

案外一案 (2007/6/1)」、[議員内山晃君を懲罰委員会に付するの動議 (2007/6/8)]、[衆議院議長不信任決議案 (2007/6/20)]、[会期の延長 (2007/6/22)]、[安倍内閣不信任決議案 (2007/6/29)]、[内閣総理大臣の指名 (2007/9/25)]、[テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案 (2007/11/13)]「同左・再議決 (2008/1/11)」[福田内閣信任決議案 (2008/6/12)]、[内閣総理大臣の指名 (2008/9/24)]、[国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案 (2008/10/21)]、[テロ特措法民主対案・テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律案 (2008/10/21)]、[同左・再議決 (2008/12/12)]、[金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案 (2008/12/12)]、[臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案 (2009/6/18)]、[海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案 (2009/6/19) (再議決)]、[麻生内閣不信任決議案 (2009/7/14)]である。

- 12) 本会議予算委員会による研究の試みとして、Kobayashi, Yoshiaki (2012) *Mal-functioning Democracy in Japan : Quantitative Analysis in a Civil Society*, Lanham, MD : Lexington Books. を参照。
- 13) 有権者に対する意識調査を用いたリトロスペクティヴ・ヴォーティングやイシュー・ヴォーティングの研究としては、小林良彰 (1997)『現代日本の政治過程』東京大学出版会、ならびに、小林良彰 (2008)『制度改革以降の日本型民主主義』木鐸社、を参照。
- 14) 神奈川県では、松沢成文知事 (当時) の要請に基づいて、平成22年7月に行われた参議院議員通常選挙に際して、全県立高校 (分校を含めて144校) で模擬投票を実施した。

(こばやし・よしあき：慶應義塾大学・横浜国立大学)

民主主義の質と国際的関与の関係

杉浦功一 [和洋女子大学]

1 民主主義への国際的関与の新局面

体制移行後の民主主義の質は、経済開発や平和構築の観点からも、当該国の国民のみならず国際的な関心事となっている。冷戦終結以後、西側先進諸国およびその影響下にある国際機構は、東欧の旧共産主義国および発展途上国に対して、外交的圧力や対話、開発援助の政治的コンディショナリティ、技術支援などを通じて民主主義体制への移行を促した。そして、移行後も民主主義の状態を評価しつつ各種の支援を続け、移行後の国家の民主主義の質に少なからぬ影響を与えてきた。

しかし、今世紀になり、中国の台頭で開発の「中国モデル」が注目され、開発面での自由民主主義の魅力が低下しつつある (杉浦 2011b)。また、民主化の成功例とされた諸国を含め民主主義の質が低下し、権威主義との間のグレーゾーンに漂う国家が増加傾向にある (Diamond 2008)。他方、欧米による民主化支援はその「二重基準」が長らく批判されてきたが、2003年のイラク戦争でその懐疑はさらに強まった (Carothers 2010)。逆に、中国やロシアなどから「権威主義支援 (autocracy promotion)」を受けて欧米の関与に抵抗する国家も現れ始めた (Burnell 2011; Burnell and Schlumberger 2010)。それが2011年になりチュニジア、エジプトと続く「アラブの春」が起きると、今度はイスラムの民主主義の「先輩」であるトルコやインドネシアからのものを含めた民主化支援が期待されるよ

うになる (Özel and Özcan 2011)。現在、民主主義への国際的関与は新たな局面を迎えているといえる。

しかし、民主主義への国際的関与については体系的な考察は限られている。確かに、民主化の国際的側面に関する研究は増えつつある (Teorell 2010; Whitehead 1996)。しかし、関心は民主化の移行段階に集まりやすく、移行後の民主主義体制に国際社会が影響を与える過程の解明はいまだ十分ではない。また、既存の研究は、欧米諸国など「サプライサイド」に注目して、実際には民主主義の質に影響を与える、関与の受け手への関心が不足している。さらに、民主主義への関与をめぐる国際アクター間の協調・対立が軽視されてきた。そこで、本章は、過去の事例を踏まえて、各国政府及び国際機構、NGO含む国際アクターによる、移行後まもない民主主義国家への関与について、民主主義の擁護と質の向上を目的とする民主主義支援を中心に検証し、その内容および民主主義に影響を与える経路、実績、生じているジレンマや課題など、その現状の多面的な把握を試みる。

しかし、民主主義の定義は多様であり、その設定自体が国際的関与の争点の一つである (Hobson and Kurki 2011)。本章では、「民主主義」とは、自由選挙に基づく政権選択とそれに必要な諸制度を形式的に備える、いわゆる手続的に最小限の条件を満たした政治体制とする。その上で、民主主義の「質」とは、選挙の実質的な自由・公正さ、法の支配、機能する政府、三権分立、人権、自由なメディア、市民社会、民主的政治文化、社会・経済的平等、自由市場など、いわゆる自由民主主義やその派生形である社会民主主義の実現に必要な要件を指すこととする (Sørensen 2008: 3-18)。また、「民主化」は、最初の自由選挙の実施を主な区切りとする民主主義体制への制度上の「移行」のみならず、社会に民主主義のルールが根付いた「定着」までを含む (Linz and Stepan 1996)。ただし、実際は民主化の段階を明確に区分できるわけではなく、逆行や停滞、繰り返しも頻発する。本章では、多くの諸国が直面する民主主義の課題を包括的に考察するため、あえて体制の移行後を広く民主主義(体制)とみなして議論を進

める。²⁾ また、ラディカル・デモクラシー論など定着後の民主主義のあり方をめぐる議論も先進民主主義国を中心に盛んであるが、上と同様の理由から、本章では民主主義の質の問題をあえて定着段階に限定する。³⁾

また、広義の「民主化支援」は、強制的手段から外交的対話、技術援助まで、幅広く行われている活動を指す (杉浦 2010)。そのうち体制移行後の民主主義国家を対象とするものを、本章では「民主主義支援」とし、それに対抗する動きと合わせて「民主主義への国際的関与」と定義する。

本章では、まず、国際社会で体制移行後の民主主義の質が問われ、国際的な支援が行われるようになった経緯を、国際政治情勢の変動と重ね合わせながら概観する。続いて、国際アクターが民主主義の質を評価する方法、その向上を支援/妨害する関与の内容、それが民主主義に作用する「経路」をまとめる。その上で、過去の事例を横断的に分析し、関与の決定や関与の実施の際に生じる問題、関与が対象国の民主主義の質に与えた結果とその評価をめぐる問題について、民主主義支援の成否や効果の観点から検討する。

2 民主主義への国際的関与をめぐる国際的文脈

冷戦終結まで、アメリカなど一部を例外に、民主化への国際的関与は限られた。しかし、冷戦が終結すると、国家の政治体制としての自由民主主義の国際的正当性は大きく高まり、世界各国で民主化が進み始め、国際的な民主化支援も急速に拡大していく。西側の先進民主主義諸国は、1990年7月のヒューストンG7サミットなどで民主化を支援することを表明し、外交圧力や開発援助への政治的コンディショナリティを積極的に展開して体制移行を促すとともに、選挙支援を中心にその移行を直接支援した。

欧州では、EU加盟など「欧州回帰」を目指す中・東欧の旧共産主義諸国自体が民主化を積極的に進め、1990年前後には体制移行を完了させていく。同時に、地域的な民主化支援の制度化が急速に進み、欧州安全保障協

力会議（CSCE、現OSCE）は、選挙に限らず民主主義の質を広く監視し支援する活動を拡大していった。EC/EUも、中・東欧諸国への拡大を見据えて、1993年に民主主義を加盟基準とする「コペンハーゲン基準」を採択し、政治的コンディショナリティの一形態として毎年基準の達成状況を審査して、それに合わせて広範な民主主義支援を含む援助を提供した。対して、EU加盟を望む中・東欧諸国は、EUによる民主主義の「質」の評価と民主主義支援を積極的に受け入れていく（Pridham 2007；Solonenko 2009）。

東側から援助が途絶え、西側先進諸国からの援助に期待せざるを得なくなったアフリカ諸国では、モイ政権下のケニアのように、西側による援助の政治的コンディショナリティを受け入れ、民主主義体制への移行を進めていった（杉浦 2010：40-50）。そこでは、移行の「証明」として自由で公正な選挙の成否が注目され、選挙監視や技術支援が西側先進諸国から提供された。アジアでは、フィリピン、韓国と1980年代に民主化が相次いだが、89年に天安門事件が起きた中国や、90年の総選挙を無効にしたミャンマーでは体制の変動は生じなかった。逆に、90年代前半には、経済発展を背景に、シンガポールやマレーシアなどから、「アジア型民主主義」の主張と欧米の民主化支援に対する批判の声が上がっている（杉浦 2010：50）。東南アジア諸国連合（ASEAN）でも内政不干渉の原則と主権尊重が根強いままであり、アジアでは民主主義支援を含む民主化支援の地域的な制度化は進まず、日本を含む西側諸国から、フィリピンやモンゴルなど移行後の諸国へ個別に民主主義支援が行われるにとどまった（国際協力事業団 2002）。

1980年代に体制移行が進んだ米州では、90年代には早くも民主主義の「擁護」が課題となっていく。91年には米州機構（OAS）の総会で決議1080が採択され、臨時の外相会議や総会の開催、メンバーシップの停止など、民主的な政治過程が阻害された際の対応が定められた。しかし、OASではアメリカによる内政干渉への警戒も強く、軍事クーデターなど

明白な事態以外に同決議が適用されることはなく、また、EUのように民主主義の質が評価されたり、選挙監視団派遣以外に広範な民主主義支援が活発に行われたりするわけでもなかった（Cooper and Legler 2006）。

1990年代後半には、民主化の定着段階に入る国家がさらに増えていく。また、開発援助の分野では、経済発展の要件として民主的ガバナンスへの注目が高まった（UNDP 2002）。同時期に関心を集め始めた平和構築でも、平和維持活動での体制移行後の民主主義の定着が目標となっていく（Newman et al. 2009）。このように、体制移行後の民主主義の質が国際援助全般で注目されることで、まず、対象国の民主主義やガバナンスの質を客観的に細かく測定する必要性が生じ、関連する指標の発達が促された（UNDP 2007）。民主主義支援の内容も、選挙偏重から、議会、政党、政府のガバナンス能力、市民社会、自由なメディア、法の支配など多様な分野にまで広がっていく。

同時に、民主主義の擁護も国際的課題として注目を集めるようになった（Halperin and Galic 2005）。強権化が進むフジモリ政権の大統領選挙をめぐる不正を契機に、2001年9月にOASで「汎米州民主主義憲章」が採択され、民主的な政治過程が危険な状態にあるときには事務総長と常任理事会の代表が当該政府を訪問できるなど、民主的政権による民主政治の「侵食」という新しい事態への対応が規定された（Diamond 2008：146）。2000年に誕生したアフリカ連合（AU）でも、AU制定法で、非立憲的に政権が奪取された場合への対応手続きと、当該国の機構への参加停止の可能性が明記された（杉浦 2010：52-55）。EUでは、2000年6月締結のアフリカ・カリブ・太平洋（ACP）諸国への援助に関するコトヌウ協定に、民主主義の尊重を参加国の義務とする政治的コンディショナリティが織り込まれた。

しかし、今世紀に入る頃から世界的に民主化が停滞するようになり、定着した民主主義と完全な権威主義の中間の「混合体制（hybrid regime）」が目立ち始めた（Diamond 2008）。2003～05年のグルジア、ウクライナ、

キルギスタンと続く「カラー革命」により民主主義支援の有効性が主張されたものの、03年のイラク戦争を契機に、民主主義支援を含む民主化支援全般に対する対象国の不満や反発、いわゆる「バックラッシュ」が発生した (Carothers 2010)。そこでは、支援側の動機や関与手段の適切さが疑われると同時に、ベネズエラやロシアなど自国への国際的関与を好まない政権が国内で民主主義支援を妨害しつつ、国際的に連帯するようになった (杉浦 2010 : 59-61)。2011年に「アラブの春」が起きたものの、民主化の停滞と民主主義の質の低下傾向は続いている (Puddington 2012)。

現在では、一方で、体制移行後の民主主義を擁護しつつ、民主主義の質を評価しその向上を支援する活動が盛んに行われている。支援アクターは欧米諸国以外へも拡大し、民主主義支援の国際制度化は依然進みつつある。他方、民主主義支援への疑念や対抗する動きも強まり、民主主義への国際的関与を取り囲む国際情勢は複雑な様相を呈している。

3 民主主義の質と国際アクターによる評価

前節のように民主主義の質への国際的関心は高く、その程度の具体的な測定が求められている。民主主義の評価自体、当該国（政権）の国際的な名声や援助の金額を左右する点で国際的関与の一形態であり、国際政治上の争点のひとつになっている。思想上の論争とは別に、民主主義の実際的な評価については、ガバナンス関連の指標も含めると多くの試みが既に存在する (UNDP 2007 ; 杉浦 2010 : 111-144)。

民主主義評価で有名なものとしては、政治的権利と市民的自由の達成度に得点を付けて総合し各国の自由度を格付けする、アメリカのNGOであるフリーダムハウスの自由度指標や、執政部の選抜の競争性などの項目に得点を付けて総合し各国を「民主主義体制」、「アノクラシー」、「専制体制」に分類する、ガーラによるポリティ (Polity) IVデータセットがある (杉浦 2010 : 119-120)。

新しい試みとしては、エコノミスト新聞社の調査機関 (EIU) の「民主主義指数」を挙げることができる。同指数は、選挙の過程と多元主義、市民的自由、政府の機能、政治参加、政治文化の5カテゴリーの計60指標について、専門家の判断と世界価値調査など各種世論調査から得点を付け集約する。そして各国を、「完全な民主主義」、選挙は自由・公正で市民的自由が尊重されるが他の面で重要な弱点がある「不備のある (flawed) 民主主義」、選挙の自由・公正が実質的に阻まれている「混合体制」、そして「権威主義体制」に分類し、ランキング化する (Economist Intelligence Unit 2010)。

国際援助全体の傾向に合わせて、(対象国の参加という意味での) オーナーシップを高めた評価方法も現れ始めている。国際民主主義選挙機関 (International IDEA) は、「民主主義の状態」という、当該国国民による質問表を用いた民主主義の自己診断を実践している。そこでは民主主義の原理から4つの柱と15の項目が設けられる。すなわち、①「市民権、法と権利」では、国民性と市民権、法の支配と司法へのアクセス、市民的・政治的権利、経済的・社会的権利、②「代表的で責任ある政府」では、自由で公正な選挙、政党の民主的役割、効果的で応答のある政府、議会の民主的実効性、軍と警察の文民統制、政治生活の尊厳、③「市民社会と人民の参加」では、民主的社会におけるメディア、政治的参加、分権化、④「国家を超えた民主主義」では、ある国の民主主義への対外的影響、ある国の民主主義の外国への影響が挙げられる。各項目には複数の質問が設けられ、国内の専門家が答えることで当該国の民主主義が評価される。この評価はイギリスなど先進民主主義国に対しても実施された (International IDEA 2008)。

民主主義とガバナンスの概念上の関係は複雑であるが、開発援助機関では各国のガバナンス評価が行われ、援助の配分額や内容の決定に反映されつつある (杉浦 2010 : 111-144 ; 2011b)。世界銀行研究所 (WBI) の世界ガバナンス指標 (WGI) では、他の既存の指標を参照しながら、民意

(voice) とアカウンタビリティ、政治的安定性と暴力・テロリズムの不在、政府の実効性、規制の質、法の支配、腐敗の統制の6つの側面から、各国のガバナンスが測定される (Kaufmann and Kraay 2008)。EUの欧州委員会は、2008年からの第十次欧州開発基金 (EDF) におけるACP諸国に対する援助で、その総額の2割を、主にWGIから導かれるガバナンス評価に応じて各国の所定の配分額に上乗せした (European Commission 2009)。

ガバナンス評価でも、2005年の「援助の実効性に関するパリ宣言」以降、オーナーシップが重視されるようになり、たとえば、ルワンダでは06年11月よりルワンダ政府とドナー機関による合同ガバナンス評価 (JGA) が実施された。また、民主的ガバナンスの実際の機能を左右する、非公式な制度や社会の権力構造の把握を目指す「政治経済分析」が、OECD-DACや英国国際開発省 (DFID) などで試みられている (杉浦 2011a)。

このように、民主主義の質の評価は、開発援助で注目されるガバナンス評価と結びつきながら実践されているが、同時に問題も指摘されている。

第一に、評価の間に相違や矛盾が生じている点である。フリーダムハウスの自由度指標とEIU指標の間でのランキングの相違のように、各指標間での収斂の程度は低い (National Research Council 2008: 79-80)。第二に、多くの指標では外部ないし当該国内の専門家が評価するが、その政治的中立性への疑念や判断基準の不明確さが指摘されている (Giannone 2010)。第三に、項目や要素ごとに評価した後、国家全体の民主主義ないしガバナンスの評価へと集約する過程で、どれにどの程度加重するか判断は、結局、各アクターに委ねられている (Munck 2009: ch. 2)。第四に、支援側と対象国側で評価への認識の相違や対立が生じることがある。たとえば、ルワンダについてのWGIの2009年の報告書では、腐敗の統制や政府の実効性などに比して、政治参加に関わる「民意とアカウンタビリティ」の項目で評価が低く、フリーダムハウスの自由度指標でもルワンダには近年厳しい評価が付されてきた。それに対して、ルワンダの政府系シ

ンクタンクは「各国の文脈や発案 (innovations) にもっと敏感になるべき」と批判する (RGAC 2010: 29)。その一方で、先述のルワンダのJGAでは、ドナーがルワンダ側に配慮して当たり障りのない評価結果になったという指摘も存在する (杉浦 2010: 134)。

4 民主主義への国際的関与の態様と「経路」

(1) 民主主義の定着とその要因

上で見た民主主義の質、本章の関心でいえば民主主義の定着の程度は、国際的関与がその要因に意図的に作用することで変化する。民主主義の定着のためには、リンスとステパンによると、次の領域それぞれが固有の組織化の原則にもとづいて適切に機能する必要がある。すなわち、その領域 (固有の組織化の原則) には、①市民社会 (結社とコミュニケーションの自由)、②政治社会 (自由で包括的な選挙による競合)、③法の支配 (立憲主義)、④国家機構 (合理的で合法的な官僚制的規範)、⑤経済社会 (制度化された市場) がある (Linz and Stepan 1996: 7-15, 邦訳26-37)。

表1 民主主義の定着に影響を与える諸要因

	A 主体的要因	B 制度・構造的要因
国内的要因 ▲	①民主政権の失策 ②体制の転覆の試み ③組織化された反体制派の存在の有無と強弱	①過去の遺産 ②国家のガバナンスの状況 ③民主制度の制度化・機能の程度 ④市民社会やメディアの発達状況 ⑤民主的な政治文化の発達状況 ⑥経済発展のレベル、経済の構造
国際的要因 ▼	(1)軍事的あるいは植民地の占領 (2)明示的ないし隠密な軍事介入 (3)経済的、政治的、外交的制裁 (4)援助の政治的コンディショナリティや、加盟資格の審査 (5)監督や評価、報告 (6)外交、規範を用いた圧力、説得 (7)財政および各種技術支援	(1)地理、政治、経済、社会的リンケージ (2)例示、感染、学習、社会化 (3)政治、経済、社会、文化のグローバル化

出所：筆者作成。

これら領域と原則は、前節の民主主義評価の対象に含まれる項目と多分に重複する。しかし、民主主義評価が体制の質として注目する項目と、政治体制全体の変動をもたらす要因は異なる。また、後者の中でも、権威主義体制から民主主義体制への移行の要因と民主主義の定着の要因は一致しない。そこで、既存の考察を踏まえ、定着の要因をまとめると前頁の表1のようになる(Diamond 1999; 2008; McFaul et. al. 2008; Teorell 2010; 杉浦 2010: 77-80)。

まず、体制の移行期と同様、対象国内の主体が関わるA「主体的要因」がある。民主主義の定着には、少なくとも政治家や政党、軍部、市民社会、大企業といった主要アクターが民主的ルールを尊重することが求められる。①民主的に選ばれた政権の失策は、主要アクターの離反を生み、体制の不安定化を招く。②軍事クーデターや内乱など反体制勢力による挑戦は、民主主義体制の定着を脅かす。逆に、③その挑戦に対し政権や市民社会を含めた民主勢力側がどの程度耐えうるかも重要となる。

定着段階では、国内のB「制度・構造的要因」が体制移行期以上に重きをなす。それには、①過去の植民地支配など固有の歴史や民主化の移行の過程、移行後の旧体制勢力の影響力の残余など、過去の遺産、②有能な官僚や腐敗・汚職防止、民主的な警察や軍隊、法の支配、地方分権など、国家(政府)のガバナンスの状況、③政党や選挙制度、議会といった、民主制度の制度化と機能の程度、④市民社会やメディアの発達状況、⑤民主的な政治文化の発達状況、⑥中産階級の育成や政権の成果を左右する、経済発展のレベルと経済構造が含まれる。

定着期の民主主義に関わる国際的要因のうち、A「主体的要因」としては、主権への介入の程度が強い順に、(1)軍事的あるいは植民地的占領、(2)明示的ないし隠密な軍事的介入、(3)経済的、政治的、外交的制裁、(4)援助の政治的コンディショナリティや(国際機構など)加盟資格の審査、(5)監督や評価、報告、(6)外交、規範を用いた圧力、説得、(7)財政および各種の技術支援が挙げられる。前節の民主主義の質の評価は(5)に該当する。これ

らが本章で注目する民主主義への国際的関与に該当し、民主主義の推進を目的とする場合は「民主主義支援」となり、逆に権威主義体制を支える場合は「権威主義支援」となる(Burnell 2011)。

国際的要因のB「制度・構造的要因」として、(1)当該国と国際アクターとのつながりである、地理、政治、経済、社会的リンケージや、(2)他国の民主化の情報や実践がメディアや人的交流を通じて伝わることで生じる、例示や感染、学習、社会化が、民主主義体制に影響を与える(Levitsky and Way 2010; Whitehead 1996)。(3)政治や経済、社会、文化のグローバル化も民主主義への広範な影響を生ぜしむ(McGrew 1997)。

これら制度・構造的要因と主体的要因、国内的要因と国際的要因は相互に作用しあう。ただし、たとえば官僚制の強化が選挙で国民が抱く投票の有効性感覚を低下させるなど、個々の要因の改善が民主主義の定着全体に負の効果をもたらすこともありうる。

以上は全要因を網羅したものではない。また、当然これらの要因のうちどれがどの程度民主主義の定着に影響するかは各国で異なる。しかし、民主主義への国際的関与は、それ自体が定着の要因の一部であるとともに、たとえばガバナンス支援が国内のガバナンスの改善を図るように、国内的要因に働きかけることで民主主義の定着を促進・阻害するものであることが表1からもわかる。

(2) 民主主義の定着への国際的関与の態様

民主主義支援の場合、実施する国際アクターには、各国の政府機関、国際機構、政党系財団や基金、国際NGO、コンサルタント企業などがある。民主主義国家やその割合の多い国際機構ほど、民主化支援に積極的となる(Pevehouse 2005; ナウ 2005)。また、最近ではトルコなど新興民主主義国による支援も始まりつつある(Özel and Özcan 2011)。それらは表1のA(1)~(7)のような活動を通じて、特定の主体の行動を変更したり、特定の分野の制度形成や構造の変化を促したりして、民主主義の定着を支える。

現在実施される民主主義支援を詳しく見ると、その目的に関係なく、国家主権への介入の強さに応じて、相手へ特定の行動を「強制」するもの、受け入れるよう「説得」するもの、相手の希望を尊重する「合意」の3つのアプローチに分けることができる（杉浦 2010：32-33）。表1でいえば、「強制」はA(1)から(4)、「説得」はA(5)と(6)、「合意」はA(7)におおむね該当する。介入の強度により、対象国の民主主義への影響のみならず、その支援の決定に際して求められる国際的な正当性の程度が異なってくる。

先述のように、近年国際的に民主化の後退が目立ちつつある。後退局面にある国家への関与は、順調に民主主義の定着が進む国家への関与とは内容や争点が違ってくる。そこで、民主主義支援も、目標である民主主義の定着を後押しする「促進」と、軍事クーデターや不正選挙などによる定着の現段階からの後退を防ぐ「擁護」に区分できる。もちろん、実際の過程では定着の進展・後退の見極めは難しい。また、国際的な選挙監視活動など、同一の活動が促進と擁護の両面を備える場合もある。この分類は体制移行期を含む民主化支援全体にも当てはまるが、先にみたように、最近では定着段階での民主主義の擁護が注目されている（杉浦 2010：33-39）。

表2は、介入の強度から導いたアプローチと民主化の促進／擁護を組み合わせ、民主主義支援として各国政府や国際機構により実践される典型的活動を分類したものである。活動例の後のカッコは、それぞれ先の表1のどの要因に主に対応しているかを示している。表2から、強制アプローチによる擁護活動は民主主義の定着の主体的要因に対して、他方、合意アプローチによる促進活動は構造的要因に対して主に適用されることがわかる。

民主主義への国際的な関与は、民主主義の質の向上や擁護を目的とするものだけではない。先述のように、民主化を妨害する「権威主義支援」がある。バーネルはそれを「政治体制を民主主義から外れさせたり、準あるいは完全な権威主義体制へと向かわせたりするすべての国際的な力」と定義する（Burnell 2011：253）。具体的には、①選挙監視で非民主的な選挙に正当性を与えるなど、ある体制を反民主的な方向へ影響を与える意図的

表2 民主主義支援の分類と活動例

	強制アプローチ	説得アプローチ	合意アプローチ
民主主義の促進	開発援助の政治的コンディショナリティのポジティブ・リンケージ（A全般） 国際機構の加盟資格・条件の設定や厳格化（A全般）	政府間会議や国際機構などを通じた、民主主義の評価や改善へ向けた圧力、対話、助言（A①、B全般）	ガバナンス能力構築への援助（A①、B①） 政党支援（B③） 選挙監視（B③） 市民社会支援（B④） メディア支援（B④） 民主主義教育支援（B⑤） 経済開発援助（B⑥）
民主主義の擁護	軍事介入（A②） 各種制裁（A②） 新政権不承認・亡命政権承認（A②） 国際機構のメンバーシップ停止（A②） 援助の政治的コンディショナリティのネガティブ・リンケージ（A②）	第三者の政府や国際機構の特使の派遣等の外交手段を通じた、政府および反政府勢力との対話や圧力、仲介（A②③）	選挙監視・支援（A②） 民主政権転覆や民主政治の侵食に備えた国際的手続きの事前の締結（A②③） 民主化の後退全般を防ぐ予防メカニズムの制度化（A②③）

出所：筆者作成。

な試み、②原理主義的な宗教的信念や排外的ナショナリズムなど、反自由・反民主的な権威主義的価値の国境を超えた拡散、③国際的な民主主義推進から生じる民主化への圧力や誘因に抵抗する他の体制の努力を国際的な場で助けること、④他の国の公共政策（特に外交政策）と諸条件に意図的に影響を与えること、⑤政治路線の選択を当該国に任せて平常通りに行動することが挙げられる（Burnell 2011：254-259）。

近年では、中国やロシア、ベネズエラなどの諸国や上海協力機構（SCO）、国際テロ組織などが、明示的ではないが権威主義支援に該当する活動に携わっている。たとえば、ロシアとCIS諸国は、西側の監視結果に挑戦するためにCISの選挙監視活動を2002年に設け、独自にCIS諸国での選挙結果を甘く評価するようになった（Saari 2009）。ロシアはまた、2007年以降「ロシア世界財団」を設置し、国外の親露のNGOを支援している（Saari 2009：747）。ただし、権威主義的な勢力のみが権威主義支援を実施するわけではない。過去のアメリカ外交のように、国益の追求から民主主義国家が権威主義化する政権を支援した例は枚挙にいとまがない。

(3) 民主主義への国際的関与の「経路」

国際アクターは、特定の国家の民主主義体制に対して民主主義／権威主義支援を実施することで、先の民主主義の定着の諸要因に作用し、民主化を特定の方向へと導こうとする。国際的関与（民主主義／権威主義支援）の主な「経路」は、主に国内的要因に働きかける形で行われる（表3）。

国際アクターは、(1)先の民主主義評価を用いるなどして、特定の国家の民主主義の状況を評価し、民主化を促進あるいは阻害する要因を特定する。次に、(2)それらの要因の中から活動の対象を選択する。その上で、(3)介入の強度の異なる特定のアプローチを採用する。この一連の「決定段階」では、国際アクターは、経済利益を含む自己の戦略的利益を合理的に計算し、自己アイデンティティや国際規範の影響も受けながら、関与の是非や、対象国、支援する分野及び関与のアプローチを選択していく。その過程では、対象国の国内アクターからの働きかけが選択に影響を与えることもある。ある国際アクターが複数の内容の活動を選択する場合もある。

「実施段階」では、先に決定した活動を実行に移し、対象となる要因に作用を及ぼす。(A)主体的要因を対象とする場合、短期的に国内アクターの行動を変更させることが目的となる。(B)制度・構造的要因に対する場合、より長期的な関与となることが多い。また、この段階では、当該活動に対して国内アクターや他の国際アクターから協力や反発などの反応が生じる。

以上の過程を経て実施される活動は、「結果」として当該国の民主主義の改善・停滞・悪化のいずれかの影響を与える（表3の*）。その後、支援の効果の評価が行われる。ただし、支援の効果の評価自体が独立した活動であり、後述のようにその際に多くの問題が生じている。また、多様な要因が関わる中、目指す結果が常に得られるとは限らない。

また、先述のように、民主主義の定着に影響を与える国際的要因には、他の国際アクターによる行為が含まれる。そのため、ある国際アクターが、関与の決定・実施段階で、当該国家への民主主義支援への協調を他の国際アクターに呼びかけたり、権威主義支援などによる妨害行為を止めるよう

表3 国際アクターが国家の民主主義の国内的要因に関与する「経路」

決定段階	国際アクター（政府、国際機構、NGOなど） →(1)支援対象国（民主化の段階・状況が異なる）の選択 →(2)対象の国内的要因（主体的、制度・構造的要因）の選択 →(3)対象国政府へのアプローチ（強制、説得、合意）の選択
実施段階	⇒(A)国内的な主体的要因への作用 （政権、野党勢力、市民社会等の短期的行動の変更を目指す） ⇒(B)国内的な制度・構造的要因への作用 （権力構造、経済、政治文化などの変化を目指す）
結果	→（*）民主主義への影響・効果 →民主主義の基準に照らして改善・停滞・悪化を評価

出所：筆者作成。

強制・交渉したりすることがある。逆に、権威主義支援の国際的連帯もありうる。また、先進国に支配されている国際経済機関の「民主化」の要求のように、国際的な制度・構造的要因への働きかけも、間接的に特定の国の民主主義に影響を与えうる（杉浦 2010：90-91）。

5 民主主義への国際的関与をめぐる争点

——民主主義支援の経路から——

前節では、民主主義の定着に関わる要因とそれらに働きかける国際的関与の経路を整理し、民主主義への国際的関与の全体的構図を明らかにした。続いて、民主主義支援に注目し、その経路に沿って、過去の支援の事例から明るみになった民主主義支援の成否を左右する争点を取り上げる。

(1) 決定段階

民主主義支援の効果に影響する、決定段階での争点としては、第一に、国内外の「正当性」の確保の問題がある。本質的に「政治的」な民主主義支援含む民主化支援では、正当性は支援の効果を左右する（杉浦 2011b）。先述のように、より強制的なアプローチほど、必要とされる国際的正当性は基本的に高くなる（杉浦 2010：219）。また、特に対象が主体的要因の場合、正当性が結果に与える影響は大きくなる。正当性の確保に失敗した

場合、2003年のイラク戦争以後のイラク情勢のように民主主義支援に対する国内外の反発は強くなり、支援の目標を満たしえず失敗に終わる可能性が高くなる。逆に、2004年暮れのウクライナでの「オレンジ革命」でOSCEの選挙監視結果が野党勢力を団結させたように、国際的な正当性の高い活動は国内外のアクターに支持され、民主主義の改善や擁護に貢献する程度は高くなる（Åslund and McFaul 2006）。

正当性の確保には、まず、決定に際し支援対象や内容が選択される基準の中立性と一貫性が重要となる（杉浦 2010：218-221）。援助の条件に民主主義を要求しつつ、親米的な専制国家を支援するアメリカのように、「二重基準」と受け取られかねない行為は、当該アクターによる民主主義支援全般の正当性を傷つける（McFaul 2010）。

また、対象国が加盟する国際機構など多国間の場合での決定は、その民主主義支援活動の国際的および対象国内での正当性を向上させ、対象国政府が当該活動を受け入れる可能性を高める（Pevehouse 2005）。上述のOSCEの選挙監視のほか、2000年のペルーのフジモリ政権下での大統領選挙をめぐる不正と混乱に対するOASの仲介など、地域機構は民主化の後退への対処で一定の成果を挙げてきた（Cooper and Legler 2006）。

第二に、支援内容の決定過程では、民主主義の現状についてのローカルな情報の収集・分析の程度が最終的な結果を左右する。情報が十分でない場合、働きかける要因の選択や順位付けを間違い、支援が当該国の民主主義の定着に貢献しえない可能性が生じる。たとえば、インドネシアやガーナ、ウクライナでは、移行後、政府関連の支援が増える反面、市民社会への支援が急減したことに市民社会側から批判が出た（Youngs 2010）。また、2003年末の「バラ革命」後、グルジアを定着した民主主義国家とみなしたアメリカは、政変で重要な役割を果たした市民社会から政府機関へ、支援の重点を移した。しかし、政党や市民社会が未発達なグルジアでは、民主主義の定着の観点から、その方針には問題がある（Mitchell 2009）。

他にも、これまで西側の民主主義支援は、地域特殊の事情への配慮が足

りず画一的であると批判されてきた（Rakner et al. 2007：48）。逆に、制度設計への一般的な不理解から、アフリカ諸国で共通して見られる制度上の大統領への権力集中が放置されてきた（Van Cranenburgh 2011）。

また、対象となる要因の選択が適切でも、知識や情報の不足により、支援の中身が対象国の国内環境に不適合となり、支援の当初の目的が実現されずに終わる場合がある。特に制度・構造的要因を対象にした支援では、社会の権力関係が十分把握されないと、特定の制度改革が不平等な権力関係を温存・強化してしまい、かえって民主主義の定着を阻害する恐れがある（Rakner et al. 2007：48）。たとえば、インドネシアで、1999年のスハルト体制からの移行後、従来の恩顧関係を放置したまま国際的な支援を受けて行われた急速な地方分権は、かえって汚職を悪化させた（Hadiz 2004；木村 2004）。そこで、DFIDなど一部の援助機関によって、支援の前に対象国の権力関係を含む先述の「政治経済」を把握する試みが行われているが、分析枠組み構築で困難に直面している（杉浦 2011a）。

第三に、国際アクターの自身の利害やアイデンティティ、他の価値への配慮によって、支援の内容やアプローチの選択に歪みが生じ、活動が民主主義の定着に効果をもたらさずに終わることがある。たとえば、政党支援は、政治的に中立なものでも、内政不干渉の原則への配慮から、多くの国際アクターは消極的である（Burnell and Gerris 2010）。ほかにも、紛争後国家への民主主義支援では、政治的安定を重視するあまり、結果的に民主主義の定着が損なわれることがある（杉浦 2010：165-182）。実際、カンボジアでの国連暫定統治機構（UNTAC）終了後の国際的な民主主義支援は、政治的な安定の優先から強権的な権力構造を放置したままとなり、結局1997年のフン・セン副首相による事実上のクーデターを許した（Peou 2007）。経済成長の重視から、対象国の政権が望まない人権など政治的分野への支援が控えられ、政権の強権化を許すこともある。

第四に、支援内容の決定段階での国際アクター同士の協調・対立も、民主主義支援の結果を左右する。国際機構の場合、その決定は支援の正当性

を高める一方、加盟国間の対立は支援に悪い影響を与えうる。たとえば、2009年6月ホンジュラスでのセラヤ政権の軍事クーデターによる転覆に対して、OASは先述の1080決議に基づいて対応した。しかし、国内の一定の支持を受けたクーデター政権の頑なな態度に加え、反米左派だったセラヤ大統領への加盟国間の姿勢の違いが、セラヤ復帰なきままの大統領選挙を許すというOASの介入失敗につながった（浦部 2011）。

（2）実施段階

次に、民主主義支援の成功・失敗につながる、実施段階における原因としては、第一に、国内的要因による制約がある。国内的な制約の存在や変化によって、国際的な民主化支援活動が当初の目標を達成できない、あるいは思いがけない結果を生むことがある。たとえば、グルジアに対する欧米の政党支援では、シュワルナゼ政権時代（1992～2003年）から続く政党の変動性の高さや個人政党化により、支援の効果が損なわれてきた（Badler 2010）。

第二に、対象国の民主主義の国際的な制度・構造的要因は、実施される民主主義支援の効果を左右する。対象国の国際経済への依存度を含む「リンクエージ（相互連関）」が強いほど、開発援助への政治的コンディショナリティなど国際的関与の影響力は強くなる（Levitsky and Way 2010）。冷戦終結以後の中・東欧の旧共産主義諸国の欧米への経済的依存は、それらの諸国をEUからの民主主義支援に協力的にさせた。反面、ロシアへの依存の強いCIS諸国や中国からの援助が増えている途上国に対しては、欧米の民主主義支援の影響力は低下している（Levitsky and Way 2010：41-42）。

第三に、対象国内のアクターが民主主義支援の実施に協力するか抵抗するかが、その結果を左右する。現在、選挙監視や市民社会育成、民主教育など技術的な支援の多くが国内NGOを通じて実施される。また、ウクライナなどの「カラー革命」のように、支援されたNGOが民主主義の擁護

を直接担う場合もある（Stewart 2009）。

他方で、先述のように、中国やロシア、ベラルーシなどで自国内の民主主義支援活動を妨害する「技術」が発達しつつある。たとえば、国際アクターによる民主主義支援活動に対する国内での対策として、NGOの設立の規制、国外からの資金受け取りの制限、継続的な脅迫、政治的活動の制限、NGOの内部運営への恣意的な介入、市民社会の活動に対する刑事訴追、国外追放の実施などが行われている（Gershman and Allen 2006）。逆に、自身がEU加盟への意欲が高く、実際に可能性もあったハンガリーやポーランドなど中・東欧諸国は、加盟の可能性の薄いロシアやウクライナなど（旧）CIS諸国と比べて、EUの民主主義支援活動を積極的に受け入れ、活動の成果も上がった（Solonenko 2009）。

第四に、支援する国際アクター内部の実施過程で、本来の目標が歪められることがある。たとえば、EUの「デモクラシーと人権のための欧州イニシアティブ」（EIDHR）の対地中海諸国向けのプログラムでは、EU現地代表の政治的判断により、論争が少ない分野のプロジェクトが多くなり、EUレベルで決定された目標が実施過程に反映されなかった（Bicchi 2010）。

第五に、実施段階での国際アクター同士の協調・対立も、支援の重複や効果の打ち消しを生むなど、民主主義支援の効果を左右する。たとえば1992年カメルーンでの大統領選挙の不正に対するフランスのように、援助対象国と伝統的なパトロン関係をもつドナー国は、政治的コンディショナリティの運用の国際調整を妨害して効果を低下させることがある（Emmanuel 2010）。

（3）結果段階

民主主義支援の結果の段階では、民主主義の定着への具体的な効果が生じる。過去の民主主義支援の総合的な評価では、「成功」を強調するものが多い。たとえば、1990年代後半から今世紀にかけて民主的政権の強制的

追放ないし民主政治の侵食が起きた9つの事例（ハイチ、ナイジェリア、パキスタン、コートジボアール、フィジー、ペルー、ジンバブエ、ベネズエラ、サントメ・プリンシペ）での集団的対応について、パキスタンとジンバブエ以外では民主主義の回復に「驚異的レベル」で成功したとされる（Gude 2005）。また、現在は加盟しているEUの中・東欧の加盟候補国に課した政治的コンディショナリティは、民主主義の定着への正のインパクトを生んだとされる（Ethier 2003；Pridham 2007）。

USAID監修のある研究では、1990～2003年のUSAIDの民主主義およびガバナンス（DG）プログラムの実績が先述のフリーダムハウスおよびポリティIVの指標の変化から評価され、DGプログラムの実施が、その年に（支援がなければ）本来予期されたスコアを50%押し上げたとされる（Finkel et al. 2007）。世界民主主義運動（WMD）が民主主義支援として資金援助を受けている1200余りの団体の代表に行ったインタビューでは、政治体制に関係なく、6割余りが支援は自らの団体の活動に好ましい効果をもたらし、半分近くが国全体へも好ましい効果を与えたと回答した（Barkan 2011）。

しかし、個別の事例となると失敗を指摘する研究も見受けられる。たとえば、グルジアおよびウクライナに対するアメリカの共和党国際研究所（IRI）などによる政党支援は、安定した代表的で民主的な政党の発展に貢献できず、「失敗」と評された（Bader 2010）。

このような効果の評価自体、次の民主主義支援にフィードバックされる点で、民主主義への国際的関与の一部である。問題は、現段階では、民主主義支援を含めた民主化支援の効果を評価する方法が確立していないことである（Burnell 2007；National Research Council 2008；杉浦 2010：91-101）。支援の効果の評価をめぐることは、以下の争点が現れている。

第一に、評価に際しての、特定の民主主義支援活動とその効果の「マッチング」の問題がある。評価の際、結果を示す従属変数として、先述のUSAIDのDGプログラムの評価にあるように、フリーダムハウスおよびポ

リティIVの指標が多用される。しかし、先述した民主主義の指標自体の問題に加え、それらは国全体の民主主義の程度を評価するものであり、選挙支援のように民主主義の一部に作用する活動に対しては、その効果を測る基準としてはミスマッチとなる。そこで、民主主義を選挙の自由・公正さなどいくつかのセクターや、ミクロ、メゾ、マクロなどのレベルに分けて、当該活動を関連するセクターやレベルへの効果でのみ評価する方法が提案されている（National Research Council 2008：91；Crawford 2003：5-6）。ただし、セクターやレベルの区分や、それぞれでの効果を示す適切な指標の有無や選択、国全体の民主主義への影響への集約方法など課題が残る。

第二に、特定の支援活動の効果をどの程度の「期間」で測るべきかという問題がある（Rakner et al. 2007：28）。選挙監視活動や軍事クーデターへの対処のように、比較的短期間に支援の効果が必ず現れるというわけではない。市民社会の発達への支援のように、民主主義の制度・構造的要因に作用する支援では、効果が現れるまで時間がかかりやすい。

第三に、民主主義支援がもたらした結果の「判断」に関わる問題がある。国際的関与と民主主義の質の間の因果関係が解明されていない現状では、民主主義支援の効果を評価することは、客観的というより、価値判断を伴う政治的判断とならざるを得ない。その判断には、他の段階と同様、国際アクター自身の動機や利害計算、他の価値とのバランスの斟酌、各国の特殊な環境への配慮が影響する。たとえば、1990年代のロシアのエリツィン政権下での選挙で、国内NGOからの不正の指摘にもかかわらず、欧米諸国は、共産主義勢力の復活阻止や安全保障を優先して、選挙監視下での選挙結果にお墨付きを与え続け、民主主義の質に悪影響をもたらした（Saari 2009）。また、支援の「成功」を示したいという、民主主義支援「産業」の一員としての政治経済的動機が、すでに成功しつつある事例ばかりを評価対象に選ばせているという指摘もある（Magen 2009：17）。また、恒常的に入れ替わるドナー内部の担当者が、相手国の政権との関係

に配慮して、他の分野に比べて民主主義分野での批判を弱める場合もある (Brown 2011)。

第四に、評価の過程に誰が参加すべきかなど、効果の評価の「過程」が問われる (Burnell 2008 : 427-431)。民主主義支援の評価は、支援アクター自身が行うのが一般的であるが、支援側と対象国側のアクターの間で特定の活動の評価をめぐり対立が生じることがある。たとえば、2000年代になり選挙監視で批判を強めるOSCEに対し、ロシアのプーチン政権は次第に不満を強め、OSCEは08年の大統領選挙の監視を断念した (Saari 2009)。また、特定の民主主義支援活動の影響を検証するには、専門的な知識が不可欠である (Magen 2009 : 16)。しかし、国際アクター側の情報不足のために、効果の評価が実態から乖離することがしばしば起きる。たとえば、1990年代に一般的であった短期間の選挙監視では政権による選挙前の不正や操作がしばしば見逃されたが、選挙監視の効果は高く評価されていた (Carothers 1997)。そこで、支援の実態に通じている (はずの) 対象国の政府および国民が参加する手法が、開発援助のガバナンス支援の評価で実践されている (Crawford 2003)。しかし、相手政府との見解の相違や市民社会からの参加者の決定などで困難が生じる場合がある。

第五に、民主主義支援が必要にもかかわらず支援が行われなかった「不作為」の事例をどう評価するかが問題として残る。たとえば、2006年9月に発生したタイの軍事クーデターではASEANを含めて国際的な厳しい対応はほとんど見られず、米州での同種の事態とは対照的であった (小林 2010 : 80)。

5 民主主義への国際的関与のさらなる研究の必要性

本章では、国際社会で体制移行後の民主主義の質が問われ、国際的な支援が行われるようになった経緯を概観し、国際アクターが民主主義の質を評価する方法、その向上を支援／妨害する関与の内容、それが民主主義に

作用する「経路」をまとめた。その上で、関与の決定や実施、関与が対象国の民主主義の質に与えた結果とその評価について、民主主義支援の成否や効果の観点から検討し、いくつかの争点を明らかにした。

しかしながら、すべての民主主義の定着に与える要因や民主主義への関与に伴うすべての問題点を本章は網羅できたわけではない。定着の要因やそれに対する国際的関与の影響は各事例によって異なる。本章での考察は、今後の比較検討のための大まかな枠組みを示したものである。

そもそも、国家の民主化は本質的に国内的な過程であり、国際的な関与の影響自体に限界がある。しかし、国内の諸アクターが自国の民主化を支持するか反対するかに関係なく、グローバルな相互連関が進む世界において、各国の民主主義・民主化の国際的な側面はもはや軽視できない。同時に、各国の民主主義・民主化が国際社会に影響を与える機会も増えつつあることから、今後も各国の民主主義に対する国際的な関与は続くであろう。そのため、国際的関与の形態や具体的に民主主義に及ぼす経路を比較しながら解き明かす作業は、今後の民主主義研究や比較政治学に不可欠であり、事例が積み重なる中でいっそう求められる。

〈附記〉

本章は、平成22年度日本学術振興会科学研究費補助金、基盤研究 (B) (海外学術調査) (22402016) による研究成果の一部である。

注

- 1) 本章では、特集全体との統一性から「デモクラシー」ではなく「民主主義」の語を基本的に用いる。
- 2) 本文後述のエコノミスト社の情報機関 (EIU) の「民主主義指数」でいえば、「混合体制」、「不備のある民主主義」、「完全な民主主義」に分類されるような国であり、かつ形式的には多元主義を採用する国家をここでは民主主義に含む (Economist Intelligence Unit 2010)。
- 3) 再びEIUの民主主義指数でいえば、「混合体制」および「不備のある民主主義」