

## ② 民主政治と NGO

早稲田大学アジア太平洋研究センター

高橋華生子

### 1. はじめに

1980年代以降、多くの発展途上国では、「国家主導の開発主義」から「市場・市民中心の民主主義」への移行が進められている。そのような変化のなかで、NGOに代表される市民セクターが民主政治の形成を担うアクターとして台頭してきている。本報告では、1980年代以降の東南アジア地域に焦点を絞って、民主主義体制への転換を考察しながら、政治・社会の民主化過程におけるNGOの位置づけと役割を検討していく。

### 2. 開発主義から民主主義への移行：その背景と要因

開発主義とは、「個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的・人的資源の集中的動員と管理を行う方法」（末廣、1998、p.18）である。開発主義を掲げる国家では、「開発独裁」と呼ばれる体制を敷き、国内における政治的自由を抑圧していた。議会制度は形骸化する傾向が強く、また市民活動も全体主義的なスタンスで統制されていた。とりわけ戦後の東南アジアの主要国では、フィリピンのマルコス政権やインドネシアのスハルト政権、タイのサリット政権、マレーシアのマハティール政権、シンガポールのリー・クアン・ユー政権といった開発独裁が正当性を獲得し、絶対的な指導者や政党・軍の指揮の下、国を単位とした経済開発が最重視され、市民が能動的な主体として政治に参加する機会が極めて限られていた。

しかし、1980年代に入ると、開発主義体制から民主主義体制への大きな転換が図られるようになる。この背景には大きく4つの要因が挙げられる（岩崎、2001）。

#### ① 中央集権による開発至上主義がもたらした弊害に対する反動

マクロ経済アプローチに基づいた経済発展計画によって、開発の対象が特定の都市部や産業に偏向した結果、地域／所得格差の拡大、貧困の増加、急激な都市化にともなう住宅やインフラの不備などの問題が山積し、それらに対する社会的不和が高まったこと。

#### ② 新中間層の台頭による社会運動の再活発化

経済発展の恩恵を受けて成長した新中間層による市民活動が、その他の市民団体・労働組合・学生運動などを刺激し、開発主義体制への対抗軸として機能し始めたこと。

#### ③ 冷戦体制の崩壊

反共を共通項として確立してきた開発独裁は、その正当性を失い、政権の求心力が低下したこと。

#### ④ 新自由主義と市民活動の共振

新自由主義が掲げる「小さな政府」の概念が広まり、市場の導入（民営化、規制緩和）がうたわれるなか、中央集権から地方分権への転換がおこなわれ、NGOといった市民団体の活用が進められたこと。

### 3. 多元的な政治体制における NGO

発展途上国における民主制への動きは、民主主義の成立に新たな解釈を加えている。民主主義は特定の条件を満たす社会でのみ成立するものではなく、選挙・議会制度の体系化などを通して、「制度的」に作り上げられるものとして再定義されるようになったのである。東南アジア諸国で

は、藤原（1994、p.231）が言及しているように、「憲法上の制度に関する限りでは、・・・民主制がむしろ一般的な政治体制の形態となったのである」。

とくに、中央集権から地方分権への体制転換は、政治にかかわるアクターの多元化を促し、市民参加の可能性を拡げている。中央政府による一元的な行政の解体とともに、NGO は公式な開発パートナーとして制度化され、国家と NGO の関係は、「対立・反抗」から「協働・共存」へと変化している。民主制を標榜する多くの国々では、エンパワーメントといった概念が政策枠組みに取り込まれ、戦略的に NGO を多元的な政治体制の構成主体として位置づけていく試みがなされている（Friedmann、1992）。しかし、NGO の政治的・社会的なプレゼンスが高まっているとはいえ、NGO がカウンターパワー（政府や企業、国際機関に対する抑制力）やアドボカシーの機能を果たしているかどうかは、今後の課題として残っている。

#### 4. 東南アジア地域における民主政治の争点

東南アジア地域における民主政治の制度化が、大衆参加型の民主主義の成立を意味しているかは議論の余地がある。ここでまず考えるべきは、マレーシアのマハティールやシンガポールのリークアンユーが唱えたアジア型民主主義である。アジア型民主主義のロジックでは、経済的開発による貧困削減が民主主義の達成につながるとしている。つまり、NGO といった市民活動が開発主義から民主主義への移行を促すという考えではなく、開発主義による経済発展が民主化の礎を築き、そこで NGO が台頭してくるという捉え方である。究極的には民主主義がアジアに定着すべきであると説いてはいるが、NGO を民主政治の独立した 1 アクターとして認識しているとはいえない。シンガポールやマレーシア、インドネシアのように、NGO の活動範囲は政府によって制限されている場合があり、NGO はあくまでも政府の開発諸活動を支える補完的なアクターの位置付けに留まっている（『アジアの NPO』、1997）。これらの国では、政府が NGO に対して政治的に活動の余地を与えていることで NGO 活動が存在しており、政党や議会政治に対する NGO のアドボカシー活動は、その発達に抑止がかかっている状態である。

もう一方では、東南アジア諸国の民主制を、手続上の公平性や透明性、参加性といった形式だけを重視する「手続き的民主主義」とし、民主主義の定着には至っていないとする批判がある。政府の親 NGO 路線は、たしかに市民パワーの拡大を後押し、新たな公共を形成しつつある。しかし、法人格の取得やパートナーシップの構築によって、NGO は争議性を失い、社会運動の主体としての力を失っているともいえる。また、実際には政府が担うべき公共性を NGO に転嫁しているとの批判もある。社会関係資本を論じるパトナムによれば、民主主義を定着させるには、政府と市民の政治的媒介者である NGO の存在が不可欠であるとしている（岩崎、2001）。しかし、東南アジア地域において、この論理が有効であるか、さらにいえば、NGO が人民の意志や共通善を実現する政治主体として浮上しているのか、これらの点を問う作業が求められている。

#### 参考文献

岩崎育夫（2001）『アジア政治を見る眼—開発独裁から市民社会へ』

国際公益活動研究会（1997）『アジアの NPO』

末廣昭（1998）「発展途上国の開発主義」、『20 世紀システム 4 開発主義』

藤原帰一（1994）「政府党と在野党」、『講座現代アジア 3 民主化と経済発展』

Friedmann, J. (1992) *Empowerment*.