

【審査論文】

国際政治の構造変化と民主化支援の動向

杉浦功一

The Structural Changes of International Politics and the Trend of Democracy Support

SUGIURA Koichi

要旨

本稿では、広義の民主化支援の動向と変化の要因を、国際政治の構造変化と絡ませながら検証する。民主化支援活動は、西側諸国優位の中、1980年代終盤から90年代にかけて民主化の「第三の波」とともに発達した。しかし、2003年のイラク戦争以降、民主化支援はバックラッシュにさらされた。このバックラッシュは、欧米の「衰退」と中国など新興国の「台頭」という国際社会の権力構造の変化で拍車がかかった。2011年の「アラブの春」により、多くの政権は民主化支援への警戒をさらに強めた。NGOへの統制強化など、民主化支援に対処する政権側の戦略は巧妙かつ大胆になっていく。この民主化支援へのバックラッシュに対し、西側諸国やEUなど国際機構は、活動の工夫や国際的な連携で対処しようとしてきた。しかし、西側諸国の国際的優位が失われていく中で、安全保障や経済的利益に対する民主化支援の優先順位は低下し、対象国の政権が望まない政治的分野を避けるなど民主化支援の「非政治化」が進んでいる。

キーワード：民主化、民主化支援、中国モデル、国際政治、権威主義

はじめに

近年、比較政治学では、デモクラシー（民主主義）の浸食あるいは民主化の後退といった現象が広く指摘されている（Diamond 2015; Mechkova, Lührmann, and Lindberg 2017; 川中2018）。しかし、その現象の国際的側面の考察、特に民主化支援の影響を分析したり、逆に民主化支援側がそれらの現象にどう対処しているか検証したりしたものはいまだ限られている。他方、国際政治学（国際関係論）においては、中国の「台頭」と欧米の「衰退」による国際政治の構造変化の分析が盛んであるが、国内の政治体制に与える直接的、間接的な影響の分析は端緒に就いたばかりである。そこで、本稿では、強制的手段や外交的手段、技術・資金援助を含む自由民主主義体制への移行と定着への支援活動を広義の「民主化支援」として捉え、その動向と変化の要因を国際政治の構造変化と絡ませながら検証する。特に、民主化支援に対する近年の国際的なバックラッシュの強まりと民主化の後退に対する対処に注目する。次節では、民主化支援の発達からバックラッシュまでの歴史を概観する。続いて、2000年代後半以降の民主化の後退を検証し、主たるアクターの民主化支援の変化を概観する。さらに、民主化支援が直面する困難とディレンマ、民主化支援の変容をまとめる。最後に、民主化支援が変化するダイナミズムの要因を考察する。

1. 民主化支援の発展からバックラッシュ、民主化の後退

(1) 民主化支援の発展とバックラッシュ

民主化支援活動は、新冷戦の文脈において、東側への対抗の一環としてアメリカのレーガン政権によって1980年代半ば頃に始まった。80年代終盤から90年代、中南米から東欧の共産主義諸国にかけて民主化の「第三の波」が進展するにつれて、欧米の西側諸国および国際機構において民主化支援活動が活発になっていく。冷戦終結後の国際政治における欧米諸国の優位を背景に、開発援助へのコンディショナリティを含めた民主化支援活動は、国際的要因の一つとして民主化の「第三の波」を加速させた（Huntington 1991; 杉浦2010）。「歴史の終わり」（フランシス・フクヤマ）といわれるほどのリベラル・デモクラシーの価値への国際的な支持のもとで、西側先進諸国やEUによる民主化支援は、選挙支援だけでなく市民社会支援や政党支援、メディア支援と多岐にわたり発展した。西側諸国の優位の中で対象国政府も支援を受け入れざるを得ず、対象国国民からも支持される状況が続いた。開発援助では、平和構築・民主化・経済発展の三者の間の好ましい相関関係が想定された。1990年代後半には、日本のような従来は政治的分野への国際援助に消極的であった国も、次第に民主化支援に取り組むようになる。

アメリカはもとより民主化支援に積極的であったが、2001年の9・11同時多発テロを受けて、ブッシュJr.政権は、対テロ戦略の一環として「デモクラシーの推進」を外交の柱の一つに位置づけ、中東地域を含めて積極的に民主化支援活動に取り組み始めた。積極的なアメリカのデモクラシー推進を受けて、インドやポーランドなど、アメリカとの協力関係を強めたい新興民主主義国も民主化支援に関わるようになる。例えば、ブッシュJr.大統領の提案で2005年7月に国連民主主義基金（UNDEF）が設立されたが、インドもアメリカに次いで500万ドルの資金を提供した。インドは元来、非同盟諸国運動のリーダーとして、内政干渉になりかねない民主化支援には慎重であった。そのインドがUNDEF設立に積極的になった背景には、当時のシン政権下で行われたインドの外交政策の転換と米印関係の改善がある。

しかし、デモクラシーの推進を主要な目的の一つに位置づけたイラク戦争は、民主化支援に対する「バックラッシュ（反動）」をもたらした（Carothers 2010）。このバックラッシュは、民主化支援の「正統（当）性」と「実効性」の2つの側面で生じた。まず、多くの諸国の反対にもかかわらず遂行されたイラク戦争とその後のイラクの民主化の停滞は、民主化支援全体の正統性を損なった。また、後述のように、民主化支援の対象となった国で民主化が停滞・後退する状況が顕在化し、支援の実効性も疑われ始めた。たしかに、アメリカのデモクラシー推進外交は2004年頃のウクライナなどでの「カラー革命」として「成果」を挙げたように思えたが、かえってロシアや中国など権威主義国家に民主化支援活動への警戒を強めさせた。ジョージ・ソロスが設立したオープンソサエティ財団をはじめ、欧米系の国際NGOやその支援を受けた地元NGOに対する政府の規制が強まり、政府機関への登録の義務化や国外からの資金援助の規制など民主化支援に対する圧力が増していった。また、「カラー革命」に言及することで、欧米諸国によるNGOを通じた内政干渉として民主化支援を批判する手法は、カンボジアやエジプトなど各国で採られていく。

(2) 2000年代後半以降のデモクラシーの後退

民主化支援に対するバックラッシュが生じつつあった2000年代後半以降、民主化が停滞ないし逆行し、既に民主的とされる国家でもデモクラシーの質が悪化していることが指摘されるようになった。「競争的権威主義体制」などさまざまな名称で呼ばれるが、自由民主主義体制ではなく、かといって閉鎖的な独裁体制でもない、中間の「混合体制」の状態に留まる国家の増加に注目が集まるようになった（Levitsky and Way 2010）。その中には、カンボジアやトルコのようにかつては民主化が評価された国家も含まれる。

ハンガリーのように冷戦後民主主義体制に移行・定着したはずの国家でも、結社の自由や言論の自由の制約など「非自由主義的」な傾向が強まっていることが問題となっていた(Krekó and Enyedi 2018)。

各種のデモクラシーに関わる評価もそのような傾向を支持している。フリーダムハウスは、自由度指標の数値が悪化した国の数の方が改善した国より多い状態が2006年以降連続していると指摘する。2018年も50カ国でスコアの改善が見られた一方、68の国で悪化した(Freedom House 2019)。エコノミスト・インテリジェンス・ユニット(EIU)の「デモクラシー指数」は、最高を10として数字が大きいくほど「民主的」とされるが、世界各国のスコアの平均は、2016年の5.52から17年には5.48へ低下し、18年も同じスコアであった。17年にはアメリカを含む89カ国でスコアが低下する一方、27カ国で改善した。ただし、18年には42カ国で悪化、48カ国で改善している(EIU 2019)。多様なデモクラシー(V-Dem)研究所の自由民主主義指数によると、2008年から18年の間に、21カ国がデモクラシーで改善している一方、アメリカを含む24カ国で「権威主義化」が進んだ(V-Dem Institute 2019, 21-24)。

マインウェアリングとビザロは、V-Demのデータを元に、1974年から2012年までに民主主義体制となった91カ国のその後の変化を、民主主義体制の「崩壊」、「浸食」、「停滞」、「前進」、「大きな前進はないが
高い水準で民主的」の5つのカテゴリーに沿って分析する。結果、2017年までに34カ国が民主主義体制の崩壊を経験し、28カ国が停滞、2カ国が浸食されたという。他方で、23カ国が前進し、4カ国が高い水準の民主主義体制を維持したとされる(Mainwaring and Bizzarro 2019)。このように「第三の波」で民主化された諸国のその後の経緯をみても、必ずしも民主的な状態を維持しているわけではない。

ただし、長期的に見た場合、デモクラシーの後退が特に強まっているわけではないという見解もある。V-Demのデータでも、いったん自由民主主義国家のカテゴリーになった国が専制国家にまで後退するケースは歴史的にまれである(Mechkova, Lührmann, Lindberg 2017, 165)。また、世界的なデモクラシーの後退ではなく、むしろ権威主義国家の「強大化」とみる議論もある(川中2018)。リュアマンとリン
ドバーグは、民主化の後退をむしろ「権威主義化」(autocratization)として捉えなおし、その「第三の波」が起きていることを指摘する。権威主義化とは、先のV-Demの自由民主主義指数は自由主義的な要素指数と選挙民主主義指数(EDI)から構成されるが、EDIにおける実質的な低下を意味する。「実質的」とは、0.1ポイント以上の低下のことである。そして「権威主義化の波」とは、「同時により多くの国が権威主義化の影響を受ける一方で、民主化が進行している国の数が減る時期」であるとする(Lührmann and Lindberg 2019, 8)。そのうえでEDIの変化を見る限り、1926年から42年、64年から77年に続いて、94年から現在まで、権威主義化の第三の波が続いているとする。権威主義化の第三の波は、これまでの2つの波と違い、権威主義化が民主主義国家で起きている点が特徴である。権威主義化の第三の波は、合法的な外観を維持したデモクラシーの浸食(democratic erosion)が主な形態となっている。前の2つの波で起きたような選挙権威主義が閉鎖的な権威主義体制となるといった現象は少ない。その点では、むしろ多党制の選挙が国際的な「規範」となっているとみえる(Lührmann and Lindberg 2019, 9-11)。

少なくとも最近では、デモクラシーの質の低下と民主化の停滞や逆行が世界的な傾向になっているが、それは、軍事クーデターや憲法の停止といった明白かつ短期的な事態よりも、政権による権力の濫用や制度の改変・空洞化を通じた漸進的で長期的な民主的制度の浸食によってもたらされている(川中2018)。分野で見た場合、選挙については一定の競争性を取り繕いつつ、市民社会組織やメディアを制約するといった形で表現や結社の自由といった分野での「浸食」が起きている。問題は、このような民主化の後退に国際的要因はどの程度関わっており、その一つである民主化支援はどう変化しているかである。

2. 主要アクターによる民主化支援の変化

主要アクターによる民主化支援の2010年代以降の変化を概観したい（以下、杉浦2018、18-19を修正）。アメリカは、外交政策の主要目的の一つと明示的に位置付けデモクラシー・民主化に関わる支援を行ってきた。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、個別の国に対する各種制裁から、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（Lawson and Epstein 2019）。アメリカの民主化支援の特徴は、政府が直接に支援に携わるだけでなく、政府資金が米国民民主主義基金（NED）を経由して共和党国際研究所（IRI）や米国民民主党研究所（NDI）などNGOに提供され、そのNGO自身か、さらに別の市民社会組織を通じて民主化関連の活動が実施されている点である。対象国政府の承認を得る必要のない「民間」の支援として、人権NGOなど地元の市民社会組織への支援が行われてきた。2018会計年度には政府からNEDへ1.7億ドルが支出されたが、支援された対象国の上位はロシア、キューバ、中国であった（各約600万ドル）（Lawson and Epstein 2019, 16）。

しかし、2017年にトランプが政権の座に就き、「アメリカ・ファースト」という標語のもと国益優先の外交政策が追求されると、民主化支援の優先順位は低下していった（Carothers and Brown 2018）。実際、トランプ政権は、2018年と19年の会計年度連続で、デモクラシー推進関連の予算を前政権最後の金額に比べて40%以上削減する予算案を提示した。それは国際支援の平均削減率30%を超えるものであった。結局、議会によって削減率は縮められ、2018会計年度は前年度の16%削減の23億ドルにとどまった（Lawson and Epstein 2019, 18-19）。また、国務省とUSAIDの合同戦略計画の2018-2022会計年度版では、2014-2017会計年度版に比べて、全体としてアメリカの利益追求がさらに強調されると同時に、民主化支援の優先順位が低下したものとなった。戦略目的1「国内外でアメリカの安全を守る」のなかにある戦略目標1.3「市民に応答的なガバナンス、治安、デモクラシー、人権、法の支配を強化することによってアメリカの利益を脅かす不安定と脱国境的な犯罪、暴力に対抗する」において、デモクラシー関連の支援が言及されるにとどまる。前の合同戦略計画では、戦略目的4として「デモクラシーと人権の推進と市民社会の強化によってコアなアメリカの利益を守る」ことが設定され、そのもとの3つの戦略目標すべてがデモクラシーや人権を対象としたものであったことを考えると、優先順位の低下は明白である¹。

EUもデモクラシーをその組織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。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。まず、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、デモクラシーの後退を理由に、域外諸国に対して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。EUの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ゥルメント」（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）があり、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(European Endowment for Democracy 2019)。EIDHRやEEDによる市民社会や活動家への支援は、欧州委員会による主に政府を対象とした支援を補完する形になっている。

アメリカとEUは、ともに民主化支援に最も熱心なアクターであるが、両者を比較すると、アメリカの支援が市民社会の育成に重点を置く「ボトムアップ指向」なのに対し、EUは政府の民主的制度の構築に重点を置いた「トップダウン指向」である。また、アメリカがシュンペーター流の手続き的デモクラシーを想定して選挙、野党勢力や人権NGO、メディアといった「政治的」分野に重点を置くのに対して、EUは政府による再配分やサービス提供力の強化を支援するなど、実質的(substantive)なデモクラシーの実現を目指して支援を提供する。実質的な平等を目指して「社会経済的」分野への支援を重視し、政治的な分野はむしろ敬遠しがちである。ホーナットによると、この両者の違いは、それぞれのアクターが有する民主化の経験とそれによって形成された民主的アイデンティティが反映されているという(Hornat 2019)。

アメリカやEUと比べて、国連では、内政干渉への加盟国の懸念から、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きた(杉浦2010)。それでも、安全保障理事会や総会、事務総長の判断で、特定の国家の民主化への介入や制裁、仲介・調停が試みられる場合がある。人権理事会も、特定のテーマについての調査をするとともに、人権の普遍的・定期的レビュー(UPR)を実施して、民主化を含めた特定の国家の人権状況について調査・勧告をしている。ほかにも事務局の政務局及び選挙支援部(EAD)、UNDP、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。特に国連で唯一デモクラシーの名前を冠する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、資金提供を行っている。

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ってきた。2015年に持続可能な開発目標(SDGs)が採択されると、SDGs、特に目標16「持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供するとともに、あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度を構築する」の実現へ向けた取り組みの中に、それまでの民主的ガバナンス関連の支援は位置づけられるようになった。最近のUNDPのウェブサイトでも、「平和」のカテゴリーの中の「応答的で責任ある制度」「ガバナンス」「法の支配、司法、治安、人権」の各カテゴリーに、重複があるものの、民主化関連の支援が織り込まれ、それらの分野への技術・資金援助が行われている²。

日本については、経済発展がおのずから民主化につながるという自らの経験を踏まえた信念から、政治制度にかかわる分野への直接的な支援は避ける傾向にあった。それでも1990年代になると、他の西側諸国に合わせて「民主主義」や「民主化」を冠した支援プログラムを実施するようになった。さらに2006年の第一次安倍政権以降、『外交青書』など政策文書を通じてデモクラシーや人権を重視するいわゆる「価値の外交」に取り組む姿勢を見せるようになった。しかし、具体的内容については、アメリカやEUと比べると政府の能力構築に重点が置かれ、自由で公正な選挙、三権分立、競合的な政党システム、法の支配、市民社会、自由なメディアなどいわゆる政治的分野への支援は、今なお消極的である(Ichihara 2018; 杉浦2010)。

以上のように、アメリカやEU、国連といった主要な民主化支援のアクターの活動内容を見る限り、それぞれ相違はあるものの、強制的な手段から外交対話、技術・資金援助まで広いアプローチが実行可能で

あり、支援分野も、選挙のみならず、行政的なガバナンスから法の支配、人権、政党、メディア、市民社会まで多岐にわたっている。その意味では、民主化を促進・擁護し、デモクラシーを機能させるために必要なツールは十分に発展してきたといえる。しかし、市民社会スペースへの制約など昨今の民主化の後退に対して、次のような困難が生じているため、民主化支援の対応は後手に回っている（杉浦2019）。

3. 民主化支援の困難とディレンマ、支援の変容

(1) 広がる民主化支援へのバックラッシュ

先述のイラク戦争を機に生じた民主化支援へのバックラッシュは、2008年のリーマンショックで顕著となった「パワー・トランジション」ともいわれる経済的・軍事的側面での欧米の相対的な衰退と、中国など新興国の「台頭」という国際社会の権力構造の変化を背景に、広がりを見せていった。「非民主的」な中国の台頭は、アメリカを中心として維持されてきた既存の自由主義的な国際秩序を脅かし、民主化支援にも負の効果をもたらす始めた（Mounk and Foa 2018; 神谷2012; プレマー 2015）。しかも、民主化支援に対抗して、「権威主義支援」ともいわれる、中国やロシアを中心とした国際的な連携と権威主義国家に対する援助が目立つようになる（Burnell 2011; Diamond et.al. 2016; Tansey 2016）。

たしかに、2011年からの「アラブの春」といわれる一連の政変は、イスラム諸国での民主主義の可能性に期待を持たせた。そのモデルとしてトルコやインドネシアへの注目が集まり、それらの国もエジプトなどへの民主化支援に取り組むようになった（Huber 2015）。他方、「アラブの春」自体は、民主化支援による意図的な結果というよりも、西側諸国にとって思いがけない事態であり、政権とのつながりや戦略的利益への配慮から政変への対応は遅れた（杉浦2015）。むしろ、「アラブの春」は、中東諸国のみならず、多くの権威主義国家の民主化支援に対する警戒をさらに強める結果となった。しかも、その動きに対して、西側諸国は安全保障やエネルギーといった民主化以外の外交目標への配慮から、強く批判できない。

ロシアがその典型例である。2006年のロシアにおけるNGO法の制定の過程では、西側諸国は強く反対した。特にプッシュ Jr.政権は議会の要求もあり、06年7月のサンクトペテルブルクでのG8サミットの参加取りやめをちらつかせるなど、公式、非公式にプーチン政権に対してNGO法の法案の修正を迫り、制定後は施行での配慮を求めた。他方、欧州諸国は、やはり強く批判はしたものの、ドイツがロシアより天然ガスなどのエネルギーの提供を受けていることもあり、それ以上対決的なアプローチをとることはなく、採択されたNGO法は軽微な修正にとどまった。その後、NATOによる空爆を通じて11年にカダフィ政権が打倒されると、欧米に対するプーチン政権の警戒はさらに強まり、議会選挙後の12年に反政府デモが拡大した事態では、背後に欧米の関与があると主張した。NGO法制定の時とは違い、ロシアは欧米の民主化支援に対し積極的に対抗し、同年7月には外国エージェント法を導入し、9月にはUSAIDを追放した。14年のロシアによるクリミア併合によって米ロ関係が悪化するなかで、アメリカは、市民社会スペースの制約に対してもビザの制約や資産凍結といった制裁を行った。他方で、EU諸国は依然として対ロシア政策をめぐって態度が分かれ、統一的な政策をとることに失敗している（Brechenmacher 2017, 28-35）。結局、EUは、加盟国と協力しつつ人権活動家の支援と保護を行う一方で、政治色が少なく、社会問題を扱うNGOへの支援を強めるようになった（European Union 2017, 24）。

(2) 民主化支援の優先順位の問題

チュニジアを除いて「アラブの春」による民主化がとん挫し、世界的な民主化の停滞・逆行が続く状況にもかかわらず、民主化支援に携わってきた西側先進諸国の外交政策における民主化の促進・擁護の優先

順位は高くなっていない。経済的利益や安全保障と民主化の促進・擁護のいずれを優先するかというディレンマは、民主化支援活動が形成された1990年代から存在してきた。パワー・トランジションによる西側先進諸国の相対的な地位の低下によって、そのディレンマがさらに大きなものとなっている。

エチオピアでは、2009年にメレス政権下で、慈善団体及び利益団体についての布告(CSP)(2009年)が採択された。同法では、市民社会組織は、「エチオピア」、「エチオピア居住者」、「外国」の3つのカテゴリーに分けて政府への登録を義務付けられ、後の2つのカテゴリーの団体は、人権や民主的権利の促進など政治的分野での活動を禁じられる。当時のエチオピアでは多くの市民社会組織が外国からの資金援助を受けて活動してきたため、このCSPの規制は市民社会の活動を大きく制約すると予測された。そこで、このCSPの採択に至るまでの過程では、アメリカ、フランス、イギリスの各政府が当時のメレス政権に対して懸念を表明し、修正するよう首相との面会を含めて交渉を行った。結果として、当初はなかった「エチオピア居住者」のカテゴリーが設けられたり、後の2つのカテゴリーに許される活動分野が緩和されたりはしたが、政治的分野に携わる団体への外国からの資金援助の禁止に変更はなく、修正は表面的なものにとどまった。対する西側諸国も、地域の安定などへの配慮から二国間関係の維持を優先し、制裁など強制的措置をちらつかせてまで、それ以上の修正を迫ることもなかった。結局、CSPの採択後は、人権関連やアドボカシー活動に関わっていた団体は外国資金を受けられなくなり、多くが閉鎖を余儀なくされた。USAIDもデモクラシーやガバナンス分野の支援活動を大幅に減らしている(Birru and Wolff 2019)。EUは、コトヌウ協定の第8条に基づく政治対話などにおいて、市民スペースの制約の問題を繰り返し取り上げてきた。しかし、対テロの観点から戦略的に重要であるエチオピアに対して、それ以上の強制的措置は取られないまま開発援助は継続し、EIDHRのプロジェクトも開発志向のもの、すなわち「非政治的な」ものに比重が置かれるようになっている(Brechenmacher 2017, 82-89; European Union 2017, 23)。

(3) 中国の台頭の影響—カンボジアの事例

途上国では、西側先進諸国の財政難による援助額の低下傾向と、人権など内政問題に踏み込まない中国との経済関係の強化と援助の増額によって、相対的に西側先進諸国との経済的リンケージが弱まり、西側による民主化圧力の影響力の低下が起きている。かつては西側の経済(援助)への依存(=リンケージ)が西側諸国の影響力(=レバレッジ)を担保していた(Levitsky and Way 2010)。それが、西側先進諸国への財政的依存度が低下したことで、途上国の政府は、圧力を恐れることなく、メディアの統制や野党勢力の抑圧、市民社会スペースの制約を行いやすくなった。加えて、中国やロシアも、1990年代のように欧米諸国や国際機構からの民主化圧力に受け身で反応するだけでなく、多分に打算的ではあるが、先述のように「権威主義支援」として、上海協力機構などを通じて国際的な連携をしたり、他の権威主義的な国家への支援を行ったりすることで、西側民主主義諸国の民主化圧力に国際的に対抗するようになった。

実際、例えばカンボジアでは、中国との結びつきが強くなる中で、西側の民主化支援への抵抗を強めている。カンボジアでは、UNTAC以来、西側からの援助と投資に依存する部分が大きかった。しかし、今世紀に入ると、中国からの援助と投資が急増しつつあり、西側諸国の影響力を弱めている(Lum 2019, 13)。2007年度と15年度(推計)の援助総額と割合において、中国は9240万ドル(11.9%)から3億4880万ドル(26%)、日本1億1720万ドル(15.1%)から1億3500万ドル(10.1%)、アメリカ5810万ドル7.5%から1億510万ドル(7.8%)、EU及びEU諸国1億5320万ドル(19.7%)から1億5630万ドル(12.0%)と、援助金額と全体に占める中国の割合が大幅に増えた(CDC 2016, 12)。また、中国はカンボジアへの最大の投資国となっており、16年で投資資本の30%近くに達する一方で、アメリカからの投

資は4%以下とされる (Lum 2019, 14)。代わりにカンボジアは、12年のASEAN外相会合で南シナ海問題への憂慮を共同声明に明記することをブロックするなど、中国の「代理人」のようにふるまうことすらある。

2013年7月の総選挙の時には、フン・セン政権は欧米諸国の圧力で選挙直前になり野党党首であるサム・ランシーの帰国を認め、それがCNRP躍進につながった。その後政権は、国内外の反対にもかかわらず、15年にNGOと結社に関する法 (LANGO) を制定した (山田2016)。同法は、国際NGOへの規制を強め、平和や安定を脅かしていると判断されるNGOを解散できる権限を政府に与える。若年層の支持を得たCNRPの勢いは強く、17年6月の地方選挙でもCNRPが躍進した。危機感を強めた政権側はNGOやメディアの抑圧を強め、同年8月にはアメリカのNDIをLANGOに基づいて追放し、政府に批判的な英字新聞カンボジア・デイリーを税務上の理由で閉鎖に追い込んだ。さらに、同年7月政党法を改正し、政党関係者の行為を根拠に政府が解党できるようにした。そして政権は、総選挙前の11月にCNRP党首サム・ランシーと後継のケム・ソカを外国との通謀罪などで訴追し解党を命じた。欧米諸国やEU、国連から強い批判と圧力が加えられたが、前回と異なり、政権はCNRPの選挙参加を最後まで認めなかった。民主化支援アクター間の国際協調も、カンボジアとの関係や地政学的な戦略が異なることで難しくなった。日本政府はUNTAC以来のカンボジアとの結びつきとカンボジアとの関係を強める中国への戦略的考慮から、CNRPの強制的な解党後アメリカ政府やEUが援助を停止するなかで、国内外の批判を受けつつも、中国と同様に選挙支援を継続した³。他方で、カンボジアに強い利害関係を持たないアメリカ政府は、中国へのけん制の意味を込めて、むしろカンボジアに圧力を加える方針を採ってきた (Lum 2019)。

結局、2018年7月のカンボジアでの総選挙では、CNRPの不在のまま、中国や日本からの支援を受けて実施された。選挙後、アメリカやEUは批判を強め、EUはEBA (Everything But Arms) と呼ばれる貿易上の特惠制度の見直しプロセスを開始した。カンボジアの主力の輸出産業である縫製・製靴産業はEU (43%) とアメリカ (29%) への輸出に大きく依存しており、EBAの見直しは国内の労働者の雇用に大きな影響が及ぶ (Lum 2019)。それに対して、フン・セン政権側は、中国や韓国、日本、インドからの投資を念頭に、EUのEBAの見直しの影響の小ささを主張している⁴。このように、経済援助と民主化を結びつけた民主化支援の効果は、カンボジアをはじめとした多くの途上国で低下を余儀なくされている。

(4) 政治体制のモデルとしての西側の自由民主主義体制の魅力低下

さらに政治体制のモデルとしての欧米流の自由民主主義体制の国際的な魅力の低下が、途上国の民主化及び民主化支援に負の影響を与えている (杉浦2019)。冷戦終結前後に東欧諸国などが相次いで民主化した背景には、「自由で豊か」な西側先進諸国への人々の憧れがあり、それが民主化の「感染」を促した (Whitehead 1996, 1-25)。しかし、次第に西側先進諸国では新自由主義的な経済のグローバル化が産業の空洞化をもたらし、若年層の失業が増え、経済格差が広がり、貧困率が高まっていった。他方で、中国は2008年のリーマンショックも自力で乗り越えて長期の経済発展を続けた。欧米の民主主義国家がグローバル化の負の影響に対応できない様子を見た途上国の間で、経済発展のための最良のモデルとしての自由民主主義体制の魅力が薄れていった。中国からの経済援助の増加と合わさって、市民スペースの制約を含めた強権的な政治手法を用いつつ、市場重視だが政府主導の経済政策を進める「中国モデル」あるいは「北京コンセンサス」は、政権担当者にとって、政権維持に都合がよいだけでなく、実際に経済発展をもたらさうる手段として、魅力的なものに映るようになった (ハルパー 2011)。実際、発展途上国では、中国モデルあるいはそれに近似した「シンガポール・モデル」を模倣する動きがある。ルワンダでは、カガメ大統領の下でシンガポール・モデルの積極的な取り入れが行われている (金丸2017)。先述の強権化

が進むカンボジアでは、憲法では自由民主主義体制が標榜されているが、有力野党CNRPを解党した後の2018年7月の総選挙で全議席を与党が占めるなど、中国モデルに近似しつつある。

他方、先進民主主義国では、民主主義体制の「脱定着 (deconsolidation)」といわれる現象が起きている。近年の世論調査では、先述のような新自由主義的なグローバル化の負の影響を受ける若年層を中心に、民主的制度への信用が薄れ、権威主義的な指導者への期待が高まっている (Foa and Mounk 2017, 10)。さらに、中国やロシアは、先述の「権威主義支援」に加えて、民主主義国家に対して、デモクラシーの魅力を損なわせるような政策を遂行している。「シャープ・パワー」ともいわれるが、欧米を含めた世界各国で、民主主義国家の自由を逆手にとって、ポピュリスト政党や極右・極左運動、研究機関、NGOに資金を提供したり、SNSを組織的に活用したりすることで、当該国内での自らのイメージを改善するとともに、移民などをめぐる民主国家内部の対立をあおって、分断や混乱を図っているとされる (NED 2017)。実際、欧米諸国では、非寛容なポピュリズムが台頭し、アメリカ・ファーストを主張して自国の国益を優先するトランプ政権が生まれている。それが欧米流のデモクラシーの魅力をさらに低下させ、民主化支援の効果を損なう結果となっている。しかも、先述のV-Demなどのデモクラシー評価でも、既存の民主主義体制自体でデモクラシーの質が悪化しており、民主化支援の「説得力」の低下をもたらしている。

(5) 民主化支援の「脱政治化」

取り巻く環境が厳しくなる中で、相手政府に受け入れられやすいように民主化支援側の「脱政治化」がみられる (杉浦2014)。背景には、「カラー革命」や「アラブの春」を契機とする民主化支援への対象国の警戒強化への対処のみならず、2005年の援助の実効性に関するパリ宣言など国際協力におけるオーナーシップ原則の広がりがある。先のエチオピアのCSPをめぐる交渉においても、エチオピア政府は国家主権とオーナーシップを強調していた。このオーナーシップ規範の強まりは、途上国でのNGO規制の口実になり、また、開発協力の戦略の立案過程で途上国の主導性を高め、政権が好まない、複数政党制や自由なメディア、人権NGOへの支援といった「政治的」分野におけるプログラムが避けられ、行政機関の強化など非政治的なガバナンス分野に焦点を合わす傾向を生むことにつながっている。結果として、支援側は「非政治的」な開発援助重視となり、民主化支援は技術的なガバナンス支援に置き換えられていく。

アメリカの民主化支援では政府から資金助成を受けた国際NGOが中心的役割を担ってきたが、その国際NGOにも「脱政治化」の傾向が見られる。国際NGOによる民主化支援は、今世紀になり、対象国政府との対決的な活動から、直接対決を避けつつ測定可能な結果を生み出す「飼いならされた (tame)」ものへ置き換えられつつある (Bush 2015)。その動機にはNGOの組織としての生き残りがある。NGO側は、デモクラシー推進を望みつつも、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を避け、技術的な議会支援や(形式的な)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、支援継続に不可欠な対象国政府へのアクセスを確保しようとする。各国での市民社会スペースの制約の流れが、その傾向に一層拍車をかけることになる。同時に、国際NGOは、ドナーから活動資金を得るために「測定可能な」結果を示せるプログラムを選ぶ。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いため、先述の2018年カンボジア総選挙での日本の選挙支援のように、むしろ表面的に改革をアピールしたい権威主義的政権に利用される危険性がある。

おわりに—民主化支援の変化のダイナミズムの要因

以上、本稿では、広義の民主化支援の動向を国際政治の構造変化と絡ませながら検証した。現在、民主

化支援は、バックラッシュと中国の台頭に直面して、支援内容と効果の点で縮小する傾向が見られる反面、デモクラシーの後退に対応するなど力強さも見て取れた。このように現在の国際社会では、民主化支援の発展と阻害の両方の力が働いており、第3節でみたような民主化支援の変化のダイナミズムを生んでいる。

最後に、本稿での検証を踏まえて、民主化支援のダイナミズムの要因を国際政治学の3つの観点から考察してみたい。まず、現実主義の観点からは、民主化支援は支援側アクターの利益追求の道具として利用される。近年の権威主義的な中国の台頭の中で、同じ自由民主主義国家を増やして対抗するため、カンボジアへの欧米の圧力に見られるように、途上国の民主化を支援する動機は強まる。すると今度は中国やロシアがそれに対抗しようとして権威主義支援を強化している。しかし、民主化支援側は、国益を守るために、民主化支援の対象国選択のダブルスタンダードやアプローチの取捨選択、あるいは今のアメリカのように民主化支援自体の優先順位の低下が生じていて、戦略が一貫していない。それは、中国など権威主義国家も同様で、常に自らの権威主義モデルを促進するわけではなく、カンボジアを含む紛争後の平和維持活動や平和構築で見られるように、対象国の安定により可能となる国益追求を優先するため、場合によっては他国の民主化を支援することすらある (Way 2016)。さらには、権威主義支援が対象国国民の反発を生み、民主化運動が生じて、思いがけず民主化を促進してしまうこともある (Risse and Babayan 2015)。

また、国際政治学の自由主義的な観点からは、民主化支援の拡大と縮小やその内容の変化は、もっぱら支援アクター内部における政治過程の結果である。本稿では詳細は論じられなかったが、トランプ政権のアメリカのように、民主化支援を削減しようとする政府と維持・拡大しようとする議会との間での綱引きが生じている場合もある。EUにおける、民主化支援に積極的な欧州議会と戦略的利害を考慮しがちな加盟国代表の間の駆け引きも同じことが言えるかもしれない。

最後に、コンストラクティヴィズムの観点からは、デモクラシーの国際規範としての発展が民主化支援の拡大を生む反面、内政不干渉や国家主権の尊重といった国際規範がそれを阻害してきたことが注目される。ガバナンスやオーナーシップといった国際協力での新しい国際規範や概念の誕生も、民主化支援の拡大・縮小やその内容に大きな影響を与えてきた。また、支援側アクター自身のデモクラシーに関わるアイデンティティ、すなわちデモクラシーとは何であるか、また民主化はどのように進展すると考えるかは、アメリカ、EU、日本にみられるように、民主化支援への動機と支援内容を左右してきた。中国やロシアなど権威主義国家についても同じことが言えるであろう。中国モデルを受け入れつつあるカンボジアのように、目指す政治体制モデルの魅力の程度も支援の受け入れに影響を与えている。以上の民主化支援のダイナミズムの要因の整理はごく初歩的な段階のものであり、さらなる詳細な事例の分析が必要である。

*謝辞 本研究はJSPS科研費 JP25870689およびJP15H05178の助成を受けたものである。

註

- 1 US Department of State and USAID, *Joint Strategic Plan FY 2014-2017; Joint Strategic Plan FY 2018-2022*.
- 2 次を参照、<<https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030-agenda-for-sustainable-development/peace.html>>
- 3 ただし、日本の支援は、選挙監視や結果への評価は含まず、物資の提供や技術支援にとどまるものであり、2017年の地方選挙ではむしろ選挙の正当性の向上に貢献している。外務省報道発表「カンボジアに対する日本製投票箱等の選挙用物品の供与」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005687.html>
- 4 “PM Hun Sen: Cambodia will not die without EBA scheme,” *The Phnom Penh Post*, 21 March 2019
<<https://www.phnompenhpost.com/national-politics/pm-hun-sen-cambodia-will-not-die-without-eba-scheme>>

引用文献

Birru, Jalale Getachew and Jonas Wolff (2019) “Negotiating international civil society support: the case of Ethiopia’s 2009 Charities and Societies Proclamation,” *Democratization*, 26:5, pp.832-850.

- Brechenmacher, Saskia (2017) *Civil Society under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Burnell, Peter (2011) *Promoting Democracy Abroad: Policy and Performance*, Transaction Publishers.
- Bush, Sarah Sunn (2015) *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*, Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas (2010) "The Continuing Backlash against Democracy Promotion," in Peter Burnell and Richard Youngs (eds.), *New Challenges to Democratization*, Routledge, pp.59-72.
- Carothers, Thomas, and Frances Z. Brown (2018) "Can U.S. Democracy Policy Survive Trump?" <<https://carnegieendowment.org/2018/10/01/can-u.s.-democracy-policy-survive-trump-pub-77381>>.
- CDC (Council for the Development of Cambodia) (2016) *Cooperation and Partnerships Report*.
- Diamond, Larry (2015) "Facing up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, pp.141-155.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, and Christopher Walker (eds.) (2016) *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*, Johns Hopkins University Press.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2019) *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*.
- Foa, Roberto Stefan, and Yascha Mounk (2017) "The Sings of Deconsolidation," *Journal of Democracy*, Vol.28, No.1, pp.5-15.
- Freedom House (2019) *Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat*.
- European Endowment for Democracy (2019) *Annual Report 2018: Supporting People Striving for Democracy*.
- Hornat, Jan (2019) *Transatlantic Democracy Assistance: Promoting Different Models of Democracy*, Routledge.
- Huber, Daniela (2015) *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies*, Palgrave Macmillan
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Ichihara, Maiko (2018) *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis*, Routledge.
- Lawson, Marian L., and Susan B. Epstein (2019) *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*, Congressional Research Service, Updated January 4, 2019.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press.
- Lührmann, Anna and Staffan I. Lindberg (2019) "A third wave of autocratization is here: what is new about it?," *Democratization*, published online: 01 Mar 2019.
- Lum, Thomas (2019) *Cambodia: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Updated January 28, 2019.
- Mainwaring, Scott, and Fernando Bizzarro (2019) "The Fates of Third-Wave Democracies," *Journal of Democracy*, Vol.30, No.1, pp. 99-113.
- Mechkova, Valeriya, Anna Lührmann, and Staffan I. Lindberg (2017) "How Much Democratic Backsliding?" *Journal of Democracy*, Vol.28, No.4, October 2017, pp. 162-169.
- Mounk, Yascha, and Roberto Stefan Foa (2018) "The End of the Democratic Century: Autocracy's Global Ascendance," *Foreign Affairs*, May/June 2018, pp.29-36.
- NED (National Endowment for Democracy) (2017) *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*.
- Péter Krekó and Zsolt Enyedi (2018) "Orbán's Laboratory of Illiberalism," *Journal of Democracy*, Vol.29, No.3, July 2018, pp.39-51.
- Risse, Thomas, and Nelli Babayan (2015) "Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers: Introduction to the Special Issue," *Democratization*, Vol. 22, Issue 3, pp.381-399.
- Tansey, Oisín (2016) *The International Politics of Authoritarian Rule*, Oxford University Press.
- United Nations Human Rights Council (2018) *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia*, UN. Doc. A/HRC/39/73.
- V-Dem Institute (2019) *Democracy Facing Global Challenges, V-Dem Annual Democracy Report 2019*.
- Way, Lucan (2016) "Weakness of Autocracy Promotion," *Journal of Democracy*, Vol.27, No.1, pp.64-75.
- Whitehead, Laurence (1996) "Three International Dimensions of Democratization," in Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, pp.1-25.
- 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
- 神谷万丈 (2012) 「国際政治理論の中のパワー・トランジション—日米中関係へのインプリケーション」日本国際問題研究所編『日中米関係の中長期的展望』2012年3月
- 川中豪 (2018) 「『民主主義の後退』をめぐる理論」川中豪編著『後退する民主主義、強化される権威主義』ミネルヴァ書房、15-44頁
- 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 (2014) 「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 (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』（和洋女子大学）、第55集、2015年3月、37-49頁
- 杉浦功一 (2018) 「デモクラシーの概念の変容の考察—民主化支援活動の現状から」『和洋女子大学紀要』（和洋女子大学）、第58集、2018年3月、13-24頁
- 杉浦功一 (2019) 「民主化支援の今日的課題——市民社会スペースの制約の問題を中心に」『平和研究』（日本平和学会）第53号、71-88頁
- ステファン・ハルパー (2011) 『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす』岩波書店

イアン・ブレマー (2015) 『スーパーパワー—Gゼロ時代のアメリカの選択』 日本経済新聞出版社

山田裕史 (2016) 「カンボジアの平和構築における市民社会の役割：懸念されるNGO法の影響」 Asia Peacebuilding Initiatives
<<http://peacebuilding.asia/civil-society-peace-building-cambodia-ja/>>

杉浦 功一 (和洋女子大学 人文学部 国際学科 教授)

(2019年11月15日受理)