

GSID

Discussion Paper No.200

ルワンダの開発と政府の役割  
- 開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相剋-

木村 宏恒

February 2016

Graduate School  
of  
International Development

NAGOYA UNIVERSITY  
NAGOYA 464-8601, JAPAN

〒464-8601 名古屋市千種区不老町  
名古屋大学大学院国際開発研究科

# ルワンダの開発と政府の役割

## —開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相剋—

木村宏恒

名古屋大学 大学院国際開発研究科 名誉教授

February, 2016

### 要旨

今日のルワンダは典型的な開発独裁国家である。ルワンダでは、1994年に50万人以上が殺害されたジェノサイド（大虐殺）後、政権を奪取したルワンダ愛国戦線の政府が、強力な治安秩序体制を敷くとともに、急速な再建と経済成長を実現してきた。国家存続の危機に直面して、国家予算の半分（近年は4割）を援助に頼る必要からも、汚職追放、行政能力向上、インフラ整備、教育・保健体制整備、女性の社会的地位など、国際的な要請を実によくこなし、アフリカにおける開発のモデルとも見られるようになった。しかしながらその成長を部門ごとに仔細に検討すると、それほど上手くはっていない。その構造的な要因はどのようなものか。一方、草の根のフィールドワークを行った多くのルワンダ研究者からは、政権の抑圧的性格と社会的格差拡大に対して「深刻な懸念」が表明されてきた。本稿は、ルワンダの錯綜する現状認識に直面して、ルワンダ各分野の第1線の研究・報告を踏まえて、政治経済の全体像はどうなっているのかを探求したものである。

## 目次

1. 問題の所在	3
2. 開発ガバナンス進展の検討	10
2.1. 国家再建戦略の策定	12
2.2. 開発ガバナンスと開発進展の実際	14
2.3. ルワンダの外資導入政策は成功していない	16
2.4. 物理的インフラとエネルギー	17
2.5. キガリ都市開発の近代的外観と庶民社会	19
2.6. 人材育成政策の実態	22
2.7. 「民間部門主導型経済」の実態	24
2.8. 農業近代化の実態	28
3. 民主的ガバナンスの検討	33
3.1. カガメ少佐と国家の政治的再建	33
3.2. コンゴ戦争とルワンダ	40
3.3. ガチャチャ（コミュニティ戦争犯罪裁判）は民族対立を深めた	48
3.4. 行政改革と実績契約（performance contract）	50
3.5. 汚職一掃の実態	54
3.6. 地方分権の実態	56
3.7. 女性の地位向上の実態	58
4. まとめと展望	60
引用文献	66

## 1. 問題の所在

国際開発学会の政治学者でつくった開発途上国のガバナンス研究会も、発足して6年目に入った。これまで『開発政治学入門』（2011年）、『開発政治学の展開』（2013年。いずれも勁草書房）を出版し、国際開発学会機関誌『国際開発研究』2014年6月号の特集「ポスト2015年開発戦略におけるガバナンス」を編集した。今年度（2016年度）から2期目ということで、ガバナンスの国別分析に取り組むことにした。その第1弾がルワンダである<sup>1</sup>。ルワンダは、近年のアフリカ経済成長のモデル国家のように言われている。しかし現実はその程度のものか、というのがわれわれの問題意識であった。結論から言えば誇大宣伝である。それは、金子勝の言う『粉飾国家』（2004 講談社現代新書）を想起させる。

ルワンダは、人口1100万人余りの、資源も少ないアフリカ中部の内陸小国（2015年現在も最貧国）である。1994年4月からの3ヶ月ほどの間に、50万人以上<sup>2</sup>が殺害されるジェノサイドが起こり、一躍世界の脚光を浴びた。1990年から1994年にかけての内戦状況のもとで、人口の85%を占める「多数民族<sup>3</sup>」フツ（Hutu）のハビヤリマナ（Juvénal Habyarimana）政権（1973～1994）の過激派が先導して、人口の15%を占める「少数民族」のツチ（Tutsi）を殺さないで「自分たちが殺される」という心理状況にフツの民衆を追い込み<sup>4</sup>、ツチの約

---

<sup>1</sup> 本稿は、科研費基盤研究(B) 海外学術調査プロジェクト「途上国開発戦略におけるガバナンス論の深化を目指して」（2015-2017年度）の研究成果の一部である。筆者は、ガバナンス研究会で2011年に1週間、2015年に2週間のフィールドワークを行い、数十の著書や論文、報告書、および多数のネット情報を読んでこの論文を書いた。訪問したJICA、世銀、イギリス国際開発省、アメリカ国際開発庁、Transparency Internationalの各ルワンダ支部、経済計画財務省やガバナンス庁、キガリ市役所、農協、精米所、コーヒー農園などの方々や、現場を見せていただいた三祐コンサルタンツの農業研修や青年海外協力隊の人たちに感謝したい。とくにJICAルワンダの室谷龍太郎氏と世銀ルワンダの石原陽一郎氏には大変お世話になった。また、ルワンダの専門家、武内進一氏（アジア経済研究所）と佐々木和之氏からは、貴重なコメントをいただいた。佐々木氏は、ルワンダをテーマにイギリスで平和学博士号を取得後、ルワンダの大学で長年教鞭をとり、NGO活動もしておられる。もちろん本報告は執筆者の木村宏恒1人の責任で書かれた。

<sup>2</sup> ジェノサイドで殺されたツチは80万人とか50～100万人という数字もある。1962年に分離独立したブルンジの人口構成を取っても、フツとツチの比率は85対15と考えるのが妥当である。当時のルワンダ推定人口760万人の15%は114万人で、「3/4が殺された」とすると84万人になる。しかしそこに帰国した数十万人を加えると、ツチの人口比率が多くなりすぎる。武内進一は、1991年センサスから当時の在ルワンダ・ツチは8.26%、59万人。殺害された者は50万人以上とした（同「ブタレの虐殺」p.312）。50万人以上説は佐々木ほか多くの学術論文に見られる。

<sup>3</sup> フツとツチが民族（ethnicity）と呼べるのかということについては、現ルワンダ政府は明確に「呼べない」「ルワンダ国民は1つである」「複数を言うのは国民分裂罪である」という立場である。実際、言語、宗教、文化に差はない。しかし、ベルギー植民地政権が「民族区別」を導入してツチを支配民族（支配階級）とし、独立後のフツ政権（1962～1994）がその「民族区別」を引き継ぎ、ツチを組織的に民族差別してきた歴史がある。なお、ツワ（Twa）という少数民族がいるが、1%未満であり、本稿ではとくに言及しない。詳細は、武内進一（2009）『現代アフリカの紛争と国家』「第3章植民地化以前のエスニシティと統治」明石書店参照。

<sup>4</sup> Susan Thomson (2013), *Whispering Truth to Power: Everyday Resistance to Reconciliation in Postgenocide Rwanda*, pp.18, 80-83; "The violence of the genocide was the result of both planning and participation," in Mahmood Mamdani (2001), *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and*

3/4 と、殺害に協力しないフツ数万人が犠牲になったとされる。

ベルギー植民地時代に支配階級として君臨したツチは、1962年の独立前夜の1959年に、フツの社会革命によって約2万人が殺害され、その後数十万人が海外に亡命した。その後のフツの政権の下で、ツチは民族差別を受け続けた。ウガンダ亡命組（20万人か）のツチの軍部隊は、ムセベニ（Yoweri Museveni）大統領が軍事的政権奪取（1986年）に貢献したあと、ムセベニの支援を受けて、ルワンダ愛国戦線（Rwandan Patriotic Front: RPF）を結成し、1990年にルワンダに侵攻し、4年間の内戦を経て、軍事的にフツの政権を一掃し、1994年7月に首都キガリでルワンダ新政権を発足させた。ツチに対するジェノサイドは、その最後の局面で起こった。ツチの軍は、フツに対して報復殺戮を行った。フツの過激派に煽動・強要されたとはいえ、村と町のフツの一般民衆のほとんどが殺害に加担させられたために、フツの約200万人がザイール（現在のコンゴ民主共和国 DRC）やタンザニアなどに亡命した。国内難民も100万人を数えた。RPFによる報復やその後の掃討作戦で殺されたフツは30万人以上になると推定される（詳細は3.1）。ツチ主体の新政権の下で、「国民和解」のために、フツ殺害や、フツとツチについて語ることを一切禁止された社会的閉塞状況のなかで、ツチを殺害したフツだけが裁かれる200万件のガチャチャ（gacaca。コミュニティにおける戦争犯罪裁判）は、ツチとフツの相互不信感をさらに深めたと考えられる（詳細は3.3）。

勝利した RPF（ルワンダ愛国戦線）は、その後の国家再建で、アフリカの中でも模範的ともいわれる経済成長を遂げ（過去15年の年平均8.5%）、貧困層を2000年の60%から2010年の45%に減少させた（ただし、サハラ以南アフリカ平均が2011年で47%<sup>5</sup>だからとくに低いわけではない。また、世界銀行基準の1人1日1.25ドル以下を貧困層とすると63%になる）<sup>6</sup>。また、持続的経済成長を実現する必要条件としての政治安定と、汚職なく開発計画が実施される行政組織をつくりあげて注目される国となった。成長の原因は、誰もが「カガメ(Paul Kagame)大統領の強力なリーダーシップ」にあったことをあげる。それ抜きにルワンダの開発は語れないのである。カガメは、RPFの指導者で、1994年の新政権発足時に国防相兼副大統領となり（国民統合の外見のために名目上フツの大統領を立てたが、実権はカガメが保持していた）、2000年から現在まで大統領を勤めている。「カガメ大統領の強力なリーダーシップ」は、ルワンダの経済成長は政府の大きな役割抜きには語れないことを示すものであった。まさに、イギリスの開発政治学者レフトウィッチが言う、「政治が国家をつくり、国家が開発をつくる<sup>7</sup>」典型的な例となったのである。

国際開発の世界では、1990年代から、「グッド・ガバナンスは、貧困を撲滅し、開発を進める上で、おそらく最も重要な要因である」（アナン国連事務総長 1997～2007）という

---

*the Genocide in Rwanda*. Princeton University Press, p.7.

<sup>5</sup> World Bank, *World Development Indicators 2013*, p.31.

<sup>6</sup> African Development Bank, *Rwanda - African Economic Outlook 2015*, p.10 ; World Bank (2014), *Promoting Agricultural Growth in Rwanda: Recent Performance, Challenges and Opportunities*, p.1.

<sup>7</sup> Leftwich, Adrian (2000), *States and Development: On the Primacy of Politics*, p.191.

認識<sup>8</sup>が一般化してきた。世界銀行『世界開発報告 1997：開発における国家の役割』は、その冒頭で、「有効に機能する国家 (effective state) なくして、持続可能な経済・社会開発は不可能である」と述べ、イギリス国際開発省も 2006 年援助白書で同じ文章を書いた<sup>9</sup>。2005 年のアフリカ委員会報告は、「過去 40 年のアフリカの歴史に生じたあらゆる困難には、通底する 1 つの事柄がある。それはガバナンスの弱さと有効に機能する国家の欠如である。そして経済成長は、健全な経済的・社会的・法的枠組みをつくる公共政策なしには、起こらないということである」と書いた<sup>10</sup>。1970 年代における国際開発戦略のキーワードが Basic Human Needs、1980 年代のそれが構造調整であるなら、1990 年代以降のキーワードはグッド・ガバナンスであった。では、ルワンダはそのモデルになりうるのか。実際のところはどうなのか。それがガバナンス研究会の 2015 度のテーマであった。

ルワンダの 1994 年大虐殺後の国家再建については、2 つの明確に対立する評価がある。1 つは世界銀行やルワンダへの主要援助国米英に代表される肯定派である。もう 1 つは、ルワンダ研究者 26 人を集めて編纂された『ルワンダ再建：大虐殺後の国家建設と人権』(2012)<sup>11</sup>に代表される批判派である。

OECD DAC が London School of Economics と Pricewaterhouse Coopers LLP に委託して作成した援助効果に関する 2009 年報告<sup>12</sup>は、肯定派の代表的な文書である。すなわち、ドナー（援助国・援助機関）は当初、1994 年大虐殺後に大量にルワンダに進出した国際 NGO を追い出したルワンダ政府に疑念を持ち、軍が強すぎることで、民主主義やメディアの自由欠如、貧困対応の遅れなどに懸念を持ちながらも、治安秩序の実現、汚職取り締まりなどに代表される法の支配、インフラの整備、教育・保健分野など社会サービス部門での前進などに鑑み、援助を効果的に実施する行政が機能し、開発の成果があがっていることを評価し、RPF 政府によるルワンダ再建の中枢にドナーが位置することを肯定した。「脆弱国家の国家建設のためには、5 つの基本的機能を満たす必要がある。治安秩序、法の支配、税収システム、経済発展、基礎的社会サービス（教育や保健医療など）の提供である<sup>13</sup>。」腐敗と停滞だらけのサハラ以南アフリカのなかで、ルワンダ政府は、ドナーの支援を得ながら、このすべてをクリアしてきた。最貧国ルワンダの再建にあたっては、外国の援助は必要不可欠のものであった。それゆえ政府の政策は、開発推進、教育・保健サービス向上、貧困削減、農業近代化、行政改革、地方分権、女性の地位向上、民営化、参加（中身は動員）や

<sup>8</sup> UNDP, *Human Development Report 2002*, Chapter 2 冒頭, p.51. 邦訳 p.58.

<sup>9</sup> UK Department for International Development (2006), *Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, p.21.

<sup>10</sup> The Commission for Africa (2005), *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, p.24.

<sup>11</sup> Scott Straus and Lars Waldorf eds. (2011), *Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*, The University of Wisconsin Press.

<sup>12</sup> OECD (2009), *Statebuilding in fragile situations –How can donors ‘do no harm’ and maximize their positive impact? Country case study – Rwanda*, by Joint study by the London School of Economics and PricewaterhouseCoopers LLP, pp.9, 12, 27.

<sup>13</sup> OECD (2009), p.21.

民主主義（実際は外観）といったドナーに耳触りのいい開発スローガンにあふれ、またそれを実行し、アフリカにおける開発の模範ともいうべき実績を積み重ねてきたのである。

一方、『ルワンダ再建』の序章（まとめ）は、ルワンダの再建は成功なのか、持続可能性はあるのか、モデルになるのかを問い、農村調査経験の長い研究者たちの「下からの見方」に基づき、国際的な賞賛と違って、トップダウン方式の権威主義的やり方に対する「深刻な懸念（considerable concern<sup>14</sup>）」を表明した。第1に、RPF（ルワンダ愛国戦線）が支配する政権は、「国民の統一と和解」のためにツチとフツの民族区別について語ることを厳禁し、存在するのは1つのルワンダ人だけであるとし、国民の「再教育」計画を実施し、村レベルでの「和解裁判（ガチャチャ）」参加を義務づけた。実際にはガチャチャは、「RPFも報復殺害をしたらろう」と言ったりすることは国民分裂罪で厳禁され（“genocide ideology”として何年も投獄される）、政府の筋書きを一方向的に受入れさせる教育システムとなった。第2に、国旗を変え、公用語（教育用語）をフランス語から英語に変え、「地方分権」の名の下に州・県以下全地方の領域と名前を変え、伝統的な散村を近代的な外見を持つ集村化（villagization）で変え、人々に大きな混乱と負担をもたらした。第3に、ルワンダを大規模農業・牧畜、ICT（Information and Communication Technology）中心の国に変えようとし、人口の9割が農村に住む小農中心の村社会を無視し、農村の貧困を軽視してきた。また、戦争と開発の資金の一部に、東コンゴ（南北キヴ州）を軍事占領して収奪した鉱産物をあててきた。第4に、RPF政府批判を認めず、名ばかりの野党しか認めず、メディアと独立した市民社会団体を規制してきたというのである。そうしたなかで、当初の国民国家再建をともに支えたフツの人々（閣僚など）や、ウガンダ亡命組のRPF中枢メンバーも次々と政権を離れ、その多くは亡命し、RPF政権は少数派ツチの中でもウガンダ亡命組ツチを中心とした政権になった。経済面では不平等が拡大している。援助側が国内の抑圧や排除に対決しないため、援助側が現状の（非自由民主的）再建パターンを支える結果になっているというのである。ルワンダ国内で人々が自由に議論することが不可能になっている状況下で、本書はジェノサイド後のルワンダを理解する必読文献であると、ある書評<sup>15</sup>は言う。

世界銀行のガバナンス6指標のうち、ルワンダは、(1)Voice and Accountability（人々の声の反映と政府の説明責任）では不合格点を取っており、(2)政治安定と暴力の欠如と、(3)法の支配は表面的には合格だが問題含みであり、(4)政府の効率性、(5)民間経済部門を促進する政策や規則、(6)汚職の規制では合格点をとっている<sup>16</sup>。Freedom House 2015報告では、ルワンダは「非自由」な国に分類され、新聞の自由度は6（最悪は7）、市民的自由、政治的権利も6である<sup>17</sup>。ジニ係数は0.51（2013年）と、もっとも不平等な国に分類される（UNDP

<sup>14</sup> Scott Straus and Lars Waldorf eds. (2011), *Remaking Rwanda*, p.7.

<sup>15</sup> Book Review by Peter Uvin (Tufts University) • Published on H-Africa, Sept 2011  
<https://networks.h-net.org/node/28765/reviews/32915/uv-in-straus-and-waldorf-remaking-rwanda-state-building-and-human-rights>

<sup>16</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay & M. Mastruzzi (2009), *Governance Matters VIII*, World Bank, p.6.

<sup>17</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/rwanda>

の人間開発指標も 151 位である)<sup>18</sup>。Amnesty International は、2006 年に、一方的拘束、不当判決、亡命、失踪、暗殺された 40 ジャーナリストのリストを公表した<sup>19</sup>。イギリスの The Economist 誌傘下の Economist Intelligence Unit が世界 167 カ国を対象に 2 年おきに発表している民主主義指数 (democracy index) では、ルワンダは 135 位で独裁政治体制に属する。IBP (International Budget Partnership) の *Open Budget Survey Rwanda 2012* によると、ルワンダは財政の透明度が 8% で、世界最下位のグループに属する<sup>20</sup>。

そのような国家が建設された理由は、カガメ政権がまず軍事的に成立し、最初の 5 年は戦争状態にあり、まず治安体制がつくられたということがあった。そのうえで、国の存立と経済・社会開発に不可欠な国際援助を得るために、国際開発の枠組を大幅に取り入れていった。それは少数派ツチの政権が多数派のフツを支配する正当性を確保するためであるとともに、それ以上に、国家存立の危機状況に対応する危機意識に発していたという<sup>21</sup>。

肯定的側面も否定的側面も事実である。ルワンダは典型的な開発独裁国家である。途上国の独裁政権は、隣国のブルンジのように開発が欠如した単なる独裁政権である場合が多いが、公正な選挙で正当性を得られない分、開発の成果で正当性を得ようと務める国もある。1991 年までのタイの軍政や、インドネシアのスハルト政権 (1966~1998) がそうであった。現在のルワンダ政府が「ツチとフツの民族区別はベルギー植民地政府がでっち上げた虚像であり、ルワンダ人は 1 つであり、社会と政府における進学・就職・昇進機会は能力主義 (merit system) による」と、いくら主張しても、ツチもフツも現政権は少数派のツチ政権であると見なしている。公正な選挙をすれば、現状の国民意識では、人口の 85% を占めるフツの政党に政府与党 RPF は必ず敗北し、政権の座から去らねばならない。

独立後 32 年間の多数派フツによるツチに対する差別と抑圧の政権に対して、1994 年ジェノサイド後のルワンダ政府は、ツチのルワンダ愛国戦線 (RPF) による軍事的勝利の上に成立した。その結果、ルワンダでは、「国家に軍が付属しているのではなく、軍に国家が付属している<sup>22</sup>」なかでの国家再建が行われた。RPF (Rwandan Patriotic Front) は、国軍 (RPA: Rwandan Patriotic Army) に重きを置き、警察と情報機関 (Directorate of Military Intelligence。海外担当は External Security Services) と地方防衛隊 (Local Defence Forces) を配置して治安体制を確保するとともに (再建当初の防衛予算は国家予算の半分を占めた)、「法の支配」の中心を治安維持法体系に置いた<sup>23</sup>。2001 年の NGO (規制) 法、2007 年 47 号法 (フツやツチについて触れることを「分派主義 sectarianism」「分裂主義 divisionism」に該当する犯罪として幅広く解釈、厳罰) はその典型であった。選挙での risk-free のために、政治的反対派

<sup>18</sup> <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>

<sup>19</sup> Filip Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, p.64.

<sup>20</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2012* (URL), p.7.

<sup>21</sup> USAID ルワンダ支部のガバナンス担当ルワンダ人職員の説明。キガリ。2015.9.3.

<sup>22</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, p.71.

<sup>23</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.58, 74.



は除去された。2003年の最初の全国選挙に際しては、野党第1党は議会決議で禁止され、代わってできた2党は登録を拒否され、12人の州代表は逮捕された。EUミッションは、投票カウントの不透明性やおどしに直面し、選挙の不正を認定したが、それ以上は追求しなかった（内部で激論があったが、「ねつ造選挙に対して『民主的』と認定するねつ造報告を出した」）<sup>24</sup>。住民は与党RPFに加入するよう圧力をかけられた。農村ではほぼ99%、都市では少し低いながらも90%以上は与党に加入しているという状況がある<sup>25</sup>。選挙の実際はRPFに票が集まりすぎて（98.4%とか=EU observer mission）、裏で野党に票を分ける操作が行われてきたという（RPF80%ほどに）<sup>26</sup>。

ルワンダは、開発ガバナンスでは及第点を取って来たが、民主的ガバナンスでは問題含みであった。1990年代以来、ガバナンスは開発を推進するキーワードとなった。要するに、政府がしっかりしないと開発は進まないということである。「政府がしっかりする」には2つあって、1つは歳出入を明確にし、インフラ建設から教育・保健まで公共政策（政府サービス）を計画的に実行に移すこと、もう1つは国民の声を聞き、政治に反映させるメカニズムをつくることである。国民の声は情報不足で錯誤によって発せられてはならず、政府の情報公開（透明性と説明責任）、メディアの自由、複数政党による政策論議、NGOを含む市民社会の自由な討議の上に成り立つものとされる。それが世界銀行のガバナンス6指標の第1=voice and accountabilityである。民主主義が定着した先進国では、開発ガバナンスと民主的ガバナンスの両方を重視し、両方のガバナンス推進を追求してきた。今回インタビューしたイギリス国際開発省（DFID）ルワンダ支部ガバナンス担当官は、「われわれは半々（50:50）で考えている」と言った<sup>27</sup>。それゆえ、先のOECD2009年報告は、「OECD諸国はルワンダとの係わりにおいて重大なジレンマに直面してきた<sup>28</sup>」と書いたのである。1948年国連決議「世界人権宣言」のキーワードは、「言論及び信仰の自由および恐怖と欠乏からの自由」である。民主主義や人権、市民社会育成を当然のようにガバナンス関係支援とする国際機関や欧米ドナーの間で、開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相剋といった問題意識はほとんど見られない。

ただし、ガバナンスは内政不干渉にかかわるため、「極めて微妙」な扱いを受けてきた。EU諸国やUNDPは、ガバナンスに民主主義関係項目すべてを含めて考えるのに対して、アメリカ国際開発庁（USAID）は長年「民主化とガバナンス支援」という枠組みを設定してガバナンスを2つに分け、両方を追求するのだが、法の支配および民主化（民主的選挙過程実現や市民社会育成）という政治的課題をガバナンスの外に置き、ガバナンスを「民主的  
地方分権、立法機能の強化、政府の統合（汚職など）、政策の実行、軍-民関係」といっ

<sup>24</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.26-37.

<sup>25</sup> Purdeková, A. (2011), “‘Even if I am not here, there are so many eyes’: surveillance and state reach in Rwanda”, *Journal of Modern African Studies*, 49(3), p.481.

<sup>26</sup> Reyntjens (2013), p.45, Kayumba Nyamwasa et.al. *Rwanda Briefing* (2010), p.12.

<sup>27</sup> Interview with Mr. Sam Waldock, Governance advisor, DFID UK. Sept 8, 2015. Kigali.

<sup>28</sup> OECD (2009), p.14.

た行政改革的、非政治的意味合いに限定してきた。世銀も内政不干渉の立場から同じようなガバナンス解釈を取って来た<sup>29</sup>。日本国外務省や JICA に代表される日本での議論は、援助に「政治的」ニュアンスが入ることを極力嫌い、開発ガバナンスに対する民主的ガバナンスの比重は半々でなくせいぜい9対1程度で、エピソード的に言及されるにとどまってきたのではないだろうか。たとえば下村恭民編著（2006）『アジアのガバナンス』に見られるように、「ガバナンスと経済発展の関係をより有効に説明する枠組（下村恭民）」や「持続的な経済発展のために途上国が整備すべきガバナンス（大野健一）」という視点が前面に出る議論になる。その結果、「グッド・ガバナンスを大きく2つの要素、すなわち、行政的な要素と民主体制にかかわるような要素に分けて、前者は日本の ODA においても考慮すべきだが、後者に関しては慎重に考えるべきだ、といったスタンスをとっていた（稲田十一）」<sup>30</sup>。民主的ガバナンスは微妙な領域であり、なるべく触れないか、用心して触れるという姿勢から、両者を意識的に区別する議論である。

しかしながら逆に、国連での MDGs（Millennium Development Goals 2000-2015）や SDGs（Sustainable Development Goals 2015-2030）決定過程の議論を見ると、民主主義や人権、市民社会育成が入ったグッド・ガバナンスを入れることについては、国連の全会一致方式の下では、中国、ロシア、サウジアラビアなど非民主国家（Freedom House 2015 の認定では 51 カ国）の賛同も得なければならないことから、「極めて微妙」な扱いを受けてきた<sup>31</sup>（なお、SDGs 2015 国連決議は、総論第 9 項目でグッド・ガバナンスを不可欠とし、目標第 16 項でガバナンスという言葉は使わないものの、その中身を列挙している）。実際にはその問題は欧米でも存在するのである。ガバナンスは世界的に、極めて広い概念であるとともに、多くの開発実務家にとって政治に関するゆえに避けたい領域であり続け、内政不干渉といった原則に規定されてあいまいに定義され（民主化はそれ以上に多義的であり）、あるいは全体像抜きに特定部分だけが強調され、あるいは部分的に実施され、あるいは援助政策として政治的配慮を伴う外交に従属する形であいまいな政策として実現するといった、混乱した概念として展開してきた<sup>32</sup>。

近年の「アラブの春」（2010-2012）は、国際援助世界に衝撃を与えた。エジプトもチュニジアも社会経済指標はよかったにもかかわらず、抑圧と腐敗体制への人々の不満が革命に発展したのである。長年、アメリカの民主化とガバナンス援助に携わってきたカラザースは近著で、ゼーリック世銀総裁（Robert B. Zoellick, 2007-2012）の反省の弁を紹介した。「わ

---

<sup>29</sup> 木村宏恒（2007）「ガバナンスをめぐる論理と今後の方向性：貧困削減の第2の柱」名古屋大学大学院国際開発研究科 Discussion Paper No.158, p.8-9.

<sup>30</sup> 下村恭民編著（2006）『アジアのガバナンス』pp.21,37,191.

<sup>31</sup> イギリスの国際開発分野の代表的シンクタンクである Overseas Development Institute は、「ガバナンスは今日、開発を可能にし、MDGs 達成の決定的要因と認識されているにもかかわらず、MDGs の枠組はガバナンスに沈黙している。その中心となる理由は、ガバナンスが本質的にセンシティブな政治問題である」と書いている。Overseas Development Institute (ODI), *Lessons from the MDG framework and why governance matters* (URL), p.1, visited on 2013.10.1.

<sup>32</sup> Thomas Carothers & Diane De Gramont (2013)参照。

れわれは市民の声を聞いていなかった。開発機関は面と向かってリーダーたちに政治の話をしなかった」。また、USAID も「あまりにもアラブの独裁政権と親密にしてきた。アラブの春の教訓は、経済的繁栄と政治的自由はともに進めなければならないということだ」と反省したことを紹介している<sup>33</sup>。しかしその後の展開を見ると、そうした言動はその場限りのものであったようである。ただ、両者の相克の問題は、ガバナンスの世界的な課題になったとは言える。2000年の国連決議 MDGs に続くポスト 2015年開発アジェンダ議論に際して行われた国際的な世論調査（2013年 194カ国 113万人が参加。内訳は男女半々。途上国回答者8割）も、人々の望みのトップ4に、「良き教育」「良き保健医療」「よき仕事の機会」とともに「正直で責任ある政府」があることを示した<sup>34</sup>。

ルワンダでは開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相剋が顕著であり、この問題を考える格好の例を提供しているように見える。以下では、次の2で、開発ガバナンスの諸相である工業化、サービス産業、人材育成、インフラ、農業などで、実際に開発がどのように進んでいるか、「成功」と言われるものはどの程度のものなのかを分析し、3で、民主的ガバナンスの諸相である行政改革、地方分権、選挙過程、議会の強化、市民社会育成、女性の社会進出などが実際にどのように展開しているのかを分析し、最後に4で、ルワンダにおける開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相剋を考えてみたい。

なお、執筆の便宜上、本稿では、開発ガバナンスと民主的ガバナンスに分けて議論を展開したが、両者は分野ではない。アプローチである。世界銀行を中心に展開されてきた開発ガバナンスは、貧困削減のための第一優先順位は経済成長であるとし、経済成長に必要なインフラ、政府の経済政策、人材養成、政府の公共政策遂行のための制度構築、とアプローチする。一方、UNDP（国連開発計画）は、民主的ガバナンスをガバナンス支援のキーワードにしてきた。一般市民の必要に対応するような制度と開発過程を進展させることがその趣旨である。貧困削減のための第一優先順位は制度づくりにあり、政治過程がどのような政府（国際開発の世界では国家と区別されない）をつくるか。人々の要望に答え、要望を組織化して開発を進めているか。人々の要望には経済成長にともなう仕事の確保と生活向上が非常に大きな比重を占める、とアプローチする。両者は区別できないし、すべきでもない、ということをも前提に議論を進めたい。

## 2. 開発ガバナンス進展の検討

ルワンダのガバナンスは、経済成長を支えるインフラ整備や産業発展だけではない。汚職一掃に代表される行政改革や治安秩序の実現、教育と保健医療体制の整備などでも著しい進展があるが、2では、経済成長を支える諸要素が実際にはどの程度機能し、中長期的な

---

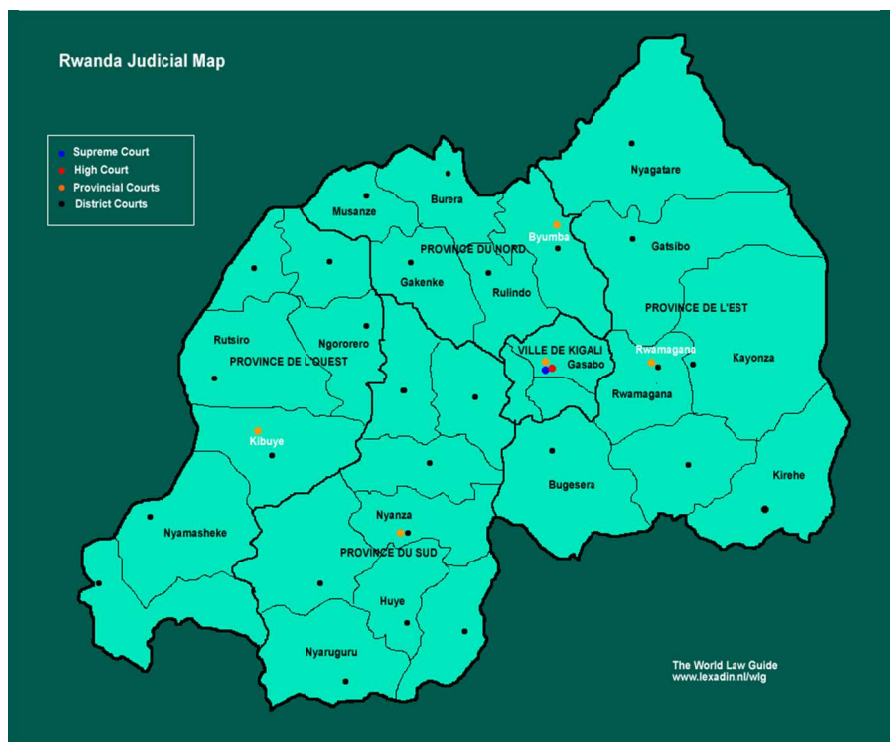
<sup>33</sup> Thomas Carothers & Diane De Gramont (2013), *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, p.197-198.

<sup>34</sup> The UN Global Survey for a Better World (2013), *Listening to 1 Million Voices*.  
<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8580.pdf>

ルワンダ行政地図 (2006 年分権前)



ルワンダ行政地図 (2006 年分権後)



展望はどうかを検討する。

## 2.1. 国家再建戦略の策定

1994年ジェノサイド後のフツ政権崩壊で、200万人と言われるフツの国外亡命後、とくに東コンゴの難民キャンプに君臨してルワンダへの侵攻を繰り返した旧フツ政権の軍事組織は、96年以降ルワンダ新政府軍の攻勢で大打撃を受けたものの、なお散発的な騒擾を続け、2000年頃まではルワンダの争乱状況が続いたが、「開発局面は1998年から始まった」とOECD2009年報告は言う<sup>35</sup>。1998年から99年にかけて、新政権は各界代表を集めて今後のルワンダの国家再建について集中的な審議を行った<sup>36</sup>。その結果が2000年に発表された「ルワンダ・ビジョン2020」であり、ルワンダは、2020年までに中進国入りを目指すことを国家目標の中心に据えた。国民の64%が貧困層で、90%が伝統的小規模農業に埋没し、生き残りぎりの生活をしている。読み書きできない国民が48%いる。それを2020年までに貧困率30%、農業人口を50%にまで下げることが目標とされたのである。そのためには、年7%経済成長を実現し、1人当たり年間国民所得を現状の290米ドルから900ドルに引き上げる目標が設定された。

目標達成の手段として6つの柱が設定された。その第1はグッド・ガバナンスである。政府が体制を整え、ルワンダの復興と開発の中心的推進主体となることがビジョンの第1の特徴である。他の5本は、(2)農業を付加価値の高い市場志向型に改変すること、そのため、(3)インフラと、(4)民間セクター構築、(5)科学技術とICTに焦点を合わせた人材開発、それらの実現を促進する、(6)東アフリカ共同体との連携と国際的な結びつき、であった。それによって農業以外で130万人の雇用を作り出し、ICT基盤の経済ゾーンをつくり、都市人口も現状の12%から30%に増やすという野心的な計画であった。そこには、ツチ少数派の政府主導で民族対立を克服していくためには、そしてそれ以上にルワンダの国家的危機を克服していくためには、経済成長しかないという信念があった。

ルワンダの国家開発戦略に影響を与えた要因として3つの説明がある。1つは2人のNew York Times記者が書いた『ルワンダ株式会社』である。1999年、世銀は、コンサルタント企業Monitor Groupのミラー(Kaia Miller)にカガメのコンサルタントを依頼。ミラーは、目標は援助脱却。競争力、経済改革、ICTが復興デザイン。鍵は国内外からの投資であると、「企業による貧困の解決(Enterprise Solution to Poverty)」を提唱。大統領はルワンダ株式会社のCEOであり、政府の信用と正当性は反汚職にあると説明して、カガメと意気投合したということである。その後のセッティングで、カガメは多くの米CEOと面談し、友人をつくった。スターバックスのHoward SchultzやCostcoのJim Sinegalはカガメの支持者

<sup>35</sup> OECD (2009), *Statebuilding in fragile situations –How can donors ‘do no harm’ and maximize their positive impact? Country case study – Rwanda*, p.6.

<sup>36</sup> Rwanda Governance Boardでのインタビュー。2015.9.1. Kigali; *Rwanda Vision 2020*, Item.1.

になり、ルワンダコーヒーを買うようになった。2007年には大統領顧問会議が設立された。ルワンダ人の中心は1983年から在米のClet Niyikizaで、アメリカの財界、政府、学界（ハーバードの教授など）、宗教界の国際人を集めたという<sup>37</sup>。アメリカとカガメの関係は1994年7月のRPF政権樹立後に軍事面から始まった。ルワンダに進駐した60人の米軍は、カガメの聡明さに感心し、RPFの軍事訓練やアメリカ軍事留学でてこ入れを深めていったということである<sup>38</sup>。「カガメほどアメリカにとってよき友人はいない」と2015年にインホフ（James Inhofe）共和党上院議員が語ったように、カガメ大統領とアメリカの関係は良好である<sup>39</sup>。

第2の説明はルワンダ・ガバナンス庁の調査部長ムテシが2014年に書いた報告書で、ルワンダは外資導入を促進するために2007年から世銀が毎年公表する「ビジネスがやりやすい指標（Doing Business Index）」に沿って改革を進め、アフリカでモーリシャスに次ぐ2番目の地位を得、エコノミスト紙から「アフリカのシンガポール」と呼ばれるまでになった。同時に、「われわれは2000年代はじめから、シンガポールのような経済から多くを学んだ」と書いた<sup>40</sup>。「シンガポール政府の効率性は学ぶことが多い。都市計画もそうだ」とガバナンス庁のシヤカ（Shyaka Anastase）長官は言う<sup>41</sup>。カガメ大統領も、シンガポールの都市計画から警察、町の整頓、ICT立国、汚職対策までモデルにしたと言う<sup>42</sup>。「まず経済成長。民主主義はわが国には早い。メディアの自由はこれを認めない」などはシンガポールそのままである。汚職追放もシンガポール方式である。オンブズマン庁が全公務員およびその家族の銀行口座をチェックし、不審な預金増加があれば調査し、汚職があれば厳罰にする体制（zero tolerance to corruption）を整えた。

第3の説明は、『ルワンダ再建』の著者が書く近隣国の影響である。カガメは、ウガンダの難民キャンプで育ち、ムセベニ（1986年から現在まで大統領）の反乱軍に入り、6年の内戦でオボテ（Obote）大統領（1966～71, 1980～85）を倒したあと、諜報部畑でムセベニ大統領の側近になり、ウガンダ軍幹部としてRPF（ルワンダ愛国戦線）を組織し、ルワンダを軍事制圧した。そのため、ウガンダの国民抵抗運動（National Resistance Movement: NRM）にみられる政党対立を認めないやり方や、モザンビーク解放戦線（Liberation Front of Mozambique: FRELIMO）、南アフリカのアフリカ国民会議（African National Congress）のや

---

<sup>37</sup> Patricia Crisafulli & Andrea Redmonda (2012), *Rwanda Inc. – How a Devastated Nation Became an Economic Model for the Developing World*, pp.89-113.

<sup>38</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's Cold War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford University Press, p.126.

<sup>39</sup> Anjan Sundaram, "Rwanda: The Darling Tyrant," *Politico Magazine*, Mar/Apr 2014 (URL).

<sup>40</sup> Florence Mutesi (2014), *A viewpoint of Rwanda's Governance*, Rwanda Governance Board, p.7.

<sup>41</sup> "Singapore's visionary Mr Lee Kuan Yew inspires followers in Africa - including Rwanda," *The Straits Times*, MAR 25, 2015.

<sup>42</sup> Christian Caryl, *Africa's Singapore Dream: Why Rwanda's president styles himself as the heir to Lee Kuan Yew*, *Foreign Policy*, April 2, 2015.

<http://foreignpolicy.com/2015/04/02/africas-singapore-dream-rwanda-kagame-lee-kuan-yew/>

り方が、RPF に影響を与えていると書いている<sup>43</sup>。女性の社会進出を進める政策は、ウガンダのムセベニ大統領に倣ったものだという<sup>44</sup>。

忘れてはならないのは第 4 に（あるいは第 1 の補足として）、米英などドナーが世銀・国連も含めて、ジェノサイドを許してしまった贖罪意識もあり、かなり大きな援助体制を敷いたこと。それにともなって、各種の開発提案を行い、ルワンダ政府がそれによく答え、アフリカ開発のモデルになると期待を抱かせるほど、大きな成果をあげたことであろう。ルワンダを訪れる外国人は、夜も街を歩ける治安の良さ、道路がよく整備され、ゴミがない清潔さ、政府がてきぱきと仕事を行い、警官を含め汚職がないといった点に感心する。さらに、開発協力対話に当っては、ルワンダの方針に合わないときは「ノー」と言うオーナーシップ原則（2005 年援助効果に関するパリ宣言）を持ち、決まった援助計画を着実にこなす援助効果の高さは、ドナー側を感心させるものであった。イギリスは、2006 年から、援助の 2/3 を援助計画ごとに支出するのではなくルワンダ政府の一般予算に組み込む General Budget Support 協定を結んだ。ただ、ドナー側では、民主主義や下からの声を聞く体制の一貫した低さなど<sup>45</sup>に懸念を持ち、2003 年選挙の不正や、ルワンダが 1996 年に侵攻した東コンゴから 2002 年に公式には引き上げたあとにも介入の証拠が挙げられた 2012 年に、一部のドナーが援助削減や中止をしたこともあった。だが基本的には技術的・非政治的アプローチをとり、ルワンダ側から「内政干渉だ」と断られたことには対応できなかった<sup>46</sup>。

さらに第 5 に、ほとんどの研究者が一致して認めることは、カガメ政権におけるルワンダの歴史的支配構造の継続性である。『ルワンダ再建』の編者であるストラウスは、「強力な中央集権的で社会統制をとる国家の存在は、時代を超えたルワンダの体制の一貫した特徴である。」「今日の国家中心の社会統制は、ルワンダの政治文化と制度に深く根付いており、ジェノサイド後のルワンダはジェノサイド前のルワンダとの強い一貫性を持っている」と書いている<sup>47</sup>。同著第 1 章を書いたロングマンも、「実際、カガメは、市民社会と市民の権利を制限し、国民統合の名の下に非競争的な選挙を行ってきた古い世代のアフリカの指導者に似ている」と書いた<sup>48</sup>。

## 2.2. 開発ガバナンスと開発進展の実際

---

<sup>43</sup> Scott Straus and Lars Waldorf eds. (2011), *Remaking Rwanda*, p.14.

<sup>44</sup> Marie E. Berry (2015), “When ‘Bright Futures’ Fade: Paradoxes of Women’s Empowerment in Rwanda,” *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 41(1), p.7.

<sup>45</sup> See World Bank, Country Data Report for Rwanda, 1996-2014.

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c188.pdf#search=Country+Data+Report+for+Rwanda%2C+19962014'](http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c188.pdf#search=Country+Data+Report+for+Rwanda%2C+19962014)

<sup>46</sup> Eugenia Zorbas (2011), Chapter 6 Aid Dependence and Policy Independence: Explaining the Rwandan Paradox, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.

<sup>47</sup> Scott Straus and Lars Waldorf (2011), Introduction: Seeing Like a Post-Conflict State, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*, p.14.

<sup>48</sup> Timothy Longman (2011), Chapter 1 Limitations to Political Reform, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*, p.41.

表 1 部門別 GDP(%) (AfDB, Rwanda - African Economic Outlook 2015)

	2009	2014
農林漁業	36.2	35.0
鉱業・採石	0.8	1.9
製造業	5.6	5.1
電気・ガス・水	0.6	0.7
建設業	6.0	7.5
卸売・小売・レストラン・ホテル	16.3	15.5
運輸・倉庫・通信	5.5	5.8
金融・不動産・ビジネスサービス	18.0	14.8
政府支出・国防	2.8	3.6

まず経済の現況を見てみよう。

表 1 からいえることは、ルワンダは農業国であるということ、内陸国で人口も少ないために国内市場向け製造業も育って来なかったということ、建設業と不動産・金融の比重が大きいことである。「ルワンダ・ビジョン 2020」の主要目標である中進国入り戦略の基本は、ルワンダを、外資導入をテコにした ICT 立国化にすることである。現実と目標の間のギャップは大きすぎる、したがってその計画は大胆・性急すぎる、という多くの懸念があった。

ICT 立国化のためには、政府が 3 分野のインフラを整える必要があった。物理的インフラ、社会インフラ、法政インフラ（かつては非政治的に行政インフラと呼んだ）がそれである。第 1 の物理的インフラは、道路や電力、光ファイバー網、都市環境など。第 2 の社会インフラは、中堅技術者の質を伴った人材育成、保健医療体制、労働政策、住宅政策など。第 3 の法政インフラは、商法・民法・刑法などの安定した（しばしば変更しない）法体系の整備や犯罪・汚職の取り締まり、争いがあれば公正な裁判が期待できる「法の支配」、効率的な行政、民意を反映させる手続きを踏んだ政治過程、外資に好意的な投資環境の整備といったことである。

なかでも、経済成長の柱を外資導入に置き、民間資本中心の経済を目指す上で重要なものは 3 の法政インフラである。世銀は、1996 年に 69 途上国に進出した 3600 社に投資を妨げる主要な要因は何かをアンケート調査したことがある。その答は、(1)政治安定、(2)法や規則制定の予測可能性、(3)司法への信頼性、(4)個人や財産に対する犯罪、(5)汚職のなさであった。したがって（賃金の安い）アフリカが外資導入にとってもっともリスクの多い地域であるということであった<sup>49</sup>。民間企業の意向は、インフラや労賃の安さよりもガバナンスに係ることが最優先なのである。しかし、まずは経済・社会インフラから見ていこう。

<sup>49</sup> World Development Report 1997 *The State in the Changing World*, p.34-36(邦訳『世界開発報告 1997 開発に置ける国家の役割』p.53-56)。



表2 東アフリカ（Great Lakes Region）5カ国（人口計1.5億人）のGDP（USD）等

	人口 万人 2014	MER 10億 2015	PPP 10億 2015	FDI 現在 高百万 ドル2014	闇経済 の規模 % 2015	PPP/ 1人当 2010	農/工/サービ ス産業/GDP % 2010	GDP 成長率 % 2010
Nigeria	17394	657	1109	86,671	56.2	2,500	31.9/32.9/35.2	8.4
S. Africa	5400	352	725	145,384	27.3	10,700	3.0/31.2/65.8	2.8
Ethiopia	9400	46	127	7264	37.6	1,427	40.2/14.0/46.2	11.4
<b>Kenya</b>	4293	63	146	4,370	33.2	1,600	22.0/16.0/62.0	5.0
<b>Tanzania</b>	4767	37	na	17,013	56.4	1,400	42.0/18.0/40.0	6.5
<b>Uganda</b>	3804	26	55	9,917	42.3	1,300	23.6/24.5/51.9	5.2
<b>Rwanda</b>	<b>1110</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>1,105</b>	<b>40.1</b>	<b>1,100</b>	<b>42.1/14.3/43.6</b>	<b>7.4</b>
<b>Burundi</b>	920	3	6	48	39.5	300	31.6/21.4/47.0	3.9
DR Congo	7930	33	50	7,694	47.3	300	37.4/26.0/36.6	7.2

MER (Market Exchange Rate)は実勢レートドル、PPP (Purchasing Power Parity)は購買力平価。  
Wikipedia, Measuring GDP in Africa in World Economics, UNCTAD World Investment Report  
2015 Annex table 2 (FDI inward stock)

### 2.3. ルワンダの外資導入政策は成功していない

ルワンダの過去10年（2003-2013）の経済成長は平均年率7.7%とかなり高率であった。しかしながら、その中身が問題である。ルワンダは94年のジェノサイドとツチの政権奪取に伴って、政府系のフツを中心に約200万人が亡命した。それは独立後32年間にフツの政権が築き上げた政府、教育、経済界の人材の大部分が消えたことを意味した。またフツの過激派は、学校を含む政府施設を破壊していった。ルワンダはもともと、そして現在も最貧国である。日本が2%経済成長したり、中国が7%経済成長をするのとはわけが違う。出発点が低すぎるのである。先進国の感覚でルワンダの7.7%成長をイメージしてはならない。

世銀ルワンダ支部の2015年ルワンダ経済最新報告によると、経済成長率は129調査国中14位で高いほうであるが、外資導入では102位、2013年のGDPは75億ドル、1人当国民所得は630ドルと最下辺レベルである。他の東アフリカ共同体諸国と比べても（単なる開発のない独裁国のブルンジを除いて）高いとは言えない（表2参照）。世銀ルワンダ支部の報告によると、ルワンダ経済は、(1)高い経済成長と低い1人当り所得、(2)低い民間投資と高い公共投資、(3)高い公共投資を支える高い援助、(4)低い輸出に特徴づけられるという。2014年の輸出は輸入の25%にすぎず、それも伝統的なコーヒー、紅茶、鉱物資源に頼って

いる<sup>50</sup>。ルワンダの 94 年以降の新政権の下での急速な経済成長には目覚ましいものがあるが、その中心は建設、運輸、ホテル、教育などの公共サービス部門であり<sup>51</sup>、その多くを政府開発援助に頼ってきたということである。

ルワンダは、外資 100%の企業も利益の 100%海外送金も許可し、「6 時間で投資手続きが済む」行政効率を誇り、世銀からビジネスがやりやすい国のトップレベルにランク付けされてきた。しかし実際の投資はそれほどではなかった。

アメリカ大使館の 2012 報告によると、ルワンダの外国資本投資は他の東アフリカ共同体諸国より低く、2012 年で 1.56 億ドルである。その理由は、内陸国故に輸送費が高く、商品の 40%が輸送コストであること（タンザニアのダルエスサラームから首都キガリまでは 1670km。輸入額の 40%は石油代である）。人口が 1100 万人と少ないため国内市場が狭く、預金高に制限される国内の銀行からの資金調達は限定される（なお、ルワンダの銀行は、Bank of Kigali を除いてほとんどがケニア以下外国の銀行の支店である）。労働力の技術水準も低い。労働力はあるが、会計・弁護士・技師といった技術を持った労働力が不足している。大学や専門学校は増えているが、ルワンダの識字率は 2013 年で 71%であり、1991 年の 58%から少し増えたにすぎない。インフラはなお不十分で、税金は高いというのである<sup>52</sup>。

最大の問題は電力で、民間企業の主要な制約になっている。技術労働者の不足については、ルワンダは東アフリカ共同体の他の 4 カ国（Burundi, Kenya, Tanzania and Uganda）および東コンゴから労働者を輸入している。税金は、企業税と個人所得税が 30%（2012 年から 15%に引き下げ）、付加価値税（消費税）15%（領収時支払いでなく invoice[送り状]によるのでとくに小企業には大変な手間がかかる。手続きが送れると税率が倍になる）、および高い輸入税で負担が大きい。ルワンダは外資を歓迎するが、ずっといてもらうのは難しいという<sup>53</sup>。治安はかなり良いが、爆弾事件も、とくに 2011 年以降毎年のように起こっている<sup>54</sup>。首都とコンゴとの国境の州で多い。一部では、「ルワンダは将来のアフリカにおけるシンガポール」になるかと騒がれたが、サブサハラ経済成長の波に乗り、東アフリカ諸国の経済成長の波に乗ってついていくというのが実際のところであろう。

#### 2.4. 物理的インフラとエネルギー

---

<sup>50</sup> World Bank Rwanda (2015), *Eighth Rwanda Economic Update: Financing Development*, pp.1-4.

<sup>51</sup> World Bank (2014), *Promoting Agricultural Growth in Rwanda: Recent Performance, Challenges and Opportunities*, p.16.

<sup>52</sup> Investment Climate Report 2014 (URL), Embassy of the US, Kigali, Rwanda, [http://rwanda.usembassy.gov/investment\\_climate\\_.html](http://rwanda.usembassy.gov/investment_climate_.html), visited on July 21, 2015.

<sup>53</sup> Damien Niam, “Rwanda and Singapore,” *Growth in Africa*, March 22, 2015; “Africa’s Singapore?” *The Economist*, Feb 25th 2012; Rwanda is sure to be the Singapore of Africa by 2020, Rwanda Development Board, visited on Aug 22, 2015,

<http://web583264.h221.000pc.net/DetailA.asp?ID=296&intMaxID=9>

<sup>54</sup> “Rwanda, grenade attack”で検索するとたくさん出てくる。”Rwanda: UK Foreign Office news & advice” 2015.9.30 など。

まず、電力については、JICA の「効率的な電力システム開発のための電力公社能力向上プロジェクト」2010 年報告によると、ルワンダ国全体における世帯電化率は約 5%と著しく低く、キガリ市を含めた都市部においても 25%、農村部にいたっては 3%程度と推定されており、不十分な電力供給設備は内戦からの復興を続けるルワンダ国経済の足かせとなっている。また、キガリを中心とした都市部における配電設備は劣化・老朽化が進んでおり、特に変電所については 1950 年代に建設されたものを未だに稼働させている状態であり、キガリ市内では頻繁に停電が発生するなど、安定的な電力供給が困難な状況にある。このため、ルワンダ政府は、早期の発送配電設備の改修・増強を優先課題として位置づけ、援助機関等の支援を得つつ積極的に取り組んでいるという<sup>55</sup>。

電力普及度は 2015 年 20%で、2020 年 35%目標を実現するためには、2014 年時点の 12 万 kw 発電能力を 100 万 kw に引き上げる必要がある。エネルギー計画では、東コンゴとの間にあるキヴ湖の湖底のメタンガスを使って発電するプロジェクトが、今後 50 年にわたって 100 万 kw の電力をつくることが期待されており、アメリカ企業 2 社が 2.5 万 kw と 5 万 kw の実験プラントを 2015 年中に稼働させる計画である<sup>56</sup>。西部火山地帯の地熱発電も計画されているが (7.5 万 kw 4 基)、まだ計画段階である。その他、小水力発電 (民間経営で 22 カ所) や廃棄物発電も計画されている。しかし現状では、供給不足が著しく、ルワンダは 2015 年に 3 万 kw をケニアから輸入し (電力の 19%)、将来的には 40 万 kw をエチオピアから輸入する計画である。エチオピアは、地理的に深い渓谷を刻んだ川が多く、4500 万 kw の水力発電と 1000 万 kw 地熱発電の潜在能力をもち、その高圧送電網計画とともに、近隣諸国にも安く大量供給できる<sup>57</sup>。

ルワンダ政府は、ICT 立国を目指し、9500 万ドルをかけて全国 30 郡 (District) 2300km の光ファイバー網を 2 年がかりで 2011 年に完成させた。もっとも電化率がとくに農村で低く、人口の 12%しかインターネットを使っていない状況ではある<sup>58</sup>。地方の学校にパソコンが設置されたりしているが、電力なしでは動かない。キガリの三星ホテルでもネット環境は悪く、遅く、添付ファイルを送れる環境もなかった (光ファイバー幹線との接続が問題。装置を付けると良いという)。

キガリから主要都市への道路は良好な状態である。集落への道路や水田への道路は舗装されていないが。国内市場が小さかったルワンダでは伝統的に国内製造業が弱く、2014 年で製造業が GDP に占める割合は 5.1%。2009 年の 5.9%からほとんど変わらない<sup>59</sup>。その分、とくに経済が発達したケニア製品をはじめ輸入が多い。東アフリカ最大の港であるケニアのモンバサからキガリまで 1685km 5 日行程の道路には 36 箇所の検問所があり、大型トラ

---

<sup>55</sup> <http://www.jica.go.jp/oda/project/0904112/index.html>

<sup>56</sup> Jonathan W. Rosen, "Lake Kivu's Great Gas Gamble," MIT Technology Review, 2015.4.16;

<sup>57</sup> USAID, What Power Africa means for Ethiopia, 2015.7.25; "Rwanda to import 30 MW of electricity from Kenya in 2015," Reuters Africa, 2014.12.10.

<sup>58</sup> "Rwanda completes \$95 mln fibre optic network," Reuters, Mar 16, 2011.

<sup>59</sup> African Development Bank, Rwanda: African Economic Outlook 2015, p.5.

ック1台で合計 864 ドルの通行量が必要ということである（両サイド積み降ろし込みで 9 日間。総費用は大型トラック 1 台 5000 ドル）<sup>60</sup>。タンザニアのダルエスサラームからキガリへの 1497km の道路は、港の整備と JICA による橋の整備、およびタンザニアにおける登録トラックの有料道路通行費値下げなどで近年大幅に改善され、3 日行程（両サイド積み降ろし込みで 8 日間。総費用 4200 ドル）となっている。ルワンダの輸入は 2008 年ではモンバサからが 3/4 を占めたが、2013 年にはダルエスサラームからが 3/4 を占めた<sup>61</sup>。なお、ルワンダへの道路は、ブルンジ（人口 940 万人）と首都キンシャサ（大西洋側）から接近困難な東コンゴの南北キヴ州（人口 461 万人と 557 万人）にも通じており、2 国 2 州で 3000 万人市場を構成していることに留意しておく必要がある。南キヴ州都ブカブ（Bukavu）も北キヴ州都ゴマ（Goma）もルワンダとの国境の町である。

より安く大量輸送するためには鉄道が整備される必要がある。完成すると輸送費は半額以下になる。しかしルワンダのような国内市場の小さい国に鉄道を延ばすのは簡単ではなく、まだ資金のめどは立っていない。ケニアのモンバサ港から首都ナイロビまで 609km の国際規格軌道（Standard Gage Railway）の鉄道を敷くのに、世銀の融資総額より多い融資を世界的に展開している中国輸出入銀行が経費 38 億ドルの 90%を出資して 2013 年着工 2017 年完成予定で進んでいる。しかし、ケニアの国益を考えると、首都の先はルワンダより北隣のアフリカ第 2 の人口大国（近く 1 億人になる）エチオピアに鉄道を通すほうが優先課題であろう。また、ケニアからルワンダに行くにはウガンダを通るが、ウガンダにとっても北隣の産油国南スーダンと結ぶほうが優先課題となるであろう<sup>62</sup>。

なお、ルワンダの輸入元はタンザニア 19%、アラブ首長国連邦 15%、中国 13%、インド 13%、ケニア 6%などとなっている(JICA Rwanda 2015.1)。

## 2.5. キガリ都市開発の近代的外観と庶民社会

キガリは人口 113 万人。ルワンダの工業、サービス産業が集中し、GDP の 50%以上を生み出すルワンダ開発の中心であり、熱帯にありながら高原都市で暑くない。それゆえ国際会議の誘致にも力を入れている。キガリは、ルワンダの首都として、インフラが整い、外国の資本投資を呼び込むルワンダ開発のモデル、アフリカの首都で一番安全で、近代的な国際都市としての外観を呈する必要があった。

1994 年以降のキガリの歴史を書いたグッドフェローらの論文はその結論で言う。「キガリは開発のモデルなのか、治安のモデルなのかという疑問は残る。市の開発ビジョンや政治秩序は低辺層に何も提供していない」<sup>63</sup>と。キガリは、1962 年の独立時に旧都ブタレではな

<sup>60</sup> “Africa’s Singapore?” *The Economist*, Feb 25th 2012.

<sup>61</sup> Rwanda Ministry of Commerce (2014), *First Draft Report on Rwanda Road Transit*, pp.11-14, 71.

<sup>62</sup> <http://www.railway-technology.com/projects/mombasa-nairobi-standard-gauge-railway-project/>

<sup>63</sup> Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), *From Urban Catastrophe to ‘Model’ City? Politics, Security and Development in Post-Conflict Kigali*, LSE Research Online, visited in Oct 2015, p.3198.

く、地理的中心として首都に選ばれ、1990年で人口20万人、「大きな村のようだった」という。1994年7月、ツチの軍（RPF）が侵攻してくると、ツチの民族浄化を目指していたフツ政府の過激派は、「殺されるぞ」とフツ政府の拠点であったキガリの全住民を退避させた。そこに、RPFだけでなく、亡命先から大挙帰国した数十万人のかなりの部分が、安全と目された首都で手当たり次第に空き家を占拠した。1991年センサスでは国内にいたツチは59万人。うち3/4が殺されたとすると残ったのは15万人ほど。一方、海外亡命者はウガンダのツチだけで約20万人、ブルンジ、タンザニア、ザイール（コンゴ）などを加えた推計は60万人という<sup>64</sup>。ツチ政権は亡命帰国組が国内ツチ生存者を圧倒して政権を発足させたということである。そこに、国際機関と国際NGOが大挙してやってきた（国際NGOの多くは翌年には政府から邪魔者として退去させられたが）。帰国したツチは、ウガンダなど英語圏で暮らしていたため英語ができ、雇われた。キガリは経済の中心という以上に国際援助の入口であった。非常に多くの国際援助は難民キャンプに向けられていたので、援助がなければやっていけないRPF新政府は、ドナーの信用の確保を重視し、政策のレトリックを国際開発の業界に合わせる姿勢は、その後のドナーへの寄り添いに大きな影響を与えた。議会での世界1の女性の進出、教育・保健予算の重視、貧困削減重視などである。1996年のルワンダ軍による東コンゴ侵攻と難民キャンプにいたフツの大挙帰還で、キガリにも多くのフツが帰ってきた。政府は家を分け合うよう全国に命じた。大量殺戮で根源的相互不信を持つフツとツチの共存は容易ではなく、騒擾は1998年まで続いた。2000年までにキガリの人口は80年代の3倍になり、もはや「村のよう」ではなくなっていた。

「キガリ都市開発基本計画 2008～2013」は、アメリカとシンガポールの設計事務所に依頼して2007年につくられた野心的なもので、都市開発の担当者でさえ、その実施には疑念を抱いたという。しかし政府は果敢に計画を進めた。最大の問題は土地収用であった。政府は、基本計画にある新プロジェクトにかかわる土地は、「公共の利益」のために、2005年の土地法（Organic Land Law）の規定を超えて強制収用できるものとし（のちの収用法）、ビジネス街のすぐ外にある町内（Ubumwe Cell）の住人336戸の立ち退きを迫った（2006～2007年）。当時の公式市価は1㎡が1000ルワンダ・フランだったが、隣の土地が7.7万フランで売れたので話はこじれた。市の中心街は1.6万フランであった。政府は2009年に1531フランと決め、更地にする費用とインフラを設置する費用を加味して10.9万フランで売り出した。それは立ち退き住民にとっては低すぎる保証金であり、投資家にとっては高すぎる価格であった。そうした政策は、市の北部（Gaculiro Cell）に3600戸を建設する2009年の住宅建設計画でも繰り返された。大型の民間開発計画も「公共の利益」の論理が当てはめられたので、投資家はロビー活動を展開した。「公共の利益」が認められると土地を安く入手できるメリットもあった。2006～2010年の外国資本投資は観光、金融、エネルギーが中心であったが、国内資本投資は不動産と建設に集中した（10大投資中7。投資額の73%）

---

<sup>64</sup> Susan Thomson (2013), *Whispering Truth to Power*, p.89.

<sup>65</sup>。キガリの中心部は広くない。ケニア資本の大手スーパーでも必要な面積の土地を確保できなかった。

一方、初発の低開発状況もある。2013年作成の「キガリ都市開発計画 2013～2018」によれば、市内の85%の道路は未舗装で、公共交通機関のある場所まで徒歩で20分以内に行ける市民は24%しかなく、多くの市民は長く歩くか、バイク・タクシー（motorcycle taxi）を利用しなければならない。携帯電話普及率は80%以上だが、パソコン普及率は10.6%、インターネットに日常接している人は8.6%にすぎない。キチュキロ（Kicukiro）郡の3地区にはスラムが広がっているという<sup>66</sup>。市内の電力普及率は60%<sup>67</sup>だが、市の中心部の配電設備は老朽化しており、2015年時点でも毎日何度も停電した。

「ルワンダ・ビジョン 2020」では、2020年までに8割の小規模農民を5割まで減らし、非農業分野に吸収するのが国家目標である。それを主導することが期待される民間経済部門は、一般に、中小零細企業が企業数の95～99%を占め、労働力の2/3ほどを吸収する。キガリの人口の58%は近年の流入者であり、その傾向は今後とも持続する。2020年には150万人と予想されている。都市人口が20%と世界でも最低レベルの状態で、アフリカでもトップレベルの都市化が進められているということである。当然失業者は多い（半失業を含む）。ルワンダ開発庁（Rwanda Development Board）は、人口増に対応するためには毎年8000～1万戸の住宅をつくらなければならないというが、追いついていない。とくに低所得者用住宅に問題がある<sup>68</sup>。ルワンダの人口は若い。いわゆる若者（15～35歳）が人口の39%、400万人余りを占める。キガリ市の場合、全体の貧困層は14%、若者の貧困層は38%、うち18%が極端な貧困層である（2012年）。

2012年時点で市内に1万台余あるバイク・タクシー運転手62人に聞き取り調査を行ったロラソン（William Rollason）は、「ルワンダ政府は、ルワンダ一般と同じように、開発の外見を優先し、一般市民の利益や貧困削減を後回しにしている」と批判する。バイク・タクシーは、低学歴層の若者にとって、他の仕事と比較すると悪くない仕事である。政府は公式にはインフォーマル部門を推奨している<sup>69</sup>。しかし秩序ある開発を進めたい政府にとって、インフォーマル部門は望ましくない。「危険で事故も多い」ということで、完全登録制で、駐輪位置が決められ、組合加入義務を持ち、交通違反があれば30日間バイク没収・罰金と、「いやがらせ」扱いを受けている。これは貧困削減政策と矛盾する。キガリは一部エリートの飛び地ではなく、人々のキガリであるというのである<sup>70</sup>。ルワンダ中で途上国では広く見られ

---

<sup>65</sup> Tom Goodfellow (2014), Rwanda's political settlement and the urban transition: expropriation, construction and taxation in Kigali, *Journal of Eastern African Studies*, 8 (2), pp.318-322.

<sup>66</sup> Kigali City Development Plan 2013-2018, pp.17, 21, 29.

<sup>67</sup> キガリ市職員とのインタビュー。2015.9.2.

<sup>68</sup> Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), *From Urban Catastrophe to 'Model' City? Politics, Security and Development in Post-Conflict Kigali*, LSE Research Online (URL), p.3194.

<sup>69</sup> Rwanda Vision 2020, item 4.3.

<sup>70</sup> William Rollason (2013), "Performance, Poverty and Urban Development: Kigali's motari and the spectacle city," *Afrika Focus*, 26(2). 運転手の多くは地方から流入した若者で、典型的には個人投資家からのレンタルで稼ぎ、1年あまりで投資分を回収させる（1台130万フラン＝20万円程度の代金に180万フランほど払う。税金も借り手が払う）と、自分のものになる。運転手たちは、

る路上の露天や物売りが禁止されていて、見られない。それでも警察の目を盗んでいちごっこの物売りはいたが、近年急速にその数を減らしてきたという<sup>71</sup>。「所有権のない土地を占拠して、税金も払わないで商売するのは、正規の店に対する不等競争になる」と言われればその通りだが、猫額大の土地でどうにもならない小農を非農業部門に吸収して農業労働力を8割から5割に減らすという国家政策からすれば、小零細規模のインフォーマル部門に規制をかけるというのは、政策方向が違うのではないかと思う。

治安はドナーの影響が及ばない領域であり、軍・警察・情報機関・地方防衛隊のラインと行政の二本柱で、政府全体で国と社会のリーダーシップを取っていると、キガリ市職員はいう。2005年の「地方分権」と称する行政改革（後述）は、全国を10州から5州（1州はキガリ市とも呼ばれる）に分けた。キガリ市は3郡（District）、32セクター（sector）、161町内（cell 村）に編成され、その下に100戸毎の組織、その下に10戸単位の、日本の江戸時代の5人組のような相互協力・相互監視制度（‘checking on your neighbour’。十軒組）ができた（十軒組は当初タンザニアで行われていた。その後ウガンダやハビヤリマナ前政権のルワンダでも実施）。さらに、青年組合や小売店などが各種の職業組合に組織され、政府の管理下におかれた。それらの地域組織や組合が町の美化に「参加」した（＝動員）。毎月末の土曜日は全国的に美化の日で、ゴミ1つ落ちていない国土が実現する。ビニール袋の使用は2008年に全面禁止された<sup>72</sup>。「参加しない場合の罰金は5000フラン（833円）だが、怖いのは役員からドアをノックされ、なぜ参加しないのか。政府の政策には従わないというのか、と言われることだ。」「キガリでは、電気も水道も盗難（illegal connection）がない。」「スラムもなければ不法占拠民（squatter）もいない」と市の職員は言う<sup>73</sup>。ホームレスやこそ泥といった軽犯罪者はキヴ湖の小島Iwaiwa島に送られ、職業訓練を受ける（実際はかなり人権侵害があるという報道もある）<sup>74</sup>。

「多くの住民にも、都市の安全への希求がある。人々は、紛争の疲れ、トラウマ、罪責感、偏執（paranoia）、よりよき未来への志向が合体した感情を持っている。人々は、『治安主義への日常的執着（obsessive securitisation of everyday life）』をもっている。」「その結果が『沈黙の政治（politics of silence）』である」とグッドフェローは言う<sup>75</sup>。

## 2.6. 人材育成政策の実態

---

経済財務省系のルワンダ協同組合傘下と労働省系傘下の2つの競争的な組合に組織され、監視下に置かれる。Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), p.3194 も同意見。

<sup>71</sup> Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), p.3195; “Hawking for daily bread,” *The New Times*, 2007.12.8. <http://www.newtimes.co.rw/section/article/2007-12-08/87818/>

<sup>72</sup> “Think you can't live without plastic bags? Consider this: Rwanda did it,” *The Guardian*, 15 Feb 2014. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/15/rwanda-banned-plastic-bags-so-can-we>

<sup>73</sup> キガリ市職員とのインタビュー。2015.9.2.

<sup>74</sup> Jeffrey Gettleman, “Rwanda Pursues Dissidents and the Homeless,” *New York Times*, 2010.4.30; “Rwanda: The Price Paid in Kigali to Keep the City's Image Pristine,” *All Africa*, 2015.9.25. <http://allafrica.com/stories/201509280829.html>

<sup>75</sup> Thomas Goodfellow (2013), *Kigali 2020: The Politics of Silence in the City of Shock, Open Democracy* (URL), visited on 2015.10.25.

人材養成の状況についても少しだけ言及しておこう。ここでも開発政策は性急であった。ルワンダでは、2003/04年に初等教育（7～12歳）が無償化され、2007年から前期中等教育（12～15歳）までの9年間に基礎教育が拡大・無償化され、さらに2012年には後期中等教育（高校）にも拡大された。2008年には、授業がフランス語から英語に切り替えられ、09年から実施された。ルワンダはコンゴ（DRC）、ブルンジとともにベルギーの植民地としてフランス語文化圏にいたが、RPF新政権は英語圏のウガンダ亡命組が中心であり（1957年生まれのカガメ大統領も幼少時に父につれられて亡命して32年間ウガンダで過ごした）、イギリスの植民地で英語圏であったケニア、タンザニア、ウガンダの東アフリカ共同体（East African Community。2001年成立）に2007年に加盟するという経緯があった。

JICAの『基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書—ルワンダ—』（2012年）によると、小学校の修了率は、2000/01年の24.2%から2010年には78.6%（男子75.1%、女子81.8%）になり、中等教育の総就学率は、2005年の16.6%から2011年の35.5%へと増加し、アフリカ諸国の平均35.3%を若干上回ったという。ただし2013年作成のキガリ開発計画でも中等教育の実質就学率は42%とあるので（p.19）、あまり高くはない。急速な義務教育の拡大でまず問題になるのは教員の質である。前期中等教育教員では、資格を持たない教員が全体（13,206人）の3割以上を占める。国内で試験的に導入されているルワンダ学習達成状況調査の結果をみても、算数や英語で、学習達成度は低レベルのままである<sup>76</sup>。筆者らが訪問した南部州山間地の中学と東部州の農業専門学校では、授業は英語をノートに丸写しし、教師がキニャルワンダ語で解説するという方式にしていた。それで英語で試験をすると、成績は良くないはずだと理解した。教員給与も低い。我々の大学生の通訳氏は、高卒で中学教員になったが、月給は2.7万フラン（4500円）。大卒だと11万フラン（1.9万円）になるので大学に来ているという。それでも給与は低く、よい雇用先が見つかるかすぐにやめていく教員が多いという。一般公務員は大卒で20万フラン（3.3万円）と、教員より給与が高い。

ルワンダ政府は技術者不足に対応するために即戦力を求めて大学より高等技術専門学校の設立を重視している。JICAの高等技術専門学校支援計画書（2012年）によると、その数は2010年の61校から2012年には116校に増え、学生数も2年の間に約2倍に増加したという。しかしながら、産業界の求める技術レベルと実際に輩出される技術者のレベルにおける乖離も強く指摘されており、全体の求職者のうち70%が求められる技術レベルを満たしていない状況であり、結果としてJICA支援校の卒業生の就職率は25%と低迷していること。特に、中堅技術者や実践力のあるエンジニアについては需要の60%程度しか供給できておらず、人材不足が依然として深刻な状況であることを書いている<sup>77</sup>。

<sup>76</sup> JICA（2012年）『基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書—ルワンダ—』、総論およびp.23.

<sup>77</sup> <http://www.jica.go.jp/project/rwanda/004/outline/index.html>



Economist 紙の記事では、ルワンダの技術労働者で高等教育を受けているものは 5.7%にすぎず、そのうえ自分の考えを持つということを習っていない。安売りとか、大口の注文にはプレミアムをつけるとかいう発想がない。田舎では概して、バッテリー充電とか中古の衣服とかちょっとした食堂とか、コンゴにでもあるようなものもない。政府はルワンダ人海外居住者 (Diaspora) だけでなく、東アフリカ共同体諸国からも技術者を受入れ、運輸・農場・建設分野で働くケニア人は 7000 人に達するという<sup>78</sup>。中学教員の 10%はコンゴ人だと、訪問時に聞いた。

## 2.7. 「民間部門主導型経済」の実態

ルワンダを中進国に引き上げる第一の手段が外資導入であったとすれば、第2の手段は「民間部門主導型経済」であった。しかし、ルワンダは内陸国で国内市場も小さい最貧国で、製造業も GDP の 5%と育って来なかった。一方、ケニアは、東アフリカの中心的存在で、ルワンダの 4 倍の人口、9 倍の経済規模 (PPP) をもち、ルワンダに対する最大の投資国となってきた。キガリの大手スーパーマーケット Nakumatt (5 カ国で 50 店舗、キガリに 3 店舗) や Uchumi、大手銀行 (Equity Bank Rwanda や KCB Bank Rwanda) をはじめ、1302 企業がルワンダに投資し (1000 以上が中小企業)、50 万人を雇用している。ケニアに亡命していたルワンダ人帰国者 (expatriates) 2000 人も雇っている。ケニアの 2 大学 (Mount Kenya と Jomo Kenyatta) もルワンダに進出し、1 万人の学生を抱えている。ケニアにとって、ルワンダは東アフリカ貿易の 5%を占めるにすぎないが、ルワンダを通過する東コンゴとブルンジの分を入れると 20%である (対ウガンダは 70%)。投資環境の良さと経済成長・中産階級増という将来性もある<sup>79</sup>。

RPF (ルワンダ愛国戦線) はその発足以来、ルワンダからの移民 (Diaspora) との結びつきに力を入れ、グローバル・ネットワークも組織した (Rwanda Diaspora Global Network)。ルワンダ外務省の公式数字 (2009) によると、Diaspora は第 1 世代だけで 24 万人<sup>80</sup>、内訳は、Uganda 10 万人、Tanzania 6.7 万、Kenya 1.2 万、ベルギー 6792、Germany 4496、Ethiopia 4261、DR Congo 3503、Burundi 3117、米国 2800、France 2721、Pakistan 2681、Canada 2680、英国 2232 人となっている。その送金額 (常に過小評価がある) は 2008 年で 1.5 億米ドル、2011 年が 1 億ドル (GDP の 1.5%) で、送金先家族の消費や、教育への投資や、不動産投資などに使われている<sup>81</sup>。

しかし、より大きいのはルワンダの国有企業と国内民間資本投資である。国有企業は何

<sup>78</sup> “Africa’s Singapore?” The Economist, Feb 25th 2012.

<http://www.economist.com/node/21548263>

<sup>79</sup> “Could Kenya be running Rwanda’s economy?” *KT Press*, 2014.11.3.

<http://ktpress.rw/could-kenya-be-running-rwandas-economy-284/>

<sup>80</sup> [http://www.academia.edu/6882565/Rwandan\\_Diaspora\\_Communities](http://www.academia.edu/6882565/Rwandan_Diaspora_Communities), p.16.

<sup>81</sup> <http://www.rwandaglobaldiaspora.org/> visited on 2015.8.20.

十と民営化されたが、なお、電力、水道のほか、建設、テレコム、鉱山、保健、金融に公社を持ち、民営化した企業にも社会保険庁の資金を利用してシェアを保持している<sup>82</sup>。国内民間資本投資については、サセックス大学開発学研究所（IDS）の政治学者 David Booth やルワンダでコンサルタントをしていたゴグール（Nilgün Gökür）による研究がある。要するに、国内民間資本の欠如状況のなかで、政府与党（RPF）系と国軍（RPA）系の企業グループが圧倒的な影響力を築いてきたということである。政府与党 RPF が株式の 100%を所有する Crystal Ventures Ltd（CVL。元 Tri-Star Investments）は、建設、土木、家具製造・販売、食品加工、コーヒー販売、印刷、放送、警備会社、携帯電話、煉瓦会社を所有（グループで 7~10 万人を雇用<sup>83</sup>）、軍が所有し、職員の任免権も持つ Horizon group の企業群と、RPF 関係の 41 企業・個人が出資した Rwanda Investment Group（RIG。2006 年創設。比較的小さい）の 3 企業グループが相互に協力し、上記の分野のほか、包装、農産物加工、エネルギー、テレコム、インターネットなど、ルワンダ民間経済部門を推進するとともに君臨し、政府の公共事業や調達、政府系銀行融資の大部分を獲得し、国営企業や海外投資企業のパートナーとなり（なれるだけの国際公募制幹部体制をつくった）、レント（上納金）の中央集権システムをつくったことが、カガメ体制の大きな特徴である。そのシステムは、カガメが、大統領に就任した 2000 年以降、一元的に采配しており、政府・経済界の関係や非公式政治工作費、さらには政府の予算不足にも対応する（公務員賃金の支払いなど）<sup>84</sup>。

レントの中央集権化によって、政府高官が個々に介入して私腹を肥やすという汚職は影をひそめた。レントの規模は不明である。有名な例は、ルワンダが東コンゴを占領していた時代にコルタンなどの鉱産物を扱っていたのは Tri-Star 傘下の Rwanda Metal であった<sup>85</sup>。その利益はルワンダの国防費に匹敵する年 1 億ドルはあったという<sup>86</sup>（なお、鉱産物は、すべて小企業で外資が集荷・輸出、観光と並ぶ外貨収入源となっており、コルタンも東コンゴ並みの生産量があるという。近年は外資も参入<sup>87</sup>）。レントは、クライアントリズム（clienterism。保護-庇保護関係）に則って配分されるものであるが、国家予算の非公式な配分加減や昇任によってももたらされるので、私物化より広く、開発を含む概念である。そうした政府系企業に対しては、国内の一般企業は競合するのを怖れるが、ケニア系や中国系企業は競合相手になってきている。建設関係では、経験も資金も持つ中国企業と合弁す

<sup>82</sup> Investment Climate Report 2014, Website, Embassy of the US, Kigali, Rwanda, [http://rwanda.usembassy.gov/investment\\_climate.html](http://rwanda.usembassy.gov/investment_climate.html), item 10, visited on Dec 21, 2015.

<sup>83</sup> Pritish Behuria (2015), “Between party capitalism and market reforms – understanding sector differences in Rwanda,” *The Journal of Modern African Studies*, 53(3), p.424.

<sup>84</sup> David Booth and Frederick Golooba-Mutebi (2012), “Developmental Patrialism? The Case of Rwanda,” *African Affairs*, Vol. 111/ 444, pp.390-394; Nilgün Gökür (2012), *Rwanda's ruling party-owned enterprises: Do they enhance or impede development?* Institute of Development Policy and Management, Universiteit Antwerpen, Belgium, pp.16-21.

<sup>85</sup> 国際的な批判を受けて Rwanda Metal は 2002 年にボツワナの企業に売却された。ただしその利益がどうなったかは不明である。輸出はルワンダを通過する。

<sup>86</sup> Filip Reyntjens (2009), *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, pp.224-230.

<sup>87</sup> Pritish Behuria (2015), pp.434-444, 日本のコルタン買い付け商社員情報（キガリ。2015.9）。

るのが得策であった。Tri-Star は、MTN Rwanda（携帯電話とインターネット）の 65%のシェアを当初持っていたが、35%に下げて、南アフリカの MTN 本社に相当量の株を売って主導権を持たせ、企業の効率化を図り、かえって多大の利益を得た。なお、ルワンダでは、携帯電話の普及率は 60~70%になっている。

ルワンダの公的企業経済は小さい。経済関係者の間では RPF 系企業への経済の集中に懸念を持つ者も少なくない。Elite corruption はないが、elite capture（エリートによる占拠）が、独占状態により中核企業の効率性を失わせるのではないか（ゴグルはセメント産業の非効率と輸入増大、およびルワンダ住宅銀行の行き詰まりを例に挙げている）、納税を優遇配慮されているのではないか、競争を妨げ、他の民間資本を圧迫しているのではないか、ひいては経済成長や貧困削減に影響を及ぼしかねないという懸念である<sup>88</sup>。それらの批判を受けて、Crystal Ventures は 2012 年に経営陣を一新し、Horizen グループは 2010 年の経営陣の 7 億ドルの横領事件を受けて、経営陣を一新した<sup>89</sup>。

先進国においては、「1930 年代の世界恐慌という未曾有の危機に直面した西欧の体制は、第二次世界大戦後にかけて、テクノデモクラシーという、巨大化した行政国家と経済寡頭制が、経済成長という共通目標で結びついて政府を運営し、定期的な選挙の洗礼を受ける体制を築き上げた<sup>90</sup>。」したがって今日、「政治権力の分析にとって、相競合する経済諸団体の相互的力関係を分析することは、政治制度そのものを研究するよりはるかに重要」となっている<sup>91</sup>。開発を国家的・国民的目標とする開発途上国でも、政治と経済の関係は政治権力の分析にとって決定的に重要である。英国際開発省でガバナンス政策を主導するアンスウォースは言う。「政治・軍事権力をもっているものと経済権力をもっているものとの関係は、効果的に機能する政治権力と生産的な経済投資の形成の中心的要因である。しかしながら貧困国においてはしばしば、政治家が民間資本を囲い込んでしまい、少数の権力者が排他的な利益を独占する<sup>92</sup>。」ミャンマーでは、長年の軍事政権の下で主要民間企業は軍関係者の企業であり、経済界は政府と 2 者間関係を結ぶのではなく、経済界は軍のなかにあるという関係を築き上げてきた。ルワンダでも、主要民間企業は政府与党と軍関係者の企業であり、経済界はそのなかであり、その回りに血族などで結びついた民間企業群がある。

一方、中小零細企業の大部分は非登録（インフォーマル）である。そのほとんどは雇用機会がない故の家族経営（household enterprises。1~3 人を想定）である（75 万人程度とルワンダ統計局は見ている）。農業から農業外の仕事にはきだされたものは、収入状況がより

<sup>88</sup> Nilgün Gökçür (2012), *Rwanda's ruling party-owned enterprises: Do they enhance or impede development?* pp.23-26.

<sup>89</sup> Prithvi Behuria (2015), "Between party capitalism and market reforms – understanding sector differences in Rwanda," *The Journal of Modern African Studies*, 53(3), pp.425-426.

<sup>90</sup> デュヴェルジェ（宮島喬訳、1975）『ヤヌス：西欧民主主義の 2 つの顔』木鐸社、p.110、木村宏恒「序章」（2011）同他編『開発政治学入門』p.11.

<sup>91</sup> フランツ・ノイマン（内山秀夫他訳 1971）『民主主義と権威主義国家』河出書房新社、p.27、木村宏恒「序章」（2011）同他編『開発政治学入門』p.11.

<sup>92</sup> Sue Unsworth and Gareth Williams (2011), *Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness* (URL), p.6.

表3 ルワンダの労働力分布 Rwanda Household Survey (2001 & 2011)

	2001	2011	2012 census
農業	82.2	72.6	70.2
鉱工業（賃労働）	2.2	5.3	3.6
鉱工業（無賃）	1.1	0.1	1.9
サービス産業（賃労働）	9.0	11.5	14.4
サービス産業（無賃）	5.2	9.8	7.4
家内雇用	6.3	9.9	9.3
全雇用者	99.7	99.4	97.5
失業者*	0.3	0.6	2.5
労働力	100	100	100

Alun Thomas (2015), *The Important Role of Household Enterprises with an Application to Rwanda*, IMF Working Paper, p.9. \*失業者は就職斡旋所に職探しに来る者を労働人口で割る。来るのは就職可能性のある高学歴層に限られるので、途上国では「失業率」は低く出る。雑業など不満足・不安定な仕事をしている潜在失業率は一般に30%を越える（失業の二重構造）。

悪くなる。農業外労働力の16%程度が登録企業セクターに吸収されたと考えられている<sup>93</sup>。農業から農業外の仕事への労働力移動はコンスタントに増えているというIMFのルワンダ報告がある。農業労働力は、2001年には82%、2012年には70%であり、ビジョン2020年目標の50%には届かないとしても、60%は割ると予測されている。一方、その大部分が商売である家族経営の労働力は、2011年の10%から2020年の15%へと賃労働と同じペースで増えていくことが予想されている<sup>94</sup>。

ルワンダ大学の研究チームが2014年に出した『ルワンダ中小企業における能力構築、起業家精神』<sup>95</sup>は、414人の経営者にインタビューして、中小企業が直面する諸問題をまとめている。いわく、新しい企業が多いこと。企業幹部の学歴や能力は結構高いこと。ITは電話以外ほとんど使われていないこと。創業資金手当ての中心は家族で、次いで組合。銀行融資はわずかであること。はじめは余裕のある家庭の付加的収入手段として零細企業から始まること。最初の障害は高い税金、次に市場情報の欠如、資本の欠如、金融と輸送の難しさ、価格競争での弱さであり、さらに、企業文化の欠如、生産システムの低さと技術の不足、土地が入手しにくく価格も高いといったことである。かなりの企業が毎年閉鎖するが、それ以上に創業があり、全体として増える点は先進国と同じである。2~5人雇用規模

<sup>93</sup> Nilgün Gökçür (2012), *Rwanda's ruling party-owned enterprises: Do they enhance or impede development?* pp.13-14.

<sup>94</sup> Alun Thomas (2015), *The Important Role of Household Enterprises with an Application to Rwanda*, IMF Working Paper, p.9.

<sup>95</sup> Dr. Felix Akorli et.al. (2014), *Capacity Building Interventions, Entrepreneurship, Promotion of SMEs in Rwanda*, College of Business and Economics, University of Rwanda.

がもっとも多く、次いで 10 人以上が多い。採用されるのは中等教育を受けたものがもっとも多く、次いで高等教育を受けたものである。

政府は、2006 年以降、新しい政策を次々と打ち出してはいる。ある財政経済企画省職員は、「ルワンダは過去 21 年、どれだけ発展してきたと思うか。しかし中小企業はこれからだ」<sup>96</sup>と語った。ゴグルは、「ルワンダの中小企業は発展の可能性を否定されてきた」という<sup>97</sup>。

## 2.8. 農業近代化の実態

ルワンダの労働力の 8 割が農民であり、農業従事者の 90%が小規模農家である以上、「貧困削減」の主たる対象はこの部分である。MDGs 遂行を主要任務とする UNDP のルワンダ支援の最重要目標も貧困削減であった。筆者が 2011 年にはじめてルワンダを見て回ったときの印象も、「この膨大な零細農民をどうするのか。現状の低レベルの農業経営と、農村と都市の非農業部門の展開では、とても対応できない」というものであった。UNDP の 2007 年報告『ビジョン 2020 を評価する』は、ルワンダの開発のあり方に対して非常に厳しい評価を下した。「ルワンダは、復興から長期的な成長軌道に移動するためには、3つの挑戦に取り組まなければならない。農業、人口、所得配分である。ルワンダの近年の成長は概して貧困層を素通りした。ジニ係数は 2001 年から 5 年で 0.47 から 0.51 に悪化した。経済成長にもかかわらずいくつかの地域では貧困度が増した。71%の労働力は小規模農民であり、その 1/4 以上は 0.2ha の土地しか持っていない。平均的な農民はヘクタール当り 4kg の肥料しか使っていない。これは MDG 第 1 項目達成に最小限必要な量の 1/10 であり、先進国の使用量の 1/100 である。現在ルワンダ政府は農業に予算の 3%しか使っておらず、これは FAO がサブサハラ諸国に勧告している 10%の 1/3 以下である。農村部家庭の 95%は炊事に薪を使っており、ルワンダは 1990 年から 2005 年の間に森林を 50%減らしている、というのであった<sup>98</sup>。

ルワンダへの国際援助の過半が農業農村に向けられてきたため、少ない農業予算はかなり緩和されてきた。もっとも近年の世界的傾向は農業援助の減少であり、1973-1977 年では ODA の 25.8%だったものが、2003-2006 年では 3.7%になっていた。ルワンダ政府の国家再建における農業重視は遅れたが、批判を受けた後は 10%予算に増えるようになった<sup>99</sup>。政府は外資導入と ICT 化を優先させ、農業でも輸出産業のコーヒー、紅茶やその他の輸出作物を優先させる近代化政策を当初は取ったが、小規模農民の生産と貧困削減も重視するとい

<sup>96</sup> 財政経済企画省 Sheila Mutavu とのインタビュー。キガリ。2015.9.2.

<sup>97</sup> Nilgün Gökçür (2012), *Rwanda's ruling party-owned enterprises*, p.16.

<sup>98</sup> UNDP, *Turning Vision 2020 into Reality: From Recovery to Sustainable Human Development: Rwanda 2007*, pp.3-11.

<sup>99</sup> OECD (2009), *Statebuilding in fragile situations –How can donors ‘do no harm’ and maximize their positive impact? Country case study – Rwanda*, by Joint study by the London School of Economics and PricewaterhouseCoopers LLP, p.22.

う両面政策に変わったということである。

ルワンダは、国土は小さいが（2.6万 km<sup>2</sup>=北関東+千葉、埼玉 or 東海3県）、年降水量は800mm（東部）から1600mm（西部）と湿潤で、乾期は年2回に分かれ、各1ヵ月あまりなので、水には恵まれている。ルワンダの国土の79%は農地に分類されており、森林は20%となっているが、湿地が6%ある。11%が穀物作付け地で、灌漑は1%であると、アメリカ国際開発庁の報告（2011）は書いている<sup>100</sup>。「千の丘」の国土で灌漑が難しいのはわかるが、1%は低すぎる。JICAの同時期の報告は次のように書いている。「2011年時点の給水率は74.2%となっているものの、2012年時点で稼働している給水施設は6割弱ともされ、実際の安全な水へのアクセス率は統計値より大幅に低いと推定されている。また、このような給水施設の稼働率の低さの1つとして維持管理体制の脆弱さが挙げられている。多くの給水事業体（Water Service Providers）の技術能力は低く、さらに料金徴収も不十分であるため、ポンプ等が一旦故障すると予算不足から修理できずに放置されるケースが多い<sup>101</sup>」と。ゆえに実態はよくわからない。

一方、人口は、1960年には277万人であったが、90年711万人、2000年810万人、2015年1161万人と増えてきた。ヘクタール当り人口密度はサハラ以南アフリカ1である。1960年代には121人だったが、2012年には400人を超えた。当然相続などで土地の細分化は避けられず、平均0.33haの小規模農民の大群がルワンダ農業の最大の特徴となった。0.2ha未満の農家が30%を占める（土地なし農民は11.5%いる）。丘続きの国で、傾斜地の畑が多いので、土壌浸食は深刻である。そこに肥料投入の少なさがある。食糧安全保障は国の大きな課題であり続けてきた<sup>102</sup>。とくに1994年のジェノサイド後、政府の農業政策が動きだす2008年以前のルワンダ農村は、餓えに直面していた。「戦争は砲弾だけではない。生活状況は戦争より悪かった。」「戦争は終わった。しかし餓えとの戦争が始まった。」（Ingelaereの聞き取り調査）<sup>103</sup>

既述のように、ルワンダでは独立前の1959年の社会革命で、植民地時代に支配階級を構成したツチの約2万人が殺され、1970年までに30万人以上が亡命した。1994年のジェノサイド後、ツチ殺害に手を下したフツ約200万人（全国民の1/4）が亡命し、100万人が国内難民となった。そこに亡命していたツチ数十万人が大挙帰国して、空いた農地や都市の家屋を占拠（あるいは回復<sup>104</sup>）した。土地回復の時効は10年だったのでその権利はなかったが。1996年にルワンダ軍は、東コンゴのフツ難民キャンプに君臨してルワンダ侵攻を繰

<sup>100</sup> USAID (2011), Land Tenure Rwanda Profile (URL), p.4.

<sup>101</sup> <http://www.jica.go.jp/project/rwanda/005/outline/index.html>

<sup>102</sup> cf. Chris Huggins (2011), Chapter 16 The Presidential Land Commission: Undermining Land Law Reform, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*, p.255.

<sup>103</sup> Bert Ingelaere (2007), *Living the Transition: A Bottom-up Perspective on Rwanda's Political Transition*, Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp (URL), p.32.

<sup>104</sup> ベルギー植民地時代、ツチはより多くの権力と農地を所有していた。土地所有の不平等は、紛争時には暴力の原因にもなった（Newberry 2011, p.226-228）

り返していた反ツチの旧フツ政府関係軍事組織を壊滅させ（国連の UNHCR は死者 23 万人と発表）、キャンプにいたフツ数十万人を帰還させた（同年末、タンザニアは同国に亡命していたフツ約 50 万人を帰国させたという）。しかし彼らの家と土地はすでにツチが占拠していた。政府は、家についてはフツに返し、土地はツチと折半させる政策をとった。フツの多くは公言できないが、土地を取られた不満を持つ。政府職員の 80% 以上はツチで占められており、行政に訴える道はなかった。ツチはフツの不満を認識しており、その権利はツチ政権の下で担保されている不安定なものであると認識していることを、現地調査をした武内進一は書いている<sup>105</sup>。

そうしたなかで政府は、伝統的な散村を集村に替え、人々を道路沿いに住ませ、水や学校など政府サービスへの接近可能性を高める政策（villagization/ imidugudu）を 1996 年から実施に移した。集村化は、1996 年に数十万人の亡命フツを帰還させてからの（そこには旧フツ政権の武装組織も混じっていた）2 年にわたる戦争状態<sup>106</sup>に対応する安全保障の意味合いもあった。それは、ベトナム戦争などのゲリラ戦のときに村人を夜は囲いのなかで住ませ、ゲリラとの接触を遮断する「戦略村」と似たものであった。集村政策は、ジェノサイド関連で人口の 2/3 を失った東部旧 2 州と北部州で多く進められた。政府は 2004 年までに 30 万戸を建てたと言い、複数の研究者は 200 万人弱が入居したと言う。住民は遠くなった畑への移動時間や、少しのバナナや野菜を採ってくるか、薪集め、生ゴミや家畜の糞の堆肥化、家畜を狭い新居で飼う場所もないことなど、生活の不便を強いられた。畑泥棒の危険もあった<sup>107</sup>。政府はまた、家屋の屋根をトタンに変える政策を進め、靴を履き、回りの環境を清潔にし、家にはトイレをつくり、ゴミ箱を用意し、国民健康保険に加入し、学校に行くときは制服を着ることを義務づけた。費用は自己負担であった。そうした「近代化の義務づけ（imposed modernity）」は、農村生活の外見的向上（cosmetic upgrading）と評された<sup>108</sup>。

多くの途上国の国家建設では、土地の所有権と使用権に関する政策は中心的な重要性を持つ。ルワンダ政府の農業政策（National Agricultural Policy: NAP）は 2004 年にでき、2005 年に土地法が成立し、2008 年にその実施要項（国家土地所有調整計画 National Land Tenure Regularization Programme）ができ、2009 年から、慣習法によっていた土地の登録制度への切り替えが始まった。1030 万件の土地に対して保留を除く 840 万件の売買・相続できる「借地証明（99 年有効）」が発行された（所有でなく借地であることが国民を驚かせた）。慣習法的土地所有権を廃止して近代的登記法に変える過程では、権力者による土地収奪が起き、多くの国で貧富の差が拡大するが、ルワンダもそうなったと、ルワンダ土地問題の専門家

<sup>105</sup> 武内進一「難民帰還と土地問題-内戦後ルワンダの農村変容」『アジア経済』2003 年 5・6 月号、p. 265.

<sup>106</sup> Newberry (2011), p.331.

<sup>107</sup> Catherine Newberry (2011), Chapter 14 High Modernism at the Ground Level: The Imidugudu Policy in Rwanda, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.

<sup>108</sup> An Ansoms (2009), "Re-engineering Rural Society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite," *African Affairs*, 108/431, p.304.

フギンスは言う。大統領任命の土地委員会は、320haの土地を持つ将軍を委員長とする政治家によって占められ、軍の高官、政治家、地方行政官、政治的コネを持つものがかなりの土地を取得した。公的には25ha以上の土地は再配分の対象とされたが、それ以下でも再配分になることがあり、透明性は低かった。汚職もあったという<sup>109</sup>。

土地所有の確定は、土地利用強化（Land Use Consolidation）政策と一体のものとして推進された。土地利用強化政策は、アフリカ農業発展総合計画（CAAP）とそれを実行するための予算措置、および作物増強計画（Crop intensification Programme）として、それぞれの地域毎にトウモロコシや小麦、紅茶など植え付けする作物を決め（非参加型で）、作付けや収穫時期を統一し、商品経済を進めようとするものであった。その計画に則って、無料の種子や補助金付き肥料などが配布された。政府は予算の10%を農業予算として、種子や肥料の補助金、農業技術普及、灌漑設備、収穫後の貯蔵や流通に力を入れるようになった。それによって生産は急増し、2008年からの5年間でトウモロコシは5倍に、ジャガイモ、大豆は倍に、米は30%増産になったという<sup>110</sup>。1999～2012年の農業GDPは年平均5.2%で増えた。それは画期的な増え方であった。農民の参加は、形式は自由ではあるが、実際は強制であった。農民は一般に分散した小区画を持つので、作物の出来・不出来の安全のためにバナナやサツマイモ、豆、ソルガムなどいろいろな作物を植え付けする習慣（polyculture）を持っていたが、それはできなくなった。また、販売も協同組合が行うことになった。単作への移行は農民をより市場依存にした。また、政府の補助金付き種子や肥料に依存させることで、種子の質が悪かったり植え付け時期に肥料が来なかったりしてトウモロコシの生産を半減させるようなことも起こった。東部では2年に一度不作になり、政府による見直しも始まったという<sup>111</sup>。

ニール・ドーソンらは2012年に西部ルワンダで8農村165戸の調査を行い、国レベルの農産物増産とは裏腹に、家計レベルでは多くの農民の貧困は一層進み、食料安全保障は悪化したと結論づけ、農業は、国レベルの増産数字で判断してしまうのではなく、個々の農家の生活レベルでの掘り下げた影響調査をする重要性を訴えた。すなわち、政府の政策に乗って化学肥料をより多く投入し、生産と収入を上げたのは一部の上層農家に限られたこと。大部分の下層農家は、多品種を植えることによって年間を通じた餓えを防ぐ伝統的生産方法を否定され、政府計画の単一作物生産を事実上強要され（国からの借地ゆえ従わないと土地を取り上げられる）、その作物を食べ終わるとあとは市場でのより少ない種類と量の購入に依存する。販売するほどの収穫をあげる土地を持たない農民は、はじめから肥料など買わない。湿地の水田化もあり、農地を増やす農家と大部分の農地を減らす農家が併

<sup>109</sup> Chris Huggins (2011), pp.252-260; Chris Huggins (2014), *Curbs of Land Rights in Rwanda*, *Focus on Land in Africa*, p.3, <http://landwise.resourceequity.org/record/2619> visited on 4 Nov. 2015.

<sup>110</sup> USAID (2013), *Literature Review for Land Use Consolidation and Crop in Rwanda* (URL), p.19.

<sup>111</sup> Chris Huggins (2014), *Curbs of Land Rights in Rwanda*, p.3; World Bank (2014), *Promoting Agricultural Growth in Rwanda: Recent Performance, Challenges and Opportunities* (URL), p.iii.



存し、格差が拡大していると分析している<sup>112</sup>。

政府の農業近代化政策は大胆である。第2次農業改革戦略計画（PSTA2 2013～2018年）によると、2020年までに貧困率を45%から20%へ（過去5年の貧困削減の半分が農業分野で達成された）、農業労働力を70%から50%に下げ、非農業雇用を15万から32万に増やし、都市人口を15%から35%に増やし、貧富の格差を示すジニ係数を0.45から0.35に減らし、薪炭依存の家を86%から50%に減らし、森林を22%から30%に増やすと言う。湿地の水田化は、農家には丘の斜面に加えて土地所有権が増えるので、人気がある。丘の斜面の灌漑よりずっと安くつく。しかしながら、今後のより条件の悪い湿地の水田化はより高くつくことになるという。コーヒーと紅茶は、植民地時代以来、政府が農家に強いてつくりさせる輸出作物であった（ルワンダ人はコーヒーを飲む習慣がない。99%は輸出）。今日でもルワンダ輸出額の45%を占める。世銀のルワンダ農業報告（2014）はよくできた報告であるが、そのサワリは、園芸作物（野菜、果物、花卉）は今後期待大で、コーヒー、紅茶の輸出は成長産業であるが、なお生産目標に達せず、その輸出額は輸入額をカバーするものではない。ルワンダ農業の圧倒的中心は小農民（農業従事者の90%）による食糧穀物（コーン、麦、低湿地の土地改良による米）の生産であり、農業GDPの85%を占める、というものである<sup>113</sup>。

さらに、コーヒーも紅茶も計画通りには増産はできておらず、筆者らが、コーヒー販売を推進する青年海外協力隊員に聞き取りをしたところ（ルワンダのコーヒーは目下、大部分が日本に輸出されている）、施肥が少なく、補助金も低く、肥料配布が遅れたりして生産量が低い（年毎の生産量変動も大きい）。1本のコーヒーの木からうまくすればチェリー（赤い実）が10kgとれるが、ルワンダでは平均2kg（見学したモデル農家では5kgほど）ということであった（5kgのcherryから1kgの豆が取れる）。訪問したコーヒー農園では農園所有のコーヒーが20%、小規模生産者からの買取りが80%ということで、ルワンダ全体で小規模生産者が多い（40万戸。平均180本所有）。一般のコーヒー企業や組合は1kg 170フランとかでしか引き取らないが、この農場では300フラン（プラス質によってボーナスを出す）で引き取るので、販売希望者が殺到しているということであった。ガーナなど西アフリカのカカオ生産者も政府規定の買上げ価格が低いために利益が出ない状況に長年おかれてきたが、ルワンダでも農民がコーヒー生産では儲からない点は同じだとわかった。ただ、水洗加工式（豆の品質分けをする）の導入と普及で品質は向上してきており、評価と価格はよくなってきているという<sup>114</sup>。

湿地を改良した水田で米生産を指導している青年海外協力隊員も似たような状況を語った。彼が指導に入る前は全体で700tの収穫だったが、指導後は一気に1200tに増えた。密

---

<sup>112</sup> Neil Dawson, Adrian Martin and Thomas Sikor (2016), "Green Revolution in Sub-Saharan Africa: Implications of Imposed Innovation for the Wellbeing of Rural Smallholders," *World Development*, Vol. 78, pp. 204–218.

<sup>113</sup> World Bank (2014), *Promoting Agricultural Growth in Rwanda*.

<sup>114</sup> Huye 郡のコーヒー農園での聞き取り。2015.9.6。

植するのではなく 20cm×20cm の正常植えをし、肥料を増やし、それも 1 度に肥料をやるのではなく 3 度に分けて施肥し、ミネラルを補給し、水管理をし、といったやるべきことをきちんとやると増収になる。日本のコンサル会社が指導する野菜研修でも、「やるべきことをきちんとやると増収になる。基本的なことを教えるだけ」ということであった。それでもケニアなどに比べるとまだ生産量は低いと言う。ブラジルがケニアにつくっている企業の精米機を 2 台据えている精米所も見学した。政府が 40% 出資している。1000t 精米して 200t は農家に返し、800t の 40% は政府に納め、60% を販売する（残りの 200t は農協倉庫に貯蔵）。農協を通して短粒米の場合キロ 240 フラン（40 円）で買い取り、520 フランで販売する。いろいろ経費が高くついているということであった<sup>115</sup>。政府と精米所と農協が利益を抜くと、農民にはどの程度の収入が残るのであるかと、疑問が残る見学となった。

David Booth は、現行農業政策の重点は次の 5 点であるという<sup>116</sup>。

- (1) 補助金付き肥料、種子普及。それによって、肥料投入を 2006 年 6kg/ha から 2010 年には 30kg/ha に引き上げる。
- (2) 協同組合を通じた推奨作物の作付け・収穫の統一。
- (3) 低湿地（＝政府所有）での灌漑による米作推進。
- (4) 農業普及員による農地細分化阻止、マルチ<sup>117</sup>推進、小規模灌漑、段々畑改修推進。
- (5) 一家一牛政策推進。牛を給付し、最初の子牛で返す。

ルワンダの農業に関しては非常に多くの国際支援が入っており、また、ルワンダ政府関係者も外からの意見を良く聞く姿勢を持っている分、多くの良質の試みが広がっている。しかしながら、小規模農民の大群をどう貧困から脱出させるのか、出口は見えない。小規模農民の大群はサハラ以南アフリカ農業の共通の特徴である<sup>118</sup>。肥料や改良種子、有畜多角経営などによる農業生産力増大と農業近代化は公共政策の基本ではあるが、農業問題の対応策を農業だけで考えてはならない。農業だけでは食べられない過剰農業労働力をいかに非農業部門に誘導するか。その鍵を握る中小零細企業の半分以上は農村で展開する。東南アジアで見ても、村の収入の過半は非農業収入である。全国的には、外資や国内大手企業よりも中小零細企業が 2/3 の雇用を担うのが一般的であり、その戦略化が求められる。

### 3. 民主的ガバナンスの検討

#### 3.1. カガメ少佐と国家の政治的再建

---

<sup>115</sup> 東部州での、青年海外協力隊員、精米所、コンサルタント企業からの聞き取り（2015.9）。

<sup>116</sup> David Booth (2012), *Policy for agriculture and horticulture in Rwanda*, Political Economy of Agricultural Policy Africa (PEAPA), Working Paper 038, p.9.

<sup>117</sup> 木の枝や葉など（日本なら穴あきビニールシート）で作物の回りを覆って雑草が生えないようにし、防虫・保温効果もはかること。

<sup>118</sup> Agnes A. Djurfeldt (2013), "African Re-Agrarianization? Accumulation or Pro-Poor Agricultural Growth?" *World Development*, Vo.41, pp.217-231.

カガメ (Paul Kagame) は 1957 年 Tambwe (Kigali と Butare の間) で生まれた。1959 年のフツによる社会革命で多くのツチが殺され、多くのツチが亡命したとき、コーヒー協同組合を経営していたカガメの父もウガンダに亡命した。「亡命で一家は全財産を失った。難民キャンプでは餓えや伝染病と闘いながら育った。父はキャンプでなくなった。ウガンダでは社会の二流市民のように扱われた」という<sup>119</sup>。1972 年、ルワンダと同じ民族構成をもつ隣国ブルンジでフツの反乱があり、ツチの国軍によるフツの大量虐殺 (20 万人) があり、その報復でルワンダのツチ殺害が広がり、ルワンダ・ツチの難民化は続いた。

カガメは、1979 年、難民キャンプの友人ルウィゲマ (Fred Rwigyema) に誘われて、アミン (Idi Amin) 大統領 (1971~1979) に反対するムセベニの反乱軍に入隊。スパイの訓練を受けた。ムセベニは 1980 年、アミン追放後の選挙で勝利したオボテ (Milton Obote) 大統領に反旗を翻し、6 年の内戦後、1986 年に首都を攻略して大統領に就任した。当時ムセベニ軍は 1.6 万人。ルワンダ兵は当初の 40 人から 500 人に増えていた。ルウィゲマ少将はウガンダの国防次官に就任、カガメ少佐は情報部長としてムセベニの側近になった。しかし外国人の台頭を嫌うウガンダの政治を前に、2 人は降格された。ルウィゲマとカガメは祖国帰還を目指す方針を定め、86 年からウガンダ軍幹部の地位を持ったまま、ルワンダ兵を RPF (ルワンダ愛国戦線) に組織化していった。その数は 4000 人に膨れ上がった。RPF は米英を含むツチ難民の国際ネットワークをつくり、資金源を得た<sup>120</sup>。ムセベニ大統領は、RPF に武器・食糧を支援し、新政権樹立後は公務員を派遣し、経済計画、税制づくりも支援した<sup>121</sup>。

ムセベニ大統領は、カガメ少佐を 1990 年にアメリカの陸軍大学 (Command and General Staff College) に留学させた (カガメが情報部長であった以上、訪米は CIA が関係しているとするのが自然である)。WestPoint にある陸軍士官学校 (Military Academy) は大学学部レベルで将校を養成するところだが、陸大は大学院レベルで、将軍を養成するところである。陸大で学んだ外国人の約半数は帰国後将軍になっている。そのアメリカ滞在の最中に RPF はルウィゲマ司令官の指揮下、1990 年 10 月にルワンダに侵攻し、手ひどい敗北を喫した。兵力は半減し、北部の山にたてこもった。ルウィゲマ司令官は開戦 3 日目に意見を異にした配下の 2 人の司令官により殺害された。ムセベニ大統領はルウィゲマの長年の朋友であり、2 人の司令官をウガンダに連行して処刑した<sup>122</sup>。カガメ少佐は急遽帰国して司令官に就任。1991 年 1 月に戦闘を再開して北部の州都 Ruhengeri を落した。92 年 6 月休戦 (Arusha 協定)。93 年はじめに戦闘は再開し、9 月休戦。国連軍 2600 人がルワンダに展開した<sup>123</sup>。

119 ジョセフ・セバレンジ (米川正子訳 2015) 『ルワンダ・ジェノサイド 生存者の証言』立教大学出版会、p.210。

120 Susan Thomson (2013), *Whispering Truth to Power*, p.89; Rwanda Inc., pp.37-40.

121 International Crisis Group (2000), *Uganda and Rwanda: Friends or Enemies?* pp.3-4.

122 Gerard Prunier (2009), *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, pp.13-14.

123 ダレール国連軍司令官は 5500 人の勢力があれば殺害行為を止められると進言したが、国連はその要請を却下しただけでなく、4 月 19 日の国連安保理で 500 人を残して要員を撤退させる

ルワンダのツチは RPF の同調者とみなされ、迫害を受けた。

1994 年 4 月、ハビヤリマナ大統領専用機（フランスの援助機。乗員 3 人はフランス人）がキガリ空港近くで撃墜された<sup>124</sup>。それを機に、フツ過激派がフツの一般民衆を煽動・強要し、その後 100 日ほどで国内残存ツチの 3/4 (50 万人以上) と言われる大量虐殺を演じた。殺害に同調しないフツも数万人が殺害された。ジェノサイドを精査した武内進一は、大量殺害の過半を実際に組織的にやったのはフツ過激派で、行政組織に支援され、「普通の人々」はツチを「狩り出し、集める」ことに従事したと分析している<sup>125</sup>。過激派の中心は、大統領親衛隊、偵察大隊、パラシュート突撃隊の約 2000 人であり、過激派フツの民兵や、ブルンジにおけるツチ国軍による 94 年のフツ虐殺 (1.5～2.5 万人<sup>126</sup>) でルワンダに亡命していたフツが加わった。RPF は 7 月 4 日にキガリを落とし、月末までにほぼ全土を制圧した。ハビヤリマナ大統領のルワンダ国軍の規模は 7000 人（憲兵を含む）で、90 年の RPF との開戦に伴い、92 年までに 3 万人に増員、1100 人のフランス軍事顧問団がいたが<sup>127</sup>、抗しきれなかった。

ルワンダ・ジェノサイドについて複数の大著を書いているパリ大学のプルニエ<sup>128</sup>は、RPF 兵士、とくにその幹部は、ウガンダで、アミン大統領による 20～30 万人の国民の殺害を経験し、その後 10 年以上のゲリラ戦を経験し、「彼らにとって暴力は例外ではなく常態となっていた」と言う<sup>129</sup>。ツチの累々たる大量の死体を前に、RPF の兵士たちは報復殺戮を行った。プルニエは、それは報復殺戮や「第 2 のジェノサイド」というより、「テロによる政治支配確保の政策であった」と理解する。フツの歴大な亡命者からフツ殺戮の情報に接した国際 NGO の Human Rights Watch は、RPF 内閣の穏健派フツであるセンダションガ (Seth Sendashonga) 内相 (1994 年 7 月～95 年 8 月)<sup>130</sup>による 6 万人という数字を紹介している<sup>131</sup>。ジェノサイドを煽動・強要した首謀者たちはすでに亡命しており、殺害された 6 万人は煽動・強要されて殺害に加担したフツの一般人であった (容疑者も含む)。投獄者も何万人もあり、Gitarama の 600 人収容の牢獄には 6750 人が詰め込まれ (1 m<sup>2</sup> 5.7 人)、窒息などで 1000 人ほどが死んだという。1994～95 年の政治過程でもっとも有名な事件は、95 年 4 月の Kibeho 国内難民キャンプにおける数千人の殺害である。センダションガ内相は、RPF によるフツ殺害の行き過ぎを批判してカガメ国防相と衝突。95 年 8 月に同じくフツの Twagiramungu 首相や他の閣僚とともに辞任に追い込まれた (12 閣僚が亡命)。センダションガは、ケニアに

---

ことを決議した。後年、ルワンダを訪問したガリ国連事務総長は、屈辱的な「歓迎」を受けた。<sup>124</sup> 撃墜犯探しは難航したが、2012 年にフランス法廷は、ツチ殺戮に同調せずに連立政権を組もうとするハビヤリマナ大統領に対するフツ過激派によるクーデターであると判決した。

<sup>125</sup> 武内進一 (2003) 「ブタレの虐殺-ルワンダのジェノサイドと『普通の人々』-」。

<sup>126</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, p.40.

<sup>127</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's World War*, p.127; Rwandan Defence Forces, English Wikipedia visited on July 22, 2011.

<sup>128</sup> 外国の固有名詞の発音は、Forvo (<http://ja.forvo.com/search/>) を見よ。

<sup>129</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's World War*, p.13.

<sup>130</sup> フツの Seth Sendashonga は、ハビヤリマナ政権を批判して亡命。RPF に入り、94 年 7 月の RPF 初組閣で内相に就任した。

<sup>131</sup> <https://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno1-3-04.htm> visited on 2015.11.5.

亡命後も政治活動を続け、98年にルワンダ国際犯罪法廷で証言する直前、ルワンダ政府による<sup>132</sup>度目の暗殺計画により、機銃掃射を浴びて死亡した<sup>133</sup>。

次のフツ大量殺害は東コンゴで起こった。RPF政権樹立後、200万人を数えるフツが東コンゴ（当時はザイール）などに亡命したが、国境付近に展開するその難民キャンプ群に君臨した旧フツ政権軍は、ルワンダを繰り返し越境攻撃した。ルワンダ軍は1996年11月、東コンゴに侵攻し、難民キャンプを組織的に攻撃し、数十万人のフツを強制帰国させた。帰国すればジェノサイド実行者、旧フツ軍の同調者として、戦争犯罪裁判が待っていることがわかっているフツたちは、解放感なき帰国を果たした。同月、国連軍派遣が決議されたとき、派遣に反対してきたルワンダ側は「もうほとんど帰国したので国連軍は不要」という認識を示したが、WFP（世界食糧計画）やUNHCR（国連難民高等弁務官事務所。当時の弁務官は緒方貞子）は「まだ60～70万人が残存している」という認識を示した。この残存者（帰国しなかった者）がジェノサイド「確信犯」とみなされ、大量虐殺の対象になった。年末から97年はじめにかけて大量殺害のニュースが飛び交うようになり、3月、国連は調査団を派遣。6月の報告で、「RPA（ルワンダ愛国戦線軍）は大規模戦争犯罪を犯している」とし、5月のザイール（現コンゴ）のモブツ政権崩壊までに約23万人が殺害されたか餓えで死亡したことを伝えた。犠牲者はコンゴ北西部の赤道（Equateur）州南部でも1.5万人に及び、RPAが深く追跡して殺害したことを示した。RPAの大佐はWashington Postのインタビューに答え、「RPAのザイールでの目的はフツへの報復とルワンダの安全確保」であることを語った。この間、報道機関や人道支援団体は現場立ち入りを阻止された<sup>134</sup>。

第3の大量殺害は帰国したフツの騒擾に関連して起こった。帰還から2ヵ月たった97年はじめ、西北部でフツの暴動が頻発するようになり、さらに全国に広がった。これには東コンゴ先住民の応援があった。東コンゴ侵攻後、フツ難民と軍事組織からの「解放の代償だ」と称して略奪行為を繰り返したルワンダ軍に対して、東コンゴ先住民も軍事組織（mai-maiと呼ばれた<sup>135</sup>）をつくり、「敵の敵は味方」の論理で旧フツ政府系軍事組織を応援するようになった。旧フツ政府系軍事組織は執拗にルワンダを越境攻撃し、国境のギセンニ州では1.5万人の戦闘員を呼称するようになった。タンザニア政府も96年末に亡命フツを帰国させた。50万人中30万人は帰国せずタンザニア西部に逃げ、数千人が逮捕された。ルワンダに帰国すると、土地はツチが耕しており、「帰国したフツはジェノサイド実行者だ」と騒ぐことで土地の返還を阻止した<sup>136</sup>。騒擾は全国化した。ルワンダ軍の損失は、国際社会がイメージする以上に大きかったようである。政府は「反乱派に見て見ぬ振りをするも

<sup>132</sup> 1度目の実行犯はセンダシヨンガの内相時代のボディガードとケニアのルワンダ大使館員であった。

<sup>133</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's World War*, pp.10-24, 365-368.

<sup>134</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, Chapter 3 Massacre of Rwandan Refugees; Prunier (2009), *Africa's Cold War*, pp.113-125.

<sup>135</sup> mai-mai は当初は Hunde 族の民兵を意味したが、その後、ツチの軍事秩序に反対するすべての先住民武装抵抗組織に拡大した (Reyntjens, 2009, *The Great African War*, p.150)。

<sup>136</sup> Thomson, Susan (2013), *Whispering Truth to Power*, p.101.

のは同罪」とし、住民の抑圧とまきぞえは激増した。Amnesty International は 97 年の 1 月から 8 月の間に少なくとも住民 6000 人が犠牲となり、戦争が激化した 10 月から 98 年 1 月の殺害は RPF によるもの 1 万人近く、反乱派によるもの 2000 人という報告を出した。ルワンダ政治研究の第一人者レインチェンスは、「少なくとも」は、実際ははるかに多いということだと解している。ルワンダでの拘留者は 98 年はじめには 13.5 万人に達した<sup>137</sup>。

数村で 400 人のフツとツチ両者のライフ・ヒストリーを 2004 年から調査した Bert Ingelaere は、RPF 兵士がフツに対する大規模な報復殺害を許容し、時には監督したこと、野蛮な平定作戦、大量の一方的逮捕が何年も続いたこと、94 年から 2000 年の間に（東コンゴからの）「浸透者」として多くの住民が殺されたことを伝えている<sup>138</sup>。Newberry は、西北部 2 州は 1997～98 年に戦争状態となり、RPA はゲリラの嫌疑がかかった住民を容赦なく殺害したこと。数十万のフツが（国内）難民になったことを伝えている<sup>139</sup>。RPF に殺害されたフツは、94 年ツチ政権樹立前後 1 年余りの間の約 6 万人、東コンゴでの約 23 万人（第 2 次コンゴ戦争以後の死者を含まない）、1996～98 年の内乱で数万人の合計 30 万人以上と推測される。

既述（2.5）のように、ルワンダ政府は、軍事的には、軍・警察・情報機関・地方防衛隊の全国的展開と治安維持法体系を備え、行政的には、州、郡、セクター、セル、村から十軒組にいたるまでの行政ラインを敷き、さらに各種の職業別に組合を組織して政府の管理下においた。一方、市民社会に対しては、「系統的に、脅迫、体制内化、抑圧をもって臨んだ」と、『ルワンダ再建』の第 1 章「政治改革の限界」の著者ロングマンは言う。「今日のルワンダには、大衆の利益を代弁する独立した社会組織が存在しない。体制は、公的な批判をほとんど許容せず、言論・集会の自由を厳密に制限している。政党は制限され、畏縮させられている。選挙過程も抑圧され、操作され、自由で公正とはいえない。現政権を擁護する人たちは、制限は国の統一を維持するためには必要なことであり、最優先課題である経済発展のためには必要なことであると主張する。」また言う。「94 年ジェノサイド前、ルワンダには多くの人権組織、婦人団体、農民組合などがツチ、フツを問わずあった。その指導者たちの多くは殺され、組織は抑圧、再編、体制内化された。」キリスト教国であるルワンダにおける教会の役割は大きい。政府は教会の諸組織のリーダーを政府系の聖職者に代えていった。94 年 6 月にキガリの大司教と彼がかくまっていた 12 人の聖職者が RPF 兵士に殺害されるという事件が起こった。97 年には人権侵害を告発する団体の指導者であった司法長官が謎の死を遂げ、団体は体制内化された。ほかにも人権団体があったが、同じような経過をたどった<sup>140</sup>。

<sup>137</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.173-181; Prunier (2009), *Africa's Cold War*, pp.175-176.

<sup>138</sup> Bert Ingelaere (2007), *Living the Transition: A Bottom-up Perspective on Rwanda's Political Transition*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, pp.26, 31-32.

<sup>139</sup> Newberry 2011, p.229-232.

<sup>140</sup> Timothy Longman (2011), Chapter 1 Limitations to Political Reform, in Scott Straus and Lars Waldorf eds. (2011), *Remaking Rwanda*.

レインチェンスは言う。こうして全国に恐れ (fear) と沈黙が広がった。RPF に反対する者だけでなく、忠誠が疑われる者も容赦なく排除された。エリートだけでなく一般人も RPF に加入した。加入しないと危険だからであった。あらゆる種類のトラブル・メーカーが標的にされた。体制は市民社会を嫌った。市民社会団体は政治活動をしないよう、明確な警告を受けた。2003 年に憲法が制定されたとき、反対意見は皆無であった。「選挙は茶番」となった (EU の国際紛争調査機関 International Crisis Group 報告) <sup>141</sup>。

Ingelaere は聞き取りしたフツの声を紹介している。「RPF は私たちに投票を強いた。私たちは、彼らが計画したように投票結果が出ないときの報復を怖れた。戦争がまた始まるかもしれないと思った。投票所では、誰かがついてきて、投票用紙のどこに指紋を押すかを指示した。断ることは不可能だった。」ツチの証言：「多くの人 (フツ) はツチの大統領 (カガメ) を望んでいないと言っていた。それで多くの治安部隊が来た。われわれが生きているのはカガメのおかげだ。われわれは『アレンジ』をした。」<sup>142</sup>

1994 年 7 月に RPF 政権が発足したとき、閣僚はフツ 12 人、ツチ 9 人、議会は 35 人がツチ、29 人がフツと、1962 年独立以来のフツ政権によるツチの民族差別政権から、差別のない国民和解政権へという外見を呈していた。それが本来の RPF の理想でもあった。しかし、既述のように、1995 年 8 月の閣議でフツを殺しすぎだと批判した内相が首相とともに辞任に追い込まれて亡命。閣僚 12 名以上も亡命した。その後もフツ・エリートへの嫌がらせ、殺害が広がり、ツチ生存者 (フツ政権時代、ルワンダにとどまり、殺されなかったツチ。RPF によってフツ政権と内通したから生き残れたと見られた<sup>143</sup>) にも脅威が広がり、政府は次第にツチ化、RPF 化していき、RPF はウガンダ亡命組を中心とする組織に変貌していった。「ツチ survivors は二級市民か。」「RPF はツチの救援に来たのではなく、政権奪取に来たのだ」といった雰囲気なかで、2000 年に亡命第 2 波が訪れた。1 月にツチ生存者の国会議長セバレンジ (Joseph Sebarenzi) が亡命し、2 月にはフツのルウィゲマ (Pierre-Celestin Rwigema) 首相が亡命。カガメが 94 年 7 月閣僚の唯一の残存者となった。3 月にはフツの Bizimungu 大統領が辞任した (その後野党を起こして自宅軟禁と投獄 5 年)。国軍参謀長も、議会に諮らないで遂行した強引なコンゴ戦争でカガメと対立して亡命した。「2000 年の意味は、フツを含む国民連合による国家再建という外見の崩壊であるとともに、ツチ内部のみならず、ウガンダ亡命組や軍内の亀裂も表面化したことであった<sup>144</sup>。」もともと、フツの閣僚は新たに任命され、国民連合という体裁はその後が残ったが。

2010 年の総選挙では、海外で反政府派を結集した民主連合 (United Democratic Forces) の議長 Victoire Ingabire (1968 年生まれ。女性) が 16 年ぶりに帰国し、大統領に立候補したが、フツの犠牲者に言及したために逮捕。国民分裂罪 (genocide ideology) で禁固 8 年の判決を受けた。カガメが 2 期目の大統領に当選した総選挙のあと、亡命していた元国軍参謀長・

<sup>141</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.24-26,29-30,61.

<sup>142</sup> Bert Ingelaere (2007), *Living the Transition*, p.34.

<sup>143</sup> Susan Thomson (2013), *Whispering Truth to Power*, pp.104-105.

<sup>144</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.8-18. 括弧は p.16.

情報部長、元対外情報部長、元 RPF 事務局長・駐米大使、元検察庁長官という RPF の元幹部 4 人が連名で **Rwanda Briefing** というカガメ政権分析（告発文）を発表した<sup>145</sup>（今でもネットで容易に入手できる）。強い批判に満ちているのかと思えば、非常に冷静・客観的に現体制の問題点を分析している。こうした政府反対派の意見を知らずに、公平な判断はできないし、すべきではない。元国軍参謀長・情報部長のカユンバ（**Kayumba Nyamwasa**）中將は、2010 年に南アフリカに亡命し、腹を撃たれる暗殺未遂にあった。逮捕された犯人グループはルワンダ人であった。カレゲヤ元海外情報部長は、2007 年に亡命し、14 年に南アで暗殺された。

文書は言う。多くのフツは、政府がツチに支配されていると思っている。政府は国民の社会的包摂に失敗し、ルワンダ社会を深く分裂させている。従って多くのフツは、政府の正当性に疑念をもっている。ルワンダは、グッド・ガバナンスと民主主義への移行に失敗した。ルワンダは、ジェノサイド前より自由でなくなっている。カガメは、ジェノサイド前後に人権侵害した RPA 士官を罰しなかった。フツ穏健派との妥協拒否は、民主主義とルワンダでの紛争の平和解決失敗を運命づけた。カガメがその地位にとどまることを追求したことが、フツとの憲政上の関係を築くことを失敗させ、少数民族の利益を力でのみ維持できる体制にした。権力は絶対的に腐敗する。カガメの場合、腐敗とは、その絶対権力を維持するために、国家の法と制度を利用して市民の政治的参加を妨げ、野党、市民社会、独立メディアの機能を妨げ、政府の説明責任を排除することを意味する。独立後の 2 人のフツの大統領が質素な家に住んでいたのに比べて、カガメ大統領は豪華に暮らし、高価な車と政府専用機を乗り回し、旅行先では最高級のホテルに泊まり、想像を超えた富を蓄積している。RPF はルワンダ最大の企業グループをもちながら、資産管理組織をもたない。カガメ大統領だけが、人事を司り、資金の行方を決め、誰にも報告しない。ルワンダの国家社会保険資金<sup>146</sup>など、国家資金も自由に使える。閣議でもしばしば、政府系企業と RPF 系民間企業との取引の話しが出る。カガメはその国家基盤を強化するにつれて、人事で能力より忠誠を重視するようになってきている。ますます感情的で、予測不可能になってきている。カガメは最小限の教育しか受けておらず、行政経験もない。軍での地位も低かった。ルワンダが今日あるのは回りの者の協力の結果である。カガメは RPF にとっても国家にとっても重荷となっている。恐れと沈黙で包まれた国家の表面上の安定は、政治空間の閉鎖によって維持されている。政治空間の閉鎖、特にフツの排除は、将来の暴力的紛争再発の火種を残すことになる。カガメが始めた第二次コンゴ戦争は、数百万人の犠牲者を出す凄惨な結果を招いた。カガメは国内だけでなく、大湖地方（東アフリカ 5 カ国プラス東コンゴ）の不安定要素にもなっている。自由に基礎を置いた国民連合政権（**New National Partnership Government**）が望まれる。自由は、平和と持続可能な発展の基礎である、という

<sup>145</sup> General Kayumba Nyamwasa, Col. Patrick Karegeya, Dr. Theogene Rudasingwa, Gerald Gahima (2010), *Rwanda Briefing* (URL).

<sup>146</sup> Social Security Fund of Rwanda は 2010 年に Rwanda Health Insurance Fund と合体して、Rwanda Social Security Board(RSSB)となった。



のであった。告発者の4人は共に、2010年にアメリカで設立された亡命者の反対派の政治団体、ルワンダ国民会議（Rwanda National Congress）に所属していた。

ここでカガメの側近政治のことが想起される。ある情報によると、アカズ（akazu。ルワンダ語で small house の意味）として知られる側近体制の中心にはカガメと大統領夫人 Jeannette がおり（ハビヤリマナ元大統領のアカズも大統領夫人が中心であった。94年にフランスに亡命し、フランス政府の庇護を受けた）、側近の中心には2人の重鎮がいる。その一人、Jack Nziza 少将は、国防省事務次官、のち監理監察官（inspector general）として、軍、警察、議会、メディア、民間企業部門などに情報網を張り巡らせた元締めである。もう一人の James Musoni は行政部門の元締めで、歳入庁長官(2001-2005)、財務経済計画省(2006-2009)、地方政府省の大臣などを務めたあと、今はインフラ省の大臣である。その回りには、イギリスのノッティンガム大学修士を出て31歳で財務経済計画省事務次官になった Pichette Sayinzoga（大統領の甥と結婚）や、大統領の妹婿で国家社会保険年金部門の長である Innocent Gakwaya や、大統領夫人の弟で夫人の企業群を取り仕切り、陸軍に燃料を供給する企業を仕切る Richard Murefu などがいるということである<sup>147</sup>。アカズはウガンダの亡命ツチの間で、血縁で結びつくグループを中核とするものであり、内部ではグループ間の争いもあるという<sup>148</sup>。Ikazeiwacu 紙が暴露した大統領夫人の過去と夫婦の不仲説もある<sup>149</sup>。政府は、抑圧は平和維持のための小さな代償であると考える軍のタカ派と、民主主義をより懸念する自由派との間で引き裂かれているという、英 Guardian 紙が書いた観測もある<sup>150</sup>。

カガメは4人の子どもたち（3男1女）にすべてアメリカで教育を受けさせている。長男のイヴァン（Ivan Chomoro）は Westpoint（米陸軍士官学校）に国費留学したが、中退してしまった<sup>151</sup>。カンボジアのフセイン首相の長男 Hun Manet は、Westpoint を卒業後イギリスで経済学博士号をとり、帰国後、大統領親衛隊長を皮切りに親米の国軍トップにのぼっていったが<sup>152</sup>、カガメのほうはそうはいかなかった。

### 3.2. コンゴ戦争とルワンダ

---

<sup>147</sup> “Another Akazu of Paul and Jeannette Kagame,” Umuvugizi The Voice of Rwanda, Oct 05, 2015, <http://www.umuvugizi.com/?p=3817&lang=en>;

<http://africantyrants-akazu.blogspot.jp/2011/09/kagames-akazu.html>;

<sup>148</sup> Bjørn Willum (2001), *Foreign Aid to Rwanda: Pure Beneficial or Contribution of War?* PhD Dissertation, University of Copenhagen, pp.71-76, 113-114(URL); Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.11, 25.

<sup>149</sup> <http://ikazeiwacu.fr/2013/09/27/letter-from-the-north-jeannette-kagame-the-queen-from-hell/>

<sup>150</sup> “Paul Kagame’s Rwanda: African success story or authoritarian state?” *The Guardian*, 10 Oct 2012 <http://www.theguardian.com/world/2012/oct/10/paul-kagame-rwanda-success-authoritarian>

<sup>151</sup> “President Kagame’s son deserts his military studies in the USA,” *Umuvugizi The Voice of Rwanda*, July 1, 2015, <http://www.umuvugizi.com/?p=4547&lang=en>

<sup>152</sup> Sebastian Strangio, “Like father, like son in Cambodia.” *Asia Times Online*, 2011.3.17.

ここでの戦争の記述は、主としてパリ大学プルニアの大著『アフリカの世界大戦：コンゴ、ルワンダ・ジェノサイドと大陸の大惨事』567pp.およびアントワープ大学レインチェンス『大アフリカ戦争：コンゴと地域の地政学 1996-2006』337pp.によった<sup>153</sup>。『大アフリカ戦争』の著者レインチェンスは、「第1次コンゴ戦争（1996.11～97.5）はルワンダ軍の侵攻によるフツ殺戮に特徴づけられ、第2次コンゴ戦争（1998.8～2003.7）は Ituri（ウガンダ西隣のコンゴの州）と南北 Kivu 州を中心とした数百万のコンゴ人殺戮に特徴づけられる」と書いた。2つのコンゴ戦争は、500万人ともいわれる第二次世界大戦後最大の死者を出す戦争となったことで有名である（この数字は多すぎるという報告もある<sup>154</sup>）。死者は戦死だけでなく、戦争に関連した餓死と病を含み、その多くは民間人である（コンゴ戦争の全体像の要約は Wikipedia 英語版がよくできている）。

第一次コンゴ戦争は、94年にコンゴ（当時はザイール）に逃れたフツ政府系軍事組織が難民キャンプを舞台にルワンダに侵攻を繰返したため、ルワンダ軍が攻め込んだものである。だが話はもっと複雑であった。ルワンダに接する南北キヴ州には、17世紀からルワンダ人の入植が始まっており、1937年にはベルギー政府がルワンダから8.5万人を農業労働者として送り込んでいた。ルワンダ建国のあと63年以降は亡命したツチが次々と入り込み、1990年当時、北キヴ州の人口280万人の40%（112万人）はルワンダ人で、フツとツチの割合も同じように85%と15%であった。選挙に当って彼らが国民として投票権を持つかどうかは大問題であった。モブツ大統領と結んだツチ移民の **Barthelemy Bisengimana** が勢力を持っていた1972年に、1950年以前にコンゴに移民したものには国籍を与えることが決まった。しかし彼が失脚するとその規定はあいまいになった。その背景には、ルワンダ移民と先住3民族との土地争いがあった。さらにハビヤリマナ大統領が南北キヴ州にフツとツチの対立を持ち込んだ。92年、93年に先住民族民兵によるルワンダ人襲撃事件が起こって数千人が殺され、フツもツチも武装して対抗し、双方に計25万人の国内難民が出る事態になった。モブツは数千人の大統領親衛隊を送り、事態は収拾しつつあった（94年2月）。そうしたときに85万人のフツ難民がルワンダからなだれこんできたのである。南キヴ州では、人口240万人のうちルワンダ人は3～4%で、山岳地帯での牧畜やブルンジとの国境付近の鉱山で働いていた（ツチが多かった）。94年にはルワンダから33万人のフツ難民が押し寄せたが、その前年の93年には、ブルンジでのツチ国軍による弾圧で25.5万人のフツが逃れてきていた。

フツ旧国軍参謀長 **Augustin Bizimungu** 将軍に率いられたフツ系軍事組織（旧フツ国軍、ルワンダの過激派フツ民兵、東コンゴのフツ民兵の集合体）の下で、フツは、勝手に薪を取り、家畜や穀物を盗み、道路を封鎖したりした。そのフツ系軍事組織を、ハビヤリマナ大統領と親しかったモブツ大統領は支援した（選挙のときの票田に考えていた）。そのことが

---

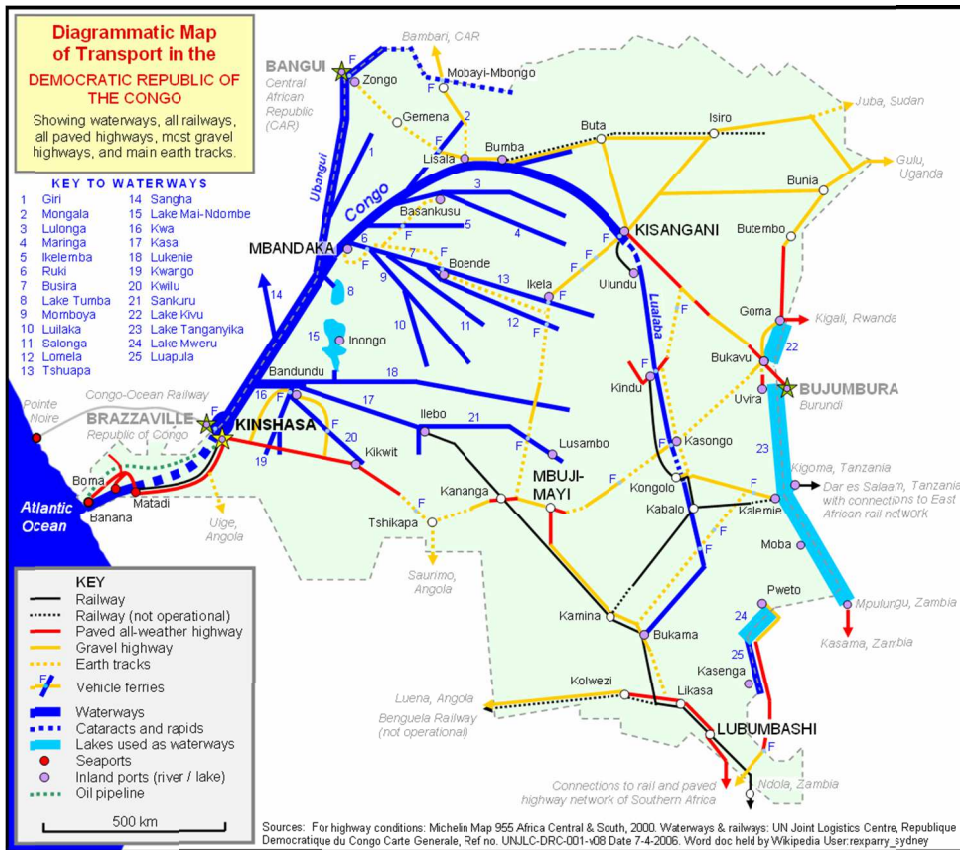
<sup>153</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford University Press, pp.42-76; Filip Reyntjens (2009), *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge University Press.

<sup>154</sup> *Human Security Report 2009: The Shrinking Costs of War*.

### コンゴ州別行政地図



### コンゴ交通地図



ルワンダに、モブツ政権を打倒しないと国の安全保障は確保できないという確信を与えたと考えられる。内戦は拡大し、95年4月、22万人の国内難民キャンプ付近でモブツ軍は、フツ系軍事組織とともに先住2民族の民兵を攻撃した。一方、ルワンダには、北キヴ州から5.5万人のツチが逃れてきていた。RPFは彼らを武装させた。モブツ大統領の下で、コンゴは長年国家崩壊状態にあったことが重要である。1960年から2006年までの46年間のコンゴの経済成長率はマイナス71%であった<sup>155</sup>。とくに東コンゴは、土壌豊かで資源も多かったが、首都キンシャサからは交通手段も乏しい辺境であった（コンゴ交通地図参照）。コンゴのフツもツチも、コンゴ国民としてのアイデンティティーを持ち得ず、フツおよびツチとしてのアイデンティティーが勝っていた。民族紛争で互いが武装するなかで、南キヴ州でもツチは自衛のためにルワンダの武器支援に応じ、一体となった。

さらに、1994年11月にウガンダのムセベニ大統領が、95年はじめにはタンザニアのニエレレ元大統領がイニシアチブを取って、「アフリカの恥」であるモブツ大統領を排除する相談をするため、エチオピア、エリトリア、ルワンダ、ウガンダ、ジンバブエ、アンゴラ的首脳と相談していた。ルワンダが96年9月に正式に東コンゴに軍を進めたとき、それはもはやフツ軍事組織の排除にはとどまらなかったのである。

第一次コンゴ戦争は、ローラン<sup>156</sup>・カビラ (Laurent-Désiré Kabila) の軍が首都キンシャサを落してモブツを退位させ、新政権を樹立した97年5月に終わる。カビラはカタンガ州出身で1939年生まれ。父の影響もあって64年に左派の反乱派に入った。65年にチェ・ゲバラが反モブツ運動の応援に来たとき、ウィスキー罎と薄っぺらな混血女性をそばにおいて政治意識も低いカビラに失望したという。その後、カビラはタンザニアで商売（密輸を含む）を始めた。コンゴに侵攻したムセベニとカガメが看板になるコンゴ人擁立を探っていたとき、タンザニア情報部の影響下にあったカビラをニエレレ（元大統領）が推薦したという<sup>157</sup>。

カビラは軍をもたなかったが、ウガンダが各地のツチを集めた「ツチ軍団」1.5万人を訓練し、カビラ軍 (AFDL) の中核をつくった。その資金2.8億ドルは、コロンビア、レバノン、イスラエルのマフィア（米川はアメリカと南アの企業としている）が、コンゴのダイヤモンドと金ビジネスのために用意した。主力のルワンダ軍もウガンダと連合軍を組んでコンゴに入ってカビラと進軍をともにした。モブツの軍がアンゴラの反政府組織 UNITA に武器を売っていたために、アンゴラ政府もルワンダと組んでモブツ政権をつぶす計画をもち、96年12月にアンゴラ軍2000～3000人をルワンダから東コンゴに侵攻させた。アメリカは空軍機で旧共産国の武器をウガンダとルワンダに空輸し、両国に通信設備を設置して侵攻を側面支援した。一方のモブツの軍 (FAZ: Forces Armées Zairoises) は7.5万人を数えた

<sup>155</sup> 米川正子 (2010) 『世界最悪の紛争コンゴ』創成社新書、p.26.

<sup>156</sup> 各国の固有名詞を母国語の人が発音する Forvo ではロホンである。 <http://ja.forvo.com/search/>

<sup>157</sup> Gerard Prunier (2009), *Africa's World War*, pp.113-116.

が、装備も給与も悪く、汚職や横領でタガが外れており、紙の上だけの存在であった<sup>158</sup>。

カビラは97年5月に首都キンシャサを落として政権を取ったが、その頃にはアメリカは、カビラの統治能力に明確な不信をもつようになっていた。カビラは本質的に軍閥であり、統治経験を持たず、外交にも無知であった。国家再建会議は途中で中断され、企業連合（商工会議所）は解散された。政党や学生、NGOのリーダー、ジャーナリスト、上級公務員は続々逮捕された。カビラの勢力（AFDL）は東コンゴの4派連合だったが、次々につぶされ、カビラの出身地のカタンガ人とBalubakat（バンツー族の1民族。コンゴ最大の民族。カタンガ周辺に多い）の側近による政治が行われた。軍の増強と情報安全部（DEMIAP）の設置と治安法は整備された。'Kabila liberator'（解放者）としての評価は'Kabila dictator'（独裁者）に変わっていった。「カビラはモブツよりひどい」とも言われるようになった。要するに、モブツ時代の国家の機能麻痺はカビラ政権になっても続いたということである<sup>159</sup>。

コンゴ侵攻でルワンダの安全保障は解決されなかった。南北キヴ州では、ルワンダと同様、軍事・情報部体制が整備され、統制が進み、ラジオ、電話、ファックスは事実上禁止か、監視下におかれた。人道支援団体は州都ゴマ<sup>160</sup>から退去勧告を受けた。ルワンダ軍は、「解放の代償だ」としてあらゆるもの（家電、家具、自動車、食糧、象牙、家畜など）を持ち出した。ルワンダ軍による南北キヴ州制圧下で、地方政府も、伝統首長をやめさせるなどツチ化が進められた。コンゴ・ツチも都市の家や農村の土地をとりあげた。ルワンダ人、特にコンゴ・ツチは、コンゴ先住民族から、外国人、侵入者、裏切り者などと呼ばれるようになった。南北キヴ州の各所でフツ系軍事組織はなお展開しており、東コンゴにおけるコンゴ・ツチとルワンダ・ツチに対する先住民の反感は高まっており、彼らはフツ系軍事組織を支援するようになっていた。地元の通信社は1997年7～9月のRPAによる殺害は2000人以上になり、フツ軍のルワンダ越境攻撃が報復攻撃に輪をかけていると報じた<sup>161</sup>。

首都キンシャサでカビラ大統領が直ちに直面したことは、「東部のよそ者」で、ルワンダの傀儡政権ではないかということであった。それに対してカビラは、ナショナリストとしてのイメージを売り出したいということで、ルワンダ軍や「外国の支援」を邪魔もの扱いするようになった。当初カビラは、ツチの軍団を国軍に編入し、東コンゴの住民から大反発を買った。東コンゴのツチ部隊は、他の州から来た司令官の命令を聞かず、他の州への移動を拒否したため、コンゴ国軍2000～3000人が展開、翌年3月にはさらに2000～3000人が増強され、戦争状態を呈するようになった。1997年11月11日、フツ旧政府軍数百人がルワンダに侵攻するため南キヴ州都Bukavuを通過。コンゴ国軍がそれを座視する事件が起こった。ルワンダは、カビラ大統領はフツを止めるつもりはないと認識するようになっ

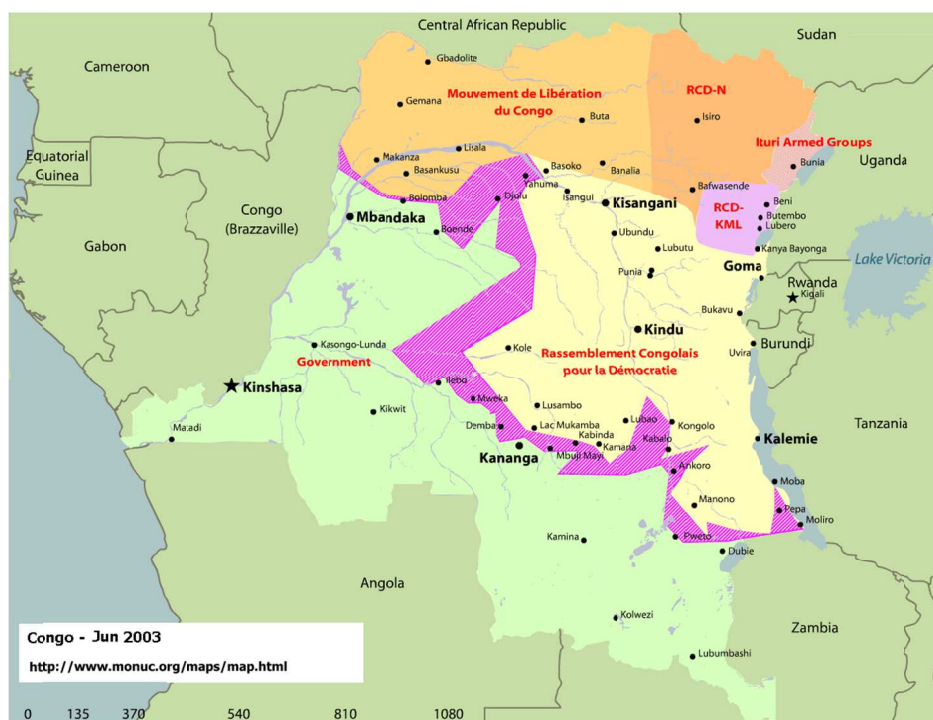
<sup>158</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.58-78, 108-109; Prunier (2009), *Africa's World War*, pp.126-136; 米川正子 (2010) 『世界最悪の紛争コンゴ』、p.164.

<sup>159</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.124-125, 149, 156-160, 222.

<sup>160</sup> ゴマについては、Koen Vlassenroot and Karen Buscher (2013), "Borderlands, Identity and Urban Development: The Case of Goma," *Urban Studies*, 50(15).

<sup>161</sup> Filip Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.151-154,

## 2003 年までのコンゴ民主共和国政治地図



た。コンゴ国軍は、ルワンダやコンゴのツチ、郷里のカタンガから集めた兵（精鋭部隊となった）、旧ザイル軍、1996年反乱時代の新兵などの集合体の様相を呈していたが、その中心にはツチとカタンガ人の争いがあり、97年末にルワンダ・ツチの実力者、カバレベ（James Kabarebe）中佐をコンゴ国軍参謀長に任命したことで一時的に落ち着いた。カバレベは、首都陥落戦の立役者で、カガメの側近（RPF）であった。しかしカビラ大統領が翌年7月に国軍参謀長を義理の弟にすげ替えたことで、カビラとルワンダの決別は決定的になった（カバレベは2002年にルワンダ国軍に帰り、2010年にルンダ国防相に就任した）<sup>162</sup>。

1998年7月、カビラ大統領は、ルワンダおよびその他の外国人は国を去れと宣言。ルワンダ人兵士600人がキンシャサから空路キガリに去った。8月2日、北キヴ州都ゴマのコンゴ軍第10旅団長（コンゴ・ツチ）がカビラ大統領追放を宣言、コンゴ民主連合（RCD-Goma<sup>163</sup>）を立ち上げた。南キヴ州都ブカブの第12連隊が呼応し、ルワンダ軍の支援を受けて主要都市を制圧した。第二次コンゴ戦争の始まりである。8月5日にはカバレベ前コンゴ国軍参謀長が率いるルワンダ-ウガンダ軍がゴマからキンシャサ近郊の空軍基地に飛んで拠点をつくった。しかし、カビラ政権の応援に駆けつけたアンゴラとジンバブエの軍がそれを制圧。その後、全土で戦線は膠着した。

2000年現勢では、政府軍とアンゴラとジンバブエの連合軍は8.5万人。ルワンダ軍とル

<sup>162</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.124-125, 140-141, 145-146, 162.

<sup>163</sup> RCDは Rally for Congolese Democracy。公式にはフランス語で Rassemblement Congolais pour la Démocratie の略。

ワンダ・ツチの RCD-Goma 軍は 3.5 万人（2002 年のプレトリア合意でコンゴを引き上げたルワンダ軍は 2 万人）。ウガンダ軍とその支援を受けた MLC/RCD-ML/Uganda は 1.9 万人。RCD-ML（コンゴ民主連合—自由運動）はウガンダ系の RCD で、MLC は、コンゴ北西部、赤道州（Province de l'Équateur）に君臨したベンバ（Jean-Pierre Bemba）の勢力が、ウガンダから支援を受けたものである。ウガンダに隣接するイトゥリ州（のち東部州の一部になる。州都は Bunia）も複雑な民族構成をもつが、そのすべての民兵組織はウガンダの息がかかっていた<sup>164</sup>。コンゴは図のように、三分された。

仲裁は、当初 OAU（アフリカ統一機構）やリビアのカダフィが試みたが、成果をあげたのは SADC（Southern African Development Committee）で、ザンビア大統領 Chiluba を立てて仲裁。1999 年 7 月に ルサカ休戦協定に結びつけた。協定は、コンゴ独立時にコンゴに住んでいたものは国民である（ルワンダ語使用者に配慮）、ジェノサイド関係のフツを含む全武装部隊の武装解除、政府・RCD・MLC、非武装反対派、市民社会団体は「開かれた国民対話」に参加すべし、と規定した。その後、カビラ大統領が反乱派とは話し合わないという立場を堅持して暗礁に乗り上げたが、2001 年 1 月 16 日にカビラはボディガードに暗殺された<sup>165</sup>（のち 30 人が死刑。59 人が懲役判決。背後関係は不明）。26 日には側近たちが息子のジョセフ・カビラ（Joseph Kabila。29 歳。陸軍参謀長）を次期大統領に立てたあと、交渉は進展し、2002 年 2 月に南アフリカのマンデラ大統領の仲裁で Sun City 合意が生まれた。合意は 1+4 方式で、大統領はカビラ、副大統領は 4 人（カビラ派、非武装反対派、RCD-Goma[Azarias Ruberwa]、MLC[Jean-Pierre Bemba]から各 1 人）となり、翌 2003 年 6 月に 62 人の内閣発足で第二次コンゴ戦争は終わった。

1965 年以來の競争的選挙は、2006 年に実施された（正副大統領と下院 500 人、上院 120 人）。大統領選挙第一回投票の結果は、カビラ 45%、ベンバ 20%。統一ルムンバ主義党（Unified Lumumbist Party）党首のギゼンガ（Antoine Gizenga）が第 3 位の 13%で、下院でも 34 議席を獲得した。ルムンバはコンゴの初代大統領で、同党は社会主義インターナショナルに加盟した。RCD-Goma のルベルワ（Azarias Ruberwa Manywa）は 1.7%しか取れなかった。この間、国連平和維持軍（MONUC）1.7 万人が展開。年経費 10 億ドル。国際社会は選挙支援に 4.3 億ドルを拠出した<sup>166</sup>。米川も指摘しているが、コンゴでは軍閥と政党がワンセットであり、国際社会が形式的に選挙をすればよしと言わんばかりのことをしているのは問題である<sup>167</sup>。

1996 年のルワンダ軍のコンゴ侵攻によるフツ難民強制帰還後も、UNDP によればまだ 70 万人ほどが帰還せずに東コンゴにとどまった。そのうち 23 万人が殺害されたとしても、なお 45 万人ほどが残ったことになる。さらに東コンゴに定住していたフツ約 85 万人を加えると約 130 万人である。旧フツ政府系軍事組織（FDLR）が大きな打撃を受けたとはいえ、

<sup>164</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.169, 194-199, 216-217, 223, 238-244.

<sup>165</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.252-253.

<sup>166</sup> Reyntjens (2009), *The Great African War*, pp.245-263.

<sup>167</sup> 米川正子 (2010) 『世界最悪の紛争コンゴ』創成社新書、p.79.

なお 6000 人ほどの勢力を維持し、南北キヴ州の先住諸民族合計 400 万人の各種民兵とコンゴ国軍の支援を受けていたとすれば、コンゴ侵攻でルワンダの安全保障問題が解決されなかったこともうなずける。ルワンダ軍は 2003 年に公的には引き上げたが、ルワンダ軍と一体となって展開してきたコンゴ・ツチの軍は残り、また、全民族集団がそれぞれ武装し、互いに争い、東コンゴは非常に不安定な泥沼の紛争が続くことになった。紛争のたびに何千とか何十万とかの難民が発生し、略奪が繰り返された。RPF 元幹部によるカガメ告発文書 *Rwanda Briefing* は言う。「カガメのローラン・カビラを見下したような態度が不必要にカビラを敵に回し、反ルワンダ反乱派を支持させることになった。カガメの側近でさえ反対した第二次コンゴ侵攻は、ルワンダとコンゴの人々に悲惨な結果をもたらした。数百万の死者と、後の世代にも引き継がれるような反ルワンダ感情を人々に植え付けた。東コンゴでつくられたルワンダの代理武装勢力は、当地の軍閥体制を勃興させ、ルワンダの財政を消耗させることになった<sup>168</sup>」。そんなところだろう。

コンゴの資源私物化についてはすでに触れたので、簡単にしておく。コンゴ戦争に当っては、全政治勢力がコンゴの資源を私物化し、その資金に充てたことが、ある国連報告に出てくる（ルワンダ政府は、ルワンダに不利なことはすべて、強く否定する。しかし批判には対応する。2011 年にコンゴの鉱産物から撤退した<sup>169</sup>）。「多くの証拠が、ルワンダもウガンダも、コンゴの資源の利益で軍事費を充当したことを物語っている。MLC も主としてウガンダと軍装備と鉱産物開発権を交換した。カビラも、ジンバブエからの援助金や武器の支払いに、ダイヤモンド、銅、コバルト、木材開発権を充てた。アンゴラやナミビアに対しても同じようにした。それらの取引は、犯罪組織と密接に結びついていた」ということであった<sup>170</sup>。

マケンガ (Makenga Sultani) 将軍を代表とし、コンゴ・ツチ兵 300 人を中心に 2012 年 4 月に結成された 3 月 23 日運動 (通称 M23) は、住民の 7 割をルワンダ人が占める北キヴ州 Masisi 郡と Rutshuru 郡の村落防衛隊で新兵を募集し、11 月に州都ゴマを制圧した。コンゴ兵 2000 人以上が離脱して M23 に参加した。コンゴ軍 3500 人と反ツチ民兵が反撃に当たり、M23 は Masisi 郡に退避、12 月に降伏した。この間、50 万人の難民が出た (東コンゴの難民総数は 2012 年末で 270 万人)。11 月に出た国連安保理専門家報告は、この反乱がルワンダのカバレベ国防相に指揮されたものであり、その背後にはカガメ大統領がいるとした (ルワンダ政府は激しく反発した)。EU 諸国はかなりの援助を停止し、ルワンダの GDP 成長率に影響を与えた。コンゴ政府はこれを歓迎した。M23 のメンバーの大部分は、RCD-Goma の流れを汲み、2006 年に結成された人民防衛国民会議 (National Congress for the Defence of

---

<sup>168</sup> General Kayumba Nyamwasa, Col. Patrick Karegeya, Dr. Theogene Rudasingwa, Gerald Gahima (2010), *Rwanda Briefing*.

<sup>169</sup> Prithish Behuria (2015), p.439.

<sup>170</sup> UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR)(2010), *Mapping Report on serious violation of human rights in DRC 1993-2003*, pp.362-362.

[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC\\_MAPPING\\_REPORT\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_EN.pdf)



the People : CNDP はフランス語) の構成員であり、2009 年 3 月 23 日の政府との協定で政党となり、軍隊は国軍に統合されることになっていた。M23 の降伏後、この協定は再確認された<sup>171</sup>。東コンゴの動乱はまだ続いているのだ。

### 3.3. ガチャチャ (Gacaca コミュニティ戦争犯罪裁判) は民族対立を深めた

冒頭の「問題の所在」では、「実際にはガチャチャは、『RPF も報復殺害をしたらろう』と言ったりすることは国民分裂罪で厳禁され(“genocide ideology”として何年も投獄される)、政府の筋書きを一方的に受入れさせる教育システムとなった」という『ルワンダ再建』の序文を引用した。ガチャチャをめぐるフツとツチの心情について本を書いたトムソンによると、RPF 政府は、各地の虐殺記念館や毎年 4 月の「嘆きの期間」で、ツチだけを犠牲者とし、すべてのフツがジェノサイドに加担したと想定することによってフツを国家の潜在敵というイメージをつくり、RPF の支配を強化する戦略をとったということであり、政府が主張する「国民の統一と和解」は操作されており、社会統制の手段だとする<sup>172</sup>。

ジェノサイドの犯罪法廷には 3 種類がある。首謀者を対象とする(1) 国連によりタンザニアのアルーシャに設置されたルワンダ国際犯罪法廷 (International Criminal Tribunal for Rwanda)、(2)ルワンダでの軍事法廷、および一般の加担者を裁く(3)ガチャチャである。(1)については、1994 年に設置されて以降、4 年で 2 件しか結審しなかった (2014 年末で起訴は 95 件。有罪 36 人)。ルワンダ政府は、基本的にルワンダの自由にならないものは反対だったが、とくに RPF メンバー (ツチ) が被告になることには強く反対し、証言者をアルーシャに行かせず、Del Ponte 検察官のルワンダ入国ビザも拒否した。交代した検察官が RPF の被告を問題にすることはなくなった。別の検察官は、「戦犯裁判は政治的である」と「勝者の裁判」を示唆した<sup>173</sup>。裁判の大部分はガチャチャで行われた。2002 年の試験段階を経て主として 2006 年から 2 年間、週 1 回開催で約 200 万件(被告は重複もあり 100 万人余か)が実施され、126 万件が有罪、多くは賠償金で、被告はかなり執行しなかったという<sup>174</sup>。ガチャチャは、本来は村のもめごとを話し合いで収める制度であるが、膨大な数を迅速に処理するために、国家ガチャチャ法廷 (National Service of Gacaca Jurisdictions) と各地方政府の指導のもとに、コミュニティで臨時の判事を選び (無給)、講習後、フツの犯罪を裁かせ

---

<sup>171</sup> 米川正子 (2014) 「なぜコンゴ民主共和国東部の治安が回復しないのか?—コンゴとルワンダの安全保障の意図と国連の中立性の問題—」; 武内進一 (2010) 「コンゴ民主共和国における紛争解決の難航」; International Crisis Group (2014), *Congo: Ending the Status Quo*; “March 23 Movement” in English Wikipedia; “EU partially freezes aid to Rwanda,” *The Guardian*, 2012.9.27; “Rwandan minister is leader of Congo rebels, UN says,” *The Guardian*, 2012.10.18.

<sup>172</sup> Thomson, Susan (2013), *Whispering Truth to Power*, pp. 114-117, 174-175, 184-186.

<sup>173</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, pp.135-139, 236-247.

<sup>174</sup> National Governance Board での聞き取り。Kigali. 2015.9.11; ガチャチャの詳細については、武内進一 (2008) 「ルワンダのガチャチャ」; 佐々木和之 (2016) 「ルワンダのジェノサイドと移行期正義」 (近刊) とくに p.282。

る国家指導の簡易裁判として機能した。

90%が小農であるブタレのある村で聞き取り調査をしたレティグは、ガチャチャについて、争い、うらみと民族的分裂を深めた。うそと部分的な真実と沈黙が、真実、正義、和解に結びつくことを妨げたと結論している<sup>175</sup>。その村は、ジェノサイド前、穏健派が支配する村で、約半数が民族を超えて結婚していた。ジェノサイドでは、民兵と近隣の村から人が来て、2日間で8000人のツチが殺された。そのあとRPFが来て、多くのフツが逃げ、また、殺された。そのことを人々は密かには言うが、公には言わない。2007年現在の村人のフツとツチの比率は8対2で1994年前と変わらない。ツチの亡命帰還者とフツの投獄者がいるからである。80%以上の住民が94年に逃げた経験を持ち、70%のフツの家族が入獄者を出している。成人の70%が女性で、1/4は未亡人である。57%の人が家族を失っている。

大部分の村人が言うのは、94年以降、安全と教育は向上したということである。成人の小卒は1/3である。村のガチャチャはうまくいったかと聞くと、大部分の村人はイエスと答える。しかし同時に、大部分の人はガチャチャではウソが語られたと言う（普通は裁判でどの程度告白するかで、家族で言い争いになる）。告白は被告が謝罪するよう方向づけられていた。参加者（フツもツチも）がフツの被告を擁護することはなかった。証言で自分が危険になることを怖れたからである。「RPFもフツを殺したのに」とは言えず（言えば民族分裂罪で何年も投獄される）、沈黙が支配した。証言の大部分はツチの未亡人だった。生き延びたツチは隠れていたので実際は見えていない。ツチが（政府の耳に良いことを）証言すると、参加を義務づけられていた村人は「殺してやろうか」というほどの敵意（hate）をもって凝視する。判事（大部分はツチ）はそうした告白を聞き、罰を科していった。和解より罰に重点が置かれた（懲役は刑務所負担が大きく、公益労働義務が重視された。家畜などモノやカネによる賠償もあった）。ガチャチャを前に数十人が村から逃げた（重罪者のほとんど。真の重罪者は94年に亡命）。被告に不利な証言をした人に毒をもる事件（複数）も起こった。ある生き延びたツチが言った。「安全（security）と平和（peace）は違う。今、村には安全はあるが、平和はない。」「ガチャチャが終わったら、和解があるかもしれない。」「今のツチ政府がなくなったら、何が起こるかわからない」というのである。

他の欧米研究者も同じような結論をしている。佐々木もフツの参加不熱心や自白の真実性を詳述し、ツチの人々に殺害の実際や親族の遺体の所在を知らせる効果はあったとしている<sup>176</sup>。400人からlife historyの聞き取りをおこなったIngelaereも、ガチャチャでツチの安全感は消え、投獄を逃れたフツも村で非難されている。相互不信は日常生活で広く行き渡っていると言う。ツチは言う。「私の隣人はどのように私の家族を殺し、財産を奪ったか、全部を話そうとはしない。彼らは心の底から謝罪していない。私がガチャチャの席で彼らを非難すると思っている。ツチの生存者は被告の前ではうそつきになる。ガチャチャは人々

<sup>175</sup> Max Rettig (2011), *The Sovu Trials: The Impact of Genocide Justice on One Community*, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*, p.195.

<sup>176</sup> Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), p.21; 佐々木和宏 (2016) pp.278-285.

の関係をより悪くした。」「かつては娘がどの民族と結婚しても問題はなかった。いまは大きな懸念材料になっている。」「ジェノサイドでフツは多くのツチを殺した。そのあとでルワンダ軍が同じように多くのフツを殺した。それであらゆる人に相互の敵意がある。」「子どもたちは教育を受けて仲よく生きていくかもしれない。しかし大人たちは、亀裂を抱えたまま死んでいくだろう。」フツは言う。「他人の心が読めないとき、信頼は生まれない。他人の心が読めない以上、私は注意しなければならない。」「裁判にかけられたツチはいるか？彼らも殺した。でもそれを言うことはできない。もし私が牢獄で死んでいくとすれば、それでどうして信頼がもてるのか？」<sup>177</sup>

### 3.4. 行政改革と実績契約 (performance contract)

本調査で1つ探求したかったことは、1994年のジェノサイドと新政権の樹立の間に、50万人以上のツチが殺され、200万人の政府関係者を中心とするフツが亡命し、行政経験のない亡命帰国組のツチが多く政府に採用されて、どうして国際社会で高く評価されるような効率的な行政と国家を短期間のうちに再構築することができたのか、という点であった。

サッセックス大学開発学研究所の政治学者ブースが書いていることは、旧フツ政権の公務員も再雇用されたが、多くのツチ帰国組が雇用され、なかでも、ウガンダその他の国の大卒者が増えていった。その結果、公務員は若く、改革に適応し、採用と昇進において、能力主義と効率性が組み込みやすかった。そのうえ、結果重視の実績契約 (performance contract) の制度が、公務員の動機づけと修養に役立ったということである<sup>178</sup>。それでも、2000年頃までのルワンダ行政は問題だらけで、国民の行政サービスへの不満も大きかった。政府は1997～99年の改革で、6000人を能力欠如で、6500人を幽霊職員として解雇して、職員を8500人に削減し、縁故採用を禁止し、能力主義と専門性を鮮明にし<sup>179</sup>、給与を40%引き上げた。しかしなお、給与が安くて民間企業に転職するものが後を絶たなかった。2002年の9ヵ月間に公務員8500人のうち途中退職者は700人あった。各省庁の行政継続性は大きく揺らいでいた。各省庁の問題は、公務員の質より、各部署における職員数、病欠や空席になったときの仕事の継続性、ICT (職員の記録のコンピューター化など) 欠如、省庁間調整、予算管理、政策・計画・監督・評価といった組織・システムの問題であった。2001年まで、ルワンダは政府能力構築のシステムを持たなかった<sup>180</sup>。2007年の時点でも、過去2年間の離職率は30%。低賃金や昇進の可能性が見えないなどが理由で、需要の多い法務、会計関係に離職者が多かった<sup>181</sup>。実際、職員保持は、行政能力構築の最大の障害であった<sup>182</sup>。

<sup>177</sup> Bert Ingelaere (2007), *Living the Transition*, pp.34-41.

<sup>178</sup> David Booth (2012), *Developmental Patrialism Rwanda*, p.392.

<sup>179</sup> *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), p.64.

<sup>180</sup> Governance and Social Development Resource Center (2009), *Civil Service Reform in Rwanda*, pp.3-4; UNDESA (2004), *Republic of Rwanda Public Administration: Country Profile*, p.12.

<sup>181</sup> *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), p.66n.

2002年にルワンダ行政法（General Law on the Rwandese Public Service, フランス語）が整備され、上司による毎年の実績評価が行われるようになり、給与と2年に1度の昇任人事の基礎資料とすることになった。行政審議会も設立され、採用、実績評価、昇進、研修の中立性を保障する任務を担った<sup>183</sup>。人材育成と能力構築の部局 HIDA（Human Resources and Institutional Capacity Development Agency）が設立され、地方の研修機関や職業教育、分野別研修など教育体制も強化された。2002年には行政サービスの効率性を上げるために地方分権を推進することとした。2004年には行政改革大綱（Reconfiguration and Transformation of Rwandan Public Administration）が出た。2005年には大綱を側面支援する世銀の「多部門能力構築プロジェクト（Multi-Sector Capacity Building Project）」が始まった。2005～06年には総合的な昇給が再度実施された。中心的な問題は、民間企業や NGO に対抗して政府がいかに有能な人材を募集できるかということであった。公務員のうち大卒は、1998年の6.4%から2005年には79%になった。それらの改革によって、透明性と説明責任、経済財政計画システム、会計能力、援助の管理、政策調整、ICT研修、汚職追放、公務員の個人業績のシステム化といった対応がなされていったのである<sup>184</sup>。汚職問題で辛口の評価をするある報告も、「技能職や初級・中級レベルの公務員募集では、募集は能力主義で行われているようである」と書いている（ただし上級レベルでは、政治的影響力や民族による選別もあるようだという回答者もいる。両者が混在していると報告は見る）<sup>185</sup>。

1国レベルでの透明性と説明責任能力向上の鍵となるのは歳出入管理である。その後の世銀のルワンダ評価は、予算の分権過程、予算の総合性、分野毎の中期予算支出との整合性、予算計画と予算管理などで、好評価を出すようになった。一方、世界的に1990年代以降、開発を推進する上での政府の役割が、グッド・ガバナンスとして、開発成功の鍵として認識されるようになっていた。イギリスは、そのグッド・ガバナンス推進の方法論を「変革要因分析(Drivers of Change: DOC)」として位置づけ、さらに「政治経済分析(Political Economy Analysis: PEA)」として展開していった。PEAは2000年代の欧米ドナー、世銀の「新国別分析枠組」ともいうべき地位を得ていった<sup>186</sup>。

イギリスのPEAの専門家数々の国別PEAを手がけてきたダンカン(Alex Duncan)が、ルワンダ政府とのガバナンス共同中間報告(Rwanda: Joint Governance Assessment Report, 2008)諮問チームのproject directorを務めた。この報告書はその後、ルワンダ政府の手によりJoint Governance Assessment Review 2008/2009として2011年に出版された。後者は、換骨奪胎と言うか、前者が問題点として指摘した箇所を問題ないと書いたり、削ったり、いい

---

<sup>182</sup> World Bank (2013), *Report No. 76078-RW (Quality of Decentralized Service Delivery Support Development Policy Operation)*, p.19.

<sup>183</sup> UNDESA (2004), *Republic of Rwanda Public Administration: Country Profile*, pp.11-12.

<sup>184</sup> Governance and Social Development Resource Center, *Civil Service Reform in Rwanda*, p.2-7.

<sup>185</sup> Alessandro Bozzini (2013), *Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of Rwanda*, GIGA (German Institute of Global and Area Studies), EU project, p.18.

<sup>186</sup> 木村宏恒 (2013)「途上国開発戦略におけるガバナンス」、木村、近藤、金丸編著『開発政治学の展開』勁草書房、pp.64-67, DFID (2009), *Political Economy Analysis How to Note* (URL).

ことばかり書いてまったく面白くない。読むに値するのは前者である。ルワンダ政府との共同報告なので全体的には好意的に書かれているが、「本報告は実際にはどう機能しているのかを考察することが目的である」とし、説明責任については、政府機関の間の「横の説明責任」、中央、地方、市民間の「縦の説明責任」、援助機関との「相互説明責任」があるとし、強化されるべき点として議会の監視能力をあげ、「議会の全委員会がその任務を果たすための権限が制限され、人員も予算も不足していることに不満をもっている」と書いている。また「上への説明責任は強く、そのことが行政の能力、方向づけ、目標達成を顕著なものにしている」として、説明責任間のギャップを特徴づけている。「縦の説明責任」では「政府の市民への説明責任を強化することが主たる課題である」とし、「そのためのメカニズムとしては、たとえば市民の地域計画づくりや予算づくりへの参加が考えられる」とか、「報告は、市民社会、民間部門、メディアの役割を強化することの重要性を提言する」とか、下に向けた説明責任についてかなり率直に書いている。「社会の安全はこの10年、著しく改善した。」「軍人の数も軍事費も大きく縮小した」としながらも、「安全の脅威に対応するために、ルワンダ軍は1998年に東コンゴに入り、4年間そこにとどまった」（公式にはそうになっている）。「しかしなお推定7000人のルワンダ起源の民兵が東コンゴにとどまっている」とまで書いているのは驚きである。警察官6000人のうち2000人が前政権から継続して雇用されており、4000人は新規募集であるとか、コミュニティ防衛を担当する地方防衛隊は現在9万人であるといったことまで書いている<sup>187</sup>。

政府機関の整備も簡単にはいかなかった。上記報告によると、たとえば司法関係では、そもそも1994年以前のフツ政権下で専門的で独立した司法は存在しなかったうえに、94年にはそれも壊滅した。ルワンダ弁護士協会は1997年に設立されたが273人しかいない。6ヵ月以上取り調べなしに投獄されているものは5.4万人いる。会計検査院長に専門家が任命されたのはようやく2004年であり、会計検査も徐々に良くなってきてはいるが、なお中央政府予算の50%しか検査できていない。それでも相当額の説明できない支出が見つかった。税金については、98年に歳入庁が設立され、強力な政治指導と援助支援により5年で税金を4倍化させた<sup>188</sup>。報告は、全政党の収入や資産を含む情報公開と、その問題が政党間の議論で戦わされることが重要と提言しているが<sup>189</sup>、政府与党には痛い提言であろう。

「有効に機能する国家（effective state）なくして、持続可能な経済・社会開発は不可能である」と、世銀『世界開発報告1997：開発における国家の役割』の冒頭とイギリス国際開発省の2006年援助白書<sup>190</sup>が書いたことで、この文章はグッド・ガバナンスの金言のようになった。国際社会に評価の高いルワンダの有効に機能する国家を象徴するものが、2006年

---

<sup>187</sup> Rwanda: Joint Governance Assessment Report (2008), pp.18-21, 40-41.

<sup>188</sup> Rwanda: Joint Governance Assessment Report (2008), pp.27-28, 49-51.

<sup>189</sup> Rwanda: Joint Governance Assessment Report (2008), p.79.

<sup>190</sup> DfID (Department for International Development) (2006), *Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, p.21.

に導入された実績契約 (performance contract) である<sup>191</sup> (ヨーロッパの行政から使用)。これは植民地時代以前の王国の時代に、臣下が王に対してその任務遂行を宣誓した imihigo という「伝統的表現」で表されるが、装飾用語であり、実質は現代の行政管理的なものである。ゲルナーが『民族とナショナリズム』で論じたように、近代産業社会の産物であるナショナリズムが、「歴史的に継承されてきた文化の果実を利用するが、きわめて選択的に利用し、多くの場合、それらを根本的に変造してしまう。死語が復活され、伝統が捏造され、ほとんど虚構にすぎない大昔の純朴さが復元される」というのと同じである<sup>192</sup>。Imihigo の実際はトップダウンであり、ルワンダはトップダウン型行政のモデルである。ルワンダ国家機関の全部署、全職員が毎年計画を作成し、達成実績の評価があり、3年未達成だと解雇される。それゆえ実績契約はどの政府機関に行っても強く意識されており、民間の村人のレベルにまで、参加型 (動員型) 開発のなかで、「我が家の今年目標」といった形で広がっている。ある援助国の外交官が言ったように、「ルワンダは実績契約に取り付かれている (obsessed)<sup>193</sup>」。日本の複数の援助関係者がコメントをした。「政府関係者は実績契約の結果にばかり目を向け、そこに至る過程を軽視するので、経験の蓄積というのが弱くなる。経験の蓄積は過程重視のなかで育つものだ」と。

先進国で進められていた新公共経営 (New Public Management: NPM)<sup>194</sup>、すなわち民間企業の経営主義を行政にも導入し、顧客満足志向の行政改革を行うことが、途上国にも導入されるようになったが、その一環として、実績契約も、各国で導入されるようになった。実績契約は、説明責任と結果志向を行政に植え付けるものとして、とりわけ地方分権下における中央政府との政策の整合性と一貫性、サービスの生産性、質、スピード、効率を促進し、行政執行に責任を持たせ、各分野の強みと弱みを明らかにしていく手段として、1990年代から先進国でも途上国でも広く行われるようになった<sup>195</sup>。

ケニアでも、2004年から始まった「富と雇用創出の経済回復戦略」に合わせて「結果を基礎にした経営 (Result Based Management)」として、行政目標の設定と共有、モニタリング、評価が実績契約として導入された。民間経営者や退職事務員、学者などからなる評価委員会がつくられ、市民アンケートも行われた。ケニアでは、それまで70%の国営企業、175の全地方政府で戦略計画を立てていなかったという。政府サービスへのアクセス、質、時間、丁寧さ、価格を基準とした評価の結果は、満足がカナダの67%には届かないが63%。

---

<sup>191</sup> 実績契約 (imihigo) については UNDP (2010), *A Study on the Development and Use of Governance Indicators in Rwanda* (URL), pp.39-49 とくに 45, 49.

<sup>192</sup> ゲルナー (1983) 『民族とナショナリズム』(加藤節監訳 2000 岩波書店)、p.95.

<sup>193</sup> “Singapore’s visionary Mr Lee Kuan Yew inspires followers in Africa - including Rwanda,” *The Straits Times*, MAR 25, 2015.

<sup>194</sup> デビッド・オズボーン/テッド・ゲーブラー (1994) 『行政改革』、大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。

<sup>195</sup> Gilles Grapinet, *Public Sector Performance Contracting in France, OECD, 1999*, p.5; Sylvester Odhiambo Obong'o (1999), “Implementation of Performance Contracting in Kenya,” *International Public Management Review*, 10(2), pp.68-71.

5段階評価で4と3に集中し、行政経営のまずさや規則の煩雑さ、政治家の介入などで簡単には行かなかったものの、概ね好結果が出ているということである<sup>196</sup>。ケニアでも成功の鍵は政治からの支援であり、ルワンダでもどの役所に行っても「カガメ大統領の強力なリーダーシップで」と言われるのには教科書的な統制された言動を感じさせるものがあった。「モニタリング・チームは、すでにある目標をチェックし、現場にも足を運ぶ。ごまかしはきかない」と、ムソニ地方政府相は言う<sup>197</sup>。実績契約は、流行するだけのことはあるということであろう。

行政サービスでもう1つ留意しておく必要があるのは、国民の動員と無償労働が大きな要素になっている点である。それは2.5キガリの都市開発でも書いたが、ウムガンダ(Umuganda)と呼ばれる全国で毎月月末土曜日に行われる町内一斉清掃のような催しに象徴される。そのような催しは、夜のパトロールや、各種の集会などの動員もある。さらには植樹や道路建設や公共の建物の建設への動員もある。ウムガンダは、そもそも、村の共同作業伝統に発している。ウムガンダは、植民地前の王国の行政システムに組み込まれ、植民地時代に賦役要素が入り、独立後に引き継がれた。今日ではむしろ、政府が、なすべきことを主導し、監督する公共の目的のためのコミュニティ活動となっている。住民のほとんども、ウムガンダは本来の意味から離れた、政府主導のコミュニティ活動と理解している。住民が相談して決めるものではない。法的には18歳以上65歳以下の国民は参加の義務があるが(不参加は罰金5000フラン)、一家を代表して男性1人だけが出てくることも多いという。したがって女性の参加は少ない。地方議会には女性が多数いるが、当選後何をするかが要請されているのか教えられていない。行政もジェンダー問題を理解しておらず、女性に必要なものや男性と違う役割といった視点を持たない。女性だけの集まりといったものもない。とくに農村部では毎週のウムガンダや臨時のウムガンダが多く、実績契約達成に間に合わせるために週に複数回動員されることもあり、都市との比較で不公平感もある。ウムガンダの実態を調査したペニーネらは「ウムガンダの政府化(governmentalization of Umuganda)」という言葉を使っている。今日、ウムガンダは、コミュニティの結束を強化する手段とはなっていないというのである<sup>198</sup>。ウムガンダ動員成功の背景として、ほとんどの成人が与党RPFに加入しており、大規模な寄付集めなどの「運動」にも参加義務が出てくる。それによって、国民は行政と安全保障体制に取り込まれている、と政治学者のレインチェンスは分析する<sup>199</sup>。

### 3.5. 汚職一掃の実態

---

<sup>196</sup> Ibid.; Performance Contracts in the Management of the Public Service in Kenya, 2011, ppt.

<sup>197</sup> “Can local leaders cheat on performance contract?” *The Rwanda Focus*, April 28, 2013.

<sup>198</sup> Penine Uwimbabazi and Fortune Bayisenge (2013), “Gender and Community Development in Rwanda: Learning from the Policy and Practice of Umuganda in Huye District,” in *Family, Gender and Community Development*, PIASS Publication Series No.5, Huye (Butare), Rwanda, pp.189-210.

<sup>199</sup> Reyntjens (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, p.51.

業績契約と並び、効果的に機能する国家を支えるもう1つの柱が汚職撲滅であった。ルワンダは南アフリカと同じ1994年に新政権が発足したが、南アフリカでは汚職撲滅が失敗し、ルワンダでは成功した。その差の原因は、政治指導力と強力な監査機関、必勝必罰体制であった<sup>200</sup>。ルワンダでは、公務員の財産公開は2003年憲法に規定されており、カガメ大統領は繰り返し汚職に対する **zero-tolerance** を鮮明にしてきた。給料を高いめに設定するとともに、公務員とその家族の預金口座をチェックする。シンガポール方式であった。2003年設立のオンブズマン局は強力な権限を持ち、会計検査院、警察その他の国家機関もよく機能した<sup>201</sup>。

汚職問題の専門家ボロンガイタ (Emil P. Bolongaita) は、どちらも改革派の大統領の反汚職政策のもとで、インドネシアがなぜ成功し、フィリピンがなぜ失敗したのかを問い、100人以上の大物 (**big fish**) を有罪に持ち込んだインドネシアの汚職撲滅委員会が成功した理由を分析した。その理由は、銀行口座と納税調査、資産凍結、拘束・逮捕・起訴といった強力な権限 (とくに調査と起訴の統合)、警察・検察・財務省からの精選ベテラン人材の集結 (応募者2.8万人から85人を選別)、トップの政治意志と、世論と市民団体からの強い支持による抵抗勢力の封じ込め、および金権で動く判事を排除する独立法廷の設置であった<sup>202</sup>。ルワンダでは、トップの政治意志とオンブズマン局以下の国家監視機関がよく機能したということである。汚職断固取り締まりは、行政の末端までよく浸透している<sup>203</sup>。

近年の汚職追放政策は市民の参加型に比重を置いてきている。Transparency International (TI) ルワンダ支部でインタビューしたとき、その感を深くした。財政管理など汚職と闘う法律は2003年頃から整備されていった。2004年に設立されたTIには政府の後押しがある。「われわれがめざしているのは制度化であり、法の支配、説明責任である。市民の参加にも重視している。」「毎日SMSで4-5件告発を受ける。直接訪問や手紙での告発もある。それらについて警察やオンブズマン局に調査を依頼することがシステム化されている。メディアとも協力している。ルワンダでは、選挙のときの買収は不可能である」ということであった。「2003年時点では、ルワンダの汚職は世界で121位だった。2013年には41位になった。どの東アフリカ諸国より汚職度が低い」とも言った<sup>204</sup> (アフリカではボツワナ、カボベルデ、モーリシャスに次ぐ2012年第4位)。ルワンダ人の中には汚職のコストも浸透

---

<sup>200</sup> Pregala Pillay, Firoz Khan (2015), "Public Policy and Corruption in a Globalised World: Case Studies from South Africa and Rwanda," in Korel Göymen and Robin Lewis ed., *Public Policymaking in a Globalized World*, Istanbul Policy Center, pp.224-226; UNDP (2011), *Rwanda Governance Report*, Case 4, pp.50-54.

<sup>201</sup> USAID ルワンダでのインタビュー。キガリ。2015.9.3.

<sup>202</sup> Emil P. Bolongaita (2010), *An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't - a comparison with the Philippines' Ombudsman*, U4 Anti-Corruption Resource Center (URL), pp.13-27.

<sup>203</sup> Alessandro Bozzini (2013), *Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of Rwanda*, GIGA (German Institute of Global and Area Studies), EU project, pp.24-26.

<sup>204</sup> Transparency International ルワンダ支部でのインタビュー。キガリ。2015.9.8.



している。筆者らの調査時に雇ったレンタカーの運転手は言う。「街中では 40km、郊外では 80km で走る。違反すると交通警察に科金される。交通警察に見逃してくれと金を出したりはしない。警官買収行為で職を失い、投獄される。罰金はきちんと払う。」

では外国企業は企業活動の中で金を要求されることはないのかということ、それなりにはあるということである。警官や地方政府や地方防衛隊における小規模の汚職（金の要求）は散見されるという。しかしどれも程度は低い<sup>205</sup>。地域防衛隊（近年は約 1 万人。ボランティアで常勤ではない）については 2013 年から手当が支給されるようになったという。

一方、トップレベルの政治汚職が摘発されるかと言うと、そのレベルでの汚職は存在しないということになっている。要するに情報が出ないのである。しかし、地場企業や外国企業に広く信じられていることは、与党（Rwandan Patriotic Front）や軍（Rwandan Patriotic Army）関係企業は入札その他（とくに税金支払い）で優遇を受けているということである。入札は全部とってしまわないように配慮されており、落札そのものは合法ではあるが、広義の汚職になるのではないか。ルワンダで汚職といえばこの問題が一番大きいという議論はある。ルワンダでは国家が利益集団を取り込んでおり、政府と与党と民間部門は 1 つになっているということである<sup>206</sup>。多額の外国援助が入る予算過程における透明度は高いが、国際 NGO の International Budget Partnership が発行する Open Budget Survey 2012 年版によると、ルワンダの予算透明度は最低辺群に属する<sup>207</sup>。そのことは世銀報告も言及しており、2011 年以降、ルワンダ政府は予算と決算などをウェブに載せ、政府関係機関の情報もウェブで早く載せるようにし、ルワンダ語でも表記して市民のアクセスを図るように対応しているということである<sup>208</sup>。

### 3.6. 地方分権の実態

ルワンダは、きわめて中央集権的で、全権がカガメ大統領に集中する政治体制を持つと同時に、それがなければ国家の存続がない国際援助体制の支援を継続するため、民主化、参加型推進の一環として「地方分権」が推進されてきた。

途上国で「地方分権」と称されるものには、実際には、中央省庁の地方支局に権限を分割する方式（deconcentration）と、中央政府が地方政府に権限と財源を移譲する地方分権

---

<sup>205</sup> Investment Climate Report 2014, Embassy of the US, Kigali, Rwanda, [http://rwanda.usembassy.gov/investment\\_climate\\_.html](http://rwanda.usembassy.gov/investment_climate_.html), visited on Dec 21, 2015; Bozzini (2013), *Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of Rwanda*, p.23.

<sup>206</sup> Bozzini (2013), *Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of Rwanda*, pp.16, 20-22, 27.

<sup>207</sup> Bruno Versailles (2012), Rwanda: Integration of the National Budget, ODI; Open Budget Survey 2012, p.7; Open Budget Index Rwanda <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-RwandaCS-English.pdf>  
Open Budget Survey Rwanda

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Rwanda-English.pdf>

<sup>208</sup> World Bank (2013), Report No. 76078-RW (Quality of Decentralized Service Delivery Support Development Policy Operation), p.28.

(decentralization) があり、さらに、地方分権においても、中央政府が中心的な権限を保持しながら周辺的な権限と小さな財源を地方政府に移譲する「中央集権下の地方分権」が一般的である。日本の「3割自治」、フィリピンの15%自治などがその典型である。インドネシアのスハルト政権下の「地方自治」は典型的な **deconcentration** であった。スハルト後の2001年地方自治法は「1割自治」ともいうべきもので、地方のことは地方に任せるという地方自治法の規定にもかかわらず、地方における国道、港湾、空港、森林開発権、外資許可権、司法、軍、警察、統計局などは中央政府管理が維持され、公式の地方財政は人件費・維持費にしかならず、それと同額程度の開発予算（鉱産物産出州を除く）は中央各省庁から支出されるひもつき予算で、実質、全地域開発は中央の統制下におかれてきた。

では何をもって「地方自治がある」と言えるのかというと、1つは地方政府が（中央省庁縦割りの枠外で）各分野総合的な地域開発計画を策定する権限があるのかどうか、2つには特定の優先課題を設定して地方政府の裁量で予算を配分する権限があるのかどうかである<sup>209</sup>。途上国の地方分権を論じる場合、美辞麗句と実際をよく見極めなければならない。途上国の地方分権で実現するのは基本的に「地方の王国」である。地方分権が民主化を進めるといふ議論は、実証に裏打ちされない「信念の上に築かれてきた」ものである<sup>210</sup>。

既述のように、ルワンダでは、2000年の国家地方分権政策で、地方の人々が計画づくりやモニタリングに参加し、行政サービスの透明性を高めるために地方分権を推進することとし、2006年の地方政府領域と編成の改革から体制づくりが進んだ。治安秩序、道路、教育、保健医療、農業生産力など、目に見える形で著しい改善が進められ、まだまだ至らない点はあるものの、開発計画とその実施については、国際社会が高く評価する水準を実現してきた。2004年からは出生、死亡、婚姻届け制度ができ、翌年からは保健、教育登録制度もできた。しかしながら実績契約で動く地方政府の行政サービスは、中央政府が決めた開発の枠組をいかに地方でスムーズに実施するかということに絞られてきた。「地方分権の見せかけの中で中央政府の意向は地方にまで浸透した」のであり、「地方政府の説明責任は上への説明責任であり、下（人々）への説明責任としては展開して来なかった」<sup>211</sup>。

2006年の再編で、州は10から5（4+キガリ市）に再編されて実質権限をなくし、その下の郡（district）が106から30に再編されて地方政府の中核となった。郡の下には1545から416に再編されたセクター（sector）、その下には9165から2148に再編されたセル（cell）がおかれた（ちなみにガチャチャは主に旧セル・レベルで組織）。地方政府の最下部には1万4837の村（umudugudu）があり、村レベルで開発の優先課題を話し合い、それが上部の政府に上げられる形式が実績契約という形でつくられた。村の上に平均7村4000人のセル

<sup>209</sup> 木村宏恒（2011）「第9章 ローカル・ガバナンスの理想と現実」木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編『開発政治学入門』勁草書房、とくに pp.243-244。

<sup>210</sup> Hutchcroft, Paul (2001), "Centralization and Decentralization in Administration and Politics," *Governance*, 14(1), p.23.

<sup>211</sup> Bert Ingelaere (2011), "The Ruler's Drum and the People's Shout," in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*, p.68; *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), p.63.

がおかれ、その上に平均5セル2万人からなるセクターがあり、平均14セクター28万人で郡が構成された。セルから上の地方政府には議会(council)がおかれた。セルでは、候補者の後に住民が並ぶことで投票の意思表示とされた。そのあとセルの議員からセクターの議員を選び、セクターの議員から郡の議員が選ばれた。候補者はいずれも与党RPFの支部が選出される仕組みであった。実際は選出された議員よりも中央からの任命官が明確な上位にあり、給与もあった。そして任命官の長である事務総長(executive secretary)が実質的な権限を保持した。2013年の改革で郡長(District Mayor、全員が大卒)が地方政府の実質中心になったようである。議会は単純に承認機関(ゴム印)であった<sup>212</sup>。「政府は地方自治を言うが、政府が決めたら我々は従うだけ。すべては上からのお達しで動く」と人々は言う、というのは長期フィールドワークをした多くの研究者の認識である<sup>213</sup>。中央各省庁も、選択的に地方政府職員に給与を支払うことによって、影響力を保持している<sup>214</sup>。

地方政府にも収入源はあるが、予算の90%以上は中央政府からの委譲である。その予算がどのように使われるかに関しては、90%以上の住民の政策決定への参加があり、モニタリングがあり、透明度は高い。参加型の深化から地方のことは地方が行うが、地方でできないことを上部団体が行うという「補完性原則」まで謳っている<sup>215</sup>。行政の下部で汚職がないのと同じメカニズムが機能している。中央の計画に合わせていかに地方が実行するかというのが基本メカニズムであるが、住民参加による微調整はあるということである<sup>216</sup>。

### 3.7. 女性の地位向上の実態

カガメ大統領の下で、ルワンダは経済・社会開発を進展させるための各種公共政策を効率的にこなし、大きな成果をあげてきた。女性の社会進出についても高い評価がある。2003年の憲法第9条第4項では、男女平等が謳われ、政策決定機関における女性の比率は30%以上でなければならないと規定された。議会における女性の比率は世界一である(2015年下院で51/80議席64%)<sup>217</sup>ということはよく引き合いに出されることである。ルワンダの女性はそれだけでなく、最高裁判事の半分、19人の閣僚中9人、地方政府各レベルのリーダーの40%も占めている<sup>218</sup>。ルワンダは、女性の権利を拡大する諸政策も実施してきた。それは、

---

<sup>212</sup> Bert Ingelaere (2011)とくに p.69; *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), p.57, <http://www.statistics.gov.rw/survey/districts-baseline-survey>.

<sup>213</sup> Tom Goodfellow and Alyson Smith (2013), pp.14-15.

<sup>214</sup> World Bank (2013), *Report No. 76078-RW* (Quality of Decentralized Service Delivery Support Development Policy Operation), p.21.

<sup>215</sup> Rwanda Ministry of Local Government (2012), *National Decentralization POLICY (Revised)*, p.25.

<sup>216</sup> *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), pp.58-60; World Bank (2013), *Report No. 76078-RW* (Quality of Decentralized Service Delivery Support Development Policy Operation), p.22.

<sup>217</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

<sup>218</sup> Marie E. Berry (2015), "When 'Bright Futures' Fade: Paradoxes of Women's Empowerment in Rwanda, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 41(1), p.8.

1980年代の、女性が財産相続権を持たず、銀行口座を持たず、営利企業就職を禁じられていたことと比べて大きな変化であった。ジェンダー推進省（Ministry of Gender and Women's Promotion 1999年設立）やジェンダー・モニタリング事務所（2009年設立）だけでなく、国際援助団体やNGOの支援もあって、ルワンダはジェンダー平等、ウーマン・エンパワーメントのモデル国と見なされてきた。

ではその実態はどうか。途上国では一般に、女性の社会進出を上からやると、一部に先進例は出てくるものの、選出された女性議員は各種の嫌がらせにあい、重要でないポストを与えられることが多い。また、主として有力者の夫人が社会進出する結果になることも多い。1993年インド憲法改正は、州の下郡、中間（taluk かつての徴税区）、村に議会を設置し、その1/3以上の議席は女性でなければならないと規定したが、その結果がこうした例である<sup>219</sup>。2009年から13年にかけての6ヵ月間に152人の女性とルワンダでインタビューしたカリフォルニア大学のマリー・ベリーは、支配階級の女性（とくに英語ができるウガンダ亡命組のツチ女性）の社会進出については言われている通りだが、大部分の女性にはしたたかっていない。財産と金は家では未だに男が握り、家父長制が長年の伝統となっているルワンダ社会において、男女平等を実現するにはとてつもない障害があり、簡単には実現できないと結論している<sup>220</sup>。

すなわち、女性の権利は具体的には、教育を受ける権利、外で働く権利、家庭内暴力（DV）からの保護あるいは中絶をする権利に象徴される。しかし、その権利は、父や夫の許可の下に、その手段をもっていることによって行使される。手段とは、教育については、小学校においても、制服代、学用品代、文房具、PTA会費、補習代、通学費は有料であり、中学の多くは私立であり、中学進学率は15%だが、60%の貧困家庭では1%にすぎない。大学進学率では、2010年の公立大学入学者は男子4801人、女子1865人である。「モダン女性」は洋風の服を着、髪を編み、化粧をする。でないと差別されるが、それにも金がかかる。ルワンダの若い女性が直面する中心的な問題は農業以外での就職である。女性の82%は農業分野で働くが、男性の場合は61%であり、技能労働では、女性4%、男性7%である。学校卒業後、何万人もの若者が都市に就職口を見つけに行くが、仕事は少なく、学歴によるところが大きく、コネがいるのが普通である。その結果多くはインフォーマル部門で働くようになるが、街頭の物売りは圧倒的に女性である。街頭の物売りは禁止されており、インタビューした15人の女性たちは3～15回（平均8回）逮捕されている。逮捕されると、数日から時には数ヶ月投獄される。獄中では丸坊主にされ、床に寝、とうもろこしが1日カップ1杯配られる。逮捕は突然であり、子どもに知らせることもできない。売春の場合

---

<sup>219</sup> Harry Blair (2000), "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries," *World Development*, 28(1), p.24; Mark Robinson (2005), "A Decade of Panchayati Raj Reforms: The Challenge of Democratic Decentralization in India," in L.C.Jain ed., *Decentralization and Local Governance*, Orient Longman, New Delhi, p.20.

<sup>220</sup> Marie E. Berry (2015), "When 'Bright Futures' Fade: Paradoxes of Women's Empowerment in Rwanda," *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 41(1), pp.2-3, 7.

も同じであり、HIV 感染率も高い。多くの貧困女性にとっていい仕事を見つけるのは不可能であり、政府が街頭の物売りを禁止するのは貧困層をより貧困化する政策になっている。若い低所得女性が教育費を捻出するために、金持ち男性のハネーになることも多い。その場合 DV はよくある。婚前交渉の広範な広がりにもかかわらず、家族計画外で未婚女性が避妊薬を買うことはできない。未婚女性の妊娠はコミュニティ・レベルでは陶片追放ものである。中絶は法律で禁止されており、非合法中絶で死に至る女性も少なくない。女性の権利の法体系、女性の社会進出という国の統計だけで物事を判断してはならない、というのである。

UNDP の 2011 年ガバナンス報告は 1 つの事例を説明している。産休に関する労働法改正（産休最後の 6 週間は給与の 80% カット）がそれで、投資促進のために「上から来た命令」であった。一部の反対があったものの、可決された。ある女性団体代表は、「呼ばれたときはすでに決まっており、それをいかに実施するかだけ相談された。われわれは侮辱された」、「なぜこのような女性差別的改訂が女性多数の議会で通るのか」と批判した。女性議員は党によって指名された人たちであり、選ばれた人たちとは言えないというのであった<sup>221</sup>。2008 年の『ルワンダ・ガバナンス評価』は、ルワンダでの女性の社会進出を評価し、とくに小規模ビジネスでは 41% が女性経営者であると書いている。同時に、行政レベルでも下に行くほど女性の参加率が低く、社会的には、女性に対する差別や家庭内暴力はなお一般的であり、女性の学歴、雇用、昇進での差別はなお明らかである。財産相続でも男女平等は法律で決められたが、実際には女性の権利行使はなお困難に直面していると書いている<sup>222</sup>。ルワンダにおける女性の社会進出政策の実態は、1993 年憲法改正に伴い地方議員の 1/3 以上は女性と決めたインドに似ている。憲法や法で決めただけでは女性の地位は改善されない。「山が動く」運動が必要である（女性の地位向上を追求した元日本社会党委員長土居たか子の言葉）。ルワンダでは、山を動かす社会の動きができない政治構造がある。

#### 4. まとめと展望

本稿の問題の設定のところで書いたように、ルワンダは開発独裁国家である。「政治が国家をつくり、国家が開発をつくる」典型的な例がルワンダである。今日のルワンダは、1962 年の独立時に成立した「多数民族」フツの政権を「少数民族」ツチの RPF（ルワンダ愛国戦線）が軍事力で打倒し、その後 5 年以上の戦争を経て、軍事政権としての国の基礎を固め、万全の治安体制を敷いた。治安維持法体系に象徴される「法の支配」、軍、警察、情報機関、地域防衛隊、中央集権的行政組織の村レベルに至る浸透と末端の隣近所の相互監視組織（十軒組）、あらゆる社会組織の組合化（職能集団化）、「参加型開発」「参加型民主主義」の名で呼ばれるコミュニティ・レベルの清掃や道路補修などのボランティア活動の全

<sup>221</sup> UNDP (2010), *A Study on the Development and Use of Governance Indicators in Rwanda*, pp.67-69.

<sup>222</sup> *Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008), p.34.

国動員、それを支えるほぼ全国民を包含した与党ルワンダ愛国戦線組織（RPF）、マスコミ統制、NGO や野党の政府批判の可能性の全面的封印、多数派のフツが政党としての声を出しえないような形ばかりの選挙。そうしたシステムのなかで、国の存続に関わる国家再建と経済成長を進めた。とくに想起されるのは、RPF が殺害したフツは 30 万人以上と膨大な数であり、その事実が広く知られるようなことや、フツが自由に情報を得、社会的に発言できるようになる民主化時代は、予想される将来にわたって期待できないのではないかということである。そうした抑圧体制と国民の政府への「おそれ」が開発の基礎である治安秩序と一体になっていること、すなわち、治安秩序国家が、ルワンダ再建の第一の特徴である。国家による支配の原理には、実力 (force) によるものと、法を基礎にした権力 (power) によるものと、下から自主的に従われる、正当性 (legitimacy) による権威 (authority) の 3 つがある<sup>223</sup>。今日のルワンダを第一に特徴付けるものは force である。

ルワンダ再建の第二の特徴は、国家危機対応型開発主義国家とでもいうべきものである。94 年のジェノサイドと 200 万人の亡命で、フツが独立後 32 年の統治で築き上げたルワンダ国家は崩壊状況となった。まともに選挙をすれば絶対勝てないという状況のもとで、少数派ツチの RPF がその支配を維持していくためには、ツチ政権のもとで、停滞してきた経済・社会開発を抜本的に進める。そのためにも国家予算の半分を占めるドナーの援助は欠かせない。ルワンダは総力を挙げて国家再建に邁進した。日本の明治維新でも、東アジアの韓国、台湾、シンガポールでも、その「奇跡」の成長の背景には国家的危機状況があった。

ルワンダ再建の第三の特徴は、経済・社会開発が目に見えて進展した一方で、開発が近代的開発部門に偏重し、経済成長が貧困削減に反映される度合いが低く、社会格差が大きいままであることである。開発の成果が社会の上層（主としてツチ）に偏在し、社会の下層（主としてフツ）の生活向上基盤の改善政策が的を得ていないという各種の研究がある。与党と軍の企業グループが国内民間企業の中核部分に君臨していることや、ICT 立国化と農業近代化＝輸出農産物の育成に象徴されるように、ツチの政権下で形成されてきたエリート層と、なお最貧国である現実を生きる一般民衆との格差が顕著に見られ、農民の大部分を占める小規模農民の生活の停滞や、彼らの非農業部門への進出を象徴する中小零細企業の展開がフォーマルなものに規制され広範囲な展開に欠けるという現状が見られる。ルワンダのジニ係数は 5.1 と、世界でも格差の大きい国に属している。（大部分の外国人が接する）都市の高学歴のルワンダ人（多くはツチ）がもつ明るい展望と、農村に住む大部分の国民との認識ギャップは大きいという指摘もある<sup>224</sup>。

ルワンダ再建の第四の特徴は、ICT 立国化による外資導入型経済成長や、農業近代化による輸出農産物の育成政策、電力、人材育成、女性の地位向上などが、言われているほど上手くはっていないことである。そこにはルワンダの出発点の最貧国状況と、内陸国で人口小国、東アフリカの大国ケニアの周辺経済に止まってきた歴史状況があり、それを克服

<sup>223</sup> ダントレーヴ（石上良平訳 1972 新版 2002）『国家とは何か 政治理論序説』みすず書房。

<sup>224</sup> Thomson, Susan (2013), *Whispering Truth to Power*, p.11.

するために過大とも評される開発計画を立ててきたという問題が横たわっている。ルワンダ成長戦略の基本中の基本は、外資導入をテコにした ICT 立国を実現することである。しかし、現実と目標の間のギャップは大きすぎる。電化が遅れ、地方には電気がきておらず（電化率は都市部 25%、農村部 3%程度）、首都でも毎日何度も停電する。大学は急速につくられてきたが、教育の中身が伴わず、ICT 技術関連の労働力が育っていない。外資受入れ条件は優れているが、他の東アフリカ諸国に比べて外資導入が進んでいるとは言えない。外資の中心はケニア資本であり、金融や流通をはじめケニア企業への依存は大きい。2014 年の輸出は輸入の 25%にすぎず、貿易赤字分は外国援助に依存している（地下経済規模は GDP の 4 割という数字もあるので実態は留意が必要）。経済成長の中心部分も外国援助に依存した公共投資である。ルワンダが「アフリカのシンガポール」に発展する可能性という一部報道の現実性はない。アフリカ全体の近年の経済発展の波に乗って、ケニアやウガンダとともにそれなりの経済成長を続けていくのがせいぜいであろう。それが低成長と政治混乱から出発した今日のルワンダの実態であろう。

ルワンダ再建の第五の特徴は、以上のような開発政策をめぐる調整メカニズムが弱いということである。インフォーマル経済に否定的な政策をとっているため、都市でも農村でも、小零細企業の自主的発展が著しく弱い。途上国ではどこにでも見られる国道筋や町の道路や村のなかに店や街頭の物売りの姿がないのである。これは、労働力の 6 割を占める小規模農民が、土地の相続分割が不可能なほど零細化しており、非農業部門に大量進出しなければならない状況に対して、大きな障害になっていると考えられる。農業では、コーヒー、紅茶の輸出産業を育てているが、それで貿易赤字に対処できる展望はない。近代化政策に乗っていける農民とそうでない多数の農民の格差が拡大している。都市部の近代経済部門がそれなりに発展しても、その部門中心に大雇用を求めるのは無理である。ツチの公務員は、「2000 年までに内戦は終わった。次は建設だ」と認識する。フツの農民は、ツチが政府、都市、エリートの中の圧倒的な存在であるという社会階級的格差のもとで、「ツチとフツの共存政策が本物なら支持するが、ツチとフツのことを一切触れてはならないとしながら、国民統合だ、和解だと言われても。」「彼らはルワンダ語も話せないよそ者だ。どうやって要望を交渉するのか」と認識する<sup>225</sup>。政府の要人たちは、ウガンダなど外国で育って、ルワンダの、とくにフツ下層の状況を知らず、また彼らを統制の対象と見るために、それ自体は正しい「民族アイデンティティーから国民統合へ」の政策過程を間違えているのではないか。そうした政策は、世銀『世界開発報告 2000 貧困との闘い』が提示した「3つの分野での行動」＝機会（とくに雇用）の促進、エンパワメント、安全保障（病気や災害リスクを軽減するシステム）の強化にはつながらないのではないか。

ルワンダの将来については、不確定要素が多すぎる。

- ・ 国内の ICT インフラも弱く、国の看板になっている ICT 関連企業が発展する展望は見えない。またその部門に国民的雇用を見出す展望は見えない。

---

<sup>225</sup> Thomson, Susan (2013), *Whispering Truth to Power*, pp.107-111.

- ・ ケニアからも多くの外国資本が入ってきており、ルワンダがケニアやウガンダの経済を追い越す可能性は見えない。
- ・ ルワンダと1つの経済圏になっている東コンゴに平和構築が実現する展望は見えない。
- ・ 余剰人口を農村と都市の中小零細企業展開に吸収する展望は見えない。
- ・ 小農の生存ぎりぎりの（subsistence）経済が解消される展望は見えない。
- ・ 国民が自由と民主主義を獲得できる展望は見えない。

フツの不満はいつ爆発するかもしれないという議論もあるし、爆弾事件もときどき起こる。しかし、治安秩序体制の厚みと、政府サービスの著しい進展（教育、保健、道路など）、目に見える経済成長、市民にほぼ迷惑をかけないほどの汚職一掃、フツ・ツチ議論の厳禁などを考慮すると、不満爆発の可能性は少ないと考えられる。

では、そうしたなかで援助政策はどうあるべきか。ルワンダの開発には、肯定派と否定派の対象的な見解の相違があり、どちらも事実から出発して議論しているということが、別の大きな特徴である。「1994年大虐殺後20年のツチ政権の下で、ルワンダはどれほどよくなったと思うのか」と言われると、人権や自由、民主主義を基準に政府を批判する批判派もそれには同意しつつ、「しかしながら」と来る。肯定派の国際援助機関や米英も、人権や表現の自由や民主主義については良い評価をしていない。しかしながら、他のサハラ以南アフリカ諸国や「前のハビャリマナ政権（1971-1994）やウガンダに比べると政府は断然良くやっている」と評価する。最貧国ルワンダの歴大な貧困状況を前に、農村開発、教育、保健医療、インフラ、女性の地位向上など、国際援助機関が推奨する政策をどんどん実行し、公共政策遂行能力向上、汚職一掃、地方分権、参加型といった政治的ガバナンス関係の政策も「取り組んできている」ルワンダ政府の統治能力と政治的リーダーシップを見て、「自由民主に問題があるから援助はしない」という手はないだろう、とにもかくにもルワンダの経済は成長し、貧困率は減少してきていると考える。「カガメ氏は、経済面では実に多くのことを達成した。しかしながら人権面では、カガメのファンが吐き気を覚えるようなことをしてきた。少なくともカガメの友人たちは、カガメのために多くの汚い仕事をしてきたようだ」と、英エコノミスト紙は書いた<sup>226</sup>。

ハーバード大学の開発政治学者グリンドルは、ガバナンスの多くの項目を全部達成することは無理であるとした2004年の有名な論文で「それなりのガバナンス（good enough governance）」を提唱し、「グッド・ガバナンス概念のインフレ」と題した2008年の論文のなかでは、グッド・ガバナンスが経済成長をもたらすという議論を否定した。多くのグッド・ガバナンス指標のなかで、世銀が言う経済社会開発にとってもっとも大きな妨げになる汚職、および説明責任とリーダーシップの3つを基本中の基本として考えても、グッド・ガバナンスでは中国やベトナムの経済成長を説明できないし、近年のバングラデシュやカンボジアの経済成長を理解するのも難しい。そもそも今日の先進国はグッド・ガバナンス

<sup>226</sup> “President Paul Kagame under scrutiny,” *The Economist*, Aug 5th 2010

<http://www.economist.com/node/16750119>



を前提に経済成長をしたわけではないし、東アジア諸国もそうであった。グッド・ガバナンスは重要でないというのではなく、経済成長や貧困削減に不可欠とは言えないのはいか、そうした議論は焦点がずれているのではないかということであると。さらに、グッド・ガバナンスは経済成長の結果であるという議論や、両者は相互に高めあっていくという議論にも留意している<sup>227</sup>。ガバナンスは経済成長がともかくもジグザグに相互に高めあっていくということが好循環であり、問題は全体の底上げができるかである。

グリンドルの「それなりのガバナンス」を援用して、経済・社会開発のいくつかの点で良き公共政策を実施して経済成長と貧困削減に結びつけることができたなら、自由民主が欠如していてもそれはそれでよいという議論が、1990年代以降の世界的民主化の時代に、非自由民主政治で苦しんできたアフリカなどで通用するとは思えない。サセックス大学開発研究所の政治学者ゴードン・ホワイトが提起した「これまで権威主義体制下で成功したとされる開発国家を、民主体制下でいかに実現するか」という問題意識<sup>228</sup>は、多くの開発を研究する政治学者に共有されてきた。それが今日、アフリカにおける「民主的開発国家論」の流行に結びついている。ジグザグに相互に高めあっていくというのは、ガバナンスの諸要素がでこぼこに進展するということであって、いくつかの要素の「欠如」では困るということである。

筆者は学部学生るとき、ゼミの先生から、「物事はすっぱりとは切れない。(両手の指を組んで) 指と指の間に沿ってジグザグに切らなければならない。すっぱり切ると指を切り落とす」と教わった。中国やベトナムの共産党体制、タイやインドネシアのスハルト時代の軍政への援助は、人権や自由民主で多くの問題を抱えながら、経済成長を通じて貧困層を劇的に削減させることに寄与してきた。第二次世界大戦前の日本の経済成長も同じであった。あのような開発と経済成長は支援すべきではなかったという議論にはならないであろう。経済が発展すれば、経済の論理が情報社会を呼び、メディアが増え、中産階級が増え、高等教育を受ける人が増え、大学などで民族を超えた人々が交わって民族意識を超えた国民意識が芽生え、あるいは世界の流れに接し、自分の頭で物事を判断する者が増え、社会の変革要因が増える。タイやインドネシアでは、経済成長が今日の民主化の土台をつくったと言える。しかし、「経済成長が民主化の土台をつくる」と一般化はできない。中国やベトナム、サウジアラビアなどを想起すれば、経済成長は民主化(国民の声が政治に反映するシステム)に向かうとは限らない。移行は「ありうる」としてもその期間はときには何十年と長く、論理的には結びつかないということである。

逆に、1889年の選挙で軍事政権側がアウンサンソーチー率いる国民民主連盟に大敗北を喫したにもかかわらず、政権に居座ったミャンマー軍政時代(1989~2011)に西側が援助を全面的に打ち切って、中国の援助に依存するに任せたのはそれでよかったのか。教育援助

---

<sup>227</sup> Merilee Grindle (2004), "Good Enough Governance," *Governance*, 17(4); - (2008), "Good governance: the inflation of an idea," Harvard Kennedy School Working Paper Series.

<sup>228</sup> Robinson, Mark & Gordon White (1998), *The Democratic Developmental State*, p.53.

もしないでミャンマーの次の時代の人材育成を無視したのはそれで良かったのか。日本だけが細々と人材育成援助をしたのは間違っていたのか。ヤンゴン大学で2年、教員相手に集中講義や研究発表会をゼミ形式でした経験からすると、人材育成を無視したのは間違っていたと思う。もちろん、援助側が育成すべき人材を相手国政府のコネ選考に任せるのではなく、大使館と受入れ大学が選考する線は崩すべきではないだろう。ルワンダについても、「援助はやめよ」という議論にはならないであろう。

一方、「援助側が国内の抑圧や排除に対決しないため、ドナーが現状のルワンダの（非自由民主的）再建パターンを支えることになっている」という批判にも十分に留意する必要がある。貧困削減状況を点検し、政権の歳入と歳出の説明責任と透明性を高め、それを人々に知らせ、あるいは政党間公平競争や市民社会団体の強化で「変革の空間を広げる」ようなメカニズムづくりを追求していく「程度が問題」である。相手国政府が聞く耳を持たない場合簡単ではない。しかし「百年河清を待つ」のかと批判されるような追求では問題だろう。援助側が「技術的にアプローチする」なかで焦点を当てている政府歳出入の説明責任と透明性は突破口になりうる。選挙に向けてフランスの政治学者デュヴェルジェ（Maurice Duverger）があげた民主的選挙の3条件<sup>229</sup>も、説明責任と透明性の別の突破口になりうる。

- (1) 被治者の選択が錯覚によってなされるのをさけるために必要な公の自由（新聞、結社、集会、礼拝など）の存在
- (2) 反対派の党および個人のもっとも完全な尊重
- (3) 統治者が投票に際して投票者への特別の便宜を用いないこと（補助金や買収）

これは今でもよくできた条件設定だと思う。民主的とは言えない途上国の選挙を政治的に「民主的と認定する」といった援助側の行為はしばしば見受けられるが、それらは民主主義に対する冒とくである。ルワンダの2003年、2010年選挙はまさにそのような選挙であった。カンボジアの1998年選挙もそうであった（腐敗と抑圧で負けるのではないかと予測した政府と与党は、村レベルにまで浸透した党組織を使って、補助金と脅して投票所に行く前の有権者を与党に投票することを強いた。投票所で自分の意志で投票する人々を見守るだけの国際監視団は、カンボジア政治の裏の実態に無知であった）<sup>230</sup>。

1 国の開発の全体像を考えるにあたっては、政治が決定的に重要である。「政治が国家をつくり、国家が開発をつくる。」「有効に機能する国家（effective state）なくして、持続可能な経済・社会開発は不可能である。」そのことを理解するならば、イギリス国際開発省が各国事務所に義務づけているその国のガバナンス分析<sup>231</sup>、その方法論であるPEA（Political Economy Analysis）<sup>232</sup>は、どのドナーも行うべきであろう。多くの分析は、「ペア国家（東西ドイツ、北朝鮮と韓国、ハイチとドミニカ共和国、ザンビアとボツワナ）の差を見れば、

<sup>229</sup> モーリス・デュヴェルジェ（1964）『政治体制』白水社クセジュ文庫、p.25.

<sup>230</sup> Caroline Hughs (1999), "Surveillance and Resistance in the Cambodian Elections," in ISEAS, *Southeast Asian Affairs 1999*.

<sup>231</sup> DFID (2007), *How to Note on Country Governance Analysis* (URL).

<sup>232</sup> DFID (2009), *Political Economy Analysis How to Note* (URL).

“Governance matters”（ガバナンスが問題）であることは一目瞭然」と見ている<sup>233</sup>。

ルワンダで移動中に道端で知り合った人の家に行って話を聞きたいと言うと、運転手は「ダメだ。外国人が見知らぬ家を訪問することは禁じられている」と言われた。それで、外国人は、政府系（ツチ）の人を中心に情報を得ていることを理解した。ツチの人々も国の発展や政府サービスの発展に尽力していることはわかる。しかしながら、参加型でやっている、民主的にやっている、説明責任もやっていると言われると、「それは違うのではないか」と思う。フツの人々が、「現状では言いたいことが言えない」と思っている現状を見てみないふりをしている。「問題の所在」で、社会経済指標が良かったにもかかわらず革命が起こった「アラブの春」に際して、ゼーリック世銀総裁や USAID が「あまりにもアラブの独裁政権と親密にしてきた。アラブの春の教訓は、経済的繁栄と政治的自由はともに進めなければならないということだ」と反省したことを紹介した。その反省が、ルワンダでも、ドナーの世界全体でも、生かされていないことを憂うる。

## 【引用文献】

African Development Bank, *Rwanda - African Economic Outlook 2015*.

Akorli, Dr. Felix et.al. (2014), *Capacity Building Interventions, Entrepreneurship, Promotion of SMEs in Rwanda*, College of Business and Economics, University of Rwanda.

Ansoms, An (2009), “Re-engineering Rural Society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite,” *African Affairs*, 108/431.

Behuria, Prithvi (2015), “Between party capitalism and market reforms – understanding sector differences in Rwanda,” *The Journal of Modern African Studies*, 53(3), 415-450.

Berry, Marie E. (2015), “When ‘Bright Futures’ Fade: Paradoxes of Women’s Empowerment in Rwanda,” *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 41(1).

Blair, Harry (2000), “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries,” *World Development*, 28(1).

Booth, David (2012), *Policy for agriculture and horticulture in Rwanda*, Political Economy of Agricultural Policy Africa (PEAPA), Working Paper 038.

Booth, David and Frederick Golooba-Mutebi (2012), “Developmental Patrialism? The Case of Rwanda,” *African Affairs*, Vol. 111/ 444.

Bolongaita, Emil P. (2010), *An exception to the rule? Why Indonesia’s Anti-Corruption Commission succeeds where others don’t – a comparison with the Philippines’ Ombudsman*, U4 Anti-Corruption Resource Center (URL).

Bozzini, Alessandro (2013), *Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of*

---

<sup>233</sup> Thomas Carothers (2013), *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, pp.206-207.

- Rwanda, GIGA (German Institute of Global and Area Studies), EU project.
- Carothers, Thomas & Diane De Gramont (2013), *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Caryl, Christian, "Africa's Singapore Dream: Why Rwanda's president styles himself as the heir to Lee Kuan Yew," *Foreign Policy*, April 2, 2015.  
<http://foreignpolicy.com/2015/04/02/africas-singapore-dream-rwanda-kagame-lee-kuan-yew/>
- The Commission for Africa (2005), *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*.
- Crisafulli, Patricia & Andrea Redmonda (2012), *Rwanda Inc. – How a Devastated Nation Became an Economic Model for the Developing World*.
- Dawson, Neil, Adrian Martin and Thomas Sikor (2016), "Green Revolution in Sub-Saharan Africa: Implications of Imposed Innovation for the Wellbeing of Rural Smallholders," *World Development*, Vol. 78, pp. 204–218.
- DFID (2007), How to Note on Country Governance Analysis (URL).
- DFID (2009), *Political Economy Analysis How to Note* (URL).
- Djurfeldt, Agnes A. (2013), "African Re-Agrarianization? Accumulation or Pro-Poor Agricultural Growth?" *World Development*, Vol.41, pp.217-231.
- Embassy of the US, Kigali, Rwanda, Investment Climate Report 2014 (URL).
- Gökgür, Nilgün (2012), *Rwanda's ruling party-owned enterprises: Do they enhance or impede development?* Institute of Development Policy and Management, Universiteit Antwerpen, Belgium.
- Goodfellow, Tom and Alyson Smith (2013), *From Urban Catastrophe to 'Model' City? Politics, Security and Development in Post-Conflict Kigali*, LSE Research Online.
- Goodfellow, Thomas (2013), *Kigali 2020: The Politics of Silence in the City of Shock*, Open Democracy.
- Governance and Social Development Resource Center (2009), *Civil Service Reform in Rwanda*.
- Grapinet, Gilles (1999), *Public Sector Performance Contracting in France*, OECD.
- Grindle, Merilee (2004), "Good Enough Governance," *Governance*, 17(4).
- Grindle, Merilee (2008), "Good governance: the inflation of an idea," Harvard Kennedy School Working Paper Series.
- Huggins, Chris (2011), Chapter 16 The Presidential Land Commission: Undermining Land Law Reform, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.
- Huggins, Chris (2014), Curbs of Land Rights in Rwanda, *Focus on Land in Africa*,  
<http://landwise.resourceequity.org/record/2619>.
- Hughs, Caroline (1999), "Surveillance and Resistance in the Cambodian Elections," in ISEAS, *Southeast Asian Affairs 1999*.
- Human Security Report 2009: The Shrinking Costs of War*.
- Hutchcroft, Paul (2001), "Centralization and Decentralization in Administration and Politics," *Governance*, 14(1).
- Ingelaere, Bert (2007), *Living the Transition: A Bottom-up Perspective on Rwanda's Political Transition*, Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management, University of

- Antwerp (URL).
- Ingelaere, Bert (2011), "The Ruler's Drum and the People's Shout, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.
- International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2012* (URL).
- International Crisis Group (2000), *Uganda and Rwanda: Friends or Enemies?*
- International Crisis Group (2014), *Congo: Ending the Status Quo*.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & M. Mastruzzi (2009), *Governance Matters*□, World Bank.
- General Kayumba Nyamwasa, Col. Patrick Karegeya, Dr. Theogene Rudasingwa, Gerald Gahima (2010), *Rwanda Briefing* (URL).
- Kigali City Development Plan 2013-2018.
- Leftwich, Adrian (2000), *States and Development: On the Primacy of Politics*.
- Longman, Timothy (2011), Chapter 1 Limitations to Political Reform, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.
- Mamdani, Mahmood (2001), *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton University Press.
- Mutesi, Florence (2014), *A viewpoint of Rwanda's Governance*, Rwanda Governance Board.
- Newberry, Catherine (2011), Chapter 14 High Modernism at the Ground Level: The Imidugudu Policy in Rwanda, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.
- Niam, Damien, "Rwanda and Singapore," *Growth in Africa*, March 22, 2015.
- Obong'o, Sylvester Odhiambo (1999), "Implementation of Performance Contracting in Kenya," *International Public Management Review*, 10(2).
- OECD (2009), *Statebuilding in fragile situations –How can donors 'do no harm' and maximize their positive impact? Country case study – Rwanda*, by Joint study by the London School of Economics and PricewaterhouseCoopers LLP.
- OECD DAC, *Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty*.
- Overseas Development Institute, *Lessons from the MDG framework and why governance matters*.
- Pillay, Pregala, Firoz Khan (2015), "Public Policy and Corruption in a Globalised World: Case Studies from South Africa and Rwanda," in Korel Göymen and Robin Lewis ed., *Public Policymaking in a Globalized World*, Istanbul Policy Center.
- Prunier, Gerard (2009), *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford University Press.
- Purdeková, A. (2011), "'Even if I am not here, there are so many eyes': surveillance and state reach in Rwanda", *Journal of Modern African Studies*, 49(3).
- Rettig, Max (2011), The Sovu Trials: The Impact of Genocide Justice on One Community, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.
- Reyntjens, Filip (2009), *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*,

- Cambridge University Press.
- Reyntjens, Filip (2013), *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, Cambridge UP.
- Robinson, Mark (2005), "A Decade of Panchayati Raj Reforms: The Challenge of Democratic Decentralization in India," in L. C. Jain ed., *Decentralization and Local Governance*, Orient Longman, New Delhi.
- Robinson, Mark & Gordon White (1998), *The Democratic Developmental State*, Oxford University Press.
- Rollason, William (2013), "Performance, Poverty and Urban Development: Kigali's motari and the spectacle city," *Afrika Focus*, 26(2).
- Rosen, Jonathan W. "Lake Kivu's Great Gas Gamble," MIT Technology Review, 2015.4.16.
- Rwanda: Joint Governance Assessment Report* (2008).
- Rwanda Ministry of Commerce (2014), *First Draft Report on Rwanda Road Transit*.
- Rwanda Ministry of Local Government (2012), *National Decentralization POLICY (Revised)*.
- Straus, Scott and Lars Waldorf eds. (2011), *Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*, The University of Wisconsin Press.
- Sundaram, Anjan, "Rwanda: The Darling Tyrant," *Politico Magazine*, Mar/Apr 2014 (URL).
- Stys, P. (2012). "Review Article Revisiting Rwanda," *The Journal of Modern African Studies*, 50(4).
- Thomas, Alun (2015), *The Important Role of Household Enterprises with an Application to Rwanda*, IMF Working Paper.
- Thomson, Susan (2013), *Whispering Truth to Power: Everyday Resistance to Reconciliation in Postgenocide Rwanda*, The University of Wisconsin Press.
- UK Department for International Development (2006), *Eliminating world poverty: making governance work for the poor*.
- UN Global Survey for a Better World (2013), *Listening to 1 Million Voices*.
- UNCTAD, World Investment Report 2015.
- UNDESA (2004), *Republic of Rwanda Public Administration: Country Profile*.
- UNDP, *Human Development Report 2002*.
- UNDP (2007), *Turning Vision 2020 into Reality: From Recovery to Sustainable Human Development: Rwanda*.
- UNDP (2010), *A Study on the Development and Use of Governance Indicators in Rwanda* (URL).
- UNDP (2011), *Rwanda Governance Report*.
- UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR)(2010), *Mapping Report on serious violation of human rights in DRC 1993-2003*.
- USAID (2011), Land Tenure Rwanda Profile (URL).
- USAID, What Power Africa means for Ethiopia, 2015.7.25.
- Uwimbabazi, Penine and Fortune Bayisenge (2013), "Gender and Community Development in Rwanda: Learning from the Policy and Practice of Umuganda in Huye District," in *Family*,

- Gender and Community Development*, PIASS Publication Series No.5, Huye (Butare), Rwanda.
- Vlassenroot, Koen and Karen Buscher (2013), "Borderlands, Identity and Urban Development: The Case of Goma," *Urban Studies*, 50(15).
- Versailles, Bruno (2012), Rwanda: Integration of the National Budget.
- Willum, Bjørn (2001), *Foreign Aid to Rwanda: Pure Beneficial or Contribution of War?* PhD Dissertation, University of Copenhagen.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997 The State in the Changing World* (邦訳『世界開発報告 1997 開発における国家の役割』)
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty* (邦訳世銀『世界開発報告 2000/2001 貧困との闘い』)
- World Bank (2013), *World Development Indicators 2013*.
- World Bank (2013), Report No. 76078-RW (Quality of Decentralized Service Delivery Support Development Policy Operation).
- World Bank (2014), *Promoting Agricultural Growth in Rwanda: Recent Performance, Challenges and Opportunities* (URL).
- World Bank (2015), Country Data Report for Rwanda, 1996-2014.
- Zorbas, Eugenia (2011), Chapter 6 Aid Dependence and Policy Independence: Explaining the Rwandan Paradox, in Scott Straus and Lars Waldorf eds., *Remaking Rwanda*.

- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』 日本評論社。
- オズボーン、デビッド/テッド・ゲープラー (高地高司訳 1994) 『行政改革』 日本能率協会。
- 金子勝 (2004) 『粉飾国家』 講談社現代新書。
- 木村宏恒 (2007) 「ガバナンスをめぐる論理と今後の方向性：貧困削減の第2の柱」 名古屋大学大学院国際開発研究科 Discussion Paper No.158.
- 木村宏恒 (2011) 「第9章 ローカル・ガバナンスの理想と現実」 木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編『開発政治学入門』 勁草書房。
- 木村宏恒 (2013) 「途上国開発戦略におけるガバナンス」、木村、近藤、金丸編著『開発政治学の展開』 勁草書房。
- ゲルナー (1983) 『民族とナショナリズム』 (加藤節監訳 2000 岩波書店)。
- 佐々木和之 (2016) 「ルワンダのジェノサイドと移行期正義」、遠藤貢編『武力紛争を超える—せめぎ合う制度と戦略のなかで』 (太田至総編集『シリーズ アフリカ潜在力』第2巻、京都大学学術出版会所収 (近刊))。
- JICA (2012年) 『基礎教育セクター情報収集・確認調査 国別基礎教育セクター分析報告書—ルワンダー』。
- 下村恭民編著 (2006) 『アジアのガバナンス』、有斐閣。
- セバレンジ、ジョセフ (米川正子訳 2015) 『ルワンダ・ジェノサイド 生存者の証言』 立教大学

出版会。

武内進一「難民帰還と土地問題—内戦後ルワンダの農村変容」『アジア経済』2003年5・6月号。

武内進一（2003）「ブタレの虐殺—ルワンダのジェノサイドと『普通の人々』—」、同編『国家・暴力・政治』アジア経済研究所所収。

武内進一「ルワンダのガチャチャ」（2008）、同編『戦争と平和の間』アジア経済研究所所収；

武内進一（2009）『現代アフリカの紛争と国家』明石書店。

武内進一（2010）「コンゴ民主共和国における紛争解決の難航」川端正久/武内進一/落合雄彦  
編著『紛争解決アフリカの経験と展望』ミネルヴァ書房所収。

ダントレーヴ（石上良平訳 1972 新版 2002）『国家とは何か 政治理論序説』みすず書房。

デュヴェルジェ、モーリス（田口富久治訳 1964）『政治体制』白水社クセジユ文庫。

デュヴェルジェ（宮島喬訳 1975）『ヤヌス：西欧民主主義の2つの顔』木鐸社。

ノイマン、フランツ（内山秀夫他訳 1971）『民主主義と権威主義国家』河出書房新社。

米川正子（2010）『世界最悪の紛争コンゴ』創成社新書。

米川正子（2014）「なぜコンゴ民主共和国東部の治安が回復しないのか？—コンゴとルワンダの安全保障の意図と国連の中立性の問題—」『国際安全保障』41(4)。

#### 【新聞記事】(URL)

*All Africa*, 2015.9.25, “Rwanda: The Price Paid in Kigali to Keep the City's Image Pristine.”

*Asia Times Online*, 2011.3.17, Sebastian Strangio, “Like father, like son in Cambodia.”

*The Economist*, Aug 5th 2010, “President Paul Kagame under scrutiny.”

*The Economist*, Feb 25th 2012, “Africa’s Singapore?”

*The Guardian*, 2012.9.27, “EU partially freezes aid to Rwanda.”

*The Guardian*, 10 Oct 2012, “Paul Kagame's Rwanda: African success story or authoritarian state?”

*The Guardian*, 2012.10.18, “Rwandan minister is leader of Congo rebels, UN says.”

*The Guardian*, 15 Feb 2014, “Think you can't live without plastic bags? Consider this: Rwanda did it.”

*KT Press*, 2014.11.3, “Could Kenya be running Rwanda’s economy?”

*The New Times*, 2007.12.8, “Hawking for daily bread.”

*New York Times*, 2010.4.30, Jeffrey Gettleman, “Rwanda Pursues Dissidents and the Homeless.”

*Reuters*, Mar 16, 2011, “Rwanda completes \$95 mln fibre optic network.”

*Reuters Africa*, 2014.12.10, “Rwanda to import 30 MW of electricity from Kenya in 2015.”

*The Rwanda Focus*, April 28, 2013, “Can local leaders cheat on performance contract?”

*The Straits Times*, MAR 25, 2015, “Singapore's visionary Mr Lee Kuan Yew inspires followers in Africa - including Rwanda,”(URL).

*Umuwugizi The Voice of Rwanda*, July 1, 2015, “President Kagame’s son deserts his military studies in the USA.”

*Umuwugizi The Voice of Rwanda*, Oct 05, 2015, “Another Akazu of Paul and Jeannette Kagame.”