

第4章 中南米における民主化の現状と支援のあり方

4-1 民主化の歴史的背景・現況

4-1-1 現況

中南米では、1960年代から1970年代において、ほとんどの国が軍政ないし権威主義体制の下に置かれたが、1980年代に入ると各国で一斉に民政移管が進められた。この地域の民主化は、「第3の波」と呼ばれる、この時期世界大に及んだ民主化の流れにおいて主導的潮流を作り出したといっても過言ではない¹。全体として国家主導型の開発権威主義体制の挫折からの転換という点に特徴をもつ民主化であった。

冷戦の終結とグローバル化に呼応して、1990年代には民主主義が自由市場経済とともに地域の政治・経済体制の基調となった。各国に共通した政治・経済システムの確立は、地域統合、地域協力の推進力となり、また地域協力・統合の進展が国際圧力となって地域全体の民主体制の維持・促進に作用する循環を作り出した。1990年代米州では地域集団的な民主体制擁護の協力体制が進展したわけであり、それは2001年、米州民主憲章(Inter-American Democratic Charter)の制定へと結実している。こうした協力体制を背景に中南米の民主化は、地域的広がりとともに、かつてなく長期化するに至った²。

だが、中南米地域の民主主義は、いまだ定着の途上にあるといわざるを得ない。各国で公正かつ自由な選挙を通じて、より正統性のある政権が誕生したが、民主的に選出された政府が、社会勢力の幅広い参加に支えられて民主的統治を行い、市民の基本ニーズを満たす能力を備えるには至っていない。民政移管後20年近くを経て、民主政治のもたらす成果との関連において、幻滅や不満が広まりはじめ、2001年の民間調査によれば、中南米地域の4人に1人しか民主主義に満

足していない状態である³。

特にアンデス諸国では、エクアドルにおける先住民民主導のクーデタ、ペルーの民主制度の後退、コロンビアの内戦、ヴェネズエラのチャベス(Hugo Chavez Frias)政権の強権化、ボリビアの社会的騒乱にみられるように、民主主義は危機的様相すら帯びているといえよう⁴。中南米における代表民主主義の確立は全体として、制度の定着と深化が要請される段階にある⁵。

4-1-2 歴史的背景

(1) 民主化の歴史

開発途上地域の中で、中南米は長い民主化の歴史を重ねてきた地域である。既に1820年代の独立を機に、ほとんどのスペイン系諸国が共和制、大統領制の下で、主権在民、三権分立、法の下での平等など、自由・民主主義の諸制度を採り入れている。

独立後の民主化の歴史は3期に分けて考えることができよう。植民地時代の権威主義的制度とあまりにかけ離れた民主的諸制度を導入したため、約1世紀の間混乱を経験したものの、20世紀初頭には多くの国で議会制が定着した。その寡頭的で制限的な代議制までを第1期とすれば、1930年代以降、主に中間層の指導の下で、普通選挙の導入により民衆層に参加が拡大した、いわゆるポピュリズム期が民主化の第2期にあたると思われる。階層間の協調を特徴としたポピュリズムの内包する諸矛盾と、キューバ革命を機に激化した社会対立を背景に、1960年代には国家安全保障と開発を国防ドクトリンの支柱とする長期軍政が各国で誕生した。この開発権威主義体制の挫折による経験と遺産を背景に1980年代以降、第3期といえる民主化、

¹ Huntington(1991)

² 南米ではこの25年間、本格的な軍事クーデタは発生していない。

³ 民主主義に対する地域の全体の満足度は、5年前の41%から2001年には25%まで低下している。Latinobarómetro(2001)2001年の各国別満足度については表4-1参照。

⁴ Comisión Andina de Juristas(2001)

⁵ 民主化の特徴と課題については、遅野井茂雄(1999a)。

つまりより十分な市民参加を前提とし、より高い自由度の保障が模索される現代の民主化の時代が始まったといえよう。

そもそもラテン・アメリカは、文化的同質性の高さによって特徴づけられる地域である。植民地期にイベリア文化圏に包含され、独立以降も欧米の周辺文化圏として発展したからである。3世紀に及んだ長期植民地体制は、民主主義の発展を阻む傾向をもつ政治文化、社会構造を残すことになった。大土地所有制の残存、格差の大きな階層社会、権力の集中、高い自律性をもつ軍、大衆との関係における強いエリート主義、パトロン＝クライアント関係などの要素は、今日でも歴史としている。だがラテン的な自由や個性の強さ、主張や要求の強さの傾向とともに、独立以降導入された民主的な価値が、途上国の中では比較的早く、上・中間層を中心に浸透したことも事実である。むしろ産業化に先立って民主化が進んだ事実とあいまって、政治文化の折衷的特徴こそが政治的不安定化をもたらし、軍の介入を招いた要因であると考えられる。混沌か独裁かの両極を歩んできたのが近現代ラテン・アメリカ政治の偽らざる一面であった。

なお、カリブ海諸国は旧英領植民地が多く、独立も第二次大戦後と最近である。多くの英連邦に属す国々では、英国女王を元首とする立憲君主制がしかれており、議院内閣制の下で、比較的安定した議会制民主主義が展開されてきたといえよう。本章(中南米)では主に、スペイン、ポルトガルの植民地であったラテン・アメリカ諸国の民主化を検討の対象としている。

(2) 現代の民主化の背景

南米の民主化は、1980年代前半の債務危機に至る開発権威主義体制の挫折の経験から発生したと捉えることができよう。開発権威主義体制の成功により、その溶解を経て進むと捉えられる東アジア諸国の民主化とは異なるプロセスである⁶。軍民のテクノクラートを駆使して開発を進めた軍事政権は、乏しい開発の実績とともに、甚大な人権侵害をもたらしたために(ガバナンスの低さを露呈)、信頼を損ない、政権の座か

ら退いたというのが実態に近い。1980年代初頭中央アンデス諸国で始まった民主化プロセスは地域に波及し、同開発体制の例外的な成功例というべきチリのピノチェト軍政を巻き込む形で1990年に完結した。多くの国で、民主制度の回復を伴う民主化の実現であった。

他方、中米では内戦から和平への過程で民政移管が進んだ。南米の民主化に促されて1980年代半ばに開始し、冷戦終結とソ連社会主義崩壊の影響を受け、1990年代前半に本格化したものである。中米紛争は1979年のニカラグアでのサンディニスタ革命を機に、エル・サルヴァドル、グアテマラへと連動し東西代理戦争とも化した。域内への拡大を恐れた周辺諸国の努力と、冷戦終結に伴う国際環境の変化を受けて一挙に収束に向かった。1987年の中米和平合意を受けニカラグアで翌年停戦合意が実現し、1990年国連監視下で自由選挙が行われ革命政権から政権が交代した。1992年エル・サルヴァドルで和平合意が実現し、1994年内戦後初の総選挙が行われた。グアテマラでは、1996年国連の調停の下に政府と民族革命連合との間で最終的和平合意が署名され、35年に及んだこの国の内戦は終結した。各国でゲリラ勢力の武装解除と合法政党化、総選挙の実施、軍・警察組織の改革、法制度改革など民主政治の確立に向けた改革が進められた。

(3) 民主化促進の地域協力体制

中米における平和構築と民主化のプロセスにおいては、国連や米州機構などの国際機関、先進諸国による支援が不可欠であったが、今日の中南米全体の民主化の進展を考える上において、特に重要な要素は、民主主義を促進し擁護しようとするグローバル・ガバナンス⁷の働きである。

地域全体で民主体制の擁護を中心的に担ったのは米州機構(Organization of American States: OAS)である。西半球全体を包括するこの地域協力機構は、冷戦終結後の1991年総会において決議1080号(「サンチアゴ・コミットメント」)を採択し、代議制民主主義を集

⁶ 例えば、渡辺利夫(1993)。

⁷ グローバル・ガバナンスとは、世界秩序を統治するルールや規範を決める国家間の、あるいは地域的な協力体制といった制度や組織を意味するが、そこには、共通の目標を実現しようとする社会運動や非政府組織など多国籍的な組織すべてを含むものと理解される。Held, McGrew, Goldblatt, and Perrator(1999) p.50.

団で防衛する方針を定めている。これは、内政不干渉の原則は尊重されるべきだとしても、地域の民主体制を強化するために、加盟国は一定度の国家主権の委譲、放棄もやむをえない、との原則を確認したものに他ならない。この決議に基づき、米州機構は今日まで多くの国々の選挙において精力的な監視活動を行ったほか、ハイティの軍事クーデタ(1991年)、ペルー及びグアテマラでの自主クーデタ(1992年)のように、民主体制が覆されるか、それに亀裂が生じた場合には、その維持・回復にあたって積極的な関与を行った。なお米州機構は、下部機関として米州人権委員会、米州人権裁判所を設置しており、人権状況の報告を各国に義務づけるとともに勧告や拘束力を伴う裁定を行うなど、地域レベルでの人権の遵守・保護の活動を行い、民主化促進のための機能を支えている⁸。

この民主化を巡るグローバル・ガバナンスの進展は、地域に特別の影響をもつ米国政府の民主化促進策がもたらしたところが大きい。カーター政権の人権外交から始まり冷戦終結で決定的となった米国政府の民主化支援への転換という重要な要素であった。特に1994年から米国政府のイニシアティブによって開催されている米州サミットでは、市場経済体制とともに代議制民主主義が政治体制の前提とされ、それを否定するキューバは除外されている。同サミットは、サンチアゴ会議(1998年)、ケベック会議(2001年)と続いたが、その都度民主体制の維持・強化を確認し、腐敗対策など、そのための行動プログラムを採択している。2005年末の米州自由貿易地域(Free Trade Area of the Americas: FTAA)の発効を確認したケベック会議では「民主主義条項」の採択が行われ、代議制民主主義を逸脱した国は地域統合の恩恵から外されることが決まった。その集大成ともいえる形で、半年後ペルーのリマで開催された米州機構特別総会によって米州民主憲章が承認されたが、それによると、「民主的秩序に対するいかなる非立憲の変更や崩壊も、米州機構のフォーラムへの参加にとって障害」であり、「全加盟国3分の2による賛成で参加停止の決定ができ

る」としている。全会一致方式から票決方式が導入されたことで、制裁措置について運用がより機動的に図られることになったといえる。

この他、地域統合の進展では、メルコスル(Mercosur:南米南部共同市場)が、パラグアイでの軍事クーデタ未遂(1996年)の教訓から「民主主義条項」を統合協定に採り入れ、その後再度発生した危機(1999年)の收拾において決定的な関与を果たし、民主体制の維持に貢献した。また米国を除く中南米の地域協議機構であるリオ・グループも、民主政治に亀裂が生じた国の参加資格を停止するメカニズムを持っている。

2000年メキシコで制度的革命党(Partido Revolucionario Institucional: PRI)による一党支配体制が崩れ、71年ぶりに野党への政権交代が実現したが、これもメキシコの北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement: NAFTA)加入による経済統合の進展と不可分であったことはいうまでもない。

EU諸国もまた、中南米の民主化の推進・維持において少なからず影響を及ぼしている。旧宗主国のスペイン、ポルトガルと旧植民地のラテン・アメリカ諸国(キューバを含む)が、1991年からイベロ・アメリカ首脳会議を毎年開催し、民主化の強化を重要な協議テーマとしている。1999年には中南米とEU諸国49カ国がリオデジャネイロで首脳会議を開催し、貿易自由化と経済統合、社会文化の三戦略領域で21世紀に向けた両者の協力関係の強化を宣言した⁹。そこで採択された民主的諸原則は、今日、EUが中南米諸国に対し民主化強化を促す根拠となっている¹⁰。

もっとも、現実政治において国家主権との関係で、集団での民主化防衛原則の適用は必ずしも容易ではない。困難さはハイティ、ペルーの事例が物語っている。ハイティでは1991年9月に初の民選大統領が軍事クーデタで失脚、軍政に対し米州機構が関与し、民選大統領の復帰を求めたが民政復活は実現できず、国連による経済制裁の末、3年後に米国を中心とする多国籍軍の上陸でアリストイド(Jean-Bertrand Aristide)

⁸ 米州人権条約(1978年発効)に基づき、人権委員会の権限は強化されている。

⁹ 4年ごとの開催で、今回はマドリード。

¹⁰ なお日本は、中南米との間で民主化にコミットした政治フォーラムを持っていない。2001年より東アジア・ラテン・アメリカ協力フォーラム(Forum for East Asia and Latin America Cooperation: FEALAC)が始動したが、東アジア諸国を取り込んだフォーラムであり、APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)と同じように多様な政治体制の共存が前提となっている。

大統領の政権復帰が実現した。その間、圧倒的多数の貧困層が国際的な経済制裁の犠牲になったことは否めない¹¹。その後、国連派遣団の下で民主化が進められてきたが、民主政治の基礎的経験を欠く最貧国での民主主義の確立は困難で、現在でも2000年の議会選挙の不備を巡り、民主化を迫る米州機構など国際社会と、二期目アリストイド政権との間でせめぎ合いが続いている。

ペルーでは、「自主クーデタ」後の米州機構の介入が、フジモリ(Alberto Fujimori)政権の延命と権力強化に力を貸したとの批判を招いたが、2000年のフジモリ政権の崩壊は、基本的には三選を強行した同政権に対する米州機構をはじめとする国際社会の反発によるものであった。ペルーの民主主義の危機は、軍の介入を伴わず、暫定政権を通じて平和裏に收拾され、2001年にはトレド(Alejandro Toledo)新政権が誕生した。これは民主化促進を求める地域協力体制の枠組みなしには不可能であったであろう。

4-2 中南米における民主主義の特徴と課題

以上述べたように、南米では開発権威主義体制によるガバナンスの有効性が経験的に否定されたことを背景に、また中米では平和構築のプロセスの中で、民主化が進んだ。

同時に中南米では民主化促進に向けた地域的グローバルイズムに支えられる形で、代議制民主主義の維持と確立のための取り組みがなされてきた。この環境下においては、非民主的な政治体制が出現し、それが存続できる余地は少ないといわざるを得ない。2001年制定された米州民主憲章にみられるように、民主化に向けたグローバル・ガバナンスは、フジモリ政権下の経験を教訓に、代議制民主体制のあらゆる変質(議会の閉鎖、不正選挙、マスメディアへの干渉など)までも、監視の対象としているのである¹²。当面は、ハイティ議会の正常化とヴェネズエラのチャベス政権の権力強化が焦点となるであろう。つまり中南米地域では、有効な民主主義の確立と経済発展が同時に達成されることが必要とされる環境にあるといっても過言ではない。

20世紀末、地域大に広がった現代の民主化は、制度的復活を伴う特徴をもつが、単なる過去への復帰ではない。民主化促進に向けた地域協力体制の整備に加え、カトリック教会の民主化促進勢力への変貌、反軍政や近代化に伴う新たな社会運動の台頭(人権、女性、住民、生活防衛を軸とした運動)、グローバル化や情報通信革命に促された先住民や環境保護を軸とした多様な社会勢力の登場、それに基づく市民社会の復活・強化など、新たな要因を含みつつ、推進・加速されてきたという内容をもつからである。

民主制度が基本的人権擁護の最後の砦であることが政治・社会勢力に認識され、選挙を通じた民主主義の価値それ自体が広く受け容れられてきた点は特筆すべきであろう。

先住民など、スペイン語やポルトガル語の読み書き能力をもたない非識字層にまで選挙権が拡大され、政治的諸権利がすべての国民に法律上は付与された。

政党の立候補者名簿に一定割合以上、女性候補を割り当てることを義務づけた制度を導入するなど、女性の政治参加を意図的に高める取り組みも多くの国で試みられている。

アンデス、中米諸国を中心に、多くの国で人権擁護官制度が創設され、人権尊重が制度的に確保されようとしている。

白人・メスティソ(混血)による単一の国民国家から、多文化多民族的な民主的統治の必要性を喚起し、その実現に向け困難な動きを促した点も新たな成果といえる。

メキシコの長期PRI体制の崩壊と野党への政権交代が実現し、また政権の長期化を企図したフジモリ政権が挫折するなど、中南米地域での代表民主主義は、野党への政権交代を重要な要素として受け入れているという点も強調しておかねばならない。

こうした民主化を促進しようとする内外の新たな要素と環境を背景に、中南米の民主化は進んできたわけであるが、その確立には、様々な課題が横たわっており、長期にわたるためめ努力と国際支援が必要である。

¹¹ Gibbons(1996)

¹² フジモリ政権下の民主制度の変質過程については、遅野井茂雄(1999b)

4 - 2 - 1 民主的な制度

中南米は、途上地域にあって経済水準や教育水準が相対的に高く、また民主政治に関する歴史経験が豊かで制度基盤も十分整備されているといえる。多くの国で民政移管は、民主制度の回復という特徴をもつ。

しかし機能面でみる限り地域の民主主義は形式的な側面にとどまることが多く、実質的内容の充足は十分とはいえない現実があることは否定できない¹³。「委任型民主主義」、「非自由主義的民主主義」、「低強度民主主義」など¹⁴、形容詞付きで呼ばれている民主主義の実態が、制度としての民主主義の弱さや浅さを如実に示している。

新制度論に立つまでもなく、民主主義という制度は、人々や政治主体に、政治のルールとして広く知られ受容されて、その行動を規制し定型化するパターンであると捉えることができる。その結果、政治に一定の予測可能性を与えるものであるとすれば、中南米諸国の多くの民主主義は制度の確立という点で課題を残しており、予測可能性はまだまだ低く、突発的な変化の可能性を内包している¹⁵。民主制度が確立していないところでは、クライアンテリズム(clientelism)のようなインフォーマルな政治慣行や規範、行動が頭をもたげ、法規定に基づいたフォーマルなルールを凌駕する余地が生まれてくるのである¹⁶。

民主制においては、行政、議会、司法、政党といった民主主義の機能にとり不可欠な組織・制度が、権力と影響力の行使、政策決定の流れにおいて、憲法や法で制限されたような働きを果たすことが重要である。しかし、政治文化ゆえに、または市場経済化に向けた

構造調整の要請下において、実際には行政優位で時に恣意的な権力行使のあり方が強められてきたといわざるを得ない。議会はチェック機能を果たせず、司法は操作され、三権分立は形骸化するなど、代表民主主義の制度的な歪みや弱体化が生じている¹⁷。また金融グローバリズムに否応なく対応を迫られ、民意と関わりのないところで、テクノクラティックに重要政策が決定されるなど、制度としての民主主義の発展にとって否定的な状況を抱えた国も少なくない¹⁸。その結果、政治的自由を含む基本的人権の尊重、また幅広い実効的な参加の確保といった点で、地域の民主主義の実績は芳しいものではない。

民主政治の経験や制度化の深さ、浅さに応じて、中南米諸国の民主主義の安定度、成熟度には相違がみられる。民主主義の制度化という点では、ウルグアイ、コスタ・リカ、チリが最も達成度が高く、その対極にはハイティのような民主主義の経験が乏しく制度的に最も脆弱な国がある。その中間に中南米のほとんどの国が位置すると考えられ、制度的に一層の深化が求められているといえよう¹⁹(表4 - 1参照)。民主的な制度の課題は、次に述べるように、民主制度を支えるインフォーマルな制度としての価値・行動規範、道徳律、政治文化と密接に関わっており、市民教育を通じた長期的な取り組みが必要である。

制度化において選挙は、基本的な要素である。民主的環境の下で選挙を通じて正統性のある政権が誕生しているが、自由・公正な選挙の実施に国際監視を必要としている国も少なくはない。むしろそうした国の数は増大する傾向にあるとすらいえよう。公正な選挙が

¹³ ここでは民主主義の基準を代表民主主義についてのミニマムな定義に従っているが、ダール(Dahl)に基づき、1)市民の実効的な参加、2)投票における平等、3)市民の開明的な理解、4)政策アジェンダに対するコントロール、5)市民権をもつ成人の包括性、といった要素が重要であると捉えている。Dahl(1998)Chap.4.

¹⁴ 「委任型民主主義(delegative democracies)は、オドネル(O'Donnell)によれば、制度化が未成熟なために代表民主主義に至らない民主主義の亜種で、公正な選挙で選ばれた大統領が、民意を体現するために、議会や司法の抑制を嫌い、恣意的な統治を行う。O'Donnell(1994)」「非自由主義的民主主義(illiberal democracies)では市民的自由の保障が十分ではない。Diamond(1999)pp.42-49.」「低強度民主主義(low intensity democracies)は、軍の影響力の大きさを指した表現である。例えば Kruijt(2001)」

¹⁵ 民主主義を制度との関わりで論じたものとしては、遅野井茂雄(1997)。制度については、North(1991)。

¹⁶ 民主主義の確立においてインフォーマルな制度の重要性については、O'Donnell(1996)。

¹⁷ O'Donnell(1994)。代表民主主義が確立していると考えられるコスタ・リカ、ウルグアイにおいて、市場化改革が相対的に遅れている点は注目すべきである。

¹⁸ O'Donnell(2001)。アルゼンティンのデラルア(Fernando de la Rúa)政権が、暴動の末、辞任に追い込まれたのはグローバル化の下で民主主義が制度として機能不全を起こした一例であろう。

¹⁹ 政党制度に着目して民主主義の安定性を分析したメインワリング(Mainwaring)らは、3カ国の他にヴェネズエラ、コロンビア、アルゼンティンを最も制度化された政党システムを有する国としているが、ヴェネズエラの二大政党制の崩壊、コロンビアの内戦の激化など、その後の変化を考慮すると、これら3カ国は制度化という点で大きな課題を抱えているといわざるを得ない。Mainwaring(1995) なお、民主主義の安定度を図る1つの目安として、ラティノバロメトロ(Latinobarómetro)が実施している民主主義指数を表4 - 1として掲げた。

表4-1 ラテン・アメリカ：各国別の民主主義指数と民主主義に対する満足度

	民主主義指数*		満足度 2001
	1996	2001	
ウルグアイ	66	67	55
コスタ・リカ	66	61	51
ヴェネズエラ	46	49	41
ホンデュラス	31	46	35
アルゼンティン	53	39	20
ペルー	46	39	16
ポリヴィア	45	35	16
ニカラグア	41	34	24
チリ	41	34	23
メキシコ	32	36	26
パナマ	52	28	21
エクアドル	43	28	15
ブラジル	35	26	21
グアテマラ	34	25	16
エル・サルヴァドル	41	23	21
パラグアイ	41	23	10
コロンビア	38	22	10
ラテン・アメリカ			25

出所：Latinobarómetro1996-2001 * 民主主義指数は、権威主義体制との比較における民主主義体制へのコミットの度合い、満足度等に対する回答の平均を示したものの。

実施され、そのプロセスと結果が信頼のおけるものとなるためには、選挙事務体制の改善はじめ、政党法、公職選挙法など、制度的にも強化・改善すべき余地が大きい。

さらに重要な要素は軍との関係である。今次の民主化は、ほとんどの国において軍の強い影響力の下に、文民勢力との間で明示的・暗示的な合意に基づき、軍が余力を残しながら政治から自主的に退避したことによって実現された面は否めない。軍が高い自律性や特権を保持している国が多く、軍事政権時の人権問題の責任追及や、ポスト冷戦期の軍事費削減等の平和の配当を巡り、文民政権が守勢に立たされることが少なくない。いかに文民統治を強めるかの課題が残されている。

領域的な自治権の獲得を目標としている先住民との関係では、国民統合の観点から混血（メスティソ）を基礎に単一国民国家の形成を推進してきた地域の民

主主義にとって、多民族多文化の共存という未経験の課題が加わる。この点では分権化が重要な鍵となろう。

なお、制度化が元来、保守的な性格を持つことは否めない。後述のように中南米の場合はいくつかの例外を除けば、政党をはじめとする民主制度が一部エリート層に限られた排他的性格を拭えず、社会勢力を十分に代表できず、その諸要求を吸収して利害の調整を行う仲介機能を担えずにいる。それだけに、「開かれた制度化」への試行ということが、民主化の要件として重要となるであろう。

4-2-2 民主化を機能させるシステム

(1) 法の支配とガバナンス

民主化、あるいは民主的な制度化は、制度が導入され、選挙で指導者を選ぶことによって即実現されるものではない。三権分立を規定した憲法秩序、基本的人権の尊重や政治的自由の保障が制度的に確保されて、民主制度に対する市民の信頼感が高まり、ルールとして定着することが必要である。法規定に基づいた民主的な方法以外に、政権獲得や問題解決の手段は存在しないことを、政治アクターや市民、政府が認識し、そのルールに則って行動するところまで政治文化を変えていくことが必要である。

そのためには、民主的な法の支配の確立が問われなければならない。

中南米地域には、共和国としての長期の歴史の中で時代遅れともいべき厳格かつフォーマルな法治主義が確立してきたが、その一方で、矛盾するようだが、伝統的に法の支配（rule of law）は弱かったと指摘せざるを得ない²⁰。法の支配の確立を弱めてきた理由は、「法は尊重されるが遵守されず」「友人にはすべてを、敵には法律を」といった植民地以来形成された遵法精神の乏しい法文化と関係する。それは市民レベルにおける法律に対する全般的な不信感となって表れている²¹。一般に、すべての市民に平等かつ公正に法律が適用されることは期待されず、権力者による法の恣意的な運用が問題となってきたのであり、権力や資源

²⁰ 法の（不）支配の現状については、Mendes, O'Donnell and Pinheiro (1999)。

²¹ ラテン・アメリカでは、制度の非効率や成果の低さを法律が悪いからと考え、法律を変えることで変化や効果を期待する傾向が強い。そのため頻繁な憲法の制定や法律の改変が行われる結果、制度が逆に弱められ、司法の非効率さを招く一因となったといえよう。

Box4 - 1 警察に対するブラジルの貧困区住民の声

こちら辺は、泥棒や麻薬取引をする者が住んでいる。警察は、いないし、いたとしても腐敗してひどいものだ。めったに来ないし、来たとしても我々をバカにしたり、侮辱したり、殴ったりで、安全は保たれない。・・・彼らに来るのは、盗むためだ。地面に伏すよう命令し、辱める。・・・武器を持ってきて、麻薬と交換していく。警察はコミュニティを助けるのではなく、その反対なのだ。犯罪者には公的な安全を与えられるが、我々にはくれない。・・・怖くて道を歩けないから、安全のために警察が必要だが、今の警官を全部辞めさせて、一新することだ。市民の警察をここに設けることだ。

出所：Narayan and Petesch, eds(2002)pp.370-371

をもつ者の免責、あるいは広範な不正の存在を許す風土を生み出してきたのである²²。

権力の抑制と均衡、公権力の説明責任や行政組織など、先進国型の近代的な民主システムを規定した法秩序は、機能する中で実態において歪められるか、事実上のシステムにより崩されることが少なくない。大統領個人に権限の集中した中央集権体制は、しばしば議会の役割、特にその効果的な権力の抑制機能を弱めている。あるいは逆に問題解決にあたり、議会は建設的な討議、審議を通じて貢献するのではなく、過度の抑制によって行政府の統治能力を極端に弱め、結果として民主システムの発展を阻害する場合も少なくはない。行政府と議会、あるいは司法を含めた三権の間の適切な均衡・協力関係を構築することが求められる。

司法権は国際支援を受けて改革が行われているものの、時代錯誤ともいうべき形式主義から脱却できないだけではない。政治からの独立も保てず、腐敗し能力を欠き、非効率をとどめる国が多い。そのため法の執行能力は、概して乏しく、低所得層にとっての司法コストを高いものとしている。そうした要素が、公共性の概念を乏しいものとし、経済悪化とも重なって、暴力や一般犯罪の広がりを招くとともに、リンチ等の私的で恣意的な制裁を許す素地と空間を作り出しているのである²³。

現実には多くの人々が法の枠外で生活をしているという現実を目をつぶるわけにはいかない。その傾向は首都圏や大都市の周辺、また地方、農村に行くほど顕著となるといえる。インフォーマルセクターの拡大にみられるように、規制が解除された市場化の中で、むしろその傾向は強まっているとすらいえる。他の公

表4 - 2 ラテン・アメリカ：制度に対する信頼感

カトリック教会	72%
テレビ	49%
軍	38%
大統領	30%
警察	30%
司法	27%
国会	24%
政党	19%
第三者	17%

出所：Latinobarómetro(2001)

共サービスの供与はもとより、犯罪から市民を守り、その安全を保障するという政府に課せられた基本能力すら備わっていない国が多いことを認めざるを得ないのである。むしろ市民が権力乱用の犠牲者となることも珍しくはなく、警察は市民を保護するというよりは、腐敗し、恐れられる対象ですらある(Box4 - 1)。自白に頼る捜査方法は、それを強要するあまり、拷問など基本的な人権の侵害を日常化させている。

そのため法の執行、正義の実現を担うべき警察や裁判所に対する信頼度は公的制度の中でも、全般にきわめて低いものとなっている(表4 - 2)。市民の安全保障、法の支配といった公共財の供与に関わる政府の諸機関の能力をいかに強めることができるか、ガバナンスの強化が緊急の課題である。

1990年代以降、人権擁護官の設置等、人権擁護を制度的に確保しようとする傾向がみられる。軍政時代の人権侵害の教訓を活かした制度的試みではあるが、民主体制下においても人権侵害の実態が看過できず、通常の法制度の下では対処しきれない状況を反映するものといえるであろう。

²² 1998年の調査(Latinobarómetro)によると、法の前の平等について、その存在を認める人の割合はラテン・アメリカ全体で22%であった。ウルグアイは48%、ペルーは14%。Kuczynski y Ortiz de Zevallos(2001)p.73

²³ 今日、低所得層が都市周辺にスラムを形成して拡大するのに対し、少数の富裕層は治安の悪化に伴い、職場や居住区を安全な場所に移すとともに、住居に高い壁を張り巡らし自らのコミュニティの要塞を作り、公的な権力による保護や安全確保を期待せず、自衛して、道路など公的空間すら私有化していく傾向がみられる。

Box4 - 2 議員や役人に対するエクアドルの住民の声

政府は、議員が盗まないようにしなければいけない。民衆向けのたくさんのお金が外国から来るが、彼らはそれを我々の生活の改善のために使うのではなく、すべてを盗むのだ。・・・政権が変わると、次の政権はまた外国に資金を要請する。彼らは小農や教育のためにと金を出すが、その資金が我々のところにいたためしがない。すべては有名なプロジェクトだが、国の借金が膨らんでいくだけだ。・・・政府の役人たちは、コミュニティのことは何も知らず、ただ犬のように我々を扱い、賄賂がないと何も助けてはくれない。貧しいものは、役に立たないから何の援助ももらえないのだ。

出所：Narayan and Petesch, eds(2002)pp.409-411

実際、貧しい底辺層や先住民にとっては、憲法をはじめ法律で定められた社会的経済的諸権利は守られないだけでなく、その権利行使の術もなく、実質的には意味をなさない場合が多いのである。貧困層は事実上、社会的に排除され、市民としての権利を享受できない状態が続いている。大多数の市民にとって、市民的権利を伴わない現行の代表民主主義は形式的で排他的と映る。そればかりか、排除された大多数の貧困層は、それ自体で日常的に人権侵害の対象となっているといっても過言ではないのである。

人権擁護官のような制度が十分効果を上げるには、法律を施行し制度を設けただけでは不十分である。司法行政全体の近代化・効率化とともに、法の執行能力を高め、制度に対する市民の信頼度を高める努力が必要である。市民に対しては、社会的排除を生み出している構造的ともいえるべき障害を取り除く努力とともに、人権擁護を含む司法制度への公正なアクセスを保障することが重要となる。特に政治資源の乏しい弱者、低所得層、先住民に対し、公正な法的アクセスを保障し、それを利用する機会を高めることである。それが権利行使の実現とともに、権力の乱用を抑制するために、民主化との関係では不可欠となっている²⁴。

また腐敗の広がりも、今日の民主化の中でも顕著に見られ、ガバナンスの低下を招く根源的な要因である。腐敗は、中南米の政治や政府にとって風土病とすらいえるものであり²⁵、行政サービスの効率や信頼の低下を招くとともに(Box4 - 2) 政治家、政党のみならず、代表民主主義それ自体への不信を強める結果を

招いている(表4 - 2)。この点では、行政はじめ政治主体全体の説明責任能力を高める仕組みを工夫するとともに、議会の監視機能とマスコミの機能を高める必要がある。

構造調整においては、導入された自由市場経済の定着とともに、司法の整備や行政能力の向上、教育改革など、効率的な制度構築を主眼とした「第二世代の改革」が焦点となり、より深い構造問題への対処が重要と認識されているが、中南米の民主化の推進と発展においても、ガバナンスの改善と強化はきわめて重要な課題となっているのである²⁶。

(2) 政治文化とガバナンス

制度は社会に埋め込まれており、またガバナンスは政治文化とも関係する。

軍政時代の過酷な人権侵害の経験を通して、人権を保障する最後の砦としての民主制度、政治的自由と権利それ自身を、政治における不可欠な価値、倫理的な要請として守ろうとする新たな市民意識が生まれた点は高く評価すべきである。政治文化は明らかに変化するのである。

だが、妥協や、権力を共有しようとする傾向はいまだ弱く、問題解決に向けて政治勢力間で協力して立ち向かう、あるいは見ず知らずの市民が連帯し、相互に協力を促進しようとする信頼関係、いわゆる「社会関係資本」(social capital)の蓄積は、中南米には全般的に貧弱であるといわざるを得ない²⁷。友人関係など特殊な人間関係に基づく閉じたネットワーク(ペルソナリ

²⁴ 民主化支援の法の支配の確立と、契約上の紛争処理など効率的な市場経済確立のための要件としての法の支配とは、内容が異なる点については、Carothers(2001)。

²⁵ International Transparency による貧困認識度指数では、チリ、コスタ・リカを除けばラテン・アメリカ諸国はいずれも中から下に位置する。

²⁶ Burki and Perry(1998)。

²⁷ 「社会関係資本」については、Putnam(1993)、Fukuyama(1995)、Dasgupta and Serageldin eds.(2000)。1998年の調査(Latinobarómetro)によると、見ず知らずの第三者に対する信頼感について、それを信じる人の割合はラテン・アメリカ全体で16%と低く、ウルグアイで34%、ペルーでは13%であった。Kuczynski y Ortiz de Zevallos(2001) p.73。

スモ)を基本としている社会に大きな変化はないのである。むしろ、競争と自己責任を強調する新自由主義の下では、伝統的に乏しかった社会的連帯感や公共性の概念はますます希薄になる傾向がある。公共的なものの衰退現象は、民主主義の発展を明らかに阻害している。

この中で、どんな犠牲を払っても勝ち、政権を獲得するといった政党のメンタリティーは、依然として強いものがあるといわざるを得ない²⁸。その結果誕生する政府の下では、公権力が一部の利害によって私物化される傾向が生まれることは否めない。

反対に、政治的に中立で、公的サービスの供与という点において効率的で透明性を備えた行政機構は育ちにくく、その結果、政府のガバナンス能力は低いものとなる。また政策的な連続性が阻害され、民主政治を危機におとしめる傾向が強いといえよう。

(3) 利害調整メカニズム

民主政治全体がエリート主導で、中央集権的な構造をもっている。変動が激しく、地域、民族、階層などを軸として近年多様な利害が噴出している複雑化した社会を代表できないでいる。なかでも市民社会と政府をつなぐ役割を担うべき政党は、政治家とともに、すこぶる評判が悪い現実がある(表4-2)。

政党は、個人的指導者を中心とした集合体で近代的組織化は遅れ、党内民主主義の欠如が問題となって久しい。指導者と民衆の間には、強いパトロン＝クライアント関係を介在させることとなり、広範な民意の反映を阻害する傾向を作り出してきた。

民主的制度が排他的で、その中核の役割を担うべき政党が、社会勢力の諸要求を吸収して利害の調整を行う仲介機能を担えないのである。このことは、政治的アパシーを広げるとともに、政党に対する極度の不信から、ペルーのフジモリやヴェネズエラのチャベスのように無党派運動を率いた指導者に過度に支持が集中し、民主政治すら危殆にさらしかねない変動をもたらすことがある。

また、排除された側からの要求は、ときに直接行動

となって政治舞台に現われる。力の示威を通じて政府との間で直接交渉を開き、実力で問題解決を図るといった民主制度を超えたところでの問題解決のあり方を探る傾向を強めているのである。

市民や先住民の抵抗、ときに暴動が大統領の解任や辞任、政権の崩壊を招くケースが増えている。特に冷戦後、法律と実際との落差は、ダイナミックな社会運動による集団的行為によって埋められる傾向がある。1990年代に入り自立化傾向を強く注目されている先住民運動は、分離や独立ではなく、あくまでも憲法や法律でうたわれた権利の充足・実現という民主主義の徹底を求めているのである。

市民社会と政府を架橋する政党の近代化・刷新を進めることが重要である。

地方分権化の推進、社会運動の政策決定への取り込みなどの制度的変化とともに、各レベルでの政治対話の促進を通じて、政党など利害調整に係わる制度(NGOを含む)と市民社会との新たな発展的関係の構築が求められている。

(4) 市民のエンパワメントにかかわる構造的隘路

多くの住民の社会的排除は、ラテン・アメリカに特徴的な、二階級的な階層社会の存在によってもたらされたところが大きい。社会的な流動性を抑え、社会的不平等を固定化する基礎的構造的諸条件が、強いクライアンテリズムを介在させる余地を広く生み出しているといえる。中南米は、所得、教育、土地所有、資源等様々な面で、世界的にも格差の最も大きな地域であり²⁹、代表民主主義において、低所得層の実効的な参加や権力行使の能力、つまり政治資源を弱める結果となっている。

独立後180年が経過し、民主制度の経験を積んできた地域にあって、所得、民族などの点で多くの人々が社会的経済的に排除され、政治参加の機会の平等が奪われている実態が続いているのである³⁰。大土地所有制に代表されるような富や資産の集中を招く構造とともに、インフォーマルな差別構造が歴然と存在している。白人が持ち込んだ支配的な文化による5世紀に及

²⁸ そのため、P.エバンズ(Evans)の指摘する「掠奪型国家」を、Evans(1995) chap.3.

²⁹ IDB(1999)

³⁰ Figueroa, Altamirano y Sulmor(1996)

ば一元化のプロセスの下で、白人・メスティソよりは先住民や黒人が、男性よりは女性が、スペイン語よりは土着語を話す者が、都市よりは農村に居住する者が差別を受けやすい構造と文化が形成されているのである³¹。

格差の大きさは、貧困層の支持を動員するポピュリズム型政治を生み出す温床となる。ポピュリズムは、直接民主主義や参加型民主主義に訴え、「真の民主主義」の構築を標榜して、資源の乏しい層の政治的編入を促そうとするが、ばら撒き型の放漫財政によってマクロ経済の不安定を招くとともに、民衆動員型で、リーダーと民衆層の間には強いエリート主義を介在させるため、しばしば代表民主制度を侵害し、権威主義に移行する危険を伴う。

ポピュリスト的なデマゴグに扇動されることを防ぐためには、有権者が基本的な政策や問題の所在を十分知り、判断が可能となるように、情報への平等なアクセスができるような環境を整備していく必要がある。また分権化を推進し、身近な開発案件に参加することによって、政治的な学習を積んでいくことが効果的であろう。

また階層社会で資産の集中度が著しい地域において、現下の市場経済化による開発パラダイムの深化は、格差を助長拡大し、民主主義を危機に陥らせる可能性を常にはらんでいる³²。

中南米では、1990年代にかけ民政の下で、市場経済化に向けた開発のパラダイム転換が短期間にかつドラスティックに実施された。だがハイパーインフレの克服などマクロ経済の安定回復は実現したものの、国際金融危機等の影響もあり、持続的成長に道を開くには至っていない。払った犠牲や期待の大きさに比して、1990年代の経済成長率は相対的に低いといわざるを

えず³³、失業率は高止まりで推移し、格差を広げ、治安は悪化するなど、全体として大きな失望感を誘っている。ITへの適用能力の有無が格差を広げ(デジタル・デバイド)、貧困、雇用を含め地域の歴史的・構造的な諸問題を、むしろ悪化させる傾向にある。そのため人口の国外流出を強めるとともに、国内的にも対立を深め、民主主義の信頼感を失わせる結果となっているのである。

持続的な成長とともに社会投資を拡大維持し、低所得層のエンパワメントに資する確固たる方策を見出すことが、民主体制の維持発展にとって不可欠となっている³⁴。民主主義が市民の支持を得るには、最低限の社会秩序を保ち、底辺層の基礎的な生活基盤の拡充や物的福祉の改善が避けられない。この点では、改革や貧困対策とともに持続的発展の方途に向けて、いかに富裕層の関与を喚起し、公的空間を広げ、社会的連帯や合意を育むかということが、国家や社会に突きつけられた課題であろう³⁵。

4-2-3 民主主義の特徴と課題

以上みたように、中南米の代表民主主義は、確固とした民主的な法の支配に支えられず、エリート主義的で排他的な性格をもち、腐敗度の高い状況にある。また政党は、民意から大きく遊離し、代表能力を高めることができず、政府は市民の安全や生活など基本的な開発ニーズに応えることができないでいる。こうした点が改善されない限り、民主主義に対する信頼や満足度は低下し³⁶(表4-1)、非民主的手段や権威主義的代替を容認する傾向を生み出すであろう。この点は、既にフジモリ政権による議会閉鎖やヴェネズエラのチャベス政権の誕生にみられたように、既成政党に対する市民の拒絶と強権政治に対する圧倒的支持、ある

³¹ 差別が少なく、不平等も小さいコスタ・リカやウルグアイにおいて民主主義がより確立していることは驚くべきことではない。

³² Dah(1998) chap.14.

³³ 1990年代の年平均GDP成長率は3.3%(1980年代は1.2%)であった。チリのように市場経済化の先頭を走り、既に15年間にわたり年率6%の発展を遂げた国でも、貧困人口の割合は減少したが、格差の改善には限定的である。

³⁴ 2001年の調査によれば、経済開発が民主主義より重要だと考える人の割合は51%であり、その逆は25%にすぎない。Latinobarómetro(2001)

³⁵ この点については、新自由主義体制下の中南米の限定的な社会福祉構造との関わりで、治安の悪化に伴い富裕層は、公的空間から退避し、社会福祉や教育などへの連帯を拒否する傾向を強めている。遅野井茂雄(2001)。富裕層の自発的排除については、Giddens(1998) chap.4.

³⁶ ラティノバロメトロの調査によれば、ラテン・アメリカにおける民主主義に対する支持は48%であるが、満足度は25%にすぎない。EU、アフリカ、東欧と比較して、支持、満足度ともに最も低い地域である。Latinobarómetro(2001)

いはエクアドルでの先住民と軍の主導したクーデタなどにおいて実証されているところである。

つまり中南米では全体としてみれば、制度としての民主主義は基礎条件が整っており、民主化を促進しようとする米州の地域的協力体制も確立しているが、各国で民主主義の機能を支え、それを強化するための政府と市民社会のガバナンス能力には大きな課題があるということである。中南米において民主体制が定着度を増すためには、法の支配の確立、基本的人権の尊重、公正な司法へのアクセスの保障、幅広い政治参加と代表を通じた「開かれた制度化」を促進するとともに、政府が、市民生活における安全、食糧、保健、住居、教育、雇用など開発の基礎的ニーズに効果的かつ責任をもって応え、人々の実効的な参加能力を高めていくことが不可欠である。

この課題を、合意形成を通じて行うことが要請されているのであり、政府、自治体、社会、NGO等との調整協議(パートナーシップ)を強めるなど民主的統治の下で対応することが必要である。未曾有の危機を背景に、行政権が中央集権的あるいは権威主義的な手段をもって断行し得た1990年代初頭の「第一世代改革」の権力行使の力学とは異なるものである。

以上みたような中南米の民主化の諸課題に対応するためには、次のような施策、支援が必要となるだろう。

(1) 民主的な制度

- ・議会、司法、政党など民主主義において重要な制度を担う諸機関の強化が待たれる。
また必要であれば、大統領制に議院内閣制を加味した折衷型制度の導入や分権化等の制度上のデザインについても検討の対象とすべきであろう。
- ・選挙実施体制の整備が不可欠である。政党法、公職選挙法の整備など信頼のある選挙制度の構築とともに、選挙事務体制の整備支援、選挙への参加を促すための啓発活動の改善などの仕組みを考えていくべきである。不正の存在を前提にした選挙制度は選挙事務を複雑にし、イレギュラーの発生する確率を高め、選挙に要するコストを極めて高いものとしている。信頼に基づく選挙制度のあり方を検討する時期である。

- ・専門職業集団としての軍の近代化・効率化の推進、人権尊重を含む民主教育の推進が重要である。軍の政治への関与や影響力の行使については、それを拒否する国際社会の支援が不可欠である。特に地域機構との一致した行動が効果的であろう。
- ・先住民社会については、自立した個人といった近代市民社会に根ざす民主主義とは異なり、共同体的な社会のあり方や政治決定メカニズム、慣習法に基づいた法治制度を尊重することが重要である。分権化と地域代表的な制度の創出がその回答の1つとなるであろう。

(2) ガバナンスの強化

- ・三権分立制度が適切に機能するための取り組みが求められる。
- ・公正な法の適用・支配を可能とし、法の執行能力を高める司法行政の近代化と整備、能力強化が不可欠である。司法サービスの地方・農村、底辺層への拡大と、貧困層の司法へのアクセスを可能とする司法改革支援、司法行政支援を行う必要がある。それを実践して成果を上げている非政府組織(NGO)を支援することも効果的であろう。また新設された人権擁護官制度の支援強化をソフト・ハード両面で図ることが重要である。
- ・基本的な市民の安全と人権を保障できる有効な国家ないし政府の確立が求められる。特に信頼される警察制度の確立が不可欠である。また刑務所の実態は人権の観点から見ても問題が多く、特にハード面での改善は緊急を要する課題である。
- ・政治に中立的で、公共サービスの供与において能力をもつ、効率的で機能において強力な行政官僚機構の整備は、民主主義の発展のみならず市場経済の発展のためにも待ったなしの感がある。ガバナンスの改善により、公共性の概念が確保されることが期待される。
- ・言論表現の自由などマスコミの活動を保障するメカニズムを徹底することである。中南米のジャーナリストはいまだ失踪や殺害など公権力の犠牲者であり続けている。もちろん、民主主義とマスコミの役割についての認識の強化、メ

Box4 - 3 ボリヴィアの大量参加

大量参加計画は、市民参加の制度化と関連した国家分権化戦略を通じて、政治経済権力への住民のアクセスを拡大・促進することを目的として1994年4月にスタートした。全国を311の地方自治体に新たに分割し、政府の税収が人口比に応じて自治体に自動的に振り分けられる。自治体は公共投資の立案、実施、監査をすべて住民参加方式に基づいて自ら実施することになった。・・・大量参加法は、それまで無視されていた住民の多くに政治代表を促進し、自治体の問題への草根の参加を通じて公的アカウンタビリティを強化し、地方政府の財政的な政策決定権を高め、公共政策が企画・実行される方法を変え始めるという実質的進展をみた。これらの結果は、国家と社会との関係において重要な転換を示している。・・・法律と現実のギャップを埋めることになれば、貧困層や疎外されてきた人々のエンパワメントを阻んできた障害が取り除かれることになる。

出所：Gray-Molina(2001)pp.66, 78-79.

ディアの側の倫理的な行動綱領について訓練が必要である。

- ・ 腐敗の防止には、議会の監視機能の強化、マス・コミュニケーションの役割の強化、ITの普及と活用による情報公開の推進など、政府、議会等の透明性の確保や説明責任の強化を促進する手段が求められる。
- ・ 民主主義を発展させるためには、利害調整メカニズムを強化し、政府と市民社会を架橋することを可能とする政党制度の構築が不可欠である。政党の代表能力の向上を図ることが求められるが、そのためには政治対話の促進や分権化の推進が効果的であろう。また市民生活で生じた紛争の処理を迅速に行う代替的な調停メカニズムの開発推進を支援すべきであろう。
- ・ 市民教育の推進、教育水準の向上による政治文化の変化を長期的な視点から支援することである。特に遵法精神の普及・浸透が望まれる。また学校教育において模擬選挙や生徒会活動などを支援して、子供の頃から民主的な価値観や問題解決能力の重要性を浸透させることが効果的であろう。
- ・ 低所得層、特に女性、先住民などの参加能力、一般的な政治資源を補完強化しうるエンパワメント向上のためのプログラムが重要である。基本的な生活水準の改善、保健等の基本公共サービス、基礎教育の徹底と教育水準の向上に加え、貧困削減のための社会支援プログラムの充実、特にパトロン＝クライアント関係を強める支援では

なく、NGOや市民社会を巻き込んだ協議体制を構築し、地域的特色を踏まえ生産面での自立を可能とする支援計画が必要である。これらの公共サービス実施機関としての行政の機能と能力の強化が求められる。

- ・ 分権化と開発の大量参加方式の推進は、二層社会といった民主主義にとっての構造的な隘路をもつ中南米地域の民主化促進においては最も効果を上げうる支援と考えられる。分権化が人々の実効的な参加や参加能力を強め、政治権力の再分配を促す民主化効果については、ボリヴィア、ヴェネズエラ、アルゼンティンなどで実証されている³⁷⁾。特にボリヴィアの分権化と大量参加法は、民主主義と開発といった課題に対し興味深い回答を提供している³⁸⁾(Box4 - 3)。

分権化に基づく大量参加方式の開発推進は、移行期においては、混乱や非効率を生む可能性があるものの、監視体制、説明責任機能を含め、受益層に当事者意識を強く植えつけるであろう。同時に政治対話を促して利害調整能力を高めるとともに、自治の機会を与え、「社会関係資本」を蓄積し、市民文化や公共性の概念を涵養する機会となる可能性を秘めている。もとより分権化や大量参加型開発が効果を上げるには、規律ある財政運営等地方自治体のガバナンス強化とともに、住民の行政・監査能力を側面支援する取り組みが不可欠である。また、地域的特性に基づいた開発の推進や地域格差の是正にもつながることが期待される。

³⁷⁾ Grindle(2000)

³⁸⁾ Crabtree and Whitehead(2001)

- ・大きな格差を是正し、低所得層の参加能力を高めるためには、土地改革、税制改革などの適切な社会改革を通じて、民主主義の発展にとっての構造的な隘路を改善すること、あるいはアフーマティヴ・アクションにつながる施策の導入などを推進することが求められる。

(3) 民主化を支える社会・経済基盤の強化

- ・貧困や格差の是正には、特に伝統的な農村を中心とした社会開発支援が重要である。大多数が極度の貧困に苦しめられているところで、内容のある民主主義の確立を期待することは困難である。
- ・市場経済との関係では、何よりも公正を伴う持続的経済発展への取り組みの努力が必要である。そのためには単に市場原理主義に安住するのではなく、市場経済を発展させるためにも政府が市場への適切な関与を行うことが求められる。
- ・特に労働集約的な産業の振興、職業訓練や小零細企業主体の支援策等を通じて未熟練労働者が市場に参入する能力を高め、格差の是正、貧困の削減につなげることが、民主化促進にとっての基礎的要件である。未熟練の余剰人口を多く抱えている中南米では、IT能力を含む質の高い教育機会へのアクセスを通じて、市場への参加能力をつけることが中長期的には民主主義の発展を促すであろう。

4-3 わが国の支援動向

4-3-1 わが国の民主化支援の方針

日本は、1992年に閣議決定された『政府開発援助大綱(ODA大綱)』において、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築に向けた努力を行うことを基本理念としており、ODA4原則においても民主化の促進に十分注意を払うことが定められている。

また外務省の作成した『政府開発援助に関する中期政策』(1999年8月)において「地域別の援助のあり方」が定められており、中南米地域において重視すべき5つの支援項目が設けられている。その中では「民主化

及び経済改革努力に対する積極的な支援」が第一項目として記載されている。

中南米地域のエル・サルヴァドルとニカラグアについては、外務省作成の『国別援助方針』³⁹⁾(24カ国について策定、うち中南米3カ国)において、「わが国の援助の重点分野」の中で「民主化・経済安定化支援」を重点分野の1つとして挙げている。これらの国においては、長年続いた内戦が和平合意に達し終結したことにより、和平合意後の平和構築と民主的國家の建設を目標に、各国の民主化と市場経済化をわが国として積極的に支援していくことを表明している。

4-3-2 わが国政府による協力

日本は、先に述べた『政府開発援助に関する中期政策』の『地域別の援助のあり方』及び『国別援助方針』を踏まえ、1990年代に和平合意を達成した中米諸国を対象に、外務省ベースで、国際機関や地域国際機関に対する資金協力を通じた選挙監視活動等の協力を行っている。特に、米州機構を通じた選挙制度支援活動に対する協力実績が多いのが特徴である。これは、この機関が地域全体を包括する協力機構として、主導的に地域の安定化と民主化支援を押し進めているためである。既に述べたように、米州においては民主化促進に向けたグローバル・ガバナンスの体制が強固であるため、域内での民主化・市場経済化促進の圧力はかなり強いものがある。

エル・サルヴァドルに対しては、1994年の大統領選挙の際にPKO法の枠組みで、選挙監視団を2度にわたり、延べ30名にわたる民間人及び公務員を派遣し積極的な協力を展開した。

ペルーにおいては、1992年の民主制憲議会選挙、1995、2000、2001年の各大統領・国会議員選挙における選挙監視オブザーバーを、米州機構を通して派遣している。また、食糧増産援助の見返り資金や国連開発計画(UNDP)の人づくり基金を通して同国の女性の生計向上や囚人の社会復帰のための職業訓練機材の供与等間接的に民主化促進に資する協力を実施してきた。

これらは、本調査報告書の枠組みに従うと、「民主的な制度」に重点を置いて実施された協力といえるであろう。

³⁹⁾ 外務省(2000)

4-3-3 JICAの民主化支援の取り組み

既に述べたように中南米地域においては、「民主的な制度」は他の地域と比べ整っているが、一方で「民主化を機能させるためのシステム」としてのガバナンスが脆弱であり、行政の腐敗と住民からの不信が問題となっている。同地域においては地域的な民主化・市場経済化の圧力の下、1970年代以前に繰り返されたクーデタによる軍事政権の出現は皆無となり、市場経済化とともに、さらなる民主化の促進が望まれている。

JICAは、在外事務所所在国については国別事業実施計画を策定し、援助重点分野及び重点課題を設定し、分野を絞り込んだ効果的な協力を目指している。その中で警察の制度・能力の強化、公務員の人材育成、地方分権化支援等に資する協力や市民社会の強化、女性や先住民等の社会的弱者、地方農村の支援・強化等に資する協力を行ってきた。また民主化セミナーや警察幹部セミナー等の行政能力強化に資する協力も実施している。

これらは直接的に民主化を目指した支援ではないが、ガバナンスの強化など「民主化を機能させるためのシステム」の構築や「民主化を支える社会・経済基盤」に資する協力であるといえよう。中南米地域においては民主的制度は整備され、民主主義の経験を有していること、他方、民主化を機能させるメカニズムとしての政府やガバナンスに課題をもっており、特に国内における地域間、社会間格差が大きく、地方都市や先住民社会に不満要素が蓄積されやすいという地域の特徴を踏まえた上での協力である。貧困対策や地域開発といった分野が、国別事業実施計画の援助重点分野となっており、その中でも、農村女性の地位向上や基礎教育の強化等については民主化を支える社会・経済基盤強化に資する協力に当たるといえる。

協力形態としては、国別特設研修や第三国研修といった研修員受入事業やセミナーを中心に行政官の再教育と育成を行っている。また、南米においては近年では現地NGOとの連携による開発福祉支援事業が増えており、行政官のみならず市民社会に直接的に働きかける協力を展開している。

4-3-4 JICAの協力事例

(1) エル・サルヴァドル

1992年1月の停戦合意を受け、欧米各国は公正な選挙の実施に向け、選挙監視等に関する協力を実施した。わが国としては、1994年にPKO法の枠組みで延べ30名の選挙監視団を派遣し公正な選挙実施に対する支援を行った。JICAは1997年、1998年に国別特設研修として「市民社会と民主的統治の推進」及び「民主化セミナー」を実施した。同セミナーにおいて、招待された2大政党及び野党2党の国会議員がわが国の戦後民主主義の経験の共有を目的に、率直に意見交換を行った。内戦時には対立していた双方が研修参加を通して、初めて直接話し合う機会となった。また、1999年3月には「民主化促進」短期専門家2名を派遣し、民主化の取り組み状況についてフォローを行った。

1998年から、内戦が終結した中米諸国の警察官の育成と組織強化が必要であるとの認識の下、エル・サルヴァドルを拠点として「中米高等警察研究所計画」の枠組みで「交番制度」、「鑑識」、「警察行政・警察育成」等の短期専門家派遣によるセミナーを実施している。

今後の協力としては、「民主化を機能させるシステム」として、中央及び地方行政組織の機能強化を図ることが必要である。

(2) ペルー

1990年に発足したフジモリ政権下において、1992年の自主クーデタ(アウトゴルペ)後、再民主化過程が米州機構を中心に進められたが、民主制憲議会選挙における公正な選挙を進める動きの中で、わが国は選挙システム改善のためにコンピュータの供与と短期専門家の派遣を行った。

2000年4月に実施された大統領選挙では、選挙プロセスに対する疑惑が浮上し、決選投票の強行が国際社会の批判を浴び、2001年4月に再選挙となった。現在は選挙制度に対する不信感が高いために、公正な選挙制度の導入とともに、有権者・市民に対する啓蒙と民主主義教育を広める必要がある。そのため2001年度から、国別特設研修「民主化支援」を実施している。2001年の同研修内容については、全国選挙審議会と戸籍登録事務所の幹部を対象に、わが国の戸籍・住民

Box4 - 4 協力事例1：エル・サルヴァドル

1992年1月の停戦合意を受け、欧米各国は公正な選挙の実施に向け、選挙監視等に関する協力を実施した。JICAは1997年、1998年に国別特設研修を中心とする協力をを行い「民主的な制度」及び「民主化を機能させるシステム」に資する協力を実施してきた。

- (1) 国別特設研修「市民社会と民主的統治の推進」
- (2) 国別特設研修「民主化セミナー」
このセミナーには同国の2大政党及び野党2党の国会議員を招き、わが国の戦後民主主義の経験の共有を目的に率直な意見交換が行われた。
- (3) 機材供与「指紋鑑識機材等」1997年文民警察
警察の機能強化の観点から、本件機材を供与した。
- (4) 個別派遣専門家「民主化促進」短期専門家2名、1999年3月
同国の民主化の取り組み状況についてフォローを実施。
- (5) セミナー専門家派遣「中米高等警察研究所計画」(1998年より実施、累計13名)
- (6) チリからの第三国専門家「麻薬対策セミナー」実施予定(2002年4月)
チリからチリ人講師を招いたセミナーを実施し、警察の機能強化、能力向上を目指すものである。

Box4 - 5 協力事例2：ペルー

- (1) 国別特設研修「民主化セミナー」(2001年度から2005年度)
2001年度第一回研修：2001年1月20日～2月1日
参加者：全国選挙監理委員会、全国身分登録事務所、障害者選挙参加支援NGO・身体障害者開発協会
目的：トレド政権は民主政治の強化を継続促進しており、2005年までに全国選挙監理委員会(JNE)と全国選挙過程事務所、全国身分登録事務所を合併し、一元化する方向で制度改革を進めようとしている。この新組織の強化、住民の啓発方法と市民教育による民主主義の浸透を目的としている。
- (2) 「教育向上プログラム」、「教育行政」や「地方教育行政」専門家の派遣を、本邦研修と組み合わせて実施している。これらは民主化の基礎となる行政能力向上に資する協力である。
 - 1) 企画調査員「教育/貧困対策」
 - 2) 個別派遣専門家「地方教育行政(向上計画)」
 - 3) 個別派遣専門家「遠隔教育」
 - 4) 地域別特設研修「地方教育行政」
- (3) 「女性能力向上プログラム」においては、女性のエンパワメントに資する協力を実施している。これらは女性の社会参加を促す協力であり、間接的に民主化に資する協力である。
 - 1) 個別派遣専門家「貧困女性のための職業訓練計画」
 - 2) 個別派遣専門家「ジェンダー・アドバイザー」
 - 3) 開発福祉支援事業「観光資源を活用した住民参加型生計向上プログラム」
 - 4) 開発福祉支援事業「貧困女性のための生計向上事業」

登録制度、選挙制度、不在者投票制度等について研修を実施し好評を博した。不在者投票制度はもとより、信頼に基づいた選挙のあり方について、わが国の選挙システムに関する制度と経験が活かされることが期待されている。

また、度重なる暴動が話題となり人権団体の指摘もあり、刑務所の運営改善等への協力が必要であるとの認識の下に、1996年より国別特設研修「行刑施設における処遇・管理運営」を行い、これまで30名以上の

研修員を受け入れている。併せて、ノンプロ無償資金協力⁴⁰で刑務所内の職業訓練機材の供与を行い、受刑者の社会復帰に資する協力を実施している。

さらに、同国においては、教育向上に対する協力を行っており、その中で「教育行政」や「地方教育行政」専門家の派遣を、本邦研修と組み合わせて実施している。これらは、「民主化を機能させるシステム」と「民主化を支える社会・経済基盤」への協力として整理できる。

⁴⁰ ノンプロ無償資金協力とは、ノン・プロジェクト無償資金協力の略で、無償資金協力の1つで経済構造改善努力支援ともいう。特定のプロジェクト実施ではなく、国際収支/財政収支支援を目的とする資金援助。経済困難が深刻化している開発途上国が、世界銀行・IMFの合意の下に経済構造調整政策を推進していく上で緊急に必要なとする物資の輸入を支援する。

Box4 - 6 協力事例3：ボリヴィア

ボリヴィアにおいては、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)策定をわが国は積極的に支援している。PRSP策定において地方分権化は前提条件となっている。わが国はPRSPを踏まえつつわが国の得意分野である教育及び保健医療、農村開発分野を中心に協力を実施している。その中の「教育改革促進支援プログラム」は民主化を機能させるシステムである行政能力の向上に資する協力となっている。

「教育改革促進支援プログラム」の内容

- (1) 個別派遣専門家「教育改革促進支援」
- (2) 個別派遣専門家「教育施設整備支援」
- (3) 国別特設研修「地方教育行政」
- (4) 長期研修員「教育行政」
- (5) 開発福祉支援事業「住民参加促進」
- (6) 在外専門調整員「教育行政地方分権化支援」
- (7) 在外専門調整員「教育改革進捗調査」
- (8) 企画調査員「代替教育における教育改革促進支援」
- (9) 青年海外協力隊「小学校教諭」

Box4 - 7 協力事例4：パラグアイ

「地方分権化支援プログラム」を実施して地方分権化促進及び地方自治制度の確立に寄与する協力を行っている。

「地方分権化支援プログラム」の内容

- (1) プロジェクト方式技術協力「農牧統計強化計画アフターケア」
- (2) 個別派遣専門家「円借款事業アドバイザー」
- (3) 個別派遣専門家「環境政策アドバイザー」
- (4) 集団研修「国家行政」「地方行政」「工業所有権行政」「税関行政」「農牧統計情報システム」

Box4 - 8 協力事例5：チリ

同国の重点分野「地域経済開発支援」に位置づけられた協力として「小・零細水産業振興プログラム」がある。このプログラムで実施された「貝類養殖開発計画」は地方分権政策に留意し、地方の伝統的な漁協との連携の下、実施された地域住民の参加型協力の成功例である。

プロジェクト名：プロジェクト方式技術協力「貝類養殖開発計画」

目的：この協力は同国のプエルトモン市において、漁村の慢性的な貧困、過疎化の解消を目的に、漁業における生産性向上と新種の開発を行うものである。

協力期間：1997年1月～2002年6月

本協力の民主化支援との関連

- (1) 地方漁村の生計向上による地域開発であり、間接的に分権化、経済基盤の強化につながるものである。
- (2) 本プロジェクトは、これまで例の少ない第三セクター方式による実施体制を取っており、地域住民が主体的に参加した。協力のインパクトはチリの第10州全体に広く普及した。

4 - 4 今後の支援のあり方

既に述べたように、日本は、米国やEUと異なり、中南米との間で民主化促進にコミットした政治フォーラムを持っていない。国連の枠組み、ODA大綱、先進国サミットの宣言等に盛り込まれる支援の基準に沿って、中南米にはこれまで同様、民主化支援を積極的に行うことが重要であろう。

特に、中南米地域においては、民主化促進のグロー

バル・ガバナンスの枠組みが他地域と比べて格段に整備されている点を考慮すれば、米州機構を中心とする地域協力機構、米国、EUなど他のドナー、また平和構築における国連や米州機構、貧困削減における世界銀行など国際機関などと、十分協調・連携を図りながら、国際的支援の枠組みに沿った形での多角的な支援策を進めることが効果的であろう⁴¹。

特に、援助手段からみた優位性、実現可能性を考慮

⁴¹ ODA大綱4原則の運用に関し「一律の基準による機械的な適用ではなく」、「友好的な説得」や「静かな外交」を通じ、「目標達成に向け相手国に粘り強く働きかける」とした日本政府の考え方、姿勢は中南米においては必ずしも適切ではないという認識も必要であろう。大綱の運用については、下村、中川、斎藤(1999)p.43。

すれば、日本としては、制度としての民主主義を機能させ、発展させる基礎的条件の改善に直結したガバナンス強化の分野に重点を置いた民主化支援を行っていくべきと考えられる。司法改革や教育改革などの制度構築それ自体にかかわる支援は、異なる文化圏という条件など課題も多く、単独で一貫した形での実施は困難ではなかろうか。第二世代改革に関わる制度改革は、被援助国の関係機関に強力なオーナーシップが不可欠で、長い時間をかけての辛抱強い協力作業を必要とする。支援する場合には、国際機関や欧米のドナーと協調して、多国間的な支援の枠組みの中で行っていくべきであろう。

具体的支援において考慮すべきは、民主化の進展における各国の相違である。代表民主主義の経験や成熟度、制度化の水準に基づき、中南米諸国を、次のように類型化して支援のあり方を考えることが有効であろう。

まず、多くの中南米諸国はほとんどが1980年代に軍市政権から民政移管し、かつて無い民主化の実績を積み上げてきたものの、一部を除けば、いまだ制度の強化とともに、ガバナンスの強化を必要としている。この中で、ボリビア等の重債務貧困国では、世界銀行が貧困削減戦略ペーパー(PRSP)策定を債務免除の条件としており、これらの策定国においては異なった協力アプローチをとる必要がある。次に内戦を経て和平合意に至った中米諸国は復興支援型アプローチをとることが望ましい。またハイティのように民主主義の経験が乏しく、社会的不安要素を抱えている最貧国は、社会開発型アプローチを必要としている。つまり5つの類型化が可能であろう。

既に民主主義において高い制度化が達成され、それを支えるガバナンスや社会基盤も比較的十分整備されている国である。ウルグアイ、コスタ・リカのような国であり、こうした国々には、民主化支援は必要がなく、むしろ南南協力を視野に入れた地域的な民主化支援の拠点国として、協力のあり方を考えていくことが可能であろう(パートナーシップ型)。

次に代表民主主義の制度的基盤は整備されているが、一層の制度の強化を必要としている国々であり、南米を中心とする多くの中南米諸国が該当する。民主制度の強化とともに、政府及び市

民社会のガバナンスを高め、民主主義が効果的に機能するよう多角的な支援策を講ずることが必要である。アンデス諸国のように国内に大きな地域差を抱えている国に対しては、社会基盤の強化も支援対象となるであろう(ガバナンス強化支援型)。

ボリビアのように、制度基盤を持ちながらも、ガバナンスや社会・経済基盤が弱いために問題を来している貧困国については、国際機関とドナーが進めている貧困削減戦略ペーパー(PRSP)に沿った支援を積極的に行うことが求められよう。オーナーシップ、国民対話、参加の制度化、地方分権化等、民主化の重要な構成要素が同戦略ペーパーの前提条件となっている(PRSP 支援型)。

紛争を克服し平和構築の重要なプロセスとして民主化が機能を果たした中米諸国には、民主制度の再構築とガバナンス強化の支援が重要である(復興支援型)。

ハイティのように最貧国でかつ民主制度も極めて脆弱な国には、民主制度構築の支援とともにガバナンス強化策が必要であるが、貧困対策に重点をおいた社会開発支援が優先されるべきであろう(社会開発支援型)。

なお民主化支援の類型化については表4-3、類型別の課題と具体的支援メニューについては表4-4を参照されたい。

(1) パートナーシップ型

民主化支援においては、民主政治の安定を誇るウルグアイ、コスタ・リカ、チリを民主化支援の戦略的なパートナーと位置づけ、南米、中米地域の民主化支援に活用していくことが有効であろう。選挙制度、司法行政の改善、コスタ・リカの平和教育、民主化セミナーなど第三国研修の実施が考えられる。

また中南米地域においては3カ国(アルゼンティン、ブラジル、チリ)がわが国と対等な立場で南南協力を実施していくことを目的とするパートナーシップ協定を締結している。例えばブラジルはここでは第二グループに分類されているが、電子選挙や電子政府の面で中南米の先端にあるため、これら新しい協力の枠組みを活用して地域的な民主化支援のあり方を考えるこ

表4-3 中南米地域：民主化支援における類型化一覧

類 型	パートナーシップ		ガバナンス強化支援		PRSP 支援		復興支援		社会開発支援	
	現状	支援ニーズ	現状	支援ニーズ	現状	支援ニーズ	現状	支援ニーズ	現状	支援ニーズ
国 名	コスタ・リカ ウルグアイ チリ		メキシコ、アルゼン ティン、ブラジル、 パナマ、ドミニカ共 和国、ペルー、コロ ンビア、ヴェネズエ ラ、エクアドル、 パラグアイ		ボリヴィア ホンデュラス		ニカラグア グアテマラ エル・サルヴァドル		ハイティ	
民主的な制度		低		低		低		高		中
民主化を機能させるシステム		低		高		高		高	×	中
民主化を支える社会・経済基盤		低		中	×	高	×	中	×	高

×：制度、ガバナンス、社会基盤等の整備度 高い ×低い
 なお、英連邦に属する国が多いカリブ海諸国についても、ガバナンス支援が民主化支援の基本となるべきであろう。
 出所：筆者作成

とも可能であろう。

さらには民主化促進の地域協力体制の枠組みが他地域と比べて整備されている点を考慮すれば、米州機構や地域国際機関を活用して域内協力を推進していくことが民主化支援という点において効果的である。

(2) ガバナンス強化支援型

多くの国が該当するこのグループは、民主化の制度的基盤は整っており、民主主義の経験も比較的長い。三権分立の形骸化、非効率な行政・司法制度、汚職の蔓延、法の支配の未確立、多くの市民の参加能力の欠如等の課題が大きい。制度的な強化とともに、民主主義を機能させるためのガバナンスの向上が急務である。

具体的な支援策としては、選挙制度整備、司法行政の近代化と司法扶助制度の拡充、警察制度の改善、専門化された行政組織の整備、行政能力の改善と透明性確保のためIT技術支援、地方自治制度の整備、参加型開発の推進、女性能力の向上などが考えられる。

また所得、社会格差が大きく、貧困問題も深刻で、その改善など、民主化支援との関わりで教育水準の向上など社会基盤強化における協力ニーズも大きい。特にエクアドルやペルーなど先住民を多く抱えた国では、社会開発を通じた先住民のエンパワメントや実効的な参加を促す協力が必要である。多くの国々は行政の効率化や開発への民意の反映の必要性等の観点から地方分権化を推し進めており、この分野においてもわ

が国の協力の必要性は高いといえる。

(3) PRSP 支援型

また、ボリヴィアとホンデュラスにおいては世界銀行、IMFが重債務貧困国支援として貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の策定を支援しているが、国際的な支援体制の中で、わが国は同戦略ペーパーの策定支援に関わってきたこともあり、各ドナーとの援助分野を分担することにより、ガバナンス支援型メニューに加え、住民監視体制の整備、地方行政能力の強化などにおいて積極的な協力を行っていく必要がある。開発ニーズに参加を促し、開発自治を可能にし、政治的対話を促進して、民主主義の基礎条件を飛躍的に改善する可能性を持つという点で、PRSP支援は民主化支援としても1つの試金石となると考えられる。特にボリヴィアでは1994年以降の分権化と大衆参加の経験の上に立ってPRSPが策定されており、その経験は、民主化支援との関係で中南米全体でも広く共有されるべきである。

(4) 復興支援型

復興支援型アプローチを必要とする諸国は、選挙制度等の制度の再構築から行政能力の向上等、協力の幅は大きい。民主化支援は平和構築のための重要な要素であり、とりわけガバナンス強化への取り組みは重要である⁴²。特にグアテマラのように和平合意の履行が遅れている国もあり、合意事項の遵守、透明性と公

表4-4 中南米地域：類型別の協力一覧表

	類型	国名	特徴	協力重点分野	想定される協力
高 民主化度 低	パートナーシップ型	コスタ・リカ ウルグアイ チリ	民主主義は制度的に強固で安定		南南協力による域内協力、司法行政強化など第三国研修、セミナーの実施
	ガバナンス強化支援型	メキシコ ブラジル アルゼンティン エクアドル ペルー ヴェネズエラ コロンビア パラグアイ ドミニカ(共)	民主制度の強化と、ガバナンスに課題 民主制度の強化に課題 行政・政策決定の非効率、透明性、説明責任の乏しさ 議会、司法に信頼感が薄い 政党の代表機能が弱い 腐敗が深刻 社会格差、地域差が大きい 低所得層の参加能力の改善が重要	選挙制度の整備 ガバナンス強化 法の支配の確立 行政機構の整備 汚職防止 政党機能の強化 市民教育の推進 分権化の推進 先住民を抱えた地域で 社会開発支援	選挙制度と実施体制の改善(制度と経験、選挙監視) 行政能力の改善(予算執行管理) 行政透明性確保(IT支援) 司法行政近代化(アクセス改善) 司法扶助制度の拡充 警察制度の改善 地方自治制度の整備 教育水準の向上 女性能力の向上 参加型開発の支援 人権擁護官支援 民主化セミナー(選挙制度、司法行政、地方行政等)
	PRSP支援型	ボリビア ホンデュラス	ガバナンスと社会・経済基盤が弱い 民主制度に信頼が薄い 社会的排除、貧困の克服が最重要課題 大衆参加計画と分権化が始動、地域開発に住民が参加する機構と体制が確立 国際支援の枠組みが整う	司法行政の近代化 市民教育の普及 分権化支援 地方自治体の強化 大衆参加支援 伝統農村への社会開発支援 国際支援の枠組み十分な活用	選挙制度の整備 行政能力の改善 警察制度の改善 司法扶助制度の拡充 地方行政能力の向上 住民監査能力の向上 教育施設整備 教育水準の向上 保健医療の充実 伝統農村に生産技術支援
	復興支援型	ニカラグア グアテマラ エル・サル ヴァドル	制度の再興と民主主義の機能に課題 制度構築、ガバナンス強化、社会・経済基盤整備が必要 民族・社会格差の大きさ、融和	制度の再構築 法制度の整備 和平合意履行促進 国際支援の枠組み活用	選挙制度の整備 行政能力の改善 司法行政の近代化 警察制度の改善 教育水準の向上 農村女性の地位向上 民主化セミナー
	社会開発支援型	ハイティ	民主制度の機能する前提として、基本的社会基盤が必要	制度構築 選挙制度の整備 社会開発支援	選挙制度の整備 行政能力の改善 基礎教育の普及 人道支援・貧困対策 社会経済基盤の整備 住民の生活水準の向上

出所：筆者作成

平性に資する行政能力向上を目標とした民主化支援に関する新たな方針を策定する時期であるといえる。同地域の平和構築においては米州機構と国連が積極的な関与を行っており、わが国としても国際機構と協調の上、協力を実施していくことが必要であろう。

(5) 社会開発支援型

最後のグループであるハイティは、民主主義の経験も浅いため、制度構築とともに、特に貧困対策、社会開発を重点的に行うことが肝要であろう。社会開発支援も参加型のスキームを取り入れることで民主化促進につながる支援とすべきである。

42 国際協力事業団国際協力総合研修所(2001b)において、紛争後のJICAの平和構築のあり方を提示している。

4-5 民主化支援における留意点

これまでの説明を踏まえ、中南米地域において協力を実施するにあたり留意すべき事項は以下の項目であると考えられる。

4-5-1 長い民主化の経験

中南米諸国は代表民主主義の経験を広く有しており、制度も整備されている。協力にあたっては、民主主義を機能させるシステムの強化に主眼を置いた強力を実施することが望ましい。

4-5-2 民主制度の刷新、「開かれた制度化」

多くの国で民主制度の排他的特徴が強く、貧困層、先住民の参加等の政治資源が乏しいため、民主主義の機能に対する不満が鬱積している。特に中米諸国及び南米のアンデス諸国においては、先住民が社会的な弱者として追いやられており、彼らの既存の民主政治に対する不満と不信は強いものがある。これらの地域における民主化においては、彼らのニーズに応え、彼らが主体的に参加できる政治システムを築く必要がある。

4-5-3 野党への政権交代

中南米諸国においては、過去の経験を踏まえ再選が憲法にて禁止されている国が多く、与党政権から野党への政権交代が民主主義の要件となっている国がほとんどである。

4-5-4 地域機関や多ドナーとの連携

これまで述べてきたように、地域国際機関や米国、EU等による経済化及び民主化に対する圧力が高い地域であり、地域機関や他ドナーとの連携による協力が不可欠である。

4-5-5 対等のパートナーとして

民主化については、グローバル化や高度情報社会の到来、政策内容の高度専門技術化の進展で、市民教育の立ち遅れなど先進国でも少なからず課題に直面している。投票の際の日本の棄権率の高さ、政治的無関心の広がりも、民主主義の質に関わるテーマであるといえよう。中南米の一部の国では、市民参加型選挙、電子選挙ないし政府、地方分権化等わが国以上に進ん

だ面を持っている国もあり、対等のパートナーとして学び合うという視点で、民主化セミナーなどの手法を用いて民主化支援のための協力関係を打ち立てることが重要である。民主化支援は、日本の民主化の問題でもあるという認識が必要であろう。