

本翻訳は 2020 年 7 月 13 日に戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies）から発表された”The Sunnylands Principles on Enhancing Democratic Partnership in the Indo-Pacific Region”を日本語訳したものです。

原文 URL

<https://www.csis.org/analysis/sunnylands-principles-enhancing-democratic-partnership-indo-pacific-region>

2020 年 7 月

インド太平洋地域における民主的統治を促進するパートナーシップ

強化に関するサニーランズ原則

署名

マイケル・アブラモヴィッツ コンチータ・カルピオ・モラーレス マイケル・フュリラブ
マイケル・J・グリーン ドウルバ・ジャイシャンカー ブライアン・ジョゼフ

方法書：

マイケル・J・グリーン
エイミー K. レアー

プロジェクトコーディネーター ニコラス・セーチェーニ

デレク・ミッチェル マルティ・ナタルガワ 申珪秀 高須幸雄 ダニエル・トワイニング

戦略国際問題研究所（CSIS）アジアプログラムと人権イニシアティブの報告書

インド太平洋地域における

民主的パートナーシップ強化に関するサニーランズ原則

我々署名者は 2020 年 1 月 23 日から 25 日にかけてカリフォルニア州ランチョ・ミラージュにある歴史的なアネンバーグ・エステートのサニーランズに集まり、各代表者の広範で多様な国家の経験に基づいて、インド太平洋地域における民主的ガバナンスの規範を推進するための地域協力のビジョンについて、以下のような合意を得た。

民主主義への協力がなぜ重要なのか

民主主義は権利の享受にあたって決定的に重要である

すべての人は、自由と、市民の声によく反応し説明責任のある政府に対して固有の権利を有している。国連世界人権宣言と東南アジア諸国連合（ASEAN：Association of Southeast Asian Nations）人権宣言の言葉を借りれば、全ての人々は生まれもって自由であり、尊厳と権利において平等である。全ての人々は思想、良心、宗教に対して自由の権利を有している。意見や表現の自由に対する権利、また個人、集団の利益を促進するための平和的な集会や結社の自由の権利も同様である。民主主義—あるいは、法の支配下における透明性、説明責任、包摂的な統治—は人々の尊厳と権利を最も良く守り、公共衛生や教育を促進し、その結果として国家の安定、安全、発展を促進する政治システムである。

民主主義は機能する

民主的社会は長期的に安定しており、市民への反応力が高いことが証明されている。包摂性と権利に対する尊重は、紛争を平和的に解決し、回復力を高めることを助ける。自由で公正な選挙は権力の平和的な移行と合法的な政府の形成を可能にする。透明性と説明責任を伴う統治は汚職を防止し、国とその国民が独自の道を選択することを可能にし、すべての人々にとってより強く、より公平で、より包摂的な経済をもたらす。堅固な民主主義とより良い経済発展、公衆衛生、質の高い教育との間には強い相関関係が存在する。

民主的規範は広く普及している

権威主義モデルが未来であるとの一部の指導者の主張にも関わらず、アジアを含む世界中の市民は、開放的で、自由で、透明性があり、説明責任が伴い、包括的で、統治の中で人々に声を届けることが出来る政治社会を求め続けている。より多くの人々が歴史上どの瞬間よりも、民主主義国で生活をしている。1945年以降、アジア諸国は世界中の民主主義社会に見られる多様性と活力を示した相次ぐ波の中で民主化を経験してきた。過去10年における世界的な民主主義の後退傾向にも関わらず、インド太平洋は自由度指数において全体的な改善が示された唯一の地域である。実際、インド太平洋では、より多くの人々が他の統治形態よりも民主主義のもとで暮らしている。ASEAN憲章のような主要な地域協定では、民主主義、法の支配、グッド・ガバナンス、人権と基本的自由の擁護を遵守することなどの原則が強調されている。

民主主義は課題に直面している

このような状況にも関わらず、世界の国々と同じように、アジアでも民主的ガバナンスが以下のような課題により緊張下にある。ポピュリズムの台頭と政治的二極化、偽情報の拡散、エリートに対する汚職の利用、民主主義国家間での一貫性の無いメッセージと団結の欠如、

政府による新たな監視能力、大国間競争から生じる地域国への地政学的圧力、地域における報道の自由の低下と市民社会空間の閉鎖、そして不平等、である。したがって、インド太平洋における民主的ガバナンスの推進を目指す、広範で包括的なパートナーシップとビジョンを確立することが重要である。

多様で包摂的な行動計画

1. 民主主義は多様であることを認識する。

インド太平洋地域における民主的パートナーシップのビジョンは、すべての独立国が、規模の大小にかかわらず、自国民が適切と認める主権と利益を保障するための権利と能力を平等に確保できるようにすることである。民主主義は画一的なものではなく、各国のオーナーシップとビジョンに基づく多様性を持つ。民主的パートナーシップは、人々が、自らがどのように統治され、基本的な自由を如何に享受するかを選択し主張する権利を有する民主主義の原則を支持する。各国政府は、自由・公正な選挙と、透明性・適切な管理を通じて、国民に説明責任を果たし、公共財の公平な分配、透明性ある行動、すべての国民を包含する政策を通じて、人間の尊厳という基本的価値を守り促進すべきである。適切で対応力のある統治は、多様なステークホルダーの参加とオーナーシップによって成り立つ。企業、労働者、学術機関、市民社会、女性、ジャーナリスト、政党、政治家、宗教団体のすべてが、説明責任と効果的で対応力のある包摂的な統治を実現するためにそれぞれの役割を持っている。この地域における民主主義の推進には、これらすべてのステークホルダーがそれぞれの役割を果たす必要がある。

2. 自国や近隣諸国の民主主義を積極的に支援する。

インド太平洋地域の各民主主義国家は、すでにユニークかつ意義深い方法で、国内および地域内における民主主義の発展と文化を支援している。各国は、対応力と説明責任能力のある統治を推進するため、多様なアクターとメカニズムを含む包括的なアプローチが確保されるよう連携すべきである。また、民主主義国家は、地域内の異なる人々やグループ間の国境を越えた学び合いを支援すべきである。これには、市民社会やジャーナリスト同士が国境を越えて関わり合うことや、各国政府が定期的に集まって、互いの民主主義の発展を支援する経験から学び合うことを含まれる。こうした機会を通じ、既存の取り組みを基盤としながら、政府による説明責任、市民社会の積極的関与を促進するための新しい方途を模索することが可能となる。

3. 包括的なアプローチを採用する。

民主化支援は、外交、防衛、経済政策、開発協力、貿易を含む国家間関係のすべての側面に反映されるべきである。こうした関与や支援においては、市民による統治への取り組みや政府の説明責任が促進され、汚職が減少するような仕組みを確保しなければならない。また、これらは、相手国のキャパシティ・ビルディングに焦点をあて、現地の状況や要件に応じ、現地感情に配慮したものでなくてはならない。

4. 多国間組織と連携する。

民主主義国家は、この地域の多国間構造が画一的ではなく多面的であることを認識したうえで、APEC、東アジアサミット、ASEANを含むインド太平洋地域の様々な多国間組織の中で、この原則を優先的に推進するための共通アジェンダを策定すべきである。各国政府は、民主的統治を推進するために、国連やASEANの制度的枠組みの下での既存のコミットメントを遂行するとともに、民主的規範の確固たる推進を後押しするための新たな方法を模索しなければならない。さらに、インド太平洋地域内の民主主義国家間の協力に向けた新たなメカニズムを構築する可能性を模索すべきである。

5. 公正で包摂的な成長を促進する。

地域内の民主主義国家は、社会と経済面で民主的な配当の達成を支援するプログラムへの予算を増加すべきである。より公正で包摂的な成長と、説明責任を果たし迅速な対応ができる政府とが両輪となって、民主的な配当が実現する。経済開発協力は、インフラ開発や貿易協定を含め、これらの目標を最優先としなくてはならない。

6. 包摂的なアプローチによって女性の参画を強化する。

女性が参画する包摂的で説明責任を果たした紛争解決の取り組みは、他に比べてはるかに永続的であるといわれる。各国政府は、国家間・地方レベルで、この原則に基づいて平和を構築すべきである。ジェンダーに配慮した人間中心の貧困削減を目指す開発計画と、女性のエンパワーメントや政治参加を組み合わせることにより、長期的な安定と経済成長が実現する。これは、多様な疎外されたグループと女性を包摂する場合に、特に顕著といえる。

7. 若者の関与を増やす。

インド太平洋には世界で最も高齢層からなる社会と最も若年層の社会とが併存するが、世論調査によると、この地域全体を通じ、若者は民主主義的な規範を強く支持している。この地域への支援にあたっては、若者が政治にも市民生活にもより多く参加できるように焦点を当て、エンパワーメントを促し、民主主義において、すべての人の声が尊重され、生活が改善され、人々が未来に備えられるような支援が重要である。

8. 民間セクターと連携する。

民間セクターは、国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」に含まれている人権の尊重、汚職の撲滅、業務における透明性の確保、官民パートナーシップを通じた市民参加と市民からのインプットの増加など、民主的な文化を支える上で重要な役割を担う。ビジネス界にとっても、人権と説明責任の尊重を必須とする公正な競争、法の支配、予測可能性は利益となる。

9. テクノロジー・ガバナンスを優先する。

開かれた、自由で説明責任のある社会の未来は、いかに効果的に新技術に対応できるかにかかっている。表現の自由と多元主義を支えるような技術の能力が促進されるべきであり、開発協力・経済政策では、デジタル・デバイドの解消に焦点を当てるべきである。地域全体におけるデジタル・リテラシーへの支援は喫緊の重要課題であり、誤報や偽情報に対応力のある見識の広い市民層を育成し、独立した民主的・多元的・平和的な社会を促進するために必要不可欠である。この原則を共有し、抑圧的に使われ得る新監視技術を制限することは、自由な国民と自由な社会を維持・保障することに寄与する。

10. 独立したメディアを支援する。

独立したメディアは、透明性と説明責任のある政府の統治を確保する上での必須要件であり、汚職や外国からの干渉の暴露にも貢献する。

以上のすべての多様で包括的な取り組みの礎として常にあるのは、人間の尊厳の推進である。我々は、インド太平洋地域における民主主義の未来に対して楽観的であるが、一方で、かねてからの課題は依然として残っており、新たな課題も生じている。民主主義を推進するための多様なアプローチをより一層意識的に連携させることによって、開かれた、自由で、透明性と説明責任のある、包摂的で豊かな社会を目指すというこの地域のビジョンを達成する機運を高めなくてはならない。

マイケル・アブラモヴィッツ

フリーダムハウス会長

コンチータ・カルピオ=モラーレス

フィリピン共和国 元オンブズマン

マイケル・フェリラブ

ローウィー研究所エグゼクティブ・ディレクター

マイケル・J・グリーン

戦略国際問題研究所（CSIS）アジア担当上級副所長 兼 日本部長；ジョージタウン大学外交学院アジア研究ディレクター

ドゥルバ・ジャイシャンカー

オブザーバー・リサーチ・ファウンデーション U.S.イニシアティブ ディレクター

ブライアン・ジョゼフ

全米民主主義基金（NED: National Endowment for Democracy）プログラム担当副会長

デレク・ミッチェル

全米民主国際研究所（NDI: National Democratic Institute）所長

マルティ・ナタルガワ

元インドネシア共和国外務大臣

申 珏秀

元大韓民国外交通商部第一次官

高須幸雄

日本国際交流センター 民主主義の未来研究会主査；元国際連合日本政府常駐代表

ダニエル・トワイニング

共和党国際研究所（IRI: International Republican Institute）所長

事務局

デイヴィッド・J・レーン

アネンバーグ財団（サニーランズ）理事長

リン・リー

全米民主主義基金（NED）アジア担当アソシエイト・ディレクター

エイミー K. レアー

戦略国際問題研究所（CSIS）人権イニシアティブ ディレクター

ジェフリー・フィリップス

アネンバーグ財団（サニーランズ）政策ディレクター

エイミー・シーライト

戦略国際問題研究所 (CSIS) アジア担当シニア・アソシエイト (非常勤)

ニコラス・セーチャーニ

戦略国際問題研究所 (CSIS) 日本部副部長・上級研究員

背景と方法書

マイケル・J・グリーン&エイミー K. レア¹

コンテキスト

世界的な Covid-19 の感染拡大を受け、国家レベルでの異なる統治モデルがもたらす長所や短所に関する議論が盛んに行われている。中国を含む権威主義体制の国々は、いくつかの民主主義国家がどのように Covid-19 に対応してきたかについて激しく批判を行い、厳格な権威主義国家の方がパンデミックへの対処に秀でていると主張する。例えば、中国外相の王毅氏は、「中国の中でのみ、また習近平国家主席の指導下でのみ、突発的で急速な拡大をみせる Covid-19 を制御する効果的な対策を取ることが出来る」と述べている²。中国とロシアによる誤情報やプロパガンダキャンペーンは、しばしば民主的ガバナンスの信用を失墜させることを具体的な目的として、そのような意気揚々とした声明を付随させている³。

民主主義国家自体が、市民的権利と政治的権利のバランスや、パンデミックへの効果的な対応についての根本的な疑問に直面している。多くの民主主義国が、カメラ、携帯による位置情報の追跡、またクレジットカードの監視など、ソーシャル・ディスタンス政策に対する公共的法令順守を確実にしたり、ウィルスの感染経路を追跡したりするために大規模な監視手段を展開してきた⁴。南アフリカ、ハンガリー、ボリビア、インドなどの感染状況に関する報道の自由に制限のあった国々では、危機に乗じた決して民主的とは言えない統制を強

¹ 著書らは CSIS にてインターン生としてプロジェクトをサポートした、ジョージタウン大学のジョン・シーモアによる本方法書と活動に対して行われた重要な調査に対して感謝したいと考えている。

² 「王毅國務院議員兼外相のロイターとの独占インタビュー記録」中華人民共和国外務省、2020年2月15日、https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1745264.shtml

³ ピーター・ラフ「中国は民主主義を弱めるためにいかにコロナウイルスを利用しているか」『フォーリン・ポリシー』、2020年3月25日、<https://foreignpolicy.com/2020/03/25/china-coronavirus-propaganda-weakens-western-democracies/>

⁴ チェ・サンフン、ナターシャ・シンガー「コロナウイルスの監視がエスカレートするとともに、個人のプライバシーが低下する」ニューヨーク・タイムズ、2020年3月23日、<https://www.nytimes.com/2020/03/23/technology/coronavirus-surveillance-tracking-privacy.html>

化している⁵。各国政府はまだ Covid-19 に対処するためのデータ収集と個人のプライバシー保護との最適なバランスを決定する過程にあるものの、これらの政策はパンデミックへの効果的な対処のために政治的権利、市民的権利の制限が必要であるとの議論に利用される可能性がある。

しかしながら、このような権威主義的な言説は民主主義国家が効果的にパンデミックに対応してきた歴史的記録や現在の例を無視している。ルーヴェン・カトリック大学による国際災害データベースによれば、民主主義国が非民主主義国よりも優れていることが示されている⁶。加えて、韓国と台湾が実証しているように、インド太平洋地域において、Covid-19 の感染拡大の封じ込め措置に最も成功した国は民主主義国であった⁷。それらの国々がある種の市民的・政治的権利を侵害する可能性のある技術や追跡方法を採用しているのは事実だが、そのような行為は、純粋に健康に関する緊急事態に対処することを目的とし、適切、かつ時限的、合法的である場合には、差し迫った健康上の緊急事態に対しては許容されるものである⁸。民主主義国においては、市民社会による圧力と監視により、こうした基準が満たされる可能性が高い。全体として、Covid-19 のパンデミックは、民主的で説明責任の伴うガバナンスと、透明性ある正確な情報が、国家と社会の成功と回復力に重要であることを、世界に思い起こさせたのである。

Covid-19 を巡る現在の議論は、世界的な民主主義に対する攻撃を背景として、これに対抗する形で起こっている。非自由主義的統治の台頭、市民社会やジャーナリストへの攻撃、そして社会的統制のためのテクノロジーの使用は、民主主義国家の弾力性と自由民主主義秩序の基盤である基本的自由への支持が試されてきた傾向のほんの一例に過ぎない。これらの傾向は、イデオロギー的特性が高まる大国間競争によって悪化しており、非自由主義国家に対する中国やロシアの支持を煽ったり、開かれた社会における民主的規範の有効性を乏しめることを目的とするメディア戦略の使用を促したりしている。

⁵ ジャクソン・ディール「パンデミックは真実も殺している」ワシントン・ポスト、2020年4月12日、https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/truth-is-the-first-casualty-in-war-including-this-one/2020/04/12/44c5ea44-7a88-11ea-b6ff-597f170df8f8_story.html。また「Covid-19 市民的自由トラッカー」非営利国際センター、<https://www.icnl.org/covid19tracker/> は各国政府が Covid-19 に対して取った、場合によっては人権侵害の可能性のある措置を完全にリスト化し掲載している。

⁶ 「COVID-19 のような病気は非民主主義国では致命的である」『エコノミスト』、2020年2月18日、<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/02/18/diseases-like-covid-19-are-deadlier-in-non-democracies>

⁷ オードリー・ウィルソン「平坦化に成功している国」『フォーリン・ポリシー』、2020年4月2日、<https://foreignpolicy.com/2020/04/02/countries-succeeding-flattening-curve-coronavirus-testing-quarantine/>。

⁸ 人権とビジネス研究所『Covid-19 パンデミック時代における人権の尊重』（イーストボーン、イギリス：2020年）、https://www.ihrb.org/uploads/reports/Respecting_Human_Rights_in_the_Time_of_the_COVID-19_Pandemic_alternate_-_IHRB.pdf。

しかしながら同時に、民主的統治に対する継続的な市民の支持と、堅固な民主主義は国家安全保障と経済的繁栄を高めるという幅広い理解が存在することを示す証拠も存在する。香港やイランでの民衆の抗議行動や、2020年1月の台湾選挙における中国の干渉に対する拒否反応は、自由と説明責任に対する人類の欲求は普遍的であることを示している。

インド太平洋地域は多くの点で、どのように国家が組織されるべきか、という新たな議論の中心になりつつある。過去70年で民主主義がこれほどまでに拡大した地域は他にない。1945年時点では、太平洋上で自由主義的な民主主義国はオーストラリアとニュージーランドだけであった。しかし、1980年代から1990年代にかけての継続的な民主化の波は、ほとんどの場合、国内的に発生してもアメリカや他の民主主義国家などに外的に支援されていたことがほとんどであるが、中国、ロシアを除く、この地域で成功し影響力のある大国は、現在、全て民主的になった。アジアにおける実績を見ると、独立したメディア、人権、腐敗のない制度を守る法の支配による社会だけが、高所得水準の地位に上り詰めていることが示されている。

この地域をアメリカと中国によって分断された二極体制として描こうとする試みがある⁹。このような過度に単純化された地域における観念的な競争の枠組みは、過去70年に及ぶ民主主義の進化を曖昧にしている。おそらく、習近平は、韓国や台湾が高所得水準への移行期に提供した自由よりも大きな自由を求められることのないように、自国民の注意を逸らそうとしている（中国の一人当たりGDPはまだ年間1万ドルに過ぎない）。中国の語り口はまた、二極化した共同統治（習近平の「大国関係の新モデル」提案に代表される）、最終的には中共中心主義（2014年4月の上海演説で地域問題をアジア人自ら解決するよう呼びかけた）をアメリカが受け入れることを加速するための努力として、「アジア的価値観」をアメリカの「民主主義的価値観」と並列させようとしている。

このようなインド太平洋地域を構想し、それを推進しようとする努力は、ますます多極化するインド太平洋を無視しており、間違っている。独特な個性を持った民主主義国としてのインド、インドネシア、日本、韓国、あるいはフィリピンの成功は、新冷戦や、アジア的価値と世界的に受け入れられている普遍的規範との間にあるイデオロギー的な正当性の主張に対して、最良の解毒剤になるだろう。しかし、北京が採用している経済的かつシャープ・パワー的手段、南アジアと東南アジアにおける継続的な内政不干渉のアピール、そして発展途上にあるアジア諸国の多くが直面しているガバナンスの課題は、重大な問題を提示している。地域における既存の民主主義国家の継続的な成功は、それだけでは今後の安定と発展を強化するのに十分ではないかもしれない。

⁹ Minghao Zhao 「新冷戦は不可避か？米中戦略競争に対する中国の視点」『中国国際政治研究（12、No.3）』（2019年8月）、371-394、doi:10.1093/cjip/poz010.

このような状況の中、戦略国際問題研究所（CSIS：Center for Strategic and International Studies）は、全米民主主義基金（NED：National Endowment for Democracy）およびアネンバーグ財団トラスト・アット・サニーランズと提携し、2020年1月、地域の民主主義先進諸国が民主的団結を支えるための熟考された戦略を導入することが可能かどうか調査を行うために、アメリカおよびインド太平洋地域の民主主義に関する第一人者たちをアネンバーグ・エステートへと招集した。普遍的な規範を堅持しつつ各国の独特な経験を反映すること、中国や他の権威主義諸国からアジアの例外主義というアリバイを奪う一方で開放性による経済利益のより深い反映を促進すること、近隣諸国の主権を尊重しながら地域的に台頭する国の潜在性を利用して市民社会の構築に貢献すること、選挙干渉に対する共通の防衛策を提供すること、そして、民主的統治のみならず長期的な安定と発展を支えるという理解とともに人権保護についても地域全体で期待を高めること、などである。

本稿では、世界的・地域的な傾向を評価し、私たちの談話、インド太平洋地域における民主的パートナーシップ強化に関するサニーランズ原則、から得られた合意文書についてより詳細な見解を提供する¹⁰。本稿は、NED、サニーランズ、その他の参加者との共同討議と共同原則に基づき、CSISの研究者の分析と提言を反映したものである。本稿は他のパートナーや参加者の立場や意見を必ずしも反映しているわけではないが、CSISの成果物として彼らの洞察や知見から恩恵を受けている。本稿は、世界的な傾向から始まり、インド太平洋地域のダイナミクスを考察し、そして最後に政策立案者が検討すべき提言で締めくくられる。

世界的な傾向

選挙民主主義は、今日、歴史上いつの時代よりも多くの人々に享受されている¹¹。しかし、見出しには民主主義の見通しについての憂いが満ち溢れている。実際、民主主義は近年、数的にも質的にも低下傾向に直面している。しかし、民主主義は世界中で困難に直面しているものの、民主主義を支持する持続的な努力によってこれ以上の侵食を防ぐことが出来る。

民主主義の定義は様々である。我々の目的のために正確な定義を持つ必要はないが、十分に機能している民主主義とは、自由で公正な選挙の実施、及び選挙制度や適切な政府機能に役立つと考えられる（表現の自由や集会の自由のような）政治的・市民的権利の享受を含むものであると考える。民主主義とは、もちろんオンオフのスイッチのようなものではないし、

¹⁰ 対話は、世界保健機関（WHO：World Health Organization）がCovid-19を世界的なパンデミックに指定する前に行われた。

¹¹ スコット・メインワリング、フェルナンド・ビサロ「第三の波の民主主義国家の運命」『ジャーナル・オブ・デモクラシー（30、No.1）』、<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-fates-of-third-wave-democracies/>.

民主主義と考えられる異なる国のこれらの資質には程度の差がある。

数的、質的な側面での民主主義の正確な低下には議論の余地があるものの、少なくともある程度の低下が見られると一般的には考えられている。20世紀後半の拡大と比較した場合、全体的な低下は微々たるものではあるものの、民主主義は一貫して低下している¹²。フリーダムハウスの報告書「フリーダム・イン・ザ・ワールド」によれば、民主主義は13年連続で世界的に低下している¹³。フリーダムハウスによれば、アジア太平洋地域を除くすべての地域で2018年の平均スコアが2005年を下回っている¹⁴。アジア太平洋地域でさえ、人口100万人未満の国（主に太平洋島嶼の小国）を除外すると減少している¹⁵。この傾向は民主主義国の多くに影響を与えている。例えば、「強固な民主主義国」として考えられているアメリカやいくつかの欧州の国々で後退が見られている¹⁶。アフリカ、アメリカ大陸、中東でも低下している¹⁷。

住んでいる地域や年齢層により相当な違いが生じるため、民主主義に対する態度は一律ではない。欧米では、特に若者や富裕層の間で、民主主義や民主的な制度に対する信頼および支持が低下している¹⁸。1995年に軍事的支配は「良いこと」または「非常に良いこと」であると考えていたアメリカ人は16人に1人であったが、2016年現在では6人に1人が同意するに至っている¹⁹。一方、アジアなど世界の他の地域では、民主主義への支持が強い。実際、アフリカ、ラテンアメリカ、中東では増加している²⁰。

¹² フリーダムハウス『世界の自由度2019』（ワシントンDC、フリーダムハウス、2019）、https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf.

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上。

¹⁶ ロベルト・ステファン・フォア、ヤッシャ・モウンク「統合解除の危険性 民主主義の断絶」『ジャーナル・オブ・デモクラシー（27、No.3）』（2016年7月）：15-16、<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-danger-of-deconsolidation-the-democratic-disconnect/>。後退について、例えば、ポーランドやハンガリーなどの国々では、指導者が説明責任と政治的権利を支える重要機関である独立した裁判所などを弱体化させてきた。

¹⁷ サハラ以南のアフリカ49カ国のうち、自由度が低下しているのは29カ国で、改善しているのは15カ国にとどまっている。ラリー・ダイヤモンド「民主的後退への直面」『ジャーナル・オブ・デモクラシー（6、No.1）』（2015年1月）、https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/ld_jod_jan2015-1.pdf。アメリカ大陸では、同じ期間における民主主義スコアが低下しており、特に団結・組織権と選挙プロセスに関連している。中東、北アフリカ地域は過去13年間で着実な低下を経験している。選挙プロセスについては改善が見られるものの、特に表現や信仰の自由、政府機能、人々の自律性、個人の権利に関連している。フリーダムハウス「世界の自由度2019」。

¹⁸ フォア、モウンク「統合解除の危険性」、6、13。彼らは他の統計の中で、1970年生まれのアメリカ人のうち、20%が2015年の時点で民主主義は自国にとって「悪い」政治システムであると信じていることを記述している。同上、8。また、若いアメリカ人やヨーロッパ人は、自由で公正な選挙が民主主義に必要なものであると考える信念のレベルが低いことを示した。

¹⁹ 同上、12。

²⁰ トーマス・カロサーズ『民主主義支援戦略：女性の政治的エンパワーメントで先導』（ワシントンDC：カーネギー国際平和基金、2016年9月）、https://carnegieendowment.org/files/Carothers_Em-powerment_Final.pdf。

人口 50 万人、もしくはそれ以上の全ての独立国家（167 カ国）で政治的権力がどのように獲得され、使用されているかを分析し、コード化しているセンター・フォー・システムック・ピースの Polity IV データセットによると、2017 年末時点で 57%の国が何らかの形で民主主義国家であり、13%が権威主義国家、28%が民主主義と権威主義の両方の要素を示している²¹。2018 年のピュー・リサーチ・センターの世論調査では、世界中で民主主義の機能について不満が高まっていることが判明したが、調査対象となったインド太平洋 7 カ国のうち 6 カ国という多数の国々にて、自国の民主的ガバナンスに満足しているということが判明した（ただし、外れ値として、米国では 58%、日本では 56%が不満を示している²²）。それにもかかわらず、この傾向は民主主義に対する批判的な見解と国際秩序を不安定化させている民主主義の低下のパターンを支持している。

米国国際開発庁は民主主義の後退を「競争的な選挙手続き、市民的・政治的自由、説明責任の組み合わせの変化」と定義しており、その過程は様々な形態を取っている²³。一般的には、自由で公正な選挙を通じて政権を得たポピュリストが力を行使することにより、選挙の場がライバルにとって酷く不利な状況となり、裁判所や報道機関が独立性を失うまで、政府機関を弱体化させて支配する²⁴。ハンガリーはこのパターンの一例である。もう一つのパターンとしては、民主的な手段による任期制限の改憲を通じて、指導者が権力を強化し、時間の経過とともに民主的な制度を侵食していくというものである。これは、アフリカやラテンアメリカのいくつかの国で見られる手法である。その後、どちらのパターンでも、ベネズエラで見られたように国家が食糧などの基本的な物資へのアクセスを管理したり、反対派を大規模に監禁して弾圧したりすることで、支配をさらに強固なものにすることができる。

市民社会への集中的な攻撃もまた民主主義を低下させ、世界中でますます広まりを見せている。攻撃は明らかなものと、秘密裏に行われるものと両方である。最も明らかなことは、殺されたり、投獄されたりしている市民社会アクターが増加傾向にあることであり、また、新興技術によりこれまで以上に安価な監視の増加を可能にしている点である。さらに微妙なことに、外国による開発援助や民主主義の援助は法律によって受け手側を「外国の作業員」とラベル付けしたり、あるいはそのような資金に多額の課税を行ったりしているため、一部

²¹ 「民主主義についての世界的な懸念にもかかわらず、半数以上の国が民主的である」ピュー・リサーチ・センター、2019 年 5 月 4 日、<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/14/more-than-half-of-countries-are-democratic/>.

²² 「民主主義がどのように機能しているのかについて最も不満のある 12 개국」ピュー・リサーチ・センター、2019 年 5 月 31 日、<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/31/the-countries-where-people-are-most-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>.

²³ エレン・ラスト、デヴィッド・ウォルドナー『歓迎されざる変化：民主主義の後退に関する理解、評価、拡張理論』（ワシントン DC：アメリカ合衆国国際開発庁、2015 年 6 月）、https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf.

²⁴ ダイヤモンド「民主的後退への直面」。

の国で資金が枯渇してしまっている。テロ行為や「フェイクスピーチ」に対処することを意図したと考えられる法律でさえ、実際には批判者や政治的反对者を追い詰め、資金を断ち切るために使用されている。国内的な抗議が限定されている状態での任命行為や汚職などと同様に、このような攻撃は批判者を黙らせ、更なる民主主義の後退をもたらす。後退国家での市民社会の閉鎖に対する正しい対応は、現地アクターが国際社会の支援を得て、反論を可能とすることであるが、それらの努力は資源が限られていることにより阻まれることが多い²⁵。

権威主義的な統治を可能にし、支援するためのテクノロジーの使用は、新たに民主主義に対して重大な脅威をもたらしている。監視、顔認証技術、インターネットの停止、ソーシャル・メディア上での影響操作のような手段を講じる「デジタル権威主義」は、自由民主主義秩序の根底を支える基本的な自由を直接狙う非自由主義への傾斜を促してきた²⁶。ソーシャル・メディア、顔認証、歩行認識から収集され、組み合わせられた膨大なデータセットは、より低価格で人々を監視下に置く、比類ない機会をもたらす。新興技術の使用を管理するためのルールや規範の不在により、デジタル空間は人権や他の民主的価値を促進する導管というよりも社会的統制の場となる可能性があるだろう。

このような民主主義の後退の傾向を説明しうる要因にも関わらず、民主主義社会の回復力については楽観的な見方となる原因が存在する。権威主義への支持は高まっているものの、それは弱いものである。人々が求めているのは、法の支配、説明責任、汚職の減少である²⁷。ラリー・ダイヤモンドは、説明責任の欠如は指導者が民主的な制度を空洞化させることを可能にすると論じている²⁸。関連して、時間の経過とともに、民主的システムが汚職や説明責任の欠如により人々の要求に応えられなくなったと考えられるようになった場合、民主主義への信頼が侵食される可能性がある²⁹。しかしながら、経済状況が良好な場合で、民主的國家の近隣に位置する場合には、民主的崩壊の可能性は低下する³⁰。アメリカや欧州諸国による民主主義を広めるための努力は短期的には弱いかもしれないが、世界の他の地域が先導することは可能であり、国々が自身の位置する地域にて民主主義の支援を行う場合、実際

²⁵ ファビアン・ヘッツ、アニカ・エレナ・ポープ『閉鎖する市民空間への対応：最近の3つのグローバルな取り組みからの経験』（ワシントンDC：戦略国際問題研究所、2018年10月）、https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181219_Re-spondingClosingCivicSpace_layout_v2.pdf。

²⁶ フリーダムハウス『インターネット上の自由2019：ソーシャル・メディアの危機』（ワシントンDC：2019）、https://www.freedomofthenet.org/sites/default/files/2019-11/11042019_Report_FH_FOTN_2019_final_Public_Download.pdf。

²⁷ カロサーズ『民主主義支援戦略』；ダイヤモンド「民主的後退への直面」、153-154。

²⁸ ダイヤモンド「民主的後退への直面」、149。

²⁹ トランスパレンシー・インターナショナル『腐敗はいかに民主主義を弱体化させるか』（ベルリン、ドイツ：2019）、<https://www.transparency.org/en/news/cpi-2018-global-analysis>。

³⁰ メインワリング、ピサロ「第三の波の民主主義國家の運命」、100、110。

にはより多くの正当性を伴うかもしれない。

法の支配と透明性への支援を倍増させ、汚職に対処するために持続的に努力し、そして市民社会を支援することは、人々が民主的システムから得られると考えている利益を享受することを手助けする。さらに、説明責任と透明性の原則を堅固にすることで支えられる持続的な経済成長に対しての支援戦略は、民主主義の基盤を強化するだろう。

これらの努力の組み合わせは、世界で最もダイナミックな地域であるインド太平洋において、将来的な発展に不可欠な弾力性と民主的団結の処方箋を提供する。この地域の国々は権限を与えられることを望んでいるが、そのためには、法の支配、グッド・ガバナンス、報道の自由、経済的機会、そして強い市民社会、つまり民主主義の規範が提供する弾力性の基盤が必要である。

インド太平洋地域

インド太平洋地域のエリートの間では、民主的ガバナンスへの持続的なコミットメントの兆しが見られる。最近の調査では、東南アジア地域の専門家の 53%が、権威主義国で見られるような国内の政治的不安定を、この地域が直面している最大の国家安全保障上の懸念事項であると記載している³¹。2014年にCSISが出版したインド太平洋11カ国の経済に関する似たような調査では、アジア統合の未来についてのほぼ全ての国の国家観で、グッド・ガバナンス、人権、自由で公正な選挙、女性のエンパワーメントの原則に対する強固な支持が見られた³²。しかし、その調査によれば、インド、シンガポール、タイなどの強力な新興アクターは、民主的規範を強く支持する一方で、国内的な事象に対する不干渉原則に関しては中国のエリートと足並みを揃えていることも明らかになった。このように、インド太平洋において民主的団結の機会は明らかではあるが、統治に対する国家観を理解し、アジアにおける継続的な民主的移行を地域的に支援し、より開かれた社会を推進するためには、どのように協力のパターンを構築するのが最善か見極めることが重要である。

また、アジアにおける戦略的展望が、地域コミュニティ形成の中で、民主主義の促進と民主的価値の役割に不確実性を生じさせつつあるイデオロギー的なパワーバランスの狭間で変

³¹ 地域の専門家は、政策、研究、ビジネス、市民社会、メディアの各コミュニティの利害関係者と定義した。タン・シュー・ムン等『東南アジアの現状：2019年調査報告書』（シンガポール：ISEAS、2019年）、https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport_2019.pdf; また、エレナ・スリンコ等「レジーム・タイプと政治的不安定化の国家横断的展望：再分析」『異文化研究（51）』（2017）、doi:10.1177/1069397116676485。

³² マイケル・J・グリーン、ニコラス・セーチューニ『アジアにおける権力と秩序』（ワシントンDC：戦略国際問題研究所、2014年7月）、https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140605_Green_PowerandOrder_WEB.pdf。

化していることだけでなく、権力競争の継続と経済協力の拡大が並存することにより、さらに複雑化していることも認識することが重要である。最近の流れとして、タイ（2014年のクーデターとその後の言論の自由、集会の自由の制限）、ミャンマー（ラカイン州での軍事弾圧とロヒンギャのイスラム教徒に対するジェノサイド疑惑）、カンボジア（国家の団結を脅かすような政党を禁止することを政府に許可する法律）、フィリピン（証拠が乏しいにも関わらず記者であるマリア・レッサに対するサイバー侮辱罪の有罪判決と、ドゥテルテの麻薬戦争に関連づけられる人権侵害）、そしてインドネシア（国家の公式なイデオロギーに反対する社会団体を禁止しようとする政府の取り組み）など、度合いは異なるものの、特に東南アジア諸国で顕著に民主主義の後退が見られている。これらの動きは日本や韓国のような国々が地域の開発援助の中心的な柱としてガバナンスに関するイニシアティブを推進してきた長期的な努力や、バリ・デモクラシー・フォーラムのようなインド太平洋地域における民主主義の実践を発展させるための政府間対話と協力を促進することを目的とした地域メカニズムの設立とは対照的である。

国内的な問題に対する内政不干渉原則への遵守や、あるいは中国との経済的繋がりを危うくすることへの懸念など、インド太平洋地域で民主的団結を促進する上で、いくつかの障害が存在するかもしれない。他の要因としては、アメリカの一貫性の無いリーダーシップが考えられる。2014年のCSISによる調査では、アメリカ人は、地域コミュニティ構築のための民主的規範の重要性を、調査対象国の中で最も低いあるいはそれに近い順位にランク付けしている。2008年のアジア太平洋民主主義パートナーシップや、あるいはより最近のインド太平洋透明性イニシアティブはアメリカがこのような規範を支持することを示しているが、地域エリートに対する近年の意見調査では、アメリカのリーダーシップの信頼を損なうかもしれない一時的な関与に対する深い懸念が明らかとなった³³。

持続的なアメリカの関与に対する疑念、グッド・ガバナンスのための規範を形成する多国間での努力の相対的低下、そして米中の戦略的競争が重なり合っていることから、地域内で民主的統治原則の支持を活性化するような方法に関する対話が必要である。一貫性のないアメリカの指導力にもかかわらず、アメリカの戦略における民主主義促進の役割を再活性化する軌道は心強い。民主主義推進戦略は、民主主義の実践と統治に関する質と整合性の中心として、女性のエンパワーメントを更に重視するようになっている³⁴。民主主義の後退を逆転させるための「作戦」は、国際的なステークホルダーとローカルな活動家との間の新たな

³³ 「インド太平洋透明性イニシアティブ・ファクトシート」アメリカ国務省、2019年11月3日、<https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/>。多くの地域専門家がこの地域に対するアメリカの関与が、世界の平和、繁栄、安全保障、ガバナンスに貢献するために、「正しいことをする」という確信はほとんど、あるいは全くないと表明している。タン・シュー・ムン等『東南アジアの現状：2019年調査報告書』。

³⁴ カロサーズ『民主主義支援戦略』。

関係性とともに現れている³⁵。インド太平洋地域における対話ネットワークの活性化に対する処方箋はASEANを中心とすることを理解しながらも、モンゴル、台湾のような新たなパートナーに働きかけることも重要である³⁶。地域の多様性を反映する民主的団結への新たな道筋を模索するために、インド太平洋の相手国と、それらの力学を活用し思慮深い交流を促進する時が来ている。

インド太平洋の民主主義国は、この地域の民主主義の規範と価値観を高めるために多くのことを行ってきた。「民主主義支援」の定義は国によって変わるものの、ある種のプログラムはこの地域の民主主義国の間で広く支持されていることがわかった。例えば、オーストラリア、インド、インドネシア、日本、そして韓国などは他の国々で、ベスト・プラクティスの共有を通じてガバナンスを改善するプログラムを行っている。しかし、地域の民主主義国による市民社会組織に対する支援には違いがある。オーストラリアと韓国は、民主主義支援の中で、市民社会との官民連携に焦点を当てているのに対し、他の国々は主に政府を通じて働きかけを行っている。ベスト・プラクティスとグッド・ガバナンスを支援することは重要ではあるが、より広範な市民社会団体への支援は、インド太平洋地域における弾力性のある効果的な民主主義の構築に最も役立つであろう。

³⁵ エイミー・K・レアー『市民空間を取り戻すためのCSO脚本：バージョン1.0、人権イニシアティブ』（ワシントンDC：戦略国際問題研究所、2018年12月）、<https://www.csis.org/analysis/cso-playbook-reclaim-civic-space-version-1.0>。また、ノーマン・アイゼン『民主主義の作戦：民主主義の後退を防ぎ、逆転させる』（ワシントンDC：ブルッキングス研究所、2019年11月）、https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/11/The-Democracy-Playbook_Preventing-and-Reversing-Democratic-Backsliding.pdf。

³⁶ マイケル・フックス「アジアの民主主義と人権をどう支えるか」アメリカン・プロGRESS・センター、2019年9月16日、<https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2019/09/13122817/Democracy-and-Human-Rights-Asia-1.pdf>。

韓国

- 韓国国際協力団(KOICA : Korea International Cooperation Agency)は、インド太平洋地域、特に南アジア、東南アジアにおけるグッド・ガバナンスと人権の強化を目的とした多くのプロジェクトに対してODAを実施
- 民主主義共同体のメンバーであり、2002年の閣僚会議を開催
- 2012年に官民連携の調整を目的とした開発協力連帯(DAK : Development Alliance Korea)を設立
- KOIKAの市民社会協力プログラムは、貧困救済に重点を置いているが、社会的弱者グループのための教育と能力開発にも重点を置いている

(注) このリストは網羅的なものではない

結論

インド太平洋地域は、何が最も良いガバナンスを構成するのかを巡る議論の中心となっている。過去70年間、この地域はかつてない程の民主主義の拡大を目の当たりにしているものの、Covid-19、市民社会への攻撃、外国の干渉、デジタル権威主義のような課題がこの地域の民主主義を後退に向かわせる脅威となっている。しかしながら、地域政府が民主的原則へのコミットメントを改めて主張することが出来れば、インド太平洋が民主主義の支持を復活させる準備が出来るだろう。インド太平洋の至る所で透明で説明責任のある統治が求められていることから、地域の民主主義国は民主的支援の拡充を通じてこの要求に応えなければならない。内政不干涉原則の遵守、米国の関与についての信頼の欠如、そして中国との経済的繋がりを損失することへの懸念は、このビジョンを複雑にしているが、地域の民主主義国には、平和、繁栄、民主主義の原則に向かって国際的な連携を拡大し、国際的なルールに基づく秩序を強化するような機会が存在する。

サニーランズ原則と提言に関する合意

サニーランズでの対話に関する合意文書に基づき、CSISはアメリカの同盟国とパートナーがこれらの原則を実現するための具体的なステップを考えるべきであると考えている。

- ・ **最も効果的に民主的統治を支援する手段として、既存のパートナーに投資し、新たなパートナーを作り上げる**

地域内の各民主主義国はすでに民主主義の支援に従事しているものの、二国間・多国間協力に移行すれば、各国の独自の強みをより有効に活用できるだろう。例えば、援助機関は、パートナー国の指定、焦点を当てる分野の選択、ベスト・プラクティスの共有など、プロジェクトの重複を最小限にするための調整が可能となる。また、台湾やモンゴルのような新たなパートナーに対する協力関係の拡大も有益である。さらに、ASEANやAPECなどの国際機

関においても、民主主義の支援に関して議論を行う場を設けるべきである。民主主義がその土地の状況に合わせて対応を行っているように、民主主義の支援も「一律的」なアプローチを避けるべきであり、その代わりに地域の民主的政府の多様性を活用すべきである。

・ 民主的支援において市民社会へのより強固な支援を優先する

学術、ビジネス、労働などの活発な市民社会と、報道の自由と少数民族の保護に支えられてきた宗教機関や地域コミュニティは、強靱な民主主義を構築するために不可欠である。しかしながら、地域的な民主主義国は政府と協働する対外援助プログラムに向かう傾向がある。民間セクターや市民社会組織は民主的文化や規範を強化する重要な役割を担っている。官民パートナーシップの拡充は、インド太平洋に民主的で、ルールに基づいた統治の長期的な成功を築き、より包括的で強靱な政府の成長を後押しするだろう。市民社会へのこのような投資は、権利に準拠した統治と情報技術の普及のような市民社会の強化に繋がる効果的な対応によって実施されなければならない。その理由は、部分的には Covid-19 により生じた中断によるが、より広い意味では、正当な市民社会の形成を抑圧するために技術を使用する権威主義国家の試みが存在するためである。

・ 民主主義支援を国政で利用可能なあらゆる手段に組み込む

インド太平洋の民主主義国はいずれも民主主義支援を対外援助プログラムに組み込んでいるが、地域の民主主義を支援することを目標に、貿易、インフラ開発、防衛パートナーシップのようなツールを調整するためには、より多くのことを行う余地があるはずである。地域のキャパシティ・ビルディングに焦点を当てた需要主導型の方法で実施された場合、一貫した多面的な関与が、コミュニティの統治に関わる市民とともに、責任ある透明性の伴った政府の育成に役立つ可能性がある。このような援助国と被援助国の二国間関係から、より広範なパートナーシップに移行させることは、民主的統治に対して台頭する脅威により良く立ち向かうための民主的団結を築き、若者から大人まで域内全ての民主主義を強化することに繋がるだろう。

・ 民主的ガバナンスが直面する課題への対応について協力を強化する

民族ナショナリズムや不平等のような社会を不安定にさせる状況や、Covid-19 のような危機は全て民主主義の後退に関するリスクを高める。加えて、中国やロシアのような権威主義体制は、国際的な規範に疑問を呈し、監視の拡大など非自由主義的な政策を輸出し、虚偽の情報を拡散するキャンペーンを実施することで、民主主義に挑戦を突き付けている。地域の民主主義国家は民主主義の更なる後退を避けるために、それらの脅威に立ち向かえるよう団結しなければならない。この対話は、既存の制度の範囲か、あるいは、民主主義国家がそうした脅威に関する議論と協力を目的とした新たな枠組みを構築することにより、実行され得るだろう。

(一橋大学国際公共政策大学院 鈴木涼平訳、JCIE 監訳)

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)