

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 ——



Democracy

2002年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

J R

01-45

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

2002年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、研究会の見解を取りまとめたものであり、国際協力事業団の公式見解によるものではない。

なお、国際協力事業団の事業形態(スキーム)について、2002年度からいくつかの形態をまとめて「技術協力プロジェクト」という名称とすることになったが、従来の形態名称と混在すると混乱を招く恐れがあることから、この報告書では「プロジェクト方式技術協力」等の従来通りの名称を使用している。

また、開発福祉支援、開発パートナー事業など、NGO等と連携して事業を実施するものについても2002年度から「草の根技術協力」とされたが、混乱を避けるためにこの報告書では従来通りの名称を用いている。

序 文

冷戦構造の崩壊やグローバリゼーションなどを背景とした昨今の世界の大きな流れの中で、世界各地で民主化、自由化、市場経済化に向けての動きが着実に進展しています。民主的な体制は、統治と開発への国民参加を促進すると同時に、国家からの政治的迫害や戦争や紛争、飢餓による不安を国民から取り除き、国民が個々の資質を発揮できる環境を作り出すために不可欠な枠組みであり、かつ国家の中長期的な安定と開発促進にとって重要な要素となっています。このような認識の下、国際社会、特に開発途上国における民主化への動きを積極的に支援しようという気運も高まっており、主要先進国首脳会議においても民主主義へのコミットメントや民主化への努力に対する支持が確認されています。わが国も1992年に閣議決定した政府開発援助大綱の中で「民主化促進」を援助実施に関する原則の1つとして位置づけています。

本調査研究ではこのような状況を踏まえ、開発途上国の民主化をどのように支援していくべきかを検討致しました。具体的には民主化を「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)」「民主化を支える社会・経済基盤」の3つの構成要素からなると考え、これらの3つの側面から東アジア・東南アジア、南西アジア、中南米、アフリカの各地域における民主化の現状と課題を分析し、今後の民主化支援のあり方を提案しています。地域別の分析を行っているのは、地域によって民主化の歴史や現状、課題が異なるためです。さらに、同じ地域でも国によって状況が異なるため、地域の中でも大きく国を類型化して、類型ごとにどのような支援のニーズが高いかを検討致しました。また、民主化・ガバナンス支援の国際的な動向について現状と課題を分析し、世界銀行等のドナーが中心となって進めているガバナンス指標検討の動きについても紹介しています。

本調査研究では、このような地域別の分析と国際的な支援動向を踏まえ、今後の民主化支援のあり方について提言を行い、今後取り組むべき課題を整理した上で民主化支援を行うにあたっての考え方を整理しました。民主化・ガバナンスの定義はドナーや時代によって変わっていますが、現在いずれのドナーにも共通する定義として、民主化・ガバナンスを「開発の成果を持続させるために、政府と国民の双方において必要な仕組みと能力」と捉え、この定義に従って、国ごとに何が「開発成果を持続させるための仕組みと能力」なのかを検討することが肝要です。また、民主化に関する国の特性を把握する上では国を類型化して考えることが有効です。主な類型としては「復興支援型(紛争後の復興期にある国)」「制度整備型(民主的制度の構築と改革を行っている国)」「ガバナンス強化型(民主的制度はあるが十分に機能していない国)」「貧困対策重視型(貧困が深刻であり社会的安定と社会開発が最重要課題となっている国)」「紛争拡大・再発の予防支援型(国内紛争が多発している国)」などが考えられます。今後取り組むべき課題としては、民主化・ガバナンス分野での援助経験の蓄積と整理や途上国のマクロ的な民主化・ガバナンスの現状評価と開発成果との関係の整理があります。このような経験や知見の蓄積から効果的な民主化支援のあり方についてさらに検討を深めていく必要があります。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、拓殖大学国際開発学部の岩崎育夫教授を座長とする研究会を設置し検討を重ねるとともに、研究会委員以外の有識者の方にもご示唆を頂きました。本調査研究にご尽力いただいた関係者のご協力に対し心より感謝申し上げます。

本報告書が、民主化支援を効果的に実施していくための参考となれば幸いです。

2002年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

座長緒言

本報告書は、2001年9月～2002年3月までの半年間、国際協力事業団により組織された「民主化支援のあり方(基礎研究)」研究会の成果である。

民主化とは、非民主的な政治体制を民主主義体制へと変えること、あるいはそれに近づける努力をすることであり、民主化支援とは、開発途上国が民主主義体制に近づこうとする努力を支援することである。1990年代になると多くの開発途上国で民主化の進展がみられたが、これをもって民主化の必要性が薄れたということとはできない。非民主的体制の国がまだあるし、民主的体制に移行した国でもそれがうまく機能しているとはいえないからである。

民主化の促進には当該国の主体的努力に加え、先進諸国や国際機関の支援も必要とされている。本研究会の基本的立場は、「開発途上国の政治・経済・社会にとり民主主義体制が望ましいが、まだ民主化が不十分である、そのために、これまでの日本や欧米諸国や国際機関の民主化支援動向を踏まえながら、開発途上国の政治状況や民主化の進捗状況に則して適切な民主化支援策を考えてみる」ということにある。この基本的スタンスの下で、委員として開発途上国の政治を専門とする研究者や地域研究者、及び日本や欧米諸国や国際機関の民主化支援動向に関する専門家、そしてタスクフォースとして実際に民主化支援に携わっている国際協力事業団職員が参加することで、委員会の特徴をもたせた。研究会の進め方は、前半は、アジア、中南米、アフリカなど地域ごとの政治構造や民主化の進捗状況について検討や議論を行い、これを受けて後半では、どのような民主化支援が必要で望ましいのかについて集中的な議論を行った。

民主化は制度を整えればよいというものではなく、民主化を機能させるシステム(政府及び市民社会のガバナンス)や民主化を支える社会・経済基盤があってはじめて意味のあるものになる。そのため、本研究会では民主化の構成要素を 民主的制度、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、と考え、これらの構成要素に基づいて民主化の現状と課題及び支援策を検討した。その際、開発途上国の政治状況や経済状況、社会構造が地域や国ごとに違っているため、研究会では地域諸国をいくつかの指標を使って類型化し、それぞれの類型ごとに3つの要素のうちでどれに重点や優先順位を置いたらよいか考えた。

現在、開発途上国は数多くの困難な問題を抱えており、政治安定、社会調和、経済発展に向けた主体的努力や様々な支援がなされているが、いうまでもなく民主化支援はその1つをなすものである。本研究会の我々の提言によって、開発途上国の民主化が一気に進み、社会調和や経済基盤の強化も短期間で実現するとは考えないが、提言が開発途上国と、その支援に関わる様々な人々の参考となり、かつ、その実現に向かう確かな一歩となれば幸いである。

2002年3月

民主化支援のあり方(基礎研究)研究会
座長 岩崎 育夫

略 語 表

A	ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
	APEC	Asia Pacific Economic Cooperation	アジア・太平洋経済協力閣僚会議
	ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
	ASDS	Agricultural Sector Development Strategy	農業分野開発戦略
	ASP	Agricultural Sector Program	農業セクタープログラム
	AU	African Union	アフリカ連合
B	BA	Bureaucratic Authoritarianism	官僚制権威主義体制
	BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
C	CAS	Country Assistance Strategy	世界銀行の国別援助戦略
	CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発枠組み
	CG	Consultative Group	支援国
	CO	Community Organization	地域組織
	CPI	Corruption Perceptions Index	汚職・腐敗度指数
D	DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
	DDC	District Development Committee	郡開発委員会
E	EAC	East African Community	東アフリカ共同体
	EC	European Commission	欧州委員会
	ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
	EDDI	Education for Development and Democracy Initiative	開発と民主化のための教育イニシアティブ
	EO	Executive Outcomes	エグゼクティブ・アウトカムズ社
	EPLF	Eritrean People's Liberation Front	エリトリア人民解放戦線
	EU	European Union	欧州連合
F	FEALAC	Forum for East Asia and Latin America Cooperation	東アジア・ラテン・アメリカ協力フォーラム
	FTAA	Free Trade Area of the Americas	米州自由貿易地域
G	G8	Group of Eight	先進8カ国
	GAP	Governance Action Plan	統治実行計画
	GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
	GIS	Geographic Information Systems	地理情報システム
	GNP	Gross National Product	国民総生産
H	HIPC	Heavily Indebted Poor Country	重債務国
I	IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際復興開発銀行
	ICRG	International Country Risk Guide	インターナショナル・カントリー・リスク・ガイド社
	IDA	International Development Association	国際開発協会
	IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
	IGAD	Intergovernmental Authority on Development	政府間開発機構
	IGR	Institutional and Governance Reviews	組織制度的状況の分析
	IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
	IT	Information and Communication Technology	情報通信技術

J	JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
	JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
K	KANU	Kenya African National Union	ケニア・アフリカ全国同盟
L	LGP	Local governance Program	地方ガバナンスプログラム
	LLDC	Least among Less Developed Country	後発開発途上国
	LTTE	The Liberation Tigers of Tamil Eelam	タミル・イーラム解放の虎
M	MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出枠組書
N	NAFTA	North American Free Trade Agreement	北米自由貿易協定
	NAI	New African Initiative	新アフリカ・イニシアティブ
	NEPAD	The New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
	NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
	NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノールウェー開発協力庁
	NPO	Non Profit Organization	非政府組織
O	OAS	Organization of American States	米州機構
	OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
	ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
P	PDD	Partnership for Democratic Development Initiative	民主的発展のためのパートナーシップ・イニシアティブ
	PDDP	Participatory District Development Programme	参加型地域開発プログラム
	PDF	Pakistan Development Forum	パキスタン開発フォーラム
	PER	Public Expenditure Reviews	公共支出レビュー
	PKF	Peace-Keeping Force	国連平和維持軍
	PKO	Peace-Keeping Operations	国連平和維持活動
	PRI	Partido Revolucionario Institucional	制度的革命党
	PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
R	RAA	Refugee Affected Area	難民受入地域
	RDS	The Rural Development Strategy	地方開発戦略
S	SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
	SLFP	Sri Lankan Freedom Party	スリ・ランカ自由党
	SP	Sector Program	セクタープログラム
T	TICAD II	Tokyo International Conference on African Development II	第2回東京アフリカ開発会議
U	UCM	Union Coordinating Meeting	ユニオン連絡調整会議
	UDC	Union Development Center	ユニオン活性化センター
	UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
	UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	国連東ティモール暫定統治機構
	USAID	The United States Agency for International Development	米国国際開発庁
V	VDC	Village Development Committee	村落開発委員会

目 次

序文	
座長緒言	
略語表	
目次	
調査研究の概要	i
委員・タスクフォース一覧	iii
第1章 民主化を考える枠組み(岩崎育夫)	1
1-1 なぜ民主化なのか	1
1-1-1 開発途上国における民主化の動き	1
1-1-2 民主化の目的	1
1-1-3 民主化の必要性	2
1-2 民主化の3つの構成要素	3
1-2-1 民主的な制度	3
1-2-2 民主化を機能させるシステム	3
1-2-3 民主化を支える社会・経済基盤	5
1-3 地域別の民主化の現状・特徴・課題	5
1-3-1 東アジア、東南アジア	6
1-3-2 南西アジア	6
1-3-3 中南米	7
1-3-4 アフリカ	7
1-4 どのような民主化支援策が望ましいのか	8
第2章 東アジア、東南アジアにおける民主化の現状と支援のあり方	11
2-1 民主化の歴史的背景・現状.....(甲斐信好)	11
2-2 東アジア、東南アジアの民主主義の特徴と課題.....(甲斐信好)	11
2-2-1 民主的な制度	11
2-2-2 民主化を機能させるシステム	13
2-2-3 民主化を支える社会・経済基盤と類型化	14
2-3 わが国の支援動向.....(長縄真吾、寺本匡俊)	14
2-3-1 わが国の民主化支援の方針	14
2-3-2 JICAにおける民主化支援の位置づけ	15
2-3-3 民主化支援の特徴的な協力動向	16
2-4 今後の支援のあり方.....(甲斐信好)	18
2-5 民主化支援における留意点.....(甲斐信好)	20
第3章 南西アジアにおける民主化の現状と支援のあり方	21
3-1 民主化の歴史的背景・現況.....(広瀬崇子)	21
3-1-1 重層型多元国家：インド	21
3-1-2 多数派支配型国家：パキスタン	21
3-1-3 単一民族国家：バングラデシュ	22

3 - 1 - 4	強力な少数民族の挑戦を受ける国家：スリ・ランカ	22
3 - 1 - 5	地域拡散型国家：ネパール	23
3 - 2	民主化の特徴と課題 (広瀬崇子)	23
3 - 2 - 1	民主的な制度	23
3 - 2 - 2	民主化を機能させるシステム	23
3 - 2 - 3	民主化を支える社会・経済基盤	25
3 - 2 - 4	今後に向けて	26
3 - 3	わが国の支援動向 (岩上憲三)	26
3 - 3 - 1	わが国の民主化支援の方針	26
3 - 3 - 2	わが国の民主化支援の取り組み	27
3 - 4	今後の支援のあり方 (岩上憲三)	30
3 - 5	民主化支援における留意点 (岩上憲三)	30
3 - 5 - 1	貧困削減に資する支援の展開	30
3 - 5 - 2	各セクターとの関係	30
3 - 5 - 3	資金協力との連携	30
第4章	中南米における民主化の現状と支援のあり方	32
4 - 1	民主化の歴史的背景・現況 (遅野井茂雄)	32
4 - 1 - 1	現況	32
4 - 1 - 2	歴史的背景	32
4 - 2	中南米における民主主義の特徴と課題 (遅野井茂雄)	35
4 - 2 - 1	民主的な制度	36
4 - 2 - 2	民主化を機能させるシステム	37
4 - 2 - 3	民主主義の特徴と課題	41
4 - 3	わが国の支援動向 (遅野井茂雄、秋山慎太郎)	44
4 - 3 - 1	わが国の民主化支援の方針	44
4 - 3 - 2	わが国政府による協力	44
4 - 3 - 3	JICAの民主化支援の取り組み	45
4 - 3 - 4	JICAの協力事例	45
4 - 4	今後の支援のあり方 (遅野井茂雄、秋山慎太郎)	47
4 - 5	民主化支援における留意点 (遅野井茂雄、秋山慎太郎)	51
4 - 5 - 1	長い民主化の経験	51
4 - 5 - 2	民主制度の刷新、「開かれた制度化」	51
4 - 5 - 3	野党への政権交代	51
4 - 5 - 4	地域機関や多ドナーとの連携	51
4 - 5 - 5	対等のパートナーとして	51
第5章	アフリカにおける民主化の現状と支援のあり方	52
5 - 1	民主化の歴史的背景・現況 (落合雄彦)	52
5 - 1 - 1	第一期(1950年代後半～1960年代前半)	52
5 - 1 - 2	第二期(1970年代後半～1980年代前半)	52
5 - 1 - 3	第三期(1989年以降)	53
5 - 1 - 4	民主化を促した諸要因	54

5 - 2	アフリカにおける民主主義の特徴と課題	(落合雄彦)	54
5 - 2 - 1	民主的な制度		54
5 - 2 - 2	民主化を機能させるシステム		58
5 - 2 - 3	民主化を支える社会・経済基盤		60
5 - 2 - 4	小括		62
5 - 3	わが国の支援動向	(川村康予、関智宏)	62
5 - 3 - 1	わが国の民主化支援の方針		62
5 - 3 - 2	わが国・JICA の民主化支援の取り組み		62
5 - 3 - 3	JICA 協力実績		63
5 - 3 - 4	小括		66
5 - 4	今後の支援のあり方	(落合雄彦)	66
5 - 5	民主化支援における留意点	(川村康予、関智宏)	68
5 - 5 - 1	民族問題への配慮		68
5 - 5 - 2	「協調型支援」への対応		68
5 - 5 - 3	地方分権化の進展状況の把握		68
5 - 5 - 4	援助の予測性の改善		68
5 - 5 - 5	LLDC への配慮		68
5 - 5 - 6	平和配慮		68
第 6 章	ガバナンスを軸にした民主化支援動向	(桑島京子)	70
6 - 1	開発援助における民主主義やガバナンスの位置づけ		70
6 - 1 - 1	開発援助委員会(DAC)における民主主義やガバナンスの位置づけ		70
6 - 1 - 2	開発援助において民主化・ガバナンスが重視されるようになった主たる背景要因		71
6 - 2	ドナーの民主化支援動向		72
6 - 2 - 1	援助供与の前提条件としての民主化支援(間接的支援)の動向		72
6 - 2 - 2	民主化の推進・ガバナンス改善のための民主化支援(直接的支援)の動向		74
6 - 2 - 3	民主化支援の課題と展望		82
6 - 3	ガバナンス指標検討の動き		82
6 - 3 - 1	第一世代指標から第二世代指標の検討へ		82
6 - 3 - 2	第二世代指標の概念と特徴		86
第 7 章	今後の民主化支援のあり方について - 民主化支援に関する JICA 事業への提言		90
7 - 1	JICA の民主化支援のあり方について	(桑島京子)	90
7 - 1 - 1	開発援助のなかで、民主化支援をどう捉えるか		90
7 - 1 - 2	民主化支援の基本的考え方		91
7 - 2	今後に向けた民主化支援の課題		94
7 - 2 - 1	民主化支援をさらに推進する上で検討すべき課題	(桑島京子)	94
7 - 2 - 2	民主化支援経験の蓄積のための方策の検討	(桑島京子、佐原隆幸)	95
付録 1	JICA における民主化支援関連の協力プログラム		98
2	JICA における民主化関連の主な支援実績		107
参考文献リスト			111

< 図リスト >

図1 - 1	民主化支援のあり方 分析の枠組み	4
図1 - 2	民主化の3つの構成要素の関係	5
図5 - 1	アフリカ諸国における大統領・国政選挙実施回数の推移(1960年代～1990年代).....	56
図6 - 1	ガバナンスの二つの側面	86
図6 - 2	チェック・アンド・バランスによる行政の説明責任の改善	87
図6 - 3	ガバナンス指標と開発目標達成との因果関係	87

< 表リスト >

表2 - 1	東アジア、東南アジアの政治制度	12
表2 - 2	東アジア、東南アジアの経済発展	13
表2 - 3	東アジア、東南アジアのCPI	14
表2 - 4	東アジア、東南アジアの中等・高等教育の総就学率(1996年).....	14
表2 - 5	JICAにおける民主化支援プログラム(東アジア、東南アジア).....	16
表2 - 6	東アジア、東南アジアにおける民主化を機能させるシステムと社会・経済基盤	18
表3 - 1	国家開発計画とJICAにおける民主化支援プログラム(南西アジア).....	27
表3 - 2	類型化による民主化支援策(南西アジア).....	31
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	37
表4 - 2	ラテン・アメリカ：制度に対する信頼感	38
表4 - 3	中南米地域：民主化支援における類型化一覧	49
表4 - 4	中南米地域：類型別の協力一覧表	50
表5 - 1	アフリカ諸国の政治制度比較	53
表5 - 2	アフリカにおける成功したクーデタ数の推移(1960年代～1990年代).....	55
表5 - 3	JICAにおける民主化支援プログラム(アフリカ).....	64
表5 - 4	アフリカに対する民主化支援の類型化	69
表6 - 1	主要ドナーが援助供与に際して重視する要素	73
表6 - 2	Government and Civil Society 分野のドナー別援助動向(1980～2000年).....	75
表6 - 3	Government and Civil Society 分野の二国間(DAC諸国)地域別援助額(コミットメント・ベース) (1990～2000年).....	75
表6 - 4	Government and Civil Society 分野の多国間地域別援助額(コミットメント・ベース) (1990～2000年).....	76
表6 - 5	Government and Civil Society 分野の細目別援助額(コミットメント・ベース)(1999年).....	76
表6 - 6	主要ドナーによるガバナンス支援の内容と範囲	84
表6 - 7	DACで検討されているガバナンス主要指標の事例	89

< Box リスト >

Box2 - 1	国家開発計画における民主化・ガバナンスの位置づけ	15
Box2 - 2	協力事例1：インドネシア地方行政能力向上プログラム	17
Box2 - 3	協力事例2：ヴェトナム重要政策中枢支援「法整備支援」.....	17
Box2 - 4	協力事例3：ヴェトナム開発パートナー事業「北部山岳地域識字教育振興計画」.....	17
Box3 - 1	協力事例1：パキスタン民主化支援	29
Box3 - 2	協力事例2：バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画	29
Box4 - 1	警察に対するブラジルの貧困区住民の声	38

Box4 - 2	議員や役人に対するエクアドルの住民の声	39
Box4 - 3	ボリヴィアの大衆参加	43
Box4 - 4	協力事例1：エル・サルヴァドル	46
Box4 - 5	協力事例2：ペルー	46
Box4 - 6	協力事例3：ボリヴィア	47
Box4 - 7	協力事例4：パラグアイ	47
Box4 - 8	協力事例5：チリ	47
Box5 - 1	減少傾向を示すクーデタ	55
Box5 - 2	象牙海岸の選挙を巡る国家指導者の権力濫用	57
Box5 - 3	アフリカ紛争の「プライバタイゼーション」.....	61
Box5 - 4	ケニアにおける住民抗争	61
Box5 - 5	協力事例1：タンザニアセクタープログラム開発調査	65
Box5 - 6	協力事例2：民主化セミナー	65
Box5 - 7	協力事例3：国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)との連携による難民受入地域復興開発支援 プロジェクト形成調査	65
Box6 - 1	世界銀行	77
Box6 - 2	UNDP	78
Box6 - 3	UNDP による地方分権化支援の例	79
Box6 - 4	USAID	80
Box6 - 5	USAID による電子化支援の例	80
Box6 - 6	日本	81
Box6 - 7	1990年代までの民主化支援の課題と教訓	83
Box6 - 8	日本の援助のなかで留意すべきと思われる事項	83
Box7 - 1	効果的なアプローチや支援事例の蓄積のための方策 試案	96

調査研究の概要

1. 調査研究の背景と目的

冷戦構造の崩壊に伴い、世界各地で民主化、自由化、市場経済化に向けての動きが着実に進展している。民主主義の基盤強化は、統治と開発への国民参加を促すと共に、人権の擁護・促進につながり、国家の中長期的な安定と開発促進にとって極めて重要な要素となっている。こうした中、国際社会においては特に開発途上国における民主化への動きを積極的に支援していく気運が高まっており、主要先進国首脳会議(G8サミット)においても民主主義へのコミットメントや民主化への努力に対する支持が確認されている。

わが国も従来よりODAを通じて開発途上国の民主化や市場経済化の動きを積極的に支援してきており、その基本的考え方を1992年に閣議決定した政府開発援助大綱(通称ODA大綱)の中でも明らかにしている。しかしながらわが国の取り組みは、1970年代から民主化に対応するための援助のあり方についてガイドラインを策定し、官民一体となって民主的ガバナンスに取り組んできた米国や北欧諸国などに比較して十分とはいいがたく、民主化を重要課題と認識しているものの、どのように民主化支援を実施していくかについては模索中である。

そのため、本調査研究では民主化に関する途上国の現状と課題を分析し、国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency: JICA)を中心としたわが国の民主化に関する協力実績及び国際的な民主化支援の動向を把握した上で、今後のわが国の民主化支援のあり方について提言を行うことを目的とした。

2. 報告書構成

本研究では、途上国の民主化の現状を検討するにあたり、わが国の協力実績の多い東アジア、東南アジア、南西アジア、中南米、アフリカの各地域を分析の対象とした。各地域ごとに民主化の観点から見た特徴をとらえ、どのような支援が望ましいかを検討している。さらに国際的な民主化支援の動向も分析し、今後の支援に向けた提言を行っている。報告書構成は以下の通りである。

「第1章 民主化を考える枠組み」は本報告書の総論部分であり、本研究の民主化支援の考え方を整理している。この章では、まず、なぜ民主化が必要なのかを述べ、次いで本研究で考える「民主化」について考え方を説明している。本研究では民主化の目的を「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、また参加型開発の推進にも適した政治・行政・社会を構築する」と考え、このような民主化のためには単なる民主的制度の構築だけでは不十分であり、「民主的制度」、「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)」、「民主化を支える社会・経済基盤」の3つが必要不可欠であると考えている。この章ではこのような認識に基づき、第2章から第5章の地域別分析で述べられている地域ごとの民主化の現状・特徴・課題を要約し、どのような民主化支援策が望ましいのかの考察を行っている。

第2章から第5章では、途上国の民主化の現状と国際的支援のあり方を検討している。具体的には、東アジア・東南アジア、南西アジア、中南米、アフリカの各地域の民主化の歴史的背景や現況を概説し、民主主義の特徴と課題を分析している。また、各地域におけるわが国の民主化支援の動向についてもレビューを行い、これらを踏まえた今後の支援のあり方や民主化支援における留意点について提言を行っている。この章においては、域内の国を大きく類型化し、タイプごとにニーズを把握して民主化支援のあり方について検討を行った。地域ごとに民主化の現況や課題は異なるが、どの地域においても民主的制度の構築だけではなく、民主化を機能させるシステムや民主化を支える社会・経済基盤が重要であり、それぞれの国が直面する問題に対し、これらの3つの要素をどう組み合わせていくかが課題となっている。

「第6章 ガバナンスを軸にした民主化支援動向」では、開発援助における民主主義やガバナンスの位置づけを経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)における考え方を中心に解説し、開発援助において民主化が重視されるようになった背景を考察している。さらに、ドナーの民主化支援の特徴と動向を分析し、民主化支援を行っている主要ドナー(世界銀行、国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)、米国国際開発庁(The United States Agency for International

Development: USAID) 日本)を中心に、支援の方針や特徴、具体的事例を分析している。ほとんどのドナーは援助供与に際して民主化の動向を重視しているが、重視する要素やコンディショナリティの運用には違いが見られる。また、民主化支援の教訓と課題としては、民主化・ガバナンスのアセスメント手法の未確立や、支援のための総合戦略の不在、コンディショナリティの限界などとともに、途上国側の改革に向けた主体的意思や内発性の重要性が挙げられている。

「第7章 今後の民主化支援のあり方について」は本報告書の結論と提言である。ここでは、JICA が民主化支援を行うにあたっての基本的な考え方や留意点を整理している。開発の視点から見た「民主化」についてはドナーによって考え方に違いがあるが、共通する定義としては「開発の成果を持続させるための必要な仕組みと能力」と捉えるものがあり、JICAにおいて民主化支援の内容を検討する際にはこの定義を用いて、国ごとに何が「開発成果を持続させるための仕組みと能力」なのかを検討することが必要であると述べられている。さらに、民主化には相手国の主体的意思が重要であるとの認識の下、わが国と相手国との関係や他ドナーの援助方針との整合性にも配慮が必要であることを確認している。わが国は従来より行政サービスの改善支援を得意としてきたが、このような支援においては行政と住民の双方に働きかけて、双方向の関係構築・強化に焦点を当てること民主的ガバナンスの強化につながると考えられる。支援の内容を検討する際には第2章から第5章の地域別分析で行ったように途上国を類型化してニーズの把握に努めることが有用である。主な類型としては「復興支援型(紛争後の復興期にある国)」「制度整備型(民主的制度の構築と改革を行っている国)」「ガバナンス強化型(民主的制度はあるが十分に機能していない国)」「貧困対策重視型(貧困が深刻であり社会的安定と社会開発が最重要課題となっている国)」「紛争拡大・再発の予防支援型(国内紛争が多発している国)」などが挙げられている。また、地域協力機構を通じた国際協調による支援も有効であると指摘されている。今後わが国で取り組むべき中・長期的課題としては、民主化・ガバナンス分野での援助経験の蓄積と整理、途上国のマクロ的な民主化・ガバナンスの現状評価の手法の検討と開発成果の相関関係の整理などが挙げられている。

巻末には「付録」としてJICAにおける民主化関連の支援プログラム及び主な民主化支援実績を添付している。

3. 実施体制と調査方法

本調査研究はアジア、中南米、アフリカの各地域の政治学を専門とする外部有識者を中心とした委員及び各地域への支援を担当するJICA職員からなるタスクフォースで研究会を設置し、議論を重ねた(「委員・タスクフォース一覧」参照)。各地域の民主化の現状と国際的支援については当該地域を専門とする委員とJICA職員が組になって政治と援助の両面から分析を行い、地域別の提言を導き出した。これらの地域別の分析と国際的な民主化支援動向の分析を基に今後の民主化支援のあり方について研究会委員以外の外部有識者¹⁾のコメントも頂きつつ研究会で検討を行い、提言を取りまとめた。

¹⁾ 「ODA大綱の政治経済学」の共著者であり民主化支援の政策面に知見の深い東京大学社会科学研究所 中川淳司 教授及びJICAのアフリカ民主化セミナーでコースリーダーをされている獨協大学国際関係法学科 増島建 助教授からわが国の民主化支援のあり方についてご意見を頂いた。

委員・タスクフォース一覧

分野	氏名	所属先
座長	いわさき いくお 岩崎 育夫	拓殖大学国際開発学部 教授
委員		
中南米	おその い しげ お 遅野井 茂 雄	南山大学外国語学部 教授
国際協力	さ はら たか ゆき 佐原 隆 幸	拓殖大学国際開発学部 助教授
東アジア・東南アジア	か い のぶ よし 甲 斐 信 好	拓殖大学国際開発研究所 研究員
アフリカ	おち あい たけ ひこ 落合 雄 彦	東海大学教養学部 兼任講師
ガバナンス	くわ じま きょう こ 桑 島 京 子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長
アドバイザー		
南西アジア	ひろ せ たか こ 広 瀬 崇 子	大東文化大学国際関係学部 教授
タスクフォース		
	なが なわ しん ご 長 縄 真 吾	国際協力事業団 アジア第一部 東南アジア課 (平成13年12月まで)
	てら もと まさ とし 寺 本 匡 俊	国際協力事業団 アジア第一部 インドシナ課 課長代理 (平成14年1月から)
	いわ かみ けん ぞう 岩 上 憲 三	国際協力事業団 アジア第二部 南西アジア・大洋州課
	あき やま しん たろう 秋 山 慎太郎	国際協力事業団 中南米部 南米課
	かわ わら やす よ 川 村 康 予	国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部 アフリカ課 (平成13年12月まで)
	せき とも ひろ 関 智 宏	国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部 アフリカ課 (平成14年1月から)
事務局		
	お ばた とし ひろ 小 幡 俊 弘	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長
	さ とう かず あき 佐 藤 和 明	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理
	こ じま げん 小 島 元	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (平成13年9月まで)
	あ だち か な こ 足 立 佳菜子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (平成13年10月から)
	さい とう あい こ 斎 藤 愛 子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員(平成14年3月まで)
	しの じま じゅん こ 篠 島 淳 子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター研究員(平成14年3月から)

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、政治研究者などの中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」であると考えられる。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を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的経験からすると、民主化と自由化が望ましいということが出来る。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) 2) 選挙制度の構築・改善、公正な選挙の実施 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 4) 基本的人権を保障する諸制度の構築	1) 民主的な政治システムの整備支援 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 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 4) 基本的人権を保障する法制度の整備支援	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) 5) 広報やIT等を通じた情報提供促進支援、住民投票や公聴会等の制度整備支援、表現・放送の自由を保障する法の整備支援、ジャーナリスト養成支援、情報通信・放送基盤整備支援、IT教育促進支援
		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
		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
		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 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) 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)		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) 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) 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

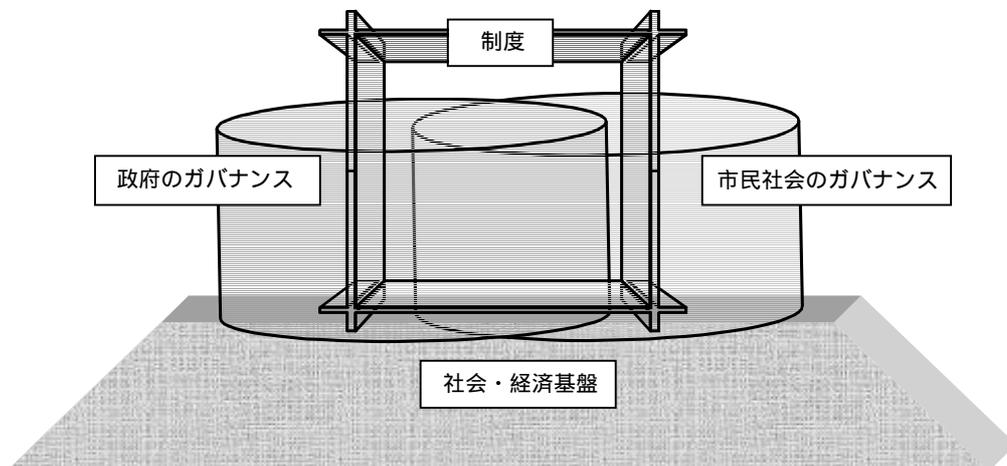
味がない。そのため、紛争の予防、紛争状態の解決、紛争終結後のすばやい復興を進めることが必要なのである。経済の安定も同じ理由によるもので、政府の経済失策や無策などを原因に国民経済が破綻したならば、国民は自分の生活を守るだけで精一杯な状態に陥るため、安定的な経済状態の創出も民主化が機能するための重要基盤の1つなのである。BHNも同様で、災害、飢餓、失業、紛争などを原因に食糧、住居、保健・衛生、教育など人間生活に必要な最低限の条件が充足されていないならば、どんなに民主化の意義を説いても説得力は弱い。それゆえ、その充足も欠かせないのである。

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)

に大いに参考となる。

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、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、民主主義はい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、紛争が起こ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体制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られる。

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拡げて捉えるならば、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る。

第2章 東アジア、東南アジア¹における民主化の現状と支援のあり方

2-1 民主化の歴史的背景・現状

東アジア、東南アジア地域の民主化の現状は、世界のどの地域に比べても多様である。共産党一党支配が続く中国・ベトナムから、経済発展の緒についたインドシナ諸国、権威主義開発体制が溶解する段階に達したASEAN諸国、1980年代後半から急激な民主化を遂げた台湾・韓国、50年以上の間安定した民主主義国である日本まで、民主化の状況は実に様々である。経済発展の段階、社会、宗教、民族も多種多様であり、それもまたこの地域の民主化へのアプローチを難しいものになっている。

植民地から独立した東アジア、東南アジア諸国の場合、最初に経済発展を担う層は非常に薄かった。従って、国がこれを肩代わりする必要がある、それが権威主義的な開発体制つまり国家主導型の経済発展に結びついた。この権威主義的な開発体制から民主化への脱却が、東アジア、東南アジア地域の課題である。

代表的な民主化測定指標であるフリーダムハウス(Freedom House)指標を用いて東アジア、東南アジア地域の民主化の現状を見よう²。フリーダムハウス指標に代表される民主化指標は、民主主義のある種の形を理想とする点において、必ずしも東アジア、東南アジア地域を分析する際にふさわしいものとはいえないが、欧米諸国がこの地域の民主化をどのように見ているか、という参考にはなりうる。

同指標がランクづけを開始した1973年から現在までの期間について、東アジア、東南アジア諸国のスコアを抜き出して時系列に並べてみると、この地域の民主化への歴史的経緯もまた、多様な道をたどってきたことがわかる。おおまかにわけて東アジア、東南アジア諸国の民主化へのパターンは5つに分類できる。

(1) ずっと「自由」である国：東アジア、東南アジ

アにおいては日本のみである

(2) 「非自由」から出発し、1980年代末から1990年代にかけて「部分的に自由」から「自由」に到達した国：韓国、台湾。民主化にいたる道筋は直線的でいわゆる民主化の逆戻り(「自由」からのそれ以外への逆行)がないことが特徴である

(3) 現在、「自由」に到達しているが、その過程で「部分的に自由」や「非自由」に逆戻りがあった国：フィリピン、タイ

(4) 部分的に短い期間「自由」または「非自由」が存在したが、上記の期間全体を通じて、また現在も「部分的に自由」でありつづける国：インドネシア、マレーシア、シンガポール

(5) 上記の期間を通じて基本的には「非自由」でありつづけている国：ブルネイ、カンボディア、中国、ラオス、ミャンマー、ベトナム

2-2 東アジア、東南アジアの民主主義の特徴と課題

2-2-1 民主的な制度

選挙など制度としての民主化について見たとき、東アジア、東南アジア地域は、様々な経済発展の段階や歴史的経緯、多民族社会などを反映して、ここでも非常に多様なシステムが存在している。経済発展の段階と先に述べたフリーダムハウス指標によりいくつかのグループに分け、この地域の政治制度について国政を中心に比較したのが表2-1である。

東アジア、東南アジア諸国では、他の先進国と比べても遜色ないシステムが確立されている国々がある一方で、選挙停止・議会閉鎖が行われていたり、公平な競争に基づいた選挙が行われていなかったり、自由な

¹ 本報告書において東アジアとは中国、台湾、韓国、(及び比較の対象としての日本)、東南アジアとはASEAN加盟10カ国(タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、ラオス、カンボディア、ミャンマー)を指している

² 民主化研究において最も多く用いられるのが、ニューヨークに本部を置く非営利団体が1973年以来世界の各政治体制の政治的自由度をモニタリングしてきたフリーダムハウスの指標である。世界銀行やUSAIDもこの指標を利用している。またUSAIDではフリーダムハウス指標を参考に、中南米への援助配分で民主化の状況を20%の割合で考慮に入れる(Shir(1994) p.165)

表2 - 1 東アジア、東南アジアの政治制度

	日本(参考)	韓国(大韓民国)	台湾(中華民国)	ブルネイ	マレーシア	シンガポール	フィリピン
政治システム	議院内閣制(立憲君主国)	大統領制	大統領制	立憲君主制(実際は絶対王制)	議院内閣制(立憲君主国)	議院内閣制	大統領制
議 会	2院制(衆議院・参議院)	1院制	1院制(立法委員)	1院制	2院制(下院・上院)	1院制	2院制(上院・下院)
定 員	480議席(衆)・242議席(参)	273議席	225議席	21議席(うち任命議員21)ただし国会は停止中である	193議席(下院)・70議席(上院)	83議席	24議席(上院)・250議席(下院)
任 期	4年(衆)・6年(参)	4年	3年		5年(下院)・3年(上院)	6年	6年(上院)・3年(下院)
選 挙 制 度	小選挙区比例代表並立制(衆)・小選挙区300議席、比例代表180議席)・都道府県ごとの中選挙区及び比例代表制(参)・中選挙区146議席、比例代表96議席)	小選挙区比例代表並立制(地域区227議席・全国区46議席の1票制)	中選挙区比例代表併用制(中選挙区176議席、比例代表区41議席、海外華僑比例代表区8議席)	1962年から選挙は行われていない	小選挙区制(下院)・州議会選出議員(30人)と国王任命(40人)・上院)	グループ代表選挙区制・小選挙区制(政府任命国会議員・野党任命国会議員の制度がある)	上院は全国区、下院は地方小選挙区(11議席は大統領任命)
選 挙 権	20歳以上の男女	20歳以上の男女	20歳以上の男女	なし	21歳以上の男女	20歳以上の男女(義務制度)	18歳以上の男女
三 権 分 立	確立している	確立している	確立している	確立していない	確立している	確立している	確立している
地 方 自 治	確立している	確立している	確立している	確立していない	確立している	都市国家である	確立している

	タイ	インドネシア	カンボディア	中 国	ラオス	ミャンマー	ヴェトナム
政治システム	議院内閣制(立憲君主国)	大統領制	議院内閣制(立憲君主国)	中国共産党の一党支配	共産党(ラオス人民革命党)の一党支配	軍事政権	共産党の一党支配
議 会	2院制(下院・上院)	1院制	2院制	全国人民代表大会	1院制	1院制。現在、議会召集は禁じられている	1院制
定 員	500議席(下院)・200議席(上院)	500議席(うち任命議員:国軍割り当て38)	122議席(下院)・61議席(上院)	2978議席	99議席(地方機関代表68、中央機関代表31)	485議席	450議席
任 期	4年(下院)・6年(上院)	5年	4年(下院)・6年(上院)	5年	5年	5年	5年
選 挙 制 度	比例代表小選挙区並立制(小選挙区400・比例代表100)・下院)・中選挙区制(上院)	全国27州単位の比例代表制	1998年7月にはじめて民選を自力で実施。上院は下院での選挙結果に比例して議席が配分され、4議席は任命	全国人民代表大会は地方人民代表大会などからの間接代表によって構成される	18選挙区(17県1特別市)、秘密選挙だが候補者はすべて党が承認する。ラオス人民革命党以外の政党は禁止されている	小選挙区制。1990年5月に実施されたが軍事政権により停止	個人に立候補権が保証されているが、祖国戦線(共産党の政治団体)が適正資格審査を行うなど影響力大
選 挙 権	18歳以上の男女	17歳以上の男女、ただし既婚者は年齢にかかわらず	18歳以上の男女	18歳以上の男女	18歳以上の男女	18歳以上の男女	18歳以上の男女
三 権 分 立	確立している	確立していない	確立していない	確立していない	確立していない	確立していない	確立していない
地 方 自 治	確立している	確立していない	確立していない	確立していない	確立している	確立していない	確立している

出所: Freedom House(1999)、岩崎育夫編(1998)、地方自治協会(1993)などを基に筆者作成。三権分立についてはある一権が支配的になっていないか、地方自治については地方の長が選挙で選ばれているかを判断の基準とした。

システムそのものが存在していない国も存在する。また、選挙制度を見てみると、議会制民主主義の形態をとっているが、同時に与党が常に圧勝できる仕組みができあがっているなど、はっきりと民主的・非民主的どちらとも判断しにくい独特の政治システムもある。

2-2-2 民主化を機能させるシステム

民主化を機能させるシステム、なかでもガバナンスの問題として、東アジア、東南アジア地域に特徴的なのは、多くの国が権威主義的な開発体制をとってきた(また、現在もとりつづけている国がある)という点である。

開発体制とは、開発を至上の目的とし、官僚テクノクラートが実権を握り、市場に関して政府が何らかの介入を行い、また開発の成功をもって自らの正当性とするような体制である。民主化には何らかの制約が加えられることが多く、ここではその体制を権威主義開発体制と呼ぶ³。

権威主義開発体制の正当性は、経済発展を続けるために権力と資本を集中させたほうが効率的というところにある。東アジア、東南アジア地域では大まかにいって、経済開発が成功裡に進み、貧困が減少し、所得が向上するなど、権威主義開発体制が一定の成果を上げてきたことは否定できない。表2-2で東アジア、東南アジアの主要国の経済発展を示した。これを見ると、経済発展のスピードや成果において、他の地域、例えば中南米の諸国と比較して大きく上回る成果を上げたことがわかる⁴。

特に、1人当たりGNPが増加しただけでなく、貧困が解消の方向に向かったことが重要である。1970年代前半と1980年代後半の貧困率を比較した場合、タ

表2-2 東アジア、東南アジアの経済発展

	1人当たりGNP(米ドル)		実質成長率(%)
	1980年	1997年	1960年～80年
日本	9,890	37,850	7.1
韓国	1,520	11,550	7
台湾	2,344	13,198	6.8
タイ	670	2,800	4.7
フィリピン	690	1,220	2.8
インドネシア	430	1,110	4
マレーシア	1,620	4,680	4.3
シンガポール	4,430	32,940	7.5
中国	290	860	N.A.
米国	11,360	28,740	2.3
ブラジル	2,050	4,720	5.1
チリ	2,150	5,020	1.6
メキシコ	2,090	3,680	2.6
アルゼンティン	2,390	8,570	2.3

出所：World Bank, *World Development Report*, various years 及び台湾行政院『台湾統計年鑑』各年版などより筆者作成

イで39%から16%、インドネシアで58%から17%、フィリピンで43%から39%と、ほぼ順調に減少している⁵。

一方で、もし政府が多くの汚職を抱え非効率であるとしたら(あるいはそのように多くの国民の目に映ったとしたら)、権威主義開発体制は自らの正当性を失うことになる。表2-3は、NPO・トランスパレンシー・インターナショナル(Transparency International)が発表している、各国政府の汚職・透明度の程度をあらわした指数CPI(Corruption Perceptions Index)である。東アジア、東南アジア地域の権威主義開発体制は、この面でのガバナンスの高い体制(例えばシンガポール)と、ガバナンスの低い体制(例えばインドネシア)の両極端があったことが伺える⁶。

³ 権威主義開発体制については渡辺利夫(1995)参照

⁴ 大野健一・桜井宏二郎(1997)は東アジアと中南米における経済発展と民主化の関係を比較して次のような点を指摘している

所得分配は、白人と原住民など二重構造が解消されにくかった中南米に比べ、東アジアの方は比較的平等であった
独裁政権ではあるが政権基盤が多数の利益集団に依存しポピュリズムに陥りがちだった中南米に比べ、東アジアはトップダウンの強いハードな国家であった
発展戦略の面からは、輸入代替戦略を取り結果的に生産性や競争力の向上に失敗した中南米に比べ、東アジアは高い貯蓄率を背景に工業化が進んだ

⁵ 溝口敏行・松田芳郎編著(1997)による。世界銀行における貧困率は、生命維持に最低限必要な栄養摂取量を確保する費用を算定基準としている

⁶ トランスパレンシー・インターナショナルは、ギャロップの世論調査、ウォールストリート・ジャーナルのアンケートや世界銀行の調査などを基に、各国政府の汚職や透明度のランキングを付けている。1999年のトップはデンマークの10.0、米国は7.5であった

表2 - 3 東アジア、東南アジアのCPI

国名	CPI(1999)	CPI(2000)
日本	6.0	6.4
韓国	3.8	4.0
台湾	5.6	5.5
シンガポール	9.1	9.1
マレーシア	5.1	4.8
ブルネイ	-	-
フィリピン	3.6	2.8
タイ	3.2	3.2
インドネシア	1.7	1.7
カンボディア	-	-
ラオス	-	-
中国	3.4	3.1
ヴェトナム	2.6	2.5
ミャンマー	-	-

出所：Transparency International
 表中「-」はデータが得られなかった国

表2 - 4 東アジア、東南アジアの中等・高等教育の
 総就学率(1996年) (単位：%)

国名	中等教育	高等教育
日本	103	41
韓国	102	60
台湾	100	55
マレーシア	61	12
シンガポール	74	39
ブルネイ	77	7
フィリピン	77	29
タイ	56	22
インドネシア	56	11
カンボディア	29	1
中国	70	6
ラオス	28	3
ミャンマー	30	5
ヴェトナム	52	7

出所：UNESCO, *Statistical Yearbook 1999*,
 UNESCO, *World Education Report 2000* 他

2 - 2 - 3 民主化を支える社会・経済基盤と類型化

東アジア、東南アジア諸国の社会・経済基盤について経済基盤は前節で見た。ここでは、社会基盤の代表例である教育を見てみよう。表2 - 4は東アジア、東南アジア諸国の中等・高等教育の段階を見たものである。初等教育については、東アジア、東南アジア諸国は、他の発展途上国と比較しても高いレベルにある⁷。しかし、多くの国で民主化のリーダー層を育てた第3段階(高等教育)において、カンボディア、中国、ラオス、ミャンマー、ヴェトナムは、いずれも1桁代の%である。

また、東アジア、東南アジア諸国で特徴的なのは、進学率が上がっていくスピードの速さである。韓国の中等教育進学率は、1965年の35%が、10年後の75年には56%、1985年には90%と、20年の間に2.5倍以上に増加している。その他の国でも、1960年から1992年の間のインドネシアで約7倍、タイで約3倍に上る。比較的遅れている国でもSAS(South Asia)とLAC(Latin America and Caribbean)の平均と同じレベルに達している。

2 - 3 わが国の支援動向

2 - 3 - 1 わが国の民主化支援の方針

東アジア、東南アジア地域全体の民主化支援の方針は特に定められていない。しかし、1997年に発生したアジア経済危機を契機として、持続的な経済成長や貧困削減等の中長期的課題に取り組むにあたって、腐敗防止や説明責任(アカウンタビリティ)の徹底を含む「統治(ガバナンス)」の強化が重要な課題である⁸との認識が高まっており、これを受けて、わが国の東南アジア地域の開発援助においても、民主化、ガバナンスの要素はさらに重視されるものと思われる。

日本政府による主な民主化支援の具体例としては、ヴェトナム、カンボディア等に対する法整備支援をはじめとする制度づくり支援、インドネシア、カンボディア、東ティモール等に対する選挙支援等が挙げられる他、人権・女性問題等に関するシンポジウムの開催等も積極的に行っている。

⁷ 東アジア諸国の初等教育就学率は、ラオスなど一部を除いて、既に9割以上か100%に近い

⁸ 2000年度版「我が国の政府開発援助」第2部第2章

Box2 - 1 国家開発計画における民主化・ガバナンスの位置づけ

インドネシア

スハルト政権崩壊後、民主化を推進するインドネシアでは、開発計画においても、民主化/グッド・ガバナンスの重要性は随所にうたわれている。5つの優先課題のうち、「1. 民主的な政治システムの構築及び国家統一・団結の維持」及び「2. 法による統治・グッド・ガバナンスの確立」の2点が掲げられている他、「5. 地方開発の推進」においても、地方自治の早期実現と安定化が地方開発推進の重要課題として位置づけられている(国家開発計画 PROPENAS 2000 ~ 2004年)。

フィリピン

エストラダ大統領の下で策定された中期開発計画においては、ビジョンとして持続可能な開発及び社会的公正を伴う成長を掲げている。6つのミッションの1つにガバナンス改革が位置づけられており、中央・地方政府、民間セクター、市民社会のパートナーシップの強化を目的としている(中期フィリピン開発計画 1999 ~ 2004)。

タイ

第9次国家経済社会開発5ヵ年計画において7つの重点の1つとしてグッド・ガバナンスを掲げている。この分野に関するタクシン政権の政策としては汚職防止がある(第9次国家経済社会開発5ヵ年計画 2002 ~ 2006)。

カンボディア

1999年2月に東京で開催された支援国会合において、カンボディア政府と主要支援機関による協議の結果、同国の開発重点分野として7分野が合意され、その1つにグッド・ガバナンスが含まれている。カンボディア政府はこれを受けて、2001年1月に「Governance Action Plan(GAP)」を策定して、司法改革、汚職対策、国軍動員解除などの諸政策に取り組んでいる。

2-3-2 JICAにおける民主化支援の位置づけ

東アジア、東南アジア地域においてJICAが国別事業実施計画を策定しているのは、ブルネイを除くASEAN9カ国及び中国、モンゴル、東ティモールの計12カ国である。各国における援助重点分野及び民主化支援に関連する協力プログラムは、表2-5の通りである。

いずれの国においても、何らかの形で民主化・ガバナンス支援が取り上げられていることがわかる。分析枠組みとしての民主化の3要素の観点から見た場合、以下の特徴が挙げられる。

(1) 制度としての民主化

選挙制度をはじめとする民主化・政治システムそのものの構築に対する協力については、国別事業実施計画においては、特に取り上げられておらず、JICAの協力の事例としても多いとはいえない。選挙実施面における協力として、インドネシア及び東ティモールにおいて協力実績がある。

(2) 民主化を機能させるシステム

いずれの国においても、グッド・ガバナンス支援、行政能力向上支援、人づくり・制度づくり等の項目が援助重点分野で取り上げられており、これらの分野が、東アジア・東南アジア地域におけるJICAの民主

化支援の中心的な領域であるといえる。その中でも特に複数の国で取り上げられている特徴的な協力的分野としては、(i)地方分権化の進展に伴う地方行政の能力向上、(インドネシア、フィリピン、タイ)、(ii)警察行政改善・治安対策(インドネシア、フィリピン、カンボディア)、(iii)司法制度・法整備支援(インドネシア、カンボディア、ヴェトナム、ラオス)の3点が挙げられる(各分野ごとの現状は後述する)。

(3) 民主化を支える社会・経済基盤

日本は社会開発、貧困削減の観点から、経済・社会インフラの整備に幅広く協力を行ってきており、東南アジア地域に対する民主化の基盤整備に少なからず貢献してきたといえよう。インドシナ3国(ヴェトナム、ラオス、カンボディア)、中国においては、市場経済化支援が重視されており、これらの市場経済移行国においては、市場経済化に向けた行政・法制度整備が民主化を機能させるシステムづくりとしても重要な要素であるといえる。また、平和構築支援の観点からは、紛争後の復興期にある国としてカンボディア、東ティモールが挙げられるが、東ティモールについては、紛争終結直後の2001年1月から経済協力調査団を派遣し、インフラ整備、行政官育成等の復興開発支援に本格的に取り組んでいる。カンボディアにおいては除隊兵士支援、治安対策をはじめ、包括的な経済協

表2 - 5 JICAにおける民主化支援プログラム(東アジア、東南アジア)

国名	援助重点分野 (太字・下線部が民主化支援と関係が深いもの)	民主化関連の協力プログラム名
インドネシア	社会開発と貧困削減、 <u>グッド・ガバナンスへの支援</u> 、 経済構造改革への支援、経済発展基盤の強化、環境保 全	地方行政支援 警察行政支援 行政司法運営能力向上
東ティモール	<u>人材育成・制度づくり</u> 、インフラ整備、農業・農村開 発	行政官育成 コミュニティ育成・強化
マレーシア	経済の競争力強化、 <u>人的資源開発</u> 、環境と持続的開発、 格差是正	金融機関審査能力向上
フィリピン	経済体質の強化(マクロ経済運営、産業構造強化、経済イン フラ整備)、格差の是正(農業・農村開発、基礎的生活条件 の改善)、環境保全と防災、 <u>人材育成・制度づくり</u> (初等・ 中等教育、技能・技術教育、 <u>行政能力の向上と制度づくり</u>)	中央政府行政能力向上 警察科学捜査技術向上 地方自治体行政能力向上
タイ	社会開発セクター、環境保全セクター、 <u>地方・農村開 発セクター</u> 、経済基盤整備セクター、地域協力セクター	地方行政能力向上
カンボディア	<u>グッド・ガバナンス</u> 、経済振興のための環境整備、経 済・社会インフラ整備、保健医療、教育、農業・農村 開発、地雷除去・障害者支援、環境資源管理	除隊兵士支援 行政改革支援 司法改革支援 治安改善
ヴェトナム	<u>人づくり・制度づくり</u> (特に市場経済化移行支援)、電力・ 運輸等インフラ整備、農業・農村開発、教育・保健医療、 環境	市場経済化支援 法整備支援(公務員行政・警察行政)
ラオス (2000年度)	<u>人づくり</u> 、BHN支援、農林業、インフラ整備	法制度整備 市場経済化支援 地域開発支援
ミャンマー	<u>経済構造調整</u> 、農業・畜産業・水産業開発、保健医療 の改善、教育の改善、ライフラインの改善、環境保全・ 麻薬対策	経済構造調整政策支援(財政・金融、 産業・貿易、農業・農村)
中国	環境問題など地球的規模の問題に対処するための協力、 <u>改 革・開放支援</u> 、相互理解の増進、貧困克服のための支援	市場経済移行下の制度整備
モンゴル	<u>市場経済移行のための知的支援・人材育成</u> 、産業振興の ための経済基盤及び条件整備、農牧業振興、基礎生活支 援	徴税機能強化 中核人材育成

注：ASEAN諸国のうち、ブルネイは国別事業実施計画策定対象外、シンガポールは、域内の南南協力が中心のため検討対象から除外。

出所：2001年度のJICA国別事業実施計画を基に筆者作成。

力を通じて平和構築に取り組んでいる。

2-3-3 民主化支援の特徴的な協力動向

東アジア、東南アジア地域におけるJICAの民主化支援として、特に特徴的な協力分野・事例について、以下に述べる。

(1) 地方行政能力の向上

近年の開発援助におけるグッド・ガバナンス重視の傾向及び地方分権化の進展により、地域のニーズに対応した行政サービスの実現を目指し、地方政府や地方行政官をターゲットにした協力案件が多く計画・実施されている。また、こうした案件の実施において

は、従来の中央省庁のリソースを中心とした協力ではなく、日本国内の地方自治体や大学・研究機関等の協力を得ている案件が多いことと、現地リソースの活用を積極的に図っていることも特徴として挙げられる。

(2) 警察行政 / 警察改革支援

警察行政の民主化や近代化は、社会生活の安定を図る上で重要な分野であり、フィリピン、カンボディア等において、交番制度、犯罪捜査技術、薬物取締等の分野に対する協力が行われてきている。ただし、技術的な分野の協力は成果を得やすいが、汚職・腐敗の抑制や透明性の確保といった警察民主化の中核的な部分の改善には、相手国側の中・長期的な自助努力が不

Box2 - 2 協力事例1：インドネシア地方行政能力向上プログラム

インドネシア政府は、中央集権型から地方分権型の統治体制に移行するため、2001年1月から地方分権化を施行しており、中央政府から地方政府(県・市)に大幅に権限を委譲するとともに、人員・予算・資産の移管作業を進めている。

地方分権化に伴い権限が委譲された地方政府においては、人材育成や地域のニーズに合った開発計画策定能力が喫緊の課題であることから、JICAは、地域開発政策、地方行政官人材育成の二つを柱とした地方行政能力向上のための協力プログラムの実施についてインドネシア政府側と合意し、2002年4月の本格立ち上げに向けて準備を進めている。

地域開発については、内務省及び3つのパイロット州に対して地域開発アドバイザーを派遣中であり、相互の連携を図りながら、州の開発計画策定へのアドバイス、地域間協力推進、地域開発のベスト・プラクティス収集等を通じて、地方政府自身の開発計画策定能力の向上を図っている。

また、人材育成については、地方行政官や地方議員等を対象とした研修プログラムを現地リソースを活用して実施する他、2つのモデル州において、地方政府自身による研修プログラム策定を支援する予定である。

Box2 - 3 協力事例2：ヴェトナム重要政策中枢支援「法整備支援」

ヴェトナムの市場経済化に適した行政体制の整備を図るため、民法・商法等の市場経済化に必要な法的枠組みの整備に対する支援として、1997年より3年間フェーズIを実施した。現在はフェーズIIとして、(i)個別立法作業への助言(司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院)(ii)法体系の整備への助言(ヴェトナム現行法令の鳥瞰図作成、民法改正共同研究)(iii)人材育成(司法官僚、裁判官、警察官)の3点を柱とした協力を実施中である。

協力形態としては、4名の長期専門家が現地に常駐するとともに、短期専門家による現地セミナー(6~7コース)、本邦個別特設研修(4コース、約40名)、学位取得を目的とした長期研修員受入(3~4名)等を行っている。

国内支援体制としては、上智大学森嶋教授を委員長として、学識経験者、外務省、法務省、日弁連等による国内支援委員会を月1回開催している。

Box2 - 4 協力事例3：ヴェトナム開発パートナー事業「北部山岳地域識字教育振興計画」

この事業は社団法人ユネスコ協会連盟との共同事業により、少数民族が多く居住しヴェトナムでも特に所得や識字率の低い北部山岳地帯ライチャウ省において、持続可能な村落開発のための識字教育、継続教育の普及を目的とするためのものである。

3年間のプロジェクト期間中、同省内2郡の40村落に各1軒の寺子屋を建設し、寺子屋を運営する現地指導者や識字教育を行う地元教員の研修を行うことにより、教育の機会に恵まれなかった成人を主たる対象とした識字教育を展開する。また、地域住民の収入向上のための養蜂の技術指導や、民間伝承の採話など村落に根ざした多角的な協力も行っている。

可欠である。また、当該分野に対する協力は公権力行使につながりかねないので、案件採択に際しては、慎重な検討を要する。

インドネシアにおいては、国軍から分離独立したばかりの国家警察に対する包括的な支援プログラムが実施されつつあり、今後の展開が注目される。

(3) 司法改革 / 法制度支援

国家の基本となる「法の支配」の確立には、基本法の整備・施行、法曹関係者の人材育成及び国民の法律へのアクセス確保といった要素が重要である。ヴェトナム、カンボディア、ラオスのインドシナ3国においては、市場経済化推進支援の観点から、民法及び民事訴訟法の整備を中心に、重要政策中枢支援「法制度整備」が法務省や大学関係者の協力を得て行われている。また、インドネシアにおいても、法制度支援

のための協力が準備されつつある。

(4) 住民参加型開発と開発パートナー事業

住民参加型の技術協力には多様な形態が考えられるが、1999年度よりJICA事業の新制度として導入された「開発パートナー事業」も住民参加型開発に適したスキームである。開発パートナー事業は、開発途上地域の政府関係機関や民間団体などによる持続的、自発的な開発努力を支援することを目的として、JICAがわが国の民間援助団体あるいは大学、地方自治体、公益団体、民間企業などに事業の実施部分を包括的に委託して行う技術協力事業である。東アジア・東南アジア地域では基礎教育や保健を中心に住民のエンパワメントに資する多くの協力を行っている。Box2 - 4はその一例である。

(5) 選挙支援

従来、日本による選挙支援は、緊急無償資金協力等による物資供与が中心であったが、1999年のインドネシア総選挙の際には、選挙監視等のロジスティクス支援を中心に、22名の短期専門家を選挙管理委員会に派遣し、選挙実施における技術協力の面でも貢献した。また東ティモールに対して、2001年8月の憲法制定議会選挙に際し、選挙教育、市民教育の広報活動支援のためにグラフィックデザイナーをUNTAET広報部に派遣した。

2-4 今後の支援のあり方

ここでは最初に、第1章で述べた民主化の3つの構成要素に従って、この地域の民主化を類型化しよう。

東アジア、東南アジアにおいて民主的制度は他地域、例えばアフリカと比べると、ある程度整っている。しかし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。その課題の内容は2つのグループに分れる。1つが権威主義体制の下で経済開発を進めた国で、政府のガバナンス能力は低くないが、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となっているグループであり、もう1つがそれ以外の国で、基本的なガバナンスの整備・強化が課題となっているグループである。特に前者では、中国、ベトナムという社会主義国の存在がある。「政府の能力」という意味でのガバナンスは決して低くないが、対立候補がほとんど存在できない選挙や政策決定のやり方など民主主義と整合的とはいえない。

社会・経済基盤の強化が必要な国も少なくない。これも民主化の進展度との関連で2つのグループに分けると、1つが、民主的体制に移行したとはいえ社会・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、かつ社会・経済基盤も不十分な国で

ある。

ここで援助が必要とされているかどうかを経済発展の段階によって考えてみよう。1人当たりGNPが国際連合の定義による「高位中所得国」より上であるかによって経済発展の度合を判断すると、東アジア、東南アジア地域では表2-6の8カ国(タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム、中国、ラオス、ミャンマー、カンボディア)及び東ティモールがその対象となる。民主的体制への移行がまだでかつ社会・経済基盤も不十分な国では包括的な民主化支援が必要とされているが、なかでもカンボディア及び東ティモールは、国家の枠組みをゼロから築き上げている過程にある。特に東ティモールは(2002年3月末現在)憲法を制定し、大統領制・一院制の議会を中心とした政治システムの構築を目指しているが、その前途には多くの問題が横たわっている。これらを「復興型」とするならば、東アジア、東南アジア地域の民主化支援対象国は、下記A～Eの5つに類型化できる(表2-6)。

日本のODAは、「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人づくり、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー(経済社会基盤)及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として」(1992年6月30日付け政府開発援助大綱)実施されるものである。特にアジア地域は、「わが国と歴史的、地理的、政治的及び経済的に密接な関係」にあり、「その経済発展を維持・拡大することが世界経済の発展のためにも重要であるが、その一方で依然として貧困に苦しむ多数の人口を抱えている国も存在することを踏まえて、アジア地域に重点を置く」(前掲書)ことが肝要であるとされている。「自助努力」広範な人づくり、インフラストラクチャー及び

表2-6 東アジア、東南アジアにおける民主化を機能させるシステムと社会・経済基盤

		民主化を機能させるシステム(特にガバナンス)の課題	
		民主主義と整合的なガバナンスに変えることが必要	基本的なガバナンスの整備・強化が課題
民主化を支える社会・経済基盤	民主的体制に移行したが、社会・経済基盤が十分でない	タイ、フィリピン(A)	インドネシア(B)
	民主的体制への移行がまだで、かつ社会・経済基盤も不十分	ベトナム、中国(C)	ミャンマー、ラオス(D)
		(復興型)カンボディア、東ティモール(E)	

出所：筆者作成

基礎生活分野の整備」等を通じて、「わが国と密接な関係」にあるアジアを支援することは、民主化支援についても全く同様に行われるべき重要なポイントである。また、アジア地域への支援が、世界の成長センターとして、世界経済全体の発展のために重要であることも忘れてはならない。

今後の具体的な民主化支援のあり方としては、特にニーズの高い分野として以下のものが考えられる。

東アジア、東南アジアには中国、ヴェトナム、ラオス、カンボディアなど民主的な選挙制度が未成熟、または全く経験の無い国々が存在する(表2-6のグループC、D、E)。これらの国々における選挙制度の構築、改善や公平な選挙の実施をサポートすることは、「民主的な制度」の分野での日本の重要な支援の柱である。

選挙制度について日本は、歴史的に小選挙区・中選挙区・大選挙区のいずれも経験している。現在も衆議院の小選挙区比例代表並立制、参議院の都道府県ごとの中選挙区及び比例代表制をはじめ、地方選挙での中選挙区制・小選挙区制や地方自治体での米国型大統領制の首長選挙など、様々な選挙制度が並存する「選挙制度のデパート」状態にある。タイ、韓国なども自国の選挙制度改革について日本の制度を参考にしている。日本が自らの経験を活かし、様々な制度の長所・短所など、民主的な選挙制度構築に寄与できる点は多い。

「民主化を機能させるシステム」の分野では、表2-6のグループA、E(インドネシア、フィリピン、タイ)を中心として、地方分権化に伴う地方行政能力の向上が求められる。「地方自治はデモクラシーの学校である」という言葉が端的に示すとおり、身近な自治体での民主主義の実践は、その国全体の民主化に決定的な影響を及ぼす。注意すべきは、既に日本では時代に合わなくなったとされる諸制度が、これから地方自治制度を確立して行く国には、まだ有効に機能する可能性である。例えば、中央と地方の財政の分担や徴税のシステム、またキャリア・ノンキャリアの公務員制度など、日本では改革の対象となっていることが、制

度が発展途上の東アジア、東南アジア諸国では活用できる可能性に留意すべきである。

また、基本的なガバナンスの整備・強化が課題であるグループB、D、E(インドネシア、ミャンマー、カンボディアなど)を中心として、軍や警察行政の民主化が必要とされている。これは社会生活の安定を図る上で重要な分野であり、既にインドネシアにおいては、国軍から分離独立したばかりの国家警察に対する包括的な支援プログラムが実施されつつある。また、警察行政の民主化では交番制度、犯罪捜査技術、薬物取締等の分野に対する協力が行われてきている⁹。東アジア、東南アジアのいくつかの国において、軍・警察が民主化に対する足かせになっていることは否めない。慎重な配慮が必要な分野であり、例えば動員解除においても総合農村開発など除隊後のソーシャルネットワーク構築を含めたプログラムが望まれる。

他に日本の特長を活かす分野としては、法制度支援が考えられる。日本による法整備支援の意義は、「日本は、アジア地域にありながら、19世紀後半から約130年にわたって、フランス法、ドイツ法の大陸法系を導入し、第2次世界大戦後はアメリカ法を中心とする英米法系を取り入れ、いずれも自国に合った形で発展させてきた実績を有する。いわば、異なる社会の法を継受してきた貴重な経験を有し、現在の支援受入国が体験している困難さを共有することができる」¹⁰という点である。

さらに「民主化を支える社会・経済基盤」の充実も従来日本が中心としてきた分野であり、今後も継続していくことが望まれる。民主化が機能し、定着するために経済発展が重要である。この意味で、市場経済化への支援(ヴェトナム、カンボディア、ラオス、中国など)は重要である。最低限のBHNの充足や経済の安定、格差を最低限にとどめることは、ソフトな民主化への必要条件である。表2-6のグループE(カンボディア、東ティモール)へは、平和構築の一環である復興支援(ポスト・コンフリクトへの支援)を通じた民主化支援が挙げられる。

⁹ 例えばシンガポールで行われた集団研修「交番制度」の参加国は、カンボディア、ラオス、ミャンマー、ヴェトナム、東ティモール、インドネシア、フィリピンなど南西アジア、太平洋諸国を含み24カ国にのぼる。

¹⁰ 法整備支援基本方針、「法整備支援」に関する世界銀行会合への調査団報告書より、2001年7月5日

2-5 民主化支援における留意点

東アジア、東南アジアは、多種多様な政治システムが存在し、民主化の現状も様々な地域である。従って、そこでは国別の民主化の現状を踏まえた個別のアプローチが重要になってくる。

開発を至上の命題としてきた東アジア、東南アジアの国々では、主眼が経済発展による国家建設にあり、その分だけ政治的民主化の意識は薄かったといえる。また、ほとんどの国が西欧列強の植民地で、独立したのは第2次大戦終了後である。経済的出発点としなければならなかった植民地経済とは、すなわちモノカルチャー経済であり、この経済的後進性からの脱却が東アジア、東南アジア諸国にとって最優先課題であった。新興独立国にとって議会制民主主義は不安定なものであり、複雑な民族問題や宗教上の対立から「選挙を実施すればするほど社会の分断が深まる」¹¹という悪循環が起こるようになっていたのは理解できる。

チャーメーズ・ジョンソンは「民主化が、複数政党制や経済的自由主義に先行して起きた場合、経済発展が伴わないと、結果として民主主義は崩壊するであろう。経済発展なき民主化は、1912年の中国や多くの南米諸国の事例が示すように、持続したものとはなりにくい」¹²と述べている。民主化支援には、慎重な対応が要求される。政権交代によるその国の国民への影響などは、最低限なものとなるように考慮せねばならない。

「民主主義は人間の知性が考案した最悪の政治制度だ。ただし他のすべての制度を除いての話だが」というチャーチルの有名な言葉がある。様々な民主主義観が存在する中で、シュンペーターは民主主義を、次のように定義する。「政治決定に到達するために、個人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより、決定力を得るような制度的装置」¹³。これは極めて制度的な捉え方であり、「多数者による決定」という民主主義の最も実現困難な点を「多数者による決定者の決定」に置き換え、議論を整理している。シュンペーターは、民主主義が1つの

政治的方法にほかならないことを主張しているのである。彼は次のように述べる。「換言すれば、民主主義は政治的、立法的、行政的決定に到達するためのある種の政治的装置にほかならないのであって、一定の歴史的諸条件のもとでそれがいかなる決定をもたらすかということと離れては、それ自体で1つの目的たりえないものである」¹⁴。

もし民主主義が普遍的な価値でなく、利害を調整するための制度であるとするならば、東アジア、東南アジア諸国の最大の課題である権威主義開発体制から民主化への道も違った様相を示してこよう。目標とする答えは1つでなく、多様な国と様々な発展段階にふさわしい政治制度があるからである。単一の民主主義観をすべてにあてはめて判断するのはいかにも危うい。西欧的な民主制度をそのままあてはめて東アジア、東南アジアの政治を論ずるのは適切でないことは、同じアジアの国として日本が留意すべき最大の点である。

¹¹ 金子芳樹他(1997) p.127

¹² Johnson(1989) p.3

¹³ Schumpeter(1943) p.269

¹⁴ *ibid.* p.386

第3章 南西アジアにおける民主化の現状と支援のあり方

3-1 民主化の歴史的背景・現況

南西アジアのほとんどの地域は英国の植民地支配を受けたという歴史を有し、英国の影響は植民地支配を免れたネパール、ブータンにも及んでいる。これら諸国が独立後に採用した政治制度の多くも英国が導入したものをそのまま継承したものであり、議会制民主主義もその1つである。インド、スリ・ランカは独立以来ほぼ一貫して民主主義を維持してきているが、アジアで他に戦後これだけの民主政治の歴史をもつ国はおそらく日本だけであろう。さらに長年軍政や専制政治下にあったパキスタン、バングラデシュ、ネパールでも1980年代末から相次いで民主化が起こった。これらの国のほとんどは一応は「民主政治」を運営してきている。例外はパキスタンである。この国は1999年10月の軍事クーデタにより再度軍政下に入った。しかし、パキスタンの民政・軍政の間には一般に考えられているほど大きな差はなく、パキスタン政治の問題はもっと深いところにある。

また、民主国家であるはずのインドやスリ・ランカには紛争が多発しており、南西アジアでは民主主義は紛争解決に役立つどころか、民主政治そのものが紛争の原因になっているのではないかと思われる。

英国型の議会制民主主義は社会構造、歴史的背景が大きく異なるこの地域に対しては限界があり、下からの積み上げがトップまでつながり、真の民主主義が育つためにはまだ課題が山積している状況にある。

3-1-1 重層型多元国家：インド

インドは人口10億人を超える巨大な国家である。インド社会の特徴は、言語、宗教、それにインド特有のカースト制度によって社会が分断されていることである。しかもこれら3つの要素が重層的に存在している。個人の立場から見ると、1人の人間が言語、宗教、カーストの3つのアイデンティティをもつことになる。そのいずれが重要かは政治状況によって決

まってくる。

インドの民主制度はこうした社会状況の中で作用する。この国は独立後の憲法で英国型の議会制民主主義を導入し、1952年に第1回連邦下院選挙を行って以来、1975～1977年の非常事態期を除いて、連邦及び州議会選挙をほぼ定期的に行っている。小選挙区制を採用し、18歳以上の男女に選挙権が与えられている。

しかし複雑な社会構造は民主政治に大きな影響を及ぼしている。第1に言語別にほぼ州再編成が終わっているインドでは、連邦制が次第に強化され、州ごとに独自の政治過程が展開されるようになったことである¹。第2にポピュリズムが横行し、政治家はしばしば実現不可能な公約を掲げる。その結果選挙民の期待は高まるが、政策面で成果が上がらないために不満が募る。その不満を吸収するスローガンが出されれば容易に動員される状態である。第3にいわゆるアイデンティティ政治が行われ、選挙民の動員が個人ベースではなくて、カーストや宗教を根拠に行われる点である。そして第4に、その結果インドではいわゆるエスニック紛争が後を絶たないという点が指摘されねばならない。国民の政治意識がコミュニティ・ベースで高まるとともに、要求が満たされない場合には、それがエスニック紛争として顕在化する。それを主導しているのはまさに民主政治の担い手であるはずの政党自身である。

3-1-2 多数派支配型国家：パキスタン

英領インドで独立の機運が高まった時、政党「ムスリム連盟」の指導者ジンナー(Mohammad Ali Jinnah)は、ヒンドゥーとムスリムは別の「民族(nation)」であり、1つの国には一緒に暮らせない、少数派のムスリムはヒンドゥーの支配の下では幸福になれないという、いわゆる「二民族論」を掲げた。これがインドとパキスタンの分離独立を招くこととなり、パキスタンは「ムスリム国家」として誕生した。

¹ インドの各州政治の特徴は、広瀬宗子編(2001)『10億人の民主主義』御茶ノ水書房が詳しい。同書は各州の選挙政治がいかにカーストや宗教をベースに行われているかを解明している。

独立当時からパキスタンは民主主義の促進には不利な条件が多くあった。第1に、独立当時、パキスタンは封建制の強く残る後進地域からなり、最大の都市カラチさえ当時はいなか町に過ぎなかった。第2に、支配政党のムスリム連盟は経験も浅く、組織も未発達であった。第3に、「建国の父」ジンナーを1948年に失い、もう1人の指導者リアカト・アリ・カーン(Liaquat Ali Khan)もまもなく暗殺された。第4に、ムスリム連盟は「移民」して自分たちの国を作った結果、ムスリム連盟の指導者たちは新しい国に地盤をもたなかった。選挙を行うためには自らの選挙区が必要となるが、彼らは言葉も違う土地でそれを探さねばならなかったのである。必然的に民主政治に対して消極的になり、軍と官僚に頼る中央集権国家の建設を目指すようになった。さらに、パキスタン政治を支配してきたパンジャーブ人は全人口の53%を占め²、軍、官僚に占める割合も大きく、それが他の民族の反発を買ってきた。州レベルのサブ・ナショナリズムは建国以来パキスタン政治を脅かしてきた。バングラデシュの独立は、その恐怖が現実となったものである。民主主義は州のアイデンティティを高め、国民統合の危機にも繋がりがねないものとなっている。第5に、インドとの緊張関係がある。分離独立の際の宗派間の暴動やカシミールを巡る3度の戦争があり、今日でも実効支配線をはさんで銃撃戦を繰り返している。隣国との緊張関係は国内の民主政治の発達にさらなる重圧を課している。

このような状況の下、パキスタンでは民政が安定せず、パキスタンの独立後の歴史の約半分が軍政下にある。パキスタンでは1956年に独立憲法が制定されたが、早くも1958年には軍事クーデタが起きて、アユブ・カーン(Mohammad Ayub Khan)陸軍参謀長が政権を掌握した。1969年にはヤーヒヤ・カーン(Agha Mohammad Yahya Khan)が軍内クーデタを起こして政権に就いたが、1971年の印パ戦争の敗北により退陣、民政のブットー(Zulfikar Ali Bhutto)政権が誕生した。しかし治安の乱れ、不正選挙などから国民の不満が募り、1977年にはまたしてもジヤ・ウル・ハック(Mohammad Zia ul-Haq)陸軍参謀長によるクーデタが

発生、ジヤ政権は1988年まで続く。この間ジヤ政権はイスラーム化政策を採用、アフガン問題の影響もあってパキスタン社会は宗教色が濃くなっていく。1988年の民主化以降も軍は一貫して強い発言権をもち、選挙で選ばれた民主政府は軍の意向を受けた大統領によって度々解任された。そして1997年に憲法改正によって大統領の政府解任権を奪うと、1999年10月に合法的な手段を剥奪された軍がクーデタを起こしたのである。

3-1-3 単一民族国家：バングラデシュ

1971年にパキスタンから独立したバングラデシュ(ベンガル人の国)は、比較的単一民族国家に近い存在である。少数派のヒンドゥーもいるが、これまでに際立った紛争は起こっていない。しかし、1971年に独立を勝ち得たものの、民主主義、社会主義、政教分離というインドと同様の原則をかかげてスタートしたムジブル・ラーマン(Mujibur Rahman)政権は、1975年に軍事クーデタによって倒され、1990年に再び民主化されるまで軍政が続いた。軍事政権の間にイスラーム化も進んだ。1990年の民主化の後、二大政党による政権交代が行われているが、民政が正常な機能を果たせるまでにはなお時間を要する。

3-1-4 強力な少数民族の挑戦を受ける国家：スリ・ランカ

スリ・ランカは民主主義が発達しているが、おそらくはそれゆえにタミル人問題が発生し、激化したと考えられる。1956年の選挙はシンハラ人の二大政党によって戦われたが、選挙戦の中でスリ・ランカ自由党(Sri Lankan Freedom Party: SLFP)はシンハラ政策を打ち出し、シンハラ語を唯一の公用語に、そして仏教を国教にすることを主張して、勝利した。ここに今日まで続くシンハラ・タミル問題の根源を見ることができると。その後1983年の「暴動」を経て、タミル人の過激派グループ「タミル・イーラム解放の虎」(The Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)がインドの支援を得て台頭し、自爆テロを含む武力闘争を展開している。ラジーブ・ガンディー(Rajiv Gandhi)インド元首相、

² パキスタンの民族構成は、パンジャービー民族53%以上、パシュトゥーン民族14%前後、シンディー民族12%前後、ムハージーン(1947年印パ分離独立時にインドなどからパキスタンに移住した人々、8%前後)、パロチ民族4%前後、その他となっている(深町宏樹、小田尚也(2001))。

ブレマダーサ(Ranasinghe Premadasa)スリ・ランカ大統領をはじめとする要人の暗殺、ジャフナ地域での政府軍との戦闘を繰り広げ、甚大な被害を与えている。和平交渉は進展をみないが、その一因は野党の反対である。民主主義が少数派の利益をどのように保護するかを問う事例である。

3-1-5 地域拡散型国家：ネパール

ネパールは1950年に王政復古が実現し、ネパール会議派を中心とする民主政府が誕生したが、1960年には国王によるクーデタが起こって民主政治は停止された。1980年代末から民主化運動が起こり、1990年には立憲君主制に移行した。この国の問題は山岳地帯が多いため、地理的に国土が分断されていることである。カトマンドゥー盆地を除けば、交通、通信などに大きな障害があり、国土全体をつなぐコミュニケーションが不可能な状態である。テレビの電波も地上波では届かないのが現状である。国民統合の象徴としての国王の存在は極めて重要とされていたが、国民の尊敬を集めていたビレンドラ(Birendra Bir Bikram Shah Dev)国王一家が2001年に暗殺され、重大な危機を迎えた。政治家、国民の政治意識が成熟しておらず、また経済発展も遅れているため、国民の不満が鬱積し、毛沢東主義者(Maoist)と呼ばれる一派が各地で武力闘争を展開している。交通・通信網の整備、教育の普及が急がれる。

3-2 民主化の特徴と課題

3-2-1 民主的な制度

既に述べてきたように、南西アジア諸国はパキスタンを除いて議会制民主主義の制度が導入されている。政党活動の自由、普通参政権、政党ベースの競争選挙と選挙による政権交代、といった民主政治に必要な条件はほぼ整っていると見てよい。制度面で見ただけで問題になるのはパキスタンである。しかし、パキスタンで軍事クーデタが起こったのは、民政が機能せず、汚職・腐敗が横行していたことも大きい。1999年の軍事クーデタで実権を握ったムシャラフ(Pervez Musharraf)大統領は、1999年12月から2001年8月にかけて地方レベルの選挙(非政党ベース)を実施するなど民主化の道を歩んでいる。しかし、たとえ2002

年10月までに選挙を行い民政移管が完了したとしても、おそらく自らは大統領の地位にとどまるであろう。従って軍の影響力が大きく揺らぐことは考えられない。制度的に選挙で民主的に選ばれた政府が誕生することだけが民主化でないことは明らかである。より根本的な社会改革が必要である。

特にパキスタン政治における軍の影響力の強さは文民統治を進める際の大きな課題となる。前述のごとく、建国以来パキスタンは軍と官僚を中心とした中央集権国家への志向が強かった。またインドとの紛争は軍の存在価値を高めた。軍に一定年限奉仕すると、様々な報酬が合法的に与えられる。階位に応じて土地が与えられる他、終身年金も保証される。パキスタン軍は我々の想像を絶するほどの既得権益をもっている。その既得権益を守るためにも軍は政治力を保持しなければならないのである。こうした軍の大きな存在が民主政府の機能を制限してきたことに疑いの余地はない。パキスタンが今後民主化していくためには、このような軍の既得権益を削減し、影響力を押しやる努力が必要となろう。

既に制度的に民主化を達成したパキスタン以外の国においても、民主化を機能させるシステムや民主化を支える社会・経済基盤が脆弱なため民主主義が機能しているとはいえない状況にある。次項ではこれらの問題に焦点を当ててみていく。

3-2-2 民主化を機能させるシステム

南西アジアは民政か軍政かに関わらずガバナンスに課題があるところが多い。既に制度的に民主化を達成したネパールやバングラデシュについても、民主主義が十分機能しているとはいえない。これらの国が民主制度を保っているのは、軍の影響力が比較的弱く、隣国との深刻な紛争を抱えず、アイデンティティの基盤がより強固であることが幸運であっただけである。インドとスリ・ランカも民主制度は確立している。しかし、これらの国では民主主義ゆえの問題を抱えることになった。その最大の問題はエスニック紛争である。両国では政党が宗教や民族、カーストを選挙の集票目的で利用する傾向があり、そのため対立が先鋭化している(紛争については「3-2-3 民主化を支える社会・経済基盤」で後述する)。

政府の意識や能力も課題である。例えば、パキスタ

ンで民主政治が根付かないことの一因として民主政府の汚職・腐敗が挙げられることは前に述べた通りである。1988年に民政移管が行われた後、ベナジール・ブットー(Benazir Bhutto)(パキスタン人民党)とナワーズ・シャリーフ(Nawaz Sharif)(ムスリム連盟)が交代に政権に就いたが、いずれの政府ももとに機能せず、汚職・腐敗が常に取りざたされる有様だった。ベナジールの夫ザルダリー(Asif Ali Zardari)は「ミスター・テンパーセント」と揶揄されるほど汚職との関係が指摘されており、ベナジールは巨額の海外資産を持っていると言われる³。シャリーフが政権に就くとザルダリーは収賄容疑で逮捕され、投獄される。そしてベナジール政権が復活すると釈放される、といったドラマが繰り返されたのである。

また、宗教、言語、カーストなどにより社会が細かく分断されている(バングラデシュを除く)南西アジア諸国では、マイノリティ集団の利益の擁護が問題となっている。単純な多数決原理はマイノリティ問題に的確な答えを与えない。それどころか、諸政党は利害調整の役割を果たしていないばかりか、選挙民のエスニック・アイデンティティを党利党略のために利用し、紛争を招いてきた。一方、選挙民側についても政治意識が個人ベースではなくカーストや宗教によって左右されており、政治に対する適切なチェックができていない。政治家、国民双方の政治意識の向上が課題となっているのである。

南西アジアでは民主的な制度はあっても、これらの制度が国民が求めて得られたものではなく、独立後に上から与えられたものであるため、受け皿としての国民の政治意識が十分に育っていない。民主的な制度が本当の意味で機能するためには対立を煽り立てるようなポピュリズムやアイデンティティ政治を許さない規範を作り上げていくことが重要である。

こういった問題の1つの解決法は地方分権である。そもそも南西アジア諸国は伝統的に中央集権国家を形成してこなかった。「国民国家」の体裁をとるようになったのは、外国勢力、特に英国の植民地統治によるところが大きい。しかし、南西アジア諸国は決して無

秩序ではなかった。カーストや宗教を基礎とする社会制度は強固で、村落単位ではパンチャーヤット(Panchayat)と呼ばれる長老会議が存在し、そこでは物事は合議制で決定されていた。「伝統的な民主主義」の1形態と呼んでもよい。それが英国の近代的制度の導入によってかわられ、中央集権化が始まった。そして分離独立の影響も働いて、独立とともに中央集権化は国家努力によって急速に進められたのである。南西アジア諸国は中央集権 地方分権の軸を揺れ動いてきたが、おそらく独立時には最も中央集権の方向に傾いたといつてもよいだろう。その軸が時間の経過とともに再び地方分権の方向にゆれ戻ってきていると捉えることができる。

インドもパキスタンも連邦制を採用している。従って地方分権の問題は少なくとも2層で考える必要がある。すなわち中央 州の関係と地方自治である。しかもこの2層の分権化が必ずしも1直線上では結びつかないことが事態を複雑にしている。多様性に富む国民国家の最も危険な分裂要素は言語を基礎としたサブ・ナショナリズムであると歴代の指導者は考えてきた。従って、この力を押さえるためには州の実質的権限を奪うことが必要となる。例えば中央政府主導で進められる開発計画、全国レベルの官僚制による中央との結びつきの強化などがそういった方策となる。一方地方自治体は中央政府が直接国民を統治する道具ともなり得る。自治体選挙は政党ベースで戦われないことが多いため、ともすれば地方自治の強化は国民の非政治化につながる。住民参加ではあっても非民主的ということもあり得るわけである。パキスタン軍政が採用してきた「基礎的民主主義⁴」はまさにその典型であるし、ラジーブ・ガンディーが野党などの反対にあって挫折した「パンチャーヤット法案」もそういった色彩が強かった。

インドでは1992年に第73次、74次憲法修正という形でパンチャーヤット法が成立した。同法は各州政府にパンチャーヤット選挙と地方自治の促進を義務づけている。しかもパンチャーヤット構成でも女性や指定カースト・部族などへの留保枠を規定している。これ

³ ベナジールは2001年5月現在で5件の汚職疑惑がかけられているほか、さらに9件の調査が進行中で、収賄の総額は15億ドルを超過するといわれる(Zahid Hussain, "The Judgement and After" *Newsline*, May 2001, p.25)。

⁴ パキスタンで1950年代後半に軍事政権を樹立したアユーブ・カーンが作り出した制度で、官僚支配と間接選挙を特徴とする。

は上記2層での分権化を同時に促進するものとして評価が高い。一方パキスタンの歴代軍政は州の発言力増加を恐れてきた。民主化は国民の分裂傾向を助長するとの危惧が強く(実際パンジャープを除く州では分離運動が起こっている) そのためにもユニット(末端レベル組織)を活性化してしかも政党の影響力を排除しようとの動きが強い。真の民主主義の発展のためには、この2層を結び付け、最終的にはそれが国家レベルでの民主化へと一本の流れに吸収させることが重要となってくる。そのためには、民主主義のルールとともに特殊利益と国家利益の調和などに関する、各段階での政治家の教育も必要となる⁵。

3-2-3 民主化を支える社会・経済基盤

南西アジアでは紛争が非常に大きな課題である。インドとパキスタンは分離独立当時から紛争を繰り返し、両国間は緊張関係にある。分離独立に際して、新しく引かれた国境線を渡って、パキスタン側からはヒンドゥー教徒とシク教徒⁶が、そしてインド側からはムスリムが大量に移住した。その数は1,000万にも及ぶといわれる。その際、宗派間の暴動などにより100万人近い犠牲者が出たといわれるが、家族や親戚、友人を「異教徒」に殺された恨みは今でも残っており、それが印パ両国の和解を困難にする一因となっている。度重なる隣国との紛争は、軍の影響力を高め、過激なナショナリズムを引き起こす結果となっており、民主政治の発展に暗い影を落としている。

また、国内の紛争も深刻である。既に述べたとおり、南西アジア諸国では政党が民族間、宗教間の対立を煽り、紛争が多発している。スリ・ランカのタミル人問題はこの国の経済発展を大きく遅らせ、インドにおけるカシミール、パンジャープ、アッサムなどの紛争では年間1,000人単位の犠牲者が出ている。以下では、パンジャープ紛争を例にとりて紛争に至る過程を示してみたい。

現在のパンジャープ州はシク教徒が約60%を占める。この州の政治は全国政党の会議派と、シク教徒の

政党アカリ・ダル(Akali Dal)の間で争われてきた。1977年の選挙で大敗を喫した会議派は、パンジャープ州で政権を奪取したのみならず中央政権にも参加したアカリに復讐を誓った。そしてその方法とは、アカリをコミューナル⁷政党にしたてるというものであった。具体的にはシク教徒の間に過激派を育て、彼らを通じてアカリを潰し、シク教徒=過激派のイメージを作り上げた上で、最終的に会議派が軍隊を使って過激派を壊滅させる戦略である。国民の前に実力を誇示して選挙戦を有利に展開しようという作戦であった。しかし、この政策はシク教徒を徹底的に疎外し、結果的には張本人のインディラ・ガンディー首相の命を奪うことになったのである⁸。宗教やカーストを選挙の集票目的で利用する傾向はインドでは年々強まってきており、紛争も後を絶たない。

このような遠心力を是正し国民をまとめ上げていく1つの方法は、強力なナショナリズムを育てることである。しかしここには別の危険が伴う。ナショナリズムは往々にしてターゲット(敵)を作り上げるが、国内のムスリムを敵にしていたインドのヒンドゥー・ナショナリズムは今やムスリムも一丸となって反パキスタン・ナショナリズムで燃え上がっている。1999年5月のカールギル事件で一気に高まった反パ・ナショナリズムは、同年10月の軍事クーデタでさらに高まり、9.11事件以降はインドもパキスタンの越境テロの犠牲者だとして、強硬な姿勢を示している。12月13日の議会襲撃はさらにその傾向を加速させた。こうして民主政治からスタートした国民動員の政治は国内のエスニック紛争か対外強硬路線か、という出口の見つからない落とし穴にはまってしまうのである。複雑な社会構造を抱えているインドやスリ・ランカの場合には民主主義の発達の方は地方分権化だと考えられるが、健全な連邦制と地方自治の発達もまた人間インフラの整備に大きくかかっているといえよう。

南西アジアでは、その人間インフラの面でも課題が大きい。1998年時点で1日1ドル以下の貧困層が全

⁵ 南西アジア諸国の地方自治については、森田朗編(1998)を、インドの地方自治と民主政治の関係については、広瀬崇子(1999)などを参照。

⁶ シク教は16世紀にイスラーム教の影響を受けてヒンドゥー教の改革派としてできた宗教である。長らくシク教徒はヒンドゥー教徒の親戚として扱われてきた。

⁷ コミュナリズム、コミューナルという言葉はインド亜大陸では、排他的な宗派主義というマイナス・イメージで使われる。

⁸ 紛争の詳しい経過については、広瀬崇子(1994)を参照。

世界では約11億7,500万人おり、そ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いる。これは南西アジアの人口の約40%にあたる。また、1999年時点での成人の非識字率は男性34%、女性58%と他の地域に比べて最も高い数値を示している⁹。このように貧しく字も書けない人間が多数を占める社会では選挙による民主政治の運営が適切に行われ得るのか疑問である。カウシク(Kaushik)は「貧しく、読み書きもできず、迷信を信じ、カーストや宗教集団に対してしか帰属意識をもたず、...適切なコミュニケーション手段もない、そういった人間の巨大な波が選挙のたびに投票所へと引き寄せられていく」と、インド民主主義の運営の光景を描写している¹⁰。カウシクの見解はやや極端であるが、むしろ問題は政府に対する適切な批判やチェック機能が働かないという点であろう。腐敗しきって、実績を上げない政府に対して国民の無力感と政治離れが進むことが民主主義の正常な機能を阻んでいるのである。

また、パキスタンでは過激なイスラーム主義が民主主義の発展を阻害する一因ともなっており、このような過激派を防ぐためにも教育や福祉は重要である。パキスタンで多くのターリバーンが生まれたことは今では周知の事実になっているが、その教育機関はマドラサと呼ばれるイスラーム神学校である。2000年夏の時点でパキスタン全土には約1万のマドラサがあり、約100万人の学生がここで勉強しているといわれる¹¹。マドラサではもっぱらコーランと西洋、特にアメリカに対する憎悪の教育をしている。無料の全寮制学校は貧しい家庭の子供を惹きつけ、そのいくつかでは軍事訓練も行っている。ターリバーンはこうしたマドラサから生まれた。従って、イスラーム・ファンダメンタリズムとの戦いはこうした環境の改善から始めなければならない。教育制度の整備と福祉の充実が過激なイスラーム主義を防ぐ最大の防御であろう。

3-2-4 今後に向けて

南西アジアの民主化の課題を克服する1つの道は地

方分権の発達であろう。中央の政治は国民から遊離しているのみならず、既得権益を生み出しやすいが、地方自治体では実質的に国民の政治参加が可能である。このレベルではエスニック感情を露骨に操作することは難しい。汚職や腐敗をチェックするのも容易である。住民の政治参加が可能なレベルで民主政治を運営することが健全な民主主義の発達には必要なのではあるまいか¹²。また、地方レベルで政治家が民主主義のルールを学ぶことは極めて重要である。ここで民主主義のルールを学び、その上で国政レベルでの民主主義の運営に携わるというルートを用意することが必要であろう。このレベルでの政治家の教育に海外からの援助が使われてもよいかも知れない。

3-3 わが国の支援動向

3-3-1 わが国の民主化支援の方針

南西アジア地域は世界最大の貧困人口を抱える地域で、域内各国は困難な経済社会問題に直面しながら国家開発に取り組んでおり、援助需要が高い地域である。分野としては、貧困対策に資する保健・医療、教育等の基礎生活分野から経済社会インフラに至る幅広い分野で支援しているが、比較的民主化が進んでいる当該地域においては、2002年10月に民政移管が予定されているパキスタンを除き、JICAの国別事業実施計画の中で特に民主化支援の方針について具体的な項目は挙げられていない。

わが国は、1998年5月のインド及びパキスタンによる核実験実施に対する経済措置を講じてきたが、1)両国が核実験停止を継続しておりわが国措置が相応の成果を上げている、2)テロに対抗するために両国が行っている努力を高く評価、3)今次テロとの闘いにおけるパキスタンの重要性と、南西アジア地域におけるインドの重要性等に鑑み、2001年10月26日、措置の停止を表明した。また、テロとの闘いによって国内的に困難な状況に陥っているパキスタンに対しては、今後2年程度にわたる総額3億ドルの無償資金協

⁹ World Bank(2001)

¹⁰ Kaushik, Sheela(1982)p.20.

¹¹ モイヌッディン・ハイデル(Moinuddin Haider)内相へのインタビュー(2000年8月10日、イスラマバードの内務大臣室にて)。ちなみに1962年には東西パキスタン合わせて約700校、1975年には868校であったのが、40年足らずで(西)パキスタンだけで10倍以上に増えたことになる(Waseem, Mohammad(1997)pp.38-39)。

¹² インドにおける地方分権と民主主義の発達の関係については、広瀬崇子(1999)を参照。

力や債務救済といった緊急経済支援を表明するとともに、2001年11月にパキスタンを訪問した田中外務大臣(当時)は、民主化に向けたムシャラフ軍事政権の取り組みを高く評価した。

このように今後両国に対する援助規模が拡大していく傾向にあるなか、特にパキスタンに対しては、国家の安定に向けて民主化支援策を具体化していく必要があるが、他方、2001年12月に発生したインド国会議事堂襲撃事件以後、インド・パキスタン両国の緊張感が高まっており、引き続き核不拡散分野での両国の取り組みの成果を求めて対話を進めていながら、援助戦略を策定していくことが必要である。

また、2001年12月22日の暫定政権発足とともに民主化プロセスが始まったアフガニスタンに対しては、同国のわが国に対する期待に応えるべく、国際社会と協調しながら、短期的、中長期的な復興支援策を今後具体化し、平和で民主的な国づくりを積極的に支援していく。

3-3-2 わが国の民主化支援の取り組み

南西アジア地域においてJICAが国別事業実施計画を策定しているのは、ブータン、モルディブを除く5か国である。各国における援助重点分野及び民主化支援に関連する協力プログラムは、表3-1の通りである。

表3-1 国家開発計画とJICAにおける民主化支援プログラム(南西アジア)

国名	国家開発計画における民主化・ガバナンス	援助重点分野(太字・下線部が民主化支援と関係が深いもの)	民主化関連の協力プログラム名
パキスタン	10ヵ年開発計画(2001～2011)、Interim PRSPの双方において、権限の委譲、公務員改革、司法・警察改革、透明性の向上をガバナンスの重点分野として掲げている。	民主化・良い統治 経済政策・経済基盤 社会セクター 農水産業 水・環境	地方行政支援 警察行政支援
バングラデシュ	ガバナンスに直結する項目は国家開発計画に掲げられていない。 *参考：開発重点項目 貧困緩和、雇用促進、穀物生産向上、人的資源開発、インフラ整備、人口抑制、科学技術向上、婦女子教育	農業・農村開発と生産性向上 社会分野(基礎生活、人的資源開発)の改善 投資促進・輸出振興のための基盤整備 災害対策 援助吸収能力の向上	住民参加型農村開発
インド	ガバナンスに直結する項目は国家開発計画に掲げられていない。 *参考：開発重点項目 農業農村開発、経済成長の加速、食糧・栄養確保、基礎医療、初等教育、人口抑制、環境保全、女性・社会弱者のエンパワメント、住民参加促進、自助努力	経済インフラ整備 貧困対策 環境保全	
ネパール	ガバナンスに直結する項目は国家開発計画に掲げられていない。 *参考：開発重点項目 農業開発、水資源・電力開発、人的資源開発と社会開発、産業高度化と観光開発、インフラ整備	社会サービスの充実と住民のエンパワメントを通じた国民生活の改善 農業生産及び普及の拡充による生活水準の向上 経済・社会インフラの整備による産業振興と国民生活の改善 持続可能な開発を通じた環境保全	
スリ・ランカ	ガバナンスに直結する項目は国家開発計画に掲げられていない。 *参考：開発重点項目 民間セクター重視、投資促進、中継貿易・金融センター振興、農業・工業育成、貧困層のための社会・経済プログラム、公営企業の民営化等	農林水産業開発 経済基盤の整備・改善 鉱工業開発 保健・医療体制の改善 人的資源開発 環境保全	

出所：各国の国家開発計画と2001年度のJICA国別事業実施計画を基に筆者作成。

パキスタンの国別事業実施計画における援助重点分野には民主化支援が具体的項目として含まれているが、パキスタン以外の国では、一部に民政が不安定な国が存在しながらも、民主化やガバナンスの向上を国家開発計画の中で取り上げていないため、これに沿った形でJICAの国別事業実施計画においても重点分野として掲げていない。

分析枠組みとしての民主化の3要素の観点から見た場合、以下の特徴が挙げられる。

(1) 民主的な制度

選挙制度整備や選挙実施といった分野での支援は、南西アジア地域においてはこれまで行われていない。

(2) 民主化を機能させるシステム

上述の通り、南西アジア地域においては、民主化を全面的に援助重点分野として打ち出しているパキスタンを除いてガバナンス強化に対する直接的な支援は行われておらず、保健・医療、農業、教育、環境管理、運輸、防災等の各セクターにおける行政能力の向上や、参加型農村開発、女性・社会的弱者のエンパワメントを通じた住民の意向を反映させる行政・政治システムづくりが中心的な支援領域となっている。

わが国による民主化支援の具体例としては、2000年から地方選挙が実施されるとともに2001年に地方自治法が施行され、地方分権がスタートしたパキスタンに対する警察改革支援プログラム、行政改革/人材養成支援プログラム等が挙げられる。特徴的な協力分野・事例としては、以下の通り。

1) 行政改革/人材養成支援

民主的な制度が機能するためには、中立的で効率的な行政システムと公意識を持った行政官の育成が非常に重要である。しかし、パキスタンでは、植民地支配による後遺症ともいべき一部の大地所有者に富と権力が集中している状態であり、それが低い教育水準や人的資源開発の遅れにつながっている。1999年のクーデタによる軍事政権の発足は、地主などの一部のパワーエリートが実権を握っていた形式的な政党政治の下で行政が機能せず、汚職や治安悪化などの問題が起こり、国民の不満が高まっていたことによるものである。

軍政下のパキスタンでは、このような状態を改善するため、2000年から州(Province)の下部行政単位である郡(Zila: District)について、郡議会(Zila Council)の直接選挙及び郡長(Zila Nazim)の間接選挙を実施しており、これら行政単位への地方分権は民政移管の柱の1つとされている。

こうした状況の中、地方自治に関する諸制度を改革・整備しようとするパキスタン政府の取り組みを支援するため、JICAは地方政府の行政官を対象とした国別特設研修「民主化支援/地方行政」を2001年度から開始している。

2) 警察行政/警察改革支援

警察行政の民主化や近代化は、社会生活の安定を図る上で重要な分野であり、個別専門家派遣や研修員受入によって、交番制度、犯罪捜査技術、薬物取締等の分野に対する協力が行われてきている。ただし、技術的な分野の協力は成果を得やすいが、汚職・腐敗の抑制や透明性の確保といった警察民主化の中核的な部分の改善には、相手国側の中・長期的な自助努力が不可欠である。また、当該分野に対する協力は公権力行使につながりかねないので、案件採択に際しては、慎重に検討を行っている。

パキスタンにおいては、これまで個別一般研修「警察行政」、国別特設研修「婦人警官セミナー」、短期専門家「鑑識」といった支援を行ってきたが、パキスタン政府は2002年に新警察法を施行して、政治的に中立で、民主的な警察づくりを目指しており、わが国はパキスタン側の要請に基づいて今後案件を具体化し、警察改革支援プログラムを展開していくことを計画している。

3) 住民のエンパワメント

住民のエンパワメントへの支援としては以下の案件が挙げられる。

- ・ バングラデシュ、農村開発の研究協力の事例(以下 Box3 - 2 参照)
- ・ インド「アンバッカムの『裁縫学校』作業所建設と女性の自立支援」(小規模開発パートナー事業)
- ・ ネパール「トカルバ村地域女性自立支援計画」(小規模開発パートナー事業)

Box3 - 1 協力事例1：パキスタン民主化支援

パキスタンは、南西アジア地域で唯一、JICAが「民主化支援」を前面に打ち出して支援を実施している国である。この協力事例は、今後の他の国における「民主化支援」協力を参考にと思われるため、以下で具体的な内容について紹介する。

【支援の背景】

1999年10月無血クーデタにより現軍事政権を成立させたムシャラフ行政長官(現大統領)は、経済停滞、累積債務、貧困問題等、多くの難題を抱える国家の再建を目指し、「7つの課題(国家威信の回復、国内不和の解消、経済再生、法と秩序の回復、国家機関の非政治化、地方分権、説明責任)を発表し、2002年10月民政移管に向けて自らのイニシアティブにより様々な改革に取り組んでいる。

ムシャラフ行政長官の諮問機関として設置された国家再建局は、行政の効率化、公正化、透明性の確保を図るために、地方分権も含めた行政機構改革、公務員人事制度改革、会計検査体制の強化、情報公開等に取り組んでいる。

2001年3月に開催されたドナー会合であるパキスタン開発フォーラム(Pakistan Development Forum: PDF)の場で、パキスタン政府は民政移管に向けた国家改革の実行にはドナーの支援が不可欠であることを主張し、わが国を含む各ドナーはダイナミックに取り組む現政権の姿勢に一定の評価を与えるとともに、各課題に対する支援の意向を表明した。

【JICAの具体的支援内容】

援助重点課題「民主化・良い統治」の中で、行政改革、警察改革、税政行政公正化・合理化、会計検査改善、女性の行政参加等を構成プログラムとしている。このなかで、「警察改革支援」及び「地方分権」を中心に、支援を具体化していくことを計画している。

警察改革支援

わが国は過去に短期専門家チーム派遣や個別研修を通じてパキスタン側の警察改革に助言を行ってきた経緯があり、2002年3月に施行される予定の「新警察法(Police Ordinance 2002)」は日本の警察制度を参考にして策定されているため、政治的に中立で民主的な警察制度の確立を目指すパキスタンは日本の支援を期待している。2001年度中に要請背景調査団を派遣して、国別特設研修や短期専門家派遣等の協力案件を具体化する予定である。

地方分権

地方分権に関しては、札幌市が受入機関となって国別特設研修「民主化支援(地方行政)」を実施し、同市の自治制度、公務員制度、財政制度、国や道との関係等について紹介している。

Box3 - 2 協力事例2：バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援計画

第1章でも述べられたように民主化が機能するためには、行政側のサービス提供能力の向上と同時に、住民側の主体的な参加が必要になる。以下で紹介する案件は、地域住民と行政のリンクを主眼とした新たな住民参加型農村開発モデルの確立を目指すことにより、行政側及び住民側双方の能力向上を目指した画期的な案件である。

【支援の背景・目的】

バングラデシュの農村開発では、活発なNGOの影で、行政の不在が指摘され、一方で、従来の援助が住民に援助依存を生み出し、住民や行政が農村の発展に自発的に参加する芽をつぶしてしまった。このプロジェクトでは、ユニオン活性化センターと村落委員会による村落住民と開発関係者(行政、NGO、村落リーダーなど)の開発への参加を通じて、村落コミュニティ意識と開発関係者の公意識の育成を図り、村落開発のために資源の適切な利用を促進させる新たな住民参加型農村開発モデルの確立を目指している。

【JICAの支援内容】

1999年～2003年の4年間、バングラデシュ国タンガイル県カリハティ郡の4ユニオン(地方自治体)を対象として、村落コミュニティと村落やユニオンレベルで活動する農村開発推進機関(行政、NGO、ユニオン評議会)との間の連携を行う組織と仕組みの確立を支援する。具体的活動は、以下の通り。

1. ユニオン連絡調整会議の実施
2. ユニオン・村落での農村開発・行政情報広報掲示板
3. ユニオン活性化センターの設置
4. 村落小規模インフラ整備事業
5. 村落委員会、集落寄り合いによるコミュニティ開発
6. 郡(ウボラジ)におけるプロジェクト支援協力体制の確立
7. 中央政府レベルでの政策への働きかけ
8. その他

(3) 民主化を支える社会・経済基盤

上記に述べた援助方針にもあるとおり、世界最大の貧困人口を抱える当該地域に対して、社会開発、貧困削減の観点から、経済・社会インフラの整備に幅広く協力を行ってきている。

3-4 今後の支援のあり方

南西アジア地域は比較的民主化が進んでおり、選挙制度や法制度整備等に対する直接的な支援は考えにくい。民族・言語・宗教などの多様性に起因する不安定要素を内包し、また、5億人を超える貧困人口を抱える地域であることから、経済・社会インフラ整備や基礎生活分野に至る幅広い分野での支援を行っていく上で、ガバナンス強化を図り、社会的弱者に裨益する支援策を講じていくことが必要である。

従って、全般的には、保健・医療、教育、環境、農業、中小企業振興といった各分野における国家の取り組みに対する支援とともに、住民や女性のエンパワメントによる政治や行政への参加を促進させるボトムアップ型の支援を推進し、民主化を支える社会・経済基盤の強化を図っていくことが望ましい。

2002年10月に民政移管が予定されているパキスタンでは、1)政治改革(地方におけるガバナンスの確立と権限委譲)、2)司法改革、3)公務員制度改革、4)警察改革、5)透明性・説明責任といった広範囲な課題に現軍事政権が取り組んでおり、これら改革の進捗に注視し、わが国が比較優位性を有する分野と照らし合わせながら、支援策を具体化していく予定である。

特に、2001年にスタートした地方分権(郡政府への権限委譲)では、これまで州政府が官僚機構を通じて郡レベル以下の自治体をコントロールしてきたが、今後は民主的に選ばれた地方政府が自らのイニシアティブによって自治を行っていくことになり、地方ニーズに合致した行政サービスの向上が期待されている。一方で、人材不足や、汚職の分散化なども危惧されており、ドナーの関心も高まっている。

上記の通り民主化の大きな動きがあるパキスタンにおいては、壮大なチャレンジに対して中長期的な取り組みが必要であり、他ドナーと協調した戦略的な支援策の策定が必要である。

南西アジア地域を、社会構造、政治経済制度の特性に基づいて3つに類型化し、それぞれの民主化の構成

要素に基づいた支援策は表3-2の通りである。

3-5 民主化支援における留意点

3-5-1 貧困削減に資する支援の展開

南西アジア地域においては、概して民主的制度が整っているものの、民族対立による紛争の多発や貧困問題など多くの課題を抱えている。民主化を機能させるためには、政府サイドの能力向上とともに、基礎教育の拡充や住民参加の促進によって、市民のエンパワメントによるアクセス改善が不可欠である。保健医療、教育、農業・農村開発といった基礎生活分野を中心に貧困削減に資する支援を継続的に行っていく上で、行政と住民の双方の能力向上を図り、住民のニーズに合致した行政サービスを提供できる体制の構築を念頭におく必要がある。

特に、地方分権化が進められていく国に対しては、これまでの中央政府に対する政策助言を中心とした支援とともに、地方政府への直接支援や、住民組織・NGOに対する草の根レベルの支援を1つのプログラムとしてパッケージ化して協力を展開することが効果的である。

3-5-2 各セクターとの関係

社会・経済セクターを中心に各セクターに対する協力を展開していく上で、良い統治/民主化は各セクターと密接に関係していることから、案件の計画・実施において、透明性の確保や、住民ニーズが反映されているかどうかといった点について十分確認することが必要である。

3-5-3 資金協力との連携

当該地域では技術協力のシェアが相対的に低い反面、全7カ国のうち4カ国(バングラデシュ、ネパール、ブータン、モルディブ)がLLDCに属し、無償資金協力の重点対象地域であり、また、有償資金協力の供与実績も高いことから、資金協力案件と連携した技術協力案件の形成に留意する必要がある。

表3 - 2 類型化による民主化支援策(南西アジア)

類 型	社会構造の特性	政治経済制度	民主化の構成要素に基づいた支援策		
			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
軍事政権から 民政移行 (パキスタン)	ムスリム国家 多数派(パンジャブ)支配型 北西インドからの移民による建国 議会制民主主義に否定的 イスラム・ファンダメンタリズム 地下経済の横行	軍の政治に対する影響力 これまで官僚と軍による中央集権国家 文民政治の混乱 在地権力と公権力の癒着体制 汚職・腐敗体質 民政・軍政のくり返し	民政移管への鍵となる総選挙に対する支援(選挙管理委員会コンピュータ化促進、選挙広報支援)	1 警察改革支援 1-1 公安委員会制度 1-2 犯罪捜査技術 1-3 インフラ整備 2 地方分権支援 2-1 郡政府能力向上 3 公務員制度改革支援 4 透明性・説明責任の向上 5 司法改革支援	1 教育支援 1-1 基礎教育 1-2 高等教育 1-3 識字教育 1-4 女子教育 1-5 技術訓練 2 保健医療 2-1 感染症対策 2-2 人口・母子保健 3 経済再生 3-1 債務管理 3-2 中小企業振興 3-3 投資振興 4 経済基盤 4-1 交通インフラ 5 女性自立支援
民主主義が定着(インド、スリ・ランカ)	紛争多発 政教分離国家(インド) 重層型(民族、宗教、カースト)多元国家(インド) 強力な少数派民族型国家(スリ・ランカ) 少数派保護の問題	英領時代からの州レベルにおける豊富な統治経験(インド) 議会制民主主義が定着・タミール人問題(スリ・ランカ)	*政治活動に自由、普通参政権、政党ベースの競争選挙と選挙による政権交代といった民主制度の条件はほぼ整っている。	1 地方分権支援 2 警察(犯罪捜査技術)	1 貧困削減 1-1 基礎教育 1-2 人口抑制 1-3 住民参加型農村開発 2 社会セクター 2-1 母子保健 2-2 女性・社会的弱者のエンパワメント 3 経済基盤 3-1 インフラ整備 3-2 中小企業振興 3-3 投資振興
不安定な民政 (バングラデシュ、ネパール、ブータン)	単一民族型国家(バングラデシュ) ヒンドゥーもいるが、際だった紛争はなし。 地域拡散型国家(ネパール) マオイストによる武力闘争(ネパール)	1990年以降、二大政党によって政権が交代されているが、民政がまだ正常に機能していない。(バングラデシュ) 王政・議会制民主主義(ネパール)	*政治活動に自由、普通参政権、政党ベースの競争選挙と選挙による政権交代といった民主制度の条件はほぼ整っている。	1 国家の力不足を補う市民社会の強化	1 貧困削減 1-1 基礎教育 1-2 人口抑制 1-3 住民参加型農村開発 2 社会セクター 2-1 母子保健 2-2 女性・社会的弱者のエンパワメント 3 経済基盤 3-1 インフラ整備 3-2 中小企業振興 3-3 投資振興

出所：筆者作成

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。

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)

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。

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、行動が頭をもち、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。また金融グローバルイ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、政治的に中立的で、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でいるのである。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。

第5章 アフリカにおける民主化の現状と支援のあり方

5-1 民主化の歴史的背景・現況

1970年代中葉以降の世界的な民主化の潮流を「第三の波」と呼んだ政治学者のサミュエル・ハンチントン (Samuel Huntington) は、1984年に公刊された論文「さらに多くの諸国が民主的になるか?」のなかで、「その貧困と政治的暴力のゆえに、ほとんどのアフリカ諸国は民主的方向に進むとは思われない」と記している。すなわち、1980年代中葉当時、ハンチントンでさえ、アパルトヘイト体制下の南アフリカなどを例外とすれば、当面の間アフリカ諸国では民主化が進展しそうにはない、との悲観的見解を有していたのである。ところが、その後の冷戦構造の崩壊とソ連・東欧の民主化という国際環境の劇的な変動を1つの契機として、アフリカでは1989年末ごろから民主化の動きが急速に広まることとなった。アフリカにとって、1960年代が「脱植民地化の時代」であり、植民地主義からの解放としての「第一の解放の時代」であったとするならば、まさに1990年代は「民主化の時代」であり、権威主義からの解放としての「第二の解放の時代」となったのである。

しかし、独立以来のアフリカ諸国の歴史を概観してみると、大きく分けて、これまでに1990年代の民主化を含めて3つの民主化の時期がみられたことがわかる²。

5-1-1 第一期(1950年代後半～1960年代前半)

1950年代後半から1960年代にかけての時期、アフリカの諸植民地は次々に独立を達成したが、その過程のなかで、植民地政府側はアフリカ人への権力委譲を平和裏に進めるために、他方、アフリカのナショナリスト側は独立の早期達成とその後の支配の正統性を得るために、ヨーロッパ宗主国の議会制民主主義モデルの導入、特に民主的な憲法や選挙制度の導入を積極的に推進した。かくして、多くのアフリカ諸国は、少なくとも制度的には民主的国家として独立を達成したの

であった。

しかし、独立後間もなく、アフリカ諸国では軍事クーデタが頻発するようになる。1963年にベニンとトーゴでクーデタが発生して以降、1960年代だけでも、ガーナ、ナイジェリア、シエラ・レオーネ、マリ、オートボルタ(現ブルキナ・ファソ)、ブルンディ、中央アフリカなどの諸国でクーデタが発生し、次々と軍事政権が誕生していった。また、民主的な選挙を経て成立したはずのナショナリスト政権も、独立直後から次第に強権的な性格を強めるようになり、当初は事実上の一党支配体制(一党優位体制)を確立し、次いで憲法を修正して法制度上の一党制へと次々に移行していった。こうして独立期にみられたアフリカ諸国の民主的な政治体制は、その後の軍事政権や一党制といった権威主義的支配体制の台頭に伴って急速に消滅していくこととなったのである。

5-1-2 第二期(1970年代後半～1980年代前半)

1970年代後半から1980年代前半にかけて、アフリカでは、民主化の第二の波がみられた。セネガルでは、独立後にいったんは一党制が導入されていたが、1976年になって政党数を三党に制限した限定的なものながら複数政党制が復活し、さらに1981年には政党数制限が完全撤廃された。また、1979年には、ウガンダのアミン (Idi Amin Dada)、中央アフリカのボカサ (Jean-Bédél Bokassa)、赤道ギニアのマシアス (Francisco Macias Nguema Biyogo) といった独裁的な国家指導者がクーデタや内戦によって次々と打倒された。さらに、1966年以降軍事政権下にあったナイジェリアでは、1979年に初の民政移管が実現し、第二共和制が発足した。また、1982年には、モーリシャスで民主的選挙による政権交代が実現している。特に、独立以来、アフリカ諸国では民主的選挙による政権交代の事例がほぼ皆無であっただけに、モーリシャスの事例は、アフリカにおける民主化移行の可能性を示唆す

¹ Huntington, S.P. (1984) pp.216.

² Young, C. (1996) pp.53-68.

表5 - 1 アフリカ諸国の政治制度比較

時期 政治制度	民主化前(1989年6月時点) (47カ国/地域)	民主化後(2001年6月時点) (47カ国)
複数政党制	ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエ < 5カ国 >	アンゴラ、ベナン、カーボ・ヴェルデ、ジブティ、赤道ギニア、エチオピア、ガボン、ギニア・ビサオ、ケニア、モザンビーク、ニジェール、カメルーン、中央アフリカ、象牙海岸、マダガスカル、マリ、マラウイ、サントメ・プリンシペ、セイシェル、タンザニア、トーゴ、ザンビア、チャード、リベリア、ブルキナ・ファソ、ガーナ、ギニア、レソト、モーリタニア、ナイジェリア、ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエ、南アフリカ、ナミビア、シエラ・レオネ < 38カ国 >
一党制	アンゴラ、ベナン、カーボ・ヴェルデ、コモロ、コンゴ、ジブティ、赤道ギニア、エチオピア、ガボン、ギニア・ビサオ、ケニア、モザンビーク、ニジェール、ソマリア、ザイール(現コンゴ民主共和国)、カメルーン、中央アフリカ、象牙海岸、マリ、マラウイ、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、セイシェル、シエラ・レオネ、タンザニア、トーゴ、ザンビア、チャード < 28カ国 >	
軍事政権	ブルキナ・ファソ、ブルンディ、ガーナ、ギニア、レソト、モーリタニア、ナイジェリア、ウガンダ < 8カ国 >	コモロ < 1カ国 >
名目的あるいは非民主的な複数政党制	リベリア、マダガスカル、南アフリカ(アパルトヘイト体制) < 3カ国 >	コンゴ、ソマリア、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンディ、エリトリア(複数政党制を認める憲法を採択済み) < 6カ国 >
その他	スワジランド(絶対王制)、ナミビア(南アフリカの不法統治下)、エリトリア(エチオピアの一部) < 3カ国/地域 >	スワジランド(絶対王制)、ウガンダ(無党制) < 2カ国 >

出所：筆者作成

るものとして大いに注目された。

しかし、こうしたアフリカの民主化における第二の波は、1983年にナイジェリアで軍事クーデタが再び発生し、第二共和制がわずか4年間で脆くも崩壊したことで、突然の終止符を打たれることとなった。

5 - 1 - 3 第三期(1989年以降)

アフリカにおける本格的な民主化は、1989年後半に始まり、1990年代を通じてみられた。表5 - 1は、アフリカで本格的な民主化が起きた1990年代を挟んで、その直前の時期と直後の時期のアフリカ47カ国の政治制度をそれぞれ分類し、比較したものである。同表が示すとおり、1989年中葉時点のアフリカでは、一党制国家は28カ国、軍政国家は8カ国を数えた。また、リベリアとマダガスカルでは、制度的には複数政

党制が導入されていたものの、それは名目的なものにすぎず、アパルトヘイト体制下の南アフリカも複数政党制国家ではあったが、国民の圧倒的多数を占める黒人に対しては政治参加の道が閉ざされていたという意味で、極めて非民主的なものにすぎなかった。さらに、スワジランドは絶対王制の下で国民の政治的権利が著しく制限され、また、今日独立国家となっているナミビアも当時はまだ南アフリカの不法統治下にあり、エリトリアもエチオピアの一部であった。こうしたなかで、複数政党制に基づく選挙民主主義がある程度定着していた国家は、事実上、ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエの5カ国にすぎなかったのである。

ところが、こうしたアフリカ諸国の権威主義的な政治風景は、1990年代に入って、少なくとも制度的

には一変する。一党制から複数政党制への移行、軍事政権から文民政権への移管、南アフリカのアパルトヘイト体制の崩壊といった1990年代の民主化の結果、2001年中葉時点で、複数政党制国家は38カ国に達した。

しかし、コンゴ、ソマリア、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンディの5カ国では、いったんは複数政党制が導入されたものの、その後紛争状態に突入り、事実上国家が破綻してしまったり、選挙ではなく武力行使によって政権が成立するといった非民主的な状況がみられるようになった。また、エリトリアでは、複数政党制を認める憲法は採択されたものの、エチオピアとの国境紛争などもあって、2001年中葉時点ではまだ複数政党制に基づく選挙が実施されていなかった。さらに、スワジランドでは、国内外からの圧力を受けて民主化のための憲法見直しが進められてきたが、依然として十分な進展がみられなかった。また、ウガンダでは、事実上競合的で民主的な大統領・国政選挙が実施されているものの、2000年6月に実施された、複数政党制導入の是非を問う国民投票では、複数政党制の導入が当面見送られている。

しかし、こうしたいくつかの例外はあるものの、1980年代までのアフリカ諸国の多くが一党制や軍事政権といった何らかの権威主義的支配体制下にあったのに対して、1990年代の民主化を経た今日、8割近くのアフリカ諸国が少なくとも制度的には複数政党制を導入するに至っている。その意味で、アフリカにおける1990年代の民主化現象は、まさに「民主化の雪崩現象」³にほかならなかった。

5-1-4 民主化を促した諸要因

こうした1990年代の本格的民主化を促した要因は、国内的要因と国際的要因に大別することができる⁴。

国内的要因(内圧)としては、第1に、1980年代の深刻な経済停滞と構造調整計画の導入に伴う都市住民の不満の増大が挙げられる。1980年代、多くのアフリカ諸国は、「失われた10年」といわれるほどの深刻な経済危機に直面し、世界銀行やIMFなどからの融資や支援に頼らざるを得なくなった。そして、そのコン

ディショナリティとして構造調整計画の実施を受け入れた。しかし、為替レートの適正化(事実上の自国通貨切り下げ)、市場自由化、公共部門の縮小といった、構造調整計画を巡る一連の政策は、インフレや失業の増大というマイナスの側面をもたらし、特に都市住民の生活を直撃した。そして、こうしたなかで、従来の一党制や軍政といった権威主義的政治体制への不満が都市部を中心に蓄積していったのである。

第2の国内的要因としては、住民の組織化の進展が挙げられる。教会指導者、大学教員、医師、弁護士といった、強権的な支配に反発する都市知識人エリートが急速に民衆の支持を集め、その組織化に成功するとともに、そうした動きが従来からみられた労働組合などのストライキや学生のデモと合流した。そして、こうしたエリートから大衆のレベルに至る組織化の進展によって、1980年代末から1990年代初頭にかけての時期、アフリカ諸国の反政府運動は民主化要求運動として従来に類をみないほどの高揚をみせるようになった。

他方、国際的要因としては、第1に、東西冷戦構造の崩壊が挙げられる。冷戦終焉は、国際関係におけるアフリカの戦略的重要性の喪失と援助流入の減少をもたらした。結果として、従来ソ連やアメリカの支援に依存してきたアフリカの強権的政権を著しく弱体化させることになった。また、ソ連や東欧諸国で共産主義政権がドミノ倒し的に崩壊したことで、一党支配体制の正統性が失われ、それがアフリカ諸国における一党制の放棄と民主化を促す一因となった。

このほか、欧米諸国ドナーによる民主化要求や世界銀行・IMFによるグッド・ガバナンス要求の高まりも、外部依存性が高いアフリカ諸国において民主化を促進する重要な国際的要因となった。

5-2 アフリカにおける民主主義の特徴と課題

5-2-1 民主的な制度

1980年代までのアフリカにおける選挙制度は、一部の複数政党制の諸国や選挙自体を容認しない軍事政権国家などを除けば、総じて一党制に基づいた非民主

³ 小田英敏(1993)p.188.

⁴ pp.194-199(前掲)、青木一能(1998)pp.4-10.

Box5 - 1 減少傾向を示すクーデタ

表5-2は、1960年代から1990年代までの40年間にアフリカ諸国で発生した軍事クーデタの回数を、西・東・中部・南部アフリカの4つのサブ・リージョンごとと全体に分けて示したものである(ただし、クーデタ未遂は除く)。同表が示すとおり、1990年代までにアフリカ47ヵ国では、成功したクーデタ、すなわちクーデタによる政変が合計69回発生している。これを年代別にみていくと、クーデタによる政権交代は、1960年代に20回、1970年代に23回それぞれ発生していたが、1970年代をピークに減少に転じ、アフリカが深刻な経済停滞にみまわれていた1980年代には17回、さらに1990年代には9回へと減少している。このように、今日のアフリカでは、クーデタ発生は明らかに沈静化の傾向を示しているといえる。

他方、これをサブ・リージョン別にみると、これまでのクーデタ発生にはかなりの地域的偏りがあったことがわかる。すなわち、69回のクーデタ成功のうち42回(全体の61%)までが西アフリカ諸国で集中的に発生している。西アフリカでは、独立直後からクーデタが頻発するようになり、1999年までにカーボ・ヴェルデとセネガルを除く14ヵ国がクーデタによる政変を経験した。特に、ベニンとブルキナ・ファソは各6回、ナイジェリア、ガーナ、シエラ・レオネは各5回、モーリタニアは4回のクーデタを経験している。西アフリカ諸国におけるクーデタ発生は、全体的な傾向としてはやはり終息化しつつあるようにみえる。しかし、1990年代の西アフリカでは、ガンビアで1994年に、象牙海岸で1999年にそれぞれクーデタによる初の政変が起きており、これまでクーデタ発生が常態化してきたインド洋の小国コモロや王権が不安定なレソトなどととも、今後とも西アフリカ諸国では、クーデタが散発的に発生し、それによって民主的な政治体制が「突然死」を迎えるといった事態も想定されうる。

表5-2 アフリカにおける成功したクーデタ数の推移(1960年代～1990年代)

	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	合計
西アフリカ諸国	14	9	12	7	42
東アフリカ諸国	2	4	3	1	10
中部アフリカ諸国	4	5	1	0	10
南部アフリカ諸国	0	5	1	1	7
アフリカ諸国全体	20	23	17	9	69

出所：筆者作成

注：本表で用いたサブ・リージョン区分は以下の通り。

- 西アフリカ(16ヵ国)：ベニン、ブルキナ・ファソ、ナイジェリア、ガーナ、シエラ・レオネ、トーゴ、ニジェール、マリ、ギニア、ギニア・ビサウ、リベリア、ガンビア、象牙海岸、カーボ・ヴェルデ、セネガル、モーリタニア
- 東アフリカ(9ヵ国)：ブルンジ、ウガンダ、エチオピア、ルワンダ、タンザニア、ジブチ、エリトリア、ソマリア、ケニア
- 中部アフリカ(8ヵ国)：中央アフリカ、コンゴ、コンゴ民主共和国、赤道ギニア、チャード、カメルーン、ガボン、サントメ・プリンシペ
- 南部アフリカ(14ヵ国)：コモロ、レソト、マダガスカル、セイシェル、アンゴラ、ボツワナ、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、南アフリカ、ザンビア、ジンバブエ、モーリシャス、スワジランド

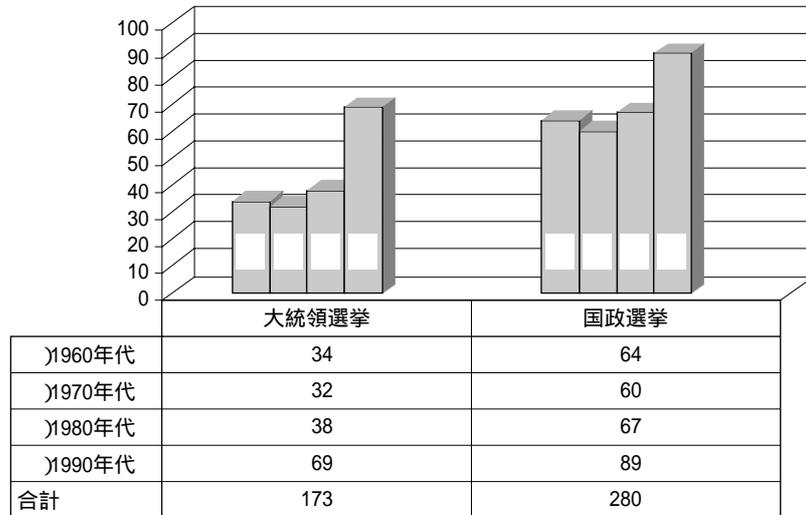
的なものが主流であった。例えば、大統領選挙は、単一政党の候補者1名の立候補しか認めない非競合的なものにすぎず、それは国民の意思を問うというよりも、支配者が支配の正統性を自ら「演出」するために国民を動員するものにすぎなかった。また、国政選挙の場合には、議員候補者が1名しか指名されない非競合型選挙が主流であったが、それに加えて、単一政党の複数の党員を候補者に指名し、その間での限定的な競合を認める半競合型選挙もみられた。半競合型選挙は、単一政党側にとって、選挙結果にかかわらず

権を維持できる一方で、限定的な選択の自由を国民に与えることでその不満を緩和することができるというメリットがあり、こうしたタイプの国政選挙は、タンザニア、ケニア、ザンビアなどで実施された⁵。しかし、多少の選択の幅が与えられているとはいえ、一党制の下で政権交代が不可能であるという意味では、半競合的な国政選挙もまた非民主的であることには変わりなかった。

しかし、1990年代の民主化によって、多くのアフリカ諸国では、複数政党制に基づく選挙制度が地方から

⁵ Nohlen, D., Krennerich, M. and Thibaut, B. (1999) pp.4-8.

図5 - 1 アフリカ諸国における大統領・国政選挙実施回数の推移(1960年代～1990年代)



出所：筆者作成

中央にいたるレベルまで広く導入されるようになった。また、1990年代以降、アフリカ諸国では、選挙の実施回数が大幅に増加した。図5 - 1は、1960年代から1990年代までにアフリカ諸国で実施された大統領選挙と国政選挙の回数をグラフ化したものである。同図が示すとおり、1960～1999年の40年間にアフリカ諸国では大統領選挙が合計173回、国政選挙が少なくとも280回実施されており⁶、それを年代別にみると、大統領選挙の実施回数は1980年代には38回であったが、民主化が生じた1990年代には69回へと約80%増加している。また、国政選挙の実施回数も、1960年代から1980年代までの時期にはそれぞれ60～70回程度であったが、1990年代には89回へと約30%増加した。そして、これに伴い、それまでクーデタのような非合法的手段が国家指導者の死去や引退による権力継承を通じてしか実現していなかった政権交代が、1990年代以降、ベニン(1991年、1996年)、ザンビア(1991年)、カーボ・ヴェルデ(1991年)といったアフリカ諸国においては、選挙という合法的手段によって実現するようになった。それは、アフリカにおける制度的な民主化にとって、1つの大きな前進で

あったといえる。

しかしながら、アフリカ諸国における選挙制度自体が大枠において民主化され、選挙が民主化以前の時期に比してより頻繁かつ定期的な実施されるようになり、さらには選挙を通じた政権交代の事例がいくつかみられるようになってきたとはいえ、いまなおアフリカ諸国のなかには、民主的な制度に基づいた公正な選挙が実施されていないケースが散見される。例えば、象牙海岸では、選挙を巡って、政権与党側が法律を改正して有力な大統領候補者の被選挙権を剥奪したり、警察や治安部隊などを用いて野党勢力を弾圧したりするといった状況がみられた(Box5 - 2 参照)。研究者のなかには、複数政党制が導入され、野党の存在が制度的には一応認められてはいるものの、実際には公正な選挙が実施されていない一部のアフリカ諸国の名目的かつ表面的な選挙民主主義のことを、ドナーからの援助獲得を主な目的とした「ヴァーチャル民主主義」(virtual democracy)と呼んで批判する者もいるほどである。

もちろん、どのような社会であれ、選挙制度と実際の運用との間には少なからず乖離が存在する。た

⁶ ここでいう選挙実施回数には、選挙実施後に結果が無効とされた選挙、開票作業が途中で中止された選挙、制憲議会議員選挙を含むが、不正などによる一部選挙区のみやり直し選挙、議員欠員に伴う補欠選挙、国会議員や地方議会議員などによる上院・制憲議会、地方議会選挙などは含まない。本投票のほかに決選投票が行われた場合には、両者を合わせて1回に数えた。独立前であっても1960年以降に実施された選挙を含む。ただし、1960～1984年の間にリベリアで実施された国政選挙などは含まれていないため、アフリカ諸国における実際の国政選挙実施回数は280回を若干上回る。

⁷ Joseph, R(1998)pp.3-17.

Box5 - 2 象牙海岸の選挙を巡る国家指導者の権力濫用

象牙海岸(コートジボアール)では、1980年代末まで、ウフェ=ボワニ(Félix Houphouët-Boigny)大統領率いる象牙海岸民主党(Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire: PDCI)の一党支配体制の下で、比較的安定した政情がみられた。特に、同国では、国民の約30%が隣国のブルキナ・ファソなどからの移住者あるいはその子孫であり、ウフェ=ボワニ大統領はこうした移民との融和を説くことで国内の政治的安定を維持していた。しかし、複数政党制移行後の1993年12月、同大統領が任期半ばで死去し、これを受けて大統領に就任したベディエ(Henri-Konan Bédié)は、やがて「イボアリティ(ivoirité:イボアール人性)」という概念を提唱し、外国人排斥の気運を煽るようになる。こうしたベディエ大統領による外国人排斥キャンペーンの背景には、偏狭なナショナリズム感情を煽ることで、ブルキナ・ファソ人系であるワタラ(Alassane Ouattara)元首相との権力闘争に勝利しようとする目論みがあった。そして、ついにベディエ大統領は、1995年の大統領選挙にあたって、あらかじめ選挙法を改正し、ワタラの父親がブルキナ・ファソ人であり、ワタラ自身もかつて同国の国籍を有していたことを理由に、ワタラの被選挙権を剥奪してしまったのである。また、1999年12月のクーデタで政権を奪取したゲイ(Robert Guéi)将軍も、民政移管のために実施した2000年10月の大統領選挙に自ら出馬し、選挙翌日には選挙管理委員会を解散させて、捏造した選挙結果に基づいて勝利宣言を行った。さらに、ゲイ政権の崩壊後に大統領に就任したバボ(Laurent Gbagbo)は、国籍条項上問題がないはずの、国政選挙へのワタラの立候補を最高裁判決の形で実質的に妨害し、また、2000年12月には治安部隊を用いてワタラ支持者約50人を虐殺している。

出所：佐藤章(2001)pp.3-8.

とえ民主的な選挙制度が導入・整備されても、実際には公正な選挙が実施されていない事例は、アフリカ以外の開発途上国においても枚挙にいとまがない。しかし、特にアフリカには、法制度に基づいた公正な選挙の実施、あるいはより広くいえば、法の支配の確立全体を阻害するような要因がいくつか存在している。例えば、アフリカ諸国における民主主義の歴史の浅さもその一つである。中南米やアジアとは異なり、アフリカが植民地化されたのは主に19世紀末から20世紀初頭にかけてのことであり、多くのアフリカ諸国で普通選挙が導入されたのは植民地支配末期の20世紀半ば、特に独立直前の1950年代後半から1960年代前半にかけての時期にすぎない。それでも、独立前のナショナリズム期から独立後しばらくの間は、各国とも議会制民主主義に基づく選挙と政党政治が展開されたが、そこにおける政党とはしばしば民族集団に依拠した組織であり、異なる社会文化集団を結びつけるような国民横断的な政党はあまりみられなかったし、たとえ存在した場合であっても、それは必ずしも有力な政治組織ではなかった。その後、多くのアフリカ諸国が軍事政権や一党支配体制へと移行すると、一部のエリートなどを除けば、多くの国民にとって、もはや政治参加とは「下からの参加」ではなく「上からの動員」と化してしまった。このように、アフリカにおいては民主主義の経験が相対的に浅く、民主主義が社会のなかに十分に根付いているとは到底いえない状況にある。そして、そうした歴史的背景が、選挙を巡る腐敗、不正、暴力の1つの遠因となっている。

また、アフリカにみられる個人支配の政治文化も制度的民主化を阻害する一因といえる。一般に、従来のアフリカの権威主義体制は、他の第三世界諸国のそれと比して総じて官僚支配の傾向が弱く、逆に大統領個人への権力集中の度合いが強いといわれてきた。そして、こうしたアフリカにおける個人支配体制を分析するための概念として、現代アフリカ政治研究においては、しばしばネオ・パトリモニアリズム(neo-patrimonialism: 新家産制)という概念が用いられてきた。パトリモニアリズムとは、支配者が権力、財産、権益を独占し、それらを私物化する一方で、支配者の私的隷属者から成る統治機構を用いて領土や人民を支配しようとする伝統的支配の一類型のことであり、ネオ・パトリモニアリズムとは、そうした古代や中世にみられた伝統的なパトリモニアリズムが、合理的=合法的な諸機構や近代国家の枠組みのなかに見出される政治状況を指している。ここでは、ネオ・パトリモニアリズムという概念の妥当性や限界について論じることはできないが、確かに独立後のアフリカ諸国には、ネオ・パトリモニアリズムともいえるような、大統領個人が政策決定や資源配分において大きな影響力を行使してきた伝統があり、また、そうした個人支配を官僚や国民が受け入れる政治文化風土がみられた。そして、その政治体質は、実は一党制や軍事政権といったアフリカの権威主義体制を特徴づけ、規定してきたものではあるものの、それは必ずしも権威主義体制とのみ共存しうるものではなく、実は多くのアフリカ諸国が権威主義体制を放棄し、複数政党制に基づいた、よ

り民主的な体制に移行した後も、その国家運営や政党政治のあり方に大きな影響を与えているといえる。ザンビアにおける複数政党制移行後初の選挙(1991年)において誕生したチルバ(Frederick Chiluba)大統領が、その後、大統領個人への権力集中の傾向を強めたり、あるいは、政敵カウダ(Kenneth Kaunda)の大統領選挙再出馬を妨害するために国家権力を濫用したりしてきた事実は、たとえ選挙制度が一党制から複数政党制に移行しても、その個人支配的な政治運営手法はある程度通底していることを物語っている。

アフリカにおける民主的な制度の課題とは、これまでの法制度の整備を一層推進しながらも、今後はその運営体制を強化し、民主的な制度に内実を与えることであろう。具体的には、公正な選挙の実施を推進するために、透明性が高く中立的な選挙管理体制の確立、住民参加型の選挙監視システムの導入と促進、選挙活動における不正行為の防止と摘発、選挙を巡る政府の権力濫用を抑制する司法府の強化、市民に対する選挙啓蒙活動の促進などを行っていく必要がある。

また、あまり注目されていない点であるが、アフリカの選挙制度を巡る課題の1つとして、選挙管理コストの問題がある。当然のことながら、民主的かつ公正な選挙を実施するためにはコストがかかる。一般に、選挙管理コストは政府予算のなかで十分に賄われるレベルのものと考えられがちであるが、アフリカ諸国、特に最貧国や紛争終結直後の国では、選挙管理コストを自国で負担できないことも決して珍しくない。例えば、モザンビークにおける紛争後最初の大統領・国政選挙(1994年)の場合、有権者登録や投票のためのシステムを新しく構築する必要などがあったために、選挙管理コストの総額は、同国のGDPの4.4%に相当する6,450万米ドルにものぼった。また、ガーナの民主化後2度目の大統領・国政選挙(1996年)の場合、選挙管理コストの総額は、国家予算の教育関連支出の25%、保健医療関連支出の実に40%に相当する額にまで達した。そして、この2つの選挙では、選挙管理コストの半分以上がドナーからの援助によって賄われていたのである⁸。このように、民主的な制度を支える経済基盤が極めて脆弱な一部のアフリカ諸国では、

あくまでアジアや中南米の諸国との比較という相対的な意味においてはあるが、コストの問題が公正な選挙の実施を阻む1つの要因となっている。逆をいえば、貧困削減や経済開発のためにより多くの資源を投入する必要があるアフリカ諸国では、限られた予算内で公正な選挙を実施できるような効率的かつ適正なシステムの確立がより強く求められているといえよう。

5-2-2 民主化を機能させるシステム

(1) 国家権力バランスの改善

アフリカにおける1990年代の民主化は、主に一党制から複数政党制への移行という形態で表出したが、ある意味でそれは、選挙制度というルールの変更ではあったものの、民主化を機能させるシステムの十分な形成と変容を必ずしも伴うものではなかったといえる。例えば、1994年12月までに民主的体制への移行を実施した35のアフリカ諸国の場合、民主化要求の表面化から新政権の成立までの平均所要期間は35ヵ月間(3年間弱)にすぎず、象牙海岸にいたっては実に9ヵ月間でしかない⁹。これは、中南米やアジアの諸国の民主化プロセスが比較的長期の移行過程を経たのとは対照的である。つまり、アフリカにおける民主化は比較的短期間のうちになされたものであり、このために、変容が比較的容易な制度面では急激な変化が生じたのに対して、変容に長い時間を要するガバナンスの強化においては、必ずしも十分な変化が生じていないのである。

アフリカにおいて民主化を機能させるには、何よりもガバナンス強化が必要不可欠であり、その課題としては、第1に、国家権力バランスの改善が挙げられる。アフリカ諸国の司法府と立法府の置かれている状況や直面している問題は実に多様であり、それらを過度に単純化すべきではない。しかし、あえてその状況を総括していうならば、依然として多くのアフリカ諸国では、司法府の独立性が低く、また十分な設備、人材、予算を与えられていないために、司法府は行政府の権力濫用を十分に抑制できていない状況にある。また、立法府についても、同じく人材や予算が限定され

⁸ Ottaway, M. and Chung, T.(1999) p.102.

⁹ Bratton, M. and van de Walle, N(1997), pp.4-5.

ていることに加えて、議会運営の経験が浅いことなどもあって、委員会活動などを通じて予算案や法案を十分に審議することができなかつたり、行政府に対する監視機能を十分に果たせていない事例もみられる。アフリカにおける民主化を機能させるためには、このように行政府や政権与党に対して相対的に脆弱な司法府と立法府の機能を強化し、国家権力バランスを改善することが肝要といえる。

また、国家権力バランスの改善のためには、中立的なメディアの育成が有用である。これまでアフリカ諸国のメディアは、一党制や軍事政権といった権威主義体制の下で様々な統制を受けてきた。ラジオとテレビは国営であり、新聞も政府公認の一紙あるいは数紙しかないといった国は、アフリカでは決して珍しくなかった。そして、そこで報道されていた内容とは、その多くが大統領や政府の宣伝にすぎなかった。これに対して、近年、新聞や雑誌といった印刷媒体メディアに対する国内の規制はかなり緩和されつつある。しかし、その一方で、新聞ジャーナリストのなかには、政府、政党、企業、外国政府などからの経済的利益や便宜の見返りとして事実を反した記事を捏造する「売文家」や特定の政治目的達成のために読者感情を煽るような記事を書く「煽動家」が散見されるなど、新聞報道の質は必ずしも高いとはいえない。また、海外からのラジオ放送や衛星放送は、機器さえあれば比較的自由に受信することができるが、国内の電波媒体メディアに対する規制は依然として広くみられる。国家権力バランスの改善のためには、今後は、印刷媒体メディアの質の向上や電波媒体メディアへの規制緩和の促進などを通して中立的なメディアを育成し、国家機構、特に行政府の権力濫用、腐敗、汚職、差別、暴力、人権侵害などへの監視体制を強化していくことが肝要であろう。

(2) 政府の能力向上

アフリカにおいて民主化を機能させるためには、行政府の能力を向上させる必要がある。これは、行政府に対する司法府と立法府の監視機能強化という第1の点と一見矛盾するようにもみえるが、もちろんそうではない。アフリカ諸国の行政府は他の国家機構や市民社会に対して権力濫用ともいえるほどのかなり大きな権力の行使を行えるが、それは必ずしも行政府の能

力の高さを意味するものではなく、民主化の進展のためには、依然として行政府の機能強化と能力向上が肝要といえる。行政府の機能は多岐に及ぶが、中央政府における政策立案能力の向上はもちろんのこと、今後のアフリカにおける行政府の機能強化にあたっては、住民の日常生活に深く関わる警察などの行政サービスの向上を図ることも重要であろう。一般に、多くのアフリカ諸国では、警察は犯罪や危険から住民の生命や財産を守るのではなく、むしろそれらを脅かす存在とみなされている。もし、警察のような身近な行政サービス機関の権力濫用が抑制され、その中立性、信頼性、効率性が高まれば、それがアフリカ諸国における民主化の進展に与える影響は大きい。このほか、地方分権化を促進するために、地方政府の一層の能力向上を図る必要がある。

(3) 利害調整メカニズムの整備

アフリカにおいて民主化を機能させるためには、地方から中央にいたる様々なレベルにおいて、フォーマルあるいはインフォーマルな利害調整メカニズムを整備・強化する必要がある。今もアフリカには、裁判所のような仲介・調停・仲裁機能をもったフォーマルな機関のほか、伝統的首長、秘密結社の指導者、宗教的指導者、政治家、地元有力者、実業家、いわゆる「ビッグマン」らによるインフォーマルな利害調整メカニズムが広く存在している。しかし、民主化は、これまで権威主義体制の下で抑制されてきた様々な期待、権利要求、不満、異議申し立てを必然的に顕在化させるばかりか、ときには社会的に疎外されてきた若年層や少数民族集団などの不満感を必要以上に増大させることにもなりかねないため、そうした高まる利害関係を深刻な対立へと発展させないための適切な調整メカニズムを補強しておく必要がある。特に、ナイジェリアのように、多くの民族集団を抱えていたり、ムスリムとクリスチャンの間の深刻な対立関係が存在する諸国では、土地や儀礼などを巡る住民同士の小規模な対立が民族集団や宗教集団間のより大規模な暴動へと発展してしまう危険性がある。アフリカにおいて民主化を定着させ、機能させるためには、民主化がもたらす政治体制がある特定の階層や社会文化集団だけを利するものではなく、それは本質的にすべての個人と集団にとって有益であり、かつ公正で開かれたシス

テムであるということを示さなければならない。そのためには、例えば裁判所、公聴会、行政審査制度、住民説明会、異議申し立て委員会、人権擁護委員会、真実和解委員会、専門家諮問委員会、労働争議調停制度といった、個別具体的な利害調整を図る様々な組織や制度のあり方がより広範に検討されるべきである。

(4) 市民のエンパワメント

アフリカにおける民主化促進のためには、行政府や立法府のような国家機構のガバナンス改善に加えて、市民社会のガバナンス改善にも注目する必要がある。そして、その課題としては、第1に、様々な市民組織のエンパワメントと連携の強化が挙げられよう。アフリカの社会には、既に労働組合、農業協同組合、生産者組合、宗教組織、互助組織、秘密結社、NGO、民族的結社、住民組織など多種多様な組織が存在し、広範な活動を展開している。アフリカの民主化を促進するためには、必要に応じてこうした諸組織をエンパワメントするとともに、それらの相互関係を促進し、ネットワーク化する試みが模索されるべきであろう。

第2に、市民の意識向上・改革が肝要である。政治参加意識の向上、公共性の意識の醸成、性別や民族などを巡る差別意識の改善、児童の権利などの人権意識の向上、男女参画型社会の認識強化といった意識改革が広く推進され、市民社会のなかに民主的な政治文化が醸成されなければならない。

第3に、「社会関係資本 (social capital) の蓄積が必要である。一般に、社会関係資本は民主主義の浸透に貢献する「資本」とみなされているが、それには大きく分けて、「グループ内の結束を強める社会関係資本」(“bonding” social capital) と「グループ間の結びつきを強める社会関係資本」(“bridging” social capital) があり¹⁰、アフリカの社会では、前者の「グループ内の結束を強める社会関係資本」が強く、それがしばしばパトロン＝クライアント関係(いわゆるクライエンテリズム)、ネポティズム、腐敗の1つの温床となってきた。従って、アフリカの市民社会においては、前者の「グループ内の結びつきを強める社会関係資本」が縁故主義や政治腐敗へと転化することを防止する一方

で、後者の「グループ間の結びつきを強める社会関係資本」を民主主義の基盤として蓄積していく必要がある。

5-2-3 民主化を支える社会・経済基盤

アフリカでは、制度的な民主化がある程度進展してきた一方で、民主化を根底で支える社会・経済基盤の脆弱さのゆえに、民主化の定着が阻害されたり、民主化が「後退」したりする状況がみられる。アフリカにおける民主化をより力強く推進していくためには、アジアや中南米の諸国と比してより多くの関心と資源を、平和構築、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の充足、貧困の削減、経済の安定といった社会・経済基盤の整備に対して傾注する必要がある。

アフリカにおける民主化の社会・経済基盤を考える上で最も深刻かつ火急の対応を必要としているのは、紛争問題であろう。独立直後からアフリカでは、数多くの紛争が発生してきた。たしかに、国際的な冷戦構造の崩壊に伴って、モザンビーク紛争といった一部の紛争は既に解決をみたが、今なおアンゴラ紛争やスーダン紛争は解決しておらず、そればかりかさらに冷戦後になって、ソマリア紛争、ブルンディ紛争、コンゴ民主共和国紛争といった新たな紛争がみられるようになった。つまり、アフリカにとっての1990年代とは「民主化の時代」であるとともに、それはまた「新たな紛争の時代」でもあったといえる(Box5 - 3参照)。

いうまでもなく、強制されない自由を尊重する民主的状态と強制としての暴力が跋扈する紛争状態とは相容れない関係にある。また、一般に、異議申し立てと競合のための公的なシステムを整備しようとする民主化は、人々の不満や利害対立を公的な場に出させて処理することで、武力紛争を予防したり、それを解決したりする機能を果たすとみられがちである。しかし、民主化と紛争化の関係はそれほど単純なものではない。1990年代にアフリカの民主化を促した要因

例えば、従来の権威主義体制や1980年代の経済停滞に対する不満の高まりは、実は1990年代に新たなアフリカ紛争を生ぜしめた要因でもあった。つまり、一見「水と油」の関係にあるようにみえる民主化

¹⁰ Narayan, D(1999)

Box5 - 3 アフリカ紛争の「プライベート化」

今日みられる新たなアフリカ紛争の1つのキーワードは、「プライベート化」であろう。例えば、冷戦時代のアフリカの主な紛争主体は、国軍、ゲリラ組織、傭兵、そして、フランスやキューバといった東西両陣営諸国が派遣した外国部隊などであった。しかし、冷戦後のアフリカ紛争においては、それらに加えて、民兵、私兵、ウォーロード(warlord)そして、エグゼクティブ・アウトカムズ社(Executive Outcomes: EO)といった民間軍事企業などが新たな紛争主体として登場するようになった。これは、紛争主体の「民営化」ともいべき現象である。また、小型武器の流通が拡大するなかで、紛争手段としての武器の「私有化」が社会のなかにかなり広く浸透し、それがアフリカ紛争の拡大と長期化の一因ともなっている。さらに、かつてのアフリカ紛争は、例えばエリトリア人民解放戦線(Eritrean People's Liberation Front: EPLF)のように、明確な目的やイデオロギーを有する武装勢力によって展開される傾向がみられたが、今日の紛争は、例えばリベリア紛争のテイラー(Charles Ghankay Jarkpana Taylor)のように、個人的な権力欲や天然資源などの経済的利益を追求する一部のウォーロードによって展開される傾向がみられる。それは、紛争争点の「私物化」といえよう。

このように今日の新たなアフリカ紛争は、主体の「民営化」、手段の「私有化」、争点の「私物化」といった、総じて「プライベート化」とも呼ぶべき傾向を示している。

出所：武内進一(2000)pp.20-27.

Box5 - 4 ケニアにおける住民抗争

ケニアでは、内外からの民主化要求を受けたモイ(Daniel arap Moi)政権が、1991年12月に一党制から複数政党制への移行を決定し、翌1992年12月には複数政党制に基づく大統領・国政選挙が実施された。しかし、この民主化移行プロセスと相前後して、1991年10月から1992年12月にかけて、ケニア西部のリフトバレー(Rift Valley)州を中心に住民抗争事件が頻発するようになり、死者1,500人、国内避難民30万人を出す事態となった。この一連の住民抗争事件は、モイ政権・与党ケニア・アフリカ全国同盟(Kenya African National Union: KANU)の指導層が、リフトバレー州とその周辺の「旧住民」であるカレンジン人などを煽動し、民主化勢力や野党側を支持する「新住民」の非カレンジン人(キクユ人、ルオ人など)を襲撃させたり、警察や軍隊の介入を故意に遅らせたりすることによって拡大・長期化させられたものであった。与党政治エリートと住民襲撃事件への具体的な関与形態は、襲撃者の訓練・輸送・報酬支払い、特定の民族集団の排斥を鼓舞する煽動演説の実施、警察や治安部隊による襲撃者の取り締まりの放置などであったといわれている。

出所：津田みわ(2000)pp.101-109、津田みわ(2001)pp.260-261.

と紛争化は、目指す方向性こそ全く異なるとはいえ、実はともに既存の政治体制の変容や問題の解決を求めるダイナミズムなのであって、それゆえに1990年代のアフリカ諸国においては、民主化と紛争化が同時並行的にみられたのであった。

また、アフリカでは、大規模な武力紛争ではないものの、民主化の始まりとほぼ時を同じくして小規模な住民抗争事件が各地で頻発するようになっている。伝統的に人口移動が活発なアフリカ諸国では、これまでも土地、水、利権、首長位などを巡る「旧住民」と「新住民」の間の対立がしばしばみられたが、従来それらは権威主義体制や個人支配体制のもとで封じ込められていたり、インフォーマルな人的ネットワークや公的暴力装置などを通じてコントロールされていた。しかし、1990年代に民主化の動きが始まると、それまで抑えられてきたこうした住民の権利主張や異議申し立てが噴出するようになり、また、政権側が選挙に勝つために住民の対立感情を煽ったりするといった状況がみられるようになった。そして、それに伴って、

警察や治安部隊と住民の衝突ばかりか、住民同士の激しい抗争事件がナイジェリアやケニアなどで多発するようになった(Box5 - 4参照)。

今日のアフリカでは、一方でクーデタ発生が明らかな減少傾向を示しているのに対して、紛争の発生は依然として沈静化する気配をみせていない。アフリカの民主化を推進するためには、利害調整メカニズムの整備、小型武器の規制、治安維持の強化などによって紛争発生を予防するとともに、紛争がいったん勃発してしまった場合には、難民や国内避難民の支援、紛争の解決などを図り、紛争終結後は、民主的な選挙の実施、国民和解の醸成などを推進する必要がある。

他方、社会経済開発が遅れたアフリカ諸国では、水、食糧、住居、教育、保健医療といったBHNが確保されていない人口の割合が相対的に高い。こうした基礎生活分野の充足は、単に社会経済開発ばかりか、より開かれた住民参加型社会の形成や民主化の進展にとって礎となるものである。こうした貧困削減やBHNの充足に対する支援は社会・経済開発支援であ

り、必ずしも狭義の民主化支援の範疇に入るものではないが、民主化を支える社会・経済基盤が脆弱なアフリカでは、民主化促進の観点からも、貧困削減やBHNの充足を重視した政策の推進が奨励されるべきであろう。

5-2-4 小括

アフリカにおける選挙制度の整備は、1990年代の民主化によってルールの面ではある程度の進展をみせている。しかし、その一方で、政府の権力濫用などによって公正な選挙が実施されていない事例もみられる。今後は、より具体的かつ実践的な選挙実施体制づくりを進めていく段階にあるといえる。これに対して、立法府と司法府の強化、行政府の能力向上、地方政府の機能強化、腐敗の防止、市民の意識改革、市民組織のエンパワメントといったガバナンス関連分野の課題は山積し、1990年代の民主化後も制度面ほどには大きく改善されていない。さらに、紛争問題の克服やBHNの充足も、アフリカの民主主義を促進する上で重要な課題といえる。今後は、「民主化を機能させるシステム」としてのガバナンス強化を最優先分野としながら、それを補完する観点から「民主的な制度」の促進と「民主化を支える社会・経済基盤」の整備を進め、アフリカの民主主義を持続的に発展させていくべきであろう。

5-3 わが国の支援動向

5-3-1 わが国の民主化支援の方針

わが国の対アフリカ支援は1998年10月の第2回東京アフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development II: TICAD II)¹¹にて採択された「東京行動計画」に基づいて行われている。この行動計画は「貧困削減と世界経済へのアフリカの統合」を基本テーマとしており、成果主義を担保するために以下の通り3つの優先分野を策定し、優先的に協力を行っていくことで合意している。

- 1) 社会開発: 教育、保健と人口、貧困層を支援す

る施策

- 2) 経済開発: 民間セクター開発、工業開発、農業開発、対外債務
- 3) 開発の前提: 良い統治、紛争予防と紛争後の開発

また、上記優先分野における協力を実施していく上で、以下の3点に配慮することとしている¹²。

- 人づくり、国としての制度づくり
- 女性の社会経済活動への参画
- 環境保全

また、「東京行動計画」を受けて発表したわが国の「新たなアフリカ支援プログラム」では、以下の通り5つの分野における支援策が示されている。

- 貧困対策や社会開発への支援及び砂漠化対策等に対する支援
- 人材育成及び政策立案・実施能力構築への支援
- アフリカの経済的自立へ向けた民間セクター・工業・農業等の開発への支援
- アフリカの安定の基盤となる民主化・紛争予防や紛争後の復興に対する支援
- 債務負担の軽減に資する支援

上記の通り、民主化・ガバナンス支援は、「東京行動計画」及び「新たなアフリカ支援プログラム」双方に重点分野として含まれており、そこには、日本政府がTICAD IIフォローアップのプロセスの一環として、アフリカにおける新たな課題である民主化・ガバナンス支援に積極的に取り組んでいく考えが示されているといえる。

5-3-2 わが国・JICAの民主化支援の取り組み

アフリカ地域におけるJICA事業の重点課題は、上述のTICAD IIにて策定された援助方針に基づき、アフリカ開発の目標を「貧困削減」とし、以下の通り重点分野を決定している¹³。

- (ア) 社会開発
- (イ) 農業開発
- (ウ) 民間セクター開発
- (エ) 対外債務管理

¹¹ 1998年10月に国連、日本政府等の共催で東京で開催。世界80カ国、40の国際機関、22のNGOが参加。この会議においてアフリカ開発の重要性を再認識するとともに、アフリカ協力の基本方針となる「東京行動計画」を採択した。

¹² 外務省経済協力局(2000)pp.398-400

¹³ 国際協力事業団(2001) p.79.

(オ)「良い」統治と平和構築

JICAとしては、これらの重点分野において、政策を具体的に実施に移していく実務者や技術者といった、開発の核となる人材の育成、及び政策立案から実行に至る一連のプロセスを円滑に機能させていくための制度・組織づくりに関する協力が重要と認識しており、これらを支援する息の長い協力を行っていく考えである。

しかしながら、他の援助重点分野と比較すると、分野別のJICA経費実績ベースでは民主化・ガバナンス支援が含まれる「開発計画・行政」分野への支援は、この分野が重要課題であるにも関わらず、実績はそれほど多くない¹⁴。理由としては、アフリカにおいてはベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)に対するニーズが非常に高く、この分野に協力が集中していることと、民主化・ガバナンス支援は協力にあたっての横断的視点(詳細は後述)となっていることが挙げられる。

また、JICA 国別事業実施計画の援助重点分野における民主化・ガバナンス支援の位置づけであるが、アフリカ地域において2001年10月時点で国別事業実施計画を作成済みの国は10カ国であり、各国の援助重点分野は表5-3の通りである。太字・下線部分が民主化支援と関連するものである。

上記の通り、アフリカにおいては基礎生活分野(保健、教育、水、地方インフラ)及び収入創出分野(主に農業)に対する協力を優先しており、民主化・ガバナンス支援を援助重点分野としている国はない。さらに国別事業実施計画においては、民主化は援助実施上の横断的な留意点の視点となっている例が多く(例：ナイジェリア、ケニア等) また、地方分権化、行政能力向上における支援を通して民主化・ガバナンス支援に協力している場合が多い。

5-3-3 JICA協力実績

民主化の3つの構成枠組みに沿って主な実績は以下の通りである。

(1) 民主的な制度

この分野の協力は外務省を通じた複数政党制選挙

に必要な機材等の供与及び選挙監視員の派遣が中心であり、過去の協力実績がある国としてはリベリア(1997年)、ナイジェリア(1998年度)、レソト(1998年度)、中央アフリカ(1998年度)、ジブティ(1999年度)、南アフリカ(1999年度)、ギニア・ビサオ(1999年度)、ジンバブエ(2000年度)がある。

(2) 民主化を機能させるシステム(ガバナンスの強化)

全体な特徴としては、行政能力向上のための人材育成、及び地方分権化支援が中心となり、ガバナンス強化を目指している。主な実績としては以下の通りである。

- タンザニア地方行政能力向上プロジェクト形成調査(詳細は後述)
- セネガルにおける司法関連分野在外プロジェクト形成調査
- 南アフリカ国別特設研修「地域開発行政セミナー」「警察行政」及び「地方自治体行政」

(3) 民主化を支える社会・経済基盤

平和構築分野については、これまでモザンビーク等のポスト・コンフリクト(紛争終結後)国における復興努力を支援してきたが、「開発協力」の実施機関であるJICAにとって協力実績はあまり多くない。最近の代表例としては、UNHCR(United Nations High Commissioner for Human Rights: 国連難民高等弁務官事務所)と連携したタンザニアにおける難民受入地域の負の影響を軽減するための支援が挙げられる。平和構築分野における開発については、国際的な議論の場においても緊急人道援助と長期的開発との連携のあり方が議論されており、組織的には人道援助を行うUNHCRと開発援助国・機関との間でどのような協力が可能かが大きな課題となったことから、協力が開始されたものである。本件は難民受入地域における社会・経済基盤整備への支援であり、このような協力は民主化の基盤整備に資するものである。

ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)充足のための協力実績については、多数あるため、個々の案件の記載は省略するが、支援の傾向としてはTICAD II

¹⁴ 2000年度分野別のJICA事業経費実績は以下の通り。

1. 農林水産業 約24%、2. 公共・公益事業 約23%、3. 人的資源 約17%、・・・5. 開発計画・行政 約9%

表5 - 3 JICAにおける民主化支援プログラム(アフリカ)

国名	援助重点分野 (太字・下線部が民主化支援と関係が深いもの)	民主化関連の協力プログラム名
ガーナ	農林水産業における持続的な生産・収入向上への支援 基礎生活基盤の拡充(基礎教育、保健・医療、安全な水の供給) 産業育成のための技術支援 社会経済開発のための基盤整備	
ケニア	人材の育成 農業開発 経済インフラの整備 人口・エイズ、保健医療 環境保全	ガバナンス支援 青少年矯正保護
マラウイ	基礎生活支援 経済インフラ整備 中小・零細企業育成 開発行政実務者・専門技術者の人材育成 持続的開発のための資源保全・環境保護	行政・専門技術者養成
ニジェール	教育分野(基礎教育の普及) 保健・医療分野(保健医療サービスの改善と都市衛生環境の整備) 水供給(安全な水へのアクセスの改善) 農林業分野(農業農村基盤強化、砂漠化防止対策)	
セネガル	基礎生活の向上(水供給、教育・人的資源開発、保健医療) 環境(砂漠化防止) 農水産業(農民の収入向上、稲作技術の改善・普及、水産資源調査)	
タンザニア	農業・零細企業の振興 基礎教育支援 人口・エイズ及び子供の健康問題への対応 都市部における基礎インフラ整備等による生活環境改善 森林保全	
ザンビア	農村開発を中心とする貧困対策への支援 費用対効果の高い保健医療サービスの充実 均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援 自立発展に向けた人材育成・制度構築 地域相互協力の促進	行政能力向上と制度構築
ジンバブエ	所得向上に結びつく産業振興のための条件整備 保健医療 共同体地域及び再入植地域の農業 水を含む環境保全	
ナイジェリア	基礎教育 保健医療 水供給	
南アフリカ	人種間・地域間格差是正 起業家支援と雇用機会の拡大(雇用創出に向けた制度確立と技術開発への取り組み) SADC 諸国支援への取り組み	地方政府・自治体キャパシティ・ビルディング

出所：2001年度のJICA国別事業実施計画を基に筆者作成。

にて打ち出された初等教育及びプライマリー・ヘル
ス・ケアの推進及び水供給が中心となっている¹⁵。初
等教育の推進は民主化・ガバナンス推進の基盤となる

ものであり、また、水供給促進も住民の最低限のベー
シック・ヒューマン・ニーズを満たすことから、民主
化の基盤整備には重要な要素である。

¹⁵ TICAD IIにおいてわが国は「教育・保健医療・水供給分野で向こう5年間を目処に900億円程度の無償資金協力を目指す」旨表明。2001年9月末での実績は教育：185.60億円、保健医療：141.64億円、水供給：204.62億円となっている。(外務省中東アフリカ局「第2回アフリカ開発会議(TICAD II)わが国の主要なフォローアップ策」2001.11より)

Box5 - 5 協力事例1：タンザニアセクタープログラム開発調査

タンザニア政府は、長期開発計画として「THE TANZANIA DEVELOPMENT VISION 2025」を、3ヵ年計画として貧困削減戦略ペーパー(PRSP)を策定し、右計画を実効性のあるものとするべく、公共支出レビュー(Public Expenditure Review: PER)及び中期支出枠組書(Mid-Term Expenditure Framework: MTEF)の下、予算を組み、セクター・プログラム等を通じて実行に移すべく次の事項に努力を払っている。

- ・実施中の構造調整政策における短期の需要管理政策(財政政策、為替政策、金融政策等)と中長期の供給サイドの管理政策(制度改革[経済の自由化、民営化、公務員改革、地方政府改革]等)への取り組み
- ・優先重点分野として、保健、教育、水、道路、農業分野、エイズ及び司法制度への重点的な取り組み

タンザニアは、アフリカの中でもPRSPの策定プロセスが急速に進んでいる国の1つであり、「プロジェクト援助から財政支援型援助への移行」、「援助手続きの共通化」、「コモンファンドの設置」等がPRSP策定プロセスにおいて議論されており、今後、わが国の協力が周縁化されないためにも、積極的にプロセスに関与して、わが国の立場を表明していくとともに、具体的な貢献を行うことが求められている。

PRSPは、各セクターごとの開発計画(Sector Program: SP)を通じて実施に移されるところ、わが国としても主要なSPに積極的に関与するのみならず、SPの策定プロセスにおいて、主導的な役割を果たしていく必要がある。

このような背景の下、PRSPの重点分野である地方開発及び農業開発分野におけるSP策定において、わが国が主導的役割を担い、援助協調におけるわが国協力のモデルケースとして、開発調査のスキームを通じて「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援」を行うこととし、2000年11月下旬より事前調査団を派遣し、タンザニア国において現在策定中の農業分野開発戦略ならびに、地方開発戦略(4つの戦略の中の1つが「グッド・ガバナンス」)ならびに農業セクタープログラムの策定支援を目的とした本格調査を2001年3月から開始した。

Box5 - 6 協力事例2：民主化セミナー

TICADの重点分野である民主化支援の一貫として行われるものであり、1999年度よりアフリカ国会議員を対象として実施してきている。既に4コースを実施し、44名の国会議員を受け入れている。このセミナーではわが国のたどってきた近代化及び民主主義の道程と現状を紹介することにより、アフリカの各国が取り組んでいる民主化政策の下での経済開発、社会開発の努力の一助に資することを第一の目的とし、各国の開発事業の計画・実施につき、当事国としての一層のオーナーシップの推進に資することを目的としている。

対象者は閣僚を除く与野党国会議員であり、応募勧奨にあたっては、与野党双方からの参加者が得られるように人選面で先方政府へ申し入れている。

本セミナーは国会議員を対象としたものであるため、期間は10日間程度と短期間である。しかし、研修のなかで、日本の近代化と民主主義の発展、日本の政治(政策決定)、良い統治などに関するわが国の大学研究者の講義やセミナーの他、日本側議員との懇談会、地方視察(小学校、裁判所等)、マスメディアの視察、アフリカ関係国会議員や市民との交流会等を行い、アフリカ各国の民主化の促進に貢献している。

Box5 - 7 協力事例3：国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)との連携による難民受入地域復興開発支援プロジェクト形成調査

アフリカの難民受入国の1つであるタンザニアを対象として、難民受入地域(Refugee Affected Area: RAA)の開発に資する協力を二国間ベースで行うことにより、受入国の難民受入に伴う負担の軽減を図り、もって当該国が地域安定勢力としての役割を継続的に果たしていくことを恣意することを目的としている。2000年7月に行われたUNHCR-JICA第1回定期協議における合意に基づき、具体的な案件の形成を行うことを目的としたUNHCRとの合同プロジェクト形成調査を2000年12月に実施した。

本件調査において、RAA開発に関する優先度、同地域における開発ニーズ、治安状況、安全確保措置等の確認、わが国としての協力方針、協力可能性につき検討した。この調査成果として、現時点では、RAAの診療所改修や給水改善等のための草の根無償案件3件、保健・医療サービス改善のための開発福祉支援事業1件が実施段階に入っている。

この調査のフォローアップとして、「紛争後処理・紛争予防」の企画調査員(広域)を2001年3月21日から1年間派遣した。

これはUNHCRとの初めての連携案件であって、その実施意義については次の通りにまとめることができる。

短期的インパクト	難民受入により生じた社会基盤上のダメージを回復させるとともに、難民と地域住民間の摩擦緩和に貢献することができる。
中・長期的インパクト	受入国当該地域における開発・貧困軽減に資することができる。
日本/JICAにとってのメリット	難民支援において国際的認知を得ているUNHCRとの相互補完型の案件を実施することにより、TICAD IIにおいても強調された「平和構築/紛争予防に資する協力」に関連した努力を行っていることを国内外に強く訴えることができる。

5-3-4 小括

JICAの協力実績としては「民主化を機能させるシステム」及び「民主化を支える社会・経済基盤」の中の「最低限のベーシック・ヒューマン・ニーズの充足」に対する協力が集中しており、今後もこの傾向は続く見込みである。

5-4 今後の支援のあり方

アフリカは、世界で48カ国ある国連認定LLDC(後発開発途上国)のうち32カ国が集中し、絶対的貧困層(1日1ドル以下で生活)が全人口の40%にも達する、世界的にみて最も低開発の地域の1つである¹⁶。また、急激な人口増加、低い農業生産性、HIV/AIDSとともに生きる人々の増加、低い成人識字率といった多くの社会・経済開発上の問題を抱えており、こうした状況に鑑み、これまでのJICAの対アフリカ協力の内容も、貧困削減、中小企業育成、農村開発、BHNの充足といった社会・経済関連セクターへの支援が中心となってきた。

しかしながら、たとえアフリカが低開発であり、その民主化の社会経済的基盤がかなり脆弱であるとしても、それだからといって、アフリカでは社会的混乱を招来するので一層の民主化は望ましくないとか、それはもともと実現不可能であるとか、といった短絡的な議論に与するべきではない。今日、民主主義はグローバルな価値であるとともに、それはまたアフリカの指導者が受容し、かつアフリカの多くの国民が実現を望んでいる価値でもある。例えば、2001年10月にまとめられた「アフリカ開発のための新パートナーシップ(New Partnership for Africa's Development: NEPAD)」のなかで、アフリカの国家指導者たちは、「民主主義のグローバル・スタンダードを尊重する」と明言した上で、民主主義、透明性、人権尊重、法の支配の促進といった諸原則に沿いながら、政治的・行政的枠組みを強化し、グッド・ガバナンスの推進にコミットすることを誓約している。そして、アフリカの国家指導者たちは、こうした政治的ガバナンスと能力向上のために、行政改革、議会の監視機能の強化、参加型

意思決定プロセスの促進、汚職撲滅対策、司法改革の5項目を重点分野とした改革を推進すると表明している¹⁷。

確かにアフリカには民主化を阻害する要因が多いが、それは逆をいえば、民主化の必要性の証左でもある。また、民主化は、アフリカ自身が現在推進しようとしている重要な改革の1つといえる。わが国は今後、一方において貧困削減やBHNの充足といった従来の支援アプローチを継続しながらも、他方においてTICAD IIの「東京行動計画」や「新たなアフリカ支援プログラム」に則り、NEPADにおいても表明されたアフリカ自身の民主化イニシアティブを支援していく必要がある。

日本の民主化支援の策定・実施にあたっては、類型化が1つの試みとして有用である。日本の対アフリカ民主化支援の類型としては、以下の4つが考えられる。

(1) 紛争復興支援型

第1のタイプは、アフリカの紛争経験国に対する紛争復興支援型である。このタイプの民主化支援は、紛争中の国に対する支援と紛争後の国に対する支援の2つの種類に大別される。紛争中の国に対する民主化支援の場合、その基本方針は、紛争が終結し、民主化の進展が可能となるまでの間、人道緊急援助などによって最低限の社会・経済基盤を維持することにある。紛争が継続されているため、日本がなしうる民主化支援の具体策は、食糧援助、難民・国内避難民支援、社会インフラ整備支援などに限定される。対象国としては、紛争下にあるアンゴラ、コンゴ民主共和国、ソマリアなどが挙げられる。

他方、紛争後の国に対する民主化支援の場合、その基本方針は、紛争後の復興段階における民主的な国家建設を支援することにある。支援の重点分野は、民主化の3構成要素のうち「民主的な制度」と「民主化を支える社会・経済基盤」の2つであり、特に前者の「民主的な制度」を力強く支援することが肝要である。具体的な支援策としては、選挙制度の構築・改善支援、立

¹⁶ 国際協力事業団(2001)

¹⁷ *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, October 2001, par. 79-85. なお、NEPADという呼称は、2001年10月のアブジャ(ナイジェリア)における会合で正式に用いられるようになったもので、それ以前は「新アフリカ・イニシアティブ」(New African Initiative: NAI)と呼ばれていた。

法・行政・司法制度の構築・改善支援、基本的人権を保障する法制度の構築・改善支援、帰還兵士の社会復帰支援、真実和解委員会などの国民和解制度整備支援、BHNの充足支援などが挙げられる。対象国は、1990年代に大規模な内戦を経験したリベリアやシエラ・レオネなどである。

(2) PRSP 支援型

第2のタイプは、PRSPを策定または実施している国に対するPRSP支援型である。その基本方針は、貧困削減を目標に掲げる国のPRSP策定/実施支援を通じてガバナンス強化と社会・経済基盤の整備を図り、民主化を促進することにある。具体的な支援策としては、PRSPのための参加型対話プロセス促進支援、貧困アセスメント能力向上支援、公共支出レビューに関連する能力向上支援、汚職や環境悪化を防ぐセーフガード能力向上支援、マクロ経済政策策定支援、BHNの充足支援、情報通信技術(IT)促進支援¹⁸などが挙げられる。対象国は、PRSP策定または実施国であるタンザニア、セネガル、ザンビア、マリ、エチオピア、モーリタニア、モザンビークなどである。

(3) ガバナンス強化支援型

第3のタイプは、少なくとも大規模な紛争はなく、民主的な制度自体はある程度整備されているものの、それを機能させるシステムとしてのガバナンスが脆弱な国の民主化を支援するガバナンス強化支援型である。その基本方針は、貧困削減を含む広範な開発ニーズを念頭に置きながら、国家機構と市民社会双方のガバナンス強化を通じて民主化の促進を支援することにある。具体的な支援策としては、立法府と司法府の監視機能強化支援、研修などを中心とした行政府能力向上支援、地方行政能力向上支援、警察行政改革支援、中立的なメディア育成支援、住民の政治意識の啓蒙促進支援、住民組織のエンパワメント支援、女性自立支援、腐敗防止対策支援、IT促進支援、利害調整メカニズム整備支援などが挙げられる。ガバナンス強化支援型の対象国は、PRSPを策定または実施していないガボン、ナイジェリア、ボツワナ、南アフリカ、ナミビ

アなどである。

(4) 地域機構パートナーシップ型

以上3つのタイプの支援がすべて二国間関係を前提としたものであったのに対して、第四のタイプは、アフリカの地域機構との協力を通じて加盟国の民主化を促進しようとする地域機構パートナーシップ型である。その基本方針は、地域機構と協力しながら非民主的国家への継続的な働きかけを試み、その民主化を促すとともに、民主化経験の地域的な共有と普及を支援することにある。このタイプの民主化支援の場合、絶対王制のもとで民主化が遅れているスワジランドのほか、すべてのアフリカ諸国がその対象国となる。

アフリカには実に数多くの地域機構が存在するが、そのなかでも、これまで加盟国の民主化促進や紛争対応に積極的に取り組んできた、あるいは今後取り組むことが可能と考えられる機構は、以下の通りである。

- ・ アフリカ統一機構(Organization of African Unity: OAU) / アフリカ連合(African Union: AU)
- ・ 西アフリカ諸国経済共同体(Economic Community of West African States: ECOWAS)
- ・ 南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)
- ・ 政府間開発機構(Intergovernmental Authority on Development: IGAD)

こうした諸機構は、これまで民主主義の尊重を謳った政治宣言の採択、クーデタで成立した軍事政権の会議出席拒否、選挙監視団の派遣、紛争の仲介・調停などを通して、直接的あるいは間接的に加盟国の民主化を促してきた。しかし、総じてアフリカの地域機構は脆弱であり、例えば米州機構(Organization of American States: OAS)が中南米諸国の民主化促進において果たした役割に比べれば、アフリカの地域機構のそれは極めて限定的なものにすぎなかったといえる。とはいえ、2000年7月のAU制定法調印にも象徴的に示されているように、アフリカは今、新たな地域協力の時代を迎えており、今後の対アフリカ支援においては、地域機構が1つの重要なパートナーとして台頭してくる可能性もある。その意味で、日本の今後の対ア

¹⁸ 2001年1月現職総理として初のアフリカ訪問を行った森首相(当時)は日本の対アフリカ協力における重点課題として「感染症」と「IT」を挙げた。沖縄サミットで発表された150億ドルのIT協力計画での協力可能性を検討することとなった。

フリカ民主化支援もまた、二国間の協力関係ばかりか、地域機構とのパートナーシップを通じて、非民主的な国家への働きかけや地域的な民主化促進プログラムの立案・実施などを模索すべき段階を迎えつつあるといえる。

を取り入れ、平和の維持に対して十分な配慮を行う。

5-5 民主化支援における留意点

5-5-1 民族問題への配慮

民族集団間のバランスを考慮した協力計画の策定を行う。

5-5-2 「協調型支援」への対応

PRSP及びセクタープログラム等の開発計画を他ドナーと共有しつつ、PRSPと整合性をもたせた形で日本の協力を行っていく必要がある。民主化支援にあたっては「協調型支援」を重視し、他ドナーと連携しつつ、日本の得意分野(例えば、行政能力向上支援等)における協力を引き続き行っていく。

5-5-3 地方分権化の進展状況の把握

民主化を機能させるシステムの1つである地方分権化の推進状況に留意し、分権化が円滑に行われるように地方政府への支援を行っていく。

5-5-4 援助の予測性の改善

アフリカにおいては中期支出枠組み(3年間の支出計画)の策定に伴い援助の予測性が求められている。国別予算規模の策定、中期的予算的裏付けを持った国別事業実施計画の作成、アフリカ政府の予算サイクル・システムを尊重した対応を行い、民主化・ガバナンス支援も同様に対応していく。

5-5-5 LLDCへの配慮

低経済開発国に対しては、軍事クーデタ等に対する援助制裁を行うにしても、BHN支援と同様に民主化支援が影響を受けないようにする。

5-5-6 平和配慮

アフリカでは集団間の不満や利害対立が武力紛争へと転化しやすいことに留意し、民主化支援の策定・実施にあたっては、紛争の予防・解決の視点や仕組み

表5 - 4 アフリカに対する民主化支援の類型化

形態	類型(対象国)	基本方針	民主化の構成要素に基づいた支援策(□は各類型の重点分野を示す)		
			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
二 国 間	1) 紛争復興支援型 <紛争中の国> (アンゴラ、コンゴ民主共和国、ブルンディ、ソマリア)	紛争が終結し、民主化が可能となるまでの間、人道緊急援助等によって社会経済基盤の維持を支援する			武装解除・動員食糧援助 解除・社会復帰 難民・国内避難 (DDR)支援 民支援 基礎教育支援 保健医療支援 女性自立支援
	<紛争後の国> (シエラ・レオネ、コンゴ、リベリア)	紛争終結後の復興途上の国において民主的体制の基盤構築を支援する	選挙制度構築改善支援 ・公正な選挙実施 ・選挙啓蒙活動 立法制度構築改善支援 司法制度構築改善支援 行政制度構築改善支援 基本的人権を保障する 法制度の整備改善支援	中央政府の能力向上支援 地方政府の能力向上支援 汚職防止対策支援 警察行政改革支援 住民組織のエンパワメント支援 中立的なメディア育成支援	地雷除去支援 社会インフラ整 帰還兵士・帰還 備支援 民社会復帰支援 小型武器規制支 平和教育支援 援 治安維持支援 真実和解委員会 整備支援 経済インフラ整 備支援
	2) PRSP 支援型 (タンザニア、セネガル、サントメ・プリンシペ、ウガンダ、ブルキナ・ファソ、ベナン、チャード、ケニア、ザンビア、ガーナ、マリ、カメルーン、ギニア・ビサオ、ガンビア、マダガスカル、ニジェール、マラウイ、ギニア、中央アフリカ、モーリタニア、ルワンダ、レソト、エチオピア、モザンビーク、ジブティ)	PRSP 策定 / 実施支援を通じてガバナンス強化と社会経済基盤整備を図り、民主化の促進を支援する	選挙制度改善支援 ・公正な選挙実施 ・選挙啓蒙活動 立法制度改善支援 司法制度改善支援 行政制度改善支援 基本的人権を保障する 法制度の整備改善支援 複数政党制育成支援	PRSP の参加型対話プロセス促進支援 貧困アセスメント 能力向上支援 公共支出レビュー 関連能力向上支援 汚職や環境悪化を防ぐセイフガード 能力向上支援	行政府能力向上支援 ・評価制度 ・会計検査 ・汚職防止 立法府監視機能強化支援 ・職員人材育成 ・議員能力向上 司法府監視機能強化支援 ・職員人材育成 ・法曹人材育成 支援 地方分権化支援 ・地方政府能力向上 警察行政改革支援
3) ガバナンス強化支援型 (カーボ・ヴェルデ、赤道ギニア、ガボン、象牙海岸、セيشェル、トーゴ、ナイジェリア、ボツワナ、モーリシャス、ジンバブエ、南アフリカ、ナミビア、エリトリア)	貧困削減を含むより広範な開発ニーズを念頭に置きながら、特にガバナンス強化を通じて民主化の促進を支援する		中立的なメディア育成支援 ・電波メディア基盤整備 ・ジャーナリスト養成 住民組織のエンパワメントと連携強化支援 住民監視システム整備支援 ・行政審査請求制度整備 ・異議申立委員会整備 情報公開システム構築支援 IT 促進支援		
多 国 間	4) 地域機構パートナーシップ型 (スワジランド、コモロ、その他すべてのアフリカ諸国)	地域機構と協力しながら非民主的国家への継続的な関与を試み、その民主化を促すとともに、民主化経験の地域的な共有と普及を支援する		利害調整メカニズム整備支援 ・労働争議調停制度整備 ・人権委員会制度整備 ・オンブズマン制度整備 ・住民投票制度整備 ・裁判費用立替制度整備 人権意識向上支援	

出所：筆者作成

第6章 ガバナンスを軸にした民主化支援動向

1990年代以降の政府開発援助(O DA)を巡る議論においては、参加、民主主義、人権、ガバナンスの4つの要素は相互に関連性が深く、また、開発にかかわる重要な概念として重視されるようになってきており、「民主的ガバナンス」「民主主義・人権・ガバナンス」というように併せて議論されることが多い。このため、本章においても、ガバナンスを軸とした民主化支援動向として、冒頭の4つの要素を併せて取り上げる。

本章では、まず、6-1で、二国間ドナーの政策・評価の議論の場である開発援助委員会(DAC)での議論を中心に開発援助における民主化とガバナンスの相互の位置づけや概念とともに、1990年代以降、民主化・ガバナンスの議論が盛んになってきた背景を俯瞰する。6-2においては、主要ドナー機関として、国際機関では、世界銀行、国連開発計画(UNDP)、二国間ドナーでは、米国、日本を事例に、主要ドナーの民主化・ガバナンスにかかわる基本的な考え方、具体的な援助の範囲と内容を概観し、比較の視点から民主化支援の現状と課題を取りまとめる。6-3では、現在DACで、民主化支援の有効性を高めることを目的として進められている、ガバナンス指標検討作業の経緯と現状を紹介し、民主化・ガバナンスを捉えるための次元設定と具体的な指標の模索のなかから、わが国が参考としうる点を抽出する。

6-1 開発援助における民主主義やガバナンスの位置づけ

6-1-1 開発援助委員会(DAC)における民主主義やガバナンスの位置づけ

経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、1989年に発表した「1990年代の開発協力

にかかわる政策声明(“Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s”)」のなかで、1990年代の開発援助の最重要課題として、持続可能な開発、環境問題、及び参加型開発を挙げ、参加型開発のためには、人的資源への投資や、自治体、NGO等の活用、開放的・競争的な市場経済体制の確立と並んで、「民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法制度の強化」が前提となると述べている。

これらの議論を集約して、DACが1993年に採択したオリエンテーション・ペーパー¹においては、参加型開発、民主化、人権、ガバナンスの4つの要素は相互に深く関連するとして、これらを合わせて、「参加型開発とグッド・ガバナンスの課題(PD/GG issue)」として整理し、援助を行う上でのローカル・イニシアティブの尊重、PD/GGの分野を通じた開発の効率と持続性への留意、政府・市民社会・NGO・ドナー協調等の原則を強調した。

DACの同ペーパーにおいては、グッド・ガバナンスの3つの主要な側面として、(1)政治体制、(2)ある国の経済的・社会的資源の活用の際に際しての、権力の行使のあり方、(3)政策の立案・実施や行政運営の能力、の3点が採り上げられた。また、法による支配、公的部門のマネジメント、腐敗・汚職の抑制、過度な軍事支出の削減などの要素が重要とされた。1994年より設置されたDAC「PD/GG・特別作業部会」では、司法・立法等における法の支配、公的部門マネジメント、分権化、人権、参加の5つを重点課題として、これらへの援助を通じた教訓と改善の方向性が議論されてきた²。

DACが1996年に採択した「21世紀に向けて - 開発協力を通じた貢献(DAC新開発戦略)」では、2015年

¹ 次のタイトルで1995年に刊行されている。DAC, OECD(1995)“Participatory Development and Good Governance” *Development Co-operation Guideline Series*

² この特別作業部会の議論の総括として、1997年には、オリエンテーション・ペーパーを敷衍した原則に加え、援助協調、支援方法の透明性、長期的視野の必要性等の8つの教訓・提言を取りまとめた(DAC, OECD(1997a))。民主化・ガバナンス分野の協力の教訓をまとめたものとしては、その他にDAC, OECD(1997b)。なお、DACにおいては、2001年5月より、PD/GG部会は、能力開発に関する部会と統合されて、「グッド・ガバナンスと能力開発非公式ネットワーク(GOVNET)」が発足し、汚職防止、技術協力改革、公共部門改革、人権・民主化の4分野を取り上げて議論している。

までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半減する、教育、保健衛生等の各種開発指標を改善するなどの、経済、社会、環境の側面での7つの開発目標を掲げ、その達成に向けて、途上国、先進国の政府、国民、非政府組織(NGO)等が共同の努力を振り向けることを提唱した。ここでは、これらの目標達成は、効果的で、説明責任を果たしうる民主的な政府、人権の尊重、法制度の遵守等で表されるところのグッド・ガバナンスにかかっているとされた³。

このように、開発援助において、民主化やガバナンスは、持続的開発のための前提条件として、また、援助の効果、効率に影響する重要な政治、社会・文化的要素として捉えられ、重視されるようになってきた。「グッド・ガバナンス」の議論の前提には、参加、民主主義、人権、さらには、経済自由化などの「価値観」が関わっており、これらと切り離せないものとして議論されてきている。

6-1-2 開発援助において民主化・ガバナンスが重視されるようになった主たる背景要因

1990年代の開発援助コミュニティにおいて、民主化・ガバナンスを重視するようになった背景要因としては、次の2点に集約される。こうした議論を背景に、1990年代以降、ほとんどの援助国・機関が民主化・ガバナンスの確保を援助の正当性の根拠におき、途上国の民主化・ガバナンス改善の動きに注目するようになってきている。

(1) 構造調整プログラムの成果への反省

1980年代において、世界銀行が途上国に対して広範に導入した「構造調整プログラム」は、サブサハラ・アフリカ諸国では期待通りの成果を見せず、経済停滞が続いた。世界銀行は、途上国において、構造調整支援策のバックボーンである「均衡のとれた円滑な経済発展の前提条件である健全な経済政策」が効果的に策

定・実施されず、必要な財政基盤が整わないのは、途上国側の政治的リーダーシップの欠如、公的部門の非効率さ、行政運営能力の不足、政策決定のプロセスが不透明かつ不適正であること等にあるとして、政治・行政的要因に目を向けるようになった⁴。

ここから、援助を受けるにあたって、政府のアカウントビリティや、政策決定過程の透明性、法の支配等のガバナンスの確保は、途上国政府が満たすべき前提条件であるとの考え方ができてきた⁵。また、経済構造改革のための処方箋(良い政策)の提示のみでは十分でなく、途上国自身が「良い政策」を企画し、実施できるようなプロセスとインセンティブを作り出すこと、すなわち、開発の枠組みとして適切な制度づくりや能力形成が不可欠だとの議論が出てきた⁶。

(2) 援助の成果への懐疑と援助疲れ

冷戦終結後、欧米のドナー諸国においては、開発援助に対する国内世論の理解と支持を得るためには、「西側の味方を支援する」というイデオロギーに代わる、新たな援助戦略が必要になった。限られた予算制約のなかで、援助が本当に役立っているか、自国の経済・社会対策をより重視すべきだという世論が高まったためである。こうしたなかで、冷戦終結とともにアフリカや中米を中心に複数政党制の導入による民主化が進展し、旧ソ連諸国等での市場経済化が進んだことで、欧米ドナー諸国は、民主主義や人権の尊重、市場経済や規制緩和、そのための制度的整備や体制としてのガバナンスの確保には「普遍的価値」があり、途上国においてこれらの要素を強化することは、開発援助が効果を上げるための重要な前提であると強調するようになった。1996年のリヨン・サミット経済宣言においても、「民主主義、人権、及び良い統治は、開発の不可欠な要素である」との文言が盛り込まれるなど、開発の停滞と貧困の根底には民主主義やガバナンスの欠如があるという認識が共有されるようになると

³ DAC, OECD(1996)。さらには、2000年の国連総会で採択された「国連ミレニアム宣言」においては、国連のDACの開発目標を取り込んだ形で、ミレニアム開発目標が提示されているが、この達成如何は、国際レベルでのグッド・ガバナンスや、開かれた金融、通貨、貿易の体制にかかっており、とりわけ、途上国のグッド・ガバナンスにかかっているとされた。また、自由と平等などの基本的価値が21世紀の国際関係にとって不可欠であり、これらの原則を実施する能力を強化することが重要だとされた。

⁴ World Bank(1990), World Bank(2000)

⁵ World Bank(1992)

⁶ 世界銀行(1997)。世界銀行のウォルフエンソン(James D. Wolfensohn)総裁は、1999年の年次総会において、「キャパシティビルディング、すなわち、援助受入国において、開発問題に取り組み、貧困削減につながるような効果的で、説明責任を果たしうる制度(institution)をつくることは、世界銀行の活動の中核となるべきである」と発言している。

ともに、民主化やグッド・ガバナンスへの支援に援助の正当性を求めるようになった⁷。

6-2 ドナーの民主化支援動向

民主化支援は、民主的な機構の構築を支援したり、具体的なガバナンス改善のための活動を支援したりする直接的支援のほか、援助に「政治的コンディショナリティ」を付して、途上国側の改善努力を恣憑する間接的支援の二つの方法が採られるのが一般的である⁸。

このため、本節では、まず、間接的支援を巡るおおまかな議論を通じ、間接的支援の有効性と役割を整理しておく。次に直接的支援の動向として、民主化支援のドナー別、内容別、地域別の主な特徴を概観する。さらに、主要ドナー国として、世界銀行、国連開発計画(UNDP)、米国国際開発庁(USAID)、及び日本の援助を事例として、民主化支援の内容と範囲を比較の視点から整理してみる。特に、民主化・ガバナンスの主要課題である地方分権化と行政の透明性の向上等については、参考までに、具体的案件事例をBoxで示すこととする。最後に、1990年代を通じて、ドナー・コミュニティからみた民主化支援の経験と教訓等をまとめてみる。

6-2-1 援助供与の前提条件としての民主化支援(間接的支援)の動向

(1) 政治的コンディショナリティの現状

前節でみたように、ドナー国・機関のほとんどは、途上国の民主化、人権、ガバナンスにかかわる現状や、途上国自身の改善努力を、開発の成果の発現に深く関わる要素であると考え、効果的な開発援助の前提

条件として捉えている。従って、程度の差はあれ、いずれのドナーも、援助額の増減や、あるいは新規開始、停止、再開等の判断にあたって、途上国の民主化や人権の状況、ガバナンス関連状況を重要な要件とすることで、途上国における人権状況等の改善や民主化の進展、ガバナンスの改善等の政治的変革を促し、また、逆行する動きを防ごうとする政策をとっている。これは、世界銀行をはじめとする国際金融機関が供与する構造調整融資において、財政緊縮等の経済諸改革プログラムの実施が条件づけされる「経済的コンディショナリティ」との類似から、「政治的コンディショナリティ」と呼ばれる⁹。1990年代以降、世界銀行等の融資においては、公務員改革や汚職防止法規の制定等の諸改革施策への取り組みが条件に組み入れられるようになったが、これはまさに政治的なコンディショナリティである。

途上国における民主主義に反する事態に対しては、間接的な民主化促進方策として、政治的なコンディショナリティを暗示しつつ、まずは水面下の外交圧力を通じた働きかけが行われる。これが上手くいかないときに、援助の停止や経済制裁等の措置がとられる。また、武力紛争が民主化の障害となっている場合には、最後の手段として、国連等の国際機関や一部の国家が共同して、軍事力を行使した平和構築や仲裁の手段を採ることもある。こうした一連の方策が間接的支援に含まれている¹⁰。

世界銀行やIMFの構造調整融資や経済安定化のための融資は、援助対象国の外貨繰りに連動するなど、その供与の如何が当該国の政治・経済に大きな影響をもち、コンディショナリティとしては、より大きなインパクトを与えうる¹¹。また、米国などの主要ドナー国と域内諸国が制裁や批判を通じ、民主化方向に協調

⁷ IDS(1993)、Nelson(1992)。なお、Burnellは、二国間援助において、民主化支援は、コストが低いわりに反対が出にくいので、援助の正当性を主張しやすいと解釈している。

⁸ 直接的支援、間接的支援の用語は、本研究会における東京大学の中川淳司氏の講演での区分に従った。

⁹ 下村恭民他(1999)では、O.Stokkeの定義を引いて、コンディショナリティとは、援助の開始・継続の前提条件として途上国側が採るべき政策転換の条件づけのことであり、経済的コンディショナリティにせよ、政治的コンディショナリティにせよ、対象領域の違いのみであって、本質は同じであるとしている。

¹⁰ Diamondは、多国籍軍や平和維持軍(PKF)の行使は、1990年代のエル・サルヴァドルのように、紛争当事者が双方とも停戦を望み、武力から政治闘争に移る意思を有している場合や、ハイティのように、大多数の民衆が民主化を望み、一握りの権力者がそれを阻害している場合に、正当性が生じると述べている(Diamond(1995))。

¹¹ インドネシアのスハルト体制末期のIMFとの交渉決裂は、同国の経済混乱を招き、ひいては大統領の失脚とその後の総選挙による議員選挙等の大変革につながった(稲田十一(2002))。

表6-1 主要ドナーが援助供与に際して重視する要素

	貧困緩和	軍事支出削減	人権尊重	グッド・ガバナンス	民主化	環境保全
米国						
ドイツ						
フランス						
英国						
オランダ						
北欧諸国(注)						
EC						
世界銀行						
日本						

(注)北欧とは、アイスランド、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、フィンランド
 出所：下村他(1999)、Nelson(1993)に基づき作成

的な圧力を与える時には、大きな効力を発揮する¹²。また、EUや米州機構(OAS)などの地域協力機構は、民主主義への強いコミットメントを示すことで、域内の民主主義体制の推進と維持において有形無形の圧力となっている¹³。

他方、ほとんどのドナー国・機関が、援助供与に際して民主化、人権、ガバナンス等を重視する政策をとり、反民主化傾向を抑制するための説得・圧力材料としている一方で、重視する要素はドナーごとに違いが見られる(表6-1参照)。また、それぞれの要素のなかで、政治、行政のどの面をどの程度、より重視するかについても様ではない。

日本については、6-2-2(2)で後述する「政府開発援助大綱(ODA大綱)」で示された援助4原則がこれにあたるが、「途上国の動向に注意を払う」という緩やかな表現となっている。ちなみに、二国間ドナーのなかで、援助方針等において、民主化、人権等の状況と援助とに明確なリンケージをもたせることや、その

基準を明示しているドナーはおらず、実際のところ、条件づけの運用については、ドナーごとに状況に応じた判断がなされることが多い¹⁴。1つの国のなかで、民主的な政治制度は導入されたが、人権の抑圧は改善されていないといったように、良い部分と悪い部分が併存するのが一般的でもあり、どの局面を評価するか、その優先順位によっても、判断は変わってくる。また、主要ドナーについては、対象とする途上国との二国間関係が、判断を左右することも多い¹⁵。

(2) 間接的支援の限界と変容

間接的支援は、「あめ」と「むち」の作用によってじっくりと民主化の促進を図ることが本来の意図であるが、政治改革へのコンディショナリティははかばかしい成果を見せていないという議論が多い。民主化支援に関わるアクターは多様であり、これを束ねることは容易でない。一国に対する運用に整合性がない場合、期待する効果が上がらないこととなる。さらに、

¹² 米国の厳しい経済制裁と、OAS加盟国の同調姿勢が強い圧力となって、グアテマラでは1993年に新政権が発足し、立法、司法機能の改善等に取り組んだ。後には、1994年からは、国連の仲介の下で反政府ゲリラとの和平交渉の進展にもつながった(Diamond(1995))。

¹³ 1993年のマーストリヒト条約において、EUは、開発、民主主義の定着、法の意識、自由等を共通の外交・安全保障政策の目的とすることを謳っている。このことは、EU加盟を望む中東欧諸国への無形の圧力となっている(Burnell(2000))。また、OASは、2001年に米州民主憲章を採択し、「民主的秩序に対するいかなる非立憲的変更や崩壊」も機構参加への障害とみなし、加盟国の票決によって制裁措置をとることを決めている(第4章4-1参照)。

¹⁴ これまでの政治的コンディショナリティの適用状況を見ると、各ドナーが同調して援助を一斉に停止・再開したり、新規プレッジを控えるといった同一歩調がとられることもあるが、停止・再開判断のばらつきや、選択的中断、再開など、ドナー間の足並みは必ずしも同一ではない。例えば、1991年には、ケニアの人権問題、汚職、経済改革の低迷等の理由から、CG会合(ドナー会合)で援助国・機関側は懸念の表明とともに新規の援助プレッジの凍結を行うなど協調行動をとり、1992年の大統領・国会議員選挙の実施等民主化の動きを見て援助の再開に至った。ヴェトナムに対しては、1978年のカンボディア侵攻以来、いずれのドナーも人道援助を除いて援助を停止していたが、1991年のパリ和平協定等のカンボディア和平の進展に伴い、各ドナーは次々に援助を再開するといった対応を行った。一方で、1997年後半以降のケニアについては、汚職問題や公共投資の非効率性といったガバナンスの問題が顕在化し、日本は政策対話等を通じて改善努力を促しつつも援助を継続しているのに対し、世界銀行等は一部を除き構造調整融資を停止するなど、ドナー間の動きは1つではない(外務省 ODA 白書)。

¹⁵ 日英米については、各途上国との経済関係、安全保障の観点から、また、特にフランスは旧植民地との政治経済関係から、裁量をもって運用している点が指摘されている(Diamond(1995)、下村他(1999)、Crawford(2001))。

対象国によって対応にばらつきがあると見られる場合には、コンディショナリティ自体の正当性を問われることにもなる。また、複数政党制による公正な選挙の実現を通じて政治的自由化を促進したり、人権侵害の深刻な国に対して、さらなる侵害行動を抑制する等、短期的には効果を上げることはできても、その後の持続的な民主的進展をもたらすには大きな限界がある。そもそも、援助コミュニティ自身に、民主化の進展に対する「あめ」としての援助資源が十分でないという問題も深刻である¹⁶。

1990年代後半以降の動きとしては、民主化の定着やガバナンスの改善が進まない国に対して、援助の停止等の制裁措置を図ることよりも、明示的に援助を受けべき国を選別し、援助の対象分野もより絞り込んでいく、選別的なコンディショナリティ(selectivity)を主張するドナーが出てきている¹⁷。また、もう一つの重要な動きとしては、「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」の策定を義務づける動きである¹⁸。PRSP策定による実質的成果を見るにはまだ時間が浅いとはいえ、ドナー協調に基づく途上国とのパートナーシップとともに、民主主義の1つのプロセスとして、途上国政府とNGOをはじめとする市民社会との対話や、分権化を制度化しようとする試みとして、より広範囲で統一的に適用される「柔らかなコンディショナリ

ティ」の形で導入されているものである¹⁹。このように、コンディショナリティの考え方も多様化してきている。

6-2-2 民主化の推進・ガバナンス改善のための民主化支援(直接的支援)の動向

(1) 直接的支援の概観

後述するように、民主化・ガバナンス分野の定義は必ずしも一様ではなく、ドナーごとに解釈が異なり、また時代によって変容しているため、統計上の援助実績値の比較は正確とはいえないが、ここでは、DAC統計を用いて民主化支援動向を俯瞰してみることにする²⁰。

民主化・ガバナンス分野の援助動向をみると、実績額は1980年代半ばから増大し、1990年代を通じて増加傾向を保っている。二国間援助としては、米国を筆頭に、ノルウェー、カナダ、ドイツ、英国、スウェーデンが上位を占めている。1998～2000年においては、米国の実績は年間約6～7億ドルに達しており、米国の実績は過去10年において、常に二国間援助全体の1/3から1/2を占めている(表6-2を参照)。一方、国際金融機関による融資については、ODAネットの実績値のペースでは、大きくないが、世銀IBRD、IDA、

¹⁶ Diamond(1995)他。政治的コンディショナリティの有効性に関する教訓として、他にも途上国の政治リーダーが、民主的な改革は自らの利益を損ねると認識すると、改革は頓挫することが多いとされる(Burnell(2000)など)。世界銀行は、1998年に発表した“Assessing Aid”のなかで、コンディショナリティをもってしても、「国内的に変化させようという動きがない限り、持続的な改革はもたらされない」としている。

¹⁷ 世界銀行は、援助資金は良い政策、良好な制度の下で効果を発揮するとの考えに基づき、援助は、良い政策をとる、貧困人口の多い国に選択的に振り向けるべきであるとしている(World Bank 1998)。DACにおいても、2000年以降、開発のグッド・パフォーマーとブア・パフォーマーを選別して援助を検討しようとする議論が出てきている。リード役は、世界銀行のほか、英国、オランダ、北欧諸国である。この議論は、後述するガバナンス指標の策定検討の動きとも関連している。

¹⁸ 世界銀行は、1997年に発表した「包括的開発枠組み(Comprehensive Development Framework: CDF)」の考え方に沿って、IMFとの協力の下、1999年より重債務国及びIDA融資対象国72カ国に対し、PRSPの策定支援を行っている。PRSPの策定は、もともと、1996年に世界銀行・IMFが認定した重債務国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)41カ国に対する債務救済の国際的枠組み(HIPCsイニシアティブ)。ただし、1999年のケルン・サミットG7首脳会合でさらに対象国や債務救済額等を拡大する「拡大HIPCイニシアティブ」が打ち出されている)に基づき、3年間(すなわち、1999年に着手したため2001年)を策定期限として重債務国に課されたコンディショナリティである。PRSPあるいはその骨子であるInterim PRSPは、各国政府自身がオーナーシップをもって、ドナーとの協調と国内での対話を基に策定するものと位置づけられており、貧困削減目標とともに、その達成のためのマクロ経済や構造政策、制度改革の枠組みを整理し、ガバナンスの要因分析と改善方策の分析が必ず組み込まれることとなっている(世界銀行ホームページ: <http://www/worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>)。

¹⁹ 選別論と、PRSPの策定の動きは、さらに結びついており、PRSPにおいて、貧困削減に向けた経済、社会政策と行動計画が明示され、途上国側が適切に公共資金管理を行い、適切なモニタリング・評価の下に実行できれば継続的な財政的支援が行われることが想定されており、いわば「あめ」と「むち」が一体化している。

²⁰ DACのCreditor Reporting Systemによれば、民主化・ガバナンス関連分野は、“Government and Civil Society”に包含されており、内容としては、Strengthening civil society, Free flow of information, Elections, Human rights, Legal and judicial development, Public sector financial management, Government administration, Economic & development policy/planning, Land mine clearance, Demobilization, Post-conflict peace-building(UNベース)の11分野を含んでいる。本節では、11分野からなる“Government and Civil Society”の数値を用いて、動向を概観したが、正確には、世界銀行等の国際機関をはじめとして、通常、Economic & development policy/planningはガバナンス分野には含まず、また、USAIDのように、Land mine clearance, Demobilization, Post-conflict peace-building等の平和構築分野を、民主化・ガバナンスとは別に人道支援分野として分類しているドナーも多いことを付言しておく。

表6 - 2 Government and Civil Society 分野のドナー別援助動向(1980 ~ 2000年)

(単位: 百万ドル)

	DAC 諸国小計	多国籍 援助小計	合計	米国	日本(注)	カナダ	オランダ	ドイツ	ノール ウェー	スウェー デン	オースト ラリア	英国	フランス
1980	264	-	264	64	9	9	15	100	1	4	7	37	12
1981	312	-	312	24	14	19	10	81	1	5	11	24	116
1982	468	-	468	44	18	14	8	115	1	2	16	19	221
1983	399	-	399	78	12	15	14	65	1	4	13	19	163
1984	634	7	641	135	15	20	13	95	1	5	27	16	290
1985	573	-	573	133	26	15	10	97	2	9	8	18	195
1986	886	-	886	114	31	8	15	135	12	7	17	23	402
1987	971	24	996	279	46	11	21	132	0	12	24	28	288
1988	679	-	679	190	53	10	19	127	1	70	45	42	70
1989	1,005	872	1,877	213	61	43	14	111	10	22	26	41	416
1990	1,734	906	2,641	709	120	29	20	166	2	81	40	68	455
1991	1,380	735	2,122	709	58	9	47	132	8	41	23	77	147
1992	1,710	1,095	2,813	675	176	106	99	120	7	76	71	144	136
1993	1,294	987	2,287	635	102	20	19	169	4	87	19	111	75
1994	1,425	-	1,425	436	118	11	67	176	31	75	35	120	238
1995	1,726	210	1,937	424	258	75	41	232	59	106	69	76	232
1996	1,457	75	1,532	288	110	118	68	184	41	154	71	85	167
1997	1,082	128	1,218	300	88	54	42	122	44	72	54	76	44
1998	1,915	153	2,072	791	94	120	58	162	70	144	78	137	55
1999	1,979	56	2,038	594	117	133	59	126	147	120	140	88	55
2000	2,204	657	2,865	610	177	168	163	155	141	122	119	112	89

出所: DAC Database(Disbursements of ODA)Table1

(注) 例えば、JICAのガバナンス支援実績については、「開発計画一般」、「行政一般」、「統計」、「情報・広報」、「測量・地図」にかかわる事業実績をDAC統計のGovernment and Civil Society区分に組み入れており、市場経済化支援や、測量・地図作成にかかわる開発調査実績を加えているため、同区分での実績値自体は1990年代に入り大きくなってきている。

表6 - 3 Government and Civil Society 分野の二国間(DAC 諸国)地域別援助額(コミットメント・ベース)

(1990 ~ 2000年)

(百万ドル)

	合計	アジア	(%)	大洋州	(%)	中南米	(%)	中東	(%)	アフリカ	(%)	欧州	(%)
1990	773	50	6	5	1	339	44	7	1	374	48	0	0
1991	625	110	18	4	1	350	56	5	1	146	23	1	0
1992	508	43	8	4	1	222	44	5	1	201	40	1	0
1993	408	57	14	6	2	157	39	11	3	170	42	2	0
1994	681	147	22	4	1	207	30	33	5	266	39	14	2
1995	3,195	1,734	54	3	0	262	8	1,255	39	1,031	32	14	0
1996	1,469	368	25	44	3	274	19	74	5	599	41	47	3
1997	1,152	320	28	31	3	275	24	80	7	376	33	39	3
1998	1,472	468	32	53	4	245	17	102	7	482	33	117	8
1999	1,933	572	30	62	3	282	15	63	3	518	27	257	13
2000	2,339	622	27	52	2	308	13	88	4	771	33	387	17

出所: DAC Database, "Creditor Reporting System, ODA/OA Commitments" Forms1, Aggregated by DAC5 Sectors

IDB が上位を占めている。

援助対象地域別にみると、二国間ドナーでは、アフリカが約3割から4割を占める他、中南米が二番目のシェアを占めてきたが、1990年代半ば以降は、中南米からアジア(中央アジアを含む)及び中東欧地域、

すなわち市場経済移行国へのシフトが見られる(表6 - 3)。国際機関では、1990年代後半にアジア(中央アジアを含む)がシェアを増やしたが、基本的にアフリカが主対象となっている(表6 - 4)²¹。

民主化支援の内容をみると、1999年のコミットメ

²¹ DACオンライン・データベースでは実績値データを作業中であるため、地域別データ(表6 - 3、6 - 4)及び民主化支援のサブ分野ごとの詳細データ(表6 - 5)については、コミットメント・ベースの数値を使用している。

表6 - 4 Government and Civil Society 分野の多国間地域別援助額(コミットメント・ベース)

(1990 ~ 2000年)

(百万ドル)

	合計	アジア	(%)	大洋州	(%)	中南米	(%)	中東	(%)	アフリカ	(%)	欧州	(%)
1990	162	22	14	0	0	2	1	11	7	131	81		0
1991	445	30	7	1	0	122	28		0	290	65		0
1992	50		0	0	0	0	1		0	46	91		0
1993	48		0	0	0	0	0		0	44	92		0
1994	140	10	7	0	0	44	31		0	80	58	4	3
1995	207	140	68	0	0	11	6		0	45	22		0
1996	757	107	14	6	1	354	47	11	1	263	35	8	1
1997	603	76	13	30	5	88	15	11	2	326	54		0
1998	874	297	34	47	5	77	9		0	379	43	63	7
1999	1,167	173	15	2	0	84	7	55	5	711	61	161	14
2000	2,131	429	20	2	0	107	5	30	1	1,544	72	18	1

出所：DAC Database, “Creditor Reporting System, ODA/OA Commitments” Forms I, Aggregated by DAC5 Sectors

表6 - 5 Government and Civil Society 分野の細目別援助額(コミットメント・ベース)(1999年)

(百万ドル)

	合計	米国	CEC (EDF)	英国	UNDP	ノールウェー	オーストラリア	カナダ	ドイツ	スウェーデン	デンマーク	オランダ	スペイン	フランス	ベルギー	オーストリア	スイス	イタリア	フィンランド	ポルトガル	日本
市民社会の強化	557	259	61	21	22	37	15	39	46	11	12	4	6	4	7	1	1	0	14	-	-
情報の自由な流通	17	0	-	1	-	3	0	1	0	3	2	5	-	-	0	-	-	0	1	-	-
選挙支援	124	40	27	6	2	10	16	4	3	6	4	3	0	-	0	0	1	0	0	1	-
人権	163	19	0	11	1	31	4	8	12	41	9	10	5	1	2	1	1	0	5	0	-
立法・司法の発展	222	78	2	2	5	4	23	8	11	12	31	11	2	9	4	1	2	15	1	1	-
公共財政管理	155	16	11	44	6	6	23	0	8	14	11	2	1	10	2	-	3	0	-	0	-
行政	265	87	7	27	11	7	21	18	25	20	0	13	5	5	3	2	11	3	0	1	-
経済開発政策・計画	541	-	159	72	121	20	29	59	16	-	4	17	1	22	4	1	7	2	0	4	3
地雷除去	75	-	-	43	-	19	-	2	-	0	1	-	-	-	1	1	-	3	-	0	4
兵員解除	25	5	-	17	0	-	-	0	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
紛争後の平和構築(UNベース)	287	94	61	1	8	9	10	2	5	3	2	7	44	-	10	20	-	0	1	10	-
Total	2,431	597	327	245	176	147	142	140	126	110	77	74	64	50	35	27	26	24	22	17	7

出所：DAC Database, “Creditor Reporting System, ODA and OA Commitments, Individual Financial Transactions

ント・ベースでは、米国がその支援の約半分を差し向けているなど、市民社会育成支援が最も多く、次いで経済・開発政策 / 計画支援、行政部門や司法部門支援などの政府部門に対する改善支援が大きくなっている(表6 - 5)。

(2) 主要ドナーの民主化支援の考え方と支援内容と範囲

各ドナーのガバナンスの概念の捉え方と、民主化・ガバナンスの改善に向けた支援の内容・範囲は必ずしも一様ではなく、援助の取り組み方においてもかなりのバリエーションがある。主要なドナーとして、ここでは、世界銀行、UNDP、USAIDと、日本を取り上げ

て、民主化支援の考え方をBox6 - 1、6 - 2、6 - 3、及び6 - 4に整理した。また、6 - 1 - 1に引用したDACの民主化・ガバナンスについてのオリエンテーション・ペーパーにおける概念整理等を基に、民主化支援の内容と範囲の全体像をまとめた(表6 - 6)。民主化支援の内容・範囲は、時代とともに少しずつ変容し、広がりも見せている。

各主要ドナー国・機関ごとに、重点分野などの特徴を比較しつつ、援助の動向を概観する。

世界銀行

世界銀行は民主化・人権支援を組織の使命には含めていない。構造調整融資を梃子に、法の支配の強化

Box6 - 1 世界銀行

1. 定義と概念

世界銀行においては、「ガバナンス」は1980年代後半から、政策を実施する途上国のパフォーマンスに大きく影響する公的部門の効率性と責任性の観点よりその重要性が認識されはじめた。1992年には、ガバナンスの3つの側面として、(1)政治体制の形態、(2)国の社会経済的資源を運営する上で、権力が行使される過程、(3)政策を計画・策定・施行するための政府の運営能力、を明らかにした。世界銀行は、このうち(1)は内政干渉となるため対象外とし、主に(2)と(3)に関して支援を行っている。また、1994年には、これに加えて、参加型の開発アプローチ、軍事支出、人権の課題も含めるとした。

さらには、1998年のPolicy Research Paperでは、「ガバナンス」を一国において公益のために権力が行使される制度・仕組みや慣習であると定義し、次の3つの要素を含むと整理している。

- ・ 権力行使のプロセスが選択され、モニターされ、取って代わられる過程
- ・ 政府がその資源を効率的に管理し、適切な政策を実施する能力
- ・ 市民と国家が尊重する、経済的・社会的な相互作用を管理する制度・仕組み(institutions)

2. 援助の対象分野

具体的には公的部門マネジメント、説明責任、開発のための法的枠組み、透明性と情報公開の4つの局面で支援を行っている。

1997年以降、援助は、良い政策と良い制度の下で効果を発揮しようとして、ガバナンスと公的部門改革への認識がさらに高まり、1998年には汚職対策戦略をまとめ、2000年には、公的部門改革とガバナンス強化についての戦略をまとめた。公的部門改革の一環として、1999年より、途上国の組織制度的状況の分析“*Institutional and Government Reviews (IGRs)*”の他、公共支出、調達能力、社会・構造面の分析ツールを試行的に導入し、行政改革、司法・立法改革、地方分権化、財政改善を支援している。

出所：World Bank(1992、1994、2000)、Kaufman 他(1998)

と、公共セクター管理の改善強化等、政府機構制度の改善に力を入れている。具体的には、金融財政管理や税務管理能力の向上、公共支出の透明性や説明責任の改善、公的サービスの効率化などのコンポーネントを含む公的部門改革や、公務員改革などの融資プログラムと、それに付随した技術支援や調査が実施されている。

地域的な特徴として、世界銀行が2000年に発表した公的部門改革戦略によれば、アフリカでは、「参加プロセス」と「能力構築」をキーワードに改革が進められているが、6-2-1(2)で前述した選別論の立場にたって、改革意思のある国とない国とを意識的に分けて支援に取り組もうとしている。改革意思のある国に対しては、政府側の機構改革、公共セクター管理の改善を進め、改革意思のない国においては、議会や企業団体による汚職防止圧力や意識の向上、公的サービスの受益者であるコミュニティの能力強化など、状況に応じた対応を選択的に行う戦略をとっている。アジア、特に東・東南アジアにおいては、1990年代末からの経済危機以降、汚職等の非効率や社会政策の危機対

応策の欠如が指摘されており、資源管理の効率化、公的サービスの改善、透明性と説明責任の強化の課題を支援することにしている。中央アジア、中東欧は、1990年代後半から新たな援助の対象としてシェアを伸ばしている。両地域に対しては、公的部門改善の機運の醸成、公的部門の診断、汚職の防止、公的部門における改革グループの確立などの方針をもって進めている²²。

UNDP

UNDPは、持続的な人間開発の実現を目指して、弱者層の人権尊重やNGO・市民社会との連携をその任務としており、UNDPの援助の約2/3は、民主化・ガバナンス分野に振り向けられている²³。UNDPでは、経済・財政管理と公務員改革などの公的部門マネジメント改善、政府機構・制度改革、地方分権化、市民社会の強化、紛争等の特殊な状況にある国に対する援助の五つが主要な援助対象分野となっており、国家、市民社会、民間部門のすべてにわたって支援を行っている。金額的には、1990年代半ばまでは、経済・財政管

²² World Bank(2000)

²³ 1992年から1996年の実績値。(UNDR(1998))

Box6 - 2 UNDP

1. 定義

ガバナンスを、「国家が社会統合を進め、国民の幸福を確実なものとするため、あらゆるレベルと手段によって国家運営を行う上での、経済的、政治的、行政的な権力の行使」と定義する。

経済的ガバナンス - 国内の経済活動及び対外的な貿易取引などに直接的／間接的に影響を及ぼすような意思決定プロセスにおけるガバナンス。経済的ガバナンスは、特に格差・貧困・生活水準などの側面を左右するものである。

政治的ガバナンス - 正統で権威のある国家(= 立法・司法・行政機関がそれぞれ独立して存在し、多様な政治組織の利益を尊重し、国民が選挙権を有しているような国家)の確立を目標とした意思決定及び政策の実施過程におけるガバナンス。

行政的ガバナンス - 効率的で中立的、かつ信頼のおけるオープンな公共部門による政策実施システム。

2. 概念とアプローチ

UNDPは、ガバナンスを「持続可能な人間開発(特に貧困の解決、雇用創出と生計の維持、環境の保全と再生、女性の進出支援)」の重要な要素と捉え、持続可能な人間開発のためには、市民や市民グループが自分の利益を表明し、法的権利を行使し、責任を果たし、相互の差異を仲裁できるような仕組み、プロセス、組織・制度、すなわちガバナンスが不可欠だと考える。

国家、市民社会、民間部門が相互に積極的に作用するような環境を整備するための「グッド・ガバナンス」が必要であるとして、国家、市民社会、民間部門のそれぞれの組織・制度改善や能力向上支援を行う、包括的な(holistic)アプローチを採用している。

- A 国家 - 公的サービスを提供するとともに、権力を管理・行使し、国内外の発展のための環境づくりを行う公的部門と、政治的組織・制度を指す
- B 市民社会(civil society) - 国家と個人の間位置し、社会、政治、経済への人々の参加を促すもの。政府が市民社会と関わることは、国家の政治、経済機会、社会統合の維持にとり極めて重要。
- C 民間セクター - 生産性、雇用、所得創造、公共投資、企業の発展と経済成長の主たる資源として、持続的な人間開発において重要な役割を果たす。

3. 援助の対象分野

具体的な支援としては、次の5つの分野に重点を置いている。

- (1) 政府組織・制度(立法府、立法・司法制度、選挙・人権組織を含む主要な政治組織・制度)
- (2) 公的部門及び民間部門のマネジメント(経済、社会資源の管理)
- (3) 分権化(行財政上の意思決定過程と公的事業運営の中央、地方、地域のレベルでの分担)
- (4) 市民社会組織(市民やグループ)の、公的政策策定過程及び政治、経済、社会活動への参加
- (5) 紛争・経済危機、または移行途上にある国

出所：UNDP(1997a) (1997b) (1998)

理支援と公務員改革支援で8割を占めていたが、1990年代末から、選挙制度や司法・立法改革などの政府機構・制度の改革支援、地方分権化による地方ガバナンスの強化プログラム、市民社会組織への支援に大幅にシフトしている。紛争国への支援は、政府機構・制度改革と市民社会支援等の組み合わせにより、平和構築のための支援が行われている²⁴。

地域的には、中南米地域が民主化・ガバナンス分野に対する支援額の半分弱を占め、経済・財政管理支援に集中しているが、政府機構・制度改革支援の割合も多い。次にアフリカ地域が多く、経済・財政管理と公務員改革への支援がほとんどを占め、紛争の頻発する国への支援も多い。アジア・太平洋地域は、主に、経

済・財政管理支援と公的部門改革に当てられている。地方分権化に伴う、地方の立法・行政機能の強化支援の事例を Box6 - 3 で紹介する。

米国

米国の民主化支援の歴史は古く、1961年のUSAIDの創立以来、共産圏封じ込め戦略の一環として、支援計画のなかに民主化支援を必ず含むようにしてきた。1990年代に入り、冷戦終結に伴う変化のなかで、前クリントン政権は、民主化支援を外交戦略の重要な柱におき、1994年にはUSAIDに Center for Democracy and Governance を設立し、援助を拡大させた²⁵。

USAIDの民主化支援の方法は、(1)選挙支援、

²⁴ UNDP(1998)。

²⁵ 2001年より、USAIDの機構改革に伴い、Office for Democracy and Governance となっている。

Box6 - 3 UNDP による地方分権化支援の例

UNDPによるネパールにおける地方分権化支援事例として、住民側へのガバナンス支援として参加型地域開発プログラム(Participatory District Development Programme: PDDP)、また地方行政へのガバナンス支援として、地方ガバナンスプログラム(Local Governance Programme: LGP)を取り上げる。

PDDP、LGP の目的と概要

Participatory District Development Programme(PDDP)は1995年11月～2001年12月まで、30の地方自治体を対象に、NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation)との援助協調による総額925万米ドルを用いて、コミュニティレベルにおける組織的な住民による開発計画の策定と管理により、地方における開発の分権化を推進し、人々の持続可能な能力向上をもたらすことを目的に実施された。

Local Government Programme(LGP)は1996年12月～2001年12月まで、30の地方自治体を対象に、NORADとの援助協調による総額789万米ドルを用いて、各自治体の郡開発委員会(District Development Committees: DDCs)、村落開発委員会(Village Development Committees: VDCs)、Community Organizations(COs)の各組織の能力強化により、よりよい地方ガバナンスと持続可能な地方開発のための管理、そして貧困削減に向けた成果を出すことを目的として実施された。

支援内容

PDDPは国家計画委員会をカウンターパート機関とするが、実際の活動は、DDC及びVDCに対し、以下の支援を行う。(1)組織、情報、住民参加に関する管理支援、(2)住民参加による持続可能な村落開発、DDCsへの地方信託基金の設立への支援、(3)DDCs・VDCsと民間企業、NGOsなどとの連携強化支援、(4)PDDPは貧困削減、女性の能力開発、環境管理や雇用創出などの人間開発分野への活動の支援、(5)DDCsの設立する人材開発部局に対し、人材育成の拠点づくりとしての支援、訓練プログラム策定への支援。また、プログラムの調整機能として、(1)政府や各ドナー、地方自治体で組織される委員会(The Executive Committee)、(2)LGPプログラムの管理委員会(The Programme Management Committee)、(3)地域委員会、(4)自治体ごとの委員会、ならびに、各利害関係代表者による委員会の組織強化も行う。

LGPは地方開発省をカウンターパート機関とするが、PDDP同様、DDC及びVDCに対し、以下の支援を行う。(1)地域開発支援のための基金の設置、(2)管理能力強化支援のため地域の開発計画策定、案件実施、案件管理と評価のために、DDCsとVDCsの能力向上支援のための技術支援、(3)DDCsが家計や村落、地域レベルでのデータを収集し、GIS(Geographic Information System)へつなげるための情報システム構築支援、(4)郡開発計画(DDP)策定支援のための参加型の計画づくりと運営過程への支援、(5)コンピュータ、コピー機器、通信関連機器の機材供与、(6)DDCの組織改革支援、(7)公的機関と民間のパートナーシップ形成と基金設立への支援、(8)人材育成センターへの技術支援。また、(1)政策策定や必要な連携、案件実施の指針を検討する実行委員会(EC)、(2)プログラム管理委員会、(3)日常的な案件管理と地域における案件実施の連携を行う地域管理委員会を組織する。

支援の特徴

DDC、VDCは、地方行政及び地方議会の両方の機能を兼ね備えた組織である。このため、UNDPのPDDP、LGPは、ガバナンス強化にあたって、住民側、ならびに行政・議会双方の能力強化を行い、最終目標として、地方政府が、貧困削減事業を自立的かつ参加型で計画・実施管理・評価できるようになることを目指している。開発基金の設立や、情報技術の導入によって、持続可能性を考慮し、また各層における利害関係者調整のための委員会を設置していることも特徴的である。

出所：UNDP ホームページ(LGP)<http://www.undp.org.np/programme/nep95021.htm>
UNDP ホームページ(PDDP)<http://www.undp.org.np/programme/nep95008.htm>

(2)政府機構に対する支援(法整備や司法・立法制度の改革、地方分権化等のガバナンス改善)、(3)市民社会の強化支援の3つに分けられるが、1990年代には、(1)選挙支援から、(2)政府機構への支援のなかでもガバナンス改善と、(3)市民社会の強化支援に大きくシフトしている²⁶。政府機構に対する支援は金額的には最も大きい、市民の法意識の醸成や、市民組織に

よる政府へのチェック・アンド・バランスの機能強化など、選挙制度の改善や政府機構の改善においても、市民社会の強化を通じたボトム・アップ型の活動との結びつきがより重視されてきている²⁷。

留意すべき事項として、米国には、政党や議会などを支援母体とする援助団体等、民主化支援の裾野が広く、途上国の市民社会に働きかけるツールが多様であ

²⁶ Carothers(1999)。1980年代後半から世界各地で見られた民主化移行の波が一段落したことが1つの理由ではあるが、政府機構への支援と同様、選挙が公正に行われているかどうかのモニタリングのためには、市民社会との連携がより重要視されるようになってきたことがある。

²⁷ Carothers(1999)

Box6 - 4 USAID

1. 定義と概念

USAIDが1996年に策定した援助の6つの戦略目標のうち、「持続可能な民主主義の構築」の目的達成のための手段として、「民主主義とガバナンス」が挙げられた。援助の戦略目標は、2001年には、ブッシュ新政権の下で4つに再編され、「民主主義、紛争と人道援助」となった。民主主義は、より長期的な安定、経済発展、貿易の拡大をもたらす、安定した政治体制につながり、健全な政府の存在は、国民と政府間に信頼関係を生み、ひいては紛争等を防ぐとしている。

2. 対象分野

「民主主義とガバナンス」部局の行う支援は、次の4つのカテゴリーに分けられている。

- (1) 法の支配(法的枠組み整備、司法機関の改善、司法へのアクセス改善)
- (2) 選挙と政治プロセス
- (3) 市民社会(civil society)
- (4) ガバナンス(政府の機能) この「ガバナンス」は以下を包含している。
 - ・ 民主的な地方分権化
 - ・ 立法部門の強化
 - ・ 政府内の汚職対策
 - ・ 政策運営能力の向上(社会的な平和維持、経済環境整備、最低限の社会保障の提供等)
 - ・ 軍事部門の役割と文民統制

出所：USAID(1998)、USAID ホームページ <http://usaid.gov/democracy>

Box6 - 5 USAID による電子化支援の例

USAIDの情報通信技術(IT)支援は、途上国がITを活用して自立発展可能な開発目標を達成し、世界経済へ参加を支援することを基本方針としている。IT支援の5つの戦略分野の中に民主主義の確立を明記し、民主主義の確立のためにITを活用することを明確に打ち出している。現在実施中の、アフリカ地域における「開発と民主化のための教育イニシアティブ(Education for Development and Democracy Initiative: EDDI)」の中でも、この援助方針の下、ITを活用した開発と民主化が目指されている。

EDDI の目的

EDDIは、グローバルな自由市場と民主的社会へのアフリカの参加を促進するため、教育の質とアクセスの向上(特に女性)、技術の普及、及び行政への市民参加の向上を目指している。これらを達成するために、アフリカと米国双方の教育機関や民主化を推進している機関のパートナーシップを促進している。

支援概要

EDDIの案件は1998年から開始され、現在、31カ国で実施されている。奨学金は6,000人の女性に提供され、アフリカと米国の間で、61の高等教育機関の提携、20の技術協力の実施、4つの学校間の提携が行われている。

2001年度の予算金額は2001年度総額3,500万米ドルであり、EDDIの支援内容は以下の通りである。

- (1) より高次の学習のために米国の機関との連携を強化し、アフリカの大学を強化する。
- (2) 女性の学生のための奨学金や指導を増加させる。
- (3) 10箇所のIT研修所を強化することを通じ、学校やコミュニティのIT活用能力向上を図る。
- (4) アフリカ人の若者に在アフリカの米国企業でのインターンシップの機会を提供する。
- (5) 経済やガバナンスの能力を向上させるための研修を実施する。具体的には、The League of Women Votersがいくつかのコミュニティで有権者の投票を促す活動を実施し、市民教育を推進するCIVITAS internationalが市民の政治参加のための教育プログラムを強化した。

これらの支援は、米国内の関係機関や他ドナー、アフリカの教育関係機関等との連携によって実施されている。例えば、南アフリカへの支援は、世界銀行とSchools-On-Lineとの連携により実施されている。また、米国内の関係機関としては教育文化省、平和部隊、民間企業(ウガンダへはヒューレットパッカート、スワジランドへはマイクロソフト、アンゴラへはTexacoから資金が提供された)などがある。

支援の特徴

EDDIでは、WIDや教育という分野を民主化支援に結びつけており、ITを行政や市民の能力向上の手段として活用している。ITに関する協力では、米国の中央政府や企業、NGOと連携しつつ、機材供与から研修まで含めた包括的な支援を行っている。

出所：USAID ホームページ http://www.usaid.gov/country/af/afr_reg/698-025.html
EDDI ホームページ <http://www.eddionline.org/>

ることが挙げられる²⁸。

地域的には、歴史的に、中南米への支援が最も大きかったが、1990年代半ば以降は、アフリカ地域への援助が伸びた他、中東欧・中央アジア地域への援助が飛躍的に伸び、1998年実績では、中東欧・中央アジア

が約40%、中南米とアフリカがそれぞれ15%前後を占め、アジア・中近東が20%程度となっている²⁹。

政府機構の効率化、透明性、説明責任の向上に資する支援の事例として、電子政府に対する支援をBox6 - 5で紹介する。

Box6 - 6 日本

1. 定義と概念

1992年に閣議決定された「政府開発援助大綱(ODA大綱)」では、わが国は「開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人づくり、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー(経済社会基盤)及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」としている。また、援助実施4原則のうち、「開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う」と「開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力ならびに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」の2点において、ガバナンスに関連する事項への留意を規定している。

2. 援助の対象分野

1996年のリヨン・サミットにおいて、これまで行ってきた取り組みを整理し、「民主的発展のためのパートナーシップ・イニシアティブ(PDD: Partnership for Democratic Development Initiative)」を今後のガバナンスへの取り組みの基本方針とすることを表明した。このアプローチは、「開発途上国の自助努力への支援」であり、途上国とのパートナーシップに基づき実施するものである。具体的には、法律・行政・警察・統治・選挙・マスコミ等の様々な分野における制度の創設と運用に関するノウハウの提供、これに携わる人材育成等市民社会の強化に向けた「人づくり」を中心とし、民主化支援に際しては、人権の擁護と促進を念頭におくことが必要としている。

具体的な支援としては、日本の民主主義を紹介するための民主化セミナーや研修員受入れ、総選挙に対する実施支援や、市場経済への移行国を中心に民法等の起草や法曹育成への支援、警察への鑑識技術支援なども行われている。しかしながら、基本的には、人材の育成、及びライン省庁の行政能力の向上のための支援が中心となっている。分権化支援としては、地方の人材育成、地方インフラ整備などが行われている。

参考：国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』における「良い統治」の二つの定義

(1) 自立のかつ持続的な開発及び社会的公正を実現するという目的に向けた「国家のあり方」。ここでいう「国家のあり方」とは、国家の基本的姿勢として、民主化志向を持っているかどうか、を指す。

構成要素

- 国家体制の正統性(主権・権力の適正な制御、国民の信任を得た政府の選出)
- 責任性(恣意性の排除、権限と責任の明確化)
- 人権保障(国民の基本的人権の尊重、少数民族集団の権利の尊重、福祉を増進する姿勢)
- 地方自治の保障(国家による地方自治の尊重、地方による住民自治の尊重)
- 軍事セクターに対する文民統制の確保(過度な軍事支出の削減)

(2) 上記(1)と同じ目的のために効果的・効率的に機能するような「政府の機能のあり方」。

構成要素

- 法・制度づくり(経済・政治活動の自由保障のための環境基盤づくり)
- 行政能力と透明性(行政機能の強化・効率性の向上)
- 分権化(中央省庁からの適正な権限委譲)
- 市場環境の整備(市場の不完全性の改善)

出所：外務省(1999)(2000)、国際協力事業団(1995)。

²⁸ 共和党の民主化支援組織 International Republican Institute: IRI)や民主党のNational Democratic Institute for International Affairs (NDI)は、それぞれ、冷戦時代から、途上国の政党強化支援を行っている。米国の民主化支援NGOであるNational Endowment of Democracy(NED)は、1984年に設立され、約3,200万米ドルの年間予算のもとに、複数政党制や、民主的ガバナンス、教育の分野で、およそ90カ国に対し、400あまりのグラント供与による支援を展開している。選挙支援や民主化教育等の面で実績を有するNGOは他に、Asia Foundation、International Foundation for Election Systems(IFES)、また、もともとスウェーデンNGOであるが、International Institute for Democracy and Electoral Assistance(International IDEA)などがあり、いずれもUSAIDの援助の多くを請け負っている(Burnell(2000))。

²⁹ Carothers(1999)

日本

日本は、1994年のODA大綱の制定をはじめ、援助においても、選挙支援や法制度整備支援などの新しい取り組みを始めてきたが、民主化支援の重点分野を方針として明示しておらず、民主化・ガバナンス分野の援助実績も二国間ドナーのなかで大きいとはいえない³⁰。しかしながら、これらの新たな取り組みをはじめとして、援助の教訓と課題を慎重に蓄積していく時期にある。次節において、欧米ドナーの援助の経験からの課題と教訓とともに、日本の援助のなかで、留意すべき諸点を整理しておくこととする。

6-2-3 民主化支援の課題と展望

1990年代は、民主化・ガバナンスに対する援助が重視され、拡大した10年であった。この間に、民主化支援の有効性とさらなる改善を求める声も大きくなり、DACにおいても、1997年には、これまでの援助の経験を取りまとめた報告書が出されており、米国の民主化支援の分析など、研究者による民主化支援のレビューもなされてきている。ここでは、今後の援助の参考までに、欧米ドナーによる民主化支援の課題と教訓の要点を、Box6-7に整理しておく。また、日本の民主化・ガバナンス分野に関連する経験のなかで、留意すべき事項と思われる点をBox6-8に挙げておく。

ドナー共通の課題として、民主化・ガバナンス分野への支援は、国の政府機構、民間・市民組織の双方の組織的制度的能力を相互補完的かつ包括的に向上させるものであるべきであるが、各国の政治社会状況に基づいて、個別に慎重に検討されるべしとの一般的教訓とともに、援助の戦略性、途上国自身の政治的意思の重要性、民主化プロセスの内発性が指摘されてきている。個別のドナーによる援助の限界を指摘する意見があるように、実際の援助は、個別プログラムがドナー主導で実施されることが多く、一国レベルでの民主化のマクロなインパクトまでは把握できないのが現状である。

援助協調、調整の動きは、世界銀行やUNDPを中心に推進され、途上国における、当該国やNGOを巻き込んだ援助調整がより強調されるようになり、ガバナンス状況の共同診断や情報交換の促進が試行されているところである。また、6-2-1(2)で見たように、民主化・ガバナンス状況を含めて、パフォーマンスの良い国、悪い国を仕分けて援助の有効性を確保しようという動きもある。しかしながら、ある国のガバナンス状況を統一的にかつ客観的に診断し、有効な処方箋を作っていく手法までは確立していない。

援助協調が重要とはいえ、途上国と援助国・機関の双方が納得しうる形で、途上国の一国全体の民主化・ガバナンス状況を包括的に評価しうるのか、共同の処方箋づくりは現実的に有効なのか、については、まだまだ議論の余地が残されている。当面は、あくまで途上国の民主化・ガバナンス分野の現状と問題点の把握と、支援の優先順位や留意点、成果及びインパクトを見いだすための指標の検討が先決と思われる。

民主化支援の今後の展望を探る手がかりとして、DACで進められているガバナンス指標検討の動きを次節で俯瞰する。

6-3 ガバナンス指標検討の動き

6-3-1 第一世代指標から第二世代指標の検討へ

6-1-1に述べたように、1996年に提唱された「DAC新開発戦略」において、7つの開発目標の達成は、効果的で説明責任を果たしうる民主的な政府、人権の尊重、法制度の遵守等の、グッド・ガバナンスにかかっているとされた。DACでは、これら開発目標の達成に向けて、その達成をモニターするための様々な標準指標の整理がなされているところであるが、この動きにあわせて、ガバナンスの指標の整理についても議論が行われている。

民主化・ガバナンスに関連する指標としては、従来より、フリーダムハウスの民主化指標³¹をはじめ、世界銀行の使用しているInternational Country Risk Guide

³⁰ 例えば、JICAのガバナンス支援実績については、「開発計画一般」、「行政一般」、「統計」、「情報・広報」、「測量・地図」にかかわる事業実績をDAC統計のGovernment and Civil Society区分に組み入れており、市場経済化支援や、測量・地図作成に関わる開発調査実績を加えているため、同区分での実績値自体は1990年代に入り大きくなってきている。透明性、説明責任、参加、公的サービスへのアクセス等の概念から民主化・ガバナンス分野の援助を捉えていく場合は、その区分は違ったものとなる。

³¹ 政治的権利及び市民的自由の度合いについてレイティングし、集計した指標。フリーダムハウスは米国のNGOであり、全世界150ヵ国・地域について、70年にわたり長期のデータ集積の実績がある。

Box6 - 7 1990年代までの民主化支援の課題と教訓

- (1) 援助全体の戦略性の必要性
- ・ 個別の援助には目標設定があっても、明確な目的をもった全体戦略がない。どのようにその目的に近づくかについての共通の理解も確立していない。
 - ・ 定義・範囲もドナーごとに異なり、ガバナンス関連データも正確とはいえない。事前のアセスメント、パフォーマンス評価についても試行錯誤の学習段階である。
 - ・ 非民主国の市民団体を対象に民主化支援を行う場合、援助を受ける国の主権 (sovereignty) と両立させるには、当該国の政府と非政府アクターとの対話を促進することが重要。
 - ・ ドナー間の援助協調を進めることが重要。
- (2) コンディショナリティの役割
- ・ コンディショナリティによる間接的支援は、対象国の権力内部が分裂しているか、政治的変革の推進を迷っているか、援助依存度が極めて高いといった、限定的な状況において、効果を発揮しうる。特に、公務員改革の推進には効果的である。
 - ・ コンディショナリティは、政治改革への直接的支援の補完であり、これ自体の戦略化は難しい。
- (3) 直接的支援の対象
- ・ 援助は、政府機構への支援のみでは不十分で、国家と市民社会との関わり方を見極めた上で、内発的な民主化推進母体となりうるエリート・グループや、より自立的で民主化志向の市民組織を選んで支援対象とすることが重要。一方で、援助の結果が、宗教的・部族間の対立や、市民組織の援助依存などの予期せぬ負の結果を生まないよう、留意が必要。
 - ・ 結論として、援助は、途上国側の適切なパートナーを選ぶことが重要。政府への支援と、市民社会への支援とのバランス、中央と地方政府間のバランスなどを慎重に検討することが必要。
- (4) 民主化支援の限界と課題
- ・ 援助受け取り国内で、政治的変革意思とコミットメント、ならびに改革の需要を生み出す支持基盤の存在がないと、政治的変化は起こらない。特に、司法、立法、警察当局者等がこのような改革によって既得権益を失う等、改革のデメリットが大きいと考える場合には成就しない。市民組織による圧力が変革をもたらすかどうかは、長期のプロセスであり、国内の力関係や利益構造によって成否が影響される。
 - ・ このため、援助は実現できる目標設定とモニタリングが重要であり、柔軟なプロセス・アプローチで進め、画一的なモデルをあてはめないこと、国ごとのコンテクストを配慮することが必要。行政改革についても、機材、訓練、助言といった従来型の組織・制度づくりだけでなく、組織の手続き、構造、文化を変えろといった政治的プロセスの変革に目を向けることが必要である。
 - ・ 直接的支援は、change-makerに焦点を当てた支援といった工夫は可能であっても、政治的変化をもたらすには、長期的展望が必要であり、援助のインパクトは短期では見いだせない。成功するには、直接的支援、間接的支援のみならず、地域的な取り組みなどによって、社会における慢性的な緊張の根本原因になっているものを軽減することも重要。
 - ・ 民主主義・人権を促進・持続させる「世界秩序」、すなわちグローバル・ガバナンスを構築することも重要である。例えば、大量虐殺、内戦等への集団的対応、国際司法裁判所の役割など。

出所：Diamond(1995), DAC(1997a),(1997b), UNDP(1998), Carothers(1999), Burnell(2000), World Bank(2000a), Crawford(2001)他

Box6 - 8 日本の援助のなかで留意すべきと思われる事項

ア 新たな取り組みとして、1997年より、「民主化セミナー」を開催し、民主化を指向する国々の与野党の議員を招聘して、日本の民主的機構制度について紹介し、議論をする場を設けている。狙いは、特定の組織制度について知識移転することよりも、日本からの民主化支援のメッセージを伝え、議論の場を提供することにあるが、こうした研修事業の具体的な成果目標をどこにおくか、そのための有効なプログラムはどうあるべきか、さらなる検討が必要である。

イ ガバナンス支援として、まとまったプロジェクトとして実施されているのは、1997年より、カンボディア、ヴェトナム等で取り組んでいる、民法関連法整備支援である。相手国事情を加味しつつ、相手国担当官の理解促進に時間をかけた起草プロセスは、独自の特色を示している。この経験と教訓の蓄積が期待されよう。

ウ ガバナンス実績にはカウントされていないが、技術協力においては、伝統的に、政府機関の組織的、技術的な能力向上支援に最も力を入れてきている。特に、政府のサービス機能の強化においては、例えば、保健セクターにおいては、母子手帳などのツールによって、サービスの改善と、サービス機関と住民との間のコミュニケーションの円滑化と意識向上につながる制度導入を図ってきており、都市環境問題への取り組みにおいても、地方自治体と市民、企業を巻き込んだ支援が行われている。こうした草の根と政府を結び仕組みづくりは、貧困対策や環境対策のための効果的な支援であるとともに、有効なガバナンス支援として打ち出しうるのではないかと思われ、実績と経験の整理がさらに必要である。

表6-6 主要ドナーによるガバナンス支援の内容と範囲(注1)

{ 網掛け }部分は、各ドナーの重点分野を指す。斜線以外は、援助対象であることを示す。

	世界銀行	UNDP	USAID	日本
< 民主化推進 >				
多元的市民社会と独立メディアの強化		<ul style="list-style-type: none"> 法的な枠組み(環境)づくり 政策的意思決定やサービス提供における役割強化のためのグラント供与 	<ul style="list-style-type: none"> 法的な枠組み(環境)づくり 政治プロセスにおける市民参加の促進 市民団体の財政的信頼性の向上 情報の自由な流れの促進(独立メディアの支援) 	<ul style="list-style-type: none"> 放送施設・技術協力の強化
政治制度の機能改善及び選挙プロセス支援		<ul style="list-style-type: none"> 選挙の準備、実施、モニタリング・監視支援 	<ul style="list-style-type: none"> 民主的政治文化の促進 選挙の準備、実施、モニタリング・監視支援 選挙管理委員会の強化、選挙法の整備支援 選挙教育 政党システム強化 	<ul style="list-style-type: none"> 選挙実施、モニタリング・監視支援 民主化セミナー
< 人権の尊重 >				
女性の権利(教育、土地所有、家族計画)の確立と政治プロセスへの参加	<ul style="list-style-type: none"> 女性や弱者をターゲットとした開発支援 	<ul style="list-style-type: none"> 持続的な人間開発の定義づけ 弱者をターゲットとした開発支援 	<ul style="list-style-type: none"> 女性や弱者をターゲットとした開発支援 女性や弱者の政治的権利の保障に関する法整備、施行支援 	<ul style="list-style-type: none"> 女性や弱者をターゲットとした開発支援
政府の人権の尊重と保障の推進		<ul style="list-style-type: none"> 政府機構の能力向上支援、 国際場裏における人権対話 	<ul style="list-style-type: none"> 人権保護に関する法整備 人権保護のための政府機構強化 	
人権教育の強化や人権グループ、自由なメディアへの支援		<ul style="list-style-type: none"> 人権教育 	<ul style="list-style-type: none"> 人権教育 アドボカシー活動強化 	
< ガバナンス改善 >				
法の支配の強化				
立法システム改善・強化	<ul style="list-style-type: none"> 立法機関の強化 経済関連法整備 	<ul style="list-style-type: none"> 立法機関の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 立法機関の強化(透明性、独立性、能力向上)と人材育成 社会的紛争の和解能力改善 経済関連法整備支援 	<ul style="list-style-type: none"> 民法、民事訴訟法整備支援 民主化セミナー(国会運営改善)
司法システム改善・強化	<ul style="list-style-type: none"> 司法システム改革 人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> 司法システム改革 司法行政改善 人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> 警察、検察、法曹人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> 交番制度整備支援 警察(鑑識技術)人材育成 民主化セミナー
法律施行システム改善・強化		<ul style="list-style-type: none"> 法律扶助 	<ul style="list-style-type: none"> 司法へのアクセス強化 法律扶助 研修、戦略造り、市民教育 	<ul style="list-style-type: none"> 開発パートナーシップ事業(弁護士会司法支援)
公的部門管理の改善強化と透明性、説明責任の強化				
財政・金融管理の改善	<ul style="list-style-type: none"> 公共支出と財政管理改善 関税政策と管理 中央銀行強化 	<ul style="list-style-type: none"> 歳入・支出管理、税関行政、債務管理の改善 貿易政策等の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 財政管理、税関行政、債務管理の改善 貿易政策等の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 政策アドバイス 人材育成

表6-6 主要ドナーによるガバナンス支援の内容と範囲(続き)

	世界銀行	UNDP	USAID	日本
公的部門管理の改善強化と透明性、説明責任の強化(続き)				
公的部門管理の改善(サービスデリバリーの改善)	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度改革 国営部門改革 	<ul style="list-style-type: none"> 公務員制度改革 国営部門改革 	<ul style="list-style-type: none"> 政府情報へのアクセス改善 公務員倫理強化 政策策定ルール、策定・調整能力向上 	<ul style="list-style-type: none"> 技術支援、人材育成 国営企業のリハビリ支援
民間部門育成政策改善	<ul style="list-style-type: none"> 規制緩和 環境づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 規制緩和 中小企業育成、投資振興のための環境づくり 	<ul style="list-style-type: none"> 所有権や契約に関する法や規則の整備・政策支援 経済紛争の公正な解決支援 	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業等産業育成支援 国営企業の民営化支援
援助調整への支援	<ul style="list-style-type: none"> CG会合を通じた援助協調の推進 公的部門の能力向上、ガバナンス改善にかかわる成果指標策定 	<ul style="list-style-type: none"> CG会合を通じた援助協調の推進 被援助国における海外援助の国家開発目標への取り込み支援 		
地方分権化への支援 ^(注2)				
地方ガバナンスの改善(資源、権力、権限の委譲)	<ul style="list-style-type: none"> <地方分権化をコンディショナリティとして懸念する> 中央政府の地方分権推進母体の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 民主的分権化(権限委譲)促進のための政策形成と法整備支援 	<ul style="list-style-type: none"> 民主的分権化(権限委譲)促進のための法整備支援 	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府の能力向上
地方政府のサービスの効果改善	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援> 	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府の能力向上パイロットプロジェクト(計画、財政・情報管理、人的開発の側面) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府の能力向上 	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府の能力向上
地方レベルでの人々の参加促進	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援> 	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ・NGOに対する開発活動支援 地方間対話促進 	<ul style="list-style-type: none"> 地方レベルの選挙実施、情報提供による人々の参加促進メカニズム形成 	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援>
汚職の防止と軽減				
汚職習慣の軽減と情報公開	<ul style="list-style-type: none"> <規制緩和、公営部門改革支援の一環として> 汚職防止教育 汚職防止法の制定、防止部局の強化支援 	<ul style="list-style-type: none"> <規制緩和、公営部門改革支援の一環として> 	<ul style="list-style-type: none"> 汚職防止教育 汚職防止支援 NGO への支援 	
軍事費の削減				
透明性の向上と軍事費支出の管理			<ul style="list-style-type: none"> 情報の公開 	
効果的・効率的な治安戦略の展開			<ul style="list-style-type: none"> 市民統制の法的基盤整備 市民警察による治安体制強化 	
軍事費の削減	<ul style="list-style-type: none"> 兵員解除支援 	<ul style="list-style-type: none"> 兵員解除支援 	<ul style="list-style-type: none"> 軍事セクターの規模縮小支援 	
<参加型開発の促進>				
人的資源の開発	<教育、社会セクター支援の一環として>			
人々のエンパワメントに資する組織や仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援> 	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援> 	<ul style="list-style-type: none"> <市民社会育成支援の一環として> 	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクトコンポーネントの1つとして支援>

出所：世界銀行、UNDP、USAID のそれぞれホームページ、日本は ODA 白書及び JICA 年報を基に筆者作成。

(注1)本表の項目は、以下に注記した項目を除き、基本的に DAC(1995)による。

(注2)ローカルオーナーシップの議論の高まりに応じて、DAC の PD/GG 専門家会合の集約である“Final Report”(DAC(1997a))においては、分権化が独立項目として取り上げられたので、これに準じ、地方分権化を独立項目に挙げる。

図 6 - 1 ガバナンスの二つの側面

		人々の期待に応えるような行政へのチェック・アンド・バランス 弱 ←————→ 強	
		動機づけの弱い政府	動機づけの強い政府
基本的な規律 をもった能力 ある行政 弱 ↓ 強	能力のない政府	能力がなく動機づけも弱い <特徴> ・ 顕著な「国家の私物化」(high state capture) ・ 汚職が多い ・ 行政能力が低い ・ 参加型でないガバナンス <改善の方向性> テクノクラートによる公共管理改革が必須	能力はないが動機づけは強い <特徴> ・ 中程度の「国家の私物化」 ・ 汚職が多い ・ 行政能力が低い ・ 参加型のガバナンス <改善の方向性> 人々の監視がある。 このため、予算の透明性や財政の説明責任 を含む基本的な行政改革が妥当
	能力ある政府	能力はあるが動機づけは弱い <特徴> ・ 顕著な「国家の私物化」 ・ 中程度の汚職 ・ 基本的な行政能力はある ・ 参加型でないガバナンス <改善の方向性> 経済的な利益を分散させ、公的サービスに 対する人々の期待値を上げることに傾注す べき	能力もあり動機づけもある <特徴> ・ 中程度の「国家の私物化」 ・ 中程度の汚職 ・ 行政能力はある ・ 参加型のガバナンス <改善の方向性> ニュー・パブリック・マネジメント(NPM) は有用である。しかしながら、従来型の行 政改革も同時に有用

出所：Knack, Kugler, Manning(2000)より作成

(ICRG)³²や、Transparency InternationalによるCorruption Perception Indexなどがある。DACにおいては、これらは、大括りかつ一般的な指標であり、国ごとのガバナンス状況を概観することはできても、ここから、具体的なガバナンス改善策は引き出し得ず、途上国側にも受け入れられにくいとして、これらの第一世代指標を越えた、第二世代指標を模索しはじめた。具体的には、1999年より2001年初めを目的に、政府の具体的なパフォーマンスの測定や、政府の手続きや組織制度の有効性のレベルの測定ができるよう、DACの非公式会合を中心に、第二世代の指標の検討に入っている。

世界銀行は、構造調整支援を中心として、公的部門の改革の成果を上げるべく、独自に指標の検討を進め

ており、既にIGRs(Institutional and Governance Reviews)を用いたガバナンス診断を1999年より実験的に8カ国で導入している³³。このため、DACにおける検討も世界銀行がリードしつつあるといえる。

6-3-2 第二世代指標の概念と特徴

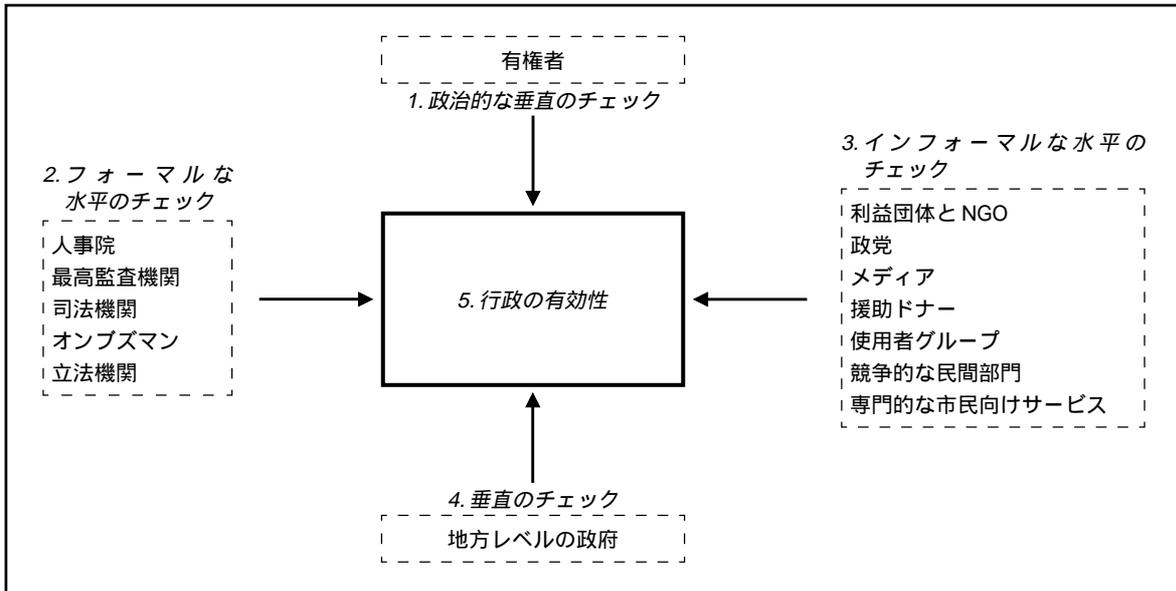
第二世代指標の現段階での検討試案によれば、グッド・ガバナンスを、政府が国民の期待に耳を傾けるような動機づけ(説明責任を促す)の意味での「チェック・アンド・バランス(constraints)」と、政府が基本的規律の下に一定の行政パフォーマンスを示しうる「能力(capability)」の2つの軸で捉え、実態に応じたガバナンス改善の処方箋が検討できるよう、4つの次元から整理しようとしている(図6 - 1 参照)³⁴。

³² 国別の政治、経済、金融の各側面におけるリスクを評価した指標で、政治的リスクについては官僚制度、汚職、法の支配の側面について、140カ国につき、1982年からのデータを集積している。

³³ IGRsは、世界銀行の開発した網羅的な公共部門の分析・診断手法とツールの総称で、経済政策、サービス提供、説明責任の3つの側面から政府のパフォーマンスを診断する。公共部門の制度的能力やガバナンスを分析するツールとしては、他に、公共支出の配分の仕組みを分析する“Public Expenditure Reviews(PERs)”や、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)のガバナンス分析に使われる“Governance and Poverty Tool Kit”などがある。IGRsについては、ボリヴィアやアルメニア、パングラデシュ、インドネシアの4カ国で試行したほか、さらに5つの国・地域で実験的に活用することとしており、これらの診断結果やデータ分析結果を踏まえて、効果的な組織制度の開発プログラムを策定し、当該国のCASに反映させたいとしている(世界銀行ホームページ <http://www.worldbank.org/publicsector/igrs/htm> 及び世界銀行(2000))。

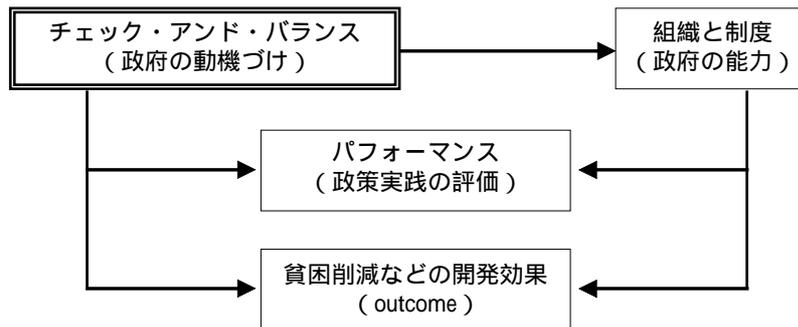
³⁴ Knack, Kugler, Manning(2000)

図6-2 チェック・アンド・バランスによる行政の説明責任の改善



出所：Knack, Kugler, Manning(2000)より作成

図6-3 ガバナンス指標と開発目標達成との因果関係



出所：Knack, Kugler, Manning(2000)より作成

チェック・アンド・バランスの側面は、関与する主体(利害関係者)ごとに、フォーマルな政府組織制度によるチェック・アンド・バランスと、市民団体やメディア、民間セクター等によるインフォーマルなチェック・アンド・バランス、また、有権者や、分権化に伴う地方政府機関との間の垂直的なチェック・アンド・バランスなどに分けられるとしている(図6-2参照)。また、能力の側面は、組織制度(Process)と政策や施策による成果(performance)の二つに区分される。政府の目指す開発目標を達成する上で、これらの4つの区分の因果関係は、図6-3に示されるとおり。チェック・アンド・バランスが出発点となって、組織制度面での能力と、政策・施策の成果(パフォーマンス)

ス)に影響を与え、開発面での効果発現につながる、と解釈している。

これらの概念整理の下に、80のガバナンス指標が検討され、このうち、各途上国で共通的に収集しうるかどうかの普遍性、データの収集可能性、客観性などの基準をもとに、37の指標の妥当性が高いと判断されたが、現時点では、そのうち20の指標について、南欧のバルカン諸国のデータが試行的に取りまとめられている(20の指標については、表6-7を参照)。さらに、ナイジェリア、アルバニアの具体的な公的セクター改革融資プログラムを事例に、案件の目標・成果管理のツールとしての妥当性を検討しているところである³⁵。

³⁵ Knack, Kugler, Manning(2002)

指標そのものの選択は、世界銀行の支援内容をかなり忠実に反映したものであり、公務員制度や財政関連指標も多く、JICAにとってすべてが参考になるわけではない。また、ここから民主化支援やガバナンス支援の青写真を浮かび上がらせるためには、さらに具体的な数値の収集方法の検討と分析手法の開発が必要であろうと思われる。

しかしながら、本表は、効果的・効率的に機能する政府という観点からのガバナンス、ならびに、三権の機能や、市民や民間部門によるチェック・アンド・バランスによって政府の恣意性を抑制し、説明責任を高めるという広い意味での民主化傾向を測るための基本的要素について、その全体像と相互関係を探る糸口を与えている。特に、チェック・アンド・バランスと能力の二つの側面からの切り口は、日本が得意としてきた政府機関の能力向上が成果を生むには、どのようなチェック・アンド・バランスの作用を配慮すべきか、また、どのような側面での能力構築が必要となるかを考えていく1つの手がかりとなるとと思われる。

表6-7 DACで検討されているガバナンス主要指標の事例

政府の恣意的・不規則な行為のチェック・アンド・バランス

	主要指標事例	測定項目	測定手段
フォーマルな水平的チェック・アンド・バランス	国会に対する説明責任	・国会での適切な監査報告	・監査報告のタイミングと内容の包括性
		・予算措置の信頼性	・認可予算と予算配賦の乖離
	裁判所に対する説明責任	・立法府を含む国レベルの汚職の程度	・立法、大統領令、中央銀行、法廷、政党献金等における収賄の効果程度
		・裁判所を通じた異議申し立ての効果	・過去5年間に政府と法廷で争った人口割合 ・裁判の結果がタイムリーに処置された割合
インフォーマルな水平的チェック・アンド・バランス	人々に対する説明責任	・報道の自由度	・フリーダムハウスの市民的自由度合い
	公務員のプロフェッショナルリズム	・政治からの中立性	・政治任用(ポリティカル・アポインティ)の割合
		・公務員の能力主義による雇用と昇進	・雇用と昇進における実力による抜擢の割合
競争的な民間部門	・経済力の集中・分散		
政府間の垂直的チェック・アンド・バランス	地方政府の財政的自治	・財政的な地方分権化	・地方政府の支出、歳入の財政全体における割合、税収の割合
有権者による垂直的チェック・アンド・バランス	有権者の教育、識字のレベル		
	徴税基盤		

政府の能力

	主要指標事例	測定項目	測定手段
政府の組織・制度 (process)	計画と予算措置(政策の変動性(volatility))	・財政計画策定能力	・支出、歳入、財政赤字の予実乖離の度合い ・国内金利の目減り、物価、GNPの計画・実際の乖離の度合い
		・歳入の予測性と安定性	・歳入予測と実際との乖離、年間の動き
		・税制の簡素さ	・税法、税の種類、納税者の分類、免税措置
		・予算の厳正さ	・義務的支出または使途が決まっている支出と裁量による支出との割合
	予算における公務員人件費の割合	・公務員人件費の占める割合	・中央政府の公務員人件費の対GNP比、対政府歳出比
	予算執行	・予算執行の適正さ	・支出部門のキャッシュ・フロー ・支出部門の平均的な予実乖離
	公務員のインセンティブ	・インセンティブ構造	上下、同僚間の圧力構造
	公務員数		
中央・地方政府間関係	・財政関係の予測性、透明性		
歳入管理	・納税者や第三者機関が歳入政策に関与するメカニズム		
政府のパフォーマンス(規範的なものとして)	民間ビジネスにとってのパフォーマンス	・予算的変動性、政策の予測性、予測可能な司法部門、税務の経済的中立性、銀行リザーブ・現金と、銀行以外の資金の割合、ビジネスを起業する際のコスト、ビジネスを始めるための手続き項目数	
	納税者にとってのパフォーマンス	・公正さ ・信頼性(certainty) ・納税義務に伴うコスト	
	訴訟当事者にとってのパフォーマンス	・期限を越えた負債取り立てのための手続き項目数 ・賃借人立ち退きのための手続き項目数	
	市民にとってのパフォーマンス	・公務員に対する信頼感 ・公務員における汚職についての認識 ・犯罪を懸念する人口割合	
	行政サービス受益者にとってのパフォーマンス	・サービス提供の質 ・停電の頻度	

出所：Knack, Kugler, Manning(2002)より作成

第7章 今後の民主化支援のあり方について - 民主化支援に関する JICA 事業への提言

本研究会では、民主化を考える基本的枠組みの検討を行った上で、各地域別の民主化の現状と課題、主要ドナーによる民主化・ガバナンス分野における支援の動向を概観してきた。以上を踏まえ、今後JICAが適切な民主化支援を検討・改善していくにあたり、重要と思われるインプリケーションならびに課題を次に整理したい。

7-1 JICAの民主化支援のあり方について

7-1-1 開発援助のなかで、民主化支援をどう捉えるか

(1) 第1章において整理されたように、民主化が重要なのは、民主的体制が、国家からの政治的迫害や、戦争や紛争、飢餓からの不安を国民から取り除き、人間として最低限必要な経済社会生活を充足し、各人の資質を發揮できる環境を創り出すために、欠くべからざる枠組みであって、民主的でない開発のプロセスとその成果は持続しないと考えるからである。このため、開発途上国にとって、持続的な開発の推進のためには、基本的な人権の尊重や政治参加を促進し、参加型の開発の促進に適合した政治・行政・社会を構築していくこと、すなわち、民主化を進めていくことが必要な所以である。

(2) 第6章で見たように、1990年代以降、DACを中心とした援助コミュニティにおいては、民主化支援にあたって、民主主義、人権、ガバナンス、参加の4つの要素をあわせて、開発の成果を上げるために不可欠な前提として議論してきた。援助の内容は、政治参加等の政治プロセスの問題、公共政策や公的事業のマネジメント等のパフォーマンスの問題、社会経済政策の包摂性(integration)や正当性といった政策プロセスの問題にまたがっている。また、共通の価値観としては、参加、アカウンタビリティ、透明性、開かれた政府、市民意識の役割等が強調されてきており、援助の対象アクターとしては、中央政府(三権を含む)、地方政府(三権を含

む)、政党組織や、意思を代表して表明する圧力団体・市民団体などの政治的なアクター、教育や訓練にかかわる教育団体など多岐に亘る。各主要ドナーの援助における民主化・ガバナンス分野の位置づけとしても、普遍的価値として普及させる(米)、人間開発に必要な価値観、仕組み、能力として重視する(UNDP)、開発の成果を発現させるために必要な仕組み、能力として重視する(世界銀行)というように多様であり、ドナー自体も、時代によって、あるいは、そのときのコンテキストで定義を進化させてきている。このように、民主化支援は、各ドナー共通の領域が存在しながらも、議論の次元や対象アクターによって切り口が変わりうる。このため、まず、日本の援助としての民主化支援の位置づけを明確にしておくことが必要である。

(3) 途上国の経済社会開発の促進を事業目標とするJICAにおいては、上記(2)で挙げた主要ドナーの考え方のうち、いずれのドナーにも共通する定義として、民主化・ガバナンスを、「開発の成果を持続させるために、政府と国民の双方において必要な仕組みと能力」として捉えて、民主化支援を位置づけることが妥当であろう。本研究会では、第1章における整理(分析枠組み図)に沿って、民主化の構成要素を、民主的な制度、民主化を機能させるシステム(すなわちガバナンス)、民主化を支える社会・経済基盤の3つに分けて捉えることとしたが、国ごとに必要な民主化支援の内容を検討する際には、まず、「開発の成果を持続させるために、政府と国民の双方において必要な仕組みと能力」が何かという視点を基本において検討することが重要である。第6章6-3で取り上げたDACにおける最近のガバナンス指標を巡る議論では、ガバナンスを、開発の成果を上げるための政府の能力(Capacity)と政府に対するチェック・アンド・バランス(Constraints)の2つの軸で整理しており、JICA事業においても、政府や国民の能力向上を支援する視点とともに、適切な政策の策定・実施が促進されるよう、政府の機

能を監視・抑制する視点を組み入れていくことも民主化支援の重要な柱の1つとなるであろう(後者の点は、7-1-2で再度述べる)。

- (4) なお、援助コミュニティの議論としては、民主化やガバナンスの改善をどう効果的に進めるか、という論点のみならず、そもそも国家運営、開発運営の実を上げるためには、効果的で、説明責任を果たしうる民主的な政府、人権の尊重、法制度の遵守等で表されるところのグッド・ガバナンスが不可欠だとの問題意識がある。また、効果的な援助戦略策定のための途上国のガバナンス評価指標の検討、開発における途上国の主体性(オーナーシップ)の尊重、ドナー間の援助協調の重要性、特に、民主化・ガバナンス状況が芳しくないとの前提に立った、援助対象国・分野の選別論にも結びついている。(第6章6-2-1(2)参照)

7-1-2 民主化支援の基本的考え方

(1) 途上国ごとの特性に応じた協力を行う

本研究では、第1章における整理に基づき、民主化の構成要素を、民主的な制度、民主化を機能させるシステム(すなわちガバナンス)、民主化を支える社会・経済基盤の3つに分けて、東アジア・東南アジア、南西アジア、中南米、アフリカの各地域を事例にとり、民主化の現状を分析した(第2章～第5章)。各途上国のおかれた政治状況、経済的社会的初期条件、歴史的経緯によって、民主的な制度の現状は様々であり、制度自体の構築または再構築の必要な国、制度的基盤はあっても、制度の実効性に問題を抱える国、制度構築とともに、貧困の軽減や社会開発を通じ社会の不安定要素を解決していくべき国など、大きな多様性がある。当然ながら、具体的な民主化支援策は、日本が得意とする分野や方法に力を入れるとしても、各国の実態や特殊性に対応した支援を検討することが重要である。

民主化支援は、民主的な機構の構築を支援したり、ガバナンス改善のための活動を支援したりする直接的支援のほか、援助に「政治的コンディショナリティ」を付して、途上国側の改善努力を促す間接

的支援の二つの方法が採られるのが一般的である。後者は外務省の政策判断事項となるが、研究会としては、民主的な制度の構築や改善は、あくまで民主化に対する各途上国の主体的意思(すなわち、政策意思と大衆の内発的な意識)が必要である点を強調しておきたい。従って、間接的支援については、民主化やガバナンス状況を援助供与に結びつけるコンディショナリティに重きを置くよりも、日本が民主化を促進するような援助を行う、援助にあたっては民主化に配慮するといった、日本の民主化・ガバナンスに対する明確なメッセージとしてODA大綱にある援助原則を打ち出すことが重要と考える。間接的支援のみで途上国の民主化に具体的なインパクトを与えることには、もとより限界があるからである。

民主化促進・ガバナンス改善のための直接的支援の方法としては、具体的な民主化支援活動を行うことに加えて、従来より行っている開発援助案件において、民主的な制度の構築やガバナンス改善への配慮を組み込むことが考えられる。後者については、わが国の援助が、政府側の能力向上を支援することに経験を蓄積してきたことから、協力の持続性を高めるための仕組みを取り入れるという観点からも、政府側の行政能力の向上と、住民側の参加によるチェック・アンド・バランスを盛り込んだ案件の推進を、わが国に比較優位のある民主化支援として捉えるべきであろう。なお、具体的な民主化支援案件であっても、従来型案件における民主化への配慮であっても、政府と受け手である住民、市民の双方への働きかけをあわせて行うことが重要なポイントとなる。内外のNGOや市民団体などとの連携が重要である。民主化支援案件の取り組み方については、(2)において具体的に述べる。

(2) 民主化支援のための類型化を検討する

第2章～第5章では、地域別の民主化の現状を分析するにあたり、民主化の類型化とその類型に沿った支援メニューの検討を行った。この検討結果を踏まえ、今後の民主化支援の計画づくりにあたっては、大括りの類型化をもって支援ニーズを整理・把握し、具体的施策を検討していくことを提案する。民主化支援の内

容は、あくまで、相手国の主体性、日本の相手国との関係、他のドナー援助の方針との整合性をもって総合的に考えることが必要であるが、途上国の現状に応じて、以下のような6類型の支援ニーズが考えられよう¹。

復興支援型(紛争後の復興期にある国)

民主的な制度、民主化を機能させるシステム(すなわちガバナンス)、民主化を支える社会・経済基盤の3つの要素すべてに対し、総合的な支援が必要である。紛争終結後の国は、(1)で議論した民主化への主体的意思の点では、積極的な民主化志向を有し、また、民主的制度の整備とともに、社会・経済基盤の整備を同時並行させ、かつ早急に平和の実感と充足を満たさなければならない特殊な状況にあるといえる。このため、必要な部分に迅速な協力をを行い、早期に平和の配当をもたらすよう配慮し、間接的支援と直接的支援のリンクを意識して民主化を逆行させないよう、日本としても民主化への積極的支援をアピールすることが重要である。同時に、当該国と共同で、中長期的視点にたった、民主化支援と社会・経済開発支援を計画していくことが必要であろう²。

これまでの協力実績では、与野党議員等を対象とした本邦における民主化セミナーや、東ティモールやカンボディア等における総選挙の監視や実施支援(専門家派遣、車両等機材供与)などが行われている。東ティモールではNGOの広範な参加を実現しつつ復興支援への協力を展開している事例がある。その過程で受益者に接触するNGOの能力強化、あるいは受益者自身の組織化等、仲介組織と受益者自身の能力形成の進展が見られる。カンボディアにおける難民再定住・農村開発支援は、ASEAN各国との三角協力の形をとり、地域的な支援体制が採られたことに特徴があった。アフガニスタンに対しても、今後積極的な協力が検討されている。

制度整備型(民主的制度の構築と改革を行っている国)

司法・立法・行政等の基本的な制度の構築と改革に

取り組んでいる国に対しては、基本法の制定、法曹人材の育成、議会機能の強化、公務員制度の充実など、制度への信頼性を増すような支援が必要である。

これまでの協力実績では、ヴィエトナムやカンボディア等への民法整備支援の事例がある。法整備支援においては、支援の過程で先方の関係当局の参加を得て、対話と合意を重ねつつ、法制度改正の必要性、経済・社会にもたらす重要性を議論し、合意を重視するやり方をとってきたことに特徴がある。現地の社会文化に即した法の執行を確保するためには、立法化、法曹の育成支援、市民の法意識の向上、法律扶助などの面が今後の援助の課題となる。また、タジキスタン向けの国会運営に焦点をあてた民主化セミナーや、インドネシア向けに検討されている議員研修のように、今後は、議会の各種機能の強化支援にも力を入れていくことが重要であろう。

ガバナンス強化型(民主的制度はあるが、十分に機能していない国)

民主的制度はあるが、十分に機能していない国に対しては、民主主義を機能させるための各種システムの強化、すなわちガバナンスの改善が必要である。第1章で定義したガバナンスのうち、どの側面に着目するかについては、国ごとのニーズを踏まえて検討する必要があるが、公正で効率的な政府機能の強化のためには、当該政府部局の能力向上に加えて、チェック・アンド・バランスの強化が必須である。特に受益者のニーズを反映した開発を促進するような行政能力の向上、情報公開などによる透明性の向上など、政府、市民社会の双方の能力向上と、政府内の評価・監視機能の向上、行政の情報化の推進などをあわせて検討することが重要であろう。

これまで、多くの政府機関の能力向上への協力が行われてきている。特に、セクター別省庁や地方レベルの行政機能の改善に関わる協力は、日本の得意とする分野でもあり、受益者の関与の仕組みを組み入れ、チェック・アンド・バランスを強化することによって、ガバナンスの中核機能の1つとして捉えていく必要がある。さらに、より利害関係者に近い地方

¹ 地域ごとの支援メニューの例については、第2～5章の各地域の支援のあり方を参照されたい。

² 平和構築に関する開発援助、平和配慮の考え方については、国際協力事業団国際協力総合研修所(2001b)を参照。

政府の権限の拡大と能力向上の課題は、既に多くの国で具体的な動きとなっており、問題点にも直面している現状にあるが、チェック・アンド・バランスによる民主的な仕組みづくりとサービス改善の積極的な2つの側面から、より注目すべきと思われる³。

貧困対策重視型(貧困が深刻であり、社会的安定と社会開発が最重要課題となっている国)

社会開発に重きを置く、貧困対策重視型の援助においては、まず、教育や識字レベル、保健衛生の向上等の基本的な生活環境整備及び生活能力の向上が重点である。こうした改善は、行政サービス自体の改善のみならず、長期的には人々の意識や認識の向上、住民の組織的な能力の向上、女性の地位の向上を通じ、サービス受益者としての期待の合理性の向上と声の拡大にもつながる点で、民主化の定着に必要な協力として位置づけていくことが重要であろう⁴。

なお、合理的な期待や声の反映のためには、受益者と行政との間のコミュニケーションの手段が必要であり、行政側の情報にアクセスできるようにすることも重要である。自由かつ中立的なメディアの役割は重要であるが、インドネシアで行われている母子手帳プロジェクトのような、制度的な工夫による受益者・行政間のコミュニケーションのツールも重要であり、かつ、今後とも重視すべき点と思われる。

紛争拡大・再発の予防支援型(国内紛争が多発している国)

紛争への対処は、一義的には軍事的・政治的努力が必要であるが、紛争を回避するための体制としては、政治・行政関係者の民主化・人権に関する意識の向上、司法・立法制度の再構築、公正な裁判の実施などへの支援が重要である。同時に、経済・社会開発への

支援を通じた貧困の削減や教育の普及などの開発援助を通じて紛争予防に取り組むことが重要である。

こうした平和構築支援の実績としては、カンボディアにおける前述の難民再定住・農村開発支援(ASEAN各国との三角協力) 退役軍人自立支援のための村落振興支援、対人地雷除去のための支援、被災者の社会復帰への支援などが行われている。また、公正な利害調整メカニズムを支援する一環としての透明で公正な警察行政の構築については、インドネシアをはじめ、既に多くの地域で協力が展開されており、今後とも注視していく事例であると考えられる。過去にシンガポールで実施された交番制度の導入⁵について、今後東ティモールやエル・サルヴァドル等で展開することとなっている。鑑識や通信インフラの強化という技術的な側面とあわせて、市民が参加して治安を守る市民警察の仕組みについては、その広がりや蓄積も相当レベルに達していることから今後の戦略的な展開も含めて評価していくことが望まれる。

なお、特定の地域、コミュニティを対象とした開発援助が、逆に紛争を助長することもあり得るため、開発援助の負の影響を回避するための平和配慮も必要である⁶。

国際協調による支援型

中南米における米州機構(OAS)や、欧州におけるEUなど、民主化へのコミットメントを明示する有力な地域協力機構が存在している地域においては、こうした地域機構への支援を通じて加盟国の民主化を促進することも考えられる。また、アフリカにおけるアフリカ連合(AU)、南部アフリカ開発共同体(SADC)など、地域機構としての機能と役割はこれまで限定的であったが、今後、重要なパートナーとして台頭してくる可能性もあり、地域的な民主化支援を模索すること

³ 地方行政官・地方大学・教育訓練機関・市民団体間のネットワーク形成を志向する案件、さらには受益者への積極的な情報提供を促進し行政サービス改善を目指す案件を含む。このような案件の中に、例えばチリ・プエルモン地区で行われている貝類養殖案件が挙げられる。県の水産振興及び水産資源管理行政の一端を第三セクター方式の公社が担い、この公社が地域漁民の組織化、貝類の協働資源管理と、製品の品質管理と市場化、増養殖の技術普及の奥地展開、収益の配分を行っている。

⁴ 例えば、インドネシア・スラウェシ貧困対策プロジェクトはその実施にあたり、分権化とボトムアップ型地域開発を促進することを中心とする、いわば民主的な地域開発のシステムづくりを志向する案件である。住民ニーズの調査に基づく地域開発計画の作成・実行を可能にするシステムづくりと能力形成を行うことが目的である。貧困対策資金を上から配布するという形とは大きく異なっている(国際協力事業団国際協力総合研修所(1997))。

⁵ 『警察白書』(昭和62年度)

⁶ 平和構築に関する開発援助、平和配慮の考え方については、国際協力事業団国際協力総合研修所(2001b)参照。

も検討に値しよう。

また、第6章6-2-1で言及した貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の策定対象国においては、策定及び実施プロセスのなかに、市民との対話、参加型開発、ガバナンス改善が組み入れられていることから、この策定支援と実施への支援を通じて民主化・ガバナンスの促進を図ることも重要であろう。

7-2 今後に向けた民主化支援の課題

7-2-1 民主化支援をさらに推進する上で検討すべき課題

本研究では、民主化支援に際し、国の特性を勘案して支援ニーズを探り、協力を展開していくことを提案しているが、これを踏まえて、JICAにおいて民主化支援を推進していく上で、今後さらに検討すべき課題は、次の通りである。

民主化・ガバナンス分野での援助の経験の蓄積と整理

民主化・ガバナンス分野に対応する分野分類コードの確定と民主化に資する社会・経済基盤整備のための案件の区分

民主化・ガバナンス分野での援助実績の整理と教訓の抽出

途上国のマクロ的な民主化・ガバナンスの現状評価と開発成果との関係の整理

途上国の民主化・ガバナンスの現状をよりの確に把握するための指標の検討

従来からの援助案件における民主化・ガバナンスへの配慮の必要性検討（チェック・リストの検討）

途上国の民主化・ガバナンスの状況が芳しくない場合の援助対応の検討（特に、援助選別論への基本的考え方の整理等）

は、7-1-2で述べた類型に沿って実施される個別案件において、民主化・ガバナンス分野の問題改善の経験を丁寧に積み上げていくことを指している。まずは、組織統計としての民主化・ガバナンス分野を確定し、サブ分野ごとにその実績と成否の要因を整理・蓄積していくことが重要であろう。そのため、ど

の案件が民主化・ガバナンスに区分されるのかの統計区分を明確にする必要がある。特に現在の分野分類の「計画・行政」の区分をもう少し細分化し、民主化・ガバナンス関連の実績を抽出できるようにすべきである。また、民主化を支える社会・経済基盤への支援については、分野分類上の区分としては、それぞれの直接の開発目標に沿って、保健医療、教育等の分野に整理するが、特に民主化に資するように考えられた案件は民主化関連案件としてマーキングし、民主化支援の実績として区分できるようにする工夫が必要である。

は、昨今の援助コミュニティにおける議論に対応した、国全体の民主化・ガバナンス状況の定量的把握と処方箋づくりに関係することであり、DACでの検討や議論の状況、選別論の実態、世界銀行などの指標適用の試行事例等を継続的にフォローしていく努力が必要であろう。JICAにとっての考え方として、まずは、個別の制度的構築・改善、ガバナンス改善支援における、より現状にそった支援計画の策定や、支援の成果やインパクトを適切に測定するための指標検討と、こうした指標による案件評価を積み重ねていくことが、最優先の課題と思われる。DACでの指標検討においても、指標データの積み上げを国全体としてどう解釈するか、については、まだこれからの議論であり、データの客観性、収集可能性、普遍性等の検討に留まっている。個別の民主化・ガバナンス・データを基に、どのようにして、国全体の民主化・ガバナンス状況を客観的に判断しうるか、またその判断を途上国とドナー国・機関において共有化しうるか、すなわち、ドナー共通の援助基準としての指標策定については、かなり慎重な議論が必要であろう。日本として、例えば、独自の指標やチェック・リストを説得力をもって開発していくためにも、に挙げた援助の経験の蓄積から着手すべきである。

従って、JICAとしては、今後、進行中案件はもとより、新規の個別案件ごとに、ベースラインの現状把握と目標設定、成果ならびにインパクトの評価の蓄積に努め、成否の要因を整理していくことが妥当であろう。インパクト評価の中から、援助の優先順位づけについての教訓の整理も重要である。なお、民主化・ガバナンスに配慮していくためのチェック・リストの前身として、行政能力向上支援案件において、行政が受益者のニーズにあったサービスの提供ができるよう、

受益者側の監視体制や、行政側のサービスに対する評価・モニタリング体制などを、案件の中に組み込んだり、また、同様の行政システムを効果的に普及していく上で、考慮すべき外部要因(例えば、中央の上位官庁あるいは省庁との力関係、または、NGOや市民団体との関係づくりなど)を取り込んだ事例を整理することから始めるのも一案である。

次節以降、これらの課題に取り組んでいくための今後の留意点として、民主化支援の経験蓄積のためのステップを検討する。

7-2-2 民主化支援経験の蓄積のための方策の検討

上記7-2-1を踏まえて、民主化支援の経験事例を効果的に蓄積し、支援の方針を確定していくために留意すべき方策として、以下の4点を示す。

成果を迅速に発現させるとともに広がりをもたせるために、ベスト・プラクティスを蓄積し、これを共有する「モデル化」のアプローチを取る⁷。

今後、援助の規模が急拡大することを想定しがたいなかでは、実績こそ少ないが、重要な協力事例である、復興支援型、制度整備型の支援活動のより効果的・効率的な運用と貴重な経験と教訓の集約が求められる。他方で、わが国の得意分野ともいえる行政機関の能力向上支援については、従来、民主化支援としては捉えてこなかったが、受益者の参加やニーズ対応を促進する仕組みや、政府機能のチェック・アンド・バランスの要素を組み入れることで、ガバナンス強化型支援、あるいは貧困対策重視型支援として、民主化に資する重要な手段として活かしていくことができよう。今後、個々の案件の目的の達成が同時に民主化促進の要素も持ちうるように、民主化促進という側面を明確に意識した形で計画・実施・評価を行っていくことが必要となる。このようにして、民主化支援という観点から効果が上がった具体的なモデルを抽出していくことが望まれる。

効果的なアプローチや支援の方策を検討する。

ベスト・プラクティスの事例蓄積が進み、モデル化

が進んだ段階で、そこから、民主化支援についての、より組織的な支援方針を検討するために横断的な評価を行う。個別案件の成果を総合し、より包括的な民主化支援の方向性ならびにアプローチを検討することが望まれる。具体的な方策の一例としてはBox7-1の通り。

市民社会やNGO等との連携の促進

民主化支援にあたっては、他援助国・機関との連携を図るとともに、幅広い関係者(例:民間・市民団体、NGO、地方自治体、政党)とも連携していくことが重要である。JICA事業においても、平和構築、貧困対策に取り組むほどに、内外のNGOや市民社会、地方自治体の果たす役割が重要だとの認識が高まってきており、NGOとの連携スキームを発展させてきた。途上国の民主化促進においては、NGO等と連携したJICA事業を拡充していくのみならず、さらに広く国際交流という形で、日本と途上国との間で、それぞれの市民組織やNGO、弁護士会等の各界団体、あるいは自治体同士が交流活動を行うことの意義は大きい。政治参加や政府の説明責任の向上などの諸課題は、援助する側にとっても進行中の改善課題であることも多く、日本と途上国の様々な団体、組織間の交流を通じて、自らの課題と問題解決に向けた活動を相互に示し合うことで、異なる政治・経済・社会システムへの相互理解と尊重の念を幅広く累積し、問題への取り組み経験の交流を促進していくことが可能となる。これは、民主化支援における援助する側、受ける側双方のメリットであり、また同時に納得のいく結果を得る上で不可欠の要素ともいえる。異なる政治、経済、社会のシステムの相互理解、尊重の重要性は、国際交流を通じて日本のシステム及び日本人に触れた人が現地で仕事をすることで大きな力となってくれた数多くの事例に接してきた援助関係者にはほとんど自明の理ともいえることである。

従って、JICAの民主化支援活動において、内外のNGO、市民団体等との連携協力を進めることはもとより、民主化促進の土壌である相互理解を培うためには、途上国との間で、NGO、諸団体、地方自治体等間

⁷ ここでいうベスト・プラクティスとは現在の状況の中で優れて効果の上がっているものという意味合いであり、将来にわたって最上というほどの強い意味は無い。範として立て、これに言及しながら現実の施策を改善し、その結果を範に反映させていく帰納的なアプローチを取るときに、多くのドナーで慣行としてこれをベスト・プラクティスと呼ぶことが多いので、この言葉を使う。

Box7 - 1 効果的なアプローチや支援事例の蓄積のための方策 試案

a. ベスト・プラクティス事例の同定：民主化の過程を促進する要素の取り込み

本研究会は、地域の状況に応じた民主化への多様なアプローチの必要性を認め、また民主化の促進が、住民のニーズに応える参加型の開発の推進に適した政治・行政・社会を構築するために必要であるとする立場をとっている。このような立場の議論に実体を与えるものとして、ベスト・プラクティスの事例蓄積とその発展・更新を通じた効果的なアプローチや支援ステップの形成を進めることが重要である。このためには、まず、個々の協力案件の計画・管理運営において、その案件が民主化を促進するどのような側面を含むものかを同定することが求められる。確認するための項目は、法整備支援であれば、法そのものに公正さの要素が内包されると考えるべきであるが、例えば、行政サービス改善であれば、公正さや説明責任を促進する仕組みを含むかどうかで判断しうる。一例としては、以下の通り。

案件の計画が受益者のニーズと願望を反映したものとなっているか。

実施機関(多くは行政)が計画を実施するにあたり、受益者の意向を取り入れつつ実施するための仕組みを有し、実際にそれを活用しているか。例えば市民団体、NGO、地方議会等が運営委員会のメンバーとして参画し意見調整が行われているか。

案件実施の中間段階及び終了時点で、受益者に対して情報提供がなされてきたか。

b. 組織的な民主化支援アプローチ及び支援方策の展開

上記の点についてモニタリングを継続し、範となる事例が得られた場合は、上記3点(立案段階でのニーズの反映、実施段階でのニーズの取り入れの制度化、透明性のある運営)を実現するために取られた措置をあわせて記録する。当然のことではあるが、ベスト・プラクティス・モデルは唯一解ではない。議論の出発点として、今後追加的に改良を加えていく際の参考モデルととらえる。パブリック・コメントを受け付けモデル改善への参画を勧奨する。必要に応じ、範となる事例を実施した実施機関による報告会開催を国内外で支援し、他地域で事例に関心を有する行政、市民団体、NGO、地方議会等の関係者との意見交換の促進を図る。セミナー形式の交流を在外研修活動として認知し支援することなども検討する。(マイクロ・ファイナンスによる地域開発ベスト・プラクティスのセミナーは既にインドネシアで実施されている。JICA インドネシア事務所ホームページ(<http://www.jica.or.id/index.html>)参照)。

事例の蓄積は、基準となる事例が改善され発展する過程を通じて行い、効果的なアプローチや支援のステップの検討過程をフォローする。

c. 迅速なモニタリング・評価と結果の積極的公開

民主化促進の意味合いが大きく、モデル構築に資すると思われる事例を迅速に評価し、第三者にもわかりやすい形で説明可能なものにしていくことが求められる。加えてこれを迅速に開示しフィードバックを得るための広報の仕組みの導入も不可欠である。既に評価報告書についてはホームページで全件公開されているが、加えてホームページ上に民主化促進策の形成のためのフォーラムを設置し、前述のセミナー形式の意見交換も踏まえて、幅広い意見を得て効果的なアプローチや支援のステップの一層の具体化を図る場を設けることが望まれる。

優れた評価と柔軟な広報の仕組みの存在に支えられてはじめて、モデル展開を軸とした民主化支援を実態のあるものにしていくことが可能となる。

d. 総括的評価による支援方針の確定 民主化支援は一般化した配慮か？具体的な処方箋提示か？

モデル化、及びそれを受けた効果的なアプローチやステップの検討が進捗した段階で、7-1-2で提言した6つの民主化支援の類型(復興支援、制度整備支援、ガバナンス強化、貧困対策重視、紛争予防支援、国際協調による支援)及びJICAとの連携による様々なレベルでの国際交流活動について、総括的な評価を試行する。総括的な評価の目的は、これらの「民主化支援」活動が、総体的に民主化をどのように促進しているか、すなわち民主化へのインパクトを、何らかの指標を用いて測定・判断することでもある。

この評価は、今後の民主化支援の具体的な仕組みを考える際に、民主化配慮として一般化された形を取るののいいのか検討するために必要である。これまで、環境、ジェンダー、平和構築等の横断的な課題については、「これに配慮しつつ案件を実施する」という方向が出されてきた。そして支援要請案件の事前審査項目の中に配慮チェックリストが付加されるという仕組みに発展してきた。民主化支援についても、他の横断的なテーマと同様に事前審査項目の中に民主化配慮項目のチェックリストを加えるところまで進むののいいのか、慎重な判断が求められる。そもそも、何々配慮を行うというアプローチが、民主化支援の場合に、実体としてどこまで実効性があるのかについても確認する必要があることはいうまでもない。

あるいは当初のモデルに立脚した方向を保ち、アプローチとステップの形成を進める方向をしばらく維持するのか。仮に後者を選択した場合には、日本の比較優位である現場主義やプロセス重視といった観点を色濃く反映させることが可能となろう。どちらの方向を取るのかは、総括評価の結果をまたねばならない。

の重層的な交流関係が大きな意義を持つことを認識し、こうした各層間の国際交流活動への支援も含めて、連携の拡大を検討することが望まれる⁸。

ベスト・プラクティスの積み上げによる民主化支援方針の検討

ベスト・プラクティスの蓄積による支援メニューのモデル化と改善という積み上げ方式の帰納的な方法は、民主化促進の戦略の全体像を示しにくいという問題点があることは事実である。しかし一方で、個別案件ごとの具体性があること、具体性を軸に民間やNGO、地方自治体など幅広い関係者を巻き込んでいくことが可能なこと、先進国ドナーだけでなく南南協力パートナーの参加も得て連携しモデルを改善していくことができる利点をも有している。

民主化には様々なアプローチがあり、民主主義を語るのは先進国だけに許された特権ではない。途上国の中にも長い民主主義の歴史を有する国がある。支援メニューのモデルの構築と改善の過程に途上国パートナーを加えていくことにより、大きな流れを作ることが可能となり、地域の事情に即した民主化を進めていくことが可能となる。加えて、国際協力の説明責任の観点からすれば、具体的にどのような姿を民主化と捉え、支援していくのか、実効的な目標と成果とインパクトを測定するための指標を提示する義務をいずれにせよ避けることはできない。まずは技術協力の枠内で、範となりうる具体例を提示していくなかで実証的に検討されるべきものであろう。

研究会の概念整理に沿いつつ、本研究会ではようやく民主化支援の具体的なあり方の入り口を確認することができたが、多くは今後の取り組みにかかっている。

⁸ 国際交流と開発協力、平和構築の将来的な連携関係を論じたものとしては、国際協力事業団国際協力総合研修所(1995)がある。

付録1 JICAにおける民主化支援関連の協力プログラム (民主的制度の構築及び民主化を機能させるシステム関連)

* 民主化を支える基盤についての協力は各分野における協力の中に織り込まれて実施されているため、ここでは記載しない。

* 本表の「協力スキーム」に関する略語は以下の事業形態を表す。

プロ技：プロジェクト方式技術協力 無償：無償資金協力 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 本邦プロ形：本邦プロジェクト形成調査 在外プロ形：在外プロジェクト形成調査 開発福祉：開発福祉支援 個専：個別派遣専門家 三国専：第三国専門家 チーム：個別専門家チーム派遣 重要政策：重要政策中枢支援 C/P研修：カウンターパート研修 国特：国別特設研修 集団：集団研修 一般特設：一般特設研修 個別一般：個別一般研修 現地国内：現地国内研修 三国研：第三国研修 開パト：開発パートナー事業 ミニパト：小規模開発パートナー事業 JOCV：青年海外協力隊 SV：シニアボランティア

開発課題	協力プログラム	目標/成果	協力スキーム
インドネシア			
行政・司法改革への支援 (全国地域及び小地域における統計情報整備やサンプリング・フレームの改善)	行政・司法運営能力の向上 (統計情報整備機能強化プログラム)	中央統計局の統計情報整備機能の強化	チーム「2000年人口センサス改善」(1997～2000) 個専「2000年人口センサス」(2000～2002) 個専「OCR集計」(2002) 個専「サンプリングフレーム分析」(2001) 国特「2000年人口センサス改善」(1999、2001) 現地国内「2000年人口センサス改善」(1998～2001) 無償「統計用機材整備計画」(1999) 個専「ジェンダー啓発普及」(2002) 開発福祉「西ティモールにおける貧困女性の生計向上プロジェクト」(2001～2003)
対外的に信頼し得る民主的組織変革(国民の信頼を得る組織改変) 組織民主化を促進し得る人材育成(捜査技術の近代化)、再教育計画の策定	警察行政支援	組織改革への政策、施策助言 犯罪捜査能力の向上、通信指令システムの整備の分野で、人材育成を中心に貢献	個専「国家警察政策アドバイザー」(2001～2003) 個専「鑑識技術等」(2001) プロ技「国家警察改革支援」(予定)
地方分権化への支援 (地方のイニシアティブに基づいた地域開発計画の策定・実施環境の整備)	地方行政支援 (地域開発政策実施支援)	地方のイニシアティブを重視した地域開発計画の策定支援 地域間協力への支援 ステークホルダーの参加促進	チーム「地方政府の開発政策支援」(2001～2004) 個専「地域開発政策関連複数」(予定) プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発」(1996～2001) 在外開調「地方分権化実施における地方政府の実施状況及びニーズ調査」(2001) 在外開調「スラウェシ離島振興開発計画調査」(2001～2002) 現地国内「スラウェシ開発計画立案実施研修」(2000～) 現地国内「地方分権・地方自治の政治経済学」(予定)
地方分権化への支援 (地方のキャパシティ・ビルディング)	地方行政支援 (地方人材育成・能力向上)	地方人材育成及び行政能力向上	プロ技「地方行政人材育成」(2002～2005) 現地国内「地方公共政策運営技術」(1998～2001) 現地国内「地域参加型地方教育計画教育研修」(1999～2001) 個専「住民参加型観光開発」(2000～2003) 開発福祉「東ヌサテンガラにおけるマルチ・セクターアプローチによる開発モデル事業」(2000～2002)

開発課題	協力プログラム	目標/成果	協力スキーム
東ティモール			
東ティモール公務員の採用と育成	行政官育成プログラム	各セクターにおける中央・地方行政官の育成	集団「行政管理」「人事行政研修」(2001)
		開発計画の策定能力向上と各省庁の政策立案能力の向上	個別一般「国家開発計画」等(2000) 個専「開発計画アドバイザー」(2001～2003) 現地国内「ODA 紹介ワークショップ」(2001)
		援助受入担当者の育成 法曹関係者の養成	三国研インドネシア「法曹研修」(2000～) 現地国内「法曹研修」(2001)
コミュニティレベルの人材育成・制度づくり	コミュニティ育成・強化プログラム	コミュニティレベルの人材育成・制度づくり	開発福祉「東ティモール保健システム復興事業」(ワールドビジョンジャパン・アイレウ県)(1999～2002) 開発福祉「フィロロ準県公衆衛生・医療システム復興事業」(AFMET、ラウテム県)(1999～2002) 開発福祉「エルメラ県プライマリー・ヘルス・ケア」(SHARE)(2001～2002) 開発福祉「東ティモール環境保全プログラム」(HABURAS)(2000～2001) 三国研マレーシア「農村女性起業家育成」(2000)
マレーシア			
金融セクターにおける人材育成	金融機関審査能力向上	金融機関及び監督機関の能力向上	個専「社会基盤整備に関する金融アドバイザー」(2000～2002) 国特「プロジェクト・ファイナンス技法」(2001～2003) SV「金融」(1998～2001) 個専「融資審査能力、プロジェクト管理能力向上」(予定)
フィリピン			
グッド・ガバナンスの推進	中央政府行政能力強化プログラム	開発行政官の援助案件調整能力の向上と連携の推進 司法改革に対する支援方策の検討 消防訓練行政の向上	在外プロ形「ガバナンス支援・金融関連」(2001) 企画調査員「司法改革支援」(2001) 個専「消防訓練行政」(2001) 個専「援助調整」(1999～2001)
	警察機能改善プログラム	警察官の科学捜査技術の向上 犯罪捜査能力強化とそれによる犯罪抑止力の向上	個専「警察科学捜査・鑑識」(1998～2002) 個専「警察科学捜査・初動捜査」(1998～2002) 現地国内「ストリートウオッチ防犯セミナー」(1999～2003) セミナー「犯罪防止」(2001) 個専「薬物犯罪捜査」(2001)
地方分権の推進	地方自治体行政能力向上プログラム	地方自治体の計画策定能力・実施能力・行政能力の向上 地方分権化の適切な実行と総合的な地方開発の促進支援	個専「都市化関連開発計画」(1998～2001) プロ技「セブ地方部活性化」(1999～2004) 開発福祉「セブ州北西部地域開発プロジェクト」(2000～2003) 国特「地域振興」(1997～2001) 国特「地域振興行政セミナー」(1998～2002) 現地国内「地方計画・開発行政官のための地域開発支援」(1999～2001) 企画調査員「NGO・地方自治体連携促進」(2000～2001)

開発課題	協力プログラム	目標/成果	協力スキーム
タイ			
地方行政能力の向上 参加型開発手法の推進	地方行政能力向上プログラム	住民参加手法を導入した開発計画策定能力の向上、マネジメントインフォメーションシステムの構築支援、共同研究会を通じた政策策定支援	政策提言支援「共同研究会」(2000～2002) 国特「地方行政能力向上」(2001～2003) 現地国内「地方行政能力向上」(2000) 個専「開発計画策定」(2001～2003) 個専「開発業務調整」(2001～2003) 個専「情報整備/MIS」(予定) 個専「地方行政能力向上」(1999～2001) 企画調査員「地方行政能力向上プログラム」(2000～2001) SV「開発計画」(2001～2003)
カンボディア			
国家財政の健全化 歳入の増加 予算管理体制の整備 国防予算の削減 公共投資(援助を含む)管理の強化	財政改革支援計画	租税制度の改善及び税務職員的能力向上 関税制度の改善及び税関職員的能力向上 PAPなどの予算執行手続きへの支援	個専「税制度整備支援」(2000、2002) 国特「税務行政」(2001～2005) 集団「国際税務行政セミナー(一般租税)」(1996～) 個専「税制度整備アドバイザー」(2002～2004) 個専「徴税システム開発」(予定) 開調「徴税システム整備計画調整」(2003～2004) 個専「ASEAN税関事後調査制度改善(広域専門家)」(2001～2002)*インドネシアに派遣 国特「税関行政」(2001～2005) 集団「税関行政」(1999～2001)
	除隊兵士支援計画	除隊兵士と家族の市民社会への統合支援 (農村開発、職業訓練等)	企画調査員「対地雷対策・除隊兵士自立支援」(2000～2001) 個専「除隊兵士支援プログラムコーディネーター」(2001) 個専「除隊兵士支援プログラムコーディネーター(農村開発連携)」(2002～2003) 開発福祉「除隊兵士支援(仮称)」(2002～2005)
	公共投資管理計画	公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施 プロジェクト管理能力の向上 開発計画の基礎となる統計データの整備	個専「援助調整」(1994～2003) C/P研修「援助受入れ能力向上」(2000) 長期研修「開発政策」(2001～2002) 個専「財政政策アドバイザー」(2001～2003) C/P研修「財政政策」(2002) 国特「ODAローンセミナー」(1997～2001) 国特「統計実務」(1996～1999、2001) 集団「研修指導官のための電子統計計算」(2001) JOCV「統計」(1999～2004)
公共サービスの向上 行政機構の再編・機能強化 公務員の人材育成 公務員倫理の向上(汚職対策) 行政の地方分権化	行政改革支援計画	地方行政府の実務能力向上	個専「プノンペン市行政アドバイザー」(2000) 国特「地方自治体行政」(1999～2003) 国特「インドシナ地域総合開発計画管理セミナー」(1998～2001)

開発課題	協力プログラム	目標 / 成果	協力スキーム
司法制度の確立 基本法などの法律の整備 裁判官、検事、弁護士等法曹界の増員と能力向上	司法改革支援計画	民法及び民事訴訟法の起草 法曹人材の育成	研究協力「重要政策中枢支援『法制度整備』」(1998 ~ 2002) 国特「法制度整備(民法起草支援)」(2000 ~ 2001) 国特「法制度整備(民訴法起草支援)」(2001) C/P 研修「法制度整備」(1998 ~ 2001) 長期研修「法制度整備」(1999 ~ 2004) ミニバト「弁護士会司法支援事業」(2001) 一般特設「国際民商事法研修」(1998 ~ 2001) 一般特設「国際民商事法研修 II」(2002) 一般特設「汚職防止刑事司法支援」(1998 ~ 2000)
治安の改善 警察機構の改革 犯罪取締能力の強化 麻薬犯罪の取り締まり強化 小型武器回収・破棄	治安改善計画	警察機構の改革 警察の犯罪捜査能力の向上 薬物犯罪取り締まりの強化	個専「薬物犯罪取締」(2000 ~ 2004) 個専「薬物検査」(2002) 国特「薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力」(2001 ~ 2003) 集団「薬物犯罪取締セミナー II」(1996, 1998 ~ 2001) 三国研「麻薬撲滅及び犯罪取締」(1999 ~ 2001) 個専「鑑識理論」(1998 ~ 2000) 個専「鑑識制度」(2001) SV「鑑識」(2001 ~ 2003) 集団「国際鑑識セミナー」(1998, 2000 ~ 2001) 個専「セミナー『交番制度』」(2001) 三国研「交番システム」(1994 ~ 2002) 国特「海上犯罪捜査セミナー」(2001 ~ 2005) 集団「犯罪防止上級セミナー」(2001) 一般特設「国際捜査協力セミナー」(2002) 集団「交通警察行政研修」(2000)
男女格差の是正	開発課題の整理のみ	普及活動、訓練 郡・州レベルでのジェンダー研修を実施し、村落レベルでの女性の社会参画を促す 女性・退役軍人省の役割の再定義し、中長期計画の立案を支援する 関連省庁・機関(農業省、商業省、社会福祉省、農村開発省、農村開発銀行等)と連携した政策・指針づくり、及びモニタリング体制づくりを支援する 家族計画の教育普及のためのボランティア育成、健康教育の実施支援 保健省との協力関係強化	個専「貧困対策事業運営アドバイザー」(1999 ~ 2001) 個専「ジェンダー主流化」(2001 ~ 2003) 個専「ファッションデザイン技術向上計画」(2000 ~ 2001) 三国専「小規模金融」(2002) SV「女性省：財務管理向上」(2001 ~ 2003) SV「女性省：総務管理向上」(2001 ~ 2003) 一般特設「農村女性能力向上」(1999 ~ 2001) 一般特設「女性起業家育成のためのセミナー」(2001) 一般特設「漁村における女性指導者養成」(2000 ~ 2001) 一般特設「男女共同参画推進セミナー」(1997 ~ 1999, 2001) 集団「リプロダクティブヘルス指導者セミナー」(2001 ~ 2004) 三国研「家族計画におけるメディアの役割」(1998 ~ 2002) 三国研「農村女性中小規模企業家育成訓練」(2000 ~ 2002) 三国研「人口・リプロダクティブヘルス」(1999 ~ 2003) JOCV「システムエンジニア」(2001 ~ 2003) JOCV「デザイン」(2001 ~ 2003) 開発福祉「女性へのあらゆる暴力及びトラフィッキング対策支援」(2002 ~ 2004) 開発福祉「女性のリプロダクティブヘルス向上」(1998 ~ 2000)

開発課題	協力プログラム	目標 / 成果	協力スキーム
<p>ヴェトナム</p> <p>税制改革 / 財政支出の効率化 公共投資の国内外貯蓄動員のための制度・運用改善 金融システム近代化のための制度構築・実務人材育成 中央銀行の金融調節手段の多様化 中長期金融機関の能力強化 FDI のビジネス環境改善 若手人材の育成(高等教育)</p>	<p>(大学の経済学・経営学教育)</p>	<p>財政金融分野の政策立案及び実行能力の強化 税制改革の実行支援 個別税制の立法支援 地方税務署の実務能力引き上げ 金融システムの近代化商業銀行の金融実務 審査実務能力引き上げ 経済学・経営学教育の質の向上</p>	<p>個専「財政政策アドバイザー」(2000 ~ 2002) 国特「税務行政」(1996 ~ 2001) 個専「税務行政」(2002) 現地国内「税務行政」(予定) 在外長期研修「財務行政」(予定) 個専「金融分野援助調整」(2001 ~ 2002) 個専「金融実務 / 審査実務」(予定)</p>
<p>WTO 体制への国内法制度の調整</p>	<p>WTO 加盟支援プログラム</p>	<p>WTO 協定分野の政策立案及び実行能力の強化 WTO 加盟交渉 税関行政 / 税関政策 知的財産権 経済学・経営学教育の質の向上</p>	<p>国特「WTO 加盟支援」(1998 ~ 2002) 個専「WTO 加盟支援」(1999 ~ 2002) 個専「税関政策 / 税関行政」(1997 ~ 2003) 個専「税関行政」(2000 ~ 2002) 国特「税関行政」(2002) 現地国内「税関近代化教育」(2001) 個専「工業所有権」(1996 ~ 2002) 個専「工業所有権情報普及」(2001 ~ 2002) プロ技「工業所有権業務近代化」(2000 ~ 2004) 個専「植物検疫法制」(2000 ~ 2001)</p>
<p>民商事法分野の立法促進 整合性ある法体系の構築 法曹の人材育成 法学教育・法学研究の質向上 公共部門改革(PAR)の推進</p>	<p>法整備支援プログラム</p>	<p>民法・商法等の市場経済化に必要な法制度の整備と人材育成 個別立法作業の助言 現行法令の鳥瞰図作成 民法改正</p>	<p>重要政策「法整備支援フェーズ2」(2000 ~ 2002) 国特「法整備支援」(1996 ~ 2002) 個専「援助調整」(1999 ~ 2003) 個専「援助受け入れアドバイザー」(1999 ~ 2003) 企画調査員：越南部援助調整(1999 ~ 2002) 国特「ODA ローンセミナー」(2001 ~ 2004) 国特「事後評価」(2001 ~ 2004) 国特「行政 / 公務員制度セミナー」(1997 ~ 2002) 個専「公務員人事」(1997 ~ 2001) 国特「警察官行政セミナー」(1999 ~ 2001) 個専「警察官行政セミナー」(2001) 国特「薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力」(2001 ~ 2003)</p>

開発課題	協力プログラム	目標 / 成果	協力スキーム
ラオス			
経済・社会運営に関わる行政官の育成	法制度整備	経済・社会の秩序ある発展を保證する法制度の整備・執行に従事する行政官の育成	個専「司法アドバイザー」(2001～2003) 個専「法制度整備セミナー」(2000～2001) 企画調査員「法整備支援」(2001～2002) 国特「法整備」(2000～2001) 個別研修「法整備支援」(2001) 本邦プロ形「法制度整備」(2000)
	地域開発支援	地域特性及び住民のニーズを反映した開発計画を策定・実施できる行政官の育成 開発計画自体の策定	現地国内「地域振興計画」(2001) 国特「地方行政官育成」(地場産業振興)(2000～2002) 国特「インドシナ地域総合開発計画セミナー」(1998～2001) 国特「一村一品運動セミナー」(2001) 開調「国境(サバナケット地域)経済特別区開発計画」(2000～2001) 開調「タイ・ラオス国境地域総合開発計画」(1999～2001)
経済・社会運営に関わる行政官の育成	警察行政支援	警察官等の犯罪捜査技術・薬物対策能力の向上	個専「犯罪鑑識」(2000、2002) 個専「薬物対策」(予定) 国特「海上犯罪捜査セミナー」(2001) 国特「薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力」(2001)
ミャンマー			
財政・金融制度改革	経済構造調整政策支援プログラム(財政・金融)	日本・ミャンマー合同タスクフォースによる財政・金融政策の提言と同提言に基づいた支援	プロ技「経済構造調整支援」(2000) 開調「経済構造調整政策支援」(2000～2002) 個専「関税業務向上」(2001) 個専「税制改革」(2001) 個専「政策金融制度」(2001) 個専「民間金融セクター育成」(2001)
産業育成・貿易振興	経済構造調整政策支援プログラム(産業・貿易)	日本・ミャンマー合同タスクフォースによる財政・金融政策の提言と同提言に基づいた支援	開調「経済構造調整政策支援」(2000～2002)
モンゴル			
政府部門基盤強化	徴税機能強化プログラム 中核人材育成プログラム	個人、法人からの徴税及び輸出入関税の徴税率を上げるための実務人材の育成、制度づくり	開調「市場経済化支援調査」(2000～2001) 無償「留学生無償」BD(2001) 個専「マクロ経済政策」(1998～2001) 個専「法整備支援計画」(2001～2001)

開発課題	協力プログラム	目標 / 成果	協力スキーム
パキスタン			
行政機構の改善と公務員資質の向上	行政改革・人材養成プログラム	公務員資質の向上と地方行政の機能強化	個専「開発政策」(1999～2002)
汚職・不正を払拭する行政体制確立	税務行政公正化・合理化支援	効率的な税制行政の確立	個専「税制改革支援」(予定) 国特「税務行政」(予定)
	会計検査改善支援	会計検査業務の効率的なシステム化	個専「税務行政支援」(予定) 国特「税務行政」(予定)
	警察改革支援プログラム	警察機能の合理化、強化	個専「科学捜査技術」(2001) 個専「警察行政」(予定)
民主地方選挙態勢の確立	民主選挙実施管理支援	効率的かつ民主的な選挙体制の確立支援	企画調査員「良い統治」(2001～2002) 在外プロ形「良い統治」(2001)
	女性の行政参加支援	女性の政治参加を支援	個専「女性の自立」(2001) 国特「女性の政治参加」(予定)
バングラディシュ			
貧困層が直接裨益する、より効果的な農村開発の協力推進	住民参加型農村開発プログラム	住民参加型農村開発の推進・行政と農村社会のリンケージの強化	企画調査員「NGO連携」(1999～2000) 開パト「住民組織化支援」(2001～2004) 個専「住民参加型農村開発アドバイザー」(1999～2001) チーム「住民参加型農村開発行政支援」(2000～2004) 国特「住民参加型農村開発行政」(予定)
モデル的な農村開発の実施	モデル農村開発プログラム	貧困層の自立支援	個専「農村開発技術指導」(1998～2002) JOCV「ポンプ貸出事業」(予定)
農村開発におけるWIDからの技術協力の促進	女性と開発プログラム	開発における女性の役割の認識促進、開発への参加の促進	現地国内「婦人農業研修」(1999～2004) 個専「女性と開発」(2001～2003)
アルゼンティン			
地域及び所得格差の是正	行政改革支援プログラム	公務員の人材育成強化(人事管理) 国勢調査実施支援	国特「人事管理セミナー」(1998～2002) プロ技「人口統計」(1995～2000) 個専「人口統計」(2001)
コロンビア			
社会開発	人間安全保障プログラム	社会的弱者の救済 司法・警察制度の充実 女性の平等化	研究支援費「内戦による被害女性の総合的予防対策に係る調査研究」(2000～2002) 開発福祉「職業訓練を通じた被害女児福祉向上」(2001～2004) 国特「法医学捜査」(予定)
チリ			
地域経済開発支援	地方・村落開発推進プログラム	地方行政機構の強化 行政の地方分権化の促進	国特「都市開発システム」(2000～2004) JOCV「村落開発普及員」(1998～2003) JOCV「都市開発」, 「都市計画」(1997～2003)
パナマ			
貧富及び地域格差の是正	先住民貧困対策プログラム	女性住民の組織化 自給作物生産性向上 家内工業・手工業の振興	開発福祉「全住民地区協同組合育成」(2000) JOCV「稲作」(1996～2004)、「村落開発普及員」(1997～2004)、「プログラムオフィサー」(1995～2003)、「手工芸」(2002～2004)、「農業協同組合」(1999～2001)、「植林」(1998～2002)、「野菜」(1991～2004)

開発課題	協力プログラム	目標/成果	協力スキーム
パラグアイ			
国家及び地方行政能力の向上	地方分権化支援プログラム	地方分権化 地方自治制度の確立	プロ技「農牧統計強化計画アフターケア」(2000～2002) 個専「円借款事業アドバイザー」(1999～2002) 集団「国家行政」(1996～1998)、「工業所有権行政」(1999)、「農業統計情報システム」(1996～2001)、「税関行政」(1996)
	国家行政計画能力向上プログラム	行政の効率化・機能強化 公務員の能力強化	特になし
ブラジル			
社会開発関連	治安向上プログラム	治安向上による地域発展	個専「地方警察整備(交番及び駐在所プログラム)」(2000～2001) 個専「犯罪捜査」(2001) 個専「非合法物質分析」(2001) 国特「公共保安」(2000～2001)
ペルー			
貧困層への支援	女性能力開発プログラム	女性の労働環境整備 女性の教育訓練促進	個専「貧困女性のための職業訓練計画」(2001) 個専「ジェンダー・アドバイザー」(2001) 開発福祉「女性のための生計向上」(1999～2002) 開発福祉「貧困女性のための生計向上事業」(予定) 国特「ジェンダーと開発」行政官セミナー(予定)
その他	民主化支援プログラム	行刑施設の能力向上 選挙制度の監理・運営の一元化 市民教育研修	国特「行刑施設における処遇・保安設備・管理運営」(1996～2000) 開調「行刑施設内作業技術向上調査(受刑者の更正支援)」(予定) 国特「民主化セミナー」(2001～2005)
ホンデュラス			
経済活動の活性化	参加型地域開発プログラム	住民主体のプログラム策定 地域住民のニーズ把握	個専「持続的農村開発」(2000～2002) JOCV「プログラムオフィサー」(2001～2003)、「村落開発普及員」(2000～2004) 「家政」(1980～1999、2001～2003) C/P研修「地域振興」(予定)
貧困層能力開発	女性のエンパワメント	女性の地位向上 女性の能力開発	ミニバト「自閉症児者自立を目指した料行方技術移転」(2000)
メキシコ			
地域・貧富の格差の是正	地方行政官の人材育成支援	教育者の質の向上 地方行政能力の改善	SV(予定) 日墨交流計画(予定)
エル・サルヴァドル			
民主化・経済安定化支援	警察の質の向上プログラム	治安維持機能向上 科学捜査能力の向上	個専「中米高等警察研究所」(2000)
	司法制度の改善プログラム		三国研「刑務所の生活条件と犯罪者矯正計画」(コスタ・リカ)(1999～2003)
ニカラグア			
貧困緩和	コミュニティエンパワメント	市民社会の強化 社会的弱者保護制度の整備	企画調査員「地方開発・貧困対策」(2000～2001) JOCV「村落開発普及員」(1993～2003)
民主化・経済安定化支援	援助受入体制強化プログラム	行政能力の向上 組織・制度的な能力開発	個専「開発計画」(1997～2004)

開発課題	協力プログラム	目標/成果	協力スキーム
グアテマラ			
行政・司法の整備	援助受入体制強化プログラム	行政機関の機能・体制強化	個専「プロジェクト形成・評価」(1999～2002) 個専「資金協力実施促進」(2000～2001) 一般特設「投資促進セミナー」(1997～1998、2001～2002) JOCV「プログラムオフィサー」(1992～2004)
ケニア			
行政能力の向上	ガバナンス支援	行政能力水準の向上	個専「金融訓練運営管理」(1998) 個専「金融・財政学」(1999、2001)
ノンフォーマル教育	青少年矯正保護	社会問題化しているストリートチルドレンの問題に対する法整備等への支援	個専「青少年犯罪者矯正保護」(1998) 個専「青少年犯罪防止」(1999～2001) 国特「非行少年処遇制度」(2000～2002) 個専「刑事司法制度合同セミナー」(2001) 開パト「貧困層の生活改善」(2001～2003) 企画調査員「コミュニティアプローチによる貧困削減」(2002～2003)
ザンビア			
行政能力向上と制度構築	行政能力向上プログラム	援助窓口省庁を通じてた協力による関係省庁のキャパシティ・ビルディングを強化 ルサカ近郊の未計画居住区内の開発を通じた地方行政組織の機能強化	個専「技術協力開発計画」(2000～2003) 開調「ルサカ市未計画居住区住環境改善計画」(1998～2001) 個専「住民参加型生計向上計画」(2001～2002)
マラウイ			
行政能力及び専門性の高い人材育成	行政・専門技術者養成	総合政策、統計、税制分野での人材育成	アフリカ地域特設「コンピュータ技術」(2001～2002)
南アフリカ			
地方政府の行財政能力向上	地方政府・自治体キャパシティ・ビルディング	地方政府の人材育成	国特「地域開発行政セミナー」(1998～2002) 国特「警察行政」(1996～2000) 国特「地方自治体行政」(1999～2001) 在外プロ形「地方政府変革プログラム」(2000)

付録2 JICAにおける民主化関連の主な支援実績 (民主的制度の構築及び民主化を機能させるシステム関連)

*民主化を支える基盤についての協力は各分野における協力の中に織り込まれて実施されているため、ここでは記載しない。

*本表の「協力スキーム」に関する略語は以下の事業形態を表す。
 プロ技：プロジェクト方式技術協力 無償：無償資金協力 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 本邦プロ形：本邦プロジェクト形成調査 在外プロ形：在外プロジェクト形成調査 開発福祉：開発福祉支援 個専：個別派遣専門家 三国専：第三国専門家 チーム：個別専門家チーム派遣 重要政策：重要政策中枢支援 国特：国別特設研修 集団：集団研修 一般特設：一般特設研修 個別一般：個別一般研修 現地国内：現地国内研修 三国研：第三国研修 開パト：開発パートナー事業 ミニパト：小規模開発パートナー事業

案件名	スキーム	実施期間
アジア地域		
民主化研究セミナー	一般特設	1995
インドネシア		
選挙支援	個専	1999
国家警察政策アドバイザー	個専	2001～2003
警察民主化支援	プロ技	2002～
鑑識技術等	個専	2001
警察行政改革支援	国特	2002～
大学等研究・研修機関のディレクター及びデータベース作成	在外プロ形	2000
NGO事業実施能力基礎調査及びデータベース作成	在外プロ形	1999
地方分権化・地方自治における地方政府の実施状況及びニーズ調査	在外開調	2001
地方自治行政	国特	2001
地方公共政策運営技術	現地国内	2000
地方政府の開発政策支援	チーム	2001～2004
地方行政官育成	プロ技	2001～2004
地方政府行政能力調査・スラウェシ4州	在外プロ形	1999
地方政府行政能力調査・西ジャワ/中部ジャワ州	在外プロ形	1999
地方政府開発行政官研修	現地国内	2000
地域開発計画基礎統計	在外プロ形	2001
地域開発の成功事例ワークショップ	現地国内	2001
地域イニシアティブに基づいた地域開発事例の収集分析	在外プロ形	2000
スラウェシ開発計画立案実施研修	現地国内	2000
スラウェシ貧困対策支援村落開発	プロ技	1996～2001
南スラウェシ州コミュニティエンパワメントプログラム	開発福祉	1999
東サテンガラ州マルチセクターアプローチ開発モデル事業	開発福祉	2000～2002
西ティモール地域復興と女性開発プロジェクト	開発福祉	2001～2003
東ティモール		
選挙広報	個専	2001
行政管理、人事行政、上級国家行政、等	集団	2001
国家開発計画	個別一般	2000
開発計画アドバイザー	個専	2001～2003
ODA紹介ワークショップ	現地国内	2001
法曹研修	三国研	2000～
法曹研修	現地国内	2001
フィリピン		
ガバナンス支援	在外プロ形	2001
地方計画・開発行政官のための地域開発支援	現地国内	1999～2001
地方自治クラスター活性化セミナー・一村一品運動	国特	2001
都市化関連開発計画	個専	1998～2001
地域振興	国特	1997～2001
セブ州北西部地域開発プロジェクト	開発福祉	2000～2003
セブ地方部活性化	プロ技	1999～2004
消防訓練行政	個専	2001

案 件 名	スキーム	実施期間
非行少年訓練施設計画及び教育・訓練プログラムの改善	個専	2000 ~ 2001
警察科学捜査・鑑識	個専	1998 ~
警察科学捜査・初動捜査	個専	1998 ~
薬物犯罪捜査	個専	2001
ストリートウォッチ防犯セミナー	現地国内	1999 ~ 2003
自動鑑識システム整備計画	無償	2002
援助調整	個専	1999 ~ 2001
タイ		
タイ・日本 地方行政能力向上共同研究会	国特	2000 ~ 2002
基礎自治体開発計画策定支援プロジェクト	プロ技	2001 ~
カンボディア		
地方自治行政	国特	1999 ~ 2003
援助調整	個専	1994 ~ 2003
財政政策アドバイザー	個専	2001 ~ 2003
重要政策中枢支援法制度整備	重要政策	1998 ~ 2001 2002 ~ 2004
法制度整備	国特	2002 ~ 2004
法制度整備	長期研修	1999 ~ 2004
弁護士会司法支援事業	ミニパト	2001
薬物犯罪取締	個専	2000 ~ 2002
薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力	国特	2001 ~ 2003
鑑識理論	個専	2000 ~ 2001
交番制度	個専	2001
対人地雷対策・除隊兵士自立支援	企画調査	2000 ~ 2001
海上犯罪捜査セミナー	地特	2001 ~ 2005
ヴェトナム		
公務員人事	個専	1997 ~ 2001
行政・公務員制度セミナー	国特	2000 ~
重要政策法整備	重要政策	1997 ~ 2003
法制度整備	国特	1996 ~ 2002
警察官行政	個専	2001
警察官行政セミナー	国特	1998
薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力	国特	2001 ~ 2003
ラオス		
地方行政官育成・地場産業振興	国特	2000 ~ 2003
インドシナ地域総合開発計画セミナー	国特	1998 ~ 2001
一村一品運動セミナー	国特	2001
国境(サバナケット地域)経済特別区開発計画	開調	2000 ~ 2001
タイ・ラオス国境地域総合開発計画	開調	2000 ~ 2001
援助調整	個専	1998 ~ 2004
司法アドバイザー	個専	2001 ~ 2004
法制度整備セミナー	個専	2000 ~ 2001
法整備	国特	1999 ~ 2003
犯罪鑑識	個専	2000, 2002
薬物犯罪取締セミナー	集団	1997, 1999 ~ 2000
海上犯罪捜査セミナー	国特	2001
ミャンマー		
薬物対策	個専	2000
モンゴル		
法整備支援計画	個専	2001
タジキスタン		
タジキスタン民主化セミナー	国特	1999 ~ 2000
パキスタン		
民主化支援 / 地方行政	国特	2001 ~

案 件 名	スキーム	実施期間
警察行政	国特	2002
科学捜査技術	個専	2001
ネパール		
刑事司法及び犯罪防止	個専	2000
警察鑑識	個専	2001
中南米地域		
民主化セミナー	一般特設	1992 ~ 1996
エル・サルヴァドル		
市民社会と民主的統治の推進	国特	1997
民主化セミナー(国家財政)	国特	1999
中米高等警察研究所計画	個専	2000 ~ 2002
警察行政及び教育指導	個専	1998
民主化促進	個専	1999
経済開発計画	個専	1994 ~ 1999
地域開発計画	個専	2001 ~ 2002
ホンデュラス		
参加型開発	個専	2000
持続的地域開発	個専	2001 ~ 2003
貧困女性エンパワメント・プロジェクト	開発福祉	2000 ~ 2002
コスタ・リカ		
交番制度	個専	2000
税関行政	個専	1989
麻薬犯罪防止	個専	1989 ~ 1997
麻薬犯罪防止	三国研	1993 ~ 1997
刑務所の生活条件と犯罪者矯正計画	三国研	1999 ~ 2003
グアテマラ		
地方教育行政	国特	1998 ~ 2001
アンティグア		
経済開発計画	個専	1997
ガイアナ		
地域開発計画	個専	1999 ~ 2003
キューバ		
地域開発計画	個専	2001 ~ 2002
ドミニカ共和国		
農村女性支援	本邦プロ形	2000
ニカラグア		
地方開発/貧困対策	個専	2000 ~ 2001
メキシコ		
グアナファト州僻地農村住民参加型公衆衛生改善計画	開発福祉	1997 ~ 2000
パナマ		
先住民地区協同組合育成	開発福祉	1998 ~ 2001
ペルー		
行刑施設における処遇・保安警備・管理運営	国特	1998 ~ 2000
民主化セミナー	国特	2001 ~ 2005
貧困女性のための生計向上計画	開発福祉	2000 ~ 2003
ジェンダーアドバイザー	個専	2001
観光資源を活用した住民参加型生計向上プロジェクト	開発福祉	2001 ~
チリ		
地方開発計画	国特	1996 ~ 1997
国土政策と地方開発	個専	1997
女性開発行政	個専	1995 ~ 1997
警察研修	三国研	2001 ~
パラグアイ		
経済開発セミナー	個専	1990
市場経済化支援	個専	1998 ~ 2000

民主的な国づくりへの支援に向けて

案 件 名	スキーム	実施期間
ボリヴィア		
地域経済開発計画	個専	1995 ~ 2002
教育分野における住民参加促進支援	開発福祉	2000 ~ 2003
コロンビア		
専門職業研修を通じた被害女性福祉向上計画	開発福祉	2000 ~ 2003
人事管理	個専	1990
ブラジル		
地域警察整備(交番及び駐在所プログラム)	個専	2000 ~ 2001
犯罪捜査	個専	2001
アルゼンティン		
人事管理セミナー	国特	1997 ~ 2001
アフリカ地域		
民主化研究セミナー	一般特設	1995, 1997 ~ 1999
アフリカ民主化セミナー	一般特設	2000, 2002
債務管理セミナー	一般特設	1999
ケニア		
青少年保護	個専	1997 ~
非行少年処遇制度	国特	2000 ~ 2002
刑事司法セミナー	個専	2001
金融財政学	個専	1997 ~
ナイジェリア		
ナイジェリア民主化セミナー	国特	2000 ~ 2001
南アフリカ共和国		
民主化研究セミナー	一般特設	1994
地域開発行政セミナー	国特	1998 ~ 2002
警察行政	国特	1996 ~ 2000
地方自治体行政	国特	2002
タンザニア		
地方開発セクタープログラム策定支援	開調	2000 ~ 2003
村落開発キャパシティビルディング	個専	2000 ~ 2003
公務員倫理研修指導者養成	現地国内	2000 ~ 2004
セネガル		
司法制度支援	在外プロ形	2001
複数地域		
民主化研究セミナー	一般特設	1994
参加型開発と良い統治分野別援助研究会	調査研究	1994 ~ 1995
平和構築研究会	調査研究	1999 ~ 2001
犯罪防止	個別一般/集団	1996 ~ 2003
地方自治体行政	個別一般/集団	1996 ~ 2003
開発途上国における民主的機構への支援・強化のために	国際シンポジウム	2000
効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討	調査研究	2001 ~ 2002

参考文献リスト

- ・ 青木一能(1998)『アフリカ諸国の民主化とその課題』『国際問題』第460号、7月
- ・ 稲田十一(2002)『世界銀行のガバナンス支援と日本の政策 - インドネシアとカンボジアの事例』『アジアの発展の経験に関する基礎調査「アジアのガバナンス」』日本国際問題研究所
- ・ 岩崎育夫編(1994)『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』アジア経済研究所
- ・ ----(1997)『アジアと民主主義：政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所
- ・ ----(1998)『開発体制の地域的展開』東京大学社会科学研究所『二〇世紀システム4：開発主義』東大出版会
- ・ ----(1998)『アジアと市民社会』アジア経済研究所
- ・ ----(1998)『アジア政治読本』東洋経済新報社
- ・ ----(2001)『アジア政治を見る眼：開発独裁から市民社会へ』中公新書
- ・ 大野健一・桜井宏二郎(1997)『東アジアの開発経済学』有斐閣
- ・ 遅野井茂雄(1997)『新自由主義下の国家・社会関係 制度構築の課題』西島章次・小池洋一編『市場と政府 ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所
- ・ ----(1999a)『南米：民主主義の地平』ラテンアメリカ自由国民社
- ・ ----(1999b)『ペルーにおける制度改革の試み—その可能性と限界』『アカデミア』人文社会科学編第70号、南山大学
- ・ ----(2001)『ペルーの社会保障体制と新自由主義 - 制度変化と持続性 -』宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所
- ・ 小田英郎(1993)『アフリカの民主化と政治体制 複数政党制への移行の問題を中心に』小田英郎・富田広士編『中東・アフリカ現代政治 民主化・宗教・軍部・政党』勁草書房
- ・ 外務省(1999)『ODA 白書』
- ・ 外務省経済協力局編(2000)『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会
- ・ 金子芳樹・山本信人・高埜健・中野亜理・板谷大世(1997)『東南アジア政治学』成文堂
- ・ 警察庁(1977)『警察白書』
- ・ 国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』
- ・ ----(2001)『国際協力事業団年報』
- ・ 国際協力事業団・国際協力総合研修所(1995)『2010年における我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究』
- ・ ----(1997)『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』
- ・ ----(2001a)『国際シンポジウム・開発途上国における民主的機構への支援・強化のために』
- ・ ----(2001b)『事業戦略調査研究平和構築 人間の安全保障の確保に向けて 報告書』
- ・ 佐藤章(2001)『第二共和制の不安な船出 コートディヴォワールにおける民政移管と排外主義』『アフリカレポート』第32号、3月
- ・ 下村恭民(1999)『ガバナンス、経済発展、援助 - 実効ある政策論議への脱皮を求めて』『開発援助研究』Vol.5、No.4.
- ・ ----、中川淳司、斎藤淳(1999)『ODA大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣
- ・ 末廣昭(1993)『開発と民主主義』岩波新書
- ・ 世界銀行(1997)『世界開発報告 1997』
- ・ 武内進一(2000)『アフリカの紛争 その今日的特質についての考察』武内進一編『現代アフリカの紛争 歴史と主体』日本貿易振興会アジア経済研究所
- ・ 地方自治協会編(1993)『アジア諸国の地方制度』日本地方自治協会
- ・ 津田みづ(2000)『複数政党制移行後のケニアにおける住民襲撃事件 92年選挙を画期とする変化』武内進一編『現代アフリカの紛争 歴史と主体』日本貿易振興会アジア経済研究所
- ・ ----(2001)『第2部第3章第5節ケニア』総合研究開発機構(NIRA)・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院
- ・ 中川淳司(1994)『開発援助を通じた民主化促進政策の今後の進め方について：日米の政策の比較を踏まえて』『国際協力研究』10巻2号

- ・ 日本国際問題研究所(2002)『アジアの発展の経験に関する基礎調査「アジアのガバナンス」』
- ・ 広瀬崇子(1994)『パンジャブ紛争』岡本幸治、木村雅昭編『南アジア』、『紛争地域現代史』第3巻、同文館
- ・ ----(1999)『インドにおける地方自治、民主主義、国民統合』日本比較政治学会編『世界の行政改革』(比較政治学会年報第1号)早稲田大学出版会
- ・ ----(2001)『10億人の民主主義』お茶の水書房
- ・ 深町宏樹、小田尚也(2001)『国家存立の危機か:アフガニスタンとパキスタン』日本貿易振興会アジア経済研究所
- ・ 溝口敏行・松田芳郎編著(1997)『アジアにおける所得分配と貧困率の分析』多賀出版
- ・ 森田朗編(1998)『アジアの地方制度』東京大学出版会
- ・ 渡辺利夫(1993)『ヴォーゲル教授の『四小竜』、私の試論 訳者あとがきにかえて』エズラ・ヴォーゲル『アジア四小竜 - いかにして今日を築いたか』中公新書
- ・ ----(1995)『新世紀アジアの構想』ちくま新書
- ・ Bratton, M. and van de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*. Cambridge University Press: Cambridge.
- ・ Burki, S. J., and Perry, G. E. (1998) *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*. World Bank.
- ・ Burnell P. (2000) *Democracy Assistance: international co-operation for democratization*. Frank Cass Publishers: London/ Portland.
- ・ Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Carnegie Endowment for International Peace: Washington D.C.
- ・ ----(2001) "The Many Agendas of Rule-of-Law Reform in Latin America." In Domingo and Sieder.
- ・ Comi n Andina de Juristas (2001) *Crisis de la Democracia de los Andes* (Informe Annual). Lima.
- ・ Crabtree, J. and Whitehead, L. (2001) *Towards Democratic Viability: the Bolivian Experience*. Palgrave: New York.
- ・ Crawford, G. (2001) *Foreign Aid and Political Reform: a comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*. Palgrave: New York.
- ・ Dasgupta, P. and Serageldin, I. (2000) *Social Capital: a multifaceted perspective*. World Bank.
- ・ Dahl, R. A. (1998) *On Democracy*. Yale University Press: New Haven.
- ・ DAC, OECD (1995) "Orientation for Participatory Development and Good Governance" *Development Co-operation Guideline Series*.
- ・ ----, ---- (1997a) "Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance" *Part I and Part II*.
- ・ ----, ---- (1997b) "Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance - Synthesis Report" *DAC Expert Group on Aid Evaluation*.
- ・ Diamond, L. (1995) "Promoting Democracy in the 1990s" A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict Carnegie Corporation of New York. (<http://www.ccpd.org/pubs/diamond/diamond/htm>)
- ・ ---- (1996) "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol.7, No.3, July.
- ・ ---- (1999) *Developing Democracy: toward consolidation*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- ・ Domingo, P. and Sieder, R. (2001) *Rule of Law in Latin America: the international promotion of judicial reform*. Institute of Latin American Studies: London.
- ・ Dominguez, J. I. and Lowenthal, A. F. (eds.) (1996) *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- ・ Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- ・ Figueroa, A., Altamirano, T. y Sulmon, D. (1996) *Social Exclusion and Inequality in Peru*. ILO.
- ・ Freedom House(各年版), *Freedom in the World*. Freedom House: New York.
- ・ Fukuyama, F. (1995) *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Free Press: New York.
- ・ Grey-Molina, G. (2001) "Exclusion, Participation and Democratic State-Building," in Crabtree, J. and Whitehead, L. (2001)

- Grindle, M. S. (2000) *Audacious Reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Gibbons, E. D. (1999) *Sanctions in Haiti: human rights and democracy under assault*. Praeger: Westport.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., and Perraton, J. (1999) *Global Transformations: politics, economics and culture*. Stanford University Press.
- Huntington, S. P. (1984) "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer.
- ----- (1991) *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press: Norman.
- ----- (1992) *The Third Wave of Democratization*. Oklahoma University Press: Oklahoma.
- Hussain, Zahid (2001) "The Judgement and After", *Newsline*, May 2001.
- IDS (1993) "Good Government?" *IDS Bulletin* vol.24 No.1. Sussex University.
- Johnson, C. (1989) "South Korea Democratization: the role of economic development", *The Pacific Review*. Vol.2, No.1.
- Joseph, R. (1998) "Africa, 1990-1997: from abertura to closure," *Journal of Democracy*. Vol.9, No.2, April.
- Kaufman, D., Kraay, A. and Zoidop-Lobaton, P. (1998) "Governance Matters", *World Bank Policy Research Working Paper*, No.2196.
- Kaushik, S. (1982) *Elections in India: its social basis*. K. P. Bagchi & Co.
- Knack, S., Kugler, M., Manning N. (2000) , "Getting a Grip on Governance: using second generation indicators" (<http://www.bellnet.org/indicators/docs>).
- -----, -----, ----- (2002) "Second Generation Indicators" *Report prepares for the UK Department for International Development* (<http://www.oecd.org/dac/Indicators/index.htm>).
- -----, ----- and World Bank (2000c) "Towards Consensus on Governance Indicators – selecting public management and broader governance indicators"
- Kruijt. D. (2001) "Low Intensity Democracies", *Bulletin of Latin American Research*, Vol.20 No.4, October.
- Kuczynski, P. P. y Ortiz de Zevallos, F. (2001) *El reto 2001: competir y crear empleo*. Apoyo y El Comercio: Lima.
- Latinobarómetro (2001) (<http://www.latinobarometro.org/año2001/>).
- Linz, Juan L. & Alfred Stepan (1966) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Méndez, J. E., O'Donnell, G., and Pinheiro, P. S. (1999) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Narayan, D. (1999) *Bonds and Bridges: social capital and poverty*. Poverty Group, PREM, World Bank.
- ----- and Petesch, P. eds. (2002) *Voices of the Poor from Many Lands*. The World Bank: Washington D.C.
- Nelson, Joan M. (1992) "Encouraging Democracy: what Role for Conditioned Aid?" Overseas Development Council.
- Nohlen, D., Krennerich, M. and Thibaut, B. (1999) "Elections and Electoral Systems in Africa." In Nohlen, D., Krennerich, M. and Thibaut, B. (eds.) *Elections in Africa: a data handbook*. Oxford University Press: Oxford.
- O'Donnell, G (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. University of California: Berkley.
- ----- (1994) "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*. 5-1, January.
- ----- (1996) "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*. 7-2, April.
- ----- (2001) "El capital financiero y el futuro de la Argentina," *Socialismo y Participación*. No.90, Abril.
- Ottaway, M. and Chung, T. (1999) "Toward A New Paradigm," *Journal of Democracy*, Vol.10, No.4, October.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Sagasti, F., y otros. (1999) *Democracia y buen gobierno*, tercera edición. Apoyo: Lima.
- Schumpeter, J. (1943) *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allenand Unwin: London.(シュンペーター『資本主義・社会主義・民主主義』中

- 山伊知郎・東畑精一訳、東洋経済新報社、1962年)
- Schacter, M. (2000a) "Evaluation Capacity Development-Sub Saharan Africa: lessons from experience in supporting sound governance" *ECD Working Paper Series Number 7*.
 - Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. Alfred A Knopf, Inc.(邦訳:『自由と経済開発』日本経済新聞社、2000年)
 - Shin, Doh Chull (1994) "On the Third Wave of Democratization: a synthesis and evaluation of recent theory and research", *World Politics*. Volume 47.
 - *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, October 2001.
 - UNDP (United Nations Development Programme) (1997a) "Reconceptualising Governance" *Discussion paper 2*.
 - ----- (1997b) "Governance for Sustainable Human Development" *UNDP Policy Document*.
 - ----- (1998) "UNDP and Governance Experienced and Lessons Learned"
 - UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)(各年版) *Statistical Yearbook*.
 - -----(各年版) *World Education Report*.
 - USAID (United States Agency for International Development) (1998) "Democracy and Governance: a Conceptual Framework"
 - Waseem, M. (1997) "Sectarian Conflict in Pakistan" presented at the International Workshop on Causes of Conflict: South Asia, 3-5 March, 1997 at Kandy, Sri Lanka.
 - Weder, B. (1999) *Model, Myth, or Miracle? Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience*. United Nations University.
 - World Bank(各年版) *World Development Report*.
 - ----- (1989) *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*.
 - ----- (1992) *Governance and Development*.
 - ----- (1994) *Governance: the World Bank's Experience*.
 - ----- (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*.
 - ----- (2001) *World Development Indicators*.
 - Young, C. (1996) "Africa: an interim balance sheet", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, July.