

第 1 章

南アフリカの民主化と伝統的指導者の役割

藤本 義彦

要約：

伝統的指導者は非民主的な存在であるため、民主主義の実現に障害となると考えられることがある。南アでの伝統的指導者の処遇は、ANC 政権の功利主義的な判断で変容しているが、多元的かつ多様な南ア社会を構成する社会集団のひとつとして扱っている。伝統的指導者は ANC 政権に対してその役割と機能の拡大を要請しているが、憲法の規定の範囲内に限定され、民主主義を脅かす存在にはなっていない。南ア社会には多様な利害が交錯している。民主主義を演繹的に適応しようとするのではなく、伝統的指導者に関する事項を帰納的に考察すれば、南ア社会の多元性と多様性、そして民主的システムの作用が浮かび上がってくる。

キーワード：

民主化、民主主義、伝統と近代、伝統的指導者

はじめに

南アフリカ（以下、南ア）は、アパルトヘイト体制下で白人のみを保護の対象として黒人は排除してきた。黒人はホームランドに追いやられ、中央政府による行政サービスが提供されることはなかった。中央政府に代わり行政サービスを不十分ながらも提供したのは、中央政府によって行政権を与えられたホームランド政府であった。ホームランドではアフリカ人の伝統的指導者が白人政権の傀儡として、ホームランドの行政を担うことになったのである。農村部に位置するホームランドでは伝統的指導者がアパルトヘイト体制を補完するとの批判を浴びながらも、中央政府によって排除された地域に行政サービスを提供し、一定の秩序と安定を提供してきたのである。

都市部では欧米諸国の経済発展と軌を一にした経済発展が、南ア社会を近代的なものへと変容させていた。近代的な白人都市と、前近代的で伝統に支配された黒人農村地域という対比が南ア社会を特徴付けるものとなっていた。

南アが民主主義体制に移行した後、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）は伝統的指導者を農村地域の統治に活用してきた。ANC は都市部で発展してきたため、組織原理の中に民主主義的な要素があり、それだけに伝統的指導者を政治制度の中に組み込むことに違和感を感じる人は多かった。ANC が前近代的な伝統的支配に後戻りするのではないかと危惧すら生じたのである。

本稿では、南アの民主化の意味を探るための予備作業として、伝統的指導者を巡る議論を概観し（第1節）、伝統的指導者を南アの政治制度に組み込んで行く過程を検証し（第2節）、そしてそうした過程に ANC はどのように対応したのかを検討（第3節）してみる。これらの作業を通じて、南アの民主主義の内容と意味を明らかにしてみたい。同時に、南ア政治の中心的組織である ANC の正統性について検討してみたい。

第1節 伝統的指導者を巡る議論の概観

南アの伝統的指導者や伝統的権威に関する議論は、民主主義を巡る議論と同様に、伝統的価値観に基づく慣習が民主的であるか否かの議論に帰着することが多い。民主的な手続きで選出されることのない伝統的指導者が、選挙という民主的な手続きで選出された地方政府の議員と同じ権限をもつことは、民主主義の観点から好ましいものではないとの主張（Ntsebeza [2005a; 2005b]）は、民主主義を選挙などの民主的な手続きの実現に求める立場から見れば説得力をもつ。ただ伝統的価値観の政治的意味を判断する基準をすべて選挙という手続きに帰着させてしまえば、社会の中における伝統的価値とその実践の意味を喪失させてしまうかもしれない。またすべてのアフリカ人は元々、民族やエスニック集団にアイデンティティをもち、そのアイデンティティは決して忘れ去られるものではなく、都市に暮らしていようとも伝統的価値と自らがもつ民族的アイデンティティは個の確立の前提条件であり、南アの民主主義の実現にとって必要なものなのだという主張（Holomisa [2009; forthcoming]）は、個々の社会に存在する伝統を重視しようとする立場からは説得力をもつ。ただアフリカ人の心情を画一化しすぎているようにも思える。

南アにおける伝統的指導者の政治的意味を、アパルトヘイト体制下での伝統的指導者と社会との関係に着目して論じたのがマムダニである（Mamdani [1996]）。マムダニは、アフリカの植民地で植民地の人々は、宗主国によって都市部の「市民（citizen）」と農村部の「臣民（subjects）」とに分断統治されてきたという。そして植民地支配は、伝統や慣習は先住民の社会形態であるという認識を利用し、中央政府が植民地人民を統治するために伝統的指導者の権威を強化し活用することで、間接統治を正当化してきたとする。つまり植民地では農村地域のアフリカ人を分断し統治するために、伝統

や慣習が利用され強化されてきたとするのである。

マムダニによれば、伝統的指導者は国家と社会を結びつけるために利用され、南アの場合、アパルトヘイト体制を正統化し安定させるために伝統的指導者が果たした役割は大きいとされる。アパルトヘイト体制では伝統的指導者が分権化された専制政治を実施するように仕向けられたために、それぞれの伝統的指導者の依拠する政治基盤はアパルトヘイト国家に委ねており、領域内の住民からの支持や忠誠にあるのではなかった。そのため伝統的指導者は住民よりもアパルトヘイト国家に忠誠心をもつようになったとされる。伝統的指導者は、国家と社会との間に介在しつつも、国家の傀儡として社会を管理統制しようとしてきたと認識すべきだとするのである。伝統的指導者は確かに地方政府のレベルでは重要な機能を果たしているかもしれないが、伝統的指導者も民主的に選出されているわけでもなく、決して民主主義を実現したり促進したりすることはないとされている。

マムダニと同様に、伝統的指導者は決して民主主義に適合しないと考える論者は多い。バンクとサウスールは、アパルトヘイト体制下で機能した伝統的指導者は基本的に腐敗し汚職にまみれ、行政的機能を果たす能力はないと指摘している（Bank and Southall [1996]）。またンツェベザは、伝統的指導者がアパルトヘイト体制下での政策を遂行してきた役割は大きく、地方政治で強力かつ重要な政治主体であったことから、彼らの非民主主義的な政治行動を批判する。また伝統的指導者は、選挙などの民主的手続きを経ることなく選出されているために、民主主義体制にはそぐわないと指摘している（Ntsebeza [2005a; 2005b]）。

その一方で、伝統的指導者が地方政治で果たす役割を肯定的に評価しようとする論者も多い。スクラーは、たとえ伝統的指導者が民主的でないとしても、安定を提供し開発を促進するために、民主的な政治制度と専制的な性格をもつ伝統的権威が混合した政策が採用されることがアフリカでは一般的であると指摘する（Sklar [1999]）。イングリバートは、国民が正統性を持たない民主的制度よりも正統性を感じることの多い伝統的権威を組み込んだアフリカ国家こそが、政治的正統性を形成することになるとして、伝統的な政治制度の実利的な面を積極的に評価している（Englebert [2000]）。こうした指摘を受け、ウィリアムズは、伝統的権威を政治制度に内在化することは非西欧国家において民主主義体制を内部化していく過程であると考え、南アでも国家の権威を損なわないためにも、伝統的な政治制度を政治資源のひとつとして民主的な政治制度の中に組み込むべきだと主張している（Williams [2010]）。国際法の形成プロセスの中で「集団の権利」などの新しい人権が提唱されるようになると、集団の権利を伝統的指導者の依拠する伝統的共同体に適応させて伝統的指導者の権限を正統化し、伝統的共同体の自律性維持にとって伝統的指導者は必要な存在であるとする議論もある（Oomen [2005]）。これらは、マムダニなどが国家と国民の間に伝統的指導者を置きな

がらも伝統的指導者は国家の傀儡に過ぎないとするのに対して、伝統的指導者は国民を代弁するものであるとしてその役割を肯定的に評価しようとしているものである。換言すれば、伝統的指導者を市民社会のひとつとして考えているのである。

伝統的指導者が国家機能を補完する機能を強調する議論もある。伝統的指導者は、国家機能が脆弱である場合、中央政府の政策実行能力が不足する部分を補完する機能を持ち、現実には国家に代わり政策を実行している場合があるという（van Rouveroy van Nieuwaal [1996]）。南アの場合、ポスト・アパルトヘイト期の国家は、農村地域にその機能を十分及ぼすことができず、中央政府には伝統的指導者を通じて中央政府の政策を実施するしか方策はなかった。南ア政府が、伝統的指導者を国家制度の中に組み込もうとすることは、単純に実利的なものに過ぎなかったと考えるのである（Keulder [1998]）。

民主主義体制を実現したポスト・アパルトヘイト期の南アには、民主主義体制にさまざまな課題や問題があることは多くの論者の指摘するところである（Lodge [1999; 2002], Southall [1998]）。しかし民主主義という概念自体、多様なものであることに加え、論者によって具体的に意味するところが異なっていることが多い。少なくとも一般に論じられる民主主義は、ヨーロッパ的価値観をその根本にもち独立した個人を前提としているため、南アでそのまま適応するには論理的な矛盾が生じる。南アでは、都市部に暮らす人々を中心に独立した個人という認識がないわけではないが、農村地域を中心にして伝統的な共同体に依存した認識をもつ人々も数多く存在すると考えられるからだ。民主主義を南アに適応しようとする場合、南ア独自の社会状況を見捨てることはできないのだ。

伝統的指導者に関する議論も同様だ。特定の民主主義理論に照らして、伝統的指導者が民主的なものであるかどうかを演繹的に議論するよりは、南ア政治の中で伝統的指導者がどのように位置づけられてきたかを帰納的に検証することの方が意義があるだろう。

第2節 伝統的指導者の政治制度への組み込み

1. 伝統的指導者に関する憲法規定

ANC は政権獲得後、統治と支配を強化してきた（Lodge [1999; 2002], Southall [1998]）。国民議会の選挙結果を見れば、ANC は 1994 年の選挙では 62.6%、1999 年の選挙では 66.3%、2004 年の選挙では 69.7%、2009 年の選挙では 65.9%の票を獲得し、常に国民議会において多数派を占めつづけている。アパルトヘイト体制下での与党国民党

(National Party: NP) は、1996 年に国民統合政府から離脱してからは党勢を弱体化させ、2005 年に解散してしまった。現在、ANC に対抗しうる有力な野党は民主連合 (Democratic Alliance: DA) である。2009 年の国民議会選挙では 16.7% の票を獲得し、西ケープ州議会選挙では 51.5% を獲得して党首のヘレン・ジラは西ケープ州知事に就いている。ただ全国的には少数派であり、ANC に対抗する勢力になれるかどうかは不明だ。1994 年以降の南ア政治は、ロッジの指摘するとおり、有力で健全な野党が存在しないままに ANC が一党優位体制を構築している (Lodge [1999; 2002]) と考えてよいだろう。ただし南ア人口の 7〜8 割を占める黒人の多くが ANC を支持する理由は、ANC の政策を支持しているということよりも、ANC がアパルトヘイト体制下でアパルトヘイト体制と闘う解放組織であったという歴史的事実によるところが大きいと思われる。決して ANC に対する不満や不信がないわけではない。

南アの体制移行が平和的なものであったことも、かえって黒人の不満を蓄積することになった。南アの民主主義体制への移行が、暴力や内戦を発生させることなく、平和的かつ順調に行われたと評価すべきことであるが、体制移行が話し合いによって行われたために社会の中に残るさまざまな不満が解消されずに残されてしまった。ANC 政権は、それまで白人が所有している財産を強制的に収用しないとして白人社会に残っていた不安を解消したが、それは同時に土地の返還を求める黒人にとって、ANC 政権に対する失望と不満につながるものであった。民主化直後の南アは、アパルトヘイト体制下で構築されてきた政治、経済、社会構造の中に著しい不平等が内在していたのだ。

そのひとつが農村地域にあるホームランドの編入に関わる問題であった。10 のホームランド政府の行政機構を、ANC 政権は国家の行政機構に組み込む作業を早急に行わなければならない、ANC 政権に過大な負担が一気に覆いかぶさることになったのである。ANC 政権は、その問題を迅速に解決するために、そして地域住民の不満を大きくしないためにも、農村地域、特にホームランド地域の行政機構の整備に、南アのアフリカ人社会に存在し続けてきた伝統的指導者を活用することにしたのである。

1993 年の暫定憲法の中で、第 11 章 (第 181 条〜第 184 条) に伝統的権力機構について規定し、伝統的権力機構に地方政府 (自治体)¹への諮問的役割をあたえ、地方政府と伝統的権力機構との関係を定めた (Government of RSA [1993: Chapter 11])。1996 年に制定された現行憲法の中でも第 12 章で伝統的指導者について、地方の共同体に関わる問題について伝統的指導者は地方レベルの機関としての役割を担うと規定され、憲法の定める範囲内での伝統的指導者の役割が定められた。また伝統的権威や慣習法

¹ 南アフリカの行政機構は、中央政府、州政府 (9 州)、地方政府の三層構造となっている。住民と密接な関係を持つ基礎自治体は、南アの場合、地方政府となる (Government of RSA [1996: Chapter 3, Article 40])。

に関連した事項を扱うために、中央政府と州政府レベルでは助言を行うための機関を設置することを規定した（Government of RSA [1996: Chapter 12]）。こうした憲法の規定に基づいて、中央政府、州政府、地方政府のすべてで、伝統的指導者の代表機関が、選挙で選出される議会と並存するようになった。中央と州レベルでは、伝統的指導者議会の権限は、伝統的権威や慣習法に関わる事項に関して諮問的権限をもつとされている。ただし地方レベルでの伝統的協議会（Traditional Council）²の権限は、後述するように多岐にわたっている。

ANC 内部には伝統的指導者に関する多様な意見が存在していた。1950 年代の ANC の思想的中心人物の一人でもあったゴバン・ムベキ³は、伝統的指導者はアパルトヘイト政権の傀儡となり黒人を弾圧しているとして、伝統的指導者の存在を肯定的に評価しようとはしていなかった（G. Mbeki [1984]）。一方、1950 年代の ANC 議長であった A.ルツーリ（Albert Luthuli）やネルソン・マンデラ（Nelson Mandela）は、自らが伝統的指導者の一人であったことから、伝統的指導者の役割を否定的に捉えようとはしていなかった（Luthuli [1967], Mandela [1995]）。マンデラは大統領に就任した後も、伝統的指導者の役割を強化しようと活動するパテキレ・ホロミサ（Phathekile Holomisa）と会談したり（Holomisa [2009; forthcoming]）、伝統的指導者の戴冠式に出席したりしている（Oomen [2005]）。

伝統的指導者に対してどのような権限を付与するかに関して、ANC 内部にはさまざまな意見が存在していたが、マンデラ大統領が示した基本的姿勢は、憲法の規定にある慣習法に基づく事項に関して伝統的指導者が地方政府に対する諮問権限をもつとするものであった。これを基本として、権限を強化するか、弱体化していくかの議論が展開されていくことになった。マンデラ政権とその後のムベキ政権では、伝統的指導者を地域の開発政策の中でいかに活用していくかが議論されることになる。それは ANC 政権になってからも、地方レベルにおける行政機能に著しく欠落した部分が残っていたために、それを補完することを伝統的指導者に期待したからであった。同時にホロミサが強調するように、伝統的指導者の中にはアパルトヘイト体制下において、統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）の一部として反アパルトヘイト闘争に参加し、アパルトヘイト体制の打倒に貢献したということも無視はできない⁴。

² 伝統的協議会（Traditional Council）は地方政府が伝統的指導者を正式な政策決定過程に参加させるために創設したものである。現行憲法第 212 条第 2 項 B。慣習法による統治や土地分配問題など地域独自の問題を解決する役割が期待された。

³ ANC と南ア共産党に所属したイデオログ。1999 年から 2008 年まで大統領を務めたタボ・ムベキの父親。

⁴ Contralesa 議長で ANC 所属の国会議員であるパテキレ・ホロミサ氏への筆者のインタビューによる（2010 年 9 月 9 日、ケープタウンにて）。また Holomisa [2009; forthcoming]を参照。

2. 伝統的指導者の地方政治への参加の制度化

1994 年以降、自治体の再編⁵を含む地方政府の再構築を検討してきた南ア政府は、1998 年 3 月に「地方政府白書 (White Paper on Local Government)」を発表した (Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development [1998])。中央政府は、地方政府に対して単に地方政府の民主化を求めるだけでなく、地域住民の生活水準の向上を目的とする地方ガバナンスの転換を求めることにもなった。さらに地方政府が主体となって地域住民が参画する自主的な開発計画の策定を要請するようにもなったのである。

地方政府白書は地方政府と伝統的指導者との協力的な関係構築を提起するものでもあった (DPLG [2000: 41])。また地方政府が進める開発計画について地域共同体、特に農村地域の地域共同体において伝統的指導者が担う役割と機能が規定され、地域住民にもっとも密着しているとされた伝統的指導者に地域開発や土地問題に関して一定の権限が与えられるようになったのである。地方政府には選挙によって選出された議員がいるが、伝統的指導者は、選挙によって選出された議員と協力して、地域の共同体に関わる問題に関与することが定められることにもなった。

ただし ANC 政権は 1994 年以降、復興開発計画 (RDP) にも明記していたように農村地域の開発は地方政府が主体となって実施するとしていた。それは農村地域の民主化を進めようとする ANC の政策にも合致するものであった。しかし伝統的指導者の農村開発への参加を認めたために、具体的にどの程度まで、伝統的指導者の関与を認めるかが争点となり、2000 年に実施された民主化後 2 度目となる地方選挙は、伝統的指導者が自らの権限を拡大させるための格好の取引材料となった。伝統的指導者は現実的な政策決定過程への参加を要求するようになっていた。ANC 政権は伝統的指導者の地方議会への参加割合を 10% から 20% に引き上げる提案などをしたが、議会での投票権が与えられていなかったことなどから、拒否されてしまった。両者の間で交渉は続けられたが、選挙までには一定の結論を導き出すことはできなかった (Ntsebeza [2005a])。伝統的指導者の権限や機能に関しては、州・地方政府省のもとでさらに議論されていくことになった。

2003 年に「伝統的指導者の地位と統治の枠組み法」(以下、枠組み法) が定められ (Government Gazette [2003])、地方政府のレベルでの伝統的指導者の役割が拡大していくことになった。枠組み法の第 5 章第 20 条に伝統的指導者の役割が列挙され⁶、そ

⁵ 1994 年の時点で 834 あった自治体は、2000 年までに 284 にまで縮小している (Ntsebeza [2005a: 67])。2010 年の時点では、6 大都市圏 (Metropolitan municipality) と 231 地方自治体 (Local municipality) の計 237 自治体となっている。

⁶ 伝統的指導者の役割として、芸術と文化、土地問題の管理、農業、保健、福祉、正義の実現、安定と安全保障、出生・死亡・慣習婚の登録、経済開発、環境、観光、疾病対策、天然資源の管理、政府の政策や事業に関する情報伝達などが列挙されている。

の役割は多岐にわたっている。伝統的指導者は地方政府との協力の下で、一定の民主的な制約⁷を受けつつも、枠組み法に記された役割を果たすとされた。しかし伝統的指導者が先走り、地方議会と対立することも多く、特に土地の再配分問題では、地方議会と対立することも多く見られた。

中央と州レベルでは、憲法の規定に基づいて伝統的指導者の代表機関が設置され、中央レベルには、全国伝統的指導者議会（National House of Traditional Leaders）⁸が、州レベルでは州伝統的指導者議会（Provincial House of Traditional Leaders）⁹が設置された。全国伝統的指導者議会は、州・地方政府省¹⁰の管理下におかれ、伝統や慣習法に関わる問題に関しては国会から諮問を受け、国会の議決には全国伝統的指導者議会の答申が必要とされている。ただ全国レベルも州レベルも、地方レベルにおける伝統的指導者の役割と比較した場合、その役割は限定されている。全国伝統的指導者議会はさらなる権限の強化を求めている¹¹が、その一方で、伝統的指導者の役割が拡大することに危惧する意見も強まっている。

2003 年の時点で南アには伝統的指導者として、12 名の王（King）・女王（Queen）、774 名のチーフ（Chief）、1640 名のヘッドマン（Headmen）がいとされていた。この認定にも異論が噴出した。誰が王・女王で、誰がチーフなのか、あるいはどの領域までがどの王・女王のものなのかなど、人物や地位の特定や領域や境界に関する対立が数多く生じた。ムベキ大統領は 2003 年に、こうした問題を解決するために、タダバンツ・ンラポ（Thandabantu Nhlapo）教授を委員長とする委員会を任命した。ンラポ委員会（Nhlapo Commission）は、それぞれの伝統的指導者に関わる調査を行いながら、王やチーフなどの認定に関するクレームの処理に当たり、2010 年 7 月に報告書を提出した（DCoGTA [2010b]）。ンラポ委員会の報告書では、王・女王の認定は 7 名に減少させられ、テンブ、ンデベレ、コーザ、ポンド、ズールー、ペディ、ヴェンダに各 1 名となっている。南ア伝統的指導者会議（Congress of Traditional Leaders in South Africa: Contralesa¹²）事務局長のゾラニ・ムキヴァ氏によれば、南アに暮らすスワジ、ソト、ツワナの人々の王は、それぞれスワジランド王国、レソト王国、ボツワナ共和国に王

⁷ 枠組み法第 3 条第 2 項に、伝統的協議会について、協議員は 30 名を超えないとするともに、協議員の 3 分の 1 以上は女性でなければならないとし、また協議員の 40% は 5 年を任期として民主的に選出されなければならないとしている。

⁸ 全国伝統的指導者議会（NHTL）の創設は、1997 年 4 月 18 日。

⁹ 州伝統的指導者議会は、伝統的指導者のいないハウテン州、西ケープ州、北ケープ州の 3 州を除く 6 州に設置されている。

¹⁰ 中央政府機構の改編により、現在は協調的統治・伝統的問題省（Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs）の管轄下に置かれている。

¹¹ 全国伝統的指導者議会クタマ議長（Khosi PF Kutama）への筆者のインタビューによる（2010 年 9 月 1 日、プレトリアにて）。

¹² Contralesa は、パテキレ・ホロミサを議長として伝統的指導者の権利拡大を求める民間組織である。全国伝統的指導者議会は法律に基づき設立された公的な組織である。

が存在しているため、南アでは認定されていないという¹³。政府が認定した王・女王とチーフには、政府から給料が支払われ、2006年の時点で、王・女王には約50万ランド（年間）、チーフには約12万ランド（年間）が支払われている（Williams [2010: 9]）。

1994年以降、伝統的指導者の役割や機能は、政治制度の中に組み込まれてきたことは事実だろう。当然、伝統的指導者に対する批判も強く、その役割は伝統や慣習に限定されたものであった。しかし2008年以降、伝統的指導者の役割や機能に関わる政策に変化が生じてきている。それは伝統的指導者に対するANCの対応の変化に起因している。

第3節 伝統的指導者に対するANCの政策と対応

1. 伝統的指導者の機能・役割の拡大

既に記したとおり、マンデラ政権とムベキ政権は伝統的指導者を活用しようとしてきた。マンデラは自らが伝統的指導者の出身であることから、伝統的指導者との関係を良好なものにしようとしてきた。またマンデラ政権を受け継いだタボ・ムベキ大統領も、彼の唱える『アフリカ・ルネッサンス』の中でアフリカ文化の多様性を訴え、伝統的指導者を積極的に活用しようとしてきた（T. Mbeki [1998]）。さらに前述したとおり、南アの農村地域の状況から、即座にすべての行政サービスを政府が提供することができないので、伝統的指導者を活用し、政府の役割を補完させようとしたという面も強い。

またContralesaによる積極的な働きかけも無視できない。Contralesaは1986年のクワンデベレでの独立反対運動を契機として、パテキレ・ホロミサが中心となって1987年9月に設立された。当時、南ア国内でアパルトヘイト体制に反対する闘争をしていたUDFの一翼を担い、アパルトヘイト体制に反対する運動を展開し、複数政党交渉にも参加し、政治的発言力を高めていった。ホロミサは1994年以降、ANC所属の国會議員となり、伝統的指導者の役割を強化するための政治活動を積極的に展開している。伝統的指導者の役割を強化しようとする組織としてインカタ自由党（Inkatha Freedom Party: IFP）も重要な役割を果たしてきた。ただContralesaもIFPもANC政権樹立以降は、伝統的指導者の役割強化という点では同じことを要求しており、両者の相違は小さくなっている（Ntebeza [2005a]）。

ANC内部には二つの派閥が存在すると考えられる。ひとつは、ANCとともに三党

¹³ Contralesa 事務局長ゾラニ・ムキヴァ氏への筆者のインタビューによる（2010年9月1日、サントンにて）。

連立政権を樹立している南ア労働組合連合（COSATU）や南ア共産党（SACP）に近い革新派で、革新的でかつケインズの経済政策を支持する人々である。もうひとつが ANC の保守派で、保守的で新自由主義的な経済政策を志向する人々である。ANC の経済政策に関しては、1994 年に発表した RDP を 1996 年に、新自由主義的な成長・雇用・再分配に関するマクロ経済政策（GEAR）に転換したことで、ANC は後者の保守派が主流派を占めることになった（Bond [2000], Marais [1998]）。ANC の伝統的指導者に関する議論は、保守派・革新派のどちらが主流派になるかで決まってしまうことになる。ANC 保守派は、伝統的指導者に関して伝統的指導者を擁護しようとする人々が多く、伝統的指導者の役割を強化しようとする意見が強まったのである。この傾向は 2007 年 12 月にムベキ大統領が ANC 総会での議長選挙に敗れるまで続くことになる。

また人口の約 3 割に当たる 1400～1500 万人が伝統的指導者の影響下で生活している（佐藤 [2010]）とされる南アでは、選挙の際に、特に地方選挙のときに伝統的指導者がもつ集票能力を無視することはできない。ムベキ大統領も、2000 年の地方選挙と 2006 年の地方選挙の際に、伝統的指導者に対して選挙協力を依頼している。伝統的指導者の役割と機能が拡大されてきた政治的背景には、伝統的指導者が選挙の時に ANC への投票を促してきたという政治的背景は無視できない。

2. 伝統的指導者の機能・役割の抑制

2007 年 12 月の ANC 総会でムベキ ANC 議長が議長選挙で敗れ、ズマが新議長となった。ズマは COSATU や SACP、青年同盟、女性同盟などからの支持を受けていた。議長の交代は、ANC の政策に漸進的に変化をもたらすことになった。2008 年にムベキ大統領が辞任すると、新たに大統領に就任したモトランテ大統領¹⁴は、伝統的指導者に対して従来とは異なる対応をとるようになった。全国伝統的指導者議会でのモトランテ大統領の演説¹⁵は、伝統的指導者は農村地域において政府の諸計画を成功裏に実施するうえで欠くことのできない存在であるとしながらも、それ以前のムベキ大統領の演説と比較した時、非常に抑制的であることに気付かされる。ムベキ大統領が全国伝統的指導者議会をアフリカ人社会にとって非常に重要な機構であると賛美している¹⁶こ

¹⁴ モトランテ氏は、ズマ ANC 議長の側近であり ANC 副議長だった。この時、ズマ ANC 議長は国会議員ではなかったため、憲法第 86 条の規定によって、大統領にはなれなかったため、モトランテ副議長が大統領に就任した。

¹⁵ Response by President Motlanthe to the Debate of the National House of Traditional Leaders, 12 March 2009, cited by <http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/sp/2009/sp0312.html>, accessed on 5 Feb. 2011.

¹⁶ Response by President Thabo Mbeki to the Debate of the National House of Traditional Leaders, 2 April 2008, cited by <http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/sp/2008/sp0402.html>, accessed on 5 Feb. 2011.

とは対照的である。ズマ大統領も、モトランテと同様、非常に抑制的であり、かつ伝統的指導者の役割を地域の開発に限定しようとする様子が伺える¹⁷。

ズマ政権を支持する勢力が、伝統的指導者とは相容れない、都市部を中心に活動する労働組合であったり、また革新的な青年同盟や女性同盟、SACP であるために、伝統的指導者の機能や役割に関しては抑制的な姿勢を示すようになったのだと推測される。一般的にズマ政権は伝統的であり、ムベキ政権は近代的であると考えられているが、少なくとも伝統的指導者の役割に関する議論では、伝統的とされるズマ政権が抑制的かつ消極的な姿勢を示し、近代的とされるムベキ政権が積極的な姿勢を示すという論理的に矛盾する真逆な関係が成立している。

ズマ政権と同様な抑制的な姿勢は、伝統的指導者を管轄する協調的統治・伝統的問題省にも見られる。同省が 2010 年 10 月に国会に提出した年次報告書では (DCoGTA [2010a])、伝統的指導者には、地域共同体の開発にどのように貢献するかが議論されるだけで、枠組み法で定められている多岐にわたる役割には言及されていない。また ANC が地方政治を再構築しようとする議論の資料として 2010 年 12 月に発表されたディスカッションペーパーにも、伝統的指導者のことは一切言及されていない (ANC [2010])。

伝統的指導者に関しては、汚職と腐敗の問題が付きまとっているとの批判がある。ホロミサは、すべての伝統的指導者が民主的ではないが、伝統的指導者の多くはアパルトヘイト体制に反対する闘争に参画しており、民主的な素養を持っているという (Holomisa [2009])。しかし伝統的指導者が地方政府の幹部や議員などと同様に、腐敗して汚職などの問題を引き起こしていることも事実である。伝統的指導者の中には、アパルトヘイト体制下でアパルトヘイト政策の遂行に協力した者も多い。こうしたことを背景に、伝統的指導者に対する不信は根強いものが依然として存在している。

おわりに

本稿では、南アの民主主義の意味を探る予備作業として、伝統的指導者の役割を題材として、その政治的意味を検討してきた。これらの作業から浮かび上がることは次のような点である。

第一は、ANC が政策決定する際、その主体が民主的であるかどうかを重視するのではなく、ANC にとって利益をもたらすかどうかという功利主義的な判断で政策選択を

¹⁷ Chief Albert Luthuli Memorial Lecture by President Jacob Zuma at Inkosi Albert Luthuli International Convention Centre, 24 November 2010, cited by <http://www.anc.org.za/show.php?include=docs/sp/2010/sp1124.html>, accessed on 5 Feb. 2011.

行っているということである。つまり伝統的指導者に地方政府レベルでの役割と機能を期待したのは、伝統的指導者が民主的であったり民主的でなかったりするという理由ではなく、単にその時点で行政機構に欠けているものを伝統的指導者が補完することができたからに他ならない。中央政府や州政府レベルでは、既存の行政機構で十分に行政サービスを提供でき、伝統的指導者の役割を強化する必要がなかったからこそ、伝統的指導者の役割は慣習法や伝統に関わる事項に限定されていたのだ。地方政府レベルでは、十分な行政機構が未整備で、既に存在し一定の機能を発揮できるものとしては伝統的指導者とその権威に依存することが、その時点においてベストな選択だと考えられたのだ。これは、近代的であるとか伝統的であるとか、あるいは民主的であるとか非民主的であるとかという政治的な判断ではない。

第二は、政党の政策判断には、選挙などで勝利しなければならないということなどの外部要因と、政党内部における主導権争いなどの内部要因とが強く影響しているということである。ムベキ政権からズマ政権への ANC 指導部の交代は、その支持基盤の変動を意味していた。伝統的指導者はマンデラ政権とムベキ政権では重要な支持勢力であったが、労働組合など都市部の勢力を主流とするズマ政権ではあまり重要視する必要がなくなっていた。そのため、伝統的指導者の役割や機能に関しては抑制的になっていったと考えるのが自然である。またムベキ政権とズマ政権に関する一般的な性格づけとは真逆な関係が、伝統的指導者をめぐる問題で成り立っているということは、党内対立という要因が強く作用していることを示唆している。ただこの点に関しては、ANC 内部のダイナミズムに関してまだ調査が不十分であり、この点は次年度の研究課題としたい。

第三は、南アの民主主義に関するものである。一般に言われている民主主義理論は、ヨーロッパを起源とし、独立した個人を前提としている。この前提をもつ民主主義理論をそのまま南アに適用することは、論理的に矛盾するように思える。伝統的指導者に積極的な機能を与えようとすることは、民主主義の前提に反し、非民主主義的な判断であると想定されるものだろう。しかし南アの政治的現実を帰納的に考察すれば、既に存在し一定の機能を果たす能力のある伝統的指導者に限定的な役割と機能を付与することは、論理的に合理的なものだと考えられる。伝統的指導者が非民主的な存在であるから、民主主義体制では役割や機能を付与すべきでないと考えたことの方が、論理矛盾を起こしているようにも思える。この点はさらに検討を加え、今後の研究課題としたい。

参考文献

〔日本語文献〕

- 佐藤千鶴子 [2010] 「伝統的指導者の新しい役割：『伝統』と『近代』の分裂は超えられるか」(峯陽一編『南アフリカを知るための60章』明石書店 116-119 ページ)。
峯陽一編 [2010] 『南アフリカを知るための60章』明石書店。

〔外国語文献〕

- ANC (African National Congress) [2010] *Provincial and Local Government Review Discussion Paper*, presented to the Summit on Provincial and Local Government, 2-4 December 2010, (<http://www.anc.org.za/docs/discus/2010/summitz.pdf>).
- Bank, L. and R. Southall, [1996] “Traditional Leaders in South Africa’s New Democracy”, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No.37-38, pp.407-430.
- Bond, P. [2000] *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- DCoGTA (Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs) [2010a] *Minister on Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs Annual Report 2009/2010*, (<http://www.pmg.org.za/report/20101019-meeting-minister-department-cooperative-governance-and-traditional-af>), accessed on 4 Feb. 2011.
- [2010b] *Report for Paramountcies, Disputes and New Kingship Claims 2*, (http://www.dplg.gov.za/index.php/documents/doc_details/742-reports-for-paramountcies-disputes-and-new-kingship-claims-2.html).
- DPLG (Department of Provincial and Local Government) [2000] *A Discussion Document Towards a White Paper on Traditional Leadership and Institution*, (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70345>).
- Englebert, P. [2000] *State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder: Lynne Rienner.
- Government Gazette [2003] *Traditional Leadership and Governance Framework Act, 2003*, (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68019>).
- Government of RSA (Republic of South Africa) [1993] *Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993*, (<http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm>).
- [1996] *Constitution of Republic of South Africa, 1996*, (<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>).
- Holomisa, P. [2009] *According to Tradition: A Cultural Perspective on Current Affairs*, Somerset West: African Minds.

- [forthcoming] *A Double-Edged Sword: Nkosi Phathekile Holomisa's Archival Records on the Formation and Missions of Congress of Traditional Leaders of South Africa 1989-1998*.
- Keulder, C. [1998] *Traditional Leaders and Local Government in Africa*, Pretoria: HSRC.
- Lodge, T. [1999] *South African Politics since 1994*, Cape Town and Johannesburg: David Philip.
- [2002] *Politics in South Africa: from Mandela to Mbeki*, Bloomington: Indiana University Press.
- Luthuli, A. [1967] *Let My People Go*, New York: McGraw-Hill.
- Mamdani, M. [1996] *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Mandela, N. [1995] *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*, Boston: Back Way Books.
- Marais, H. [1998] *South Africa, Limits to Change: The Political Economy of Transformation*, London: Zed Books.
- Mbeki, G. [1984] *South Africa: The Peasants' Revolt*, London: International Defense and Aid Fund.
- Mbeki, T. [1998] *Africa: The Time has Come*, Goodwood: National Book Printers.
- Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development [1998] *The White Paper on Local Government*, 9 March 1998,
(<http://mfma.treasury.gov.za/MFMA/Guidelines/whitepaper.pdf>).
- Ntsebeza, L. [2005a] "Rural Governance and Citizenship in Post-1994 South Africa: Democracy Compromised?," in J. Daniel, R. Southall and J. Lutchman eds. *State of the Nation: South Africa 2004-2005*, Cape Town: HSRC.
- [2005b] *Democracy Compromised: Chiefs and Politics of the Land in South Africa*, Leiden: Brill Academic Publisher.
- Oomen, B. [2005] *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid Era*, Oxford: James Currey.
- Sithole, P. and T. Mbele [2008] *Fifteen Year Review on Traditional Leadership: A Research Paper*, Cape Town: HSRC.
- Sklar, R. [1999] "Chieftaincy, the Ethnic Question and the Democratisation Process in South Africa," in R. Joseph ed. *State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder: Lynne Rienner.
- Southall, R. [1998] "The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System," *African Affairs*, Vol. 97, No. 389, pp.443-469.

- van Rouveroy van Nieuwaal, E. A. B. [1996] "State and Chiefs: Are Chiefs Mere Puppets?,"
Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, No.37-38, pp.39-78.
- Williams, J. [2010] *Chieftaincy, the State, and Democracy: Political Legitimacy in Post-Apartheid South Africa*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.