

【審査論文】

「アラブの春」に対する民主化支援の検証

杉浦功一

Examining Democracy Support in the 'Arab Spring'

Koichi SUGIURA

要旨

本稿では、2011年の「アラブの春」といわれる政治変動の前後での、国際アクターによる民主化を目的とした関与を検証する。本稿では、まず、民主化の現況についてまとめる。続いて、国際アクターとして特にアメリカとEU、国連を取り上げ、それらのチュニジア、エジプト、リビア、イエメン等への近年の関与について、その戦略と実施内容、効果、そうなった理由を検証する。

キーワード：アラブの春、エジプト、リビア、イエメン、シリア、民主化支援

はじめに

本稿では、2011年の「アラブの春」といわれる政治変動の前後での、国際アクターによる民主化を目的とした関与を比較検証する。これまで「アラブの春」について国別ないし地域横断的に検証した研究は数多く見受けられる（例えば、伊能・土屋2013；福富2011）。しかし、その多くは国内的・地域的な要因に注目しており、国際的な側面についての検証は必ずしも十分とはいえない。また、国際的側面に注目する場合も、アメリカなど一つの国際アクターに限定されることが多い（Akbarzadeh et.al 2013；Peters 2012；泉2014）。そこで本稿では、過去の民主化支援の実践を踏まえて、国際アクターによる民主化支援が「アラブの春」といわれる政治変動にどのような影響を及ぼしてきたか、また、それはどうしてなのかについて、複数の対象国と国際アクターを取り上げて検証する。本稿では、まず、民主化支援の現況をまとめる。続いて、国際アクターとして特にアメリカと欧州連合（EU）、国連に注目して、チュニジア、エジプト、リビア、イエメンといった民主化が進展を見せた諸国への近年の関与について、その戦略と実施内容、効果を検証する。なお、本稿での民主化支援とは、強制的手段や外交的手段も含めた広義のものである（杉浦2010、6頁）。

1 分析の視点と「アラブの春」諸国の民主化の状況

冷戦終結後、西側先進諸国や国連をはじめとした多様なアクターが民主化支援に関わるようになった。デモクラシーの国際規範化がいっそう進み、複数政党制や基本的人権、法の支配、自由市場といった要素から構成される欧米流の自由民主主義が国際的に促進されていった。同時に、クーデターなど非立憲的な政権転覆に対処することで民主主義体制を「擁護」する活動も、EUや米州機構（OAS）、アフリカ連合（AU）などで制度化が進んでいく。しかし、2003年のイラク戦争でデモクラシーの推進がアメリカの表向き

戦争目的とされたことが転機となり、民主化支援に対する「バックラッシュ(反動)」が強まっていった。プーチン政権下のロシアや中国などで、国際的な民主化支援に対して国際・国内両レベルで政府が妨害する活動が目立つようになる。国際レベルでは、ロシア、中国、イランなどが参加する上海協力機構で内政不干渉の原則が強調され、国内レベルでは、国際的な支援を受けたNGOの活動が制約され、メディアの規制が強まっていった。2003年から05年にかけて、グルジア、ウクライナ、キルギスなどの(旧) CIS諸国で、不正選挙を契機に現政権が国民の運動で打倒される「カラー革命」が起きたが、それも欧米主導の民主化支援に対する権威主義的な諸国の警戒心を強めさせる結果となった。中国やロシアなどからの「権威主義支援 (autocracy promotion)」に支えられ欧米の関与に抵抗する国家も現れ始めている (Burnell 2011)。民主化支援へのバックラッシュは、リーマンショック後の経済不況や債務危機による西側先進諸国の相対的な国力の弱体化と、対象国との相互依存関係の低下によって、むしろ加速している。

本稿では、中東への民主化支援について、上記の民主化を取り巻く環境と過去の民主化支援の経験を踏まえて、次のような点に注目して検証する (杉浦2010)。まず、民主化支援の「正当性」についてである。関与が関係者によって受け入れられているか、すなわち正当性を持っているかが、その関与の最終的な成功において重要となる。サウジアラビアや中国など西側諸国と関係深い諸国に対しては、西側先進国は民主化を強要せず、他方、ジンバブエなど戦略的な利害関係が希薄な途上国に対しては経済制裁を含めた強い姿勢で臨んできた。そのような「ダブルスタンダード (二重基準)」が民主化支援への懐疑を生む要因の一つとなっている。また、民主化支援の「実効性」について、過去20年にわたる民主化支援の経験から、次の点に注目する。第1に、民主化支援を行う国際アクター側の総合的な戦略の有無である。第2に、歴史的な背景や、経済・社会的な状況を含む対象国の状況に応じた民主化支援活動の工夫である。第3に、民主化支援の効果を評価する方法についてである。第4に、国際アクター間の協調・連携の状況である。ある国家で民主的政府の転覆が起きた場合のように、国際アクターの連携や役割分担が事態への対処には不可欠である。上述の「権威主義支援」のような民主化支援の効果を減殺する国際的な動きにも注意する必要がある。第5に、平和ないし安定、経済発展、人権といったデモクラシー・民主化以外の重要な国際的規範や価値観のバランスの問題である。対象国の環境に応じた、優先順位付けと総合的な戦略が求められる。開発援助の中に民主化に関連した支援が織り込まれることも多い。各アクターがどう設定するかはそれぞれの利害関係に左右されるものの、デモクラシー重視の観点からその援助戦略を検討する必要がある (杉浦2014)。最後に、他の国際援助の分野と同様、支援側と被支援側双方の国民または関係者に対する、民主化支援の結果へのアカウンタビリティが必要である。以上の正当性と実効性は相互作用する。

2010年終わりから2011年にかけての北アフリカ・中東諸国における政治変動は「アラブの春」と称されている。2010年12月にチュニジアの青年による抗議の焼身自殺に端を発して反政府デモが広がり、翌年1月14日にベン・アリ政権が崩壊し「ジャスミン革命」と呼ばれた。それに触発されて、1月25日にはエジプトで反政府デモが広がり、2月11日にはムバラク大統領が辞任するに至った。リビアでも、2011年2月にカダフィ大佐の退陣を求めるデモが国内で拡大し、対して政権側はデモに対し強硬な姿勢をとり、内戦にまで発展した。3月には安保理決議1973が採択されてNATOなどによる軍事介入が行われ、8月24日には反カダフィ勢力が首都トリポリを陥落させて、42年間に及ぶカダフィ政権は崩壊した。イエメンでも2011年2月にサーレハ大統領に対する反政府デモが広がったが、湾岸協力会議 (GCC) の調停を経て11月になりサーレハは政権を移譲した。その他の近隣諸国でも、反政府デモが起きるなど飛び火したが、バーレーンではGCCによる軍事介入で鎮圧されるなど、体制の変動にまでは至っていない。

その後、チュニジアでは2011年10月制憲議会選挙が実施され、2014年1月に新憲法が国民投票で承

認された。エジプトでは、軍主導の暫定政権の後、憲法改正と2011年末の議会選挙を経て、翌年5月の大統領選挙でムスリム同胞団を支持基盤とするムルシが大統領に選出されたが、2013年7月に軍主導の政変によって政権の座を追われた。その後、2014年1月の再度の新憲法制定を経て、5月の大統領選挙で前年の政変を主導したシシ前国防相が圧勝した。リビアでは、国連リビア支援ミッション（UNSMIL）が支援する中、2012年7月に国民議会選挙が実施され、2014年2月には国民議会とは別に制憲議会選挙が行われた。6月には国民議会を改編した新たな議会選挙が実施されている。しかし、武装勢力同士の衝突が相次ぐなど政情不安が続いている。イエメンでは、2012年2月に大統領選挙が実施されたが、南部で分離独立運動が起きるなど、不安定な状況にある。シリアでは、2011年3月に反政府デモが拡大し、それに対する政府の弾圧は次第に激化し、2012年には本格的な内戦へと発展した。国外のアルカイダ勢力などが流入する中で戦火はイラクなどへも拡大し、2014年11月現在でも戦闘は続いている。

それぞれの諸国の民主化の程度を、EIU（Economist Intelligence Unit）のデモクラシー指数の数値の推移からみると図1のようになる。EIUはいわゆる自由民主主義の構成要素について問いを設け、その程度に応じてポイントを付与し総合して数値を算出する。専門家による評価に世論調査の結果を加味している。デモクラシー指数では、スコアによって各国を、完全な民主主義体制（8から10）、瑕疵ある民主主義体制（6から7.9）、混合体制（4から5.9）、権威主義体制（4未満）に分類する。図1にあるように、チュニジアとリビアでは、両者の数値の劇的な改善が2011年に起きている。エジプトでは、デモクラシー指数の明確な改善が見られるが、2013年の政変を機に再び悪化している。しかし、最も数値のよいチュニジアでも、デモクラシー指数では瑕疵ある民主主義体制にわずかに届かない混合体制である。

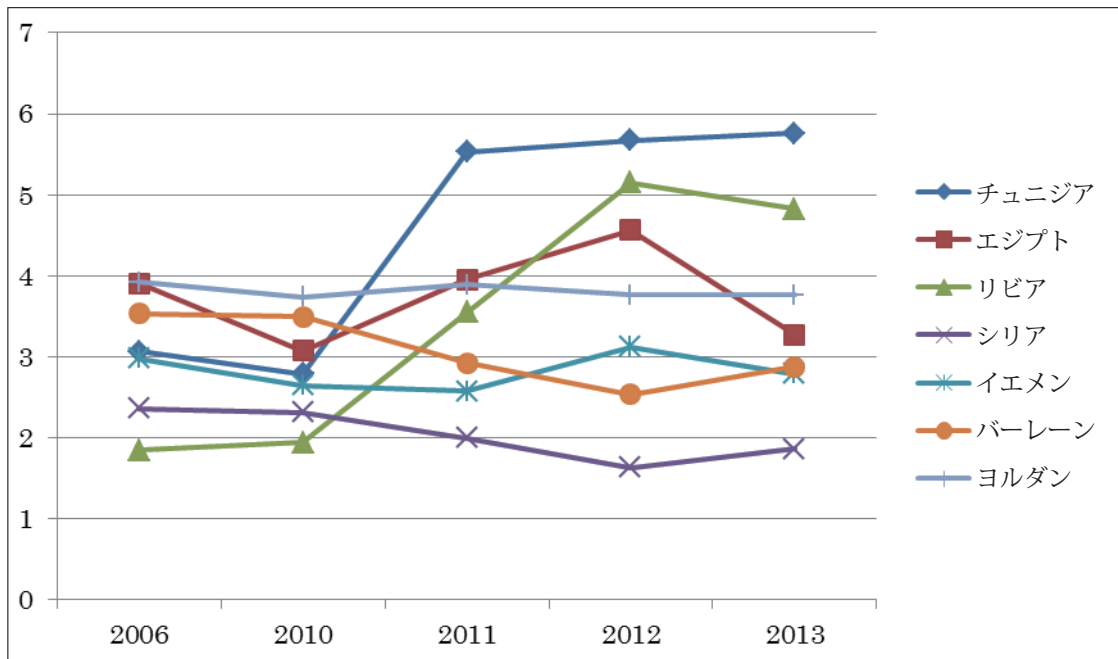


図1 EIUのデモクラシー指数の推移

出所：EIU, Democracy Indexの2007年、2010年から2013年版をもとに筆者作成

デモクラシーの評価自体が欧米的な視点とみなされがちである点に注意しなければならないが、評価をまとめると、2011年のアラブの春を通じてエジプト、チュニジア、リビアで民主化が進展したが、2013年にはエジプトで後退し、チュニジアでは緩やかな改善、リビアとイエメンではやや後退している。このような民主化の推移に対し、アメリカ、EU、国連はどう対応し民主化を支援してきたか、次に見ていく。

2 アメリカ政府の関与

アメリカにとって、民主化・デモクラシーの推進は長らく外交政策の主要目的の一つであり続けている（杉浦2013、327-328頁）。具体的な民主化支援活動は、各種制裁から、外交的な働きかけ、技術支援、民主化関連のNGOへの資金提供まで多岐にわたる。国別援助戦略でも民主化関連のプログラムが織り込まれる。アメリカ政府の民主化支援の特徴の一つは、硬軟織り交ぜた外交上の働きかけに加えて、政府の資金がアメリカの政府系援助機関や民間の基金・NGOに提供され、その資金提供を受けた団体が、民主化前の国家を含めて、選挙支援や制度構築、市民社会の強化、市場改革、自由なメディア、人権の推進などを目的として、さらに現地の市民社会組織へ支援や事業の助成を行う点である。

アメリカは、クリントン政権時代から現地の野党勢力を支援する米国NGOを後援することで、各国の民主化の促進と擁護を図ってきた。東欧での「カラー革命」においても、アメリカによる市民社会組織への支援が影響を及ぼしたとされる（杉浦2010、2頁）。さらにアメリカは、01年ジンバブエ、03年ミャンマー、04年ベラルーシと、資産凍結など強制アプローチを含めて民主化を促進する法律を国別に制定してきた。反面、原油の産出やイスラエルの問題などで戦略的に重要である中東地域に対しては、アメリカの同盟国との関係維持と地域の権力バランスの安定に優先順位を置き、民主化の推進に消極的であり、批判を浴びてきた（Kahl and Lynch 2013, p.48）。しかし、9・11同時多発テロは、中東地域の民主化にも力を入れる契機となった。2003年11月にブッシュ Jr.大統領は、「自由のアジェンダ」を公式に表明した。自由のアジェンダは制度化するにつれて、「ラディカル」な側面と「保守的」な側面が見られるようになり、前者は、必要とあれば軍事的な体制変更を通じてでも、政治的デモクラシーを主張するものである。後者は、2002年の国連開発計画（UNDP）のアラブ人間開発報告書で指摘されたような教育、治安、ジェンダーなど経済・社会的問題に注目するものであり、2002年に開始された「中東パートナーシップ・イニシアティブ」（MEPI）に表れている。MEPIは、既存の権威主義的な同盟国と「パートナーシップ」を結んで、経済・社会支援を行う中で段階的に政治改革を促していくことを企図する（Hasan 2012, pp.128-130）。さらに、04年6月のシーアイランドG-8首脳会議では、中東での民主化促進を目指す「拡大中東・北アフリカ（BMENA）構想」を提唱し、それに基づいて中東諸国を集めて民主化を含めた諸改革について話し合う「未来のためのフォーラム」を主導するなど中東諸国の政治改革を促していく。05年から始まった第二期ブッシュ Jr.政権は、一層積極的にデモクラシーを推進する目標を掲げた。

ブッシュ Jr.政権は、自由のアジェンダを通じて、2004年から2006年にかけて選挙の実施を強く求め、イラクやアフガニスタンにおける選挙の実施、エジプトやサウジアラビアでの限定的な政治改革、2005年のレバノンにおける「杉の木革命」などその「成功」が宣伝された。しかし、2006年のパレスチナ総選挙でのハマスの勝利を契機に、ブッシュ Jr.政権による選挙を求める圧力は弱まっていく。自由のアジェンダは、米中東自由貿易エリア（MEFTA）など市場開放と自由貿易の推進を強調しながら、「保守的」な側面を強め、自由選挙の実施を求める姿勢は弱まっていった（Hasan 2012, pp.130-133）。エジプトに対しては、USAIDを通じて、法の支配と人権、グッド・ガバナンス、市民社会に焦点を合わせた支援を実施した。USAIDは、2005年以降はエジプト政府の承認を得ていない市民団体へも資金援助を実施してきたが、エジプト政府からは資金提供をやめるよう求められてきた（Trister 2013）。1999年からの10年間で2400万ドルの支援が実施されたが、ムバラク政権の妨害もあり、アメリカ政府自身の監査では、そのインパクトは限られていたと評された（US Office of Inspector General 2009）。

2009年のオバマ政権発足後は、前政権の強引なデモクラシー推進で生じた国際的なアメリカへの不信

を和らげるために、自由のアジェンダの「ラディカル」な側面は、より「保守的」で現実的なアプローチに置き換えられた(Kahal and Lynch 2013)。2009年6月には、オバマ大統領はカイロで演説を行い、ムスリムの世界との新たな関係の構築を希望した(Kahal and Lynch 2013, p.49)。オバマ政権の外交は前政権に比べてデモクラシーの推進を打ち出すのを控えたものであったが、実質的には、ブッシュ Jr.政権時代終盤の自由のアジェンダの「保守的」な性格を延長したのようになっていく。その意味で、急激な政治変動を生んだアラブの春は、確かにアメリカの民主化圧力が自由な政治空間を広げて、革命に至る抗議運動の増加につながったものの、アメリカがブッシュ Jr.政権時代後半より追い求めてきた、アメリカの利益を確保しつつ漸進的な民主化を求めるという戦略に添わない予期せぬ結果であった(Hasan 2012, p.128; 金谷2013)。2011年以降のオバマのアプローチも、対決姿勢をやめ、経済発展を通じて民主主義体制への移行を支援することに重点が置かれている(Bush 2013; Hasan 2012, pp.133-137)。オバマ政権は、前政権と異なり、民主的選挙によるイスラム主義勢力の伸長には寛容な姿勢を示した(Kahal and Lynch 2013, p.49)。

アラブの春の事態の発生に対しては、エジプトのムバラク政権との深い軍事的関係など、各国との戦略的な関係を重視して、様子見の姿勢であった。すでに事態が進展した2011年5月になり、オバマ大統領が国務省で演説を行い全体的な地域戦略を示したが、依然として具体的な中身は不明であった(Kahl and Lynch 2013, p.49)。その後は、国務省は、先述のMEPIを通じて、USAIDとともにチュニジア、エジプト、イエメンなどを支援している。まず、チュニジアに対しては、USAIDはいち早く1900万ドルの民主主義体制への移行への支援を提供している(USAID 2012, p.6)。USAIDは、2011年10月の制憲議会選挙実施のための支援を行った。ほかにも、平和的な移行を支えるために、若者と女性の参加に重点を置いた支援を行っている。コミュニティや市民社会組織、ローカルな機関に対して、物質的・技術的支援を提供することで、民主的な強靱性、民主的生活への市民の参加、ポジティブな変化の培養を支援する¹。

エジプトに対しては、USAIDは、「エジプト移行支援資金援助プログラム」を実施し、選挙と政治過程への人々の参加の拡大、司法へのアクセスと人権問題への注目の拡大、透明性とアカウンタビリティの促進を支援し、デモクラシーの発展を助けた。しかし、アメリカの支援は必ずしも、エジプトの新政権や国民に歓迎されたわけではない。2011年12月、フリーダムハウスや共和党国際研究所(IRI)などアメリカの援助団体関係者が、政府に未登録であるNGOに資金を提供した理由で逮捕される事件が起きた(USAID 2012)。しかし、アメリカ政府は懸念を示しただけで、影響力を強く行使することはなかった(後に保釈)(Trister 2013)。なおかつ、この逮捕はエジプト国民からも支持されている(鈴木2013、77-79頁)。2012年の大統領選に対しては、アメリカは軍事援助の見直しをちらつかせて、軍部にムルシへの政権移譲を促したが、ムルシを支えるムスリム同胞団の躍進はジレンマを抱えるものであった²。イランへの融和姿勢を強めるムルシ大統領が2013年7月に追放された際、オバマ政権は、外交戦略への配慮から、その事態を(軍事援助を含む)援助を停止しなければならない「クーデター」として認定することはなく、懸念を示すだけにとどまった(鈴木2013、241-242頁)。この点、非立憲的な政権転覆として即座にメンバーシップを停止したアフリカ連合(AU)とは対応が分かれている。現在は、法の支配と人権の擁護、グッド・ガバナンスと汚職との闘い、市民社会と市民参加の各分野で、政府機関や市民グループへ技術支援や資金提供をしている³。2014年の大統領選挙の結果自体は、アメリカは懸念を示しつつも支持した。

リビアに対しては、当初の様子見から、国連安保理を通じてカダフィ政権へ圧力を加え、反体制勢力を支援するようになり、最終的にはNATOを通じた空爆に参加した。カダフィ政権崩壊後には、USAIDは、高等国家選挙委員会や司法、国民議会などに技術支援を実施してきた。移行期の正義と和解を進めるため

に、それらに關与する市民社会の能力強化を支援したり、地域や宗教、部族などの指導者を集めて話し合う機会を提供したりしてきた⁴。イエメンに対しては、サーレハ大統領の退陣を支持し、退陣後、USAIDは、憲法改正や国民対話、政府の腐敗の低減、2014年2月に行われた大統領・議会選挙の実施、若者と女性を代表するものを含めた改革を支える市民社会組織の育成などを支援している⁵。しかし、アメリカで制作された映画がムスリムを侮辱するものとして批判を集め、2012年9月にエジプト、リビア、イエメンなどでアメリカの在外公館が大衆に襲撃を受ける事件が発生し、反米感情の根強さを示した。

3 欧州連合 (EU) の関与

EUは、現行の欧州連合条約で明示されるように、人間の尊厳や自由、平等、法の支配、人権の尊重とともに、デモクラシーをその拠って立つ価値とする（以下、杉浦2013、326-327頁）。EU加盟の条件だけでなく、対外関係においても、デモクラシー、法の支配、人権、国際法の定着と支援のために共同で行動する。2009年11月の欧州理事会で採択された結論「EUの対外関係におけるデモクラシー支援」は、域外への民主化支援に関する統一したコミットメントを示し、単一のモデルはないものの民主主義国は共通の特徴を有していること、発展戦略のオーナーシップの原則、第三国とのパートナーシップと政治対話、第三国との国別戦略ペーパー（CSP）などの策定に必ず人権やデモクラシー、法の支配を含めることが強調された。他に、テーマ別の手段である「デモクラシーと人権のための欧州インストゥルメント」(EIDHR)は、相手政府の合意の有無に関係なく閉鎖的な権威主義国家内部の民主化団体や運動への直接支援や、選挙監視ミッションの派遣を行う。デモクラシー・民主化を対象とする直接的な援助の多くは、欧州委員会による開発協力の一環として実行され、CSPなどの国別戦略が、地域的、テーマ別の枠組みに基づき、当該国との交渉を通じて策定される。域外の諸国に対しては、共通外交・安全保障政策として理事会で採択される「共通の立場」に基づいて、民主主義を理由に制裁が実施される場合がある。また、95年以降「デモクラシー条項」が第三国との援助協定に含まれ、開発援助の政治的コンディショナリティとして運用されている。

EUは、北アフリカ・中東諸国に関わる協力関係として、1995年に欧州地中海パートナーシップ (EMP) を設けている。2004年には、欧州近隣政策 (ENP) が、EUの東欧拡大と先述のアメリカによる拡大中東・北アフリカ構想に対応するものとして導入されている (Cassarino 2012, pp.4-5)。ENPの枠組みで策定される行動計画にデモクラシーの構築と支援が織り込まれ実施される。しかし、EUの地中海の非EU諸国との関係において、そのレトリックと実践の間に大きな開きがあり、人権への懸念及び政治改革はないがしるにされてきたと批判されている。その理由は、①不法移民問題への対処などの戦略的課題で、それら諸国との協力が必要であること、②安全保障パラダイムの定着、③チュニジアのベン・アリ政権が新自由主義的な経済改革の際に利用したように、政治的安定性の追求がEU諸国の間で支配的あることが挙げられる (Cassarino 2012, pp.4-7)。実際、チュニジアに対しては、1995年に連合協定 (Association Agreement) が結ばれ、人権やデモクラシーの尊重が織り込まれていたが、同国ではそれらの分野での改善は見られなかった。そもそも、チュニジアはその経済の自由化の進展が評価されて、最初にENPの行動計画が締結された国であった。EMPの実施期間を通じて、何らかの圧力を加えることが正当化される事例が豊富にあるにもかかわらず、90年代のリビアを例外に、EUは決して地中海の南岸諸国にネガティブなコンディショナリティを行使することはなかった (Balfour 2012.)。

EUとイエメンの関係については、EUにとってはそもそも重債務国であるイエメンは戦略的に重要ではなく、関与に積極的ではなかった。その認識が9・11同時多発テロによって変化した。EUとイエメンの

関係は、1984年締結の協力協定に基づき、1998年には商業と開発経済協力に関する協定に置き換えられ、人権分野における法的な手段(条件)への言及が織り込まれている。欧州委員会によるCSP 2002-2006、2007-2013には、グッド・ガバナンス、デモクラシー、人権が優先分野として織り込まれた。2007年から2010年にかけて、選挙枠組みの発達や政党、法の支配などへの財政支援が行われ、2003年より実施される政治対話では、ガバナンスや人権の問題が定期的に話し合われてきた。ただし、EIDHRではイエメンは優先対象国とはされず、協力協定の人権条項の遵守が支援の条件とされることもなかった。その背景には、1993年以来、EUがイエメンに対して輸出超過であり制裁はそれを危険にさらしてしまう恐れがあることや、対テロリズム協力が、EUとイエメンの関係のアジェンダとして重要になっていったことなどが挙げられる(Schumacher 2012, pp.115-117)。

エジプトについては、1995年にEMPを立ち上げて以来、EUは、エジプトの現体制を転覆させることがないよう、政府系NGOも支援対象とするなど慎重に人権とデモクラシーに関わる戦略を追求してきた。2004年には、EUはエジプトと連合協定を結び、その第2条で人権とデモクラシーの尊重を「本質的要素」としている。しかし、その後、実際に人権侵害が顕著になった際もムバラク政権との対決姿勢を示すことはなかった(Pace 2012, pp.51-52)。特に地中海のEU加盟国の商業的、政治的つながりが、EUとしての統一的な戦略を困難にさせてきた。また、9・11同時多発テロ以降は、テロとの戦いでのエジプトとの関係が一層密になっている。2007年3月には、EUとエジプト間のENP行動計画が承認されたが、それらは経済的な領域を対象としたものに限定された。その後の世界経済危機とあわせて、人権やデモクラシーの擁護は脇に追いやられる格好となった。2010年のエジプトの議会選挙では、EUはその不正などに懸念を示しつつも、制裁を行う可能性は排除して対話を望む姿勢を示している(Pace 2012, pp.52-55)。

2011年になり「アラブの春」が始まると、EUは当面の対応として人道援助を実施した。また、北アフリカからの大量の移民の流入に対するイタリアなど加盟国への支援として、Frontex共同オペレーションHERMES 2011が2月にいち早く立ち上げられた。チュニジアに対しては、1700万ユーロが民主主義体制への移行への短期的な支援のために供出されている。それには、選挙を実施するための法的枠組みの制定への支援や、選挙監視ミッション(EOM)の派遣、市民社会支援が含まれる。この素早い対応の背景には移民・難民の大量流入への対応に苦慮するイタリアやスペイン、フランスなどのEU内での圧力がある(Pinfari 2013, p.38)。他方で、エジプトでの事態の展開では、同国への利害関係のばらつきからEUとしてのまとまった反応ができず、控えめなスピーチを当時のアシュトン外務・安全保障政策上級代表が行うにとどまった(Pace 2012, pp.56-57)。リビアについては、国連の制裁に追加する形で、2月28日に設備品の禁輸など制限措置が採択された(European Commission 2011a, p.4)。

より総合的な対応として、2011年3月に欧州委員会と外交・安全保障政策上級代表の共同コミュニケーション(政策文書)で「デモクラシーと共有された繁栄のためのパートナーシップ」が導入された。同パートナーシップは、デモクラシー、人権、社会正義、グッド・ガバナンス、法の支配へのコミットメントがパートナー間で共有されなければならない、「差異化された(differentiated)アプローチ」によって実施される(European Commission 2011a, p.2)。同パートナーシップは、インセンティブ・ベースのアプローチであり、一層改革が進むほどよりEUからの支援を得ることができる「より多くのものにはより多くのものを(more for more)」を原則とする。そこでは、適切に監視された自由で公正な選挙がパートナーシップの加入資格であるべきとされる。同パートナーシップは、強化された政治対話によって支えられる。チュニジアでは政変で中断しているが、「向上された地位(advanced status)」の獲得を目的とした連合協定の交渉の再開も、必要な改革の実施が条件とされる(European Commission 2011a, p.5)。

同パートナーシップの焦点は3つの要素からなる。すなわち、①デモクラシーへの変容 (democratic transformation) と制度構築、②人々とのより強いパートナーシップ、③持続可能で包摂的な成長と経済発展である。①については、司法改革や透明性向上、反汚職への支援や選挙支援、「市民社会への近隣諸国向けファシリティ」を通じた市民社会への支援、欧州地中海社会対話フォーラムの実施、公共行政改革への支援の継続が含まれる。②のカギとなる要素は、国境・移民・亡命と地中海地域の安全保障を改善するためのより効果的な法執行協力についての地中海諸国の能力強化である。そのために「移動性(Mobility)パートナーシップ」が立ち上げられる。学生や研究者、ビジネス・パーソンのEUへの移動性が改善される一方で、不法移民や人身売買への一層の規制がパートナー諸国に求められる。③では、南地中海諸国での社会不安の原因が経済的な弱さにあるとの認識から、中小企業への支援や、雇用創出や職業訓練への支援、投資拡大などが行われる (European Commission 2011a, pp.5-6)。しかし、同パートナーシップの内容には目新しいものはなく、そのポジティブ・コンディショナリティといえるアプローチも、相互の責任や支援についての具体的な内容が欠けているという評価がある (Pace 2012, pp.55-58)。

続いて、2011年5月25日に採択された欧州委員会と外務・安全保障政策上級代表の共同コミュニケーション (政策文書) は、アラブの春の一連の動きを踏まえて、北アフリカと東欧のEUの近隣諸国16か国を対象とするENPに新しいアプローチを導入するものである。新しいアプローチは、①深化したデモクラシー (deep democracy) の構築に取り組むパートナーに対してはより多くの支援を提供し、②包摂的な経済成長を支援し、③ENPの2つの地域的側面 (東方パートナーシップと南地中海パートナーシップ) を強化するものである。ある種のコンディショナリティが導入され、いっそうのEUからの支援を得るためには、デモクラシーの構築と定着及び法の支配の尊重における進捗が必要とされた。国内の改革がよりいっそう、またより早く進展する国ほど、EUからの支援をさらに得ることができる。逆に、人権とデモクラシーの基準を侵害している国とは、EUは関係を縮小していく政策を採り、そこには目標を絞った制裁や他の政策上の手段の利用が含まれる。また、市民社会への支援を強化する。デモクラシーの実現のために、非国家アクターの一層の政治的役割をEUは新設の市民社会ファシリティを通じて支援する。この差異化されたアプローチの適用にあたって、政府や市民社会など利害関係者との対話をEUは維持する (European Commission 2011b, pp.2-3)。また、政党や登録されていないNGO、労働組合などを支援するための「欧州デモクラシー基金 (European Endowment for Democracy)」を設立する。ほかに、メディアの自由と情報への自由なアクセスの促進や、人権対話の強化が行われる。さらに、紛争や治安問題にパートナー諸国とともに取り組んでいくとした (European Commission 2011b, pp.3-6)。

2011年9月には、欧州委員会は、近隣諸国を対象とした決定を相次いで採択している。これらには、デモクラシー、成長、雇用創出、マイクロファイナンス、高等教育等の分野における支援計画が含まれている。特に「SPRING (パートナーシップ、改革、包括的成長のための支援) 計画」は、欧州委員会が、「アラブの春」後の南方の近隣諸国による民主化、制度構築、経済成長へ向けた取り組みを支援するもので、2011年と2012年で合計3億5000万ユーロが割り当てられた。また、先述の「近隣諸国向け市民社会ファシリティ」も、総予算2200万ユーロで設立された (欧州駐日代表部2011)。

各国への個別の支援をみると、チュニジアに対しては、革命の際は傍観するだけであったが、革命後は2011年9月の制憲議会選挙への技術的支援と選挙監視団の派遣が行われた。また、総額1000万ユーロの「連合協定と移行プロセスへの支援プログラム」が2012年3月に採択されている。同プログラムは、立憲過程、女性への暴力の防止、移民・亡命希望者の保護、ベン・アリ前大統領の側近らが保有していた金融資産を取り戻す過程を支援する (European Commission 2012)。2012年11月には、連合協定に基づく

EUチュニジア理事会で、民主主義体制への移行の支援と欧州市場への段階的な統合を進める特惠パートナーシップ (Privileged Partnership) について合意がなされた (European Union 2012)。

2011年初頭からのイエメン内における衝突の激化に対しては、EUはしばらく慎重な声明を繰り返すのみであった。2011年3月になり、アシュトン上級代表や外相理事会はイエメン政府の責任や秩序ある政権移行の必要性、関係の見直しの可能性に言及するようになった。その後は、サーレハ大統領の自主的な政権移譲を柱とするGCCによるイニシアティブの受諾を求めた。他方、サーレハ体制との関係によるEU内部の分裂もあり、外相理事会はサーレハ体制への圧力を増大させることもなく、市民社会アクターや反政府運動を支援することもできなかった。EUや一部加盟国がサーレハ体制への支持を続け、制裁に消極的だった背景には、イエメンの混乱がアルカイダなどの過激派勢力の伸長につながりかねないといった、EUや一部加盟国で支配的であった安全保障重視の思考があった (Schumacher 2012, pp.119-121)。

エジプトは、2011年末の議会選挙と翌年5月の大統領選挙で、エジプトの主権に対する侮辱として、EUを含む一切の国際選挙監視団の派遣を断っている⁶。2012年11月にEU-エジプト・タスクフォースが開催され、改革への追加支援が約束された。その他、2013年までにEIDHRなどの財源より、2300万ユーロに上る市民社会組織への支援が行われた (European Union 2013a)。しかし、2013年6月の政権発足1周年を機に大規模な反政府デモが続いた後、ムルシ大統領が7月3日に事実上のクーデターで追放されると、その事態に対するEUの対応は、7月22日の外務理事会の結論で示されたように、ムルシの復帰を求めるものではなく、対話と速やかな民主的選挙の実施、文民政権への復帰を求めるものであった。財政援助は、連合協定やENPのコンディショナリティが満たされていないとして一時中断された (European Union 2013b)。2014年5月の大統領選挙では、EUは選挙監視団を派遣して、その結果を容認している (European Union 2014)。

リビアについては、EUは引き続き国連決議及びUNSMILの役割を全面的に支援している。同時に、2012年6月の国民議会選挙以降、行き詰まりを見せる立憲過程に懸念を示し、リビアはいまだ不安定で移行期にあるとしていて、ENPへの加入交渉も途上にある (European Commission 2014)。2014年6月の暫定議会選挙後の8月15日には外務理事会は「結論 (Conclusion)」を採択し、主要都市で強まる暴力などの政治的状況に懸念を示した。

4 国連の関与

冷戦の終結で拡大した平和維持活動の実践を通じて、国連では選挙支援活動の制度化と一般化が進んだ (杉浦2010)。国連開発計画 (UNDP) も、2002年度の人間開発報告書で持続的な人間開発におけるデモクラシーの必要性を強調し、「民主的ガバナンス」支援を主要なプログラムとし始めた。ただし、国連加盟国の間には、内政不干渉の原則を重んじ、民主化への国連の関与を警戒する傾向も強い。現在の国連の民主化支援の体制は、まず、安全保障理事会が、国際平和に脅威を与える事態で、民主化の推進・擁護を目的として制裁の実施や外交上の働きかけを行うことがある。また、総会や事務総長の判断で、特定の国家に民主化を進めるための仲介や調停が試みられる場合がある。人権理事会も、必要に応じ特別報告者を任命して民主化を含めた特定の国家の人権状況について調査・勧告する。他方、現在の国連では、民主化を開発援助の条件とするような政治的コンディショナリティは制度化されていない。事務局の政務局 (DPA) 及び選挙支援部 (EAD)、UNDP、国連民主主義基金 (UNDEF)、国連人権高等弁務官事務所 (UNOHCHR) などがそれぞれの専門分野や特性にもとづいて民主化関連の分野の支援活動を実施している。特にUNDPは、民主的ガバナンス構築を重視して、電子ガバナンスと情報へのアクセス、司法へのアクセスと法の支配、

反腐敗、市民の関与、選挙システムとプロセス、人権、ローカルなガバナンスと開発、議会の能力、公共行政、女性のエンパワーメント、若者の各分野に重点を置いて、政策の助言と技術支援、制度と人々の能力開発、政策提言、コミュニケーション、広報、対話の促進と仲介などを行ってきた。また、開発協力として、支援対象国ごとに「国連開発援助枠組み」(UNDAF)が策定される。UNDAFとは、現地で活動する国連システムの諸機関から構成される国連国別チーム(UNCT)が準拠する、戦略的なプログラムの枠組みである。UNDAFは、対象国が作成する貧困削減戦略文書(PRSP)と、国連が開発の現状と課題を分析する共通国別評価(CCA)を踏まえて、政府や他の開発援助機関との協議を通じて、国連機関の開発支援戦略及び求められる「結果(Outcome)」、活動、各機関の責任が設定される。UNDAFで期待されるハイレベルな「結果」には、多くの場合、民主的ガバナンスが含まれる。

2011年以前は、UNDPは「アラブ人間開発報告書」(2002、03、04、05、09年発行)を作成し、政治的自由も人間開発に不可欠な要素として、アラブ諸国の問題点を明らかにしてきた。また、開発協力の枠組みの中で、民主的ガバナンスへの支援を行ってきた。エジプトのUNDAF 2007-2011では、求められる「結果」として、「2011年までに民主的制度と実践が、確かに打ち立てられ、活発なシティズンシップを通じて人権が広まること」(Outcome 5)が掲げられた。具体的プログラムとして、選挙への大衆の参加と透明性の向上、各レベルでの立法機関の能力の改善、公正で効率的な司法行政の確立が設定された。同様に、イエメンでもUNDAF 2007-2011が作成され、政府機関や市民社会組織の能力強化、政府機関の透明性やアカウンタビリティの向上、女性の参加拡大などが目標に設定され、国連機関による技術・資金協力が実施されている。チュニジアのUNDAF 2007-2011では、社会サービスへの平等なアクセスと人権の推進が優先的な戦略目標に含まれたが、具体的な支援マトリクスで示されたように国連の関与は前者に偏った限られた内容となった。リビアは、その経済水準と資金力から、UNDAFの対象となっていない。

2010年末からのチュニジアやエジプトでの反政府デモ拡大に対しては、バン・ギムン事務総長は当初は注視していたが、政権が崩壊するとDPAやUNDPなどを通じた援助を行うようになった。チュニジアでは、2011年当初よりチュニジア政府の要請を受けて、EADとUNDPによって、10月の制憲議会選挙へ向けて、政党や選挙行政機関、女性の立候補などへ支援が行われた。事務総長は同選挙の結果を祝福している⁷。選挙後は、立憲過程や司法と治安セクターへの改革を支援した(UNDP 2013a)。エジプトでは、2011年初頭に新しいUNDAFが承認される予定であったが、政変を受けて延期された。改めて体制の移行についてエジプトや周辺諸国から意見交換と経験の共有を行う場を設けてから、UNDAFに反映させることとなった(United Nations Egypt 2012, p.19)。そのUNDAF 2013-2017では、再び民主的ガバナンスが「結果」に取り上げられたが、国家の制度と市民社会組織の強化、女性と若者の声やリーダーシップ、政治参加が目に見えるものとなり効果的となること、制度、立法、政策が民主主義体制への移行の要請に即応すること、が織り込まれた。UNDPは、「エジプトにおける民主的過程の強化」と題されるプロジェクトを西側先進諸国と協力して行うなど、2011年末の議会選挙及び2012年5月の大統領選挙の実施へ向けてドナーからの資金を取りまとめ、専門家による助言を行い支援した(UNDP 2013b)⁸。2013年7月の事実上のクーデターでは、事務総長が懸念を表明し平和的な対話を呼びかけている(Global Centre for the Responsibility to Protect 2013)。UNDPなど国連機関による援助はそのまま継続された。

リビアについて、政権側による反体制デモへの弾圧が強まる中で、2011年2月安保理では決議1970が採択され、武器の禁輸と、旅行の禁止と金融資産の凍結などスマートサンクションが実施された。2月25日に人権理事会は特別会合を開催し、決議S15-1(A/HRC/17/45)を採択して、リビア国内での人権侵害を調査する委員会の設立を決めた。さらに3月17日の安保理決議1973によって、市民の保護のために

必要なすべての手段を取る権限が加盟国に与えられた。ただし、同決議をめぐっては加盟国間で意見が異なり、中国やロシア、ブラジル、ドイツは採択を棄権している。その後、NATOによる空爆が実施されたが、中国、ロシア、インド、ブラジル、南アフリカといった諸国は、仲介による平和的な解決を求め、また空爆が文民の保護の範囲を超えて体制変更を目的としており、授權の範囲を超えているとして空爆に反対している(立山2013)。2011年9月16日には、民主主義体制への移行を支援し、法と人権を守り、武器を統制し、ガバナンス能力を構築するために、UNSMILの派遣が認められた。その後、UNDPによるリビア選挙支援プロジェクト(LEAP)や、人権や移行期正義、法の支配、行政能力への支援が、治安セクターへの支援とともに、UNSMILの調整のもとで実施されている(UNDP 2014; United Nations 2013)。

イエメンについては、国連高官が、サーレハ大統領に、抗議運動の暴力的な抑圧をやめ辞職するように、非公式の会合を通じて働きかけるなど、積極的な調停活動を行った⁹。2011年10月13日には、安保理は決議2014を採択し、イエメン政府に対して、市民を保護する第一の責任の喚起と、平和的な集会と表現の基本的権利の行使を認めるように要求し、サーレハ政権からの平和的な政権移譲を求めた湾岸協力会議(GCC)の提案を受け入れるように求めた。結局、11月23日に、サーレハ大統領は辞職を決めたが、安保理の理事国とGCC、国連の国際的な外交の成功であると評価される(Bosco 2011, pp.84-86)。その後、UNDPとイエメン政府は2011年11月24日に「移行イニシアティブ」について合意し、2012年2月の大統領選挙へ向けて選挙分野における支援が実施されている¹⁰。

結 論

以上、「アラブの春」へのアメリカ、EU、国連による民主化支援を検証した。現在も各国で事態は進行中であり、本稿で検証した内容も全体の一部に過ぎず、民主化支援が民主化に与えた影響も測定が難しい。それでも、今回のアラブ各国の政治変動において、国際アクターの関与が民主化へ向けて好ましい影響を積極的に及ぼしえたとはいえないことは指摘できよう。いずれの国際アクターも、民主化促進を目標として掲げながらも、事態の進行に対し受身の対応をするにとどまった。その理由として、まず民主化支援の正当性の観点からは、アメリカやEU諸国が対テロ戦争や国益を重視して権威主義体制と関係を維持してきた過去や、アラブ諸国での反米感情の根強さ、EU諸国のアラブ諸国からの移民・難民の移入を阻止するという意図があからさまであった点は、2011年以降の民主化支援の正当性を損なってきた。実効性の観点からは、オバマ政権以降アメリカは国際的な協調姿勢を示したが、国連では加盟国の足並みがそろわず、EU内でも必ずしも一致できたわけではなく、それが国際的な連携を乱し各アクターの総合的な民主化支援戦略の形成を阻んだ。その背景には、アメリカの場合、デモクラシー推進と安全保障など国益の擁護という二つの外交政策の規範の間のジレンマがあった(泉2014)。EUも同様に、EUと北アフリカ・中東諸国との関係は、デモクラシー推進を謳う一方で、移民管理やテロとの闘い、エネルギーへのアクセスといった戦略的及び安全保障上の優先事項に重きが置かれ続けた。これらの点で「アラブの春」前後のアメリカ、EU、国連による民主化支援は、その効果を十分発揮できなかったと言えよう。

附記

本稿は平成26年度文部科学省科学研究費補助金若手研究(B)及び本学研究奨励費個人研究費の成果の一部である。

註

- 1 USAIDチュニジアのサイト、<<http://www.usaid.gov/tunisia/our-work>> 2014/9/24
- 2 “U.S. warns Egypt’s military on ties after power grab,” *Reuters*, June 18, 2012.
- 3 USAIDエジプトのサイト、<<http://www.usaid.gov/egypt/democracy-human-rights-and-governance>>
- 4 USAIDリビアのサイト、<<http://www.usaid.gov/libya/our-work>> 2014/9/24
- 5 USAIDイエメンのサイト、<<http://www.usaid.gov/yemen/democracy-and-governance>> 2014/9/24
- 6 次のサイト参照、<<http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2011/11/post-2343.php>>2014/9/23
- 7 次のサイト、<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/enewsletter/news0212_elections>
- 8 プロジェクトのサイト参照<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/operations/projects/democratic_governance/Strengtheningdemproc.html> 2014/9/24
- 9 <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/enewsletter/news0212_yemen> 2014/9/24
- 10 UNDPのサイトを参照、<http://www.ye.undp.org/content/yemen/en/home/operations/projects/democratic_governance/support-to-elections-during-the-transitional-period/> 2014/9/23

参考文献

- Akbarzadeh, Shahram, James Piscatori, Benjamin MacQueen, Amin Saikal (eds.) (2013) *American Democracy Promotion in the Changing Middle East: From Bush to Obama*, Routledge.
- Balfour, Rosa (2012) *EU Conditionality after the Arab Spring*, European Institute of the Mediterranean (IEMed.).
- Bosco, Valerio (2011) “The UN response to the Arab Spring: challenges and opportunities, between 2011 and 2012,” *CeMiSS Quarterly*, Autumn 2011, pp.81-90.
- Burnell, Peter (2011) *Promoting Democracy Abroad: Policy and Performance*, Transaction Publishers.
- Bush, Sarah (2013) “Confront or Conform? Rethinking U.S. Democracy Assistance,” *Policy Brief*, March 2013, Project on Middle East Democracy.
- Cassarino, Jean-Pierre (2012) “Reversing the Hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relations,” in Peters (ed.), pp.1-15.
- European Commission (2011a) *Joint Communication, A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean*, COM (2011) 200, 8 March 2011.
- European Commission (2011b) *Joint Communication, A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303, 25 May 2011.
- European Commission (2012) “Tunisia: European Union adopts a new programme of support for democratic transition process,” Press release, 10 December 2012.
- European Commission (2014) *ENP Package – Libya*, MEMO/14/228, 27 March 2014.
- European Union (2012), *EU-Tunisia Association Council Brussels*, 19 November 2012, 16435/12, PRESSE 479 <http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-479_en.htm>.
- European Union (2013a) *EU-Egypt relations*, A 424/13, 21 August 2013.
- European Union (2013b) *Background*, Foreign Affairs Council meeting, 21 August 2013.
- European Union (2014) *Declaration on behalf of the European Union on the presidential elections in Egypt*, 10649/1/14, 5 June 2014.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2013) *Timeline of International Response to the Situation in Egypt*.
- Hassan, Oz (2012) “American Democracy Promotion in the Middle East: Lessons for Europe?,” in Peters (ed.), pp.127-139.
- Kahal, Colin H., and Marc Lynch (2013) “U.S. Strategy after the Arab Uprisings: Toward Progressive Engagement,” *The Washington Quarterly*, 36:2, pp.39-60.
- Pace, Michelle (2012) “Egypt,” in Peters (ed.), pp.49-64.
- Peters, Joel (ed.) (2012) *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lexington Books
- Schumacher, Tobias (2012) “Gulf Cooperation Council (GCC) Countries and Yemen,” in Peters (ed.), pp.109-126.
- UNDP (2013a) *UNDP Results: Tunisia*, April 2013.
- UNDP (2013b) *UNDP Results: Egypt*, April 2013.
- UNDP (2014) *Fact Sheet: The Libya Electoral Assistance Project (LEAP)*, March 2014.
- United Nations (2013) *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*, UN.Doc. S/2013/104, 11 February 2013.
- United Nations Egypt (2012) *United Nations Development Assistance Framework 2013-2017*.
- USAID (2012) “One Year On, the Arab Spring Continues to Inspire and Challenge,” *Frontlines*, January/February 2012, pp.4-11.
- US Office of Inspector General (2009) *Audit of USAID/Egypt’s Democracy and Governance Activities*, Audit Report No. 6-263-10-001-P, October 27, 2009.
- US Office of Inspector General (2012) *Audit of USAID/Egypt’s Transition Support Grants Program*, Audit Report No. 6-263-13-002-

P. October 22, 2012.

- 泉淳(2014)「米国と中東の政治変動—親米的権威主義政権の民主化に関する一視座—」日本国際政治学会編『国際政治』第178号「中東の政治変動」(2014年11月)、15-27頁
- 伊能武次・土屋一樹編(2013)『エジプト動乱—1.25革命の背景—』アジア経済研究所
- 金谷美紗(2013)「2000年代後半における抗議運動と1.25革命—労働運動と民主化運動の発展過程に注目して—」伊能武次・土屋一樹編、前掲書、63-85頁
- 欧州駐日代表部(2011)「アラブの春を受けてのEUの対応:北アフリカ・中東向けに新たな支援パッケージ」、EU News 314/2011 妙訳、<http://www.euinjapan.jp/media/news/news2011/20110927/120000/>
- 杉浦功一(2010)『民主化支援—21世紀の国際関係とデモクラシーの交差』法律文化社
- 杉浦功一(2013)「民主化支援の実態と比較」木村宏恒・金丸裕志・近藤久洋編著『開発政治学の展開』勁草書房、322-356頁
- 杉浦功一(2014)「デモクラシー重視の開発援助—ポスト2015年へ向けた民主的ガバナンスの評価と援助戦略—」『国際開発研究』(国際開発学会) Vol.23、No.1、2014年6月、23-40頁
- 鈴木恵美(2013)『エジプト革命—軍とムスリム同胞団、そして若者たち』中公新書
- 立山良司(2013)「体制移行期における内戦と「保護する責任」:リビアとシリアの比較」日本国際問題研究所編『「アラブの春」の将来』平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書、147-159頁
- 福富満久(2011)『中東・北アフリカの体制崩壊と民主化—MENA市民革命の行方』岩波書店

杉浦 功一(和洋女子大学 人文社会科学系 准教授)

(2014年12月8日受付)