

グローバル・デモクラシーへ向けた国連の民主化支援活動の枠組みと、その暫定的評価

—対カンボジア支援の事例に照らして—

杉 浦 功 一*

1 はじめに

1945年に設立された最も普遍的な国際機構である国連にとって、デモクラシーの理念は、言葉としては現れないものの、「機構の目的と原理に含まれているという意味で、国連憲章に根ざしたものである¹。しかし、「デモクラシー」や「民主化」の語が国連の決議に頻繁に現れ、加盟国の民主化への国連の支援活動が活発化したのは、東西のイデオロギー対立が終了した冷戦終結後、しばらくしてからである²。その中で発達した現在の国連の民主化支援活動は、独特の特徴をもつ³。また、その変化と特徴は、「グローバル・デモクラシー」を世界全体でデモクラシーの理念が実現された状態であり民主的な世界秩序と定義すると⁴、国連がどのようなグローバル・デモクラシーを、いかに実現しようとしているかを示唆するものである。

そもそも、国家の新たな民主化が進む一方で、従来の国家における民主主義体制は、変容を余儀なくされている。国家間の相互依存とグローバル化が進み、国際金融や環境問題といった一国では取り組み得ない問題が急増し、国家の役割と能力は変容した⁵。そのため、国家における民主的制度のみを通じて、人々が自らの生活に関わる決定に十分に参与しうる可能性は低くなった⁶。そのような現在のデモクラシーを取り囲む状況を見ると、グローバル・デモクラシーの実現には大きく次の3つの課題を考える必要がある⁷。

第1に、各国の政治体制を、民主的なものへ移行・定着させることである。自由で公正

1 はじめに

2 国連による民主化支援活動の枠組みと評価

3 カンボジアへの支援の事例

4 おわりに

* 神戸大学大学院国際協力研究科特別研究生
(2002年3月本研究科博士課程後期課程修了)
大阪国際大学非常勤講師

な競合的選挙によって政権が選ばれ、それに必要な結社・言論の自由などの環境が制度的に保障されていることが、ある国家が「民主的」と呼ばれるに必要な、手続き的な最小限の条件であることで、冷戦終結以後、次第に国際的な合意ができつつある⁸。問題はそれをどのように実現するかである。

第2に、上記の手続き的な最小限の条件を満たすだけでなく、デモクラシーの理念をさらに追求することである。例えば、人々の実質的な平等や人々の政治への直接参加を求めたり、民主的参加の対象を職場や学校といった社会的領域まで含めるといった方向がある。

第3に、国家を超えた(transnational)場でもデモクラシーを模索することである。そもそも、デモクラシーの理念を実現する場合は、国家に限定されない⁹。国家間の相互依存が深化し、国際機構や多国籍企業といった非国家的主体の活動が活発化する現状で、国際機構の民主化を含めて、国家を超えたレベルへのデモクラシーの導入がいつそう求められている。それには例えば、NGOの国際機構への参加や超国家的な議会制度がある。

これらの課題は、時系列ではなく同時並行での模索も考えられる。それぞれの課題を、どのように達成するかは、目指すグローバル・デモクラシーの構想による。その構想は、カントの共和国連合案など、古くよりさまざまに存在してきた¹⁰。それらの構想を、デモクラシーの中心原理である政治的平等に基づいた参加をどのように考えるかから、いくつかの理念型としてのモデルに整理すると、本

文末の表1のようになる。

簡単に説明すると、「ウェストファリア・モデル」では、国際関係では国家間の平等が実現される。また、民主主義体制の具体的内容の決定及びその実現は各国民に委ねられる。このモデルを目指す場合、国際的な民主化支援は、内政干渉につながりかねないので基本的に望ましくない。「世界連邦モデル」では、超国家的な世界政府に権力が一元化され、超国家議会が存在する。「自由主義的民主主義諸国共同体モデル」では、世界は、デモクラシーの手続き的な最小限の定義を満たす民主主義国家の連合である。地域的なものだが、現在の西欧が理想に近い。このモデルを目指す場合、国際的な民主化支援が積極的になされる。「コスモポリタン・モデル」では、世界は多層的で民主的な政治構造からなる。また、議会制度以外に、人々の政治への直接参加も望ましいとする。現在のEUが具体的な形態に近い。このモデルを目指す場合、政府による「上からの」民主化だけでなく、市民社会による「下から」の民主化運動も望まれる。「ラディカル・モデル」では、人々の直接参加がいつそう重視される。不平等を拡大する新自由主義的なグローバル化には懐疑的である。国家の民主化も含めて、市民社会による「下から」の民主化運動がより重視される。

国連は、設立当初よりながらく、国際関係で国家間の平等を求め、国家の政治体制の選択は内政不干渉の原則に基づき各国国民に委ねてきた。その点で、国連は、ウェストファ

リア・モデルを目指してきたといえる。しかし、冷戦終結以降、国連は、望ましい民主主義体制の具体的内容を定め、加盟国に対して民主化支援を行うようになった。国連自体の運営でも、国家代表以外のNGOの参加を次第に求めるようになった。

そこで本論文では、国連が求めるグローバル・デモクラシーの変化及び、その実現へ向けた取り組みを考察する一環として、現在の国連による民主化支援活動の内容と特徴を考察する。まず、国連の民主化支援活動の歴史的な形成過程をみて、現在の支援の枠組みと特徴を明らかにする。その上で、国連の民主化支援活動が加盟国の民主化にどのように影響を与えているかを具体的にみるために、カンボジアの事例を取り上げる。

2 国連による民主化支援活動の枠組みと評価

2. 1 民主化支援活動の歴史的形成過程

2000年夏段階までの過程は別稿で詳述しているので、ここでは簡単に述べる¹¹。

脱植民地化に伴う人民（住民）投票の監督を除いて、国連は独立国への選挙監視・支援を原則として行わなかった。しかし、東西の緊張緩和の中、国際紛争の和解の手段として行われる民主的選挙に対して、国連は選挙支援を行うようになった。1989年のニカラグアが、独立国に対する初めての選挙支援であり、90年12月のハイチが、国際的な紛争解決に関わらない初めての支援である。ただし、ともに国際平和に関わる特別な事例とされた。

その後すぐ国連の選挙支援活動の一般化・制度化が始まり、1992年末までにはほぼ完成した。政治問題局担当の事務次長が選挙支援活動全般を統括するフォーカル・ポイント（取りまとめ役）に指名され、「選挙支援ユニット」（後の選挙支援部）が新設された。「国連選挙監視信託基金」が設立され、選挙支援のガイドラインが提示された。

同時に、総会や安保理の授権に基づいて国連自身が使節団を派遣して選挙の正当性を判断し、事後の対応と国連の信頼性に関わる、いわば「政治的」な選挙支援と、技術支援など、それら授権が必要でなく、国連自体は選挙の正当性を判断せず、政治的なリスクと要する費用が少ない「非政治的」な支援の区別ができ、後者に重点がおかれる傾向が現れた。

1993年6月のウィーンでの世界人権会議で、デモクラシーの理念が国連憲章に記された原理として明確に確認され、国連の選挙支援活動も、以後、民主化支援の一環としての位置付けが明確になった。同時に、多くの国家で最初の競合的選挙が実施されて数年が経つ中、外部に依存せず長期的に選挙を実施し得る能力を構築するため、選挙機関を構築する技術的な支援に重点が置かれるようになり、政府のガバナンスへの支援と結び付いた。

他方で、国連等による選挙監視で成立した民主的政府が91年のクーデターで転覆したハイチに対して、国連が行った一連の強制措置が例外的とされたように¹²、国連の支援によって成立した民主的な政権を選挙後も強制措置も含めた手段で支えることは、一般化・制度

化されなかった。93年のソマリアでの平和維持活動の失敗を転機とする、国連の活動の収縮傾向がその背景にある。以後、いっそう「非政治的」な選挙支援に重点が置かれた。

1994年7月に、ニカラグアのマナグアで、民主化まもない国々を中心に74ヶ国が集まり、第2回「新しい、あるいは回復された民主主義国家の国際会議」（マナグア会議）が開催された。民主化への国際的な協力を呼びかけるこの会議では、発展途上国の主張が強く現れ、国際レベルの民主化として、国連内部の民主性及びIMF・世界銀行のコンディショナリティーの改善が求められた。

マナグア会議以降、選挙支援を超えた国連の民主化支援活動の枠組作りが進められた。それは、上記の国際会議の要求を受け、1995年以降毎年総会決議が採択され、国連事務局が総会へ報告書を提出することで進められた。95年8月に出されたブトロス・ガリ事務総長の報告書では、「デモクラシー」は、コピーの対象となるものではないとして定義されず、「民主化」についてのみ、「ある権威主義的な社会が、代表機関への定期的選挙、公的オフィシャルのアカウントビリティ、透明な行政機関、独立した司法、自由な報道機関といったメカニズムを通じて、次第に参加的なものになっていく過程」と定義された¹³。続いて報告書では、社会的・文化的条件であり、政党と政治運動や自由で独立したメディアの存在、市民教育を通じた政治文化の構築が含まれる「デモクラシーの文化」と、政府機関に関わるもので、政府の構造と機能の構築、

法の支配の向上、公的セクター運営の質の改善、官僚のリフォームを求める「デモクラシーのための制度の構築」が、選挙以外でデモクラシーに不可欠なものとされた。このように、国連は、民主主義体制の特定のモデルを定義しないという従来の立場を強調しつつも、実際には、競合的選挙の実施とそれを保障する制度及び、一定の文化的・社会的条件の存在を民主化の目標とするようになった。その上で、より包括的な民主化支援を目指した¹⁴。

1996年12月には、『民主化への課題』が事務総長より出された¹⁵。そこでは、国連の民主化支援活動が総括されたほかに、マナグア会議でも主張された「国際レベルでの民主化」が強調された。それは、国連自身を含めたあらゆる場に国際的な市民社会が関わり、同時に民主的な原理と過程が適用される、国際レベルでの「デモクラシーの文化」を求めるものであった。しかしながら、南北対立もあり、その後の報告書及び総会決議には、この国際レベルでの民主化の言及はない。

1997年にはアナンが事務総長に就任し、以降は特に、国連の民主化支援活動は、選挙支援活動と同様、ガバナンスへの支援と強く結び付けられるようになった。同年9月には、ブカレストで、国連の協力のもとでマナグア会議と同テーマの第3回国際会議が開催された。翌年からは、同国際会議の「フォローアップ・メカニズム」が開催されている。

1999年4月27日には、国連人権委員会で「デモクラシーへの権利の促進」決議1999/57

が採択された。決議は、「民主的統治への権利」に含まれるものとして、メディアを通じて公正な情報を享受する権利、法の支配、普通選挙権、被選挙権を含む政治的参加の権利、透明で責任を持つ政府の諸機関の存在を列挙している(2項)。翌年4月にも、人権委員会で「デモクラシーの促進と強化」決議2000/47が採択され、すべての人権と基本的自由、法の支配、選挙システム、市民社会の構成員の広い参加、グッド・ガバナンス、持続的開発、社会的団結と連帯を促進することを加盟国に求めた。総会でも同内容の決議55/96が採択された¹⁶。

他方で、人権委員会では、「民主的で平等な国際秩序への権利の促進」決議2000/62が採択された。キューバや中国が中心となり提案したもので、自決権、発展の権利、平等な参加に基づいた国際経済秩序への権利、透明で民主的かつ公正で責任ある国際制度への権利を求めている。これは、依然として途上国の間で、特定の政治体制が押し付けられることへの反発・恐れや、不平等とされる国際経済構造への不満が根強いことを示している。

2000年10月の事務総長の総会への報告書では、ガバナンスとの同一視が緩和されて、「民主化」そのものが再び強調された。また、フォーカル・ポイントの指名、民主主義の発達のための信託基金を設立すること及び、事務局内に民主化支援活動の「全体像」を描く戦略ユニットの設立が提案された¹⁷。ただし、同年の総会決議55/43では、それらの提案は実現されなかった。

2000年12月には、国連の全面支援のもと、ブカレストに続く第4回の国際会議がコトヌウで開催された。採択されたコトヌウ宣言で注目すべき内容は、具体的な手段は述べられていないものの、「すべての軍事的クーデター、すべての形態の民主的で自由に選ばれた政府に対するテロや暴力、権力の奪取・行使・維持のための非民主的なすべての手段、政権の非立憲的なすべての改変を厳しく非難する」としていることである(14項)¹⁸。国連に対しては、統合された民主化支援プログラムを発展させることが求められた。

2001年10月の事務総長の報告書でも、コトヌウ宣言を受け、政権の非立憲的な打倒や民主主義体制の不当な転覆を非難する国際的な傾向を歓迎している¹⁹。その事例として、99年7月のアフリカ統一機構(OAU)のアルジェ・サミットでの非立憲的な手段で政権に就いた指導者の参加が拒否されたことが挙げられた。同年の総会決議56/96は、それには触れず、フォーカル・ポイントの指名を含めた支援強化の検討を事務総長に求めた。

このように、94年のマナグア会議から、国連の民主化支援活動の枠組は着実に発達してきた。その過程で、国連にとっての「デモクラシー」や「民主化」の内容が次第に具体的になった。また、民主主義体制の定着への支援に焦点が当てられ、競合的選挙の実施のみならず、社会、経済、文化的側面も含めたより包括的な支援が強調された。これらの点で、国連が求めるグローバル・デモクラシーは、ウェストファリア・モデルから変化しつつあ

るといえる。

しかし他方で、多くの途上国が望む国際レベルの民主化の問題はほとんど扱われず、民主化とガバナンスとの繋がりが強く強調され、選挙支援とガバナンス以外の支援はそれに比べると発達しなかった。また、コトヌウ宣言以降変化の兆しはみられるものの、強制措置や非難を含む、より強く民主主義体制を支える手続きは発達しなかった。しかし、そのような国連の民主化支援活動が、加盟国の民主化を進めるのに十分であるかは、別に検討しなければならない。そこで次に、上記の歴史を踏まえて、現段階での国連の民主化支援活動を、民主化の段階に沿って整理し、その特徴を明らかにする。

2. 2 現行の国連による民主化支援活動の

枠組み

国家の民主化の段階は、大きく「移行」「定着」「深化」の段階に分けることができる²⁰。

民主主義体制への「移行」とは、権威主義体制から政治体制が、デモクラシーの手続的な最小限の条件を備えたものへと転換することである²¹。この移行の段階は、さらに、政権の内外で政治闘争が行われる「準備段階」、各勢力間で民主化への合意や協定ができる「決定段階」、最初の自由で公正な競合的選挙の実施段階」に分けることができる²²。

民主主義体制の「定着」とは、もっとも単純な意味では、移行が完了した後で権威主義体制への逆戻りの可能性がなくなった状態である²³。そのためには、デモクラシーのルー

ルが国民の間で「社会的、制度的、心理的生活において深くルーティン化され、内在化されること」が必要である²⁴。

「深化」とは、手続き的な最小限の民主主義体制において、デモクラシーの理想がいつそう実現されることである。

しかし、民主化の過程は、必ずしも以上の順に一方向で進むのではない。逆戻りや停滞、同じ過程を繰り返す場合もある。それにもかかわらず、民主化のどの段階にあるかで、目指す目標と支援のあり方は異なる。民主化支援を分類し評価するためには、これら区分は重要である。国際的な民主化支援活動は、もっぱら移行から定着段階までが対象となる。次に、この民主化の各段階に応じて、国連による民主化支援活動を整理、評価したい。

(1) 移行の準備段階

移行期の準備段階においては、民主化を「促進」しようとする勢力とそれを「阻害」しようとする勢力が競い合う。国連は、紛争解決の過程において、紛争当事者が民主化へ向かうよう働きかける場合がある。そのような働きかけは、事務総長による調停、あるいは、安全保障理事会や総会の決議に基づく国連諸機関や加盟国の行動を通して行われる²⁵。モザンビークのように和平プロセスに当初より深く参加する場合もあれば、中米和平プロセスのように地域や国内で既に行われていた和平協議に求められて参加する場合がある。

1989年のニカラグア、1990年代前半のアンゴラ、モザンビーク、カンボジアなど、いず

れも、国連の関与の下で和平協議が行われ、和平プロセスの一環として民主的な選挙の実施が決定された。しかし、国際平和を脅かす程の人権侵害や国際紛争の解決に関わる場合以外、国連が民主化を加盟国に直接働きかけることはほとんどない。

他方で、国連は、加盟国政府や当事者に民主化を直接に働きかけるのではなく、民主化を促すような環境作りを行う場合がある。その例としては、UNDPによる、市民社会組織を育成する支援がある²⁶。また、UNDPはガバナンスへの支援も行い、不正を無くし政府関係者が国民に責任をとるような法制度構築を支援する²⁷。ほかにも、国連人権高等弁務官事務所（UNOHCHR）や人権委員会は、参政権や結社・言論の自由への権利を含む人権諸条約・規定の遵守を求め、人権NGOへの支援を行う²⁸。国連教育科学文化機関（UNESCO）は、人権や平和を含めたデモクラシーに関わる教育への援助を行う²⁹。

ただし、これらの支援は、結果的に民主化の促進につながるものの、それ自体は必ずしも民主化を第一の目的とするわけではない。その理由は、国家主権や内政不干渉の原則の尊重から、民主化を明示的に目的とした支援が難しいためである。

（2）移行の決定段階

民主主義体制への移行は、権威主義体制側の一方的な決定や、体制側と反体制勢力間での交渉による合意、あるいは民衆による革命で開始される。この段階で、国連は、国際的

な側面を持つ国内紛争において、当事者が民主化を含む和平協定の締結へ向けて具体的な交渉を行う際に、事務総長特別代表等が参加する場合がある。和平協定では、武装解除、難民の帰還、武装勢力の政党化及び、選挙の日程といった民主化のプロセスが具体的に決定され、国連の支援内容も規定される。そもそも国連が和平交渉の段階から関与した場合は、後にみるカンボジアの事例のように、準備段階から決定段階、さらに選挙実施まで連続的に関わる場合が多い。しかしながら、民主主義体制への移行へ向けた決定に国連が積極的に関わることは、紛争解決や東ティモールのような民族自決に関わる場合を除いてほとんどない。

（3）最初の競合的選挙の実施段階

民主主義体制への移行の決定や合意が成立した後は、民主的な政権の発足へ向けて、憲法や選挙法の制定・改定、中立な選挙管理委員会の設立・改革、選挙監視人の選定・教育、市民教育、政党の形成、報道の自由化、軍隊の民政移管、反政府武装勢力の武装解除などが行われる³⁰。

選挙の実施に対する支援活動は、国連の民主化支援の中では最も発達している³¹。2001年10月の選挙支援に関する報告書に準拠して、選挙支援の決定・実施過程と支援の種類を整理すると次のようになる³²。ただし、実際の過程では、部分的実施にとどまったり、順序が入れ替わることもある。

支援の準備段階として、加盟国からの正式

な要請の前に、「専門家助言サービス」(Expert advisory services)を通じて国連内部での情報交換が行われる場合がある³³。平和維持活動で近い将来選挙支援が授権されることが予見されるときなどに行われる。

第1段階として、加盟国政府より、国連事務局の選挙支援に関するフォーカル・ポイントである政治問題局担当事務次長に対して選挙支援が要請される。その後、事務局より「必要評価使節団」(a need assessment mission)が派遣され、支援が可能かどうか、どのような支援が望ましいかの評価が行われる。使節団は、政府だけでなく、主要な政党や市民社会の諸代表が国連の関与を支持している度合いについても調査し評価を行う。また、十分な支援を行うために、支援要請は選挙の最低4ヶ月前になされるのが望ましいとする³⁴。準備時間の不足などの場合、加盟国が望む支援がなされなかったり、支援そのものが断られることもある。

国連が加盟国の最初の競合的選挙に関わるのは、その選挙が紛争後の和平プロセスの一環である場合が多い。その場合、当事者間の敵愾心が強いいため、選挙実施の前の段階で、各勢力の武装を解除し、難民・国内避難民の投票を保証することが重要となる³⁵。概して、これらの活動は、和平協定と安保理決議の規定に従い、平和維持使節団がUNHCRなどと協力して行う。

第2段階として、上記の評価を踏まえた上で、安保理や総会の決定後、あるいは授権が必要でない場合は、支援が適切とフォーカル

・ポイントが判断した段階で、実際に支援が行われる。その支援には、選挙過程そのものを監視する支援と、選挙の実施を補助し長期的な選挙実施能力を構築する技術的な支援がある。

まず、選挙の監視とモニタリングへの支援には、次の4つの形態がある。(a)「国際監視団の調整と支援」では、国連は、国連ボランティア(UNV)、国際的NGO、加盟国政府などと協力して、合同国際選挙監視団の募集や調整を行う。この支援は、国連事務局の判断のみで行いうるが、国連自体は、選挙の自由・公正さについての判断を行わない³⁶。(b)「国連選挙監視員の派遣」では、総会または安保理による決定に基づいて、平和維持使節団に新たに選挙監視をマンデートに加えたり、別に選挙監視使節団を派遣する。この場合は、本論文でいうところの「政治的」な選挙支援であり、国連自身が選挙の自由・公正さを判断する。(c)「選挙過程の専門家によるモニタリング」では、実施過程の技術的・専門的な観察が行われる。(d)「国内的選挙監視への支援」では、国内の選挙監視NGOへの育成・訓練が行われる。政府の要請を受けて正式に行われたのは、1994年のメキシコのみである。ただし、後のカンボジアの事例でもみられるように、人権高等弁務官事務所によって、選挙監視活動に関わる人権NGOへ実質的な支援がなされる場合がある。

選挙の終了後は、(b)「国連選挙監視員の派遣」以外、選挙の自由・公正さに関して国連自身の正式な判断はなされない。この違い

は、選挙後の国連の関与の程度に反映される。

選挙の過程の監視に対する支援と並行して、あるいは別に、選挙の実施を補助する技術的な支援が行われる。これらの支援は、事務局選挙支援部とUNDPが協力して行われる。

(a)「過程への支援」(Process assistance)では、選挙の実施に際して、選挙システムの形成や改正、実施計画、市民教育など、選挙に関わることを全般について専門的な助言が行われる。(b)「能力構築」(Capacity-building)では、長期的な選挙実施能力の向上に必要な選挙行政の関わる人員の知識と技術を向上させるための支援が行われる。(c)「制度構築」(Institution-building)では、選挙の管理に関わる主要な制度的構成部分を創設・改革するために支援が行われる。(d)「システムの建築」(System architecture)では、その国の政治的・社会的構造、文化的規範・伝統をすべて考慮に入れた上で、選挙法の制定から実施計画の作成すべてに国連が関わる。実例として、2001年8月の東ティモールの選挙が挙げられるが、関与の広範さから、現段階では一般的な支援ではない。

国連による選挙支援活動全般について、先にも述べたように、国際的な紛争解決の場合を除いて、国連自体が選挙監視団を派遣し、選挙の公正・自由さを判断する活動は避けられる傾向が強い。そもそも、現在では2度目以降の、すなわち定着期における選挙への支援の比重が高まっている。

(4) 民主化の定着段階での支援

定着は長期的な過程であり、促進・阻害するさまざまな要因がある。しかしまず、軍隊によるクーデターや民主的に選ばれた大統領の専制化を防ぐことが必要である。

民主的政権の非合法的な転覆に対して、国連は強制的措置をとる場合がある。例えば、ハイチでは、1990年12月と翌年1月に国連ハイチ選挙検証団(ONUVEH)のもとで競合的総選挙が実施されたが、同年9月に軍事クーデターによって民主的政権が打倒された。対して国連は、92年11月に総会が総会決議47/20で軍事勢力を非難し、OASが91年10月より採用した経済制裁を支持した。ただし、93年7月に安保理決議940によって憲章第7章での経済制裁が決議されるまで、国連による民主政権の回復へ向けた積極的な対応はなかった³⁷。

シエラレオネでも同様に、国連によって調整された国際選挙監視団のもとで民主的に選出されたカバー政権がクーデターによって転覆したのに対して、1997年10月、安保理は決議1132(1997)で経済制裁を決定し、それに必要な強制的権限を西アフリカ経済共同体(ECOWAS)に与えた³⁸。その結果、政権は翌年3月に復活した。

しかし、これらの例は、国際の平和の維持に関わるものとして国連憲章第7章を根拠に行われたものであり、民主化をもつばら目的としたものではない。民主化という目的そのものが、強制的措置や人道的介入の法的根拠になるかは、依然否定的な意見が強い³⁹

民主政権の回復に向けた、このほかの比較の緩やかな措置としては、国連の代表権の停止や継続がある。後にもみるように、カンボジアでは1997年7月の政変に際し、国連信任状委員会は、当事者両派が推す国連大使の信任を留保した⁴⁰。ハイチの場合、91年の民主政権に対するクーデター後も、亡命した大統領側の大使が正統な代表として認められ続けた。

しかし、これらの措置をどのような場合に行うかについて、定まった基準や手続きは存在していない。米州機構(OAS)やアフリカ統一機構(OAU)で、政権の非合法的な転覆が起きた際の手続きが定められているのと対照的である⁴¹。国連では、先にみたように、2001年の事務総長の報告書で若干言及されたものの、そのようないわゆる「デモクラシー条項」の制度化は進んでいない。

国連は、定着の段階でも、上記で述べた選挙支援を引き続き行う。現在、移行後の選挙に国連自前の選挙監視団が送られることはほとんどなく、国際選挙監視団の調整や行政的な選挙の実施能力を向上させる技術的支援に重点が置かれる。

ほかに、定着の段階では、国家(政府)のガバナンス、市民社会の発達状況、政治文化、経済など、政治・社会の構造的・環境的な要因も重要である⁴²。国連は、民主化を支える政府機関の強化への支援を行っている。UNDPは、2001年末現在、民主的ガバナンスに関する「テーマ別信託基金」の設立を目指している⁴³。それは、従来から行われている

ガバナンス支援の延長上にあり、立法、選挙システムと過程、司法と人権へのアクセス、情報へのアクセス、分権化と地域的ガバナンス、公共行政と公務員の改革、という6つの分野からなる。

一定の経済発展や、市民社会及び政治文化の育成に対しても、国連は、先にも述べたように、経済開発協力や人権・平和教育という形で、専門機関やプログラムを通じて支援を行っている。しかし、それらは、一部の平和維持に伴う支援を除いて、民主化支援という観点からの体系だった支援ではない。

2. 3 まとめ

以上まとめると、国連の現在の民主化支援活動には、次のような特徴がみられる。

第1に、現在では、多くの加盟国が最初の自由選挙を経験しているとして⁴⁴、民主化の定着段階にもつばら支援の焦点が当てられ、最初の選挙実施段階以外の、移行の準備、決定段階を促進する手段は制度化されていない。しかし実際には、加盟国の約3分の1がデモクラシーの手続き的な最小限の条件をいまだ満たしていないことに注意が必要である⁴⁵。

第2に、定着段階について、明確な基準を設けて民主化の進展について定期的に報告させたり、民主的政府への非立憲的転覆に対して、強制措置を含めた断固たる措置をとる明確な手続きは発達していない。平和への脅威と認定された、限られた事例においてのみ、民主主義体制の回復を目的に憲章第7章に基づく強制的措置がなされる場合がある。

第3に、段階を問わず、自由選挙の実施に支援の重点が置かれ、民主化を支え促す、政治、社会、文化的な環境や構造の構築に対する支援は、十分には制度化されていない。しかも、国連は、選挙結果について国連自体が判断を下し、その後の過程にも一定の責任を負わなければならない自前の選挙監視団の派遣には消極的である。

第4に、民主化に必要な環境・構造のうち、政府機関の能力構築といった政府のガバナンス能力に支援の重点が置かれている。それに比べると、政党の育成及び、下からの民主化運動を担う市民社会に対する支援には熱心ではない。経済発展についても、民主化支援として目的付けられた支援はほとんどなされていない。

第5に、民主化に影響をもたらす国際的な要因への配慮が少ない。特に、国家間の経済的不平等の是正など途上国が要求する国際レベルの民主化の問題と関連付けられていない。

国連が、その目指すグローバル・デモクラシーが次第にウェストファリア・モデルから離れ、民主主義体制の具体的内容の合意を形成し、民主化を積極的に支援しようとしているならば、以上のような特徴を持つ加盟国への民主化支援の枠組みはどの程度有効であろうか。上でまとめた国連による民主化支援活動の特徴が加盟国の民主化に実際にどのように反映されるかをみるために、カンボジアへの支援の事例を取り上げたい。

3 カンボジアへの支援の事例

カンボジアでは、1991年の和平合意、93年の自由選挙の実施、97年のクーデターという過程を経て今なお民主主義体制の定着段階にある。この全段階に国連は関与し続けており、国連の民主化支援活動の特色と問題点がよく現れている。

3. 1 民主主義体制への移行期—UNTAC 撤収まで

カンボジアでは、1979年1月に、ベトナム軍の支援を受けヘン・サムリンの勢力がプノンペンを制圧し、ヘン・サムリン政権が発足した。北京に逃れていたシアヌーク、ソン・サン元首相派及び、ボルボト派は82年6月反ベトナムの「民主カンボジア連合政府」(90年2月に「カンボジア国民政府」に改名)を樹立し、以降、内戦が激化した。

その後、1980年代を通じて解決への模索が行われた⁴⁶。国連もまた、81年に総会がカンボジアに関する国際会議を開き、事務総長による周旋活動を行ったが、功を奏さなかった⁴⁷。それでも次第に和解へ向けた動きは活発になり、89年7月には、事務総長も含めた関係国・勢力が一堂に会して、第1回のカンボジアに関するバリ会議が開かれた。一時行き詰まったが、90年9月に、カンボジア紛争の当事各派の背後にいる、アメリカ、中国、ソ連といった有力国家が含まれている国連安保理で、(1)カンボジア最高国民評議会(SNC)の早期設置、(2)国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)による停戦監視と総選挙実施など

を定めた、和平のための包括的枠組みが合意された⁴⁸。紛争当事者4派も、同月10日のジャカルタの非公式会議でその枠組みを受諾した。

この段階で、国連によるカンボジアの民主化過程への全面的な関与が決定されたといえる。翌91年7月、北京のSNC非公式会合で元国王シアヌークが議長に選出された。9月、SNCは事務総長に対して、国連の停戦監視要員の派遣を要請し、それを受けた事務総長の報告に基づいて、10月16日、安保理は決議717(1991)を採択し、国連カンボジア先遣隊(UNAMIC)の派遣をひとまず決定した。10月23日には、第2回パリ国際会議で、SNC、安保理5常任理事国、日本など18カ国が「カンボジア紛争の包括的政治解決に関する協定」(パリ和平協定)に調印した。

パリ和平協定は、カンボジアの新憲法が、カンボジアの中立的地位のみならず、人権及び基本的諸自由に関する基本的諸原則を盛り込むものでなければならないとする(協定第23条)。さらに、その付属書5において「憲法は、カンボジアが多元的な自由民主主義のシステムを採用しなければならない。憲法は、定期的かつ真正な選挙を規定するものとする」と定めている(前文第4項)。しかも、協定は、協定上の義務違反があった場合、安保理を含む国連機関がその是正のために適当な行動を取り得る旨を謳っている(同第5条)。1992年2月には、国連安保理は、決議745(1992)でUNTACの設立と約2万2000人の要員派遣を決定した。3月15日に明石康代表が着

任し、UNTACは活動を開始した。UNTACの職務権限は、人権、選挙、軍事、文民行政、文民警察、難民帰還、復興の7つの部門からなり、有権者登録や政党結成と選挙運動への支援といった自由で公正な選挙そのものの準備から、秩序の維持や経済復興、NGOなど市民社会の育成、市民教育など、選挙に必要な環境作りまで行った。また、安保理は、選挙過程から結果までの状況を事務総長からの報告を通じて逐一確認している。場合によっては、選挙過程を妨害するポルポト派を非難するなど、決議を通じて働きかけを行った⁴⁹。

93年5月に、UNTACのもとで、制憲議会議員を選ぶ総選挙が、比例投票制度に基づいて実施された。ポルポト派は参加せず、シアヌーク派の民族統一戦線(FUNCINPEC)が第1党、旧ブノンペン政権の人民党(CPP)が第2党、ソン・サン派の仏教自由民主党が第3党となった。6月には、総選挙によって選出された制憲議会がシアヌークを国家元首に選出、翌月、共同首相制の暫定国民政府が発足、9月24日、新憲法が公布され立憲君主制の新生カンボジア王国が誕生し、シアヌークが再び国王に即位した。制憲議会は国会へと移行した。国王の息子ラナリット民族統一戦線党首を第1首相、フン・セン人民党副党首を第2首相とする連立政権が成立し、UNTACは12月31日に終了した。

このように国連によるカンボジア初の競合的選挙は、一応の成功を収めたものの、ポルポト派の動向への強い関心もあり、カンボジアの政治構造における権力のバランスの偏り、

すなわち人民党の影響力の強さにまで手が付けられることはなかった⁵⁰。

3. 2 民主主義体制の定着期（1）

—UNTAC終了から1997年の政変まで

紛争当事者同士の対立は根深く、国連も含めた国際社会の介入とその監視下での最初の競合的選挙の実施では、それは解消されていなかった。すなわち「1993年の憲法で成文化された多元的な政治システムと代議制政府は、計画された通りにはカンボジアの政治システムの一部にはなら」ず⁵¹、デモクラシーのルールが根付いたとはいえなかった

そもそも、ラナリット率いる民族統一戦線が選挙では勝利し、第1首相になったものの、地方も含めた政府機関の大半で、プノンペン政権時代から引き続いて人民党の影響力は強いままであり、連立政権は次第にフン・セン第2首相主導となっていった⁵²。97年2月から、民族統一戦線が波尔ボト派との帰順交渉を独自に進めることで、この政権内の対立は暴力を伴いながらいっそう拡大していった⁵³。

UNTAC以後の国連による民主化への支援は、人権関連の活動を中心に行われた。UNTACのもとで既に人権に関わる活動が行われていたが⁵⁴、その解散の後でも、カンボジアにおける人権状況の向上に貢献し、国連のプレゼンスを示すために、人権委員会は93年2月に決議1993/6を採択し、事務総長は特別代表を任命した⁵⁵。特別代表は定期的にカンボジアを訪問し、別に現地設立された国連人権センターのカンボジア事務所（後に、

国連人権高等弁務官カンボジア事務所（COHCHR）と協力しながら、政府関係者だけでなく、「カンボジアにおける公正で自由な選挙委員会」（Comfrel）などの現地NGOとも接触して情報を収集し報告を行った⁵⁶。人権委員会と総会はその報告を受けて、「カンボジアにおける人権の状況」と題される決議を毎年採択した⁵⁷。また、カンボジアの国連人権センターは、情報の収集とともに、人権に関わる制度や法構造の構築、司法制度の整備、市民社会の強化、人権教育に対して支援を行った⁵⁸。このように特別代表や人権センター・COHCHRは、基本的に、自由で公正な選挙の実施やそれに必要な権利といった民主化に関わる要素を、人権における政治的権利の問題として取り扱い支援してきた⁵⁹。

人権関係以外にも、UNDPが、カンボジアの復興のために、援助ドナー諸国・機関の調整、貧困の緩和や分権的で参加型の開発への実施・支援、マクロ経済の管理能力や選挙の実施能力も含めた制度改革及び、ガバナンスの向上への支援、といった活動を行った⁶⁰。ただし、援助の性質の違いがあるものの、1992年から95年にかけて、国際社会全体として約13.4億ドルの援助があったが、そのうち国連システムとしての援助金額は1億ドル弱に過ぎなかった⁶¹。

また、政府機関や軍、警察に影響力を持つ人民党によると目される事件や妨害が特別代表によって指摘された。例えば、97年3月30日には、クメール国民党（KNP）による合法的な政治的デモに対して手榴弾が投げ込まれ、

死傷者が出る事件が起きた。しかし、警察や軍はそもそも必要な警備を行わず、事件後も十分な捜査を行わなかった⁶²。ほかにも、特別代表の報告書では、軍隊が非政治化されていないことや、総選挙の準備が遅れていること、多くの新政党が申請後も長期間合法化されないこと、内閣による選挙法の原案では国家選挙委員会(NEC)の独立と中立性が保証されえないこと、各政党の国営のマスメディアへのアクセスが平等でないことが指摘された⁶³。

このような状況に対し、国連は、人権センター・COHCHRと特別代表による働きかけ、事務総長による報告書の提出、人権委員会や総会の決議などを通じて、その改善をカンボジア政府に勧告してきた⁶⁴。選挙法の問題は、Comfrelが提案とロビー活動を行ったこともあり改善された⁶⁵。

しかし、そのような内外の努力によっては、国内の政治的不安定は収まることがなかった。他方で、国際社会の関心全体は、カンボジアの地政学的な重要性の低下により、年々薄くなっていった⁶⁶。このような状況の中、97年7月5-6日にかけて、フン・セン第2首相による実質的なクーデターが発生し、ラナリット第1首相らとの間で武力衝突が起きた⁶⁷。この事件によって、フン・センが実権を掌握し、ラナリットをはじめ有力政治家達は亡命した。ラナリットは自らの正統性を主張し、海外で活動を行った。

この事態に対して多くの援助国は、人道援助以外の援助を停止し、世界銀行も新たなプ

ロジェクトを差し控えた。カンボジアに対する援助ドナー諸国・機関の調整メカニズムである「カンボジア支援国(Consultative Group)会議」も、前身のカンボジア復興国際委員会から93年以降ほぼ毎年開かれていたが、97年7月以降、99年2月まで開催されなかった⁶⁸。ASEANも、7月に予定されていたカンボジアの加盟を延期した⁶⁹。同時に、パリ和平合意に関わった諸国は「カンボジアの友人」と称される非公式の外交グループを形成し、ASEANとともに紛争の調停を行った⁷⁰。

国連では、安保理が議長声明を行い、上記の仲介と対話を支持するにとどまった⁷¹。また、9月より、国連信任状委員会は両派からの国連大使の信任を留保し、同国の代表権を一時停止した。人権に関する特別代表はこの事件について報告書でクーデターと断定したが、フン・センは、むしろラナリットによる軍事的蜂起への対処であると主張した⁷²。同年、12月に採択されたカンボジアにおける人権状況に関する総会決議52/135では、特定の勢力への非難はなされなかった。

3. 3 民主主義体制の定着期(2)―1998年の第2回総選挙と新たな連合政権樹立まで

1998年1月、日本政府が、武力衝突の停止やラナリットの帰国の保証など政情安定化に向けた4項目の提案を行い⁷³、それを両派が承諾することで事態は収拾へと向かった。ラナリットもその後帰国し、総選挙に参加した。98年に入ると、同年7月に予定されるカン

ボジア自前による初の総選挙へ向けて国内外の動きが活発になった。国連は、97年より前年の政府の要請を受けて、UNDPを通じて技術支援を行った⁷⁴。COHCHRも、例えば、前年10月に議会で採択された政党法や選挙法が正しく実施されているか監視したり、選挙に関する教育に必要なカリキュラムを作成し、NGOとともに教育活動を行うといった支援を行った⁷⁵。UNDPは、98年の選挙の実施を支援するために数百万ドル程度の信託基金を創設して、投票箱の購入といった選挙費用の負担、国家選挙委員会の職員や投票教育員の訓練などへ支援を行った⁷⁶。98年4月には、事務総長はカンボジア政府から国際選挙監視員の調整への支援の要請を受けた。それに基づいて、5月には選挙支援活動全般を統括・調整する国連選挙支援事務局(UNEAS)が設立された⁷⁷。6月には、日本など関係諸国やEUのほか、国連ボランティア(UNV)からも派遣された選挙監視員から成る国際合同監視団(JIOG)が結成され、EUの代表選挙監視員がその議長を務めた⁷⁸。

他方で、諸政党の選挙活動も活発に行われるようになった。その過程において、先ほども指摘されたようなマスメディアへのアクセスが人民党にコントロールされて不平等であることや、一部の市民が特定の政党へ投票するよう脅迫されたといった不正が存在したことが特別代表により報告されている⁷⁹。それでも、5月18日に始まった有権者登録は、技術的な問題を除いて、比較的暴力を伴わず行われ、6月25日より始まった公式の選挙運動

も、相手陣営の選挙活動への妨害は比較的控えられた⁸⁰。

7月26日に行われた選挙の結果は、フン・センの人民党が国会の122議席中64議席を獲得して勝利した。JIOGは、選挙過程全体を監視し、最終的に選挙を自由で公正であったとし、Comfrelも、さまざまな人権侵害や妨害を踏まえた上で、自由で公正ではないものの「適当に信頼しうる」(reasonably credible)と評価した⁸¹。国連は、特別代表が選挙実施前後、カンボジアを訪問し、政府関係者、政党の代表、選挙管理委員会及び、NGOを訪ね、また各地の投票所も訪れたが⁸²、UNTACの場合と違い、国連自体はこの選挙の自由と公正さに関する判断は行わなかった。

しかし、選挙に破れた側の諸政党は納得せず、選挙過程での不正を指摘して争った⁸³。不正への申し立てに対する選挙管理委員会の対応の拙さもあり、対立は暴力を伴って拡大し長期化した⁸⁴。ようやく11月になって、国王主宰の党首会談で人民党と第2党、民族統一戦線はフン・センを首相、ラナリットを国会議長として再び連立政権を組むことで合意し、同30日、連立内閣が発足した。政情安定を受けて12月、カンボジアの国連代表権が回復した⁸⁵。国連総会は、カンボジアの人権状況に関して12月9日の決議53/145で、この総選挙の実施を歓迎し、政党間での新政権についての合意の成立を歓迎した(4・5項)。また、有権者の教育と監視員の提供で国内のNGOが果たした役割を歓迎し、カンボジアの市民社会の発達においてNGOが果たす重

要な役割を認めて、NGOと協力し続けるようカンボジア政府に促した（7・8項）。

1999年3月9日の改正憲法発効を受け、25日には上院が発足した。対立を繰り返してきた人民党と民族統一戦線は、2000年に入っても人民党優位の下での蜜月が続いた。それぞれ内部に軋轢があるが、2001年末現在、政治状況は安定している。2002年2月には地方自治体の統一選挙が行われ人民党が圧勝した。

しかし、特別代表が報告するように、政治的な動機に基づく暴力や人権侵害は99年以降も続いている⁸⁶。前回の総選挙に比べると、98年の総選挙では選挙そのものの実施過程での暴力が少なくなり、デモクラシーのルール定着について前進が見られた。しかし、その前後では、対立勢力への妨害や選挙結果をめぐる対立が依然生じた。人民党への権力の集中も見られる中、カンボジアにデモクラシーのルールが定着したとは言いづらい。

引き続き、人権関係については、特別代表とCOHCHRが情報収集と支援活動を行い、開発やガバナンスは、UNDPが中心に支援を行っている。特に後者について、先にも述べたように、UNDPは、民主的ガバナンスに関する「テーマ別信託基金」の設立を目指しているが、カンボジアに対しても支援が予定されている⁸⁷。

3. 4 まとめ

以上のように、内戦の終結から最初の競合的選挙の実施、さらにその後の定着段階まで、国連はカンボジアの民主化一貫して関わり支

援を行ってきた。

移行段階では、国連における有力諸国が関わったことから、パリ和平協定と安保理決議において国連の積極的な関与が決定づけられた。そのため国連は、最初の競合的選挙の実施からボルボト派による妨害への対応や選挙後の政権作りまで、UNTACや安保理決議を通じて積極的に行動した。その甲斐もあって移行はおおむね成功したといえる。

以後の定着段階でも、特別代表や人権センターを通じて人権の状況の監視と支援を継続し、UNDP等を通じて政府や経済、社会の再建に支援を行った。しかし、国内の政治的対立や人権侵害が繰り返し指摘されたにも関わらず、UNTACの時と比べると、国連として積極的な対応がなされたとは言い難い。そもそも、新憲法制定後の時期では、カンボジアの主権が確立したことから、国内での民主化の後退を口実に国連が関与する手段は限定された。しかし、国連の諸活動の目標設定が十分でなく、具体性及び包括性が欠けていたことも問題であった。そのため、国連だけの責任ではないものの、政治的リーダーや支援者の民主的な手続きへの理解と尊重は十分には促進されず、1997年7月の政変と暴力の発生という事態が生じることとなってしまった。この民主化そのものを脅かす政変の解決に関しても、国連の影は薄かった。また、98年の第2回の総選挙でも、国連は、国際選挙監視団の調整など側面的な支援を行っただけであった。

このように、UNTACの段階では民主主義

体制の移行へ向けて包括的で積極的な支援がなされたものの、その後の定着へ向けた過程での国連による民主化支援は、各機関による個別的で限定的なものであり、定着に十分な役割を果たすことができなかった。平和維持活動に付随する形で行われる個別的な民主化支援のケースに比べて、国連による民主化支援活動の一般的な枠組みが未だ不十分であることを、カンボジアの事例は示している。

4 おわりに

以上みてきた現行の国連による民主化支援活動の特徴を、最初に述べたグローバル・デモクラシーの視点から評価すると次のようになる。

急激な民主化の波という世界秩序の変化を受け、国連は、選挙支援・民主化支援活動を拡大し、国家の民主主義体制に関する規範を形成してきた。国連は、もともと、民主主義体制の具体的な内容を定めず、民主化は各国に委ねる、グローバル・デモクラシーのウェストファリア・モデルを志向してきたが、冷戦後はその姿勢を変化させつつあるといえる。しかし、グローバル・デモクラシーの自由主義的民主主義諸国共同体モデルを国連が推し進めるには、国連の民主化支援活動は十分に制度化されてはいないといえる。

今後、国家の民主化に国連が十分貢献できるようにするには、民主的であることを判断するための明確な基準作りや、包括的な支援プログラム及び、非合法的な民主政権の転覆が起きた際の対応手続きが必要であろう。ま

た、具体的な予算プログラムと活動を担当する責任ある役職と部局を作ることも必要である。しかし、資源の不足に悩む国連にとっては、市民教育や選挙監視などで市民社会と連携することも必要である。

しかし、国家の民主化への国際的な関与の正当化の必要と、グローバル化による国内の民主化への影響を踏まえると、『民主化への課題』でも指摘されたように、国家の民主化を促進するためには、国連自体の民主化も含む国際的なレベルの民主化もあわせて検討されなければならない。これは、グローバル・デモクラシーのもう一つの課題でもある。

(2002年3月29日脱稿)

(注)

- 1 White, Nigel D., "The United Nations and Democracy Assistance: Developing Practice within a Constitutional Framework", in Peter Bunell (ed.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, 2000, p.67. なお、本論文での「国連」は、特に指定しない限り、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、事務局に、ブレトンウッズ機関以外の専門機関やプログラムを含める。
- 2 なお、本論文で一般的に使用する「デモクラシー」は、国家に限定されないものであり、制度と理念双方を示す。国家の民主的な政治体制を示すときは、特に「民主主義体制」とする。拙稿「デモクラシーの概念の整理—グローバル・デモクラシーに向けて—」『六甲台論集—国際協力研究編—』第2号、2001年、131-161頁参照。
- 3 本論文での「民主化」とは、国家の政治体制が民主的なものへと移行し定着することである。「民主化支援活動」とは、合意に基づくか強制であるかを問わず、民主化を促進し、あるいは阻害する要因を除去・予防するため、国内的な主体や環境・構造に対して行う、外部主体による直接的関与のことである。
- 4 さまざまな「グローバル・デモクラシー」

- の議論は, Holden, Barry (ed.), *Global Democracy*, London and New York: Routledge, 2000; 内山秀夫・薬師寺泰藏編『グローバル・デモクラシーの政治世界—変貌する民主主義のかたち』有信堂, 1997年; 武者小路公秀, 明治学院大学国際平和研究所『国連の再生と地球民主主義』柏書房, 1995年参照。
- 5 Held, David and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton., *Global Transformations*, London: Polity Press, 1999.
 - 6 McGrew, Anthony, "Globalization and territorial democracy: an introduction", in Anthony McGrew (ed.), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press, pp.1-24
 - 7 以下, 拙稿, 2001年, 前出, 参照。
 - 8 See, Franck, Thomas M., "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, Vol.86, No.1, 1992, pp.46-91.
 - 9 Held, David, *Democracy and the Global Order*, Polity Press: Cambridge, 1995.
 - 10 以下, 拙稿「グローバル・デモクラシーの思想と諸モデル」『六甲台論集—国際協力研究編—』第3号, 2002年予定参照。
 - 11 以下, 拙稿「国連と民主主義—民主化支援活動の形成過程より—」『六甲台論集—国際協力研究編—』第1号, 2000年, 15-44頁参照。
 - 12 U.N.Doc.A/48/590, para.51.
 - 13 U.N.Doc.A/50/332 and Corr.1, para.5 and 6.
 - 14 総会決議50/130参照。
 - 15 Report of the Secretary-General, Agenda for Democratization, U.N. Doc.A/51/761, 20 December 1996.
 - 16 翌年の人権委員会でも「デモクラシーを促進し強化する手段に関する対話の継続」という題名の決議2001/41が採択された。
 - 17 U.N.Doc. A/55/489, para.33.
 - 18 U.N.Doc.A/55/889. 他にも, 2000年6月, ワルシャワで, アメリカを中心に107カ国が集まり, 「民主主義諸国の共同体へ向けて」と題される会議が開催され, 参加国が民主的諸権利と実践を支持することや非立憲的な政権転覆に対して協力して対応することが確認された。また, 国連も含めた国際制度内部で「民主主義諸国コーカス」を作ることも合意された。See, [http://www.democracyconference.org] 2001/04/13.
 - 19 U.N.Doc.A/56/499, para.29.
 - 20 See, Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Heaven and London: Yale University Press, 1998, p. 2 (中村孝文訳『デモクラシーとは何か』岩波書店, 2001年)
 - 21 O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986 (真柄秀子・井戸正伸訳『民主化の比較政治学—権威主義支配以後の政治世界—』未来社, 1986年), 邦訳34-35頁。岩崎は, 競合的選挙の実施を, 非民主主義(体制)から民主主義(体制)への「敷居」とする, 岩崎正洋「民主化支援と国際関係」『国際政治』第125号, 2000年, 136-140頁。
 - 22 Rustow, Dankwart A., "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, Vol.2, No.3, 1970, pp.337-363; Sorensen, Georg, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing world*, 2nd (ed.) Boulder: Westview Press, 1998, pp.39-45. ただし, ロストウの「習慣化(Habituatation)段階」は, 本論では「定着」の段階に含まれる。また, 「最初の競合的選挙の実施段階」は, ロストウの議論では区別されていない。See also, Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999, p.65.
 - 23 See, Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991 (坪郷實, 中道寿一, 藪野祐三訳『第三の波: 20世紀後半の民主化』三嶺書房, 1995年), 邦訳229, 257-258頁; Diamond, 1999, *op.cit.*, ch.3; Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
 - 24 Linz and Stepan, *op.cit.*, p.5. アナン事務総長も, 民主化の成功は「民主的理念と実践が市民的行為にとっての規範となっている程度による」としている, U.N.Doc.A/55/889, para.26.
 - 25 林司宣「国連事務総長に周旋活動(1)(2)」『国際法外交雑誌』第90巻第1号, 1-29頁, 第3号, 31-62頁, 1991年参照。
 - 27 See, UNDP Management Development and Governance Division, UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned, UNDP, 1999 [http://magnet.undp.org/Docs/gov/Lessons], 2001/02/28.
 - 28 See, Gaer, Felice D., "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN", in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker

- (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996, pp.51-66.
- 29 See, UNESCO, World Plan of Action on Education for Human Rights and Democracy, adopted at the International Congress on Education for Human Rights and Democracy in Montreal from 8 to 11 March 1993.
- 30 See, United Nations Department for Development Support and Management Services, *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices*. United Nations Publication, 1997.
- 31 数え方は難しいが、1999年6月までに84カ国に支援を行い、92年から98年までに105の支援任務を行った。国別支援一覧表 [<http://www.un.org/Depts/dpa/ead>] 00/02/13 と The Office of International Oversight Services, In-depth evaluation of the electoral assistance programme, U.N.Doc.E/AC.51/1999/3, 23 March 1999, Table 2参照。99年9月から2001年9月までは、選挙支援部は、37カ国に対し53の支援プロジェクトを行った。See, U.N.Doc.A/56/344, para.27.
- 32 U.N.Doc.A/56/344, paras.34-48, and Annex II, para.5.
- 33 U.N.Doc.A/56/344, para.30-31.
- 34 *Ibid.*, para.28.
- 35 See, Kumar, Krishna, "International Assistance for Post-Conflict Elections", in Peter Burnell (ed.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, pp.195-196.
- 36 選挙支援での役割分担に関する国連事務局とUNDPとの間での覚え書でも、「独立した監視グループは、選挙について声明を行うかもしれないが、国連は、促進的な役割を果たすだけであり、自身は(選挙の)過程や結果について意見を表明するものではない。」と明記されている、U.N.Doc.A/56/344, Annex II, para.5.
- 37 一連の過程は、see, Byers, Michael and Simon Chesterman, "'You, the People': pro-democratic intervention in international law", in Gregory Fox and Brad R. Roth, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp.284-288; 大芝亮『国際組織の政治経済学』有斐閣、1994年、97-101頁参照。
- 38 Byers and Chesterman, *op.cit.*, pp.288-290; 酒井啓亘「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開(1)—ECOMOGからUNISALへ—」『国際協力論集』第9巻第2号、2001年、97-126頁参照。
- 39 *Ibid.*
- 40 Report of Credentials Committee, U.N.Doc.A/52/719, 11 December 1997, paras.3-5.; Murphy, Sean D., "Democratic legitimacy and the recognition of States and Government", in Gregory Fox and Brad R. Roth, *op.cit.*, pp.147-148.
- 41 See, Working paper by Mr. Manuel Rordriguez Cuadros on the measures provided in the various international human rights instruments for the promotion and consolidation of democracy, U.N.Doc.E/CN.4/Sub.2/2001/325 July 2001.
- 42 Linz and Stepan, *op.cit.*
- 43 UNDP. 2001. UNDP Thematic Trust Fund: Democratic Governance. [<http://www.undp.org/trustfunds>], 2001/11/18.
- 44 1995年の「選挙原則」報告書, U.N.Doc.A/50/736, para.25.
- 45 フリーダムハウスによると120カ国が「民主主義国家」である, Freedom House, *Freedom in the World 2000-2001*. ただし、カンボジアなど評価で本論と異なる部分がある。
- 46 パリ和平会議までの経緯は、see, Acharya, Amitav, Pierre Lizée, and Sorpong Peou (eds.), *Cambodia-The 1989 Paris Peace Conference: Background Analysis and Documents*. Millwood, N.Y.: Kraus International Publications, 1991, pp. xxiii-xlvi. 1981年の段階で、ASEANは国連のもとでの自由選挙を提案している、*ibid.*, pp. xxix-xxx.
- 47 以下の過程と資料について、see, Department of Public Information, *The United Nations and Cambodia: 1991-1995*, New York: United Nations.
- 48 U.N.Doc.S/21689.
- 49 安保理決議783 (1992).
- 50 Peou, Sorpong, *Intervention & Change in Cambodia: Towards Democracy?* Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books, Pasir Panjang, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, ch.6
- 51 Brown, Frederick and David G. Timberman, "Introduction: Peace, Development, and Democracy in Cambodia-Shattered Hopes", in Frederick Brown and David G. Timberman (eds.), *Cambodia and the International Community*, New York: Asia Society, Singapore: Institute of South Asian Studies, 1998, p.21.
- 52 See, Brown, Frederick, "Cambodia's Rocky Venture in Democracy", in Krishna Kumar (ed.), *Postconflict Elections, Democratization, and*

- International Assistance*, London: Lynne Rienner Publishers, p.100.
- 53 See, Roberts, David W., *Political Transition in Cambodia 1991-99: Power, Elitism and Democracy*, Richmond: Curzon Press, 2000, ch.7.
- 54 Report of the Secretary-General, Situation in Cambodia, U.N.Doc.E/CN.4/1993/19, 14 January 1993.
- 55 国連の人権促進活動の、国連人権高等弁務官事務所が提供する人権分野における技術協力を受ける地域に関する独立専門家による定期報告システムに該当する。(財)アジア・太平洋人権情報センター編『アジアの文化的価値と人権』現代人文社、1999年、181頁
- 56 例えば、1997年の総会への特別代表の報告書、U.N.Doc.A/52/489, para.6
- 57 総会決議48/154, 49/199, 50/178, 51/98, 52/135, 53/145, 人権委員会決議1993/6, 1994/61, 1995/55, 1996/54, 1997/49, 1998/60参照。
- 58 例えば、U.N.Doc.A/52/489, para. 4 及び、see, 事務総長が総会と人権委員会に提出したカンボジアの人権センターの活動に関する報告書を参照、U.N.Doc.A/49/635/Add.1, 3 November 1994; A/50/681/Add.1, 26 October 1995; E/CN.4/1996/92, 2 February 1996; E/CN.4/1997/84, 31 January 1997.
- 59 ただし、1995年の総会決議50/178以降、カンボジアの人権状況に関する総会決議に、カンボジア政府に、「多党制民主主義(multi-party democracy)の効果的な機能」を促進し支えるように促す文言が含まれるようになった。
- 60 See, UNDP: Country Cooperation Framework and Related Matters, First Country Cooperation Framework for Cambodia (1997-2000), U.N.Doc.DP/CCF/CMB/1, 3 July 1997. カンボジアへの国際的な経済援助全体は、大隅宏「破綻国家からの脱却をめざしてーグローバル・ドナー・コミュニティVS.カンボディア政府」『成城法学』第60号、1-37頁も参照。
- 61 Peou, *op.cit.*, p.269.
- 62 Report of the Secretary-General, Situation of human rights in Cambodia, U.N.Doc.A/52/489, 17 October 1997, paras.32-38.
- 63 *Ibid.*, paras.32-56
- 64 1994年から97年までは、脚注58の報告書を参照。
- 65 The Committee for Free and Fair Election in Cambodia (Comfrel), 1998 National Assembly Election in Cambodia, [http://www.bigpond.com.kh/users/comfrel/general-election.html], 2001/12/01, 4.2.
- 66 例えば、国際社会全体の援助について、当初の23億ドルの約束に対して、1992-95年の間に、実際に支払われたのはその58.9パーセントであった、Peou, *op.cit.*, p.269.
- 67 Ashly, David W., "The Failure of Conflict Resolution in Cambodia: Cause and Lesson", in Frederick Brown and David G. Timberman (eds.), *op.cit.*, p.70.
- 68 大隅、前掲、23頁。
- 69 Lao Mong Hay, "Building Democracy in Cambodia: Problems and Prospects", in Frederick Brown and David G. Timberman (eds.), *op.cit.*, p.171; Murphy, *op.cit.*, p.148.
- 70 Brown, Frederick and David G. Timberman, *op.cit.*, pp.23-24.
- 71 Statement by the President of the Security Council, U.N.Doc.S/PRST/1997/37, 11 July 1997.
- 72 U.N.Doc.A/52/489, para.41.
- 73 Peou, *op.cit.*, pp.397-398.
- 74 U.N.Doc., DP/CCF/CMB, 3 July 1997, para.28.
- 75 COHCHRの活動に関する事務総長の報告書、U.N.Doc.E/CN.4/1999/100, 3 February 1999, paras.16 and 62.
- 76 See, Assistance to the 1998 Cambodian National Elections funded through the "UNDP Open Trust Fund for Support to Local and National Elections in Cambodia", United Nations Development Programme Project of the Kingdom of Cambodia Project Document, CMB/98/A/01/A/1S/31.
- 77 国連の1998年の選挙へ向けた支援全般は、see, U.N.Doc.A/54/491, Annex.
- 78 Commission of the European Communities, Communication from Commission on EU Election Assistance and Observation, COM(2000) 191 final, Brussels, 11.4.2000, p.29.
- 79 Report of the Secretary-General, Situation of human rights in Cambodia, U.N.Doc.A/53/400, 17 September 1998, paras.42-67.
- 80 Comfrel, *op.cit.*, 4.8.; U.N.Doc.A/53/400, para .56.
- 81 Comfrel, *op.cit.*, 1 and 4.9
- 82 U.N.Doc.A/53/400, paras.24-25.
- 83 *Ibid.*, 9.
- 84 Comfrel, *op.cit.*, 9. 選挙後の政治的暴力は、人権委員会への特別代表の報告書、U.N.Doc.E/CN.4/1999/101, 26 February 1999, paras.21-35参照。
- 85 Report of Credentials Committee, U.N.Doc.A/

53/726, 4 December 1998.

86 1999年と2000年の政治的暴力は、人権委員会への特別代表の報告書, U.N.Doc.E/CN.4/2000/109, 13 January 2000, paras.23-29; U.N.Doc.E/CN.4/2001/103, 24 January, 2001, paras.24-30参照。

87 UNDP, UNDP Thematic Trust Fund: Democratic Governance, *op.cit.*

(附記)

本論文は、2001年12月に神戸大学に提出、2002年3月に受理された博士学位論文「グローバル・デモクラシーへ向けた国連の取り組み—加盟国への民主化支援と、国連自体の民主化への動きを中心に—」の第7章を加筆・修正したものである。主査、副査の先生方の貴重なコメントに感謝したい。

*投稿受付 2002年3月29日

最終稿受付 2002年6月28日

(表1) グローバル・デモクラシーの諸モデル

		ウェストファリア・モデル	世界連邦モデル	自由主義的民主主義諸国共同体モデル	コスモポリタン・モデル	ラディカル・モデル
(a)参加の主体	主権者/代表者	諸国民/各国政府	(世界) 国民/超国家議会議員	諸国民/民主的な各国政府	世界市民/各国政府, 超国家的議会議員, NGO など	人々/NGOなど
(b)参加の対象	国家を超えたレベル	政府間関係 (外交・国際機構等)	超国家的議会など超国家(世界)政府機関	主として政府間関係 (外交・国際機構等)	各レベルにおける公的機関を中心に, 社会的領域の組織・活動も	生活に影響を与えるすべての活動領域
	国家レベル			議会など政府機関		
(c)参加の方法	国家を超えたレベル	国家による直接参加	超国家(世界)議会を通じた間接参加	国家による直接参加	超国家議会を通じた間接参加と, NGO等による直接参加	NGO等による直接参加
	国家レベル			国家議会を通じた間接参加	議会を通じた間接参加と, 直接参加	
(d)政治的平等のあり方		形式的 (一国一票) 実質的 (加重多数決)	形式的平等	形式的平等	形式的平等と実質的平等	実質的 (排除されてきた人々・集団へのエンパワーメント)
地域的なものも含む近い実例		国連	アメリカなど連邦国家	OSCE, 欧州審議会	EU	社会運動, NGOのネットワーク

(筆者作成)

The Framework of the United Nations' Democratization Assistance Activities towards Global Democracy, and its Tentative Evaluation: Using the Example of Cambodia

SUGIURA Koichi*

Abstract

This article studies the contents and features of the UN's democratization assistance, in the context of considering what type of global democracy the UN is trying to realize.

Global democracy, defined as the situation where the ideal of democracy, rule by the people, has been realized over the world, has been variously discussed and planned such as Kant's plan of a confederation of republics. The UN has been pursuing the Westphalia model of global democracy, where equal inter-nations relations and non-interference into the domestic affairs are the primary principles. But, the situation has changed since the end of the cold war. One of ways to understand the change is to study the development of the UN's democratization assistance.

Therefore, this article reviews the historical process of the development of the UN's democratization assistance, which has been affected by various kinds of factors. Although the UN has insisted that there is no particular model of democracy, it has gradually provided concrete conditions for democracy such as periodical free and fair elections, the rule of law, the right of political participation, and transparent and accountable governmental institutions.

Electoral assistance as one of the activities of democratization assistance had once been regarded as particular, but it has been gradually institutionalized and generalized. Moreover, more general democratization assistance, including assistances to governance and civil society, has been aimed at.

These changes indicate that the UN is aiming to realize the liberal community of

*Research Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
Part-time Lecturer, Osaka International University.

democracies model of global democracy. However, considering various factors related to democratization and compared with other international organizations, the UN's democratization activities are insufficient to assist the democratization of member states because there is no procedure to deal with unconstitutional changes of democratic government, and no comprehensive program including economic development and the development of civil society.

Therefore, in order to examine the characteristics of the UN's democratization assistance and its effects to democratize member states, I select the case of Cambodia, where the UN has been committed for a long term. We can see there the limits of the UN's democratization assistance, as the UN could not effectively deal with the coup d'etat in July 1997.