

国連の民主化支援体制とその課題—国連民主主義基金（UNDEF）の活動を中心に

The United Nations' Democratization Assistance System and its Problems:
Focusing on the Activity of the United Nations Democracy Fund (UNDEF)

杉 浦 功 一

1 はじめに

1990年代以降、西側先進諸国の政府や国際機構、NGOによって民主化支援活動が活発に行われ、発達してきた¹。特にアメリカはデモクラシーの推進に積極的であり、2005年2月には、再選されたアメリカのブッシュ（Jr.）大統領が、一般教書演説でさらなるデモクラシーの推進を謳い上げた。しかし、アメリカによる強引なデモクラシーの推進は、イラク戦争と合わせて多くの国々の反発を招き、ベラルーシのルカシェンコ政権のように民主化支援活動全般に対して対象国がさまざまな手段で抵抗する「バックラッシュ（反動）」を生む結果となった²。2008年に入る頃には、ブッシュ政権のデモクラシーの推進の行き詰りは明らかになった³。しかし、2007年9月のミャンマー（ビルマ）の僧侶によるデモへの武力弾圧や2008年3月の中国におけるチベットでの事態、6月のジンバブウェ大統領選挙の混乱でも明らかのように、デモクラシーや民主化を国際社会はどのように扱うべきかは、今後も国際政治上の重要な争点であり続けよう。

このような民主化支援をめぐる国際情勢の大きな潮流のなかで、2005年7月に設立されたのが、「国連民主主義基金」（以下、UNDEF）である。本稿では、国連システムのなかで唯一「民主主義（デモクラシー）」の名を冠する機関としてのUNDEFの活動に焦点を当てながら、国連の民主化支援体制の現状と課題を考察する⁴。

2 国連による民主化支援体制の現状

（1）国連による民主化支援活動の発達

デモクラシーや民主化に対する国連のこれまでの姿勢は、政治的な配慮に左右された微妙なものであった⁵。冷戦時代は、「デモクラシー」や「民主化」といった概念自体、東西両人間・社会学系社会科学研究室

陣営の間での論争的な概念であり、国連ではほとんど使用されなかった。しかし、冷戦が終結すると、内政不干渉の原則を主張して国連による民主化支援を警戒する加盟国は依然として存在したものの、平和維持活動を通じて個々の事例で選挙支援が行われるようになった。その中で、1992年に事務局に「選挙支援ユニット」(現在、選挙支援部)が設立されるなど、まず選挙支援活動の制度化と一般化が進んだ。

1994年に、ニカラグアのマナグアで第2回「新興及び復興民主主義諸国国際会議」(以下、ICNRD)が開催され、74カ国の国連加盟国が参加した。その会議を契機に、選挙支援を越えた民主化全般への国連による支援が求められるようになった。ICNRDの運動は、参加国がデモクラシーに対するコミットメントを相互に確認するとともに、民主政治や民主化に関する経験を交換し、同時に、特に国連を対象にして民主化への国際的な支援を求めることを目的としたものである。

ICNRDの要求に応える形で、国連事務総長による報告書「新興及び復興民主主義諸国を後押しし強化するための加盟国による努力への国連システムによる支援」(以下、ICNRD報告書)が1995年から2001年まで毎年、以降はほぼ隔年で総会に提出されるようになった。それら事務総長の報告書を踏まえて、毎回総会で同名の決議(以下、ICNRD関連決議)と題される決議が採択されるようになり、ICNRDの運動は国連の政策過程の一つとなった。

この過程を通じて、国連におけるデモクラシーの規範や民主化支援活動が形成された。まず、1995年8月に提出された事務総長の最初のICNRD報告書は、「民主化」について、「ある権威主義的な社会が、代表機関への定期的選挙、公的オフィシャルのアカウントビリティ、透明な行政機関、独立した司法、自由な報道機関といったメカニズムを通じて、次第に参加的なものになっていく過程」と定義した⁶。しかし同時に、一部加盟国の不安を踏まえて、民主的な政治体制には特定の政治モデルは存在しないという立場が強調された。その上で、平和維持活動や国連の各機関で個別に行われてきた民主化に関連した活動が「民主的文化の促進」「選挙支援」「デモクラシーの制度の構築」にまとめられた。

他方で、ブトロス＝ガリ事務総長自身は、上述の報告書以上に国連が民主化に関わることを望んでいた。しかし、国連とデモクラシーに関する報告することは、国連システム内部の文化と政治の文脈では危険な行為であるとして控えた。それでも、96年末、既に事務総長の座を追われることが決まったブトロス＝ガリは、周囲の反対を押し切る形で『民主化への課題』を発表した⁷。それは、平和や開発に対する「国内レベル」のデモクラシーの有効性を示すことで国連の民主化支援の必要性を説くと同時に、国連システムへの非国家アクターの参加や国家間の平等の追求といった「国際レベル」の民主化を訴えたものであった。しかし、

前者は発展途上国の、後者は先進国の警戒を招き、同報告書は注目されないまま終わった⁸。

それでも、デモクラシーの規範はその後にも国連の主要な宣言や決議に織り込まれていった。たとえば、2000年の「国連ミレニアム宣言」では、「開発の権利を含むすべての国際的に承認された人権と基本的自由の尊重とともに、デモクラシーの推進と法の支配の強化に努力を惜しまない」とされた（同24項）。それに先立つ、1999年4月には、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、デモクラシーの構成要素がより具体的に定められた。すなわち「民主的統治への権利」に含まれるものとして、メディアを通じて公正な情報を享受する権利、法の支配、普通選挙権、被選挙権を含む政治的参加の権利、透明で責任を持つ政府の諸機関が列挙された（同2項）。その後も、「デモクラシーの促進と強化・定着」と題される人権委員会決議2000/47及び同内容の総会決議55/96が採択された。2002年には再び人権委員会で「デモクラシーを促進し定着させる更なる手段」と題される決議2002/46がコンセンサスで採択された。

同時に、国連では、デモクラシーの規範だけでなく、具体的な民主化支援活動も発達していった。国連開発計画（UNDP）の2002年度の人間開発報告書では「民主的ガバナンス」が特集され、持続的な人間開発における国家レベル及びグローバル・レベルのデモクラシーの必要性とその連関が強調された⁹。後述するように、同時期から、UNDPは従来の「ガバナンス」支援を「民主的ガバナンス」と改めて、主要なプログラムの一つとして援助を行うようになった。

このような国連の民主化支援活動の発展を後押ししたのが、先述のICNRDの運動である。97年7月には第3回がブカレストで開催され、00年12月には第4回がコトヌヴで、03年9月には第5回がウランバートルで、06年10月から11月にかけてはドーハで第6回が145カ国を集めて開催された。それらの会議の開催に際し、国連による支援が行われた。ICNRDでは、参加国による民主化についての情報が交換され、国連との連携強化を含む宣言が毎回採択されてきた。

第5回会議では、政府間会合に並行して、議会と市民社会のフォーラムが開催され、「三頭構造 (tripartite structure)」が打ち立てられた¹⁰。さらに、第6回のドーハ会議では、ICNRDの提案を組織的に実施できるよう、8名からなる「諮問会議 (Advisory Board)」を設置することが決まった¹¹。このようにICNRDの組織化が次第に進んでいる。07年に開催されたICNRDの諮問会議は、国際議会同盟 (IPU) で97年に「デモクラシーに関する一般宣言」が採択された9月15日を「国際デモクラシー・デー」とすることを国連に提案し、同年11月のICNRD関連総会決議62/7で採用された。

このように、1990年代後半以降の国連の民主化支援活動は、ICNRDの運動と連動して発達してきた。今世紀に入ると、アメリカを中心とした「民主主義諸国共同体」(以下、CD)と名乗る民主化支援の国際運動が、ICNRDの運動と並んで国際的な民主化支援活動の発達を支えるものとして注目されるようになった。まず2000年に主催グループ(the convening group)であるチェコ、チリ、インド、マリ、ポーランド、韓国、アメリカが呼びかけて、同年6月、最初の閣僚会議が100を超える国を集めてワルシャワで開催された¹²。同会議にはアナン国連事務総長(当時)も招かれ講演を行った。CDは、民主国家間の連帯を強め、民主的価値を支え守ることを目的とする国際運動・グループとされた。以後、02年11月にソウル、05年4月にサンティアゴ、07年11月にバマコとCDの閣僚会議が開催されてきた。

また、CD参加諸国は「国連デモクラシー・コーカス」を結成して、04年9月22日に総会議場で外相会合を開催するなど、デモクラシーに関する国際規範の形成や民主化支援活動の発達を国連に対し働きかけてきた¹³。

これらの多くの加盟国が参加するICNRDとCDの運動は、現在の国連における民主化支援体制の発達の主な原動力になっている。しかし両者には相違も存在する。第1に、ICNRDは開かれたアプローチを採るのに対して、CDは一定の参加基準を設けるなどより限定したアプローチを採っている¹⁴。ICNRDも第1回のマニラ会議では招待する基準が厳しく、15カ国のみ参加だったが、基準を緩めた94年の第2回のマナグア会議以降、参加国が急増した。しかも、00年の第4回のコトヌウでの会議では、加盟国すべてが招待された¹⁵。

第2に、ICNRDは、開催がUNDPに支援されるなどすでに国連の政策過程と密接な関係にあるが、CDの方はむしろ「圧力団体」として行動している。第3に、ICNRDでは発展途上国の発言力が強いのにに対して、CDではその経緯からもわかるようにアメリカのプレゼンスが高い。そのため、キューバ代表の発言にもあるように、国連から発展途上国を排除するものとしてCDを警戒する見方も存在する¹⁶。反面、アメリカのブッシュ政権が掲げるデモクラシー推進政策の停滞とともに、07年11月のバマコでの会議でそれまでに比べ参加する政府代表の格が大きく低下したように、CDの運動自体も陰りが見られる¹⁷。ただし、このような違いはあるものの、両運動に参加する加盟国は相当程度重複しており、両者の協力が模索されている¹⁸。

また、90年代後半より国連全体としては民主化を支える規範の形成と支援活動の発達が進む一方で、国連の加盟国の間には民主化への関与が進むことに対する警戒も依然見られる。例えば、2000年には、キューバや中国の提唱で、欧米諸国の強い反対にもかかわらず「民主的で平等な国際秩序への権利の促進」と題される決議が先の決議への対抗決議として人権委

員会及び総会で採択された¹⁹。ほかにも、90年から99年まで、「国家主権の諸原則と選挙過程に対する国家の不干渉の尊重」と題される総会決議（総会決議45/151など）、01年からは「国家主権の諸原則と、人権の促進と擁護のための重要な要素としての選挙過程における民主的システムの多様性の尊重」と題される総会決議56/154；58/189；60/164が採択されている。このような対抗決議の採択は、主権の尊重と内政干渉への警戒が発展途上国の間で依然根強いことを示している。05年の総会のICNRD関連決議の審議の過程でも、直前の事務総長の報告書に記載されたCDの運動を承認する言及や民主的ガバナンス指標を作る提案に対して、キューバなどより反対意見が主張された²⁰。

（2）現在の国連による民主化支援活動の体制

上記の経緯を経て発達してきた現在の国連の民主化支援は、事務局の政務局及びその中の選挙支援部、UNDP、UNDEFなどによって現在担われている。

事務局について、政務局（DPA）の局長である事務次長は、国連の選挙関連支援の活動のフォーカル・ポイントに任命されている。事務次長は選挙支援部（EAD）によって補佐される。EADは、加盟国からの要求を審査し、必要評価使節団の請負や技術支援の提供を行い、選挙支援における国連の経験の制度的記憶を維持する。また、選挙支援事業と平和維持活動の選挙部門を設計するために他の国連の部局と協働する。さらに、国際選挙監視員の活動を調整、支援し、中立的な国内選挙監視能力の発達を援助する。最後に、国際的な選挙の専門家のロスターを維持する²¹。ほかにも、DPAは、平和維持活動局などほかの機関と協力しながら、平和維持活動で人権や法の支配など民主化関連分野での支援を実施している。

次に、UNDPは先述のように2002年の人間開発報告書でデモクラシーを特集し、以降、主要な支援プログラムとして「民主的ガバナンス」への技術支援を行うようになった。UNDPは、民主的ガバナンスを「貧困の削減と人間開発を実現するのに役立つ道具」とみなしている²²。05年には、130カ国で民主的ガバナンスを支援し、総額で14億ドル投入した。現在では、民主的ガバナンスへの支援は、UNDPの予算総額の40%を占めるにいたっている²³。

UNDPは、民主的政治体制への移行を「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」「知識のネットワーキングと成功例の共有」を通じて支援する。具体的にUNDPがサービスを提供する分野（「サービスライン」）は、「議会の発達」「選挙システムと過程」「司法と人権」「Eガバナンスと情報へのアクセス」「地方分権、ローカル・ガバナンス、都市・農村開発」「公共行政と腐敗対策」である²⁴。これらの分野への支援には、01年に設立された「民主的ガバナンス分野別信託基金」の資金も使用されており、06年度には約1900万ドルが費やされた²⁵。

のちに詳述するように、UNDEFは2005年に設立され、ほかの国際機関やNGOから民主化に関連する事業を年に1度公募し、資金の提供を行っている。

そのほかにも、国連人権高等弁務官事務所（UNOHCHR）、人権理事会、平和構築委員会（PBC）、総会、安保理などが、それぞれの専門分野や特性にもとづいて民主化に関する活動を実施している。例えば、2006年に活動を開始した平和構築委員会（PBC）は、平和活動と関連する形で、民主化への支援を行っている。PBCは、特定の加盟国について、紛争後の平和構築に関する助言とその進捗状況の評価を実施する。そこには、平和構築の目的として、政府と反政府勢力との間の停戦合意の実施の完遂、治安部門の改革と市民の武装解除の継続、人権の促進、紛争の影響を受けた人々の社会経済的な回復などとともに、グッド・ガバナンスの促進が含まれる²⁶。

（3）国連の民主化支援体制の特徴

現在の国連による民主化支援活動の特徴は以下の点にまとめることができる。

第1に、デモクラシーには特定のモデルがないことが繰り返し強調されていることである。そのことは、現実の国連の加盟国の政治体制が多様であることや、内政干渉への警戒心が加盟国の間で依然として強いことを反映している。そのことが、以下のような特徴をもつ国連の現在の民主化支援の内容を形作ってきた。

第2に、欧州安全保障協力機構（OSCE）や米州機構（OAS）など他の国際機構に比べ、国連全体として総合的かつ体系的に民主化を支援する体制の発達が遅れているといえる。現在でも、国連では、民主化支援活動全体を統括する部局やフォーカル・ポイントが存在していない。また、総会や安保理でも、民主化の進捗状況を評価する基準や、デモクラシーを脅かす特定の事態への対応を定めた決議は採択されていない。現状では、ミャンマーなど個々の事態に対し個別に総会や人権理事会（旧人権委員会）などで対応が行われるのみである。

確かに、現在UNDPによる「ガバナンス指標プロジェクト」で（民主的）ガバナンスの評価の試みが行われている。しかし、すでに92年の人間開発報告書の作成段階で、政治的自由の国別指標ランキングを掲載する予定であったが、一部の加盟国の抗議によって地域別の平均指数だけが掲載された²⁷。そのようなこともあり、02年の人間開発報告書では、各機関が出している、デモクラシーやガバナンスの評価を網羅的に掲載しただけであった²⁸。また、07年に公表された「ガバナンス指標：ユーザーズガイド（第2版）」も、自らが作成したガバナンス指標を示すのではなく、各機関が出している、デモクラシーやガバナンスの評価枠組みから目的に応じてどう選ぶのかについての案内にとどまっている²⁹。

第3に、各国政府や他の国際機構による民主化支援と比較した場合、分野及びアプローチ

の面で、国連の民主化支援は偏っている³⁰。まず、民主化支援の内容の点について、事務総長による最新のICNRD報告書の中では、A. 国家及びその諸機関の支援と改革、B. 民主化過程における地方分権とローカル・ガバナンス、C. メディアへの支援、D. デモクラシーとテロリズム、E. デモクラシーとジェンダー、F. 民主的リーダーシップとマネージメント技術の構築、G. 周旋を通じた民主的過程の支援に分類された上で、国連の諸機関による支援活動が紹介されている。A. 国家及びその諸機関の支援と改革については、同報告書では、さらに、「選挙支援」「効率的な公共行政と法の支配」「人権の擁護と促進」「平和維持」「平和構築および軍隊の透明性」「ガバナンスのアカウントビリティ、透明性及び質の向上」に分類されている³¹。ただし、国連としての統一的な民主化支援の分類は今なお存在していない。

実際の支援では、選挙や行政機関への技術的な支援に偏っている。市民社会の育成や政党への支援、自由なメディアの育成といった、選挙や（行政機関の能力構築など狭い意味での）ガバナンス以外の分野への支援は、項目に挙げられていても実際には限定された支援しか行われてこなかった。また、政府の転覆や権威主義化といった民主化の「侵食」の事態に対して民主化を「擁護」する活動の制度化は進んでいない³²。

また、支援のアプローチについても、国連の民主化支援活動の多くは加盟国の要請に基づく技術支援である。外交を通じた説得や援助の政治的コンディショナリティ、メンバーシップの停止、経済制裁といった強制的な手段の適用について、アフリカ連合（AU）や米州機構（OAS）などで「デモクラシー条項」として明文化されているのに対して、国連では決まった手続きは存在していない³³。

第4に、国連の民主化支援活動には、加盟国間の民主化支援に対する態度の違いが反映されている。民主化支援のあり方をめぐって、国連加盟国は大きく3つのグループに分けることができる。

まず、先述のCD諸国である。アメリカなど西側先進諸国やポーランド、メキシコ、韓国など、アメリカに近くかつ民主化支援に積極的な諸国のグループである。デモクラシーの評価基準作りや政権転覆に対する擁護の活動も含めた民主化支援活動を国連に求めている。

次に、ICNRD諸国である。発展途上国など新興民主主義国を中心に形成されている。民主化支援を開発援助と結びつけ、また国際経済機関の改革など国際レベルの民主化と結びつけて主張を行う傾向がある。先述したようにICNRDの運動は国連も支援しており、国連の現在の民主化支援活動への立場はICNRDの主張に近いといえる。

最後に、中国やキューバを中心に、主権の尊重と内政不干渉の原則を強く主張し、デモクラシーのあり方の多様さを強調する諸国である³⁴。先にもみたように、同グループは、デモ

クラシーの規範を形成し民主化支援を強化する決議に対して対抗決議を採択したりしてきた。これらのグループは参加する加盟国の重複も多いものの、現在の国連による民主化支援体制はこれらの意見対立の妥協として発達してきた。

3 国連民主主義基金 (UNDEF) の活動内容と課題

(1) 設立の経緯

前節では国連全体の民主化支援の発達の経緯と現在の体制、その特徴をまとめた。本節では、それを踏まえて、2005年に設立された「国連民主主義基金」(UNDEF)の設立の経緯と活動内容をまとめるとともに、現在の特徴と評価を行いたい。

UNDEFの設立の直接的なきっかけは、アメリカのブッシュ大統領が2004年9月の総会での演説で「民主主義基金」の設立を提案したことである。ブッシュ政権は、特に01年の9・11同時多発テロ以降、デモクラシーの世界的な推進に力を入れてきた。その一環として国連での基金の設立を提案したのである³⁵。ブッシュは、その演説で「新しい基金は、加盟国が、法の支配と独立した司法、自由なメディア、政党や労働組合を設立することでデモクラシーの基礎をつくるのを手助けするだろう。基金からの資金は、また、選挙区と投票所を設け、選挙監視人の活動を支援するだろう」と述べた³⁶。

この提案を受けて、アナン事務総長は05年3月の報告書「より大きな自由へ」のなかで、「国連はその役割を規範設定だけに限定するのではなく、加盟国が世界中で民主的な潮流をさらに広げ深化させるよう救いの手を広げるべきだ」として、民主主義基金の設立を支持した³⁷。同年4月に開催され、100カ国余りが参加したCDのチリ閣僚会議でも、同基金の創設が支持された。最終的に、7月に26の加盟国の直接的な賛同を集めてUNDEFは設立された³⁸。同年の国連総会の決議60/1も世界サミットを通じた国連改革の一部として基金設立を支持した(同135項)。7月の設立時にはアメリカとインドがさっそく10万ドルを提供した。続けて各国が資金を供出し、2008年9月までにUNDEFは35の加盟国から計9600万ドルの拠出を受けてきた。なお、日本政府は、07年3月に1000万ドルをUNDEFに供出した。

UNDEFの設立には、アメリカとインド、オーストラリアを中心としたCD運動の後押しが重要であった³⁹。特に、アメリカとインドが果たした役割は大きかった。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の口実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の設立に積極的であった背景には、シン政権下での従来非同盟諸国運動重視のインドの外交政策の転換と米印関係の改善があった⁴⁰。

しかし、05年の総会のICNRD決議60/253の審議の過程では、UNDEFに関して、誰がどのように基金にアクセスできるのかが明確でないことが指摘され、また誰が民主的で誰が民主的でないかを審査するメカニズムとして利用されないよう釘を指す発言も見られた⁴¹。06年10・11月のICNRDのドーハ会議で採択された「ドーハ宣言」はUNDEFの設立を歓迎した⁴²。また、その後のICNRD関連の国連総会決議61/226も、UNDEFを含めたICNRDで合意された目標実現への努力を支援する役割が国連にあると述べた（同5項）。

（2）UNDEFの仕組みと活動内容

設立されたUNDEFは、国連機関で唯一「民主主義（デモクラシー）」の名のつく部署であり、また事務総長直轄の基金である⁴³。そのUNDEFは、「諮問委員会（The Advisory Board）」「プログラム協議グループ（The Programme Consultative Group）」（以下、PCG）及び事務所より構成される。

諮問委員会は総勢19名で構成され、13名は加盟国代表、4名は事務総長の個人代表、2名はNGOの代表である。加盟国代表にのうち7名は、大口拠出国である⁴⁴。残りの6名は地理的衡平の原則に基づいて選ばれている。諮問委員会の主な役割は、プログラムと資金提供ガイドラインの発達のための政策指導を行うことと、資金補助を行うのが好ましい事業提案を選び事務総長に推薦することである⁴⁵。PCGは、DPA、DPKO、OHCHR、国連開発グループ事務所(UNDGO)、UNDP、国連女性開発基金(UNIFEM)、国連薬物犯罪事務所(UNODC)より構成され、平和構築支援事務所も会合に参加している。PCGは、諮問委員会にプログラムの資金援助の基準や事業提案について助言を行う。特に、既存の他機関で行われている事業との重複の有無などの審査を担っている⁴⁶。UNDEFの事務所は、国連パートナーシップ事務所（UNOP）の中に置かれている。事務所は小規模であり、専従職員は事務長を含めて4名のみである。

UNDEFの活動内容は、他の国際機関やNGOから民主化支援に関連する事業を年1度公募し、それに対して資金の提供を行う。UNDEFが資金提供の対象となる主な活動分野としているのは、以下の6つである。

- ① 民主的対話の強化と憲法起草・改正手続（constitutional processes）への支援
- ② 市民社会のエンパワーメント
- ③ 市民教育、投票者登録、政党の強化
- ④ 市民による情報へのアクセス
- ⑤ 人権及び基本的自由
- ⑥ アカウンタビリティ、透明性及び公明性（健全性）（integrity）

審査の過程について、第1回では約1800件申請されたが、事業提案は事務局内の非公表の8つの項目で評点を付け300~400件に絞られる。その後、内容に応じて、PCGの7つの機関に振り分けて、それぞれの専門的観点で評価し重複をチェックする。その上で諮問委員会に諮られ、最終的に事務総長に提案される。

なお、提案される事業にはジェンダーの視点を織り込み、障害者など社会的弱者の声が反映されるように配慮することが求められる。過去の申請フォームでジェンダーと、周縁化されたあるいは脆弱な集団を包摂・参加への配慮を記載する欄が設けられるなど、審査でも重視されている⁴⁷。ただし、ジェンダーや社会的弱者への配慮は国連全体の方針であり、UNDEFもそれに従っている。それ以外に非公開の審査項目が存在する⁴⁸。

このような審査を経て、2006年8月には、1303件の提案の中から選ばれた125の事業へ、合計3600万ドルが提供された。認められた事業の各分野別の割合は、①民主的対話の強化と憲法起草・改正手続への支援(26%)、②市民社会のエンパワーメント(16%)、③市民教育、投票者登録、政党の強化(27%)、④市民による情報へのアクセス(6%)、⑤人権及び基本的自由(9%)、⑥アカウントビリティ、透明性及び健全性(16%)である⁴⁹。

2007年末に締め切られた第2回の募集では1873件の申請があった。分野別の申請件数と割合は、①368件(19.6%)、②540件(28.8%)、③230件(12.3%)、④151件(8.1%)、⑤420件(22.4%)、⑥164件(8.8%)である。2008年9月の時点では詳細は公表されていないが、86の事業が選ばれ、諮問委員会より事務総長に推薦された⁵⁰。2008年9月現在、第1回で選ばれた事業が評価の途上にある。

(3) UNDEFの活動の特徴

UNDEFの活動は実質的に2年に過ぎない。しかも実際の事業の支援実績は1回だけであり、終了していないものもある。本稿での評価も、あくまでも過去2年程度の活動を踏まえた暫定的なものである。それでも、先述の国連全体の民主化支援体制の現状を踏まえた上で、現時点では、UNDEFの特徴や意義として以下の点を指摘することができる。

第1に、依然として一部の加盟国に警戒される「デモクラシー」そのものの促進を目指していることは、従来为国連の民主化支援とは一線を画する点である。

第2に、従来の民主化支援が選挙と行政能力の強化に支援の重点が置かれていたのに対して、市民社会の育成に重点が置かれている。その点で、先の国連による民主化支援の分野の偏りがある程度修正する効果があるといえる。ただし、これまでのところ、政党や民主化を直接求める市民団体に対する支援は行われていない。

第3に、過去の対象となった事業は、ある程度自由化された国に集中している。第1回で

採択された事業の分析を行った人権NGOフリーダムハウスによると、第1回目で採択された事業は75カ国にわたるが、うち「自由（Free）」が27カ国（36%）、「部分的に自由（Partly Free）」が32カ国（43%）、「自由でない（Not Free）」が16カ国（21%）であった。フリーダムハウスは、うち9つの事業はコスタリカなど世界で最も自由な諸国（Free Countries）であり、資金の使い方として好ましくないと批判している。また、フリーダムハウスは、「部分的に自由」ないし「自由でない」とされる諸国を対象にした事業への資金提供を増やすべきとしている⁵¹。

この点に関して、UNDEF自体は、理論上の分類として、各国は（A）「先進民主主義国（Established democracies）」（B）「脆弱な民主主義国（Fragile democracies）」（C）「新興民主主義国（Emerging democracies）」（D）「紛争後民主化過程（Post-conflict democratization processes）」（E）「非民主主義国（Non-democratic countries）」に分類できるとしている。その上で、カテゴリー（A）は支援の必要がなく、カテゴリー（E）は支援が有効に使われそうになく、カテゴリー（D）は他の基金から資金援助を受けている場合が多いとして、カテゴリー（C）をUNDEFの最も適した支援対象であり、カテゴリー（B）は支援が歓迎されるなら意義のある対象であるとした⁵²。その点では、第1回目の支援の実績は、その考え方を反映していると考えられる。ただし、上記の分類にもとづいた具体的な加盟国の分類は明らかにされていない。

（4）UNDEFの課題

次に、先述した国連全体の民主化支援活動に関する問題点を踏まえながら、UNDEFの問題点および今後の課題を指摘したい。

第1に、国連全体の民主化支援活動におけるUNDEFの位置づけの明確化および、国連の他の機関や活動との調整が課題として挙げられる。国連の民主化支援活動について、先述したように、選挙については事務局政務局の選挙支援部、平和活動に関連する民主化支援については平和維持活動局あるいは平和構築委員会、ガバナンス支援についてはUNDPというように一定の役割分担のようなものはみられるものの、明確ではなく、国連内部において民主化支援との調整や重複の恐れが存在している。その中で、UNDEFはどのような役割を担うのか、どのようにほかの機関と活動を調整するのかは、いまだ不明確である。UNDEFにはPCGがあり、他機関での類似の事業との重複をチェックしているものの、国連の民主化支援活動全体を統括する役割は与えられていない。

UNDEF自体、民主化支援における自らの役割を決めかねている。UNDEFは、デモクラシーの構成要素として「憲法デザインと（あるいは）改革」「選挙過程」「議会過程」「司法

と法の支配」「表現と結社の自由を含めた人権」「市民社会の参加」「政党の存在」「情報へのアクセスと透明性」「責任ある執行府と公共行政」を挙げている。また、デモクラシーの条件として、シティズンシップの社会的、経済的、政治的次元の必要や、人間開発の状況、資源の配分機会の均等、特に最も脆弱なまた不利を被っている集団の平等な参加を保障する空間の存在、といったものが重要であるとしている。しかし、「上記の要素をすべて支援しようとするべきか、あるいは選抜された構成要素に注意を集中させるべきかは、諮問委員会にとって重要な設問である」として、UNDEFとしてデモクラシーのために何を特に支援すべきか未定であることを認めている⁵³。この点で、UNDEFを含めた国連としての民主化支援体制の明確化と、活動を調整する部局あるいは役職が必要であろう。

第2に、加盟国との関係で生じる問題にどう対処するかである。先に挙げた国連の民主化支援活動の歴史を踏まえると、多様な政治体制を抱える加盟国の存在のために、UNDEFの活動に一定の制約が生じる可能性がある。特に、「非民主的」とみなされている特定の加盟国での事業提案に対して、UNDEFがどの程度中立に審査を行うことができるか疑問がある。UNDEF自体は、あくまでも事業提案に対して中立的に審査を行う方針である⁵⁴。しかし、上記のように民主化支援におけるUNDEF自体の役割が明確でないなかで、政治的な影響力に審査が左右されたり、あるいは左右されているのではと疑惑の目で見られる恐れがある。この点で、UNDEFは審査の基準をより明確にすることが必要といえる。

第3に、UNDEFが支援した事業がその国の民主化全体にどのように影響を与えたのかを評価する枠組みが存在していない。確かに、そもそも国全体のデモクラシーや民主化を客観的に評価・測定することは極めて困難な作業である。また、UNDPの人間開発報告書での試みやUNDEFの設立過程での議論にあったように、加盟国の「民主性」を評価することに対しては一部の加盟国から反対の声が根強い。しかし、UNDEFの目標がデモクラシーの発展を促すことであれば、何らかの評価の仕組みをつくることは避けて通れない。ほかの国際機構やNGO、専門家と協力しながら、国際的な評価の枠組み作りを試みるべきであろう⁵⁵。

5 おわりに

本稿では、国連による民主化支援活動の発達の経緯と現在の特徴を明らかにした上で、最近になって設立されたUNDEFの特徴と課題を明らかにした。ここでは内容を繰り返さないが、以上で明らかになったUNDEFの特徴や抱える課題は、基本的には国連の民主化支援体制自体がもつそれらの反映でもある。統合役を定めて国連の各機関の役割を決めるなど、国

連全体の民主化支援の体制を整えるとともに、加盟国の間でデモクラシーや民主化支援に関するコンセンサスを築いていく必要がある。これらが実現されるかについて、2008年1月の国連事務総長の交替、2008年末のアメリカの大統領選挙といった国連内外の政治情勢の変化が、UNDEFを含めた国連の民主化支援活動にどのような影響を与えるのか引き続き注視される。

[付記]本稿は、平成19-20年度文部科学省科学研究費補助金、若手研究(スタートアップ)の成果の一部である。また、本稿は、日本国連学会2008年度研究大会(2008年6月1日、於広島修道大学)での報告を元になっている。その際にいただいた貴重なコメントに感謝する。

¹ 拙稿「国際的な民主化支援活動の変遷に関する考察」『国際公共政策研究』(大阪大学)第11巻第2号、2007年、211-228頁参照。

² Thomas Carothers, “The Backlash against Democracy Promotion,” *Foreign Affairs*, Vol.35, No. 2, March/April 2006, pp.55-68. Francis Fukuyama and Michael McFaul, “Should Democracy Be Promoted or Demoted?” *The Washington Quarterly*, Vol.31, No. 1, 2007, pp.23-45.

³ Larry Diamond, “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State,” *Foreign Affairs*, March/April 2008.

⁴ 本稿では、主に「民主的政治体制」を示す語として、イデオロギー的表現(「～主義」)を含む「民主主義」よりも「デモクラシー」を主に用いる。ただし、日本語の言い回しや語感に応じて「民主主義」を同義的に用いる。

⁵ 以下、拙著『国際連合と民主化—民主的世界秩序をめぐる』法律文化社、2004年を参照。

⁶ U.N. Doc. A/50/332 and Corr. 1, para. 6.

⁷ Report of Secretary-General, Agenda for Democratization, U.N.Doc. A/51/761, 20 December 1996. Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: a U.S.-U.N. saga.*, New York: Random House, 1999, pp.318-320.

⁸ Caroline E. Lombardo, “The Making of An Agenda for Democratization,” *Chicago Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1, 2001, pp.253-266.

⁹ UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York: Oxford University Press, 2002.

¹⁰ U.N.Doc. A/62/296, para. 5

¹¹ 政府代表が5名、議会フォーラム、市民社会フォーラム、国連から代表1名ずつである。

¹² Danilo Türk, “From Manila to Doha: The Road Traveled and the Crossroad Reached,” Synthesis Paper #15 at ICNRD-6, 2006, p. 8.

¹³ 同コーカスの共同宣言を参照。

http://www.ccd21.org/pdf/DemocracyCaucus_joint_communique_sep04.pdf

¹⁴ Community of Democracies, Criteria for Participation and Procedures, September 27, 2002. ICNRDとCDの相違について次を参照。Danilo Türk, “From Manila to Doha: The Road Traveled and Crossroad Reached,” Synthesis Paper#15, at ICNRD-6, Doha, Qatar 29 October-1 November, 2006, pp. 8-9.

¹⁵ Türk, *op.cit.*

¹⁶ U.N.Doc. A/60/PV.78.

¹⁷ The Radical Party, “A Brief Note about the Community of Democracies,” December 1, 2007, [<http://www.radica/party.org>] 2008/9/30.

¹⁸ アナン事務総長も報告書の中で、ICNRDとほかのデモクラシーの運動あるいは組織との調整を課題とした。U.N.Doc. A/60/556, para.34.また、第3回のICNRDを代表して総会で発言したモンゴル大使も同様の発言をしている。U.N.Doc.A/60/PV.63. しかし、それらを受けた総会決議60/253では、その点は言及されていない。

¹⁹ 人権委員会決議2000/62、2000年4月26日；総会決議55/107、2000年12月4日。その後も、総会決議57/213；59/193；61/160と採択されている。

²⁰ キューバ代表の発言。U.N.Doc. A/60/PV.78.

²¹ EADのHPを参照。<http://www.un.org/Depts/dpa/ead/overviews.html>.

²² UNDP, *FAST FACTS*, UNDP, 2006.

²³ UNDP Democratic Governance Group, *Annual Report 2007*, UNDP, 2007, p. 2.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Democratic Governance Thematic Trust Fund, *Annual Report 2006*, UNDP, 2006.

²⁶ 詳細は、拙稿「国連平和活動における民主化支援の考察—デモクラティック・ピースの構築へ向けて」『平和研究』第33号、2008年、115-134頁参照。

²⁷ 近藤正規『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』平成14年度国際協力事業団客員研究員報告書、2003年、39-40頁。

²⁸ UNDP, 2002, *op.cit.*, pp.36-45.

²⁹ UNDP, *Governance Indicators: A Users' Guide, Second Edition*, UNDP, 2007.

³⁰ たとえば、拙著、前掲書、第3章参照。

³¹ U.N. Doc.A/62/296, Sec. IV and Annex.

³² 民主化の「擁護」を含めた民主化支援の分類と内容について、拙稿「国際的な民主化支援活動の分類」『国際研究論叢』（大阪国際大学）第19巻第3号、2007年、61-72頁参照。

³³ 拙稿「国際的な民主化支援活動の分類」、前掲論文参照。

³⁴ ロシアも、2007年の総会のICNRD決議の採択の過程で、デモクラシーには特定のモデルは存在しないことを強調し、強制的にデモクラシーの独自のアプローチを押し付けるやり方は、最も好ましくない結果を生むだろうと発言した。UN.Doc.A/62/PV.46.

³⁵ “As Democracy Push Falter Bush Feels Like a ‘Dissident’,” *Washington Post*, August 20, 2007.

³⁶ “President Speaks to the United Nations General Assembly,” [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/09/print/20040921-3.html] 2005/06/25.

³⁷ Report of Secretary-General, In Larger Freedom, U.N.Doc. A/59/2005, para.151.

³⁸ “26 Countries Back U.N Democracy Fund Plan,” *Washington Post*, June 17, 2005.

³⁹ オーストラリア政府の発言について次を参照。U.N. Doc. A/62/302, paras. 3 and 4.

⁴⁰ Raja C. Mohan, “Balancing Interests and Values: India’s Struggle with Democracy Promotion,” *The Washington Quarterly*, Vol.30, No. 3, 2007, pp.99-115.

⁴¹ キューバ代表の発言。UN.Doc.A/60/PV.78. 同様の反対は、世界サミット成果文書の採択の過程でも既に存在した。特に中国は、国々を「民主国」と「非民主国」に分類することに反対した。Position Paper of the People’s Republic of China on the United Nations Reforms, June 7, 2005, http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm.

⁴² Doha Declaration, ICNRD-6, Doha, 29 October-1 November 2006, para.11.

⁴³ 池田明子「市民団体と社会的弱者を支援して」『外交フォーラム』2008年5月号、10-12頁。

⁴⁴ 2008年度は、オーストラリア、フランス、ドイツ、インド、日本、カタール、アメリカ。

⁴⁵ 以上は、UNDEFのHPを参照。http://www.un.org/democracyfund/

⁴⁶ 2008年2月27日UNDEF関係者へのインタビュー。

⁴⁷ UNDEF, *Project Proposal Guidelines*, UNDEF, 2006.

⁴⁸ 2008年2月27日UNDEF関係者へのインタビュー。

⁴⁹ UNDEFのパンフレットより。UNDPI, DPI/2440, 2006.

⁵⁰ UNDEFの前掲HP。

⁵¹ Freedom House, “UN Democracy Fund: A First Year Analysis,” December 22, 2006, [http://www.freedomhouse.org] 2008/9/30

⁵² UNDEF, “Situating the UN Democracy Fund in the Global Arena,” [http://www.un.org/democracyfund/XSituatingDemocracy.htm] 2008/10/02.

⁵³ UNDEF, *Situating the UN Democracy Fund in the Global Arena*, *op.cit.*

⁵⁴ 2008年2月27日, UNDEF関係者インタビュー。

⁵⁵ 例として次を参照。International IDEA, *Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International IDEA Framework*. International IDEA, 2008.