

【審査論文】

国際援助における「政治性」の問題—国際 NGO のジレンマを中心に

杉浦功一

About 'Being Political' in International Cooperation: Focusing on the Dilemma of International NGOs

SUGIURA Koichi

要旨

本稿では、政治的分野への支援の「政治性」の変化を中心に、広く国際援助の「政治性」の態様や背景を考察する。また本稿では、国際NGOが援助で直面する政治性に注目する。まず援助の「政治性」の概念について検討する。続いて、国際援助の「政治性」の変遷を考察する。最近の変化の背景には、現地政府の権威主義化や中国など西側先進国に代わる国際ドナーの出現といった国際政治全体の構造的変化がある。人権や民主化などの政治的分野への支援で国際NGOが直面しているジレンマも取り上げる。

キーワード：開発援助、政治性、NGO、民主化支援

従来、国際援助では、内政不干渉の原則の尊重から、いわゆる政治的分野を避ける傾向にあった。支援側の政府は、国際機構や国際NGOといった非国家アクターを利用することで、援助の「政治性」を避けようとした。冷戦終結後には、開発におけるガバナンスやデモクラシー（民主主義）の重視から、政治的分野への援助が拡大した。しかし、2000年代後半以降、世界的なデモクラシーの後退と権威主義化の中で、国際援助においては、福祉サービスやビジネス、環境の分野に比べ、人権やガバナンス、法の支配、市民社会といった政治的分野に対する支援への現地政府による規制が強まり、活動が困難になるケースが目立ちつつある。国際NGOも、「市民社会スペース」の制約の中で、従来は可能であった活動が、外国からの資金を規制する立法などによって制約を受けるようになった。結果、ドナー政府や国際機構、国際NGOは、現地政府に抗議し対話を図る一方で、活動分野自体を縮小あるいは変更し、「飼い馴らされている (tamed)」として批判される状況が生まれている。さらに「非政治的」分野でも、NGOの活動は規制を受けつつある。

このような状況は国際援助の「政治性」を示すものであるが、必ずしも支援対象が政治的分野であることがそのまま援助の「政治性」を生むわけではない。開発政治学という分野が生まれているように、援助が本来的に政治的なものであり、その決定から実施まで様々なレベルの政治に関わるという議論は次第に受け入れられつつある (Carothers and De Gramont 2013 ; Leftwich 2000)。しかし、国際援助がどのような時に、どのように「政治性」を帯びるのかについての考察はこれまで十分になされてきたとは言い難い。そこで本稿では、筆者の民主化・ガバナンス支援の研究成果を利用する形で、政治的分野への支援の「政治性」の変化を検証し、広く国際援助の「政治性」の態様や背景を考察する。また本稿では、国際NGOが援助で直面する政治性に注目する。国際援助を含めたグローバル・ガバナンスにおいてNGOは重

要な役割を担っている。しかし、NGOに残る政治的中立あるいは「非政治的」なイメージから、これまでの研究では、その存在が十分に視野に入れられてこなかった。なお、ここでの国際援助は、政府開発援助（ODA）の対象としてカウントされるような、経済開発だけではなく教育、保健、環境、人権などまでが含まれる広義の開発援助（開発協力）とほぼ同義のものとして用いる。

本稿では、まず援助の「政治性」の概念について検討する。援助自体や活動分野に起因するものもあれば、現地政府との関係において生じる場合もある。また、政治性が生じる対立軸などを検討する。続いて、国際援助の「政治性」の変遷を考察する。最近の変化の背景には、現地政府の権威主義化や中国など西側先進国に代わる国際ドナーの出現といった国際政治全体の構造的変化がある。そのなかで、人権や民主化などの政治的分野への支援で国際NGOが直面しているジレンマも取り上げる。

1. 国際援助の「政治性」とは何か

最近では開発及び開発援助における「政治」の役割が注目されている。その中心的な論者の一人であるカロザーズによると、当初より国際的な開発援助と政治は不確かで落ち着かない関係にあったという。開発援助が本格的に始まった1950、60年代から、経済成長が政治発展を生むことを想定して、援助は「技術的」であることが求められた。90年代になると、政治的目標が織り込まれるようになった。そのうえで「政治的」という語について、カロザーズは、レフトウィッチの利益の主張と社会を通じた権力の配分を含める広い見方を採用して、「異なる利益と権力を持つ多様な社会的アクターの間の競争と協力」のことであるとす（Carothers and De Gramont 2013, 3；Leftwich 2000）。そのうえ、開発援助が「政治的」である意味として、①開発援助がもとより「政治的要素」を伴うことと、②1990年代以降の「新しい政治的アジェンダ」の推進を挙げている。前者については、開発援助は不可避に極めて政治的であり、これまでも常にそうであったという。援助が開発以外の政治的目標に使われたり、対象国国内の権力関係へ政治的な結果を及ぼしたりしてきた。実際、開発援助の社会経済的開発目標も、論争的な政治的選択を伴うものであった。「新しい政治的アジェンダ」は、90年代になり開発援助で取り込まれるようになった活動であり、さらに援助は政治的目標を追求すべきという「政治的目標の追求」と、援助は政治的にスマートな方法を展開すべきという「政治的にスマートな手段の使用」に分けることができる。ただし、これらは必ずしも一緒に追求されるわけではない（Carothers and De Gramont 2013, 9-12）。

このカロザーズの議論は援助がもつ政治性について重要な視点を提示している。カロザーズのように広い意味で「政治」をとらえた場合、援助には常に政治が伴うといえる。五十嵐もまた、開発援助を含む人道主義は、国際社会の非対称的な権力関係と介入の場（＝トラスティーシップ）の構成に深く関与してきたという（五十嵐2016）。しかし、実際の問題となるのは、アクター間で対立が生じた、あるいは生じる可能性が顕在化した場合である。どのような場合に「政治性」が顕在化するのか、解明が必要である。

また、援助が帯びる「政治性」と援助対象が「政治的分野」であることとは、関連はしていても、同じではない。一般的に政治的分野には、選挙、政党、人権、法の支配、市民社会、ジェンダー、ガバナンスといったものが含まれる。しかし、援助の目標となる「政治的分野」に何が入るのかは、援助機関や研究者によって異なり、その分類自体が政治的行為であり、どの程度対立を起こしうるかを左右する。また、援助分野としての「政治的分野」を扱うことと、それが実際の対立を生むかどうかは別である。例えば、投票箱の援助のように、選挙支援であってもアクター間に対立が生まれない場合もある。しかし、2018年のカンボジアの総選挙に対し、日本が同じように投票箱の提供を含めて支援した際には、広く批判された。その選挙が自由なものでない場合、援助が国際的な論争となったり対立が生じたりすることがある。

援助の内容がいかにか「争点化」されるのかは、提供される文脈や実施手法が重要となる(杉浦2019)。

そこで、本稿では、「政治性」を「アクター間の権力関係に影響が及ぶために、対立が生じやすい状態」としたうえで、それが国際援助でどのように顕在化し、支援側がどう認識して、どう援助のあり方を変えてきたかに焦点を合わせる。援助の政治性についてすべての分野が分析対象となりうるが、ここでは、特に「政治性」を帯びるものとみなされ開発援助では避けられる傾向にあった「政治的分野」が、どのように扱われてきたかに注目する。文脈による「(脱)政治化」の動きや、表面的な「政治性」あるいは「非政治性(apolitical or non-political)」、さらには政治性を隠そうとする動きにも注意したい。

また、援助の「政治性」を考えるうえで、国際NGOの役割は、重要かつ複雑である。NGOは、政治からは距離を置き、公共の利益に貢献する存在と考えられてきた。他方、NGOは、単に国際援助を実施するだけではなく、権力をチェックし、アドボカシー活動を通じて開発(援助)のあり方自体を問い直し、国際構造の変革の担い手となることが期待されてきた(Banks, Hulme and Edwards 2015; Ruhlman 2019)。NGOは、両者の役割の間の中で揺れ動いてきた(金2007)。開発援助に携わるNGOは、援助の「政治性」の影響を受けると同時に自ら関わってきた。ここでは、国際NGOの関わりに注目しつつ、開発援助の「政治性」が生じて変化する様子を、連関する次の2つの側面に注目して検証していく。

まず、①どこで政治性が生じているかである。大きく国際レベルと国内レベルがある。国際レベルには、開発援助に関わる国際機構や政府間の会議が含まれる。政治的分野をどの程度目標に取り入れるかを含め、開発及び開発援助のあり方や国際的な開発目標がどうあるべきかが争われてきた。もう一つは、対象国の国内レベルである。国際レベルで開発目標が決められても、それを実際に対象国への援助として実施する際に、現地政府と対立が起きたりする。政治的分野への援助の実行段階で生じる対立もここに関わってくる(Carothers and De Gramont 2013, ch.2)。また、ある国への民主化支援の是非をめぐる国際機構において対立が激しくなるなど、国内レベルと国際レベルが交差したり、連動したりすることもある。

もう一つの側面は、②政治性を発生させる対立軸が何かである。まずは、どのアクターが対立しているかである。例えば、先進国と途上国、国家アクターと非国家アクター、公的アクター(政府、国際機構、政府系援助機関)と私的アクター(NGO)がよく取り上げられる。また、それらのアクターは何をめぐる争っているかである。自己利益だけではなく、(内政不干渉の原則など)国家主権か人権・民主主義かといった尊重すべき規範や優先されるべき開発目標をめぐる争いも争う。繰り返すように、政治的分野への支援が必ずしも政治的な対立をアクター間で生じさせるわけではない。以上、①場所(レベル)と②対立軸に注意しながら、開発援助の「政治性」の態様と変化を、冷戦終結以降から時代順にみていきたい。

2. 20世紀終盤の開発援助の「政治性」の変化

(1) 冷戦終結後の開発援助における政治的分野の取り込み

世界銀行が設立協定Article 4, Section10で政治的活動を禁じられているように、開発援助は当初より「非」政治性を求められてきた。1950年代から60年代にかけて開発援助レジーム形成が進んだが、経済の近代化が結果的に民主化につながるとする近代化理論を支柱に、冷戦の文脈のなか、政治的分野に関わらないという意味での開発援助の「非政治性」が定着した(Carothers and De Gramont 2013, 22-31)。

1980年代終盤になり冷戦が終結へ向かうと、西側のリベラル・デモクラシーと経済発展は好ましい相関関係にあるという考え方が国際的な支持を得ていく。また、80年代から中南米から東欧へと民主化の「第三の波」が広がった。この流れを受けて、まず90年7月のG7のヒューストン・サミットでは、西側先進諸国が東欧諸国の市場指向型経済改革と民主化を積極的に支援していくことが合意された。西側先進諸

国とそれらが主導するEC/EU及び欧州安全保障協力会議（CSCE、のちのOSCE）も、人権やグッド・ガバナンスとともに、選挙支援を中心に民主化を明示的に目標とする支援を展開するようになった。国連でも、96年には当時のブトロス=ガリ事務総長による報告書『民主化への課題』が公表され、総会で加盟国や国連が民主化を支援することを求める決議が採択されていった。ただし、国連の決議では、内政干渉への懸念もたびたび示された（杉浦2004、134-150）。

開発援助においても民主化に関連した政治的分野が目標として急速に組み込まれていく。まず、日本で1992年6月に閣議決定された政府開発援助（ODA）大綱のように、民主化や人権が経済援助の「政治的コンディショナリティ」として要求されるようになる。また、直接的に民主化や人権に関連した分野の支援プログラムも増えていく（杉浦2010）。例えばEUは、94年に東欧も含めた加盟国以外への民主化と人権への支援に関わる予算を「民主化のための欧州イニシアティブ（のちにインストゥルメントに改称）」（EIDHR）として一本化し、人権教育、女性の人権の促進と保護、民主化と法の支配の促進、NGOへの支援、民主主義体制への移行と選挙過程への支援を強化するようになった。

同時に、NGOも、1990年代になると政治的分野を含む様々な分野で開発援助の担い手として存在感を強めていく。背景には、先進国において行政改革や価値観の変化から公共の担い手としてのNGOが増加し、開発援助に参加する国際NGOが増加していったことが挙げられる。また、フィリピンの1986年革命やポーランドの民主化におけるように、NGOは、民主化の第三の波で市民社会組織が重要な役割を果たし、民主化後の結社の自由化と国際援助で増加し、開発援助の対象国での受け皿となっていった。NGOは、単なる実施主体ではなく、社会変革の担い手としても期待された（Banks, Hulme and Edwards 2015）。国際レベルでも、1992年の国連環境開発会議（地球サミット）のように、この時期、NGOはグローバル・ガバナンスへの参加が注目されるようになり、新たな国際規範の形成や拡散で実際に影響力を強めていった（Keck and Sikkink 1998）。ただし、NGOの参加は分野によって異なり、地球環境の分野に比べて、人権や安全保障、貿易の分野では、NGOの参加に対する政府の警戒は強かった（Yanacopulos 2019）。

この時期においても、民主化にかかわる政治的分野が、開発援助の国際的な目標としてすんなり受け入れられたわけではない。1980年代から90年代にかけて、シンガポール、マレーシア、インドネシアといったアジア諸国は、西欧の基準から見て非民主的ではあるが、国家の強いリーダーシップによって開発政策を進め、一定の経済発展に成功していた。その経験を踏まえて、シンガポールのリー・クワン・ユーといった指導者は、権威主義的な開発国家を「アジア的価値」に基づくものとして肯定的に評価し、欧米からの民主化圧力に反発した。また、経済開発における民主化の必要性や有効性は、開発援助アクター間でも争われた。特に、マルクス主義的な視点から、西側先進諸国による民主化促進自体が、経済の自由化とセットになった資本家や大企業の利潤追求の手段であるという批判的見方が存在した（Gills et.al., 1993）。

民主化が実際の開発援助の目標としてどの程度の優先順位に置かれ、民主化に関わるどの政治的分野が重視されるかも、ドナーによって異なった。アメリカは、90年代になると95年のUSAIDの組織改革などを通じて民主化支援をさらに強化し、支援分野も多様化していった。ただし、西側先進国全体としては、経済・開発政策／計画支援や、行政部門や司法部門支援など政府部門に対する改善支援に重点が置かれた。また、明確に民主化を開発援助の目標に追加した開発援助機関（USAID、カナダのCIDA、スウェーデンのSIDAなど）と、政府の実効性に焦点を合わせる、いわゆる狭義の「ガバナンス」を優先するところ（世界銀行やイギリス、日本）とに分かれた（杉浦2010、183-209）。

民主化支援も、対象国との対立を避けようとする援助機関の姿勢を反映して、テクノクラティックな方法が採られる傾向がみられた。例えば、メディア支援では、権力の監視機能を左右する当地のメディア

のオーナーシップ構造に触れることなく、単に専門的な職業訓練が施された (Carothers and De Gramont 2013, 74)。しかも、民主化関連の支援の実施は、それまでの開発援助全般と同様、西側先進諸国が影響力や国益を確保したい国に偏重し、「二重基準」と批判されることもあった (Crawford 2001, 120-124)。

以上、1980年代以降から90年代に入る頃には、冷戦の終結で開発援助において政治的分野の目標としての取り込みが進み、国際機構など国際レベルでは強い反対は生じなかった。また、民主化の「第三の波」で市民社会アクターが重要な役割を果たしたように、多くのNGOが民主化促進の目標を共有していた。そのなかで、開発援助に対する西側援助機関や国際機構とNGOの間の協力関係が強まっていった。途上国への実際の援助でも、西側先進諸国の国際政治上の権力的優位の中で、政治的分野への支援が援助に織り込まれていった。対して、対象国側も抵抗を見せつつも受け入れられる事例が多く見られた。世界的に増加していったNGOは、開発援助でも、政党支援や選挙支援、市民社会支援、法の支配への支援など様々な政治的分野で、国際機構や西側の政府系援助機関と協力するようになった。国際レベルでも国内レベルでも対立軸に限られ、政治的分野のみならず開発援助全体の「政治性」がむしろ希薄であったといえる。

(2) 開発援助におけるガバナンスの主流化

同じ1990年代には、世界銀行を中心とした開発援助コミュニティでは、「ガバナンス」の概念も注目されるようになった。民主化の第三の波とは別に、アフリカ諸国などでの構造調整融資の事実上の失敗から、支援対象国の政府の能力が開発及び開発援助の実施に及ぼす影響が理解されるようになり、政府の形式的な制度や組織ではなく実質としてのガバナンスが重視されるようになっていった。92年には、ガバナンス概念を整理する報告書を世界銀行は公表している (World Bank 1992)。93年の世界銀行の報告書『東アジアの奇跡』では、アジア諸国では政府による経済政策の立案・遂行能力が高く、政府が国外からの投資や援助を有効に活用して経済成長につなげたことが注目された (World Bank 1993)。

しかし、開発援助コミュニティ内部では、ガバナンスの「中身」が争われた。世界銀行は、ガバナンスの問題として、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領域を強調することで、「非政治性」という組織としてのマンデートを維持しようとした。対して、先進諸国が加盟するOECD/DACでは、ガバナンスを構成する要素に政治体制の形態が含まれた (OECD 1995)。結局、1990年代を通じて、開発援助の具体的な戦略やプログラムに組み込まれていったのは、デモクラシーよりも「非政治的」装いをまとったガバナンス概念であった。

1990年代後半には、脆弱国家やアフリカにおける貧困問題への対応が開発援助の焦点となっていった。世界銀行は、99年には、IMFとともに幅広い分野を網羅した貧困削減戦略文書 (PRSP) の作成を援助対象国に求め、世界銀行を中心にドナー間の役割分担が調整されることとなったが、PRSPには必ずガバナンスの項目が織り込まれた (杉浦2010, 121)。98年には、世界銀行は、77年以来、融資の判断材料として行っている国別政策・制度評価 (CPIA) を、社会政策やガバナンスを含むように改訂し、経済運営、構造政策、社会的包摂・平等へ向けた政策、公共セクター管理・制度の4つのグループについて、各国にスコアを付けるようになった (Pomerantz 2013, 166)。各国への実際の開発援助戦略に取り込まれていく過程で、政府の制度構築に焦点を合わせたガバナンス支援が主流となり、政治参加や市民社会、自由なメディアなど民主化に直接関わる要素は項目として目立たなくなっていった。

他方、1980年代以降の新自由主義的なグローバル化が不平等を拡大させ、貧困削減を阻んでいるという認識も国際的に強まり、途上国政府や多くのNGOも参加して、重債務貧困国の債務帳消しを求める「ジュビリー 2000」のような国際的な社会運動が盛り上がりを見せた (毛利2011, 136-141)。その反面、開

発援助機関からの支援を受けて急速に増加するNGOの「専門化」や「官僚化」がすすみ、NGOがほかの市民社会組織や地元住民とのつながりを失い、エンパワーメントや社会正義の実現という役割を事実上捨て、単なるサービスを提供する存在となることが懸念された（Banks, Hulme and Edwards 2015）。

国連では、内政干渉への懸念は長らく加盟国に存在しており、冷戦時代の国連開発計画（UNDP）も中立・非介入を原則として援助を続けてきた（大平2008、49-53）。ガバナンスの主流化という国際的な開発の潮流と、国連内での民主化の規範への支持の広がりを受けて、いわば折衷的なガバナンス概念として、UNDPは「民主的ガバナンス」を唱えた。2002年の人間開発報告書で示された民主的ガバナンスの概念は、人権と基本的自由の尊重から経済・社会政策による貧困撲滅まで、幅広い内容を含意するものであった（UNDP 2002, 31）。UNDPによる民主的ガバナンスへの支援はその中心的な活動となっていたが、このプラグマティックに優先事項を打ち出した民主的ガバナンスの概念は「妥協的な解決策」とも評価された（Carothers and De Gramont 2013, 91）。

1990年代の開発援助の課題を集約して2001年に採択された国連ミレニアム開発目標（MDGs）では、NGOや企業といった非国家アクターの役割が重視された。そこでは、貧困削減の数値目標が設定されるとともに、グッド・ガバナンスの推進が目標8に織り込まれた。他方で、民主化の語は、MDGsではなくミレニアム宣言で言及されるにとどまっている。その理由として、民主化は国内問題でありグローバルな目標にはふさわしくないという途上国を中心とした批判と、改善や後退の測定が技術的に困難という実務家側の懸念があった（杉浦2014）。

以上、1990年代後半にかけては、国際レベルで「ガバナンス」の概念が主流化していく中で、対象国の抵抗が少ないガバナンス概念に沿う形で各国への援助戦略が形成されていった。政治的分野の内容が次第に対象国政府と対立しにくいものへと変化していくという意味では、援助の「脱政治化」が政治的分野内部で起きていった。他方、援助をめぐる対立軸としては、新自由主義的なグローバル化とそれを促進するような開発援助をめぐる対立が広がった。そのなかで、NGOも、貧困の構造的要因としての新自由主義的なグローバル化への反対姿勢を強めたが、同時に、MDGsが合意されると、開発援助に不可欠のアクターとなって次第に達成へ向けた援助体制にいつそう組み込まれていく。

3. 21世紀の開発援助の「政治性」の変化

(1) 2000年代の民主化の推進と開発援助

2000年代に入ると、アメリカのブッシュJr.政権によって、対テロ戦争に合わせて民主化推進政策が展開され、国際政治上の大きな争点となっていく。先述のように、もとより、アメリカの外交において、民主化の推進は主要な目標の一つであった。発足当初は対外的な関与に消極的であったブッシュJr.政権も、2001年の9・11同時多発テロを契機に、民主的な国家建設は長期的なテロ対策になるという発想とともに、イラク戦争のような強制的な手段を含めて、中東諸国を中心に民主化推進の姿勢を強めていった（杉浦2015）。国連においても、アメリカは、05年に国連民主主義基金（UNDEF）の設立を後押しした。民主化の推進は、アメリカのみならず同時期の開発援助全体へも反映されていく。EUでも、開発援助の枠での民主化支援が拡充された。

この時期、民主化やガバナンスの程度が支援の金額や内容に反映される「選別性（selectivity）」の仕組みが開発援助全体で広まっていった。2002年にアメリカで設けられた「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」（MCA）では、民主化やガバナンスが良好な国家ほど開発援助が有効に使われるという観点から、①正しい統治、②経済的自由、③人々への投資にコミットし一定の水準をクリアした国への

み、ミレニウム・チャレンジ公社(MCC)が援助を提供することになった。この動きは、1990年代の懲罰的な政治的コンディショナリティからのいわゆる「第二世代」への移行ともいわれる。背景には、政治的分野への支援側の関与の正当性が高まる一方で、対象国のオーナーシップや後述の開発戦略との整合性の要請がある中で、対立を避けつつ対話を進める必要性があった(Molenaers et.al. 2015, 3-4)。

しかし、アメリカのデモクラシー推進は次第に国際的な反発を呼んでいく。ジョージア(03年)やウクライナ(04年)など旧CIS諸国において選挙で不正が疑われた政権が反対勢力の運動で倒された、いわゆる「カラー革命」は、アメリカなど西側のデモクラシー推進の成果とみなされた。しかし、ロシアは自身の勢力圏における西側のデモクラシーの推進を警戒し、国内NGOへの外国からの資金援助に対する規制を強めていく。さらに対テロ戦争の名のもとで民主化が推し進められたアフガニスタンやイラクで、民主化の失敗が明らかになったことも、民主化支援全般の正当性を傷つけた。権威主義的な政権による民主化に関連した政治的分野への支援に対する妨害が増え、いわゆる民主化支援への「バックラッシュ(反動)」が次第に鮮明となっていく(Carothers 2006)。

この時期、開発援助コミュニティの間では、開発援助が相手国の権力構造に与える影響やその逆の作用への認識が広まり、援助戦略を策定する際に、ガバナンスの現状を含めて援助に影響する対象国の権力構造など政治的要素を分析する「政治経済分析」(PEA)が広がった(杉浦2011)。他方で開発援助の見直しが進み、2005年には、OECD/DACが中心となり121カ国及び国際援助機関を集めたハイレベル・フォーラムが開催され、「援助の実効性に関するパリ宣言」が採択された。同宣言では、援助の際に考慮されるべき基本原則として、国家のオーナーシップ、援助と対象国の開発戦略との整合、ドナー間の援助の調和、成果マネジメント、相互のアカウンタビリティが掲げられた。国際ドナーは、当該国が主導して作成する開発戦略に役割を分担させながら、援助戦略を整合していくことが定められた。しかし、パリ宣言に対して、国際NGOを中心とした市民社会のネットワークからは、PRSPの過程への市民参加による「民主的オーナーシップ」が実現していないことを批判された。その後、市民社会のネットワークは、2008年のアクラ、11年のプサンと続く援助の実効性に関する閣僚級のハイレベル・フォーラムの過程においてアドボカシー活動を行い、民主的オーナーシップの原則を部分的に実現させた(高柳2014、85-125)。

他方で、実際のPSRPなど開発戦略で設定されるガバナンスの項目は、多くの場合、民主化から見た優先順位とは一致しなくなった。例えば、カンボジアのPRSPに該当する「国家貧困削減戦略(NPRS)2003-2005」や「国家戦略開発計画(NSDP)2006-2010」及びNSDP 2014-2018は、ガバナンスを開発戦略の優先事項に位置づけつつも、汚職との闘い、法・司法改革、公共行政改革、地方分権化、軍改革と動員解除といった分野に重点を置いた。また、開発戦略の立案や成果評価のために行われるガバナンス評価において、政治的自由の項目などでドナーと当事国の間で見解が異なる事態が生じた際、後者が優先される傾向が見られた。例えば、ルワンダ政府と援助パートナーとの間で2008年に実施された合同ガバナンス評価では、両者の間で政治的に繊細な分野で意見が分かれ、妥協がなされた(杉浦2010、133-134)。

このように2000年代に入って、国際レベルでは、アメリカのデモクラシー推進に引っ張られる形で、開発援助における政治的分野への支援がさらに強化されていった。しかしそのデモクラシーの推進自体が対立軸となって、政治的分野への支援の「政治化」が見られた。実際の支援では、対象国のオーナーシップを配慮し、政党や選挙、人権NGOといった民主化に関わる分野への支援は、開発援助戦略からは切り離され、非政治的で技術志向のアプローチが再び強まる傾向も見られた(Hout and Robinson, 2009)。

(2) 援助の「政治性」の顕在化

先述のように、結局MDGsには民主主義やガバナンスは具体的な目標としては含まれなかった。対して、2010年代のポストMDGsの議論では、MDGs策定の際と比べて、民主的ガバナンスは測定可能であり、かつ開発目標にふさわしいとする認識が援助機関や市民社会組織の間で高まっていた(杉浦2014)。他方、民主主義や人権など政治分野を目標とすることに対して、ロシアや途上国の間では主権侵害の懸念が依然強く、それらが開発目標として正当であるというコンセンサスは欠如したままであった(Carothers and De Gramont 2013, 201-203; 南・稲場2020, 51)。結局、2015年9月に採択された総会決議「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」で示された具体的な持続可能な開発目標(SDGs)では、目標16で「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、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」とし、ターゲットとして、法の支配、反汚職、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関、対応的で包摂的かつ参加型及び代表的な意思決定が設定された。しかし、民主主義の語は明示的に用いられないまま、民主主義の要素がある程度織り込まれるという妥協的な形で収まった。

2000年代後半になると、西側の基準からみた世界各国の民主主義の程度は停滞ないし低下の傾向を示すようになり、「民主主義の後退」が指摘されるようになった(川中2018; 杉浦2020b)。フリーダムハウスの自由度指標では、スコア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。19年も37カ国でスコアの改善が見られた一方、64の国で悪化した(Freedom House 2020)。V-Dem研究所の自由民主主義指数(LDI)によると、2008年から18年の間に、21カ国が民主主義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)。

民主主義の後退の現象では、特に言論の自由や結社の自由の侵害が広がり、市民社会への制約が顕著となっていった。この「市民社会スペース」の制約の流れでの一番のターゲットは、国際NGOや国際的な資金を受けているNGOである。国際NGOに対しては、先述の「カラー革命」の模倣を理由に規制が強められていった(杉浦2020a)。国連人権理事会は、2010年9月の決議15/21で平和的な集会と結社の自由の権利に関する特別報告者の任命を決め、その18年6月の報告書では、平和的な集会と結社の自由の正当な実践を抑圧するための立法の利用、平和的な抗議活動を鎮圧するための「犯罪視」と無差別で過剰な力の行使、社会運動の抑圧、市民社会アクターに汚名を着せ襲撃すること、特定の集団を標的にした規制、選挙期間の権利の制約、高まるポピュリズムと過激主義のネガティブなインパクト、デジタルな空間で直面する遮断行為の増加傾向が指摘された(United Nations 2018)。市民社会組織の国際的なネットワーク団体であるCIVICUSも、2017年度の「市民社会の状態」報告書で、人権NGOの活動の制約など、数年来続くグローバルな市民スペースの危機を指摘した(CIVICUS 2018)。

2011年初頭に発生した「アラブの春」といわれる中東諸国での政治変動も、むしろ民主化関連への支援に対する各国の警戒を強めさせる結果となった。2011年2月にムバラク政権が倒されたエジプトでは、もとより現地での反米感情が根強く、同年12月にはフリーダムハウスや共和党国際研究所(IRI)などアメリカの国際NGOの関係者が、政府に未登録であるNGOに資金を提供した理由で逮捕される事件が起きた(USAID 2012)。この対象国との対立の強まり、言い換えると援助の「政治性」の顕在化の背景には、アメリカ中心の民主主義推進に対するバックラッシュが続いている状況がある(Carothers 2010)。

もう一つの背景には、中国の台頭がある。2008年のリーマンショックとその後の金融危機、そして10年初頭からの欧州債務危機が続く中で、欧米諸国の「衰退」と相対的な中国の「台頭」が指摘される

ようになり、アメリカ主導の自由主義的な世界秩序の動揺をめぐる議論が活発になっていく (Ikenberry 2011)。開発援助でも、新興ドナーとして中国が存在感を増していった。OECD/DAC加盟国28カ国との比較では、中国の対外援助は、2006年の17位から2013年には6位(日本は4位)に相当するまで拡大していった (Kitano and Harada 2014)。中国から権威主義的な途上国へ、人権やデモクラシーと条件づけない援助と投資が増大し、西側先進諸国との経済的なリンクエージ(連関)が相対的に低くなると、その国に対する西側の民主化圧力の効果は相対的に低下する (Levitsky and Way 2010)。しかも、政治体制の権威主義と経済の市場主義を組み合わせる中国の開発の手法は、ワシントン・コンセンサスとの対比で「北京コンセンサス」と称され、それを肯定的に捉える風潮が一部の途上国に広がるようになった (ハルパー 2011)。中国のような権威主義体制の開発の「成功」は、経済発展にふさわしい政治体制のモデルとしてのリベラル・デモクラシーの魅力を損ない、途上国にとって、デモクラシーに不可欠な政治的分野(選挙、市民社会、政治的自由)を開発戦略に取り込む意義をいっそう低下させる。開発援助レジームにおけるオーナーシップの規範の広がり、その傾向に拍車をかけた。その結果、権威主義的な政権は、西側の民主化圧力に従う動機を失い、政治的分野への支援に対する反発を強め、実際に抵抗するのが容易になっていく。

例えば、カンボジアのフン・セン政権は、2013年の総選挙の際には、国際的な圧力から最終的に野党のカンボジア救国党(CNRP)のサム・ランシー党首の帰国を認めて、CNRPの躍進につながったが、その後、政権側はNGOやメディアへの抑圧を強めていった。再びCNRPが躍進した17年6月の地方議会選挙後には、選挙監視に携わるCOMFRELを含む、西側諸国から資金援助を受けてきたNGOが「カラー革命」を起こそうとしているとして、活動が制約されるようになった。同年8月には米国民党研究所(NDI)をNGOと結社に関する法に基づいて追放し、同年末にはCNRPが解散を命じられた。欧米諸国や国連、EUの批判にもかかわらず、18年7月の総選挙を強行し、全議席を政権与党が獲得している。この強硬姿勢の背景には、中国からの投資や援助の増加があるとされる(杉浦2020a; 2020b)。

このデモクラシーの後退に対して、国際アクターによる対応も行われてきた。例えばEUは、人権に関する特別代表や加盟国政府関係者が非公式に政府関係者と対話を行うなど、外交的手段を通じて市民社会スペースの問題の改善を働きかけてきた (Brechenmacher 2017)。より直接的な措置として、EUは、デモクラシーと人権へ向けた欧州インストゥルメント(EIDHR)に、人権擁護活動家のための緊急基金を設けて、抑圧の危機に直面した人権活動家を即座にかつ秘密裏に資金援助できるようにした (European Union 2017, 12-21)。アメリカ政府は、市民社会スペースの制約が強まる状況に対して、公式/非公式の政府による外交対話や圧力を実行してきた (Tiersky and Renard 2016, 9-17)。加えて、自由や人権の侵害を理由として議員立法による特定の国家を対象にした制裁も試みられる。

他方、開発援助が「政治化」し、対象国政府と対立するリスクが上昇するなかで、支援する外国政府や国際機構は、政党支援や選挙監視、人権・民主化分野で活動するNGOに対する支援など「対決的」な分野を避ける傾向を強めるようになった。2009年以降、アメリカでは、ブッシュJr.政権下での積極的なデモクラシー推進政策が改められていった。1990年代以降、民主化支援を盛んに請け負うようになったNGOも同様であり、組織の生き残りのために、現地政権に受け入れられるような政治的に無難なプロジェクトを好むようになり、「飼い慣らされる(tamed)」傾向を示した (Bush 2015)。

この動向は民主化関連の分野だけではない。元来、権威主義体制は自らの体制の正当化に役立つ範囲でNGOの活動を認めてきた (Heiss 2019)。しかし、最近のデモクラシーの後退では、活動の規制の範囲が広がりつつある。そもそも2008年の危機以来、国際NGOの環境は変化し、資金獲得をめぐる競争の激化や短期的結果への焦点、政府や企業との関係の深化が進んでいた。開発援助において政府や国際機構

とのつながりを深め、資金を受け取るようになった開発NGOは、次第にドナーへのアカウントビリティを求められるようになった。また、MDGsやその後継のSDGsに強く影響されるようになり、その活動目標を測量可能な結果を生むプログラムに整合化させる必要に迫られた。元来NGOは、先述のように、途上国の貧困層にサービスを提供するだけでなく、アドボカシーなどを通じて、人権やデモクラシー、社会正義の擁護者や市民社会の媒介者となる「カウンター・パブリック」としての役割を果たしてきた。しかし、上のような流れは、NGOの開発における役割を「脱政治化」させ、社会変革の代理となるよりも、開発プログラムの実行に専念させるように仕向けた (Banks, Hulme and Edwards 2015)。最近では「NGO化 (NGOization)」が否定的な意味合いで使われるなど、国際NGOは、その正当性やアカウントビリティの問題が指摘され、脱政治化が批判されている (Choudry and Kapoor 2013 ; Yanacopulos 2019, 157-160)。

以上、2010年代になると、国際レベルにおいても国内の実施レベルにおいても、政治的分野への支援の「政治性」が顕在化していった。特に、市民社会スペースが対立軸となり、その意味ではNGO自体が争点となった。対して、ほかの援助機関と同様、多くのNGOが対象国政府との対立を避ける方向を選んでいた。背景には、民主主義の後退が進む中での、アメリカなど西側の民主化支援への反発と、内政不干渉を主張する中国の開発援助の増加の影響があった。西側先進諸国と中国との間の対立構造自体が、国際レベルにおける開発援助の「政治性」における対立軸ともなっている。

おわりに

本稿では、「政治性」を「アクター間の権力関係に影響が及ぶために、対立が生じやすい状態」としたうえで、それが国際援助でどのように顕在化し、支援側がどう認識して、どう援助のあり方を変えてきたかに焦点を合わせた。特に、従来「政治性」を帯びるものとみなされ、開発援助では避けられる傾向にあった「政治的分野」が、どのように扱われてきたかに注目した。また、開発援助で重要な役割を担っているNGOの役割に注目しつつ、政治性が生じる場所と対立軸に注意しながら、大雑把なものではあったが、開発援助の「政治性」の態様と変化を時代順にみてきた。その変遷については、ここでは繰り返さないが、全体としては、まず、政治的分野への援助が必ず「政治性」を持つわけではないことがいえる。また、開発援助におけるガバナンスの取り込みにみられるように、表立った援助の「政治性」を隠す動きがある。開発援助の「政治性」とNGOについては、NGO自体が政治的なアクターとして政府や国際機構と対立したり、逆に「非政治化」して単なるサービスの下請けとなる動きが見られた。それらはこれまでの研究でも指摘されていた点であるが、最近ではNGO自体が援助の「政治性」の対立軸となる傾向が際立っている。ほかのアクターがどのように扱うのか、またNGO自身がどのように振る舞うのかが注目される。

【付記】本研究ではJSPS 科研費JP25870689およびJP15H05178の助成を受けた。

引用文献

- Ambrosio, Thomas, 2007, "Insulting Russia from a Colour Revolution: How the Kremlin Resists Regional Democratic Trends," *Democratization*, Vol.14, No.2, pp.232-252.
- Banks, Nicola, David Hulme and Michael Edwards (2015) "NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?" *World Development*, Vol. 66, pp. 707-718.
- Brechenmacher, Saskia (2017) *Civil Society under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Bush, Sarah Sunn (2019) "Democracy and NGOs," in Thomas Davies (ed.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge, pp.543-556.

- Carothers, Thomas (2006) "The Backlash against Democracy Promotion," *Foreign Affairs*, Vol.35, No.2, March/April 2006, pp.55-68.
- 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 Diane De Gramont (2013) *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Choudry, Azis, and Dip Kapoor (eds.) (2013) *NGOization: Complicity, Contradictions and Prospect*, Zed Books.
- Crawford, Gordon (2001) *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave.
- European Union (2017) *Shrinking Space for Civil Society: the EU Response*, written by Policy Department, Directorate-General for External Policies.
- Freedom House (2020) *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*.
- Gills, Barry, Joel Rocamora, and Richard Wilson (eds.), 1993, *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*, Pluto Press.
- Heiss, Andrew (2019) "NGOs and authoritarianism," in Thomas Davies (ed.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge, pp.557-572.
- Hout, Wil, and Richard Robinson (2009) "Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis," in Wil Hout and Richard Robinson (eds.), *Governance and the Depoliticisation of Development*, Routledge, pp.1-11.
- Ikenberry, G. John (2011) *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press.
- Keck, Margaret E., Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.
- Kitano, Naohiro, and Yukinori Harada, 2014, *Estimating China's Foreign Aid 2001-2013*, JICA-RI Working Paper, No.78.
- Leftwich, Adrian (2001) *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Polity Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press.
- Molenaers, Nadia, Sebastian Dellepiane and Jorg Faust (2015) "Political Conditionality and Foreign Aid," *World Development*, Vol.75, pp.2-12.
- OECD (1995) *Participatory Development and Good Governance*, OECD.
- Pomerantz, Phyllis R. (2011) "Development Theory," in Mark Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE Publications Ltd., pp.160-178.
- Ruhlman, Molly (2019) "NGOs in Global Governance," in Thomas Davies (ed.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge, pp.46-62.
- Tiersky, Alex and Emily Renard (2016) *Closing Space: Restrictions on Civil Society around the World and U.S. Responses*, CSR Report, April 8, 2016, Congressional Research Service.
- UNDP (2002) *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*.
- United Nations (2018) *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, UN. Doc. A/HRC/38/34.
- USAID (2012) "One Year On, the Arab Spring Continues to Inspire and Challenge," *Frontlines*, January/February 2012, pp.4-11.
- V-Dem Institute (2019) *Democracy Facing Global Challenges, V-Dem Annual Democracy Report 2019*.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, World Bank.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle; Economic Growth and Public policy*, World Bank.
- Yanacopoulos, Helen (2019) "International NGOs in development studies," in Thomas Davies (ed.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge, pp.153-164.
- 五十嵐元道 (2016) 『支配する人道主義—植民地統治から平和構築まで』岩波書店
- 大平剛 (2008) 『国連開発援助の変容と国際政治—UNDPの40年』有信堂
- 川中豪編著 (2018) 『後退する民主主義、強化される権威主義』ミネルヴァ書房
- 金敬黙 (2007) 「なぜ、NGOは政治性と非政治性の狭間でゆれるのだろうか？」金敬黙・福武慎太郎・多田透・山田裕史編著『国際協力NGOのフロンティア』明石書店、12-36頁
- 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『政治経済分析』の可能性」『和洋女子大学紀要』第51集、115-127頁
- 杉浦功一 (2014) 「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 (2019) 「開発援助における民主化の争点化・非争点化」宮脇昇編『国際関係の争点』志學社、123-147頁
- 杉浦功一 (2020a) 「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
- 杉浦功一 (2020b) 「民主主義体制の脆弱化と権威主義体制の強硬化における国際的要因の考察」『日本比較政治学会年報』(日本比較政治学会) 第22号、179-209頁。
- 高柳彰夫 (2014) 『グローバル市民社会と援助効果—CSO/NGOのアドボカシーと規範づくり』法律文化社
- ステファン・ハルパー著、園田茂人・加茂具樹訳 (2011) 『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす』岩波書店

南博・稲場雅紀（2020）『SDGs—危機の時代の羅針盤』岩波書店

毛利聡子（2011）『NGOから見る国際関係—グローバル市民社会への視座』法律文化社

杉浦 功一（和洋女子大学 国際学部 国際学科 教授）

（2020年10月13日受理）