

### パネル3「若い民主主義国の併走ランナーとして」

○木寺審議官 それでは皆様、パネル3「若い民主主義の併走ランナーとして」ということで、民主主義支援の問題について議論したいと思います。このパネルにも4人のパネリストをお招きしております。

今日は「自由と繁栄の弧」の演説に基づいて議論いただいておりますが、この演説は外務省がこれまでにやったことをもう1回おさらいをしながら、これからどうするということを表明しております。これは私ども外務省員には大変ありがたいことでございます。

私の個人的な経験で大変恐縮ですが、私は20年前、1986年から1988年まで南東アジア第1課の首席事務官をしていました。そのころ、日本は世界の中で経済大国になったということで、文化外交を一生懸命やろう、ODAを拡充しよう、政務をやろうと。この3つを新しい方向として定めておりました。

そして、そうだ、この南東アジア第1課にはカンボジア問題がある、カンボジア問題で何かやろうと思ったわけです。今まで何をしてきたかを聞くと、いや、外務大臣の演説があります、5項目とか3項目とか、こうすべきだということを書いてきたと。では、アクションは何かしてきたのかと聞くと、余らないと。ではアクションをしようということで、1986年から1988年の間、そのカンボジア問題を動かすということで、その後、日本がイニシアチブをいろいろとりましたが、その先駆けとなることをやっていたわけです。私が熊岡理事と初めてお会いしたのもそのころでございます。

いろいろ考えたのですが、大変幸運な要素がありました。当時、アメリカもソ連もカンボジアをどうしたらよいというビジョンを全く持っていなかった、政策がなかった。そうであれば、カンボジア問題は中国とベトナムの間の代理戦争のようなところがあったので、中国、ベトナム、インドネシア、タイ、それからフランス、日本、こらでシナリオを書けばうまくいくかもしれないと。実際そのようになったわけですが、発想としてはベトナムがいらい政権であったフンセン、それとシアヌーク国王を合体して、クメール・ルージュをマージナライズするというものではなかったかと思えます。

結局、その後短期間の間に、当時、1986年、1988年の私どもが動かし始めたときに思いもつかなかったぐらいの短期間でカンボジア和平が軌道に乗って、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）、日本のPKOが入るという局面にまでなったわけです。

私ごとですが、1993年から1995年まで外務省で無償資金協力課長をしていました。カンボジアとモンゴルはもう親日国にしたいとの一念で、無償資金協力をどんどんやり、私が担当していたときには、

プロジェクトものの受取国でカンボジアがナンバーワン、そしてモンゴルがベストテン、10位に入るわけです。

そこで新生カンボジアが本当にうまくいくかどうかカギだったわけですが、幸い軌道に乗った。そして1997年、1998年、カンボジアで民主選挙、最初の選挙をやるわけですが、大変民主的な選挙を要求されて、実は大変気の毒だったわけです。普通の国でもなかなかあそこまで民主的な選挙はない、非常に高いスタンダードのものを要求されて、それで一応できたと。それから国王陛下も交代されて、カンボジアは軌道に乗っています。

そこでまた今、先ほど野口検事が判事をされているクメール・ルージュ裁判の問題があります。私からすると、ビールの栓をもう相当前に抜いたのに、今ビールの泡が立たないのはおかしいという裁判にやや似ているのかなという気もしますが、法廷をつくるということは並大抵のことではありません。手続を決める、適用する法を決めるということで、野口検事は大変ご苦労されておられるわけです。

カンボジアという国をとって民主化支援がどういう形であるのかをちょっと駆け足でご説明させていただきましたが、それでは、もう少し各パネリストのご専門の分野に従ってお話をちょうだいしたいと思います。

それでは廣野先生、お願いいたします。

○廣野良吉 成蹊大学名誉教授・NPO法人ADP（民主化・平和構築支援）委員会理事長 この会合にご招待を受けて、非常に責任を重く感じております。皆さん方のお手元に私のパワーポイントの資料がありますが、ここに書いた7つの点のうち、2番からの6番の課題のお話をしていきたいと思えます（発表資料参照。）。

たまたま私自身は、ここにおられるだれよりも年上で、どうしても第二次世界大戦中と戦後の経験が常に自分の頭の中にあって、経済発展なり民主化の問題、あるいは貧困削減の問題をそういう視点から見てきましたので、今日の議論も、戦後の日本の経験との比較になると思えます。

ご存じのように第二次世界大戦後、我が国は米軍を中心とする連合軍によって占領されたわけです。その中で占領軍によって4つのDが非常に強調されました。

1つは何といてもディミタライゼーション、非軍事化です。戦争を遂行した陸軍、海軍、空軍のような軍備力を撤廃することでした。2番目にデモクラタイゼーション、即ち民主化でした。3番目には民主化の根底にある人間のディグニティー、即ち人権の尊重でした。4番目にはわが国の伝統的な中央集権国家のディセントラリゼーション、即ち分権

化でした。この4つのDが占領軍によって強調されました。

しかし、実はよく考えてみると、ディミタライゼーションを除いては、現在途上国でも、先進国でも、この3つのDが非常に高く評価されつつあるといえます。そういう意味では戦後ずっと生きてきた人間としては、アメリカ軍が中心になって戦後日本で実践してきた占領政策の一環が、現在世界的に広がっているという感じを持っています。

そういう中で、一体民主化というものが貧困削減、経済発展とどうつながるのだという議論が従来行われてきました。国連の経済社会理事会の下に先ほど座長が述べた開発政策委員会があり。3年間ばかりその議長をしましたが、世界からの18名の経済学者、社会学者が集まって、民主化と経済成長と所得分配、それから貧困削減についていろいろ議論しました。これらの議論に基づき、国連の経済社会理事会に対して進言してきたわけです。

委員会のそういう議論の中でわかったことは、民主化が特に教育・保健水準の向上を通じて基本的に貧困の削減に貢献してきたと同時に、教育・保健水準の向上がまた市民社会の台頭、民主化活動を活発化し、貧困削減をもたらすという相互作用があるということです。ところが、民主化は必ずしも経済成長に直接の効果はないとわかりました。特に、低所得国の場合には余り効果はないけれども、中所得国になると中産階級の拡大による貯蓄効果を通じて経済成長に貢献するということがわかりました。

次に、民主的ガバナンスと言う場合に、私たちはどんな目標を達成しようとしているのかということ、経済社会理事会に対する私たちの報告にも書いておきましたように、このパワーポイントにあります1)から7)、即ち、人間の尊厳、基本的人権、自由の尊重、国民大衆の政治過程への参加等の促進です。

それからこのパワーポイントには「負託責任」と書いてありますが、これは実は英語で言う「アカウントビリティ」です。日本では政府も、テレビ、新聞紙上でも「説明責任」という言葉を使用していますが、これは明らかに誤訳であって、私はいつもあらゆるところでこれを「負託責任」と言っています。政府のあらゆる国内外活動は、国民からの負託の上に成り立っており、国民のために政策形成・実施しているのだということです。

その負託責任を伴う透明な意思決定者の選出、それからすべての社会活動における公正な規則・制度・慣行の導入、民族、人種、宗教、階級、性別等すべての属人的な背景に基づいた差別の禁止、それから世代間平等・公正の確保のための環境保全、貧困削減を中核とした「新世紀開発目標」の達成に不可欠な経済・社会・環境政策の導入と議会・国民大衆による絶え間ざる監視による効果的实施等、これ

らが少なくとも民主的ガバナンス（民主化）の目標達成に効果的だと国連の場では強調されています。

では民主化と言う場合に何を具体的な行動として考えるのかということですが、私が今理事長をしているADP（平和構築・民主化支援）委員会では、このパワーポイントにあるカーネギー財団の「民主化テンプレート」を基に、海外の民主化支援財団と協力して活動してきました。この民主化促進のテンプレートでは、民主化を選挙過程、国家機関、市民社会という3つの領域に分けて、それぞれでどのような部門別活動があるのか、それに対して私たちがどういう助成ができるのかということを検討してきました。もちろんこれはあくまでも基本的なことで、相手国によって、助成対象・方法にも変化・相違もありますし、何を優先するかは、当然それぞれの国によって違うし、受け取り方も違うし、さらに支援協力国・機関でも違ってくるといえます。

さて、国際社会における民主化の進展はどうか。これは余りにもいろいろな状況がたくさんありますし、また資料を見ていただければわかりますので、後に各自ごらんいただきたいと思えます。

そこで、民主化促進のための世界の国際協力の現状ですが、先ず最初に申し上げたいことは、民主化支援のための国内体制の整備の重要性です。特に欧米先進国では、民主化支援財団・基金をつくるということから始めています。戦後民主化支援財団を最初に創設したのはドイツですが、それ以降、米国、英国、フランス、カナダ、オランダ、最近では台湾まで創設しています。

実は先週1週間を使ってアメリカ、イギリスのODA援助機関、国際機関、それから向こうの政府の省庁、大学、研究機関をずっと回ってきましたが、日本が今回このシンポジウムを開催することをお話ししたら、“日本がそんなことをやるのですか”とみんな驚いて“よく日本がそこまで足を踏み込みましたね”と、皆さん方が驚きの声を上げていました。この問題については、彼らは確かにかなり早くから始めてきましたが、日本がやるとは思わなかったという驚きには、彼らの日本に対する見方が現れているということです。これは非常に重要な点ですが、日本が変わっているということについて、彼等は必ずしも十分に理解していないということであり、同時に日本が本当に民主化支援をするのかということについてまだ疑いの目を持っているという点です。

欧米の援助機関は、パワーポイントにありますように、多種多様な民主化支援プログラムを持っていて、民主化支援を実施してきました。国際機関による民主化支援についても、簡単に3つばかり代表的なものを書いておきましたが、UNDPの場合はガ

バナンス支援プログラム、ガバナンス支援センターを世界各地に設立しています。私はたまたま1980年代にUNDPにいたものですから、こういう問題については私自身も一生懸命取り組んできました。世界銀行もガバナンス支援プログラムや、東京にもあります地域別情報教育センター等を通じて実施しています。それから国際民主化選挙支援機構（IDEA）はスウェーデンの元外務次官が一生懸命つくった国際機関ですが、現在22カ国が加盟していて、日本はオブザーバーです。私などは日本に加盟してほしいと思っていますが、まだ加盟するまでに至っていません。

このような国際環境の中で日本が民主化支援でどのようなことをしてきたのか、これが今日の主要課題になると思いますが、民主化支援のための国内体制の整備という点では、残念ながら日本は他の先進諸国に比べて遅れているといわざるを得ません。官民共に、民主化支援財団・基金は未整備です。実は先進国の中で議会による民主化支援基金がないところは日本だけです。この点を皆さん方は是非覚えておいてください。

ですから、日本国民は本当に途上国の民主化支援に対して真剣かどうかが問われています。やはり真剣であれば当然ながら何らかの形で民主化支援財団・基金を設立してあるというわけです。真剣でなければ、設立されていないのは当然です。地方区、全国区に関係なく国会議員の方々が、民主化支援基金の設立に奔走して欲しいと思います。私たちADP委員会としてはADP支援議員の会をつくって、超党派でこれを再編成してもらっている最中です。国会議員は国民の代表ですので、そういう方々が本当に真剣になって、民主化支援基金・財団の設立に始動することを願っています。何しろ先進国で唯一の国ですから、早くそういう汚名を返上してほしいと思っています。

なお、先ほど私も前のセッションで私自身述べたとおり、国連本部には日本の主導による「人間の安全保障」基金が創設されており、さらに最近国連民主化基金には12億円の供出を決めており、日本政府も途上国の民主化に貢献することをいろいろとしています。ただ、日本国内では、こういう途上国の民主化支援に貢献する財団あるいは基金を設立していません。海外にはODAその他で途上国の民主化に間接的に貢献していることは多々していますが、国内では民主化基金を設立して、NGO等と共に途上国の民主化支援を前面に押し出すということをしていないということです。

2)では、民主化促進につながり得る支援ということで、日本政府のいろいろなデータからとったものですが、アフガニスタンにおける復興雇用計画、暫定行政機構基金とか、カンボジア元兵士武装解除社会

復帰計画、東チモール行政能力強化など、その他たくさんあります。これらの支援は、ある意味で民主化支援に対する日本的なアプローチかなと思っています。これらに見る日本的なアプローチでは、紛争が終わって復興過程にある国に対して、できるだけ早く元兵士を社会復帰させたり、復興開発過程に参加してもらいたいという願いがこめられているといつてよいでしょう。言ってみればベーシック・ヒューマン・ニーズというか、まさに基本的な「人間の安全保障」を確保することが、日本の民主化支援の大きなアプローチかなと思っています。これらはすべて途上国が要請しているわけですから、その要請にこたえるという日本の支援姿勢ではないかと思えます。

これは非常に素晴らしいことですが、後にJICAの方から、詳しいお話を聴けたらと思います。次に、NGOによる民主化支援ですが、これも選挙監視とか地域社会開発支援に集中しているようですが、後にカンボジアを中心にお話しを聴けたらと思います。

4)で、ADP委員会による民主化支援ではどんな活動をしてきたのかを簡単に申し上げたいと思います。ADP委員会はいわゆる民主化・平和構築支援委員会ですが、たまたま2000年に、当時の外務省の経済協力局長をしていた平林氏、後任の飯村現フランス大使、駒野調査計画課長等が協力してくれて、開発途上国の民主化支援のためにODAをどう活用したらよいかというシンポジウムを、小生が議長をして、JICAと共催しました。そこには、国際社会で途上国の民主化支援にご経験のあるDAC諸国の方々、それ以外にインドネシアとかタイ、フィリピンからの方々をご招待しましたが、その結果、やはり日本にも民主化支援グループを設立したらどうかということで、ADP委員会ができたわけです。

ADP委員会が最初にした事業が、外務省や環境省の後援を得て、国連大学で国連開発計画（UNDP）、国連大学等と共催した大きな国際会議です。アジアの民主化を主題としたこの会議には、当時の外務副大臣逢沢一郎氏も出席してください。国内外の多くの国会議員、アジア途上国NGOの代表、民間企業の方々、学者が参加してくださいました。その報告書は英語と現地語と日本語で出版され、広く国際社会へ発信されました。さらに、アジアNGOによる民主化支援のネットワークをつくる必要があるということが決まり、そのネットワークができました。私たちはそのネットワークを利用しながら、アジアでの民主化支援をしてきましたが、今までのところ、最初がカンボジア、それからモンゴル、タイと民主化支援のためのセミナーやワークショップを、現地のNGOと共催してきました。

民主化は確かに政府によって建前上は推進されて

いる場合もありますが、アジアの途上国の場合、必ずしも政府が直接的にかかわると言うよりも、NGOがかかわることが多いとよいでしょう。途上国には、いろいろなNGOがあり、一概に言うことは難しいですが、それでもNGOの大半は、自国民の利益を考えて一生懸命やっているので、そういうNGOと一緒に活動することが好ましいということです。

このような活動を通じてわかったことを幾つか申し上げます。3点ありまして、第1点は、民主化支援のセミナーは、途上国のNGOが主導することが重要です。できるだけその社会を代表し、尊敬を受けているNGOと共催することが好ましいといえます。2番目は、開催地によりますが、当該国の政府や自治体の側面からの協力がなければなかなかできません。例えば民主化支援のセミナーを共催する場合には、当然入国ビザを取得しなければなりません。ビザはその国の政府しか出せないのも、政府にも協力をお願いしなければなりません。

カンボジアとかタイ、モンゴルの場合は、当該国政府も民主化支援セミナーに関心を持ってくれましたが、ミャンマーはできませんでした。現在、小田野大使も歓迎してくれていますが、入国ビザの発給はなかなか難しい問題です。昨年夏カザフスタンへ行きましたが、民主化支援をしてほしいと、現地のNGOの依頼がありました。NGO自身は結構熱心ですが、政府が必ずしもそれに対して支援するという体制は整っていないという国もあります。その意味では、できる国から現地NGOと共催するということが重要かと思えます。

3番目に、セミナーやワークショップを共催することは結構ですが、途上国のNGOと何らかの共同プログラムを作成・実施することが重要です。先ほどのセッションでも言及がありましたが、「国連人間の安全保障基金」や、日本政府の草の根無償資金もありますので、さらに民主化支援に非常に関心を持っている機関で、例えばUNDPとか世界銀行とかEUは常によりプロジェクトを探していますので、途上国のNGOと一緒に共同プログラムをつくって民主化を進めていくことが非常に重要だと思っています。これは実現可能性が非常に大きいといえるでしょう。

今後の日本の課題としては、やはり民主化支援国内体制の整備が重要だと思います。欧米先進国に見るような議会による民主化支援基金の創設は非常に重要です。ADP委員会としても、今そのために国会議員には超党派で働きかけて、そのような基金の設立を早くするようお願いしています。

ところが、国会議員は自分の再選が一番重要なので、地元のいろいろな問題には非常に熱心ですが、“途上国の民主化、そんなこと必要なの”という感

じで、国会議員の相当数は非常に近視眼的です。対途上国民主化支援基金の設立に対しては、国会議員の方々のご理解を得るためには、今後その活動を強化していかなばと考えています。

それと同時に、私たちにできることは何でもしなければいけないということで、ADP委員会のもとに民間版の民主化基金を設立しようということで、その検討グループをつくって、4回ばかりその議論をしてまいりました。その過程でJICAや外務省ともいろいろ話してきましたが、日本全国のいろいろな心ある方々、個人、企業、民間の財団、地方自治体、あるいは大学、研究機関のご協力を得て、民間版民主化支援基金を早く設立できたらと思っています。

もし皆さん方の中でご関心のある方がおられましたら、若干PRになりますが、3月6日に成蹊大学で開催します第5回検討グループ会合へどうぞご参加ください。

次に、公的援助機関による民主化支援プログラムの多様化と強化ですが、特に多様化を強調したいです。民主化の問題は、当該国の経済、社会発展状況、政治社会構造、あるいは宗教等いろいろな特長によって違うだけでなく、その国の考え方を尊重することが重要ですので、民主化支援プログラムの多様化を強調していく中で、できるだけ普遍的な価値である民主主義の理解、基本的な民主的制度の構築ということについてできるだけ一緒に考えていくということではないかと思えます。

3番目には民主化支援NGOの強化です。ADP委員会では今後の民主化支援活動の強化のために、日本の国際協力NGOにアンケートを送りましたが、大変残念ながら、民主化支援にまで手が出ませんという回答が大半でした。日本のNGOも、食料問題とか、農村開発であるとか、健康問題、エイズ問題であるとか、個別の経済社会問題には、いろいろ途上国支援をしていますが、民主化支援となると、まだまだというNGOが大半でした。

しかし私は、日本の政府も、いわゆる「自由と繁栄の弧」をつくらうと考えている段階ですので、特にNGOには民主化支援活動の強化を大いに考えてほしいと願っています。それぞれのNGOがそれぞれ違った場で、違ったやり方で結構ですが、それが最終的には民主化につながるような方向で活動を強化していただくと有難いと思っています。そのためには国内外の民主化支援NGOネットワーク活動の強化がどうしても必要になってきます。アジアではこういうことが今できましたが、ほかの地域とも協力しながら、同時に日本国内でNGOネットワークができるとよいと願っています。今、環境問題では国内ネットワークが数多くできていますので、同じようなネットワークができるとありがたいと思って

います。

それから民主化人材の養成ということが、今日も午前中のセッションでも出ていました。大谷さんからお話がありましたように、確かに人材は不足しています。そういう意味で民主化支援人材の養成は強化したいです。特に民主化支援となると、当該国の政治構造とかイデオロギーなどを十分理解し、同時にそれぞれの国民の立場に立って民主化を考える、という視点も必要ですし、同じような関心を持っている国々、機関等とパートナーシップを組んで民主化支援をしていくことが重要です。2)に海外の公的・NGO民主化支援プログラム・機関との協力とありますが、これが重要です。

そういうわけで、私たちは3)と4)はなかなか難しいと思っています。ただ、遠い目標として、民主化促進のための二国間・多国間国際協定ができないかと考えています。日本とある国が互いに二国間の協定をつくって、その中でお互いに民主化を促進しましょう、そのために日本が支援しましょうというような二国間の協定もあるでしょうが、もしできれば多国間協定ができるとうれしいと考えています。

最後に、東アジア共同体構築への動きは小泉内閣のときから始まりましたが、そういう中でできるだけパートナーシップを組んで民主化支援を強化できたらよいなと思っています。(拍手)

○木寺審議官 廣野先生、どうもありがとうございます。

それでは野口検事、お願いします。

○野口元郎 国連アジア極東犯罪防止研修所(UNA FE I) 教官・法務省法務総合研究所教官兼外務省国際法局国際法課付検事・カンボジア特別法廷最高裁判所判事 それでは、私からは民主化支援、ガバナンス支援の1つの例である法整備支援の活動を中心としてご紹介したいと思います。時間の関係で、網羅的なご説明はできないので、私が個人的に関与した経験を中心に、例としてご説明する形になると思います。

法整備支援は、発展途上国が自国の法制度を整備していく、その努力を支援するということで、欧米もしくは国際機関によって1960年代からかなり活発に行われてきたものですが、最近ではソ連邦の崩壊に伴う内戦の終結、旧共産圏の国々、社会主義の国々が市場経済に入っていくために必要な法制度づくりがニーズとして非常に前面に出てきております。

日本の場合は1995年くらい、今から10年くらい前からこの事業を国家事業としてやるようになり、私は1996年からその担当を法務省で4年ほどしてまいりました。法務省のベースでやっていたことは、1つには、私が現に教官をやっている国連のアジア極東

犯罪防止研修所(UNA FE I)ですが、ここは1961年に設立され、もう40年余り刑事司法分野の国際研修をやってきております。非常に地道な活動ですが、発展途上国の裁判官、検察官、警察官、立法担当者など、刑事司法の分野の実務家を招いて国際研修を行ったり、我々日本側のスタッフ、教官が相手の国に行って対話、セミナーをしたりというような活動をもう40年以上続けてきております。

先ほど述べた市場経済移行国に対する民主化支援、法制度整備としての活動については、1995年ころから始まるようになって、これはJICAのプロジェクトとして行っております。法務省では当初、法務総合研究所の霞が関にある部署で、私などが立ち上げ期にやっておりましたが、現在は法務総合研究所の国際協力部が専門の部署として設立されて、これが専従でこの法整備支援の事業をやっております。この国際協力部は大阪地検の建物の中に入っております。

現在はこの法整備支援として非常に幅広い活動やるに至っておりますが、中心となっているのはインドシナ3国、つまりベトナム、カンボジア、ラオスに対する法整備支援のプログラムで、ベトナムに対しては立法助言、人材育成に重点を置いてやっております。カンボジアに対しては民法と民事訴訟法の起草支援をもう7、8年かけてやって、民事訴訟法は昨年カンボジアの国会で法律になって、間もなく施行されるころまで来ております。民法の方も間もなく法律になる見込みです。カンボジアに対しても人材育成に重点を置いたプログラムも行っております。

今ご紹介したものは日本国政府が国家事業として国費で行っているプロジェクトの例ですが、ご存じのように日本政府はいろいろな国際機関に対して積極的に財政的な支援もしております、その国際機関の活動を通じた支援も並行して常時、非常にたくさんものを行っているわけです。

私が2000年から4年間、フィリピンのマニラにあるアジア開発銀行という国際機関に法務部のロイヤーとして出向していたときの経験でも、常時数十の法整備支援と言えるようなプロジェクトを実施してまいりました。

私自身が直接担当したものとしてはマネーロンダリング対策、テロ資金供与対策、司法の独立など、これらはグラントのプロジェクトですが、無償資金で行うプロジェクト、プログラムローンの形で行うプロジェクトもありました。私が直接担当したものでは、パキスタンのアクセス・ツー・ジャスティスは、3億5000万ドルという巨額のローンでしたが、警察改革を含む司法改革の非常にコンプリヘンシブなプログラムでした。

国際機関を通じた支援と二国間ベースの支援とは

どう違うか、どのようにすみ分けを行っているかというところは、なかなか現場で見ないといけないところですが、私が受けた印象では、日本の政府が国家事業として行っている法整備支援の方は非常に長期的な視野に立っている、人材育成を非常に重視しているという印象がありました。

国際機関ベースのものは、どちらかというと法律をつくる、もしくは制度をつくるという結果に着目して2年とか3年とか、短期間のタームでつくられているプロジェクトで、2年間で例えば証券市場の設立に必要な制度と法律をつくるとか、土地法を改革して所有権をきちっと登録するとかいう、かなり目に見えた結果が出る短期プロジェクトを、市場経済化、例えばWTOとかASEANという国際機関に加盟するための前提条件として要求される場合を含めて、かなり短期的な結果が要求されるコンテキストで行っているものが多かったという印象があります。

従来的な法整備支援ではありませんが、現在私が従事しているカンボジアのクメール・ルージュ裁判の特別法廷なども、国際社会が協力して正義の実現に資するというプロジェクトと言ってもよいと思いますので、これも1つの民主化支援の活動に日本が積極的にコミットしている例と言えると思います。

この場合は刑事裁判ですので、立法支援などとはかなり違う、いろいろな問題がありますが、基本的にはカンボジアが自分の手で正義の実現をするお手伝いを国際社会が行うということです。そして民主化支援、ガバナンス支援のプロジェクトはどれもそうですが、最も重要なことは、その国の政府もしくは国民、彼らが主体性をもってそのプロジェクトに取り組むこと、これは国際機関等でオーナーシップと言っていますが、それがなければこの特別法廷もなかなかうまくいくものではないということです。

我々国際判事は、国際標準を含めて、その裁判がうまくいくように、もしくは質の高いものになるようにアドバイスすることはできますが、あくまでも正義を実現する主体はカンボジアの国、またその国民であり、我々国際社会はそれをお手伝いする役目であると認識しております。

多少違う文脈ですが、同じく国際社会として広い意味で人権を実現するための仕組みとして、国際刑事裁判所（ICC）があります。日本は国会にこの批准を上げる予定で、今年中に加盟することが期待されていますが、ICCについても国連以上に、日本が加盟すれば多額の分担金を負担することになります。ICCの場合はアメリカその他大国と言われる国が余り加盟していないので、日本が負担する分担金は国連の通常予算の場合よりもさらに高くなることが予定されており、財政的貢献をするだけでなく人的貢献などにも積極的に取り組んでいくこと

が要求されると思います。

このカンボジアの特別法廷にしても、ICCにしても、いわゆるポストコンフリクトジャスティスということで理解できるもので、内戦、戦争、その他の問題によって社会の制度が疲弊し、破壊され、再建中の状況を国際社会が支援する、そういう広い枠組みの中で位置づけられる活動であろうと思います。

時間が余りありませんので、最後に、こういういろいろな活動の中で日本がどういう比較優位を持っているか、もしくは課題としてどんなことがあるかということ、私が個人的に感じている範囲でお話ししますと、比較優位は、先ほども述べたように、やはり長期的な人材育成という観点に強みがあるのだろうと思います。

日本は資源がない国でありながらここまで来たのは人を重視したからだと言われますが、これはどこの発展途上国にも言えることで、資源があるかないかにかかわらず、人がきちっとしていなければどんな制度もうまく機能しないという意味で、人材育成に力点を置くという日本の支援の基本的なスタンスは非常に説得力のあるものだろうと思います。

日本自体が明治時代以降、法整備に関しては欧米の先進的な制度を取り入れ、またそれを消化しつつ自国の文化に合わせて改革してきているという経験をもう百数十年持っております。先進国の中ではこういう経験を持っている国は少ないわけで、日本は発展途上国と先進国の橋渡しの役割を果たすことができる非常に特殊な地位にあると言えると思います。これは比較優位の1つと考えてよいと思います。

逆に課題としては、特に法整備支援活動の場合にそうであるかもしれませんが、言葉の問題が大きいということがあります。もちろん支援を受ける国も、必ずしも英語ができるわけではありませんが、支援をする日本側に事実上の国際共通語に近い存在である英語でのコミュニケーション能力、情報発信能力がまだまだ弱い。

その結果、二国間ベースでやる活動については特に、例えば日本語とカンボジア語（クメール語）の間で通訳を介して行っているような活動が全く国際社会から見えない、ブラックボックスの中でやっているようになってしまって、せっかく非常によいことをやっても、なかなか外国から認識されない。その結果、別の国がまた似たようなことを重複してやるということも起きていて、すべての活動を英語でやればよいということでもないのですが、基本的に英語で物事を行う能力をもっともっとつけていかないと難しいだろうということが1つです。

それから、今日申し上げましたように、法整備支援という非常に狭い分野1つ見ても、非常にいろいろなやり方がある。パイの支援、マルチの支援、それからマルチ、国際機関のものも、バンク系統、つ

まりIMFとか世銀とかADBのような機関がコンディショナリティーを前提に行う支援と、UNDPなど国連の機関が行うものとは、また理念や実施の仕方が大分違うというところがあります。

JICAの職員も含め、日本政府でODAの実施に従事する者もしくはNGOの人たちも含めて、そういういろいろなパターンを経験したことがある人は少ないのが現状です。私はたまたま10年くらいの間に続けて4年ずつくらい、このODAと国際機関の活動を続けてやりましたので、特にその両方が比較できたこともあります。いろいろなモダリティーを現場の活動レベルでよく理解して、その中から他のドナーとのすみ分けもしくは協力のようなものを実務的に探っていく能力を養う必要があるだろうと思います。

それから、特に官僚というか公務員の場合、なかなか継続性がない。先ほども議論に出ましたが、法整備支援に従事している法務総合研究所の教官なども、3年はそれをやっているけれども、3年の任期が終わると東京地検に戻って、それっきりということで、人の交代が激し過ぎて、外国で10年、20年とその活動をずっとやっているような人たちに比べて年間で勝てないところが出てきてしまう。そういう人の配置の問題もあると思います。

最後に、この法整備支援の場合は、何を伝えたいのかということについて、我々はもうちょっと考えなければいけないというところがあります。国際研修と言っても、日本に招いて日本の制度を紹介することを余り疑問もなく行っているわけですが、例えば今私がカンボジアのクメール・ルージュ法廷でやっている活動などは、私が日本人であることは余り意味を持っていないわけです。国際判事として国際標準と言われるものをどれだけきちっと担保できるかということが要求されています。

私自身が自分の経験の中で理解している国際標準が本当にユニバーサルなものかという検証を迫られている部分が非常にあります。もっと具体的に言えば、国際判事の中でもそれぞれ国際標準と考えているものの内容が違うということもあり得るわけで、相手に何を伝えたいか、自分が伝えようとしているものの客観的価値というか、そういうものをもうちょっと体系的に見直す努力も必要なかなと最近感じております。

ちょっとまとまりのないご説明になりましたが、時間の関係でこの程度で終わらせていただきます。  
(拍手)

○木寺審議官 どうもありがとうございます。

それでは桑島さん、お願いします。

○桑島京子 独立行政法人国際協力機構(JICA)

社会開発部第一グループ長 このようなシンポジウムの機会にお招きいただき、たいへん光栄に思っております。開発援助に具体的にかかわる実務者の立場から幾つかお話をさせていただきたいと思っております。

伴走ランナーとしての民主化支援のための役割が本日のこのパネルのテーマですが、最初に、開発援助における民主化支援を概観したうえで、民主化支援とはそもそもどのようなスコープでどういう考え方で行われているかを考えてみて、JICAもこの十数年余り、野口検事のお話になった法整備支援も含めて援助の実践を重ねておりますので、ここから得られる示唆を少し試論として申し上げたいと思っております。

援助の概観ですが、民主化支援には、民主的な制度機構づくりを支援する、そのために必要なガバナンス改善を支援する活動があります。これを「直接的支援」と呼ぶとすれば、もう一方に「間接的な支援」があります。例えば、開発の成果や援助の成果が出るかどうかは、その援助を受ける側の民主化の状況、人権の状況等々に深くかかわっているという前提にたつて、その国の民主化あるいは人権の状況に応じて、援助をするかしないか、中断するかやめるか、増やすか減らすかという判断につなげて行うというものです。これを二国間外交あるいは多国間外交を通じて行うわけですが、当然その途上国の民主化状況が芳しくない場合は援助を減らす、好転している場合はふやしていくというように、民主化の状況と援助の間に、ネガティブあるいはポジティブなリンクをつけて、民主化の進展を促進しようという方法です。

この間接的支援について、これまでの経験を踏まえると、外交的なかわりを持って、当該国に民主化を働きかけていくということ自体は有効であるが、援助を、その国の民主化を進展させるためのアメまたはムチとして使うことには限界があると、国際社会は思っているわけです。その理由は配布資料に挙げてあります。むしろ直接的な支援の補完として、このような間接的な支援を行うことは効果的なのではないかと考えられています。

ちなみに、現在は、アメとムチを共存させたような援助にだんだん変わりつつあります。これは、ある程度ガバナンスを改善しようとしている国に対しては、その国の国家開発戦略に相当する「貧困削減戦略文書」をドナーと途上国とで共同してつくり、その戦略検討にあたってはその国の市民を参加させるプロセスを条件とし、戦略のなかには、ガバナンスや政治改革の課題も組み入れる、そしてこういう形で作られた戦略の実施に必要な資金的支援を行う、というような形に変わりつつあります。

日本のODA大綱の中では、この間接的支援に係る原則がうたわれております。日本の考え方は、民

主化の促進状況、市場経済導入の努力、あるいは基本的人権、自由の保障状況に十分注意を払いつつ、さまざまな要素を総合的に判断しながら援助を行うという非常にモデレートで穏やかな原則をとっているわけです。

本日は、ミャンマーの人権問題も取り上げられましたが、ミャンマーの状況に対し、もちろん日本政府としてもウォーニングを与えています。今も人道的援助は続けています。カンボジアは、1997年に一度内戦状態になったこともありましたが、日本は援助を通じて長期的な関与をするというコミットは捨てませんでした。こういったところは、日本の間接的支援の特徴です。

直接的支援について、実はドナー間で援助実績を比較したいと思いましたが、正確な統計は存在しておりません。二国間ODAの国際的統計をとりまとめているOECD/DACという組織がありますが、このDAC統計区分では、民主化支援的な分野に、例えば公共財政管理、行政そのもの、開発政策への支援、あるいは平和構築への支援を含めた「ガバメント・アンド・シビルソサエティー」という分野区分しかありません。これは実績ではなくコミットメントベースの数字ですが、これを見るとわかるように、1990年以降、多くの援助国がこの分野の援助を飛躍的にふやしてきているわけですが、フランス、日本の援助は数字的には小さいです。

後に述べますが、数字は小さいのですが、日本の援助には明確な特徴があって、これをもう少し理論的に掘り下げなければいけない時期に来ていると感じます。

具体的に直接的支援として何をやってきているか、廣野先生がご紹介になった米国カーネギー財団のキャロザースのまとめた米国の民主化支援のテンプレートを用いて、日本がどういう援助をしてきたかを比較してみたいと思います。

選挙プロセス、国家制度機構、市民社会という3つの領域ごとに見ていくと、斜線があるところはそういう支援をしていないということで、政党の制度支援などは行われていません。黒字で書いたJICAの協力事例は、規模的にも非常に小さいものですが、青字で書いた分野は、ここ10年にわたり、ある程度の規模を持って体系的に発展させてきています。実は、民主化支援だとは意識しないで支援してきたものであり、今後、私たちも整理していかなければいけないと思っております。

その1つが「法の支配支援」で、野口検事が述べられた法整備支援です。「法の支配支援」の中に、犯罪の防止のための支援を加えましたが、市民警察人材育成や交番制度への支援は歴史があり、インドネシアではある程度の規模をもって展開しています。

地方政府に対する支援も、地方行政のキャパシテ

ィ・ディベロップメントへの支援として、インドネシア、タイ、パキスタン、そして南ア等に対し、展開してきています。

市民社会への支援ですが、民主化支援のテンプレートでは「アドボカシー的なNGO支援」という目標が書かれていたのですが、アドボカシー的なNGO支援は、日本のODAの中では余りやらないものの、開発事業の中で住民参加型事業を支援するタイプのNGOへの支援は、かなりの実績を積んできていると思います。こういった青字の部分の援助経験は私たちももう少し整理をしていかなければいけないと思っております。

さて、そもそも民主化とは何か、民主化支援とは何かですが、これまで開発に絡めた民主化研究がいろいろなされてきた中で、民主主義の定義にもよるのですが、例えば複数政党制による選挙制度があることによって、その国の発展につながるかどうか、必ずしもそうでないとか、平等の実現につながるかどうか、必ずしもそうでない。貧困削減、紛争解決そのものにも単線的につながるわけではないとされています。

民主主義の基本要素として、例えば基本的人権、政治参加の保障された状況をめざすことは、将来的な方向性として誰も異論がないわけですが、ここに向かうための方法論についても、実は一致した考え方がないと言われています。

一方で、社会的、経済的な発展は、政治参加や基本的人権の保障が機能するための条件であり手段でもあるのではないかなという考え方ができています。

さらに、民主化とは、一義的には、軍制、権威主義体制からの体制移行のことでありますが、体制の移行だけで民主化は持続できない、民主主義が定着するためには、その体制移行の結果がうまく機能するためのシステムや環境づくりが必要であると認識されつつあります。

これは何を言っているかということ、民主化は途上国自身の非常に長期的なプロセスであることと、途上国自身が内発的に進めていかなければいけないプロセスであるということです。

JICAが2003年に民主化支援について行った調査研究では、民主化支援を考えるうえで、3つの構成要素があると考えました。1つ目は、民主的な制度を整えるということですが、制度があるだけでは民主主義は機能しないので、2つ目には、その民主化を機能させるためのシステムとして、政府自体の能力向上とともに、市民社会も能力を向上させないといけないし、政府と市民社会の関係も改善されなければいけないというふうな理論的な整理をしました。

このシステムとしては、権力を監視したり牽制し



たりするメカニズムが働くようにするための人材育成や組織の整備、強化も含まれます。政府側の能力の向上ですが、これは単に効率的な政府ができるだけではなく、例えば公共サービスデリバリーにおいても、受益者側の声を吸い上げる土壌もできないといけないし、その声を聞き取る政府側の姿勢もないといけないし、受益者側の声をサービスの改善に反映するところに結びついていかなければいけない。そういう意味では、そのサービス提供者である政府と受益者との相互の関係、廣野先生が述べられた、アカウントビリティが確保されなければいけないということです。

さらには、いろいろな社会集団間にはさまざまな異なる利害があるので、公平で、また暴力によらない調整メカニズムが必要です。これは政府と社会をつなぐ部分だと思いますが、公的な司法制度だけではなく、非公式な和解調停制度のようなものも必要になってきます。そして、当然ながら、住民、市民の側のエンパワーメント、例えば受けるサービスに対する意見を表明できるようになるといったエンパワーメントも必要です。

最後の3つ目の構成要素は社会経済基盤です。社会の平和と治安が保たれ、保健教育などの基本的な社会ニーズが充足され、経済が安定していなければ、民主的な制度や民主化を機能させるシステム自体がうまく動かないということです。

この民主的な制度と、それを機能させるためのシステム、あるいは社会経済基盤、の3つの構成要素が連関し合って民主化が進むということではないかというような整理をしました。

これらを踏まえて、今後の方向性を考えていきたいと思います。日本のODAの大きな特徴は、ODA大綱の中でも書かれている援助の基本方針の1番目にある途上国の自助努力支援です。これは「人間の安全保障」や公平性に並び、重点として挙げられています。

法整備支援については、もう野口検事がお話くださったのですが、この自助努力支援を促進するため、具体的には民法、民事訴訟法等の起草支援に当たって、共同作業型のアプローチをとっているといえます。これは相手の文化、風習を考慮して、長い時間をかけて、対話を中心としたやり方といえます。

そして、日本自身の経験を生かして、日本以外の法体系、法制をも紹介・検討した上で相手側の自発的な選択を尊重するという支援の形をとりました。これによって単に法律ができただけではなく、共同研究会の相手側の法曹関係者の実践的な能力は飛躍的に向上したと思われまます。カンボジアでは、起草支援した民事訴訟法が国会を通過しましたが、国会の答弁も全て実質的にカンボジア側がこなしました。

また、起草支援する法律だけではなくて、法制度全体の整合性もかなり考えます。このために時間もかかるわけです。また、カンボジアもベトナムも法律を起草するという支援から、それを立法化するというプロセスに入り、ベトナムなどは、例えば裁判所実務の中で法律をどのように運用していくか、運用面への支援に移りつつあります。そういう意味では、日本の援助は、法務省とか最高裁、日弁連といった組織的な支援をもとに総合的なニーズに対応できるということも特徴であると思います。

一方で教訓もあるわけで、先ほどもご紹介いただいたように、長期的な視点で取り組んでいるので、見える成果がすぐでてくるわけではないということがあります。また、このように時間をかけて、日本側のリソースもかなり集約的に投入した援助ですので、多くの案件を同時には行えないといった制約もあります。そういうことを踏まえると、ほかのドナーとの連携とか調整も重要になってくると思っております。

以上のまとめですが、民主的な制度づくりや、民主化をうまく機能させるシステムづくりに向けたアプローチとしては、やはり相手側の主体性を重視するアプローチを今後もとっていくべきです。この場合、援助のやり方としては3つのオプションがあります。1つは選択肢を情報として提供して相手側に選択できるようにするということすし、その上で具体的な制度とか仕組みづくりを支援するというオプションもあります。

ただ、何にも増して、3つ目のオプションが日本にとっての強みであり、より拡充していくところではないかと思えます。できあがった制度や仕組みを運用していくための施策やマニュアル、ガイドラインを相手側と一緒につくって普及する、それを運用する組織の強化、人材育成に、じっくり取り組むというところに日本の強みがあると思っております。

最後に、実はこういう民主化支援のテンプレートに書かれた分野に限らず、一般的な社会経済開発支援の中にも、基本的な人権や参加などの民主化につながる考え方を反映することで、民主化支援として、日本としてももっとアピールできるものがあるのではないかとこのことを試案として申し上げます。

紛争終結国への復興・復旧支援のニーズがふえてきております。日本が得意なことは、インフラ整備とか人材育成への支援ですが、こういう支援の中で紛争を再発させない配慮や、特定の地域や特定の社会集団に援助が偏重しないようにするというような配慮を含めていくことで、民主化やガバナンス改善に正の影響を与えることができるのではないかと思います。

そしてBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）、社会的なニーズを充足させる支援の中でも、

先ほど述べた、アカウントビリティを重視する、透明性を高めるといような配慮をさらに加味すること、住民参加を必ず徹底するといったようなことで、やはり民主化を促進させることができるのではないかと思います。

日本の援助の場合は、コミュニティ開発支援という草の根レベルでも、必ず政府の関与を入れるところに特徴があります。例えば地方行政機関や中央機関の地方の出先機関を必ず取り込んだ形での支援をしてくれています。こういうところも今後の民主化支援の理論づけに、もう少し分析を深めていく対象ではないかと思っております。

以上です。ありがとうございました。(拍手)

○木寺審議官 ありがとうございました。  
それでは熊岡理事、お願いいたします。

○熊岡路矢 日本国際ボランティアセンター(JVC)理事・カンボジア市民フォーラム事務局長・国際協力NGOセンター(JANIC)副理事長・東京大学大学院特任教授 私の方は、いささか体験的、経験的にお話しすることになると思いますが、基本的には過去27年間の紛争地での人道支援、その後、戦争や内戦後の長期の復興協力、安定した状況での地域開発というところに本来の活動の中心があります。

ただ、その中でおのずと今日のテーマである人権の問題、民主化の問題、グッドガバナンス(よい統治)の問題に直面してきたという流れになっています。紛争後、例えば平和条約ができた後に、当然、民主化、人権からよい統治という活動にかかわっていくことはよくあるし、そのようなかわりしかない場合もありますが、私たちの経験では、やはり紛争中にかかわるといのか、それは難民救援であったり、国内の厳しい状況での人道支援であったりするのですが、そういう中で知り合っていくNGO、政治的リーダーなどとの人間関係が、紛争後のさまざまな社会開発等の活動にプラスの影響を持つてくることが多いことを実感しています。紛争中での、紛争解決の動きと密着した、また並行した人道支援等と、紛争後の民主化、人権などにかかわる活動はつながっているのではないかと、つなげて考えた方がよいのではないかと問題意識を強く持っています。

カンボジアの場合では、個別団体としては農村開発・技術訓練など、NGOは基礎保健・医療、基礎教育、その他広い意味での教育などに携わっていることが多いのですが、NGOの集合体としてのカンボジア市民フォーラム——今日はカンボジアを例にとらせてもらいますが——では、1つはカンボジアの人権NGO、カンボジア人権開発協会(ADH

OC)その他、同時に人権NGOが選挙監視、有権者教育、あるいは選挙に関係する軍人や警察官を含む公務員教育を行っているので、そこへの協力ということで1990年代半ばから活動をしています。

国レベルの選挙の場合もありますが、各県レベルで選挙の前後、かなりの争い、暴力事件が起きる中で、カンボジアの場合は当時、政治グループが4つあったのですが、なかなか彼らだけでは選挙準備会合を行えない、選挙前あるいは選挙に至るプロセスで、より衝突を減らすといような会議ができないという状況がありました。その中で、カンボジアNGOが調停・仲介の中心になって、それを国際NGOである私たちがサポートするということが初めて、なかなか対面しにくい対立的グループを、少なくとも話ができる場をつくり、選挙に向けて、暴力その他紛争のより少ない状況をつくっていくといようなことも経験の中にあります。

具体的には、1993年が第1回総選挙だったので、その後の第2回総選挙(1998年)、2002年地方選挙(これは小さい話のように見えますが、行政村=「コミュン」のレベル、カンボジア語ではクムと言いますが、草の根の政治・社会・経済状況を知るには、大切なユニットの選挙)に関わってきました。この選挙の前後に携わることに——その前にもう1つ言っておかなければいけないことは、自分自身も参加してある程度感じたし、一般的にもそう思われていると思いますが、選挙監視と言うと、狭義には「投票日、開票日のモニター、あるいは投票開票プロセスへの参加・モニター」ととらえられるのですが、実はそれまでにいろいろなプロセスがあって、有権者の登録とか、関連して有権者の教育、関連してさまざまな選挙違反を起さないための公務員教育——先ほど言ったように警察官や軍人も含まれるのですが——などを、カンボジアその他、多くの国ではNGOが行っていたりするんですね。そこにかかわることによって現実がかなり見えてくるということもあります。その中で具体的には、日本の大使館との協力・委託で選挙管理委員会、それから現地選挙監視NGOの調査を行ったといような実績もあります。

あと、NGO・外務省定期協議、これは木寺さんが経済協力局におられた1990年代前半からずっと続いているのですが、やはり人権問題とODAの議論をネパール、ミャンマー、フィリピン、カンボジア等をテーマに行って、NGOからのインプットをずっと続けてきました。

これはカンボジアの紛争(戦争・内戦・独裁政権)の中のプロセスですね。こういう体制が次々に続いて、特に民主カンブチア(「ポル・ポト」体制の時代)のとき、これはNGOとしては直接かかわることがない、せいぜい国境での難民支援でした

が、次のいわゆるヘン・サムリン政権時代については、タイ側などASEAN諸国の側では難民救援を行い、内側では全く孤立した状態でしたが、10余りのNGOが先ほど言った人道支援もしくは長期の復興協力にかかわるといふ、和平につながる12年間の、事前的な活動の経験の積上げ、歴史があります。

この辺（和平後の復興の時代）はその後の15年をどう見るかで、後でお話しします。和平から15年、もちろんよくなった変化が多いと思いますが、必ずしもよくならなかった部分もあると思います。

あと、桑島さんからもお話があった1997年にクーデターあるいはミニ・クーデターに始まる武力紛争があって、このときの教訓は結構大きいのですが、後で文章のところでまたお話しします。

せっかく和平協定が成立して、順調に進むかと思ったことに関して、逆戻りの現象だという感じになると思います。

問題意識と基本的な考え方で言うと、とくに実際に活動して身にしみて感じたのは、カンボジアだけでなく広く紛争地、戦争や内戦などが長く行われたところでは、悪い意味で、本当に問題のある意味で「暴力の文化」、「暴力・犯罪が罰されない文化」、IMPUNITYの文化が出来上がってしまっています。その問題性が非常に根強く、言ってみれば上（政治）から下（家庭・個人）まで貫いていて、とりわけ女性、子供が被害者である人身売買とか家庭内暴力の問題が蔓延し、社会を壊していきます。したがって、人権問題、いろいろな側面で考えられますが、1つの根本は、特に紛争地あるいは紛争の終わった後の社会・国で、女性、子供の立場・状況をいかに把握して、そこから発想できるかということ1つの基本軸だと思います。出発点としてそこに特化してもよいのではないかとさえ思います。

それから人権、民主化、よい統治——よい統治ということは反腐敗、反独裁というような側面もあるのですが——の理念・考え方・方法論を、NGOもそうですが、それなりに政府機関も確立して、実際にそれを行動で動かしていく必要があるだろうと考えます。

経済開発、これは紛争後において必要なことの一つですが、この点でほかの方々とのくらい認識が一致するかわからない部分もありますが、経済開発もしくは経済開発協力が人権尊重、民主化進展、よい統治、市民社会成熟などと連携しない場合が実際にはよくあります。これはGDP、GNP、あるいは1人頭のGDPなどの数字は確かに上がるのですが、富が集中する階層——これは政治的パワーを持ったところにほぼ同時に経済的権力が重なる、言ってみれば経済（ビジネス）利権と、言葉は悪いですが、援助にかかわる利権が集中していくのではないかと見えています。

その下に幾らかの中間層ができて、この両方を足して仮に全人口の20～30%ぐらいになるのかもしれませんが、中間のまさに数字上はあるはずの平均のところでも暮らしている人が余りなくて、その下はかなり差を置いて土地なし農民、都市部不法居住者を中心に全国民の50%とか、それを上回るのではないかといういわゆる下層が構成されて、さらに下層のなかの底辺層は、よく言われるような「体を売るしかない」窮状にあるという状況があります。開発協力が、強い社会性をもたねば、この点は克服できません。

ここではいろいろな文脈でお話ししなければいけないのですが、貧困問題、極端な貧富の差と土地問題のリンクがあって、その次にお話ししますが、次に土地問題と「法治国家ではない現実」とのリンクを直視すべきという論点を示します。法治国家でないということは、人治国家＝「ストロングマン＝強者の国家」であるということです。

具体的には、やはり現場で見ていると、政治的有力者、軍・警察の幹部などに不当に土地を奪われて追われる世帯とそのケースが相当数生まれています。この問題の象徴的な例ですが、対地雷などが埋まっている地域で村の人々が犠牲を払い苦勞して、リスクも冒して地雷をやっと除去して、安全になって、耕そうかという時点で、その地域の有力者がその土地を紙の上で自分たちが所有権を持っているということを主張して、村の人を追い出してしまふ、そしてその土地を外国の企業などに売って工場にして儲けていくというようなことがあります。農民側が法に訴えても、司法機関が政治的強者に牛耳られている現実の中では、公正な裁判は行われません。一層の貧富の差が拡大していくという問題にもつながっていきます。

一部開発事業、道路の拡張とか経済地区開発などの結果としての強制移転の問題、強制移転自体も問題ですが、そこでの賠償が十分行われないような問題も生まれています。

そのようなことで、これらのスライドに示されるように、特に土地強制収用問題、あわせて自然環境が破壊されていく。ますます農民が貧しくなっていくというような悪い方のリンク、そして格差の拡大ということで、悪い方のスパイラルが生まれてしまふという現実を多く目撃します。

同じように、ここでは左の上の2つで、先ほど言った土地を追われた人たち、いわゆる不法居住者もしくは路上での居住者、関連して人身売買がひどくなるというような問題を示しています。

ここでは、今度は土地問題と政治権力による司法支配の問題で、これまでもパネル2、パネル3でお話しされたように、1つは「土地問題が、統治・司法の問題に直結している」事実を確認することが重要

です。日本も含め、日本政府、外務省、JICAも含めた国際社会の協力で刑法・民法などが整備されていくこと自体は非常に高く評価できます。本当に必要で大事なことだと思います。

ただし、残念ながら居住・土地という市民の死活問題での裁定・調停には、その法律の存在だけではなく、プラス公正で独立した司法機関が機能していないと、まともな調停ができない、裁定ができないと考えています。

残念ながら、これはカンボジアの事例ですが、やはり法の支配と言うより、もちろん紛争のひどさ、紛争からまだ15年というところが反映しているのかもしれませんが、まだまだパワー、権力を持った人による恣意的な解釈が行われていて、1つは2005年から2006年にかけての野党議員、労働組合、メディア、NGOなどへの不当逮捕の問題がありました。次には、関連して土地問題がなぜ公正に裁かれないかという中に、司法機関のトップ・リーダーの人たちが政権政党の幹部であるという事実があります。

司法機関の人間が、政党の一般黨員になるレベルまでは認められるのかもしれませんが、世界のスタンダードで言えば、やはり司法の独立をまともに考えるならば、そこは政権政党あるいは野党も含めて、政党の幹部であってはいけないということはきちんと貫かれないと、先ほど言ったように強い者が次々に土地を持っていく、奪っていくというような事態が起きてしまい、そこに歯止めをつくるにはどうすればよいかという問題意識を持っています。

示しているスライドは、土地問題と司法の観点での、裁判問題からちょっとずれますが、野口検事がおられるので、クメール・ルージュ裁判のことで、山田裕史君が撮った写真を簡単に紹介しています。右手の写真のター・モック、カンボジアで非常に恐れられていた軍事リーダーは既に死んでいます。ということでクメール・ルージュ裁判が始まるのですが、ポル・ポト政権時代から約30年の時間が経過する中で、裁かれるべき人が高齢化あるいは亡くなっていき、裁判の意義が薄れていくという1つの問題があります。

この提言部分では、改めて日本政府、外務省が新しい人権、民主化支援に関して大きく1歩も2歩も踏み出すということを歓迎したいと思います。そこで、当然、理念の確立と、具体的な事業・活動の実施に関しても、関心と専門性を持つNGO、CSO、アカデミズム、法曹界、労働界、経済セクター、メディアなどとの協議の場を積極的につくってほしい。なかなか政府機関だけでできにくいこと、政府機関でない方が動きやすいものなどもありますので、国会あるいは議員との連携も含めて、ここは基本的に必要なところだろうと思います。

これは廣野先生のペーパーの一部とリンクしますが、貧困削減課題、MDGの目標を実現するということとの関連でも、人権、民主化やよい統治とのリンクは必要であると強く思います。

現実には難しい部分があるかも知れませんが、政府・外務省の縦割り・事業別でない、全体を見渡した、人権・ジェンダーから開発、環境、紛争解決、和解の問題も含めて、統一して展望する理念と、相互に連携する事業・活動の組み立てが必要です。プレーヤー、アクターがさらに日本以外にも各国政府とか国連機関、世界銀行、いろいろな形で存在しているので、その全体の調和化（ハーモナイゼーション）が難しいと思います。しかし、日本、日本政府として、ここを確立しようという問題意識を持って進まない、相互に孤立した個別の事業をまとめても、援助効果が生まれません。

たとえば人権、民主化、良い統治などを軸に、援助を総合化するという意味で、国別援助計画策定の流れに、賛同、賛成します。その中ではぜひ現地社会、特に農村部、都市底辺部、現地NGO、CBO（地域の農民組合など地元社会に根ざした団体）などをよく知るNGO、研究者の参加、それらからの提言を受けとめることが必要です。

その中で必要になるものは実践的マインドのある研究者・グループと、逆に政策提言マインドのある現場型NGO、この2つのグループの活用が実践的な意味で重要だと思います。

あと人権、民主化支援に係る提言としては、いきなり全般的でかつ最良のものはできないまでも、ここまで踏み込むなら政府と関連機関が協議して、毎年か隔年か、3年に1回かかもしれませんが、ぜひ日本としての人権報告書を作成して、特に日本が外交で、あるいは援助でかかわる国に関して、国会や社会に報告するような仕組みをつくられたらよいと思います。

同時に、現在抱えている課題、各国が抱えている課題、課題解決のためのアジェンダ設定などを行って、これもいきなり多くの国ということではなくて、日本との関係の深い1カ国、2カ国からでも始めて進めて頂きたい。

報告書の作成、アジェンダ設定ともリンクして、各大使館に、これもいきなり全大使館と言うことではありませんが、1カ国・2カ国から、日本が歴史的、現代的に非常に関与している国々からスタートでもよいですし、人権上の問題が起きていると、その国の中で、あるいは国際社会も認めているような国からスタートして、人権担当官を置くべきことを提言します。

兼務となってしまうことが多いですが、専任の人権担当官を一大使館一人でもよいから始めて頂きたい。

現地レベルでの具体的な提言、自分たちの経験でも、選挙支援・監視を狭くとらえると、それほど有効でないという評価もありますが、広い視野で人権・民主化、市民社会の醸成とリンクして考えると、現地人権NGOなどが年間を通して行う人権教育、有権者教育、軍人・警察官を含む公務員教育などに参加、あるいは支援していくということは非常に具体的に有効なテーマであり、意義あるプログラムであると考えます。

非常に具体的に、では投票日、開票日ぐらいなら大学の教員などでも日程調整をして行けるけれども、なかなか長期にコミットできないという部分では、少なくともカンボジア市民フォーラムでは、NGOと協力してくれる地域研究、政治・法律専攻、社会学・経済学専攻などの大学院生、大学生を積極的に活用して、これらをインターンもしくはボランティアパワーとして活用しています。これも1つの提案として受けとめてください。多くの場合、大学あるいは指導教員の理解も得ています。

選挙あるいは選挙後の混乱も含めて、カンボジアなどではなかなか選挙結果が1年も確定しないこともあるのですが、そういうことも見ることを通してカンボジアの社会状況がわかるというプラスがあります。

具体的に各国で、政治状況が厳しい国で働いてきて、人権、民主化などのために、独立系のラジオ放送などの有効性が高いと認識しています。これは非識字者が多いことも推薦する理由になっています。同じような理由で、各地元NGOでは、これら有権者のわかりやすさ、非識字者が多いことにも配慮して、家庭内暴力・人身売買ストップ、あるいは投票の自由というテーマに関しても、演劇——寸劇や喜劇も入りますが、映画、歌・音楽、ポスターなどを活用しています。そのような村レベル、草の根レベルでの啓発活動にもぜひ興味を持って、何らかに参加・支援する、あるいは少なくともその効果・有効性などを調査してほしいと思います。

ここはちょっとデリケートな部分ですが、先ほど言ったよい統治、三権分立（独立）、人権・民主化の分野において、政治的指導者への働きかけが必要です。もちろん内政干渉であってはいけないとは思いますが、おかしいと思ったことに発言して働きかけることがなければ改善は望めません。その働きかけ方の方策については、最高幹部、中堅幹部、一般公務員などに分けて——これは実際に地元NGOは行っておりますが——考える必要は当然ありません。

いきなり何か活動・事業と言う前に、初歩的な協力関係がつかれていないとしたら、日本政府大使館とNGO、この場合のNGOは現地NGOも日本NGOを含む国際NGOも入りますが、せめて状況調

査、そして情報・意見交換をともにするなどのことは行うべきでしょう。私たちのケースでは、昨年10月、外務省の後援で「カンボジア和平から15年を検証する」シンポジウムを、「貧富の格差の縮小と民主的社会の実現に向けて」というテーマで行いましたが、このような機会も有効であると思います。

これは最後になりますが、2007年4月1日から、カンボジアで行政村選挙があつて、これをカンボジアNGOと日本のNGOの連携で行っていくのですが、こういうところにもぜひ日本政府あるいは日本大使館が絡んで、翌年の2008年の第4回総選挙過程のモニターにもつなげて考えていただきたいと思います。

時間を超過して申しわけないですが、NGOからの経験に基づいた考えと提言ということで、以上で終わります。どうも長時間ご静聴ありがとうございました。（拍手）

**○木寺審議官** ありがとうございます。4人のパネリストの方々に発表をしていただきまして本当にありがとうございます。

廣野先生はADP委員会から見たこの分野での支援の考え方を整理していただき、野口検事さんからは、ご自身の体験に基づく法律分野での協力の難しさを指摘していただき、桑島さんからは、JICAとしてこの分野で取り組みの難しさ、大変細かくいろいろな分析をしていただいたのですが、私が感じたことは、もう少し成功例をプレイアップしながら、もっと成功例を対外的にも売っていくということがよいのかなということです。演繹的にいろいろ考えても難しい場合があるので、やってみてうまくいった、これはよいというものをもう少し強力に進めることがよいのかなと思った次第です。

それから熊岡理事からはJVCが、本当にもう頭が下がるこれまでの活躍というか活動、そういったものからいろいろなことを演繹されて引き出して分析しておられ、この分野でアクターをふやすべきだと言われました。民間企業であれNGOであれ、政府はそういうところと一緒にやっていくという話が午前中も出ましたが、いわば民主主義支援という分野でどういう要素があつて、どういう対応が必要かということ、熊岡理事の発表は既に半分以上答えを出していると私は感じました。