九〇年代南アフリカ共和国の民主化過程について

――民主南アフリカ会議から全人種選挙まで――

小田英郎

一　はじめに
二　民主化への序曲――対話のはじまり――
三　アパルトヘイト全廃から民主南アフリカ会議へ
四　多党間会議と暫定憲法の採択
五　全人種選挙と国民統合政府の成立

一　はじめに

一九九四年四月二六日から二九日にかけて、南アフリカ共和国では同国初の歴史的な人種差別なき普通選挙（いわゆる全人種選挙）が実施され、国民議会（下院）、州議会の議席が確定した。比例代表制によるこの選挙の結果は、第一の解放勢力であるアフリカ民族会議（以下ANCと略称）の圧勝であり、国民議会の選出による新大統領には、五月

一〇日ネルソン・R・マンデラANC議長が就任した。同国初の黒人大統領の誕生である。また、(暫定憲法の規定により)国民議会選挙で五%以上の得票率をえた政党が参加する新政府は、ANCを主体とし、ほかに第二党の国民党(NP)、第三党のインカタ自由党(IFP、以下インカタと略称)をもって構成された。人種的観点からすれば、これまた同国初の黒人主体の政府の成立である。

マンデラについていえば、二七年半の獄中生活から一九九〇年二月に解放されてわずか四年三カ月後の政権掌握であり、ANCについていえば八二年にわたる長い解放運動の積み重ねの果てに摑んだ勝利ということになる。

一方、アパルトヘイトの推進勢力でありアフリカーナーを基盤とする少数白人政党であった国民党にすれば、一九四八年に単独政権を樹立していらい四六年ぶりの政権の中枢からの転落であった。(1)

視野をアフリカ圏全体に拡大すれば、一九九一年六月のアパルトヘイト全廃に続く一九九四年四月のこの全人種選挙の実施とその結果は、アフリカの全面解放をその目的のひとつに謳い、解放調整委員会や反アパルトヘイト委員会を通じてアパルトヘイト体制と闘って来たアフリカ統一機構(OAU)にとっても、その目的達成へ向けての最後のページを綴り終えたに等しい意義をもつものであったであろう。(2)

一九九四年四月の全人種選挙によってアパルトヘイト国家・南アフリカ共和国のもっとも大きくかつもっとも困難な課題であった民主化は、ひとまず達成された。「アパルトヘイトの暗黒を脱して虹の国家を建設する」(3)第一歩は踏み出された。しかし、そこにいたる過程は、決して平坦なものではなかった。

この小論では、一九九〇年二月のマンデラ釈放、ANCその他の反アパルトヘイト組織の非合法措置解除(合法化)以降に始まったデクラーク政府とANCなどとの「ポスト・アパルトヘイト南アフリカの構築」へ向けての対話の始まり⇩民主南アフリカ会議(以下、民主南ア会議と略称)の開催と挫折⇩多党間会議(複数政党交渉フォーラム)の開催⇩暫定執行評議会の設置と暫定憲法の採択⇩全人種選挙、といった南アフリカ共和国の民主化過程全体を概観し、マン

デラ政権の今後の課題について若干の考察を試みることとする。

(1) 一九四八年の選挙で「白人が政治的に少数派に転落することへの危機感」を強く訴えた国民党は、同じ白人政党の統一党を（七〇議席対六五議席と）小差ながら破って第一党になり、単独政権を樹立していらい、一九五三年、一九五八年、一九六一年、一九六六年、一九七〇年、一九七四年、一九七七年、一九八一年、一九八七年、一九八九年と連続一一回の総選挙を勝ち抜いて政権党の地位を堅持してきたが、アパルトヘイト廃絶後の最初の全人種普通選挙では、得票率二〇・四%で、ついにANC（得票率六二・六%）に第一党の座を明け渡したのである。

(2) アフリカ統一機構（OAU）は「全アフリカの解放」を加盟国の共通の大義として、その目的・原理のなかで確認しているが、そのなかにはむろん人種主義からの解放も含まれている。また全アフリカの解放を実現するための専門機関として解放調整委員会をもっているが、さらに一九八九年にはアフリカ内外の反アパルトヘイト運動の連絡および反アパルトヘイト戦略の調整を目的とするアフリカ反アパルトヘイト委員会を創設した。なおOAU解放調整委員会については、小田英郎編『アフリカの政治と国際関係』（アフリカの二一世紀・第三巻）勁草書房、一九九一年、第五章「パックス・アフリカーナとOAU」を参照されたい。

(3) *Africa Research Bulletin*（以下*ARB*と略称）, Vol. 31, No. 5, May1～31, 1994, p. 11439.

二　民主化への序曲——対話のはじまり——

南アフリカ共和国における民主化過程の始期がいつであるかについては、さまざまな議論がありうる。たとえば、ボータ政権が異人種間婚姻禁止法（雑婚禁止法）や背徳禁止法といった重要なアパルトヘイト法の廃止に着手した一九八五年（四月）をその始期とすることもできるし、またボータ大統領（当時）が「黒人を含むすべての人種社会との権力分有の用意がある」ことを声明した一九八六年一月三一日の議会演説に民主化の具体的な出発点を求める見方もあるであろう(1)。

しかし具体的な行動という点からすれば、民主化の序曲はボータ大統領の後任であるフレデリック・デクラーク大統領が打ち出した対話路線とその実施に始まったと見なければならない。デクラークは、病に倒れたボータの後をうけて一九八九年八月にまず大統領代行に就任したが、そのさい同年九月に予定される議会選挙に向けて改革五カ計画を打ち出し、そのなかで「すべての人種が平等の立場で共存していくための新たな体制造りを黒人指導者と話し合う」という対話路線を打ち出した(2)。デクラークはさらに大統領就任後の同年九月、反政府組織などによる集会・デモなどを禁止する措置を解除したのに続いて、一〇月にはデズモンド・ツツ大主教ら反アパルトヘイト勢力の指導者と会談を行い、次いで同月、終身刑で服役中であったW・シスルANC書記長など七名のANC幹部を釈放し、対話への条件整備に着手した。さらに一一月には「公共施設分離利用法を廃止すべき時が来た」という声明を行い、一二月には服役中のマンデラと会見も行っている。

対話への条件整備の総仕上げは、一九九〇年二月二日の議会開会演説で、ANC、パン・アフリカニスト会議（以下PACと略称）、南アフリカ共産党、アザニア人民機構（以下AZAPOと略称）などの主要な反アパルトヘイト組織を合法化し、統一民主戦線（以下UDFと略称）、南アフリカ学生機構（SASO）など三三の反政府組織に対する緊急規制を解除し、ネルソン・マンデラ（ANC名誉議長＝当時）をはじめとする政治犯を即時釈放すること、条件さえ整えばただちに非常事態宣言を解除すること、などを声明したことであった(3)。マンデラが釈放されたのは、それから九日後の二月一一日のことであった。もともと、マンデラの釈放問題は、ボータ大統領時代から提起されていたが、「暴力の放棄」が釈放の条件とされたために、マンデラがこれを拒否していたものであった。しかし、マンデラはついに無条件の釈放をかちとったのである。マンデラ釈放は、まさしく対話への「門戸を開く」（P・ローレンス）措置そのものであった(4)。

もっとも、対話開始に向けての条件整備は、すでにANC側においても行われていた。すなわち、一九八九年八月

から九月にかけて、ＡＮＣはすでに南アフリカ政府と直接交渉を行う場合の前提となる諸条件についてＯＡＵ、非同盟諸国、南部アフリカ・フロントライン諸国などの承認を得ていたのであった。すなわち、八月初旬にフロントライン諸国、同月二一日にＯＡＵ南部アフリカ特別委員会（一四カ国で構成）がハラレ会議で承認したこの諸条件（ハラレ宣言）は、（一）すべての政治犯を無条件で釈放し、かれらに課せられた一切の制約を除去すること、（二）非合法措置の対象となっているすべての組織を合法化すること、（三）タウンシップ（都市周辺黒人居住区）から軍隊を引き揚げること、（四）非常事態宣言を解除し、政治活動を制約しているすべての法律を撤廃すること、（五）一切の政治裁判および政治的処刑をやめること、などの条項を含むものであり、したがって前述のデクラーク大統領の（一九九〇年二月二日の）議会演説は、まさしくこれらの要求に対応するものであった。[5] その意味では、ＡＮＣは対話に関して決して受け身でいたのではなく、むしろ積極的にこれを南アフリカ政府に対してうながしていたと見るべきかもしれない。なお、ハラレ宣言に盛り込まれた内容は、八月初旬にフロントライン諸国の承認をえたものであり、さらに九月には非同盟会議の支持もえている。

ところで、ＡＮＣはデクラークの議会演説とその内容の実践に示された対話への積極的な姿勢に対して、これまた積極的に応えた。すなわち、ＡＮＣの外交部長ターボ・ムベキは「デクラーク氏はＡＮＣの要求に大幅に接近した」と論評し、「もしデクラーク氏が対話の時期が来たというのなら、われわれもまた同様のことをいうであろう」と付け加えたのである。[6]

ところで、釈放されたマンデラは当時ＡＮＣの本部が置かれていたザンビアの首都ルサカへ飛び、デクラーク政府との具体的な対話すなわち予備交渉の準備を開始した。

その後、ＡＮＣとデクラーク政府との第一回の予備交渉は、一九九〇年四月一一日と決定された。その直前の四月二日にマンデラはＡＮＣ副議長に正式に就任し、予備交渉に臨む準備は着々と整えられた。しかし三月中にナタール

州やトランスヴァール州のタウンシップなどでANC系黒人とインカタ系黒人との衝突事件が続発し、オレンジ自由州のウェルコムでは白人右翼が黒人を襲う事件が起きるなど、不穏な状況が広がり、同月二六日にはデモ隊と警官隊の衝突で九名の死者がでる事件も起こったため、ANCがこれに抗議して、予備交渉は延期された。

ようやく五月二日に実現した第一回予備交渉は、ANC側がマンデラを団長とする一一名（白人、インド人各一名を含む）、政府側がデクラーク大統領を団長とする九名によって、ケープタウンで開始され、三日間続けられた。ここにその詳細をのべる紙幅がないため、その結果を最終コミュニケのなかから要約するにとどめる。

要するに両者の合意点は、次の通りである。

（一）政治犯の定義、政治犯の釈放と免責の基準や実施の手順を定める作業部会を組織する

（二）前項に関連して、在外ANCメンバーが早急に帰国し政治活動に加わることのできるように、過去において政治犯罪の告発を受けている者の暫定的免責措置を講じること

（三）対話・交渉の進展に向けて、政府は現行の治安関係諸法を再検討すること

（四）政府は、非常事態宣言の解除に向けて積極的に努力すること

（五）あらゆる種類の暴力や脅しを抑止するために、政府とANCとの間の有効なコミュニケーション・チャンネルを確保すること。(7)

デクラーク政府とANCとの初めてのこの予備交渉は、いくつかの合意点を確認し得たことで、きわめて意義深いものであったが、むろんそれへの南アフリカ国内の反応は一様ではなかった。まず白人側では、リベラルな民主党（DP）は賛成の立場を表明したが、右派の保守党（CP）はデクラーク政府にはANCと交渉する権限はないとして、予備交渉そのものを否定した。さらに保守党は五月二三日、極右のアフリカーナー抵抗運動（AWB）などとともにプレトリアにあるアフリカーナーの聖堂ともいうべきフォールトレッカー記念堂で激しい抗議集会を開いた。保守党

党首A・トロイルニヒトは（一九世紀から二〇世紀初期にかけての第一次・第二次ボーア戦争に次ぐ）「第三の自由の戦いが始まった」と、約六万の群衆に向かって訴えたのである。[8] 保守党は前回（一九八九年九月）の議会選挙で、直接選出される白人一六六議席中三九議席を獲得して野党第一党となる躍進ぶりを示し、九三議席（選挙前より二三議席減）に止まった国民党とは、対照的な躍進ぶりを示していただけに、その影響力には侮れないものがあり、対話路線に立つデクラーク政府にとっては、その強硬な反対姿勢は大きな圧力として作用した。

他方、黒人各派の反応も一様ではなかった。すなわちかねてからANC寄りの姿勢を保ってきたUDFは、予備交渉そのものを一貫して支持したが、保守派のインカタや急進派のPACやAZAPOは対話に批判的であった。PACは、アパルトヘイト廃絶は武装闘争によってのみ達成されるという認識をいぜんとしてもち続けていたし、AZAPOは政府が少数者保護の考え方をもっている限り、対話・交渉には反対であるとの姿勢を崩さなかった。[9] なお、未独立の六つのバンツー・ホームランドのうち、インカタの地盤であるクワズールーを除いた五つは、政府との対話に乗り出したANCを支持する立場に立った。また約八〇万の労働者を傘下にもつ南アフリカ労働組合会議（以下COSATUと略称）も、対話・予備交渉支持の姿勢を示した。

歴史的ともいうべき対話を、ともかくも成功裏に開始させた政府とANCは、次の段階に向けてさらに歩を進め始めた。すなわち、今後の対話を有利に運ぶための国際的な条件整備の努力である。

まずデクラークは五月九日から二七日までフランス、ギリシア、ポルトガル、ベルギー、イギリス、西ドイツ、スイス、スペイン、イタリアのヨーロッパ九カ国を歴訪した。目的は対話成功のPRと南アフリカで始まったばかりの「民主化過程が不可逆的なものである」ことを、ヨーロッパ諸国に強く印象づけることであった。なおデクラーク自身は、（イギリスでの五月一九日の記者会見の席上）このヨーロッパ諸国歴訪が南アフリカに対する経済制裁解除の要請を含むものではないし、それがこれまでのヨーロッパ諸国指導者との会談で主要議題に上ったこともない、と述べた

が、[10] 実際にはヨーロッパ諸国歴訪を経済制裁解除への布石にしようと考えていたことは間違いなさそうである。

他方マンデラも、六月四日から七月一八日まで六週間にわたるヨーロッパ、北アメリカ、アフリカ一三カ国を歴訪した。その目的は、反アパルトヘイト運動への資金援助の依頼であり、南アフリカ政府に対する経済制裁継続の要請であった。[11]

この間、六月七日にデクラーク大統領は、ケープ州、オレンジ自由州、トランスヴァール州における非常事態宣言（六月八日深夜に期限切れとなる）を延長しないむね声明した。事実上の非常事態宣言解除である。ナタール州だけが除外されたのは、（とくにクワズールーで）ANCと連携しているUDFの支持者たちとインカタ支持者との流血の衝突が頻発していたからである。ANCをはじめとする反アパルトヘイト勢力は、非常事態宣言が全面解除でなかったことに不満ないし非難の声をあげたが、アメリカ、日本など先進諸国政府は、（制裁解除には至らないまでも）一様に南アフリカ政府のこの措置を歓迎する態度を表明した。またECは六月二六日の首脳会議（ダブリン）で、南アフリカに対する経済制裁を段階的に緩和して行くことを決定した。[12] こうして不十分ながらも、全体としては対話の推進に向けた条件整備はいっそう進んでいったのである。

もっとも、その一方で、アパルトヘイトの堅持を叫ぶ白人極右がデクラーク政府の閣僚の事務所を爆破するなど、従来見られなかった種類のテロ事件も発生したが、対話継続の流れを止めるほどの効果はなかった。

こうした状況の推移のなかで、八月六日プレトリアでANCと南アフリカ政府の第二回目の予備交渉が行われた。今回はANC側がマンデラ副議長以下合計五名、政府側がデクラーク大統領以下同じく五名をもって、代表団を構成した。この第二回目の予備交渉で、ANC側は正式に武装闘争の停止を宣言し、政府側はナタール州における非常事態宣言をできるかぎり早期に解除すること、および治安関係法の廃止に向けて「ただちに配慮する」ことなどを確約した。こうした合意を生み出した第二回目の予備交渉は、デクラーク自身が評したように、たしかに「交渉へ向けて

の転換点になりうる」ものであった。[13] もっとも、南アフリカ政府およびANC以外の諸勢力による評価は、基本的には第一回予備交渉に対するそれと、変化はなかった。すなわち保守党に代表される白人右派は、今回の合意を「支持しえない違法なもの」として拒否し、白人リベラルの民主党はANCの武装闘争停止を高く評価するとともに、他の諸政党が交渉に参加できる時期を明確にするよう要求した。またインカタはこの合意を「歓迎すべき展開」として受け止め、併せてANCは暴力放棄を言葉だけでなく実行すべきだとクギをさした。解放勢力急進派のPAC、AZAPOは、合意に反対し、相変わらず武装闘争路線の継続を主張した。[14]

しかし、二回の予備交渉をへて、アパルトヘイト廃止とポスト・アパルトヘイト社会の構築のための平和的交渉への流れは、確実にその勢いを増して行ったのである。

(1) この演説で述べられた「民主改革」は、ボータ大統領が同国の黒人社会に向けて示したもので、そのなかでボータは、「(人種別)分断なき、単一の南アフリカ共和国」、「平等の扱い、平等の機会を保証されたすべての南アフリカ人のための単一の市民権」、「個人および集団の基本的権利の保護の基礎としての法の主権」、「すべての南アフリカ人が、みずから選んだ代表を通じて政府に参加しうる立場におかれること」その他のガイドラインを明示し、さらに「われわれはすでに時代遅れとなった植民地的なバターナリズムのシステムやアパルトヘイトの観念を、すでに脱却した」と述べ、「いまこそ、われわれ南アフリカ人にとって、われわれが望む(民主主義的な)構造をこぞって論議すべきときである。わが政府は、あなたがたの意見を求めている」と、黒人社会に向かって呼びかけているのである。*ARB*, Vol. 23, No. 1, Feb. 15, 1986, p. 7386.

(2) この点については、林晃史「南アフリカ共和国の民主化――[対話]から第一回南アフリカ会議まで――」『アジア経済』第三三巻第八号、一九九二年八月、七二～七三ページを参照されたい。

(3) *ARB*, Vol. 27, No. 2, Mar. 15, 1990, pp. 8952～8953.

(4) P. Laurence, "Opening the Gates," *Africa Report*, Vol. 34, No. 6, Nov.—Dec. 1989, pp. 23～29.

(5) ハラレ宣言の全文は、下記に収録されている。*ARB*, Vol. 26, No. 8, Sept. 15. 1989, pp. 9366～9367.

(6) *ARB*, Vol. 27, No. 2, Mar. 15. 1990. p. 9582.

(7) *ARB*, Vol. 27, No. 5, Jun. 15, 1990, p. 9688.
(8) P. Laurence, "The Politics of Persuasion,"*Africa Report*, Vol. 35, No. 3, Jul.-Aug., 1990, p. 15.
(9) 林晃史、前掲論文、七五ページ。
(10) *ARB*, Vol. 27, No. 5, Jun. 15, 1990, pp. 9704~9705.
(11) *ARB*, Vol. 27, No. 6, Jul. 15, 1990, p. 9741.
(12) *Ibid.*, pp. 9725~9728.
(13) *ARB*, Vol. 28, No.8, Sept. 15, 1990, p. 9793.
(14) *Ibid.*, pp. 9793~9794.

三　アパルトヘイト全廃から民主南アフリカ会議へ

第二回予備交渉から約五カ月後の一九九一年二月一日、デクラーク大統領は、議会での開会演説のなかでいわゆる「新生南アフリカ宣言」を行って、人口登録法、集団地域法、土地法など「アパルトヘイト基幹諸法」の廃棄法案を同議会会期中（六月まで）に上程し、アパルトヘイトを全廃することを明らかにした。保守党議員三九名が抗議のため議場から退席するなかで打ち出されたこの声明に対して、ANCは「アパルトヘイトの枠組みへの根本的な決別」として大いなる歓迎の意を表したが、その一方で制憲議会の選出と暫定政府の樹立というANCの提案をデクラークが拒否したことについては、非難を浴びせるのを忘れなかった(1)。デクラーク大統領は、いきなり制憲議会を選出したり暫定政府を樹立したりするのではなく、まず多党会議（複数政党会議）を開催し、その場で新憲法について討議すること、新憲法が制定されるまでは現行の人種別三院制議会を存続させること、という立場をとっていたのである。

これについて、白人リベラル政党の民主党はデクラーク政府を支持し、黒人急進派のPACおよびAZAPOはむ

ろん反対の立場を明らかにした。インカタも政府支持であった。

国際社会の反応はといえば、西側先進諸国は当然ながらこの「新生南アフリカ宣言」を歓迎し、イギリス、オーストラリアなどは対南アフリカ経済制裁即時解除論を声高に唱えた。またECは、一月四日の外相会議で、デクラーク大統領の声明どおりアパルトヘイトが全廃されれば、その時点で石炭、鉄鉱石、鉄鋼、クルーガーランド金貨の輸入禁止措置を含む対南アフリカ経済制裁措置の撤廃に踏み切ることを決議した。これに対してマンデラは「ECがわれわれに何の相談もなしに経済制裁の見直しを考えているなら、それは重大な誤ちを犯していることになる」と述べ、怒りをあらわにしたが、それはいわば牽制的な意図からでたものであったと思われる。なおアメリカは、政治犯の釈放問題などが残っていることを理由に、経済制裁解除にまでは踏みださなかった。(2)

このようにポスト・アパルトヘイト社会の構築に向けての平和的交渉の条件が、さらに整いつつある一方で、ANC・UDF系黒人とインカタ系黒人との武力衝突はさらに激化の度を加えていた。この点については詳述する紙幅がない。ここでは、一九九一年九月一四日に「一切の政治的暴力を終結させる」ための国民和解合意（National Peace Accord）がANC、インカタほか二三の政党・政治組織によって調印されたが、事実上あまり実効性がなかったということだけを指摘しておく。なおこの合意はヨハネスブルクのカールトン・ホテルで開催された和平会議で調印されたのであるが、黒人急進派のPACやAZAPOは出席はしたものの合意文書に調印はせず、保守党、アフリカーナー抵抗運動（AWB）などの白人右派・極右は最初から参加を拒否していたのであって、その点からしても極めて不十分なものであった。(3) しかし、たとえ不十分なものであっても、国民和解合意の成立は、ポスト・アパルトヘイト社会の構築のための制憲交渉の実現という大目標からすれば、たしかに大きな前進であった。

これより先、一九九一年六月中に人口登録法、集団地域法、土地法などの廃止法案が、議会で可決された。デクラーク大統領が新生南アフリカ宣言によって明らかにした公約が、ついに果たされたのである。もっとも白人議会では

三八の反対票が投じられたが、これはすべて保守党議員によるものであって、当初から予想されたことであった。(4)

アパルトヘイト全廃というこの歴史的な出来事と、それに続く前述の国民和解合意によって、制憲会議開催へ向けて情勢は急激に動き始めた。主要な反アパルトヘイト諸勢力の間に、来るべき制憲会議に向けて大同団結の機運が高まってきたことは、そのひとつの現れである。一九九一年一〇月二五～二七日の会議で愛国戦線が結成されたことが、それを象徴する。愛国戦線の設立はANC、PAC、AZAPOなどによって計画されたものであるが、現行の人種別三院制議会のボイコットという厳しい条件を主張するAZAPOが離脱し、白人リベラルの民主党も離れ、インカタも出席しないままに、六〇を越える組織から四〇〇人の代表を集めて結成された。その目的は、制憲議会選挙の実施と暫定政府の樹立という解放組織の要求への支持を強化することであった。愛国戦線創設大会はその宣言のなかで、民主化プロセスを速めるために「可能なかぎり速やかに」全政党会議を開くことを要求した。(5)またANCの代表の一員であるW・シスルは「愛国戦線は体制側の分割統治戦術の敗北を印づけた。愛国戦線は、人民への速やかな権力委譲を可能にする強力な同盟を誕生させたのだ」とその意義を述べた。(6)ただし、愛国戦線は交渉をさらに進める役割は果たしたものの、ANCとPACの立場の食い違いが露呈したことなどもあって、組織それ自体がその後明確な役割を演じることはなかった。

こうした状況のなかで、南アフリカ政府とANCの提案による、民主南アフリカ会議（Convention for the Democratic South Africa：CODESA 以下、民主南ア会議と略称）が、一九九一年一二月二〇～二一日にヨハネスブルク郊外の世界貿易センターで開催された。民主南ア会議に招請されたのは南アフリカの主要な政党、政治組織、独立ホームランド政府などであったが、保守党、再建国民党、アフリカーナー抵抗運動（AWB）などの白人右派・極右、およびPAC、AZAPOなどの黒人急進派は参加を拒否したため、結局参加したのは次の一九の政党、政治組織、諸政府であった。(7)

解放組織　ANC、南アフリカ共産党（SACP）
　トランスヴァール・ナタール・インド人会議（IC）
議会政党
　白人議会政党　国民党（NP）、民主党（DP）
　カラード議会　労働党（LP）
　インド人議会　国民人民党（NPP）、連帯党（SP）
独立ホームランド政府
　トランスカイ政府、シスカイ政府、ヴェンダ政府、ボプタツワナ政府
非独立ホームランド政党
　ガザンクル　ジモコ進歩党（ZPP）
　カングワネ　インヤンザ国民運動（INM）
　クワンデベレ　インタンド・イェシズウェ党（IYP）
　クワズールー　インカタ自由党（IFP）
　レボワ　統一人民戦線（UPF）
　クワクワ　ディクワケルトゥワ党（DP）
南アフリカ政府

参加を拒否したPAC、AZAPOの基本的立場は、「一人一票制に基づく制憲議会選挙の実施」「それ以前におけ

る白人政府との話し合いの拒否」であったが、なおPACは参加拒否の理由として、民主南ア会議が「南アフリカ政府のための操作の道具」であるという認識を付け加えた。(8)

しかし、このように主要な解放組織の一部および白人右派・極右政党が参加を拒否したにもかかわらず、この時期から約半年、南アフリカ情勢は民主南ア会議を中心に動いていくことになる。

民主南ア会議は、人種隔離を基礎とした一九八三年憲法（人種別三院制議会憲法）に代わる民主的な新憲法を、どのような原理に基づいて、どのような手続きで制定するか、新憲法制定にいたるまでの移行期間に、どのようなかたちで暫定的政府機関を組織するか、などの問題を協議することを目的とするものであった。

民主南ア会議は第一日目に、人種差別のない民主的な統一南アフリカの実現、複数政党制、三権分立、言論・文化・宗教の多様性の容認などからなる主旨宣言（Declaration of Intent）を、インカタおよびボプタツワナ政府を除く一七団体の賛成をえて採択した。さらに会議第二日には、第二回会議の準備に向けて次の五つの作業部会を設立することが合意された。

［第一作業部会］自由な政治参加のための雰囲気作りを担当する
［第二作業部会］新憲法の諸原則と憲法制定母体・手続きの問題を担当する
［第三作業部会］新憲法制定までの時期における政府の暫定措置の問題を担当する
［第四作業部会］「独立ホームランドの将来」の問題を担当する
［第五作業部会］民主南ア会議の決定事項の実施時期、実施メカニズムの問題を担当する

こうした作業部会の発足によって、民主化交渉はしっかりと軌道に乗ったように思われた。そして第二回民主南ア会議を一九九二年三月までに開催することが合意された。しかし実際に第二回会議が開かれたのは、それより二カ月遅れの五月一五～一六日のことであった。

それに先立って一九九二年三月一七日、デクラーク大統領は「少数白人支配に終止符を打つための改革を進めることの是非を問う」ために白人だけの住民投票を実施した。この「信任投票」の実施計画は二月二〇日に公表されたものであるが、むろん白人だけの住民投票の是非をめぐっては、賛否両論が激しくたたかわされた。ANC、南アフリカ共産党などは反対の立場を表明し、白人政党では国民党、民主党が賛成、保守党は反対の態度を表明した。しかし、結局投票は実施され、賛成六八・六%で、デクラークの改革路線が支持された。賛成が三分の二を越え、しかも投票率は八五・〇八%と高かったことから、デクラーク大統領が地滑り的勝利を宣言したのもうなずけることであった。全国一五の投票地区（投票所は約一四〇〇カ所）のうち一四の投票地区で賛成票が過半数を占めたのを見ても、時代の流れにもはや逆らうことはできないという認識を、白人社会がもつにいたったことが分かる。これまでアフリカーナー支配の牙城とされてきた首都プレトリアにおいてすら、賛成票は約五三%に達したのである。相対的にリベラルなケープタウンでは賛成票は八五%を占めた。唯一の例外はトランスヴァール州北部のピータースブルクであるが、もっとも保守的なこの地区でも反対票は五七%に過ぎなかったのである。(9)

こうした白人社会の改革路線支持の意志確認を踏まえて、前回と同じく一九の団体を集めて、ヨハネスブルク郊外で開催された第二回民主南ア会議は、事前の予想では、作業部会の活動状況からしても、制憲議会の選出、暫定政府の樹立へ向かって大幅に前進することが期待されたが、制憲議会の構造、新憲法の制定手続き、暫定政府の構成原理などについて合意がえられず、作業部会の活動も当面停止されたままで、新たに設置される特別委員会に調整が委ねられることになった。この第二回民主南ア会議の事実上の挫折は、第一日目（五月一五日）にANCと南アフリカ政府とのトップレベル会談が行われた後のことであるだけに、前途多難を思わせた。トップレベル会談には、ANC側からマンデラ議長、シリル・ラマフォッサ書記長その他、政府側からはデクラーク大統領、ロルフ・メイヤー憲法開発相などが参加していた。

ANCと政府の見解の重大な食い違いの最大の点は、新憲法採択の手続きにあった。ANC側は新憲法採択の必要条件を、制憲議会における「三分の二の多数」としたのに対し、政府側は「七五%の多数」を主張した。ANC側は「七〇%の多数」にまで譲歩したが、結局は妥協点に至らなかった。ANC側は政府側の主張を、事実上の白人社会による拒否権要求であると非難したが、デクラークはこれを否定して「いかなる多数者もその力を乱用してはならず」、政府は「適切な抑制・均衡を要求しているに過ぎない」との見解を示すことによって自らの立場の正当化に努めた。[10] しかし、ANC執行委員会委員であるジョー・スロボ（南アフリカ共産党議長でもある）は「南アフリカ政府は移行期間を一〇ないし一五年と見ているようであるが、もしそうなら、かれらは一〇ないし一五年の無秩序と内戦の危険を犯すことになる」という一種脅迫的とも思える厳しい論評を行った。[11]

こうして、挫折状態に陥った民主南ア会議は、前述の特別委員会の調整活動に期待をかけて、六月に再開の運びとなることが予定されたが、その後六月一七日にヨハネスブルク郊外の黒人居住区ボイパトンで、インカタ支持と見られる黒人武装集団（ズールー族約二〇〇人）が、ANC支持者が多いと見られる地区を襲撃し、婦女子を含む四二人を殺害するという事件が発生した。いわゆるボイパトン事件である。[12] この事件には警察・治安部隊も関与している疑いがあったため、ANCは態度を硬化させ、六月二三日の執行委員会緊急会議の後、民主南ア会議からの脱退を宣言するとともに、軍の特殊部隊や治安部隊の解体、事件への関与者の処罰、政治犯全員の釈放、抑圧的な諸法律の全廃など一四項目を政府に要求し、要求が容れられなければ今後交渉の席には復帰しないことを明言した。[13] 一方デクラーク大統領は、事件に対する国際調査団を受け入れる用意があるとの発言以外に、目だった対応を示さず、結局ANCは民主南ア会議から脱退したままの状態が続くこととなった。ANCは大衆抗議行動へ力点を置くという戦術転換を行ったのである。

しかし、実際にはANCが民主化交渉の席に復帰する道がまったく断たれたわけではなかった。すなわちこの後、

八月三～四日にCOSATUの指導でゼネストが起き、また独立ホームランドのシスカイでは九月七日に治安部隊によるデモ隊への発砲・虐殺事件（死者二八名、負傷者多数）が発生するなど、物情騒然とするなかで、ANCと政府の接触が断続的に続けられ、九月二一日のマンデラ＝デクラーク会談で政府側が「一一月一五日までに政治犯約五〇〇人を釈放する」「武器携行を禁止する」などの譲歩を行ったことから、ANCは民主化交渉への復帰を決定した(14)。

(1) *ARB*, Vol. 28, No. 2, Feb, 1～28, 1991, pp. 10013～10014.
(2) *Ibid.*, p. 10016.
(3) *ARB*, Vol. 28, No. 9, Sept. 1～30, 1991, p. 10270. なお、林晃史、前掲論文、七八～七九ページも併せて参照されたい。
(4) *ARB*, Vol. 28, No. 6, Jun. 1～30, 1991, p. 10168.
(5) *ARB*, Vol. 28, No. 10, Oct. 1～31, 1991, p. 10309.
(6) *Ibid.*, p. 10309.
(7) *ARB*, Vol. 28, No. 12, Dec. 1～31, 1991, p. 10389.
(8) *Ibid.*, p. 10388.
(9) *ARB*, Vol. 29, No. 3, Mar. 1～31, 1992, pp. 10941～10942.
(10) *ARB*, Vol. 29, No. 5, May. 1～31, 1992, p. 10570. なお、第二回民主南ア会議の模様については、併せて、林晃史「南アフリカ共和国の民主化の背景と展開」、林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、一九九三年、二二六～二二八ページを参照されたい。
(11) *Ibid.*, p. 10570.
(12) *ARB*, Vol. 29, No. 6, Jun. 1～30, 1992, p. 10622. なお、ボイパトン事件については、併せて次を参照されたい。P. Laurauce, "Deadlocked," *Africa Report*, Vol. 37, No. 4, Jul.～Aug., 1992, pp. 55～57.
(13) *ARB*, Vol. 29, No. 6, 1992, p. 10623.
(14) 林晃史「南アフリカ共和国の民主化の背景と展開」、二三三ページ。なお併せて次を参照されたい。*ARB*, Vol. 29, No. 9, Sept. 1～30, 1992, pp. 10726～10727.

四　多党間会議と暫定憲法の採択

ＡＮＣが復帰を決めた民主化交渉は、一九九三年四月一日に多党間会議として復活した。しかし、二六の政党・政治組織・団体を集めて二日間の日程で開催されたこの民主化交渉は、会議の名称といった単に形式的な問題から、民主化された新生南アフリカが単一国家制を採用するのか、それとも連邦制をとるのかといった基本的かつ重大な問題にいたるまで、煮詰めなければならない事柄が多すぎることから、時間的余裕が必要との判断が優位を占め、一日で閉会となった。なお、参加した二六政党・政治組織・団体は、民主南ア会議に参加した一九団体に保守党、アフリカーナー人民同盟（ＡＶ）、クワズールー政府（非独立ホームランド）、トランスヴァール（伝統的指導者）、オレンジ自由州（同上）、ケープ（同上）、ＰＡＣの七つを加えたものであった。(1)

しかも四月一〇日には、クリス・ハニ南アフリカ共産党書記長（兼ＡＮＣ執行委員会委員）が白人極右に自宅前で射殺されるという事件が起こり、復活した多党間会議の前途が危ぶまれた。(2)むろん民主化交渉の妨害を狙った犯行である。しかしながら、ＡＮＣの反応は冷静で、党の支持者たちに対して、平和的な解決を破綻させようという極右の挑発に乗らないようにと支持者たちに訴えた。(3)

こうした状況のなかで、多党間会議は四月二六日にいったん再開され、さらに時間が必要との判断から、四月三〇日に延期された。この時期を挟んで、ＡＮＣは、（ハニ暗殺事件に対する）黒人大衆の怒りを沈静化するためにも、まず制憲議会選挙日程を決定することが必要である旨の主張を展開したが、インカタや白人保守派（右派）は国家体制や憲法制定過程についての合意なしに選挙日程を決定することはできないと主張した。

こうした状況のなかで、アフリカーナー右派は五月にプレトリアで新組織アフリカーナー人民戦線（ＡＶＦ）を結成した。南アフリカ国防軍の元将軍Ｃ・フィリューンを指導者とするこの右派の新組織は、右派の統一行動と「アフ

リカーナーの自決権を否定する（民主化）交渉プロセスを拒否する」ことを目的とするものであった。[4] デクラーク大統領はこれを「危険な火遊び」と評し、ANCも「南アフリカをボスニアのようにしようとする彼らの試みを国民は決して放置しないであろう」とその立場を明らかにした。[5]

多党間会議は六月二五日に再開される予定であったが、当日、会議の粉砕を叫ぶアフリカーナー抵抗運動（AWB）党員約三〇〇人が会場であるヨハネスブルク郊外の世界貿易センターに乱入する事件が起こり、延期を余儀なくされた。その後七月二日に多党間会議が開催され、インカタ、保守党、アフリカーナー民族同盟（AVU）、ジモコ進歩党（ZPP）、ボプタツワナ政府、クワズールー政府からなる「憂国の南アフリカ人グループ」（Concerned South African Group: COSAG）の反対にもかかわらず、選挙日程が一九九四年四月二七日と決定された。また併せて二六項目の憲法原則が合意された。これは今後採択される暫定憲法のみならず、制憲議会によって起草される新憲法に対しても拘束力をもつこととされた。こうした合意・決定を不満としてCOSAGは議場から退出し、以後、多党間会議から脱退した。[6] 七月、八月に起こった暴力事件で一〇〇〇人以上の死者をだす事態となったのは、こうした政治的対立によるところ大であった。

しかし、もはや多党間会議による民主化交渉のプロセスは止まることはなかった。また、六月中に、むしろ民主化交渉の阻止要因がいくつか取り除かれたことも注目された。すなわち、それまでその軍事部門であるアザニア人民解放軍（APLA）による武装闘争を続けてきたPACが、多党間会議に参加している他の二五の政党・政治組織・団体とともに「敵対行為、武力闘争、暴力の中止・停止宣言」を受け入れたことが、そのひとつである。さらに、六月二三日のマンデラ＝ブテレジ会談によって、両勢力の武力衝突に終止符を打つことが合意されたことである。[7]

こうした促進要因も作用して、多党間会議は、八月三一日に暫定執行評議会（TEC）の設置合意（その後九月二三日に議会の特別会期で採択／賛成二一一・反対三六）、暫定憲法の採択（一一月一八日／一二月二二日の議会特別会期において賛

成二三六・反対四六で可決）と、民主化の段階を進めて行った。[8] 多党間会議に参加した二一政党・政治組織・団体中、一九が暫定憲法に賛成したが、PACとアフリカーナー民族同盟（AVU）は最終文書に署名しなかった。なお一二月二日の多党間会議で、いわゆる独立ホームランド（トランスカイ、ボプタツワナ、ヴェンダ、シスカイ）の南アフリカへの再統合が満場一致で決定され、制憲議会選挙の日をもって、それが発効することとなった。

暫定執行評議会は、あらゆるレベルの立法機関・行政機関とともに南アフリカにおける民主的秩序の準備およびそれへの移行を推進することを目的とし、かつ法律に裏づけられた政策決定権（ないし拒否権）をもつ複数政党の合議体である。多党間会議に参加している各組織から一名の代表が出て構成することとされたが、実際に一二月七日の第一回会議に出席したのは、一六政党の代表であり、「憂国の南アフリカ人グループ」に属する政党・組織・団体やPACなどの一〇代表は出席しなかった。[9] ANCの代表として暫定執行評議会に参加したラマフォッサ書記長は、一二月七日という日は「少数支配の終わりの始まりの日である」と述べたが、[10] たしかにそういえるだけの意義を、暫定執行評議会はもっていた。

また暫定憲法は、新生南アフリカのための制憲議会選出・暫定政府樹立の枠組みと手続きなどを規定したもので、それによれば、制憲議会は四〇〇議席（全国区・地方区各二〇〇）の下院（国民議会）と九〇議席（九つの州議会が各一〇人を選出）の上院から構成され、選挙は比例代表制を採用する。選挙権は一八歳以上の男女に等しく与えられる。大統領は下院によって下院議員のなかから選出され、副大統領は下院で八〇議席以上を獲得した政党から（それがないときは第一党、第二党）から選ばれる。内閣は大統領、二名の副大統領その他二七名の閣僚からなり、下院選挙の得票率五%以上の政党が比例配分で入閣者を出す。正式の新憲法は上下両院の合同会議が起草し、初会期から二年以内に三分の二の多数決で採択する。暫定政府の任期は五年とする。[11]

自由同盟（FA＝旧名COSAG）が参加せず、PACとAVUが署名を拒否したものの、暫定憲法の採択をもって、

南アフリカの民主化過程は九分どおり果たされた。これより先、マンデラANC議長が、暫定執行評議会設置を議会が採択したことをもって、経済制裁解除の要件が整ったと判断すると、国連での演説で訴えたことによっても、それは分かる。あとは、自由同盟（FA）などの反対勢力をいかに説得し、選挙に参加させるかであった。ここでは詳細は省くが、これらの反対勢力をさまざまな手段で分断する作戦がとられた。この結果、一九九四年一月にシスカイ、三月にはボプタツワナが選挙参加に応じることとなった。また同じく三月四日には白人右派・極右の連合体であるアフリカーナー人民戦線（AVF）からフィリューン派が脱退し、新たに自由戦線（FF）を結成して選挙参加に転じた。また選挙不参加の方針を堅持していたかに見えたインカタも、「ナタール州をクワズールー・ナタールと名称変更する」「州議会の立法権を拡大する」「財政問題に関する州の権限をより拡大する」「州憲法に伝統的指導者の地位、権限に関する規定をもうけることができる」などといった暫定憲法の修正を行った結果、期日直前の四月一九日に選挙に参加することを決定した。

（1）林晃史「南アフリカ共和国の民主化の背景と展開」、二三八ページ。

（2）*ARB*, Vol. 30, No. 4, Apr. 1～30, 1993, pp. 10966～10967. なお、犯人はJ・ヤクブ・ワラスというアフリカーナー抵抗運動（AWB）党員のポーランド系白人で、のちに逮捕された。なお四月二一日にはさらに五人の逮捕者がでたが、そのうちには保守党の指導的党員であるC・ダービ＝ルイスの妻が含まれていた。

（3）*Ibid.*, p. 10966.

（4）*ARB*, Vol. 30, No. 5, May. 1～31, 1993, p. 11007.

（5）*Ibid.*, p. 11007.

（6）*ARB*, Vol. 30, No. 6, Jun. 1～30, 1993, p. 11045. 憲法原則二六項目は、「南アフリカ　ニュースレター」（在日南アフリカ共和国大使館発行）第二号（一九九三年九月）、三ページにその日本語要約が収録されている。

（7）*Ibid.*, p. 11045. なお、マンデラ＝ブテレジ共同声明の日本語訳は前掲の「南アフリカ　ニュースレター」第二号に収録

されている。

(8) *ARB*, Vol. 30, No. 12, Dec. 1~31, 1993, p. 11262.
(9) *Ibid.*, p. 11263.
(10) *Ibid.*, p. 11262.
(11) *ARB*, Vol. 30, No. 11. Nov. 1~30, 1993, p. 11223.

五　全人種選挙と国民統合政府の成立

前述のような経過をへて、いよいよ新生南アフリカの第一歩ともいうべき歴史的な全人種選挙が、当初の予定より一日早く、かつ期間を一日延長して、一九九四年四月二六~二九日に実施された。この全人種選挙の有権者は厳密には確定できなかったようであるが、推定では約二二七〇万人であった。そのうち七〇%弱を黒人が占め、白人は約二〇%、カラード(混血)が約一〇%弱、残りはインド人を中心とするアジア人であった。

一九政党が参加した下院(国民議会)選挙(州議会選挙も含めれば二七政党が参加)のこの選挙の投票率は八〇%と高く、その結果、下院(四〇〇議席)ではANCが六二・六%(二五二議席)と圧勝したが、単独で憲法制定・修正が可能な三分の二の多数を獲得するにはいたらず、むしろデクラークの率いる白人主体の前政権党・国民党(NP)が予想を若干上回って二〇・四%(八二議席)の得票率をえたことのほうが目立った。直前まで選挙ボイコットを叫び、わずか一週間前に参加を決めたインカタが一〇・五%(四三議席)の得票率をあげたのも、やや予想外であった。白人リベラルの民主党(DP)と黒人急進派のPACはともに得票率一%台と低迷し、二・二%(九議席)をえた白人右派の自由戦線(FF)の下風に立った(**表1**を参照)。

地域別で見ると、ANCは九州中七州で多数を制したが、国民党(NP)はカラードが五三%を占める西ケープ州

表1　下院（国民議会）／主要政党の得票率と議席

政　党　名	得票率（%）	議席数
アフリカ民族会議（ANC）	62・6	252
国民党（NP）	20・4	82
インカタ自由党（IFP）	10・5	43
自由戦線（FF）	2・2	9
民主党（DP）	1・7	7
パン・アフリカニスト会議（PAC）	1・2	5
アフリカ・キリスト教民主党（ACDP）	0・5	2
その他12政党	0・8	0
合計		400

［註］　選挙参加を拒否した主な政党
保守党（CP）＝白人右派
アフリカーナー人民戦線（AVF）＝白人極右
アザニア人民機構（AZAPO）＝黒人急進派

出所：*ARB*, Vol.31, No 5, May 1～31, 1994, p 11437

表2　下院、州別得票率／%（上位2政党）

オレンジ自由州	ANC（76・8）	NP（12・5）
北西部州	ANC（83・2）	NP（ 8・9）
クワズールー・ナタール州	IFP（54・1）	ANC（30・9）
東トランスヴァール州	ANC（81・8）	NP（ 8・4）
北トランスヴァール州	ANC（91・7）	NP（ 3・2）
PWV州	ANC（59・3）	NP（22・9）
東ケープ州	ANC（83・2）	NP（10・8）
西ケープ州	NP（53・2）	ANC（33・2）
北ケープ州	ANC（49・9）	NP（40・4）

出所：*Daily Report, Sub-Saharan Africa*, May 6, 1994, P6

表3　上院議席配分

アフリカ民族会議（ANC）	60
国民党（NP）	17
インカタ自由党（IFP）	5
自由戦線（FF）	5
民主党（DP）	3
合計	90

出所：*Daily Report, Sub-Saharan Africa*, May 20, 1994, pp 6～7より作成。

で、またインカタは勢力基盤のクワズールー・ナタール州で、それぞれ多数を占めた（**表2**を参照）。また同時に行われた州議会選挙でも、ほぼこれと同様の結果となった。また州議会選挙の結果で決まる上院の議席配分は、ANCが三分の二の多数を占めることになった（**表3**を参照）。なお、選挙に参加しなかった主要な政党・政治組織は、白人右派の保守党（CP）、白人極右のアフリカーナー人民戦線（AVF）、黒人急進派のAZAPOであった。要するにこの選挙は、左右両極の主要部分を含まないままに闘われたのである。なお選挙そのものについては、南アフリカ政府、ANC、独立選挙監視委員会の三者とも「自由かつ公正に行われた」と声明した(1)。インカタは、ANCの得票には水増しがあると独立選挙監視委員会に抗議し、警察の手による調査を要求したが、容れられなかった(2)。

この選挙の結果、五月九日には下院でマンデラANC議長が満場一致で、新生南アフリカの初代大統領に選出され、一〇日に歴史的な就任式が行われた。同国初の黒人大統領の誕生である。また第一副大統領にはターボ・ムベキANC全国委員長が、第二副大統領には国民党の党首であるデクラーク前大統領が指名され、国民統合政府の二七名の閣僚には、ANCから一八人、国民党（NP）から六人、インカタから二人が任命された。閣僚ポストは司法、治安、国防、外務などをANCが取り、大蔵、鉱業、エネルギー、農業など経済関係を国民党（NP）に割り当てるなど、工夫が見られる。インカタからブテレジをはじめ三人の閣僚が入ったことで、政党間のパワー・シェアリングは比較的バランスのとれたものになった。

暫定憲法の規定により、マンデラ政府は今後五年間の任期のうちに、新憲法制定をはじめ黒人大衆の生活向上を含む経済再建、人種融和など、ポスト・アパルトヘイト南アフリカの基礎作りに取り組まなければならない。マンデラのANCは選挙キャンペーン中に復興開発計画として、黒人などの貧困層を対象に、一〇〇万戸の住宅建設、二五〇万戸の住宅の電化、一〇年間の無料義務教育の実施などの公約を行っている。これは、望ましい計画ではあるが、実現するのは極めて困難である。最初の二つだけでも八〇億ポンドの予算を要するとされる(3)。そうした矢先に、その手

腕を買われてデクラーク政府時代から蔵相の任にあって今回も留任したD・キースが一身上の理由ということで、突如辞任するという出来事が起こった。これはマンデラ政府にとって大きな打撃である。

国際通貨基金（IMF）や世界銀行などの国際機関や欧米先進諸国、日本などの積極的な援助の姿勢はみられるものの、マンデラ政府の具体的な政策はまだその全体像が見えてこない。かりにアパルトヘイトのひずみを是正すべく、黒人貧困層への経済的、社会的な手当を重点的に行えば、そのこと自体は正しい政策であるせよ、黒人の社会経済的な地位向上によってダメージを受けることを危惧する他の人種社会の反発も、起こらないとはかぎらない。また逆に復興開発計画に盛られた公約の達成度が低ければ、黒人貧困層の不満が高まることも、当然考えられる。九〇年代前半における南アフリカの脱アパルトヘイト化、民主化の劇的な進行は、その輝かしい外観を世界に示したが、水面下には、新たな苦難が隠されているのである。

（1） *ARB*, Vol. 31, No. 4, Apr. 1~30, 1994, p. 11387.
（2） *Daily Report, Sub-Saharan Africa*, May 6, 1994, P. 8.
（3） *ARB*, Vol. 31, No. 4, Apr. 1~30, 1994, p. 11389.