

ポスト冷戦時代における国際社会の国内選挙支援
民主主義の機能そして平和・人権

篠田 英朗

広島大学平和科学研究センター

International Assistance in Domestic Elections in the Post-Cold War Era:
Peace, Human Rights, and the Function of Democracy

Hideaki Shinoda

Institute for Peace Science, Hiroshima University

Summary

This paper seeks to examine international assistance in domestic elections that has rapidly grown since the end of the Cold War. The phenomenon reflects the international environment in which state sovereignty does not hinder the spread of liberal values across borders. The first section of this paper describes the historical development of international electoral assistance in the modern age and identifies its rapid rise in the last decade. The paper next examines various international organs of electoral assistance ranging from electoral assistance bodies of the United Nations to major international NGOs. Finally, the paper provides a theoretical discussion on international electoral assistance. In so doing, it argues that the rise of international electoral assistance in the post-Cold War signifies the values of peace, human rights and democracy that are combined as a set of international normative standards.

1. はじめに

従来の平和学もしくは国際関係学においては、民主主義は主にデモクラティック・ピース論との関わりの中で検討されることが多かった。その背景には伝統的な理想主義と現実主義の対立の構図があったと言えよう。というのは民主主義諸国が戦争を起こさないというテーゼは、単なる理論的・実証主義的検証の対象としての意味をこえて、主権国家からなる国際社会においても国家の質的転換によって戦争を無くすことが可能だという前提を含んでいたからである。民主主義国が互いに戦争を起こさないとすれば、主権国家からなる国際社会は本質的に戦争状態にあるという現実主義の洞察が否定される。カント以来の伝統とされるデモクラティック・ピース論は、そうした意味において20世紀後半の学説史的文脈の中で意味を持っていた。

しかしながら私見では、民主主義国家が戦争をするか否かという問題は、果たして民主主義がどのように定義づけられるのか、また一国の政治状態をどのようにして民主的と判断するかという問題をはらんでいる。またデモクラティック・ピース論においても民主主義国の非民主主義国に対する戦争の可能性は否定されないので、結局のところ戦争が起きた場合どちらか一方が完全には民主的ではなかったという議論に陥りやすい。また今日のように国家の国境内部での紛争が国際社会の主要関心事になっている状況において、戦争に関わっている国が民主的であるかどうかを問うことにはあまり意味がないとの見方もある。19世紀における民主主義国が起こした戦争の例、アメリカの南北戦争、は、その規模においては当時のいかなる国際戦争にも引けを取らない甚大な紛争であった。

興味深いのは、ブルース・ラセットのようにリベラル派のデモクラティック・ピース論からのみ、現代の民主主義が語られているわけではないということだ。たとえば現実主義者といえるハンティントンらもまた、現代世界における民主化の流れについて重大な関心を抱いている。民主主義への支持と、「文明の衝突」への警鐘とは、容易に併存する。80年代以降の民主化の「第三の波」は、現代世界における一つの事実であり、それは基本的に理想主義と現実主義の理論的対立軸とは無関係である。ラセットの言葉を使えば、ソ連・東欧諸国の体制変動が起こったとき、当事者双方が民主的であった場合に戦争は起こらないというテーゼが「学問的には未だ理

論化の途中だったにもかかわらず、政策決定者は決定を下して、公の言論の場でそれを正当化しなければならなかった。」¹

本稿は現代国際社会における民主主義と平和、さらには人権の関わりを、デモクラティック・ピース論とは異なる視点から捉えることを試みる。まず1980年代以降、特に冷戦終結後に「民主化」と呼ばれる動きが世界大に広がっていることを認める。ラテン・アメリカ諸国、アフリカ諸国、そして東欧を中心にして独裁的政権が選挙によって選出される政権に移行している流れがあることがその理由である。²そこで確認されるべきは、以下のような点である。第一に、「民主化」の進展と呼ばれているものは、多くの場合選挙の実施と同義とされている。つまり政権が国民の選挙によって選ばれているかどうかということが、とりあえずの「民主化」の基準となっている。³第二に、その「民主化」の流れは単に自然発生的に起こっているわけではない。「民主化」を推進する国際的勢力の存在があって、各諸国における「民主化」勢力の動きも理解できる場合が少なくない。この場合国際的勢力とは、いわゆる西側先進諸国政府と民間組織などもさすが、冷戦終結以降は国際連合などの国際機関も同じ価値観にもとづいて「民主化」推進のために機能している。⁴第三に、そうした国際的流れの思想的背景として現実にデモクラティック・ピース論に近いものが存在している。「民主化」支援が国際社会の平和と安定に資するという一つ的前提が、種々の国際社会の努力の中で確立され、正当化されているのである。もちろん民主化の流れの歴史的評価は、さらに総合的かつ慎重に、なされなければならない。あくまでも本稿が確かに存在しているとみなして分析対象とするのは、現代世界において民主主義を国際的に支援しようとする動きである。それが実際に長期的にどれだけの効果をもたらしているか、また将来もたらしていくかについては、別の機会であらためて論じられるべきだろう。あくまでも本稿が目的としているのは、そうした国際的な動きの一環として展開されている選挙支援を総覧し、そこから民主主義がどのような機能を果たすことを期待されているのかについて分析することである。

本稿がポスト冷戦時代における民主主義の機能を検討するために国際社会の選挙支援に焦点をあてるのは、そこにおいて上記の三つの問題群が密接に絡み合っているからである。もちろん本稿は、ポスト冷戦時代における民主主義の機能という大

きな問題に対する部分的考察の序論とも言うべきものにすぎず、とりあえずは国内選挙に対する国際社会の支援を種々の側面から検討し、その全体像を描き出すことを目的にしている。⁵そこで本稿は第一に、ポスト冷戦時代の国際的選挙支援の拡大がどのような背景で起こったのかを、歴史的な視点から探求する。第二に、個々の選挙支援団体を確認しながら、実際に行われている選挙支援活動がどのようなものであるのかを把握する。第三に、総合的な理論的考察を加える。ただし最後に、現代国際社会の選挙支援の特徴と問題点についての指摘も限定的に行われるだろう。

2. 歴史的推移

国際社会における選挙支援は決してここ数十年ではじまったものではない。少なくとも国際連盟の設立時における議論に端を発している国際社会の選挙関与は、国際連合の設立において制度的発展を見せた。ただそれが冷戦終結期から質的・量的転換を遂げて活発化したのである。したがってまずは第二次世界大戦前、大戦後、冷戦終結後の三つの歴史的区分にもとづいて国際社会の国内選挙への関与の展開を追ってみることにする。

(1) 第二次世界大戦前

20世紀前半において国際社会が国内選挙に関心を持ち出したということは、決して偶然的なものではない。なぜならば第一次世界大戦は枢軸国によってドイツ・オーストリアなど独裁政権と民主主義諸国との間の対決として位置づけられたからである。この見方は、アメリカの参戦によって決定的となった枢軸国側の戦争正当化イデオロギーであった。連合国側に立った諸国が全て民主的であったかどうか、アメリカ、イギリス、フランスといった枢軸国側が今日からみてどの程度に民主的であったかどうかはとりあえず別の問題である。甚大な人的被害をもたらし、また結果的にロシア革命を誘発してしまった大戦の戦後処理の過程において、民主主義の理念をどのように取り込むかが無視できないものになった。しかもこの時代に特徴的なのは、少数民族を戦争協力に取り入れるために約束された戦後の小国独立が、民主主義の理念と結びついたことである。

そこでウッドロー・ウィルソン米大統領が民族の「自決」原則を持ち込んだわけだが、戦争の原因を独裁的な国家体制に見出したウィルソンは、抑圧された諸民族

に「自決」の機会を与えることによってより平和で安定した国際秩序を実現しようとした。⁶しかし部分的に適用されたこの「民族自決」原則は、二つの大きな矛盾を抱えていた。一つは、その原則が敗戦国の領土内で適用されたにもかかわらず、民主的であると想定された戦勝国の内部 それはイギリスとフランスの場合世界大の帝国であった には適用されなかった点である。もう一つは、「自決」する「民族」の存在を誰が認定するのかという問題が回避され、戦勝国の思惑にそった民族の「自決」権の行使形態が実現した点である。

「自決」を保障するために第一次世界大戦後に注目されたのが、プレビサイト(plebiscite)である。⁷これは古代ローマの平民(plebeian)会で決められた方策を指す語から生まれたとされるが、⁸近代になってはフランス革命後に Combat-Venaissin and Avignon (1791), Savoy, Mulhouse, Hainaut and Rhineland (1792)のフランスで教皇領とされていた幾つかの地域で住民の意思を確かめるために実施されたのが始まりと言われる。⁹19世紀にはナショナリズムの高まりにともなって、しばしば国際紛争の際に考慮されるようになった。実際にイオニア諸島やヴァージン諸島で適用された例がある。またイタリア統一の際にもプレビサイトが行われたし、逆に1860年のサヴォイとニースのフランスへの帰属はプレビサイトによって承認された。ノルウェーのスウェーデンからの分離(1905)もプレビサイトによって決められた。また最初の国際選挙監視は1857年にモルドバとワラキアにおいて、仏・英・普・露・襖の監視の下に行われた。¹⁰しかし19世紀におけるプレビサイトは、まだ国際社会の表舞台に登場していない。たとえばシュレースヴィヒ地方は、1866年の普襖戦争後の平和条約において「もし自由投票によって住民の意思が表明されたならば」デンマークに属することが明記された。しかしプロシア、ドイツ帝国はその条項を無視し続けた。またテキサス・テネシー・ヴァージニア州で行われ、州民の分離独立の意思を明らかにしたプレビサイトは、アメリカ合衆国連邦政府によって無視された。¹¹

そのような革命的な含意を持つ制度が、国際社会の新しい秩序構築における民主主義と平和との結びつきを象徴して、第一次世界大戦後に登場したわけである。¹²プレビサイトは実際に、シュレースヴィヒ地方やオーストリアとハンガリーの国境地帯のシュブロン市などで実施された。(表1参照)¹³しかしヨーロッパに領土的利害

を持たないアメリカのウィルソンによって提唱された自決「原則」は、表面的にはほとんどの国によって支持されながらも、現実には自国の領土内に複雑な民族問題を抱える他の戦勝国の真に望むものではなかった。両大戦間期の六つのプレビサイトの例の全てがドイツ周辺の国境問題を解決するためのものであったことが、それを示している。

(2) 第二次世界大戦後

国際連盟の下で極めて限定的にしか活用されなかったプレビサイトは、国際連合の成立と共に新しい局面を迎える。国連はその憲章において明確に「人民」の「自決」権を認めたからである。¹⁴それに対応して1948年に採択された「世界人権宣言」は、選挙権の行使を普遍的な人権の一部として明文化した。それによれば、「人民の意思は、統治の権力の基礎である。この意思は、普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票又は同等の自由な投票手続により行われる真正な定期的選挙において表明されなければならない」。¹⁵多くの旧植民地地域の独立した新しい時代における自決権と選挙権の結びつきを反映していると思われるのが、1966年に採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」である。それはまず冒頭で「すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的立場を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する」と規定する。そしてその上で「すべての市民」の選挙に関する権利、つまり「(a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること。(b) 普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること」、を明記している。¹⁶さらに1965年に国連総会決議で採択された「人種差別撤廃条約」は、その第5条(c)項において「政治的権利、特に、普通かつ平等の選挙権に基づく選挙に参加(投票と立候補)」する権利が、差別なく保障されることを規定している。同様の規定は「女子差別撤廃条約」にも見られる。¹⁷またヨーロッパ、アメリカ、アフリカといった地域の人権条約においても、人権保障の枠組みの中で、選挙の権利が位置づけられていった。¹⁸こうして第二次世界大戦後に成立し、確立された国際社会の法秩序の中で、選挙はまず「人民の自決権」の、そしてさらに「市民の人権」を補完する原則の一つとして認識されていったのである。¹⁹

ただしこのように選挙の必要性が国際法秩序の中で位置づけられていったにもかかわらず、国連を中心とする国際社会は必ずしも選挙支援に積極的ではなかった。なぜなら選挙はまずもって国内管轄事項だと考えられ、それに関与することは内政干渉にふれる危険性があると恐れられたからである。人民の意思の表明が国家機構の構成を決定するという建前からすれば、むしろ国外から来た者の存在はタブーであり、国際社会はできる限り関与しないことが望ましかった。特に冷戦構造下の国際社会の状況では、他国の関与はイデオロギー的・政治的動機にもとづくと仮定されてしまい、国連もまた常に中立的な存在だとは決して信頼されなかった。

もっとも国連信託統治機構の独立に際しては、国連は限定的に選挙支援活動を行っている。たとえば「監督(supervision)」業務としては、イギリス信託統治地域トーゴランドでのプレビサイト(1956年)、フランス信託統治地域トーゴランドの議会選挙(1958年)以来の諸例がある。また「監視(observation)」業務の例としては、太平洋諸島信託統治領における選挙や住民投票(1978-1990年)などがある。²⁰(表2参照)ただし旧植民地地域、信託統治領における国連の役割はあくまでも限定的なものであった。規模も小さいものであり、それぞれの場合に選挙監視団の構成員数が30人以上となることはほとんどなかった。²¹結局のところこの時期の国連は脱植民地化を支援する活動には積極的だったが、必ずしも民主的制度を確保するのに積極的ではなかった。換言すれば、脱植民地化は国際社会の否定できない規範となっていたが、民主主義は必ずしも普遍的ではなかったのである。²²

(3) 冷戦終結時

もし1989年をもって冷戦終結の年と考えるならば、国際社会の選挙支援における大きな転換点が冷戦終結と同時に起こっていたと言える。その歴史的分岐点を選挙支援の分野で象徴する国連文書としては、1989年3月の人権委員会決議「定期的で真正な選挙の原則の効果を高める：将来の努力のための枠組み」があげられる。それによれば「定期的で真正な選挙を通じて表現された人民の意思」が「政府の権威の基盤」である。そして同決議は、普通平等選挙や秘密投票の原則、あるいは憲法手段によって統治形態を変更する人民の権利などの原則を確認する。さらに「ホスト国は監視員を招聘したり助言的用役を求めたりすることができる。それら

の片方もしくは両方が地域機構または国際連合から提供されうる」としている。²³

1989年はナミビアで制憲議会選挙が行われた年であった。ナミビアは南アフリカの政策によって独立が遅れていたとはいえ、信託統治領という戦後の国連による選挙支援地域の一例ではあった。しかしそれにもかかわらずナミビアにおける選挙は歴史的な転換点となった。なぜならば第一に、選挙の実施は独立に向けての一連の国連決議に基づくものであったが、²⁴その過程で紛争解決の手段としての選挙という性格が打ち出されたからである。1989年のナミビア選挙は、西欧諸国や国連が紛争当事者である南アフリカ政府と南西アフリカ人民機構（SWAPO）との協議の上で、紛争を解決してナミビアの独立を達成しようとする過程の中で位置づけられた。第二に、国連がナミビア選挙のために独立の機構・国連ナミビア独立支援グループ（UNTAG）を設立し、事務総長特別代表のもとで独自の活動を展開したことである。特別代表の権限は広範囲に「自由で公正な」選挙実施のための必要作業に及び、選挙キャンペーンそのものが特別代表の承認なくしては始められないほどであった。南アフリカの選出した行政長官が選挙の実務を運営したとしても、特別代表はたとえば警察機構に及ぶ部分にまでの検証を加えた。第三に、国際社会の関心を反映して、国連の活動がかつてない大規模なものになった。UNTAGは選挙時の最大人数で8,000人の構成員を抱えていた。²⁵1,783人の文民選挙要員が、行政長官が持つ2,500人の職員を監督するという徹底度であった。こうした国連の介入によって、紛争当事者である南アフリカ政府によって運営された選挙の公正さに信頼が置かれたことは確かだろう。このナミビアの選挙において、平和構築活動と「自由で公正な」選挙による国家構築の試みが大規模な国際支援によって結び付けられる道筋がついた。²⁶

選挙監視を主眼としていたが、同時期のニカラグアでの選挙も国際社会の選挙関与の新しい形態を印象づけた。1989年3月に正式になされたニカラグアの外務大臣からの国連事務総長への選挙監視の要請を受けるにあたって、前例のない主権国家内部での選挙監視であったがゆえに、事務総長はニカラグア情勢の特殊性を強調しなければならなかった。その特殊性の要素とは、他の四中米諸国の支持、総会の勧告、選挙準備過程から監視を行うことである。²⁷そして同年8月、ニカラグア選挙過程検証国連監視使節団（ONUVEN）が創設され、最大でも237人のス

タッフという規模ではあったが、選挙活動期間からの包括的な監視作業にあたった。ニカラグアの場合においても、選挙は明白に和平努力の一環として位置づけられた。選挙に付随して中米での地域機構として、国際支援・検証委員会（CIAV）、そして国連中米監視団（ONUCA）が1989年にそれぞれ創設されたのも、難民帰還や不正規軍・反乱軍への援助の停止などの治安事項を多国間で実現していくためだった。同様にして国連はUNDP（国連開発計画）を通じてなされたハイチからの要請に対して、安全保障理事会および総会における議論をへて、国連ハイチ選挙検証監視団（ONUVEH）を創設して1990年の選挙支援にあたった。ONUVEHは規模においてはONUVEHよりさらに小さかったが、治安に関する技術支援がなされ、62人の治安アドバイザーが派遣され、暫定選挙理事会にUNDPを通じての大規模な技術支援がなされた点に関しては革新的であった。²⁸

90年代初期は平和維持活動の高まりに合わせて、選挙支援が一気に拡大していった時期であった。（表3・4・5・6参照）それだけではなく、1993年の国連カンボジア暫定統治機構によるカンボジア総選挙の例のように、関与の質的度合いも変化して国連そのものが選挙を組織する場合も出てきた。²⁹ただしソマリアでの大きな失敗後に不可避となった国連平和維持活動全体の後退によって、平和維持活動と結びついた選挙に対する国際支援の事例も90年代後半には減少傾向に入る。選挙支援自体も、92年にアンゴラにおいて大きな失敗を見せた。その意味においては現在では冷戦終結直後の高揚期は過ぎたと言える。しかし冷戦中の状況と比較してみれば、依然として選挙支援活動の拡大は否定できない事実となっている。

92年を一つの山とし、95年に同じような山を形成している技術支援を中心とする選挙支援の広がりについては、次節で国連の選挙支援部門について見ていく際にさらに分析する。ここではとりあえず冷戦終結時のナミビアやニカラグアおよびハイチにおける事例において、国際社会の大きな構造転換を反映した新しい国際社会の選挙支援の形態が確立されていったことを強調しておきたい。かつて国際連盟時代のプレビサイトは、第一次世界大戦後のヨーロッパのドイツ及びハプスブルグ帝国崩壊に伴う領土問題の解決という課題から生まれたものであった。ヨーロッパ以外の地域は委任統治領として大国間で分配され、それが国連の信託統治領へと引き継がれたのだが、そのヨーロッパ外の領土問題は第二次世界大戦後に民族自決原

則を媒介にした国民国家システムの普遍的適用によって解決が図られることになった。その結果が国連監視による一連のプレビサイト・住民投票である。したがってこの時代の国際社会の選挙支援は、その目的があくまでも国民国家システムを完成させることであったがゆえに、そして選挙自体が国際社会内部の南北対立の構造と連動していたがゆえに、消極的であり、また消極的なものであることが望ましかった。

こうした状況は80年代末までに一変する。まず70年代には旧植民地の独立運動は終息し、地球の地表を覆う国民国家システムはとりあえず形式的には完成した。それ以後の政治的紛争は、国家統一の基盤が脆弱なまま独立を果たした新興国家の内部のひずみとなって現われることになった。また80年代末には米ソ対立の終焉を受けて多くの地域紛争がその後ろ盾をなくし、あるいは紛争継続を望んでいた外部勢力を失い、和解の方向に入ってしまった。同時に国連においても、米ソが互いの提案に拒否権を発動するという冷戦時代のパターンが終わりを迎え、地域紛争の終結に利益を見出す国際社会が、とりあえず一体となって平和構築にあたるという構図が出来上がった。その過程において内政干渉を警戒する理由が相対的に減少し、必要であれば、また大国の同調という条件が整えば、国際社会による主権国家の内部機構に立ち入ったの諸活動が是認されることになった。それは1989年以来国連が受け取った選挙支援要請の数が140を超えているという事実からもうかがえる。³⁰このようにして選挙という純粋に国家の内政事項に関する国際社会の積極的な支援が、地域紛争の解決という国際社会の関心に引き寄せられて可能となったわけである。³¹

1998年末までに国連に選挙支援を要請した加盟国の数は81にのぼる。また後に見るように、特に欧州と米州においては、地域的国際機構が国連の関与しない場合においても選挙支援を行ってきている。もちろん現実に支援を受けた国々の全てで満足のいく選挙が行われ続けているわけではない。だが民主主義に対する価値規範の広がりという観点からすれば、既に民主主義を確立したと考えられる諸国に加えて世界の約半数の国々が選挙を通じた民主的な国制の確立に関心を抱いているという事実は、重要なものだろう。³²ただしもちろん逆に言えば、依然として(少数者集団になったが)一定の数の国々がこうした動きに懐疑的な視線を送っている。

³³冷戦期に西側陣営と思想的な対立を見せた中国やイスラム系諸国などが、特定の政治制度の押し付けと見なされるものに反対するのである。

このようにポスト冷戦期の選挙支援の基盤となる民主主義的価値規範は広く認められ始めているが、依然として普遍的とは言えない。かつてのプレビサイトの基盤であった民族自決権が慣習国際法の地位にまで高められているのとは、著しい違いがある。民族の意思の表明である民族自決と国家主権は、国際社会の法規範の支柱だと認められている。それに対して選挙はいわゆる国内管轄権内にある事項であり、長い間内政不干涉原則によって国際社会が関与できない領域とみなされていたものである。現代においても当該国の支援要請がある場合にのみ国際社会は対応するという原則が貫かれており、内政不干涉への抵触を理論的には回避している。³⁴このことを次節において個別の機関に焦点をあてながら、さらに確認していくことにする。

3、選挙支援組織

本節ではポスト冷戦時代に形成されてきた、選挙に対する国際支援の組織的枠組みを見ていく。選挙支援組織としては主に国際組織と民間団体があげられるが、その中でも国際連合が主要な役割を担っているし、内部に選挙支援を扱う下部機関を複数持っている。そこで本節ではまず国連内部の支援組織についてまとめ、それから他の国際組織および民間団体について概観する。

(1) 国際連合

国連においては当初、選挙（プレビサイト・国民投票）は脱植民地化の流れの中で国連信託統治領と結びついていたので、特別の選挙支援機関は発達しなかった。しかし次第に選挙が新しい意味を帯びてくるにしたがって、選挙支援担当機関が生まれてくるようになった。ただし90年代だけに絞っても選挙支援担当機構の構成には変化が生じている。まずは90年代当初の活動諸機関を列挙し、さらにそこから発展して生まれてきた諸機関の説明へと移ることにする。

(a) 既存の組織での対応

各種の人権関連法規で選挙に関する権利が明記された経緯により、人権センターがまず選挙担当機関の一つとして活動することになった。人権センターは選挙の法

的・技術的側面に関する助言・技術提供をする機関であった。1990年のルーマニア、翌年のアルバニアに対する専門家派遣から始まったことからわかるように、旧共産圏のような民主化移行期の国において、選挙の経験のない国内職員に選挙実施方法を教えるために活動した。人権センターと各国政府の間では、選挙に関する不平の取り扱い、国外に居留する国民の選挙権の取り扱いなどの問題から、将来の憲法や選挙法の整備について、また海外選挙監視員の組織方法、投票所・投票箱の安全確保方法、あるいは政党のメディア利用や投票者啓蒙方法などの諸点が広範囲に話し合われた。人権センターはいわば選挙経験のない国の政府職員に選挙のノウハウを教えるものであり、選挙監視・監督・検証などの業務とは区別され、被支援国政府との直接的関係のみで活動する。その目的は、当然ながら種々の人権規約に準拠する選挙を民主化過程の国々に行わせるという点にあるが、その際に選挙に関する法的・技術的諸問題に関して包括的に助言・技術支援を供与する。

人権センターと同じく事務局に属する開発技術協力部門も、やはり選挙に関する諸問題のための助言を提供する機関であった。投票者登録の方法、その記載方法、コンピュータ化、あるいは選挙委員会の運営方法などがその対象となった。また同部門は、アジア・アフリカの発展途上国政府に向けて、選挙行政のためのワークショップを開催したりもした。

国連開発計画は1976年から現在に至るまで選挙支援に関わっている。主に中南米諸国の政府に対して、選挙実施に必要な設備拡充のための資金を提供してきた機関である。選挙実務の電算化、投票用紙を円滑に数えるための技術などから、法的・物資的領域での援助、職員および投票者の教育などをその援助対象としてきた。国連の選挙支援拡充に呼応して、1990年のハイチ選挙においては包括的な大規模援助を行った。³⁵

(b) 選挙支援ユニットの設立

デクエヤル国連事務総長は、選挙支援担当部門設立問題について、1991年11月の報告書の中で、「(問い合わせに)回答したほとんどの加盟国が選挙を検証し、選挙支援を提供するための新しい国連機構の設立に反対した」にもかかわらず、「私としては、構成諸国からの要請に対応するために適当な調整と一貫性を確保しながら、起こるであろう種々の状況に必要な柔軟性をもって取り組むことが国連には必

要だと考える」とした。この見解を国連総会は支持し、事務総長事務所の高官の一人を選挙支援の担当者として置き、必要な職員をその下にあてるべきことを決議した。³⁶それを受けて1992年4月にブトロス・ガリ事務総長は、政治事項担当国連事務次長を選挙支援の担当事務次長(Focal Point)とし、その下に政治局機関として選挙支援ユニット(Electoral Assistance Unit)を設立した。その目的は、第一に「普遍的そして地域的人権文書によって確立された国際的に認知された基準にしたがって、信頼できる正当な民主的選挙を実施する加盟国の努力を支援すること」であり、第二に「真正かつ定期的であり、対立政党と選挙民の十分な信頼を得る民主的選挙を組織するための受け入れ国の制度的能力を構築するのに貢献すること」である。³⁷

選挙支援ユニットの機能としては、国連の選挙支援活動全般にわたる以下の諸点が定められている。(1)国連選挙支援要請を検討し、その適用について担当事務次長に助言する、(2)要請国の個別ニーズを査定する、(3)他の国連機関と連携して選挙支援活動の形態を定め、平和維持活動での選挙要素に関する実際上の戦略を作成する、(4)要請に適切な機関を調整する、(5)国際監視員を調整し支援する、(6)国内の無党派な選挙監視能力を高めるのを助ける、(7)要請にしたがった助言・指導を加盟国に与える、(8)技術的助言や選挙監視・検証支援ができる国際的専門家の登録をする、(9)国連選挙支援活動を支える信託基金の運営に関して担当事務次長に助言をする、(10)適切な活動を行うための地域的組織、政府間組織、非政府組織との連絡を保つ、(11)地域レベルでの活動調整および専門家交換のための地域的な選挙組織ネットワークの発達を促進する、(12)国連の選挙支援活動に関する総会へ提出する事務総長報告を準備する、(13)加盟国選挙支援に一貫性を与えるための制度的記憶装置を確立する、(14)他の組織と協力して選挙関連の国際会議、作業部会、研究会、訓練課程を組織する。³⁸

飛躍的な拡大を遂げた1992年以降の国連選挙支援は、この選挙支援ユニットが中心となったものであった。³⁹

(c) 選挙支援部の平和維持活動局への移転と政治局への復活

デクエヤルの報告を受けて選挙支援ユニットを創設したガリは、1992年に『平和への課題』を安全保障理事会の要請に従って提出した。冷戦後世界の国連の平和

活動を表明したものとして注目されたその報告書において、ガリは「平和建設 (peace-building)」という概念を、「予防外交(preventive diplomacy)」、「平和創造 (peacemaking)」、「平和維持(peace-keeping)」に並ぶものとしてあげ、その中で民主主義の役割を強調し、選挙支援の位置づけを行った。ガリは「選挙監視」を、武装解除、難民帰還、治安要員訓練、人権擁護、政府機構強化、政治参加促進などとともに「平和建設」の一活動と位置づけた。そして「欠陥のある国家機構・能力の変換への支援と新しい民主的制度の強化への支援」は、国連が技術的援助を与えるべき新しい領域だとした。さらに「社会的平和」が「戦略的あるいは政治的平和」と同じように重要であるとした上で、「法の支配や決定過程の透明性などの民主的実践と、真の平和と安全の達成の間には、どんな新しい安定した政治的秩序においても、明白な連関がある。これらの良い統治の要素は、国際的かつ国家的政治共同体のあらゆる段階で促進される必要がある」と述べた。⁴⁰

ガリ事務総長は1994年に選挙支援ユニットを「選挙支援部(Electoral Assistance Division)」と改称するとともに、それまでの政治局から平和維持活動局に移転させた。ガリ自身の説明によれば、彼は「二つの局の機能を合理化し、それらの事務局組織を現場と直接一致して働けるように統合した」。⁴¹つまり選挙支援が平和維持活動の現場と密接に結びついて機能している、あるいはすべきであることに着目しての措置であった。それに関連して、ガリは平和維持活動の現場の職員が選挙支援部と協議することなく行動することへの懸念を表明している。⁴²これは逆に言えば、92年のアンゴラ選挙の失敗やカンボジアでの包括的な平和維持活動などをへて、国連が平和維持活動地帯における選挙支援の重要性と困難を認識したためでもあるだろう。またガリは選挙後の支援の重要性についても訴えている。なぜならば「信頼できる定期的選挙を行うことは、民主主義と、そして多元主義の促進とに関するより広い文脈ではただ一つの要素でしかない」からである。⁴³国際的に信頼される選挙とあわせて、国民的信頼を得るための民主化努力がなされなければならない。ガリが強調するのは、「一つの選挙の技術的成功は、その過程の継続を確保するための国民的信頼の欠如、あるいは能力・関与の不足に直面すれば、すぐにでも無意味となる」ということである。「将来において国際連合は、その支援の質を、選挙検証の成功あるいは特定の技術計画の効果的实施だけによってではなく、

自ら定期的かつ信頼できる選挙を行う加盟国の能力への絶え間なき貢献によって、測定しなければならない。…民主主義国への移行は長く困難な国民的過程である。しかしながら事務総長は、その過程のために継続的な国際連合の関与と支持を誓う。」⁴⁴

しかしこの時期の平和維持活動に対する米国の冷淡ぶり重なって、選挙支援を平和維持活動局に入れて充実させようとしたガリの考えは、「選挙要素を持った大規模な平和維持活動の予想される数の低下にかんがみて」、一年余りで変更された。⁴⁵選挙支援部は、1995年7月に再び政治局に戻されることになった。

また1995年頃までに冷戦終結後の民主化の第一波が過ぎ、ガリの言葉を使えば、「多くの政府が少なくとも一度は多党制選挙を経験した。彼らの援助ニーズは、もしあるとすれば、過去におけるよりもより限定的で即座に定義されるようなものである」。彼によれば、現存の政府機能を高めるための個別的な選挙支援要請の広がりには、「選挙支援の新しい、第二世代段階の到来」を予測させるものである。⁴⁶この認識は、1997年に就任したアナン事務総長にも引き継がれる。⁴⁷ただしだからといって選挙支援が国連の平和達成の目的と切り離されて理解されるようになったわけではない。なぜならば特定の平和維持活動においてではなくとも、依然として平和のための民主主義という文脈の中で、選挙支援が位置づけられたからである。⁴⁸この点に関しては、後にまたふれることになるだろう。

(2) 地域的国際機構

国連による大規模な平和維持活動の一環としての選挙支援の数が低下するにつれて、むしろ重要性を増したのが地域的国際機構による選挙支援である。冷戦時代においても種々の国際機構が必要に応じて選挙監視員を派遣するなどの活動を行った。だが地域的国際機構が選挙支援活動を充実させてくるのは、新しい世界的な民主化の流れが生まれた80年代以降であり、それは基本的に今日でも継続している。

(a) 米州機構(OAS)

OASは、1890年にその前身が設立されたことから、現存する地域的国際機構の中では最も古い。OASでは伝統的に合衆国以外の国々の内政干渉への警戒心が強かったが、同時に早くから民主的価値観が標榜されてきた。OASは1948年の「人の権利と義務に関するアメリカ宣言」において、あらゆる者が「秘密投票

による、誠実で定期的で自由な人民選挙に参加できる」ことを明記していた。⁴⁹ 1969年採択の米州人権規約にも同様の規定がある。⁵⁰ こうした志向から、OASが最初に行った選挙監視は1962年(ドミニカ共和国)と早い。ただし冷戦中のOASは、政治的には民主主義の促進よりも反共産主義に力点を置いていた。1965年に選挙で選ばれた左翼政党がドミニカ共和国で政権につくのを防いだ合衆国の軍事介入と、それに続くOAS軍の参加がそれを示す好例であろう。アメリカ州においては80年代に大きな民主化のうねりが訪れたが、それを受けて1989年にOAS総会は「人権の十分な尊重を通じた真正に民主的で参加的なシステム、特に公務員の選挙において外的干渉なく人民の意思が自由に表明され尊重される誠実な選挙過程を定期的に持つことを支持し強化する」決意を表明した。⁵¹ 続いて1991年には「民主主義促進ユニット(Unit for the Promotion of Democracy)」が設立され、そこで「民主主義促進支援計画」が採択された。その二大支柱となっているのは、「助言的」とされる技術支援と選挙監視による支援である。⁵² OASはこれにもとづいて現在も年間5～7件程度の選挙監視を含む活動を行っている。

(b) コモンウェルス

コモンウェルスはそもそも単なる旧大英帝国諸国の集合体でしかなく、多様な政体の集まりであった。脱植民地化の流れの中で時折選挙監視員を派遣することはあったが、あくまでも民族自決原則にもとづく独立を助けるためであった。⁵³ コモンウェルスが民主主義的価値を標榜するようになったのは1971年の「コモンウェルス原則の宣言」からであると言われる。それが1989年になると各国首脳はコモンウェルスが選挙監視での支援を行うべきことを明確にしていく。それを受けて事務総長は1991年に「加盟国におけるコモンウェルス・グループ創設のためのガイドライン」を作成し、選挙監視業務を制度化していった。

(c) ヨーロッパの国際組織

ヨーロッパには選挙支援に携わってきた幾つかの国際組織がある。まずカウンスル・オブ・ヨーロッパは古くからある組織だが、選挙支援を始めたのは冷戦終結後である。⁵⁴ その対象は東欧の旧共産圏で、第一の例が1990年のドイツ民主共和国であったのは象徴的だ。続いて同じ年だけでカウンスルは、ハンガリー、ルーマニア、チェコ・スロヴァキア、ブルガリアからの選挙監視要請を受け、実施した。

カOUNシルの特徴は、その選挙支援が要請国の加盟申請もしくは特別ゲスト加盟申請と結びついているという点である。カOUNシルは潜在的な加盟国である中・東欧諸国において加盟の条件である自由・公平・秘密選挙の実施を検証し、その結果にもとづいて90年代に拡大を続けた。

ヨーロッパ共同体(連合)そしてOSCE(CSCE)も民主主義を自らの標榜する価値としている。OSCEの場合、1991年に「自由選挙事務所(Office for Free Elections)」を設立して、情報収集や関係政府・団体の接触、会合の場を提供し始めた。同事務所は翌年に「民主的制度と人権事務所」(Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR)に改組され、OSCEの種々の選挙支援の調整にあたっている。⁵⁵ODIHRは1994年のOSCEブダペスト・サミットにおいてその権限を大幅に拡張して、現在も活発に域内での民主主義と人権のための諸活動を行っている。ODIHRは、法制度等に関する種々の技術的支援とともに選挙監視を主要活動の一つにあげ、現在までのところ約80の選挙監視活動を行ってきた。参加国の要請によって始まる監視活動は、内容的には国連によるものと同じだが、ODIHRは長期的選挙監視を短期的なものとは区別して、その内容に幅を持たせている。ODIHR発行の選挙監視員の手引書によれば、「選挙監視は単なる技術的行為ではない。なぜならそれは普遍的人権の促進と保護に直接的に貢献するからである。」したがって選挙監視は、人権侵害を防ぐための活動だと位置づけられる。⁵⁶域内に共通の選挙基準を確立することが、民主主義と人権とを共有するヨーロッパにとって不可欠だという認識がそこにある。

OSCEは、1995年の Dayton 合意にもとづいて、ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいて一連の選挙の組織を行っている。すでに国政選挙を1996、98年の二回、地方選挙を97年に、スルブスカ共和国選挙を97年に実施した。2000年にもさらなる地方選挙が予定されている。だが2000年秋の総選挙までにOSCEは助言的地位に下がり、ボスニア・ヘルツェゴヴィア政府に選挙実施を任せの方針である。特徴的なことにOSCEは、各国政府の協力を得ながら、これまでに総投票者数の10%を占める30万人を「国外投票者」として登録している。また同時に国内の専門職員の育成、およびインフラストラクチャー整備にあたっている。⁵⁷

(3) 民間団体

選挙支援の分野で活躍しているNGOは多い。世界各国の民主主義の進展を助けるといふ目的と結びついているために、政治家が関係している場合も多い。カーター一元米大統領の活動などはその典型だろう。圧倒的に米国、しかもワシントンを中心とする地域に本部を持つ団体が多数を占めることも一つの特徴である。その背景には、他国での民主主義の広がり強い関心を抱く米国の政府関係者を含む層の存在があると言える。その一方では選挙支援が本質的に政治的な活動であるだけに、民間団体の活動の中立性に懐疑的な見方もある。

International Human Rights Law Group

1978年に創設されたワシントンの本拠地に持ち、現在では85カ国にわたって活動を展開している人権擁護団体である。人権擁護のアドボカシー活動から国際法廷を用いての訴訟運動なども展開しているが、人権の観点からの選挙を通じた政治参加を重要視し、1983年から選挙監視強化のプロジェクトも実施している。たとえば1989年のソ連での複数政党制選挙を監視した唯一の人権擁護団体として知られる。⁵⁸

National Endowment for Democracy

1983年に創設された米国の団体である。構成員には、超党派的だが政治家や、産業界の指導者層が加わっている。民間団体として活動しているが、資金は全て米国議会が拠出している。この基金が主に助成しているのは、民主党系と共和党系の民主主義促進団体である National Democratic Institute for international Affairs(NDI)と International Republican Institute(IRI)である。また同時に市場経済を促進する Free Trade Union Institute(FTUI)、Center for International Private Enterprise(CIPE)にも継続的に助成している。この団体は民間団体として政府機関のできない領域での活動を展開しているが、National Endowment for Democracy 法にもとづいて米国議会の監査を受けている。特徴的なのは、掲げられた六つの目的のうちの一つが、この団体が促進する民主的発展があくまでも米国国益の広い関心にそったものだとしていることである。⁵⁹

National Democratic Institute for international Affairs(NDI)

NDIも1983年に設立されたワシントンの本拠地にする団体である。NDI

は選挙中ではなく、選挙前と選挙後にも監視活動を行い、選挙過程の総合的評価を出す。⁶⁰

International Republican Institute(IRI)

IRIは1984年に設立された。IRIは、NEDを資金源としてNDIと双壁の関係にあり、しばしば実際の選挙支援において協力関係を結んでいる。⁶¹

Council of Freely-Elected Heads of Government

この評議会は18人の西半球の国家元首経験（現職）者によって1986年に設立された。設立は米国ジョージア州のカーター・センターにおいて、カーターおよびフォード米国元大統領のイニシアチブによるものだった。1987年のハイチとアルゼンチンでの選挙から始まった同評議会の選挙支援活動は、ラテン・アメリカ諸国を対象にしたものである。1989年のパナマ国政選挙では政権党の勝利を宣言したノリエガ政府に対して、選挙監視にあたったカーター・グループが選挙における不正と野党の勝利を宣言して、結局選挙を無効にさせた。カウンスルは現在までのところ、10カ国における17の選挙を監視してきた。⁶²カーター・センターは1997年よりデモクラシー・プログラムにおいて、技術支援などを含む独自の選挙支援を行っているが、海外での活動ではNDIと協力して行っている。⁶³

International Foundation for Electoral Systems(IFES)

IFESは1987年にワシントンで合衆国国際開発庁（USAID）の出資によって設立された。IFESは選挙監視だけではなく、選挙前技術評価、職員訓練、投票者教育、制度面での助言、物質供与などにおいて多岐にわたる支援体制をとっている。IFESに対する支援要請は米国大使館などを通じて入ってくる。⁶⁴

International Institute for Democracy and Electoral Assistance(IDEA)

14カ国政府の共同出資によって1995年にストックホルムで設立された団体である。現在ではその構成員は17カ国政府と5つのNGOとに拡大している。⁶⁵多様な構成国を反映して、「特殊な国益にとらわれず」民主主義促進活動を行うことを特徴に掲げる。⁶⁶各種出版、研究活動などとあわせて選挙監視活動も行う。

その他

限定的な活動主体としては La Fédération Internationale des Droits de l'Homme（フランス）、international Commission of Jurists（スイス）、Inter

Parliamentary Union などがある。興味深いのは、米国の N E D をまねて英国で 1992 年に Westminster Foundation for Democracy が政府の資金援助を受けて設立されたことである。

4、理論的考察

ここまで見てきたように国際社会の選挙支援は、世界的民主化の動きの中で並行して発展してきた。そして最近の国内制度にまで関わって行われる国際的支援は、冷戦が終結して初めて生まれたものだった。現在支援の主体となっている諸組織も、それが既存のものであれ新設のものであれ、90年代に入って本格的に選挙支援機能を充実させてきた。だがまたそこには国連の活動が中心になっているとはいえ、アメリカを中心とする欧米諸国の積極的な働きかけが存在していることも事実である。⁶⁷それもまた「歴史の終焉」までもを意味しなくても、西側の勝利として認識された冷戦終結にともなう世界秩序形成の中で展開してきた国際社会の選挙支援の特徴を示している。国際社会の選挙支援は、こうした意味であくまでもポスト冷戦時代の国際社会の産物だと言える。そこで特徴的なのは、民主主義を実現するための手段としての選挙が、人権そして平和のための手段としても位置づけられていることである。プトロス・ガリの言葉を使えば「社会的平和」、より学問的には「積極的平和」を実現するための手段として選挙が認識されているのである。

クリシュナ・クマールは紛争後地帯での選挙実施の目的について三つのことを指摘している。第一は、国内的・国際的正統性を持つ民主的に確立された政府に権力を委譲すること。第二に、民主化過程を開始し強化すること。第三に、紛争当事者間の和解を促進することである。⁶⁸このうち第一の目的における「正統性」とは、人権擁護の一環として位置づけられる選挙の規範性に依拠しなければならないとすれば、この三つの目的が、人権、民主主義、平和という選挙に担わされた三つの価値を表現しているとも言える。そこで本節では、選挙実施の意義がこれら三つの価値規範の観点からどのように主張されているのか、理論的に点検してみる。

(1) 選挙と正統性

なぜ選挙は正統性をもたらすのだろうか。この問いに答えるにはとりあえず、マックス・ヴェーバーの支配の社会学を想起すればよいだろう。ヴェーバーの理想型

にならって支配の諸類型を「伝統的支配」、「カリスマ的支配」、「合法的支配」に分類すれば、選挙は新しい政権に「合法性」を与えるために機能するものだといえる。⁶⁹もっともヴェーバーの理念型があくまでも理念型であり、一つの事象の多様な側面を整理したものでしかないように、選挙の機能もこれら三つの全てに関わっていることも事実だ。選挙が保証する「合法性」は、とりわけしばしば国際的選挙支援が必要となるような場合、つまり何らかの形で従来の国内政治体制が変更を余儀なくされた後の選挙において、意味を持つ。なぜならたとえば紛争後地域での選挙においては、「伝統的支配」と「カリスマ的支配」の機能がほとんど期待できないか、もしくは紛争を助長するだけであることが多いからである。この場合、崩壊ないし危機に瀕した古い政治制度の後に生まれた、あるいは生み出される政治秩序の正統性を、国際社会が公正な外部勢力として保証するわけである。あるいはヨーロッパでの選挙監視などのように域内アイデンティティ形成と結びついている場合には、選挙監視が支配の「合法性」を保証する。その場合、選挙が生み出す「合法的支配」とは、必然的に国際的基準にのっとった「合法性」となる。諸々の人権宣言・規約・条約によって成立した規範の枠組みにそって行われた選挙が、支配の合法性を保証する。注目すべきはポスト冷戦時代においては、支配の合法性は単なる「人民の意思の表明」などではなく、国際的基準にそった人権規範によって保証されるということだ。

もっとも選挙が他の支配類型と全く関係がないわけではない。ハンティントンは「権威主義体制が崩壊したとき、そのことから生じる権威の真空を直ちに埋める」ための手段として選挙の必要性を指摘した上で、そこで選出される指導者がよりカリスマ的である方が新政権の安定性のために資するとしている。⁷⁰つまり人民投票としての選挙は、民衆の支持を受けたカリスマ性を持つ指導者を選出する傾向を持つのであり、⁷¹その大衆的支持を集めるカリスマ性が新政権による安定的統治に不可欠だと考えられるわけだ。⁷²もっともそうしたカリスマ性は党派的对立を超越しないときはむしろ和解を阻害するかもしれないが、しかしカリスマ的支配を全く生み出さない選挙の後にも、しばしば党派的对立再燃の動きが起こるだろう。

(2) 選挙と民主主義

今日では選挙そのものが民主主義を認定する基準とされる。その意味では選挙と

民主主義は不可分であるどころか、同一のものである。だが実際には選挙が定期的に行われていても、多くの場合必ずしも民主的だとはみなされない地域もある。たとえばイランなどは定期的に選挙を実施しているにもかかわらず、純正に民主的だとはみなされないことが多い。⁷³欧米的な見方によれば、シンガポールやマレーシアのような国はせいぜい部分的に民主的であるにすぎない。⁷⁴それは選挙権以外の市民的・政治的権利も最大限に開花するような多元的社会を、そうした国々の選挙がもたらしていないからである。国連などでは、民主主義は促進されるべきだが、その形態は様々だと強調される。⁷⁵だが国際的支援を伴う選挙は、多元性を民主的選挙と同義語とする欧米流の思考を事実上の基準としてきた。なぜならそれは選挙が、あくまでも包括的市民的・政治的権利規範の一環として位置づけられるからである。

今日の国際社会では、民主主義自体が批判の対象となる1930年代のような事態は過去のものとなった。つまり政治体制の基礎が人民の意思であることを否定する動きは、少なくとも政府レベルでは存在しない。民主主義が否定的に捉えられた時代は完全に過去のものである。だがもちろんだからといって西欧的な自由民主主義が世界大で実現しているわけではない。そこで民主的であると説明される国家の民主性が、真に民主主義の名に値するかどうかを測る基準が必要となる。とりあえずその骨幹に位置づけられるのが「自由で公正な」選挙の実施なのであり、さらにはそれに付随する人権規範を遵守する自由主義的な民主主義である。自由民主主義がしばしば市場経済システムの確立と不可分であるかのように考えられているのも、選挙を通じた民主主義が国際的な個人主義的「権利」規範の一部として存在するという状況を反映していると言えるかもしれない。

重要なのは、そうした基準を満たした国家が民主主義を媒体にした一種の「価値の共同体」に加入できる点だ。この点は欧州各地域機関やOASにおいて顕著に見られる傾向だが、先進国の援助、IMFや世界銀行の融資に伴う条件を通じて世界大に推進されてもいる。国際社会の主流を担う国々が、人権や民主主義を共有する価値としてのグループを形成しているのである。そこでは「良い統治」の基礎である民主主義を共有しているという認識から、諸国家が価値を媒介にした友好関係を構築する。実際のところその「価値の共同体」は、NATOを典型例とする同盟関

係などを保つ「デモクラティック・ピース」の領域である。そこから明白に排除される勢力、つまりサダム・フセインやカダフィ、選挙で選出されていても基準を満たしていないと想定されるミロシェビッチなどの反民主主義指導者たちは、そうした「価値の共同体」の外部領域に位置づけられる。当然、ラセットやその他の者が強調するように、域内で安定性を持つ「価値の共同体」はその外部勢力に対しては断固たる敵対姿勢でのぞむはずである。もちろん民主的ではなくても必ずしも敵対的にはみなされない中国のような「グレイ・ゾーン」も存在する。だがいずれにせよアメリカの主導する世界秩序は、この民主主義を媒介とする「価値の共同体」をその中心とするものである。⁷⁶選挙を基準とした手続き的民主主義は、この「価値の共同体」の領域を定めてくれるのだ。

(3) 選挙と平和

紛争後地帯に選挙が和平努力の一環として実施されるのは、選挙が平和建設に役立つという認識があるからである。まずそれは民主主義一般が平和的なものだという期待に根差している。ハンティントンによれば、「近代世界において、一般的に民主主義システムは非民主主義システムと比べて市民的暴力を受けることが少ない。」なぜなら民主主義が「システム内における異議や反対を表現するための公的な回路を提供する」からである。また国際関係においても、「歴史的には民主主義国は権威主義国と同様にしばしば戦争をした」のだが、「世界における民主主義の拡大は世界における平和地帯の拡張を意味している。過去の経験に基づけば、圧倒的に民主主義的な世界は、多分国際的な暴力から相対的に解放された世界であろう。」⁷⁷

ガリも同様の認識を示す。「民主的制度・過程は、競合的利益を討論の場へと転換し、議論に参加する全ての当事者によって尊重されうる妥協の手段を提供し、相違・紛糾が武装紛争・対立へと発展する危険性を最小化する。民主的政府は、市民によって自由に選ばれ、定期的で真正な選挙や他の機構を通じて責任を持たされているので、より良く法の支配を促進・尊重し、個人・少数者集団の権利を尊重し、社会紛争を効果的に処理し、移民を吸収し、疎外された集団のニーズに対応するだろう。...このように民主主義の文化は根本的に平和の文化である。」ガリはさらに、民主的政府が国際関係においても戦争に訴えることにより慎重であるとする。なぜなら「民主的に選出された政府に与えられた正統性は、他の民主的国家の人々への尊重を持

ち、国際関係における交渉、妥協、法の支配への期待を促進する」からである。⁷⁸

こうした認識から、紛争後もしくは体制変換後の「和解」を実現する制度的手段の一環として選挙が位置づけられる。⁷⁹たとえばガリは古来より民主主義には公開性、公平性ととも寛容の慣習が結び付けられてきたとする。⁸⁰IDEAのハンドブックも、民主主義には様々な形態があるとしつつ、その紛争管理(conflict management)に果たす役割を強調する。民主主義にも欠陥があるが、「より良い選択肢の欠如により」、民主的制度は「包括的で正当で責任ある社会的枠組みを通じて深く根差した相違を平和的に扱う効果的手段を提供できる。…政治的アクター間の交渉、妥協、そして協力行動の規範を構築することによって、民主主義はそれ自体で人々の中の、そして政府間の政治的関係の性質に平穏化効果をもたらさうる」。⁸¹だがIDEAによると、民主的制度が常に必ず平和をもたらすわけではない。特に政治的に分裂した地域で必要となるのは、紛争管理の発想である。たとえばアンゴラでの1992年選挙は和平合意を履行するものだったが、そこで実施された単純多数代表制による大統領選挙は、ドス・サントス政府とサヴィンビのUNITAとに分裂していたアンゴラには制度的に不的確であった。つまりアンゴラ選挙の失敗は、民主的制度に関する十分な考慮の欠如によってもたらされた。⁸²あるいは性急に植え付けられた民主主義が自動的に平和をもたらさないことは、ブルンジやカンボジアの例からわかる。IDEAによれば、(英米の選挙制度のような)単純多数制は紛争管理手段としては不適切である。同様に多くの場合、是非を単純に決するレファレンダムも、厳しい対立を抱える地域では否定的効果をもたらす。それだからこそ、「多元主義、寛容、包括性、交渉、そして妥協といった基本的民主的諸価値が紛争の永続的解決(settlement)を構築する鍵」なのだという。こうした考えから、IDEAは「紛争解決(resolution)ではなく、紛争管理」を適用する北欧的な視点によって、民主主義を評価する。⁸³

本稿では立ち入らないが、IDEAはこうした視点から、果たしてどのような場合にどのような憲法制度を目指した選挙方法が適切であるかを紛争管理の枠組みで検討していく。だがいずれにしても、「民主主義」を「競争的」かつ「参加的」であり、さらに「市民的・政治的自由」が守られている制度と定義づけていることからわかるように、IDEAもまた選挙制度に国際的人権規範の枠組みにそった形で

の正統性を持たせる。⁸⁴この意味では諸々の選挙制度の有効性を紛争管理の視点から検討するという試み自体が、ポスト冷戦時代の拡大した国際的選挙支援の状況を反映している。特徴的なのはここでもまた、選挙が人権規範の正統性、民主主義の効果を通じて、平和を導き出すものだと認識されていることだ。

5：将来の課題と展望

本稿では国際社会の選挙支援の実状を、まず歴史的に、そして各組織に着目することによって、検討した。そこで浮き彫りになったのは、ポスト冷戦時代に拡大した国際的選挙支援の姿であり、その背景にある民主主義・人権・平和の諸価値の一体性であった。そしてそれらの諸価値を選挙を通じて実現する、あるいはその実現程度を選挙監視を通じて認定するという作業に、欧米を中心とする「価値の共同体」が支柱となった「新世界秩序」の輪郭形成という意味があることを示唆した。

だが果たしてこうした選挙を通じた民主主義 = 人権 = 平和の実現は、現実的なもののだろうか？本稿ではとりあえず選挙支援の現状を探ることに専心し、その現実性について検討することは控えた。だが最後に簡単に指摘するならば、90年代の国際的支援を受けた選挙の事例は、必ずしもこれらの価値を実現するものばかりではなかった。たとえばリベリアでは97年の選挙でチャールズ・テイラーが大統領に選出されたが、テイラーは内戦を起こした張本人であり、E C O W A S が軍事介入したのもテイラーのゆえであった。また彼は度重なる人権侵害でも知られており、事実現在でも反対勢力に対する抑圧が指摘されている。しかしそれでもリベリアの安定した政権のためには実権を掌握していたテイラーを大統領にする以外に道はなかったと信じられた。選挙結果はその懸念を表現したものであり、民主的な関心によるものではなかったと言われる。⁸⁵カンジボジアで93年の選挙の直後第二党の党首であった人民党のフンセンが第二首相という奇異な立場を与えられたのも、同様の配慮によるものだった。そうした事例は決して真の民主主義の観点から望ましいものではない。だがそこでは平和への配慮が民主主義的原則と完全に一致するとは信じられていなかった。民主化過程の確立が必ずしも平和を生み出すわけではないことは、アルジェリアの例を見てもわかる。アンゴラのU N I T A やカンボジ

アのクメール・ルージュのように、紛争当事者が選挙の不正を訴えて結果を認めないとき、あるいは選挙に参加しないとき、選挙は決して和解をもたらすことはなく、むしろ紛争当事者間に拭いがたい新たな溝を作り出してしまいかもしれない。

だがそれでも選挙を実施することの価値を国際社会が見いだし続けるのは、民主主義が獲得している価値規範としての強さであろう。たとえカンボジアでのように選挙をボイコットする勢力が生まれたとしても、それは国内に正統性を持つ政治勢力と持たない政治勢力と作り出すことによって、一応の合法政権の枠組みを生み出せるからである。⁸⁶このことは国際社会においてはより重要である。そこにまさに国際的選挙支援の意味があるわけだが、選挙によって民主的に選出された政権は、民主的価値規範を持つ国々によってその正統性を認定される。そしてそれによって国際社会において民主的正統性を標榜する国々のグループに入ることができるようになる。この点は特にヨーロッパにおいて顕著である。公正で自由な選挙が種々の地域機構加入の条件とされるからである。米州においても同じような状況があり、カンボジアやミャンマーに対するASEANの懸念、クーデター後のパキスタンに対するコモンウェルスの対応などにおいてもまた、それは表れている。

ここでラセットが制度としての民主主義よりも規範としての民主主義が平和へと導くとしていたことが思い出される。⁸⁷民主的制度を持った国同士が決してお互いに戦争をしないと証明することは不可能だろう。しかし現在の国際社会で確かに存在しているのは、民主主義が人権・平和と結びつく国際社会の根幹に位置づけられる価値であり、それを標榜する国々はお互いに共通の価値規範で結びつくことができるという信念なのだ。その信念は疑いなくアメリカを中心とする勢力の指導する世界秩序の構築と不可分な関係にあり、政治的なものである。しかしそれにもかかわらずポスト冷戦時代の世界においては確かに力を持った信念なのである。

巻末表

表 1 : 両大戦間期に実施されたプレビサイト

年	地域	構成国民性	結果
1920	Schleswig	ドイツ、デンマーク	新国境確定
1920	Allenstein	ドイツ、ポーランド	大部分がドイツに帰属
1920	Marienwerder	ドイツ、スロヴェニア	オーストリアに帰属
1921	Klagenfurt Basin	ドイツ、ポーランド	ドイツとポーランドで
1921	Upper Silesia	ドイツ、ハンガリー	分割
1935	Sopron	ドイツ	ハンガリーに帰属
	Saar	ドイツ	ドイツに帰属

(出典 : Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Legitimacy*, p. 34)

表 2 : 1990 年までに国連が監督・監視したプレビサイト・国民(住民)投票・選挙

年	地域	形態
1956	イギリス信託統治領トーゴランド	プレビサイト監督
1958	フランス信託統治領トーゴランド	選挙監督
1959	イギリス領カメルーン(北部)	プレビサイト監督
1961	イギリス領カメルーン(南・北部)	プレビサイト監督
1961	西サモア	プレビサイト監督
1961	2 ルアンダ・ウルンジ	選挙・住民投票監督
1963	マレーシア	調査
1965	クック諸島	選挙監督
1967	アデン	選挙監督(途中中断)
1968	赤道ギニア	住民投票・選挙監督
1969	西イリアン	自決行動
1970	バーレン	住民意思確認
1972	パプア・ニューギニア	選挙監視
1974	ニウエ	住民投票監視
1974	ギルバート・エリス諸島	住民投票監視
1975	マリアナ諸島	プレビサイト監視
1977	フランス領ソマリランド	住民投票・選挙監視
1977	パナマ*	プレビサイト検証
1978	太平洋諸島信託統治領	住民投票
1979	マーシャル諸島	住民投票
1979	パラオ	住民投票
1979	ニュー・ヘブリデス	選挙監視
1980	タークス・カイコス諸島	選挙監視
1983	パラオ	プレビサイト監視
1983	ミクロネシア連邦	プレビサイト監視
1983	マーシャル諸島	プレビサイト監視
1984	ココス諸島	自決行動
1986	パラオ(2月・12月)	プレビサイト監視
1987	パラオ(6月・8月)	プレビサイト監視
1989	ナミビア	選挙監督・統制
1990	パラオ	プレビサイト監視

* パナマは国連加盟の主権国家であり、1977年の事例は冷戦期における主権国家内での唯一の国連関与プレビサイトである。

(出典 : *Report of the Secretary General [A/46/609 of 19 November 1991]*, Annex)

表3：1989年以降の国連支援選挙

年	国名	支援形態・関連平和維持活動機関
1989	ナミビア	選挙監視・UNTAG
1990	ニカラグア	選挙確証・技術支援・ONUVEN
1990	ルーマニア	
1990	ハイチ	選挙技術支援
1991	西サハラ(中断中)	選挙確証・技術支援・ONUVEH
1991	レソト	
1992	リベリア	住民投票実施・MINURSO
1992	アルバニア	選挙技術支援
1992	カメルーン	選挙技術支援
1992	マリ	選挙技術支援
1992	エチオピア	選挙監視
1992	ルワンダ	選挙技術支援・監視
1992	エル・サルヴァドル	選挙調整・技術支援
1992	セーシェル	技術支援
1992	ペルー	技術支援・ONUSAL
1992	コンゴ	選挙監視
1992	マダガスカル	選挙技術支援・選挙監視
1992	アンゴラ	選挙監視
1992	トーゴ	選挙・国民投票技術支援・監視
1992	ルーマニア	選挙確証・技術支援・UNAVE
1992	中央アフリカ共和国	MII
1992	ジブチ	国民投票技術支援
1992	ガイアナ	選挙監視
1992	ケニア	選挙調整・監視
1992	ニジェール	国民投票監視・調整
1993	チャド	選挙技術支援
1993	ニジェール	選挙調整
1993	セネガル	国民投票調整
1993	レソト	選挙技術支援
1993	フィリピン	選挙調整
1993	コンゴ	選挙監視
1993	ジブチ	選挙調整
1993	カンボジア	選挙技術支援
1993	パラグアイ	選挙調整
1993	ブルンジ	選挙調整
1993	コロンビア	選挙組織・実行・UNTAC
1993	マダガスカル	選挙技術支援・監視
1993	マラウイ	選挙技術支援・調整
1993	オランダ(アンティル)	選挙技術支援
1993	セーシェル	選挙技術支援・監視
1993	中央アフリカ共和国	国民投票技術支援・調整
1993	トーゴ	住民投票に代表派遣
1993	アルゼンチン	選挙監視
1993	シエラ・レオネ	選挙監視
1993	ガボン	選挙監視
1993	ギニア	選挙技術支援
1993	パナマ	選挙技術支援
1993	ロシア	選挙監視・技術支援
1994	ニカラグア	選挙技術支援・監視
1994	モルドバ	選挙技術支援
1994	ウガンダ	選挙技術支援
1994	ウクライナ	選挙調整
1994	エル・サルヴァドル	選挙監視
1994	南アフリカ	選挙調整・技術支援
1994	マラウイ	選挙監視
1994	エチオピア	選挙確証・技術支援・ONUSAL
1994	ホンジュラス	L
1994	ギニア・ビサウ	選挙確証
1994	メキシコ	選挙技術支援・調整

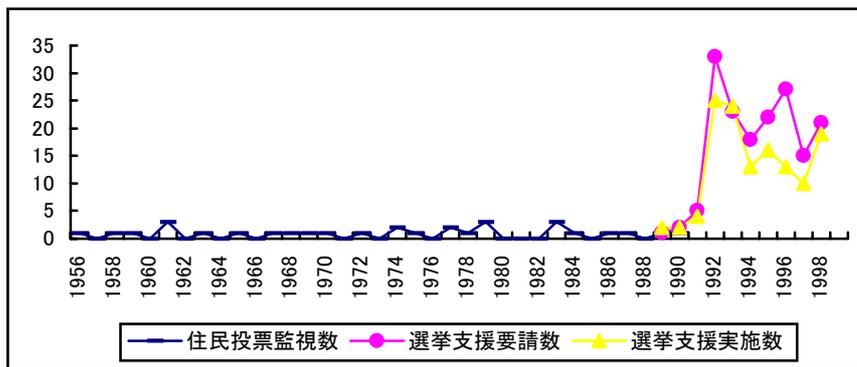
1994	ブラジル	選挙調整
1994	モザンビーク	選挙技術支援
1994	オランダ(アンティル)	選挙技術支援・調整
1994	サントメ・プリンシペ	選挙技術支援・監視
1994	旧ユーゴ・マケドニア	選挙技術支援
1994	ナミビア	選挙確証・技術支援・ONUMOZ
1994	ウズベキスタン	
1995	ニジェール	住民投票に代表派遣
1995	バングラデシュ	選挙監視
1995	キルギス	選挙監視
1995	ベニン	選挙調整
1995	ギニア	選挙監視
1995	ハイチ	選挙技術支援
1995	アルメニア	調査・報告書作成
1995	フィジー	選挙監視・技術支援・調整
1995	赤道ギニア	選挙調整
1995	コートジボアール	選挙監視
1995	アゼルバイジャン	選挙技術支援・MICIVIH
1995	タンザニア	選挙調整
1996	シエラ・レオネ	文書作成技術支援
1996	コモロ	選挙技術支援・調整
1996	エリトリア	選挙調整
1996	ウガンダ	選挙調整
1996	バングラデシュ	選挙調整
1996	コンゴ(旧ザイール)	選挙技術支援・調整
1996	チャド	選挙・立憲国民投票技術支援・調整
1996	ニジェール	
1996	ザンビア	独立住民投票確証・技術支援
1996	ガンビア	選挙技術支援・監視・調整
1996	アルジェリア	選挙技術支援
1996	ガーナ	選挙技術支援(中断)
1996	ガボン	選挙技術支援・調整
1997	マリ	選挙技術支援
1997	ブルキナファソ	選挙監視
1997	エル・サルヴァドル	選挙技術支援
1997	ハイチ	選挙監視
1997	東スラヴォニア(クロアチア)	選挙技術支援・監視
1997	イエメン	選挙技術支援
1997	アルジェリア	選挙技術支援
1997	リベリア	選挙組織支援
1997	ホンジュラス	選挙監視
1997	ガイアナ	選挙技術支援・UNMIH
1998	レソト	選挙監督・UNTAES
1998	ギニア・ビサウ	選挙技術支援・監視
1998	マケドニア	選挙調整
1998	モーリシャス	選挙確証・技術支援・UNOMIL
1998	メキシコ	
1998	ベネズエラ	選挙技術支援
1998	西サハラ	選挙技術支援
1998	タジキスタン	選挙技術支援
1998	中央アフリカ	選挙技術支援
1998	マリ	選挙技術支援
1998	カンボジア	選挙技術支援
1998	ニカラグア	選挙技術支援
1998	南アフリカ	調査
1998	ジブチ	査定
1998	ナイジェリア	要員派遣
1998	赤道ギニア	MINURCA
1998	マラウイ	選挙技術支援
1998	ニジェール	選挙技術支援
1998	ギニア	選挙技術支援
1998		選挙技術支援

		選挙技術支援・調整・監視 選挙調整（選挙は延期） 選挙技術支援 選挙技術支援（選挙は延期） 選挙技術支援
--	--	--

（出典： Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs of the United Nations "Assistance Provided by Country since 1989" [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website9.htm>], 10, 11, 12, 13.htm]. Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs of the United Nations, "Electoral Assistance Activities of the United Nations System 1997, 1998" (unpublished papers).

注：日付は選挙要請ではなく、選挙実施日を基準とした。ただし1992年の西サハラ、1996年のコンゴ、1998年の赤道ギニア、ニジェールの場合は選挙実施が延期されたので、支援開始時点をとった。なお「選挙調整」とは、各国政府・国際組織・民間組織の派遣した国際選挙監視要員の調整及び物理的支援を指す。「選挙技術支援」は、法的整備、投票者登録、予算作成、要員訓練、物品輸送、コンピュータ化などの種々の専門的支援を指す。「選挙組織」は、国際機関が選挙の組織・運営する役割を国内政府に代わって担当する場合を指す。「選挙検証(verification)」とは、選挙過程全体の正当性を証明するための一連の活動を指す。「選挙監督」は、「組織」と「検証」の中間にあたり、運営責任は持たないが、選挙過程全体の正当性を確保するために必要な活動を行う場合を指す。「選挙監視」は、多くの場合選挙過程終盤のみを監視して報告書を作成する活動を指す。See "Main Types of Assistance Activities", Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs, United Nations [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website3.htm>].

表4：国連による選挙支援の推移（旧植民地・国連信託統治領などにおける国連選挙監視と国内選挙支援）



注：横軸は実施年、縦軸は総数を示す。実施年は支援開始の年をとった。

表5：国連に選挙支援を要請した国の数（1989 - 1998年）

国連加盟国 81

非加盟国（パレスチナ・西サハラ） 2

地域別支援要請国数（1998年末まで）

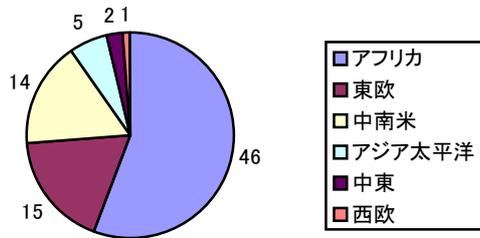


表6：国連から支援を受けた国の数（1989～1998年）

国連加盟国 73

地域別被支援国数（1998年末まで）

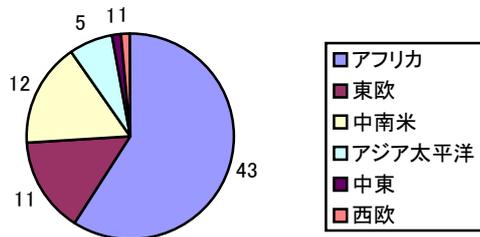
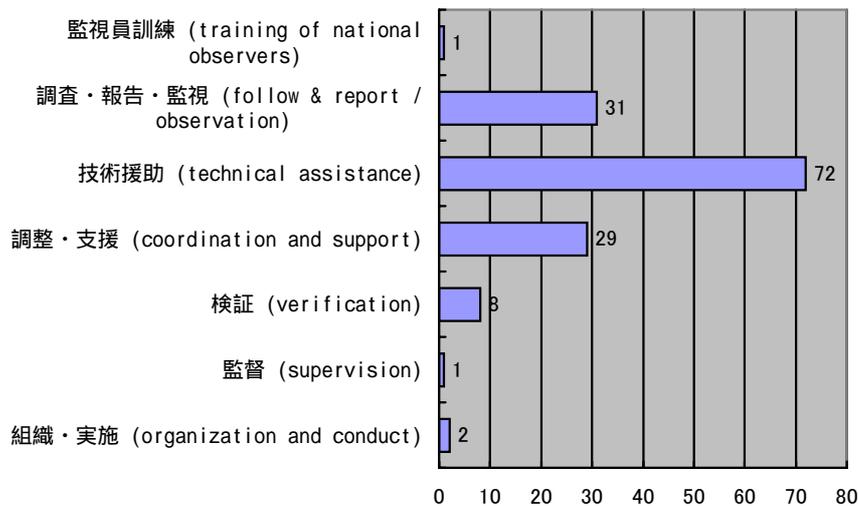


表7：支援形態別総数（1989～1998年）



注：「組織・実施」には中断中の1事例を含めた。

¹ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), p. 126. ブルース・ラセット (鴨武彦訳) 『パクス・デモクラティア：冷戦後世界への原理』(東京大学出版会、1996年) 210 1頁。

² フリーダムハウスの1998-99年レポートによれば、選挙民主主義国は117を数える。See <http://freedomhouse.org/survey99/tables/electdem.html>.

³ 「民主主義を、権力の源泉〔人民の意思〕か目的〔共通善〕かいずれかの点で定義しようとする、多義性とあいまいさというゆゆしい問題が生じる。したがって、この研究では手続き的定義を使用する。…民主主義の主要な手続きは、統治される国民による競争的選挙を通じて指導者を選抜することである。…第二次世界大戦後しばらくの間、源泉ないし目的によって民主主義を定義しようとする古典的な論者と、シュンペーター流の手続き的な民主主義概念を支持する多くの理論家との間で論争が続いた。一九七〇年代までにこの論争は終わり、シュンペーターが勝利した。」 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 6. S. P. ハンチントン (坪郷實・中道寿一・薮野祐三訳) 『第三の波 20世紀後半の民主化』(三嶺書房、1995年) 6頁。

⁴ ハンチントンは「外部アクターによる新しい政策」を、権威主義政権の正統性の衰退と業績についてのジレンマ、経済発展と経済危機、宗教上の変動、デモンストレーション効果あるいは雪だるま式効果、と並ぶ「第三の波」の一主要原因にあげる。 *Ibid.*, pp. 85-100、同上、84-97頁、参照。

⁵ 本稿が対象にする「国際社会の国内選挙支援」は、一国の国家機構に関わる国民選挙のうち、国際機関や多国籍政府、もしくは当該国以外に本拠地を持つ民間団体が様々な支援を与えた場合を指す。

⁶ 「自決」の原則は通常独立を求める「民族」に適用されると想定されるが、実際に政治家などによって用いられたのは「自決(self-determination)」だけである。というのは「民族自決(national self-determination)」と明確に述べる際には、何が「民

族」なのかという極度に政治的な問題が発生するからである。なおトマス・ムスグレレイヴは、西欧諸国とアメリカ合衆国において「自決」は人民主権と代議制を意味して民族の単一性を要請しなかったが、民族分布の複雑な中・東欧諸国においてのそれは民族意識と不可分に結びついていたと説明する。Thomas D. Musgrave, *Self-Determination and National Minorities* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 2-14.

⁷ Plebiscite は訳しづらい概念である。それはしばしば「住民（国民）投票」とも訳されるが、そうするとその訳語に本来対応すべき referendum と区別がつかなくなってしまう。本稿では当該地域の帰属する国家を選択するための投票を特に「プレビサイト」とし、独立国家の中での国家体制に関わる問いを決定するための投票を「国民投票」とし、また独立以前の地域での新国家体制に関わる問いを決定するための投票を「住民投票」と、とりあえず便宜的に区別している。なお plebiscite や referendum は、厳密な用語法としては代表者を選出する投票である「選挙(election)」とは区別されるべきだが、ここでは歴史的・政治的連関性のゆえに、また通常一括して論じられることが多いという点を考慮して、取り上げた。

⁸ See Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought* (London: Pan Books, 1983), p. 357.

⁹ See Dov Ronen, *The Challenge of Ethnic Conflict, Democracy and Self-determination in Central Europe* (London: Frank Cass, 1997), p. 48, and Yves Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy* (Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p. 78.

¹⁰ Beibeder, *International Monitoring*, p. 78.

¹¹ See Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Legitimacy* (Boulder, CO: Westview Press, 1986), pp. 32-3.

¹² 民主主義はこの時期に明確に平和のための手段として認識されるようになった。「平和のための強固な調和は民主的諸国民のパートナシップによって以外には維持されない。…」President Woodrow Wilson's speech on 2 April 1917, quoted in Ronen, *The Challenge*, p. 49.

¹³ Beibeder, *International Monitoring*, pp. 79-83.

¹⁴ *Charter of the United Nations*, Chapter 1, Article 1 (2).なお人権への言及は前文においてである。

¹⁵ *Universal Declaration of Human Rights*, Article 21 (3).ただし世界人権宣言には、人民の自決は明記されていない。第一次世界大戦後と同様に、米・西欧諸国主導で始まった国連の状態を反映したものだと言える。採択の際には東欧諸国、サウジアラビア、南アフリカがイデオロギー的な理由から棄権した。それぞれの立場の思想的比較としては、Chris Brown, "Human Rights" in John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 476.

¹⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights*, Articles 1 and 25.

¹⁷ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Article 5 (c) and *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Article 7 (a). See also *Daft General Principles on Freedom and Non-Discrimination in the Matter of Political Rights*, annexed to Resolution 1 (XIV) adopted by the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities at its fourteenth session in 1962.

¹⁸ See *European Convention on Human Rights* of 1950, Article 3, *American Convention on Human Rights* of 1969, Article 23 (b), and *African Charter on Human and Peoples' Rights* of 1981, Article 13 (1) (2).

¹⁹ See Centre for Human Rights, *Professional Training Series No.2: Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections* (New York: United Nations, 1994).

²⁰ 「監督(supervision)」とは一般に、選挙に関する広範囲の協議の全過程を包括的に扱う業務を指す。具体的には選挙規程の作成や、国民投票での質問内容の決定などを含む。「監視(observation)」はそれよりも限定的な選挙支援を指すが、デクエヤル国連事務総長によれば、supervision, observation, verification (本稿では「検証」と訳す), monitoring はしばしば相互変換的に使用されている。See *Report of the Secretary General (A/46/609 of 19 November 1991): Human Rights Questions, Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms, Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, paragraphs 5, 12.

²¹ *Ibid.*, paragraph 14.

²² See Beibeder, *International Monitoring*, pp. 143-6.

²³ *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections: Framework for Future Efforts*, Commission on Human Rights Resolution 1989/51 of 7 March 1989.

²⁴ 国連機関によるナミビア独立に向けての決議等としては、International Court of Justice's Advisory Opinion of 21 June 1971 on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Security Council Resolution 385 (1976), 431 (1978), 435 (1978).

²⁵ そのうち警官(C I V P O L)が1,500人、軍事要員が4,500人であり、文民は2,000人程度であった。

²⁶ *Report of the Secretary General (A/46/609)*, paragraphs 15-23.なお同様にして1991年にはやはり広範囲な権限を持った事務総長特別代表によって指揮される国連西サハラ住民投票監視団(M I N U R S O)が創設され、アフリカ統一機構との協力のもとに、和平を実現するための住民投票を実施する予定であった。しかし紛争当事者であるモロッコ政府とポリサリオ戦線との間の合意が達成できず、現在まで住民投票は行われていない。

²⁷ *Ibid.*, paragraph 28.

²⁸ *Ibid.*, paragraph 41.

²⁹ そもそもUNTACはカンボジアの主権を代表するとされる国王とカンボジア主要政党で構成される最高国家会議の決定を覆す至上の権限を持っていた。See *Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict and Annex 1. UNTAC Mandate*.

³⁰ See United Nations Electoral Assistance Division, *Context and Objectives of UN Electoral Assistance* [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website5.htm>], paragraph 3.

³¹ 国連総会90年代前半に繰り返し"Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections"と題する決議を採択して、選挙支援の重要性を強調した。See United Nations General Assembly Resolutions, A/RES45/150(18 December 1990), A/RES/46/137(17 December 1991), A/RES/47/138(18 December 1992), A/RES/48/131(20 December 1993), A/RES/49/190(23 December 1994), A/RES/50/185(22 December 1995). なお1995年だけは、"Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization"という題名になっている。

³² 民主主義が第一に「自決」の規範として、第二に「人権としての自由な表現」の規範として、そしてさらに現代では選挙過程参加の規範的資格が登場してきているとの議論は、Thomas M. Franck, "The Emerging Right to Democratic Governance,"

American Journal of International Law, vol. 86, 1992. 選挙権に関する国際法規範の歴史的発展については、see also Gregory H. Fox, "The Right to Political Participation in International Law," *Yale Journal of International Law*, vol. 17, 1992.

³³ 国連総会は、選挙支援強化決議採択と同日に繰り返し選挙支援の文脈で国家主権・内政不干涉の重要性を強調する決議も採択し続けている。See United Nations General Assembly Resolutions 45/151(18 December 1990), 46/130(17 December 1991), 47/130(18 December 1992), 48/124(20 December 1993), 49/180(23 December 1994), 50/172(22 December 1995), 52/119(12 December 1997). 支援強化決議案の発案は主に西欧諸国によるものだが、後者の主権強調決議はアフガニスタン、キューバ、タンザニア、ザンビア、ジンバブエなどにより、また中国も後ろ盾となっている。投票行動としては、たとえば1990年においては、支援強化決議は賛成128、反対8、棄権9、主権強調決議は賛成111、反対29、棄権11である。また最も新しい1997年の主権強調決議では、賛成96、反対58、棄権12であった。See Beibeder, *International Monitoring*, pp. 100-104.

³⁴ 民族自決原則がルソー的な人民主権論、つまり「意思」の表明にその重要性を置いていたのに対して、アメリカ主導のいわばロック的民主主義はより制度的保障を重んじる。ハンティントンが評価するシュムペータの手続き的民主主義の理解は、権利概念に重きを置く後者の民主主義概念だと言えよう。民族自決原則の広がりや国際社会が国際的基準を指導するような選挙実施との間には、質的に異なる政治思想がある。

³⁵ See *Report of the Secretary-General (A/46/609)*, paragraphs 44-54.

³⁶ General Assembly Resolution, A/RES/46/137, 17 December 1992, paragraphs 9-11. これは前年のブッシュ米大統領の提案を受けたものと考えられる。See Beigbeder, *International Monitoring*, p. 102.

³⁷ See United Nations Electoral Assistance Division, *Context and Objectives of UN Electoral Assistance*, paragraph 6.

³⁸ See United Nations Electoral Assistance Division, *Mission and Mandate* [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website2.htm>].

³⁹ ただしエル・サルヴァドル、アンゴラ、カンボジアなどに代表される地域においては、ONUSAL、UNAVEM II、UNTACといった諸々の平和維持活動機構の中で選挙支援が行われた。(表4参照)また選挙支援ユニット(部門)の設立は、国連がいついかなる場合にも要請に従って支援活動を行う体制を整えたことを意味しない。92年以降にも準備期間が十分にとれないことなどを理由にして、国連加盟国からの選挙支援要請が断られた場合は多い。See United Nations Electoral Assistance Division, *Member States' Requests for Electoral Assistance to the United Nations System* [[http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website10\(11,!\).htm](http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website10(11,!).htm)]. 原則として選挙要請は選挙の最低三ヶ月前になさなければならない。それ以外にも種々の理由に基づいて、担当事務次長は事務総長との協議の上、「政治的判断」によって要請を拒絶することができる。United Nations Electoral Assistance Division, *Pre-conditions for Providing Assistance* [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/website4.htm>]. 受け入れ基準を論じたものとしては、Mélida N. Hodgson, "When to Accept, When to Abstain: A Framework for U.N. Election Monitoring," *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, no. 1, 1992.

⁴⁰ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace 1995*, second edition with the new supplement and related UN documents (New York: United Nations, 1995), p. 61, 62.

⁴¹ *Report of the Secretary-General: Human Rights Questions including Alternative Approaches for improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental*

Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections (A/49/675, November 1994), paragraph 5.

⁴² *Ibid.*, paragraph 12.

⁴³ *Ibid.*, paragraph 32.

⁴⁴ *Ibid.*, paragraphs 42, 48.

⁴⁵ *Report of the Secretary-General: Human Rights Questions including Alternative Approaches for improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, (A/50/736, 8 November 1995), paragraph 3.

⁴⁶ *Ibid.*, paragraph 26

⁴⁷ See *Report of the Secretary-General: Human Rights Questions including Alternative Approaches for improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, (A/52/474, 16 October 1997).

⁴⁸ 「平和と開発を促進する」「民主主義と良き統治」の必要要素として選挙への支援を位置づけるアナン事務総長に認識に関しては、*Report of the Secretary-General: Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies* (A/52/513, 21 October 1997).

⁴⁹ The American Declaration of the Rights and Duties of Man, Art. XX.

⁵⁰ The American Convention on Human Rights, Art. 23.

⁵¹ Quoted in Beigbeder, *International Monitoring*, p. 225.

⁵² *Ibid.*, p. 227.

⁵³ コモンウェルスは1964年の英ギニア、1967年のモーリタニア、1967年のジブラルタル、1980年のジンバブエの住民投票の監視を行った。主権国家で初めてコモンウェルスに選挙監視を要請したのは1980年のウガンダである。しかしその選挙は楽観的なコモンウェルス・グループの報告にもかかわらず、野党であったムセヴェニによる批判と武力闘争回帰によって崩壊した。

⁵⁴ ストラスブルグに本拠地を置くこの組織の「主要な役割は加盟国間の民主主義、人権、法の支配を強化することである。これらの根本的価値の擁護と促進は、もはや政府のための内的事項ではなく、関連するあらゆる諸国の共有かつ集団的責任となった。」 See Council of Europe, "Presentation of the Council of Europe" [<http://www.coe.fr/eng/present/about.htm>].

⁵⁵ 1992年のヘルシンキ・サミットにおける表明によれば、OSCE諸国は「人権と根本的自由の十分な尊重を確証し、法の支配に依拠し、民主主義の諸原則を促進し、その観点で社会における寛容を促進しつつ民主的制度を建設し、強化し、保護する。」 See Office for Democratic Institutions and Human Rights, "What is ODIHR?" [<http://www.osce.org/odihr/>].

⁵⁶ Office of Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook for International Elections Observers*, Introduction [<http://www.osce.org/inst/odihr/>].

⁵⁷ Official OSCE Website, Mission to Bosnia and Herzegovina, Elections Department [<http://www.oscebih.org/elections/eng/elections.htm>]. 饗場和彦は、OSCEの1996年選挙における「supervise」と規定された役割について、その内容が曖昧であったとする。たとえば現場では「Election Supervisor」が「International Observer」と併存していた。饗場によれば、それは「Organization of elections, assistance in their conduct, and certification of the results (選挙の組織化・実施の支援・検証)」と言うべきものであった。饗場和彦「活性化する国際的選挙支援活動における課題：その背景、形態、用語、正当性、実効性　ボスニア選挙スーパーバイザーの視点から」、『国際公共政策研究』(第1巻第1号、1997年)、74-78頁、参照。

⁵⁸ Beigbeder, *International Monitoring*, p. 273-5. See also International Human Rights

Law Group website [<http://www.hrlawgroup.org/flashed.html>].

⁵⁹ Beigbender, *International Monitoring*, p. 275-7. See also National Endowment for Democracy website [<http://www.ned.org>]. See also Larry Diamond, "Promoting Democracy", *Foreign Policy*, No. 87, Summer 1992, pp. 38-41.

⁶⁰ Beigbender, *International Monitoring*, p. 277-83. See also National Democratic Institute for international Affairs website [<http://www.ndi.org>].

⁶¹ Beigbender, *International Monitoring*, p. 283-4. See also International Republican Institute website [<http://www.iri.org>].

⁶² Beigbender, *International Monitoring*, p. 284-6. See also The Carter Center, "Council of Presidents and Prime Ministers" [<http://www.cartercenter.org/lacpcouncil.html>].

⁶³ See The Carter Center, "Democracy Program" [<http://www.cartercenter.org/elections.html>].

⁶⁴ Beigbender, *International Monitoring*, p. 286-8. See also International Foundation for Electoral Systems website [<http://www.ifes.org/projact.htm>].

⁶⁵ 会員となっている政府、NGOは以下の通りである。オーストラリア、バルバドス、ベルギー、ボツワナ、カナダ、チリ、コスタリカ、デンマーク、フィンランド、インド、ナミビア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、南アフリカ、スウェーデン、the Inter-American Institute of Human Rights (IIHR), the International Federation of Journalists, the International Press Institute (IPI), Parliamentarians for Global Action (PGA) and Transparency International.

⁶⁶ See International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Membership" [<http://www.int-idea.se/institute/1-00.html>].

⁶⁷ 民主主義の促進とアメリカの国益との関連については、Diamond, "Promoting Democracy"を参照。

⁶⁸ See Krishna Kumar, *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 6-7.

⁶⁹ 合法的支配とは「制定された諸秩序の合法性と、これらの秩序によって支配の行使の任務を与えられた者の命令権の合法性とに対する、信仰にもとづいたもの」であり、「根本観念は、形式的に正しい手続きで定められた制定規則によって、任意の法を創造し・変更しうる、というにある。支配団体は選挙されるか、または任命される。」マックス・ウェーバー（世良晃志郎訳）『支配の諸類型』（創文社、1970年）10頁、マックス・ウェーバー（世良晃志郎訳）『支配の社会学』（創文社、1960年）33頁。

⁷⁰ Huntington, *The Third Wave*, p. 151. 邦訳、146頁、参照。

⁷¹ 被支配者のカリスマの「承認」は「真正には」義務的だが、自由な承認を正当性の基礎だとする民主制的正当性の方向に解釈変更されると、「承認」は選挙に転化する。これがヴェーバーのいう「人民投票的支配」である。ウェーバー、『支配の諸類型』、138-40頁。

⁷² ヴェーバーの合法的支配の理念型によれば、「個人が、彼のもつ固有の権利のゆえに、服従されるのではなく、制定された規則に対して服従がおこなわれ、この規則が、誰に対して、またいかなる範囲まで服従されるべきかを決定するのである。」マックス・ウェーバー『支配の社会学』（創文社、1960年）33頁。このような統治形態の確立が国際的支援を受けた選挙実施によって目指されていることは間違いない。しかし現実には紛争後地域でこのような「法の支配」を打ち立てるのは、簡単ではない。そこで合法的支配の契機を補うものとして、カリスマ的支配の契機が求められる。たとえば南アフリカのネルソン・マンデラなどが、体制移行期に選挙によって保証される合法的支配の契機をカリスマ的支配の契機によって補完した典型だろう。カンボジアやボスニア・ヘルツェゴヴィナなどは国内政治家によ

るカリスマ的支配の確立が困難であるがゆえに、国連やOSCEといった国際機構が国際社会の権威を担ってカリスマ的契機を補完したとも言える。

⁷³ たとえばフリーダムハウスはイランを非自由な国とする。See Freedom House, "Country Report: Iran" [<http://freedomhouse.org/survey99/country/iran.html>].

⁷⁴ See Freedom House, "Country Report: Singapore" and "Malaysia" [<http://freedomhouse.org/survey99/country/singapor.html>] and [<http://freedomhouse.org/survey99/country/malaysia.html>].

⁷⁵ See, for instance, Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization* (New York: United Nations, 1996), p. 4.

⁷⁶ 「世界における民主主義の将来はアメリカ人にとって特別に重要である。アメリカ合衆国は現代世界で最高の民主主義国であり、一つの国民としてそのアイデンティティはリベラルで民主主義的価値とのかかわり合いから不可分である。...アメリカ人は、民主主義に適したグローバルな環境の発展に特別な関心を持っている。」Huntington, *The Third Wave*, pp. 29-30.邦訳、28頁。"Just as much as U.S. military and economic power, the U.S. commitment to freedom and democracy is the reason so many countries and peoples continue to look to America for international leadership....A more democratic world would be a safer, saner, and more prosperous world for the United States." Diamond, "Promoting Democracy", p. 29-30.

⁷⁷ Huntington, *The Third Wave*, pp. 28-29.邦訳、278頁。

⁷⁸ Ghali, *An Agenda for Democratization*, pp. 6-7.

⁷⁹ "Elections are a means for allocating power peacefully. When they fail, international as well as domestic peace is often put at risk. The international community therefore has both a need and a duty to reinforce and assure the legitimacy of democratic elections." Jenifer McCoy, Larry Garber, and Robert Pastor, "Pollwatching and Peacemaking," *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 4, 1991, p. 114.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁸¹ David Bloomfield and Ben Reilly, "The Changing Nature of Conflict and Conflict Management" in *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiations* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998), pp. 16-17.

⁸² See, for instance, Anthony J. Carroll, "An Observer Offers Advice for the Future: Lessons from Angola," *Elections Today*, vol. 5, no. 4, [<http://www.ifes.org/newsletter/v5n4frm.htm>].

⁸³ Bloomfield and Reilly, "The Changing Nature," pp. 16-20.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁵ See Terrence Lyons, "Peace and Elections in Liberia" in Kumar (ed.), *Postconflict Elections*, p. 192.

⁸⁶ "If the election, despite irregularities, seems to reflect progress toward a more democratic government, observers may choose to give it the benefit of the doubt. This may displease more moralistic observers who take a black-and-white view of the world, but so be it....On the whole, then, the evidence would seem to indicate that the elections in Bosnia-Herzegovina were not free and fair, or even acceptable. Yet they were accepted by the international community owing to their presumed importance for stability and peace in the region." Jørgen Elklit and Palle Svensson, "What makes Elections Free and Fair," *Journal of Democracy*, Vol. 8, no. 7, 1997, pp. 44-45.

⁸⁷ Russett, *Grasping the Democratic Peace*, pp. 119-20.邦訳、198頁。