

3 全体会 「民主化支援とは何か」 基調講演 「国際的な民主化支援の価値」

国連民主主義基金（UNDEF）事務局長 Roland Rich 氏

今朝、皆様の前でお話しできますことを大変光栄に思います。そして、これからのセッションで皆様といろいろな意見の交換ができればと思っています。またシャンティ国際ボランティア会の皆様には、このセッションを組織していただいたことについてお礼を申し上げます。皆さんは、このセミナー関係者の大変な努力を十分に認識していないかも知れませんが、政府と NGO との協力の一つの表れですね。外務省が主催者でありますし、JICA も場所を提供しています。そしてシャンティ国際ボランティア会がこのセミナーのホストです。NGO と政府が協力していることは、世界の様々な場所では異例のことなのです。

私は、民主主義について我々がどのような行動をとることができ、そして世界のいろいろな場で、それをどう支援することができるのかについて話します。私はいろいろなキャリアを積むことができて幸運でした。私には外交官としての仕事がありました。冷戦時代でしたけれども、私の学びの時代だったわけです。この時代、人権という言葉はあまり使われず、議論されませんでした。また、腐敗という言葉も当時議論することが許されなかった言葉の一つです。しかし冷戦が終わり、さまざまな壁が取り払われることで議論することが可能になりました。以前は経済、教育だけを見ていたわけですが、やはりそれだけでは十分ではない。ガバナンスということを論じなければならなくなりました。悪いガバナンスが、開発の底辺にあった問題だったのです。私は、ビルマ（発

言ママ）のラングーン（発言ママ）で仕事をしたことがあります。当時、ネウィン将軍という人がこの国を取り仕切っていました。彼は気ままに何でもやりました。ある時、彼は9という数字が彼にとって不吉な数字だと占星術師に言われ、数字のシステムを変えました。また、9という数が良い数と言われれば10進数をやめ、通貨を9に基づくシステムに変えました。これは悪いガバナンスの例であり、その結果、開発がなかなか進まなかった一つの例です。

人権は国際的な議論の中で受け入れられるようになりました。一方、民主主義が受け入れられ、国際社会の中で実際に行動がとられるまでにはもう少し時間がかかりました。民主主義を築くということは、その国だけの問題ではなく、いろいろな国の民主主義を支援するという国際社会の関与の責任もあるのではないのでしょうか。いくつかの国は、主権を人権問題の隠れ蓑にしようとします。国の主権は国際法で認められていますが、主権のある国でもやりたい放題していいのではなく、限度があります。民主主義は国際社会が取り上げるべき問題だという考えが受け入れられるようになりました。それはなぜか、民主主義がよいことづくしなのか、という点についてすべての証拠がそろっているわけではありません。しかし、民主主義によって、開発がより持続可能なものになり、人権も尊重されるということが少なくともわかっています。また、国際関係の中で非常に重要なのですが、民主主義が平和をもたらすと

ということが理論的にも実証的にもわかっています。民主主義を確固たるものにする、国々は戦争をしないということですね。国際平和と世界の開発こそ、民主主義を支援しなければならない理由なのです。国連民主主義基金の設立は、世界の民主主義が重要であり、国際社会が取り組むべき問題であるということの一つの表れです。2005年の国連民主主義基金の設立によって、民主化支援は国際社会のアジェンダの一部だということが認められたのです。皆さんご理解されると思うのですが、一部の国からはこの考え方に反発がありました。ですから我々は、民主化支援の在り方を模索する必要があります。各国にはそれぞれの民主主義に到達するやり方があります。独自の歴史的・地理的背景を持っているからです。我々が自問しなくてはならない問題の一つは、国際社会が民主主義のために行動する上で、民主主義が各国共通つまり普遍的なものかどうか、というものです。アマルティア・センは、民主主義が普遍的な価値になったと言います。しかし、我々には必要ないと主張する国もあります。あるいは独自の経験・歴史があるため、違ったやり方で民主主義を模索する国もあります。もちろん、各国が個々の手段で民主主義を実現するという議論にも一理あります。しかし、本来、人間の中には自分たちのガバナンスに関与し、自分のことは自らコントロールしたいという気持ちがあるのではないのでしょうか。古代の歴史を見ますとそういった証拠が見つかります。デモクラシーという言葉はアテネから我々にもたらされましたが、アテネよりさらに以前、アジア地域でも様々な決定を投票で行っていた例があります。ですから、民主主義は一つの起源に由来するのではなく、我々人

間本来持っている考え方であり、世界のいろいろな地域から出てきたのです。

一方、近代的な民主主義は、特定の歴史的プロセスの産物です。特にフランスとアメリカの革命から人間の権利を中心とする思想が、そしてイギリスから制度的な民主主義が生まれました。近代の民主主義は、そのようなイギリス・フランス・アメリカの考え方を起源とするのです。それを世界へ広げたこともありましたが、それほど効果的ではなかったと言わざるを得ません。民主主義を考案した人々には、植民地にまでそれを広めようという熱意はありませんでした。しかし、植民地時代の開発途上国において、いろいろな民主主義の制度が確立されました。アジアには、他国の考え方を植民地支配として押し付けられるのではなく、自ら取り入れようとした二つの国の興味深い例があります。1930年代のタイ、そして大正デモクラシー時代の日本です。日本は、民主主義の考え方を自らに合わせた形で導入しようとしてきました。それは日本にとって重要な処置であり、実は日本には民主主義の価値と接触してきた長い歴史があったのです。このことは既に、民主化支援において日本に強い立場を与えています。

民主化支援はいつ始まったのかについてですが、英語の *serendipity*（偶発的な幸運）という単語に見られますように、これは歴史の偶然なのです。民主化支援は70年代半ばにポルトガルとスペインで始まりました。1970年代のポルトガルとスペインには全体主義的な体制が残っており、それに対して民主主義への道が求められる必要がありました。そのような時に、ドイツの政党の財団があったのです。その財団は、ドイツ政府からドイツにおける市民教育、民主主義を教育する

役割を担っていました。財団としての組織・予算が既にあり、そういった能力を使ってスペインとポルトガルの民主主義を支援しなければならないと彼らは考えました。そして民主主義が確立した後のスペインとポルトガルのリーダーたちは、ドイツの助けを借りて民主主義を確立させることができたことを強調しています。民主化支援は、このように偶然に始まったのです。

この出来事を見たワシントンの政策立案者たちは、民主化支援の考え方を進展させました。レーガン大統領がイギリス議会で演説をし、その翌年に全米民主主義基金ができました。その初めの時期、中央ヨーロッパや東ヨーロッパにおいて民主化支援を隠密にやったことでアメリカは批判されました。さらに、全米民主主義基金が公然と民主化支援を行うようになったことに対しても批判が起きました。以上のように、偶然に始まった民主化支援を、アメリカがより本格的に展開したのです。よいアイディアはコピーされ、他の人たちによって盛んに取り入れられるものです。

現在、世界には様々な民主化支援の団体が存在し、それぞれ特徴を持っています。例えば、二つのドイツの財団があります。政府間組織には、ストックホルムに本部を置く国際ナショナル IDEA (IDEA: Institute for Democracy and Electoral Assistance) があり、ここには日本も協力されています。ウェストミンスター基金 (Westminster foundation for democracy) はイギリスです。モントリオールには、権利と民主主義 (Droit et Démocratie) というカナダの財団があります。さらに、民主機関センター (CDI: Center for Democratic Institutions) は、オーストラリアの民主化支援の組織であり、大学内に本部を置いて

います。政府のお膝元ではありますが、自由な雰囲気です。また、オランダにも財団があります。ドイツの財団は、複数政党による機関で、これも重要なモデルの一つです。それからタイにも組織があります。これは王立の組織で、市民教育を中心としていますが、近隣諸国の民主化支援にも関わっています。韓国の民主主義機関は、主に研究を行っており、韓国における民主主義のプロセスを調査しています。また、台湾にも多様な市民社会の組織が参加している組織があります。それから地域的な組織もあります。アフリカ連合 (Organization for African Unity) には、民主化支援や人権支援の部署があります。さらに、米州機構や、ヨーロッパの地域的な民主化支援の機構もあります。このようにたくさんの民主化支援の機構や組織が世界中に出てきたのです。その中で日本にはまだ民主主義を専門とする機関は生まれておりません。だからといって日本が民主化支援に関わっていないとは言えません。他の形で、例えば、UNDP や国連民主主義基金といった多国間機関、あるいは国際ナショナル IDEA といった国際的機関、さらには二国間の形でも日本は貢献しています。しかし、民主主義を専門とする機関はまだ日本にはないのです。これは今後、議論することができると思います。他にも何か日本にできることはあるでしょうか。他の国にではなく、日本にしかできない特定の貢献の仕方があるのかについても議論しなければならないと思います。

それでは、民主化支援とは具体的に何であり、またどういった成果を得ようとしているのでしょうか。ここにいくつかの一般的なテーマを掲げてみました (Annex 1-1, スライド 6)。どのよう

な活動が行なわれているかについて箇条書きしたものです。例えば、議会を強化、つまり市民の代表制度を強化して、人々の意思を政治に反映していくという活動があります。ここで、専制君主的な政治、つまり議会があってもうまく機能しないインドネシアのスハルトの時代を思い出してください。Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)という国会は、年に二回会合がありました。立法など具体的な活動には至らず、あくまで表面的な活動にとどまりました。民主化支援は、議会を強化し、より実のある機関として機能するよう、支援します。これはよくある活動であり、おそらく日本の皆様も貢献したいと思われているのではないのでしょうか。

腐敗というのは社会の悪、そして開発の足かせと言われていています。よって、いかに監視機関を強化するかということも重要です。監査やオンブズマン制度、議会委員会といった組織が機能することも、やはり重要な活動ではないかと思われま。また、選挙も近代民主主義の重要な要素です。しかし、選挙イコール民主主義となってしまっはいけません。選挙という、限られた期間だけの行いを民主主義とは言えないのです。しかしながら、民主主義の全体像の中で選挙は欠かせません。それも公正に運営され、そこで行われる意思決定を一般民衆が受け入れられるものである必要があります。今日のケニアの状況を見ていただきますと、たとえ選挙が行われても、投票の形式・得票数の数え方・選挙の結果を、一般市民は全く信頼していません。またナイロビの町では大変な混乱をきたしており、様々な略奪が行われています。ですから、選挙が行なわれているということだけでは不十分です。民主主義の促進に関しましては、

政党に対する支援も大事です。これは難しい領域です。ヨーロッパでは左翼・右翼という政党の中にも類似性があることから政党システムは有効に機能します。そういったシステムを、例えばアジアに持ち込もうとするときに、必ずしもしっくりこないことがあります。アジアの政治のやり方が、ヨーロッパの政治の形態にそのまま当てはまるわけではありません。また、産業革命の中で政党が形成されてきた欧米の歴史的背景や、労使関係が政治を動かしてきた欧米諸国の事情とアジアとは違います。アジアの場合、民主主義の補強という流れですべての政党を支援しています。一般的なスキルに関しては、党員システムの確立・キャンペーン・財務管理といった政党としての基本的機能、そして法規制に準拠する形の政党運営が行えるように支援しています。

法と人権の領域において日本は大変活発であると申し上げます。50年～60年にわたって改正されず、憲法の歴史が長い日本ですが、これは憲法に基づく制度が根付いたということにおいて、まれに見る例だと思えます。こうした憲法をもつ日本は、この領域におきまして積極的に関与し、国際的に貢献できると思えます。

市民教育も民主化支援において大きな要素です。市民教育は持続的に行うことが重要です。それは、子どもに焦点があてられ、成果が出るのに時間を要するからです。子どもたちに政府の制度を教え、一票の重みを啓発していくという点から、民主化支援における市民教育は欠かせない要素です。

また、軍事政権が民主的に選ばれた政権に代わる場合、同じような問題が浮上ります。新しい市民政府と軍部の関係はどうかということ

す。これは、国の武器の独占について、文民・軍部の関係が変わるということなのです。特に民主化へ移行している国々では、文民・軍人の関係が大変難しい重要な局面を迎えています。両政権の監視メカニズムや対話を導入することで、民主化の中で両者が担う役割の分担がうまくいく例もあります。

最後に、NGO についてです。話の最後に持ってきたのは、この部分について多くの話をさせていただきたいと思ったからです。決してこの領域を軽視しているからではありません。学術的論文を読みますと、民主主義は人の中に根付いていなければ、単に制度だけが空回りすると言われていきます。人々がそれぞれの社会の中で積極的に関与していかなければ、民主主義は根付きません。ロバート・パットナム氏がこれをイタリアの調査で如実に示しています。この調査結果は、アレクシス・ド・トクヴィルの初期のアメリカの歴史、とても活発な市民社会のあった時代と同じことを提唱しています。つまり、活発な市民社会があれば政府もうまく機能するということです。しかし、なぜこのリンケージが重要であり、うまくいくのかについては直観できません。ここで言われているのは、人々が社会資本を構築し、その資本が政府とつながりを持つこと、つまり社会資本で人々と政府がつながることで、政府機関がより多様な力を持ち、人々のニーズに耳を傾け、有効に機能するということです。市民社会は成功した民主主義の必須の要素です。最も有効な民主化支援は、市民社会を支援することから出発すると言われていきます。オーストラリアの民主化支援組織にとっては、インドネシアが一番重要なクライアントでした。そこで、インドネシアの市民社会と密に

連絡を取ってきたのです。インドネシアの観点から世界を見るというのは大変興味深いことでした。もちろん当時のインドネシアにも NGO はありました。しかし、政府からの干渉にあい、NGO が活動するのはとても困難でした。逮捕者が出ることもあったのです。このような時に外部の NGO が、現地の NGO の活動に加わってくれることがありました。海外の NGO がいれば、逮捕にくいということだったようです。そういう意味で、「小さな欧米の民主主義を借りてきてインドネシアでうまく育てていく」という NGO 方の言葉が、私の胸に響きました。海外の NGO の働きかけを加味することが、一つの防御になったのです。スハルト氏は崩御されましたが、98 年はインドネシア政治の転換期であり、大変ダイナミックな時代でした。実はその時期のインドネシアでは、民主主義をデモクラシーではなく、デモクレイジーと呼んでいたそうで、とてもユーモアのセンスに富んでいます。本当にクレイジーなことが多々起こっていたそうです。NGO として何をしなければいけないのか。NGO の抵抗が市民社会の一つのあり方、いうなれば道であるという風に思われていた感がありますが、市民社会はそれだけではありません。社会の福利厚生、セーフティネット、社会的弱者の保護、これらこそ市民社会のあるべき姿なのです。いろいろな側面があります。98 年から 2002、3 年までは、市民社会とはどうあるべきか、と啓発する海外のメンバーがインドネシアに大勢いました。しかし、私たち外国人の主張は冗長になってしまいました。つまり、私たちのスキルは必要なくなりました。

市民社会のあり方をどう構築するかは、民主化プロセスの中でも重要な側面です。その中で、特

に女性の役割について述べさせていただきたい
と思います。開発のプロセスに女性が参加した方
が、結果は素晴らしいものになります。女性が高
等教育を受けるということは、政治・社会基盤が
強化されるということです。これは経験から申し
上げることができます。市民社会における女性の
役割は、欠かせないものです。女性と男性が一緒
に話し合うことができる環境が重要です。
UNDEF、国連民主主義基金は、人権を提唱する
民主主義機関として市民や市民集団の参画を募
っています。私たちは、国連から予算を計上して
もらう組織ではありません。2007年、120のプロ
ジェクトが第一弾としてサポートされました。今
回1800の申請が世界からございました。中には
日本からもありました。残念ながら、ファンディ
ングできるのはその中の75件くらいのプロジェ
クトなのです。この1800からいかに75に絞り込
むか。これはわたくしどもがいま現在やっている
仕事で、実は大変な力を要するものです。日本は
ファンディングの面でインドと並ぶ大変大きな
貢献国です。アジアの国々は大変深くこの作業に
関わっています。韓国やカタール、オーストラリ
アなどの他にも、アジア地域からの大変大きな貢
献国があります。ですから、UNDEFはヨーロッパ
のクラブではありません。またアメリカのクラブ
でもないのです。これは真に国際的な努力、取り
組みであるということをここで申し上げたいと
思います。小さなチームではございますが、私ど
もUNDEF本部のメンバーであります池田さん
には、理事会の事務局を担っていただいております。
選考プロセスとしては、まず事務局の方から国連
の品質管理ということで作業のすり合わせを行
い、次に諮問委員会、もちろん日本の方がいらっ

しゃいます、その中でレコメンデーションを事務
総長のパン・ギムンに行います。メンバーのコー
ディネーティンググループは、ここに出ておりま
す。そしてこれが諮問委員会の面々でございます。
ご覧のように日本はメンバー国です。それ以外に
も、12カ国のメンバー国がいます。この委員会
の構成は、大きな貢献国の7国からなります。そ
して、それ以外の国際コミュニティを代表するメ
ンバーを募ります。事務局長、個人的な代表者も
置いています。2名の学術界の先生として一名が
国連のメンバー、そしてアイアイ・タントという
方がウ・タント機関の代表を務められていらっし
やる方です。ウ・タントという方が、アジアで初
めて国連の事務局長を務められたということで、
このようなメンバーとなっています。またNGO
の代表者もいらっしやり、アラブの開発のための
ネットワーク、ジュリスト委員会もメンバーで、
法の規制の知見を提供してくれています。日本は
重要なメンバー国ですので政府のみならずNGO
からもぜひ貢献を期待したいです。

民主主義について、アジアの貢献についての話
をさせていただきましたので、ここでガンジーの
言葉をお借りします(Annex 1-1, スライド14)。個
が民主主義にいかに関与し、民主主義がいかに関
に影響するかということです。民主主義の特徴に
ついて大変よくお分かりになると思います。

本日は、招聘いただき大変光栄でした。皆様と
いろいろなお話ができることを楽しみにしてい
ます。大変小さな事務局ではございますが、全
てのEメールへご返答させていただいております。
どうぞよろしくお願い申し上げます。