The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	国際的な民主化支援活動の変遷に関する考察
Author(s)	杉浦, 功一
Citation	国際公共政策研究. 2007, 11(2), p. 211-228
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/5577
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

国際的な民主化支援活動の変遷に関する考察

A Study on the Change of International Democratization Support Activities

杉浦功一*

Koichi SUGIURA*

Abstract

This article examines the change in international democratization support activities and its causes. Firstly, this article classifies international democratization support activities into three categories: helping foster democratic norms, promoting democratization, and defending democratization. Next, this article examines the existing views on international democratization support and the causes of its change in the literature on international relations. Then, this article examines the history of the development of international democratization support activities after the end of the Cold War, focusing on the changing content of international democratization support and the causes of these changes. This article highlights the increasing international attention to defending democratization.

キーワード：民主化支援、民主化の擁護、国際機構

Keywords：democratization support, defending democratization, international organization

* 日本学術振興会特別研究員

1 はじめに

21世紀に入り、国際社会が民主化にどう関与するかが国際政治上の大きな問題になっている。1980年代より民主化の「第3の波」（ハンチントン）によって各国の民主化が進んだ。冷戦終結直後には、西側の「リベラル・デモクラシー」が「歴史の終焉」（フクヤマ）を飾るものとされた。今世紀に入っても、2003年のグルジアに始まる「民主化ドミノ」に見られるように、世界各国の民主化は続いている。この国際的な民主化の広がりには、国際社会による民主化支援活動が貢献してきた。03年のイラク戦争が民主化の推進によって正当化され、2005年に発足した第二期ブッシュ政権はさらなる自由世界の拡大を掲げるなど、民主化を押し進める国際的な動きは今世紀に入りむしろ強まっている。

他方、2000年のペルーのフジモリ政権のように民主的に選ばれた政権が権威主義化したり、06年9月のタイのように軍事クーデターなどで民主的政権が非合法的に転覆されたりと、民主化が後退する事例も依然目立つ。また、ジンバブエのムガベ政権のように、欧米による民主化支援活動に対して内政干渉としてそれを拒絶する事例も見られる。しかも、中国やロシアが参加した06年6月の上海協力機構（SOC）首脳会談のように、内政不干渉を主張して欧米諸国の民主化支援活動の動きをけん制する国際的な連携も見られる[1)]。

このように現在、民主化支援活動は、各国の民主化に大きな影響を与えると同時に、国際政治の重要な争点の一つとなっている。しかしながら、本格的な民主化支援活動が冷戦終結より20年近く行われてきたにもかかわらず、民主化支援活動に関する国内外の研究は少ない[2)]。そこで本稿では、本格的な研究の足がかりとして、冷戦終結以降の国際的な民主化支援活動の歴史的な変遷を、国際政治全体の流れと結び付けつつ検証する。それによって本稿は、第1に、国際的な民主化支援活動の発達と変化をもたらしてきた要因について検討する。第2に、現在の国際的な民主化支援活動が向かいつつある方向を明らかにしたい。特に民主化の「擁護」への国際的な関心の高まりを示したい。

なお本稿では、民主化支援活動を「対象国の合意に基づくか強制であるかを問わず、民主化を促進し、あるいは阻害する要因を除去・予防するため、国内的な主体や環境・構造に対して行う国際的な行為主体による直接的関与及び、国際的な支援体制の構築」と広く定義する[3)]。また本稿では、民主化支援として、政府及び政府からなる国際機構によって実施される活動に焦点を当てる。ただし、NGOへの資金提供や指示を通じて政府が行う場合の民主化支援活動は含む。本稿ではまず、民主化支援活動を分類し、民主化支援活動の発展・阻害についての国際関係論から導かれる見方をまとめる。その上で、民主化支援活動の内容と変化の要因に注目しながら、冷戦終結以降の民主化支援活動の発達を

1）『朝日新聞』2006年6月16日朝刊。

2）Carothers, Thomas, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004, p.2. 例外として、上記のほか、Burnell, Peter (ed.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, 2000; Halperin, Morton H. and Mirna Galic (eds.), *Protecting Democracy: International Responses*, Lanham: Lexington Books, 2005; 岩崎正洋「民主化支援と国際関係」『国際政治』第125号、2000年、121－146頁; 国際協力事業団『民主的な国づくりへの支援に向けて－ガバナンス強化を中心に－』国際協力事業団、2002年。

3）杉浦功一『国際連合と民主化－民主的世界秩序をめぐって』法律文化社、2004年、70頁の定義を一部修正。

見ていく。

2 民主化支援活動の分類と活動の変化に関する見方

(1) 民主化支援活動の分類

国際的な民主化支援活動は、大きく、民主化に関する国際規範の形成、民主化の「促進」、民主化の「擁護」に分類できる。民主化の「促進」と「擁護」については、さらに、「強制」「説得」「合意」からなる支援のアプローチと組み合わせることができる[4)]。

まず「民主化に関する国際規範の形成」は、民主化支援の国際目標を定めて、支援の正当性の根拠となる規範の形成に貢献することである。

次に民主化の過程を単線的に捉えると、目標である民主主義体制の定着へ後押しするのが民主化の「促進」であり、進んだ段階から後退することを防ぐのが民主化の「擁護」である。「強制」アプローチによる民主化の「促進」には、権威主義体制に対する、個別あるいは集団的な武力介入や経済制裁、各種援助の停止・中断、外交制裁などがある。開発援助への政治的コンディショナリティのポジティヴ・リンケージは、半「強制」的な手段である。民主化を国際機構の加盟の条件とするのもここに含みうる。「説得」アプローチによる民主化の「促進」では、政府特使や使節団の派遣などを通じて、民主化を進めるよう相手政府を説得する。「合意」アプローチによる民主化の「促進」は、選挙機関の育成や政府のガバナンス能力の構築など基本的に相手政府が要求あるいは容認する支援のみを行う。経済発展は民主化を促すという観点からの開発援助も含めることができよう。

民主化の「擁護」は、民主化の現段階からの後退を防ぐための支援である。その民主化の後退には、軍事クーデターなど短期的な非合法的手段による民主政治の中断と、政権による選挙の不正など民主的に選出された政権が次第に権威主義化していく「侵食」(erosion) とがある。まず「強制」アプローチによる民主化の「擁護」には、武力介入や経済制裁、外交制裁、国際機構のメンバーシップの停止、現政権の不承認や亡命政府の承認などがある。開発援助の政治的コンディショナリティのネガティヴ・リンケージは、民主化「擁護」の半ば強制的な方法である。「説得」アプローチによる民主化の「擁護」として、民主的政権が転覆や現政権による「侵食」の際に、外交手段で現政権や関係勢力と対話を行い、政権を回復させたり政治改革を促したりする。最後に、「合意」アプローチによる「擁護」としては、当該政府の要請に基づいて行われる選挙監視活動や、いわゆる「デモクラシー条項」のような民主的政権の転覆や民主政治の侵食の際の手続きを事前に締結すること、民主化の後退を防ぐ国際的な予防メカニズムの構築などがある。

4）以下については、杉浦功一「国際的な民主化支援活動の分類」『国際研究論叢』第20巻第3号、2007年

(2) 民主化支援活動とその変化に関する見方

上の民主化支援制度が国際関係においてどのような役割を果たし、どのように変化するかは、国際関係論の主要な理論から次の4つの見方に整理することができる[5]。

まず現実主義的な見方では、そもそも国際関係は国家の上位の権威が存在しないアナーキーであり、行為主体は主権国家のみである。そこでは、主権国家は自らの利益の増進と生存のために権力政治を行わざるをえない。このような国際関係のもとで、民主化支援活動はあくまでも国益を維持し増大するための手段であり、主要国の外交戦略や国家間の権力関係によって変化する。特に現在の国際関係ではアメリカの影響の大きさが予測されよう。

自由主義的な見方では、国際関係はやはりアナーキーであるものの、国際的な自由市場の維持・促進や環境問題の規制といった国際公共益を提供するために国際協力が進むとされる。また主な行為主体には、主権国家だけでなく国際機構やNGOなど非政府的な行為主体も含まれる。さらに継続的な国際協力のために国際制度が発達する。国家間の平和や経済発展などもたらす国家の民主化も国際公共益のひとつである。それを支援する制度は需要と必要な費用に応じて発達する。また二国間よりも国際機構など多国間での制度が発達する。

構造主義（マルクス主義）的な見方では、国際関係は国際的な経済構造によって規定されている。国際関係の行為主体は経済階級であり、国家は階級の利益を実現するための道具に過ぎない。その中で民主化は構造の変革の手段ともなりうるが、先進国による民主化支援活動は、基本的に国際的な自由市場経済を維持し拡大する手段とみなされる[6]。民主化支援活動の形成と変化は、グローバル化のような国際的な経済構造の変化と、それ踏まえて利益を追求する資本階級及びその支配下にある国家の戦略によってもたらされる。

社会学的な見方では、国際関係における行為主体の選好は、所与のものではなく、社会的・歴史的に構築されかつ変化するものであり、国際社会に存在するほかの価値や規範の影響を受けて変化する。国際関係では、それら価値や規範といったものの役割が重要となる。民主化支援の制度や活動の変化も、国際社会における価値や規範の変化、それに影響された行為主体の選好の変化によってもたらされる。民主的な価値をナショナル・アイデンティティとする国家や民主的な加盟国が多い国際機構ほど、民主化支援に熱心に取り組むとされる[7]。

5）国際関係論の主要な理論について、杉浦功一「国際機構研究の諸アプローチに関する一考察」『国際研究論叢』第16巻第2号、2003年、221－235頁参照。また民主化支援の多様な見方について、Cox, Michael G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi (eds.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, 2000所収の論文を参照。

6）Gills, Barry, Joel Rocamora, and Richard Wilson (eds.), *Low Intensity Democracy: Political Power In the New World Order*, London; Boulder, Colo.: Pluto Press, 1993.

7）Pevehouse, Jon C. *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp.46-47. ヘンリー・R・ナウ著、村田晃嗣ほか訳『アメリカの対外関与―アイデンティティとパワー』有斐閣、2005年も参照。

3 国際的な民主化支援活動の歴史的変遷（1）
―冷戦終結後の民主化支援活動の急速な発達

冷戦時代、デモクラシーの内容自体が争われる中で、西側民主主義諸国による民主化支援活動はスペインやポルトガルへの間接的な関与を除いて目立たなかった[8]。そのなかでアメリカは民主化支援に積極的であり、1983年にはレーガン政権のもと「米国民主主義基金」（NED）を創設した[9]。アメリカはNEDを通じて政党系のNGOに資金を提供し、選挙監視活動や野党勢力の支援、市民教育など民主化を促進する活動を行うようになった。NGOの形態を採ることで内政干渉という非難を避けつつ、政府の外交方針に沿った援助を行う狙いがあった[10]。当初の支援は80年代に（再）民主化が始まった中南米諸国に重点が置かれた。同時期には83年のグレナダへの軍事介入など、民主化支援の名のもとに軍事介入や反政府勢力への軍事援助も行われた[11]。これらアメリカによる民主化支援活動はそもそも反共産主義を契機としたものであり、また中南米がアメリカの「裏庭」として利害関係が強いことも同地域への関与に積極的な理由の1つであった[12]。

1980年代後半になると、経済的な苦境とソ連の支配の緩和の中で、東欧諸国で政治と経済の自由化が始まった。フィリピンや韓国などでも民主化が進み、民主化の「第3の波」といわれる状況が世界に現れた。89年には冷戦が終結し、西側の自由民主主義体制の勝利が国際社会で広く認識された。それにあわせて、西側先進諸国は民主化支援活動を活発化させた。90年7月のヒューストンのG－7先進国首脳会議の政治宣言では、西側先進諸国は国際的に民主化を支援することを約束した[13]。実際アメリカは、89年に「東欧デモクラシー支援法」（SEED）を採択するなど、米国国際開発庁（USAID）やNEDを通じた民主化の「促進」活動を拡大した。ただし、アメリカのような目的が明確でかつ包括的で制度化された民主化支援活動は例外的であった。ほかの西側先進諸国は、民主化を支援する基金の設立、カンボジアなど国連平和維持活動下での選挙への協力、地域的な国際機構による民主化支援活動形成の支持といった活動を個別に行った[14]。

ほかにも西側先進諸国は、半「強制」的なアプローチである開発援助の政治的コンディショナリティを活用した[15]。たとえば日本は、1992年にODA大綱を閣議決定し、ODAの供与の際に開発途上国における人権・民主化の促進や市場志向型経済導入の努力などを考慮に入れることを決定した。

8）Powell, Charles, "International Aspects of Democratization: The Case of Spain", in Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas,* Oxford: Oxford University Press, 1996, pp.285-314.

9）NEDについて菅原秀『もうひとつの国際貢献』リベルタ出版、2003年、第4章参照。

10）大津留（北川）千恵子「米国の民主化支援におけるQUANGOの役割」『国際政治』第119号、1998年、127－141頁。

11）上村直樹「冷戦期からポスト冷戦期のラテンアメリカ政策」五味俊樹・滝田賢治編『現代アメリカ外交の転換過程』南窓社、1999年、159－180頁。

12）Cooper, Andrew F. and Thomas Legler, *Intervention without Intervening? :The OAS Defense and Promotion of Democracy in Americas,* New York: Palgrave McMilan, 2006, pp.8-9.

13）菅原、前掲、138－147頁。

14）各国の民主化支援基金について、菅原、前掲、第6章参照。

15）各国の開発援助の政治的コンディショナリティについて、下村恭民、中川淳司、齊藤淳『ODA大綱の政治経済学－運用と援助理念』有斐閣、1999年、30－33頁参照。

日本は、ODA大綱を一種の政治的コンディショナリティとして運用するようになった[16]。91年に民主化を進めるモンゴルへはODAを強化し、同年クーデターが発生したハイチへはODA提供を停止した。ただし、日本はODA大綱の運用に際して、それを機械的に適用せずに日本との二国間関係など「総合的判断」に基づいて運用し、極力「友好的説得」を行う方針も明確にした[17]。このように開発援助の政治的コンディショナリティが活用されるようになった背景には、デモクラシーに関する国際規範の正当性の向上や、西側先進諸国の経済的優位、ドナー国内での国際援助の新たな根拠の必要性、経済開発におけるガバナンスへの注目などがあった[18]。

東欧を含む欧州では、地域的な民主化支援制度が発達した。欧州安全保障協力会議（CSCE）（95年に欧州安全保障協力機構（OSCE）に改称）は1990年7月にコペンハーゲン文書を採択し、法の支配、人権の尊重、自由選挙の定期的実施、政党結成の自由、メディアへの公平なアクセス、民主的価値の教育を各加盟国が保障することで合意した[19]。また東欧諸国で始まった自由選挙を監視・支援するために「自由選挙事務所」が設けられた[20]。92年1月のプラハ外相会議で同事務所は「民主制度・人権事務所」（ODIHR）に改編され、活動内容が拡大された。その後OSCEはODIHRを中心に、積極的に選挙監視団を派遣し、民主化に関する各加盟国の改革状況を監視して民主化の後退を予防しつつ、民主化の「促進」のための各種支援を実施するようになった。また旧共産主義諸国の体制移行を支援するために91年に設立された欧州復興開発銀行（EBRD）は、OSCEと連携しながら、その融資に政治的コンディショナリティを付与した。

またEC/EUは、1992年の閣僚理事会で、新たに締結される中東欧諸国との協定すべてに人権、デモクラシー、市場経済原理が尊重されないときその停止を認める条項を含むべきことを決定した[21]。93年には、人権や法制度、経済状況とともに民主主義体制を加盟基準とする、いわゆる「コペンハーゲン基準」が欧州理事会で採択された。EUはまた、94年に東欧も含めた民主化と人権への支援に関わる予算を「デモクラシーと人権のための欧州イニシアティヴ」（EIDHR）として一本化した。そこには人権教育、女性の人権の促進と保護、デモクラシーと法の支配の促進、NGOへの支援、民主主義体制への移行と選挙プロセスへの支援が含まれた。

このように欧州では、CSCE/OSCEとEC/EU、EBRD、さらに欧州審議会を通じて、「民主化・人権レジーム」ともいわれる民主化に関する国際規範の形成と民主化支援活動の制度化が進んだ[22]。この欧州での発達の背景には、民主化の定着によって地域の安全保障を高めようとする西欧諸国の思惑と、民主化を進めることで経済的繁栄をもたらすEC/EU加盟を望む東欧諸国の欲求があっ

16）下村ほか、前掲、参照。
17）外務省『外交青書』（1995年版）、36－37頁。
18）下村ほか、前掲、3－41頁；増島建「民主化支援と援助—DAC（開発援助委員会）における議論から—」『アジア経済』第36巻第3号、1995年、58－59頁。
19）吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)：人権の国際化から民主化支援への発展過程の考察』三嶺書房、1994年。
20）宮脇昇「民主的平和と民主化支援－民主制度・人権事務所」吉川元編『予防外交』三嶺書房、2000年、71頁。
21）Youngs, Richard, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p.35.
22）栗栖薫子「欧州における人権・民主主義レジームと紛争予防」吉川元編、前掲、123－147頁。

た[23]。そこでは民主化支援は「促進」に焦点が当てられ、開発援助の政治的コンディショナリティは用いられたものの、「合意」アプローチが中心であった。

1980年代前半に民主化が始まった中南米では、一足先に民主化支援の地域的なメカニズムが発達した。まず85年に採択された米州機構（OAS）憲章改正のためのカルタヘナ議定書では、デモクラシーの促進が機構の目的の一つと明記された。その後、89年にパナマでノリエガ将軍が大統領選挙の結果を無視した事態に対して、OASとして解決できずに結果アメリカの軍事介入を招いた。それを契機に具体的な民主化支援の制度が発達した[24]。まず90年6月には、「民主主義促進ユニット」（UPD）が設立され、「合意」アプローチによる民主化の「促進」活動が行われるようになった[25]。また同年より本格的な選挙監視ミッションが派遣されるようになった。

さらに1991年の総会では民主化の「擁護」が制度化された。すなわち「代議制民主主義」と題される決議1080が採択され、臨時の外相会議や特別総会の開催など、民主的な政治過程及び民主的政府による正当な権力行使が阻害されたときの対応が定められた。しかしアメリカが主張した経済制裁など「強制」アプローチの導入については、国家主権の侵害を懸念するメキシコやブラジルの反対によって採用されなかった[26]。92年には憲章を改正するワシントン議定書が採択され、民主的政府が非合法的に転覆された加盟国の参加資格が、決議1080に沿って開催された特別総会によって一時停止されうることが規定された。この決議1080の手続きは、91年のハイチ、92年のペルー、93年のグアテマラ、96年のパラグアイと発動された。しかしいずれの事態でも強制的な措置より対話が重んじられ、アメリカによる干渉を警戒し国家主権を尊重するOASの「古い多国間主義」の強さを示した[27]。

1990年代前半、東欧よりやや遅れて民主化が始まったアフリカでは、依然として政治体制は多様であり、地域的な民主化支援の制度化は進まなかった。しかし冷戦終結によってさらに強まった政治的・経済的優位を背景に、欧米諸国やその支配下にある国際機構によって、半ば「強制」アプローチを含めた民主化の「促進」や「擁護」が行われた[28]。たとえばケニアのモイ政権は、冷戦が終結に向かう中で、西側諸国から民主化圧力を強く受けるようになり、内政不干渉の原則を盾に抵抗してきた。しかし、91年11月のパリクラブの会合で援助ドナー諸国が複数政党制の選挙が行われない限り政府間ローンを提供しないことを決めると、その直後に複数政党制への移行を決定した[29]。ほかにも、93年6月の大統領選挙が軍事政権によって無効にされたナイジェリアや94年7月に民主的政権が軍事クーデターで打倒されたガンビアに対して、先進民主主義諸国は開発援助を停止し圧力

23) Youngs, *op.cit.*, p.11.
24) Cooper and Legler, *ibid.*, p.25.
25) Perina, Rubén M., "The Role of the Organization of American States", in Halperin, Morton H. and Mirna Galic (eds.), *Protecting Democracy: International Responses*, Lanham: Lexington Books, 2005, pp.143-146.
26) Pevehouse, *op.cit.*, pp.55-56.
27) Cooper and Legler, *op.cit.*, pp.27-29.
28) 青木一能「アフリカ諸国の民主化とその課題」『国際問題』No.460、1998年、2－20頁。
29) Heilman, Bruce and Laurean Ndumbaro., "International Context" in Paul J. Kaiser and F. Wafula Okumu (eds.), *Democratic Transitions in East Africa*, Aldershot, Hants: Ashgate, 2004, pp.149-150.

を加えた[30]。しかし、アフリカに伝統的な権益を有するフランスの態度が一貫しないように、欧米諸国の民主化への関与には外交関係や国益への配慮も見られた[31]。

このように、1990年代前半までの国際的な民主化支援活動は、冷戦終結と民主化の波を受けた西側の先進民主主義国主導で展開された。しかし同時期のアジア地域では民主化支援活動は複雑な状況を見せた。多様な政治体制を有するアジアでも、86年のフィリピンをはじめ、88年韓国、90年モンゴルと民主化が進んだ。しかし中国では89年6月の天安門事件で民主化運動が弾圧され、またミャンマー（ビルマ）では90年5月の選挙結果が軍事政権によって無視される事態が生じた。それらの事態に対して欧米諸国は長期的な経済制裁など「強制」アプローチで臨んだ。しかしODAや貿易で両国との関係が深い日本は、90年7月のヒューストンG－7首脳会議で他国を説得して中国へのODA再開に踏み切るなど、民主化支援として「説得」と「合意」のアプローチを重視する姿勢を見せた[32]。

さらに1990年代前半より、マレーシアのマハティールやシンガポールのリークワンユーなど東南アジア諸国連合（ASEAN）の指導者を中心に、「強制」アプローチを含む欧米の民主化支援に対する反発が高まった。彼らは、欧米諸国が推進する欧米流のデモクラシーに対して、個人の自由よりも集団を重視する「アジア的価値」に基づく「アジア的デモクラシー」を主張した[33]。この主張の背景には、80年代から90年代前半にかけて欧米で経済が停滞する中、アジア諸国では権威主義的な「開発体制」によって高度経済成長が進んだ状況がある[34]。この姿勢は特にミャンマーの民主化問題をめぐる欧米との対応の違いに現れた[35]。すなわち経済制裁など「強制」アプローチを継続する欧米諸国に対し、ASEAN諸国は、対話と経済協力を継続して「説得」と「合意」のアプローチを組み合わせる「建設的関与」による解決を目指した[36]。このアプローチの違いは、97年7月のミャンマーのASEAN加盟問題をめぐって先鋭化し、11月に予定されていたASEAN-EU合同協力会議が無期延期となった[37]。他方で日本は、ミャンマーの民主化問題では、98年ラングーン国際空港修繕のために援助を再開するなど、欧米諸国と異なりASEANとともに引き続き「説得」と「合意」アプローチを継続した[38]。97年7月のカンボジアにおける政変の際も、経済援助の停止を検討する

30) Gude, Ken, "Case Studies in Collective Responses" in Halperin and Galic, *op.cit.*, pp.64-66.
31) 増島建「民主化と援助－政治的コンディショナリティーをめぐるフランスの事例からの教訓」『平和研究』第24号、1999年、43－53頁。
32) 星野英一「経済制裁の作法：1990年代の対ミャンマー制裁と日米関係」『政策科学・国際関係論集』（琉球大学）第7号、2004年、51－102頁。
33) 猪口孝「アジア型民主主義？」猪口孝，エドワード・ニューマン，ジョン・キーン編、猪口孝監訳『現代民主主義の変容－政治学のフロンティア』有斐閣、1999年、124－136頁; Neher, Claek. D. "Asian Style Democracy", *Asian Survey*, Vol.34, No.11, 1994, pp.949-961.
34) 岩崎育夫「開発体制の起源・展開・変容－東・東南アジアを中心に」東京大学社会科学研究所『20世紀システム4開発主義』東京大学出版会、1998年、115－146頁。
35) See Koichi Sugiura, "Changing ASEAN and Different Views of Global Democracy with a Focus on Myanmar", *International Public Policy Studies*, Vol.10, No.2, 2006, pp.139-162.
36) Buszynski, Leszek, "Thailand and Myanmar: the perils of 'constructive engagement'", *The Pacific Review*, Vol.11, No.2, 1998, pp.290-305.
37) Möller, Kay, "Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here", *Asian Survey*, Vol.38, No.12, 1998, p.1094.
38) 外務省報道官会見1998年5月29日。

欧米諸国に対して、日本はASEANとともに「説得」アプローチによる事態の収拾を目指した[39]。1990年代前半、普遍的な国際機構である国連では民主化支援活動の制度化は遅れた[40]。89年のニカラグアを皮切りに、国連は、紛争が終結した国へ平和維持活動の一環として選挙支援活動を開始した。また92年に事務局内に選挙支援ユニット（現選挙支援部）が設けられるなど選挙支援活動が一般化・制度化された。しかしこの時期の選挙支援活動は、民主化支援として明確に位置づけられたものではなかった。選挙支援以外の民主化支援活動の発達は、特定の政治体制の押し付けを恐れる加盟国が依然多い中で進まなかった[41]。94年には、91年のクーデター以後軍事政権が支配するハイチに対して、安保理によって民主的に選ばれたアリスティド政権を回復させるため武力介入が容認された。しかし、この「強制」アプローチは、アメリカへの難民の流出など国際的な影響が及ぶ中での例外的な措置であった[42]。

それでも90年代半ばには、国連でも次第に包括的な民主化支援への機運が高まっていった。94年7月マナグアで発展途上国を中心に74ヶ国が集まり、第2回「新しい、あるいは回復された民主主義国家の国際会議」が開催された。採択された行動計画では、民主化を促進するために、自由で公正な選挙へのいっそうのコミットメントや、民主主義体制の統治能力の強化といった活動の各国による実施と国際協力が織り込まれた。それを受けて、国連では総会決議49/30が採択され、翌8月には事務総長の報告書が提出された。報告書は、デモクラシー自体の定義は依然避けつつも、民主化を「ある権威主義的な社会が、代表機関への定期的選挙（中略）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」と具体的に定義した[43]。続いて報告書は、「デモクラシーの文化」「選挙支援」「デモクラシーのための制度の構築」のためにUNDPなど国連が行ってきた既存の活動をまとめた[44]。以後、上記の国際会議は3年おきに開催され、それを受けて事務総長の報告書と総会決議が定期的にだされることとなり、国連の過程に取り込まれた。96年12月には、任期終了間近のブトロス＝ガリ事務総長が、「民主化への課題」を発表し、国連システムによる民主化支援活動の発達を訴えた[45]。しかし、選挙支援以外で、国連として民主化を「促進」し「擁護」する具体的な制度の発達は依然進まなかった。しかも、各国間の経済的な不平等の是正や世界銀行など国際経済機構での先進国偏重の是正など、マナグアの会議で多くの途上国が要求し「民主化への課題」でも取り上げられた「国際レベルの民主化」は国連総会では扱われなかった[46]。

39)『産経新聞』1997年7月29日夕刊。
40) 以下の国連について、杉浦、2004年、前掲、第4・5章参照。
41) Boutros-Ghali, Boutros, *Unvanquished: a U.S.-U.N. saga,* New York: Random House, 1999, pp.318-320
42) 二宮正人「国連の対ハイチ政策に関する一考察」『外交時報』No.1306、1994年、47－59頁。
43) U.N.Doc.A/50/332 and Corr.1, paras.1 and 5.
44) *Ibid.*, paras.11-120.
45) Boutros-Ghali, Boutros, Agenda for Democratization, UN General Assembly. U.N. Doc.A/51/761, 20 December 1996.
46) *Ibid.*, paras.61-115.

4 国際的な民主化支援活動の歴史的変遷（2）
—90年代後半からの民主化支援活動の発達

1990年代後半に入ると、民主化支援活動のうち民主化の「擁護」に注目が集まっていった。まず中南米では、90年代以降、多くの国で民主化の定着が見られる一方で、政権の転覆や現政権の権威主義化も目立った[47]。その中で引き続き民主化の「擁護」の制度が発達していった。94年12月のマイアミでの第1回米州諸国首脳会議では、米州諸国が「民主的諸社会の共同体」であることが宣言され、民主化支援のための行動計画が採択された。それを受けて、95年6月OAS事務総長はUPDの活動を拡大し、幹部調整官事務所、民主的制度構築、選挙技術支援などに支援を行うようになった。このOASの民主化支援活動の拡大の背景には、「デモクラシーの拡大」戦略に力を入れるアメリカのクリントン政権の影響もあった[48]。

このような制度化にもかかわらず、2000年、現職のフジモリ大統領が3選を果たしたペルーの大統領選挙ではさまざまな不正が指摘された。OASの選挙監視団も4月の第1回投票での不正を指摘したが、選挙の延期の要請をフジモリが拒絶したため、5月の決選投票ではOASは監視を拒絶した[49]。6月のOAS総会では監視団の報告をもとに対応が協議されたが、メキシコやブラジルがクーデターのような本来想定された事態ではないと反対し、決議1080は援用されなかった[50]。かわりに総会決議によりペルーへ特別使節団の派遣が決定され、フジモリ政権に野党と対話しデモクラシー強化を目的とした改革を行うよう説得を行った。このペルーの事態を踏まえて、01年4月のケベックシティーでの第3回米州諸国首脳会議は、民主的秩序の非立憲的な変更及び妨害が生じた国家の政府が以後米州諸国首脳会議の過程へ参加することを禁じる決定を新たに行った。さらに「米州民主主義憲章」が同年9月のペルーにおけるOAS特別総会で採択された。同憲章は、これまでの民主化の支援に関する宣言や決議の内容を集約するとともに、民主的な政治過程が危険な状態にあるときには、当該加盟国は事務総長や常任理事会に支援を要請でき（17条）、逆に事務総長と常任理事会は当該政府の合意の下に状況の分析のために訪問等を行うことができる（18条）とした[51]。それらは、ペルーの事態のようなそれまで想定されてこなかったデモクラシーの「侵食」への対応と予防を目的としたものである。このように米州では、「米州民主主義レジーム」（REDI）ともいいうる包括的な民主化支援の制度化が進んだ[52]。

EUにおいても、近づく東欧への拡大に備えて「強制」アプローチも含む民主化の「擁護」のメカニズムが発達した[53]。1997年10月に採択されたアムステルダム条約では、デモクラシーを加盟国

47) O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy,* Vol.5, No.1, 1994, pp.55-69.
48) 星野俊也「クリントン政権の国連政策」『国際問題』No.443、1997年、57頁。
49) McClintock, Cynthia, "The OAS in Peru: Room for Improvement", *Journal of Democracy,* Vol.12, No.4, 2001, p.137.
50) Cooper and Legler, *op.cit.,* 64-65.
51) 以下も参照、Piccone, Theodore J. "International Mechanisms for Protecting Democracy", in Halperin and Galic, *op.cit.,* pp.105-106; Perina, *op.cit.,* p.139.
52) Perina, *ibid.,* p.128.
53) Piccone, *op.cit.,* pp.116-118.

の共通の原則とし（第6条1項)、それを損なう行為に対しては、欧州議会の同意を得た上で、欧州理事会での3分の2の特定多数決でメンバーシップや権利が停止される可能性が定められた（第7条)[54]。01年2月に採択されたニース条約では、デモクラシーの原則に違反する危険性が生じた段階で対応するため、加盟国の3分の1ないし欧州議会、あるいは欧州委員会の提案により理事会が調査・勧告ができる予防手続きが加えられた。

EU現加盟国やその加盟候補の国で民主化の定着が進む一方で、90年代半ば以降、EU加盟の可能性が低く他方でロシアとの関係が深いCIS諸国を中心に、政府の権威主義化や不正選挙が目立つようになった。その中でOSCEの97年の常任理事会はODIHRの再編成を行った。特に選挙監視活動について、従来の短期的なものから、選挙活動からメディアの利用状況まで含めた長期的な監視へと重点が置かれるようになり、結果が議長国議長と常任理事会に報告されることになった[55]。選挙過程に疑義があった場合、政府に対して改善勧告がなされる。選挙監視の実施自体は加盟国との合意によるものの、OSCEによる長期的な選挙監視活動による不正の指摘は、結果的に、03年11月グルジアの「バラ革命」、04年12月ウクライナの「オレンジ革命」、05年2～3月のキルギスでの「チューリップ革命」と続く、いわゆる「民主化ドミノ」を引き起こす一因となった[56]。他方で、OSCEの活動に限界も見られた。ベラルーシでは、04年10月下院選挙と憲法改正の国民投票及び06年3月の大統領選挙でルカシェンコ政権による不正がOSCEなど国際選挙監視団より指摘された[57]。しかし、「民主化ドミノ」からの「学習」による野党勢力の徹底的な弾圧や欧米の民主化支援NGOの活動禁止、ロシアへの接近などにより、選挙後も変動の兆候はほとんど見られなかった[58]。

アフリカ統一機構（OAU）においても、1990年代後半になると民主化支援制度が発達し、加盟国でクーデターが頻発する中で民主化の「擁護」の制度化が進んだ。まず97年のハラレでの首脳会議では、シエラレオネでのクーデター対して非難が行われた[59]。99年のアルジェでの首脳会議では、以後非合法に政権を奪取した指導者の参加を認めない決定が行われた[60]。00年には「政府の立憲的変更に対するOAUの対応の枠組みに関する宣言」（ロメ宣言）が採択され、非立憲的変更とみなされる事態が具体的に列挙され、その対応手続きが定められた[61]。すなわち、民主的政府の打倒や現政権が選挙後勝利した政党に権力を譲らないといった事態が発生したとき、その後最大6ヶ月間秩序回復に向けて事務総長による対話と働きかけが行われ、その間当該政府のメンバーシップは停止される。6ヶ月を過ぎても回復されない場合、当該関係者のビザの発給停止、政府間コンタクトの

54) 山本直「EUと民主主義原則―EU条約7条をめぐって―」『同志社法学』53巻6号、2002年、614－644頁も参照。
55) 宮脇、前掲、82－83頁。
56) 遠藤義雄「キルギスタンのチューリップ革命」『海外事情』53巻5号、2005年、17－26頁;藤森信吉「『オレンジ革命』への道―クライナ民主化15年」『国際問題』No.544、2005年、47－54頁; 前田弘毅「グルジア「バラ革命」―元祖民主革命が成就するまで」『国際問題』No.544、2005年、55－62頁参照。
57) 服部倫卓「ベラルーシは独裁の孤塁を守れるのか」『海外事情』53巻5号、2005年、42－46頁。日本外務省「ベラルーシ共和国大統領選挙について」2006年3月22日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/18/dga_0322.html。
58) 服部、前掲、48－49頁。袴田茂樹「政変ドミノ後のCIS諸国の動向」『国際問題』No.544、2005年、8頁。
59) Piccone, *op.cit.*, p.118.
60) U.N.Doc. A/56/499, para.29.
61) Piccone, *op.cit.*, pp.118-119.

制限、通商制限といった制裁が実行される可能性がある。また02年7月にOAUはアフリカ連合（AU）に発展したが、AU制定法は、非立憲的に政権を奪取した場合に機構への参加が停止される可能性を明記した（30条）。ほかにも、01年7月にルサカにおける首脳会議で「アフリカ開発のための新しいパートナーシップ」（NEPAD）（同年10月に改称）が採択された。そこでは健全なデモクラシー及びガバナンスの実現が謳われ、具体的な民主化の進捗状況の審査のために「アフリカン・ピア・レヴュー・メカニズム」（APRM）が設置され、任意の加盟国に対し技術評価チームによる実地審査と評価がなされることになった[62]。

同時期のEUでは、1999年4月に閣僚理事会で規則975/1999が採択され、民主化の「促進」の活動として、法の支配から文民と軍の機能の分離までのより広範な支援活動をEU委員会が行うための明確な法的根拠が与えられた[63]。95年には、人権やデモクラシー、市場経済原理が尊重されないとき開発援助の停止を認める「デモクラシー条項」条項を、すべての第3国と締結する援助協定に含むことが決定された[64]。それを受けて00年6月に締結されたアフリカ・カリブ・太平洋諸国（ACP）への援助に関するコトヌゥ協定では、人権、グッド・ガバナンスとともに、デモクラシーの尊重が参加国の義務とされ（9条2項）、その義務を満たし損ね協議を経ても改善が見られないときには、資格停止を含めた「適切な措置」が採られることが定められた（96条2項）。実際に02年2月、ジンバブエの大統領選挙の過程でEUの選挙監視団が政府によって国外退去させられた事態に対し、この協定に基づいて開発援助が原則停止され、さらに閣僚理事会は資産の凍結などの制裁を決定した。しかし同選挙では、OAUが透明で自由、公正であると評価するなど国際的な対応が分裂した[65]。それは、植民地の経験からくる内政不干渉の要求と、欧米とは違う社会構造を背景とした独自の「アフリカ型デモクラシー」を求める意識がアフリカ諸国の中で依然強いことを示している[66]。

アジア地域では、1997年からのアジア通貨危機で経済成長が鈍化して以降、ASEAN諸国のミャンマーへの対応に変化が見られるようになった[67]。通貨危機の最中の98年7月の閣僚会議では、タイのスリン・ピチュワン外相が、地域に影響を与える国内政策について他のASEAN諸国が積極的に助言を行うべきとする「柔軟関与」（flexible engagement）政策を提案した。しかしフィリピンを除くASEAN諸国の反対を受け、結局、内政不干渉の原則により忠実な「促進された相互作用」

62) 大林稔編『アフリカの挑戦—NEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）』昭和堂、2003年。
63) Crawford, Gordon, "European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy", in Burnell (ed.), *op.cit.*, pp. 100-101も参照。
64) Youngs, *op.cit.*, pp.34-35.
65) Dorman, Sara Rich, '"Make Sure They Count Nicely This Time" The Politics of Election Observing in Zimbabwe', *Commonwealth and Comparative Politics,* Vol.43, No.1, 2005; Piccone, Ted and Richard Youngs (eds.), *Strategies for Democratic Change: Assessing the Global Response,* Washington: Democracy Coalition Project, 2006, pp.186-189.
66) Piccone and Youngs, *ibid.*, pp.193-194.
67) ミャンマーの民主化をめぐる国際的な動きについて、Piccone and Youngs, *ibid.* ch.1; Sugiura, *op.cit.*参照。

(enhanced interaction) 政策が採用されるにとどまった[68]。それでも03年6月のASEAN閣僚会議では、初めてミャンマーに民主化を促す決議が出されるなど、従来の内政不干渉の姿勢に変化が見られるようになった。また06年後半からミャンマーがASEAN議長国に就任する予定だったが、欧米諸国の反対を受けASEANはミャンマーに辞退するよう働きかけ、結局05年7月にミャンマーは辞退した[69]。しかし、ミャンマーは中国との関係を強化するなどASEANから距離を置く姿勢も見せ民主化には進展が見られない。

グローバルな国際機構でも民主化の「擁護」への関心が高まった。英連邦では、1991年にハラレ宣言が採択され、民主的価値と制度の促進が誓われた。95年には「ハラレ宣言に関するミルブルック英連邦行動計画」が採択され、制度構築支援や選挙支援、法の支配などを強化することが決められた。そこでは同時に、ハラレ宣言の原則への違反、特に民主的に選出された政府の転覆の際の手続きも定められた。すなわち、民主主義体制の回復のための仲介や交渉、閣僚レベルの会合への出席資格の停止、2年以内に進展がない場合すべての英連邦の会合への出席と技術援助の停止が実施され、さらには政府間の接触の制限、通商制限、メンバーシップの停止などが検討される場合もある[70]。侵害の程度の評価や上記手段の推奨は、事務局長が召集する新設された「英連邦閣僚行動グループ」(CMAG) によって行われる。この手続きは、97年ナイジェリアのアバチャ軍事政権、00年のフィジーにおけるクーデターのほか、00年以降のジンバブエのムガベ政権に対しても適用された[71]。ただし、ジンバブエのメンバーシップの停止に関しては、支持するイギリスやオーストラリアなど欧米先進諸国と対話を重んじるナイジェリアなどアフリカ諸国との間で意見が分かれた[72]。結局、英連邦は英連邦評議会へのジンバブエの1年間の出席停止を決定し、対してジンバブエは自ら英連邦を脱退した[73]。

国連でも急速に民主化に関する国際規範の形成が進んだ[74]。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、00年には同「デモクラシーの促進と強化・定着」決議2000/47と総会決議55/96、02年には人権委員会で「デモクラシーを促進し定着させる更なる手段」決議2002/46と相次いで採択された。それらの決議を通じて、人権の尊重、法の支配、定期的な自由で公正な選挙の実施、政党と政治組織の多元的なシステム、権力の分立、自由で独立した多元的なメディアなど、デモクラシーの要素が明確になっていった。また02年度のUNDPの人間開発報告書ではデモクラシーが特集され、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でのデモ

68) Acharya. Amitav, "Southeast Asia's Democratic Moment", *Asian Survey,* Vol.39, No.3, 1999, p.429; Haacke, Jürgen, "The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: intramural challenges to the 'ASEAN way'", *The Pacific Review,* Vol.12, No.4, 1999, pp.581-611.
69) 『産経新聞』2005年7月27日朝刊。
70) The Commonwealth, The Millbrook Commonwealth Action Programme on the Harare Declaration 1995, [http://www.thecommonwealth.org/Templates/Internal.asp?NodeID=34458].
71) Piccone, *op.cit.,* pp.109-113.
72) Gude, *op.cit.,* p.87.
73) 外務省ホームページ、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/zimbabwe/data.html] 参照。
74) 以下、杉浦、2004年、前掲、第5章参照。

クラシーの必要性とその連関が強調された[75]。さらに国連は、05年10月にOSCEや国際民主化選挙支援機構（International IDEA）などとともに国際的な選挙監視に関する「行動規範」を作成し合意した[76]。

しかし国際規範の形成に比べると、国連による民主化の「促進」の活動の発達は依然緩やかであった。選挙支援以外の支援活動について、2001年にはUNDPが、従来のガバナンスへの支援の延長に「民主的ガバナンス」への支援枠組みを形成した[77]。そのほかにも各専門機関・プログラムが引き続き民主化関連の支援を行った[78]。それらの支援は加盟国の要請に応じて提供される。またコソボや東ティモール、アフガニスタンなど暫定統治型の平和維持活動では、安保理決議に応じて民主化を促進する包括的な支援が行われた[79]。しかし、国連による民主化の「促進」活動には統一されたプログラムはなく、事務局の選挙支援部による選挙支援活動と、UNDPを中心としたガバナンス支援に重点が置かれてきた。

また国連による民主化の「擁護」に関しては、ミャンマーや97年のカンボジアの政変、00年のフィジーでのクーデターと、事務総長の特別代表の派遣など「説得」アプローチを中心に実施されてきた。しかし「擁護」の制度化については、事務総長の報告書の中でOAU/AUの「デモクラシー条項」が言及されることはあっても、依然進まないままであった[80]。このように慎重な理由には、加盟国間で依然としての政治体制が多様であり、内政干渉への警戒が強いことがある。それは、00年から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、内政不干渉の原則の維持を主張する「民主的で平等な国際秩序への権利の促進」決議2000/62が人権委員会と総会で採択されるようになったことにも表れている。

このような国連の状況を尻目に、アメリカが中心となり、2000年6月に「民主主義諸国の共同体へ向けて」（Toward a Community of Democracies）と呼ばれる国際会議が107ヶ国の外相を集めてワルシャワで開かれた[81]。同会議ではワルシャワ宣言が採択され、核となる民主的原則と実践が確認されるとともに、協力してデモクラシーの促進と強化を行うことが誓われた。同時に、立憲的に選出された政府の転覆などデモクラシーへの脅威を緩和し抵抗することに協力することが決められた。また常設の事務局機能を担うものとして「民主主義諸国の共同体評議会」（CCD）がワシントンに設けられた。02年11月には、ソウルで第2回の閣僚会議が開催され「ソウル行動計画」が採択された[82]。同行動計画は、民主化の「擁護」のために、デモクラシーの危機を監視するシステ

75) UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World.* New York: Published for the United Nations Development Programme by Oxford University Press, 2002.
76) Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conducts for International Election Observers, Commemorated October 27, 2005, at the United Nations, New York.
77) UNDP, UNDP *Thematic Trust Fund: Democratic Governance,* 2001. [http://www.undp.org/trustfunds] 2001/11/18.
78) U.N.Doc.E/CN/2005/127; U.N.Doc.A/58/392, 26 September 2003, Part Ⅲ参照。
79) アフガニスタンについて、川端清隆『アフガニスタン―国連平和活動と地域紛争』みすず書房、2002年参照。
80) U.N.Doc.A/56/499, para.29.
81) 会議のホームページ、[http://www.democracyconference.org] 参照。See, [http://www.ccd21.org/conferences/ministerial].
82) Soul Plan of Action "Democracy: Investing for Peace and Prosperity", November 12, 2002.

ムの発達、既存の地域的、国際的手段やデモクラシー条項の促進、周旋活動の提供などを挙げた。また立憲的ルールを現在破壊している国家やデモクラシーの本質的要素を継続的に「侵食」している国家を「民主主義諸国の共同体」(CD) に含めないことも明記した。05年4月には第3回閣僚会議がサンティアゴで開催され、CDと国連との結びつきの強化、デモクラシーの促進と脅威への対応のためOASの米州民主主義憲章のようなメカニズムの経験を交換していくことなどが約束された[83]。

これまで見てきたように、1990年代半ば以降の民主化支援活動は国際機構など多国間の枠組みで発達した。しかし21世紀に入ると、民主化の推進を掲げるアメリカ外交が再び国際的な注目を浴びるようになった。アメリカは、「民主化ドミノ」でも見られたように、野党勢力を支援する米国NGOを後援することで各国の民主化の「促進」と「擁護」を行った[84]。さらに、01年ジンバブエ、03年ミャンマー、04年ベラルーシと、国別に資産凍結などの制裁措置も含めた強制的な手段で民主化を「促進」する法律を個別に制定してきた[85]。また9・11同時多発テロ以降は、中東地域の民主化にも力を入れるようになった。04年6月のシーアイランドG－8首脳会議で中東での民主化促進を目指す「拡大中東・北アフリカ構想」を提唱し、それに基づいて中東諸国を集めて民主化を含めた諸改革について話し合う「未来のためのフォーラム」を主導してきた[86]。さらに05年から始まった第二期ブッシュ政権は、1月のライス国務長官による就任直前の上院公聴会での演説でも示されたように、一層積極的な民主化の推進を掲げた[87]。

しかし他方で、その「二重基準」や対テロ戦争以降の単独行動主義から、アメリカの民主化支援は国際社会の批判を浴びるようになった[88]。2002年4月には、反米的な姿勢を続けるチャベス政権に起きた軍事クーデター対して、ほかのOAS諸国と対照的に暫定政権を一時的に支持し批判を浴びた[89]。また05年3月ウズベキスタンにおいて政府が反政府デモ対して強硬な鎮圧を行った事態に対して、対テロ戦争における協力関係からアメリカは批判に消極的であった[90]。しかも、ベラルーシやジンバブエのように内政干渉に批判的な中国やロシアと協力関係を結んでアメリカの民主化支援に正面から反発する国も現れるようになった[91]。

---

83) The Community of Democracies 2005 Santiago Ministerial Commitment "Cooperating for Democracy", CD/April 30, 2005.

84) たとえばウクライナの「オレンジ革命」へのアメリカのNGOを通じた支援について、Statement of Ron Paul, M.D., Member of Congress, on "Ukraine's Election: Next Steps", at House International Relations Committee, 7 December, 2004, [http://wwwa.house.gov/international_relations/108/pau120704.htm] 参照。

85) Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act of 2001; Burmese Freedom and Democracy Act of 2003; Belarus Democracy Act of 2004.

86) 2005年11月バーレーンにおける 第2回フォーラムのホームページ、[http://www.mofa.gov.bh/FutureForum/e/index.asp] 参照。

87) 同演説について、[http://www.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm] 参照。

88) Carothers, Thomas, "Promoting Democracy and Fighting Terror", 2003, in Carothers, 2004, *op.cit.*, pp.63-74.

89) Smith, Peter H., *Democracy in Latin America: Change in Comparative Perspective,* New York, N.Y.: Oxford University Press, 2005, pp.132-133.

90) 袴田、前掲、12頁。

91) Carothers, Thomas, "The Backlash against Democracy Promotion", *Foreign Affairs,* March/April 2006.

5 結論

以上、全体的な民主化支援活動の変遷をまとめると次のようになる。1990年代前半には、冷戦の西側の勝利により自由民主主義体制が国際的な規範となる状況の中、西側先進民主主義国の主導で民主化支援活動の発達が始まった。特に、80年代より民主化が始まった中南米と、冷戦終結で急速に東欧の民主化が進んだ欧州で、民主化支援の地域的な制度化が進んだ。特に中南米では、民主化の「擁護」が早くも課題となった。しかし、アメリカの干渉への歴史的な警戒心が残る中で、「強制」アプローチの導入には多くの中南米諸国が慎重であった。欧州では、「欧州入り」を目指す東欧諸国自身の積極的な民主化努力のために、開発援助の政治的コンディショナリティは用いられたものの、「合意」アプローチを軸にした「促進」活動が発達した。いずれも西側先進諸国の民主化支援活動は、経済の市場化と結び付けられたものであった。アフリカやアジアでは、欧米諸国による経済援助の政治的コンディショナリティなど「強制」的なアプローチを含めた積極的な民主化支援がなされたが、経済力に自信を持ちつつあったアジア諸国がそれに一部反発した。

1990年代の中盤以降になると、先進諸国だけでなく、新たに民主化された国々も加わって民主化支援活動の発達を促した。米州と欧州に加えて、新たにアフリカでも地域的な民主化支援の制度化が進んだ。また国連や英連邦といったグローバルな国際機構でも民主化支援活動が発達していった。またEUやOAS、AU、英連邦などでは、新たに民主化された国の後退を防ぐ「擁護」の活動の制度化が進み、メンバーシップの停止など一定の「強制」アプローチも織り込まれた。さらに米州では、米州民主主義憲章で民主化の「侵食」の事態にも対応する動きが見られた。

しかし同時に、ミャンマーの民主化をめぐるASEAN諸国や中国と欧米諸国のアプローチの違い、2000年のペルーの事態への対処をめぐるOAS加盟国間での対立、02年のジンバブエでの大統領選挙に対するOAUとEUの評価の相違、国連での「擁護」の未発達など、諸国間及び国際機構内外で民主化支援へのアプローチの違いが顕在化した。またミャンマーやジンバブエ、ベラルーシのようにそのような国際的な相違を利用して「生き残り」を図る国も現れた。また民主化支援活動の地域的な「格差」も明らかになった。欧州、米州、アフリカで民主化支援制度が発達する一方で、アジアや中東では集団的な民主化支援活動全体の発達が遅れている。

次に個々の民主化支援の分野の変遷についてみると、まず「国際規範の形成」では、デモクラシーの内容について、複数政党制の基づく自由選挙と市場経済を柱とする欧米型の自由民主主義体制で国際的な合意が進んだ。民主化の「促進」では、選挙支援からガバナンスや市民社会、政治文化を含めた幅広い支援へ向かっていった。「促進」のアプローチについては、現行の支援制度を見る限り、依然として「合意」に基づく支援が中心であり、「強制」アプローチはむしろ例外的である。民主化の「擁護」では、クーデターなど短期的な政権転覆への対応から、長期的な民主的政治過程の「侵食」への対応、さらにその予防へと重点が変化しつつある。そのアプローチについては、当

初開発援助への政治的コンディショナリティを中心とした半「強制」アプローチが目立ったが、次第に集団的な「説得」や「強制」アプローチの制度化が見られるようになった。

このような国際的な民主化支援活動の発達の要因について、現実主義的な見方から予測されるほどにはアメリカの影響は大きくなかったといえる。米州のように圧倒的な影響力を持つ地域でも、アメリカは中南米諸国の内政干渉を恐れる諸国の声に配慮せざるをえなかった。しかしこの見方が指摘するとおりに、欧州での地域的な民主化支援制度の発達で見られたように、安全保障など各国のほかの国益への配慮が民主化支援制度の発達を促した面もある。逆に、国益への配慮が先進諸国の民主化支援の実践での一貫性に悪影響を及ぼしてもきた。また内政への関与に慎重な中国の影響力の増大を含めた権力関係の変化が、国連などでの民主化支援活動の発達や支援のアプローチに影響を与えた。

また自由主義的な見方から予測されるとおり、デモクラシーが国際公共益としての正当性を高めるにつれて、国際機構など集団的な民主化支援活動が急速に発達した。しかし、今世紀に入っても、国際的な民主化支援活動ではアメリカを筆頭とする先進国の二国間の民主化支援活動が大きな比重を占めている。また国連では欧州や米州などと比べて民主化支援制度の発達が遅れている。

構造主義（マルクス主義）的な見方が主張するとおり、冷戦終結後の東欧をはじめ、民主化支援活動は経済の自由化への支援と並行で行われた。しかし、2002年4月の自由主義経済に批判的なベネズエラのチャベス政権へのクーデターに対してOAS諸国が非難したように、経済とは関係なく民主化そのものが尊重されて国際的な活動が行われた場合も多く見られた。それは社会学的な見方が指摘する、デモクラシーや民主化が国際的な規範として各国の行動に影響を与え、それが民主化支援活動の発達をもたらすという仮説を支持する。しかし上述したように権力関係など他の要因も民主化支援活動の形成に影響を及ぼした。

本稿での検証からは、民主化支援活動の形成・変化に働く要因として、国家間の権力関係、国際協力を促す共通の利益の存在、国際社会の経済構造、国際社会で広まっている価値・規範、それぞれが複合的に働いているということができよう。

最後に、本稿はこれまでの民主化支援活動の実績そのものを評価するものではない。しかし民主化支援活動の発達と変化の経緯から次の国際社会の課題を挙げることができる。第1に、現在未発達な中東地域やアジアにおける地域的な民主化支援制度の発達とともに、それらが組み込まれた総合的でグローバルな民主化支援レジームが形成されなければならない。第2に、支援のアプローチをめぐる支援側の分裂や一貫性の問題が解決されなければならない。現在、各地で民主化の「促進」と「擁護」をめぐってアプローチの違いが顕著になっている。また支援側の実践における二重基準の問題がある。このような分裂や矛盾は対象国の民主化に良い影響は与えない。他国の事例から学習によって非民主的政権による「生き残り術」がより巧妙化している中で、支援する側にもいっそうの一貫して連携された行動が要求される。第3に、20年近い経験を踏まえた民主化支援活動のよ

り包括的な研究が必要である。まず民主化支援に関する事例の収集、その学問的、体系的、理論的な分析が求められる[92]。また民主化支援への各国の貢献を客観的に評価する枠組みも必要である[93]。

*本稿は平成18年度文部科学省科学研究費補助金（特別研究員奨励金）の研究成果の一部である。

92) Burnell, Peter, "Political Strategies of External Support for Democratization", *Foreign Policy Analysis,* Vol.1, 2005, pp.361-384.

93) 既に「デモクラシー連合プロジェクト」(Democracy Coalition Project) による興味深い試みが存在する。それは、各国の民主化支援活動を、民主的に選出された政府の転覆への対応、選挙過程の不正な操作に対する対応、国際的な民主化努力への支持の程度、強固な独裁国家への政策から評価し、very good、good、fair、poorの評点を与えるものである。Democracy Coalition Project, *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002,* Democracy Coalition Project, 2002.