

(公財) 日本国際交流センター主催
民主主義の未来研究会オンライン懇談会

「世界における民主主義・人権の危機と日本の支援」

2021年8月10日開催

懇談会要旨

開催主旨と概要

日本国際交流センター(JCIE)は、国際秩序と民主的価値が晒される脅威の性質を理解し、日本の役割を検討する「[民主主義の未来](#)」研究プロジェクトを2018年9月以来実施し、これまで議員訪米プログラムや国内外のCSOとの対話などを進めてきている。この度、当研究プロジェクトの一環として、オンライン懇談会「世界における民主主義・人権の危機と日本の支援」を8月10日に開催した。

新型コロナウイルスによるパンデミックの発生前から民主主義の後退や危機が世界的に叫ばれてきた中、コロナ禍によりその様相は一層強まり、特に日本が含まれるインド太平洋地域における民主主義や人権状況は急速に悪化している。これを踏まえ、日本の官民による支援の現状と課題を検討し、支援のあるべき姿を再考する必要があるとの考えのもと実施された本懇談会には、日本国内で人権の問題、法の支配、あるいはグッドガバナンス等の分野の第一線で活躍する日本の市民社会リーダー、「民主主義の未来」研究会メンバーと合わせて16名が参加した。当日は、日本が今まで取り組んできた支援のやり方や連携の仕方について整理し、政府やJICAの支援活動がCSOの立場からどのように考えられているのか、そして、より効果的な支援にするためにはどのような側面を強化していく必要があるかについて、自由で忌憚のない意見交換を行った。以下はその要旨報告である。なお、自由闊達な発言を保障するため、チャタムハウスルールのもと行われたものであり、発言者が特定されない形での報告とする。

(問題提起とコメント)

冒頭のプレゼンテーションでは、民主主義が世界的にさらされている脅威について、ポピュリストリーダーの増加、新型コロナウイルスとその対策、権威主義国による影響力工作、の3点に絞って現状分析がなされた。そのうえで、日本政府による人権・民主主義分野における海外支援を(1)あくまでも外交の一環として相手国政府を対象とするガバナンス支援である、(2)「民主主義」を明確に標榜しない支援である、(3)ミャンマーへの人道支援などに見られるように、既存の標準手続きから逸脱することを忌避する傾向にある、と特徴

づけ、これらの特徴により、支援先国政府の正統性が弱い場合に、その市民社会やアクターに支援を届けることが困難である状況が報告された。また、支援先国政府の意向を反映することが、相手国の市民社会にとって諸刃の剣となり得るリスクについて、外務省内で十分に検討されるべきとの考えが示された。

一方で、日本の市民社会では活躍している民主派アクターらがいるものの、明確に「民主主義」を掲げる団体が多くはないことや、その背景に団体間のネットワークが弱いこと、資金面の脆弱性があることも指摘された。また、今後の課題として、(1) 日本政府による非政府アクターへの支援拡大、(2) 日本の市民社会アクターの役割拡大、(3) インド太平洋地域における多国間の枠組みの連携強化 ([サニーランズ・イニシアティブ](#)の動き、QUAD等)、の3点が挙げられた。最後に、日本の市民社会と政府との協働関係をより良く築き、相互に補完できるような形とはどういったものなのか考えていく必要がある、と締めくくられた。

続いて、参加者それぞれの活動背景や関心分野に基づき率直な意見交換がなされた。概ね、冒頭プレゼンテーションで指摘された諸点について同意が示され、それを基とした活発な意見交換となった。

- 民主的価値の普遍性を問う意見や、その証左として、ビジネスや外交において必ずしも民主主義や人権が優先されていないとする指摘が多く上がった。
- また、民主主義や人権に対する支援を外交の一環と位置付け、先方政府からの要請ベースで支援を行う日本政府・JICAの支援（いわゆる要請主義）の限界と、そうした方針が、現地市民社会の支援に取り組むCSOにとって一定の制限として作用していること、苦慮していることの共有もなされた（主にミャンマーなどでの活動）。
- 同時に、多くの参加者から、海外への民主化支援を進める前に、日本国内の民主主義や人権に関する理解と関心の低下を危惧する意見が出た。これを危惧する背景として挙げられた意見は多岐にわたり、日本社会の理解なしには官民間問わず海外への支援に対する正統性、推進力、資金を得づらい現状や、従事するアクターが育ちづらい点、日本国内の民主主義をめぐる状況が逼迫しており、もはや支援先国の社会と日本社会を切り分けて考える状況ではないとの懸念などがあった。
- 他方で、選挙権年齢の引き下げによって現在の10代青年にとって選挙が身近になっていくことや、若者主導で示された香港やミャンマーの民主化に対する連帯の姿勢等、一定の明るい兆しがあることも指摘された。
- 意見交換のまとめで、日本国内の人権教育・啓蒙活動などを通じた民主主義・人権・主権者意識の向上と、海外、とりわけインド太平洋地域諸国への民主化支援は、両輪として同時進行で取り組んでいく必要があるとの認識が共有された。
- 今後の具体的な検討事項としては、「民主主義・人権版[ジャパン・プラットフォーム](#)」のような中間支援機関の創設や、日本の民間財団による助成プログラムの洗い出しなど、日本政府の支援が支援先国の市民社会に届きやすくなり、かつ、日本の市民社会ア

クターのネットワーク面・資金面の課題を解決し強化するような枠組みを模索することが提案された。

- 今後も本会のような意見交換の場を継続的に設けることについての賛同を得て、閉会した。

(主要な論点)

意見交換における参加者からの主要な論点を、テーマごとにまとめると以下の通り。

1. 民主主義や人権そのものの価値、普遍性、共通理解について
2. 日本のCSOが抱える課題
 - ・ 資金面
 - ・ ミッションや戦略面の課題
3. 今後CSO、市民社会が行っていくべきこと
4. 日本政府による支援の課題
5. 日本の民主主義や市民社会、法整備の課題
 - ・ 「制度はある。中身は？市民の意識は？」
 - ・ 政治と政治参加意識の課題
 - ・ 地方・都市間、世代間等、日本社会の中の分断
 - ・ 教育
6. まとめ

1. 民主主義や人権そのものの価値、普遍性、共通理解について

- そもそも世界中で「共有」されている「普遍的」な「価値観」があるのかどうか。
- 民主主義というものをもう一度見直す必要がある。1990年代、2000年代当初、**日本は民主主義よりも市場経済化を支援してきた**。民主主義という非常に政治的なことを日本が東南アジアで言うことは憚れるから、むしろ市場経済化をすることで、トリクルダウン効果のように民主主義がその国においてくる、という発想が背景にあった。ところが実際に起きたのは、アジアの国々でドナー国一番手だった日本に変わり、今や中国が支援の中心にある。つまり、**民主主義が支援先国の市民に浸透することはなかなかない**。その状況は悪くなる一方である。
- 民主主義というのは政治的側面ではなく、人権保障、それにつながる人間の安全保障という側面から考えられなければならない。民主主義は、政府を国民が選択できる、そして政治的自由、人権（言論の自由、知る権利、政治活動の自由、メディアの自由、集会結社の自由、選挙権、被選挙権含む自由で公正な選挙活動、等）、法の支配が保障されているということが必要要素。この中で、**政治や社会でアクティブな市民が参加しているということが非常に重要**。

- 民主社会というのは非常に脆弱でもある。民主主義の最大の敵は、人々の恐怖と不安（コロナも一例）。ワイマール憲法、第一次世界大戦後のドイツを見てみると、やはり民主主義は根付かず、最終的には国会が政府を制止できなくなり、大統領がヒトラーを首相に任命し、独裁につながった。それを強く支持したのは、本来民主主義の源である市民そのもので、ポピュリズムと民主主義に狂乱した国民による支持だった。このように国民が恐怖と不安に陥らないように、市民社会を強化して、民主主義、そしてそれを支える人権が守られる社会を作っていかなければならない。そして、これをアジアにも及ぼさなければいけない。民主主義を生かすのも殺すのも私たちの市民の社会なのだという自覚が要る。
- アメリカ的価値、個人主義的価値、欧米的価値を、そのまま日本が他国に押し付けるということがあってはならない。それぞれの社会と歴史に照らすと、日本も、中国でさえも、「民主的」と言える部分がある。
- 民主主義や人権が覇権争いの具になっている部分がある。国連などの機能が不十分であることが原因。
- ポピュリストリーダーの増加や強権的なコロナ対応による世界的な民主主義の質の劣化と後退。
- 権威主義国による影響力工作「民主主義はカオスである」とのナラティブの拡散、また、そのグローバル化に対する危機感がある。

2. 日本の CSO が抱える課題

資金面

- 日本の CSO で人権や民主主義の分野で活動するアクターやネットワークを支援する財政スキーム、ファンドがそもそもなく、多くがボランティアとして取り組んでいる。活発強固にならないのは当然。政府に主導してほしい。
- 上について、日本には 217 の財団があり、アジアの民衆を助ける基金や経済同友会なども取り組んでいる。しかしながら、NGO からの申請があまり集まらず、十分活用されていない。外務省の NGO 支援も、金額は少なく不完全だが、もっと活用し改善していく必要がある。 ⇒ ミスマッチが生じている。

ミッションや戦略面の課題

- 中から変えようとしている人たちとの連携（カンボジア、ミャンマー、中国、等）
- NGO 単体でできることの限界。政治的な発信をせず（相手国政府を刺激せず）支援活動を優先しているが、批判を多く受ける（例、ミャンマー支援）
- 日本政府の支援が、強権的で正統性の弱い政府のもとで活動する現地市民社会に届かない問題については、政府も克服していかなければならないが、補完する市民社会の動きが非常に重要になる。しかし、日本の場合には、今日参加している団体などの一部を除いては、民主主義を掲げて活動する団体が非常に少ない。

- 今、アジアの市民社会における人権ベースへのアプローチから学べることのほうが多いのではないか。アジアで横のつながりが強まっていることを感じる。まさにボトムアップで、サプライチェーンの上流にある資源や原材料の調達先の人々が、人権の概念を使ってどのように自分たちの福祉を実現していくかということについて、アジアの国々が連携しながら進めている。この動きに日本の市民社会は入ることができていない。このアジアのネットワークの中で、日本がどのように役割を見出せるのかという観点で、開発の枠組みを捉え直すことが必要。
- 自然災害、人的災害の規模、避難民の数というのは過去最大、戦後最悪という状況にあり、危機に直面する人がどんどん増え続ける。「災害が起きた時に支援します」ではだめで、リスクのガバナンスが実質的に問われている。2016年世界人道サミット（トルコ）で、どう現地の人たちにリーダーシップをとってもらおうかという議論が進んだ。**現地アクターによるリスクガバナンスに対する支援が実質的に今非常に求められている。**何か起きた時の支援というのは、中央集権的な災害対応でも可能。しかし、コミュニティ防災も含めたボトムアップのリスクガバナンスには、コミュニティが主体になる防災・減災が不可欠で、それは中央集権的な権威主義的なアプローチではなかなか達成できない。ボトムアップのアプローチでなければ達成できないというところに積極的に投資をしていくのも、一つの支援のアプローチ。

3. 今後市民社会が行っていくべきこと

- 人権関連の国際的なルールメイキングにおいて、日本政府が参加しやすくハードルが低い分野をCSOとして紹介していく。
- 科学技術振興が企業などにとってはSDGsとの接点として重要となっているが、市民社会としてはどのような技術推進が市民にとって適正であるか議論する必要がある。
- 権威主義的な国に対しては、冷戦時代のように**制裁によって孤立させ排除するのではなく、包摂的に取り込む必要がある。**例えば、ミャンマー軍を民主化させなくては国全体の民主化が行き詰るので、軍事化を食い止める目的で、政府が民主主義と法の支配を掲げた支援を続けたことは、必ずしも誤りだったとは言えない。軍人が日本に来て研修を受けることにより、少しずつ個人が心を開いてくる部分もある。こうした取り組みにおいては、大学や市民社会のネットワークを広げていくことが、日本ができる非常に重要なアプローチ。
- ビジネス、経済協力と人権。市民社会と企業がこれに取り組むことにより、政府を巻き込んで地域の民主主義の発展に大きな影響を与えることができる。
- 法整備支援活動の強化。
- 反中のためのツールとして人権や民主主義が利用され毀損されないように、市民社会として慎重に動く必要が高まっている。
- 日本外交を変えていく必要がある。中国問題のためにアジアとの外交が二重基準になりつつある。実際に行われている外交は、フィリピンやベトナムのような明らかに民主

主義が後退している国々とも行われている。そういった点をどのように日本政府や政党に「打ち込む」か、これからも取り組んでいきたい。

- 信頼性の高い政府がコロナ対策でうまくいっている。市民社会を強化する際、そのウォッチドッグ機能を強化すると同時に、市民社会が政府とどのようにパートナーシップを組み、どのような形で政府の信頼性を向上させるための働きかけをできるか、特に日本の文化的な土壌をベースにどのように動くことができるか、考える必要がある。
- 色々な支援、協力をする際に、こういった対象と協力をするのか、あるいは難民を受け入れる際にこういった人を受け入れるのかについて考えていくことのできる社会に拡大できると良い。その際、恐らく日本の社会の中で発生するのは、**公平性（フェアネス）の問題**。こういった方（難民）を選ぶことが公平になるかという点で外務省・法務省はかなり頭を悩ませている様子。市民社会の側で、個々の特性を踏まえた上での支援、あるいはそれを踏まえたうえでのアプローチが、難民等に限らずすべての分野で必要であるということの認知度を高めていく活動を行い、公平性（フェアネス）の概念を柔軟に捉えられる社会とを作っていく必要がある。

4. 日本政府による支援の課題

- 日本に民主主義が根付かないことも取り組むべき課題だが、同時進行で、**日本政府が強権国家の政府に対して「民主主義、普遍的価値」を例え形だけだとしても訴えることには意味がある**。先々、そこに魂がこもり、普遍的価値の推進事態も力を得ていくことに繋がる。外務省は既に行っているが、**何十倍にも力を入れていただく必要がある**。
- 日本政府が支援先国政府との関係性に重きを置いているため、狭間にいる人たちへの支援ができない。大変頭を悩ませている。**外交の一助とするよりは、普遍的な価値に基づいた迅速で柔軟な支援が必要**。その国の支援機関が外務省の一部なのか独立しているのかによってずいぶんポリシーが違う。日本の場合は支援機関がずっと外務省の中にあり、外交の一助になるかどうかという視点で物事を見ている。要請ベースの支援が基本的アプローチのため、その国の政府の要求・需要に沿っているかどうかという視点でしか支援プログラムを見ない。**普遍的な価値に沿って迅速かつ機動性をもった支援ができているのか、という評価を継続的にすることが国として重要**。
- 日本政府の支援が、強権国家の中で頑張っている現地市民社会に届いていない問題が深刻。政府には、草の根支援のような小さな規模ではなく、**まとまった金額が落ちるような改革を望む**。そのために**要請主義を変え**ると言った**根本的な改革が必要であれば、そこまで踏み込んでいただきたい**。ほとんどの欧米先進国が外務省等でいわゆるヒューマンライツ・ディフェンダーに関する様々なファンドを有している。日本政府が直接現地 NGO を支援するのは現実的ではないので、アメリカのように中間支援組織を挟むなど、やり方を検討していただきたい。人権・民主主義版ジャパン・プラットフォームのような発想。
- JICA 等が行っている民間連携事業に参画する企業の中で人権に対する理解が不十分。

結果的に進出する先の国の人権の保障や人権の実現ではなく、その企業自体の利益確保が目的になっているケースがある。それにより、実際に各地の現地のコミュニティと日本企業の間でコンフリクトが生じている。かつ、**それに対して JICA や JBIC といった開発援助機関の救済のシステムが十分に機能していない**。これはこれまで NGO が散々指摘をしてきた。そういった点でも、ビジネスと人権というフレームワークを使いつつ、企業の役割を考え直す必要がある。

- これまでの日本のいわゆる開発援助の中では、日本の経済成長システムを模倣するような形での援助が大枠としてあったが、**結果的に今の日本社会にあるようないわゆる成長路線というものを、他国に対して私たちは伝えることができるのだろうか**というところを改めて自問自答する必要がある。
- **政策評価自体の見直しが必要**。これまでの ODA が実際にカンボジアやミャンマー、または中国でしてきた政策は、**実際にその国の民主主義の発展においてどのような役割を果たしてきたのか**。当事者の意見を聞きながら改めての政策評価が必要。

5. 日本の民主主義や市民社会、法整備の課題

「制度はある。中身は？市民の意識は？」

- 日本社会に民主主義や人権意識が定着していないという根本的な問題がある。日本国内でも、市民社会、民主化、民主的ガバナンス、透明性、政府の説明責任、人権擁護などに対する支援が極端に少ない。
- 日本にはしっかりとした民主的制度はあるが、**日本人の民主主義に対する意識は必ずしも高いとは言えず、無関心あるいは静か**。このままでは CSO がどれほど頑張っても残念ながら推進力を得ることができない。**国民の関心と後押しがなければ、世界に乗り出してこの問題を解決する力をもちえない**。
- 世界の民主主義の危機に対して取り組んでいくことは重要だが、日本の民主主義、人権問題にも関心をもって取り組んでいくことは重要。**民主主義を本当に動かすのは、民主的なガバナンスの価値を尊重し積極的に行動する人々**。安倍政権時代、民主国家としてあるまじき行為が平気で起きたにもかかわらず（森友・加計問題、議事録や文書の改ざん、桜の会の政治的利用、学術会議の任命拒否の問題等）、それらに対して怒ることなく、行動に出ることなく、**選挙に行かず、息をひそめて沈黙している静かな国民であるという事実は、かなり深刻な**こと。国民の規範意識が薄いとすれば、日本の民主主義の基盤自体が損なわれかねない。外に対する民主主義支援以前に、日本はどうか、という問題を突き付けられている。
- 民主制ではあるが、日本は果たして民主主義を自分たちのものとして理解し、内面化し、主体的に取り組んでいるのか疑問。基盤が欠如している。
- エコノミスト関係の団体が出している民主主義ランキングで、日本は 2019 年に 24 位で、課題のある民主主義と言われている。一つの理由が、市民の政治参加に関する評価が低い点。特に多様な市民、女性、NGO 等の政治参加が低く、市民の政治参加、つま

り投票率が低いということ。また、市民の監視機能が脆弱だということもある。これには法の十分な整備がされていないこと、例えば情報公開、公文書の開示の問題がある。

- 日本の問題をもう一度直視する必要がある。日本では制度は一応整っていて、政府や司法の腐敗は現在一部の外国ほど悪いわけではないが、**民主主義が形式的になりつつあって、他人に対する寛容や人権尊重という民主主義の基盤が落ちている段階**かもしれない。その日本がさらに民主主義を強化して、そしてアジアで民主主義の盟主となるためには、やはり市民社会が政府、経済社会と協力し、ないしはその濫用を防止する形で評価されなければいけない。そのためには、市民社会に与えられる人権、メディアの自由、選挙の投票率の向上、といったものが求められていく。
- ガバナンスの欠如。包括的な差別禁止法の欠如、国内人権機関がない、個人通報制度を批准していない等、**まだまだ国際社会において国際人権基準を順守するうえで必要とされている基本的なガバナンスが欠如している。**
- 果たして日本には普遍的価値なるものが存在しているのだろうか。「リベラル」、「民主主義」など、言葉としては存在しているが、それが本当に普遍的価値であるのならば、ミャンマーの情勢に対して今のような ODA 拠出をできるはずがない。外務大臣等が普遍的価値はあると発言はするが、**実態としては別の国益、外交、日米関係、経済などが優先される。**「民主主義」が日本にとって本当に普遍的価値なのであれば、優先事項の最上位に位置付けられ、そこから色々な政策が判断されるはずだが、現実はそのようではなく、妥協する対象として「普遍的価値」と言及される程度。それは普遍的価値ではない。「民主主義」の重みはその程度のものとし扱われていない。
- 現状と改善のためになすべきこととの間に大きな乖離がある。この乖離を縮めるためには、地域トップダウンとボトムアップの両方が必要。

ボトムアップ（市民参加）の強化の事例や提案：

地域社会における条例づくりへの市民参加の仕組みづくり。小中学校や地域内における政治教育、主権者教育。“Soft Law”としての市民の良識醸成（留学生や移民難民の受け入れ等、日本国内の多文化共生を支援することが民主化支援にもつながる）。

政治と政治参加意識の課題

- 立法府による行政監視の力が弱い。より強い監視委員会の設置を国民側からも求めるべき。政治に対する不信感との悪循環が生じている。
- 市民と政治とのインターフェースとして、**特に政党のアップデートが必要**。政党が市民側にアプローチをして、一緒に何かに取り組むような事例が日本においては非常に脆弱。政党が、自らの支援者だけを固めていく、ある種の村社会を強固にしていくものになっている。政党機能をもつ開かれたプラットフォームのようなものが要る。市民が参加して、政策を決定した側はそれを傾聴し対話する仕組みが必要。
- **政治的なものに対する忌避感が社会一般に根深く、会社員が NGO/NPO 活動に携わろうとすると会社に調査されるほど。**
- 政治不参加や民主主義意識の低下によって自分の身に害が及ぶという感覚を持っている

る人がそれほど多くない。政治以外の日常的な人間関係、エンターテインメントなど、他の「振り分け先」を持つ人々も多く、人々の関心が分散されている。それを政治や市民社会に向けるには、技術的な意図的な作業が必要。

地方・都市間、世代間等、日本社会の中の分断

- 世代間の価値観や都市部・地方部など、社会で分断されている人々同士が協働するためにSDGsを活用できる。
- 日本の中でも様々なマイノリティや社会的弱者がおかれている状況を考えると、日本と途上国という関係性で区別できないような社会情勢になっている。つまり、途上国や開発援助といった言葉やマインドでとらえることによって、「支援者」という立場の暴力性を見えなくさせているのではないかと危惧する。
- 日本は、「世間」が強く「社会」がない国。民主主義の基本である「個人」へ焦点があたり、身内には優しいが他人には世界で最も冷たい国とさえ言われる（Charity Aid Foundation, [“World Giving Index 2021”](#)で114か国中最下位）。移民や難民の受け入れが進まないのは日本人自らが選択していることとも言え、それが自分たちにも跳ね返って孤独や同調圧に悩む子どもも多い。市民活動において市民が「主体」や「仲間」ではなく「お客様（財源）」の位置に偏っていることともつながる。「消費者民主主義」になっており、市民が当事者になるような仕組み・NPOをつくっていく必要がある。

教育

- 昭和44年の文部省初等中等教育局長通知「[高等学校における政治的教養と政治的活動について（通知）](#)」によって、政治に関わってはならないという圧力のようなものが醸成された。しかし、2015年の18歳選挙権の導入に伴い「[高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について（通知）](#)」が発され、旧通知が廃止された。まだ約6年しか経っていないが、今の10代やそれ以下の年齢層は、今までよりも民主主義を近く感じる可能性があるのではないか。ただし、単に主権者教育をカリキュラムとしてやるのではなく、同時に、実際に自分たちが参加をして、自分たちにメリットのあるルールや制度を作れた（例えば校則）成功体験を得る必要がある。
- 民主主義的な教育、人権教育といったものの重要性。日本の社会でも、これを求める若者の声が大きくなっていることは、一つ勇気づけられること。具体的には[NO YOUTH NO JAPAN](#)や[Voice Up Japan](#)といったような若者主体の団体が声をあげている。オリパラに関する森発言等でも署名活動等を行うなど、若者が自分たちで可視化している声をどのように政策に反映してくのかといった仕組み作りも重要。
- 若者の政治（不）参加の問題は大変深刻だが、教育の場で議論させる際の問題設定が大人の目線になっていることも問題。若者を見くびっている。彼らが議論したい問題設定を重視し、「大人側」とのズレを解消することも課題。

6. まとめ

日本社会に民主主義や普遍的価値が定着するのを待っては何十年もかかるし、そのためになすべきことがあまりにも多い。同時進行で、できることを進めていく必要がある。ファンディングやネットワーキングを含む様々な仕組みなど、新しい枠組みをつくることも大事だが、既存のものを改善し活用していく努力も必要。皆の意見や経験を共有することがとても大事なので、今後もこのような意見交換の場を設ける。

以上

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)