 October 1998.
56） South African Survey, 1999/2000, pp. 357-358.

TRC報告書で最大の責任者として認定されたNPとIFPにとって、これは認めがたい勧告であった。そのため、政府がこれらの勧告を実行に移すかどうかに注目が集まったのである。

この勧告に対して、マンデラは、1999年2月の特別国会で重要な主張をおこなった。そこでは、「期間を限定しておこなわなければならないが」と前置きした上で、アパルトヘイト体制において重大な人権侵害をおこなった加害者を訴追する準備を進めると発言したのである[57]。この発言の真意は、「期間限定」という前置きを入れることで、TRCの尊重と政治的安定とのバランスをとろうとしたと解釈できる。つまり、加害者の訴追を無期限におこなうことは加害者からの反発を招き、政治的安定にとって脅威となる。しかし、アパルトヘイト体制の罪を処罰しないのでは、TRCを実施した意義はなくなるし、国民の大多数を納得させることはできない。被害者の人権回復と政治的安定のジレンマに直面したマンデラは、両者のバランスを取ろうとして「期間限定」という言葉を盛り込んだのである。

もっともこの発言は、他の政党、とりわけNPとIFPに、マンデラの意図とは異なるサインを与えかねなかった。「期間限定」という言葉を入れたとはいえ、マンデラの発言は、加害者の訴追というTRCの勧告を受け入れるという表明に他ならなかったからである。そして、加害者として訴追されるのは、TRCが加害者であると認定し、かつ恩赦を付与されなかった者である。NPとIFPは、南アフリカの移行期の暴力について重大な責任を追及され、幹部を含む多くのメンバーがTRCによって加害者と認定されてきた。したがって、マンデラの発言は、たとえそれが一定の譲歩を含んでいたとしても、NPとIFPには到底受け入れられるものではなかったのである。

したがって、TRC報告書へのマンデラの対応は、ANCとNP、およびANCとIFPの関係を改善させるどころか悪化させかねなかった。政治的安定の確保という点で見れば、ここでもマンデラの行動は主要三政党間の関係改善には貢献しなかったと評価することができるだろう。前述したように、マンデラの行動は、一般の加害者の懸念払拭と、それにともなう反ANC勢力の影響力低下を実現する

57)　Ibid., pp. 361-362.

ことで政治的安定に寄与したと見るべきであろう。次節で述べるように、主要政党間の関係改善はムベキ政権に持ち越されることになる[58]。

2 ムベキ政権（1999年6月－2003年末）[59]

TRC報告書の勧告には、政治的安定を阻害しかねない内容が含まれていた。それは、前述したように、加害者の訴追という勧告であった。1999年6月に発足したムベキ政権がこの勧告を受け入れることは、武力衝突にまで発展しており政治的安定にとって最大の懸念であったANCとIFPの対立を拡大させかねなかった。ムベキは、TRCの勧告への対応と、ANC＝IFP間の対立を拡大させないようにすることという両立困難な課題に直面した。ムベキは、マンデラとは異なり、この二つの課題を二律背反と認識した。そして、政治的安定（とりわけIFPとの関係改善）を優先させる行動に出た。

ところで、これまで述べてきたように、TRCが引き起こした主要政党間の対立は、ANCとIFPの間だけでなく、ANCとNPとの間にもあった。しかし、ムベキ政権はNPとの関係改善のために特筆すべき行動を取ったとはいえない[60]。これは、メイヤーを始めとするNPの中心人物たちが1997年ごろから相次いで離党したこと、NPが白人からの支持を大幅に失い1999年の選挙で大敗したこと、さらにNPが1999年の選挙直後にANCに対抗するための新たな連合形成に失敗したことなどが原因で、政治的影響力を減退させたことによる[61]。極端に影響力を低下させている政党との関係を改善することにムベキが特段の利益を見出さな

58） ところで、与党ANCの実権は1997年末からすでにムベキに移っていた。このころから、1999年6月に実施予定の大統領選挙では、ムベキが大統領に選出されることはほぼ間違いないと考えられていた。TRC報告書に書かれた勧告を政府が実行するか否かは、報告書公表時に大統領であったマンデラよりも、ムベキの行動にかかっていたといえる。したがって、特別国会でのマンデラの発言は、NPやIFPには真剣に受け止められなかった可能性が強い。

59） 2008年8月現在ムベキは大統領職にあるが、本稿はTRCの活動と恩赦の動向に注目するため、分析対象とする期間を2003年末までとする。

60） もっともムベキ政権下では、ANCとNPの関係は改善された。しかし、これはムベキのリーダーシップというよりは、影響力を低下させていたNPが生き残りをかけてANCに擦り寄ったと見るべきである。

61） NP（1997年からは正式には新国民党＝NNP）は、その後、2004年の国政選挙でさらなる大敗を喫し、2005年4月には正式に解散を決定した。

かったことは、不思議なことではない。ムベキ政権下では、ANCとNPとの関係は政治的安定にとって重要な要素ではなくなっていたのである。したがって、以下ではANCとIFPの関係に注目してムベキ政権下の政治的安定を考察する。

(1)　TRC批判勢力としてのムベキ

ムベキは、大統領になる前からTRCに対して批判的であり、ANC内部のTRC批判勢力の中心的な人物であった。それは、ANCの暴力であれアパルトヘイト体制側の暴力であれ、暴力による人権侵害それ自体を不当なものとして扱うというTRCの原則に対する批判であった。ムベキの主張は、ANCは「正しい戦争」をおこなったのであって、旧体制と同列に論じることはできないというものだった。この主張は、ムベキがかつてTRCに一括恩赦を申請したが最終的にはそれがかなわなかったという個人的な事情などにも由来していると思われる。このようなムベキの主張はANC内部で多数の支持を得ており、ムベキ政権が誕生すればTRCの勧告履行には消極的になるだろうと思われていた。

それに加え、ムベキがTRCの勧告に消極的になる理由がもうひとつあった。ムベキは、1999年6月実施予定の国民議会選挙で多数をとるために、IFPとの対立を回避して協力関係を築くことが必要になると考えていたのである。すでに述べてきたように、ANCとIFPは1990年代を通じて暴力的な対立を続けてきた。この対立はKZN州内の局地的なものであり、全土に拡大するような性質のものではなかった。しかし、ムベキは、国内の政治的安定を確保するためにはIFPとの協調が必要であって、IFPのメンバーを訴追に追い込むようなTRCによる勧告は政治的安定を阻害すると考えていたのである。

TRC報告書が公表された直後、ムベキはANC党首として、TRCに対する強硬な批判をおこなった。その中で、ムベキは、TRC報告書のIFPに関する記述について特別に触れた。すなわち、TRCは1982年から1994年までの殺害や重大な人権侵害の主要な責任はIFPにあるとしているが、それは不当であり、旧政府に最も重い責任があるはずだと主張したのである。その上で、「アパルトヘイト体制の分子がIFPに紛れ込み、さまざまな殺人キャンペーンを主導し、彼らは自分たちがIFPであるかのように装ったのであって、IFPのメンバーと指導者は暴力の計画と実行には全く関わっていない」とIFPを擁護したのである。これは、

TRCによる事実認定を根底から覆す発言であり、ANCがIFPに対する従来の姿勢を大きく転換させたことを印象付けた[62]。

このように、ムベキは、TRC報告書を否定することによって、IFPに対する譲歩を示すという戦略をとったのである。もっともこの譲歩に対しては、ANC内部からの批判もあった。ANCの中には、「戦術を使って真実を紛らわしいものにするべきではない」といった声や、「IFPに関する記述についてはTRCの結論は正しい」という意見が次々に表明された[63]。しかし、ムベキの戦略に反対する声はANC内部では少数にとどまった[64]。ムベキは、その後もIFPを擁護するかのような発言を続け、IFPに対する譲歩の姿勢を見せ続けた。

(2) 加害者の訴追勧告とムベキの対応

TRC報告書は政府に対して、TRCに恩赦を申請したが却下された加害者と恩赦申請をしなかった加害者の訴追を進めるよう勧告した。該当する加害者には、南アフリカ警察（SAP）に所属していた元警官が大半を占めていた。それだけでなく、南アフリカ元大統領のボータ（Pieter Willem Botha）、IFP党首のブテレジ、白人右翼政党FF党首のフィリューンなどの政治指導者、諜報部門のトップであったバーナード（Neil Barnard）、元国防長官のマラン（Magnus Malan）、元警察長官のバンデルメルウェ（Johan van der Merwe）などの国家機関の高官も含まれていた。それに加えて、1999年6月に大統領に選出されたムベキはかつて1997年にTRCに対して自身の恩赦を申請したが却下されていたため、訴追対象者に含まれると解釈されていた。

与党ANCは、TRCの訴追勧告には否定的な態度をとった。ANCは、現政府の重要な人物に対して訴追がおこなわれることはかえって国内を混乱させると考えた。そして、1999年4月、司法相オマーは現政府のメンバーを訴追対象からはずすことを目的に、1995年に制定されたTRC法の改正を検討すると発表した[65]。

62） South African Survey, 1999/2000, pp. 358-359.

63） Ibid., p. 389.

64） これは、TRCの報告書公表後から、報告書の内容に対する批判がANC内部で噴出していたことに起因すると考えられる。そのため、TRC報告書を擁護する勢力がANC内部で衰退しており、その結果TRC報告書を否定したムベキの行動に異を唱える大きな勢力が現れなかったと筆者は解釈しているが、この点は今後の課題としておきたい。

TRCは勧告を実行に移すよう政府に働きかけると同時に、公訴局長官(National Director of Public Prosecutions)のヌクカ(Bulelani Ngcuka)に報告書を提出して、訴追を進めるよう要請していた。公訴局長官には1998年の国家訴訟局法(National Prosecuting Authority Act)によって加害者の訴追を進める権限を与えられていたが、他方で、公判を差し止めできる権限も与えられていた。つまり、TRCの勧告実現のためには、政府のほかに公訴局長官の同意も得なくてはならなかったのである[66]。

公訴局長官ヌクカは1998年末、国家訴追機関(National Prosecuting Authority:NPA)を結成した。国家訴追機関はTRCからの要請を受け、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の訴追を検討するための調査を始めた。1999年7月、国家訴追機関は加害者の年齢と健康状態を考慮しながらではあるが、訴追プロセスを進めると発表した。また、この訴追は6年間で完了させるとした。

1999年6月に発足したムベキ政権の司法大臣マドゥナ(Punuell Maduna)は、7月、アパルトヘイト条約[67]の批准に関して議会にかけることを閣議決定したと発表した。アパルトヘイト条約とは、アパルトヘイトによって生じる人道に対する罪、殺人、拷問などを禁じた国際条約で、1973年に国連総会で決議された。同条約は、批准国に対して前述したような罪をおかした加害者を訴追するよう求めている。しかし、マドゥナは、条約の批准は訴追を進めることを意味しないと述べた。これまでムベキ政権は訴追勧告に消極姿勢を見せつつも、勧告の履行を進めるか否かについて明言することは避けてきた。しかし、このことによって、ムベキ政権はTRCの訴追勧告を進めることに反対であるということが明確な事実となったのである[68]。

(3)　権力分有による政治的安定の実現

KZN州では、アパルトヘイト体制終結以降長らく続いていたANCとIFPによ

65)　South African Survey, 1999/2000, p. 371.
66)　Ibid., p. 373.
67)　正式名称は、「アパルトヘイト犯罪の抑圧および処罰に関する国際条約(International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid)」。1973年11月採択、1976年7月発効。
68)　South African Survey, 1999/2000, p. 372.

る暴力の応酬が終結しようとしていた。1999年5月には、ANCとIFPによって結成されていた特別地方和平委員会が和平合意を取り付けた[69]。和平合意後、KZN州の暴力の規模は低下していった。しかし、他の州に比べると、同州の政治暴力の規模は依然として大きく、和平維持の見通しは不確かなものであった[70]。

和平合意の翌月の1999年6月におこなわれた第二回国民議会選挙では、ANCが前回選挙を上回る266議席（66.35％）の議席を獲得して大勝した（表２）。ANCは議会の過半数を獲得していたため、単独で政権を樹立することも可能であった。しかし、ANCはIFPとの連立政権を模索し、党首のブテレジを含む三名がIFPから入閣して、ムベキ政権は発足した。ムベキ政権はKZN州の和平の維持と議会の安定的な運営という目的から、IFPと権力を分有する戦略をとったのである。

TRCは2001年末にほぼ全ての活動を終了した。2003年1月には、TRCが追加報告書を公表する予定であった。そのような中、2002年8月、IFP指導者のブテレジはケープ高等裁判所にTRC追加報告書の差止め請求をおこなう予定があることを発表した[71]。追加報告書では、アパルトヘイト時代の暴力行為の33％がIFPの責任によるとされ、ブテレジはそれらの暴力行為を命令または承認したと名指しされていることが明らかとなったからであった。ブテレジは、TRCの記載した事実には根拠がないと主張した。

これを受け、ムベキは、IFPが法廷闘争に持ち込んだ場合、政府は追加報告書の受け取りを延期する可能性があることを示唆した。追加報告書でブテレジが名指しされれば、それは訴追対象となることを意味する。IFPだけでなくムベキにとっても、現職の閣僚であるブテレジが訴追対象となることは避けたかった。

さらに、KZN州のANC支部は、2002年12月に開催された第51回ANC全国大会において、「全国一斉恩赦」を大統領恩赦の形で出すことを提案した。これは、

69） 和平合意の実現が第二回国民議会選挙の三週間前だったことを考えると、和平の背景にはIFPとの権力分有が選挙前に約束されていたという事実があったと考えるのが自然であろう。しかし、これはマンデラのリーダーシップによるものなのか、それともムベキによるものなのだろうか。この点については、今後の研究課題としたい。

70） U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 1999* (http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/1999/272.htm, 2007年11月2日アクセス).

71） *Mail & Guardian*, 28 August 2002.

表２　1999年国民議会選挙の結果

政党	投票数	議席数	得票率(%)
アフリカ民族会議（ANC）	10,601,330	266	66.35
民主党（DP）	1,527,337	38	9.56
インカタ自由党（IFP）	1,371,477	34	8.58
新国民党（NNP）＊1	1,098,215	28	6.87
統一民主運動（UDM）	546,790	14	3.42
アフリカ・キリスト教民主党（ACDP）	228,975	6	1.43
自由戦線（FF/VF）	127,217	3	0.80
統一キリスト教民主党（UCDP）	125,280	3	0.78
パン・アフリカニスト会議（PAC）	113,125	3	0.71
連邦同盟（FA）	86,704	2	0.54
マイノリティ戦線（MF）	48,277	1	0.30
アフリカーナー統一運動（AEB）	46,292	1	0.29
アザニア人民機構（AZAPO）	27,257	1	0.17
その他	28,866	0	0.20
計	15,977,142	400	100.00

＊1　前身は国民党（NP）
（出所）南アフリカ独立選挙委員会ウェブサイト（http://www.elections.org.za/）より筆者作成

TRCの恩赦制度の下ではIFPメンバーがほとんど恩赦を得られなかったことへの救済策として打ち出された提案だった。KZN州では、1999年にようやく和平合意が成立し、暴力は減少していた。KZN州のANC支部は、ブテレジやIFPメンバーの訴追によって暴力が再燃するのを恐れたのである[72]。

2003年4月、ムベキ政権は、TRCに恩赦申請できなかった加害者に対する刑事罰の免責に関する新たなプロセスのアウトラインを示した。これはKZN州の事情に配慮したものであった。ただし、その内容はANC支部が求めた一括恩赦ではなく、TRCの理念に沿った個別的な恩赦審査をおこなうというものであった[73]。

72）*Cape Times*, 11 December 2002.
73）Institute for Justice and Reconciliationのウェブサイト（http://www.ijr.org.za/political-analysis/sa-monitor/transitional-justice-reparations-prosecutions-amnesty/news/amnesty-and-prosecutions/2003/, 2007年10月3日アクセス）。

これに対して、KZN州のANC支部は同州に対する特別恩赦を設定するために、TRCの「フェーズ2」に入るようにムベキ大統領に要請した。これは、TRCに沿った手続きをやめて一括恩赦をおこなうべきという要請であった[74]。この要請を受けて、同年5月、司法大臣マドゥナは近日中にも新しい免責プロセスを定めた法案を提出すると発表した。内容はTRCの恩赦プロセスを踏襲したものになる予定としながらも、ANCと旧国防省高官とのあいだで交渉をおこなっていると発表した。実際には、ここでは、旧体制側加害者とムベキを含むANC指導者の共同一括恩赦の可能性について話し合われていた[75]。

議会の立法もなく、またその内容も不明なまま、ムベキが提案した新たな恩赦プロセスの受付けは始められた。5月には、少なくとも30名の加害者が検察に名乗り出た。その中から、政府は、TRCに恩赦申請されたが却下されていたマザーウェル（Motherwell）事件（1989年）の容疑者三名の恩赦を再検討し始めた[76]。新たな恩赦プロセスが始まれば、TRC報告書で加害者と名指しされた人物の訴追は一時中断せざるをえない。アパルトヘイト体制の事実調査を進めている国家訴追機関は、この再検討が終わるまでは調査を中断せざるをえないと発表した。

2003年10月、ムベキ政権はTRC法の改正案を公表し、議会を通過させた。改正案には三名からなる恩赦サブ委員会（subcommittee on amnesty）を設置することが盛り込まれた。そして、恩赦サブ委員会は2004年初めに設置される予定と発表された。TRC改正法のセクション47には、TRC解散後はTRCの権限の一切が司法大臣に引き継がれること、そして恩赦サブ委員会のメンバーの任命権は司法大臣に与えられるという文言が挿入された[77]。このことは、TRCによる訴追勧告の履行は、司法大臣の手に委ねられたことを意味した。さらに、11月には、ムベキ政権が恩赦付与の手続きを非公開にしようとしていることが判明した。加害者の訴追が和解や国家建設を妨げると判断した場合には、国家訴追機関が非公開の会合で訴追の有無について加害者側と調整し、必要であれば訴追を取り下げる権限を持つという内容であった。

74） *The Times*, 27 April 2003.
75） *Sunday Independent*, 18 May 2003.
76） *The Star*, 8 October 2003.
77） Promotion of National Unity and Reconciliation Amendment Act, 2003: No. 23 of 2003.

以上のように、ムベキは、IFPとの協調関係によってもたらされる政治的安定を重視したために、TRC報告書に記載された加害者訴追の勧告をほとんど無視し、法律の改正によってTRCの理念すら骨抜きにしようとしたと言ってよいだろう。たしかにムベキ政権下でANCとIFPとの関係は改善され、政治的安定は確保された。しかしそれは、過去の清算や被害者の人権回復を犠牲にした政治的安定だった。

V　結論

アパルトヘイトという重大な人権侵害を経験した南アフリカでは、加害者の訴追と裁判の実施ではなく、選択的な恩赦の付与とTRCを通じた事実解明と被害者救済をおこなおうとした。被害者の人権を擁護するためには裁判が必要だと考える被害者団体などは、このような「移行期の正義」戦略を批判した。しかし、多くの研究は、政治的安定を確保するための戦略として、この戦略を高く評価したのである。

しかし、本稿で明らかとなったことは、恩赦とTRCは政治的安定の促進要因とはなっておらず、むしろ阻害要因であったということであった。真実の内容をめぐって、また恩赦対象者をめぐって主要三政党は対立し、それ以外の政党をも巻き込んでANCと反ANC勢力の対立へとエスカレートした。とくに、暴力的な対立に発展していたANCとIFPは、TRCをめぐる対立が原因で、和平交渉の中断を余儀なくされた。

政党間の対立がエスカレートした原因は、次の二点にまとめることができる。第一に、TRCの設置によって、一般の加害者――それは白人側に集中していたわけだが――が持つ懸念が増幅したことをあげられる。TRCが明らかにしたアパルトヘイト体制の「真実」とは、アフリカ人（黒人）の語る「真実」が大半を占めており、アフリカーナー（白人）による証言数はわずかだった。この結果は当然であり正当なものではあるが、加害者や白人勢力側から見れば、偏った真実に基づく「魔女狩り」であり、責任の押し付けと感じたのである。このような一般の加害者の懸念、言い換えれば白人側の懸念が、反ANC勢力によるTRC批判・ANC批判を勢いづかせる背景となっていた。

第二に、最大与党であるANC内部で、反アパルトヘイト運動や黒人の立場からTRCを批判する勢力が影響力を拡大していったことを指摘できよう。ANC内部では、反アパルトヘイト運動を「正義の戦争」と評価する勢力が大きな影響力を持っていた。こうした勢力は、反アパルトヘイト運動側の行為が旧体制の暴力行為と同じ枠組みで処理されることに反対した。そのため、ANCは内部の声に応えるために、TRCの理念に反するような行動をしばしばとろうとしたり、TRCに対して与えられている権限を越えた要求を出したりした。このことは、ANCに対抗する政党や加害者側から見れば、「与党ANCによるTRCの政治利用」と映ったのである。

南アフリカにおいて、恩赦とTRCの組み合わせは政治的安定にとっての阻害要因となってしまった。しかし、それにもかかわらず、政党間の対立は政権崩壊をもたらすことはなく、残存する武力紛争も収束し、定期的に選挙も実施された。一般加害者の多くはTRCに参加して、暴力的な反発を控えた。その意味では、政治的安定が確保された。政治的安定の促進要因としては、政治リーダー（マンデラとムベキ）の認識と行動が重要だった。

マンデラは、政治的安定とTRCの成功という二つの目的は両立可能と認識していた。二つの目的達成において障害となっているのは与党ANC内部におけるTRC批判勢力であり、この勢力の影響力拡大を抑制すれば両者は両立可能とマンデラは考えたのである。そのための方法として、マンデラは、最大与党であり自らの支持基盤でもあるANCの支持を失いかねない政治的なコストをかけた行動をとることで、TRC（とそれを支持するマンデラ政権）がANC内部のTRC批判勢力から独立した存在であることを国内の他の政党や加害者たちに示そうとした。その結果、TRCに対する信頼は回復して、政党間の対立も緩和された[78]。

78） したがって、「TRCはその信頼性を獲得したことによって政治的安定に貢献することができた」と解釈することもできるだろう。その意味では、本稿の主張に対して、TRCは政治的安定に寄与したのではないかという反論が出て来うる。しかし、TRCに信頼性を与えたのはマンデラの「行動」だったのであり、TRCという「手段」が単独で政治的安定に寄与したと見るのはやはり妥当ではない。本稿の目的のひとつは、TRCという「手段」を採用したことが政治的安定を導いたとする先行研究に対して反論することであった。

これに対して、ムベキは、政治的安定とTRCによる勧告履行は両立不可能なものと認識した。ムベキは、TRCの勧告を履行することは、ANCとIFPの武力紛争を再燃させかねないと考えていた。それに加えて、ムベキはANC内部におけるTRC批判勢力の中心人物でもあった。そのため、ムベキは、TRCの勧告履行よりも政治的安定を優先させる行動をとった。その結果、ANCとIFPの連立政権は実現し、和平合意も結ばれ、政治的安定は確保された。しかし、その代償として、TRCの勧告（とりわけ加害者の訴追）はほとんど履行されなかったのである。スナイダーとビンジャムリは、移行期国家における加害者の訴追は政治的安定を阻害すると述べた。ムベキはまさに同様の認識を持って行動したのである。

ところで、なぜ政治的安定を損ねているという実態があったにもかかわらず、南アフリカにおける「移行期の正義」戦略は多くの研究において妥当だと認識され、高く評価されたのだろうか。つまり、実態と認識の間になぜこのような乖離が起きたのであろうか。このような乖離は南アフリカに特有の現象であった。南アフリカ以前にも複数の国家で真実委員会は設置されていたが、それらの多くは裁判の次善の策としての消極的な選択と認識されることが多かった。つまり、政治的安定を損なう裁判は実施できないが真実委員会なら設置してもそれほど混乱をもたらさないであろう、と考えられる程度であり、南アフリカのTRCと比べればそれほど期待されていたわけでもなく、高い評価を受けていたわけでもなかった。しかし、南アフリカでは、TRC設置に尽力した政治リーダーたちが、「修復的司法」や「国民和解」などの言説を駆使して、TRCに積極的な意味付けをおこなう努力をした。その結果、TRCに対する期待値は、与えられた権限や資源以上に高まったのである。そのような期待値の高さがTRCの限界や実態を当初見えにくくさせていたという点を指摘することはできるだろう[79]。

南アフリカ方式は、当初の期待値の高さもあって、裁判に代わる「移行期の正

79）TRCが活動を終えた現在、設立当初とは逆に、南アフリカ方式を必要以上に低く評価する言説が広く見られるようになった。これはTRCに対する当初の期待があまりにも高かったことへの反動であろう。南アフリカに限らず、真実委員会に与えられる権限や予算は非常に限られていることをあらためて認識し、過剰な期待を寄せることも、役立たずの烙印を簡単に押してしまうことも慎むべきであると筆者は考える。

義」戦略として国際的に高く評価された。その後、真実委員会は紛争を経験したアジアやアフリカなどの国家で多用されている。また、南アフリカが採用した選択的な恩赦という手段も、東ティモールなど一部の移行期国家で採用された。しかし、真実委員会や恩赦という「手段」が移行期国家の政治的安定を確保するわけではない。こうした手段は、裁判について危惧されているのと同様、政治的安定にとっての阻害要因ともなりうるのである。政策的な観点から見れば、南アフリカ方式は「移行期の正義」戦略のモデルとしてそのまま適用されるべきではない。それと並行して、政治的安定を確保する仕組みを整えなければいけないのである。

また、「移行期の正義」をテーマとした研究にとって今後重要となるのは、裁判・真実委員会・恩赦などの「手段」に注目するだけでなく、政治リーダーの認識、ある特定の手段を採用した政府の意図、そうした認識や意図から生まれる政治リーダーや政府の実際の行動、そしてその行動を政治的安定にとってリスクとなる諸アクターがどのように受け止めるかなど、「手段がもたらすアクター間の認識の相違や相互作用」について分析する必要性があるということである。コンストラクティビズムの立場に立つ先行研究は、恩赦ではなく裁判という「手段」が多くの国家で利用されるようになったことを「正義のカスケード」と呼んだ。しかし、裁判という手段の採用がそのまま「正義」を意味するわけではない。国際的な圧力から一時的に逃れるために、形だけの裁判をおこなおうとするケースもあるからである[80]。ある手段の採用が移行期国家における「正義」を実現できるかどうかは、やはり手段を採用した政府の意図や政治リーダーの意志にかかっている。

最後に、本稿では十分に扱えなかった点を今後の課題として三つ提示して、結びとしたい。第一に、本稿では、真実委員会・恩赦と政治的安定の関係について主に考察したが、裁判と政治的安定の関係についてはあまり扱うことができな

80） フン・セン首相が国連の要請を拒否し続けた上でようやく設置された、カンボジア特別法廷がその典型的な例であろう。古内洋平「国際刑事司法の制度化とポストコンフリクト国家―カンボジアにおける特別法廷設置問題を事例に―」『一橋法学』（5巻1号）、2006年、317-357ページ。

かった。先行研究においては裁判と政治的安定の関係についても議論されているため、この点は今後の研究課題としたい。

第二に、本稿は政治リーダーの認識が政治的安定の促進要因であると指摘したが、その認識が生み出される要因や政治リーダー間で認識が異なる要因について、十分考察することができなかった。マンデラとムベキの認識の違いは、何によって生じたのだろうか。本稿では、政治リーダーの属性（ムベキがTRC批判勢力に属していたこと）を指摘することでこの問いに部分的に答えたが、さらなる研究が必要である。

第三に、より重要な課題として、南アフリカ以後、なぜ真実委員会が世界各地の移行期国家で次々と設立されていったのだろうか、という問いを明らかにする必要があるだろう。南アフリカ後に真実委員会を設置した国家では、南アフリカの教訓は生かされ、事実解明と政治的安定が両立するような工夫が施されるようになったのだろうか。そして、その工夫の結果が、その後の真実委員会の数の増加につながっているのだろうか。それとも、南アフリカ方式は「成功例」として伝わり、教訓は生かされないまま、無批判に別の国家に適用され続けているのだろうか。この点を明らかにするためには、南アフリカ以後に真実委員会を設立した複数の国家における真実委員会と政治的安定の関係について考察し、比較検討する必要があるだろう。また、南アフリカ方式が、誰（どのようなグループ）によって、どのような経緯で他国へと伝わっていったのかを分析する必要もあるだろう。