

序文

本リサーチは民主主義支援を実施している米国非政府組織に関する情報をまとめ、支援アプローチを比較することを目的としている。そのため対象となる以下の5機関は、一次的に民主主義もしくは民主的価値に基づいた支援を目的とし、アジア・太平洋で活動している機関という観点で取り上げている：全米民主主義基金(National Endowment for Democracy：NED)、国際民間企業センター(Center for International Private Enterprise: CIPE)、国際共和研究所(International Republican Institute: IRI)、全米民主国際研究所(National Democratic Institute for International Affairs: NDI)、国際非営利法センター(International Center for Not-For-Profit Law: ICNL)。本序文では、これら5機関を紹介する上で背景となる米国民民主主義支援の概要を歴史、民主主義支援のアプローチ・活動内容、およびアクターの観点でまとめる。

民主主義の促進 (democracy promotion) は、一般的にアメリカの「国外において民主化移行、もしくは民主主義向上を目的とした外交政策活動」として定義され (Congressional Research Service (CRS) 2019: 1)、民主主義支援 (democracy assistance or aid) は民主主義促進の為の一手段という位置付けになる (Carothers 2000a: 186)¹。キャロサーズも述べているように、異なる国に対する様々な政策・手段がある中、総体として民主主義促進が各政権にあってどのような位置を占めるかを見極めるのは難しい。往々にして限られた特異な例を持って評価されることが多いと説明している (Carothers 2007: 3)。また政権のレトリックが必ずしも実態と一致しているとも限らない。限られた紙面のため、本序文では主に冷戦後の米国政権の外交政策における民主主義促進の特徴を概観する。

第2次世界大戦後の冷戦期は民主主義という名の下で、政治的自由の拡大より反共、安定が優先された (CRS 2019: 4; Cox 2000: 4)。米国国際開発庁 (United States Agency for International Development) は、それまでになかった海外経済開発支援に特化した政府機関として1961年に設立された。しかしながら冷戦期中、国際開発庁は人間の基本的ニーズ充足、農業復興、国内市場の拡大を通じた雇用機会・所得向上が主な支援で²、民主主義支援を始めたのはNED設立後であった (市原 2013: 29)。そのため、米国における民主主義支援の始まりは80

¹ キャロサーズは、民主主義促進のその他の政策手段として外交・経済圧力、軍事介入、公式訪問など、「飴と鞭」に分けて紹介している。

² 米国国際開発庁ウェブサイト参照 (<https://www.usaid.gov/about-us/usaid-history>)。

年代と言われ、83年に設立された独立した非営利組織である米国民主義基金が民主主義支援プログラムの先駆けとなった(Carothers 2000a)³。

クリントン元大統領は、選挙期間中より民主主義促進の重要性を強調しており(Boys 2015)、冷戦後の政権(1993年-2001年)として、民主主義の促進は外交政策の柱の一つとなり、民主主義と自由市場の拡大は、アメリカの戦略的利益に資するとされた(CSR 2019: 6)。その背景として、ソビエト連邦崩壊後反共という外交上の主要目的に変わるものが必要であったこと、民主主義国同士は戦争しないとするデモクラティックピース論の登場により民主主義促進は理想論かアメリカの利益かといった概念上の区別が学界でも否定されるようになっていったことに対応していた(Cox 2000: 6)。クリントン政権下の特徴として民主主義促進に関する制度化が加速したことが挙げられる(Boys 2015: 218, Carothers 2000b: 4)。国際開発庁に民主主義・統治室、移行イニシアティブ室が創設され、98年には、議会が国務省に人権・民主主義基金を設立した(CRS 2019)。また民主主義支援を行なっている異なる省庁間をコーディネートするワーキング・グループの総括を国務省民主主義・人権・労働局次官補(Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labour)が担うとされた(Boys 2015:219)。民主主義促進の制度化を進めた背景として民主主義支援額の増加⁴、それに伴う支援の割り当て、効果に関する説明責任の必要性が挙げられている(Boys 2015, Carothers 2000b)。このほかにも、国連人権高等弁務官の設立に尽力したことにも表れているようにクリントン政権下では米国の人権擁護者の側面も強調した(Boys 2015: 222)。しかしながら、理想的なレトリックの反面クリントン政権も実態は(セミ)リアリスト・アプローチで、安全保障、経済的利益に反しない限りにおいての民主主義・人権促進であったと説明されている(Boys 2015, Carothers 2000b)。

2001年9月11日の米国同時多発テロを受け、民主主義の促進はテロの根絶につながると期待され、ブッシュ政権(2001年-2009年)は「フリーダム・アジェンダ」を掲げ特に中東に力を入れた。当初は安全保障目的であったアフガニスタン・イラク侵攻も民主主義の促進を第一義的な使命としているかのように正当化された(Carothers 2007)。民主主義の促進が軍事介入と結び付けられたため、「フリーダム・アジェンダ」の意義が損なわれたとする意見もある(CRS 2019)。

³ NEDの助成先である4機関(本リサーチで紹介する、国際民間企業センター、全米民主国際研究所、国際問題共和研究所(国際共和研究所の前身))に加えて自由貿易連合財団(Free Trade Union Institute、現在の連帯センター(Solidarity Center))も同時期に設立されている。

⁴ 1990年には年間1億ドルの支出だった民主主義支援が2000年には7億ドル以上に増えたと言われている(Boys 2015: 219, Carothers 2000b: 4)

オバマ政権（2009年-2017年）は民主主義の促進が軍事侵攻と同義に語られる状況を改善するところから始まった。2011年アラブの春は、中東における安全保障、経済的利益を考慮に入れながら民主主義の促進を政策の中心とするかどうかの決断を迫るものとなった。米国は、国の状況に応じた民主主義支援を実施したが、表立って政治変革を進めていると見なされるようなことは避けた（Carothers 2012: 34）。オバマ政権下では、国際開発庁が民主主義・人権・統治に関する新しい戦略も発表した（CRS 2019）。しかし、以前のレーガン、クリントン、ブッシュ政権で謳われたような民主主義の促進が外交戦略の中心となることはなかった⁵。キャロサーズは、多極化した様々な危機に対応しないと見えない多様化した国際関係のため、外交政策における民主主義の促進の位置付けも変わったとしている（Carothers 2012: 46）。

トランプ政権（2017年-2021年）は「アメリカ・ファースト」政策を掲げ、対外政策において安全保障、経済的利益を優先し民主主義の促進を軽視するかのような発言を行なった。国家安全保障戦略にも民主主義の促進を明示する文言はなく、民主主義支援予算削減も提案され、人権理事会からの離脱に見られるように多国間外交における民主主義、人権規範推進に後ろ向きの姿勢も示している（CRS 2018）⁶。議会における超党派の支持のおかげで、トランプ政権の度重なる予算削減の提案にもかかわらず実際の民主主義支援予算はほとんど影響を受けずに済んだ（Carothers 2020）。しかしながら、キャロサーズによると、民主主義支援は外交戦略の一環として民主主義の促進があつてこそ効果があるので、トランプ政権下での民主主義支援の成果を疑問視している（Carothers 2017）。

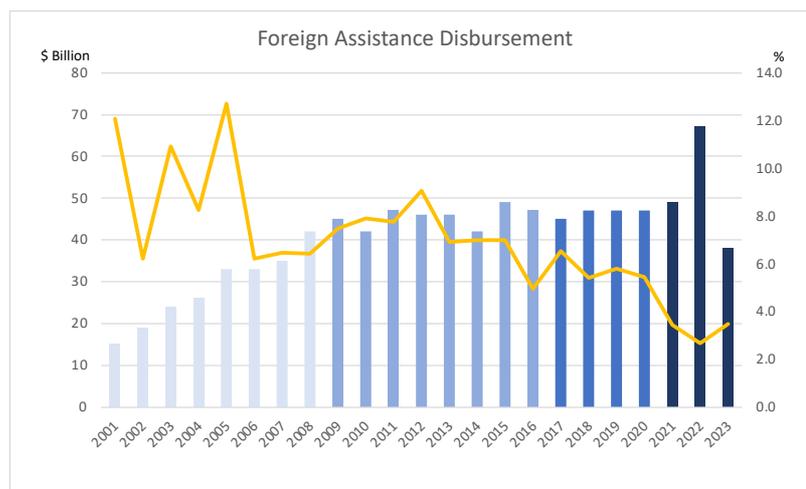
現在のバイデン政権（2021年-）は選挙公約の一つであった民主主義サミットの第一回会合を2021年12月、第二回会合を2023年3月に開催した。第一回会合に際して、「民主主義再生のための大統領イニシアティブ（Presidential Initiative for Democratic Renewal）」およびそのために424.4百万ドルを当てる用意があることを発表した。同イニシアティブは以下の5分野における取り組みを掲げている：自由で独立したメディア支援、反汚職、民主主義改革の強化、民主主義のための技術向上、自由で公平な選挙および政治プロセスの擁護（The White House 2021）。国家安全保障戦略（2022年）では民主主義の擁護を継続することを明示し、自由で開かれた繁栄で安定した国際秩序という目標のための国際協力促進アプローチの一つとしてデュアルトラック・アプローチを挙げている：共通の課題に取り組むためいかなる国であっても（地

⁵ これら前政権にあつても民主主義の促進を外交戦略として掲げながら、実態はその他の経済、安全保障利益に鑑み、権威主義政権と友好的な関係を続けるなどしていたため、実態として、オバマ政権の民主主義への取り組みは後退というより現状維持だったとしている（Carothers 2012: 46-47）

⁶ 連邦議会は毎年20億ドル以上の予算を民主主義支援に充ててきたがトランプ政権は2018年度予算では対2017年度32%減を提案し、2019年度は対2018年度約40%削減を提案した（CRS 2018: 38）

政学上のライバルも含めて) 建設的な関係を築き、民主主義の同盟・同じ考えを持つ国との協力はさらに深めるとしている (The White House 2022)。

上記のような民主主義の促進戦略を背景に、民主主義支援が開始された 80 年代以降変遷を経て 2019 年当時で 10 年以上にわたり年間 20 億ドル以上が民主主義活動に使われていると言われていいる (CRS 2019)。2001 年以降における米国の海外支援額 (支出額ベース) 及び、民主主義・人権・統治分野における支援額の割合を示したグラフは以下の通りである。



出典: <https://www.foreignassistance.gov> の支出額ベースのデータをもとに著者が作成。

棒グラフは全体の海外支援支出額 (左から、ブッシュ政権、オバマ政権、トランプ政権、バイデン政権で色分け)。折れ線は全体の海外支援額のうち民主主義・人権・統治分野における支出の割合 (%)。2022 年度、2023 年度の支出額は一部のみの。

民主主義支援活動内容は選挙支援のような政治プロセス支援、法整備・法の施行支援、地方自治支援などを含む統治機構支援、人権アドボカシー、独立したメディア支援、市民教育、独立した労働組合支援など市民社会の発展を支援するものがある (Carothers 2000a, CRS 2019)。キャロサズは同じ支援活動でも、政治的なアプローチと開発的なアプローチという違いがあるとしている (Carothers 2009)。政治的アプローチは民主主義自体に支援に値する価値があるとみなし、社会経済的理由は 2 次的なものとなる。支援の方法としても対象となる国における民主的アクター支援、市民社会のアドボカシー、監督機能の強化、もしくは主要な機関、例えば選挙委員会、独立したメディア支援といった方法が取られる (Carothers 2009)。それに対し、開発的アプローチでは、社会開発支援のために透明性、アカウントビリティなどの民主的統治を促進することになる (Carothers 2009)。開発的アプローチでは、同じ市民社会支援であっても、地方で社会経済的問題解決に資するためということが多い (Carothers 2009:12)。キャロサズは両アプローチの観点で、アメリカとヨーロッパの支援を比較している (Carothers 2009)⁷。市

⁷ キャロサズは民主主義支援の多様化の必要性に応えるものであり戦略的補完が重要であるとしている。

原は同様の比較が日米間でも見られるとしている（市原 2013）。日本の民主化支援開始は 1990 年代以降で主に開発援助の文脈において行われ、『JICA におけるガバナンス支援』でも人権の擁護、民主的発展を開発支援の一環として行なっていると説明されている（市原 2013：29）。

本リサーチは非政府組織を取り上げているが、アメリカの民主主義支援の最大アクターは国際開発庁である。それ以外にも、国務省、司法省 (Department of Justice)、その他の政府関係機関が民主主義支援を担っているとされている。全米民主主義基金以外にもアジア基金 (The Asia Foundation) など、政府からの資金をうけ民主主義支援を行なっている (Carothers 2000a)。

最後に、CRS がまとめたアメリカの民主主義支援批判の論点にだけ触れておく。アメリカの価値の押し付け、内政干渉、一貫性のなさ、効果がないこともしくは予想しない結果につながるなどが挙げられている (CRS 2019: 17)。

参考文献

[日本語文献]

市原麻衣子 (2013) 「民主化支援の対象決定要因：ドナー国としての日米比較試論」、『コスモポリス』

[外国語文献]

Boys, James D (2015). *Clinton's Grand Strategy – US Foreign Policy in a Post-Cold War World*. Bloomsbury.

Brown, Frances Z. and Thomas Carothers (2022). “Democracy Talk is Cheap – Concreate action is the only way Biden can turn back the illiberal tide.” *Foreign Affairs*

<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-01-10/democracy-talk-cheap>

Carothers, Thomas (2000a). “Taking stock of democracy assistance.” *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* edited by Cox, Michael et al.

<https://doi.org/10.1093/0199240973.003.0009>

— (2000b). Working Papers - The Clinton Record on Democracy Promotion. Carnegie Endowment for International Peace.

— (2007). *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*. Carnegie Endowment for International Peace.

— (2009). “Democracy Assistance: Political vs. Developmental?” *Journal of Democracy* 20, no. 1: 5-19. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0047>

— (2012). Democracy Policy Under Obama – Revitalization or Retreat? Carnegie Endowment for International Peace.

— (2017). “Democracy Promotion Under Trump: What Has Benn Lost? What Remains?” Carnegie Endowment for International Peace.

— (2020). “Rejuvenating Democracy Promotion.” *Journal of Democracy* 31, no.1: 114-123. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0009>

Congressional Research Service (2018) *Global Trends in Democracy: Background, U.S. Policy, and Issues for Congress*.

— (2019). *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*.

Cox, Michael (2000) “Introduction.” *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* edited by Cox, Michael et al. <https://doi.org/10.1093/0199240973.003.0009>

The White House (2021) “Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/> accessed on 24 October 2023.

— (2022). *National Security Strategy*.

リサーチ、執筆：児玉千佳子（一橋大学大学院法学研究科 博士課程）

監修：日本国際交流センター（JCIE）民主主義の未来プロジェクト

©JAPAN CENTER FOR INTERNATIONAL EXCHANGE 無断転載禁止