

## 【審査論文】

## ルワンダのガバナンスに対する国際関係の影響 — 総合的な検証へ向けた一試論

杉浦功一

### The Effects of International Relations on Rwanda's Governance: An Attempt towards the Comprehensive Assessment

Koichi SUGIURA

#### 要旨

従来のガバナンス論では、ある国のガバナンスの変化の国際的側面に関する考察は十分とは言えず、総合的に検証するための枠組みが未発達である。そこで、本稿では、国際援助コミュニティを含めた国際関係の大きな変動が、ガバナンスの評価が分かれるルワンダへの国際的関与にどう反映され、対してルワンダ政府はどう対応し、結果としてルワンダのガバナンスにどのような影響が生じてきたかを、レヴィツキーとウェイの分析枠組みを手掛かりに検証することを試みる。それによって、ガバナンスに対する国際的影響のより総合的な分析枠組みの構築へ向けた足がかりを築くことを目指す。

キーワード：ルワンダ、ガバナンス、ガバナンス支援、民主化支援、国際関係

#### 1. はじめに

ルワンダのガバナンスに対しては、経済発展や治安向上を踏まえて、行政や経済開発に関わるガバナンスの面で高い評価がなされる一方で、人権やデモクラシーの側面については厳しい批判が加えられている (Reyntjens 2015 ; Straus and Lars Waldorf 2011 ; 木村2016)。現在のルワンダは、政治体制としてのデモクラシー (民主主義体制) の観点からは、アメリカのフリーダムハウスの2016年度の自由度指標 (政治的権利6、市民的自由6で「自由ではない」のカテゴリー) やポリティIV (-3でデモクラシーに至らないアノクラシー)、エコノミスト・インテリジェンス・ユニット (EIU) のデモクラシー指標 (167カ国・地域のうち139位) で示されるように、選挙は実施されるものの競争が制限された権威主義体制の状態が続いている。現在のカガメ大統領率いるルワンダ愛国戦線 (RPF) 政権は、2015年の憲法改正で大統領の任期が最大で17年延長されることが決まったように、民主化へ向けた大幅な政治改革を進める意図は依然乏しいように思われる。他方、世界銀行研究所の世界ガバナンス指標 (WGI) で示されるように、政府の行政能力、反腐敗、法の支配といったガバナンスの項目では、ルワンダは引き続き高い評価を受けている (WGIウェブサイト)。

このような国際社会によるルワンダのガバナンスへの評価の二面性は、アメリカや欧州連合 (EU) 諸国、日本など西側先進諸国や、世界銀行や国連、EUなど国際機構によるルワンダへの関与の姿勢にも反映さ

れている。それら国際アクターは経済開発や貧困対策の分野での支援を拡大する一方で、人権や民主化の分野ではむしろ関与に消極的となっている。このようなルワンダのガバナンスと国際アクターの関与の状況は、アメリカ主導の自由主義的秩序から「Gゼロ」(ブレマー 2012)へと向かいつつあるとされる世界秩序の変動を映し出すものでもある。その意味で、ルワンダのガバナンスについて考える際には、国際関係の変化との連関を見逃すことはできない。逆に言うと、ルワンダのガバナンス及び国際的関与の現状は、パワーバランスや価値観などでの世界の変化を端的に示しているのである。

しかしながら、従来のガバナンス論では、ある国のガバナンスの変化の国際的側面に関する考察は十分とは言えず、総合的に検証するための枠組みが未発達である。すでに筆者はルワンダの民主化支援について比較研究を行った(杉浦2013a;2013b)。それらの研究では、主要な国際アクター(国連、EU、アメリカ)によるルワンダへの民主化支援の決定過程と実施過程及びその効果を、複数の国々(フィリピン、ミャンマー)との対比をもとに分析した。しかし、筆者自身の論考を含めた先行研究の多くでは、浮かび上がった当該国のガバナンスの状況が国際関係の構造的変化との相互作用でどのように形成されたのか、総合的に把握する枠組みがいまだ欠けている。また、2010年代に入り、中国など新興国の台頭と欧米諸国の影響力低下が顕著となりつつあり、民主化・ガバナンスへの影響も著しくなっている。

そこで、本稿では、国際援助コミュニティを含めた国際関係の大きな変動が、ルワンダへの国際的関与にどう反映され、対してルワンダ政府はどう対応し、結果としてルワンダのガバナンスにどう影響が生じてきたかを、競争的権威主義体制への国際的影響を体系的に分析したレヴィツキーとウェイの分析枠組みを手掛かりに検証することを試みる。それによって、ガバナンスの国際的側面についての総合的な検証へ向けた足がかりを築きたい。ただし、ガバナンスが多義的な概念である点に留意する必要がある。民主化とガバナンスとは構成要素が重複しつつも同一ではなく、重視される要素が異なる。世界銀行などガバナンスを政府の能力や行政の透明性など行政的側面に注目して把握しようとするのに対して、経済協力開発機構(OECD)の定義は民主化といった政治体制の要素も含めて重視する。国連開発計画(UNDP)は、その両者の要素を広く取り入れた「民主的ガバナンス」の概念を打ち出している(Carothers and De Gramont 2013; 杉浦2010)。民主化を重視する視点では、国際アクターが民主化にとって重要な要素(自由で公正な選挙、野党など結社の自由、表現・メディアの自由など)についてどう関与したか、そして、対象国にどのような影響がそこに生じたかに注目することになる(杉浦2014)。本稿では、(政治体制としての)民主化の要素を含んだ「民主的ガバナンス」と、その実現へ向かう過程である「民主化」に注目する。

## 2. 民主化・ガバナンスの国際的側面の分析枠組み

ある国家の民主化やガバナンスの国際的側面については、いくつかの先行研究が存在する(杉浦2010)。しかし、国際的な影響が民主化やガバナンスの変化に影響を及ぼすメカニズムについての体系的な分析には至っていない。対して、レヴィツキーとウェイは、体制の変化に影響を与える国際環境を「西側のレバレッジ(てこ)」と「リンケージ(連関)」の2つの次元にまとめることで、競争的な権威主義体制の変動について、国際的な影響を含めた体系的な分析を試みている(Levitsky and Way 2010)。

レヴィツキーとウェイによると、西側(G7など先進民主主義諸国とその影響下にある国際機構)のレバレッジとは、外部からの民主化圧力に対する政府の脆弱性と定義される(Levitsky and Way 2010, p.40)。レバレッジは西側による圧力そのものだけではない。第1に、体制側の西側に対する交渉能力や、人権濫用を罰したり政治的自由化を促したりする西側の行動を(体制側が)拒否する能力と、第2に、西

側の懲罰的行動によって生じうる（経済や安全保障の観点での）潜在的インパクトが含まれる。このレバレッジは、対象国の国家と経済の規模や強さ、西側の外交目標間の対立、西側に対抗する勢力の存在といった要因によって変化するという。他方、リンケージは、経済的、政治的、外交的、社会的、組織的な結びつきと、資本と財、サービス、人々、情報の国境を超えたフローの「濃度」を意味する。特に、経済的リンケージ（貿易や投資など）、政府間リンケージ（二国間の外交や軍事的つながり、西側主導の国際機構への参加など）、テクノクラート間のリンケージ（エリートが西側で高等教育を受けているなど）、社会的リンケージ（観光、移民、難民、ディアスポラのネットワークなど）、情報のリンケージ（インターネットや西側メディアの浸透など）、市民社会のリンケージ（西側主導のNGOや国際的な宗教や政党組織とのつながりなど）の6つが重要とされる。このリンケージは国際的な影響の伝導体としての役割を果たす。

これらレバレッジやリンケージの高低は、対象の国家（政府）の強制力や与党の能力といった「組織的な力」や反対勢力の強さといった「国内的次元」に左右される。体制側の組織的な力は、国家と与党が強力なところで最も高くなり、権威主義体制の安定性は高まる。それら国家の強制力や政党の能力は、権力が及ぶ地理的領域など範囲（scope）や、組織内構成員の服従の程度である凝集力（cohesion）によって測ることができる。後者の凝集力の源には、共有されたエスニックなアイデンティティ、イデオロギー、革命や自由闘争で培われた絆などが挙げられる。また、経済に及ぼしうる国家の統制力は、資源の配分やはく奪によって、国家の強制力や与党の能力の代わりとなりうる。結局、反対勢力とのパワーバランスによって、権威主義体制の行方は左右される（Levitsky and Way 2010, pp.53-70）。

いくつかの競争的な権威主義体制の事例の考察を踏まえて、レヴィツキーとウェイは次の結論を導きだしている。まず、西側とのリンケージが高い国では、民主化の可能性は高くなる。体制側の組織的な力が強い国家でさえ、西側とのリンケージは民主化効果をもたらす。西側のレバレッジが低い国でも、より強力な国内的後押しが必要となるものの、高いリンケージは民主化へと導く。逆に、西側とのリンケージが低い国家では、体制の行方は主に国内的要因によって左右されることになる。特に高い組織的な力は権威主義体制の安定をもたらし、競争的な権威主義体制は西側による高いレバレッジにさらされても生き残る。リンケージが低くても、組織的な力が弱い場合、競争的な権威主義体制は不安定となりやすい。最後に、西側とのリンケージが低くレバレッジも低いと、比較的弱い現職でさえ生き残りやすくなる。しかし、西側のレバレッジが高く、かつ組織的な力を欠く政府は、弱小な反対勢力の挑戦にも脆弱となる。弱いか中程度の組織的な力の場合、西側のレバレッジに左右されることになる（Levitsky and Way 2010, pp.70-72）。

しかし、このレヴィツキーとウェイの研究以降、西側を取り巻く国際環境に変化が生じている。現在の西側アクターはかつてのように一枚岩ではなく、他の目標や内部事情に左右され、必ずしも民主化を志向しなかったり、関与の目標や方法が異なったりする。また、開発援助におけるオーナーシップとパートナーシップの原則の普及で、対象国の主導権が強まった。さらに、中国のように従来のOECD/DACの規範的枠組みに縛られない援助アクターの台頭も目覚ましく、西側のレバレッジへのカウンター・パワーが生まれている。ほかにも、西側の外交圧力や民主化・ガバナンス支援に対して、対象国の政権は、ほかの国の民主化支援の事例を「学習」することにより、国内レベルで主体的に対応するようになってきている（Escribà-Folch and Wright 2015 ; Hackenesch 2015）。そのような中国の台頭と欧米諸国の相対的衰退により援助レジームを含む国際関係に変動が生じることで、レヴィツキーとウェイが想定していた西側が発展途上国に影響を与えるという長年の一方的な関係が変化に迫られ、国際アクターの民主化・ガバナンス支援の内容や方法、さらには正当性に複雑な影響が生まれている。

そこで、本稿では、レヴィツキーとウェイのレバレッジとリンケージの概念を分析枠組みの軸にしつつも、近年の国際関係の変動も視野に入れて、ルワンダの民主的ガバナンスに対する国際的な影響を検証していきたい。すなわち、(A) 西側とルワンダの各種リンケージ及び、(B) レバレッジについて、①民主化へ向けた西側の関与の内容、②西側以外の国際アクターの動きを含めた国際関係の変動と、それがルワンダに対する西側の関与の内容に与えた影響、③西側の国際的な関与に対するルワンダ政府の対応（国内レベルと国際レベル）、そして、結果として④国際的関与がルワンダの民主化・ガバナンスへ与えた影響、それぞれに注目しながら時系列的に検証していく。

### 3. ルワンダのガバナンスへの国際的な影響 — 1990年代から2000年代まで

第二次世界大戦後、冷戦の権力政治で歪められながらも、アメリカの主導で自由主義的な世界秩序の形成が進んだ (Ikenberry 2011)。1980年代には、レーガン政権のもとでアメリカによるデモクラシーの推進が中南米を皮切りに進展していく。1980年代後半から90年代初頭にかけては、冷戦が終結へと向かう中で、中南米や韓国・台湾、東欧諸国で、西側先進諸国の圧力を受けた国内エリート間の交渉によって、民主化の「第三の波」が拡大していった。90年代前半には、西側による具体的な民主化圧力はアフリカでも強まっていく。開発援助でも、西側先進諸国及びその影響下にあるOECD/DACやEUなど国際機関を通じて、民主化と経済発展の正の連関が強調され、開発援助での政治的コンディショナリティの制度化と適用が進められた。ただし、90年代前半は、「懲罰的」なコンディショナリティが主流であり、実際の運用には、対象国との既存のリンケージから生じる難しさが伴った (Molenaers, Dellepiane and Faust 2015)。他方で、世界銀行は、OECD諸国とは距離を置き、人権や民主主義を開発援助の条件とすることには消極的であったものの、行政的側面に重点を置いたガバナンスと開発のつながりに注目するようになる。

ルワンダについて、植民地時代より各種リンケージが深いフランスのミッテラン大統領が1990年にラ・ポールでの仏アフリカサミットで対アフリカ政策を変更して、援助の条件として民主化を求めるようになった (Camus 2013)。それを受けて、当時のハビヤリマナ大統領は政治の自由化を進めたが、選挙での勝利を意識して政権側がフツ族とツチ族の民族対立を煽っていった。結果、ウガンダの支援を受けたツチ族の反政府勢力RPFの蜂起を招いて、内戦の引き金を引くこととなる。RPFの指導者であるポール・カガメは、ツチ族難民出身で、70年代末から隣国のウガンダのムセベニ（のちに大統領）率いる反政府勢力で登用され、90年代初めにはアメリカの陸軍の学校でも教育を受けた (Waugh 2004)。

1994年、ジェノサイドを伴う内戦が再発し、ウガンダの支援を受けたRPFが一方的に勝利してツチ族主導の新政権が誕生した。新政権は、引き続き戦時体制を継続し、虐殺を主導したフツ族グループを追ってコンゴ民主共和国東部へ軍事介入していく。同時期のルワンダへの国際社会による支援は、緊急援助的なものに限られた。国土が荒廃する中で、1998年に国家の歳入のうち贈与が4割と、ルワンダの国際社会の援助への依存度は高かったものの (IMF 2000, p.72)、RPFの一方的な勝利という紛争終結の経緯や、有効な介入ができずジェノサイドを止められなかったことへの「罪悪感」もあり、RPF政権には国際社会の指図に比較的制約されないフリーハンドが与えられることとなった (Zorbas 2011)。この点は、紛争後、国連による暫定統治のもと、短期間で民主化が進められたカンボジアとは対照的である。

1990年代後半あたりから、政治的コンディショナリティを含む民主化に関わる支援の中身が世界的に変化していく。体制の移行促進だけではなく、民主主義体制の定着や質の向上が重視され、既に体制移行した国家のデモクラシーが後退しないよう、クーデターへの対応など「擁護」する活動が制度化されてい

く (杉浦2010)。例えば、EUによるアフリカ・カリブ海・太平洋 (ACP) 諸国向けの開発協力を定めたコトヌウ協定では、EUと対象国の間で人権やデモクラシーに関する政治対話が行われることが定められるとともに、クーデターなど民主化の逆行の際には支援が停止されることが規定された。

2000年代に入ると、UNDPが民主的ガバナンスを2002年の人間開発報告書で特集したように、「ガバナンス」が開発援助で不可欠の要素として重視されるようになり、ガバナンスを測るための指標作りが、UNDPや世界銀行などで活発化していく。ただし、ガバナンスとデモクラシーの関係は、現在にいたるまで明確ではなく、政治的自由や人権などデモクラシーの主要要素を取り込むOECDと、行政的、技術的側面を重視する世界銀行、その間のUNDPというようにアクターによって用法に差異が見られた (杉浦2010)。また、2001年のアメリカ同時多発テロを契機に、元来アメリカにとって「伝統的」な外交目標であったデモクラシーの拡大を、ブッシュ Jr.政権は強制的な手段を含めてさらに積極的に推し進めていく。2003年から04年にかけて旧ソ連圏の諸国でいわゆる「カラー革命」といわれる政治変動が発生するなど、アメリカを中心とした西側諸国によって民主化の促進が進められた。援助の政治的コンディショナリティも、懲罰的なものから、アメリカのミレニアム・チャレンジ公社 (MCC) のように、民主的ガバナンスなど一定の基準を満たした国へ援助を提供・増額するという選別性 (selectivity) を重視したものへと切り替わっていく (Molenaers, Dellepiane and Faust 2015)。他方、イラク戦争に代表される軍事介入を含めたアメリカによる強引なデモクラシーの推進は、多くの国々の西側への警戒心を高める結果となった。

2000年代後半になると、アフガニスタンやイラクの民主化の実質的な失敗に合わせるように、ブッシュ Jr.政権によるデモクラシー推進へのバックラッシュ (反動) が起きた (杉浦2010)。中国やロシアを中心とする上海協力機構のように、内政不干渉の原則を押し出してデモクラシー推進に対抗する国際連携が築かれていく。同時に、90年代に見られたような、権威主義的な政府へ民主化を求める外交上の圧力や、政党や人権NGO、メディアへの支援といった「対決的」で「政治的」な分野への援助は忌避されるようになり、相手政府との合意を踏まえた「技術的」な支援が中心となっていく (Bush 2015; Mitchell 2016)。ガバナンス自体は重視されつつも、政権側が好まない政治的領域 (選挙、メディア・結社の自由、司法の独立など) に関する項目は、無難な技術的支援にとどまるか、そもそも支援対象として避けられるようになる (Carothers and De Gramont 2013)。2005年の援助の実効性に関するパリ宣言以降、開発援助で対象国のオーナーシップが重視されるようになったこともその傾向に拍車をかけた。

ルワンダでは、今世紀に入る前あたりからカガメによる権力固めが進んでいく。2000年にはフツ系のビジムグ大統領が辞任し、大統領に昇格したカガメへの権力集中が進んだ (セバレンジ、ムラネ2015)。同時に、政権の生き残りのために国際援助が必要なこともあり、ルワンダ政府は、2000年の国連ミレニアム開発目標 (MDGs) で示されたような貧困削減とガバナンスを重視する国際援助の潮流に沿った政策を実行するようになる。対して、国際アクターも、90年代の緊急援助から包括的な開発へと援助戦略を切り替えるようになり、ガバナンスも重点項目の一つとなった。例えばEUは、ルワンダ向けの国別戦略ペーパー (CSP) 2003-2007を策定し、農村開発と地域の連結性へ向けたインフラとともに、法の支配やガバナンスのセクターを支援対象とした。(杉浦2013a; 2013b)。

しかし、2003年に行われた選挙 (憲法制定のための国民投票、議会選挙、大統領選挙) が近づくにつれて、政権に批判的な市民社会組織やメディア、野党勢力に対する「分裂主義」あるいは「ジェノサイド・イデオロギー」を理由とした抑圧が目立つようになっていく。そのような動きに対して、EUなど西側アクターは批判を強め、政府に対し政治改革を求めた。選挙自体も、最大のドナーであるEUの選挙監視団をはじ

め西側アクターによって、その自由と公正さについて注文が付けられている。政権側は、援助獲得のために政治改革を「しぶしぶ」進め、2004年には人権や民主化に関してコトヌウ協定に基づくEUとの政治対話が行われた（Hackenesch 2015）。ただし、EUは、メディアの自由や政治空間、人権の問題はジェノサイドの文脈で見られなければならない、そこでの政治対話は単線的なものにはならないとして、配慮する姿勢を示している（杉浦2013a）。結局、オランダが援助を一時削減しただけで、西側ドナーは、批判しつつも紛争後最初の選挙を前向きに捉えて、むしろ開発援助を拡大していった。背景には、アメリカやイギリスなど主要ドナーにとって、ルワンダには重大な国益はないために、開発援助の成功物語としてのルワンダ像がかえって国内有権者向けに必要なとされたことが挙げられる（Zorbas 2011）。

大統領に就任したカガメは、ディアスポラ局を政府内に設置して亡命・難民ルワンダ人ネットワークを活用することで、西側で高等教育を受けた人材と国外からの投資を呼び集めていく。そのうえで、ルワンダ社会を抜本的に作り替える「社会的エンジニアリング」へ向けた政策を本格化していった（Straus and Waldorf 2011）。カガメの強いリーダーシップのもとで高い経済成長と治安回復が進み、「ルワンダ株式会社」と呼ばれるほどに国際社会の肯定的な評価を受けようになった（Crisafulli and Redmond 2012）。ガバナンスについても政府の能力構築、反汚職対策、ジェンダー平等の推進、ビジネス環境の整備などの項目で進展を示し、国際的な評価を集めた。

他方で、カガメ政権の目指す国家建設は、西側が望む自由民主主義体制とは異なり、強権的な一党支配体制をベースとした、いわば「シンガポール・モデル」を目指すものであった（Caryl 2015）。亡命・難民ツチ族を基盤とするRPFの政権は、自由で公正な選挙を実施した場合、多数の有権者の支持を獲得することは、経済発展や治安の業績があってもそもそも容易ではない。西側諸国の手前あからさまな弾圧は行わないものの、政権の生き残りのために、対立候補や政党の排除、メディアのコントロールなどを通じて選挙結果の操作を試みていく。同時に、政権内部でも、競合するエリートの排斥を繰り返して、カガメ中心の限られたインナーサークルに権力を集中させていった（Straus and Waldorf 2011；木村2016）。

2000年代後半になると、経済発展がさらに進みカガメ政権の安定性が高まる一方、民主化に関わる分野への国際アクターの関与はますます対決的でなくなっていく。まず、開発援助は、ルワンダ政府の意向に沿った協力的なものとなる。例えば、EUの国別戦略ペーパー（CSP）2008-2013は、2007年9月に決定されたルワンダの「経済開発及び貧困削減戦略」（EDPRS）に整合するよう策定された。EDPRSでは、雇用と輸出のための持続可能な成長、農村開発と貧困削減に重点を置いたVision 2020の加速、そしてガバナンスがフラグシップ・プログラムとして設定される。それに整合するように、EUのCSP 2008-2013で焦点となるセクターは地方開発とインフラとされ、焦点ではない分野にガバナンスが含まれた。CSP 2008-2013を具体化する国家指示プログラム（NIP）では、ガバナンス分野の支援として、人材の能力強化による司法の定着、拘置所の拘留環境の改善、ICT面での国家選挙委員会の制度としての能力の強化、議員の能力構築、統合と和解過程の推進といった政権を脅かさない分野への技術的支援が設定された。

またEUは、ルワンダ政府の要請に基づき、2008年9月の議会選挙に選挙監視団を送っている。監視団の報告書では、曖昧な中傷や分裂主義の禁止を理由として表現の自由が抑制され政治空間が狭められているといった選挙の背景が述べられるとともに、選挙自体も選挙関連の法制など、国際的な選挙の基準を満たしえない問題点があったことが指摘されている。ただし、問題の改善は提案されたものの、2003年選挙からの「改善」を評価して、選挙自体の否定や援助の削減・中断は行われなかった（杉浦2013a）。

国連については、国連開発支援枠組み（UNDAF）2008-2012がルワンダ政府との協議の上で策定された。そのうちガバナンスについては、①法の支配、②分権化、③アカウントビリティ、透明性、④民主的ガバナ

ンスへの参加、④ジェンダーの平等、⑤根拠に基づく政策形成という5つの結果の実現が目指されることとなった。しかし、その中身は政権を脅かさない範囲でのUNDPを中心とする技術的支援であった。

同時期のアメリカについては、ほかの対象国と共通の枠組み、すなわち①(保健セクターなど)人々への投資、②経済成長、③正当で民主的な統治、④平和と安全保障のプログラム目標に沿って、ルワンダへも支援活動が実施された。③正当で民主的な統治の目標については、政党間の対話促進へ向けたワークショップの開催や、法案の起草担当者への技術支援などが行われた。しかし、これらの関与や支援がどの程度ルワンダの民主化に貢献しえたか、その効果についてはアメリカ自身の評価でも明確ではない。むしろアメリカ国務省の人権報告書では、ルワンダの民主化や人権の問題が厳しく指摘され続けている(杉浦2013a)。他方、ブッシュJr.政権によって設立され2004年に活動を開始した、先述のMCCによるミレニアム・チャレンジ・アカウント(MCA)は、正当な統治、人への投資、経済的自由の指標による評価で開発援助の提供を決める選別性を採用したが、ルワンダについて正当な統治の項目の評価が極めて低いにもかかわらず、「改革への意欲がある」という理由で援助が提供されることとなった(MCCウェブサイト)。

結局、2000年代後半のルワンダの国際的なガバナンス評価では、政府のリーダーシップや行政能力や反汚職、ビジネス環境などで評価されながらも、民主化に関わる政治的自由などの分野はフリーダムハウスの自由度指標で示されるように、一貫して低いままであった。世界ガバナンス指標(WGI)においても、民意(voice)とアカウンタビリティの項目ではスコアが低い。このようなガバナンス評価についても、2000年代後半にはルワンダ政府のオーナーシップが強められていく。ルワンダとパートナーとの間で実施された合同ガバナンス評価(JGA)が2008年に完了したが、その内容自体パートナー間で意見が分かれ、政治的な妥協がなされたという(杉浦2010)。

#### 4. 2010年代の国際関係の変動とルワンダの民主化・ガバナンス

2010年代になると、アメリカではサブプライムローン危機、EUではギリシャの債務危機に端を発したユーロ不安の影響が続き、西側先進諸国では対外的な関与に消極的な世論が強まり、西側の国際的な影響力の低下はより顕著になっていく。すでに生じている国際援助でのオーナーシップ重視の傾向と合わさって、民主化・ガバナンス支援は、対象国が望まない民主化に直接関わる分野での圧力の行使を控えたり、より技術的で「飼いならされた(taming)」内容となっていく(Bush 2015)。他方で、中国の援助の増加で、開発援助を通じたガバナンス改善への圧力の効果が相殺されることが懸念される状況が生じていった。

ルワンダでは、2010年の大統領選挙を経て、カガメ体制がいつそう強固になるにつれて、現体制を脅かさない分野と範囲で、政権はガバナンスの改革に積極的に取り組むようになる。対して、ルワンダのガバナンスについての西側の評価は、人権や政治的自由の分野で引き続き厳しいものであるにもかかわらず、アメリカやEU、国連は対決的な関与は控え続けた。例えば、2010年の大統領選挙では、オランダはEUの監視団の派遣を求めたものの、先述の2008年の選挙監視団による勧告がその後の新選挙法に反映されており、またカガメのもとでルワンダは安定し現職の大勝の可能性が高く、他国に比べて優先順位は低いという理由でEUは選挙監視団を派遣しなかった(杉浦2013a)。実際、その2010年の大統領選挙では98%という異様に高い得票率でカガメが再選されている。しかし、国家選挙委員会や市民教育、投票所の係員の訓練へ技術及び資金援助などを行った国連は、2010年の大統領選挙は、同選挙は自由で公正で平和的な環境で行われたと評価している(United Nations 2010, pp.9-10)。

他方で、国連でも報告された度重なるコンゴ民主共和国へのルワンダ軍の介入や反政府勢力への支援に対して、2004年にはイギリス、08年にはオランダとスウェーデン、12年にもイギリス、13年にはアメ

リカが、援助の一部凍結や財政支援から別の援助への付け替えを行ったものの、それは地域的な安全保障を理由とするものであり、民主化やガバナンスを理由としたものではなかった（Zorbas 2011）。

その後、ルワンダは、開発パートナーとともにEDPRS 2013-2018（EDPRS2）を作成した。EDPRS2の優先目標は、早急の経済成長、若者の生産性と雇用、責任あるガバナンス、基礎的・横断的課題（政府の能力構築、公共財政管理、環境、ジェンダー、保健など）とされた。ここで、民主的ではなく「責任ある（accountable）」ガバナンスと表現された点に、西側のモデルが想起されやすい「民主的」という語を避け、独自性を打ち出そうとするルワンダ政府の意図が現れている。

対して、世界銀行は、ルワンダ国別パートナーシップ戦略FY2014-2018を策定したが、ルワンダの過去と現状を分析した部分のガバナンスと制度の項目で、反汚職への高い評価の反面、メディアや結社の自由を含む民意とアカウンタビリティの項目のスコアが低いことを指摘している（World Bank Group 2014, pp.11-13）。しかし、重点を置くテーマは、EDPRS2に整合するように、①民間セクター主導で雇用を創出する経済成長の加速、②農村開発と社会的保護を通じた貧困層の生産性と収入の改善、③公的財政管理と地方分権を通じた責任あるガバナンスの支援となり、テーマ③については、地方分権に力点が置かれた。

アメリカは、国務省による人権に関する報告書で、ルワンダの状況について政治的自由の制約を中心に厳しい指摘を引き続き繰り返している。開発援助を担当するUSAIDも、国別開発協力戦略2015-2019で、全体目標の追求に伴うリスクの一つとして、「トップダウンの権威」を挙げ、市民の自由と政治空間が狭められるならば、それはむしろ長期的な問題の原因になりうるとした。そのうえで、具体的な開発目標（DO）として、経済、健康、教育とともに、強化された民主的過程を通じた永続的平和と開発の条件の改善が含まれた。そして、具体的な支援目標（Sub-IR）として、2.1.1 CSOと政府機関によるパフォーマンスと関与の改善、2.1.2 市民的権利の保護の強化、2.1.3 政治的参加と透明な選挙のための環境の改善が設定された。しかし、Sub-IR 2.1.3のパフォーマンスを測る指標として、投票と市民教育を受けた人の数やコンセンサス構築のフォーラムの数が設けられたように、本質的な問題解決につながるか疑わしい技術的関与に留まった。結局、USAIDはルワンダ政府の権威主義化を認識しつつも、直接扱うことは避けた。

ルワンダの主要ドナーであるイギリスのDFIDは、活動計画（Operational Plan）2011-2016で、ポストジェノサイドの文脈で権利と自由のある程度の制限は理解できるが、権力の集中について、その長期的な影響への懸念が高まっているとした（DFID 2014）。そして、ルワンダに必要な根本的な変容のうちの一つとして、国家の市民に対するアカウンタビリティ強化の必要を主張している。他方、ガバナンスの戦略的優先項目に関する「結果」について、公共支出と財政的アカウンタビリティのスコアや、自らの開発への選択と支配権を持ち意思決定者に責任を取らせることができるよう支援された人々の数で測るとされるなど、やはり数量化された、しかし「非政治的」な目標が設定された。

国連は、民主的ガバナンスに関して、包括的な参加や政治過程の強化で課題が残るとしつつも、新しい国連開発支援計画（UNDAP）2013-2018は、EDPRS2に整合するように①包括的な経済変容、②責任あるガバナンス、③人間開発と基礎的課題をコアプログラムとした。それを受けて、目指す結果（Outcome）の分野2として責任あるガバナンスを掲げたが、そこではOutcome 2.1「アカウンタビリティと、持続可能な開発とすべてのレベルにおける意思決定への市民の参加が改善されること」と2.2「人権、正義、ジェンダー平等がすべてのレベルで促進され実施されること」が設定されている。前者の説明で、政党のための空間を作るとしているが、その具体的なアウトプットが網羅されたマトリクスには該当する項目は見られない。



このように、主要な国際アクターの最新の開発援助戦略では、情勢の分析においてルワンダの権威主義的傾向への懸念が示されながらも、援助の内容や評価枠組みでは、地方分権などに焦点が合わされて、これまで同様、ガバナンスの中でも国家の民主化にとって重要な要素は強調されていない。

ガバナンスの評価の実施においても、ますますオーナーシップが強まっている。2011年には、先述のJGAの枠組みを用いたレビューが公表されている。そこでは、政治的権利に関わる項目で、フリーダムハウスの厳しい評価に対して、JGAと方法論が異なるので注意して取り扱う必要があるとしている (Rwanda Governance Advisory Council 2011, p.24)。その後、ルワンダの政府系機関であるルワンダ・ガバナンス・ボード (RGB) により公表されているガバナンス・スコアカードでは、西側の評価と対照的に、民主的権利と自由、メディアの自由への権利、政党の登録と活動といった項目も、治安やサービスの提供などほかの分野と同様、比較的高い評価となっている。ただし、その元となったデータはRGBなどルワンダ国内機関による調査が中心となって収集されたものである。筆者がそのデータのソースについて、2015年9月にRGB担当者に問い合わせたところ、人々から広く意見を聞いたという返答にとどまった。

これらの開発援助の流れとは切り離される形で、民主化・ガバナンスに関わるルワンダへの国際的関与として、国連人権理事会における普遍的定期審査 (UPR) の動きが注目される。ルワンダについては、2011年と2015年に行われた。審査では、政府からのナショナルレポートの提出、NGOなどステークホルダーからの意見提出に続いて、全加盟国が参加できる作業部会が開催される。作業部会会合では、まず政府代表が説明し、次いで各国政府代表は質問や意見を述べて勧告を行う。政府はその場ないし後日、提案を受け入れたり拒否したりして、最終的に報告書が期間中の作業部会で採択される。ルワンダの2011年の審査では、特に西側先進諸国から、ジェノサイド・イデオロギーに関わる規制と、政党やNGO、メディアに対する規制について懸念が示され、それらを修正することが提案された。対して、ルワンダ政府は検討することを受け入れている (United Nations 2011)。

2015年には、前回の審査での勧告に対する実施を踏まえて、再度審査が行われた。ルワンダ政府は、2013年に新しいメディアに関する法を制定してメディア自主規制団体である「ルワンダメディア委員会」(RMC) を設立し、政府の規制機関から権限を委譲させたこと、ジェノサイド・イデオロギーに関しても法改正でその定義を国際的なものに適合させ明確にしたこと、政党など政治組織や市民社会組織に関する組織法を制定して結社の自由が一層保障されるようにしたことなど、改善点を人権理事会に示し、ガバナンス・スコアカードでも証明されていると主張した (United Nations 2015a)。しかし、審査の過程では、一定の改善が評価される一方で、国際人権NGOや西側先進諸国より引き続き厳しい意見が届けられた。それらの意見・提案に対して、ルワンダ政府は、自らの法的枠組みや政策の実践は国の置かれた文脈や願望を反映したものであること、対決的な政治からコンセンサスによる政治へと移行しつつあること、メディアのセクターについて既に多くの改革を実行し結社の自由を拡大したことを主張し、1994年のジェノサイドにおけるメディアの扇動的役割について再度注意を喚起した。そして、前回と異なり、メディアの自由やジェノサイド・イデオロギー、政党など結社の自由に関する提案については、受け入れなかった (United Nations 2015b)。実際には、メディアの自由や結社の自由 (政党やNGO) に関連して、アメリカなど西側諸国やNGOからは依然として痛烈に批判されている。例えば、2014年10月にBBCのドキュメンタリー番組「ルワンダ 語られざるストーリー」をめぐるBBCルワンダの現地語放送が停止されたが、規制に反対した上述のRMCの議長は結局亡命している (Human Rights Watch 2016)。

このような西側の関与に対するルワンダ政府の姿勢の背景には、西側とのリンケージの程度の変化がある。確かに、2014/15年度の予算でも、ルワンダは、依然少なくとも歳入の3割弱を援助に頼っており、

西側の政治改革の圧力に脆弱であるように思える (World Bank 2016, p.29)。しかし、2014年の貿易統計をみると、ルワンダの貿易での輸入相手国の1位は中国で18.71% (3億6600万ドル) で2位以下はウガンダ、ケニア、インド、アラブ首長国連邦であった。対して輸出相手国は、タンザニアが27.78% (1億8100万ドル) で、コンゴ民主共和国、ウガンダ、ケニア、オーストリアと続く (WITSウェブサイト)。しかも、歳入での援助への依存も2010年の50%近くから急速に減少傾向にある (IMF 2014, p.4)。確かに経済面で西側とのリンケージは薄く、対してルワンダの輸入における中国の占めるシェアが2006年の3.7%から2014年には20%近くにまで伸びたことで、西側のレバレッジの効果が弱まったといえる。

最後に、カガメ大統領の任期延長の問題がある。2015年7月、憲法で禁じられているカガメの三選を求める378万人の「請願」が議会に提出された。それを受けて、10月後半、議会は、大統領の任期を7年から5年に減じて二選までにするが、カガメについては三選目の7年間への立候補を認め、さらに5年任期の二選を許す (最長17年) という憲法改正案を採択した。12月には、改正の是非を問う国民投票が行われ、98%の賛成多数で認められた。対して、アメリカ国務省はこの修正に懸念を示した。また、12月の投票直前に、EUの外務高等代表は、憲法の修正が一人の人物にのみ適用されるという事実は、改革過程の信頼性を弱め、アフリカ民主主義・選挙・ガバナンス憲章で謳われる民主的变化の原則を掘り崩すと懸念する声明を出した (Human Rights Watch 2016)。さらに投票後、EU及び加盟国代表は、国民投票へ向けた1週間が、憲法上の変化についての説明や、十分な時間と議論のためのスペースを提供していないことに懸念を示した。また、独立した監視を認める過程がなかったことを遺憾としている (European Union 2015)。しかしその後、それ以上の西側の動きは特に見られない。

## 5. おわりに

以上、レヴィツキーとウェイのリンケージとレバレッジの概念を分析の軸としながら、国際関係の変動に注目して、二面性をもつルワンダのガバナンスに対する国際的な影響を検証した。まず、(A) リンケージについては、経済的リンケージでは、西側の援助への依存から、次第に中国とのつながりが強まりつつある。政府間リンケージでは、西側諸国や世銀、国連、EUなど国際機構との結びつきは強いが、ジェノサイドへの贖罪意識と地域的な安全保障の動機が国際アクターの側に強い。テクノクラート間のリンケージについては、カガメ大統領自身を含めてルワンダのエリート官僚や政治家の多くがアメリカなど西側で高等教育を受けている。社会的リンケージについては、西側諸国で長年暮らしてきた難民やディアスポラのネットワークは強い。情報のリンケージでは、インターネットや西側メディアは浸透しているものの、政府に批判的な国内メディアへの抑圧は強まっている。市民社会のリンケージについては、紛争終結後西側のNGOとのつながりは強かったが、現在では人権など政治的分野を中心に政府の規制が進んでいる。これらを総合すると、少なくとも民主化を促進する程度に西側とのリンケージが高かったとは言い難い。

そこで、(B) レバレッジに目を向けると、①民主化へ向けた西側の関与の内容については、内戦後当初より西側の民主化圧力は強くなく、時間が経過するにつれて、対決的なものではなく、また技術支援に重点を置いたものとなった。また、ガバナンスは国際的な潮流に合わせて常に重視されるようになったが、その支援内容を見ると民主化にとって重要な分野は対象から実質的に外されている。民主化や人権に関しては、UPRのように開発援助とは別のルートでの対話が見られるが、それを含めても西側アクターにとって民主化は優先順位が高いとは言えない。②西側以外の国際アクターの動きを含めた国際関係の変動については、西側アクターの国際関係における相対的なパワーの低下が、ルワンダへの西側のレバレッジにマイナスに作用している (要するに民主化圧力の効果の低下) といえる。また、開発援助でのオーナーシッ

プの国際的な強化も、西側とルワンダの力関係とは別に、ルワンダ政府が望まない分野への対話や圧力を軽減する効果をもたらした。③西側の国際的な関与に対するルワンダ政府の対応としては、基本的には西側アクターの望むガバナンスの改革を実行しつつも、RPFの権力基盤が強固になり、カガメのリーダーシップが強まるにつれて、政権が望む、あるいは受け入れられる分野に重点が置かれる傾向が強まりつつある。結果、④国際的関与がルワンダの民主化・ガバナンスへ与えた影響としては、ガバナンスのうち、カガメ体制の権力基盤に影響が少ない領域については改善を見せたが、それ以外は大きな影響は見られない。

今回は大まかな作業に留まったが、レヴィツキーとウェイの分析枠組みを手掛かりにすることで、ルワンダの民主化・ガバナンスへの国際的な影響をより大きな国際関係の変動と結びつけて検証することができた。今後は分析の枠組みをさらに精緻化することが必要である。それでも、西側アクターの置かれた状況に変化がなければ、ガバナンスと民主化への国際的な影響は同じ縮小傾向が続くことが予測されよう。

(附記：本研究はJSPS科研費のJP25870689およびJP15H05178の助成を受けたものである。)

## 参考文献

- ジョセフ・セバレンジ、ラウラ・アン・ムラネ著、米川正子訳 (2015) 『ルワンダ・ジェノサイド 生存者の証言—憎しみから赦しと和解』立教大学出版会。
- 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 (2013a) 「民主主義の定着と民主化支援—ルワンダとフィリピンの事例の比較検討から」『和洋女子大学紀要』(和洋女子大学) 第53集、2013年3月、117-129頁。
- 杉浦功一 (2013b) 「民主化支援の実態と比較」木村宏恒・金丸裕志・近藤久洋編著『開発政治学の展開』勁草書房、322-356頁。
- 杉浦功一 (2014) 「デモクラシー重視の開発援助—ポスト2015年へ向けた民主的ガバナンスの評価と援助戦略—」『国際開発研究』(国際開発学会) Vol.23、No.1、23-40頁。
- イアン・ブレマー著、北沢格訳 (2012) 『「Gゼロ」後の世界—主導国なき時代の勝者はだれか』日本経済新聞出版社。
- Bush, Sarah Sunn (2015) *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*, Cambridge University Press.
- Caryl, Christian (2015) "Africa's Singapore Dream," <<http://foreignpolicy.com/2015/04/02/africas-singapore-dream-rwanda-kagame-lee-kuan-yew/>>.
- Camus, Serge. (2013) *The French Defense and Foreign Policies : Rwanda Case Study*, Master of Military Studies Research Paper, USMC Command and Staff College, Marine Corps University.
- Carothers, Thomas, and Diane De Gramont (2013) *Development and Confronts Politics: The Almost Revolution*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Crisafulli, Patricia, and Andrea Redmond (2012) *Rwanda, Inc.: How a Devastated Nation Became an Economic Model for the Developing World*, Palgrave Macmillan.
- DFID (2014) *DFID Rwanda: Operational Plan 2011-2016*, Updated December 2014.
- Escribà-Folch, Abel, and Joseph Wright (2015) *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival* (Oxford Studies in Democratization), Oxford University Press.
- European Union (2015) Joint local EU statement on the referendum on a draft constitution in Rwanda, 18 December 2015.
- Hackenesch, Christine (2015) "It's Domestic Politics, Stupid! EU Democracy Promotion Strategies Meet African Dominant Party Regimes," *World Development*, Vol.75, pp.85-96.
- Human Rights Watch (2016) "Rwanda," *World Report 2016*, Human Rights Watch, January 2016.
- Ikenberry, G. John (2011) *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press.
- IMF (2000) *Rwanda: Recent Economic Development*, IMF.
- IMF (2014) *Rwanda: Debt Sustainability Analysis*, IMF.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press.
- MCCウェブサイト(2006)  
<<https://www.mcc.gov/news-and-events/release/release-110806-millenniumchallengecorporation-2>>.
- Mitchell, Lincoln A. (2016) *The Democracy Promotion Paradox*, Brookings Institution Press.
- Molenaers, Nadia, Sebastian Dellepiane and Jorg Faust (2015) "Political Conditionality and Foreign Aid," *World Development*, Vol.75, pp.2-12.

- Reyntjens, Filip (2015) "Rwanda: Progress or Powder Keg," *Journal of Democracy*, Vol.26, No.3, pp.19-33.
- Rwanda Governance Advisory Council (2011) *Joint Governance Assessment (JGA) Review 2008/2009*.
- Rwanda Governance Board (2014) *Rwanda Citizens Report Card 2014*, Rwanda Governance Board.
- Straus, Scott, and Lars Waldorf (2011) "Introduction: Seeing Like a Post-Conflict State," in Scott Straus and Lars Waldorf (eds.) *Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*, University of Wisconsin Press.
- United Nations Rwanda (2010) *Delivering as One Annual Report 2009*, United Nations Rwanda.
- United Nations (2011) Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Rwanda, UN.Doc. A/HRC/17/4.
- United Nations (2015a) National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Rwanda, UN. Doc. A/HRC/WG.6/23/RWA/1.
- United Nations (2015b) Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Rwanda, UN.Doc. A/HRC/31/8.
- Waugh, Colin M. (2004) *Paul Kagame and Rwanda: Power, Genocide and the Rwandan Patriotic Front*, Mcfarland & Co Inc Pub.
- WGIウェブサイト<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>>.
- WITSウェブサイト<<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RWA/Year/2014/Summary>>
- World Bank (2016) *Rwanda Economic Update: Rwanda at work*, Issue No.9, World Bank.
- World Bank Group (2014) Country Partnership Strategy for Rwanda FY2014-2018.
- Zorbas, Eugenia (2011) "Aid Dependence and Policy Independence," in Straus and Waldorf (eds.) *op.cit.*

杉浦 功一 (和洋女子大学 人文社会科学系 准教授)

(2016年10月11日受理)