

## 第 I 部

### 外に向かう衝撃

## 第2章

# 新生南アフリカの外交政策

### はじめに

1994年5月10日、首都プレトリアのユニオン・ビルディング前を埋め尽くした4万人の群衆を前に、ネルソン・マンデラ (Nelson Mandela) は大統領就任演説を行い、アパルトヘイトがつくりだした人々の間の亀裂を埋め、傷を癒して、平和な「虹の国」(rainbow nation) の建設に向かって歩もうと呼びかけた。就任式典には世界各地から元首、国王など150カ国の代表が出席して、国際社会に復帰した新生南アフリカ (以下、南ア) の門出を祝った。アパルトヘイトによって長きにわたり世界から孤立してきた国は、まさにそのアパルトヘイトを克服した歴史ゆえに、この日から一転して平和、人権、民主主義擁護のため国際社会の先頭に立つことを期待される国となるのである。

南アを外交政策からみた場合も、したがって、マンデラを首班としアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) を中心とする国民統合政府 (Government of National Unity: GNU) が発足した1994年5月 (あるいは総選挙でANCの勝利が確定した4月) が一つの転換点となる。

ただし、実際には1994年5月以前に外交も移行期に入っていたとみる議論は多い。たとえば、南ア外務省が96年7月にまとめた「南ア外交政策——討議資料」 (“South African Foreign Policy: Discussion Document”) は、93年12月に暫定執行評議会 (Transitional Executive Council: TEC) が発足すると各党派の了解のもとに外務省が外交副評議会 (Sub-council on Foreign Affairs)

を設置したことを指摘して、この時点で新たな段階が開始されたとみている<sup>(1)</sup>。同副評議会には、政策決定のみならず国際交渉から予算、人事まで幅広い事項について勧告する権限が与えられていた。したがって、行政制度の面でみれば、たしかにTECの設置は大きな分岐点になる。だが、外交は行政府だけが担うものではない。GNU発足後の外交を総括すると、TEC発足前のさまざまなアクターによる外交にすでにその後の外交を規定する移行期としての性格が現れていることが確認されるのである。ヘンウッドは、90～94年を移行期とし、94年以後の外交の土台がこの時期に形づくられたとみる<sup>(2)</sup>。

1990年2月、国民党（National Party）のデクラーク（Frederik Willem de Klerk）大統領によってマンデラが釈放されANCなどが合法化されると、交渉による解決に向かってさまざまな政治勢力が活発な活動を繰り広げることになった。ANCは国内のみならず国外でも独自の活動を展開する。重要なことは、それがANCという一党派の国外活動にとどまらない意味をもったことである。すでに当時から最有力の政権党および首班候補とみなされていたANCとマンデラの国際活動は、間近に迫ったANC政権の「先触れ」外交と国際社会からみなされたのである。したがって、90年2月から94年5月までを外交面で移行期とみなすことは可能であり、その4年間あまりは、GNUが発足してから現在に至る4年間あまりに劣らない独自の歴史的意味をもつ。実際、この時期に形成されたANCの外交政策が、その後のGNUの外交政策の骨格を形づくることになるのである。

## 第1節 移行期の外交政策

1990年2月、27年ぶりに釈放されたマンデラは、翌3月にANCの全国副議長に選出されるや、さまざまな党派とともに話し合いによる民主化と総選挙実現にむけての交渉を国民党政権と開始する一方、積極的に訪問外交に乗り出し、アパルトヘイトの最終的廃絶と全人種参加選挙実現に対する国際社会

の支持を訴えた。マンデラはアフリカ近隣諸国、ヨーロッパ、北アメリカ、アジアといったところで市民から自由解放の闘士として歓迎されただけでなく、たとえば同年10月の日本訪問では国会演説を行い海部首相と会談するなど、国家元首に準ずる異例の待遇を受けた。すなわち、すでにこの時点から次期政権担当者としてのANC外交は開始され、それはポスト・アパルトヘイト南ア国家の外交を先触লের的に構成する意味あいをもつことになったのである。

ANCとマンデラによるこうした先触れ外交も、南ア国内および国際社会におけるアパルトヘイト廃絶を求める運動の高まりとともに、長年にわたるANCの国際戦略が下敷きとなって初めて可能になったものだった。ANCおよびアフリカ諸国による反アパルトヘイト外交の当初の主要舞台を提供したのは国連である。

1948年に国民党が政権に就くと、はやくも50年に国連ではインド系住民の待遇に関連しアパルトヘイトを人種差別であると指摘する決議が総会で採択され、52年にはアパルトヘイトに特定した総会決議が採択された。60年のシャープビル事件(Sharpeville shootings)はアパルトヘイトに対する国際社会の関心を集め、62年の国連総会では南アとの国交断絶、南ア商品ボイコット、南アの船舶・航空機の乗り入れ禁止を加盟国に呼びかけ、アパルトヘイトについての特別委員会設置を求める決議が採択された。さらに63年の安全保障理事会では南アへの自発的武器輸出禁止を各国に要請する決議が採択された。南アの国際社会での孤立はこうして進んだものの、南アに経済権益を有するイギリスや冷戦下で南アを反共の砦とみなすアメリカなど西側諸国のサボタージュによって実効性のある制裁は機能しなかった。だが、76年のソウェト蜂起(Soweto revolt)は南アに対する国際社会の関心を再び高め、77年の国連安全保障理事会では南アに対する強制的武器輸出禁止と監視機構設置の決議、また79年の国連総会では石油輸出禁止決議が採択された<sup>(3)</sup>。こうした変化を背景に80年代に入って反アパルトヘイトの国際世論を急速に高めたのが、統一民主戦線(United Democratic Front: UDF)に結集した幅広いグルー

プによる南ア国内の反アパルトヘイト運動と、ANCとも連帯したヨーロッパやアメリカにおける南ア孤立化・マンデラ釈放を求める市民運動である。

ANCは実効性のある制裁措置を引き出そうと、欧米各国、欧州共同体 (European Community: EC, 1993年以降は欧州連合<European Union: EU>), 英連邦などに対する働きかけを一段と強めた。英連邦が派遣した賢人グループ調査団 (Eminent Persons Group) が86年2月から5月にかけて南ア現地において政府、反アパルトヘイト勢力の両者から意見聴取を行い、国民党政府の「改革」では問題解決にならず、マンデラなど政治犯の釈放と政治活動の自由化、全人種参加選挙の実施しか平和解決の道がないと結論づけたことは、西側社会の世論に大きな影響を与えた。報告書は「今日、普通選挙制に基づいて選挙をすれば、ANCが勝利をおさめるのはまちがいないだろう」<sup>(4)</sup>と結論づけていたのである。

同調査団滞在中の1986年5月18日、ボツワナ、ザンビア、ジンバブウェの首都を南ア陸・空軍が攻撃したことで、南アの国際的孤立は決定的なものとなり、86年8月、英連邦7カ国首脳会議ではイギリスを除く6カ国が、新規投資禁止、ウラン・石炭・鉄鉱石禁輸、農産物禁輸などの制裁措置を決定した。アメリカでも85年9月、政府がコンピュータ禁輸、核技術禁輸、借款停止、クルーガーランド金貨の禁輸などを柱とする制限つき経済制裁を発表、さらに86年10月にはレーガン大統領の拒否権を覆して議会が、新規投資禁止、ウラン・石炭の禁輸、南ア航空の乗り入れ禁止を内容とする包括的反アパルトヘイト法 (Comprehensive Anti-Apartheid Act) を可決した。またECも86年9月には新規投資の禁止、クルーガーランド金貨の輸入禁止を決定し、その直後には日本も鉄禁輸、観光自粛、航空機乗り入れ禁止などの制裁措置を発表した<sup>(5)</sup>。各国・各機関が制裁に踏み切るなかでも、南アにとって大きな打撃となったのは、新規投資の禁止にくわえて既存投資の引き揚げであった。

一方ANCの国際的評価は高まり、議長オリバー・タンボ (Oliver Tambo) はアメリカ、ヨーロッパ、アジア各国を訪問するに際しては閣僚待遇をうけるようになった。ANC外交の成果を端的に示すのは、1990年の時点で南ア政

府の代表部設置を認めていたのが30カ国しかなかったのに対して、ANCがそれに匹敵する28カ国から国外事務所の設置を認められていたという事実である<sup>(6)</sup>。

釈放されたマンデラは欧米にくわえて途上国外交も積極的に行い、それぞれの指導者たちと相互連帯をうちあげた。それらの指導者のなかに多くの欧米諸国とりわけアメリカと緊張関係にあるキューバのカストロ (Fidel Castro Ruz) やリビアのカダフィ (Muammar al-Qadhafi) が含まれていたことはアメリカの警戒を呼ぶことになり、問題はGNU発足後も尾を引きずることになる。だが総じていうならば、ANC外交を通じてANCの政治路線の妥当性とマンデラの力量に対する国際的な評価は定着した。

これに対してデクラークも、アパルトヘイト諸法の廃止や非常事態宣言の解除を進めつつ、これまた訪問外交を積極的に展開した。デクラークと国民党政権の目的は、アパルトヘイト廃止を推し進めた実績を国際的に認知してもらい経済制裁の解除を引き出すこと、さらにはその制裁解除を今度は国民に実績として訴え国内の政治的支持基盤を広げることであった。事実、アパルトヘイト廃止過程での暴力的衝突と政治・経済混乱を恐れる欧米諸国の間では、平和裡に移行を実現しようと努める指導者としてデクラークに対する評価は高まっていた。文化・学術面での制裁解除は希望するものの、経済制裁は暫定政権が発足するまでは継続すべきだというANCの主張にもかかわらず、1991年に入ると4月にECが主な制裁を解除したのを皮切りに、7月にはアメリカ、10月には日本が制裁を解除し、南アの国際的孤立は終わりを告げた。この外交面での成果は、国民党政権内部におけるデクラークの指導力を強化したばかりでなく、暫定憲法制定と総選挙実施に向けてANCとの交渉に臨む国民党にも有利に働いた。

マンデラのおかれた立場は複雑であった。一方において将来的に国家を代表する者として南アが民主化したときには積極的に投資するよう欧米諸国に呼びかけながら、他方で選挙を目前にした現時点でのANCの指導者としては経済制裁の即時解除はデクラークと国民党を有利にすると反対したのである。

しかし、国際社会がアパルトヘイトを闘いぬいたANCとマンデラにいか  
に敬意を払ったにしろ、ポスト・アパルトヘイト時代を見据えて南アとの関係  
を改善しようとした場合、その交渉の正統的な相手となるのはいぜん南ア国  
家を代表する国民党とデクラークにならざるをえなかった。制裁解除に次々  
と踏み切る欧米諸国のみならず、アフリカ諸国の間においてすらケニア、ザ  
ンビアなどが国民党政権に接近しはじめた。かつてはANCの反アパルトヘ  
イト闘争を支援した東欧諸国も国民党政権との接近を試みた。マンデラのロシ  
ア訪問が2度までもキャンセルされたのは、ロシア指導部がまず国家元首で  
あるデクラークとの会見を先行させようとしたからであるという<sup>(7)</sup>。

総選挙実施を半年後に控えた1993年10月、ノーベル平和賞がマンデラとデ  
クラークに同時に贈られたことは、反アパルトヘイト闘争によって27年間獄  
中にあった者とアパルトヘイトを実行した国民党の最高責任者とともに報酬  
を与えたという意味で、欧米社会のこの頃の対応を象徴的に示している。

こうした現実直面し、1991年7月に初めて合法的に国内で開催された  
ANC第48回全国大会では「多くの国々がアパルトヘイト体制に対する時期尚  
早な制裁解除をしつつある」という事実認識にたち、暫定政権樹立と全人種  
参加選挙実現に向けてなお「制裁という武器」を失うべきではないという決  
議を採択した。決議は、自由憲章を再確認しつつも、冷戦の終結によって国  
際社会が多元的民主主義体制に向かいつつあるという現実を認識する必要性  
も指摘していた<sup>(8)</sup>。自由憲章が土地の国有化などをうたった点が欧米の警戒  
を招いたことから、いかなる経済社会政策を打ち出すかは外交的にも大きな  
意味をもったのである。

1992年5月、選挙に備えた基本政策文書として明らかにされた「統治への  
備え」(Ready to Govern)は、経済運営の骨格を国家、私企業、インフォーマ  
ル・ビジネスが支えあう混合経済であるとし、土地問題についても一律の国  
有化を退け、アパルトヘイトによる土地取り上げを回復するための再配分につ  
いては土地裁判所の審査を経て有償で行うとした。すなわち、経済運営の  
根幹を国民党時代と大きく変えないことを明らかにしたのである。また外交

政策にかかわっては、国連、英連邦、アフリカ統一機構 (Organization of African Unity: OAU)、非同盟諸国会議などに加盟または復帰し、すべての国と友好関係を結ぶとした。南部アフリカ開発調整会議 (Southern African Development Coordination Conference: SADCC、のち南部アフリカ開発共同体〈Southern African Development Community: SADC〉)などの地域協力機構に将来的に加盟してアフリカ諸国との協力関係を強めつつも、これまでの外交的立場を大きく変えないことを示したのである<sup>(9)</sup>。

ANCは翌1993年、選挙を直前により詳細な「新生民主南アフリカの外交政策——討議資料」(“Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper”)を発表した。後述するように、これは94年にGNUが発足したのちの政府の外交政策の土台をなすことになる。

なお、この時期の注目すべき現象は、政党レベルにおける国民党とANCの拮抗にもかかわらず、実務レベルでは外務省とANC国際部の協力がある程度までなされたことである。外務省、ANC、学界の共催によりアパルトヘイト後の外交政策を検討するコンファレンスが開催されたほか、オールデンによると、マンデラの国外旅行のある部分は外務省予算から支出されたという<sup>(10)</sup>。

移行期全体を通じた南ア外交の特徴として指摘できるのは、第1は、国民党・デクラークとANC・マンデラが、政党の指導者と同時に現在ないし将来の政権担当者として、その政治力を競いあい国際的な支持を求めたということである。その国際的な支持は、南ア国内でアパルトヘイト廃絶に踏み切った、あるいは廃絶を求めて長期にわたり闘ってきたという実績を基盤にしたものであり、国際的な支持を獲得すると、それは国内政治における政治基盤と指導力の強化に跳ね返った。すなわち、第2には、国内政治と外交がきわめて密接に連動していた点にこの時期の特徴があるといえるだろう。そのうえで第3に、国民党・デクラークとANC・マンデラを比べてみると、反アパルトヘイト闘争に対する国際世論の支持と共感にもかかわらず、経済制裁の早期解除を引き出すなど前者が予想外に健闘したことである。それは、長年



の政権担当者として国民党側が政治・外交的技術の面でANCを上回っていたほか、国際社会の主たる関心が、ポスト・アパルトヘイト南アの経済社会的安定にすでに移っていたからとみることができよう。

## 第2節 国民統合政府とANCの外交政策

### 1. 「ANC外交政策討議資料」と「ANC外交政策展望」

GNUが発足してから現在まで外交政策について出された最も総括的な文書は、1996年に出された前述の「南ア外交政策——討議資料」(以下、「討議資料」)である。だが、「討議資料」を検討するまえに、GNUの外交政策を事実上、規定してきた重要文書として、ANCの政策文書を無視するわけにいかない。それらのなかで、まず検討すべきは、ANC国際部が選挙の半年前、93年10月にまとめた「新生民主南アフリカの外交政策——討議資料」(以下、「ANC資料」)である<sup>(11)</sup>。

「ANC資料」は、まず南アの外交が拠るべき原則として、以下の7点の信条をあげた。(1)政治、経済、社会、環境にかかわる人権の尊重、(2)世界大の民主主義推進、(3)諸民族間の関係を導く正義と国際法、(4)国際平和および国際的に承認された紛争解決のための平和的機構、(5)アフリカ大陸の利益の外交政策への反映、(6)地域および国際的な経済協力に依拠した南アの経済発展、(7)民主南アの土台固めに貢献する外交、である。

みられるとおり、ここでは地球大の問題にかかわる原則とアフリカ大陸にかかわる原則が入り交じっている。全体を通じて「ANC資料」は、一方において人権と民主主義を人類的な理念としつつ、他方においてアフリカ大陸、とくに南部アフリカ地域が南ア外交にとって特別な重要性をもつと明言した。とりわけ後者にかかわって南アは、その地域覇権主義を否定し、アフリカ大陸全体の利益推進に努める。それは、アパルトヘイト反対闘争をANCなどの

解放組織が闘っている頃に受けたアフリカの人々の援助、南部アフリカの人々がアパルトヘイト反対闘争を支援したゆえに受けた南ア不安定化工作による犠牲を忘れないためでもある。

だが、人権や民主主義というグローバルな理念の追求とアフリカ中心主義は、矛盾しないのだろうか。人権や民主主義を西欧、「北」の価値観の押しつけとして途上国の側が反発するという図式はしばしばみられるところである。「ANC資料」は南ア自身について、「南の一員」であるが南北問題のなかで「特異な位置」を占めると述べ、南北の狭間に位置するその特殊性ゆえにいわば両者に跨がる課題を二つながら追求しえると示唆する。

このグローバルな理念とアフリカ中心主義の関係について、ANCがどうみていたかをさらに考えるうえで示唆的なのは、「ANC資料」と同じころ、マンデラが『フォーリン・アフェアーズ』(*Foreign Affairs*) 誌に発表した「南アの将来の外交政策」(“South Africa’s Future Foreign Policy”)と題する論文である。このなかでマンデラは、将来の南ア外交が依拠する信条として、さきの「ANC資料」の7項目から最後の1項を除いた同じ6項目をあげた。ANCは南ア人民の権利を守るために闘ってきたがゆえに、将来の南アは「民主的統治制度を促し育てる世界の努力の先頭になつ」。このことはアフリカにおいてとりわけて重要だ。なぜなら「アフリカがあるシステムで、残る世界のすべてが別のシステムということはありません」からである<sup>(12)</sup>。すなわち、アフリカの特殊性を口実に人権と民主主義から例外であろうとする立場が、この時点では明確に否定されていたわけである。

1994年、GNU発足後にANCが明らかにした「民主南アフリカ外交政策の展望」(“Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa”)は、「ANC資料」に比べるとはるかに簡略で、地域ごとの政策などはなく、全般的な外交の原則を示すにとどまっている。ここでも、「ANC資料」と同じ外交の7原則が信条として述べられ、また南北分断のなかで南アが南の一員ながら「特異な地位」を占めていること、パンアフリカニズムに基づきアフリカ大陸全体の平和、安定、民主主義、発展を推進することが述べられている<sup>(13)</sup>。

## 2. 国民統合政府の「南ア外交政策——討議資料」

1996年に出された「討議資料」は、まず南ア外交の基本について、ヌゾ（Alfred Nzo）外相の演説（95年9月）を確認する形で六つの原則を指針としてあげている。これはマンデラ論文と同じく、前述のANCの外交政策が掲げた7原則のうちの「民主南アの土台固めに貢献」という1項目を除き、あとはそのまま継承したものである。すなわち、ANCの政策がそのままGNUの政策となったわけで、こののちこの外交6原則はさまざまな公文書に登場するようになった。98年に政府の情報通信局の刊行した公定の『1988年南ア年鑑』でも同じ6原則があげられている<sup>(14)</sup>。

さらに「討議資料」は、これも指導者の演説を引用しつつ、アフリカの政治と安全保障を優先する（マンデラの1994年10月演説）、ことに南部アフリカの経済発展が何よりも重要である（95年3月のヌゾ演説）という考えを述べている。とりわけ南部アフリカ地域との関係においては、覇権国家ではなくパートナーとして周辺諸国との協力を推し進める（95年9月のムベキ〈Thabo Mbeki〉演説）ことを強調する。南アそのものの性格づけについては、「南のなかの工業国家」であり「開発世界と開発途上世界の特徴をとともにもつ」ゆえに、南北「両世界の交差点」にあるとしたヌゾ演説（95年3月）を引用し、「ANC資料」の「特異な地位」からさらに一步踏み込んで「北と南の懸け橋建設外交」の役を務めると言明した。

「討議資料」は、GNUの発足以後、国連、英連邦、OAU、SADC、非同盟諸国会議などの国際機関に加盟ないし復帰し、これまでに78カ国と国交を結んだこと、この結果、165カ国と外交関係を有することになり、74カ国に大使級の公館（ほかに21の領事級公館）を開設していると、この間の実績を誇示した。

他方で、GNU発足当初に比べると、慎重な表現も多い。反応的な外交政策は不適切であり「主導的（プロアクティブ）な政策形成」を目指して挑戦す

る、政治的敵意を生じさせないかぎり、アフリカにおいてリーダーとしての役割を担う、としつつ、南アの政策イニシアチブは「ささやかであり、過度に野心的なものであるべきではない」、外交は本質的に「静かなる(クワイアット)外交」であるとしている。そして1994年時点では見直すとした武器製造・輸出に関しても「南アの外交・防衛政策と調和させなければならない」と述べるにとどまった<sup>(15)</sup>。

### 3. GNU指導者と外交政策

ANCの政策が選挙前に作成されたものも含めてGNUの外交政策を大きく規定していったことは以上からも明らかであるが、見逃してならないのは、GNUの外交政策が国民党政権の外交政策のある部分も引き継いだことである。たとえば、南部アフリカ地域とならぶ地域協力としてGNUの大きな課題となっている環インド洋地域協力構想は、もともと1993年11月に国民党のボタ外相がインドを訪問したときに打ち上げたものであった。

すでにみたように、GNUの指導者は南部アフリカ地域を何よりも優先すると繰り返し強調してきたが、国民党政権も異なる意味合いにおいて南部アフリカを重視してきた。高まる国際社会のアパルトヘイト批判を周辺諸国との経済関係強化と軍事的不可侵条約締結により乗り切ろうとした国民党政権にとって、南部アフリカ地域はアパルトヘイト維持のために何より重視すべき対象であったからである。もっとも、1990年以降の移行期に入ると、国民党政権は周辺国との共存をより強く訴えるようになる。90年11月、外務省高官のファンヘルデン(Neil van Heerden)は、南部アフリカにおける南ア外交の第一の任務は南アが平和と安定に貢献し、よきパートナーであることを周辺国に納得させることである、と語り、デクラーク自身も91年12月に「われわれが第1に優先すべきは……いぜん南部アフリカである」と述べた<sup>(16)</sup>。

国民党からの継続性という点で無視できないのは、官僚機構の引き継ぎである。実際、GNUが最初に直面した仕事は外務省の再編であった。アパルト

ヘイト時代の「独立ホームランド」（トランスカイ、ポプタツワナ、ヴェンダ、シスカイ＝TBVC）に勤務していた公務員を中央政府に統合吸収する方針にしたがって、外務省は旧TBVCの「外交官」など415人をスタッフに加えた。ただし、TBVCにとって外国とはそれを「独立国家」として認めていた南アであり、「外交官」とはそれまでプレトリアなどに勤務していた人々にほかならなかった。他方、ANCの海外代表部に勤務していた者など139人の専門家が新たに外務省に加わった。こうして旧外務省のスタッフ1917人に500人以上を付け加えた外務省は、1996年4月までには259人の人員整理を進める予定であったものの、官僚の大半は国民党時代からの人々が占め続けることになったのである<sup>(17)</sup>。

GNUの外交政策の形成・実施過程の中心に位置するのはマンデラ、ムベキなどの最高指導者と外務省であるが、ANCは政策文書上のみならず、政策形成全般に大きな影響を及ぼす。また官僚機構のなかでは外務省のみならず、その課題に応じて他の省庁、たとえば通商政策では通産省と財務省が大きな指導力を発揮する。後述のレソト介入では南ア政府の交渉代表は外相ではなくムファマディ（Sydney Mufamadi）治安安全保障相であった。他方、議会の外交委員会も政策形成に関与するが、行政府、関係省庁との協力は常に円滑に行われているわけではない。

もう一つ注意すべきは、指導者、とりわけマンデラの個人的声望、威信によって外交を進めようとする傾向が、とりわけ人権問題をめぐってはみられたことである。マンデラの国際的な声望は間違いのないとしても、国家や地域を代表する外交においてそれが常に成功するとは限らない。実際、ナイジェリアの人権問題で南ア外交は挫折する。

ナイジェリアでは93年11月以来、選挙を無効にしクーデターによって成立したアバチャ（Sani Abacha）軍事政権のもとで民主化運動への抑圧が続いていた。1995年11月、アバチャ政権は、反逆罪を理由に逮捕したオグニ人の人権活動家ケン・サロイワ（Ken Saro-Wiwa）ほか8名を処刑する。逮捕以来、国際的な批判の高まりのなかで南ア国内でもナイジェリアに対する制裁が人

権団体などによって呼びかけられた。最終的にマンデラはナイジェリア駐在大使を召喚したが、アフリカのなかで大使召喚に踏み切ったのは南ア一国であった。マンデラ自身が招集したSADCサミットも何も決めることができず、英連邦も動かなかった。97年12月のANC「南ア外交政策の戦略展望発展のために」(“Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy”)は、南ア一国が行動した場合の限界を示した例としてナイジェリア問題に言及している<sup>(18)</sup>。

マンデラの引退を間近に控え、後継者であるムベキは最近の外国訪問では必ずアフリカ・ルネサンスにふれ、アフリカの真の解放は、アフリカ人がよき統治を実現し、子供が飢えて死なないような社会を築きあげ、人間としての尊厳を回復し、アフリカの負のイメージを克服したときに実現されるであろう、と強調している<sup>(19)</sup>。ムベキの外交手腕は定評があり、アフリカ・ルネサンスの哲学に共感は寄せられているものの、マンデラが引退すれば、指導者の個人的声望に依拠した外交は今のようには顕著ではなくなっていくだろう。

### 第3節 南ア外交のジレンマ

#### 1. 平和貢献と武器輸出

GNUの外交政策が、移行期にその骨格が形成されたANCの外交政策から強く影響を受けていることはすでにみてきたが、政権党となったANCとGNUはそれまでとは異なるさまざまなジレンマに直面するようになった。その一つの事例は、武器製造・輸出問題にみることができる。

アパルトヘイト時代、国民党政権は国際社会の武器禁輸制裁に対抗して自前の武器生産に取り組むとともに、製品の海外輸出にも積極的に取り組んだ。南アの顧客となったのは、多くの場合、南アと同じように強権政治などが原因で国際社会から孤立していた国々や勢力、すなわちイラン、イラク、チリ

のピノチェット政権、カンボジアのクメール・ルージュ、さらにはモザンビークのモザンビーク民族抵抗 (Resistência Nacional de Moçambique: RENAMO) などであった。周辺国に対する不安定化工作が展開された1980年代後半、南アの武器産業は頂点に達し、下請けや関連産業も含めると製造業雇用の10%に当たる16万人を雇用し、89年にはGDPの4.5%を占め、輸出も87年には4億5400万ランドと頂点に達した、とウィレットは算定している<sup>(20)</sup>。

GNUが発足してから現在まで、南アの武器製造・輸出はやんでいない。逆に1994年以降、国連の武器禁輸制裁解除を背景に、武器生産のための国策会社アムスコル (Arm Scor, 92年に製造部門はデネル社〈Denel〉として独立) は生産と輸出の増大を企てた。こうしたなかで94年9月、内戦の続くイエメンに対してアムスコルがレバノンへの輸出を装って自動小銃8500丁、ライフル1万5700丁などを輸出したことが発覚し、政府は武器輸出について検討するカメロン委員会 (Cameron Commission) を発足させるとともに、95年8月には国家通常兵器統制委員会 (National Conventional Arms Control Commission) を国防大臣のもとに設立した。その結果、各国を人権状況や紛争の有無などに応じて分類し、人権侵害や紛争拡大の恐れのあるルワンダ、レソト、レバノン、ナイジェリアなど31カ国が武器輸出禁止国に分類された<sup>(21)</sup>。

だが、その後も1998年2月には国家通常兵器統制委員会の承認のもとでデネルがアルジェリア軍事政権と1億ランドにのぼる武器売買契約を交わした<sup>(22)</sup>。かつてANCが反アパルトヘイトを闘っていたころアルジェリアが強い支持を寄せた歴史的背景にくわえて、武器生産・輸出が製造業の増大に寄与し、雇用の確保に貢献しているとみなされたからであった。兵器生産によって雇用が確保されることは、政府の復興開発計画 (Reconstruction and Development Programme) の目的とも合致し、したがって「防衛産業は……南アの社会経済的、政治的再建に貢献」(モディセ〈Joe Modise〉国防相) しようというわけである<sup>(23)</sup>。ANCが選挙前の「理想主義を捨て、武器産業がカネを生み出すという事実突然目覚めた」というシリエール (Cilliers) の指摘<sup>(24)</sup>は見当違いとはいえないだろう。もっとも、武器産業の雇用効果については、

投下される予算の割りには小さく、テクノロジーや資本財の輸入からみた輸出入のバランスシートもそれほどよくないという意見も強い<sup>(25)</sup>。

経済的評価は別にしても、武器輸出が世界の平和、とりわけ南ア自身とアフリカの平和・安全保障にどのような影響をもたらしているのか、という検討は必要であろう。1996年5月に発表された『南アフリカ防衛白書』(*Defence in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*)は、現在の南アをとりまく安全保障上の脅威が、地域レベルにおいては特定国からの軍事侵略ではなく「環境破壊、疾病の拡散、難民の重荷、国境を越えた麻薬・盗品・小火器の密売などさまざまな非軍事的脅威」にあり(第4章)、国内的には貧困や失業とならんで犯罪と暴力が南ア国民を脅かしてる(第2章)という<sup>(26)</sup>。実際、モザンビークなど周辺国から入り込む小火器は、いまや南アの市民生活を直接脅かし、さらに多発する犯罪は外国企業の進出を躊躇させるほど経済的にも影響を及ぼし始めている。皮肉なことに、こうして入り込む小火器のある部分がかつて国民党政権が不安定化工作のためにRENAMOに供与した自動小銃などなのである。

虐殺の行われたルンダに対しても南アは1988年から93年にかけて1億ランド相当の自動小銃、機関銃などを輸出した。ルワンダの虐殺では機関銃も凶器として使われていた<sup>(27)</sup>。政治的不安定と経済的貧困が暴力的対決と悪循環をなしていることを考えると、南アの武器輸出拡大策が地域の不安定化を招き、それが結局は南ア国内の政治、経済発展の阻害要因となつてはね返ってくる可能性は否定できない<sup>(28)</sup>。

では南ア国民は、こうした武器生産・輸出をどうみているのだろうか。一つの資料を提供するのが、1996年10月に南アの安全保障研究所(Institute for Security Studies)と人文科学研究協議会(Human Sciences Research Council)が共同で実施した世論調査である。まず南アの軍事力については、75%が現状を維持すべきだと答え、その必要はないと答えた17%を大きく上回った(そのほか、わからないという回答が8%)。そのうえで、南アの武器産業については44%が自国軍の使用する武器を製造する国内産業は必要だとし、29%は自



国軍だけでなく輸出もすべきだと答え、海外から武器を調達すべきだと答えたのは10%だった（ほかに、援助で武器を入手すべきという回答が3%）。だが、武器輸出にかかわってブルンジ、ルワンダ、イラク、イラン、リビアなど特定国の名前をあげ、これらの国々との取引の是非を尋ねた質問に対しては、概ね3分の2がこれらの国には輸出すべきでないと考えている<sup>(29)</sup>。

すなわち、この調査によるかぎり、南ア国民の多くは南ア軍を維持する程度の武器製造業は必要と考えているが、紛争国や独裁ないし国際テロと関係するとされる国を相手とする取引はやめるべきだと考えていることになる。調査委員会による実態の解明、輸出相手国を分類したうえでの一定の抑制措置など、政府の対応は国民党政権時代に比べれば大きく前進したものの、現実になされてきた武器製造・輸出の実態は必ずしも国民のコンセンサスにそっているとはいえない。

## 2. 二つの中国

台湾はアパルトヘイト時代の南アが国交をもちえた数少ない国の一つであり、貿易と直接投資を通じて経済的にも両国の関係は深かった。一方、台湾にとって南アは、国際社会で一定の力量を発揮しえる国のなかで国交をもつほとんど唯一の国であり、1994年の選挙前にはANCに財政支援をするなど、新政府発足後も国交維持を強く希望していた。ANC側も経済関係の維持拡大を望んでいた。

これに対して中国は南ア民主化の進展とともに政治、経済両面にわたる活発な南ア外交を開始し、1992年には銭其琛外相が南アを訪問した。新政府発足とともに南ア―中国間の外交交渉は本格化し、南アは台湾との国交を維持しつつ中国と国交を結ぶことを希望したが、中国は南アにまず台湾と断交することを求めた。このため交渉が長引くなかで、96年3月に訪中したヌゾ外相に対して中国側は台湾との断交を求めて強い圧力をかけ、翌月に南アを訪れた中国の呉儀対外貿易経済相も中国側の強い意思を伝えた。こうして中国

と国交樹立後も台湾と断交することはないといていたマンデラも97年7月頃までには追い詰められ、同年11月、97年末をもって台湾と断交し98年初めから中国と国交を結ぶと発表するにいたる<sup>(30)</sup>。

長い間、国民党一党支配が続いた台湾では、あたかも南アの民主化と歩調をそろえるごとく1980年代後半から急速な民主化が進んでいった。南ア総選挙の翌年95年には立法委員選挙、96年には総統直接選挙が実現し、国民党独裁が終わりを告げる。皮肉なことに、両国の民主化が実現すると同時に、南アは台湾との断交を迫られることになったのである。南アと台湾の民主化の共通性、それとは対照的な中国の人権問題を指摘して中国—台湾問題を慎重に検討すべきことを指摘した論者もいた<sup>(31)</sup>が、議論の大勢は経済権益をいかに維持拡大するかに向いていた。

1994年以降も南アと台湾の貿易（輸出入総額）は94年48.6億、95年62億、96年72.7億ランドと順調に推移して、台湾は日本に次ぐアジア第2の貿易相手となっていた。だが、同期間に南ア—中国貿易も20.7億、30.3億、36.1億ランドと増大し、これに同期間の南ア—香港貿易32.2億、38.4億、47.7億ランドをくわえると、台湾を凌ぐにいたっていたのである<sup>(32)</sup>。こうした状況のもとで、中国市場の将来的な価値ばかりでなく、97年の香港返還後は中国と国交を結ばなければ香港での活動や南ア航空の香港乗り入れができなくなるという恐れが南アを動かしたとみられる。

1997年12月、予定どおり南アは台湾と断交、98年1月から中国との国交を開始した。ただし、96年6～7月にはヌゾ外相が台湾を訪れて両国の関係についての話し合いをしており、国交断絶後も台湾は南アに民間団体の形式を装った事実上の代表部をおき、経済的な関係を続けていくことになるであろう。長期間に及んだこの間の交渉からみえてくるものは、ときに「実」よりも「名」（面子）を重んじた中国に対して、外交原則とされた人権問題という「名」よりは経済権益という「実」をとった南アという構図である。

### 3. ロメ協定加入問題と南ア—EU自由貿易交渉<sup>(33)</sup>

欧州共同体 (EC, 以下, 1993年以降は一律に欧州連合〈EU〉とする) とアフリカ・カリブ・太平洋 (ACP) 諸国との間で締結された援助・特惠貿易システムであるロメ協定 (Lomé Convention) は, 75年の第1次協定に始まり, 現在は90年から10年間の第4次協定によって運営されている。ACP側が2000年以降も協定を延長するよう求めているのに対して, EU側は援助の効果に対する懐疑とEU貿易に占めるACPの比率がロメ協定下でむしろ低下してきたことなどを理由に延長に消極的であり, 98年9月から両者の交渉が行われている。

南部アフリカ諸国を含めて南ア加盟までにACP70カ国が加入していた同協定に対して南アはGNUが発足すると, 1994年10月, 特定産品についての特惠供与や産業・通信・科学協力などを盛り込んだ二国・地域間協定をEUと締結したうえ, 同年11月に協定加入の希望を正式に表明した。これに対してEUはロメ協定ではなく二国・地域間自由貿易協定の締結を南アに求めたが, 結局, ロメ加入問題と南ア—EU間協議を並行して進める二元アプローチで話し合いは進められることになった。

EUが南アのロメ加入に難色を示したのは, 南アが他のACP諸国をはるかに上回る経済力を備えているため, 南ア加盟によって競争力のない他のACP諸国がEU市場で不利益を被るという理由からであったが, 同時に南ア産品とくに農産物のEU諸国に与える影響を懸念してのことでもあった。南アの加盟は最終的に1997年4月のACP-EU合同閣僚理事会 (ACP/EC Council of Ministers, EU発足後も経済共同体としてのECは機能している) で限定条件つきで承認され, 98年6月から実施に移された。

限定条件とは, 南アに限って(1)一般特惠, (2)バナナ・ラム・牛肉・砂糖・石炭・鉄鋼に対する特別割り当て制度, (3)特定農産物輸出所得安定化制度 (STABEX), (4)鉱産物生産輸出促進制度 (SYSMIN), (5)構造調整支援, (6)欧州開発基金 (European Development Fund) による支援 (難民支援は除く), は

適用しないというものである。他のACP諸国の不利益とEU加盟国の農工業への影響を防止することがその理由とされた。この限定条件によって、欧州開発基金事業への参加などを除けば南アは他のACP諸国が享受している優遇措置の大半から締め出されたことになる。にもかかわらず南アがロメ加入を望んだのは、他の南部アフリカ諸国と同じ立場にたつことで南部アフリカ—EU関係と南ア—EU関係を調整することを望んだためと説明された<sup>(34)</sup>。

南アの抜きんできた経済力を警戒しながらも南部アフリカを含むACP諸国が南アの加入を支持したのは、第5次ロメ協定締結をめざすACP-EU交渉を目前にしてACP全体の交渉力を強化したかったためである。EUは第5次ロメ協定の交渉にそなえて1996年には『21世紀を目前にしたEU-ACP関係についての緑書（グリーン・ペーパー）——新たなパートナーシップのための挑戦と選択』（*Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership*）を刊行、97年にも改訂版を刊行してロメ協定の改革試案を提示した<sup>(35)</sup>。このなかで貿易については、現状維持、一般特惠への吸収、画一的相互主義、格差的相互主義の四つの選択肢を示し、援助についても四つの選択肢を示した。EUの考え方をつきつめていえば、植民地支配の遺産として生み出された、ACP諸国のグループとしての特別扱いをやめるということである。

EUのこうした認識からも、制限条件付きの南アのロメ加入以上にEUおよびACP諸国が注目しているのは、協議中の南ア—EU二国（地域）間交渉の行方である。締結された内容いかんによっては、南ア—EU関係にとどまらない影響を他のACP諸国にもたらしうるからである。協定内容が「将来のロメ協定をめぐる交渉の土台」（ナミビアの通産省貿易政策局次長）になるのではないかという懸念が南ア周辺国からでてくる<sup>(36)</sup>のは当然といえる。

ACP諸国は1997年11月にACP諸国会議を開いて対策を協議したが、ACP諸国全体としての団結を確認したにとどまった。こうしたことから、今後はむしろACP諸国全体よりも地域ごとのロメ加盟国の意思決定が重要に

なってくると予想される。南部アフリカの場合は、南部アフリカ関税同盟 (Southern African Customs Union: SACU) ないしSADCが、南ア—EU自由貿易協定および第5次ロメ協定交渉に向けてどのような意思決定をするかが問題となる。実際、例えば南ア以外のSACU諸国にとっては、南ア—EU自由貿易協定が実現した場合には、国家歳入の25～58%にも達する関税収入の大幅減収となって直ちに影響がでてくる、という試算がなされている<sup>(37)</sup>。またその他の諸国にとっても、SADCそのものが2004年自由貿易地域実現をめざしているため、南ア—EU自由貿易協定の内容が波及的に影響を及ぼすことになる。

すなわち、南アはEUとの交渉において、すでに南ア一国だけではなくSACU、SADCを通じた南部アフリカ諸国全体の利害を代表する立場に否応なく入り込んでいるのである。周辺国から南アは、一方でその抜きん出た経済力と交渉力において自分たちの利益の代弁者になることを期待されるとともに、他方で自分たちとは異なる南ア独自の利益を優先させて先進国と妥協しその内容を自分たちに押しつけてくるのではないか、という疑いの眼で見られる恐れがある。ロメ協定加入と南ア—EU自由貿易協定問題は、その意味で南アと周辺国とのアンビバレンツな関係を象徴している。

#### 4. 南部アフリカと地域安全保障<sup>(38)</sup>

開発プロジェクトを通じた加盟国の経済協力・調整をめざす組織として発足したSADCCは、南ア民主化の展開とともに経済統合をめざすSADCとして再編され、1994年、南ア、ついで95年にモーリシャス、97年にはコンゴ民主共和国 (旧ザイール) とセイシエルを迎え入れ、加盟14カ国で2004年の自由貿易地域をめざすことになった。同時に、SADC再編とともに大きく前進したのが安全保障面での協力である。

その背景をなすのは、冷戦終結後の地域紛争増大に対処する国連平和維持活動の展開とOAUによる地域安全保障機構の設置である。1992年、OAUは南

ア民主化と冷戦後の情勢変化に対応して紛争防止・管理・解決のための専門部局を開設、93年には加盟国代表を構成員とする紛争防止中央機構（Central Mechanism for Conflict Prevention）を設置した。国連および下位地域機構との連携のもとに域内の地域紛争を防止することが目的であった。

これに対してSADCは、1995年のサミットで前線諸国会議（フロントライン・ステイツ）の下部機関であった加盟国防衛安全保障委員会（Inter-State Defence and Security Committee）をSADCに移行し、さらに96年のSADC外務・国防大臣会議で安全保障にかかわる首脳レベルの機関として政治防衛安全保障機関（Organ on Politics, Defence and Security）の設置を決定した。安全保障機関の機能は、(1)軍事防衛、(2)犯罪防止、(3)治安情報、(4)外交政策、(5)人権、の5部門にわたっており、狭義の軍事防衛だけでなく一般外交にかかわる幅広い課題が対象となっている。

安全保障機関の議長は加盟国の首脳が交替で務めることになったが、その議長の権限と機関の運営をめぐることは冒頭から加盟国が対立した。南アは、SADC条約を根拠にSADCのサミットが安全保障機関を含むすべての機構の最高機関であるとみなしたのに対して、ジンバブウェはもともと安全保障機関はSADCからは独自に機能するという解釈をしたのである。1997年の発足時点でSADC議長は南アのマンデラだったが、安全保障機関の議長に選出されたのはジンバブウェのムガベ（Robert Mugabe）だったから、対立は南ア対ジンバブウェ、マンデラ対ムガベの主導権争いという色彩をも帯びることになった。

問題の背景をジンバブウェについてみれば、18年におよぶ長期政権への批判の高まりという国内的危機を国際的威信で乗り切ろうとするムガベの行動様式があることは確かである。だが、他の国々もしばしばジンバブウェに同調することは、アパルトヘイト時代の不安定化工作が終わったといっても、周辺国が南アの覇権主義に対して今なおいかに根強い警戒感を抱いているかを示している。

南ア対ジンバブウェの対立は、その後、1998年のコンゴ危機でさらに露呈

された。同年8月、ツチ人兵士などによる反乱がコンゴで勃発、前年5月にルワンダやウガンダなどの支援でモブツ (Mobutu Sese Seko) 独裁体制を倒し誕生したカビラ (Laurent Kabila) 政権は、今度は一転して両国が反乱を後押ししているとしてSADC諸国に支援を訴えてた。SADCではアンゴラなどの支持を取り付けたジンバブウェが軍事介入を主張し、当事者どうしの話し合いによる平和解決を主張した南アなどの反対を振り切って、ジンバブウェ軍、アンゴラ軍、ナミビア軍がコンゴに派兵された<sup>(39)</sup>。結局、同年9月の南ア・ダーバンで開催された非同盟諸国会議に並行したSADCミニ・サミットでは、南アを含むすべての国がジンバブウェなどの軍事介入を支持するという発表がなされた<sup>(40)</sup>。だが、同年11月現在、コンゴ問題はなお解決に至っていない。コンゴ危機はまた、SADC安全保障機関がSADC本体から独立して機能することを、ジンバブウェ主導の軍事介入という既成事実をもって確定した。

コンゴ内乱勃発からまもない同年9月、今度はレソトで選挙の不正を叫ぶ兵士らによる暴動が発生した。モシシリ (Palalitha Mosisili) 首相の要請を受ける形で南アとボツワナが軍事介入し、反政府側兵士と交戦した。軍事介入の一方で南アはレソトの対立する政治勢力の話し合いの仲介もすすめ、同年11月初めまでには両派は再選挙を行うことで合意、南ア軍とボツワナ軍は撤退を開始した。もともとレソトでは93年末ごろから政党間、政党内部、軍内部などの対立による政治的混乱が続き、94年8月には国王レツィ 3世 (Letsie III) が選挙で選出された首相の権限を剝奪したため、南アなど周辺国が介入する事件も起きている。こうした過去の混乱と、南アに完全に取り囲まれた内陸国という特殊な事情からすれば、南アの主導による周辺国の何らかの政治的斡旋や介入は必要であったかもしれないが、周辺国の南ア覇権に対する根強い警戒感を考慮すれば、性急な軍事介入は決して最上の策とはいえなかった。

そもそも介入要請に国王は関与しておらず、レソトの政治制度上からすれば介入要請の合法性に問題があった。また派兵当時、南アではマンデラはアメリカ、ムベキはマレーシアを訪問中で、介入を実行したのは、対外的には

指導力の低い大統領代理ブテレジ (Mangosutho Buthelezi) 内相であった。関係省庁間の調整もとれておらず、一説に、ある外務省高官が派兵を知ったのは当日の朝のラジオ・ニュースを聞いてであるという<sup>(41)</sup>。また純粋に軍事面からみても、暴動での市民と反乱軍兵士を分別することなど高度の技術と綿密な準備が必要であるにもかかわらず、派遣軍はわずか2日間の準備で、十分な食料や正確な航空写真すら欠いたまま現地入りしたことを後になって派遣軍の司令官は認めている<sup>(42)</sup>。レソト危機は比較的短時間のうちに解決に向けて動きだしたものの、レソト国民など周辺国の人々の南ア警戒感を募らせたことや、軍事・外交技術面での稚拙さを露呈したことなど、南ア外交には大きな課題を投げかけたといえる。

#### 第4節 南ア外交の方向性

1998年3月、アメリカのクリントン (William Jefferson Clinton) 大統領は、南アを含むアフリカ6カ国を訪問した。クリントンの第1の目的は、アメリカのアフリカ政策を援助から貿易・投資中心に切り換えることを目的とするアフリカ成長機会法案 (African Growth and Opportunity Act) への支持の取り付けであった。同法に基づいて経済構造調整を実施した国に対しては輸出品の割り当てや関税引き下げを認め、アメリカ・アフリカ経済協力フォーラム (United State—Sub-Saharan Africa Trade and Economic Cooperation Forum) を結成 (同法案第6条) したうえでアフリカの主要国と自由貿易協定 (United States—Sub-Saharan Africa Free Trade Area) を締結する (同第7条) ことをアメリカは企てていた<sup>(43)</sup>。第2の目的は、アメリカの唱えるアフリカ危機対応軍イニシアチブ (Africa Crisis Response Force Initiative) 構想への支持を求めることであった。ウガンダやセネガルなどはすでにこの構想を受け入れてアメリカの援助のもとに兵士を訓練している。

クリントンは、ウガンダに同国のほかケニア、ルワンダ、タンザニア、コ



ング、エチオピア計6カ国首脳とOAUのサリム（Salim Ahmed Salim）事務局長を集めてサミット会談を行わせ、アフリカ成長機会法案支持の声明を出させることには成功した<sup>(44)</sup>。だが、南アではマンデラは、同法案を受け入れたいと述べ、アフリカ危機対応軍についても南ア軍の参加には消極的な姿勢を示した<sup>(45)</sup>。

アフリカ成長機会法案そのものはその後、上院で実質的な廃案に追い込まれ、アメリカ政治の焦点からはすでに外れている。だが、経済面では援助から貿易・投資へ、安全保障面ではアフリカ諸国自らの手による地域安全保障システムの確立という呼びかけは、アメリカにとどまらず先進国が共通してアフリカにいま求めているメッセージとして今後もアフリカ諸国に重くのしかかってくるだろう。プファッフのいう「アフリカの再植民地化」<sup>(46)</sup>は幻想にすぎない。アフリカを市場や投資先にしたい国はあっても、アフリカに対して政治責任を負う意志をもつ国など存在しないからである。

では、アフリカ、とくにサブサハラ・アフリカのGDPの45%以上を占め経済的には抜きでた「地域大国」である南アはどう行動すべきか。南ア議会の演説でクリントンは「アメリカは強い南アフリカを望んでいる。アメリカは強い南アフリカを必要としている」と述べ<sup>(47)</sup>、「地域大国」南アへの期待感を示した。だが、すでにみたSADCの安全保障機構をめぐるイニシアチブ争い、コンゴ危機をめぐる周辺国の対応にみられるように、南ア覇権主義に対する周辺国の反発、警戒感はきわめて根強い。南ア一国が「強さ」を示すだけで地域の安定がもたらされるかは疑問であろう。

くわえて、南アが望んだような「北」と「南」の懸け橋的役割についても、周辺国が諸手を挙げて賛成しているわけではない。そのことを南ア自身が苦い思いとともに認めざるをえなくなっていることは、1997年12月のANCの第50回全国大会に討議資料として提出された「南ア外交政策の戦略展望発展のために」<sup>(48)</sup>からもうかがえる。

すでにみえてきたように、ANCにおいてもGNUにおいても、外交政策の基本原則は第1が普遍的理念としての人権と民主主義であり、第2がアフリカ・

南部アフリカ重点主義であって、南アはこの両原則を矛盾なく両立できると想定されていた。だが、「展望」は、南アが1994年以降かかわってきたアフリカ地域の国際紛争を例にあげ、慎重な言い回ししながら、人権と民主主義という普遍的理念とアフリカという特定地域の間にときに生じる矛盾と、両者の間に挟まれた南ア外交の困難さを指摘する。コンゴなどでは、複数政党制の導入がその他の条件との重なりによって統治能力を弱める結果を引き起こし、エスニック紛争を防げなかった。コンゴやルワンダなどの大湖沼地域をはじめとするアフリカ大陸で生じた問題の対処に際しては、アフリカの国々を満足させるような形では必ずしも南アは動けなかった、という。

南アは南北両世界の特質をもつゆえに両者の橋渡しをできるという自己規定にたち、人権・民主主義理念とアフリカ重点主義は矛盾するものではないとしてきた楽観的な見解からは、明らかに異なる苦悩がここには表明されている。事実、「展望」が提出されてから1年足らずのうちに発生したコンゴとレソトの問題では紛争当事者と南アの思いはしばしばすれ違った。

では、南アの役割はどこにあるのか。ソロモン (Solomon) は、南アの国際的役割について、南ア指導者の間でも国内の復興開発を優先すべきだとする考え方ともっと積極的に国際責任を果たすべきだとする考え方で意見が一致していないこと、ナイジェリアの人権活動家処刑に際して南アの抗議行動に同調するアフリカ諸国がなかったことやアンゴラやアルジェリアの国内紛争調停にも失敗していることを例に、アフリカ諸国が必ずしも南アの指導性を歓迎していないことを指摘する。ミドル・パワーとしての南アのリーダーシップではなく、南アを含む協同のリーダーシップに事態解決の方向性がある、という<sup>(49)</sup>。

だが、その協同リーダーシップはどのようにしたら築かれるのか。ネルは人権外交に関しては、政府の「公式」の外交政策だけではなく、労働組合、経済団体など市民社会諸組織が外交政策をもつことが重要である、と指摘する<sup>(50)</sup>。おそらく、これは人権外交に限ったことではない。周辺国の南ア覇権主義への警戒感がいぜん強い現状において、市民社会レベルでの多様な交流

がなくして、協同リーダーシップの前提となる南ア・周辺国間の信頼と共通認識は醸成されえないだろう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) Department of Foreign Affairs, "South African Foreign Policy: Discussion Document," July 1996.
- (2) Roland Henwood, "South Africa's Foreign Policy: Principles and Problems," in Hussein Solomon ed., *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* ISS Monograph, No. 13, 1997.
- (3) 浦野起央編『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第4巻アフリカIII c』パピルス出版, 1983年。
- (4) 英連邦賢人調査団『アパルトヘイト白書——英連邦調査団報告』現代企画室, 1987年, 205~206ページ。
- (5) 林晃史編『南アフリカ——アパルトヘイト体制の行方』アジア経済研究所, 1987年, 189~194ページ。
- (6) Greg Mills, "Leaning All over the Place?: The Not-so-new South Africa's Foreign Policy," in Solomon ed., *Fairy Godmother...*, p. 21.
- (7) Chris Alden, "From Liberation Movement to Political Party: ANC Foreign Policy in Transition," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 1, No. 1, Spring 1993, p. 73.
- (8) ANC, "Adopted Resolutions on Foreign Policy," ANC 48th National Conference, 2-6 July 1991.
- (9) ANC, "Ready to Govern," ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa, 28-31 May 1992/佐藤誠「経済開発戦略と民衆」(川端正久・佐藤誠編『新生南アフリカと日本』勁草書房, 1994年)。
- (10) Alden, "From Liberation Movement...", p. 75.
- (11) ANC, "Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper," October 1993.
- (12) Nelson Mandela, "South Africa's Future Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, November/December 1993.
- (13) ANC, "Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa," 1994.
- (14) Government Communication and Information System, *South Africa Yearbook 1998*, p. 175.
- (15) Department of Foreign Affairs, "South African Foreign Policy..."
- (16) Anthoni van Nieuwerkerk, "The Outlook for Regional Foreign Policy under

- a New Democratic Government,” in John Barratt et al., *The New Regional Foreign Policy of South Africa*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1994, p. 47.
- (17) Mills, “Leaning All over…,” p. 21.
- (18) ANC, “Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy,” 50th National Conference, 16-20 December 1997.
- (19) Thabo Mbeki, *The African Renaissance: South Africa and the World*, United Nations University, 1998.
- (20) Susan Willett, “The Legacy of a Pariah State: South Africa’s Arms Trade in the 1990s,” *Review of African Political Economy*, No. 64, June 1995, p. 155.
- (21) Jacklyn Cock, “Arms Trade, Human Rights and Foreign Policy,” in *Through a Glass Darkly?: Human Rights Promotion in South Africa’s Foreign Policy*, FGD Occasional Paper No. 6, 1996, pp. 25-28.
- (22) Kato Lambrechts, “Re-thinking South African-Algerian Relations,” *Global Dialogue*, Vol. 3-1, March 1998.
- (23) J. Modise, “The Future as a Shared Responsibility,” *Military Technology*, March 1994, quoted in Willett, “The Legacy of…,” p. 158.
- (24) *Sunday Times*, 12 July 1994, quoted in Willett, “The Legacy of…,” p. 158.
- (25) Willett, “The Legacy of…”
- (26) Ministry of Defence, *Defence in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*, May 1996.
- (27) Cock, “Arms Trade…,” p. 24.
- (28) *ibid.*, pp. 24-25.
- (29) Jakkie Cilliers et al., “Public Attitudes Regarding the Image and the Future of the South African Military and Defence Industry,” *African Security Review*, Vol. 6, No.5, 1997.
- (30) 『朝日新聞』1996年8月11日, 11月28日。
- (31) John Daniel, “One China or Two? : South Africa’s Foreign Policy Dilemma,” *Transformation*, No. 27, 1995.
- (32) The South African Institute of International Affairs, *South African Yearbook of International Affairs 1997*, p. 460.
- (33) 以下、本節の記述は主に佐藤誠「南ア民主化とロメ協定加入問題」(平野克己編『南アフリカの衝撃——ポスト・マンデラ期の政治経済』アジア経済研究所所内資料, 1998年)による。
- (34) Foundation for Global Dialogue, *Global Dialogue*, Vol. 2-2, June 1997に

おけるロバート・デイビス (Robert Davies) へのインタビュー。

- (35) European Commission, *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century*, 1996/idem, *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century*, 1997.
- (36) Anne Graumans, *SADC-EU Cooperation beyond Lomé: Between Continuity and Change*, FDG Occasional Paper, Foundation for Global Dialogue, 1997, p. 6での引用。
- (37) Erich Leistner, *South Africa's Options for Future Relations with Southern Africa and the European Community*, South African Chamber of Business, 1992.
- (38) 以下、本節の記述は主に佐藤誠「地域協力と南アフリカ」(佐藤誠編『南アフリカの政治経済学——ポスト・マンデラとグローバリゼーション』明石書店, 1998年)に基づく。なお林晃史「南部アフリカ地域機構の再編——SADCを中心に」(林晃史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所, 1997年)も参照。
- (39) *The Star*, 7 August 1998/*Electronic Mail and Guardian*, 21 August 1998/*AFP with Globe Online*, 20 August 1998/*Panafrican News Agency*, 24 August 1998.
- (40) "SADC Summit Supports Intervention in Congo," *Panafrican News Agency*, 3 September 1998.
- (41) 1998年11月, 南アの安全保障専門家から個人的に聞いた話による。
- (42) "South African Army Admits Mistakes in Lesotho," *Panafrican News Agency*, 3 November 1998.
- (43) "Summary: The African Growth and Opportunity Act," *Africa News Service*, 23 May 1997 (<http://www.africanews.org/usaf/stories/tradeact-sum.html>).
- (44) "Clinton, Entebbe Summit Leaders Sign Joint Communique," *AfricaNews Online*, 26 March 1998 (<http://www.africanews.org/usaf/clinton98.html>).
- (45) "Clinton, Mandela Hold News Conference in Cape Town," *AfricaNews Online*, 30 March 1998.
- (46) William Pfaff, "A New Colonialism?: Europe Must Go Back into Africa," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 1, "January/February 1995," pp. 2-6.
- (47) "Clinton Addresses South African Parliament," *AfricaNews Online*, 27 March 1998.

- (48) ANC, “Developing a Strategic Perspective…”
- (49) フセイン・ソロモン「ミドルパワー・リーダーシップと南アフリカ」(佐藤誠編『南アフリカの政治経済学——ポスト・マンデラとグローバリゼーション』明石書店, 1998年)。
- (50) Philip Nel, “Civil Society and the Transnational Promotion of Human Rights,” in *Through a Glass Darkly?*….