

第1章 民主化を考える枠組み

1-1 なぜ民主化なのか

1-1-1 開発途上国における民主化の動き

1980年代後半に、ハンチントン(Samuel Huntington)がいう「民主化の第3の波」(Third Wave of Democratization)が世界各地に波及すると、多くの開発途上国で権威主義体制から民主主義体制への移行が起こった。そもそも民主化の第3波は、スペイン、ポルトガル、ギリシャの南欧諸国に始まり、その後、ソ連・東欧、中南米、アフリカ、そしてアジアへと波及したものである。この民主化運動前後の時期における途上国の政治状況は、おおよ次のように画くことができる。1970年代のアジアは、開発独裁として知られる、開発を正統性に掲げた権威主義体制が支配的で、世界銀行(World Bank)が「東アジアの奇跡」(East Asian Miracle)と呼んだ高い経済成長はこの政治体制の下で進められた。しかし、1986年にフィリピンで腐敗したマルコス(Ferdinando Marcos)独裁政権に対する国民の不満が爆発し、「黄色い革命」でそれが崩壊すると、民主化運動が次々と他の国々に伝播していった。中南米でも1970年代は、東アジアと同様に開発を掲げた軍政の権威主義体制が支配的だったが、東アジアと違い公約に掲げた経済成長の達成に失敗し、そこへ民主化運動が起こり民主主義体制への移行が起こったのである。アフリカは1960年代の独立後は民主主義体制で出発したが、部族対立やネオ・パトリモニアルな政治文化が政治不安を招いたため一党独裁の国が多くなったが、民主化の第3の波が波及すると、多くの国が複数政党制へと移行したのである。

このように、開発途上国の多くの国が民主主義体制へと移行しており、途上国においても国民が民主主義を志向しているといえる。統治者も民主主義以外の政治体制で支配を正当化することや国民の支持を得ることが難しくなっている。しかし、独裁政権、軍政、権威主義体制が終焉・消滅したわけではないし、すべ

ての民主化運動が成功したわけでもない。1989年6月に中国で発生した「天安門事件」のように、政府と軍の弾圧で悲劇的終幕を迎えたものも少なくない。また、民主主義体制に移行したとはいえ、それがうまく機能しているかは別の問題であり、開発途上国が直面する政治・社会経済の様々な問題や課題がすべて解決したわけではない。それどころか現実には、民主化以前にはまがりなりにも確保されていた秩序が崩壊し、政治不安定、社会混乱、経済停滞に陥った国も少なくない。開発途上国では、民主化をさらに進めて民主主義を定着させ、それをうまく機能させることが共通の課題なのである。

1-1-2 民主化の目的

そもそも民主化とは何であり、どのような民主化が必要なのだろうか。改めていうまでもないが、民主化とは、ある政治体制を民主主義体制に変える、あるいはその方向へと導くことである。現実の政治体制に即していえば、軍政、一党独裁体制、権威主義体制、共産主義体制を民主的な体制へと変えることである。この点で、政治指導者、政党、市民運動家、一般国民、支援国、国際機関、政治研究者などの間で民主化が望ましいことに異論はないが、問題は、では民主化が向かうべき民主主義とはどのようなものかという点になると必ずしも共通認識がないことである。現在、開発途上国の一部の政治家が独特の民主主義論を唱え²、欧米諸国や国際機関との間で論議が起こっているが、これは民主主義の捉え方の違いに一因がある。

ここでは民主主義とは何かについて、多様な民主主義論の検討や、欧米諸国と開発途上国では民主主義の捉え方が違うのかといった問題を考えることが目的ではない。我々は、途上国の政治安定、社会調和、経済改善に民主化が寄与するところが大きいと考えるが、この立場から民主主義の中味を明確にしておくことが目的である。何が民主主義かについて様々な解釈

¹ Huntington, Samuel(1992)

² 岩崎育夫(1997)

がありうるが、我々は「政治的自由などの基本的人権の尊重」と「政治参加」の2つが基本要素であり、それにこの2つを意味あるものとするための途上国における重要な要件が「開発」であると考え。その理由は以下による。

第1の基本的人権の尊重。これは広い意味で捉えており、単に政治的自由だけでなく、社会経済的な生存権も含んでいる。政治的自由は民主主義政治の基本要件といえるもので、これが尊重されたならば、抑圧のない政治や定期的選挙の実施など民主的な社会が期待できる。しかし、たとえ政治的自由が保障されたとしても、国民の最低限の社会的生存権が保障されていないならば意味がなく、政治、社会経済の広い領域における基本的人権の尊重が重要なのである。

第2の政治参加。基本的人権の尊重は国民が国家から権利を与えられた、保障されたという、いわば「受動的で静態的な」要件でしかなく、単に権利を持っているだけでは不十分である。それを積極的に行使することが必要であり、それが「能動的で動態的な」政治参加である。この2つは、国民が基本的人権を尊重され、それを自ら積極的に行使して政治参加を行うことで相互に意味を持つ相互補完関係にある。

これに対して開発は、この2つが十全に機能するための条件とも手段ともいえるものである。というのは、社会が安定し一定の経済水準に到達している先進国では、政治的自由や基本的人権の尊重が保障されたならば、後は国民の主体的努力による政治参加を待てばよいかもしれない。しかし開発途上国の実態を考えると、国民がこれらの権利を行使するには、一定の経済水準や社会インフラの整備が必要とされる。人間として最低限の社会経済生活が満たされていない状態で基本的人権の尊重や政治参加を説いてもそれは絵に描いた餅に過ぎず、開発を通じて最低限の社会経済生活が保障された時に意味をもってくるからである。

1-1-3 民主化の必要性

なぜ、このような内容の民主主義体制へと向かう民主化が必要なのだろうか。これは、なぜ民主主義体制以外では駄目なのか考えてみるとその意義が明らかになる。軍政であれ、権威主義体制であれ、独裁体制

であれ非民主的な体制は、国家危機、安全保障への脅威、社会の分裂回避、効率的開発のためなど理由は様々だが、国民の政治的自由の抑圧、基本的人権の無視、あるいは政治参加を制限するか否定する傾向にあることは、これまでの歴史が教えるところである。政治体制との関連で国民が保障されるべき基本要件の1つは、国家体制や政府の政策を批判した、国家指導者と違った思想を持っている、などの理由で迫害されないことにあるが、これは政治的自由の保障や政治参加に重きを置く民主主義体制でのみ実現が期待できる。他方、国家は国民が最低限の社会経済生活を営める環境づくりに努め、生存権を含む基本的人権を尊重しなければならないが、これも民主主義体制の下で最もよく保障されることが期待できることは歴史が教えるところである。

それでは、軍政や権威主義体制から民主的な体制へと移行したならば民主化は達成されたのだろうか。先に途上国では民主化の第3の波により民主的体制の国が多くなったと述べたが、非民主的体制から民主的体制へと変わることは「体制移行」と呼ばれる。しかしこれが民主化のすべてではない。この体制移行が民主化の第1段階だとすると、第2段階がある。それが民主主義の「定着」であり、うまく機能するためのシステムや環境づくりである³。この点では、途上国は様々な問題や課題に直面しており、民主主義がうまく機能しているとは決していうことはできない。いまだ第1段階の民主化が課題の国もあるが、現在は第2段階のこれが民主化の主要課題なのである。

なお、冷戦体制の崩壊後は国際機関や欧米諸国を中心に、政治的民主化と経済的自由化(市場経済化)が、世界のあらゆる国にとり望ましい政治経済体制である、開発途上国が開発を推進する上でも、不可欠の条件であると主張されている。これが途上国にも該当するかは、理論と実態の両面から考えてみる必要がある。理論的には、東アジアの開発独裁を引き合いに「非民主的体制と開発(成長)」は矛盾しないとする見方があるなど⁴、民主化と自由化の有意な連関性について必ずしも意見の一致がないのが実態である。しかし途上国の開発の実態の経験からすると、民主化と自由化が望ましいということができる。例えば、非民主

³ Linz, Juan J (1996)

⁴ 岩崎育夫(1994)

的体制下の開発は短期的には成果をあげたにしても、政治権力者の腐敗と汚職が起こりやすく、政治経済崩壊に繋がるのが一般的パターンであった。また国家が強大なため、成長の配分が歪められる危険性が高く、開発における国民や企業の自発性も乏しく、国民不在の開発となる傾向が極めて強いのも事実である。これらを考えると、開発途上国でも国民を主体とし、個人や企業の自発性を引き出す民主化と自由化が望ましいと考えられる。

1-2 民主化の3つの構成要素

民主化はどういった要素で構成され、どのような制度体系や仕組みを作りあげたならば民主主義体制の実現へと向かうのだろうか。次の3つ、すなわち民主的な制度、民主化を機能させるシステム、民主化を支える社会・経済基盤がそうだと考えられる。なおこれは、民主主義がどのような仕組みで機能しているのかという政治システム分析視点ではなく、開発途上国の民主化にはどのような支援策が必要かという実務的視点からみたものである。

1-2-1 民主的な制度

最も基礎的なものが民主的な制度である。具体的には、基本的人権を保障した法制度の整備、国民の選挙権や被選挙権など政治的権利の付与と尊重、言論・出版・結社など政治的自由の保障、これを基盤にした政党や政治活動の自由の保障、自由で公平な選挙制度とその運営などがこれにあたる。つまり、国民の政治参加や開かれた政治システムを保障する法制度が構築され、その上で公正で自由な選挙が定期的実施され適切に運営されていることが、民主的制度の根幹を成す。また、司法・立法・行政の三権分立体制の確立も民主的制度の基本的要件に含まれる。

1-2-2 民主化を機能させるシステム

とはいえ、上記の民主的な制度を単に形式に止まることなく実質的なものにするには、それを機能させるシステムが必要である。それが国家や社会の制度を動かす「ソフト」であり、一般的にガバナンスと呼ばれるものである。民主化を機能させるシステムは大きく、国家権力バランスの改善、政府の意識・能力の向上、社会集団の公平な利害調整メカニズム、

市民のエンパワメント、の4領域に分けられる(図1-1を参照)。

国家権力バランスの改善

一般的に開発途上国では、三権のうち行政権力が肥大化・強大化する傾向が強いので、議会の強化や法曹の育成を通じた三権相互のチェック・アンド・バランスを図ることが重要である。形式的だけでなく実質的にも政党活動(とりわけ野党)の自由が保障されたならば、これも行政権力の行き過ぎのチェック機能となることが期待できる。政府の説明責任を向上させる措置、地方分権化を通じた行政内部のチェック・アンド・バランス体制の構築、市民による行政チェック機能の確立もこれに重要な役割を果たせよう。また、政府が国民に民主主義意識を高める教育を行うことも機能的なシステムづくりに寄与でき、表現の自由や放送の自由を保障してマスコミが自由に活動できる環境を作ること、IT(Information and Communication Technology: 情報通信技術)を普及させて国民のメディアや民主主義を促進する情報へのアクセスを高めることなどはその一策であろう。

政府の意識・能力の向上

政府の行政・法体系の制度化及びそれを執行する能力がガバナンスと呼ばれるが、政府の意識・能力向上はガバナンス改善の中核分野ともいえるもので、政府はガバナンスの基本的能力を持ち、それをさらに強化することが肝要である。これは行政機構の整備、政治中立的な官僚機構の創出、警察能力の改善・向上、行政機関で働く人々の専門家意識教育、規律の向上、腐敗や汚職の防止措置、行政能力向上のための教育など、政府自らの努力によるところが大きい。

社会集団の公平な利害調整メカニズム

この分野では、市民社会団体間の利害調整を行うメカニズムの整備、司法制度の整備とその適切な運用、市民の意見を反映する政党システムの構築などが、その強化に寄与すると考えられる。

市民のエンパワメント

これは、市民の意識や能力を向上することで、具体的には国民が行政参加や政治参加の機会を拡大する努

図1-1 民主化支援のあり方 分析の枠組み

< 民主化の目的 >

政治的自由などの基本的人権の尊重及び政治参加を促進し、また参加型の開発の推進にも適した政治・行政・社会を構築する

< 民主化の構成要素 >

【 民 主 的 な 制 度 】		【 民 主 化 を 機 能 さ せ る シ ス テ ム (政 府 と 市 民 社 会 の ガ バ ナ ン ス 改 善) 】	
具体的内容(イメージ)	支援方法例	具体的内容(イメージ)	支援方法例
1) 政治的自由と参加に基づいた開かれた政治システムの構築(複数政党制等)	1) 民主的な政治システムの整備支援	● 国家権力バランスの改善にかかわるもの 1) 三権分立のための三権間の相互のチェック・アンド・バランス(議会の強化、法曹の育成) 2) 政党活動の自由の保障(特に野党) 3) 行政府内の説明責任を向上させるためのチェック・アンド・バランス(政策・事業評価、監査、情報公開) 4) 地方分権化による各レベルの政府間のチェック・アンド・バランス(あるいは競争) 5) 市民・民間の参加の促進(市民等への情報提供、自由なメディア、市民活動)	1) 立法府職員や議員の能力向上支援、法曹の育成 2) 政党活動の自由に関する法制度支援 3) 行政の評価能力向上支援、情報公開支援、調達・契約制度や会計検査の導入のための制度整備支援、監視機関の能力向上支援、住民による監視システムの構築支援 4) 地方分権化促進支援(地方分権化を促進する制度や予算の策定・整備支援)
2) 選挙制度の構築・改善、公正な選挙の実施	2) 選挙制度整備支援 選挙実施支援 選挙管理能力強化支援 選挙に関する啓蒙活動支援	● 政府の意識・能力の向上にかかわるもの 1) 規律の向上 2) 行政能力の向上(政策策定・デリバリー能力の向上) 3) 地方分権化による中央政府・地方政府間の役割分担 4) 市民組織による行政サービスの補完機能の向上	1) 汚職防止支援(職員の啓蒙等) 2) 予算・計画策定・管理能力向上支援、地域住民を巻き込んだ開発計画の策定支援、政府と草の根のコミュニケーション・システムづくり支援 3) 地方行政能力強化支援 4) 現地市民組織支援
3) 三権分立の確立・強化 ・行政制度の確立・強化 ・立法制度の確立・強化 ・司法制度の確立・強化	3) 三権分立に関する制度整備支援 ・行政制度構築/改善支援 ・立法制度構築/改善支援 ・司法制度構築/改善支援	● 社会集団の公平な利害調整メカニズムにかかわるもの 1) 市民の意見を反映した政党制度の構築 2) 市民や市民組織、民間組織間の利害調整のためのメカニズム(行政訴訟、調停・仲介組織機構) 3) 司法へのアクセスの確保 4) 公正な法の適用(司法・市民警察の能力向上)	1) 政治対話の促進、分権化支援 2) 利害調整のための制度整備支援 3) 司法扶助制度などの制度整備支援、人権擁護官制度整備支援 4) 司法行政近代化支援、警察行政・警察能力向上支援
4) 基本的人権を保障する諸制度の構築	4) 基本的人権を保障する法制度の整備支援	● 市民のエンパワメントにかかわるもの 1) 市民の意識向上 2) 市民の能力向上 3) 行政サービス、司法へのアクセスの確保	1) 市民教育の推進支援 2) 参加型地域開発支援、女性や少数民族等の社会的弱者のエンパワメント支援 3) 司法扶助制度などの制度整備支援、人権擁護官制度整備支援
【 民 主 化 を 支 え る 社 会 ・ 経 済 基 盤 】			
具体的内容(イメージ)	支援方法例		
1) 平和構築	1) 治安維持支援、平和教育支援、帰還兵士・帰還民の社会復帰支援		
2) 最低限のベーシック・ヒューマン・ニーズの充足(初等教育、成人識字教育の普及促進、プライマリー・ヘルス・ケアの促進、基礎的社会サービスへのアクセス改善)	2) 基礎教育支援(制度整備支援含む)、基礎保健・衛生支援(制度整備支援含む)		
3) 経済の安定(格差を生まない開発、政府のマクロ経済管理能力の強化、市場環境の整備)	3) 地域経済支援、マクロ経済政策策定支援、市場経済の法制度整備支援、中小企業振興支援		

出所：研究会の議論を基に足立作成。

力、それを有効に活用して政府行政をチェックする能力を身につけることなどがこれにあたる。そのためには社会団体の強化、すなわち市民社会(Civil Society)の強化が役に立つと思われる。これも市民社会団体自らの努力に負うところが大きい、市民社会団体は、政府に適切な行政運営を要求し行動を監視するだけでなく、相互に尊重しあう意識を持つことも大切である。これによって政治社会が成熟し民主主義がうまく機能する社会的土壌の形成が期待できるからである。国民がこのような意識や態度を身につけるには教育が重要な役割を果たすが、中立的メディアの活用はその役に立つ。

1 - 2 - 3 民主化を支える社会・経済基盤

民主的な制度が整い、それを機能させるシステムがあれば、もう十分だということはできない。政治文化が民主主義と整合的であること、社会調和が保たれ安定していること、経済が民主化を促進する状態にあることも重要で、これが民主化を支える社会・経済基盤である。これを創出・強化する方策は様々に考えられるが、主なものに平和の構築、経済の安定、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs: BHN)の充足が挙げられる。

民族や宗教、政治イデオロギーなどの違いを原因に紛争や内戦状態にある国、あるいは領土紛争を原因に他国と戦闘状態にある国は物理的生存の危機状態にあり、そのような状況で民主化を語ってもほとんど意

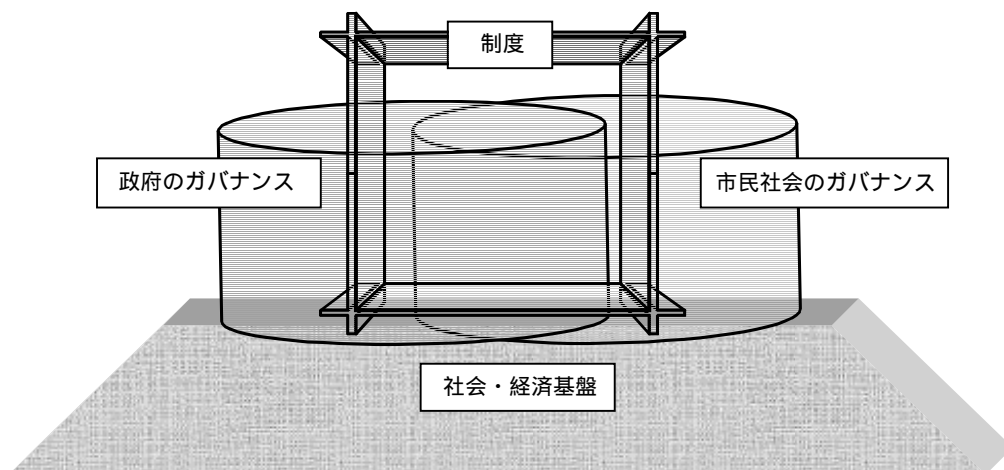
味がない。そのため、紛争の予防、紛争状態の解決、紛争終結後のすばやい復興を進めることが必要なのである。経済の安定も同じ理由によるもので、政府の経済失策や無策などを原因に国民経済が破綻したならば、国民は自分の生活を守るだけで精一杯な状態に陥るため、安定的な経済状態の創出も民主化が機能するための重要基盤の1つなのである。BHNも同様で、災害、飢餓、失業、紛争などを原因に食糧、住居、保健・衛生、教育など人間生活に必要な最低限の条件が充足されていないならば、どんなに民主化の意義を説いても説得力は弱い。それゆえ、その充足も欠かせないのである。

以上に説明した、民主的な制度、民主化を機能させるシステム、民主化を支える社会・経済基盤は、それぞれ別々に機能するのではなく相互に密接な有機的関係にある(図1 - 2 参照)。このうち1つでも欠けたならば民主化がうまくいかないわけで、民主化支援に際しては3つの相互補完関係を常に念頭においておく必要がある。

1 - 3 地域別の民主化の現状・特徴・課題

民主化の状況は地域や国によって異なり、民主化支援を行うにあたっては1つ1つの国の民主化の歴史、現状、課題を詳細に検討する必要がある。しかし、この調査研究ですべての国について分析を行うことは困難であるため、本調査研究ではわが国の支援実績の多い4つの地域(東アジア・東南アジア、南西アジア、

図1 - 2 民主化の3つの構成要素の関係



出所：研究会の議論を基に足立作成。

中南米、アフリカ)を取り上げ、地域別の民主化の現状や課題を分析した。

1-3-1 東アジア、東南アジア

本報告書では東アジアは、日本、韓国、中国、台湾などを指し、東南アジアはASEAN(Association of Southeast Asian Nations)加盟10カ国を指している。この地域の特徴は開発を正統性に掲げた権威主義体制の下で開発が進められ、比較的、高い経済成長を達成したことにある。これが開発独裁とか開発体制とか開発主義国家と呼ばれるものだが⁵、これらの国々の政治指導者は「開発(成長)と民主主義」は二者択一の関係にあると唱え、政治的自由を犠牲にしてでも開発を優先させてきた。多くの国で野党、学生運動、労働組合、マスコミなど政府に批判的な政治社会集団が抑圧され、他方では、政府与党が党派的な選挙制度の力を借りて選挙で圧勝し、長期政権が維持された。韓国の朴・全の軍事独裁政権、台湾の国民党一党独裁、インドネシアのスハルト(Suharto)軍事政権、フィリピンのマルコス独裁政権、シンガポールの人民行動党(People's Action Party)一党支配、マレーシアのマハティール(Mahathir bin Mohamad)政権は、その代表的なものである⁶。

しかし、1990年前後に民主化の第3の波が波及すると民主化運動が起こり、運動の目標は、開発促進を理由に政治的自由を抑圧してきた軍政、権威主義体制、一党優位制から、民政や複数政党制へと変えること、及び政治的自由の回復に置かれた。この民主化運動は国内要素と国外要素の結合で起こり、国内要素が成長に伴って新たに台頭した社会集団、中間層を軸にした政治参加を求める声の拡大、国外要素がアメリカを先頭にする欧米諸国の民主化圧力であった。フィリピンを端緒に、韓国、台湾、中国、ミャンマー、タイ、インドネシアと民主化運動が連鎖的に発生し、多くの国が民主的体制へと移行したのである。とはいえ一部の国では依然として権威主義体制が続き、政治指導者も経済成長に伴う自国の政治文化や社会的価値への自信も加わってか、欧米社会とアジア社会の違いを理由に

「アジア型民主主義論(Asian-style Democracy)を唱えている⁷。その是非を巡り議論が起こったが、この事実はアジアにおける民主化の多様な道を語っている。

東アジアは高度成長を遂げた国が多いが、民主化が課題となっている国は少なくない。東アジア・東南アジアの多くの国では民主化を機能させるシステム、具体的にはガバナンスが不十分な状態にある。これらの国は課題の内容から2つのグループに分かれる。1つは権威主義体制の下で経済開発を進めた国であり、政府のガバナンス能力は低くはないが、それを民主主義と整合的なガバナンスへと変えることが課題である国、もう1つは基本的なガバナンスの整備・強化が課題になっている国である。社会・経済基盤の強化が必要な国も少なくなく、これも民主化の進展度との関連で2つのグループに分かれる。1つが、民主的体制に移行したとはいえ経済基盤が十分でない国、もう1つが、民主的体制への移行がまだで、かつ経済基盤も不十分な国である。後者グループの国では包括的な民主化支援が必要とされている。

1-3-2 南西アジア

南西アジアのほとんどの国は英国の植民地であったことから、独立後は英国型の議会制民主主義が導入された。しかし現在、民主主義体制のあり方は3つのグループに分かれている。第1グループが、インドとスリ・ランカで、民主主義体制が続いている国である。両国はしばしば政治危機に直面したがクーデタは一度も起こっていない。第2グループが、民主的体制とはいえ不安定な状態にある国で、バングラデシュとネパールがこれにあたる。第3グループが、民主的体制ながらも汚職や腐敗が頻発して経済混乱や社会不安を招き、クーデタが発生して軍が政権を握るパキスタンである。同国は独立から半世紀近く経つが軍政の期間の方が長い。このように南西アジアでも民主主義の現状は多様であるが、インドで民主主義体制が半世紀も続き、「世界最大の民主主義国家⁸」と形容されることは注目に値する。なぜ民主主義がインドに定着したのか、その理由を探ることは他の開発途上国の民主化

⁵ 岩崎育夫(2001)

⁶ 岩崎育夫(1998)

⁷ 岩崎育夫(1997)

⁸ 広瀬崇子(2001)

に大いに参考となろう。

とはいえ、インドも含め南西アジアも様々な問題を抱えている。民主化の構成要素に即していえば、民主的制度は比較的整備されており、非民主的体制の国は軍政下のパキスタンだけだが、民主的体制とはいえ民族や宗教の違いを原因とした紛争が多発し、政治的に不安定な国が少なくない。これは政党政治の腐敗や汚職、国家の行政組織や法体系の制度化の遅れなどにその一因がある。そのため、国家の行政体系の整備、官僚の腐敗の防止や能力向上など制度整備やガバナンス強化が重要課題となっている。また、南西アジアのほとんどの国は民主化を支える経済基盤が弱い。例えば1998年現在で1日1ドル以下の貧困層の約半数にあたる約5億2,200万人が南西アジアに居住しており、これは南西アジアの人口の約40%にあたる。非識字者の割合も他地域に比べて高く、1999年現在の成人非識字率は男性34%、女性58%となっている⁹。南西アジアでは、国家のガバナンス強化と開発の推進を通じた経済基盤の強化が重要課題なのである。

1-3-3 中南米

開発途上国の中で中南米は民主主義の歴史が最も古い⁹が、しかし民主主義が定着した、うまく機能している、ということではできず、現在でも様々な問題を抱えている。この地域では東アジアに先駆けて1960年代前半に開発を正統性に掲げた軍主導の権威主義体制が登場したが、これが官僚制権威主義体制(Bureaucratic Authoritarianism: BA)と呼ばれるものであった¹⁰。しかし、同体制は東アジアと違って成長の促進に失敗、そこへ人権を無視した過酷な軍事独裁に対する国内からの批判の高まりと民主化の第3波の波及で、1980年代後半に民主主義体制への移行が起こったのである。現在では地域諸国が包括的に参加する米州機構(Organization of American States: OAS)を軸に民主化の推進が行われており、軍政や権威主義体制など非民主的体制の国は数えるほどでしかない。また、大半の国で民主主義の基本的制度や法体系も整備されている。とはいえ、ペルーのフジモリ(Alberto Fujimori)前政権のように強権的手法で政治運営を行

う政権があるし、一部の国ではクーデタが発生する(ハイチ)などの問題がある。また、民主的制度があってもそれが機能していない実態に対して「委任型民主主義(Delegative Democracy)」などという批判もある。

中南米でも民主化は依然として重要な課題である。民主化の構成要素に即していえば、1つは、民主的な制度がある程度十分だとしても、それを機能させるシステム、それを支える社会・経済土壌が成熟しているとはいえないことである。すなわち三権分立、民主的な法制度、自由な選挙制度などが憲法や法律に明記されていても、政府がそれを保障して実行するガバナンス能力に欠け、国民も民主主義のルールを遵守する意識が弱いという問題がある。もう1つは、民主化を支える社会・経済基盤が脆弱な国や格差が問題となっている国が少なくないことである。特に中南米では先住民が社会的弱者として阻害されているという問題がある。民主的な制度、それを機能させるシステム、社会・経済基盤のうち、中南米では第2と第3の要素が未だ不十分な状態にあり、民主的ルールに則った政権交替、国家のガバナンス強化、国民の間に民主主義意識を高めること、格差を是正する開発の推進などが必要とされている。

1-3-4 アフリカ

アフリカは1960年代前後に独立した「若い国家」群からなる地域で50近い国を抱える。アフリカは一般的には東アフリカ、西アフリカ、中部アフリカ、南部アフリカの4つの地域に区分されるが、民主化の動きはアフリカ共通に見られ、3つの時期に区分できる。第1期が、1960年前後の独立にともない民主主義体制で出発した時期、第2期が、1980年前後のいくつかの国で独裁政権が崩壊した時期、そして第3期が、1990年前後の多くの国が一党独裁から複数政党制へと転換した時期である。アフリカでは1960年代の脱植民地化時代に民主主義体制が受容されたが、多くの国で民族や言語の違いを原因に政治的不安定化を招来するとクーデタが頻発し、軍政や一党独裁体制への移行が起こった。しかし民主化の第3波が波及すると、今度は一気に独裁政権が崩壊して多くの国が複数政党制へと

⁹ World Bank(2001)

¹⁰ O'Donnell, Guillermo(1973)

移行し、現在は複数政党制に分類できる国の数は40近くにも及んでいる。わずか数十年の間に政治体制の大変動を繰り返してきたわけだが、民主主義はまだまだ根付いてはいない。

現在、アフリカの多くの国が民主的な体制下にあるとはいえ、様々な問題がある。第1に、そもそも民族や宗教の違いに起因する紛争国が少なくないため、これらの国ではいかに復興を進めるかが重要である。第2に、紛争が起っていない国でもアフリカ社会に特有な支配者が国家機構や国民を私物化するネオ・パトリモニアル(neo-patrimonialism)の政治文化が今でも根強いいため、民主主義がうまく機能しているとはいえないことである。民主的な制度があるにしても、それを機能させるシステムに欠けていることが深刻な問題なのである。具体的には、国家の行政体系の不備やガバナンスの欠如、国民の側も協調性が欠如している国が少なくない。第3に、経済開発が停滞して国民所得が低いため経済基盤も極めて弱いことである。要するにアフリカでは、民主化の構成要素のいずれも不十分であり、国家の行政体系の整備やガバナンス向上、経済開発や社会の安定に焦点をあてた包括的支援が必要とされている。

1 - 4 どのような民主化支援策が望ましいのか

開発途上国といっても政治安定度、経済発展段階、社会統合度は国によってかなり違うが、いかなる国も民主的体制へと向かうことが望ましいことは既に指摘した。それゆえ開発途上国の経済開発援助や社会改善支援に努力している人々も、それを効果的に行うには民主化の促進を考えることが大切なのである。これまで、民主化の目的、民主化の基本要素、開発途上国の多様な実態を検討してきたが、これは具体的な民主化支援策を考えるための準備作業でしかなく、適切な民主化支援策を考え、それを効果的に実行に移さなければ、単なる現状分析で終わってしまう。最後に、どのようにすれば効果的で意味のある民主化支援ができるのか、そのための基本的原則を考えてみよう。

まず、民主化支援の対象国の問題である。民主化支援はどの地域のどの国に対して行われるべきか、すべての開発途上国なのか、それとも一部の国なのか、また、途上国が民主化支援を望まなくとも、我々が、民主化が必要と考えたならばあらゆる方策や手段を行使

してでも民主化に向けた支援をすべきなのか、それとも民主化を望む国に支援対象を限定すべきなのだろうか。この点については次のように考える。第1に、我々はどのような民主化が望ましいのかの基本的原則と、それに基づいた包括的支援策メニューを持つ必要がある。しかし第2に、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にすべきである。強制によっては効果的な民主化を期待できないし、そもそも政治体制はその国の国民が主体的に決めるべきものであって外部から民主的体制を強制すべきものではないからである。そのため民主化支援は「要請主義」、すなわち、民主化支援を希望する国に対して行うべきであろう。とはいえ第3に、民主化が必要であると我々が考える国に対しては、あらゆる機会を捉えて民主化の推進が結局は政治安定、経済発展、社会調和につながるのだ、というメッセージを送り続け、途上国に民主化の重要性に気づいてもらうよう働きかけることも重要である。

次に、支援内容と方法の問題である。いうまでもなく民主化支援は日本だけでなく欧米諸国や国際機関も同様の努力を継続的に行っているが、これらの組織との協調はどうあるべきだろうか。現在でも時折、民主化の優先順位やその実施方法を巡って支援国の間で意見の相違が起こっているが、しかし民主化支援という基本的考えはすべての支援国や機関に共通するものだし、それをもって効果的に行うには単独よりも複数機関が協調して行うのが望ましいことはいうまでもない。それゆえ、他の支援機関や政府との連携を密にし、可能な限り協調的な支援策を模索すべきである。その際には、民主化支援における日本の「比較優位」を認識し、それをもって重点的に支援することが重要だと思われる。欧米諸国の民主化支援は、しばしば民主的な政治体制の実現を強調する傾向にあったが、我々は、民主化は制度だけでなく、それを機能させるシステム、それを支える社会・経済基盤からなると考えるものである。開発途上国、とりわけアジアの開発支援に深く関与してきた日本は民主化を機能させるシステムや社会基盤の重要性をよく理解できる立場にある。そのため日本の比較優位は、民主化の構成要素のうち、とりわけ第2のガバナンス支援と第3の社会・経済基盤の構築に重点を置いたものにあると考えられる。この点では、近年、他ドナーの民主化支援もガバ

ナンス強化に力点を置くものとなっていることから、日本が果たす役割は大きいであろう。

最後に、民主化支援と経済援助との関連をどうするかという問題である。すなわち我々が非民主的と考える国が民主化を望まない場合、経済援助の停止や制裁など、経済支援をコンディショナリティとして使うべきか、という問題がある。現在、開発途上国に対して様々な援助が行われているが、社会経済開発を目的にする開発援助と、民主化促進を目的にする民主化支援に便宜的に分けることができる。もちろん実際には、2つは不可分な相互補完関係にあるが、原理的にはそれぞれ違った論理と目的のもとで行われるものである。この立場からすると、民主化支援は民主的な体制を創出することが目的であり、直接的には経済支援とリンクするものではない。そのため民主化に消極的な国に対しては、民主化が社会経済基盤の安定化に寄与することを説く努力を続けることに止め、経済支援とは切り離すべきであろう。とはいえ、実際の援助の実施や運営においては2つが不可分の関係にあることも事実で、民主化支援と経済援助をリンケージさせるか否かの最終的判断は、外務省等の総合的見地から判断できる機関や主体に委ねるべきだと思われる。

それでは、以上の基本原則からどのような民主化支援策が作られるべきだろうか。その基本的な手順は次のように考えられる。開発途上国といっても、政治状況、経済発展段階、社会構造や課題はかなり違っており、いまだ非民主的体制の国、一応民主的体制に移行した国、紛争状態にある国、紛争がようやく終焉して国家の基礎的制度を構築しなければならない国など様々である。経済発展段階にしても、高度成長国、中成長国、低成長国に分かれる。そのため具体的な民主化支援策は、各国の実態や特殊性に対応したものが必要なことはいまでもなからう。民主化支援策の策定に際しては、第1に、地域内の国々を政治安定度、経済発展度、社会構造の特徴、あるいは紛争度などの指標を使って類型化する、第2に、民主化の3つの構成要素に即して類型ごとの重点的支援策を考える、という方法が最も実効性が高いと思われる。地域ごとの支援策の具体的なメニュー、世界の主要ドナーの支援動向、民主化支援の今後のあり方については、次章以下で具体的に提示するが、開発途上国総体としていえば、民主化の構成要素のうち、民主化を機能させるシ

ステムの強化に重点がおかれるべきであろう。わが国は政府側の能力向上を支援してきた経験があるが、このような経験を活かしつつ今後は政府と住民の双方に働きかけ、政府側の行政能力向上と住民参加によるチェック・アンド・バランスを推進していくべきと考える。

開発途上国への民主化支援の最終目的は、民主的体制を創出することで、国民が国家から政治的迫害を受けるかもしれないという不安、戦争や紛争によって生命を失うかもしれないという不安、飢餓からの不安、人間としての最低限の社会経済生活を送ることができないという不安など、様々な不安の根源を除去し、安心して生活ができ、自分の資質を十分に発揮できる環境を創り出すことにある。基本的人権の尊重や政治参加、住民参加型開発に適合的な政治・行政・社会を構築することへの支援はそのためのものである。その際、社会経済生活の改善や向上を置き去りにした「制度的な民主化支援」だけでは不十分だし、他方では、政治的自由の保障や基本的人権の尊重を忘れた「国家のガバナンス強化支援」や「開発支援」だけでも不十分である。この2つは相互補完関係にあることに留意すべきである。また、民主化支援においては支援する側の論理や事情があることを否定できないが、可能な限り途上国の実態や実情、それにニーズを踏まえたものにすることが望ましい。

それでは、この立場に立った民主化支援はスムーズに行き、開発途上国の政治経済状態が短期間でうまく改善されるのだろうか。もし民主化支援が、政治的自由を保障した憲法や法律の制定、政党結成の自由の容認、公正な定期的選挙の実施など、民主的制度の整備や強化だけならば、その過程で困難な問題が生じるにせよ、実現にさほど時間はかからないと思われる。1990年前後にアフリカ諸国で独裁体制から複数政党制への移行が短期間で達成されたことは、これを示している。しかし我々が考えるように、民主化支援の対象領域を民主的制度だけでなく、それを機能させるシステムの強化、それを支える社会・経済基盤の構築にまで広げて捉えるならば、支援過程はより複雑でより長い時間が必要とされよう。繰り返しになるが民主化支援の最終目的は、民主的体制の創出を通じて開発途上国の人々の政治的境遇、経済状態、社会環境の改善や向上を図ることにあるわけで、多面的で継続的な忍

民主的な国づくりへの支援に向けて

耐強い支援が要求され、そのような努力の末にのみ実
りある民主化が実現するのであろう。