

眞実がもつ力——南アフリカの眞実和解委員会

宇佐美 誠

- 一 問題の文脈
- 二 人権侵害史
- 三 委員会の概要
- 四 評価
- 五 含意

一 問題の文脈

二〇世紀は人権侵害の世紀であった。その最も悪名高い例は、ナチスによるジュノサイドと旧日本軍による虐殺・強姦だろう。だが、第二次世界大戦での軍事独裁国家の敗北は、人権侵害に終止符を打つものではなかった。むしろ戦後の約五〇年間に、地球中の多くの地域において、市民に対する組織的な殺害・拷問・強姦などの重大な人権侵害がくりかえされてきたのである。一九七五年から七九年までに約二〇〇万人の生命が奪われたポル・ポト政権下のカンボジアは、その劇的な例だが、しかし孤立した例ではない。より最近では、一九九四年のわずか四ヶ月間に少なくとも五〇万人が虐殺されたルワンダの悪夢が、生々しく記憶されている。

しかし他方では、このような暗澹とした人権状況は、世界各地での民主化にもなって次第に変化してきた。周知のように、敗戦によって日本・ドイツ・イタリアでの軍事政権が瓦解した後、一九七〇年代後半には地中海諸国であいついで体制転換が見られた。その後、八〇年代にラテンアメリカで軍事政権が、九〇年前後には東欧・旧ソ連で共産主義政権が、それぞれより民主的な政権にその座を明け渡した。民主化の波はさらに、東アジア・東南アジアやアフリカの一部の国にもおよんでいる。

抑圧的政治体制が崩壊したものの民主制がまだ安定的に確立していない移行期社会において、多くの新政府は共通の課題群に直面する。将来を築くための課題には、民主的な制度枠組をいかにして構築し、民主的政治文化をどのように育成するか、また旧政府の下で発展をばまれたり疲弊させられた市場経済をどう復興させ、強化してゆくかなどが含まれる。これらの将来向けの課題と少なくとも同程度に重要なのは、過去に立ち向かうという課題である。独裁的または権威主義的な先行政府の下で行われた重大な人権侵害の事実に対して、人権尊重にコミットする民主的

な後続政府はどのように対峙するべきだろうか。

過去の人権侵害への対処については、侵害者に対する過酷さにもとづく政策のスペクトラムがしばしば想定される。これはあくまでも概念的なもので、実際には両極にそれぞれ位置する二つの政策が併用された例もある。また、一次的スペクトラムの想定は政策を評価するには不十分だと考えるが、その点については後述しよう。ともあれ、スペクトラムの一方の極には、殺害や拷問に関与した軍人・警察官に対する起訴と刑罰がある。刑罰は一般に、被告人自身が再び人権侵害行為を行うのを抑止する特別予防と、他の潜在的侵害者に対して自制を促す一般予防の両面で効果的だとされる。また、旧政権での侵害行為を断罪することは、新旧の政権の間に明確な一線を画して新政権の民主的性格を際立たせ、民主化の促進に役立つと期待されている。さらに副次的には、第二次世界大戦直後のフランスで見られたような前政権の密告者・協力者を標的とする恣意的な私刑も、起訴と刑罰によって予防されるだろう。しかし、移行期の政治状況次第では、かえって事態が悪化することも予想される。後続政府がまだ脆弱で、軍隊が政治力を保持している場合には、起訴はクーデターを誘発する虞がある。先行政府で有力だった政治家・官僚等が後続政府でも重要な地位を占めている場合には、起訴は政府内部の激しい反対に直面するだろう。先行政府の支持者・密告者・協力者が人口の無視できない割合を占める場合には、起訴と刑罰は国民統合を困難にするかもしれない¹。

スペクトラムの他方の極にあるのは、包括的恩赦法の制定や個別的恩赦の実施である。過去の人権侵害の事実直面した新政府はしばしば、これらの政策を採用してきた。クーデターの危険性が高い場合や、政府内部の強い抵抗が予測される場合には、恩赦を行うのもやむをえないだろう。また、市民間で前政権派と現政権派の社会的亀裂が著しい場合には、これらの融和策が国民統合のために必要だとさえ言える。しかし、恩赦は多くの場合には人権侵害を効果的に抑止することがむづかしく、また民主制への移行を失速させる虞もある。

起訴・刑罰と恩赦という二つの極がいずれも無視できない難点をもつとすれば、両者の中間に位置するさまざまな政策を考察することには十分な理由があるだろう。そのような諸政策のうち、ここでは人権侵害に関する真実究明を取り上げてみたい。この種の政策はこれまで二〇ヶ国以上で採用されてきたが、とりわけ南アフリカの事例が注目される。一九九五年に設立された真実究明と和解のための委員会 (Truth and Reconciliation Commission) 以下では適宜、真実和解委員会と略称する) は、他国に例を見ないアプローチによって精力的に作業を押し進め、一九九八年に報告書を公刊した。真実和解委員会がさまざまな制約の下で達成したものは、いかなる政治道徳的意義をもつだろうか。この問題は、現在の南アフリカにおいてだけ意味をもつわけではない。まず、民主化の途上に現在ある国や、将来に民主化が生じるであろう国は、南アフリカの事例から多くを学ぶことができる。また、移行期の国をとりまく国際社会は、その国への対応について一考する必要がある。さらに、わが国を含めて重大な人権侵害と体制転換を経験した国々は、自らの歴史を省みる機会を得られるだろう。こうした含意の多方向への広がり留意しつつ、南アフリカの事例について政治道徳的評価を試みることに、本稿の目的である。

以下では、真実和解委員会の報告書をおもに参照しながら、南アフリカにおける人権侵害の歴史を回顧した後(二)、委員会の成立の経緯や制度的特徴を概観する(三)。その上で、委員会の意義について政治道徳的評価を試みたい(四)。最後に、日本を含む他国や国際社会にとって南アフリカの取り組みがもつ含意を指摘する(五)。

二 人権侵害史

南アフリカでの人種隔離にもとづく白人支配体制は、アフリカ人の土地の取得をきびしく制限した原住民土地法

(一九一三年)をもって始まったとされる。土地法によって、人種間の領域的分離の原則が打ち立てられ、アフリカ人の自立的農業が破壊されたからである。もっとも、この時期には、都市部の居住分布や異人種間の婚姻のゆえに、分離のグレイ・ゾーンが残存していた。グレイ・ゾーンが全面的に否定され、体系的なアパルトヘイトが確立したのは、選挙で国民党が勝利をおさめた一九四八年である。つづく数年間に、この体制の礎石となる法律があいついで制定された。個人間関係については、異人種間の婚姻・性交渉を禁じる雑婚禁止法(一九四九年)と背徳法(一九五〇年)がある。領域的には、すべての南アフリカ人を白人・カラード・インド人・アフリカ人に類別する人口登録法(一九五〇年)と、国土を各人種集団の排他的占有区域に分割する集団地域法(一九五〇年)が代表的である。公共的サーヴィスに関しては、公共施設を各人種集団に割り当てる公共施設分離法(一九五三年)や、教育上の分離と差別を定めるバンツール教育法(一九五三年)が挙げられる。さらに、厳格な人種的分離が不可避的に招く抗議行動に対しては、抗議者やその扇動者に懲役・鞭打ち等を課する刑法修正法(一九五三年)などが設けられた。アパルトヘイト関連の法律はその後も制定されつづけ、総数約三〇〇件に上ったという。

体制の全盛期にはおよそ四〇〇万人が強制的に住居と土地から引き離されたアパルトヘイトはそれ自体、明らかに多数の人権を侵害する体制であった。しかし、この体制下で行われた人権侵害は分離と差別にとどまらなかった。アパルトヘイトに抗議する人々、あるいは抗議するとみなされた人々に対して、殺害・拷問・誘拐などが組織的に行われてきたのである。一九六〇年にシャープビルで六九人が虐殺されたことは、一連の人権侵害事件の一こまにすぎない。その後も、例えば一九七六年のソウェト蜂起では、少なくとも五七五人が殺害された。

政治的反对者の殺害方法は、虐殺や司法外の死刑執行といった伝統的手法に限定されなかった。一九八〇年代には、死亡の事実や殺害への関与を隠蔽するために新たな手法もとられるようになった。一つは「失踪」である。「失踪」

とは、軍隊・警察等が誘拐を行いつつ、当局が関与を否定し消息を開示しないことである。被害者はほぼ例外なく拷問を受け、多くの国では殺害される。この人権侵害の手法はグアテマラで初めて採用され、間もなく他のラテンアメリカ諸国やアジア・アフリカのいくつかの国に広まった。いま一つの手法は死の部隊である。死の部隊も当局の関与否定をともなう誘拐だが、拷問の形跡のある遺体が、発見されやすい場所に意図的に遺棄される点で、「失踪」と異なる。

三 委員会の概要

真実究明委員会を求める声は、アパルトヘイト体制の末期に、ネルソン・マンデラ (Nelson Mandela) が率いるアフリカ民族会議のなかから生まれ、民主化に向けて行われていた国民党政権との交渉におりこまれた。両党はつぎの二点について基本的合意に達した。第一に、アパルトヘイト関連法の下でなされた人権侵害行為を、アパルトヘイトだけを理由に違法とはせず、ニュルンベルク方式の裁判は行わない。第二に、政治的動機にもとづく人権侵害に対して何らかの形式での免罪措置がほどこされる。もっとも、免罪の形式をめぐることは、包括的恩赦を主張する与党と、恩赦を真実究明に結びつけようとする大半の野党とが対立した。結局、恩赦を実施すること、その条件を法定することが合意された。

一九九四年四月、南アフリカ史上初めてすべての人種が参加する民主的選挙が実施され、体制転換がなしとげられた。アフリカ民族会議を中心とする連立政権の新政府は、国民統合・和解促進法(一九九五年)の法案を提出した。この法案は、人権侵害の被害者ないし遺族が自らの苦難について語る権利を強調し、また恩赦の前提として侵害事実

の開示を要求するものだった。もっとも、民族会議と国民党の妥協にもとづき、法案では、恩赦のための聴聞会が非公開とされていた。だが、その後、国会の担当委員会による公聴会での意見と人権擁護団体などからの要求により、聴聞会は原則として公開とするよう変更された。

成立した国民統合・和解促進法にもとづいて、真実究明と和解のための委員会が設置された。究明の対象となりうる人権侵害は、シャープピルの虐殺が起こった一九六〇年から一九九四年までの間に、政治的動機にもとづいて行われた殺害・誘拐・拷問・過酷な不当処遇か、それらに関与する行為である。委員長のデズモンド・ツツ(Desmond Tutu)大司教を含む一七名の委員は、人権侵害小委員会、恩赦小委員会、補償・復帰小委員会のいずれかに属する。人権侵害小委員会は、市民が自発的に人権侵害に関する証言を行うための公開の場である。恩赦小委員会の実質的機能は、人権侵害への関与を認め恩赦を求めてきた者に対して、起訴の可能性をもって威嚇しつつ、侵害事実の全面的開示を迫ることにある。認定された人権侵害事件については、有責の個人と組織が公表される。補償・復帰小委員会は、被害者・遺族への補償などに関する勧告を大統領に提出することを任務とする。真実和解委員会は二年半以上にわたる活動を終えて、一九九八年一〇月、全五巻からなる報告書をマンデラ大統領に提出した。もっとも、人権侵害の事実を発掘する作業はその後もつづいており、報告書の補遺が提出される予定である。

以上の概観からも分かるように、真実和解委員会は何よりもまず政治的妥協の産物である。新生南アフリカが社会的統合をはたし経済的に発展してゆくためには、白人層からの支持・協力が不可欠である。侵害者の包括的起訴ではなく真実究明が選択された背景には、国民党やその支持者に対する融和の必要性があった。また、財政的制約も無視できない。大規模な起訴と刑罰という選択肢は、きびしい財政状況にある新政府にとって現実的な選択肢ではなかった。さらに、刑事手続が満足に機能していないという現状がある。南アフリカでは、重罪事件のうち起訴にいたるの

は一握りにすぎない。

これらの限界をもつ一方、南アフリカの真実和解委員会は、他国での同種の委員会には見られない特長を備えている。第一に、公開の聴聞会で被害者・遺族等が証言を行うということに注目したい。公聴会の試みは他の若干の国にも見られたが、南アフリカの公聴会は開催数が他国よりもはるかに多く、報告書の一覧表に記載されている分だけで七六回を数えた。公聴会を主催する人権侵害小委員会を訪れた人はじつに約二一、三〇〇人に上り、証言された人権侵害は三八、〇〇〇件近くに達した。証言者の九〇％はアフリカ系市民であり、その過半数は女性だった。アフリカ系女性のうち最も多かったのは、自分の夫または息子を死に追いやった人権侵害について語った人々である。第二に、委員会が、侵害者に恩赦を与えるという準司法的権限を備えていることも、主要な特長として挙げられる。これは、真実究明が包括的恩赦法と組み合わされたラテンアメリカ諸国と大きく異なる。南アフリカの委員会は準司法的権限によって、個々の侵害事例の詳細について侵害者に自白を強いることができた。いわば刑罰と真実の交換が可能となったのである。第三に、被害者だけでなく侵害者も氏名が公開され記録されるということが、特筆に値する。この点で、南アフリカの委員会は、侵害者の氏名が非公開とされたチリのそれと対照的である。

四 評 価

南アフリカにおける真実究明と和解のための委員会は、どのような政治道徳的意義をもつだろうか。意義は「真実がもつ力」³⁾という一語に要約できるように思われる。過去の人権侵害に関して真実を究明する政策は、後述するように、三方向の潜在力を備えている。南アフリカの委員会は、他国のどの委員会をもしのぐ程度にまで、これらの潜在

力を現実化したと考えられるのである。

真実がもつ力を正確に理解するためには、何よりもまず、民主化後の新政府が直面する政策選択問題を立体的に把握する必要がある。一で述べたように、新政府がとりうるさまざまな政策について、侵害者への過酷さという一次元的スペクトラムがしばしば明示的に設定され、あるいは暗黙裡に前提されてきた。たしかに一次元的把握は我々の直感に適合する。おぞましい人権侵害の事実やその記録を目の当たりにした人の多くは、侵害者に対して激しい憤りをおぼえ、より過酷な政策ほど望ましいと感じがちだろう。実際、重大な人権侵害が行われた国の人権擁護団体は、応報的刑罰観にもとづいて、侵害に関与した軍人・警察官を可能なかぎり数おおく起訴し、厳罰に処すべきだと主張することが少なくない。

しかしながら、侵害者への過酷さに関心を集中する一元論によっては、新政府の複雑な選択問題を十分に把握できないと思われる。この立場と結びつきやすい応報的刑罰観がもつ難点はここではおくとしても、一元論それ自体が二つの点で不十分である。第一に、被害者・遺族の救済という次元を導入しないかぎり、人権侵害の過去を公共政策の上で清算することはとうてい不可能である。救済の方策には、金銭による損害賠償だけでなく、剥奪された権利・利益の回復や、精神的な痛手を癒す機会の提供なども含まれよう。第二に、第三者すなわち侵害者と被害者・遺族をのぞく社会構成員に対して、政策がもたらす利益を考慮する必要がある。ここで念頭においているのは、移行期社会で人々が実際に求めている現実の利益よりもむしろ、人権が尊重される民主的体制が確立した暁には、理にかなった市民ならば事後的に高く評価するであろう啓発された自己利益である。無論、何が第三者の利益であるかをめぐっては、解釈の対立が不可避免的に生じるだろう。しかし、この対立のゆえに、第三者の利益という概念自体が無用になるわけではない。例えば人権侵害に関与した公務員を罷免する公職追放は、侵害者から公的権限を剥奪することによって将

来の侵害行為を抑止すると同時に、収入源と社会的地位を奪いさることによって人権侵害に対する新政府のきびしい姿勢を例示する。これらの機能を通じて、公職追放は人権保護という第三者全体の利益を促進しうるのである。結局、新政府が直面する選択問題は、侵害者への過酷さ、被害者の救済、第三者の利益という三つの次元で捉えられるべきである。

真実を究明する政策が潜在的にもつ力は、右の三つの次元にそれぞれ対応する。第一は罰する力である。真実究明という政策は一般に、起訴・刑罰を回避しようとする旧政府側と、侵害の事実を発掘し弾劾しようとする新政府側との政治交渉の産物である。この政治交渉の帰趨を、現下の政治状況が許す範囲で起訴・刑罰に近づけ、罰する力を可能なかぎり強化することが、新政府が追求するべき目標の一つとなる。真実究明は、過去の人権侵害に関わった軍人・警察官・官僚等に対して、非人間的所業をなした者という烙印を押す機能をもつ。この烙印は、真実究明の過程および結果の公開性が高まるにつれて、いっそう鮮明に押される。恩赦小委員会は、不起訴と引換に自白を迫ることや、侵害者名を公表することなどによって、罰する力をかなり効果的に發揮していると評価できる。

第二の力は癒す力である。被害者や遺族に自発的証言の場を提供するという人権侵害小委員会のゆき方は、証言者にカタルシスを与える。人は、自分自身や愛する者が過去に受けた苦難を、また苦難のゆえに現在までつづく自らの精神的な痛手を物語るとき、その語りを通じて癒されることがある。聞き手は、話し手のトラウマを緩和しようとするカウンセラーでも、類似の苦難を経験した人でも、さらにはそれ以外の多数の人々でもよいだろう。だが、聞き手は、自分を人間として尊重し、その語りに共感しうる存在だと話し手によって信頼されている人でなければならぬ。公開の聴聞会は、まさにこのような聞き手を提供していると言える。アパルトヘイトの下で尊厳を否定されてきた人々は、公聴会の場において初めて、社会の正規の構成員として尊重されるのを実感し、また自らの語りに共感をもって

耳を傾ける人々を見いだす。そして、証言者たちが公開記録を通して間接的に語りかける新生社会の公衆もまた、証言者への尊重と共感を備えた聞き手だと想定されている。

南アフリカを含めて真実究明が行われる多くの国では、究明は和解の理念と結びつけられる。この理念をキリスト教的文脈から切り離し、文字どおりに侵害者と被害者・遺族の個別的和解として解釈するならば、その意味での和解は、右に述べた癒しの過程なしには実現しがたいだろう。被害者・遺族が、尊重と共感をもつ聞き手に向かって自らなことばで自分の過去を語りだし、いくらかでも癒された後でなければ、侵害者と対話し対話することなど不可能だろうからである。もちろん、語りによる癒しは、和解の必要条件であっても十分条件ではない。公聴会での証言者のなかには、和解のためには侵害者の謝罪が必須だと考える人も、今後の長い時間の経過が必要だと感じる人も、現在の経済状態の改善による精神的余裕を求める人も、そして和解を断固拒絶する人もあるだろう。だが、いずれの人も癒しを必要としており、癒しがなければ侵害者との和解はありえないと思われる。

和解の理念は、社会全体の文脈でも比喩的に言及されることがある。社会の集合的和解に関わるのが、真実に備わる第三の力、すなわち統べる力である。人権を尊重する民主的政治体制を建設することは、さまざまな困難を克服または回避しながら遂行してゆかねばならない壮大な政治的投企である。こうした投企に必要な巨大な社会的エネルギーは、国民統合から供給される。集合的和解とはじつはこの国民統合に他ならない。価値観も利害も大きく異なる人々が単一の国民として統合されるためには、歴史を共有する必要がある。より正確に言えば、その国の歴史に関する見解の対立が同一の歴史をめぐる解釈の争いとなるための、歴史の基本線に関する比較的安定した合意が存在しなければならぬ。ところが、アパルトヘイトの下では二つのまったく相容れない歴史が並存していた。白人の歴史とアフリカ人の歴史である。真実和解委員会は、準司法的権限の行使と過程・結果の両面にわたる徹底した公開とを

通じて、主としてアフリカ系市民が被ってきた人権侵害の苦難を白日の下にさらしつつある。そうすることで、委員会は、白人支配国家の公式史を劇的に組み替え、これまで無視されてきたアフリカ人を歴史の舞台のなかに正当に位置づけようとしている。この努力が結実して、白人とアフリカ人が共有しうる歴史の基本線が確立されたとき、国民統合の展望が開かれるだろう。

五 含 意

真実究明と和解のための委員会がもつ以上のような政治道徳的意義は、日本を含む他の国々にとっていかなる含意をもつか。三点を指摘したい。一つは参照的含意と呼ぶことができる。南アフリカの委員会は、抑圧的政治体制から民主制への移行が進行しつつある他の国々の新政府に対して、真実究明がもつ潜在力を力強く例証している。侵害者の起訴・刑罰が不可能または危険である政治状況の下でもなお、具体的な方策次第で多くを達成しようということ、他国の新政府は学ぶことができる。また、抑圧的体制がいまも存続している国々において、民主化と人権擁護を求めて苦闘をつづけている人々も、来るべき民主化の後に新政府が直面する政策選択問題について、南アフリカの経験から一つの希望ある見通しを得られるだろう。

二つ目を対応的含意と呼ぼう。真実究明に取り組む移行期の国に対して、それをとりまく国際社会はどのような態度で臨むべきだろうか。二つの極端な対応策を避けるべきだと考える。処罰への固執と冷淡な傍観である。新政府の不安定さや深刻な社会的分裂に悩まされている国に対して、他の民主的国家や人権NGOが、その政治的・社会的な現実を考慮せずにひたすら侵害者への刑罰を要求するならば、早晚クーデターなどの危機を招くかもしれない。政治

的危機という莫大な政治的費用は、外国の政府やNGOによって支払われるのではない。当該国の新政府、究極的にはその市民たちによって支払われるのである。他方、抑圧的旧体制に対して非難をくりかえしてきた外国政府が、民主化後には人権上の課題がもはや存在しないかのように、真実究明に向けた民主的新体制の努力を冷然と傍観するならば、その外国政府は人権への一貫したコミットメントを示しているとは言えない。では、どう対応するべきか。側面からの援助を推奨したい。外国政府は、真実がもつ三種の力を最大限にひきだすような形態の真実究明が実施されるように、さまざまな援助を行いうる。おもな援助策には、他国での真実究明の経験に関する情報提供や、究明組織の運営費用の贈与などが含まれるだろう。

最後に指摘したいのは反省的含意である。わが国の戦後を省みるならば、占領下での東京裁判と公職追放の後に、日本政府が戦前・戦中の人権侵害を自発的に究明し弾劾したことはない。国内の政治的反对者についても、他のアジア諸国の市民についてもそうである。むしろ過去の人権侵害の事実を眼前にして、忘却という途が選びとられたのである。その結果、真実がもつ力はこの国では十分に発揮されてこなかった。真実の力が微弱にとどまる国では、後続政府が人権擁護の点で先行政府から真に袂を分かつまでに、多くの年月が必要だろう。たしかに戦後日本では、過去の人権侵害との明確な対決がなくとも、民主的憲政が堅持され、また市民の政治的殺害のような重大な侵害は皆無だった。しかし、先住アイヌ民族や定住外国人・外国人労働者を取りまく法的状況、代用監獄の存続、従軍慰安婦問題への不十分な対応、そして人権侵害国への多額の経済援助など、わが国は内外に少なからず人権問題をかかえてきた。南アフリカの人々が現在取り組んでいるのは、われわれ日本人が遠い過去に解決した問題ではなく、現在まで部分的にもちこしている問題なのである。

注

- (1) これらの政治的問題に加えて、公務員による侵害行為が行為の時点で法律によって明確に禁止され可罰とされつつない場合には、遡及法にまでつく刑罰とらう法的問題が生じる。この問題については Makoto Usami, "Retrospective Justice: A Dilemma in Trials for Human Rights Violations under a Prior Regime," Paper presented in the World Congress on Philosophy of Law and Social Philosophy, Pace University, New York, June 24-30, 1999.
- (2) *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, 5 vols., Cape Town, 1998.
- (3) この表現はごみの講演から得た。Paul van Zyl, Address, "Truth. The Road to Reconciliation? An Insider Account and a Critical Examination of South Africa's Truth and Reconciliation Commission and Its Final Report," Harvard Law School, Cambridge, Mass., November 9, 1998.