

【審査論文】

デモクラシー概念の変容の考察—民主化支援活動の現状から

杉浦功一

A Study on the Changing Concept of Democracy :
From Examining the Activities of Democracy Support

Koichi SUGIURA

要旨

デモクラシーの概念及び民主化の動向を概観したうえで、これまで西側先進国主導であった開発援助及び民主化支援におけるデモクラシーや民主化の位置づけの変化を、ガバナンスなど関連する概念との関係を含めて検証する。そして実際の民主化支援活動の全体的な傾向とエジプト及びフィリピンへの支援を検証し、それらで現れているデモクラシーの概念の変容を捉えることを試みる。結果、「規範的なデモクラシー」としては、国家の政治体制としての自由民主主義体制が国際的な規範であり続けている。他方で、実際の開発援助や民主化支援の検証を通じてわかる「運用されるデモクラシー」をみる限り、より「非政治的」で政府の能力に重点を置いたデモクラシー像が現れつつある。

キーワード：デモクラシー、ガバナンス、民主化支援

1. はじめに

欧米の「衰退」と中国の「台頭」が指摘される国際政治構造の変化のなかで、デモクラシー¹の概念と意義が問い直されている。理念としてのデモクラシーのあり方や、実践される民主主義体制や民主政治の実態についての研究は、政治理論・思想や比較政治学分野でこれまで活発になされてきた。他方、冷戦後のデモクラシーの理念およびその実践の広がりでは、その国際的な側面が大きな特徴である。デモクラシーは、規範としても実践としても、国際的に推進・擁護され、民主主義体制を実現する過程である民主化が成功・失敗するかは、国際アクターの関与やグローバル化が大きな影響を与えてきた (Grugel 2013)。しかし、そのような民主主義体制や民主化の国際的な側面が、逆にデモクラシーの概念自体にどのような変容をもたらしつつあるかについては、これまで十分には検証されてこなかった。そこで、本稿は、国際的な側面のなかでも国際アクター（欧米諸国、国連、EUなど）を中心にした民主化支援²の経験と現状に焦点を合わせて、国際社会で生じているデモクラシー概念の変容を捉えることを試みる。

そもそもデモクラシーの概念は、こうあるべきという規範や目的、理想を示す「規範的なデモクラシー」と、その規範的理念の実践であり、実際に機能する具体的な制度を指したり、現状を測定するための指標となる「運用されるデモクラシー」に分けることができる。本稿は、デモクラシーを理念と実践に区別しつつも、後者のデモクラシーの実践あるいは「運用」に注目し、これまでの研究とは逆に、運用での変化から前者の理念的側面の変容（あるいはその可能性）を検証するものである。

本稿では、まず、デモクラシーの概念及び民主化の動向を概観する。続いて、これまで西側先進国主導であった開発援助及び民主化支援におけるデモクラシーや民主化の位置づけの変化を、ガバナンスなど関連する概念との関係を含めて検証する。そのうえで、西側アクターによる、フィリピンとエジプトに対する支援など実際の民主化支援活動を検証し、デモクラシーの概念の変化を捉えることを試みる。

2. デモクラシーの概念と民主化の状況の変化

第二次世界大戦後、欧米諸国で普通選挙が一般化していくなかで、競合的選挙を中心としたシュンペーター流の「最小限の手續的」定義に基づく代表制デモクラシーが、概念上も実践上も広がるようになった (Held 1996)。さらに、戦後、アメリカにおいて圧力団体の影響力についての実証的な研究が盛んになると、選挙以外での政治参加の機会にも注目が集まり、異議申し立てと参加の程度から政治体制を分類するダールの「ポリアーキー」論が形成されていく。両パラメーターが最大限実現された多元的状況が理想的な状態 (=ポリアーキー) とされた。このポリアーキーの議論も手続きや制度に注目するものであり、シュンペーターの議論の延長上にある。本来ポリアーキーの議論の狙いは、シュンペーターと同様に、古典的なデモクラシーの規範的議論から離れて、客観的に政治体制を比較する枠組みとして提示されたものであった。しかし、冷戦の文脈のなかで、ポリアーキーは市場経済と組み合わせられることで、いわゆる「自由民主主義体制」として、あるべき政治体制の規範あるいは「モデル」となり、政治体制を分類・評価する基準として用いられていく。その後、規範・概念レベルにおいて、熟議民主主義や討議民主主義、結社民主主義、ラディカル民主主義、監視民主主義、コスモポリタンデモクラシーといった新しいデモクラシーの議論が生まれていった (キーン2013)。ただし、それらの議論も実践の段階となると、先進国で実践される自由民主主義体制を前提としたうえの「補完」としての位置づけが強いものとなる (杉浦2014b)。

西側先進諸国以外の途上国に目を向けると、民主主義体制へと向かう「民主化」が議論的であった。1974年のポルトガルでの民主化革命を皮切りに南欧諸国の民主化が始まり、80年代には中南米の民主化が進展し、80年代末には東欧の共産主義諸国やアジアで民主化へ向けた動きが強まると、民主化の「第三の波」と呼ばれる現象が注目を集めていく (Huntington 1991)。冷戦終結でさらにアフリカ諸国へと民主化が拡大し、フランシス・フクヤマが「歴史の終わり」と呼んだ、冷戦後のリベラル・デモクラシーの「勝利」という認識が世界的に広がる。

この世界的な民主化の現象に合わせ、民主化の理論も発達した。1980年代には、政治エリート間の駆け引きに注目する移行理論が主流となる。移行理論では、最初の自由選挙の実施が体制移行の「敷居」とされた。民主化の国際的な側面も注目を集めるようになったが、先述のハンチントンの民主化の「第三の波」の議論も、欧米型の自由民主主義体制の国際的な拡散を捉えるものである。90年代には、民主化研究では民主政治が「街の唯一のゲーム」となる民主主義体制の「定着 (consolidation)」が議論されるようになったが、リンズとステパンによると、自由で活力のある市民社会、自由で自立した政治社会、法の支配、有用な国家官僚制、制度化された経済社会が定着には必要であるとされる (Linz and Stepan 1996)。いずれの場合も、自由で公正な選挙の実施、複数政党制、人権の尊重、法の支配、活発な市民社会、自由なメディアといった要素を中心とする、西側先進国で実践される自由民主主義体制が民主化の「目標」とされた。

冷戦後に発達した民主化支援活動も、そのような自由民主主義体制を目標として、実現を目指すものであった。実際、西側先進諸国の政府及びその影響下にある国際機構では、民主化支援の制度化が進んだ。1990年代後半になると、制度上は自由民主主義体制に移行したものの、政権が権威主義化するなど内実

が伴わない諸国も目立つようになる。また、1990年代には、80年代のアフリカでの構造調整融資の失敗の経験から、開発援助を受ける政府の実質(=ガバナンス)が注目されるようになった。行政機構の効果や効率性、透明性、アカウントビリティ、政権や政策の手続き的な正統性、法の支配、意思決定や執行への参加などが「グッド・ガバナンス」のために要求され、ガバナンス支援が拡大していく(稲田2006)。ただし、デモクラシーとガバナンスの概念上の関係は複雑である。世界銀行は、ガバナンスの要素として、公共セクターの管理、アカウントビリティ、開発のための法的枠組み、情報と透明性といった「非政治的」領域を強調する。開発ガバナンスや狭義のガバナンスともいわれる。対して、西側先進国が加盟する経済協力開発機構開発援助委員会(OECD/DAC)では、ガバナンスに民主的な政治体制が含まれ重視される。

それでも、欧米型の自由民主主義体制に準拠したデモクラシーの国際規範は広がっていった。例えば、国連でも、1990年代後半には急速にデモクラシーに関する国際規範の形成が進んだ。1996年には当時のブトロス・ガリ事務総長によって「民主化への課題」が公表され、国連を含む国際社会に民主化への支援が呼びかけられた。1999年4月には、当時の国連人権委員会で「デモクラシーへの権利」決議1999/57が採択された。同決議では、民主的ガバナンスへの権利に含まれるものとして、(a) 見解・表現・思想・良心・信教・結社・集会の自由への権利、(b) メディアを通じて偏向のない情報と意見を求めえる権利、(c) 法の支配、(d) 自由な投票手続き、定期的で自由な選挙、普通選挙の権利、(e) 立候補の平等な機会を含めた政治的参加の権利、(f) 透明で責任のある政府、(g) 市民が立憲的、あるいは他の民主的手段を通じて自らの政府システムを選べる権利、(h) 自国の公的サービスにアクセスできる権利が挙げられた。ただし、デモクラシーには特定のモデルは存在しないことも強調されている(杉浦2004)。

2000年代に入ると、アメリカのブッシュ Jr.政権によるデモクラシー推進政策が対テロ政策の一環として活発化していった。しかし、2000年代後半には、アフガニスタンやイラクでの民主化の行き詰まりが明白となり、世界的にも民主主義体制の定着に至らない「混合体制(hybrid regime)」あるいは「競争的権威主義体制」が目立つようになり、民主化の停滞と逆行が潮流となっていく(Diamond 2008)。背景には、今世紀のブッシュ Jr.政権によるデモクラシーの推進と国際的な「押しつけ」への反発のみならず、経済発展における「中国モデル」への注目や西側先進民主主義諸国における民主政治への不信感の高まりがある(Foa and Mounk 2017; Halper 2010)。政治の自由を制約しつつ国家主導で開発を進めるやり方は、中国やシンガポールの「成功」もあり、次第にルワンダなど一部の途上国で支持を広げていった(金丸2017)。そのなかで、かつてほど自由民主主義体制が政治体制の目指すべきモデルとは認識されなくなりつつある。

以上、デモクラシーおよび民主化の状況を概観したが、冷戦終結以降は、自由民主主義体制としてのデモクラシーは国際的に支持され、国際的に実現されるべきものであるとする規範が形作られた。デモクラシー論や民主化理論における近年の議論も、自由民主主義体制を前提としたうえで、先進国の場合どのように再活性化するか、あるいは途上国の場合どう不足しているかを検証するものとなっている。しかし、今世紀になると、先進民主主義国で自由民主主義体制自体への不信感が強まり、途上国でも民主化の停滞が常態化するようになり、90年代のように自由民主主義体制が無条件で支持される状況にはない。このような状況のなかで、国際協力としての民主化支援活動が発達・変化した。次節では、民主化支援の内容及びその一部が含まれる開発援助におけるデモクラシーや民主化の扱いを検証する。

3. 開発援助および民主化支援におけるデモクラシーと民主化

3.1 開発援助と民主化支援

そもそも開発援助においては、政治への関与自体が受け入れられてきたわけではない（杉浦2011）。開発援助を支える開発理論として1960年代まで主流であった近代化論は、直接的に民主化の支援を求めるものではなく、経済発展が中間層を増やして教育水準を高めることで、国民の民主化要求が強まり民主化が進むことを想定した。その後、中南米などの途上国で軍政や独裁化が相次ぎ、目的としての民主化は開発援助から切り離される。それが80年代の中南米の民主化を受けて、まずアメリカで民主化を目的とした支援が形成され、さらに80年代末以降の民主化の波および冷戦の西側の「勝利」で、民主化と開発援助と再度結び付けられていった。欧米先進国やそれらが主導する国際機関は、開発援助に民主化や人権の尊重を政治的コンディショナリティ（条件）として付与するなど、途上国の政治エリートに対して、経済とともに政治の自由化も要求された。直接的に途上国の民主化を支援する活動も1990年代以降、開発援助の枠のなかで拡大していった（杉浦2010）。選挙のみならず、政府のガバナンス、市民社会、メディア、政党、議会、政治教育、ジェンダーなど多岐にわたる。並行して、多国間での民主主義体制の「擁護」の制度化も進んだ。例えば、米州機構では、「代議制民主主義」と題される総会決議1080および汎米州民主主義憲章に基づいて、外交努力や資格停止など民主化を脅かす状況への対応が行われる。対象となる民主化の「後退」には、軍事クーデターなど非立憲的で短期的な手段による民主化の中断と、民主的に選出された政権が次第に権威主義化し民主的政治過程を侵害していく長期的な民主政治の「侵食」とがある。ただし、「侵食」よりも、選挙の不正やクーデターなど劇的な危機に国際的な対応が偏る傾向がある。

このように民主化支援活動は発達したが、デモクラシーの規範及び支援が開発援助、あるいは広く国際協力の主要な目標になったとは言い難い。2015年9月に採用された持続可能な開発目標（SDGs）では、宣言の9項で目指すべき世界像として、デモクラシーやグッド・ガバナンス、法の支配といった価値が言及され、目標16として「あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築すること」が設定されたが、現在のところ目標の内容は具体的ではない。むしろ、イラク戦争以後、民主化支援に対して「バックラッシュ（反動）」が続いている（Carothers 2006）。また、政治に関わる概念としてガバナンスの概念が浸透し、現状では、デモクラシーや民主化を明示した支援よりも「ガバナンス」の名もとの支援が主流となりつつある。例えば国連開発計画（UNDP）では、2017年度のプロジェクト予算のうち、応答的な制度（32%）、包括的で持続的な成長（29%）、危機の防止と回復（16%）に次いで、民主的ガバナンスには13%が投じられている³。さらに、2005年の援助の効果に関するパリ宣言以降、援助戦略策定における対象国の「オーナーシップ」原則の強化は、狭義のガバナンス重視を後押ししている。

デモクラシーとガバナンスについて、概念上の関係は明確ではないものの、民主化支援やガバナンス支援が発達し開発援助に組み込まれていくなかで、支援戦略の策定や支援の効果の測定のために、さまざまなデモクラシー評価やガバナンス評価が作成され、実務上で用いられている。

デモクラシー評価について、1972年以来、アメリカのNGOフリーダムハウスは、毎年国別の自由度のレーティングを行い「自由度指標」として公表している。表1にあるようなサブカテゴリーの評価を総合し、全体のスコアに応じ、自由、部分的に自由、自由でないに各国が分類される。政治体制の研究プロジェクトであるポリティIVによる評価では、各指標の評価を総合してスコアをつけ、各国は民主主義体制、アノクラシー、専制体制に分類される。2006年から公表されるエコノミスト・インテリジェンス・ユニット（EIU）による「デモクラシー指数」は、各カテゴリーのスコアを総合し、各国を完全な民主主義体制、瑕疵ある民主主義体制、混合体制、権威主義体制に分類する。国際民主主義・選挙機関（IDEA）は、「デ

モクラシーの状態」という当該国国民による質問表を用いたデモクラシーの「自己診断」を提案している。各カテゴリーの質問に対し、対象国の専門家による回答がなされ、まとめられた研究成果は、国内の政治家や市民社会組織が参加するワークショップなどを通じて改革にどう生かすかが話し合われる。

ガバナンスの評価について、世界銀行による「国別政策・制度評価」(CPIA)は、1977年以来、16の基準について、各国に1から6までのスコアを世界銀行のエコノミストが付けることでランキングが作成される。「世界ガバナンス指標」(WGI)は、世界銀行研究所(WBI)で開始され、2002年以来評価結果が公表されている。WGIでは、6つの側面について、先述のフリーダムハウスの自由度指標、EIUのデモクラシー指数、世銀のCPIAを含む30余りの多様なデータ・ソースからデータを集約し、ガバナンスのパフォーマンスのスコアが付けられる。「発言権とアカウンタビリティ」の側面は、その国の市民が政権の選択に参加している程度の認識や表現の自由、結社の自由、自由なメディアを捉えるものである⁴。

表1 デモクラシーの要素とデモクラシー及びガバナンス評価

	民主的政治制度	民主的政治制度を機能させるシステム	デモクラシーを支える社会・経済的基盤
自由度指標の「サブカテゴリー」	①選挙過程、②政治的多元性と参加、④表現と信条の自由、⑤結社と組織の権利、⑥個人の自律と権利	③政府の機能	
ポリティIVの「指標」	①行政府首脳の選抜の規制、②行政府の選抜の競争性、③行政府の選抜の公開性、④行政指導者への制約、⑤参加の規制、⑥政治的参加の競争性		
IDEAの「デモクラシーの状態」研究の「指標」	1.1 国民性と市民権、1.2 法の支配と司法へのアクセス、1.3 市民的・政治的権利、1.4 経済的・社会的権利、2.1 自由で公正な選挙、2.2 政党の民主的役割、2.4 議会の民主的実効性、3.2 政治的参加	2.3 効果的で応答のある政府、2.5 軍と警察の文民統制、2.6 政治生活の尊厳 3.1 民主的社会におけるメディア、3.3 分権化	4.1 ある国のデモクラシーへの対外的影響、4.2 ある国のデモクラシーの外国への影響
EIUのデモクラシー指数の「カテゴリー」	①選挙過程と多元主義 ②市民的自由 ④政治的参加	③政府の機能	⑤政治文化
CPIAの「基準」		12. 所有権とルールに基づくガバナンス、13. 予算・財政管理の質、14. 資源動員の効率性、15. 公共行政の質、16. 公共セクターにおける透明性、アカウンタビリティ、汚職	1. マクロ経済運営、2. 財政政策、3. 債務政策、4. 貿易、5. 財政セクター、6. ビジネス規制環境、7. ジェンダー平等、8. 公共資源の利用の平等、9. 人的資源の構築、10. 社会的庇護と労働、11. 環境の持続可能性のための政策と制度
WGIの「側面」	①発言権とアカウンタビリティ	③政府の実効性、④規制の質、⑤法の支配、⑥腐敗の統制	②政治的安定性と暴力・テロリズムの不在

出所：杉浦2014bの表1を修正

民主主義体制を(1) 民主的政治制度、(2) 民主的政治制度を機能させるシステム、(3) デモクラシーを支える社会・経済基盤に分けて、上で取り上げたデモクラシーとガバナンスの評価の主要項目をまとめると表1のようになる⁵。デモクラシー評価はデモクラシーの要素のうちの民主的政治制度に集中し、ガ

バナンス評価は社会・経済的基盤を主たる対象としていることがわかる。端的に言えば、デモクラシー評価は、自由で公正な選挙の実施、複数政党制、人権の尊重、法の支配、活発な市民社会、自由なメディアといった、第2節でみたような自由民主主義体制にとって「本質」にかかわる分野を主たる評価対象とするのに対し、ガバナンス評価は政府の行政能力などデモクラシーにとって「周辺」的な要素を主な対象としている。問題は、デモクラシーやガバナンスの要素は実際の支援にどう織り込まれているのかである。

3.2 主要アクターの民主化支援

デモクラシーとガバナンスの概念の扱いに注目しながら、主要ドナーの民主化支援を概観すると、まずアメリカの場合、外交政策の主要目的の一つとしてデモクラシー・民主化に関わる支援を明示的に行っており、それに関わる活動は、国務省と米国国際開発庁（USAID）を中心に、個別の各種制裁から、外交的な働きかけ、技術支援、民主化関連のNGOへの資金提供まで多岐にわたる。USAIDは、「民主的ガバナンス」として、大衆の必要と選好に奉仕する、開かれ応答的で責任ある制度と過程を構築すること、「参加」として、すべての人々が参加できる機会を持ち、統治のされ方について発言できるよう確保すること、「公正な競争」として、市民の選好が代表されるように自由で透明で公正な政治的競争を促進すること、「市民社会と独立したメディア」として、市民がその国の未来において役割を果たせるように、市民の結社と表現の権利を擁護すること、「司法」として、制度と人民に法の支配に対し責任を持たせるようにすることを支援している⁶。また、アメリカ政府の資金が米民主主義基金(NED)など民間の基金を経由してNGOに提供され、そのNGOによっても民主化関連の活動が実施されている。

EUもデモクラシーをその拠って立つ基本原理とし、対外的にも推進しようとしてきた。2009年11月の欧州理事会の結論「EUの対外関係における民主主義支援」は、域外への民主化支援に関する統一したコミットメントを示し、「EU対外関係における民主主義支援についてのEU行動アジェンダ」の採択を決めた。同行動計画では、単一のモデルはないものの民主主義国は人権と基本的自由の尊重といった共通の特徴を有していること、発展戦略のオーナーシップの原則、第三国とのパートナーシップと政治対話、第三国との国別戦略ペーパーの策定などに必ず人権やデモクラシー、法の支配を含めることが強調された⁷。EUのデモクラシー・民主化支援は普遍的な法的規範である人権との結びつきが強い。新興国を含めた国際的な人権とデモクラシーの規範の正統性に対する疑義の強まりや2011年の「アラブの春」以前の人権とデモクラシーへの支援不足の認識を踏まえて、2012年には、「人権とデモクラシーについての戦略枠組み」とその行動計画が欧州理事会で採択された⁸。2015年には新しい行動計画が採用され、EU機関及び加盟国としての統一された人権とデモクラシーの推進へ向けた方針が取り決められている⁹。それら対外政策の基本方針に沿って、対象国をいくつかのカテゴリーに分けて民主化支援が行われている。

EUの支援の手段としては制裁、外交、対話など政治的な手段と、プロジェクトを通じた財政的・技術的支援とがある。域外諸国に対して、共通外交・安全保障政策として理事会で採択される「共通の立場」により、デモクラシーを理由に制裁が実施される場合がある。また、「デモクラシー条項」が第三国との援助協定に含まれ、開発援助の政治的コンディショナリティとして運用されている。アフリカ・カリブ・太平洋諸国（ACP）向けのコトヌウ協定では、人権の尊重や民主的原理、法の支配、グッド・ガバナンスなどについて定期的に話し合う「政治対話」が規定され、それらが侵害されたときには、資格停止を含めた「適切な措置」が採られる。欧州開発基金（EDF）では、民主的ガバナンスのための財政的・技術的支援プログラムとして、公平で自由で透明な選挙過程の推進、議会の制度と組織的能力の強化、独立し職業的なメディアの推進、多元的な政治システムの奨励、国内の非国家アクターの能力開発に焦点が合わされ

る。他にテーマ別の手段である「デモクラシーと人権のための欧州インストルメント」(EIDHR)では、相手政府の合意の有無に関係なく、民主化団体や運動への直接支援や、選挙監視ミッションの派遣が行われる。ただし、特定の政党への支援は行わない。他に、EU及びEU加盟国からの出資により2013年に設立された欧州民主主義基金(EED)は、抑圧された体制の国や市民社会の空間が制約された諸国を含めて、独立した意思決定の下で、人権を擁護し民主化を促進する活動に従事している個人や市民社会組織を資金面で支援する¹⁰。EUは、このようにEIDHRやEEDなどを通じて、各国で市民社会の活動空間が狭められるといった民主化の停滞状況への対応を行おうとしている。

国連については、アメリカやEUに比してデモクラシーや民主化を前面に押し出した活動は抑えられている。安全保障理事会、総会、事務総長の判断で、特定の国家に民主化を進めるための介入や制裁、仲介・調停が試みられる場合がある。人権理事会も、人権の普遍的・定期的レビュー(UPR)などを通じて、民主化を含めた特定の国家の人権状況について調査・勧告する。事務局の政務局(DPA)及び選挙支援部(EAD)、UNDP、国連民主主義基金(UNDEF)、国連人権高等弁務官事務所(UNOHCHR)などがそれぞれの専門分野や特性にもとづいて民主化関連の分野の技術・資金援助を実施している。UNDEFは、他の国際機関やNGOから、民主的対話や市民社会のエンパワーメント、市民教育、情報への市民のアクセス、法の支配、透明性など民主化に関連する事業を公募し、資金提供を行う。UNDPは、2002年の人間開発報告書以降、デモクラシーとガバナンスの折衷的な概念として「民主的ガバナンス」を支援の重点分野とし、政策の助言と技術支援、制度と人々の能力開発、政策提言、コミュニケーション、広報、対話の促進と仲介、知識のネットワークと成功例の共有を行う。分野としては、まず「応答的で責任ある制度」構築のために、政府のコア機能の回復、地方政府の能力の改善、反汚職、公的行政機関におけるジェンダーの平等を支援する。また、「包摂的な政治過程」の категорияでは、議員と議会事務局の能力構築に焦点を合わせた「議会開発」、対話と仲介、広報、大衆教育、制憲関連機関の能力開発に焦点を合わせた「憲法改正過程」、DPAと密接に協力しながら、選挙関連の制度と過程の信頼性、透明性、実効性、持続性の向上を目指す「選挙サイクル」、市民社会の能力を強化することと、政治的及び公的生活への市民の参加のための空間を守ることに焦点を合わせた「市民の関与」といった分野に支援が行われる¹¹。

以上、現在の民主化支援では、自由民主主義体制を構成する広範な分野を支援する体制が構築されている。他方、自由で公正な選挙の実施、複数政党制、人権の尊重、法の支配、活発な市民社会、自由なメディアといった自由民主主義体制にとって本質的な要素については、ガバナンスの主流化の影響もあり、支援分野の間に「拡散」し、焦点や優先順位が不明となりつつある。次に、実践ではどうなのかを見ていく。

4. 民主化支援活動の実践から

4.1 民主化支援の「脱政治化」

全般的な傾向として、具体的に途上国への民主化・ガバナンス支援を実施する段階になると、民主化支援が「脱政治化」、あるいは「飼いならされる」という状況が指摘されている。スーザン・ブッシュによると、海外でのデモクラシー推進を明示的な目的とする援助としての「デモクラシー支援」(本稿でいう民主化支援)は、今世紀になり、対象国政府と「対決的(confrontational)」な活動から、独裁者と直接対決するのを避けながら、測定可能な結果と結びつけられる「飼いならされた(tame)」ものへ置き換えられつつあるという(Bush 2015)。ブッシュは、その原因として、支援側国家のイデオロギーや自己利益の追求、対象国の変化とともに、支援に関わるNGOの組織としての事情を挙げている。

ブッシュによると、民主化支援では、次第に、支援を設計し実施するNGOに権限と資金を委任する傾

向が強まっている。それによって支援側政府とNGOの間に「プリンシパルーエージェント」問題が生じる。すなわち、支援側の政府がNGOを常に監視・統制するのは困難であるのに対して、NGO側は、デモクラシー推進を望みつつも、組織生き残りの活動資金を必要とする。そこで、裁量を活かして、支援政府が求める「測定可能な」結果を示せるプログラムをもつばら実施するようになる。同時に、議会支援や女性の政治参加への支援といった「体制順応的な」プログラムを選ぶことで、対象国の政権と直接に対決することなく、支援の継続に不可欠な対象国政府へのアクセスを確保する。他方、選挙、人権、メディア、政党といった現政権を脅かしかねない分野への支援は避けられる。この傾向は、NGO間の競争と組織内部の専門化でさらに強まる。民主化支援に携わるNGOが増えて競争が激化すると、支援側政府の期待に応じて成功をアピールするため、測定可能で明確な結果を示そうとする。組織内部で進む専門化も測定可能な結果を求めさせ、また、専門家としての仕事を確保したい欲求もその傾向を後押しする。結果として、民主化支援のプログラムは、次第に、結果が測定可能かつ体制順応的なものへと収斂、「飼いならされて」いく。問題は、結果が測定可能で体制順応的なプログラムは、必ずしも実質的な民主化につながるわけではなく、むしろ改革を表面的にアピールしたい権威主義的な政府に利用されることすらあることである。

このブッシュの議論はNGOを活用するアメリカの民主化支援を検証した結果であり、NGO側の事情がその原因として強調されている。しかし、この「脱政治化」という傾向自体は、そのほかの西側先進国や国連、EUによる民主化支援全般にも当てはまる。背景には、支援アクター側の複数の目標追求のジレンマがある。現在の西側先進国や国際機構では、テロ対策や治安の安定、経済発展、自らの戦略的利益の確保といった目標とのバランスにおいて、民主化の優先順位自体が下がりつつある（Grimm and Leininger 2012）。実際、先述のEUの人権とデモクラシーについての行動計画2015-2019に対して、そもそもドイツなど加盟国の民主化促進への政治的意思が強くないなかで、行動計画にどれだけEUの資源が投じられるか疑問視されている¹²。また、先述の開発援助におけるオーナーシップ重視の潮流も、多くの対象国が政治的な分野への支援を望まないために、「脱政治化」を後押ししている（杉浦2011）。また、2015年7月にカンボジアで採択された政府への登録を義務化する「結社とNGOに関する法」のように、権威主義化する政府による市民社会に対する近年の規制強化も、民主化分野でのNGOの活動やそれへの国際支援を難しくさせている。

結果として、自由で公正な選挙の実施、複数政党制、人権の尊重、法の支配、活発な市民社会、自由なメディアといった自由民主主義体制にとって本質的な要素で、民主化にとって重要な領域は、支援対象として避けられるか、あるいは結果を測定可能にする段階で政治的に「無難」なものに置き換えられつつある。そのような「脱政治化」の傾向は、各国への開発援助戦略からもうかがえる。すでに筆者は、ルワンダについて、主要な国際アクターの開発援助戦略では、情勢の分析においてルワンダの権威主義的傾向への懸念が示されながらも、援助の内容や評価枠組みを見る限り、民主化にとって重要な要素は強調されないうまとなつてきていることを指摘している（杉浦2017）。次に、民主化が進んでいるとされるフィリピンと、「アラブの春」後再び権威主義化が進むエジプトを取り上げて、「脱政治化」の傾向をさらに検証する。

4.2 フィリピンとエジプトへの民主化支援の実践から

フィリピンは、1986年のマルコス政権の崩壊以降、不安定ながらも民主化の成功例の一つとされてきた。ポリティVのスコアでは20年近く「デモクラシー」と評価されている。他方、フリーダムハウスの自由度指標では、2006年度にそれまでの「自由」から「部分的に自由」となり、その評価が続いている。EIUの2016年度のデモクラシー評価では、50位の「瑕疵のある民主主義体制」となっている。主要ドナー

の認識は、フィリピンは民主主義国家だがガバナンスが弱いというものである¹³。

フィリピンと歴史的な関係が深いアメリカは、フィリピンを全政府的な支援を行う「成長のためのパートナーシップ」(PFG)の対象国として選び、合同国別行動計画(JCAP)2012-2016をフィリピン政府と締結した。規制の質の改善、財政パフォーマンスの改善とともに、法の支配と反汚職手段の強化といったガバナンス領域への支援を中心に行っている。ガバナンスについては、トランスペアレンシー・インターナショナルの腐敗認識指数、先述のWGI、世界司法プロジェクトの法の支配指数、裁判の過密状況などより進捗が測定される¹⁴。USAIDによる国別開発協力戦略(CDCS)2013-2018も弱いガバナンスを指摘し、「経済の競争力の向上」の目標(IR)の中で、JCAPとほぼ同じ分野への支援が行われている¹⁵。評価の指標について、全体目標「より安定し、繁栄し、よく統治された国家」ではフリーダムハウスの指標がWGIともに提示されているが、その下位にある開発目標(DO)や中間結果(IR)では、WGIともに数値目標が設定されている。全体として、民主化という観点よりも、むしろ経済開発および経済競争力の向上という観点から、政治体制を含まない狭義のガバナンスへの支援に重点が置かれているといえる。

2010年終わりから2011年にかけての北アフリカ・中東諸国における政治変動は「アラブの春」と称され、エジプトはその中心の一つであった¹⁶。2011年1月14日にチュニジアでベン・アリ政権が崩壊し「ジャスミン革命」と呼ばれた。それに触発されて、1月25日にはエジプトで反政府デモが広がり、2月11日にはムバラク大統領が辞任するに至った。軍主導の暫定政権の後、憲法改正を経て2011年末の議会選挙、翌年5月の大統領選挙でムスリム同胞団を支持基盤とするムルシが大統領に選出されたが、2013年7月に軍主導の政変によって政権の座を追われた。その後、2014年1月の新憲法制定を経て、5月の大統領選挙で前年の政変を主導したシシ前国防相が圧勝している。しかし、自由度指標では2013年に「部分的に自由」に改善した後は、再び「自由でない」という評価が続いている。2016年度のEIUのデモクラシー評価でも、133位の「権威主義体制」に分類される。

アメリカは、9・11同時多発テロ以降、2002年には「中東パートナーシップ・イニシアティブ」(MEPI)を開始するなど、中東でのデモクラシー推進に力を入れるようになった。エジプトに対しても、USAIDを通じて、法の支配と人権、グッド・ガバナンス、市民社会に焦点を合わせた支援を実施し、1999年からは10年間で2400万ドルの支援が実施された。しかし、ムバラク政権の妨害もあり、そのインパクトは限られた。2009年のオバマ政権発足後は、前政権の強引なデモクラシー推進で生じた国際的なアメリカへの不信を和らげるために、より現実的なアプローチに置き換えられた。2011年アラブの春の事態の発生に対しては、エジプトのムバラク政権との深い軍事的関係などを重視して、しばらく様子見の姿勢であった。すでに事態が進展した5月になり、オバマ大統領が国務省で演説を行い全体的な地域戦略を示したが、依然として具体的な中身は不明であった。その後は、国務省は、先述のMEPIを通じて、USAIDとともにチュニジア、エジプト、イエメンなどを支援している。エジプトに対しては、USAIDは、「エジプト移行支援資金援助プログラム」を実施し、選挙と政治過程への人々の参加の拡大、司法へのアクセスと人権問題への注目の拡大、透明性とアカウントビリティの促進を支援し、デモクラシーの発展を助けた。2012年のムバラク追放後最初の大統領選でも、アメリカは軍事援助の見直しをちらつかせて、軍部にムルシへの政権移譲を促した。しかし、ムルシを支えるムスリム同胞団の躍進はアメリカにとってジレンマであり、イランへの融和姿勢を強めるムルシ大統領が2013年7月に追放された際、オバマ政権は、外交戦略への配慮から、その事態を(軍事援助を含む)援助を停止しなければならない「クーデター」として認定することはなく、懸念を示すだけにとどまった。2014年の大統領選挙は、アメリカは懸念を示しつつ支持した。その後も、USAIDでは国別の援助戦略は策定されておらず、デモクラシー、人権、ガバナンスに関わる

分野への支援は、効果的な計画とサービスへ向けた政府の能力、女性への暴力、北シナイ地方における若者への市民教育、若者の不法移民と人身売買問題、司法の能力、選挙行政機関に対する支援に限られている¹⁷。

EUのエジプトへの民主化支援でも、中東地域の安定などとのバランスが模索されてきた。1995年に欧州地中海パートナーシップ (EMP) を立ち上げて以来、EUは、エジプトのムバラク体制を転覆させることがないよう、慎重に人権とデモクラシーに関わる戦略を追求してきた。2004年には、EUはエジプトと連合協定を結び、その第2条で人権とデモクラシーの尊重を「本質的要素」としている。2007年のEUエジプト行動計画では、行動の優先事項として、安全保障や経済改革の対話とともに、デモクラシー、法の支配、人権、基本的自由についての政治対話と改革の促進が織り込まれた。しかし、実際に人権侵害が顕著になった際もムバラク政権との対決姿勢を示すことはなく、9・11同時多発テロ以降は、テロとの戦いのためにエジプトとの関係が一層密になっている。2011年の政変でも当初慎重な姿勢を示し、2013年7月にムルシ大統領が追放された際も、EUの対応は、ムルシの復帰を求めるものではなく、対話と速やかな民主的選挙の実施、文民政権への復帰を求めた。その際、財政援助は、連合協定や欧州近隣政策 (ENP) のコンディショナリティが満たされていないとして一時中断されている。2014年5月の大統領選挙では、EUは選挙監視団を派遣して結果を容認した。その後、2017年6月、EUとエジプトの間で「EUエジプトのパートナーシップの優先事項2017-2020」が、エジプト政府が2015年3月に公表した「持続的な開発戦略—ビジョン2030」に合わせるように締結された¹⁸。パートナーシップの優先順位はデモクラシー、法の支配、人権の尊重の普遍的な価値への共有されたコミットメントによって導かれるとされながらも、提案された優先事項では、まず、経済近代化や貿易・投資、エネルギーや環境が掲げられ、ガバナンスやデモクラシー関連の事項は、「経済の近代化と起業家精神」の枠のなかで行政改革が触れられ、「社会開発と社会正義」の枠で周縁化された集団の保護が言及される程度であった。また、同じ文書では、外交におけるEUとエジプトの協力で安定の向上が優先事項とされ、安定化にはすべての人々に平等に利益を分配する近代的で民主的な国家の建設が不可欠とされた。その近代的な民主的な国家のために、EUは、実効的な公共セクターの改革のための政府機関の能力向上、法執行機関の能力向上、(議員の交換研修など) 議会の能力開発、司法セクターの近代化、汚職対策、地方の政府機関の能力強化を支援することとなった。

このようにアメリカやEUによるエジプトへの支援は、対テロ対策や中東の安定といった戦略上の配慮から、より自由民主主義体制の根幹にかかわる分野 (選挙、政党、人権、市民社会、自由なメディア) に対する支援は限られるか、政府の意向を踏まえた中身となっており、「脱政治化」の傾向が現れている。

5. 結論

以上、デモクラシーの概念及び民主化の動向を概観したうえで、これまで西側先進国主導であった開発援助及び民主化支援におけるデモクラシーや民主化の位置づけの変化を、ガバナンスなど関連する概念との関係を含めて検証した。そして実際の民主化支援活動の全体的な傾向を、民主化段階が異なるフィリピン及びエジプトへの支援の事例を含めて検証することで、近年生じつつあるデモクラシーの概念の変容を捉えることを試みた。まず、デモクラシー論および民主化の理論を含めて、1990年代には西側先進国の自由民主主義体制をモデルにしたデモクラシーの国際規範が成立し、民主化支援活動もその実現を目標としていた。しかし、開発援助におけるガバナンスの概念の「主流化」や、援助に関わるアクター自身の利益や他の価値観 (安定や経済発展など) とのバランスへの配慮、国際援助でのオーナーシップ原則の普及による途上国政権側の発言力の向上といった要因により、実際の支援においては、自由で公正な選挙の実

施、複数政党制、人権の尊重、法の支配、活発な市民社会、自由なメディアといった自由民主主義体制にとって本質的な要素よりも、政治的に「中立」な開発あるいは狭義のガバナンスに重点を置く、いわば「脱政治化」した支援が中心となりつつある傾向がうかがえた。

この状況について、デモクラシーの概念の観点でみると、「規範的なデモクラシー」と「運用されるデモクラシー」の乖離が生じているといえる。規範的なデモクラシーとしては、国家の政治体制としての自由民主主義体制が国際的な規範であり続けている。他方で、実際の開発援助や民主化支援で対象となる項目や効果の測定の際の指標、そこで用いられるデモクラシー評価の扱いやガバナンス評価の項目など、運用されるデモクラシーをみる限り、より「非政治的」で政府の能力に重点を置いたデモクラシー像が現れつつある。本稿では詳述できなかったが、西側先進諸国の国民自身の自由民主主義体制への信頼低下や国際舞台での中国など新興国の影響力の強まりもその流れを促している。

もちろん、政府の能力を中心とした狭義のガバナンスは、人民の意志のインプットが実現されるために必要な要素であり、デモクラシー論でも民主的正統性のアウトプットの側面はかねてより議論されてきた。また、国家の民主化において当該国民のオーナーシップの重要性は重ねて強調されているところである。しかし、この傾向が続くにつれて、規範的なデモクラシーにおいても変化が生じる可能性がある。すなわちアウトプットを重視する「非政治的」なデモクラシーが「望ましい」とされていく可能性である。その一端が各国の開発（援助）戦略にすでに現れつつあるともいえる。民主化が停滞するなかで、対象国の政府の意向に沿った開発戦略が策定される限り、この傾向は続く可能性が高い。また、西側先進諸国における結果を求めるポピュリズムの広がりや、途上国における「中国モデル」や「シンガポール・モデル」を模倣しようとする動きにもそれは現れているかもしれない。

ただし、そもそも開発援助と民主化支援は、重複する部分が多いものの、決して同一ではない。また、民主化の過程でも民主化支援が果たしうる役割は限られている。本稿で取り上げた開発援助における民主化支援だけでは全体像を把握したとは言えない。また、参加型民主主義など新しいデモクラシーの試みが、途上国でも実践されつつある。デモクラシーの概念の変容を捉えるには、さらなる考察が必要である。

附記：本稿はJSPS科研費のJP25870689、JP15H05178、JP16K03529の成果の一部である。

注

- 1 定まった言い回しがある場合を除いて、一般的な用語としての「デモクラシー」をもっぱら用いる。
- 2 本稿では、「民主化支援」を強制的な措置から外交対話、財政的・技術的支援まで含む。杉浦2010参照。
- 3 UNDPの次のウェブサイト参照、<<http://open.undp.org/#2017>>
- 4 以上のデモクラシー評価とガバナンス評価について、杉浦2010、第4章参照。
- 5 民主主義体制の構成はJICA 2002の議論を参考にしている。
- 6 以上、国務省ウェブサイト<<http://www.state.gov/j/drl/democ>>およびUSAIDのウェブサイト<<https://www.usaid.gov/democracy>>参照。
- 7 European Commission, *Joint Paper – Commission/Council General Secretariat on Democracy Building in EU External Relations*, SEC (2009) 1095 final Brussels, 27.7.2009.
- 8 European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council, “Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –towards A More Effective Approach,” 12.12.2011, COM(2011) 886 final. Council of the European Union, EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012, 11855/12.
- 9 Council of the European Union, Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019, 20 July 2015, 10897/15.
- 10 EEDについて次を参照。Council of the European Union, Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy, 20 December 2011. European Endowment for Democracy, *Annual Report 2015: Supporting Democracy in the European Neighbourhood and Beyond*, 2016; *Annual Report 2016: Supporting Democracy in Times of Crisis*, 2017.

- 11 次のUNDPのウェブサイト参照。
<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/inclusive-political-processes.html>>
- 12 Young, Richard (2015) "Assessing the EU's New Democracy and Human Rights Action Plan," <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60822>>
- 13 以下、フィリピンへの支援について、杉浦2013を補足・修正したものである。
- 14 United States (2011) Partnership for Growth: Philippines 2012-2016, November 2011.
- 15 USAID Philippines (2012) Country Development Cooperation Strategy 4/2013-4/2018.
- 16 以下、エジプトに対する民主化支援については、杉浦2015を修正・補足したものである。
- 17 USAIDエジプトのウェブサイト参照、<<http://www.usaid.gov/egypt/democracy-human-rights-and-governance>>
- 18 European Union, EU-Egypt Partnership Priorities 2017-2020, 19 June 2017.

参考文献

- Bush, Sarah Sunn (2015) *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*, Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas (2006) "The Backlash against Democracy Promotion," *Foreign Affairs*, Vol.35, No.2, March/April 2006, pp.55-68.
- Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, Times Books.
- Foa, Roberto Stefan, and Yascha Mounk (2017) "The Sings of Deconsolidation," *Journal of Democracy*, Vol.28, No.1, pp.5-15.
- Grimm, Sonja and Julia Leininger (2012) "Not All Good Things Go Together: Conflicting Objectives in Democracy Promotion," *Democratization*, Vol.19, No.3, pp.391-414.
- Grugel, Jean (2013) *Democratization: A Critical Introduction*, 2nd ed., Palgrave Macmillan.
- Halper, Stefan (2010) *Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, Basic Books.
- Held, David (1996) *Models of Democracy: Second Edition*, Polity Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- International IDEA (2008) *Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International IDEA Framework*, International IDEA.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996) *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, Johns Hopkins University Press.
- Mitchell, Lincoln A. (2016) *The Democracy Promotion Paradox*, Brookings Institution Press.
- 稲田十一 (2006) 『『ガバナンス』論をめぐる国際的潮流—概念の精緻化と政策への取り込み』下村恭民編著『アジアのガバナンス』有斐閣、3-35頁
- 金丸裕志 (2017) 「多民族国家における権威主義体制と開発—政治的側面におけるルワンダの「シンガポール・モデル」—」『和洋女子大学紀要』第57集、27-38頁
- ジョン・キーン著、森本醇訳 (2013) 『デモクラシーの生と死 (上) (下)』みすず書房
- JICA (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—』調査研究報告書、国際協力事業団 (JICA)
- 杉浦功一 (2004) 『国際連合と民主化—民主的世界秩序をめぐる』法律文化社
- 杉浦功一 (2010) 『民主化支援—21世紀の国際関係とデモクラシーの交差』法律文化社
- 杉浦功一 (2011) 「開発援助におけるデモクラシーと民主化支援」『国際政治』(日本国際政治学会)、165号、111-124頁
- 杉浦功一 (2013) 「民主化支援の実態と比較」木村宏恒・金丸裕志・近藤久洋編著『開発政治学の展開』勁草書房、322-356頁。
- 杉浦功一 (2014a) 「民主化—デモクラシーの実現不可能性」高橋良輔・大庭弘継編『国際政治のモラル・アポリア—戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版、206-246頁
- 杉浦功一 (2014b) 「デモクラシー重視の開発援助—ポスト2015年へ向けた民主的ガバナンスの評価と援助戦略—」『国際開発研究』(国際開発学会) Vol.23, No.1、23-40頁
- 杉浦功一 (2015) 『『アラブの春』に対する民主化支援の検証』『和洋女子大学紀要』第55集、37-49頁
- 杉浦功一 (2017) 「ルワンダのガバナンスに対する国際関係の影響—総合的な検証へ向けた一試論』『和洋女子大学紀要』第57集、39-50頁

杉浦 功一 (和洋女子大学 人文社会科学系 准教授)

(2017年11月14日受理)