

# ポスト・アパルトヘイトにおける 被害者賠償と企業の責任

——南アフリカ政府が被害者に対する態度を  
変えたのはなぜか——

Corporate Accountability and Reparations for Victims in  
Post-Apartheid South Africa: Why South Africa's Government  
Change its Attitude toward Victims of Apartheid?

古内 洋平

Yohei FURUUCHI

## 1. はじめに

現代において発生する人権侵害の多くは、国家機構によって行われてきた。しかし、グローバル化によって国家や非国家アクターが複雑に交差するようになっているなか、人権問題の責任の所在は複雑化している。人権侵害の責任を国家だけに限定することは、被害者の不満を拡大させたり、実際に人権回復につながらないケースを生み出すことにもなるだろう。

そのような中、人権侵害に関して企業責任を求める声が国際的に高まっている。グローバル企業に商品を納める途上国製造工場での劣悪な労働環境、地下資源の採掘現場で発生する自然環境や暮らしの破壊、第二次世界大戦中に起きた強制労働や強制収容、さらには西欧列強による植民地支配下で生じた現地住民の殺害に至るまで、さまざまな種類の人権侵害について、これに加担したとされる企業が活動家たちによって、名指しされ非難されてきた。その結果、2000年には国連グローバルコンパクト、2003年に

は多国籍企業人権規範<sup>1</sup>、2011年にはビジネスと人権に関する指導原則<sup>2</sup>など、企業行動に関する国際基準が次々に成立した。

もっとも現行の国際人権法の枠組みでは、圧制や紛争中の人権侵害に関して企業が刑事責任を直接問われることはない。しかし、被害者の社会的経済的権利の回復に対する関心が高まっていることや、圧制や紛争の根本原因として社会経済問題に注目が集まっている現状を反映して、ビジネスセクターの倫理的責任や民事上の責任に関する議論が起きている。

この動きは移行期正義の研究分野でも注目されている。たとえば、いくつかの真実委員会が、圧政や紛争の背景にある経済問題に触れ、企業をはじめとする政府以外のアクターの責任や賠償に言及しているが、これが研究対象となっている (Sandoval with Filippini and Vidal 2013; Sandoval and Surfleet 2013)。また、人権侵害の被害者たちの一部が企業責任を問う訴訟を米国で起こした事例に関する研究もある (Sarkin 2004; 古内2010)。

本論文では、企業責任や賠償請求の問題が国内政治の大きな争点となった先駆的な事例として、南アフリカを取り上げる。南アフリカは「きわめて多数の賠償政治の現場」となった (トーピー 2013:215)。真実和解委員会 (Truth and Reconciliation Commission of South Africa) は、アパルトヘイトに関する企業責任を報告し、賠償プログラムに企業を参加させるよう政府に提案した。また、後述するように、一部の被害者は、アパルトヘイト体制と企業の共犯関係を訴えて米国で裁判を起こした。南アフリカ政府はこれらへの対応を余儀なくされた。

---

1 *The Norm on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, E/CNA/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003.

2 *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, U.N. DOC. A/HCR/17/31, 21 March 2011.

本論文は、企業責任や賠償問題に対する南アフリカ政府の態度変化の理由を明らかにする。そうすることで、自国の人権侵害を国外の裁判で処理することを政府が拒否・受諾する理由、被害者運動にまつわる構造的問題、賠償と開発／成長を結びつける国際的潮流などを考察する。

## 2. アパルトヘイト被害者による訴訟と南ア政府の態度変化

米国には、合衆国連邦法である外国人不法行為法（Alien Tort Claims Act：ATCA）が存在する。同法は、国際法違反等の不法行為について連邦裁判所に提訴できる手段を、外国人に対して与えている。同法は1789年に制定され、その後二百年近くの間二回しか利用されなかった。しかし、1980年のフィラルティガ事件<sup>3</sup>において、裁判所が国際法違反に関して外国人に損害賠償請求権を認めて以来、拷問、戦後補償、児童労働、強制労働などの国際人権問題に関する訴訟で主に利用されるようになった<sup>4</sup>。特に、1995年にアメリカ連邦控訴裁判所がカディチ対カラジッチ事件<sup>5</sup>において、民間人や企業に対しても国際法上の違反行為の責任を問うことができると判断して以来、企業提訴は増加した。同法に基づく企業を被告とした訴訟の数は、1991～1995年では4件だったが、1996～2000年で26件、2001～2005年で45件、2006～2010年で58件と増え続けた（Goldhaber 2013:137-149のAppendix A）。また、米国には、クラスアクション（class action）と呼ばれる訴訟形式が存在する。これは、原告が自分自身だけでなく、同

---

3 パラグアイで息子を拷問死させたとして、パラグアイ国民が同国の警察高官に対して損害賠償を求めた訴訟。

4 人権問題の他にも、環境汚染やテロ行為などの問題にも援用されたことがある。

5 ボスニア紛争におけるセルビア人部隊による国際法違反行為の責任は、部隊の最高指揮権者であるカラジッチ（Radovan Karadzic）にあるとして提起された訴訟。

じ被害状況に置かれた全ての人々を代表して訴訟を起すことができるという制度である。原告一人ひとりが訴訟を起さなくてはならない司法制度よりも効率的で、勝訴の見通しも高くなるといわれている (Bazyler 2002:12)。

2002年、アパルトヘイト被害者による最初のクラスアクションが米国で提起された。この訴訟では、エド・フェイガン (Edward Davis “Ed” Fagan) が弁護人を務め、国内外の12の企業を提訴した<sup>6</sup>。フェイガンは、ホロコースト被害者の財産返還に関する訴訟やナチス支配地域での強制労働に関する訴訟をリードした米国弁護士であり、大手企業から和解金を獲得したことで知られている。また、これとは別に、同年、被害者団体であるクルマニ・サポート・グループ (Khulumani Support Group; 以下、クルマニ) が87名の被害者たちと共に、合計23の多国籍企業や民間金融機関を集団提訴した<sup>7</sup>。この訴訟は国内外で特に注目を集めた。アパルトヘイト被害者団体として最大のクルマニが起こしたこと、債務帳消し運動組織であるジュビリー南アフリカ (Jubilee South Africa: 以下、J S A) が支援したこと、米国大手弁護士事務所の所長であり人権弁護士として著名なマイケル・ハウスフェルド

---

6 提訴されたのは、Citigroup, Credit Suisse, UBS, Deutsche Bank, Dresdner Bank, CommerzBank, IBM, Amdahl Coporation, ICL Ltd, Burroughs, Sperry, Unisys (BurroughsとSperryの親会社) である。その後フェイガン弁護士は、南アフリカに拠点を持つ鉱山経営会社であるアングロアメリカ社やデビアス社なども提訴した。

7 Khulumani et al. v. Barclays et al, Case No. 02-CV5952 (SDNY, 2002). 提訴されたのは以下の企業。Barclays National Bank, British Petroleum, Chevrontexaco Corporation, Chevrontexaco Global Energy, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse Group, Daimlerchrysler, AEG, Daimler-Benz Industrie, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Exxonmobil Corporation, Fluor Corporation, Ford Motor Company, Fujitsu, General Motors Corporation, International Business Machines Corporation, J.P. Morgan Chase, Rheinmetall Group, Rio Tinto Group, Shell Oil Company, Totalfina-ELF, UBS.

(Michael Hausfeld) が弁護人を務めたことなどの理由による。さらに同年、別のグループによる訴訟も起され、合計10の訴訟が外国人不法行為法のもとに起された。

いずれの訴訟においても、企業の責任が問われている。当時の南アフリカ政府が人種差別や人権侵害を行っていることを知りながら、ビジネス行為を通じて情報技術、石油、金銭、車両などを政府に提供し、巨額の利益を得ただけでなく、アパルトヘイト体制の存続に貢献した、という理由で原告は企業責任を問うた (Khulumani 2002)。原告側の目的は、有名企業への賠償請求を通じて、国内外の世論を喚起し、被害者賠償に消極的な政府に圧力をかけることだった (後述)。これに対して、被告となった全ての企業は訴訟の却下を求めた。

南アフリカ政府は、2003年、被害者たちを支持しないと表明した。法務大臣ペヌエル・マドゥナ (Penuell Maduna) は、米国連邦裁判所へ宛てた書簡の中で、外国の法律家が国内の賠償問題に関して裁判を起すことは主権侵害であること、アパルトヘイト時代の不正義を正す取り組みは経済復興や開発を通じて政府が実施してきたこと、裁判をきっかけに外国企業からの投資が滞れば復興や開発に悪影響を与えること、などを不支持の理由として挙げた (DoJ & CD 2003)。もっとも、国内の人権問題を国外裁判で取り扱われることに政府が反発するのは珍しいことではない。裁判の中で政府にとって不都合な事実が明らかにされ、それが国際的非難につながるかもしれないし、主権国家としての資格に欠けることを国内外に印象付けてしまうからである。南アフリカに限らず、国内での国際人道法違反に関して、政府が自ら国際裁判に権限を委譲するケースは少ない。

ところが、2009年に、南アフリカ政府は、一転して、被害者支持を表明した。法務大臣ジェフリー・ラデベ (Jeffrey T. Radebe) は、政府を代表して、政府が方針を変更したことを通知するため

に連邦裁判所へ書簡を送った。書簡の中で、アパルトヘイト体制下の殺害や拷問などの国際法違反行為を企業がほう助したとの訴えを取り扱うための場として、米国の裁判所は適切であるとの認識を示した (Rdebe 2009)。この態度変化は、被害者や関係者を驚かせたのはもちろんのこと<sup>8</sup>、「豹変」(West Cape News)、「180度の方向転換」(Mail & Guardian) などと現地紙等で大きく報じられた。

なぜ政府は態度を変えたのか。この態度変更は、アパルトヘイト被害者たち、支援グループ、人権活動家などにとって意外な展開であり、その理由についてさまざまな憶測が飛び交った。それだけではない。移行期正義研究者にとってもこの理由を考えることは意義がある。研究者たちは、政府がある種の移行期正義政策を採用したり変更したりする理由について分析してきたからである<sup>9</sup>。また、国際関係論の研究者にとっては、国内問題を国外裁判で取り扱うことを容認するという政府の決定は不思議な現象であり、その理由を明らかにすることには意義がある<sup>10</sup>。

### 3. 先行研究の検討

なぜ、南アフリカ政府は、企業責任を求める米国での賠償請求訴訟への態度を変更したのか。この問いに対して、これまでいくつかの仮説や憶測が提示されてきた。ここでは二つの主要な説明を取り上げる。

ひとつには、大統領の交替、それに伴う経済政策の変更といった国内政治要因である。南アフリカでは、2009年に、タボ・ムベ

---

8 原告側弁護士チャールズ・アブラハムス (Charles P. Abrahams) は「Uターン」と表現した (Abrahams 2013:169)。

9 政府が採用する移行期正義政策のバリエーションに関する研究は多い。先行研究のレビューがよくまとまっているものとしてSubotić(2005)。

10 国際裁判への権限移譲の問題として議論されてきた。たとえば、Bass (2000)、Moravcsik(2000)、Sikkink(2003)など。

キ (Thabo Mbeki) からジェイコブ・ズマ (Jacob Zuma) に大統領が交替した。ズマは、大統領就任前から、市民に近い存在としてNGOなどから期待されていたし、アパルトヘイト闘争の経歴が長いことから、被害者に同情的な感覚を持っていると評価されていた<sup>11</sup>。ムベキ前大統領が被害者賠償に冷淡だったことから、ズマに対する期待が必要以上に高まっていたこともあって、被害者たちはズマ政権の訴訟支持表明を大いに歓迎した。

また、ズマ政権がNEGP (New Economic Growth Path) と呼ばれる経済政策を採用したことも理由としてあげられている。前政権下ではGEAR (Growth, Employment, and Redistribution) と呼ばれる市場経済志向のマクロ経済政策がとられたため、市民社会などから経済格差を容認する新自由主義政策として批判されてきた。また、米国における被害者訴訟不支持の理由の一つとして、前政権が投資環境の悪化をあげたことから、賠償政策への被害者たちの不満はGEARにも向けられた。これに対して、ズマ政権のNEGPは、GEARと違い、国家主導型の開発アプローチと評された。この政策の採用によって、政府は外国企業の投資を最優先としなくなり、米国での企業訴訟に対する抵抗感が減ったとの見方がある (Abrahams 2013:170)。

他国でも、大統領の交替によって移行期正義政策が変わることはよくある。しかし、大統領個人の属性が政策変更につながると考えるのは短絡的であろう。また、前大統領に対する被害者たちの不満の大きさの反動から、ズマに対する期待や評価が必要以上

---

11 クルマニ事務局長マージョリー・ジョブソン (Marjorie Jobson) は、政府の訴訟に対する態度変更の理由をズマ大統領の個人的な属性によるものとした。以下のインタビュー記事参照。“Federal Appeals Court Hears Arguments in Landmark Apartheid Reparations Case,” *Democracy Now*, 12 January 2010.  
[http://www.democracynow.org/2010/1/12/federal\\_appeals\\_court\\_hears\\_arguments\\_in](http://www.democracynow.org/2010/1/12/federal_appeals_court_hears_arguments_in) (2016年5月1日アクセス)

に膨らんでおり、ズマを過大評価した向きもある。実際には、ズマは、米国での訴訟支持表明と合わせて、政府の移行期正義政策の継続性を強調している。同様に、経済政策の変更に関しても、ムベキ時代との違いを強調しているが、実際にはそれほど大きく異なっていないという見方が多い。NEGPに対しては、いくらかの懸念は示されたものの、市場関係者や海外投資家からは自由市場経済重視の継続としておおむね評価されてきたといえる。

ふたつめに、原告である被害者やクルマニが2009年までに訴訟原因を修正したことを指摘する論者もいる<sup>12</sup>。2002年最初の訴訟では、旧政府が犯したアパルトヘイトという人道に対する罪が繰り返し非難され、政府の責任追及に重きが置かれていた。2002年当時の訴訟運動の目的は、アパルトヘイト体制の批判とその負の遺産としての経済的困窮から国民を救済することであった。たしかに直接の賠償請求相手は多国籍企業であった。しかしそれは、米国で可能であった裁判の起こし方が、多国籍企業を相手取った民事訴訟だったからである。

ところが、2009年に原告から提出された修正訴状によると、被告の多国籍企業は、警察等の治安部隊による拷問や殺害など国際人権法違反をほう助した罪で責任を問われることとなった。「人道に対する罪」の表記は消え、政府に対する批判はトーンダウンした<sup>13</sup>。すなわち、原告は、企業提訴を通じて旧政府の人道に対する罪を非難し現政府に圧力をかける当初の目的から、企業それ自体の責任を追及するようになった。企業に責任を認めさせることが、被害者運動の手段から目的へと変わったのである。

本論文は、原告被害者たちが訴訟原因の修正を通じて運動目的

---

12 前述のジョブソンへのインタビュー記事参照。また、Abrahams(2013: 170)も同様の見解を示している。

13 *In re South African Apartheid Litigation*, 617 F.Supp. 2d 228 (SDNY, 2009).

を変更したことに注目する。なぜならば、法務大臣は国会における答弁で、訴訟原因の修正が態度変更の一番の理由であったとのちに証言しているし<sup>14</sup>、裁判関係者たちもこの点を重要視している。しかし、それでもなお残る以下の二つの疑問を以下で明らかにする。第一に、なぜ被害者は訴訟原因を修正し、政府批判を弱めたのか。裁判が長引く中で弁護人の助言のもと現実的判断を下したともいえるが、なぜそのような判断が可能だったのか。第二に、被害者からの圧力が弱まったとはいえ、裁判が長引けば、国際世論が被害者に同情的になって、それが政府の賠償政策に対する非難につながることでありうる。政府は非難にさらされないと確信できたのだろうか。確信できたとすれば、それはなぜか。

#### 4. 仮説とその検証

本論文は、政府の態度変更の背景として、訴訟支援ネットワークの内部政治によって運動の目的が変更されたこと、賠償と開発を統合する議論が移行期正義アクターおよび開発援助アクターのあいだで急速に広まったこと、それらによって政府が自らの賠償政策に対して自信を深めたことを仮説として提示し検討する。

##### (1) 被害者支援ネットワーク内部の政治

原告が訴訟原因を修正した背景には、原告被害者を支援するネットワーク内部の意見の相違が存在する。被害者支援ネットワークが多様な目的を持つアクターで結成されたことがその後の内部での路線対立を不可避にしたと思われるので、ここではネットワーク形成過程を説明する<sup>15</sup>。

ネットワークの中心は被害者団体クルマニである。クルマニ

---

14 *National Assembly Question and Replies*, Second Session-Fourth Parliament, 1 October to 17 December 2010 (p. 787).

15 ネットワーク形成過程の詳細は、古内(2010; 2014)を参照。

は、国内NGOの支援のもと、1995年に設立された。当初の活動目的は、真実和解委員会の情報を被害者たちへ提供することや委員会に被害者の視点を盛り込むためのロビー活動などであった。その後、クルマニは次第に被害者賠償に強い関心を持つようになった。クルマニは、委員会および当時のマンデラ政権と協力的な関係を保ちながら被害者に対する賠償を要求してきた。その結果、1998年に発表された真実和解委員会の報告書には、22,000人の被害者に対して一人当たり毎年21,000から23,000ランドを6年間に渡って供与するという金銭賠償等の提言が示された。しかし、1999年に大統領に就任したムベキは、この提言のほとんどを拒否し、金銭賠償に関しては一人当たり30,000ランド一回限りの支払いに額を削減し、終止符を打った (Burton 2004:41)。クルマニをはじめとする一部の被害者たちは、政府の賠償政策に納得しなかった。

そのような中、債務帳消し運動組織ジュビリー 2000の南アフリカ支部は、2001年にJSAに名称変更、国際ジュビリー運動から独立し、今後の活動方針を模索していた。人種問題や不当債務問題を扱ってきた法律家が組織に加わったことなどもあり、アパルトヘイト時代の不当債務を被害者賠償に充てることを目標に掲げ、賠償問題に取り組むことになった (Rustmujee 2004:1)。JSAは、2002年までにクルマニと連携し、米国での賠償請求裁判を起こした (Makhalemele 2004:14-15)。JSAは、アパルトヘイト体制下で政府と商取引することで企業が得た巨大な利益を、被害者のみならず南アフリカ国民に再分配することを、訴訟の目的として掲げた。JSAの事務局長ジョージ・ドア (George Dor) は、米国における賠償訴訟はより大きな社会変革のための触媒であると述べ、多国籍企業から社会全体への富の再分配が運動目的であることを示した (トーピー 2013:225-226)。

その後、米国で活動経験のあるJSAの法律家の仲介で、ワシン

トンに拠点を持つハウスフェルド事務所が紹介され、クルマニとJSAの連合は米国での裁判を開始した。この事務所は、全米6か所に事務所を持ち、約80人の弁護士が在籍する、米国屈指の大手弁護士事務所である。クラスアクションを専門に引き受けており、特に所長のハウスフェルド弁護士は国際人権問題の専門家である。ホロコースト被害者の財産を銀行などから返還させるべく起こした訴訟で和解金を勝ち取った経験などから、この種の訴訟における第一人者と評価されている<sup>16</sup>。1990年代以降、米国では、環境・労働・戦争などさまざまな被害に関して、国内外の企業を相手取ったクラスアクションが流行した。企業は評判が傷つくのを恐れ、早期に和解しようとする傾向があるため、そうした訴訟をビジネスチャンスととらえる弁護士も少なくない。特にクラスアクションは相当の人員や資金が必要と言われており、大手の弁護士事務所に依頼が集中した (Bazyler 2002:12)。

米国での訴訟は、クルマニ、JSA、ハウスフェルド事務所の連合によって実現した。しかし、クルマニは被害者団体として個々の被害者の賠償を実現しようとし、JSAは社会運動組織として企業賠償を社会に再分配しようとし、ハウスフェルド弁護士は企業賠償をビジネスととらえるなど、それぞれの目的は異なっていた。そのため、アクター間の連合は脆弱で、裁判が長引くにつれて意見の違いが目立つようになった。特に、南アフリカ政府との関係、および銀行を被告に加えることについて、見解の相違が生まれた。

前述したように、南アフリカ政府は訴訟に当初反対し、米国連邦裁判所に裁判を却下するよう求めた。JSAは、この反対の背景には米国政府による南アフリカ政府への圧力があったと考え、こ

---

16 ハウスフェルド弁護士の経歴は次を参照。

[http://www.hausfeldllp.com/pages/lawyers/michael\\_hausfeld](http://www.hausfeldllp.com/pages/lawyers/michael_hausfeld) (2017年5月4日アクセス)

のような圧力は世界中の人権裁判に悪影響をもたらすと批判し、対決姿勢をあらわにした (JSA 2004)。他方、クルマニやハウスフェルド弁護士は、政府の反対に当初批判的だったが、次第に誤解に基づくものと考えようになった。つまり、原告がアパルトヘイト体制下で政府と商取引したすべての企業を裁判にかけるつもりであると、政府は誤解しているというのである。担当判事であるシェインドリン判事 (ニューヨーク州南地区地方裁判所) の勧めもあって、ハウスフェルドは被告企業の数を絞り、提訴の理由を明確にし、政府の誤解を解こうと努めた (Khulumani 2009)。

また、外国の銀行を被告に含めることに関連して、融資という純粋なビジネス行為だけを理由に被告企業の国際法違反の責任を問うのは不十分である、との見解を裁判所が示した<sup>17</sup>。JSAの法律家アブラハムスは、この裁判所の見解に反発し、アパルトヘイト時代の政府に融資した外国の銀行を被告とすることにこだわりを見せた (Abrahams 2013:166)。不当債務問題の解決を目的に掲げるJSAからすれば、当然の姿勢であろう。他方、ハウスフェルドは、外国の銀行が人権侵害をほう助する意図を持っていたと判断することは困難だと率直に述べたうえで、銀行を被告から外すという裁判所の提案に最終的に同意した (Khulumani 2009)。

以上のように、JSAは裁判を触媒にしてより広い社会正義の問題に取り組む社会運動であり、政府との対決姿勢も辞さない。また、不当債務への取り組みが運動のアイデンティティであるため、銀行に対する示威行動に力を入れてきた。他方で、クルマニ (およびハウスフェルド弁護士) は被害者を代表しており、いくつかの理由から長引く裁判を決着させようと、企業からの和解金獲得を優先するようになった。また、もともと銀行を提訴することにこだわりを持っていたわけではない。両者による運動の主導

---

17 *In re South African Apartheid Litigation*, 617 F.Supp. 2d 228 (SDNY, 2009), p.257.

権争いは活動初期のころから知られていたが (Bond 2008)、クルマニの主張通りに訴訟が修正され、銀行が被告から外れたことで J S A は運動から距離をとるようになった。法務大臣ラデベは原告による訴訟の修正によって懸念が払しょくされたとのちに述べているが、修正の背景には以上のような運動内部の政治が存在していた。

## (2) 賠償と開発／成長の統合

訴訟修正によって南アフリカ政府が安心を得たのは確かだが、より踏み込んで、なぜわざわざ被害者支持を打ち出したのだろうか。本論文では、政府がこれまでの賠償政策に自信を深めたことで、米国での訴訟が国際的な政府批判につながらないとの確信を持ったと考える。その背景として、移行期正義アクターや開発援助アクターの間で、賠償と開発／経済成長を結びつける考え方が広まったことを指摘する。

「国際人権法及び国際人道法に関する重大な違反の被害者が救済及び賠償を受ける権利に関する基本原則とガイドライン」(以下、「基本原則とガイドライン」) が国連総会で2005年に決議された<sup>18</sup>。これは、人権法と人道法の違反を対象に、被害者個人が適切な救済を受ける権利を持つことを明記したもので、そのための国家の義務や賠償の形態などに関する諸原則がまとめられている。賠償の形態として、原状回復 (被害者が元の状態を取り戻すことを目的とした措置)、補償 (身体的精神的損害、雇用等の機会喪失、物的阻害などさまざまな経済的損害に対する措置)、リハビリテーション (心理的医療を含む医療ケア)、満足 (被害の

---

18 *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UN Doc. E/CN.4/RES/2005/35.

実態調査、被害者の尊厳回復、公的謝罪、追悼記念など)、再発防止の保証が示された。「基本原則とガイドライン」は、拘束力のない、いわゆるソフトローであるが、賠償形態を金銭的なものに限らずに範囲を広げたこと、個人が国際法上の権利を持つことを明確に示したことで新しかった。

「基本原則とガイドライン」の成立を受けて、国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) では、当時の人権高等弁務官ルイズ・アルブール (Louise Arbour) が、移行期正義の枠組みに経済的社会的文化的権利を統合すべきと主張した。アルブールは、賠償を経済的社会的権利回復のための重要な手段と位置づけ、住居や財産の回復、医療ケア、教育機会の提供などを賠償の具体例として示した。また、そうした賠償プログラムを実行している国の一例として、南アフリカに触れている (Arbour 2006)。さらに OHCHR は、紛争後や圧制後の移行期政府や援助国向けに、被害者への賠償政策を効果的に実現するためのガイドラインを発表した。特に移行期という政府の政策実行能力が弱い状況では、賠償の対象から外れてしまう被害者が多く生まれるため、財政面も含めて国際社会が支援する必要性が説かれた (OHCHR 2008)。

移行期正義 NGO の移行期正義国際センター (International Center for Transitional Justice: ICTJ) は、2007年、移行期正義と開発に関する研究ユニットを結成した。2008年には、移行期正義専門の学術誌である『International Journal of Transitional Justice』で移行期正義と開発の特集が組まれた<sup>19</sup>。翌2009年、ICTJ は『移行期正義と開発 (Transitional Justice and Development: Making Connections)』を出版した (de Greiff and Duthie 2009)。この書籍では、移行期正義の議論でこれまで軽視されてきた、社会的経済的不正義の問題に取り組むべきとの認識が示された。し

---

19 *International Journal of Transitional Justice*, 2(3).

かし、移行期政府は使えるリソースの限られた中で、この問題に取り組まなければならない。そのため、政府だけでなく市民社会の諸アクターを動員しながら「開発に適合的な移行期正義」を実践する必要があると述べている。また、開発に適合的な移行期正義としてさまざまな賠償の事例が紹介されており、その中で南アフリカは頻繁に登場する。たとえば、真実和解委員会は医療サービス・教育・住居など「開発中心の賠償」を提言した事例として紹介され (de Greiff and Duthie 2009:190)、企業等が出資する「ビジネス基金 (Business Trust)」は被害の大きかったコミュニティの開発を実施した事例として触れられ (de Greiff and Duthie 2009:199)、政府による黒人に対する土地返還事業も賠償プログラムの一例として言及されている (de Greiff and Duthie 2009:333, 351)。「開発に適合的な」賠償とは、個々の被害者への賠償金支払いという個別的・金銭的賠償だけでなく、黒人や貧困層といった特定のグループやコミュニティへの開発プログラム実施という集団的賠償を指している。開発と賠償の統合というよりは、開発を通じた賠償の実施、あるいは通常の開発プログラムを賠償として読み替えているといえるだろう。

開発と賠償を統合させるという考え方の広まりは、援助分野の国連機関にも及んだ。国連開発計画 (UNDP) は、OHCHRやICTJと連携しながら、政府による賠償を充実させることが被害者の不満を和らげ、政府への信頼やガバナンスの改善につながると考えた。そのためには司法部門の能力強化が重要で、UNDPの役割はそれを支援することであると述べている<sup>20</sup>。特に賠償対象として、女性や少数民族などのグループ、貧困コミュニティに焦点を当てる必要があるとし、2010年にはUN Womenとの共催で、

---

20 UNDPのウェブサイト参照。 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law-justice-and-security/transitional-justice.html>

国際会議「賠償、開発、ジェンダー (Reparation, Development and Gender)」を開催している。この会議の報告書では、被害者の数が膨大な場合、政府が賠償を怠る傾向があることが問題視された。そして、賠償政策のための財源を確保・管理するために、開発プログラムとリンクさせることが推奨されている。さらに、賠償を開発と結びつけることで、国際ドナーも財政支援をしやすくなると述べている。また、会議の報告書では、南アフリカに関して、政府が企業の資金協力を得ながら賠償と開発を統合して進めていると評価されている (UN Women and UNDP 2010)。

ところで、国連諸機関やICTJに賠償と開発の統合という考え方が普及したのは、コロンビア出身の人権活動家兼研究者のパブロ・デグライフ (Pablo de Greiff) の活躍によるところが大きい。彼は、2001年から2014年までICTJの研究主任を務め、その間、いくつかの移行期国家で賠償政策のアドバイザーを務め、賠償と開発の関係について多くの論考を発表し、OHCHR等の国連諸機関と共同でさまざまな仕事を手掛けた。2012年には、「真実・正義・賠償・再発防止の保証に関する国連特別報告者<sup>21</sup>」に選出された。賠償と開発の統合という考え方の普及を一人の人物に帰するわけにはいかないが、彼の果たした役割が大きかったのは確かである。

以上のように、「基本原則とガイドライン」は、人権分野や開発分野の国連諸機関、さらには移行期正義のNGOや専門家に影響を与えた。その結果、開発という観点から、被害者への賠償政策を再考する動きへとつながった。移行期正義の諸政策は市民的政治的権利のみならず経済的社会的権利の回復にも寄与すべきであるという議論がこのころ出始めていたが、これもこの動きを後押しした。移行期の限られた資源を効果的に配分しなければなら

---

21 Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence

ないため、またドナーから資金を得るためにも、被害者への個別の賠償のみならず、開発に適合的な賠償、すなわち開発プログラムを通じた特定のグループやコミュニティへの集団的賠償の実行が求められるようになった。国連諸機関、移行期正義NGOや研究者は、開発に適合的な集団的賠償を実施してきた事例として、南アフリカ政府の賠償政策を頻繁に取り上げた。このように、(これまで批判され続けてきた)自国の賠償政策が国際的な評価を得る過程で、米国における賠償請求訴訟支持に南アフリカ政府が転じたのである。

### (3) 賠償政策に関する政府の安心と自信

1998年、真実和解委員会の「賠償とリハビリテーション小委員会」は、政府に対して、被害者賠償に関する提言を公表した。ここでは、緊急の暫定的な賠償金の支払い、長期的で継続的な賠償金の支払い、死亡証明書発行や記念碑建立等の象徴的賠償、再定住政策や医療ケア充実等のコミュニティ・リハビリテーション、司法や行政の制度改革が提言された。財源については、国家予算や寄付から成る大統領基金を作るほか、富裕税の導入や企業への課税が示された (TRC 1998:ch.5)。

この提言に対して、政府は賠償を検討するための省庁横断的なタスクチームを設置したものの、その後、あいまいな態度をとり続け、提言を履行する姿勢を見せなかった(Forgey et al. 2000: 370)。また、政府は財源の許す限り賠償を支払うと表明したものの、財政負担の少ない象徴的賠償を優先する意向を示した<sup>22</sup>。ムベキ大統領(当時)は、真実和解委員会が提言した金銭による賠償支払いを減額し、富裕税や企業への課税を拒否した。

南アフリカ政府には、賠償政策として、被害者個々に対する金

---

22 *South African Press Association*, 4 November 1999.

銭の支払いを優先できない事情があった。政権与党内に、解放闘争の犠牲を金銭に置き換えることに対する反発が強く存在していたからである (Mofokeng and Hamber 2000; Makhalemele 2004: 8-9)。また、アパルトヘイト後の社会では、失業、貧困、経済格差、衛生問題、HIV/エイズ、犯罪など多様な社会問題が噴出ししており、政府はこれらの問題への対応に追われた。そのため、南アフリカ政府は、開発や復興、福祉、ポジティブアクション等の経済政策・社会政策を賠償政策として実施する道を選んだ (古内 2013)。のちに政府は、賠償の具体的施策として、教育機会の改善、社会保障の充実、土地返還事業、雇用機会均等法の成立、黒人経済力強化 (BEE) 政策を挙げている (DoJ & CD 2003)。つまり、開発や社会政策を賠償として読み替える作業をおこなったのである。しかし、このことが被害者賠償を軽視する態度と映り、被害者たちの不満を生み、米国での賠償請求訴訟へとつながったことは前述した通りである。

政府は、米国での裁判がきっかけとなって賠償政策の変更を迫る国際的圧力にさらされることを危惧した。実際に、そのような先例があったからである。第二次大戦中にユダヤ人たちがスイスの銀行に預けた財産が返還されなかった問題で、遺族たちが銀行に対して賠償を求める裁判を米国で起こしたが、何も手を打たないスイス政府に国際的な批判が集中した。また、ナチス支配下の強制労働の責任を問われ、ドイツ等の企業がやはり米国で賠償請求訴訟を起こされたが、このときアメリカ国内で原告に同情する声が広まり、それが圧力となってドイツ政府は賠償政策の変更を迫られた (Bazyler 2002, 2003)。

同じ轍を踏むことを恐れた南アフリカ政府は、原告提訴後すぐに自身の賠償政策の正当性を主張する書簡を裁判所に送った。また米国政府とも協議し、米国政府も裁判に反対する意を表明した。裁判が長引くにつれて、南アフリカや米国ではアパルトヘイ

ト裁判への関心は薄れていった。さらに、前述のように原告が訴訟原因を修正したことによって、裁判の早期決着にめどがついたと南アフリカ政府は判断し、これ以上自身の賠償政策に対する圧力が生じる恐れはないと安心するようになった。

加えて、賠償と開発を結びつける考え方が国際社会で支配的になったことで、これまでの賠償政策に正当性が生まれ、南アフリカ政府は自信を深めた。その証拠として、政府が賠償と開発を統合する政策をこれまで以上に推進したことを挙げる。それは2010年に法務省が始めた大統領基金の用途変更の議論である。大統領基金は、個々の被害者に賠償金を支払うための唯一の枠組みとして、真実和解委員会の提言に従って2003年に設置された。この基金を地方政府の救済に充当すべく、「コミュニティ賠償」の計画が立てられたのである。特に財政状況のひどい地方政府に限定し、地方政府が策定する統合開発計画（Integrated Development Planning: IDP）に出資する形で、主に地方のインフラ整備に充当することが決められた(Moeti 2014)。

この計画に被害者団体クルマニは反発した。しかし、政府はクルマニだけがアパルトヘイト被害者を代表しているわけではないと反論し、計画を推し進めた。2013年には、対象となる18地域それぞれに対し3000万ランドを、独立開発信託（Independent Development Trust）として大統領基金から移管することを発表した。用途は被害者から成る地方運営委員会で決定されるとしながらも、インフラ整備、学校建設・修繕、福祉サービスなどに充てられることが示された(Bray 2014)。これは実質的には、被害者に対する個人賠償を、地方開発という集団的賠償に切り替える決定であった。

この政府の決定に関して、賠償と開発の統合を推奨する国際的な機運の高まりが、どれだけ影響したかはまだはっきりとしない。しかし、政府がこれまでの賠償政策の路線に自信を深め、それを

さらに推し進めたことは確かである。自国の開発志向の賠償政策が国際的な正当性を獲得したと無関係とはいえないだろう。

## 5. 結論と含意

アパルトヘイト後の南アフリカでは、政府の賠償政策やアパルトヘイト時代の企業責任が政治的争点となった。政府が優先すべき政治課題は、経済的社会的不平等の問題を経済成長によって解決することだった。そのため、政府は過去の企業責任を問うのではなく企業との和解を選び、貧困地域や黒人層を対象とした開発プログラムを賠償政策の一環として実行し、その代償として個々の被害者への金銭的賠償を減額した。政府が恐れたのは、こうした賠償政策が国際的非難にさらされて、変更を迫られることだった。現に、被害者団体クルマニは、JSAや法律家と連携し、米国で外国企業を提訴した。直後に政府が裁判への反対を明確にしたのは当然のことであった。

ところが、裁判を支える市民社会の連携は脆弱だった。裁判が長引くにつれて意見の対立が目立つようになり、連携は弱まり、訴訟内容は修正された。政府は、米国での裁判はもはや自身の賠償政策に対する脅威としないと認識するようになり、原告との対決姿勢を弱めた。政府は国外裁判それ自体に反対したのではない。政府が恐れたのは国外の裁判が国際的な政府批判に結実することである。政府批判を引き起こさないという安心があれば、裁判に賛同することすらある。国際関係論では、自国の人権侵害が国外裁判で扱われることを受容する政府はめったにないと考えられてきた。しかし、このアパルトヘイト裁判においては、原告クルマニや弁護士は訴訟修正という形で政府を安心させ、めったにないとされてきた国外裁判への政府の協力を実現させた。

また、賠償の定義や手段が国際的に確立されていない中で、南アフリカ政府は賠償政策に取り組んできた。その後、「基本原則

とガイドライン」策定をきっかけとした人権・開発分野の国連諸機関や移行期正義NGOの働きによって、開発志向の賠償政策が国際的なモデルとして登場した。これにより、南アフリカの賠償政策は国際的な正当性を得た。政府は、これまでの賠償政策に対する自信を深め、企業責任を求める米国での裁判に同意するようになった。移行期正義研究者スポティッチによれば、移行期政府は国際的に普及した移行期正義モデルを採用することで自国の政策の正当化をはかろうとする(Subotić 2005)。

最後に今後の研究課題として、三つ指摘する。第一に、賠償と開発の統合モデルの広がり、政策手段としての賠償を再考するきっかけになるだろう。賠償は、政治的市民的権利を侵害された個々の被害者の回復をはかるためだけでなく、圧制や紛争の根本原因とされる社会的経済的不正義を正すための手段としても広く認識されるようになった。こうした動きは、政府が個人賠償を拒否するための方便となりうる。そうなれば、被害者からの反発を招くことになり、賠償の政治は先鋭化する。

第二に、被害者運動の構造的問題と運動内部の政治力学を解明する必要性である。時間の経過や別の社会問題の優先度向上に伴い、被害者運動が社会の共感を得つづけることは難しい。そのため、被害者たちは目的の異なるアクターとの連携を模索するが、それがかえって被害者運動内部の対立を引き起こし、結果として被害者運動の活動領域が狭まる。

第三に、政府が企業責任を論じるときの意図を見定める必要がある。南アフリカ政府は、企業との和解路線を打ち出しつつ、米国の裁判で最後には原告被害者側を支持するなど、企業責任に対してあいまいな態度をとった。これには、被害者の不満を企業に転嫁することを意図しているとの憶測も流れた<sup>23</sup>。問われるべき

---

23 *Daily Maverick*, 22 August 2013.

は、過去の人権侵害に関する企業責任をどのように政府の責任に接続するか（私的責任と公的責任の接続）である。政府が追求する企業責任が、被害者の不満のガス抜き的手段となったり、企業のスケープゴート化につながっていないかを見極めていく必要がある。

---

## 【参考文献】

### 日本語

- トーパー, ジョン (2013). 『歴史的賠償と「記憶」の解剖』法政大学出版局.
- 古内洋平 (2010). 「グローバル化時代におけるトランスナショナルな被害者運動—アパルトヘイト被害者運動を事例に一」『国際政治』（日本国際政治学会）162号.
- 古内洋平 (2013). 「南アフリカ真実委員会後の加害者訴追と被害者補償—政府の消極姿勢と市民社会の動向—」フェリス女学院大学『国際交流研究』第15号.
- 古内洋平 (2014). 「トランスナショナルネットワークの構造とその形成過程—被害者補償要求ネットワークを事例に一」フェリス女学院大学『国際交流研究』第16号.

### 外国語

- Abrahams, C. P. (2013). "Lessons from the South African Experience". *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*. Michalowski, S. (ed.). New York: Routledge.
- Arbour, L. (2006). "Economic and Social Justice for Societies in Transition". Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the Center for Human Rights and Global Justice at New York University School of Law and by the ICTJ (October 25, 2006).
- Bass, G. J. (2000). *Stay the Hand of Vengeance: the Politics of War Crimes Tribunals*. Princeton: Princeton University Press.
- Bazyler, M. J. (2002). "Holocaust Restitution Movement in Comparative Perspective". *Berkeley Journal of International Law* 20.
- Bazyler, M. J. (2003). *Holocaust Justice: The Battle for Restitution in America's Courts*. New York: New York University Press.
- Bond, P. (2008). "Can reparations for apartheid profits be won in US courts?". <http://www.khulumani.net/reparations/item/243-can>

- 
- reparations-for-apartheid-profits-be-won-in-us-courts.html (2016年5月15日アクセス)
- Bray, S. (2014). "Reparation in South Africa: the 'unfinished business' of the TRC?". Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR).
- Burton, M. (2004). "Reparation: It Is Still Not Too Late". *To Repair the Irreparable: Reparation and Reconstruction in South Africa*. Doxtader, E. and C. Villa-Vicencio (eds.). Cape Town: David Philip Publishers.
- de Greiff, P. and R. Duthie eds. (2009). *Transitional Justice and Development: Making Connections*. New York: Social Science Research Council.
- DoJ & CD (2003). *Declaration by Justice Minister Penuell Maduna on Apartheid Litigation in the United States*. Department of Justice and Constitutional Development, Republic of South Africa.
- Forgey, H., A. Jeffrey, E. Sidiropoulos, C. Smith, T. Corrigan, T. Moputhing, A. Helman, J. Redpath, and T. Dimant. (2000). *South Africa Survey 1999/2000*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Goldhaber, M. D. (2013). "Corporate Human Rights Litigation in Non-U.S. Courts: A Comparative Scorecard". *UC Irvine Law Review* 3(1).
- JSA (2004). Briefing 2 (August 2004), Jubilee South Africa.
- Khulumani (2002). *Khulumani US Lawsuit First Complaint*. Johannesburg: Khulumani Support Group. <http://www.khulumani.net/khulumani/documents/category/5-us-lawsuit.html?download=8:khulumani-us-lawsuit-first-complaint-2002&start=20> (2016年5月1日アクセス)
- Khulumani (2009). *Khulumani et al v Barclays et al: An Update and Overview of its Present Status*. Johannesburg: Khulumani Support Group.
- Makhalemele, O. (2004). *South Africa Reconciliation Project: Khulumani Case Study*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
- Moeti, K. (2014). "The unfinished business of the TRC". *Mail & Guardian* (5 November 5 2014).
- Mofokeng, T. and B. Hamber (2000). "Contextualising Reconciliation and Reparations in South Africa". *From Rhetoric to Responsibility: Making reparations to the survivors of past political violence in South Africa*. Hamber, B. and T. Mofokeng. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation. <http://www.csvr.org.za/wits/papers/papr2r1.htm> (2011年8月22日アクセス)
- Moravcsik, A. (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic

- 
- Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54(2).
- OHCHR (2008). *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparations Programmes*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Radebe, J.T. (2009). *Letter to Judge Shira Scheindlin regarding In Re South African Apartheid Litigation*. South African Minister of Justice and Constitutional Development.
- Rustomjee, C. (2004). *Jubilee South Africa: A Case Study for the UKZN Project entitled: Globalisation, Marginalisation and New Social Movements in Post-Apartheid South Africa*. Durban and Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal.
- Sandoval, C. with L. Filippini and R. Vidal (2013). "Linking Transitional Justice and Corporate Accountability". *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*. Michalowski, S. (ed.). New York: Routledge.
- Sandoval, C. and G. Surfleet (2013). "Corporations and Redress in Transitional Justice Processes". *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*. Michalowski, S. (ed.). New York: Routledge.
- Sarkin, J. (2004). "Pursuing Private Actors for Reparations for Human Rights Abuses Committed in Africa in the Courts of the United States of America". *To Repair the Irreparable: Reparation and Reconstruction in South Africa*. E. Doxtader and C. Villa-Vicencio (eds.). Cape Town: David Philip Publishers.
- Sikkink, K. (2003). "Memo for SSRC International Law and International Relations Project: Workshop on International Criminal Accountability". SSRC International Law and International Relations Project: Workshop on International Criminal Accountability, Washington, DC.
- Subotić, J. (2005). "Hijacked Justice: Domestic Appropriation of International Norms". Human rights and Human Welfare. Working Paper no. 28.
- TRC (1998). *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*. vol. 5, London: Macmillan Reference Ltd.
- UN Women and UNDP (2010). *Reparations, Development and Gender: A conference report*. <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/10/06A-Development-Gender.pdf> (2016年4月3日アクセス)