

本抄訳は 2019 年 1 月に米国議会調査局 (Congressional Research Service) から発表された “Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance” を日本国際交流センター (JCIE) が和文抄訳したものです。

原文 URL

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44858>

米国議会調査局レポート 民主化推進: 米国対外援助政策の目的

【サマリー】

- 民主的な制度の推進、プロセス、価値を促進することは、長い間米国の外交政策の目的だったが、必ずしもその優先順位は一貫していなかった。民主化支援の資源配分やその関心は、世界的なイベント、競合する政策の優先順位や政治的変化などにより形成されてきた。また、海外における公正な選挙監視、市民社会の強化、法の支配や人権の推進、その他民主主義に関わる活動支援にも影響してきた。
- 民主化支援を擁護する側は、民主主義の推進は、世界の発展と、米国の安全保障上、不可欠であるとししばしば断言する。なぜなら、安定した民主主義は有用な経済成長をもたらし、人権を守り、戦争等の危険を回避するからである。一方、民主化支援に批判的な立場をとる側は、米国の対外関係は、米国の国益と国際秩序の安定にのみ焦点を当てるべきだと主張する。他国の国内政治体制が民主主義であるか否かには関係せず、国際社会の安定自体が国益だとする立場は、民主的移行への支援を消極的なものにする可能性がある。その実現においては不確定要素が多く、より一層の不安定を招きかねない。
- 民主化支援の予算は、米国の外交政策機関に密接に組み込まれている。この 10 年、毎年対外援助予算から 20 億ドル以上が民主化支援のため、国務省、USAID、NED、その他関係機関を通じて支出されている。政治参加、透明性、説明責任、有効性、公正で特徴づけられるグッド・ガバナンス、法の支配、人権の推進などに大きな予算が割り当てられることは典型的である一方、選挙体制や政治・政党間権力競争への配分は前者に比べ低くなっている。近年では、一部の外国政府による市民社会組織への締め付けの高まりにより、市民社会組織強化のための民主化支援が増強されてきている。
- 民主化推進という概念については共和党、民主党の両党の支援があるものの、第 116 議会において、かかる支援に関する一貫性、有効性、妥当性について、継続的に審議されることになるであろう。トランプ大統領は、民主主義と人権を促進することは、自身の政権の外交政策上の優先課題ではないことを様々な形で表明している。大統領府と議会がこの問題について共通の立場に立つこと

は、議会における大きな課題である。

- 第 116 議会は、予算審議及びその監督権限の一環として、トランプ政権による 2020 年度対外援助予算請求が民主化支援に及ぼす影響の考慮、民主化支援活動の有効性の再検討、民主化支援に関わる様々なチャンネルの精査、民主化支援を広範な外交政策と予算配分の中で優先順位のどこに位置させるか考えることになるだろう。

【本文主要論点】

1. 民主化推進の定義とその例

米国対外援助政策における“民主化支援”は、一般的に、他国における民主主義体制への移行あるいは向上に関わる活動を支援することにある。

民主化支援予算は、“議会予算正当化 - Congressional Budget Justification (CBJ)”により“公正かつ民主的な目的の管理 (Governing Justly and Democratically Object - GJD)”として大統領府から議会に提出される。

具体的活動例:

- 選挙支援
- 司法改革
- 警察改革
- 地方自治統治
- 人権と法の支配

2. 権限と制限

米国の対外援助は、1961年の外国援助法 (Foreign Assistance ACT:FAA)に基づくが、その理念の一つに“民主的参加”と“民主的統治の効果的な制度”を掲げている。FAA は、腐敗を廃し、透明性と説明責任を推進するグッド・ガバナンスのための支援活動を可能にする他、一部の対外支援に関して人権スタンダードの遵守を条件付けている。その後、中米、東欧などの特定地域の民主化推進の法律がいくつか制定されている。

また、国務省の民主化関連活動は、米国連邦法規の民主価値推進の章 (US Code chapter on Advancing Democratic Values) の指針に基づく他、民主主義基金 (NED) の活動は、1983年に施行された「米国民民主主義基金法」に準ずる。

他の法律で対外協力が制限されている特定の国々においても、民主化支援であれば実施できるとされている。しかし、民主化支援活動の範囲を制限する法律および関連する機関の政策もある。

例えば、「外国援助法」は、“いかなる資金も、直接、間接を問わず、他国の選挙結果に影響を及ぼすために使うことはできない”と規定している。

同様に、USAID の政党援助政策も、選挙結果を左右するのではなく、代表制や複数政党制を支援すること、としている。

NED についても、他国の特定政党運営や候補者に対する資金援助を含む党派的活動に資金を使うことは禁じられている。

3. 米国の民主化支援の歴史

(1) 共産主義と冷戦

米国は第二次世界大戦後、日本やドイツの民主化を支援してきた。また同時に、イランやグアテマラの民主的に選出された政権の転覆を支援したこともある。

1970年代、民主化と人権は、外交政策の主流となり外国援助法の修正が行われ、カーター政権下、大幅な人権侵害を行っている南米政府に対する援助制限、特に軍事支援の制限が行われた。

レーガン政権は、人権がらみの民主化というより反共産アジェンダとして民主化支援を行った。さらに、議会決議を経た政府拋出の民間機関として、1983年に全米民主主義基金(NED)を設立し、非政府組織という大義による民主化支援を進めることにより、独裁国家への支援と並行して民主化リーダーへの支援をすることが可能になり、また、これまで隠密裏に進めてきた活動を公に、政府の政策とは別の独立した活動として行うことが可能になった。

(2) 冷戦後の移行期

ソ連崩壊による冷戦の終焉で、民主化支援のターゲットが南米から東欧・旧ソ連国へとシフトした。西側同盟に隣接する巨大な核・兵器庫であったこれら諸国を民主主義体制と自由経済に移行させ、共産圏の拡大を止めることがブッシュ政権および議会のコンセンサスであった。

クリントン政権は、「関与と拡大の国家安全保障戦略」という名のもとに、民主主義推進を外交戦略の柱の一つとした。1990年代の西側自由民主主義は、対抗軸のない世界的民主化への大きなうねりとなり、米国の外交政策の枠組みに深く組み込まれていった。USAIDの中に、“民主主義とガバナンス・オフィス”や“民主化移行イニシアチブ・オフィス”が設置され、1998年には、議会は国務省に“人権および民主主義基金”を設置した。

(3) 9-11後のテロ対応

2001年の9-11テロ攻撃は、米国をそれまでの民主化支援とは異なる次元へと向かわせた。ブッシュ政権は、アラブ諸国における民主主義の欠如がテロの温床となっているので、民主化を進めることにより、イスラム急進派を封じ込められることができると考えた。

「米・中東パートナーシップ・イニシアチブ-MEPI(経済・政治・教育・女性の4分野に関する改革支援)」や、開発支援機関「ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション(MCC)」を設置、ライス国務長官は、“変革外交”として、多様なパートナーと協同し、内部から民主化への変革を生ぜしめ、国際システムに対応できる民主国家を作り、維持するとした。

ブッシュ政権は議会のサポートを得て、イラクやアフガニスタンにおける軍事行動後、またはそれと並行して民主化推進のための資金をつぎ込んだが、その戦略や外国主導による民主化推進に国民の税金をつぎ込むことについて疑念がもたれることになった。

キルギスタン、グルジア、ウクライナにおける“カラー革命(花の革命)”への西欧諸国の支援は、ロシアやその他の国における民主主義を後退させるものであり、国内政治への介入と見做されて、市民社会による民主化や人権運動の制限に繋がった。

オバマ政権は、ブッシュ政権による民主化推進から一步退き、非民主主義国家であるイランやロシアなどの国との関係改善を図った。2011年の“アラブの春”は、民主化の新しい波を起こすものとして希望を与えたと同時に、米国の安全保障や経済を脅かしかねないものであった。オバマ政権は、民主化への可能性が高い国に対しての支援を行う一方、人権問題のある独裁政権との関係も維持した。USAIDも、どのようなタイプの民主化運動が最も効果的であるかの評価と特定を行い、2013年には、“民主主義、人権、ガバナンス戦略”を策定した。

(4) 最近の状況

フリーダムハウスは、2017年に政治における国民の権利や市民の自由が後退した国は71か国、前進した国は35か国で、12年連続で、世界で自由の後退が続いていると伝えている。これからも米国の外交政策は岐路にたっていると指摘されている。

また、情勢不安定、セクト間対立、西欧への反感、さらには、政治の分極化、経済不況、過激主義、ポピュリズム、ナショナリズムなどにより、西欧的民主主義の意義や有効性が減じていると指摘される中、民主化支援の意義が問われている。他方、民主主義の後退と権威主義の台頭という懸念はおおげさであり、民主化支援は、米歴代政権が積み重ねてきた外交政策に深く組み込まれているため、簡単に揺らぐものではないとの意見もある。

4. 制限された環境下での民主化推進

閉鎖された厳しい環境下での民主主義推進に関する懸念は増大している。

国際的市民社会グループ“CIVICUS”は、2014年に、結社、集会、表現の自由が96か国で制限されていることを報告している。国際非営利法制センター(ICNL)は、2015年から、市民社会の活動を制限する法律や規制が世界各地で60以上も制定されたと報告。

2015年、USAIDは、人道援助以外のプログラムが行われている国で、当該国政府が、(1) 政治的抑圧、(2) USAIDの支援を拒否、(3) 米国と敵対関係にありUSAIDと開発援助におけるパートナーシップを組めない、または、USAIDが直接雇用したスタッフを現地に送れない国での事業ガイドラインを策定し、全てのプログラムを見直し、事業実施団体がUSAIDとの関係を最小限にしなければいけないケースについては、援助打ち切り等の検討に入るとした。また、プログラム関連資料は機密扱いとせず透明性を担保し、人権擁護や民主的ガバナンスという基本を超える政治アジェンダには踏み込まないとした。

制限された環境下で活動する難しさは、NEDのメリットを示すものだと指摘する声もある。NEDはUSAID等の政府機関とは切り離された独立した非営利団体であるため、政府間の外交関係がない

国で活動することも可能だからである。

5. 連邦諸機関と NED

(1) USAID

対外援助プログラムのリード組織として、国務省とともに民主主義推進と人権擁護を推進している。非政府組織がパートナーとして実施、USAID オフィサーは、一般的に企画、運営、モニターを行っている。この援助戦略は、保健、教育、経済発展等の開発戦略と密接に連携している。

各地において民主化推進を図るミッションは、2012 年にワシントンの USAID の“民主主義・紛争・人道支援局 (DCHA)”に設置された“民主主義・人権・ガバナンス・エクセレンス・センター (DRG)”(民主主義・ガバナンス・オフィスに代わり 2012 年に設置)の支援を受けている。

1994年に設置された“トランジション・イニシアティヴ・オフィス (OTI)”もまた、政治危機に陥った国における柔軟かつ迅速な平和支援と民主化支援を行ってきた。OTI は、実施、拡大、縮小等に時間をかけずにできる 2~5 年の短期の個人契約によるプログラムを行う。OTI のニッチは、米国にとり戦略的に重要な国で DRG のような他のエージェンシーが踏み込めない場合でも、政治変化が起きた際に機会を捉えて活動することにある。2018 年には、ボスニア・ヘルツゴビナ、ビルマ、北カメルーン、チャド、コロンビア、ホンジュラス、リビア、マケドニア、ニジェール、ナイジェリア、パキスタン、ソマリア、シリア、ウクライナで活動を行った。

(2) 国務省

国務省による民主化支援は、USAID と補完しあうものである。民主主義、人権、労働局 (DRL) により実施されているが、(1) 短期緊急支援、(2) 人権、民主主義、信教の自由、労働者権利、移行期の正義、インターネットの自由などについて活動する民間機関へ助成するという 2 点において USAID とは異なる。DRL は大使館ベースの活動ではなく、報告や現地視察を通じて NGO の活動をモニターする。政治自由のない閉鎖された社会における改革を推進するとともに、ジェンダー平等、腐敗、市民社会の戦いに関する官民パートナーシップへの支援である。国家政策およびその運営において、市民への脅威への対応を一段あげるために、その活動を新たに任命した市民安全保障、民主主義、人権担当国務次官の監督下においた。

国務次官は、その他の部局からも民主化支援に関する報告を受けるが、これには、人権を侵害する犯罪組織の問題に関わる“国際麻薬・法執行局”も含まれる。また、“紛争・安定化活動局”や“教育・文化活動局”も民主化支援に関連する事業を行なっている。

(3) 全米民主主義基金 (NED)

1983 年に設立された非営利民間組織であるが、毎年議会の予算承認を経て国務省予算に組み入れられている。DRL と同様に直接事業は実施せず、人権や民主主義に関わる活動を行っている民間組織を助成する。約 40~50%の予算が、国際共和研究所 (IRI)、全米民主国際研究所 (NDI)、米国国際労働連帯センター (ACILS)、および国際民間企業センター (CIPE) に振

り分けられ、残りが現地 NGO の助成に使われている。

NED は民間組織であり、USAID やその他政府機関が制度上、あるいは外交的配慮により活動できない地域で活動することが可能である。助成決定は理事会が行うが、情報の自由、政治プロセス、民主主義の理念・価値、政治組織、説明責任、法の支配、市民教育、NGO 強化、結社の自由、市場経済の発展、紛争解決等の活動を支援する。

議会には毎年、国務省には四半期ごとの報告が義務付けられている。

(4) ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション(MCC)

様々な指標に基づき選定された国を支援する対外援助コンパクト(5 か年支援プログラム)を実施するため 2004 年に設立された。MCC は、経済成長による貧困解消を目的としており、人権や民主主義は構成要件ではないが、市民の自由や政治的権利が必須条件となっているので、民主化支援にまったく関わりがないとはいえない。MCC 国から外されるという恐れから、援助期間は、民主的制度を維持しなければならないため、米国の民主主義推進にとり有効なツールとなっている。2012 年までは、例えばヨルダンにおける政治参加、政府の説明責任等を推進するなど、民主主義推進に直接的に働きかけるプログラムが実施されていたが、現在では、民主主義の進展の遅滞が経済成長を妨げているときなどに限られる。コンパクト参加の条件に関する課題、例えば腐敗の防止などの働きかけは、現在も行われている。

(5) 他の二国間民主化支援活動

司法省は国務省からの予算により法の支配と公正な運営に関する国際プログラムを、労働省は労働者の権利に関する国際的な活動を実施している。また、国防省の軍事訓練やシブリアン活動において人権や文民統制が配慮の対象となっている。米国放送管理委員会は、“ヴォイス・オブ・アメリカ(VOA)” やキューバでの“ラジオ・マルティ”の民主化支援活動を管理している。NED の他に、アジア財団、米国平和研究所なども政府資金援助をうけているが、民主化推進活動関連支出額を特定するのはむずかしい。米国情報調査機関も、民主化関連の活動に参加している場合があると考えられるが、情報は公開されていない。

(6) 国際機関への支援

UNDP や国連民主基金、デモクラシー・コミュニティ、フリーダムハウス、世銀、米州機構(OAS)、欧州安全保障協力機構(OSCE)なども支援しているが、これら組織は、明確に民主主義推進を謳って活動している組織もあれば、グッド・ガバナンス等、民主主義推進につながる活動をしているものもある。OECD によれば、ガバナンスと市民社会支援の分野で、2016 年の多国間ドナーによる資金援助のコミットメントは 174.7 億ドルにのぼると推計されている。

6. 民主化推進への批判と擁護

米国の民主化推進政策に関する議論は、具体的な事業への批判もあるが、概ね、以下にまとめられる。

- 米国的価値の押し付け

リベラルな民主主義とその価値観はすべての国で共有されて然るべきと米国が断言するのは傲慢であり、さらに、米国のイメージに基づく世界の改革という政策がテロを惹起しているという批判がある。一方、民主化支援擁護者は、民主主義と政治参画はアメリカだけの概念でなくその価値は広く共有されており、米国は押し付けでなく、自由のために戦い、助けを求めている組織と個人を支援していると反論する。

- 主権の問題

民主主義の推進を脅威と考える外国の指導者は、民主化支援は、国内問題に対する不適切な主権の侵害ととらえている。この議論は、時に米国や他の外国組織が支援する市民社会の活動を制限する理由に使われる。この議論に対して、当該国指導者が自由で公正な選挙により選ばれたのでなければ、国民を代表するものとしての正当性に欠けるとの反論がある。

- 一貫性の欠如

民主化推進は、時に、他の対外政策との対立を生む。非民主的政府に圧力をかける一方、対テロにおける戦略パートナーや石油輸出国であれば非民主政府であっても目をつぶることで、米国が拠って立つ倫理規範がないがしろにされる可能性がある。他方、米国はポジティブな改革をもたらされる最大の機会をとらえる必要があるとする意見もある。

- 非効率的、また想定外の結果

アフガニスタンやイラク、アラブの春をきっかけとするその他の国の民主化に関する近年の動きは、米国の政策決定者が当該国の状況を十分に理解しないままに社会的、構造的改革をすすめようとするものであり、失敗につながるであろうと予測されている。これは、非効率的であるばかりでなく、意図しない地域政情不安定などをもたらす。

一方、民主化支援推進者は、イラクやアフガニスタンのケースは、中途半端な軍介入の結果であり、焦点を当てるべきではない。コロンビア、インドネシア、ミャンマー、スロバキア、そしてチュニジアを例とすべきとしている。

7. 連邦議会の課題

米国の民主化支援プログラムの形成に連邦議会は重要な役割を果たしている。

(1) トランプ政権の民主化支援

議員の多くが、トランプ政権の行動は、米国の民主主義推進の努力を低下させるものであるとの懸念を表明している。トランプ大統領の、プーチン大統領、金正恩北朝鮮最高指導者、フィリピンのドゥテルテ大統領等の権威主義者をたびたび称賛し、反対に同盟国の指導者を批判するなど、非民主主義を鼓舞するような言動、さらに、2018年10月のジャマル・カシヨギ氏暗殺にサウジアラビアの皇太子の関与が噂されているにも関わらず、同国との経済関係を強調するトランプ大統領の方針に大きな懸念を示している。

それと同時に、政権のボルトン大統領補佐官は、キューバ、ベネズエラ、ニカラグアを“暴政のトロイカ”と呼ぶ強硬路線をとるなどしており、如何にして民主化を推進し、何をもって権威主義と宣告するか、トランプ政権と116議会の綱引きが続くと思われる。

(2) 予算抑制

トランプ政権は、2018年度、2019年度の民主化関連予算の40%カットを提案した。対外援助全体予算の30%を上回る削減である。また、戦略的重要性のある国に集中させるよう提案しているが、これは、これまでの配分から大きく変わるものではない。議会は、これに対し、2018年度は前年から16%カット、2019年度は前年より漸増で承認するとみられている。いずれにしても、政権がより一層の予算削減を求めてくるのであれば、議会はコスト・パフォーマンスをより厳しく精査することになる。

(3) 有効性と監督

すべての民主化支援プログラムは、会計検査院の査察を受ける国務省、USAIDと同等の基準で報告が求められ、評価を受ける。経費管理などの方法は確立されている一方、民主化支援活動の成果を文書化するのはその性格上、特に困難である。

2006年にUSAIDは1990年から2003年における民主化支援活動の成果の調査報告において、様々な要因を考慮に入れてもUSAIDの民主化支援活動は、米国あるいは他国の対外援助活動に比べ、多大なインパクトをもたらしたと報告している。USAIDは近年その評価方法をステップアップしており、議会も監督権限を活用し、成果評価の努力を高めることが考えられる。

(4) 間接支援と直接支援

民主化支援では、USAIDを通じての直接支援、あるいはNED、さらには多国間を通じての間接支援のそれぞれに、メリットとデメリットがある。

NEDは、それまで隠密裏に実施されてきた民主化支援活動を、公に、説明責任のある形で実施するために、政策決定者とは距離をおき、かれらによるコントロールをある程度制限できる組織として設立された。他方、国連民主基金等では、米国政府の優先順位を考慮したり、米国政策決定者が影響力を行使したりすることはできない。これら間接支援は、米国政府方針と同一視されないため、より正当性があると考えられる向きもある。

(5) 安全保障、通商、人権との相対的重要性

民主化の推進は、安全保障や経済的利益と密接な競合関係にある。将来的に米国の通商パートナーとなる可能性のある国や地域の政情安定化などとの関係である。トランプ政権にとっては、国家安全保障や経済が優先であり、民主主義や人権は第二義的である。議会の人権擁護派は、非民主政治体制の容認は安全保障や国際貿易の観点から、米国を不利益な立場に立たせるとして、押し戻そうとするだろう。

(6) ガバナンスのオルターナティブ・モデル

ある専門家は、これまで米国の民主化支援に効果があったのは、多くの人が米国を好ましいリ

ベラルな民主主義政治体制を具現化している国とみなしてきたからであるが、そのアメリカン・ブランドとしての民主主義も内部からほころびを生じ、色あせてきたと指摘している。また、東ヨーロッパやイラクにおける新たな民主主義における経済や安全保障との葛藤にみられるように、民主主義、平和、繁栄の関係が変化していると世界は見るようになっている。一方、米国の民主化支援の後退は、リーダーの不在と、そのポジションを他にとって代わられる可能性を秘めており、長期的に取り返しのつかないことになるとの警鐘がなされている。特に、中国の権威主義的キャピタリズムが、国家の安定と経済成長を望む人にとっては、“ポスト・デモクラシー”のモデルとしてアピールする可能性がある。トランプ政権にとっても、議会にとっても、このオルターナティブ・モデルが何を意味するのか、考慮すべき重要な課題ととらえるべきである。

(JCIE 抄訳)

お問い合わせ

(公財) 日本国際交流センター

東京都港区赤坂 1-1-12 明産溜池ビル 7F

jcie-democracy@jcie.jp (@前空白を削除)