

# 民主化とガバナンスのジレンマ

## — ルワンダ愛国戦線政府の評価をめぐって —

佐 藤 誠

### 目次

1. 問題の提起
2. ガバナンス概念の検討
  - 1) ガバナンス
  - 2) 民主化とガバナンス—同質論と異質論
  - 3) 小括
3. ルワンダにおけるガバナンスと民主主義
  - 1) 二つの評価
  - 2) 経済社会開発状況と評価
  - 3) 民主主義と人権の評価
4. 結論

### 1. 問題の提起

21世紀初頭における国際協力・開発援助政策の理念を象徴する言葉は何か。その内容に対する賛否にかかわらず無視できない言葉に含まれるのは、「民主化」と「ガバナンス」（あるいは「グッド・ガバナンス」）であろう。国連ミレニアム宣言でも、日本の政府開発援助大綱でも、民主化とガバナンスは中核的理念の一角を確かに占めている。

民主化とガバナンスという、多くの場合、一対で語られる二つの概念については、さまざまな考察がそれぞれなされてきた。にもかかわらず、これまでの研究でもなお、両者の関係については十分明瞭な説明がなされたとはいえない。本論は、先行研究の理論的再検討とルワンダの事例分析を通じて、民主化とガバナンスが密接に関わり合いながらも完全に重なり合うことも同一化することもないこと、時間軸を導入することでその理由を一定程度説明することが可

能であり、そこに実践的な教訓も見いだせること、を論じる。

以下、2では、民主化とガバナンスについて、それぞれの概念と両者の関係性について先行研究の整理を出発点に理論的に再検討する。3では、ポール・カガメ大統領による強力なリーダーシップのもとルワンダ愛国戦線（RPF = Rwandan Patriotic Front）が政権を担うルワンダを実証事例として、民主化・ガバナンスそれぞれの実態と両概念の関係性を考察する。ルワンダの現政権は、その統治能力が国際社会から高く評価されるいっぽうで、民主主義や人権問題への対応については批判も強く、そうじて評価が割れている。民主化とガバナンスの関係性の考察は、国際的評価の分裂の背景を探ることにもつながるであろう。結論では、二つの概念の関係性を総括するとともに、ルワンダの政治体制が今後どのように変貌しうるのか、検討したい。

## 2. ガバナンス概念の検討

### 1) ガバナンス

「ガバナンス」（統治）ないし「グッド・ガバナンス」（良い統治）という言葉が、日本でも世界でも開発政策・開発援助政策においてもっとも重要な概念の一つとなっていることは、二つの代表的な文書、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と日本の政府開発援助（ODA）大綱が象徴的に示している。

前者は、貧困削減を目的に世界各地で取り組まれているミレニアム開発目標（MDGs = Millennium Development Goals）の土台になった。宣言は全8節からなり、第1節で「自由」「平等」「団結」「寛容」「自然の尊重」「責任の共有」の6点にわたる価値と原則を明らかにしている。このうちの「自由」についての説明で、飢餓と暴力や抑圧からの解放を保障するものは「民主的で参加型の統治」（democratic and participatory governance）であると述べて、民主的な統治に大きな価値を置いた。ここでの基軸はガバナンスに置かれていて、民主主義（民主的）はガバナンスに係る形容詞となっている。

3節の「開発および貧困撲滅」ではMDGsに直結する途上国開発と開発援助が扱われる。ここでは掲げる目標の達成が「国内のよい統治（good governance）」および「国際レベルでのよい統治」にかかっているとされた。5節目は題そのものが「人権、民主主義および良い統治」（human rights, democracy and good governance）となっていて、ここでは民主主義と良い統治が並列されている。（United Nations 2000; 外務省 2000）。

一方、後者の政府開発援助大綱は、日本政府の政府開発援助政策の原則を宣言した基本文書である。2003年に閣議決定された改訂版政府開発援助大綱では、7つの基本方針の第一番目に「開発途上国の自助努力支援」を掲げて「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上

国の自助努力を支援する」こと、その際「平和、民主化、人権保障のための努力[を]・行っている開発途上国」を重点的に支援するという(外務省 2012b)。ここでは、グッド・ガバナンスと民主化が同じレベルで扱われている。

以上の2文献だけでも、ガバナンスが民主化と並んで開発・援助政策にとっての中核概念となっていることが明らかだ。だが、ガバナンスという言葉と、民主化(民主主義)との関係についての説明は漠然としている。たとえばミレニアム宣言では「民主的で参加型の統治」というかと思えば「民主主義および良い統治」とも書かれ、「良い統治」ともいう。

さらにガバナンス(統治)とグッド・ガバナンス(良い統治)の関係も不明瞭である。ちなみに、やはり基本文書の一つ、経済開発協力機構(OECD)のガイドライン文書「参加型開発と良い統治」を見ると、良い統治の説明そのものが「『統治』概念は複雑だ・・・」と続いており、「良い統治」と「統治」が置き換え可能なものとなっている(OECD 1995)。OECDの開発援助委員会(DAC)の下部機関 The DAC Network on Governance (GOVNET)のように、ガバナンスだけの語も多い。別の例をあげれば、たとえば2011年ドーヴィル・サミットでのアラブの春に関するG8宣言文書では「ガバナンス改革」(governance reforms)「ガバナンスを向上」(improving governance)「ガバナンスを強化」(strengthen governance)など、さまざまな局面にガバナンスが登場した(外務省 2011)。

ここでは議論の焦点を民主化とガバナンスの関係性に絞るため、国際協力機構(JICA)の調査研究報告(『JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援』)に習って、ガバナンスを中立概念、グッド・ガバナンスを目指すべき価値概念として理解する(JICA 2004, p1)。実践的には、以下の考察でも両概念が意味するものに本質的な違いはないと理解して差し支えない。

ガバナンスとは何か。ガバナンスを包括的に論じたジョン・ピエールとガイ・ピーターズによると、ガバナンスは今や一国レベルの政府(government)だけではなく、グローバルあるいは国際レベルから、EU、ASEANなどの地域(リージョナル)レベル、国民国家レベル、地方のレベルに及び、しかもそれぞれのレベルで従来の国際機関や中央政府に留まらない多様なアクターが参加していること、に特徴がある(Pierre and Peters 2000, p75-77)。ガバナンスは包括(umbrella)概念であり、コーポレート・ガバナンスなどという場合を別にして国家レベルを中心にみた場合も、公的機関のマネジメントだけでなく、政策ネットワーク、経済部門間の調整、公私のパートナーシップなどを含む。また垂直的に統合されたガバナンスとは、民主的に選出された政府と公共官僚制を理念化したものであり、その本質は法による支配である(Pierre and Peters 2000, p14-27)。

ピエールとピーターズの議論もふまえて、開発政治学の立場から木村宏恒は、ガバナンスをめぐる国際社会での議論には大きく三つの種類があるという。第一は行政管理の視点からの解

積で、行政府の経営改善を問題にする。世界銀行やアメリカ合衆国政府がこの立場で、これに「民主化」の視点も付け加えるのがUNDPや西ヨーロッパ諸国である。第二は、公と私、諸経済部門など異なるセクター間の調整によって全体的な管理能力を高めようとする立場。第三は、一般には参加、透明、説明責任（accountability）等々として理解される良い統治のさまざまな側面を包括する概念（umbrella concept）として捉える理解の仕方だ（木村 2009; 木村 2013）。これに対して日本では「下からの参加と上からの統治の相互作用」として捉える議論が大勢を占めていることも、木村は指摘している。

以上のような議論もふまえて、グローバルあるいはリージョナルなレベルにおけるガバナンスも理解したうえで、途上国の政府を中心とする国家開発政策を評価するという立場から、本論ではガバナンスの主体を中央政府を中心とする国家に置いて議論を進める。外務省の分野別開発政策でいう、ガバナンスとは「国際協力においては、一般的に統治機構や行政能力、制度等を指す」（外務省 2012c）というの的を射ているものの、静態的過ぎてダイナミズムに欠ける。本論ではひとまず、ガバナンスを『JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、整備支援』が援助に関わるガバナンスの定義として提言したものを土台に、次のように理解する。すなわちガバナンスとは、国の安定・発展を目指して「国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するため」に「政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の協働関係や意思決定のあり方」なども含めた制度の構築や運営のことをいう（国際協力機構 2004, p21）。

すでに見たように、ミレニアム宣言でも日本政府の政策文書でも、ガバナンスが民主主義と一体となって提示された。2013年の第5回アフリカ開発会議（TICAD V）で決定された横浜行動計画（2013-2017）でも「民主主義及びグッドガバナンス」という表現が繰り返された（外務省 2013b）。だが、両者の関係については、必ずしも明瞭な説明がなされてきた訳ではない、

民主主義への移行過程が民主化である。リンスとステパンは、非民主主義的な体制から「自由な普通選挙により選ばれた政府が権力の座につく」ことと「三権分立の確立」をもって民主主義体制への移行が完了するとみなした（リンス、ステパン 2005, 第1章）。本論もこれを受け継いだうえ、リンスとステパンが「自由化」として民主化から分けた「報道の自由」「組織の自由」「恣意的な拘束の禁止」「異議申し立ての自由」なども、民主主義への移行完了の条件として含める。

民主化される非民主主義的体制とは、その多くがいわゆる権威主義体制である。われわれは権威主義についても、リンスの考え方（リンス 1995, 第4章）を基本に「限定された政治的多元主義を伴う、個人ないし少数者グループによる支配」として理解する。最終的には支配者の意向が貫徹するものの、一定の範囲では多様な考え方がある程度までは認められる。ただし、武田康裕のいうように、民主主義と全体主義の中間概念とされた結果、あらゆる非民主主義体

制に権威主義のレッテルが貼られるようになって独自概念としての有効性が低下したため、何らかの下位概念が必要である (武田 2001)。本論における事例としてのルワンダの場合、RPF の実質的な一党支配体制に近いシステムとなっている。ルワンダは、(南アフリカのような) 自由な選挙の結果として一党が長期的に政権を担う一党優位体制ではない。同時に (中国のような) 一共産党の「指導」するいわゆる「民主諸党派」を除いて一政治的競争者の存在そのものを認めない一党独裁からも区別される一党支配的権威主義である。

## 2) 民主化とガバナンス—同質論と異質論

民主化とガバナンスの関係についてさまざまな見方がある中で、ここではわかりやすくするために、両概念を同質とみる見方と異質とみる見方に分けて説明する。同質であるとする見方 (同質論) は、さらに3つの見解に分かれる。第一見解は、両者は実質的に同じであるとする (民主化 = ガバナンス)。たとえば UNDP の『人間開発報告書』2002 年版は「グッドガバナンスとは民主的ガバナンスである」という。同報告の解説によると、グッド・ガバナンスとは、透明性・参加・即応性・説明責任・法の支配などを理念とし、プロセスは「民主的な、人民による人民のためのもの」であって、一人一票の無記名投票による選挙と自由で独立したメディアおよび人権が保障されなければならない (UNDP 2002, 第2章)。だが、メディアの独立や人権の保障はいずれも民主主義の本質的特徴とも言えるもので、それをなぜグッド・ガバナンスと呼ぶのか、説得力のある説明はなされていない。

第二見解と第三見解はいずれも、両概念の関係を一方が他方の部分である、として理解する点で共通する。言い方を変えれば、両者の違いをもっぱら量的な大小で捉えるわけである。杉浦功一分析によれば、開発援助に携わるアクターは次の二つの解釈のどちらかを選ぶ傾向がある。第一は、UNDP の2002年版『人間開発報告書』のように、民主主義とガバナンスを実質的に同じものとして扱う立場。第二は「ガバナンスとは、狭義の民主化支援から、さらに選挙支援や政党支援など政治体制に直接かかわる部分を差し引いたものであり、行政機能関連に注目」(杉浦 2010, p114) する。すなわち、ガバナンスを民主化の一部として理解する立場だ (ガバナンス < 民主化)。これが第二見解である。これとは逆に、ガバナンスを民主化 (民主主義) より大きい範疇として捉える考え方が、第三見解 (民主化 < ガバナンス) である。たとえば下村恭民は、根拠文献は示していないが「国連や OECD (経済協力開発機構) は、民主主義を良い統治の重要な構成要素であるとしている」と主張する (下村 2004, p222)。

これら3種類の同質論に対して、民主化とガバナンスは、そもそも性質の異なる概念であるとする見方がある (異質論)。この場合は、民主化とガバナンスは量的な大小ではもちろん説明されない。異質論にもいくつかのバリエーションがあり、それぞれの内容はかなり異なる。ここでは3つの見解をみてみたい。

見解の第一は、東アジアにおける権威主義体制と民主化後の体制との比較にたつて、グッド・ガバナンスと民主主義が単純に同一ベクトルを目指すものではないことを強調する。たとえば大西裕は、東アジアの経験についての先行研究を総括して、開発主義の成功事例として東アジアの経済発展を評価する仮説は、成功に導いた要因を①開発志向イデオロギー、②優秀な官僚、③強い国家一存在に求めたが、グッド・ガバナンスは達成されていなかったと指摘し、グッド・ガバナンスが東アジアの経済発展を導いたとする説を否定した。大西にとってグッド・ガバナンス論は、1950年代に政治と行政の二分化論に立ち、テラー主義的経営論をモデルに科学的経営を途上国の行政に導入しようとして失敗したグッド・ガバメント論の焼き直しにすぎない（大西 2004）。

同様に黒岩郁雄は、民主化と経済発展との連関に関わって、スハルトを例に権威主義的な長期政権が経済発展に有利であると論じた説を紹介し、対照的にスハルト後の民主化の中でガバナンスの柱である官僚統制が緩んで経済危機を招いたことを指摘して、経済発展が民主化を促すことはあっても、その逆は裏付けられていないことを指摘した。同時に、民主化がなされてからは民主主義が定着しないと所有権が不安定になるという議論を紹介して、ガバナンスと民主主義を正負の相関関係でみる単純な見方も戒めた。（黒岩 2004）。

第二の見解は、国際外交の駆け引きの中で民主化がガバナンスに置き換えられたと論じる、妥協の産物としてのガバナンス論である。近藤正規は「米国と北欧を中心とした諸国の援助に関する議論の妥協的産物」としてガバナンスが登場したという（近藤 2003, p4）。

途上国の民主化推進を国際開発援助の究極目標として掲げたい米国は、それに反対する北欧諸国に対する配慮として「民主化」という言葉をドナー間で最も重要なものとしてシェアすることを断念しつつ、その代わりに世界的に「ガバナンス」という表現を一般化させることによって、開発援助を通じた途上国の民主化推進を国際的な共通認識とすることを狙った（同上）

先進国間の「妥協的産物」として生まれた「ガバナンス」が「開発援助におけるキー・ワードとして広がって」いった背景として、近藤は5つの要因をあげる。第一は冷戦の終結で、腐敗した独裁政権へ援助する必要がなくなり、民主主義とガバナンスの重要性が再認識されたこと。第二は、80～90年代のアジア・中南米における民主化の進展。第三は、それまでの援助の経験が「制度」の重要性を明らかにしたこと。第四は、ガバナンスが良好でない国にも援助をしてきたドナーとしての反省。第五は、9・11を契機として生まれたガバナンス脆弱国家がテロの温床になるという認識一である。

近藤の指摘は世界銀行など内部での議論の様子を伝える点でも貴重だ。だが、米国と北欧との妥協の産物であるとする説が事実だったとしても、政治的な思惑によってのみガバナンス概念が創りだされた、あるいは広まった、と言えるだろうか。実際には、近藤も背景要因として

挙げたように、テロ・犯罪・環境破壊などのグローバルないしトランスナショナルな 이슈の増大によって、グローバル・ガバナンスの重要性は広く認識されていた。イシューの背景に途上国の貧困や一部国家の「崩壊」現象があるという認識も共有されていた。開発援助をめぐる米欧の政策的妥協は、副次的な一因として理解すべきであろう。

第三の見解は、猪口孝の唱える、ガバナンスは政治体制や価値観を問わないという議論、いわば「ガバナンス価値中立論」である。猪口はガバナンスを「政治体制の違いにかかわらず、市民の要求・・が一定限度満たされ、そのやり方が一定限度公開される仕組みと状態であると定義」する(猪口 2012, p8)。すなわち、ガバナンスは政治体制を問わない。その限りではガバナンスは政治的な価値観から自由である。猪口は次のようにもいう。なぜガバナンスが頻用されることになったかといえば、民主主義がグローバルに拡散した結果、民主主義は実質よりも手続きが重視されるようになった。そうした変化に対応して、政治体制が民主的であることを前提としないガバナンスが使われるようになったのである(猪口 2012, p9)。東アジアや東南アジア諸国が民主主義よりガバナンスを好むのも、政府の正統性・代表制や政策について反民主的と言われたくないからである、という。

### 3) 小括

以上の概観からも明らかのように、民主化とガバナンスという二つの基本概念相互の関係についてすら、その理解は論者によりまちまちである。日本政府が ODA 大綱で掲げ、国際社会がミレニアム開発目標において合意した「(グッド) ガバナンス」は、確かな共通理解を欠いたままに、さまざまな政策として展開されていったことになる。

先行研究の整理からは、ガバナンスと民主化(民主主義)は質的に異なる概念だと言わざるをえない。たとえばアジア NIES で、ガバナンス・パフォーマンスの「相対的な」高さ—大西の批判には配慮するとしても、一定水準のガバナンスなくして経済成長はありえない—は民主主義を自動的にもたらしたであろうか。民主化を現実化したのは、長期にわたる民主化を求める民衆の運動(韓国)であり、国際的孤立と隣接する大国との緊張関係の中における支配政党の方向転換(台湾)ではなかったか。「行政改革を進めるのは政治であり、政治的リーダーシップなくして改革はあり得ず、したがって、グッド・ガバナンスもあり得ない」(木村 2013, p116)。ただし、政治的リーダーシップは民主化に向けてのみ発揮されるとは限らないのである。

アフリカにおける民主主義とガバナンスの結びつきについては、マイケル・ブラットンが「民主化はガバナンスの向上をもたらすのか?」という、本論の問題意識と類似した疑問を出発点に実証を試みている。利用したのは、ブラットンが助言者として関与している NGO「アフロバロメーター」が、社会・政治・経済をめぐるさまざまな問題についてアフリカの 18 か国で 2005 年に実施した、人々の抱く印象についての (popular perception) 調査である。この調査

では民主主義は「複数の政党による自由かつ公平な選挙の結果、政治体制が樹立され、競争相手もそれを受け入れること」、ガバナンスは「一定の環境下にある諸組織に、指示や調整を行う権威を授与する行為ないしはそうした過程」と定義され、それを前提にして回答が分析された。その結果、政治面では民主的な選挙と責任あるガバナンス、行政面では民主的な選挙と法の支配の間には強い結びつきがみられた。その反面、経済面では民主主義と効率性および公共財における公正さとの間には顕著な結びつきは見られなかったという (Bratton 2012; Afrobarometer 2014)。

ブラットンの研究は貴重な試みだが、常識的に同意できる部分(「不正のない選挙が行われて (=法の支配) 初めて民主的な選挙といえる」)を除けば、結論は必ずしも説得力があるとはいえない。かりにガバナンスの高さと民主化の達成度の間に数量的な相関性がある程度まで確認できる事例があったとしても、それはそれぞれの変動の結果としての相関性を示しているのものであって、その変動の過程においてなぜ一方の高さが質の異なる他方の高さを引き起こすのかという、肝心の構造連関上の理由が明らかになったわけではない。したがって、たとえばどのような種類のガバナンスのどの側面を高めれば民主化が引き起こされるという理由とメカニズムは、なお説明されていないことになる。

これまでの分析で言えることは、民主化(民主主義)とガバナンスは密接な関係にあり、構成要素には共通する部分もあるものの、両者が完全に重なりあうことはなく、一方の発展が必ず他方の同一方向への発展に帰結するともいえないことである。同時に、タイムラグを伴うものの、長期的にはガバナンスの向上は民主主義の条件づくりをするといえる。

そのメカニズムを仮説的に述べるならば、一人の独裁者、少数権力者の寡頭制とは対照的に、その社会を構成する膨大な数の構成員(原理的には全員)の参加によって意思決定を行う民主制が、それを可能にする膨大な資源と技術を必要とすることに根本的な原因がある。総選挙を一回実施するだけでどれほどの資金、時間、エネルギーが費やされるかを考えれば、それは容易に理解できるであろう。民主主義の土台となる正確な情報を日々刻々と伝え、選択肢を示し、意見を聴取し、不満・注文・要求に応えることは、高いガバナンス能力が備わって初めて可能になる。民主主義を受け入れて十全に機能させるまでにガバナンスが成熟するまでには一定の時間が必要になる。ここにガバナンスと民主化の間でのタイムラグが生じる原因がある。逆に条件が揃わないまま形式だけの「民主化」は、エスニシティなどに起因する対立を誘発する可能性すらあるかもしれない。

とはいえ、ガバナンスが条件づくりをするとしても、最終的に民主化への歯車を動かすのは人間であり、その社会の構成員の政治的動員である。とりわけ、国際的な情報に触れる機会が多く、それを理解する手段と能力に恵まれて、自由化・民主化への要求が高く、長期間の政治的動員に応じられる経済力も備えた中間層<sup>1)</sup>が動員の核となる可能性が高い。そしてこの中間

層こそ、権威主義的開発国家で急速に育ちうる人々なのである。

### 3. ルワンダにおけるガバナンスと民主主義

#### 1) 二つの評価

50万人以上とも80万人ともいわれる犠牲者<sup>2)</sup>を出したジェノサイドから20年。復興開発と急速な経済成長を主導したルワンダの現政権、カガメ率いるRPF政権に対する日本政府の評価は高い。外務省の2012年4月付け「対ルワンダ共和国別援助方針」は言う。

ルワンダ政府は高い主体性や行政能力を発揮し、現在では7%前後の高い経済成長率を維持するなど、内戦からの復興を果たした。内戦からの復興・経済成長のモデル国ともいえるルワンダを支援することは、依然として不安定な大湖地域の安定のためにも、「平和の定着」の観点からも意義が大きい。また、経済成長を通じた貧困削減に取り組むルワンダへの援助は、我が国のODA大綱およびTICADプロセスで表明してきた支援方針にも合致する(外務省2012a)。

要点をまとめれば、①内戦からの復興開発のモデル、②経済成長による貧困削減のモデル、③日本の援助政策に合致、④ルワンダだけでなく周辺地域の平和と安定にとっても重要—ということになる。2013年6月、第5回アフリカ開発会議(TICAD V)に出席のため来日したカガメ大統領と首脳会談を行った安倍晋三首相は、在ルワンダ日本大使館の開設など二国間協力の基盤整備が進む中で、ルワンダの経済・社会開発のための援助を引き続いて行いたいと表明した。これに対してカガメ大統領は、日本の支援に感謝を表して安倍首相をルワンダに招待した(外務省2013a)。

日本政府だけではなく、世界的にみても、ルワンダの経済復興開発政策は援助機関などからは高く評価されている。たとえば世界銀行は2013年10月に更新したルワンダの国別概観で「1994年のジェノサイドと内戦以来、ルワンダは目覚ましい発展を成し遂げてきた。目下は、社会発展と加速的成長での成果を強化する一方で、その成果をより多くの人々が分かち合うことにより、苦勞の末に手にした政治的および社会的安定が浸食される危険性を緩和することを確かなものにしようとしている」と評価した。そのうえで、経済の変革・農村開発・生産性向上・若年者雇用を4本柱とする加速的成長と貧困削減によって、2018年までに年率10%の成長、一人当たりGDP1000ドル、貧困率30%以下を目指す政府の中期戦略が、過去10年間の目覚ましい成功の上に築かれる、と解説している(World Bank 2013a)。

ところが、日本政府や世界銀行に代表される賞賛の声とは対照的に、まったく別の評価も国際社会には存在する。それを象徴する出来事が、2012年に起きた主要なドナー諸国による援助凍結だった。国連安全保障理事会コンゴ民主共和国制裁委員会専門家グループが2012年6月

と11月に出した報告で、ルワンダがコンゴ民主共和国(DRC)の反政府武装勢力を支援していることを認めたためである(Security Council Committee 2013)。ドナー諸国内部にも様々な意見があり、援助凍結といっても限定的で今のところ影響は限られている。だが、高い評価を受けるRPF政権の経済政策を支えている公的支出の約40%を援助に頼っているだけに、政権は深刻に受けとめた。世界銀行によると、主要ドナーの援助停止によって2012年にルワンダが受け取るODAは20%減った(World Bank, 2013b)。

コンゴの反政府武装勢力に対する支援と並んで、国内における民主主義と人権状況に対する批判も強い。毎年のように国際的な人権団体などからは、野党の政治家を拘束して選挙の立候補を阻止した、政府に批判的なジャーナリストを逮捕したり殺害した、などの具体例とともに批判を受けている。RPF政権の政策と現実にたいする評価は、複雑に分裂している。

## 2) 経済社会開発状況と評価

ルワンダ政府の経済・社会開発政策については、日本政府や世界銀行だけではなく他の機関も、それぞれの数値的裏付けに基づいて、高い評価を下している。たとえばIMFによると、ジェノサイドの起きた1994年に旧政権を倒してRPFが政権についた3年後ぐらいから経済復興が始まり、2000年にカガメが暫定大統領に就任(2003年には複数候補の立った選挙で正式に選出され、2010年に再選)したところから順調な拡大の波にのった。1995年から2004年の10年間の実質成長率は10.1%に達して、その後も概ね6%から9%台の成長率を示している。他方、リーマンショックのなかで2008年、2009年と10%を超える上昇を示した消費者物価水準もその後は落ち着いて、2012年は6.3%だった(IMF 2013a)。マクロ経済が安定している低所得国を対象にした金融支援の一環であるPSI(政策支援文書)調査のため、2013年9~10月にルワンダを訪れたIMF代表団は、年内にはインフレ率が6.5%に上ると警戒感を示したものの、これまでの援助に依存した内需・公共部門中心型から輸出・民間主導型への移行努力を肯定して、中期的な経済成長率を7.5%前後と予測。総じて構造改革も計画通りに進行しており成果に満足しているという声明を発表した(IMF 2013b)。

民主主義をめぐるルワンダに厳しい評価を下しているシンクタンク Economist Intelligence Unit (EIU)も、独自試算で2010, 2011, 2012年の実質成長率を7.2, 8.3, 7.0%, インフレ率をそれぞれ2.3, 5.7, 6.3%などと算定したうえで、主要ドナーの援助停止による影響は大きいものの、今後も外資の投資は増えて2013/14年のGDP成長率は6.8%程度になると予測した(EIU 2013b)。最近では外国資本が進出する際の状況評価の目安として使われる世界銀行グループの*Doing Business 2014*が、ルワンダを189か国中32位に位置づけた。サハラ以南アフリカではモーリシャス(20位)に次ぐ高さで、南アフリカ(41位)を上回った。とりわけ、「事業開始のしやすさ」では全世界で9位(アフリカでは1位)の評価を受けた(*Doing*

Business 2013)。

GDP が急成長するだけでなく、一人当たり GNI も RPF 政権下で着実に増大してきた。世界銀行によると、1990 年には 350 ドルあったルワンダの一人あたり GNI は、ジェノサイドの起きた 1994 年に 160 ドルと半減。その後 10 年あまり低迷ののち急速に増大に転じて、2011 年には 560 ドルとかつての倍近い増大をした (World Bank 2013c)。

社会開発面の前進は断片的な指標をみても明らかで、たとえば 1994 年から 2008 年 (資料がない場合はカッコ内の年) を基準年にして変化をみると、貧困率は 78% から 56.5% (2005) へ、5 歳未満児の死亡率は 1000 件当たり 209 (1995) から 103 へ、HIV 感染率は 13% (1997) から 3% へ低下。逆にはしかの予防接種率は 25% から 98% へ、初等教育就学率も 95% へと増大した。この間に総人口が 550 万から 960 万人へと 1.7 倍の増加をしていることを考えると、成果は明らかだ (国際開発協会 2013)。

世界的なベストセラーとなった『最底辺の 10 億人』(コリアー 2008) でアフリカ諸国の政治、経済の現状を厳しく批判した開発経済学の権威、オクスフォード大学のポール・コリアーも、ルワンダ経済については「急成長、貧困の大幅削減、不平等の縮小というハットトリック」を達成した目覚ましい成果として賞賛した (*Economist* 2013)。これら積極的評価論はしばしば政権党 RPF の代表でもある大統領カガメのリーダーシップ評価と一体となる。典型は、ルワンダを株式会社に、カガメをその最高経営責任者 (CEO) に喩えたパトリシア・クリサファリとアンドレア・レッドモンドの『*Rwanda, Inc.* (ルワンダ株式会社)』であろう (Crisafulli 2012)。

### 3) 民主主義と人権の評価

国際社会から高い評価を受ける経済政策とは異なり、民主主義と人権についての RPF 政権およびカガメ大統領に対する評価は入り組んでいる。

まず、政権が安定していて賄賂や腐敗が少なく、公務員の労働は概ね効率的で犯罪も少ないという点では、国際機関や海外の関係者の評価は一致している。たとえば、世界の指導者たちにも大きな影響を与えている World Economic Forum の *The Global Competitiveness Report 2013-2014* は、ルワンダの競争力を世界 148 カ国中 66 位、サハラ以南アフリカではモーリシャス (45 位)、南アフリカ (53 位) に次ぐ 3 番目の評価を与えた。政府の強力な指導により腐敗が少なく、労働市場や金融市場が効率的で治安が良いことが評価されたものである (World Economic Forum 2013)。他のアフリカ諸国に比べて政治腐敗が少ないことは、腐敗と闘っている国際 NGO、Transparency International の *Corruption Perception Index 2013* の評価からも裏付けられる。それによると、2013 年の指標でルワンダは 100 点満点中 53 点、177 カ国中 49 位、サハラ以南アフリカでは 4 位だった (Transparency International 2013)。

以上のような効率的で相対的に清潔な政治・行政に対する高い評価とは対照的に、EIUの*Democracy Index 2012*は、ルワンダの民主主義の度合いを10点満点で3.36、167カ国中132位に位置づけた。とりわけ厳しい評価を受けているのが、選挙のプロセスと政治参加である(EIU 2013a)。人権と民主主義擁護を目的とした民間の監視機関として知られるFreedom Houseも、*Freedom in the World 2013*でルワンダを政治的権利においても市民的自由においても「自由ではない(Not Free)」と評価し、その理由を次のように列挙した。

①選挙においては議会選挙でも大統領選挙でも、RPFないしカガメの競争相手になりそうな政党や政治家をその都度、非合法化あるいは逮捕し、時には長期刑を科して、実質的な一党支配を継続させた。また投票数の操作が行われた疑いがEUの選挙監視団などから指摘されている。

②その際に頻繁に行われたのが、1994年のジェノサイドがエスニックな憎悪感から生まれたという理由からエスニックな主張を禁じたうえ、それに違反したという口実による反対派の抑圧であった。RPF政府を批判すると、エスニックな憎悪感を煽ったとして「分裂主義」「ジェノサイド・イデオロギー」さらには「テロリズム」のレッテルが貼られた。RPF政権に対する批判がジェノサイド・イデオロギーにすり替えられたのである。

③メディアやNGOに対しても抑圧や弾圧が行われ、ジャーナリストが長期勾留された。その際にも前述のような口実が頻繁に使われた(Freedom House 2013)。

アメリカ合衆国国務省の*Human Rights Reports*も、より詳細な事例を紹介しながら同様の評価を下している。同レポートの「ルワンダ人権報告2012」は、ルワンダの人権から見た最大の問題は、①ジャーナリスト・政治的反対者・人権活動家に対する脅しや逮捕、②治安部隊や司法当局による法の無視、③市民的自由の制約、④コンゴ民主共和国における反政府グループへの支援一であるとまとめ、人権団体の調査も活用しながら、たとえば政権を批判していたジャーナリストが2011年12月にウガンダで何者かに射殺された事件、同年9月に野党の有力指導者が誘拐されウガンダ国境で釈放されたものの生命の危険を感じて亡命に追い込まれた例など、さまざまな事例を挙げた。さらに、治安部隊や軍から何らかの容疑をかけられた市民に対しては日常的に拷問が行われている、という(US Department of State 2013)。すでに同報告の2010年版は、2009年8月の大統領選挙でカガメが93.1%の得票率で圧勝し再選されたものの、野党が登録すら出来ず選挙に参加出来なかったこと、を指摘していた(US Department of State 2011)。

こうして信頼度の高い複数の報告は、ルワンダの民主主義と人権が大きな問題を孕んでいる様子を伝えている。その際、ひとつ考えなければいけないのは、女性国会議員の比率が高いことについてである。*Human Development Report 2013*によると、人間開発指数のランキングで186か国中167位のルワンダの女性議員の比率は51.9%で、同7位のスウェーデンの44.7%

を上回り世界一だった (UNDP 2013)。民主主義推進を目的に組織された政府間国際機関 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (日本はオブザーバー参加) は、機関誌などでこの事実を好意的に紹介し、日本でも全国フェミニスト議員連盟がルワンダ人の女性弁護士を招いて講演会を開き「ルワンダの奇跡」と賞賛した (三井, 2009)。

たしかに、上院では 26 議席の 30%，下院では 80 議席のうち 24 議席を、州ごとに女性だけが立候補し投票できる選挙で女性に (別に 3 議席を青年・障害者に) 割当てたうえ、残り 53 議席の選挙にも女性は立候補できるという、女性に有利なクォータ制の導入に RPF 政府が踏み切ったことが、女性議員進出を促したことは間違いない。パウリーは、女性 NGO が活発な運動を繰り返したことのほか、ジェノサイドの犠牲者は男性の方が多かったため女性人口そのものの比率がジェノサイド直後は高かったこと、RPF がマイノリティのトゥチ人<sup>3)</sup>を基盤としていたため他のマイノリティ問題にも敏感だったこと、などを背景として指摘している (Powley 2005)。

だが、パウリーも認めるように、政府の関係省庁や女性議員グループとも連携できる実行力を備えた女性 NGO は Pro-Femmes と呼ばれる全国組織ただひとつであり、地域ごとの候補選出にも影響力を行使していると見られる。しかも議会は「独立性がなく、単に政府の発議を承認するだけ」(Freedom House 2013)。「ルワンダの奇跡」が RPF の支配体制安定化の一環として機能している側面は無視出来ないだろう。

とはいえ、女性たちが永遠にカガメや RPF 指導者の思い通りに振る舞い続けるとは誰も保証できない。ドナーなどの外的圧力から生じたものであれ、ポスト・カガメの座をめぐる政治エリートの権力争いに起因するものであれ、いったん権力中枢において混乱が生じれば、女性たちの中には男性エリートの言いなりにならない集団が出てこないと言い切れない。そのときに女性に有利な国会議員割当制がもつ歴史的な意義が明らかになるであろう。

#### ④ 対外政策と対立する評価

前述のように、欧米の援助が停止されるキッカケとなったのは、国連安保理コンゴ民主共和国制裁委員会専門家グループが 2012 年 6 月と 11 月に出した報告で、コンゴの反政府武装勢力 M23 に対してルワンダ政府が国連の武器禁輸と制裁決議に違反して武器を渡すなどの支援活動を行ってきた、と結論づけたことである。M23 は RPF と同じく、ルワンダやコンゴ東部などに居住するエスニック集団トゥチが主導しているといわれる。さらに、その M23 の母体となったのは、おなじくトゥチ系と言われる反政府武装勢力「人民防衛国民会議」(Congrès national pour la défense du peuple=CNDP) であった。コンゴ政府のジョゼフ・カビラ大統領の宥和政策によって 2009 年 3 月 23 日、和解協定が結ばれ、CNDP はコンゴ国軍に合流した。CNDP は、非戦闘員殺戮、少年兵を含む兵士への強制的動員、女性への性的暴行を繰り返していたといわれ、複数の指揮官が人道に対する罪で国際刑事裁判所 (ICC) から手配されていた。

当初は彼らをかばっていたカビラが2012年になって高まるICCの要求に指揮官逮捕の可能性に言及すると、CNDPに属していた兵士は国軍を脱走、M23を結成する。専門家グループの調査報告はこうした背景の下で行われた。

2012年7月21日に安保理で中間報告に基づく審議が行われると、翌22日、米国政府はルワンダにたいする軍事援助を停止するという国務省声明を明らかにした（AFP 2012）。英国も同日、外相と国際開発担当相が11月の最終報告について「一連の証拠は信頼するに足り説得力がある」と述べて支援行動を非難し（UK Government 2012）、英国の援助のうち1,600万ポンド分の凍結が発表された（Guardian 2012a）。

ルワンダ政府は専門家グループの報告内容について事実無根として全面的に否定したが、その間にも Human Rights Watch などの人権団体からは M23 の住民殺戮、性的暴行、兵士への強制的動員など住民に対する非人道的行為に対する告発がなされ、ドイツ、オランダ、スウェーデン、さらには EU も、援助の凍結や部分的凍結に踏み切った（Guardian 2012b）。援助の凍結と言っても、米国の場合は軍事援助の凍結であり、英国にいたっては凍結発表からわずか3ヶ月後には貧困者を対象とする別の事業に900万ポンドの援助を行うことを明らかにしており（Guardian 2013）、ドナーの制裁が永続するとは考えにくい。とはいえ、それまでは内戦からの復興開発と急成長のモデルとして扱われてきた国だけに、事態をどう理解するか、国際社会は新たな問題を突きつけられた。

一方には、ルワンダを擁護する意見も根強く存在する。2013年2月、英国の元首相トニー・ブレアは、富豪の社会事業家ハワード・バフェットと共同で『フォーリン・ポリシー』誌のインターネット版に、ルワンダ制裁に反対しルワンダを擁護する声明を発表し、国際社会に大きな影響力をもつ著名人の発言として反響を呼んだ。声明は直接的には国連専門家グループの報告をきっかけとして欧米の主要ドナー国が援助中断などの制裁に相次いで踏み切ったことに対して反対し、援助再開を求めたものである。だが、その内容はルワンダ擁護派の論点を集約しており、吟味に値する。

ルワンダに対する国際支援を削減することは、コンゴ民主共和国内部の問題の複雑さと現在の地域的力学を導き出した歴史や環境を無視することである。援助の削減は・・・ルワンダの人々を苦しめ一すでに問題を抱えている地域をさらに不安定化する。ルワンダへの援助を削減することは、アフリカの偉大な成功物語を否定する危険を犯すことである。過去5年の間にルワンダでは100万人が貧困から抜け出し、100万人分の雇用が新たに生み出され、国連のミレニアム開発目標のほとんどが達成されると予想されている・・・のみならず、ルワンダは世界で最も援助投資効率の高い国の一つに数えられる・・・（Blair and Buffett 2013）

ブレアたちの声明は国連専門家グループ報告に基づくドナー諸国の制裁措置を批判する形を

とっているため、ルワンダのコンゴでの活動に論点を絞っている。強調点は、RPF 政権が「国内では社会経済開発を成功させた」「投下した資金が高い成果をあげた」という、それ自体は否定しがたい事実に立脚した「ルワンダのサクセス・ストーリー」の再確認にたつて、援助凍結がそれを台無しにする、という点にある。

これに対して、地域の平和と民主主義の視点からルワンダを擁護したのが、ロンドン経済政治学院 (LSE) のプツェルたちである。その発言や報告書を通じて彼らが指摘したのは、第一に、国民の安全を守ることが国家建設の最大の優先課題であつて、援助もそれに背けば失敗する。第二に、ルワンダのような「脆弱国家」においては、政党間の自由な競争ではなく執行権力にたいしてチェック・アンド・バランスが働くような仕組みを築き上げることこそが民主主義を促す、ということであつた (*Guardian* 2012c; Putzel and Di John 2012)。

当然ながら、これらのルワンダ擁護論に対しては反論もなされた。『ガーディアン』紙でトム・マーフィーは、カガメの側近でありながら対立して亡命に追い込まれた元ワシントン駐在ルワンダ大使の証言に基づき、ルワンダ政府がM23を支援して隣国の分断を試みているだけでなく、コンゴの産物取引で利益を得てそれをM23への武器供与に当て、結果として紛争拡大を招いている、と言う意見を紹介している (Murphy 2013)。

こうしてRPF政権とカガメ大統領に対する評価は、肯定と否定の二つに分かれる。だが、評価は対照的でも、積極的あるいは消極的に認める事実認識には共通点も多い。

①「短期間に高い経済成長と一定の再分配を実現した経済政策」「教育や医療を中心とする社会開発の前進」

②「効率的な行政と汚職や腐敗の少ない官僚制」「犯罪減少による安全な街」「それらを可能にしたカガメと政府の強力なリーダーシップ」

③「政治的反対派と言論に対する弾圧および市民的権利の軽視」

④「DRCにおける反政府武装集団への支援と同国資源の持ち出し」

すなわち、評価のポイントが「経済政策」「(行政を中心とする) ガバナンス」「(人権を含む) 民主主義」「対外政策」の4グループに分かれ、評価が割れるのは「民主主義」と「対外政策」をめぐってである。

一般の人々がさまざまなテーマについて心の中でどう思っているかを探るために、ギャラップが全世界150か国・地域で総計100万回以上のインタビューを行ってまとめた国際的世論調査 *Global States of Mind* は、ほかに例のない規模の大きさで知られる。その2012年版を見ると、「法と秩序」に関わって、法が適切に執行され犯罪が防止されているという意味で自分の国が安全だと感じる人の割合は、ルワンダが92%で世界一高く、治安の良さで知られるシンガポールなども上回った。ルワンダ国民も、社会秩序の維持という点では政府のガバナンス能力を認めている、とあってよいだろう (Gallup 2012)。

以上のような事実は、一国の評価を行うにあたっては、経済発展度を評価するにしろ、民主主義の達成度を評価するにしろ、経済指標や民主主義達成度とは別に、ガバナンス独自の評価が必要であることを示唆している。

ルワンダでのガバナンス評価の例としては、ルワンダの援助に関与する国連諸機関の調整のための「国連開発援助枠組み」(UNDAF=United Nations Development Assistance Framework)による貧困削減戦略文書がある。たとえば2007年に作成された *UNDAF 2008-2012 Rwanda* は、達成目標の一つにグッド・ガバナンスをあげ、5項目を列挙した (United Nations 2007)。その内容は「法の支配」(司法部門の能力向上、人権など)「分権的なアカウントビリティと透明性」(援助のマネジメント、地方行政など)「民主的統治への参加」(情報マネジメント、参加決定過程への子供の参加など)「ジェンダーの平等」「証拠に裏付けられた政策決定」(データ収集の改良など)——などであり、人権や女性参加は確かに民主主義の重要な要素だが、大部分は技術的な能力向上をめざしたものである。技術の向上は重要だが、民主主義を保証するものではない。文書は図らずも、ガバナンスの相対的独自性を裏付けるものになっていると言えよう。

また、ある国が権威主義的であることと、経済発展を達成するかどうかの間に、必然的連関はない。民主主義の達成度と経済発展度が単純に正の相関にあるとも言い切れない。この点について、前述の JICA 報告書は率直に認める。

民主主義制度やガバナンスと発展との相関関係、因果関係等は十分明らかになっているわけではない。実際には・「民主化」の動きが逆に開発を阻害するという事例もある (国際協力機構 2004, p1)。

アフリカでは形式だけの民主主義制度の早急な導入がかえって民族対立と内戦を誘発した可能性がある、コリアーは論じた (コリアー 2010)。とはいえ、暴力的対立と紛争が誘発されるかどうかの判断基準を一人当たり所得の多寡に帰した、すなわち量的な経済成長に一元的に還元した点では、コリアーも誤っていると言わざるをえないが。

「ポール・カガメのルワンダ:アフリカのサクセス・ストーリーか、それとも権威主義国家か?」という『ガーディアン』紙の見出し (Smith 2012) は、ルワンダに対するジャーナリズムの関心が、権威主義と経済発展の二つの要素の連関とそれをどのように評価するかにあり、しかもいぜんとして決着のつかない模索のうちにあることを象徴的に示している。国際法の立場からルワンダを権威主義的開発モデルと捉えるアンドリュー・フリードマンは、次のように結論づける。

政府が主導する経済開発事業は、諸セクターを超越する唯一の権力の源を生み出し、民主的な過程を妨げる市民社会の空白を生む。ルワンダの権力が一握りの個人の手の中にあるということが、公的部門であれ私的部門であれ、ほとんど排他的にカガメ大統領とルワン

ダ愛国戦線の元メンバーによって管理される、権威主義国家の土台を創りだす (Friedman 2011, p267)。

ルワンダの最終的な政策決定が少数の政治指導者によって行われていることは間違いない。だが、そのことは、公的部門はともかく私的企業の日々の経営にまで政治指導者がたえず口を出すことを意味するものではない。ルワンダの目指すものが中央指令型統制経済ではなく、シンガポールに範を仰ぎ外資やディアスポラなど民間資本の参加とイニシアティブを歓迎する自由競争経済である以上、それは不可能である。フリードマンが指摘する市民社会の空白という指摘も、にわかには頷けない。市民社会の中核的担い手たる中間層は、開発主義的権威主義体制が目指した経済発展の結果として生まれ育つことを、東アジアなどの経験は教えているからである。

#### 4. 結論

今から 20 年前の 1994 年、アフリカ大陸で歴史に残る二つの出来事がほとんど同時に進行した。かたや全世界の祝福を浴びる祝祭として。かたや現代史を象徴する大量殺戮として。前者は南アフリカ (南ア) のアパルトヘイト廃絶と全人種参加選挙による新たな国家の誕生であり、後者はルワンダの内戦とジェノサイドである。南アでは大統領に選出されたネルソン・マンデラが国民統合政府を率いて国民和解と新国家建設を進めた。ルワンダではジェノサイドを実行したフトゥ過激派政権を打倒した RPF を中心に旧政権時代の野党代表なども加わり国民統合政府が発足、フトゥ人のビジムングが大統領に、カガメが副大統領となった。すでに実権はカガメが手中にしていたと言われ、2000 年にはカガメが大統領となる。

新生南ア誕生 20 周年を目前にした 2013 年 12 月 5 日、マンデラは 95 歳でこの世を去った。マンデラの功績を南ア国内について言うならば、一つはアパルトヘイト反対闘争を一貫して率いて廃絶に追い込んだことであり、一つには廃絶後の新国家建設で人種・民族・多様なグループ間の和解を最優先させて社会的融和に努めたことである。では、この 20 年間ルワンダの政治的実権を握り続けたカガメはどうであったか。ジェノサイドを実行した旧政権を打倒した軍事的指導力はもちろん、国家再建で経済社会開発を成功させた力量が国際的にも高く評価されていることはすでに見た通りである。では、国民的和解ではどうであったか。

2011 年 1 月、ルワンダの軍事法廷は国外亡命した 4 人の元高級軍人に、エスニックな分断を計り、テロリスト・グループ結成を企んで国家の安全を脅かしたとして、欠席裁判のままそれぞれ 20 年以上の禁固刑を言い渡した。4 人は、元参謀総長で元駐米大使のテオジネ・ルダシグワ、元検事総長ジェラルド・ガヒマ、対外諜報機関の責任者パトリック・カレゲヤ、元参謀総長カユンバ・ニャムワサであり、いずれもトップ・エリート集団を構成するカガメの側近た

ちであった。彼らが追究された一つの理由は、2010年に連名で作成したパンフレットの中でルワンダを一党支配下の秘密警察国家、カガメを絶対的な権力を追い求めてやまない男として描き出し、このままでは人口の絶対多数派であるフトゥによって再びトッチに対するジェノサイドが起りかねないと警告したことにある (Kinzer 2011)。収監を免れたものの亡命先の南アでニヤムワサは2010年に二度、何者かに襲われて重傷を負い、カレゲヤは2014年1月、南アのホテルで他殺体となって発見された。カレゲヤの死についてカガメは「国家を裏切った者には結果が待っている」と述べている (BBC 2014; *New York Times* 2014)。

一連の出来事は、カガメが根本的政策にたいする批判はいまだ受け入れないこと、とりわけエスニック・アイデンティティをめぐる問題ではそうであることを示している。だが、かりにルワンダ人としての国民意識の創造に成功したとしても、エスニックなアイデンティティが消滅するとは限らない。人口ではフトゥが8割以上、トッチが2割以下という現実は動かないのである。

1994年のルワンダのジェノサイドがRPFの勝利で終わりを告げたのち、ジェノサイドを実行したフトゥ過激派は100万人とも言われる難民に紛れ込んでコンゴに流れ込み、おりをみてはルワンダへの越境攻撃を繰り返した。これに対してRPF<sup>4)</sup>もコンゴ領内に侵攻して掃討作戦を展開した。その際、RPF側はフトゥ過激派兵士だけでなく難民キャンプへの砲撃などにより非武装のフトゥ人難民多数を殺害したという。レインツェンスは、殺害された難民の数が20万人に上るとする資料を紹介し、少なくともトッチ人兵士や指揮官の一部にはジェノサイドに対する懲罰ないし報復としての意識があったことを指摘している (Reyntjens 2011)。こうした歴史を考慮すると、エスニックな表出の禁止と国民意識の一体化をめざす努力ぐらいでエスニック・アイデンティティが消滅するとは考えがたい。

最優先課題の一つであった国民和解が達成されていないとなれば、その責任の大きな部分をカガメは負っているといえよう。これまでの展開がカガメの個人的力量と性格にも影響されてきたことを考えると、彼が何時まで最高指導者であり続けるのかも問題になってくる。憲法は大統領の任期を2期までと定めており、カガメ自身も憲法の規定を破るつもりはないと述べている (*New African* 2011)。だが、大統領を辞めても、ロシアのプーチンのように実質的権力を保持した先例もあるだけに、ルワンダの今後の展開を予測する上でカガメは不可欠の要素である。

他方、カガメとRPFにとって懸念ないし考慮すべき相手は、国内外のフトゥ過激派ばかりとは言えない。欠席裁判で長期刑を宣告された4人の亡命者のほかにも、海外で現政権に対する批判を繰り返している旧高官や不満分子がいる。さらに前述のように、経済発展が順調に進めば、それにより増大する中間層が民主化と自由化への要求を高めていくことは東アジアに限らず至る所で先例をみることができる。女性たちも、現行の形式的な選挙クォータ制を超える

実質的な権力分与を求めだすかもしれない。カガメと RPF にとってもっとも手強い相手はおそらく自らの政策によって生み出されたこれらの人々であろう。

最後に、国際社会との関係が引き続きルワンダの進路に大きな影響力を与え続けることはいうまでもない。

2013 年 11 月 5 日、コンゴの反政府武装兵力 M23 は国連軍の支援を受けたコンゴ政府軍に降伏し、ウガンダに逃亡した司令官スルタニ・マケンガと一部兵士もウガンダで投降した (BBC 2013b; AFP BBNews 2013)。すでに同年 6 月ごろにはルワンダの M23 に対する支援低下が伝えられており (BBC 2013a)、ルワンダの支援停止あるいは少なくとも大幅な削減と M23 の投降による停戦が実現したことは、国際社会の圧力が相応の効果を生んだことを示している。

ルワンダの今後を予測するにあたって、国際社会との関係を忘れてはならない。ジェノサイドからの復興開発と急速な経済成長も、ドナー諸国の援助と、海外資本との良好な関係なくしてあり得なかったであろうことを、RPF の指導者たちも自覚しているからこそ、M23 を最終的には見捨てたのではなかったか。だが、コンゴとの政治的・軍事的緊張が一気に解消するとは考えにくい。もともとルワンダの越境攻撃は、1994 年の政権交替後もなおも続く内戦の延長としての側面がある。武装勢力の除隊解除も周辺諸国の協力とアフリカ連合 (AU) を始めとする国際社会の支援を必要とする。

理論的考察も、ルワンダの事例分析も、ガバナンスと民主主義が単純に正の相関関係にある訳ではないことを示している。だが同時に、民主主義は成熟したガバナンスを前提とし、一定水準に達したガバナンスは民主化に向けた政治的動員の舞台を提供する。ルワンダの場合も、このまま一党支配的権威主義体制であり続けることは困難であろう。経済社会開発の結果増えていく中間層がやがては不満を抱くようになるかもしれない。政府の掲げる表向きの政策が政府そのものに歯向かってくるかもしれない。たとえば政府の長期開発計画「ビジョン 2020」は、重点政策 6 項目を指定し、その第一の柱に「良い統治と有能な国家」を掲げた。その具体的な中身は「法による支配なかんずく人権を守ることに専心する」ことにほかならないのである (Ministry of Finance and Economic Planning 2000, p12)。

国際的にも、ドナーの圧力は弱まることはないであろう。RPF 政権に批判的な勢力は当然のように民主主義と人権の徹底を求めてこれまで以上に圧力を強めてくるのに対して、ルワンダ擁護論に立つ論者も「開発国家のモデル」として支持してきた以上、援助の正統性<sup>レジティマシー</sup>と正当性<sup>ジャスティフィケーション</sup>を示すためにも、ガバナンスだけでなく民主化の点においてもモデルたるに相応しい内容を求めていくであろう。同時に、民主化がどの程度まで実体化するかどうかによっても、それまでのガバナンス改革がどのくらいの水準のものであったかが露になるであろう。

## 注

- 1) 本論においては、専門・技術・管理・販売などに従事するいわゆる「新中間層」（弘文堂『社会学事典』）を想定する。
- 2) 犠牲者の正確な数を断言することは困難である。武内は、ルワンダをめぐる戦争と暴力の研究で知られるプルニエが1994年のジェノサイド死者の数をマイノリティ・エスニック・グループのタッチを中心とする80~85万人だとしたのを退けて「50万人以上」という数を採用している（武内2009, p292）。だが、プルニエは2009年の研究でも80万という数を変えていない（Prunier 2009, p5）。ジェノサイドを実行した多数派エスニック・グループであるフトゥ人の過激派は被害が軽微であるかのように主張するのに対して、タッチ人主体のRPF側は自らの国内外におけるフトゥ殺戮行為には触れない傾向があり、犠牲者の数自体が論争点になっている。
- 3) エスニック・グループ名のHutu, Tutsiの日本語表記は武内（2009）に従った。
- 4) RPFの軍事部門は正確に言えばRPA(Rwandan Patriotic Army)だが、煩雑さを避けるためRPFで統一する。

## 引用文献

猪口孝（2012）『ガバナンス』東大出版会。

AFP BBNews（2013）「コンゴ民主共和国、反政府武装勢力M23が降伏」、2013年11月6日。

(<http://www.afpbb.com/articles/-/3002734>) < 2013年12月30日検索 >

大西裕（2004）「グッド・ガバメントからグッド・ガバナンスへ？—東アジアの経験再考」黒岩編。

外務省（2000）仮訳「ミレニアム宣言」。

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s\\_mori/arc\\_00/m\\_summit/sengen.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_mori/arc_00/m_summit/sengen.html)) < 2013年11月6日検索 >

外務省（2011）“Declaration of the G8 on the Arab Spring:G8 Summit of Deauville-May 26-27, 2011”。

([http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2011/declaration\\_arab.html](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2011/declaration_arab.html)) < 2013年12月23日検索 >

外務省（2012a）「対ルワンダ共和国別援助方針」2012年4月。

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/houshin/pdfs/rwanda-1.pdf>) < 2013年12月23日検索 >

外務省（2012b）「政府開発援助大綱」2003年8月閣議決定（改訂）『2012年版政府開発援助（ODA）白書』。

外務省（2012c）「グッド・ガバナンス分野をめぐる国際潮流」update 2012年10月24日。

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/governance/index.html>) < 2013年7月17日検索 >

外務省（2013a）「日・ルワンダ首脳会談」2013年6月2日。」

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page11\\_000015.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page11_000015.html)) < 2013年7月17日検索 >

外務省（2013b）「TICAD V横浜行動計画 2013-2017」2013年6月3日。

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page3\\_000210.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page3_000210.html)) < 2013年8月18日検索 >

木村宏恒（2009）「グローバリゼーションとグローバル・ガバナンス」大坪滋編『グローバリゼーションと開発』勁草書房。

木村宏恒（2013）「経済成長を促進する政治システム—官僚制とリーダーシップ」木村・近藤・金丸編。

木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編（2013）『開発政治学の展開—途上国開発戦略におけるガバナンス』勁草

書房。

黒岩郁雄 (2004) 「インドネシアの経済危機とガバナンス—汚職, 契約執行, 所有権の保護」 黒岩編。

黒岩郁雄編 (2004) 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題—理論と実際』 アジア経済研究所。

国際開発協会 (=IDA) (2009) 「IDA の取り組み: ルワンダ—紛争後の復興から開発へ」。

([http://siteresources.worldbank.org/EXTIDAJAPANESE/Resources/ida-Rwanda-10-02-09\\_jp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTIDAJAPANESE/Resources/ida-Rwanda-10-02-09_jp.pdf))

< 2013 年 8 月 19 日検索 >

国際協力機構 (=JICA) (2004) 『JICA におけるガバナンス支援—民主的な制度づくり, 行政機能の向上, 法整備支援』 調査研究報告書。

コリアー, ポール (中谷和夫訳) (2008) 『最底辺の 10 億人』 日経 BP 社。

コリアー, ポール (甘粕智子訳) (2010) 『民主主義がアフリカ経済を殺す』 日経 BP 社。

近藤正規 (2003) 「ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み」 客員研究員報告書, 国際協力事業団国際協力総合研修所。

([http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/200307\\_01.html](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/200307_01.html)) < 2013 年 12 月 23 日検索 >

下村恭民 (2004) 「民主化支援の再検討」, 黒岩編。

杉浦功一 (2010) 『民主化支援—21 世紀の国際関係とデモクラシーの交差』 法律文化社。

杉浦功一 (2013) 「民主化支援の実態と比較」, 木村・近藤・金丸編。

武内進一 (2009) 『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』 明石書店。

武田康裕 (2001) 『民主化の比較政治—東アジア諸国の体制変動過程』 ミネルヴァ書房。

三井マリ子 (2009) 「ルワンダの奇跡—女性進出いまや世界—」 『JanJan ニュース』 2009 年 1 月 30 日。

(<http://voicejapan2.heteml.jp/janjan/world/0901/0901296424/1.php>) < 2013 年 12 月 23 日検索 >

UNDP (2002) 『人間開発報告書: ガバナンスと人間開発』 国際協力出版会。

リンス, J (高橋進監訳) (1995) 『全体主義体制と権威主義体制』 法律文化社。

リンス, J, A・ステパン (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳) (2005) 『民主化の理論—民主主義への移行と定着の課題』 一藝社。

AFP (2012) “US suspends aid to Rwanda amid DR Congo violence”, 22 July 2012.

(<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jpCoMn2RZcUZKiWfXyjlLpOMdEWQ?docId=CNG.2ba0cfd31856f1fdefa2f2e345789d93.851&hl=en>) < 2014 年 1 月 2 日検索 >

Afrobarometer (2014) “What is the Afrobarometer?”.

(<http://www.afrobarometer.org/>) < 2014 年 1 月 4 日検索 >

BBC (2013a) “DR Congo’s M23 rebels:Rwandan support ‘falling’”, 5 July 2013.

(<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jpCoMn2RZcUZKiWfXyjlLpOMdEWQ?docId=CNG.2ba0cfd31856f1fdefa2f2e345789d93.851&hl=en>) < 2013 年 8 月 22 日検索 >

BBC (2013b) “DR Congo’s M23 rebel chief Sultani Makenga ‘surrenders’”, 7 November 2013.

(<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-24849814>) < 2013 年 12 月 30 日検索 >

BBC (2014) “Patrick Karegeya: Rwanda exile ‘murdered’ in Johannesburg”

(<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-25572814>) < 2014 年 1 月 19 日検索 >

Blair, Tony and Howard Buffett (2013) “Stand with Rwanda”, *Foreign Policy*, 21 February 2013.

- ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/21/\\_stand\\_with\\_rwanda\\_aid\\_un\\_report#sthash.diepZAxz.dpbs](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/21/_stand_with_rwanda_aid_un_report#sthash.diepZAxz.dpbs)) < 2013 年 11 月 20 日検索 >
- Bratton, Michael (2012) "The Democracy-Governance Connection", Ellen Lust and Stephen Ndegwa eds., *Governing Africa's Changing Societies: Dynamics of Reform*, Lynne Rienner.
- Crisafulli, Patricia and Andrea Redmond (2012), *Rwanda, Inc.: how a devastated nation became an economic model for the developing world*, Palgrave Macmillan.
- Doing Business (2013) *Doing Business 2014: understanding regulations for small and medium-size enterprises*, The World Bank.
- <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>> < 2013 年 12 月 21 日検索 >
- Economist, The* (2013) "Aid to Rwanda-The pain of suspension : Will Rwanda's widely praised development plans now be stymied?", 12 January 2013.
- EIU (2013a) *Democracy Index 2012*.
- EIU (2013b) *Country Report for Rwanda: May for Rwanda*, 2013.
- Freedom House (2013) *Freedom in the World 2013*.
- Friedman, Andrew (2011) "Kagame's Rwanda: Can an authoritarian development model be squared with democracy and human rights?", *Oregon Review of International Law*, Vol.14.
- Gallup (2012) *Global States of Mind: new metrics for world leaders*.
- Guardian, The* (2012a) "UK blocks £16m aid to Rwanda", 27 July 2012.
- Guardian, The* (2012b) "EU partially freezes aid to Rwanda" 27 September 2012.
- Guardian, The* (2012c) "Rwanda donors were too quick to suspend aid, says fragile states expert", 3 October 2012.
- Guardian, The* (2013) "UK to channel £9m in aid through Rwanda government programme", 13 March 2013.
- IMF (2013a) *World Economic Outlook: Transitions and Tensions*, Oct 2013.
- IMF (2013b) "Statement by the IMF Mission at the Conclusion of its visit to Rwanda", Press Release No. 13/379, 1-10-2013.
- (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13379.htm>) < 2013 年 12 月 11 日検索 >
- Kinzer, Stephen (2011) "Kagame's authoritarian turn risks Rwanda's future", *The Guardian*, 27 January 2011.
- Ministry of Finance and Economic Planning=MFEP, Republic of Rwanda (2000), *Rwanda Vision 2020*. ([http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/General/Vision\\_2020/Vision-2020.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/General/Vision_2020/Vision-2020.pdf)) < 2013 年 12 月 11 日検索 >
- Murphy, Tom (2013) "Why Blair and Buffet are wrong about giving international aid to Rwanda", *Guardian Africa Network*, 12 April 2013.
- (<http://www.theguardian.com/world/2013/apr/12/rwanda-kagame-blair-aid>) < 2013 年 8 月 21 日検索 >
- New African* (2011) April 2011.
- New York Times* (2014) "Rwanda: Presidential Warning Against Betrayal", 13 January 2014.
- OECD (1995) "Participatory Development and Good Governance", OECD Guideline Series.

- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, Macmillan.
- Powley, Elizabeth (2005) "Rwanda: Women hold up half the Parliament", *Women in Parliament: Beyond Numbers*, A Revised Version, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Prunier, Gérard (2009) *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford University Press.
- Putzel, James and Jonathan Di John (2012) *Meeting the Challenges of Crisis States*, Crisis States Research Centre Report at LSE.
- Reyntjens, Filip (2011) "Waging [Civil] War Abroad: Rwanda and the DRC" in Straus and Waldorf eds.
- Security Council Committee (2013) "Reports of the Group of Experts submitted through the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo".  
(<http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>) < 2013年8月18日検索 >
- Smith, David (2012) "Paul Kagame's Rwanda: African success story or authoritarian state?", *The Guardian*, 10 October 2012.
- Straus, Scott and Lars Waldorf eds. (2011) *Remaking Rwanda: state building and human rights after mass violence*, The University of Wisconsin Press.
- Transparency International (2013) *Corruption Perception Index 2013*.
- UK Government (2012) Announcement "UN Group of Experts Report on the Democratic Republic of Congo", 22 Nov.2012.  
(<https://www.gov.uk/government/news/un-group-of-experts-report-on-the-democratic-republic-of-congo>) <2013年8月18日検索 >
- United Nations (2000) "United Nations Millennium Declaration", Resolution adopted by the General Assembly 55/2, 18 September 2000.  
( <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>) < 2013年6月3日検索 >
- United Nations (2007) "UNDAF 2008-2012 Rwanda".  
(<http://www.undg.org/unct.cfm?module=CoordinationProfile&page=Country&CountryID=RWA&fuasection=UN%20Country%20Coordination%20Profile%20for%20Rwanda>) < 2014年1月19日検索 >
- UNDP (2013) *Human Development Report 2013*.
- US Department of State (2011) "2010 Human rights Report :Rwanda", April 2011.  
(<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/af/154364.htm>)
- US Department of State (2013) "Rwanda 2012 Human Rights Report" , *Country Reports on Human Rights Practices for Rwanda*.  
(<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>) < 2013年12月11日検索 >
- World Bank (2013a) "Rwanda Overview", Last updated : October 2013.  
(<http://www.worldbank.org/en/country/rwanda/overview.print>) <2014年1月2日検索 >
- World Bank (2013b) *Rwanda Economic Update: Maintaining Momentum with a special focus on Rwanda's pathway out of poverty*, May 2013.  
( <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/05/17810159/rwanda-economic-update->

立命館国際研究 26-4, March 2014

maintaining-momentum-special-focus-rwandas-pathway-out-poverty) < 2013年12月11日検索 >  
World Bank (2013c) "GNI per capita, Atlas method (current US\$). View in WDI Tables".

(<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>) < 2013年12月11日検索 >  
World Economic Forum (2013) *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.

(佐藤 誠, 立命館大学国際関係学部教授)