

## 民主化支援と援助

——DAC(開発援助委員会)における議論から——

ます じま けん  
増 島 建

はじめに

- I DACにおける民主化と援助をめぐる議論
- II 民主化と援助のリンケージの背景
- III DAC 諸国の政策スタンス
- IV DAC 諸国のジレンマ(民主化, 開発, 安全保障の相互関係)

はじめに

対外援助における最近の顕著な傾向は、民主主義、人権など開発途上国における政治のあり方が争点として浮上してきたことである。日本政府も、海部首相(当時)が1991年4月に国会において表明した対外援助の4指針の中で、開発途上国の民主化を配慮すべき点のひとつとして掲げた。また1992年6月30日に閣議決定された政府開発援助大綱の中にも民主化への配慮が原則のひとつとして盛り込まれた。経済協力開発機構(OECD) 諸国の援助供与国のフォーラムである開発援助委員会(DAC)<sup>(注1)</sup>においては、後に詳しくみるように、この問題は中心議題となっている。

援助が外交手段のひとつであり、政治的意味を当初からもっていたことは改めて指摘するまでもあるまい。対外援助の先駆者であるアメリカにおいてはその性格が特に強い。しかし、援助供与国の大勢が、直接開発途上国における政治援助プログラムを実施し、また進んで援助を

民主化・人権という経済政策以外の目的のためにテコとして用いる事態は、新たな展開と言わなければならない。

本稿は、開発途上国における民主化および統治能力の向上を目指す政治援助へのDAC加盟各国およびそのフォーラムたるDACにおける議論、取り組みを概観、分析することを目的とする。したがって、貧困対策援助、民間セクター援助、NGOの役割、統治機構強化など従来から経済開発援助の枠内で実施されてきたプログラムについては、それらが新たに民主化支援として再構成されたものでないかぎり、ここでは正面から取り上げない。まずDACにおける政治援助に関する議論を概観し、その背景を分析するとともに、DAC各国の政策スタンスの類型化を試みる。最後に、政治援助をめぐるDAC各国の主要な問題関心である開発、民主化、安全保障の相互連関について考察を加え、今後の研究のあり方を示唆したい。

(注1) 1995年1月現在、DACのメンバーは、ギリシャ、アイスランド、トルコ、メキシコを除いたOECD加盟メンバーである。

### I DACにおける民主化と援助をめぐる議論

DACにおいて開発途上国の政治というファ

『アジア経済』XXXVI-3 (1995.3)

クターが明示的に取り上げられるようになったのは、ここ4～5年のことである。1989年に採択されたDACの90年代の国際開発協力に関する政策文書<sup>(注1)</sup>で、生産過程およびその利益の公平な分配への民衆の広範な参加という「参加型開発」の概念が提示されたのが起源である。1990年に開催されたDACの上級会合(閣僚級)はこの政策文書をさらに発展させ、参加型開発をDACの優先テーマとして位置づけた。1991年版のDAC議長報告は、その特集テーマとして参加型開発(participatory development: PD)、「良い統治」、民主主義をとりあげた<sup>(注2)</sup>。1991年12月に開かれたDAC上級会合はさらに一歩進んで、自由選挙を実施する等、民主化が進んだとみなすことのできる開発途上国にDAC諸国は援助を優先させることをうたった。

こうした一連の政策表明をうけて、DACでは、1992年5月に参加型開発・良い統治を2日間にわたって集中的に討議、今後定期的(1年に1回程度)この分野での情報交換を進めていくことで合意した。そしてDACの中では、援助評価専門家会合が中心的な役割を担うことが決められた<sup>(注3)</sup>。また、あわせて特定の民主化に関するテーマに関して1年に2～3回ワークショップが開催されることになった。こうして始められた作業をうけて、1993年12月のDAC上級会合は、参加型開発と良い統治に関するアド・ホック作業グループの設置を決定した。

### 1. 民主化と援助の論議におけるDACの特質

DACの動きは、もとより加盟国の動向をうけたものであり、この点については後述する。ここで注目したいのは、DACにおけるアプローチの特質である。他の国際援助機関と比較して、

DACには政治援助を扱う上でどのような特徴があるのだろうか。

援助は、公式には主権国家間の関係である。開発途上国の政治・統治については内政不干涉の立場から発言しないとの考えが援助供与国では一般になされている。それゆえ、二国間・多国間援助機関においては、政治的目標を掲げた援助に対して戸惑いがみられるのは否定できない。これはこの種の援助を表わす言葉の使用法において最もはっきりと現われるのであり、それによって各援助機関の特徴をとらえることができる。

DACにおいては、当初は参加型開発の名の下で、公共行政、民主主義、人権が扱われていた<sup>(注4)</sup>。この用語法は、1992年5月19日に採択されたOECD閣僚理事会コミュニケにおいて踏襲されている。ところがその後は、経済的な開発過程への民衆の一層の参加という開発理論の最近の動向のひとつである参加型開発と、民主主義・公共行政・人権などを指す概念としての「良い統治」(good governance: GG)<sup>(注5)</sup>との2つにわけて議論する傾向ができてきている<sup>(注6)</sup>。

当初DACでは、政治援助を従来の開発問題の枠組(参加型開発)の中におさえようとしていた。これは、開発途上国の内政にはできるだけ立ち入らないようにするとの従来からの原則的立場によると考えられる。また主にエコノミストから成る事務局による問題認識にもよろう。

しかしながら、他の国際援助機関と比べると、DACには、規約上の制約もなく(この点については後述)、正面から政治援助に関する諸問題を議論できる態勢にある。

### 2. 参加型開発・良い統治の概念

一体、参加型開発、良い統治といわれるもの

は何を意味するのであろうか。DAC における議論においては、以下の諸要素が考慮されている<sup>(註7)</sup>。

(1) 参加型開発：生産過程への民衆の広範な参加，経済成長の成果の一層公平な分配，基本的サービス（教育，医療など）の広範な普及，民間セクター（NGO，中小企業など）の促進。

(2) 良い統治：法治国家の徹底（すべての者に開かれた裁判制度），透明性（情報公開など），明確な責任の所在（accountability），民主政治（制度，政治文化），人権の尊重，マス・メディアの独立，不正収賄行為の取締，過剰な軍事支出を行なわないこと。

DAC メンバーの間ではこれらの要素についてコンセンサスがみられるものの，一部独自の見方も残っている。しかし DAC においては，用語法にこだわるよりも内容の議論を進める方が重要との判断から，あえてこれ以上の精緻な理論化の試みはなされていない。

特に注意を要するのは良い統治である。世界銀行では，そもそも規約上の問題のために政治的な含意（開発途上国への内政干渉）を排除するためにこの用語が採用された経緯がある。これに対して DAC の用語法においては，民主主義などまさに政治的要素が含意されているのである。この点に関して注意すべきは，一部の開発途上国指導者（特にアジア）および援助国においては，西洋的な文化的背景をもつ民主主義概念を嫌い，民主政治を援助のコンディショナリティとする援助国の傾向に反対するために，良い統治（その実現のためには民主主義は短期的には必ずしも必要でないとする）の概念を用いていることである<sup>(註8)</sup>。これに対し DAC においては，当初から民主政治は良い統治の不可欠な構成要

素として考えられている。

### 3. DAC における政策決定

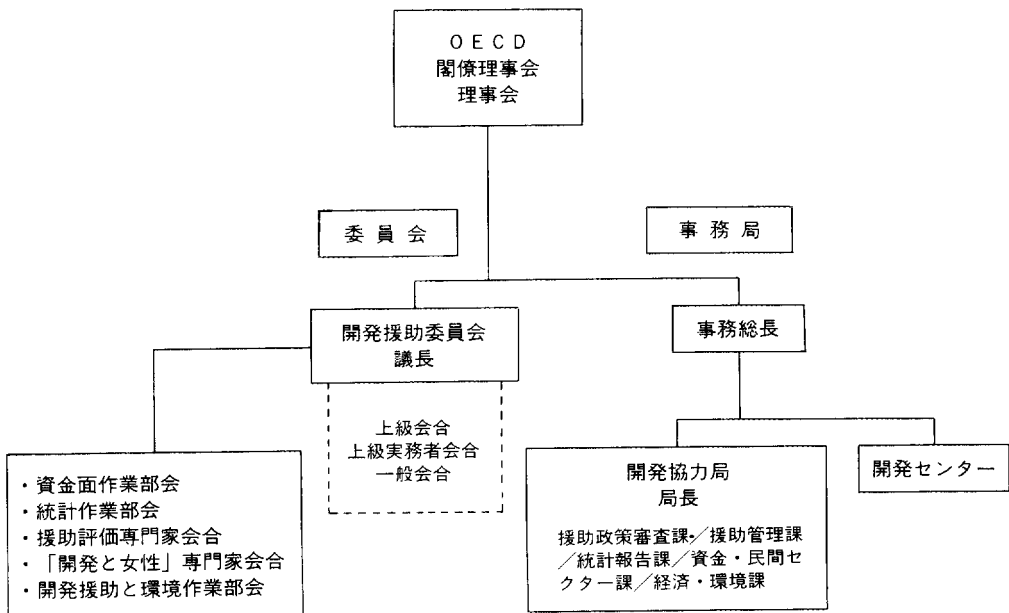
なぜ，またどのようにして DAC において政治援助をめぐる議論が展開されたのであろうか。もとより DAC における議論・合意の影響力については，それを国際レジームのひとつとして重視する者からそれを否定する者まであり，議論が分かれている<sup>(註9)</sup>。そして政治援助については，DAC としての取り組みも新しく，DAC のこの問題に関する影響力を分析するには時期尚早である。ここでは DAC においていかなる過程で政治援助が議論されるようになったのかを理解するのに必要な限りで，DAC における意思決定システムを概観，分析してみたい。

#### (1) DAC の組織機構（図1参照）

DAC は1960年に設立された開発援助グループ(DAG)に端を発する。1961年に OECD が発足するとともに，その下部機関として DAC が成立した。DAC は，アメリカの主導の下に，主に開発途上国への援助量の増加をはかるとともに，援助の質を高めるための相互監視機関としてその役割が定められた。

現在 DAC は，OECD の他の分野と同様，メンバー国政府（EU は欧州委員会によって代表）代表から成る委員会（開発援助委員会。一般に DAC と呼ばれるが，事務局をも含めて DAC と呼ばれることが多いので，本稿においても特に断りがない限りかかる意味において解している）とその活動を補佐する事務局（開発協力局）から成っている。OECD の一部として，OECD 閣僚理事会を頂点とする OECD の意思決定システムに従うが，DAC それ自体の意思決定システムは次のとおりである。

図1 DACの組織機構



(出所) 筆者作成。

開発援助委員会は、最高意思決定機関として年に1度開催される上級会合（閣僚級、担当大臣がない国は事務当局の最高責任者が代表）、年に数回開かれる上級実務者会合、各国OECD代表部のDAC担当者（各代表部とも次席級が多い）による一般会合から成る。専門的な問題に関しては、統計、評価、資金フロー、環境、ジェンダー(WID)などに関して下部委員会が設けられている。すでに述べたように、政治援助は当初、こうした下部委員会のひとつである援助評価専門家会合において扱われることが上級会合において決定されたのである。

一方事務局には、事務総長の下に開発センターと開発協力局がある。後者は局長、次長および統計報告、援助政策審査、資金・民間セクター、経済・環境、援助管理、の5つの課から成っている。これらの課が、開発援助委員会(DAC)のさまざまな活動を補佐するようになっ

ている。政治援助の場合には、課としては評価や参加型開発を従来から担当してきた援助管理課が担当し、援助政策審査課が各国援助政策審査の際にとりあげる形で二次的に関与した。

## (2) 政治援助とDAC

政治援助がDACにおいて議題として取り上げられ、DACが組織として対応した過程に関しては、以下の諸点が指摘できる。

(i) DACとして政治援助を取り上げることに 대해서는加盟国から強い反対はなく、その意味でコンセンサスがみられた。

(ii) しかしアメリカが終始一貫して主導的な役割を果たした。この点はアメリカの対外援助政策の最近の展開からして理解できるのであり、その点については以下別に述べる。

(iii) DAC事務局は、当初は従来からの参加型開発の枠内で新たに浮上した政治援助を処理しようとし、特別の組織変更等を行なうこと

## 研究ノート

に消極的姿勢を示した。

(iv) 援助と開発途上国における民主主義の結びつきについては、DACの最高意思決定機関である上級会合で再三確認されただけでなく、OECD閣僚理事会においても確認された。

### (3) アメリカと政治援助

DACは先に述べたように加盟国のコンセンサスによって運営されている。そのことは一面では小国の発言権を保障することにつながるが、大国の主導権を必ずしも排除するものではない。コンセンサスのルールの下では、小国は意思決定を妨げる力を有しているがゆえに、多数決ルールにおけるよりも責任を自覚せざるをえないからである。政治援助が、DACにおいて1990年代の初めに、アメリカのイニシアティブの下で、議題として取り上げられたのは、同じ時期に政治援助を正面から打ち出してきていたアメリカの援助政策の動向と密接な関連をもっている。

アメリカがなぜ政治援助に積極的であるのかは、アメリカの対外援助の当初よりの歴史、ラテン・アメリカをはじめとする地域での民主化支援プログラム実施の経験、および最近の対外政策の動向によって理解することができる。

アメリカの対外援助の端緒は、ヨーロッパ諸国への第二次世界大戦後のマーシャル・プランである。その後トルーマン大統領の提唱したポイント・フォーは今日のアメリカの途上国に対する開発援助の先駆けとなった。ケネディ政権が打ち出した「進歩のための同盟」は、今日においてもアメリカの対外援助政策を規定している1961年の対外援助法の直接の起源となった。その第6章は、民主的制度建设を目的のひとつとして掲げている。1967年に61年対外援助法に

加えられた第9章では、「民主的な民間および地方政府機関を奨励することを通じて、開発途上国を経済発展の作業に最大限参加させることを保障することを重視する」べきことが定められている。この規定にそって、国際開発庁(AID)においては、労働組合、民間団体(NGO)、民間企業支援のさまざまなプログラムが考案された<sup>(注10)</sup>。

1970年代に入ると、ベトナム戦争後の外交の道義化の動きのなかで、議会によって一連の人権規定が対外援助の分野でも設けられることになった。経済開発援助については、1975年の、61年対外援助法第116項修正条項(ハーキン修正条項)が、経済援助に人権尊重を条件づけることを義務づけている。また軍事援助(アメリカの対外援助予算の大きな柱のひとつである経済支援基金[ESF]も含む)については、1978年の、61年対外援助法第502B項修正条項において、人権侵害がみられる国への援助が禁止されている。

また、1978年の対外援助法第116項(e)によって、人権尊重をはかるためのプログラムを実施する予算上の裏づけができた。1984年には、これにもとづく「司法行政」(Administration of Justice)プログラムがエルサルバドルで始まり、ラテン・アメリカ全土で展開されることになった<sup>(注11)</sup>。民主化支援プログラムも、1989年当時のAIDアジア・中近東局が、「開かれた市場、開かれた社会」プログラムを策定したのをはじめ、90年の中・東欧局での多元的民主主義イニシアティブ、そして91年初めのアジア民主主義プログラムが策定された。同時に、アフリカ局は、対象国を15カ国選び、プログラムの策定を開始した。

1990年に発表されたAIDの「民主主義イニシ

アティヴ」と題する政策は、こうした一連の作業をうけて行なわれた。ひきつづいて1991年11月にAIDは「民主主義と統治」と題する基本的政策文書を発表するにいたったのである<sup>(注12)</sup>。

アメリカが民主主義推進を1990年代に入って対開発途上国外交において中心に据えてきたことも重要である。その背景には以下の理由があったと考えられる。第1に、レーガン、ブッシュ共和党政権の「小さな政府」「民間資本重視」といった新保守主義の公共イデオロギーは、開発途上国に適用されるとき、市場経済・民主主義を支持するという方向性を本来もっていた<sup>(注13)</sup>。実際、AIDでの一連の民主化イニシアティヴも、予算上は、民間企業局において計上されていた。第2に、たしかにラテン・アメリカに対して、レーガン政権当初は、カークパトリックら政府内タカ派の掲げた権威主義的政権支持政策が有力であった。しかし、これら諸国において民主化への動きが顕在化するにつれて、同地域で秩序を維持するというアメリカの従来からの目標を達成するためには、むしろ民主化を支持する方がよいとのリベラル派の立場が政権内で優位を占めるようになってきた。第3に、そもそもレーガン政権は、その発足当初から、ソ連とのイデオロギー競争を意識しており、この分野では、ソ連に遅れをとっているとの認識があったといわれる。そのために、レーガン大統領は1982年にいわゆる「プロジェクト・民主主義」(The Project Democracy Initiative)を提唱、世界に民主主義の価値を普及させるための新たな機関の設置が検討された。この試みは、政府と議会の間の駆け引きの結果、議会側の主張していた国立民主主義財団(National Endowment for Democracy: NED)の設置という形で具体化された<sup>(注14)</sup>。

(注1) 「90年代開発協力に関する政策文書」の邦訳は、外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助 1992年版』1992年、に収録されている。

(注2) OECD, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (Paris, 1991).

(注3) 援助評価専門家会合については、増島建「DACにおける評価システム」(行政管理研究センター共同研究『ODAの評価システム—理論と国際比較—』1993年)を参照されたい。

(注4) OECD, *Development Co-operation*...

(注5) good governanceの訳としては、「適正な統治」がふさわしいと思われるが、ODA白書等によってすでに「良い統治」が普及しているので、ここではそれに従うことにする。

(注6) ただし、この並行的用語法(略してPD/GG)についてDACメンバーの間で一致がみられるわけではない。あくまで事務局による便宜的な用語法であることに注意する必要がある。本稿はこの用語法にしたがえば“GG”に焦点を合わせている。

(注7) OECD, *Development Co-operation*...

(注8) 民主主義に代わる概念として「良い統治」を提唱したシンガポール政策研究所所長、元駐米大使トミー・トンビー・コー(Tommy Thong-Bee Koh)の論説を参照されたい。*International Herald Tribune*, May 6, 1993.

(注9) 開発援助の分野で一定の行為規範(レジーム)の存在を認め、DACにその管理的役割を与える最近の研究として、David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989* (Princeton: Princeton University Press, 1993)がある。

(注10) 対外援助法第9章の意義は、経済発展から自動的に政治発展が導かれるとの考えを否定したことにある。制定直後に、従来経済発展を目標に政府部門の強化を目指していたアメリカの技術協力は、新たに立法府支援への取り組みを開始した。しかしその後1960年代を通じて、主に組織的な理由(人材の欠如など)により、第9章は事実上実行されず、70年代には、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)に重点が移り、第9章においてみられた自動的政治発展の考え方はAIDにおいて影が薄くなった。1980年代レーガン政権の下での、第9章の再活性化については後述する。以上の記述については、

OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America* (Paris, 1992) を参照した。

(注11) Joan M. Nelson and Stephanie Eglinton J., *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* Overseas Development Council Policy Essay no. 4 (Washington, D. C.: ODC, 1992) / 中川淳司「政府開発援助と人権保障のリンケージをめぐる法的問題点 — 米国の人権外交を中心に —」(『国際開発研究』第2巻第2号 1993年2月) / 有賀貞編『アメリカの人権外交』日本国際問題研究所 1993年 / Katarina Tomasevski, *Development and Human Rights* (London: Pinter, 1988) (宮崎繁樹・久保田洋監訳『開発援助と人権』国際書院 1992年) を参照。

(注12) U.S., AID, "Democracy and Governance," Washington, D. C., 1991.

(注13) Jerrold D. Green, "USAID's Democratic Pluralism Initiative: Pragmatism or Altruism?" *Ethics and International Affairs*, vol. 5, 1991.

(注14) Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: US Policy toward Latin America in the Reagan Years* (Berkeley: University of California Press, 1991).

## II 民主化と援助のリンケージの背景

援助国・国際機関が、急速に開発途上国の政治への関心を高めているのはいかなる要因によるのであろうか。「第三の波」(注1)といわれる1970年代半ばから90年代初めにかけての開発途上国における一連の民主化の中身の分析には立ち入ることなく、援助供与側の態度に影響を与えたと考えられる要因を考察してみたい。

### 1. 開発途上国における要因

第1に挙げなければならないのは、開発途上国自身において複数政党制の導入や自由選挙の実施等民主化に向けての進展が近年著しいことである(注2)。その結果、民主化支援を開発途上国側が先進諸国に要請することが珍しくない事

態が生じた。開発途上国への政治的援助に慎重であった(アメリカはこの点で例外的) DAC 諸国は、新たな対応を迫られることになったのである。同時に、いったん民主化支援に乗り出せば、政策の一貫性の観点から、他の事例に対しても同様の態度をとることが求められるようになる。

第2に、冷戦の終結によって、地政学的重要性という援助供与国に対する交渉材料の有効性がなくなったことから、援助の減少に対して開発途上国の指導者は危機感を強めている。サハラ以南アフリカ諸国などは忘れられた存在になるのではないかとの深刻な懸念が一部でもたれている(注3)。こうした先進諸国と開発途上国の劇的な力関係の変化の下では、開発途上国の非民主主義的な政権は、民主化をするか忘却されるかの選択を迫られることになったといえよう(東西対立の文脈とは別に戦略的・経済的に重要な位置をしめる中国など一部の開発途上国はそれほど深刻なジレンマには直面していないことは事実である)。従来であれば内政干渉として拒否したであろう類の構造調整、民主化、人権といったテーマについて、多くの開発途上国が、先進諸国の援助関係者が驚くほど柔軟に対話に応じてきているのは、こうした開発途上国側の危機感の現われといえよう。

民主化に関する開発途上国の柔軟な姿勢は、いくつかの開発途上国間の地域協力機構においてもうちだされており注目される。なかでも、1990年7月にエチオピアのアジス・アベバで開催されたアフリカ統一機構(OAU)第26回首脳会談は、アフリカでの民主化促進を宣言して注目された。

### 2. 援助供与側内部における要因

#### (1) 援助供与国

DAC加盟諸国における要因としては、以下の3つが考えられる。

第1に、OECD諸国による東欧・旧ソ連への支援が本格化する中で、これら諸国に対しては民主主義・人権などの付帯条件を課す一方で、途上国に対しても同様の政策をとらなければ、政策の一貫性に欠けるとの認識がOECD各国政府関係者の間で強まっていることが挙げられる。特にヨーロッパにおいてこうした考え方は強い。

OECD諸国の国内世論の動向も重要である。OECD各国における経済成長が停滞するなかでは、ODAの増加をはかることはどの国においても困難な状況にある。しかも、援助の実効性への疑問からくる「援助疲れ」が多くのDAC諸国において世論に影響を与えてきている。こうした状況の下では、OECD諸国において世論が対外援助に対して好意的でないのは、驚くに値しない。そうしたなかで、民主主義・人権のテーマは、国内世論を動員し、対外援助の正当性を高めるのに効果的であるとの認識がDAC各国において広まっている。この点では、社会主義の失墜によって市場経済モデルが唯一の正当な体制として評価されるようになったことが重要である。

さらに援助関係者にとって切実な要因は、開発途上国の発展が停滞するなかで、援助が効率的にその開発目標を達成するためには、開発途上国の政治が改善されなければならないとの認識が強まったことであろう。

## (2) 国際機関

世銀、IMFにおいては、経済開発に直接関係がある限りとの限定的な態度ではあるが、次第に開発途上国の政治への関心を高めてきている<sup>(注4)</sup>。その背景としては、主要な出資国であ

るDAC諸国のすでにふれた新たな動向があるが、他に次のような技術的な理由が考えられる。すなわち、構造調整融資を実施する中で、開発途上国における政治的文脈を考慮にいれなければ、望ましい経済・社会政策が効率的に遂行されないとの認識である。特に、多くの開発途上国においては、政府機構および司法制度の不備が(特に人的資源の不足)、先進諸国からの資金の流入および経済発展が進まない原因としてしばしば指摘されている。

世銀の具体的な政策としては以下の点に注意する必要がある。世銀においては規約上融資対象国の内政に関与することが認められていない。そのアプローチは「良い統治」を中心とする行政的なものになっている。しかし、「良い統治」が結果として民主的政治をもたらすであろうとの暗黙の仮定がなされている<sup>(注5)</sup>。実際にも、カウンターパート・ファンドの運用において、現地政府との合意の下でその使用を民主主義建設に限定することがなされている(たとえばエルサルバドル)ことが注目される。また世銀理事会においてアメリカが世銀融資に政治的条件をつけることもある<sup>(注6)</sup>。

国際金融機関の動向において重要であると思われるのは、欧州復興開発銀行(EBRD)である。同行の設立規約には、民主主義が融資の条件として明記されており、この点で世銀、IMFとは異なっている。DAC諸国の中には、同様の規定を世銀、IMFにも広げるべきだと主張する国もある。

国際機関の中で最も具体的な民主化支援プログラムに関わっているのは国連開発計画(UNDP)である。1991年から刊行を開始した『人間開発報告』(*Human Development Report*)は、表現の



## 研究ノート

自由など人権も発展指標の中に取り入れ、注目された。また民主化を進めつつある国に対しては、選挙監視、人権擁護、その他広範にわたる技術協力を行っており、政治的領域への進出が際だっている。ただし、これらのプログラムはすべて開発途上国政府の同意のもとに実施されており、UNDP 自体は開発途上国政府との関係においてきわめて慎重な態度をとっている。

### (3) 援助国協議機関

援助国の協議機関は、DACに限らない。特に、ヨーロッパ諸国は近年開発援助政策を地域機構において協議、調整することが多くなってきている。これら諸国の政治援助、政治的コンディショナリティに対する態度は、多分にヨーロッパ連合(EU)や北欧会議(Nordic Council)での議論、イニシアティブに左右されている。

EUは独自の援助プログラムをもち(特にロメ協定)、EU委員会では第8総局が開発協力を担当している<sup>(注7)</sup>。そして開発大臣から成るEU理事会で各国の政策の調整がなされる仕組みになっている。マーストリヒト協定において、開発協力が多数決制を導入する分野のひとつとして合意されたことから、今後理事会を中心とした政策調整は従来よりは一層積極化することになる<sup>(注8)</sup>。

民主化を開発途上国への援助の条件とする方向は、1991年11月28日の「人権、民主主義、開発に関するEC理事会決議」で打ち出された。同決議は、人権および民主主義の普遍性を確認するとともに、この分野で前進した開発途上国に対しては援助の増加を、反対に人権抑圧や民主政治からの逸脱が著しい国に対しては援助の打ち切りを含めた措置を考慮することをうたい、援助と開発途上国の政治状況をはっきりと結び

つける方向を打ち出した。このようなEUの政策は、東欧への政策との一貫性の模索、さらに根本的には、EU自体が民主主義を加盟の要件としていることにみられるようにEUのアイデンティティの発現と考えられる。現在アフリカ・カリブ・太平洋(ACP)諸国との間で進められている第4次ロメ協定改定交渉において、「民主化条項」がEU側より打ち出されており注目される<sup>(注9)</sup>。

北欧5カ国から成る北欧会議は、1990年9月10～11日にノルウェーのムルデで開かれた開発協力閣僚会議のコミュニケで初めてこの問題への共通の態度を明確にした。このコミュニケは、開発、民主主義、人権の間の緊密な相互関係を確認した上で、北欧諸国として、今後開発途上国との対話で、この問題を積極的に取り上げていく方針を打ち出した。北欧諸国は、実際に世銀主催の援助国会議(CG)などにおいても、ECと異なり、相互に意見調整を活発に行なっているため、援助国協調の例として北欧会議は重要である。

### (4) NGO

開発途上国への援助供与の主体は、国家や国際機関だけでなく民間の援助団体も近年大きな役割を果たすようになってきている。これらの非政府組織(NGO)は、それ自体のもつ援助プログラムの内容や世論形成において果たす役割の故に、援助と民主化の結びつきを考える上で無視できない存在である。

NGOには、脱国家的団体として国際的なネットワークをもっているものもある。そのなかで開発途上国の民主化に特に大きな役割を果たしているのは、人権擁護団体のアムネスティ・インターナショナルである。地域レベルで人権

監視にあたっている NGO もある。最近の民主化の動きにもなって、自由選挙実施を援助する NGO も特に中南米において活動している。

先進諸国内においては、政党や労働組合の役割が重要である。後に述べるように、アメリカやドイツでは、政党、労働組合系の財団が開発途上国の民主化支援において一定の役割を果たしている。選挙監視においては、アメリカの選挙制度国際財団、アフロ・アメリカン・インスティテュート等の NGO が知られている。イギリスでは、ウェストミンスター基金が民主化支援で中心的役割を果たしている。

#### (5) 援助供与側・受入側間の協議機関

援助国・開発途上国両者が公式に協議する場としては、世銀主催の援助国会議と UNDP 主催のラウンド・テーブルが近年注目を浴びるようになってきた。これらは、いずれも特定の被援助国を対象に、関係援助国が集まり、当該国の開発問題、対外支援を議論するのであるが、最近はその国の政治状況についても討議されるようになってきた。

地域レベルでは、中米における「民主主義と開発のためのパートナーシップ」(PDD) が、先進諸国と開発途上国の間で民主化の問題を議論する場として挙げられる。PDD は、アメリカをはじめとする 22 の OECD 諸国、中米 7 カ国、ラテン・アメリカ 3 カ国 (メキシコ、コロンビア、ヴェネズエラ)、それに国際機関から成り、1991年 4月に公式に発足した。民主主義体制確立を中米諸国が誓い、近隣諸国および関係先進諸国がこのプロセスを支援していくためのフォーラムとしてできたために、PDD においては民主主義は当然のことながら中心テーマとなっている。また米州機構 (OAS) においても、1991年

6月の総会において、「サンティアゴ宣言」(正式には、民主主義および米州体制の再生に向けてのサンティアゴの誓約) を採択、民主主義、人権の尊重、貿易・投資の自由を OAS の原則とした。

アフリカにおいては、「アフリカのための地球連合」(GCA) が 1991年 9月の諮問委員会において、先進諸国とアフリカ諸国が民主化の展望を議論し注目された<sup>(注10)</sup>。GCA はまた国連、日本政府と共催で 1993年に東京アフリカ開発会議 (TICAD) を開催、アフリカ問題を世界のアジェンダにのせるとともに、民主化を含めた良い統治の重要性を再確認した。

またかつての植民地のつながりを基盤にした組織としてコモンウェルス、フランス語圏会議があるが、いずれにおいてもここ 2~3年開発途上国における民主化の問題が取り上げられている。

(注1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

(注2) ハンティングトンは、(1)権威主義体制の正統性問題、(2)急速な経済発展とそれに伴う社会変動、(3)カトリック教会の役割、(4)主要国 (アメリカ、旧ソ連、ヨーロッパ諸国) の役割、を第三の波の原因として挙げている。Ibid., pp. 45-46.

(注3) 冷戦終結後の相互依存経済における開発途上国の世界での位置については、『ヌーヴェル・オブセルヴァトゥール』誌が、ジャン・クリストフ・リュファン (Jean-Christophe Rufin) とホルヘ・カスタネダ (Jorge Castaneda) の間の論争形式の興味深い記事を掲載している (*Le Nouvel Observateur*, 6-12 février 1992)。冷戦後の世界において第三世界は逆にその不安定性のゆえに先進諸国を脅迫できると後者は述べているが、1992年 9月メキシコ・シティーでの筆者との会話において、基本的にはリュファンと同様に悲観的な見方をしていると語った。

(注4) Yohan Ariffin, "Développement et démo-

cratie: Ajustement macroéconomique et transformations micropolitiques," *Le Trimestre du Monde*, no. 17, 1er trimestre 1992/Michel Lelart, "Le Fonds monétaire international et la démocratie," *Le Trimestre du Monde*, no. 17, 1er trimestre 1992/Manuela Tortora, "Governance: une nouvelle dimension de la coopération financière internationale," *Le Trimestre du Monde*, no. 17, 1er trimestre 1992.

(注5) これは世銀において「良い統治」作業グループ主査が世銀・DACセミナーにおいて筆者の質問への答えの中で述べたもの。国際金融機関における良い統治の概念については大芝亮『国際組織の政治経済学』有斐閣 1994年 第3章を参照されたい。

(注6) 1985年チリへの世銀の融資決定にあたってアメリカは、チリ政府による戒厳令解除を条件とするよう主張、理事会で事実上の拒否権の発動をほめかしたとされる。Paul E. Sigmund, *The United States and Democracy in Chile* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), p. 151.

(注7) マグレブ諸国への援助は第1総局が担当している。

(注8) ただし「補完性」(subsidiarity)の原則の観点から、加盟各国が独自の援助政策を引き続き実施するのは当然のこととされている。

(注9) 第4次ロメ協定の改定草案は以下に紹介されている。*Marchés tropicaux*, no. 2999, 10 décembre 1993.

(注10) GCAは、アフリカ諸国と先進諸国の間での高いレベル(元首、閣僚級)での新たなパートナーシップをめざす対話と思考のフォーラムとして誕生した。マーストリヒト国際アフリカ会議が設立を提言し、マクナマラ(元世銀総裁)、ブロンク(オランダ協力相)、マジール(ボツワナ大統領)3氏がイニシアティブをとり、1990年7月アジスアベバ、91年6月のアブジャでのアフリカ統一機構(OAU)の首脳会議で設立が承認された。

### III DAC 諸国の政策スタンス

#### 1. 類型

次に主要援助国がどのような政策をとってい

るのかを検討することによって、DACでの議論の背景を考えたい。ここでは、以下のように2つの政策プログラム上の基準に基づいて類型化を試みることにしたい。

民主化を促進するために開発援助をどのように使うかについての各援助国の態度は、(1)開発途上国の民主化を促進するための具体的なプログラムを持っているか否か、(2)開発援助の配分に民主主義や人権の基準を取り入れているか(政治的コンディショナリティ)、の2つの基準によって大きくわけることができる。現在DAC諸国は、プログラムもコンディショナリティもある国と、プログラムもコンディショナリティもない国、の2つに分かれる。さらに、このうち前者の国々も、コンディショナリティと援助プログラムのそれぞれの内容において違いがみられるのであり、以下この2つの構成要素に注意しつつ分析を進めたい。

まずDAC諸国の中で民主化のために開発援助を利用することに最も消極的な態度をとっている国からみてみよう。オーストラリア、ニュージーランド、スペイン、ポルトガルは援助プログラムはほとんどが事実上貿易目的であって、もともと参加型援助にはあまり馴染みがない。オーストラリアは、パプア・ニューギニアにおいて警察官の養成など政治的な内容の援助も実施している。しかし、開発途上国の民主化自体についてはプログラムは一切なく、また政治的コンディショナリティについてはきわめて消極的な態度をとっている。

次にDACの多数派を構成している政治援助に積極的な諸国を検討してみる。まずコンディショナリティについては、以下に具体的にみるように、アメリカが法律上の規制によって援助

と開発途上国の政治・人権状況とを明示的にリンクさせているのははじめ、開発途上国との政策対話での態度および開発途上国の政治状況を理由にして援助配分を決定している積極派のグループの代表である。他方、フィンランドのように、北欧会議などの名で行動する際に他の積極的北欧諸国と歩調をあわせつつも、単独では開発途上国の内政に発言することにきわめて慎重な態度をとる国もある。イタリア、フランス、そして日本は、実際の運用において他の積極的諸国と比べると、柔軟な対応をしている。

次にプログラムの内容を軸にみると、フランス、アメリカが積極的であるといえる。DACでは政治援助をODAとして認める決定をしているが、本稿執筆段階においては各国の政治援助予算についての比較可能な形での統計はまだ利用できない。入手可能な情報から判断すると、フランスおよびアメリカが政治援助プログラムに相対的に高い比重を与えている。アメリカの事例については第1節で述べたが、フランスはアフリカ諸国の民主化に伴い、選挙を行なうための費用、物資、人員の面で支援を行なっているのははじめ、従来から開発途上国の国家基盤の強化に積極的である。こうした支援が民主化支援といえるかどうか（特に非民主的な政治の行なわれている国の政府の強化につながる場合）といった問題はあるが、フランスが開発途上国の政治援助に深く関与している点是否定できない。フランスは法治国家(état de droit)の建設を特に目標として掲げている。

以上のような類型化の試みだけでは、政治援助のように新しくかつ変化のただなかにある事象について、変化の流れを十分捉えきれないきらいがあるので、ここでは次の2点を補足した

い。

ドイツは従来はコンディショナリティには積極的なものの、民主化支援は政党財団に任せ、政府としてはタッチしないという間接的関与しか行なっていなかったが、1993年から連邦政府も直接支援プログラムを実施し始めた<sup>(注1)</sup>。イタリアは、従来開発途上国の民主化については、EU加盟国として各国と歩調を合わせてきたが、実際には特別のプログラムもなく、ドイツと同じように分類されえた。しかし最近ではソマリア、エチオピアや政治危機にある一部中米諸国への緊急援助に乗り出しており事実上政治援助を開始したものとして注目される。

DAC各国の民主化支援政策の分類から、注目すべき点として以下の2つをここでは強調しておきたい。

各国の政策を規定する要因としてそれぞれが加盟している地域機構が重要である。開発途上国の民主化のために開発援助を利用することについては、ヨーロッパ諸国においてもフィンランドをはじめもともと消極的だった国がある。それにもかかわらず、こうした諸国が少なくとも政策声明においては積極的姿勢を示すのは、近隣諸国と歩調をあわせる（未加盟国については将来の加盟をにらんで）との配慮によるところが大きいと思われる。その点では、DACを含むOECD（閣僚理事会共同声明）、先進国首脳会議などの役割も重要である。政府内の援助機関が政治援助に消極的であっても、首脳レベルの決定によって政策面での対応が要求されるといふプロセスがこれらの国ではみられる。

その一方で、各国の政策上の遺産が基本的に、それぞれの対開発途上国民主化支援への態度、および具体的政策内容に反映されていることも

見逃してはならないであろう。フランスの政策においては、植民地関係に由来するパターンナリスティックな要素が重要であるし、アメリカの場合には、民主主義が自国のアイデンティティと切っても切り離せないという事情を抜きにしてはその独特な積極性を理解することはできない。

他方、オーストラリア、フィンランド、日本の比較的慎重な姿勢は、それぞれの現代史と切り離しては理解できないものである。これら諸国は何らかの形で他国による支配をうけ、その影響が対開発途上国関係においてこれまで一貫してみられたのである。

(注1) ドイツの開発協力政策一般については、山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』アジア経済研究所 1992年を参照。ドイツの政党財団については、Michael Pinto-Duschinsky, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts," *International Affairs*, vol. 67, no. 1, Jan. 1991.

#### IV DAC 諸国のジレンマ (民主化, 開発, 安全保障の相互関係)

DAC 諸国の政策決定者は、政治援助を行なう上でジレンマに直面している。すなわち、先進諸国の対開発途上国政策は、民主化、開発、安定という諸目標を含んでいるが、これらをどのように整合的に遂行できるかという点である。こうした問題関心は、DAC における政治援助をめぐる議論において明確に現われていた。

援助が先進諸国の外交手段として、開発途上国社会に影響を及ぼすものであるとすれば、その効果についてのなんらかの因果関係の把握が必要である。援助は被援助国の経済発展にどの

ような影響を及ぼすのかは、1960年代から経済学者の間で議論されているが(しかも今日に至るまで明確な結論はでていない)、新たに開発途上国における政治、統治に与える援助の影響についても一定の考えをもつことが求められている。それだけではなく、援助が政治的な目標(外交上の考慮については後述)をももつようになった今日、2つの目標の相互関係についても、何らかの理論を有することが必要となったのである。

特に開発途上国との全般的な関係を扱う立場にある先進諸国外交政策決定者にとっては、途上国の安定、友好関係という外交政策上の目標との調和をも考慮することが求められている。安定(開発途上国の安全保障)、経済開発、民主化の間の相互関係についてなんらかの理論が要求されるようになったのである。

##### 1. 経済開発と民主制

経済開発と民主制の関係についてはすでに多くの研究がなされている。特に、リブセットによる民主制の前提条件の研究は、その後の研究の出発点になったといつてよい(注1)。彼の主張が、はたして経済発展が民主制に結びつくとの因果関係の主張を意図したのか、それとも単に両者の相関関係を述べただけなのか、現在でも解釈が分かれている(注2)。その後、独立当初は形式的には民主主義の装いをもっていた開発途上国の多くが権威主義的政治に転換する中で、リブセット説は勢いを失ったとの見方が有力となった(注3)。それが1990年代になって、権威主義体制から民主主義体制への移行が多くの開発途上国でみられるなかで、最近ではリブセット説および60年代の近代化論一般が再評価されつつある(注4)。ただし、経済発展の程度と民主制

を直接因果的に結びつける「堅い」解釈ではなく、経済発展に伴うさまざまな人間としての発展(識字率、中・高等教育の普及度など)を媒介にしての「緩い」解釈において再評価されている。

一方、逆に民主制が経済発展にどのような影響を及ぼすのかという点についても、近年になって新たな展開がみられる。リベラルな立場の英米系の学者は、従来から民主主義(自由民主主義)と経済発展の間に強い相関関係を認めてきた<sup>(注5)</sup>。しかしラテン・アメリカでの開発独裁への移行、および当初より権威主義的であったアジア諸国の高度経済成長を前にして、むしろ権威主義体制の方が経済成長をもたらすのではないかとの考え方が強まったのが1970年代以降であった<sup>(注6)</sup>。現在では、長期的には民主主義でなければ持続可能な経済発展は望めないとの新たな認識が強まってきている<sup>(注7)</sup>。

## 2. 政策上の含意

このような新たな理論展開は、援助政策に対してどのような含意をもっているのだろうか。すでにかかなりの程度の経済発展を成し遂げた国については(外交・貿易上の配慮が入ってくるとの問題はあるが)、政治援助と経済援助の間の矛盾といった問題はおこりにくい。しかし未だに経済発展が焦眉の課題となっている開発途上国については、経済援助と政治援助の間に負の相関関係がおこりやすい<sup>(注8)</sup>。そのため、政治発展への援助を考えずに経済開発のみを目標とするか、あるいは「堅い」リブセット説をとり開発途上国での政治発展をも目標にとりいれつつ経済発展が自動的に民主主義をもたらすとの立場をとらないかぎり、政策決定者は以下のような政策選択上の問題に直面せざるをえなくなる。まず、援助の内容の面で上述の経済と政治の

関係についてどのような立場をとるかによって、政策が変わってくる。すなわち、リブセット説における経済発展と民主主義の相関関係の面を重視すれば、民主化のためにはまずその経済社会的基盤を整備すべきであるということになる。したがって、開発に向けての資金を回してまで人権保障、選挙などを行なう必要はないということになる<sup>(注9)</sup>。他方、リブセット説が最貧国においても民主化の可能性を排除したものではないとの立場にたてば、さまざまな政治的援助を実施するとともに、経済開発援助においてもベイシック・ヒューマン・ニーズに重点をおくべきことが導き出されるであろう。この論争は、実はすでに1960年代にアメリカにおいてみられたもので、結局両者が並存することになったのであった<sup>(注10)</sup>。今日においても、AID内では、政治援助の担当者の間では後者の立場が公式にはとられているが、その他の援助関係者の間では経済発展を優先する考えをとる者が少なくない。

第2に、政治的根拠による援助へのコンディショナリティのあり方にも影響がありうる。すなわち、最貧途上国において民主化に大きく逆行する動きがみられた時に、援助国は援助を中止すべきなのか、あるいは経済発展が民主主義の条件であるとの認識に基づいて援助を続行すべきなのか、という問題である。ここで援助国に問われるのは、人道援助を開発途上国政府を介さず住民に対して行なうことができるかどうか、特にNGOを通じた援助をすばやく実施できる体制が整っているか否かである。

多くの国は、その場での個別的な対応に終始しているのが現状とあってよからう。長期的に、民主主義と経済発展の相関関係を認める点での

合意はできたものの、中・短期的にどのような政策をとるかについては各国は模索中といっただけよい。

### 3. 安全保障と経済開発・民主制

先進諸国が開発途上国の安全保障を支援することは、(1)開発途上国自身が支出すべき国防費を開発に回せる、(2)安全保障は開発のための最低限の環境である、という理由から開発途上国の開発に貢献するとの主張がなされる。たとえば、フランスは、アフリカ諸国との軍事協力（防衛協定、軍事基地、仏兵駐屯、軍事顧問の派遣、軍事研修生受け入れ、軍事物資援助など国によって協力の内容が異なる）を、開発と法治国家の実現のための手段として位置づけ、正当化している。またアメリカも、同様の観点をふまえつつ DAC において、軍事債務の解消を ODA として記録するよう主張してきた。

反対に、民主化が安全保障に貢献する場合として以下の例が挙げられる。今日「民主国家同士は戦争しない」との命題が自由主義論者の間で盛んに唱えられている。すなわち、民主主義を世界中に広めることによって世界の安全保障を高めることになるとの見方がなされているのである<sup>(注1)</sup>。こうした自由主義者の理論展開においては、開発・民主主義・安全保障の三者の間に緊密な因果関係が前提されているとみることができる。

今日の DAC 諸国の対応をみると、開発・民主主義・安全保障それぞれに配慮しつつも、各国の間でそのアプローチに興味ある違いがみられる。アメリカは三者の中では民主主義に、日本は経済開発に、そしてフランスは安全保障にそれぞれ相対的に高い重要度を与えているように考えられる。これは、開発・民主主義・安全

保障の相互連関に関する認識の違いによるのであろうか。あるいは、各国それぞれが有する手段（ODA、軍事力、イデオロギー）の違いに由来するのであろうか。今後は、DAC 諸国の政治援助の実態を事例研究を積み重ねることによって明らかにすることが重要であろう。

(注1) Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, vol. 53, no. 1, March 1959.

(注2) Gary Marks and Larry Diamond, "Seymour Martin Lipset and the Study of Democracy," *American Behavioral Scientist*, vol. 35, March-June 1992.

(注3) Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton: Princeton University Press, 1973).

(注4) 1991年に刊行された比較政治学のテキストにおいてウィアードは、「60年代においてあてはまらなかった相関関係が現在は非常によくあてはまるように思われる」と述べている。Howard J. Wiarda, "Concepts and Models in Comparative Politics: Political Development Reconsidered" in *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, ed. Dunkwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson (New York: Harper and Collins, 1991), p. 47.

(注5) このような立場を村上泰亮は「古典的な経済自由主義」と呼び、「産業化→民主主義」の「開発主義」と対比させている。村上泰亮『反古典の政治経済学』中央公論社 1992年 上巻 241～243ページ。

(注6) たとえば, Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976). オドネルによる「官僚主義的権威主義モデル」はこうした立場の代表例である。Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Politics of Modernization Series no. 9 (Berkeley: International Studies, University of California, 1973).

(注7) 本稿で述べてきたDACにおける一連の参加型開発・良い統治に関する作業の集約とも言える方向性をまとめたペーパーはその第1項で、「公開的・民主的・責任的・統治システムと、人権の尊重、および持続的経済社会発展を達成する能力の間に死活的関連がある」と述べている。OECD, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* (Paris, 1993), p. 7.

(注8) 1人当たりGNPが2000<sup>米</sup>以下の国では民主化は困難であるとの指摘については、Huntington, *The Third Wave...* / 中村政則『経済発展と民主主義』岩波書店 1993年、を参照。

(注9) 1993年末のブルンディでのクーデターは、低所得国での民主化がいかに困難かを白日の下にさらした。また一般的に、民主化(選挙の実施など)は、莫大な資金を必要とするとともに、国民の関心を開発からそらすことによって、経済社会問題の解決を一層困難にただけではないのかという批判的観察もなされている。

(注10) Packenham, *Liberal American and...*, p. 109. この間の事情については、川口融『アメリカの対外援助政策 ―その理念と政策形成―』アジア経済研究

所 1980年 第9章に詳しい。

(注11) この間の理論展開の位置づけについて、国際政治学会(International Studies Association)の1993年度会長就任演説(Charles W. Kegley Jr., “The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities,” *International Studies Quarterly*, vol. 37, no. 3, Sept. 1993)を参照。この命題に関する文献目録も同論文を参照されたい。

(在フランス日本国大使館専門調査員)

〔付記〕本稿は筆者の個人的立場で執筆されたものであり、いかなる形であれ、筆者の現在勤務する在フランス日本国大使館、外務省、および1991～93年勤務したDAC事務局の見解を代表したものでないことをここに明記する。また、本稿執筆にあたって貴重なご意見をいただいたDAC関係者の方々に謝意を表したい。