

## ルワンダのジェノサイドと2003年憲法

武内進一

(日本貿易振興機構アジア経済研究所)

### はじめに

憲法 (the constitution) とは、文字通り、国家の構成 (constitution) を定める基本法である<sup>(1)</sup>。それは国家統治のあり方、すなわち政治秩序の骨格を定める法であり、したがってその大枠が頻繁に変わるものではない。憲法が変更されるのは、国家内外の環境が劇的に変化し、既存の政治秩序がそれに対応できなくなり、従来の国家統治のあり方を捨てざるを得ないとの判断に至った時である。革命や内戦、敗戦の後に新たな憲法が制定されるのは、その典型的な例と言えよう<sup>(2)</sup>。

日本とルワンダの経験は、この点で共通している。現在の日本国憲法は、敗戦によって既存の政治秩序が崩壊した後に制定された<sup>(3)</sup>。2003年に制定された現在のルワンダ共和国憲法は、1990～94年の内戦に「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF) が勝利し、政権を獲得したことを受けて創られたものである。そして、アジア・太平洋戦争によって壊滅的な打撃を受けた日本が不戦の誓いを憲法に盛り込んだように、内戦末期にジェノサイドによって膨大な犠牲者を出したルワンダは、それを二度と繰り返さないという決意を憲法に込めた。

本稿では、ルワンダの2003年憲法に焦点を当て、それがどのような政治的文脈で制定されたのか、ジェノサイドを繰り返さないという決意がどのような条文に現れているのかを論じたうえで、そこにどのような課題があるのかを検討したい。

### 1. 内戦とジェノサイド

2003年憲法制定までの過程を簡単にまとめておこう。ルワンダでは1990年に内戦が勃発した。1973年以来続くハビヤリマナ政権の打倒を掲げて、北隣のウガンダから反政府武装勢力のRPFが武力侵攻したのである<sup>(4)</sup>。このRPFの中核は、1962年の独立前後にルワンダを追われた難民の第二世代であり、彼らのほとんどはトゥチ(ツチ。本稿では現地の発音に近いトゥチと表記する)であった。これに対して、ハビヤリマナ政権の中核には、大統領と同じく北西部出身のフトゥ(フツ)が多かった。

トゥチはルワンダの人口の1割強、フトゥは8割強を占める。これら2つの集団は、ルワンダにおいて、部族、民族、エスニック集団などと呼ばれるが、両者の言語、宗教、生業に差異はなく、混住して生活する。トゥチ、フトゥというカテゴリーは植民地化以前から存在するが、集団区分が厳密化し、全国レベルで両者の間に敵意が醸成されるのは、植民地期のことである<sup>(5)</sup>。ルワンダ史上トゥチとフトゥとが全国的に衝突したのは、独立を3年後に控えた1959年が初めてのことであった。

1959年の紛争は、トゥチ主体の政党とフトゥ主体の政党の間の衝突として始まったが、植民地政府が後者を政治的、軍事的に支援したために、多数のトゥチが周辺国に難民として逃れた(武内[2004])。彼らの子どもたちが中心になってRPF

を組織し、1990年にウガンダから侵攻したのである。

内戦が始まるとハビヤリマナ政権は、RPFとトゥチを同一視してエスニックな扇動を強めた<sup>(6)</sup>。RPFにはハビヤリマナ政権に反発するフトゥも参加していたのだが、ハビヤリマナ政権側は、RPFはトゥチであり、政権を獲得すれば必ずやフトゥに報復すると大衆の恐怖心をあおった。ジェノサイドは、この扇動の延長線上にある。

1994年4月6日、ハビヤリマナ大統領の搭乗機が何者かに撃墜され、これを契機にルワンダ全土で一斉に大量殺戮が開始された。この殺戮は、トゥチに対する無差別殺人とフトゥに対する選別的殺人からなっており、いずれもRPFの支持者と見なされたが故に殺された。この殺戮はジェノサイドと呼ぶにふさわしいが<sup>(7)</sup>、7月半ばにRPFの軍事的勝利が確定するまでの約100日の間に、少なくとも50万人以上が犠牲となった。当時のルワンダの総人口が750万人程度であったことを考えれば、犠牲者の規模と殺戮のスピードは凄まじいものがある。当時国内に居住していたトゥチの7割以上が殺されたと推計されている<sup>(8)</sup>。

内戦に勝利したRPF政権にとって、最大かつ喫緊の課題は治安の確立であった。旧ハビヤリマナ政権派は、100万人以上の一般人を引き連れて周辺諸国の難民キャンプに避難し、ルワンダ本国への越境攻撃をねらっていたからである。とりわけザイル（現コンゴ民主共和国）のルワンダ国境付近に立ち並ぶ難民キャンプは、事実上の軍事拠点と化していた。RPF政権は国際社会に対して難民キャンプの武装解除を要請したが、いっこうに進展しなかった。結局、1996年になって、RPF政権はザイル国内に居住するルワンダ系住民と協働し、難民キャンプ掃討を目的とする軍事作戦を実施した。隣国への軍事介入である<sup>(9)</sup>。

この軍事作戦によって、難民キャンプにとどめられていた一般住民の多くが、ようやくルワンダ

に帰国した。そして、この掃討作戦はザイル国内の反政府武装勢力と合流し、本格的な内戦へと発展する。そして翌1997年には、30年以上にわたりザイルを統治したモブツ体制を崩壊へと至らしめたのである（武内[2008b]）。その後もルワンダはコンゴ民主共和国に軍事介入し、反政府勢力を支援した。コンゴ民主共和国のルワンダ国境付近では、今日に至るまで紛争状況が継続している。

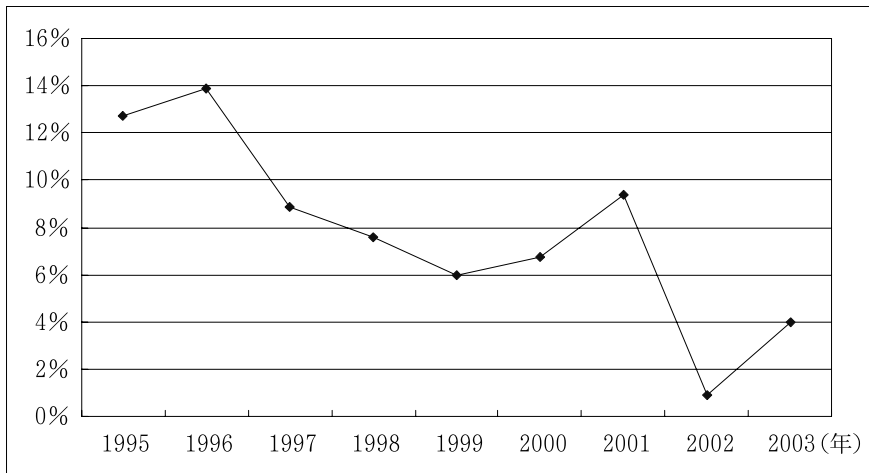
## 2. RPF 政権の成果と課題

隣国の内戦に介入しつつも、RPF政権は治安の安定と戦後復興に成果を挙げてきた。国内での反政府武装勢力の活動は1990年代後半を最後にはほぼ鎮圧され<sup>(10)</sup>、経済的にもマクロ指標で見ると比較的高い成長率を維持してきた。ただし、治安の安定と経済成長に懸念材料があることも、同時に指摘すべきだろう。

ルワンダは、近隣アフリカ諸国に比べても、非常に治安のよい国である。軍や警察の汚職も少なく、外国人も安心して外出できる。その一方で、武装勢力だけでなく、政権批判者に対する抑圧は厳しい。内戦終結直後のRPF政権は、大統領や内相など重要ポストにフトゥを配し、幅広い基盤を有していたが、彼らは次々にパージされてしまった。フトゥの内相は国外に亡命して最終的には暗殺され、大統領は辞任を余儀なくされた後に逮捕された<sup>(11)</sup>。政権に対する批判を自由に表明することは難しく、メディアが政府への批判を展開することも少ない<sup>(12)</sup>。

図に内戦以降のGDP成長率を示す。比較的高い成長が継続しているとはいえ、内戦から時間が経つにつれ、経済成長率は漸減傾向にある。加えて、小農主体の経済構造に変化はなく、高成長は良好な天候と援助資金の流入によるものと考えられる。コーヒー、紅茶に変わる輸出産品は乏しく、農業以外の産業基盤は依然として育っていない。つまり、内戦後これまでのマクロな経済状況は比

図 ルワンダの実質 GDP 成長率 (1995～2003年)



出所) World Bank [2006]から筆者作成。

注) 2000年 US ドル価格で計算した。

較的好調だとしても、それがどの程度持続的なのか心許ないのが実態である。

### 3. 2003年憲法の内容

現行のルワンダ憲法は2003年に制定された。同じ年に大統領選挙と国会議員選挙が実施されており、内戦とジェノサイドから9年を経てルワンダは文民政権化を遂げた。大統領選挙ではRPF最高司令官だったポール・カガメ (Paul Kagame) が95%以上の得票率で選出され、国会議員選挙でも政党化したRPFが圧勝した。

2003年憲法の主要部分について、内容をかいつまんで紹介しよう。前文では、ジェノサイドを二度と繰り返さないこと<sup>(13)</sup>、ジェノサイドによって揺らいだ国民の統一と和解を強化すること、また基本的人権と多元的民主主義に基づく国家建設を目指すこと、といった新憲法制定にあたっての決意が述べられている<sup>(14)</sup>。第I部では、人民主権などの規定とともに、国家の基本原則として、ジェノサイドのイデオロギーと戦うこと、分断 (division) をなくし国民の統一を促すこと、男女

の平等 (意思決定機関の女性比率を最低3割確保すること)、などが挙げられている (第9条)。

第II部では基本的人権について定められている。ここでは2つの点が注目される。第1に、ジェノサイドに対する言及である。ジェノサイド罪には時効がなく、ジェノサイドの修正主義や否定などは法による処罰の対象となる (第13条)。また、国家はジェノサイドのサバイバー (生き残った被害者) の厚生に対して特別な措置を講じることが定められている (第14条)。

第2に、基本的人権のなかで自由権的基本権について、「国家による保証」が明記されていることである。第18条に、「人の自由は国家によって保証される」 (The person's liberty is guaranteed by the State) という条文が置かれ、思想、意見、意識、宗教、信仰および公的表明 (第33条) や報道の自由 (第34条) が、「国家によって保証される」 (...is guaranteed by the State) と規定されている。また、これらの権利には「法によって定められる条件に応じて」 (in accordance with conditions determined by law) という但し書きが付いている。

一方、「エスニックな、地域的な、人種的な差別やあらゆる種類の分断の流布は法律によって処罰可能」だとされ、国民の分断を助長する思想や言論が処罰の対象となると規定されている（第33条）。

第Ⅲ部では政治組織について規定され、多党制の採用が明記されている（第52条）。政治組織（政党）については、人種、エスニック集団、地域、性別、宗教などに基づいて結成することが禁止されている（第54条）。第Ⅳ部の政府機関では、三権に関わる機関が規定されるが、ここでは、立法府において普通選挙を通さずに選出される議員の枠が大きいことが目を引く。下院の定員80名のうち普通選挙による選出は53名で、残りのうち24名は女性枠として地方行政機関から選出され、2名は青年組織、1名は障害者組織から選出される（第76条）。上院は普通選挙による選出はなく、定員26名のうち12名は地方代表、8名は「歴史的にマージナル化されたコミュニティ」（先住民のトゥワを指すと思われる）の代表など、各種組織から選出される（第82条）。

#### 4. ルワンダ憲法に見るジェノサイドの影

ルワンダの2003年憲法には、ジェノサイドの影が色濃く反映されている。そこには賞賛すべき点と、懸念すべき点とが並存している。ジェノサイドを二度と繰り返さないという強い決意、ジェノサイドのサバイバーを国家としてケアしていくという配慮は、国際社会として同意し、賞賛し、支援すべきだろう。また、女性やマイノリティに対する配慮が随所に見られる点も特筆に値する。現在ルワンダの国会における女性議員の比率は、世界最高水準である。日本にとっても見習うべきところは多い。

ただし、この憲法には懸念を禁じ得ない条文がある。最も問題になるのは、自由権を「国家によって保証される」と規定している箇所であろう。本来、基本的人権、とりわけその自由権は、国家が

それをどう評価するかにかかわらず、保証されるべき個人の権利である。思想や言論、宗教の自由を国家によって保証し、法の定める条件の下に置けば、国家にとって都合のよいものだけが認められることになりかねない。また、「差別や分断を助長する」言論を処罰の対象と規定しているが、何がそれにあたるのかは明示されていない。この点も、国家による恣意的な取り締まりにつながる恐れがある。

これらの条文は、明らかに1994年のジェノサイドの経験を踏まえたものである。1990年の内戦勃発とほぼ時を同じくして民主化に踏み切ったルワンダでは、ハビヤリマナ政権中枢がメディアの自由化を悪用し、新聞やラジオを通じてトゥッチをターゲットとした扇動が行われ、ジェノサイドに結びついた。それを繰り返さないという決意が、上記の条文に反映されている。

そのような背景があるにせよ、憲法において明示的に自由権を制約する危険性は高い。事実、第2節で述べたように、内戦後のルワンダでは自由な政府批判が許されているとは言い難い。「ジェノサイドを繰り返さない」という論理を口実として、政権への批判を封じることがあってはならない<sup>(15)</sup>。

これに関連して、立法府の中に普通選挙を介さず選出される議員が多いことも気に懸かる。女性やマイノリティへの配慮は必要だが、議員の構成に政府の意図が反映されやすい制度が取られているといえるだろう。現在ルワンダ議会の議席は、RPFとその衛星政党で占められ、事実上野党が存在しない。

#### 結び

いかなる政権であっても、それに対する批判がないことなどあり得ない。民主主義は、自らの正しさを問い直す制度を内在させたところに成立する。政権に批判が届かない政治体制は、不満が鬱

積し、暴発する危険をはらむという意味で、堅固なように見えて脆弱である。内戦を経て成立し、周辺諸国で活動する反政府武装勢力からの攻撃に脅かされてきたルワンダが、「国内敵」の存在に敏感になることは理解できる。しかし、政権の安定性は、国内で政権批判を含めた自由な議論が確保されたときにこそ、より高まるのではないだろうか。

ジェノサイドを繰り返してはならない。これは人類全体の課題である。そのために私たちは、ルワンダの経験から多くを学ぶべきである。一方、世界史は、いかなる条件の下で独裁や内戦、さらにはジェノサイドが起こったのかについての教訓に満ちている。私たちはそこから学び、必要であればルワンダの人々にそれを伝える義務がある。

#### <参考文献>

##### <日本語文献>

- 池谷和信、武内進一、佐藤廉也編[2008]「朝倉世界地理講座12 アフリカⅡ」朝倉書店。
- 大沼保昭・藤田久一編 [2001]『国際条約集』有斐閣。
- クーパー、レオ（高尾利数訳）[1986]『ジェノサイド——20世紀におけるその現実』法政大学出版局。
- 佐藤功 [1974]『日本国憲法概説』学陽書房。
- 総合研究開発機構(NIRA)・横田洋三編 [2001]『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院。
- 武内進一 [1995]「ルワンダ：民主化の中の権力とマスメディア——ラジオ・ミルコリンヌをめぐる」アジア経済研究所編『第三世界のマスメディア』明石書店、pp.220-228。
- 武内進一 [1996]「書評 J・P・クレティアン編『ルワンダ——虐殺のメディア』」『アジア経済』37(11)：85-89。
- 武内進一 [2000]「ルワンダのツチとフツ——植民地化以前の集団形成についての覚書」武内

- 進一編 [2000: 247-292]。
- 武内進一 [2001]「ルワンダからコンゴ民主共和国へ——広域化する内戦」総合研究開発機構(NIRA)・横田洋三編 [2001: 274-287]。
- 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』」武内進一編 [2003: 301-336]。
- 武内進一 [2004]「ルワンダにおける二つの紛争——ジェノサイドはいかに可能となったのか」『社会科学研究』第55巻、第5・6合併号、pp. 101-129。
- 武内進一 [2006]「紛争が強いる人口移動と人間の安全保障——アフリカ大湖地域の事例から」望月克哉編 [2006: 151-192]。
- 武内進一 [2008a]「ルワンダのジェノサイドを引き起こしたもの——歴史・国際関係・国家」『季刊 戦争責任研究』第59号、pp.11-17, p. 25。
- 武内進一 [2008b]「コンゴ民主共和国の戦争と平和」池谷和信他編 [2008: 615-628]。
- 武内進一編 [2000]『現代アフリカの紛争——歴史と主体』アジア経済研究所。
- 武内進一編 [2003]『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐる』アジア経済研究所。
- 樋口陽一 [1998]『比較憲法』（全訂第三版）青林書院。
- 宮沢俊義編 [1983]『世界憲法集』（第四版）岩波文庫。
- 望月克哉編 [2006]『人間の安全保障の射程——アフリカにおける課題』アジア経済研究所。
- <欧語文献>
- Chretien, Jean-Pierre dir. [1995] *Rwanda: les médias du génocide*, Paris: Karthala.
- Doom, Ruddy & Jan Gorus (eds.) [2000] *Politics of Identity and Economics of Conflict in the*

*Great Lakes Region*, Brussels: VUB University Press.

Dorsey, Michael [2000] "Violence and Power-Building in Post-Genocide Rwanda," Doom & Gorus eds. [2000: 311-348].

Frère, Marie-Soleil [2007] *The Media and Conflicts in Central Africa*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Republic of Rwanda [2003] *The Constitution of the Republic of Rwanda, Official Gazette of the Republic of Rwanda*, (2003年6月4日付), Kigali.

World Bank [2006] *Africa Development Indicators 2006*, Washington D.C..

#### 註

- (1) 佐藤 [1974: 4-7] は、憲法を4つの概念に分類している。第1に、国家の組織に関する基本法という意味で、これが最も広義の概念である。第2に、近代という特定の歴史的段階における国家の憲法を指すものであり、「権力分立」と「基本的人権」の2つの原理が国家の基本的秩序の不可欠な内容となっているものが、そのように見なされる。第3に、実質的意味における憲法であり、法形式にかかわらず（つまり成文の憲法典という形式を持つか否かにかかわらず）、実質的に国家の基本秩序を構成している法の総体を指す。第4に、形式的意味における憲法であり、「憲法」と称する成文法の形式をもって制定されている憲法を指す。本稿で扱うルワンダの場合、これらいずれの側面からも「憲法」と呼びうるが、近代憲法の理念が現実との対応関係上いかに評価できるかという点が特に問題になる。
- (2) 世界各国がどのようなときに憲法を制定、改定したかをみれば、この点は一目瞭然である。宮沢編 [1983]、樋口 [1998] など参照。
- (3) 日本国憲法は、1946年11月3日に公布され、1947年5月3日より施行された。ルワンダ共和国憲法は、2003年5月26日の国民投票で採択され、同年6月4日に公布された。
- (4) 国防相・国軍参謀総長だったハビヤリマナは、1973年7月5日にクーデタを起こし、政権を掌握した。RPFは、1990年10月1日にウガンダから侵攻した。
- (5) トゥチ、フトゥの集団形成史、また植民地期における集団間関係の変容については、武内 [2000] を参照のこと。
- (6) ハビヤリマナ政権中枢によるエスニックな扇動に関しては、メディアを利用したことが知られている。この点については、Chrétien dir. [1995] を参照。また、その書評である武内 [1996] や、武内 [1995] も参照。ルワンダにおけるメディアの通史として、Frère [2007] 参照。
- (7) ルワンダの大量殺戮をジェノサイドと呼ぶとき、国際法が規定するジェノサイド概念を相対化する必要がある。1948年に国連総会で制定されたいわゆるジェノサイド条約では、ジェノサイドは「国民的、民族的、人種的または宗教的な集団の全部または一部を集団それ自体として破壊する意図をもって行われる…（中略）…行為」（大沼・藤田編 [2001: 139]）と定義されている。この定義の問題性と不備——ソ連などの反対によって、ジェノサイドの対象として「政治的集団」が含まれなかったこと——については、クーパー [1986] をはじめ多くの論者が指摘している。ルワンダにおいて、虐殺の実行者はトゥチだけでなく、フトゥの反政府勢力も殺戮の対象としたが、両者はともに、反政府ゲリラRPFの協力

者として抹殺された。両者を殺戮する論理が同じである以上、ここでいうジェノサイドは、双方の行為を包摂する概念として用いられるべきだと考える。本稿では、被害者のエスニックな属性にかかわらず、RPFの協力者という論理で行われた殺戮を指して、ジェノサイドという言葉を用いている。

- (8) ルワンダのジェノサイドについては、武内 [2003]；[2008a] を参照。
- (9) RPF 政権は、ザイールの難民キャンプに国連 PKO を派遣するよう要請したが、部隊を派遣する国がなく、実現に至らなかった。ザイール東部への大量のルワンダ難民流出が、そこで内戦へと転化する過程については、武内 [2001]；[2006] を参照。
- (10) 1998年頃までルワンダ西部で旧ハビヤリマナ政権派が活動していたが、それ以降は鎮圧された。
- (11) 1994年7月19日、RPF が内戦に勝利して樹立した政権では、大統領のビジムング (Pasteur Bizimungu)、首相のトゥワギラムング (Faustin Twagiramungu)、内相のセンダションガ (Seth Sendashonga) など、フトゥが要職に就いていた。このうち、ビジムングとセンダションガは RPF に所属していた。しかし、センダションガは1995年に内相を辞任して亡命し、1998年に暗殺された。ビジムングは2000年に大統領辞任を余儀なくされ、その後新党を立ち上げたが、2002年に逮捕され、懲役15年の判決を受けた (その後、恩赦された)。RPF 政権の権力基盤が次第に狭隘化し、ウガンダ出身のトゥチのグループに限定されつつあるという指摘は、Dorsey [2000] 参照。
- (12) 内戦後ルワンダのマスメディアの状況については、Frère [2007] を参照。
- (13) なお、内戦後ルワンダでは、「ジェノサイ

ド」を表す法律用語として、“*itsembabwoko n’itsembatsemba*” が用いられていた。これは直訳すれば、「エスニック集団の殺戮と大量の殺戮」という意味であり、明示的にトゥチの殺戮だけを指すのでないとわかる言葉であった (佐々木和之氏のご教示による)。しかし、この憲法では、明らかに英語・仏語の「ジェノサイド」(génocide) を取り入れた言葉 (jénoside) がルワンダ語の条文でも用いられ、“*itsembabwoko n’itsembatsemba*” は使われていない。

- (14) 前文の内容を以下に訳出する。原文は Republic of Rwanda [2003] で、ルワンダ語、英語、仏語で記載されている。そのうち英語・仏語条文を参考にして訳出した。

「我々、ルワンダ人民は、

1. その名にふさわしくない指導者、及びその他の犯罪実行者によって組織・監督されたジェノサイドの結果として、
2. ジェノサイドのイデオロギーおよびあらゆるその表出と戦い、エスニックな、地域的な、そしてあらゆる形の分断を根絶することを固く誓い、
3. 民主的制度と、我々自身によって自由に選出された指導者を導入することで独裁と戦うことを決意し、
4. ジェノサイドとその結果によって深刻に揺らいだ国民の統一と和解を強化・促進する必要を強調し、
5. ルワンダ人の平和と統一が国民経済発展と社会進歩の本質的基礎を構成することを意識し、
6. 基本的人権、多元的民主主義、公正な権力分有、寛容と会話を通じた問題解決の尊重に立脚した、法の支配によって統治される国家の建設を決意し、

7. 我々が一つの国家、共通の言語、共通の文化、そして我々の運命に関する共通の見解を導くであろう共有された長い歴史を有しているという優位性に恵まれていることを考慮し、
  8. 我々の数世紀にわたる歴史から、祖先を特徴づけた積極的な価値——それが我が国民の存在と繁栄の基礎となるであろう——を引き出す必要性を考慮し、
  9. 1945年6月26日付国連憲章、1948年12月9日付集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約、1965年12月21日付あらゆる携帯の人種差別の撤廃に関する国際条約、1966年12月19日付市民的及び政治的権利に関する国際規約、1966年12月19日付経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、1980年5月1日付女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約、1981年6月27日付アフリカ人権憲章 (African Charter of Human and Peoples' Rights)、1989年11月20日付児童の権利に関する条約、に記されて
- いる人権の原則に対する我々の信奉を再確認し、
10. ルワンダ人之間、男女の間での平等の権利を、ジェンダー間平等の原則と国民発展による補完を通じて確保していくことに取り組み、
  11. 人的資源を開発し、無知と戦い、技術進歩とルワンダ人の社会厚生を促進することを決意し、
  12. 移行期を終えた後は、ルワンダがルワンダ人自身によって表明された理念から構成される憲法によって統治されるべきであることを考慮し、ここに、レファレンダムによって、この憲法をルワンダ共和国の最高法として採択する。」
- (15) ビジムングが大統領辞任後に新党を結成しようとしたとき、政権がそれを妨害し、治安を攪乱するとの理由で逮捕したことは、この懸念を裏付ける。