

# ジェノサイドと 新しい国のかたち

## ルワンダの新憲法をめぐって

### 武内進一

世界を震撼させたジェノサイドから9年。2003年は新生ルワンダにとって節目の年となった。レファレンダムを経て6月に新憲法が発布され、8月に大統領選挙、9月に議会選挙が実施された結果、ルワンダは内戦後の移行期間を終え、民主主義に立脚した法治国家としての歩みを本格的に開始することとなった。憲法制定にせよ、大統領・議員選挙にせよ、新国家の方向性を示す大きなイベントである。本稿では、新憲法の内容から、ルワンダがどのような国家をつくらうとしているのかを検討し、選挙時の政治実践も加えながら、その評価を試みる。

ルワンダが進める新たな国造りの過程には、その契機となった内戦とジェノサイドが色濃く影を落としている。人間の手によるこの恐るべき厄災を二度と繰り返さないよう意識して国家の枠組みを固めるのは、当然のことであろう。しかしそこには、現実政治との関係で、一筋縄ではいかない問題が存在する。本稿では、その難問の所在を浮き彫りにしたいと考える。

#### 1 ジェノサイドとマイノリティー

ルワンダ新憲法は前文および203条から構成され、全体が10部に分かれる。1991年に制定された前の憲法が5部102条から成っていたことを考えると、かなり詳しく書き込まれた憲法といえよう。新憲法を一読して気づく特徴は、ジェノサイドに関する頻繁な言及である。

この点はまず、憲法前文において明らかである。そこでは、本憲法がジェノサイドという未曾有の犯罪を受けて制定されるものという認識が示され(第1項)、そのイデオロギーおよびそれに基づくあらゆる「分断」(division)と闘うことが誓われ(第2項)、それによって揺らいだ国民の統一と和解を促進する必要性が強調される(第4項)。

以上の認識は、第1部「国家と国家主権」の第II章「基本原則」(第9条)において整理され、「ジェノサイドのイデオロギーおよびあらゆるその表出との闘い」(第1項)、「エスニックな、地域的な、そしてその他の分断の根絶と、国民統一の促進」

(第2項)が、その最初に掲げられている。新生ルワンダは、ジェノサイドとの闘いを第一の国家原則としたのである。

この原則は、基本的人権に関連して具体的に敷衍される。第11条では、ルワンダ人が自由かつ平等であることが強調され、あらゆる差別が禁止される。ここでは、エスニックな出自から始まって、性別、宗教、文化、そして肉体的・精神的障害に至るまで、16におよぶ差別の具体例が挙げられ、違反した場合は法による処罰対象となることが明記されている。第13条では、ジェノサイド罪、人道に反する罪、戦争犯罪には時効が成立しないこと、ジェノサイドの重大性を軽んじ、否定する行為が処罰の対象になることが定められている。さらに、第14条では社会的に脆弱な集団に対して国家が救済措置を講ずることが定められているが、そうした集団の筆頭にジェノサイドの生き残りの人々(サバイバー)が挙げられている。

この第14条が示すように、本憲法には随所に社会的マイノリティーへの配慮が見られるが、これは少数者集団、社会的に脆弱な集団への人権意識の欠如がジェノサイドの背景をなしたという反省に基づくものであろう。この点で特筆すべきは、女性の社会進出に向けた取り組みである。

先述した第9条の「基本原則」では、国家統治の原則として、法の支配、多元的な民主政体とともに、あらゆるルワンダ人の平等と男女間の平等が挙げられ、特に後者については、女性が「意思決定機関の少なくとも30%」を占めることが定められている(第4項)。その原則は、例えば立法院の規定において厳密に明文化されている。下院の議員総数80名のうち、直接選挙によって選出される議員は53名にすぎない。11の州とキガリ市の代表として各2名(計24名)の女性議員枠が設けられているほか、全国青年委員会が2名、障害者協

会連盟が1名の議員選出枠を持っている(第76条)。上院についても、総数26名の「少なくとも30%」を女性が占めることが定められている。2003年に実施された選挙の結果、女性議員の比率は49%に達し、ルワンダは世界で最も女性議員比率が高い国となった。下院では青年層や障害者の代表枠が確保されているが、上院では8名が「歴史的に疎外されたコミュニティーの代表を確保する者として、共和国大統領によって任命される」(第82条)。この「コミュニティー」の中身は具体的に説明されていないが、先住民のトゥワを念頭に置いたものと考えられる<sup>†1</sup>。

## 2 異論抑圧の懸念

以上のように、ルワンダ新憲法はジェノサイドの反省の上に立ち、進歩的側面を含んでいるのだが、その一方で懸念材料も存在する。その一つは、ジェノサイドに対する反省が自由権の制限に結びついている点である。

憲法では、あらゆる人間の法の下での平等が明確に述べられる(第16条)一方で、「人の自由は国家によって保障される」(第18条)として、国家に自由の番人の位置を与えている。国家が国民に自由を与えるというこの考え方は、第33条においてより明確に見られる。そこでは、思想、意見、意識、宗教、信仰および公的な意志表明の自由について、「法律で定められる条件に従い、国家によって与えられる」とされている。自由の範囲は、国家が決めるということである。

その他にも、報道の自由を保障しながら、「かかる自由の行使の条件は法律によって定められる」

†1 こうした割当選出制度は、マイノリティーに有利なだけでなく、政権寄りの人材を国会に送り込みやすいことに留意する必要がある。

と留保し(第34条)、結社の自由についても同様の留保条項を置いている(第35条)。これらの条項は、政治的自由化の過程でメディアを使ったエスニックな扇動や政党間の権力闘争が激しさを増し、ジェノサイドへと繋がった1990年代の経験に対する反省に由来するのであろう。しかし、自由は必ずしも国家によって保障されるものではない。国家からの自由についてどのように考えるのかは、残念ながら本憲法から見えてこない。

これを換言すれば、国民の統一を強調するあまり、異論を抑圧するおそれはないのかということである。こうした懸念は、上述した自由権の制限の他に、「分断」に対する厳しい姿勢や、政党活動に関する規定からも生じている。新憲法の前文で「分断」の根絶が謳われていることは先述したが、その他にも、「エスニックな、地域的な、人種的な、その他あらゆる分断の流布」が法によって処罰可能だと定められ(第33条)、政党についても「人種、エスニック集団、部族、クラン、地域、性、宗教その他、差別に結びつきうるあらゆる分断に立脚する」ことが禁じられている。政党には、「憲法、その他の法律、および民主主義原則」の遵守のみならず、「国民の統一、領土の一体性、国民の安全を不安定化させないこと」が求められ(第52条)、これに違反したと見なされれば、解散命令を含む制裁の可能性がある(第55条)。しかし、何が「分断」や「国民の統一の不安定化」にあたるかについて、厳密な規定や合意があるわけではない。こうした条項には、当局による恣意的な解釈の危険性がつきまとう。

### 3 大統領選挙の現実政治

憲法の採択に引き続き、ルワンダでは2003年8月に大統領選挙が、9月から10月にかけて国会議

員選挙が実施された。憲法で示された国造りの理念が、立法院選出という形で実体化したわけである。しかし、この過程では、先述した懸念もまた顕在化することになった。以下、特に大統領選挙に着目して、その結果を整理しよう。

内戦後のルワンダでは、内戦に勝利した反政府組織のルワンダ愛国戦線(RPF)が政権を掌握し、総司令官であったカガメ(Paul Kagame)が当初は副大統領、2000年からは大統領として最高権力を保持してきた。カガメは、他の多くのRPF幹部同様、植民地末期にウガンダに逃れた難民の子供であり、エスニック集団では少数派のトゥッチに属する。今回の大統領選挙でも、これまでの実績からカガメの当選が確実視されたが、彼以外の3人の候補者のなかではトゥワギラムング(Faustin Twagiramungu)元首相が事実上唯一の対抗馬と見なされていた。トゥワギラムングは多数派のフトゥに属するが、内戦時には野党出身ながら首相を務め、ジェノサイドの際は命を狙われた。内戦後、再び首相に就任したが、内閣不信任案の可決を受けて辞任し、ベルギーで事実上の亡命生活を送っていた。大統領選挙実施の報を受け、トゥワギラムングはルワンダに帰国して出馬する意向を明らかにした。これによって、ルワンダ大統領選挙に対する国際社会の関心は、比較的実績のあるトゥワギラムングがRPFに対する批判票をどの程度吸収できるかという点に集まった。

しかし、8月25日に実施された大統領選挙の結果は、カガメの完勝だった。彼の得票率が95%以上に達する一方で、トゥワギラムングの得票率は3%程度と泡沫候補並みであった。この結果をどのように解釈すべきだろうか。

内戦後の統治を担ったRPFとカガメの実績が国民に評価されたことは事実だろう。RPFは内戦中から規律正しい軍事組織として知られていたが、

政権獲得後も高い行政能力が内外から評価されてきた。筆者の限られた印象でも、周辺のアフリカ諸国に比べてルワンダの行政能力は高く、汚職も少ない。カガメ個人についても、1957年生まれとトゥワギラムングより10歳以上若く、新世代の有能な政治指導者という評価を確立していた。

しかしながら、95%以上という、一党政権期の大統領選挙と見まがうばかりの高得票率はむしろ異常である。この背景には、カガメとRPFに対する国民の評価に加えて、トゥワギラムングに対する当局からの妨害やネガティブ・キャンペーンの影響がある。内戦前トゥワギラムングは、最大野党「共和民主運動」(MDR)の党首であった。ところが、主としてフトゥに基盤を置くこの政党に対して、2003年4月、その「分断主義的傾向」を理由として、ルワンダ国会で解散勧告が提出され、トゥワギラムングは自らの政治組織を喪失してしまった。

さらに、選挙戦で彼は、「エスニックな分裂傾向を助長する」との非難を頻繁に受けた。カガメ陣営のみならず、国民統一和解委員会などの官製組織がこぞってこの批判を繰り返したうえ、彼の陣営が選挙運動中に撒いたビラの一文が「分断主義」を助長し、選挙法に違反する疑いがあるとして、選挙管理委員会がトゥワギラムングに出頭を求める事態となった。選挙戦終盤には、トゥワギラムング陣営の幹部が警察に拘束されたり、彼に見切りをつけた「元幹部」が国营テレビで紹介されたりと、国家やメディアを挙げてのネガティブ・キャンペーンが張られたのである。

大統領選挙の投票自体は、特に混乱もなく実施された。筆者もオブザーバーとして投票所の一つを長時間見学する機会に恵まれたが、そこで選挙運営にあたる人々は無給のボランティアにもかかわらず、実に熱心に職務を遂行していた。投票所

を訪れた有権者は、彼らから投票方法の丁寧な説明を受け、投票の秘密も守られていた。選挙当日には大きな問題は生じなかったものの、選挙期間中、さらにはその前の段階で、国家機構を利用してカガメ陣営に有利な雰囲気醸成されたといえる。その際には、「国民の統一」を促進し、「エスニックな分断」を抑止するという論理が用いられたのである。憲法をめぐる指摘した懸念——ジェノサイドの反省が議論の自由を奪い、反体制派抑圧の口実に使われる——が、現実のものとなったようにも見える。

### むすびに代えて

ルワンダの大統領選挙にオブザーバーとして参加したEUの選挙監視団は選挙後、それがルワンダの民主化にとって「重要な一歩」だと認めつつ、問題もあったとして、投票・開票に伴う若干の混乱やカガメ陣営が官製の組織やメディアを利用して選挙戦を進めたことを指摘した。これは、上述の筆者の懸念とも重なるものである。

ジェノサイドという恐るべき人災は、ルワンダにどれほど深い傷を残したのだろうか。国家と社会がそれを克服するのに、どの程度の時間が必要なのだろうか。容易に答えられない問題だが、ドイツなどの先例を見ても、長い時間とさまざまな紆余曲折が必要とされることは疑いない。現在のルワンダが、ジェノサイドの傷跡を少しずつ克服する過程にあるのか、あるいは新たな独裁への道を辿りつつあるのか、その評価にはもう少し時間が必要である。ただ、いずれにせよ、ルワンダ史を後から振り返ったとき、2003年は一つの転換点として記憶されることになるだろう。

(たけうち・しんいち/アジア経済研究所)