

## 第Ⅲ部

民主化，地方分権化，ODA支援



## 第6章

# 民主化支援の再検討

はじめに——なぜ民主化支援の再検討なのか

本稿の目的は、国際社会の「民主化支援」(開発途上国の民主化努力、すなわち民主主義的政治体制に向かったの移行努力への支援)、特に、経済協力による民主化支援を取り上げて、その現状を批判的に再検討し、そのあり方について提言することである。

民主化支援について、なぜ改めて再検討する必要があるのだろうか。まず指摘されなければならないのは、これまでに国際社会で行われてきた民主化支援の論議が、国際社会による「民主化実現への働きかけ」(途上国に民主化を実現し、持続させ深化させるための働きかけ)のごく一部を対象としているにすぎない点である。その結果、国際社会と途上国の民主化の関わりの重要な側面の多くが、論議から捨象される結果になっている。言いかえれば、民主化支援に関する国際社会のこれまでの論議は、特殊なケースに限定された不完全なものである。

この現状は克服されなければならない。われわれの住む現実の世界で実際に起きている、国際社会と途上国の民主化との関連の全体像を踏まえた民主化支援論議が求められる。本稿は、そのための基礎作業の一つである。

国際社会は途上国の民主化を重視し、それを支援する姿勢を表明してきた。これは一貫して国際協力の一つの側面であったといえようが、特に冷戦の終結以後、一段と明確になった流れといえる(Stokke 1995, 24)。

1990年に開催されたヒューストン・サミットの政治宣言は、20世紀最後の10年を「民主主義の10年」と規定し、「政治的自由と経済的自由は密接に関連し、相互に補強しあうものであることを強調」して、「自由を選択する国々に対して、(中略) 経済的支援を通じて助力を与える用意がある」ことを明らかにした。さらに1996年のリヨン・サミット経済宣言は、「民主主義、人権および良い統治は、開発の不可欠な要素である」と述べ、日本政府も同サミットで「民主的発展のためのパートナーシップ」(Partnership for Democratic Development) イニシアティブを発表し、民主化に向けた途上国の努力を積極的に支援する方針を表明した。

国際社会が持続的発展に不可欠であるとしている要素の一つに「良い統治」(グッド・ガバナンス)がある。国連やOECD(経済協力開発機構)は、民主主義を良い統治の重要な構成要素であるとしている。世界銀行とIMFは、ブレトン・ウッズ体制の「非政治的理念」(non-political vision)との関係で、良い統治の定義に民主主義を明示的に含めていないが、ジョーン・ネルソンとステファニー・エグリントンは、世銀・IMFの掲げるグッド・ガバナンスの概念が、暗黙のうちに議会制民主主義という特定の政治体制を前提としていると述べている(Nelson and Eglinton 1993, 15)。

民主主義および民主化の重要性に関する問題意識の高まりを反映して、近年、国際社会は民主化支援を拡充しており、そのあり方に関する優れた文献も出されている。UNDP(国連開発計画)の「人間開発報告書2002年版」(UNDP 2002)や、国際協力事業団の報告書『民主化支援のあり方(基礎研究)報告書 民主的な国づくりへの支援に向けて——ガバナンス強化を中心に——』(国際協力事業団 2002)などは代表的な例であり、多くの貴重な論点が含まれている。

しかしながら前述のように、民主化実現への働きかけという広範な概念の一部だけに国際社会の論議が偏りがちであるため、問題の全体像を的確にとらえる工夫が必要である。

また民主化支援は、われわれが想定する以上に複雑で錯綜した、また矛盾

をはらんだテーマといえる。この問題に関するわれわれの理解は、依然として限られたものにとどまっている。この点を克服するために、民主化支援の概念を再整理して結晶化を行い、民主化支援、特に援助対象事業としての民主化支援が直面する原則的・実務的な問題点を検討したい。現状のままでは、途上国の民主化を支援するための援助の実効性にも限界があろう。この点を少しでも改善するために若干の政策提言を行いたい。

## I 検討の基礎

### 1. 六つの基本的な設問

これまでに述べてきたような問題の複雑さを浮き彫りにするために、基礎動作として以下の六つの設問を考えてみる。ただし、このうち最も基礎的な設問①および設問②については、難しい問題が残ると思われるものの、すでにかかなりの先行研究が行われているので、紙数の制約を考慮して本稿では特に掘り下げて検討せず、設問③以下に焦点を絞ることとしたい。

設問① 民主化とは何か。

設問② なぜ民主化を支援するのか。

設問③ 誰の民主化を支援するのか。

設問④ 支援にはどのような方法がありうるのか。日本政府の援助による「民主化支援」が想定しているのは、広範なメニューのうちのどの方法か。

設問⑤ 民主化支援はどのような原則・ルールに基づいて行われるのか。

設問⑥ 民主化支援のための援助効果をどのように評価するのか。

設問③以下の検討に入る前に、設問の①と②に関する基本的な点のみ簡潔に確認しておきたい。

## 2. 民主化とは何か

本稿では「民主化」を「民主主義に向かう動き」と定義する。従来、サミットの政治関連文書やOECDの声明などで国際社会が途上国に対して民主化努力を呼びかける際に、「民主主義とは何か」をきちんと説明しているわけではない。民主化に関する途上国へのこのような接し方から判断すると、国際社会は、民主主義について人々が共有している“通念”あるいは「普遍的な定義」が存在し、したがって改めて説明するまでもないとの前提に立っていると考えるべきなのであろう。

その一方で、民主主義にはさまざまな定義が存在する。西欧型民主主義の標準的な定義として、たとえばラリー・ダイヤモンド、フアン・リンズ、およびシーモア・リップセットの見解を挙げることができよう。彼等は過去に出されたいくつかの有力な見解を総合する形で、(1)政府の有力なポストについての有効な「競争」(competition)、(2)指導者や政策の選択に関する「参加」(political participation)、そして(3)「市民的・政治的自由」(civil and political liberties)の3条件を民主主義的政治体制の基本条件であるとしている(Diamond, Linz, and Lipset 1990, 6-7)。なおUNDPは、「人々が効果的で、正直で、透明な、説明責任を果たす政府を自由に選べる政治体制」を民主主義であるとしている(UNDP 2002, 55)。

他方、民主化概念の直線的な普遍化に対して懐疑的なリー・クアン・ユーやマハティールは、さまざまな機会に「民主主義は、それぞれの社会の特性に応じて異なった型になるべきである」という見解を提示しており、さらにリビアの指導者ガダフィの主張するような、全く独自の“非正統的な”民主主義概念すらある<sup>(1)</sup>。

国際社会が途上国に民主化を示唆する際には、こうした民主化概念の相対性にも留意し、自らの想定する民主主義のモデルが相手にとっても自明なものとする姿勢を避けることが必要である。

### 3. なぜ民主化を支援するのか

1990年に相次いで打ち出されたヒューストン・サミット経済宣言やDAC (OECDの開発援助委員会)の「上級会合宣言」(OECD 1991, 43)は、民主化を推進する理由として経済繁栄や貧困緩和に貢献することを挙げた。これは今日まで国際社会における一つの有力な見解となっているが、これまでに行われた膨大な数の実証分析の結果から、民主化を説明変数として経済成長あるいは貧困緩和のパフォーマンスを説明できるか否かについてのコンセンサスを見出すことは難しい(UNDP 2002, 56; 下村・中川・齋藤 1999, 8-11)。民主化と経済成長・貧困緩和の間にどのような「因果関係」があるかはさらに不鮮明である。

UNDPは、民主化がもたらす「政治的自由」(political freedom)それ自体が望ましいと主張した上で、民主化が紛争や飢饉の脅威の軽減、女性の地位向上などの効果をもたらし、したがって「人間開発」(human development)に貢献するという命題を提示しているが、同時にその検証が困難なことを認めている(UNDP 2002, 54-61)。

国際社会が途上国の民主化を支援する論拠が経済成長、貧困緩和、人間開発への貢献であるとすれば、これまで見てきたように、そのいずれについても必ずしも通常考えられているような確固とした検証結果があるわけではない。このような状況であるとすれば、国際社会が支援を行う根拠を「民主化が望ましい」という価値観の共有に求めるべきなのだろうか。そうであるとすれば、途上国への説明ぶりも変化せざるをえないのではなかろうか。

## II 誰の民主化を支援するのか

### 1. 途上国の主体性を重視する国際社会の原則

途上国の民主化支援について、国際社会は途上国の主体性を尊重する立場を表明してきた。1998年のバーミンガム・サミット首脳宣言は、「民主主義と良い統治、より強力な市民社会とより高い透明性を確立し、腐敗に対する行動をとるための努力に対して、(中略)効果的な支援を提供する」ための国際的協調を説いた。これは民主化の主体が途上国であることを改めて確認し、「途上国による民主化への主体的な努力」を支援する姿勢を明らかにしたものである。1990年のヒューストン・サミット経済宣言は、「われわれは、世界各地で、他の国の人々が経済的繁栄と政治的自由とを達成し維持することを援助する決意である。われわれは、われわれの経験、資源および善意を通じ彼らの努力を支援する」と述べており、バーミンガム・サミットの姿勢は、1990年代初頭に国際社会が表明した立場を継続したものと見ることができる。

途上国の主体性を尊重する立場をさらに明確にしたのがJICA報告書である。同報告書は「(民主化)支援策の実施においては、相手国の意向を尊重することを原則とすべきである」と述べ、「民主化支援は、(中略)民主化支援を希望する国に対して行うべきである」との立場から「要請主義」を主張している(国際協力事業団 2002, 8)。ただ同時に、同報告書は「民主化が必要であると我々が考える国に対して」(アンダーライン——引用者)、あらゆる機会をとらえて民主化の重要性を訴えつづけ、民主化の重要性に気づいてもらうよう働きかけることを提唱している(国際協力事業団 2002, 8)。

「途上国の主体性を強調する視点」と「民主化が必要であることを国際社会が判断する視点」の間にはジレンマが内在しているが、これはJICA報告書に特有の問題ではない。国際社会の姿勢に共通して見られる問題であり、民主



化支援の複雑さはここに起因する。

## 2. 民主化支援と政治的コンディショナリティ

上記1.のように、国際社会は、途上国側の主体性を尊重する民主化支援の原則を、さまざまな機会に表明してきた。これは妥当な姿勢と考えるが、現実には国際社会が民主化の実現のために行ってきた活動(building democracy, promoting democracy, deepening democracyなどと表現される)、あるいはその一環として日本政府が行ってきた援助(ODA)の内容を検討すると、このような主体性重視の原則に沿った民主化支援は、全体のごく一部分に過ぎないことがわかる。

まず、途上国に対する援助の中で、民主化と援助供与を(明示的なあるいは非明示的な形で)結びつけたタイプが、重要な部分を構成していることを確認しておきたい。途上国の民主化を促進するための援助は二つのタイプに類型化される(下村・中川・齋藤 1999, 110-112)。

第1の類型は、民主化の促進に貢献すると考えられる事業を実施する「直接支援」(direct assistance)と呼ばれるものである。直接支援は、民主化に必要なソフト・インフラの構築・整備に対して支援を行うものであり、対象となる領域は、立法・司法・行政などの公的部門だけでなく、メディアやNGO、市民団体あるいは女性などの広い範囲にわたる。支援の手段としては技術協力、知的支援が中心となり、政治体制に関する価値判断からある程度距離のある点が特徴である。

これまでに行われてきた活動は非常に多様であるが、桑島京子の整理が体系的で参考になる(桑島 2002)。日本の民主化支援の実績については、外務省『政府開発援助(ODA)白書』に詳細な記述があり、法制度整備、議会制度・選挙制度整備、選挙支援(選挙監視への参加)、地方分権支援、警察強化への支援、NGOや市民社会の強化、女性の政治参加への支援などの多様な活動が含まれていることがわかる。

第2の類型は「政治的コンディショナリティ」(political conditionality)を援助に組み込むことによって、途上国の政治体制を援助供与側の価値観の方向に向けて誘導する仕組みである。政治的コンディショナリティには、「途上国がドナーの望んでいる方向の政治行動をとった場合に援助供与について好意的に配慮する(つまり、条件緩和、増額、新規供与などを行う)「ポジティブ・リンケージ」(positive linkage)と、ドナー側が望ましくないと考える政治行動に対して援助供与を抑制する(つまり、条件悪化、減額、中断、停止などを行う)「ネガティブ・リンケージ」(negative linkage)がある。

これは、援助供与額を変動させることによって、ドナーが途上国に民主化を動機づけし、途上国を民主化の方向に誘導しようとするアプローチである。典型的なケースは、途上国が充足すべき民主化の要件を示して援助供与とリンクさせる方式であろう。多くのドナー国は、援助供与に際して民主化や人権尊重、「良い統治」などを重視する原則を明らかにしており、必要な場合には、この原則に沿って援助のプラス方向への変動およびマイナス方向への変動を行う。なお、途上国支援において大きな役割を持つ世銀とIMFの場合には、ブレトン・ウッズ体制の非政治的理念に配慮して、民主化と資金支援を明示的にリンクさせておらず、より政治的色彩の薄い概念である「良い統治」と資金供与を結びつける方法を選択している。

政治的コンディショナリティは、援助供与を通じて途上国に「圧力」(pressure)をかけようとするもので、途上国の主体性を尊重したアプローチ、たとえば「説得」(persuasion)とは本質的に異なるものである(Nelson with Eglinton 1992, 8-10)。なお、非政治的な「経済的コンディショナリティ」(economic conditionality)だけに限られた場合でも、運用の仕方によっては、「非民主的」あるいは「強権的」政権を退陣に追い込み、「民主的」政権の登場に道を開く効果を持つ。1998年の対インドネシア緊急支援の検討に際して、IMFのフィッシャー副専務理事は記者会見で次のような発言を行った。「IMF理事会の構成メンバーが選択を迫られるのは、経済困難を緩和するために対象国政府を説得するか、あるいは支援を止めて経済状態を悪化させ、

おそらく政治的变化(political change)を引き起こして、結果として事態を改善するかである。(中略)結局、対象国政府をどう判断するかにかかっている」(IMF 1998, 143)。この発言は、資金支援の操作によって(民主化を含む)政治体制変革を志向する選択肢を示唆したものである。

国際社会と同じように、日本政府は、直接支援だけでなく、実質的な政治的コンディショナリティを伴う援助を行ってきた。さまざまな例があるが、民主化と関連した代表的な事例として対ミャンマー援助を見てみよう。1988年にクーデターによって全権を掌握したミャンマー国軍は、アウン・サン・スー・チー氏の国民民主連盟が圧倒的多数の議席を獲得した1990年5月の総選挙の結果を認めず、民主化要求デモを弾圧し、スー・チー氏の自宅軟禁を続けた。他の大半の援助国とともに、日本政府も対ミャンマー援助を実質的に停止し、その後は無償基金協力や技術協力の回復はあったものの、対ミャンマー援助の中で最大の比重を占めていた円借款の新規供与は行われないうまとなっている。

ミャンマーに対するネガティブ・リンケージは、「開発援助大綱」(ODA大綱)の閣議決定(平成4年6月)以前のものであるが、その後は、ODA大綱の「原則」第4項(開発途上国における民主化の促進、……並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う)を拠り所として、さまざまなネガティブ・リンケージおよびポジティブ・リンケージが行われている。政治的コンディショナリティとしての性格を備えたODA大綱の運用実績については、下村・中川・齋藤 [1999] の第3章が詳しい。

### 3. 「民主化実現への働きかけ」と「民主化支援」

第Ⅲ節に述べるように、途上国の民主化実現のために国際社会が行ってきた働きかけは、民主化路線を採用している途上国や国内に有力な民主化勢力を有する途上国だけを対象とするものではなく、民主化にほとんど熱意を示さない国々、あるいは民主化運動のきわめて低調な国々を対象とする例も多

いのが現実であり、その意味で「途上国の主体性重視の原則」に基づいているとはいえない。

このような現状を考慮し、国際社会の途上国民主化との関わりを分析する上で、(1)途上国の主体性重視の原則に立った「民主化支援」と、(2)「民主化実現への働きかけ」の二つの概念を区別することが有益と思われる。第Ⅲ節に見るように、(2)は途上国の主体性にこだわらない働きかけを含んだ概念であり、(1)は(2)の一部分を構成する。

### Ⅲ 支援にはどのような方法がありうるのか

ある途上国について民主化を実現したいという意思を持った国際社会にとって、動員可能な手段のリストは非常に広範であり、相手国の主権への介入の程度も手段によって大きく異なる。手段の選択にきわめて広い幅があるだけに、それぞれの手段の特性と問題点について十分掘り下げて理解する必要がある。

これまで「民主化支援」と「民主化実現のための働きかけ」に採用されてきた代表的な手段群を整理すると、以下の6グループに大別できよう。原則として、相手国の主権への介入の度合いが最も低いものから、次第に介入度が高まるように配列してある<sup>(2)</sup>。

手段① 直接支援——民主化に必要な制度あるいは社会基盤を構築する支援(前出)

手段② 政治的コンディショナリティ——援助供与を通じた民主化への動機づけ(インセンティブ、およびディスインセンティブ)(前出)

手段③ 民主化運動への支援

途上国の民主化運動あるいは民主化グループを支援して民主化を実現させ

ようとする方式である。支援の対象となる組織あるいはグループの性格や支援の方法はきわめて多様であり、国内での運動だけでなく海外在住者によるものを含む。一つの代表的例は広範に行われている民主化啓蒙運動である。具体的には「民主化セミナー」の開催、オピニオン・リーダー、メディア関係者、市民団体、女性団体などの招聘やトレーニングであり、直接支援の形をとったODAの対象となりうる活動である。他の極には反政府的な民主化勢力への支援があり、この場合には、結果としてクーデターや軍事侵攻への関与につながることもありうる。この二つは支援方式としては全く対照的であるが、同一のグループが、ある時には民主化啓蒙運動の対象となり、ある時にはその軍事行動に対して支援を受けることも十分に考えられる。「民主化グループへの支援」は、二つの極のきわめて広い幅のどこにでも位置しうるので、その実態をケース・バイ・ケースで判断する必要があるし、二つの極を峻別して扱うことは現実的ではない。

民主化運動グループが軍事行動への支援を受けた古典的な例は、キューバに対するコチノス湾侵攻作戦(1961年4月)である。グアテマラでCIAの訓練を受け、CIAの輸送支援を受けた反カストロ亡命者グループの約1500人が上陸作戦を行ったが、兵力と補給の不足から完全な失敗に終わった。当時、ケネディ大統領は「公的にも私的にも自分だけに責任がある」と語ったが、“専門家”が政権上層部に十分な情報を提供しないまま、反政府勢力(あるいは民主化勢力)を支援することの危険を痛感し、その後の対応に貴重な教訓を引き出したとされる(ソレンセン 1966, 129-139)。最近における例としては、ベネズエラの民主化運動グループに対するアメリカの支援がある。その詳細は明らかでないものの、『ニューヨーク・タイムズ』は、アメリカ政府が2002年にベネズエラで発生したチャベス政権へのクーデターの指導者たちと密接な関わりを持っていたことを指摘している(*The New York Times*, April 16, 2002)。

#### 手段④ 選挙への働きかけ

ある国の民主的な選挙で“非民主的”な政治勢力の勝利が有力になった場

合，“望ましい”結果が生じるように国際社会が働きかけることがある。2001年11月にニカラグアで大統領選挙が行われ、1979年のサンディニスタ民族解放戦線による革命で政権を取ったダニエル・オルテガ(Daniel Ortega)元大統領が政権に復帰する可能性が生じた。オルテガは、選挙戦を通じて米国との融和を訴え、1980年代のような社会主義的経済運営を繰り返さないと公約したが、アメリカ国務省の高官は「オルテガは依然としてキューバのフィデル・カストロを尊敬しており、テロリストとの関係も疑われる」として、民主的なニカラグアを維持するためには、オルテガの復帰は望ましくないと繰り返し主張した。アメリカ政府はさまざまな形で対立候補をてこ入れし、また第三の候補の出馬取りやめによる反サンディニスタ連合の強化を実現するなど、精力的な働きかけを続けた。一貫して選挙戦をリードしていたオルテガは、最終的に逆転された(*The Economist*, October 27, 2001)。これは、“民主的”政権の樹立を目指して選挙に働きかけた代表的な例といえよう。

近年ではそのほかに、先進国とODA非対象国における二つの類似例がある。2000年にオーストリアの極右政党である自由党が政権参加した際、EUは、2000年2月から9月まで、オーストリアに対する「外交制裁」(政治対話の停止)を行った。また、2002年9月に行われたスロバキア総選挙で、アメリカとEUは、最大野党党首のウラジミル・メチアル(Vladimir Meciar)前首相が旧共産主義体制の体質を引きずっているとして批判し、「メチアル政権が実現するようなことがあれば、スロバキアのNATOおよびEUへの加盟を認めない」方針を明らかにした(*Financial Times*, September 24, 2002)。結果的にメチアルは選挙に敗れた。この選挙でアメリカとEUの財団が「民主主義の啓蒙」を目的に多額の資金を提供して若者の投票率引き上げ運動を展開したが、これは、投票率の引き上げによって、強い固定票を持つメチアルの勝利を阻止する効果を持ったと報道されている(『朝日新聞』2002年9月21日)。

#### 手段⑤ 経済制裁

“非民主的”政権の封じ込めや弱体化を目的とした経済制裁や経済封鎖は、

軍事力の行使を回避できるという大きな利点を持つ。ただ、過去の例を分析したジョセフ・ナイは、南アフリカのアパルトヘイトを終わらせるのに経済制裁が貢献したことを指摘しつつも、必ずしも所期の効果が上がらなかった例も少なくないと述べ、その効果はまちまちであるとしている(ナイ 2002, 224)。

最近の主要な例としては、キューバ、ミャンマー、イラク、イランなどへの国際社会による経済制裁があるが、制裁の範囲や参加国のメンバーは対象国によって異なり一様でない。当然のことながら、援助は制裁活動の重要な一部として使用されているが、両者のかかわりはドナーごとに対象国ごとに異なる。日本は、湾岸戦争後、サダム・フセイン政権のイラクへの二国間援助を凍結していたが、アメリカが経済制裁を続けているキューバに対しては、技術協力とごく小規模の無償資金協力を行っている。前述のように、ミャンマーに対しては1987年以来、円借款の新規供与を止めており、既往案件の「ヤンゴン国際空港拡張事業」についてのみ、航空輸送の安全確保の視点から最低限の実施再開に踏みきった(1998年3月)。イランに対しては円借款も含めたODAが供与されており、明示的な制限は見出されない。

#### 手段⑥ 軍事行動：軍事顧問団派遣，限定的軍事行動，全面的軍事行動

究極の民主化支援手段といえよう。過去には、中南米地域で民主化を求めた米国によるいくつかの軍事行動の例があるが、最近の注目すべき例は、2003年3月の米英などによるイラク攻撃の際にしきりに語られた「中東民主化構想」である。『ニューヨーク・タイムス』が報じたように (*International Herald Tribune*, February 28, 2003), 「イラクをアラブ世界の民主主義のモデルとする構想は、ブッシュ政権内部で長い間論議されてきたアイデア」だったとすれば、民主化実現のための軍事行動の典型的なケースとなる。この点の詳細な評価には、もう少し時間が必要であろう。

ここまで、「民主化実現への働きかけ」に関する六つの手段について紹介し

た。最後の「軍事行動」を除けば、何らかの形で援助が関わる可能性を持っていることを指摘したい。

#### Ⅳ 民主化支援はどのような原則で行われるのか——主権への介入の正統性について

民主化の実現を目的とする援助において最も困難で微妙な領域は、途上国の「主権に対する介入の正当性」と、介入行動の「整合性の維持」を確保することである。主権国家の内政に対しては、非介入が国際法の根本規範となっているが(ナイ 2002, 183), ある国に何らかの理由で見逃しがたい事態が生じ、その是正を目的として国際社会による介入が検討される場合でも、十分な正統性と説明責任の確保に留意しなければならない。以下では、まず「主権への介入」の基本的性格について確認し、次に、これまでの国際社会による介入行動が十分な整合性を維持してきたかどうか検討したい。

##### 1. 主権への介入

1648年のウェストファリア条約を淵源として、主権領土国家の主権を認めて介入しないことが、無政府的な世界システムに秩序をもたらす基本原則となり、また、国際法の発展と体系化に伴って、外部からの強制的干渉を非とする「不干渉(non-intervention)原則」が20世紀初頭までに確立した(ナイ 2002, 3-4, 184; 大沼 1998, 80-81)。しかしながら民主化や人権の尊重と主権の尊重が両立しがたい状況の下で、介入が論じられ実行されるさまざまなケースが少なからず発生してきた。また、近年のグローバリゼーションの進展とともに、主権国家の境界を越える多様な課題や活動が急速に増加して、主権の意味は大きく変化したとの見解が出ている(大沼 1998, 87-90)。

しかしながら、主権の軽視によって安易な介入が繰り返されれば、「力こそ



正義」という蛮行と無秩序の世界システムに退行してしまう恐れがある。したがって、介入を主張する組織または国には、他の代替的な選択肢の考慮を含めて「介入が不可欠である」ことを説明する強い責任が求められるよう。

また、国際社会は多くの途上国に対して圧倒的に有利な力関係を持っている。この非対称性の下では、力によって法や道理を押し切ることはないよう、大国の恣意的な行動から途上国を守るよう、十分な配慮が必要である。残念ながら、これまでの国際社会の介入の歴史には、以下に述べるような整合性の欠如が見出される。

## 2. 介入行動の整合性の欠如

途上国に対する国際社会の介入をレビューすると、二つの基本的な問題点が顕在化する。第1は、介入基準に関するダブル・スタンダードであり、第2は、介入基準それ自体の不安定性である。

### (1) ダブル・スタンダード

介入の整合性が問われる標準的なケースはダブル・スタンダードである。アメリカの国際開発庁 (USAID) が1990年に導入した「民主主義イニシアティブ」では、「USAIDの国別援助配分に当たっては、民主化の度合いが勘案される」こととなっているが、その一方で、アメリカの援助の最大受取国であるエジプトは、各種の民主化指標、たとえば人権擁護NGOフリーダム・ハウス (Freedom House) の「政治的自由度指標」(Freedom in the World Country) において低い格付けしか与えられていない。筆者はこの種の政治・ガバナンス指標の客観性・科学性については基本的に懐疑的であるが、国際社会の民主化論議でしばしば引用されるフリーダム・ハウスの指標についてアメリカが無関心であるとは思われなるとの視点から、例として採用する。エジプトは途上国の中でも民主化度のかなり低い国とされており(表1)、1993年以来、一貫して“Not Free”のグループに分類されてきた。「イラクだけでなくエジプ

表1 フリーダム・ハウスの「政治的自由化度指標」が特に低い途上国のODA受け取り状況(1999年)

	政治的自由度 指標(5.5以上: not free)	ODA 純受取額 (100万ドル)	途上国中で の比重 (%)	人口1人当たり ODA 受取額 (100万ドル)
アルジェリア	6.5	89	0.2	2.9
エジプト	6.6	1,579	3.1	25.3
シリア	7.7	228	0.4	14.5
ケニア	6.5	308	0.6	10.3
パキスタン	7.5*	732	1.4	5.4
ウズベキスタン	7.6	134	0.3	5.5
ミャンマー	7.7	73	0.1	1.6
中国	7.6	2,324	4.5	1.9
ベトナム	7.7	1,421	2.8	18.3
インドネシア	7.5**	2,206	4.3	10.7

(注) \* 2000年。\*\* 1998年。

(出所) Freedom House, *Freedom in the World Country Ratings 1972-73 to 2001-2002*; OECD, *Development Co-operation 2000*; World Bank, *World Development Report 2000/2001*, より筆者作成。

トにも民主化を」という声には一定の説得力がある。

このほか、国際社会の「ミャンマーと中国への対応には整合性がない」との指摘(*Financial Times*, April 14, 2000)や、フリーダム・ハウスが全く同格の民主化度評価を与えているシンガポールとマレーシアの指導者が、(特に2001年9月11日の同時多発テロ事件以前の)国際社会からかなり異なった扱いをうけてきた(マハティールは「強権的指導者」、リー・クアン・ユーは「賢人」という事実も見逃せない。

このようにダブル・スタンダードは民主化支援の正統性にとってアキレス腱であるが、「ダブル・スタンダードは外交の一側面」という現実論がないわけではない。少なくとも、その正統性の有無に関わらず、ダブル・スタンダードの存在自体は広く認識されている(決して是認されているわけではないが)。つまりダブル・スタンダードは「予想可能な不整合」である。それに対して、以下に取り上げる「判断基準の突然の変更」は「予測困難な不整合」であり、

民主化支援の正統性に大きな影を投げかけるものといえよう。

## (2) 判断基準の突然の変更

ウズベキスタンとパキスタンは、フリーダム・ハウスの政治的自由度指標で、ともにきわめて低い格付けとなっており(表1)、国際社会は、近年、両国の非民主的な政治体制や人権弾圧などを主要な理由として援助に消極的であった。これに加えて、パキスタンの場合には核兵器やミサイルなどの大量破壊兵器の開発・輸入、ウズベキスタンの場合には二重為替制度に代表される経済自由化の遅れの問題が加わる。しかしながら、この両国に対する対応は、2001年9月11日の同時多発テロを境に明らかに大きな転換をとげ、地政学上の戦略的位置を再認識された両国は、「テロとの戦いの同盟者」となってドナーから非常に好意的な取り扱いを受けるようになった。対パキスタンの約125億ドルの債務繰り延べ(2001年12月)は、バリ・クラブの慣例をはるかに上回る巨額の繰り延べであるが、これは好意的姿勢の象徴的な例である。

シリア、リビア、ミャンマーなどとならんで、フリーダム・ハウスの政治的自由度格付けの最も低いグループに属するウズベキスタンに対する突然の優遇は、1990年のヒューストン・サミット以後、「普遍的価値」とされてきた民主主義が、「安全保障」(security)によって優越される、同時多発テロ以後の世界に特有の状況である。この変化を現実論で説明することは容易であろうが、介入基準のこのような恣意的な変更は、民主化に関する国際社会の行動原則に関する一貫性の不足を露呈したものといえる。

## V 民主化支援の援助効果をどのように評価するのか

近年、援助の事後評価の重要性が強調されているが、評価手法や評価実施体制については、まだ整備途上の面が多い。したがって、援助効果の評価に関わる問題点は民主化支援に限らないともいえるが、同時に民主化支援に特

有の留意点があることも見逃せない。

## 1. 直接支援の場合

民主化に必要な制度や社会基盤の構築・整備のようなソフト・インフラへの協力については、効果の把握や評価、特に費用と効果の数量化が難しい。「直接支援」型の民主化支援についても状況は同じといえよう。しかしながら公的資金を使用する活動である以上、対象事業の選定は妥当だったか、実施計画は妥当だったか、効果は公的資金の投入を支持できるだけのインパクトと持続性を持っているか、などの基本的な点を説明するための努力、特に費用と効果を少しでも定量的に把握する方向での努力が求められる。

この点に関連して、山田がガバナンス改善への支援について行った問題提起(山田 2002, 147-148)は示唆に富んでいる。山田の論議を民主化に援用して、民主化を促進すると思われる選挙法の整備を支援するケースを考えてみよう。国際社会から派遣された専門家が主導権をとって実施すれば、選挙法を整備すること自体には技術的困難は少ないであろう。ただ法の整備それ自体が民主化に貢献するわけではなく、途上国側がどれだけ内容を理解し、自分のものとして活用するかが、インパクトと持続性のカギとなる。

これまでのところ、民主化支援の実績として、直接支援活動のリストが提示されることが多いが、ある直接支援活動を遂行したこと自体が成果を示すわけではなく、それがどの程度の影響と持続性を持ちえたかが重要だということを改めて強調したい。

直接支援活動について留意すべき点を、もう一つ挙げたい。直接支援事業の目標(たとえば選挙法の整備)は民主化支援の中の「下位目標」である。選挙法が整備されることによって公正な選挙が確保され、“平行して他の多くの条件が充足されれば”，最終的に上位目標である民主主義体制の円滑な機能につながることが期待される。ただ、上位目標としての民主化と下位目標としての選挙法整備の間には、相当程度の距離があり、平行して充足されるべ

き条件も非常に多いであろう。この支援が単なる「法制度整備」ではなく、あえて「民主化支援事業」であることを謳う以上、「上位目標」である民主化実現への影響をどのように評価するのか、どれだけ評価に組み込むのかという課題が残る。

## 2. 政治的コンディショナリティの場合

効果の把握に関する問題点は直接支援と共通する性格を持っているが、ここでは、コンディショナリティ付き援助に特有の問題点に焦点を当ててみたい。東アジア金融危機の際の対インドネシア緊急支援に関するフィッシャーIMF副専務理事の発言(第Ⅱ節の2.)に見られるように、ネガティブ・リンケージの発動によって途上国の経済がダメージを受け、経済混乱が引き金になって“非民主的”政権の退陣につながる効果は十分に想定しうるが、その場合、支援の効果(便益)としての民主化実現を計上するだけでよいのだろうか。民主化の実現は、コンディショナリティの影響のバランス・シートの半面にすぎない。バランス・シートの反対側には、マクロ経済の破綻によって直撃された貧困層の生活条件の深刻化、いわゆる「人間の危機」(human crisis)があることを想起すべきである。貧困層を中心とする人間の危機の社会的費用をどのように把握し、民主化の実現という便益とどのように対比して評価するかの問題意識がないと、一面的な分析に終わってしまう。これは、コンディショナリティ付き援助、とくにネガティブ・リンケージに常に付随する留意点である。

## 結 語

本稿では、民主化支援に関して留意すべき点を、さまざまな角度から検討してきた。最後に、われわれが直面する基本的な問題を整理しておきたい。

## 1. “特殊な” ケースの論議から “一般理論” への脱皮を

ここまで繰り返して強調してきたように、対象国の主体性を尊重する狭義の「民主化支援」は、国際社会が行ってきた「民主化実現への働きかけ」のごく一部の、“特殊な” ケースにすぎない。国際社会による途上国への働きかけの大部分は、主体性尊重の原則に沿ったものではなく、「民主化が必要であると我々が考える国」（国際協力事業団 2002, 8の表現）に対する、「主権への介入」の立場をとっている。民主化支援の論議は、このような現実を踏まえた形で行われねばならない。途上国の主権への介入の実相とその意味についての掘り下げこそ中心となるべきであるが、これまでの論議はこれを回避する傾向が強かった。主体性尊重の特殊な世界に安住して、介入の深層を取り扱わない理論は、われわれが現実に住んでいる世界に適用した場合に、「人を誤り、災厄をもたらす結果になる」特殊な理論である。これは、かつてケインズが古典派経済学について行った問題提起にほかならない(Keynes 1936, 3)。

## 2. 恣意的で不整合な介入の抑制を

国際協力事業団の報告書も述べているように、国際社会は「必要であると我々が考える国」に対して介入が行われるとの前提に立っている。ところで「我々」とは誰なのだろうか。ドナーあるいは国際社会を指していると思われるであろう。民主化が必要であるか否かをドナーが判定する姿勢が、途上国の主体性あるいはオーナーシップ尊重の原則とどのように関わっているのだろうか。「主権」と「民主化」という二つの“普遍的な” 価値の間の相克について、掘り下げた論議がなされるべきであるが、現実の世界で民主化をかざした安易な介入が繰り返されてきたことは、本稿に見るとおりである。

このような国際社会の姿勢の背後に潜んでいるのが、「君たちにとって何が最も望ましいかを知っているのはわれわれだ」(being convinced that we

know better)という「ドナー病」(donor disease)あるいは「ドナー症候群」(donor syndrome)と呼ばれる症状である。国際社会と途上国の間には決定的な力の差があるが、このような非対称性の現実があるとしても、国際社会は、介入の正統性を途上国側に十分に説明する責任を負っているのではなかろうか。

大沼保昭は、その大著『人権、国家、文明』の中で、「人権は主権を超えるか」という問いに答えるには、「いかなる人権侵害に対して、いかなる主体が、いかなる方法で関与することが認められるか」を考察するべきであると提言している(大沼 1998, 93)。民主化支援についても同様に、原点に立ち返った検討を進めなければならない。

### 3. 評価手法の改善を

援助の評価、特に事後評価の拡充を求める声が高まっているが、本稿では、民主化支援の評価についても改善すべき技術的な問題点のあることを指摘した。

- (1) 技術協力による直接支援の場合には、「正しい目的(民主化支援)のために援助することが大事で、結果はあまり重要でない」という視点を避けるためにも、費用と効果についての計量化努力が推進されるべきである。また、上位目標である民主化と下位目標である直接支援の関連に関する検証努力も強化されるべきである。
- (2) 政治的コンディショナリティ付きの援助、特に国際収支支援型の援助に関しては、ネガティブ・リンケージによって貧困層の生活がダメージを受ける可能性に常に留意し、民主化の成果を強調するだけでなく、費用としての「人間の危機」を見逃さないように、二つを対比するバランス・シートの視点が不可欠である。

注(1) ガダフィは、西欧型の議会制民主主義が“少数者による独裁制”であるとし

て、“純粋な民主主義”のあり方を、彼なりの形で体系的に提示している。これは民主主義の否定ではなく、(内容に賛同できるかどうかは別に)代替案の提示である。西欧型民主主義の相対性を示唆するために、相対化の最も異端の試みの一つとして挙げておきたい(Qathafi 1999)。

(2) この整理方法はナイ[2002, 184]の図に示唆をえている。

## <文献リスト>

### <日本語文献>

- 大沼保昭 1998. 『人権, 国家, 文明 普遍主義的人権観から文際的人権観へ』 筑摩書房.
- 桑島京子 2002. 「ガバナンスを軸にした民主化支援動向」国際協力事業団.
- 国際協力事業団 2002. 『民主的な国づくりへの支援に向けて——ガバナンス強化を中心に——』民主化支援のあり方(基礎研究)報告書 国際協力事業団国際協力総合研修所.
- 下村恭民・中川淳司・齋藤淳 1999. 『ODA大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣.
- ソレンセン 1966. 『ケネディの道』弘文堂. (Theodore Sorensen, *Kennedy*, New York: Harper & Row Publishers)
- ナイ 2002. 『国際紛争 理論と歴史』有斐閣. (Joseph Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 3rd Edition, Pearson Education)
- 山田美和 2002. 『「法整備支援」の論理についての一考察——世界銀行と日本政府開発援助——』(作本直行編 『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所).

### <外国語文献>

- Diamond, Larry, Juan Linz, and Seymour Lipset. 1990. “Introduction: Comparing Experiences with Democracy.” In *Politics in Developing Countries Comparing Experiences with Democracy*, eds. Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Lipset. London: Lynne Rienner Publishers.
- IMF. 1998. *IMF Survey* 27 (9).
- Keynes, John M. 1936. *The General Theory of Employment Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and Company.



- Nelson, Joan, with Stephanie Eglinton. 1992. *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid ?* Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Nelson, Joan, and Stephanie Eglinton. 1993. *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- OECD. 1991. *Development Co-operation*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Qathafi, Muammar Al. 1999. *The Green Book*. Tripoli: World Center for the Study and Research of the Green Book.
- Stokke, Olav. 1995. "Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art." In *Aid and Political Conditionality*, ed. Olav Stokke. London: Frank Cass.
- UNDP. 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press.

