

強権体制の成立と制度化

－ 内戦後ルワンダの国家建設 －

武内進一

はじめに

ルワンダでは1990年に内戦が勃発し、1994年4月には大統領の暗殺をきっかけとして、少数派エスニック集団トゥチ(Tutsi)[†]を標的としたジェノサイドが起こった。同年7月、トゥチが中核となって組織された反政府武装勢力「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF)が内戦に勝利し、ジェノサイドを止めるとともに新政権を樹立した。

それから既に15年以上が過ぎた。内戦後のルワンダでどのような国造りが進められ、今日それはどのように評価できるのだろうか。本稿では、国家建設(state building)の観点から内戦後のルワンダを評価してみたい。

国家建設という言葉は、近年ドナー・コミュニティや外交筋でよく用いられる。代表的な定義によれば、国家建設とは「社会との関係において、国家の能力、諸制度、そして正当性を高める内発的な過程」である(OECD[2008])。「内発的な過程」と述べられてはいるものの、この言葉が流通する背景には、「脆弱国家」(Fragile State)に対して国際的な関与が必要だという問題意識がある。

今日の発展途上国は、経済発展を謳歌する国々と、紛争や貧困に苦しむ国々とに分化している。近年、国際社会は、後者が直面する諸問題の中核に国家の能力や正当性(legitimacy)に関わる問題があり、これら脆弱国家の平和や経済発展が、人道や社会正義の観点のみならず、自らの国益(例えば、安全保障や経済権益)にとって重要だと考えるようになった。その結果、脆弱国家支援が国際社会の重要なアジェンダとなり、国家の能力や正当性をいかに高めるかが頻繁に議論されている。これが国家建設の課題にほかならない。紛争を経験した国々に対しては、それを繰り返さないよう

† 1 ルワンダの人口は、トゥチ、フトゥ(Hutu)、トゥワ(Twa)の3集団から構成される。人口比は、それぞれ1割強、8割強、1%程度である。いずれも同じ言語を話し、宗教的に顕著な違いがなく、混じり合って居住する。

な国造りが求められるが、その際に参照される規範は「リベラル・デモクラシー」である。すなわち、国家建設に取り組む際には、市場経済や民主主義の導入、深化が要請される(武内[2008])。

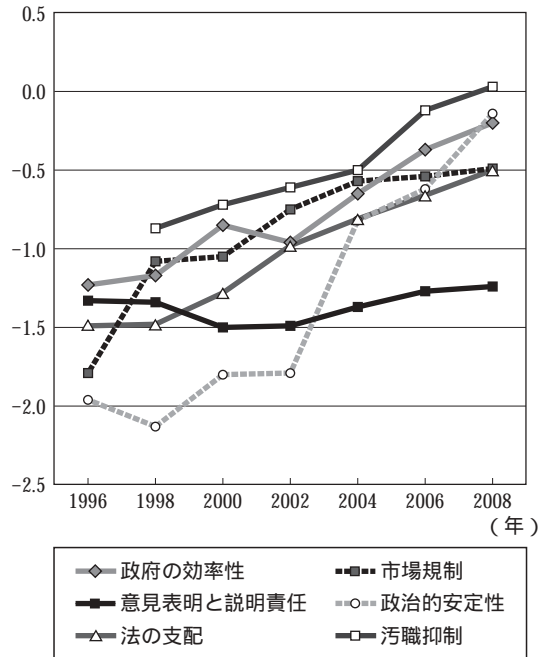
こうした全体状況のなかで、内戦後のルワンダの事例は興味深い。そこでは、内戦の勝者RPFが暴力を用いて権力を確たるものとし、しかる後にそれを制度化していった。国際社会から多くの援助を受け取りながら、その規範に関しては自己の統治強化にとって都合のよい部分しか取り入れなかった。本稿では、こうした内戦後ルワンダの経験を整理することに主眼を置き、最後にその意味について若干考察することとしたい。

1. パフォーマンスと統治構造

内戦後ルワンダの政治経済状況について、マクロな統計指標を用いて概観しておこう。まず、近年の経済成長率はかなり高い。世界銀行のデータによれば(World Bank[各年版])、2000～2008年の期間では、2003年を除いて毎年実質5%以上のGDP成長率を記録し、2002年と2008年のそれは11%にも達している。この間の輸出の伸びは大きく、経済成長のエンジンとなっているが、伝統的な輸出品であるコーヒーや紅茶に加えて、鉱物資源の輸出が近年急増している。これは、後述するコンゴ民主共和国(当時はザイール。以下、時期にかかわらず「コンゴ」と記す)東部への軍事介入の結果生じた事態である。

ガバナンス指標の変化は跛行的である。1996～2008年のガバナンス指標の変化を図1に示す。時間の経過とともに、多くの指標が右肩上がりに推移していることがわかる。特に、「政治的安定性」や「汚職抑制」といった項目で改善が顕著である。その一方で、「意見表明と説明責任」に関

図1 ルワンダのガバナンス指標推移 (1996-2008年)



(出所) Kaufmann et al. [2009] から筆者作成。

(注) 各ガバナンス指標は、2.5を最高値、-2.5を最低値として数値化されている。汚職抑制についてのみ、1996年の数値が存在しない。

しては、ほとんど改善が見られていない。内戦後のルワンダは汚職対策や市場規制に代表される経済的・技術的な面でのガバナンスを改善させ、政府の効率性と政治的安定性を着実に高めたものの、政治的自由は制限されたままである。

統治構造について言えば、内戦後15年を経ても政治エリートに大きな変化は見られない。内戦に勝利したRPFがルワンダの政治権力を握り続けているが、その中核はウガンダ出身の元難民タッチである。RPFは独立前後にルワンダを追われたタッチ難民の子どもたちがウガンダで結成した組織であり、今日に至るまで彼らが中枢を占めている。元RPF司令官で現大統領のカガメ(Paul

Kagame)は、その代表である。

閣僚の構成については、変化を指摘できる。内戦直後は、大統領や内相といった重要ポストにフトゥを起用するなど、国民融和を目指した象徴的な人事が行われていた。こうしたポストは、その後次第にRPF中核の元難民トゥチが占める傾向にある。RPF政権樹立後に初代大統領を務めたフトゥのビジムング(Pasteur Bizimungu)は2000年に辞任を余儀なくされ、副大統領であったカガメがその職を継いだ。軍幹部などの重要ポストは一貫して元難民のトゥチが独占しており、彼らが権力中枢を独占する傾向は時間の経過とともに強まっているように見える。

2. 平定と蓄積 軍事政権期の政治過程

内戦後ルワンダの政治過程は、形式的に2つに分けることができる。本節では、憲法が制定され、選挙が実施された2003年以前の時期について検討しよう。さしあたり軍事政権期と呼び得るこの時期の特徴は、物理的な暴力を用いて反政府勢力の掃討や支配層による経済的蓄積が行われたことである。

反政府武装勢力に対する掃討作戦は、国内外で実施された。代表例として、1996年9月以降のコンゴ東部への軍事介入、そして1997～98年にかけてのルワンダ西部における掃討作戦を挙げることができる。

RPFが内戦に勝利して政権を樹立した後、旧政権派は周辺国に逃亡した。特に、西隣のコンゴには150万人を超える難民が流れ込んだ。旧政権派は、RPFはトゥチであり、権力を握れば多数派のフトゥに必ずや報復すると一般市民を脅し、彼らを引き連れて国外に逃亡したのである。彼ら

は武装解除されぬまま難民キャンプに流入し、そこからルワンダの領土に攻撃を繰り返した。ルワンダのRPF政権は、国際社会に対して難民キャンプの武装解除を要請したものの、危険が伴う武装解除作戦に国際社会は消極的で、大量の難民がキャンプに滞留したまま、ルワンダ本国への散発的な攻撃が続いた。

状況が動くのは、1996年9月である。RPF政権は、コンゴ東部に居住するルワンダ系住民を支援して蜂起させるとともに、自国軍も派兵して難民キャンプを攻撃した。自国の安全保障にとって重大な脅威となった旧政権派の掃討作戦に打って出たわけである。この軍事行動は、コンゴ国内の反政府勢力と合流し、内戦へと発展した。コンゴ東部はそれ以来今日に至るまで紛争が絶えず、ルワンダが政治経済的影響力を保持する状況が続いている。

ルワンダ旧政権派武装勢力は概ね1996年11月までに難民キャンプから駆逐され、難民キャンプに留まっていたフトゥの一般市民は大挙して本国に帰還した。ところが、この時期大量に帰還した元難民のなかに武装勢力が混在しており、それが1997～98年の西部掃討作戦を招くことになる。ルワンダ西部はフトゥの人口比率が特に高く、反政府武装勢力の浸透が疑われやすい。国軍は、武装勢力のみならず、それを支持していると思なした一般市民をも掃討作戦の対象としたため、1997年1～8月の間だけで少なくとも6000人の民間人が殺害されたと言われる〔Amnesty International [1997]〕。

ルワンダ軍は暴力を用いて国内や周辺地域を平定していくのだが、同時に軍事行動を通じて経済的な蓄積を遂行した。コンゴ東部における鉱物資源の略奪は、その典型例である。内戦のなかでコンゴ東部に軍を駐留させたルワンダは、金、ダイ

ヤモンド、コルタンなど豊富に存在する鉱物資源を本国経由で輸出し、膨大な利益を得た。ルワンダでほとんど採掘されない鉱物資源の輸出が近年急増したのは、その影響である。

3. 支配の制度化 文民政権期

内戦終結から9年後の2003年、ルワンダは多党制に基づく新憲法を採択し、大統領選挙と国会議員選挙を実施した。文民政権への移行である。大統領には現職のカガメが95%の得票率で選出され、政党となったRPFは議会で多数派を占めた。RPFが主導する政治体制は、今日に至るまで揺るぎない。

少数派トウチを支持基盤の核とするRPFが、多党制の下でも安定的に政権を維持し続けるには、それなりの理由がある。選挙制度に関して言えば、普通選挙を通さずに選出される議員の枠がかなりの割合を占める。下院(定員80)の27議席、上院(定員26)の全議席が、女性、障害者、青年、地方行政機構、学界などの代表として、地方行政機構などによって選出、任命される。RPFは軍事政権期を通じて行政機構に強い影響力を確立しているから、こうした選出方法によってRPF支持派議員を実質的に確保しやすくなる。

もっとも、RPFは普通選挙を通さない選出議員枠だけに依存しているわけではない。2003年の下院選挙では、普通選挙による選出枠53議席のうち、RPFとその同盟政党が40議席を獲得した。ただし、この選挙に際して政府はフトゥを支持基盤とする有力政党「共和民主運動」(Mouvement Démocratique Républicain: MDR)に解党を命じている。形式的には多党制であっても、国民はRPFに代わる選択肢を事実上持たない。

大統領選挙も事態は同じである。MDRは、2003年の大統領選挙に出馬したトゥワギラムング(Faustin Twagiramungu)の所属政党であった。内戦終結直後の政権で首相を務めたトゥワギラムングは、カガメの有力な対抗馬と目されたが、大統領選挙ではわずか3%程度の得票に留まった。MDRの解党により政党を利用した選挙運動が封じられたことに加え、複数の側近が逮捕されるなど当局から露骨な選挙妨害を受けたことが、その大きな理由である。選挙におけるRPFとカガメの圧倒的勝利は、国家権力を利用した、事実上の暴力によって下支えされたといえよう。

権力の制度化にあたって、政権はジェノサイドをめぐる歴史を政治的に利用している。ルワンダ憲法には「ジェノサイドを繰り返さない」という決意が強調され、それとの関連で「エスニックな、地域的な、人種的な差別やあらゆる種類の分断を流布することは、法律による処罰の対象となる。」と定められている(第33条)。この条項の「分断」(division)概念は、ルワンダ政治において、反体制勢力を抑圧する口実として利用されてきた。2003年にMDRに解党を命じた理由も、この政党が「分断主義的イデオロギー」(divisive ideology)を有しているということであった。憲法に書かれた「分断」が具体的に何を指すかは規定されていない。当局は、この概念を恣意的に利用できるのである。

4. 国際社会との関係

今日の国家建設には、しばしば国際社会の密接な関与が前提となる。内戦後ルワンダは国際社会とどのような関係を築いてきたのだろうか。内戦の前後を比べたとき、そこには継続と断絶とが認められる。

内戦前と変わらないのは、財政が援助に大きく依存していることである。ルワンダは内戦前から多額の援助を受け入れてきたが、それは内戦後も変わらない。歳入に占める無償援助の比率は、内戦後ほぼ3～5割の間を推移しており、むしろ内戦前より高い水準にある。援助なくして、ルワンダの国家財政は成立しない。

一方、外交に関しては大きな変化が見られる。内戦前、ハビヤリマナ政権に最も近かったのはフランスであった。1990年にRPFの侵攻によって内戦が勃発したとき、フランスは直ちに派兵し、政権を支えた。この行動はRPFとの関係を悪化させ、内戦後ルワンダとフランスとの関係は常に緊張をはらむものとなった。

RPFが主導する新政権は、フランスに代わってアメリカとイギリスとの関係を急速に強めている。RPF幹部の多くはウガンダで教育を受けており、もともとアメリカとイギリスへの親近感がある。政権樹立と同時に、ルワンダはそれまでのルワンダ語、仏語に加えて英語を公用語としたが、2009年初めには仏語に代えて英語を教育言語とするというラディカルな決定を下した。内戦前ルワンダに少額の援助しか供与していなかったイギリスは、今日トップドナーとなり、教育や保健の分野で大きな影響力を有している。ブレア前英首相が退任後ルワンダ政府の「個人アドバイザー」に就任したことも、両国の親密な関係を裏打ちするものと言えよう。

英語圏指向は地域機構で見ても明確である。ルワンダは2007年、中部アフリカ仏語圏諸国から構成される「中部アフリカ諸国経済共同体」(Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale: CEEAC)を脱退し、東アフリカ共同体(East African Community: EAC)に加入した。EACは、旧英領植民地であるケニア、ウガンダ、タン

ザニアが中心の地域機構である。2009年11月には英連邦(コモンウェルス)に加盟し、英語圏への接近というルワンダの外交政策はより鮮明になった。

内戦後のルワンダは、対外関係を国内統治強化のために利用している。最もそれが顕著だったのは、ルワンダ国際刑事裁判所(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)が内戦時のRPF兵士による犯罪を訴追する動きを見せた際の対応である。ルワンダはICTRがこの問題を扱うことを徹底的に拒み、アメリカとイギリスに働きかけて、ICTRのデル・ポンテ(Carla del Ponte)検事長の更迭に成功した。

多額の援助を受け入れてはいるとはいえ、ルワンダは、RPF主導の統治体制強化に資する限りでそれを利用している。多党制民主主義体制こそ選択したものの、現実にはRPFの脅威となる野党は存在しないし、ドナーの圧力からそれ以上の政治的自由化を進めたり、幅広い政治勢力を体制に組み込んだりといった行動は、基本的にとっていない。

むすび

内戦後、RPFは軍事力によって手にした国家権力の制度化を図った。軍事政権期には頻繁に物理的暴力を用いて敵対する勢力を平定したが、時間の経過とともに、国家の諸制度を用い、また外交関係を巧みに利用して、国内統治を強化してきたと評価できる。現在、カガメ政権は第1期目の任期中(2003～2010年)であり、今年に予定されている大統領選挙での再選はおそらく確実である。短期的には国内統治は安定的に推移するだろう。

ただし、もう少し長期的に見たとき、カガメと

RPFを中心とする現政権がどの程度安定的かは不透明である。国家建設においては、国家の効率性のみならず正当性が問題となる。社会から見たとき、国家が正当性を持ち得ているかが重要なポイントなのである。内戦後ルワンダは、高い経済成長と経済的ガバナンスの改善を実現したという意味で、効率的な国家運営を行ってきた。しかし、その中枢をウガンダ出身の元難民トゥチが独占し続け、反体制派による異議申し立てを制度的、非制度的な手段で封じ込めている現政権が、社会からどの程度の正当性を獲得しているのか、疑問を禁じ得ない。政権に正当性が欠如していれば、紛争再発の危険性も高まるだろう。

内戦後のルワンダでは、「リベラル・デモクラシー」を掲げる国際社会が深く関与するなかで強権的な国家が成立した。この事例は、国家建設に国際社会が関与する難しさを示している。そこには、ルワンダ固有の要因と、より一般的な要因とがあろう。前者としては、1994年にジェノサイドを阻止できなかった国際社会がRPF政権に対して倫理的な「負い目」があることや、経済成長と政治的安定という実績を残したRPF政権に意見しづらいことなどが挙げられる。より一般的に言うなら、内戦や革命を経験した国々には強権的な統治体制が成立しやすく(ダール[1981])、そうした体制が外部から要請された「リベラル・デモクラシー」を受け入れる可能性は低い。

関与が難しいのは、国際社会の側にも理由がある。国際社会は一枚岩ではなく、いかなる基準でどのように関与するかについて意見が一致しないのである。実際、望ましい政治体制の構築に向けて効果的に関与することに、国際社会はこれまで

あまり成功していない。2008年末、コンゴ東部で活動する反政府武装勢力へのルワンダの支援が国連の報告書によって暴露されたとき、ドナーのなかでオランダとスウェーデンだけが援助停止に踏み切った。ドナー・コミュニティのなかでさえ、政策を一致させることは難しい。

「グローバル化」や「帝国」といった言葉で欧米を中心とする国際社会の影響力が強調されるが、内政不干渉を原則とする主権国家体系のなかで他国の政治を望むままに変えられるわけではない。とはいえ、脆弱国家の国家建設が地球規模の課題となった今日の文脈において、国際社会は関与を続けざるを得ない。ルワンダの事例には、そのジレンマが如実に示されている。

【引用文献】

- ダール、ロバート A. [1981]『ポリアーキー』(高島通敏・前田脩訳)三一書房。
- 武内進一 [2008]「アフリカの紛争と国際社会」(武内進一編『戦争と平和の間 紛争勃発後のアフリカと国際社会』アジア経済研究所) pp.3-56。
- Amnesty International [1997] “Rwanda: Ending the Silence.” (Amnesty International 25 September 1997) AI Index: AFR 47/32/97.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi [2009] “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008,” Policy Research Working Paper No.4978, The World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) [2008] “State Building in Situations of Fragility: Initial Findings,” Paris.
- World Bank [各年版] *World Development Indicators*.

(たけうち・しんいち / JICA研究所上席研究員)