

南アフリカにおける 新憲法の採択と政治的影響

内 藤 康 司

1996年5月8日、南アフリカ共和国の制憲議会において490名中の421名の多数の支持をもって新憲法（Constitution of the Republic of South Africa, 1996）が採択された。新憲法採択は制憲議会における過去2年間の交渉の成果であるとともに、90年当時から開始された新たな憲法体制をめぐる交渉を通じた政治的解決探求の大きな流れの中で、憲法交渉がひとまず決着したことを意味する。新憲法の内容は基本的に暫定憲法を踏襲したものであるが、デ・クラーク副大統領率いる国民党（NP）はパワーシェアリングを確保できなかったことなど主要な対立点をいずれもANCに押し切られた形となったため、党内保守派の圧力もあり翌9日には国民融和政権からの脱退方針を発表し、内外に波紋を与えた。また、国際調停に関する94年合意をANCとNPが無視したとして制憲議会を脱退していたインカタ自由党（IFP）はついに最後まで制憲議会に復帰せず、IFPの抵抗は長期戦を余儀なくされることとなった。本稿においては新憲法のポイントと特徴を紹介しつつ、その政治的インプリケーションについて簡単に解説することとした。

1 新憲法の採択と背景

採択：現行の暫定憲法（Constitution of the Re-

public of South Africa, 1993）は、新憲法は制憲議会の3分の2以上の支持により採択されるとしているが、制憲議会は490名中421名（約86%）の賛成（棄権10, 反対2, 不参加48）をもって新憲法を採択した。裁決直前の各党党首演説（筆者出席）で明らかにされた各党の投票態度と議席数は、賛成がANC（312議席/単独で3分の2を占めるのには15議席不足）、NP（99）、民主党（10）およびPAC（5）で、自由戦線（14）が棄権、アフリカ・キリスト教民主党（2）は反対で、インカタ自由党（IFP）（48）は最後まで議場に姿を現わさなかった（なお、欠席者があったこと等により各党の議員数と投票結果は必ずしも合致していない）。

背景：1990年以來のNPとANCの改革・憲法交渉は紆余曲折を経たが、最大の対立点は憲法制定プロセスの在り方自体をめぐる問題であった。すなわち、ANCは民主的な選挙により選出された制憲議会が新憲法を制定する仕方を主張し、他方、総選挙の洗礼を受ければ大きく影響力を失うことを予想したNPは、総選挙前の複数政党交渉において新憲法を採択するプロセスを主張しつつ、政権にあるうちに将来の南アの秩序形成に最大限の影響力を行使することを目指したのである。両者の交渉は難航の末、92年9月に二段階プロセス（two tracked process）という妥協に到達した。

すなわち、(1)まずは1994年4月の総選挙以前に複数政党交渉を通じて暫定憲法を採択し、(2)総選挙と同時に一定期限付の暫定憲法を発効させ、(3)同選挙により選出された制憲議会が正式の憲法(新憲法)を起草する。しかし、(4)制憲議会はあくまでも暫定憲法に記された憲法原則の枠内での新憲法を策定することを義務づけられる、という内容(暫定憲法に規定)であった。これにより、ANCが数の論理にまかせて憲法を書き換えることに一定の歯止めがかけられ、NPの不安が軽減されたのであった。よって、今般の制憲議会における新憲法の採択は、90年以來の交渉を通じた政治的解決探求の大きな流れの中で、憲法交渉が決着したことを意味するものである。

発効日：採択された新憲法は憲法裁判所に付託され、その内容が34の憲法原則(暫定憲法付属)に合致しているか否かについての認証を受ける。認証され次第、大統領による署名が行なわれ、布告を通じて発効日が設定される。仮に憲法裁判所で法的问题が指摘された場合には再度制憲議会を招集し、条文に修正が加えられる。公布・発効のタイミングは大統領の裁量によるが、他方、新憲法末尾には「1997年1月1日以前に大統領布告を通じて発効の期日が設定される」との規定がある。また、公布と発効の間隔は小さいと見られ、即日発効の可能性もある。なお、例外として国民融和政権に関する暫定憲法上の規定は(NPは脱退したが)99年の総選挙による新政権発足まで継続される。

2 新憲法の特徴と交渉における主たる対立点

新憲法は全体として暫定憲法を踏襲した内容となっている。1994年までの暫定憲法に関する交渉においては国の在り方をめぐる重要問題(例えば連邦制か否か)で最後まで対立し、政治的緊張が高ま

った。しかし、新憲法については暫定憲法付属の憲法原則によりすでに骨格が決まっていたこともあり、交渉における政党間の対立はよりローキーなものとなり、最後まで残った対立点(教育権、ロックアウト条項、財産権)もどちらかといえば、国の存立に関わるような事項ではなかった。憲法原則と直接関係ない条項でも人権委員会やパブリック・プロテクター(オンブズマン)等に関する規定を置くなど、その内容は暫定憲法の延長線上にあると言える。すなわち、新憲法に関する実質的な交渉の半分はすでに94年総選挙以前の複数政党交渉において終了していたと言える(この意味で政権にある間に影響力を行使しておこうと考えた当時のNPの思惑はある程度は達成されたといえる)。他方、新憲法は暫定憲法と比較すると幾つかの重要な変化も認められるが、これらの相違点を見るに新憲法は全体としてANCの意向がより強く反映されたものになったといえる。

国民融和政権(GNU)の廃止(1999年以降に適用)：暫定憲法により規定された国民融和政権という仕組みは、5%以上の得票を確保した諸政党が得票率に応じた数の閣僚を出すという南ア特有の工夫であり、民主化の初段階において政党間の不信任・恐怖感を払拭し、国民統合と和解を促進する上で有用であることを内外に示した。しかし、新憲法ではGNUは廃止され、多数政党が内閣を構成する形、すなわち、下院の過半数の支持にて選出される大統領が内閣構成員と副大統領(1名)を任命し、州政府においても多数政党が政権を掌握する通常のマジョリティー・ルールとなった。NPは制憲議会において当初はGNUの継続を主張してきたが、これがANCにとり容認不可能であることを悟ると、GNUと全く同じでなくとも何らかのパワーシェアリングを求める主張に変化し、具体的には内閣とは別に国益に係わる重要問題について協議する複

数政党協議体 (Consultative Council) の設置を提案した。しかし、結局ANCは「コンセンサス追求はアプローチにおいては正しいが、憲法内に規定するのは逆に民主性や効率の観点から問題」として認めようとせず、NPは「下院の3分の1をもって法案の違憲性を憲法裁判所に提訴できる」条項を確保するに止まった。

全国州評議会と州権限：暫定憲法における上院に代わって、「全国州評議会」(National Council of Provinces) が設置される。現在の上院は「良識の府」であると同時に州の利益を代表する議院であるが、全国州評議会(90名)は州問題に関する法案を専門的に扱う議院となる。各州10名の議員のうちの4名の非常任議員は州首相および州議員が兼任し、会期も必要に応じて招集される。ANCの発案した同評議会は、州に関する全ての立法について9州の代表たちの表決にかければ事実上必ずANCが過半数をとれるので、IFPが掌握したクワズールー・ナタール州による自治権強化の動き等を抑制するとの狙いがあると見られた。よって、当初はIFPのみならずNPも同提案に反対したが、ANCが同提案がドイツ憲法における連邦評議会を参考にしたものであり、州権限強化のための制度として実際に機能していることを示すとNPも同提案に賛同した。州権限に関する条項には、暫定憲法にも規定されなかった州の「排他的権限」が認められる(ただし、中央政府に最終的な拒否権が与えられた)など、一見、自治権が強化されたかのように見える。だが、全国州評議会は、州政府総体の集会的な権限を強化させても、個々の州政府の権限は弱めたこととなるので、この点は「新憲法における州権限は暫定憲法における州権限と比べて大幅には縮小され得ない」との憲法原則との関連において、憲法裁判所で認証審理を行なう際に一つの論点となろう。

基本的人権：

(1) ロックアウト条項： 同条項は暫定憲法においては雇用主の権利として明記されていたが、新憲法ではCOSATU (ANC系労組総連合) の強力なロビー活動(4月30日にゼネスト実施)もあって、憲法上規定されることはなくなり、労働関係法で規定されることとなった。この問題もANCの主張が通った形である。

(2) 財産権： ANC側は「私有財産権の保護は地下資源の返還をも含む政府による土地改革を妨げるものではない」と主張したが、NPの反対に遭い「財産権の保障は土地と水に関する政府の改革を妨げるものではない」とのNP案が採用され、地下資源に関する言及は一切排除された。よって、NPの意見が通ったとの見方も多い。しかし、暫定憲法の条項と比べて見ると、「財産権を制限するための公益」がより具体的な「土地改革」として示されており、ゆえに財産権についてもやはりANC色がより強く反映される形となっている。

(3) 教育権： 「単一教育言語による公立学校」をめぐる紛糾し、NPおよび自由戦線は絶対に必要であると主張したのに対し、ANCは「白人の特権維持の議論である」として反対し、複数の教育言語の使用を主張した。本年、アフリカーンス語の公立学校への黒人生徒入学問題をめぐり、保守白人PTAと州政府等が対立した事件に端を発し、以後、公立学校の教育言語がアフリカーナーの文化権保護との関連で象徴的に取り上げられた経緯がある。同憲法条項についても、やはりANCの反対により「単一教育言語による公立学校」の可能性については「国は一つの選択肢として検討する」との形に弱められてしまった。

3 おわりに

——政治的インプリケーション——

新憲法採択の賞賛と歓喜も束の間、翌5月9日にはデ・クラーク副大統領はNPの国民融和政権からの離脱を発表した。デ・クラーク党首は「このまま政権内にとどまるのは監獄で死刑執行を待つ囚人のようなもの」と述べ、また、メイヤーNP事務局長は「南アの民主化は複数政党民主主義の強化という新たな段階を迎えた」と説明した。

このようなNPの政権離脱の背景には、(1)このままではNPは「ジリ貧」でANCの一角支配につながる恐れがあるため、健全な民主主義を築くためにもNPとして穏健黒人層の吸収や他の野党との合従連衡等の戦略を通じて「政権交替可能な野党」に再編する必要があったことに加え、(2)新憲法交渉でパワーシェアリングについて結局ANCに拒絶され、いわばANCに負けたことに関し、「新憲法に反対票を投ずるか、即刻GNUから脱退せよ」との党内保守派（クリール西ケープ州首相等）の強い突き上げもあり、デ・クラーク党首は自らの決断によりNPとして新憲法に賛成票を投ずると同時に、その一方で予定を早めGNUからの脱退方針を発表することにより党内紛糾の收拾をはかる必要があったとの事情がある。

また、付随的要因として、(1)GNU内部で協議体制が崩れ、NPは蔵相の任命等の重要事項をANCから相談されなくなっていたこと、(2)新憲法には暫定憲法と同様に「議員が他党に移籍した時点で議員資格を失う」との離党禁止条項（1999年まで有効）があり、合従連衡が起こりにくい状況があるため、99年総選挙に向け反ANC勢力を結集せんとするならば、できる限り早く用意を進める必要があったこと（注：デ・クラーク党首はIFPのように政権内でANC批判を行なうのは道義的に許されないとの立場）、

(3)NPの政権離脱によりANCは政策の全責任を負うこととなり、COSATU等からの批判についてもNPの存在を口実にできなくなるため、「いずれは不可逆的なANC内の分裂」を早める効果があると考えたこと等が考えられる。

政権離脱発表の前後にボータ、フィスマー、ヴェッセルズといった穏健派が次々と引退を表明していることから今後、NPは若干の保守化の傾向を強めつつその独自色を打ち出すことを迫られ、短期的にはANCに対する活発な批判を展開すると見られる。その後、中・長期的にNPがその思惑どおり「政権交替可能な野党」となれるか否かは(1)NPが目標とする、人種でなく政策本位の投票行動の確立は、アフリカでは例のないきわめて野心的なチャレンジであること、(2)ANC自身が次第に現実的な政策を打ち出すようになっており、NPとして有効な代替案を提示することが困難となってきたこと等により、かなりの決意と努力、さらに相当の時間を要する試みであり、当面は厳しい状況に置かれるものと見られよう。

さらに未解決の憲法問題としてIFPの問題がある。IFPの要求に一定の譲歩を行なうことにより憲法採択直前でIFPの参加を得るとの、暫定憲法採択時に見られた「ウルトラC」が実現するのではないかと期待もあったが、結局、ANCはIFPの復帰を待つことなく憲法の採択に踏み切った。よって、今後IFPは長期的な戦いを余儀なくされることとなり、とりあえずは憲法裁判所を通じた法廷闘争を展開することとなろう。IFPの問題は政治的暴力を伴うだけに軽視できない。しかし、マンデラ大統領の発言にもあるように、新憲法の採択により全ての道が閉ざされたわけではなく、逆に同憲法が南アにおいては「この国の問題を真に解決するためのはじまり」になることが期待されているのである。

（ないとう・やすし／在南アフリカ日本国大使館）
（7月19日脱稿）