

## ネパールの市民教育教材『民主主義ハンドアウト』

谷川昌幸

Nepalese Citizenship Education Booklet “Handouts on Democracy”

Masayuki TANIGAWA

ここで翻訳・紹介する『民主主義ハンドアウト』は、ネパールのNGO「FES ネパール」の市民教育用小冊子である。

ネパールでは、前近代的王制がマオイスト人民戦争(1996-2006)によって打倒され、「包括和平協定」(2006.11)に基づく暫定憲法体制(2007.1-)が成立した。しかし、これはあくまでも暫定的なものであり、国家体制としてはきわめて不安定である。ネパールには、旧体制はもはやなく、新体制はまだない。いまのネパールの最重要課題は、一刻も早く正式の新憲法を制定し、民主的で平和な新しい国家を建設することである<sup>1</sup>。

このネパールの国家再構築においては、政党や政治家、官僚や知識人が、大きな役割を果たすことはいうまでもない。また、国連を中心とする国際社会の支援も欠かせない。国家の憲法や政治制度の設計・構築は、専門的な知識と実行能力を持つ政治エリートや専門機関にその多くを期待せざるをえない。

しかしながら、前近代的旧体制から近現代的新体制への大転換が、上からの改革だけで達成できるはずがない。かつて福沢諭吉は「一身独立して一国独立す」と喝破した。これは近代民主主義の神髄であり、いまのネパールにも妥当する。ネパールの国家再構築は、何よりもまず、「一身独立」の民主的市民の育成から始まると言っても過言ではない。

民主的市民を育成するための市民教育、あるいは市民性教育(citizenship education)の必要性は、ネパールでもいまや十分に理解されている。というよりもむしろ、「もはやなく、まだない」革命後のネパールでは、敗戦後日本とよく似た新国家建設への高揚感が、市民社会(civil society)に充満しているといってもよい。各地で新国家構築のためのセミナーやシンポジウムが開催され、学校でも新しい教材による民主主義教育がさかんに行われるようになった。

そうした市民教育の分野で、もっとも豊富な経験と実績をもつ団体の1つが、ドイツ系NGOの「FES ネパール(Friedrich Ebert Stiftung-Nepal)」である。FESは、人民戦争終結後、いち早く一般市民向けの市民教育に着手した。民主主義、人権、平和構築、憲法制定などをテーマとした平易な解説小冊子を作成し、都市部だけでなく、全国各地に出かけていき、それらを住民に無料配布し、市民教育を行ってきた。私も2008年9月、そうした

---

<sup>1</sup> Cf. Ghai, Y. & J. Cottrell, *Creating the New Constitution*, IDEA, 2008; Adhikari B. ed., *Nepal: Design Options for the New Constitution*, Nepal Constitution Foundation, 2010.

地方での市民教育プログラムに参加し、お手伝いをしたことがある。

会場は、インド国境沿いのバイラワ付近。早朝、トヨタ四駆に『民主主義ハンドアウト』など、配布用小冊子、チラシ、筆記具などを満載し、講師4名、助手1名とともに首都カトマンズを出発した。悪路をひたすら走り、夕方、バイラワ着。翌朝7時頃、村の集会所に行き、会場準備。30分もすると、徒歩やりキシャで近隣の人々が集まりはじめ、持参した小冊子や筆記用具を配布し、8時頃開会。講師が民主主義、人権、制憲議会などについて1時間ずつくらい話し、その後質疑応答。参加者は、一般の村人の他に、学校教員、役所職員、政党関係者、NGO職員などであり、また郡裁判所の判事と職員も来ていた。女性は約3割。議論はきわめて活発であり、11時頃まで続き、昼食を提供して閉会となった。

このような地方での市民教育については、批判もある。『民主主義ハンドアウト』を見ても分かるように、講義内容はかなり高度であり、少なからぬ点で地方農村の実態とかけ離れているといわざるをえない。しかし、だからといって国土の大半を占める地方農村部を無視しては、国家再構築の成功はおぼつかない。FESの地方での市民教育も、当面は、教員、公務員、政党関係者、NGO職員といった地方有識者が主なターゲットになるであろうが、うむことなく継続していけば、彼らを通して人権や民主主義が一般の村人たちへと拡大していくことが十分に期待できる。

『民主主義ハンドアウト』は、FESのこのような市民教育のための教材の1つであり、学校でも生徒・学生用の市民性教育教材として使用されている。この小冊子を見ると、日本で敗戦後出版され、社会科教科書として使用された『あたらしい憲法のはなし』(1947)のことが思い起こされる。いずれの小冊子も、封建的な前近代的国家の崩壊後、それに代わる民主主義国家を新たに建設していくという、明るい希望と情熱をもって書かれているからである。

しかしながら、『民主主義ハンドアウト』は、内容的には『あたらしい憲法のはなし』とはかなり異なる部分がある。『あたらしい憲法のはなし』が近代民主主義の教科書であるとする、『民主主義ハンドアウト』はグローバル化時代の多文化共生民主主義の教科書である。そこには、文化的権利、包摂参加、公共圏などといった日本の公民科教科書ではまだ十分には扱われていないような、新しい考え方が多数取り入れられている。このFESの小冊子は、一部記述の濃淡や偏りはあるものの、内容的にはかなり高度であり、日本の市民性教育にとっても十分に参考になると思われる。

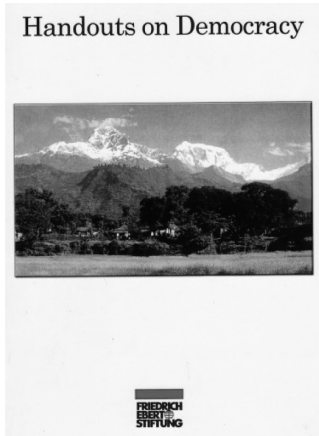
『民主主義ハンドアウト』には、ネパール語版と英語版がある。ネパールは多民族・多言語であり、また最近では小学校から英語必修となったこともあり、英語版もネパール語版と同じくらい使用されている。この翻訳には主として英語版を使用した。なお、翻訳に当たっては、スペースの関係で、「まえがき」「2つの民主主義」「和解と平和」と、イラストのいくつかを割愛し、また、文章とイラストの配置を一部変更した。

本書の翻訳・紹介を快諾されたFESのDev Raj Dahal 所長に感謝申し上げます。

原書：*Handouts on Democracy*, Kathmandu: FES, 2007, pp. 1-31; प्रजातन्त्रको हाते पुस्तिका, एफ्ईएस, २००७.

【翻訳】

## 民主主義ハンドアウト



目	次
民主主義(3)	市民社会(11)
人権(4)	公共圏(11)
法の支配(5)	政治文化(12)
権力分立(5)	良い統治(13)
多元主義(6)	グローバル化と経済(14)
地方自治(8)	2つの民主主義(略)
選挙(9)	和解と平和(略)
政党(9)	

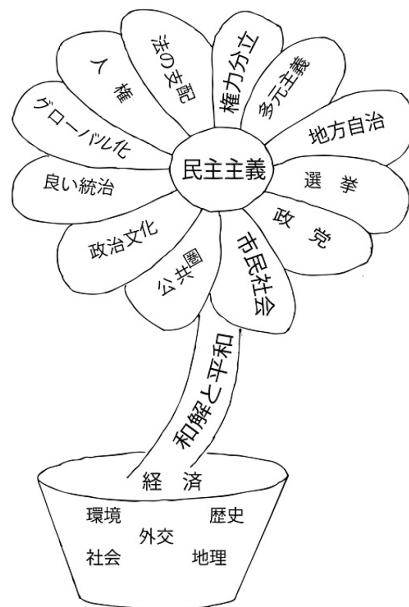
### 民主主義

民主主義は、他のすべての統治形態を除けば、最悪の統治形態である。[ウィンストン・チャーチル]

民主主義には多くの要素がある。

民主主義の開花には多くの要素が必要である。和解と平和の大切な茎を下で支える諸要素と、その茎の上に育つ諸要素があってはじめて、民主主義は健全な形で開花する。

民主主義は責任ある支配であり、人民(デモス)による支配(クラチア)である。ネパールでは、主権は人民にあり、人民が国家権力の源泉である。では、この主権を分有するための規則はどのようにつくられるのか？ 人民は、どのような方法で政治に参加し、規則を制定するのか？ どのような人民参加が、責任ある政府をつくることになるのか？ 良い政治には、どのような教育が必要なのか？ そして、市民が民主主義の諸原理を公的生活や私的生活において実践することが、平和な秩序ある社会を



つくり出すために必要なのは、なぜか？ 民主政治の本質は、これらの問いに答えることによってはじめて、よく理解することができる。

## 人 権

男性や女性が、人間として、自由・尊厳・平等・平和的共存のために持つ権利が、人権である。人権は民主主義を必要とし、民主主義は人権を必要とする。民主主義と人権は、相互に支え合い、相互に保障し合っている。人権と民主主義は、すべての個人の平等と尊厳を共通の基本理念とし、その基礎の上に構築されている。

国連は5種類の人権を認めている。

1966年、国連は5種類の人権を守るため、2つの人権規約をつくった。「市民的および政治的権利に関する国際規約」と「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」の2つである。最初の規約には、152カ国が調印し、次の規約には149カ国が調印した。ところが、注目すべきことに、アメリカが批准したのは市民的および政治的権利規約の方だけである。

5種類の人権は相互に支え合っている。

5種類の人権は、相互に関連し、相互に支え合っている。政治的権利と市民的権利は、いつでも守られるべきである。経済的権利・社会的権利・文化的権利は、市民が政治的権利や市民的権利を適切に行使するために必要な権利であり、これらもまた守られるべきである。しかしながら、経済的権利・社会的権利・文化的権利の保障は、残念ながら、国家の開発水準に応じたものにならざるをえない。といっても、国家政策の究極目標が、5種類の権利すべての実現であることはいうまでもない。ネパールは、これら5種類の人権をすべて承認している。

市民的権利	政治的権利	経済的権利と社会的権利	文化的権利
市民的権利は、国家の恣意的権力行使から個人を守る。たとえば、宗教の自由、行動の自由、思想の自由、非人間的扱いからの自由、など。	政治的権利は、市民が政治に参加し政治権力を統制する機会を保障する。たとえば、普通平等投票権、集会結社の自由、表現の自由、情報の自由、など。	経済的・社会的な不平等や不公平は従属をもたらし、市民的・政治的権利を損なう。それゆえ、経済的・社会的権利も保障されなければならない。それらの権利は、国家により積極的に保障される権利、すなわち国家により実現される自由である。たとえば、次のような諸権利： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 社会的・経済的な平等権</li> <li>• 労働権と適正な賃金を得る権利</li> <li>• 基本的公共財(教育、保健など)への権利</li> <li>• 職場における人間の尊厳の保護</li> <li>• 労働者と労働組合の権利</li> </ul>	文化的権利は、すべての人権の諸要素からなる権利。国家からの自由と国家における自由の両面がある。自分自身の文化的アイデンティティや言語の選択権、自分たちの伝統と固有の生活様式により生活する権利、など。また、国家により実現される自由も保障される。たとえば、国家は教育により、自分自身の文化への参加能力を市民が獲得することを援助しなければならない。

## 法の支配

人権と法の支配は、民主主義の大黒柱である。

民主主義は、すべての市民の価値と尊厳の平等を基礎とする。したがって、多数派の権利も無制限ではなく、個人の基本的権利を侵害しない範囲内に限定される。個人の尊厳や価値を侵害したり、民主政治への自由な参加を妨害するような決定を、多数派はすべきではない。もしそのようなことをすれば、それは多数者の専制となってしまう。法の支配は、民主国家では、個人の自由を守り、個人の政治参加を保障する基本的な諸権利と手続きの総体にほかならない。

民主主義は、立憲国家でのみ可能である。

基本的な諸権利と政治決定のための規則は、憲法に列挙されるべきである。自由な民主政治は、政治的意見形成への社会各方面の人々の参加を積極的に奨励するものであり、したがってそれは立憲国家として制度化されなければならない。民主主義と立憲国家は、不可分の関係にある。立憲国家は、警察国家の対極にある。警察国家では、個人はいつも上から「監視」され、国家の予測不能な恣意的行為という絶え間ない脅威の下で暮らすことになる。



政治権力は法を曲げてはならない。

憲法と基本的諸権利は、議会や政府における政治的な力関係に関わりなく、守られなければならない。統治の任にある政治家が憲法を曲げてはならない。政治家は、恣意的に法を無視したり、解釈したり、適用したりしてはならない。立法はつねに憲法と人権体系の枠内にあるべきであり、それはたとえ個々の人権が憲法に列挙されていない場合であっても、同じことである。国連の人権諸規約は、いかなる場合においても有効である。

裁判所と司法制度は独立でなければならない。

民主的憲法は、いうまでもなく、独立した司法制度を基礎としている。個々の法廷も全体としての司法も独立を維持し、憲法と法の支配を守らなければならない。法を宣言する権限や、憲法ないし人権を侵害する政治的行為の無効を宣言する権限を、裁判所はもつべきである。それゆえ、一方の司法と他方の立法および行政とは、分離される。これは、民主主義のもっとも重要な原理の1つである。

腐敗は法の支配に対する大きな脅威である。

ネパールも含め多くの国で、法の支配は、腐敗、つまり金権支配の脅威の下にある。この腐敗と戦うことは、すべての民主主義者、腐敗取締機関（CIAA：権力乱用調査委員会）、議会会計委員会、監査局、メディア、そして市民社会の重要な責務である。

## 権力の分立

権力をもつ者は、それを乱用する。これは永遠の真理だ。彼らは阻止されるまで、乱用をやめないだろう。[モンテスキュー]

権力は分割され、異なる国家機関が分担する。

すべての国家権力を少数の人々が独占すると、統制や監視が困難となる。国家権力の効

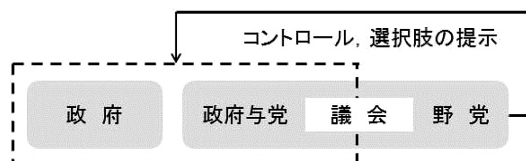
果的な統制や監視は、国家権力それ自体にさせる以外に方法はない。それゆえ、自由な社会では、権力は分割され、独立した異なる国家機関により分担される。異なる国家機関がそれぞれ監視し合い、権力の集中や独占を防止する。抑制均衡制度の基礎は、ここにある。

権力分立の基本形：国家権力の3つの柱

行政 政府・行政機関	立法 議会	司法 裁判所・法務機関
行政部は法案を作り、法律を執行する。人民による直接選挙、あるいは議会が選出し、議会に対して責任を持つ。	議会は、決定権の最高機関。議員は、自由・平等・秘密の人民投票により選出される。	独立した裁判所は、法の支配を維持し、憲法と人権を守る。

議会には強力な野党が必要である。

議会が政府を選出する制度では、議会多数派が政府を支持するのが一般的であり、立法と行政の分離が不十分となる。そうしたところでは、政府権力を抑制しバランスを取るための強力な野党が議会内に存在する必要がある。野党には、適切な対抗手段が必要である。たとえば、政府活動に関する質問への公式回答や調査委員会の設置を政府に義務づけることなど。ネパールでは、正当な野党活動として認められる範囲が狭かったため、様々な反体制集団が出現した。民主主義を機能させるには、そのような反体制諸集団をも民主主義的な競争の中に参加させることが必要である。



市民社会の活動が抑制均衡を強化する。

権力の抑制均衡は、国家権力の分立だけでは不十分である。国家機関の外にも、強力な監視役が必要だ。もっとも重要なのは、自由な言論機関が世論を代弁し、権力を統制することである。調査報道を担う言論機関は「民主主義の第4の柱」であり、政治過程や政治制度の重要な監視役である。他にも、政治権力を批判し統制する機関はたくさんあり、たとえば労働組合、市民団体、教育機関、学術団体などをあげることができる。

## 多元主義

民主主義は議論によって、すなわち前進への正しい道をめぐる議論によって、育つ。民主主義が他者の意見の尊重を必要とするのは、そのためである。[リヒャルト・フォン・ヴァイツェッカー]

民主主義を可能とし、また必要とするのは多元主義である。

ネパールは、多民族・多言語・多文化の社会である。人々は、異なる多様な思想や意見や目標を持っている。異なる利害や価値観や認識が相互に競い合っている。ネパールは同

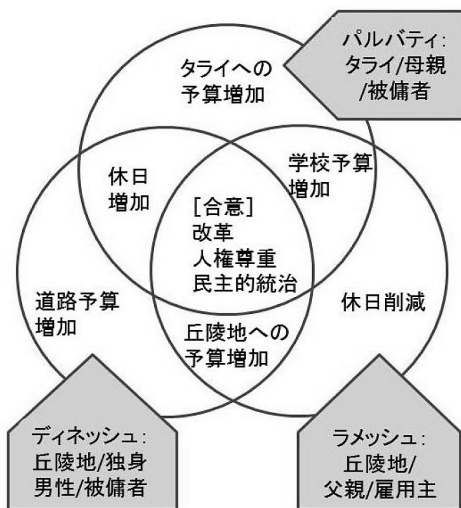
質社会には決してならないだろうし、重要な諸問題について完全な合意を見ることもないだろう。多元主義は、これらの差異を受け容れ、それらを積極的に利用し役立てることを目標とする。

政治的多元主義は、つねに様々な集団の多元主義である。何かを決定するとき、すべての集団に公平な発言権を与え、社会の多元性を決定に反映させるようにすると、その決定は市民にとってもっとも受け容れやすいものとなる。国家には、この決定過程のもつ弱点を監視し、必要な介入により調整をする責任がある。

対立	合意	利害の共有
対立は政治の例外ではなく常態だが、これは忌避すべきことではない。望ましい決定や問題解決のためには、批判と選択肢の競争が不可欠だ。政治的決定作成過程における対立の抑圧や防止は、たいてい、都合の悪い他者の利害や権利の排除が目的である。	民主主義には対立だけでなく、合意もまた必要である。市民には基本的諸価値—最低限度の人権尊重—への合意と、民主主義の規則や手続についての理解共有が求められる。理想としては、国家政策の基本的諸目標への合意もまた存在すること。もしこれらの前提が満たされるなら、対立は民主主義の枠内で解決される。	多元主義は社会の分裂を招くと危惧する人もいるが、実際にはその逆である。人はそれぞれ異なった社会集団に属し、社会で異なった役割を果たしている。それゆえ、下記の例のように、ある問題で利害が対立しても、他の問題では人々は利害を共有するのである。

例：3人のネパール人

この例では、ラメッシュとディネッシュは遠隔丘陵地出身であり、ともに出身地域への予算増加を求めている。ところが、ラメッシュは工場主であり、ディネッシュは彼に雇われている労働者なので、休日数については意見が異なる。ラメッシュは労働者にもっと働かせようとし、ディネッシュとパルバティ—ともに被雇用労働者—は休日の増加を希望している。また、パルバティとディネッシュは、別の地域出身だが、共通点をいくつかもっている。たとえば、彼らは父親、母親なので、教育予算の増加を求めている。その一方、ディネッシュは、職場への道路建設にもっと予算を使うべきだと考えている。このように、彼らはすべてどこかで異なっているが、しかし別の点では一致している。というのも、彼らは社会において異なる役割を担いつつも、紛争解決のための基本的ルールには合意しているからである。



以上のように、基本的な価値・権利・

手続についての基本的な合意と、利害の部分的な一致があれば、多元主義は建設的となり、きわめて多様な諸社会の統合さえも実現することが出来るのである。

## 地方自治

地方自治は権力の分割を意味する。

地方自治は、国家、地域、地区それぞれの政府の間で権力を分割することを意味する。防衛、外交、経済政策などの基本的な決定は国家レベルで行い、文化、地域の治安、教育などに関する決定は地方レベルで行う。

地方自治の3つの目的

1. 決定はできるだけ関係者の近くで行う。

政治的決定は、関わりのある社会に、できるだけ近いところで行われるべきである。決定作成が人民の近くであればあるほど、人民の参加と人民による民主的統制は容易となる。實際上、外交とか軍事のような国家レベルで解決されざるをえない問題は、国家レベルで取り扱われる。これは、補完性の原則 [下位機関にできることに上位機関は介入しない] と呼ばれている。

2. 地方自治は国内の多様性と統一を共に守る。

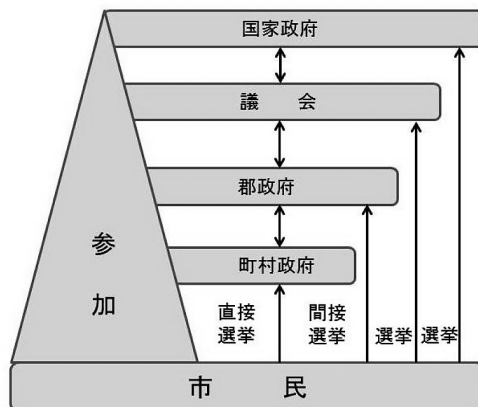
国内の文化集団・宗教集団・民族集団は、自治を認められるべきである。国内の多様性を守り、地域ごとの特徴や問題に十分配慮できるのは、連邦制である。もし地域の自治や文化の自治を国家レベルでの政治的協力とうまくバランスさせることができるなら、連邦制は、きわめて異質な様々な地域からなる国家であっても、国家としての統一を維持することができるであろう。

3. 地方自治は抑制均衡の働きをする。

主権的諸権利を国家と地方で分割すると、権力の集中が防止され、抑制均衡の民主的統制が働きやすくなる。地方自治は、権力の分割分有の理念を基礎とする。地方政府は、地方の利害に直接関係するすべての決定に発言権を持つべきである。

地方政府は民主主義を深化させる。

地方政府は、個々の問題に対する具体的な解決策を発見し問題解決に取り組むのに最適である。さらに、地方レベルでは、すべての市民が決定作成過程に参加し、これを統制し、そこで民主主義の価値を自ら体験する機会をもつことが、もっとも容易である。地方政府こそが、民主主義の礎石である。また、最下層の政府の下のレベルであっても、社会集団にはすべて一定の自決権が認められるべきである。





## 選 挙

選挙は自由・平等・普通・秘密でなければならない。

民主主義では、すべての国家権力が人民に由来し、決定は人民が下す。それゆえ、選挙が民主主義にとって不可欠の本質的部分となる。選挙は、自由、平等（票はすべて同じ）、普通（一定年齢以上の全市民を含む）、秘密でなければならない。選挙は、一定期間内に定期的に行われる。人民には、満足できない政府を解任するための投票の機会が与えられなければならない。

選挙制度は2つに大別される。

選挙の方法や議席の決め方は、国家の選挙法により規定される。選挙法は、政府や政党政治のあり方に大きな影響を与えるものであり、国によりその規定は異なっている。大別すると2つの選挙制度があるが、そのいずれか一方だけが使用されることはまれで、一般には、両者が併用される。ネパールの選挙制度も併用制である。

多数代表制	比例代表制
<ul style="list-style-type: none"> <li>各選挙区から1名または数名の代表を選出。選挙区での最大多数票獲得者が議員となる（多数票制）。他の諸党候補者の票は考慮されない。</li> <li>多数票制では、一般に少数の大政党に議席が集中し、明確な多数派が形成される。連立を組む必要はあまりない。</li> <li>議員は一般に選挙区と強く結びつき、地域代表として行動する。この制度では、当選者の票だけが考慮され、少数派は代表されにくいので、しばしば不公平・排他的と批判される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会の政党議席比は、全国での得票比にほぼ一致。10%得票した党は、議席約10%を獲得。どの選挙区でも多数票を得られなかった党にも、議席をえる可能性はある。</li> <li>比例代表制は多党制となりやすい。一般に、多数派形成のための連立が必要。議会内小政党乱立を防止するため、多くの国で3-5%の最低得票基準が設定されている。</li> <li>比例代表制では、一般に立候補者は政党の地区小集会ではなく、全国大会か地域大会で指名される。</li> </ul>

選挙法の変更はつねに議論を呼ぶ。

ここで、特に注意すべきは、権力をもつ者は、つねに自分たちが有利になるように——たとえば選挙区を不平等に区画することにより——選挙制度を変えようとするということである。あるいはまた、彼らは自分の有利になるように有権者登録制度を悪用しようとしたりする。有権者登録は、本来、多重投票の防止が目的である。ところが、登録手を複雑にしたり、登録所で有権者を脅したり、あるいは意図的に登録所を有権者から遠いところに設置することによって、有権者が投票権を行使できないようにしてしまうのである。

## 政 党

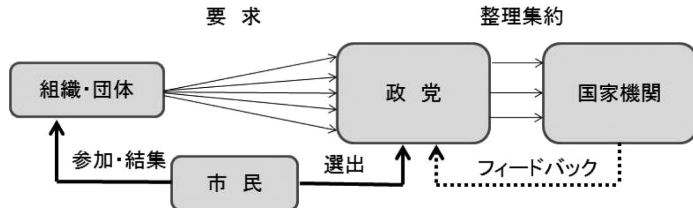
政党は市民社会と国家を媒介する。

政党は、政治決定作成過程において重要な役割を果たす中心的な組織である。政党は、市民社会の政治活動に根を下ろす一方、国家諸機関・議会・政府を代表するものでもある。

政党が社会の諸利害と国家活動との媒介の役割を果たすことができるのは、それゆえである。

政党はまた、社会全体のために利害の調整をする。政党は、できるだけ多くの票を獲得するため、様々な社会集団や団体に支持を訴える。そのため、政党綱領は、様々な利害や要求を採り入れたものとなる。

右の図に示したように、政党は、社会で形成され、社会から出される様々な要求を集約する働きをする。



政党は、その役割を果たすには——

- ・明確な綱領をもたねばならない。党綱領は、政党の基本原則と政治目標を宣言したものである。それは、党の支柱であり、議論の基礎となり、また、すべての政治活動の大枠となる。党綱領は、指導者というよりはむしろ、指針としての星のようなものである。

- ・民主的でなければならない。政党は、党内組織が民主的であってはじめて、多くの利害を統合することができる。これは、党活動の統一性を損なうことにはならない。決定作成過程が民主的であれば、皆で採択した決定であるという自覚をもつことができ、自信をもって党外の人々に説明することができる。また、民主的党構造は、リーダーシップと矛盾するものでもない。良いリーダーシップは、様々な利害を決定作成過程の中に取り入れ、統合し、党員の承認を得ることを目標とする。少数の有力集団に支持され守られているような権威主義的リーダーには、社会の基層深くにある多様な利害にまで訴えかけることはできない。

- ・開かれていなければならない。政党は、その党の基本原則と政治目標を支持する意思のあるすべての人々に対し、世界観や出身社会が異なっても、開かれていなければならない。もし政党がイデオロギー、地域、社会集団ごとに閉ざされていたら、排除された人々は小さな対抗政党をつくらざるをえない。そうなれば、分散対立型政党制となり、民主主義は不安定となる。これに対し、もし政党が党内の多様性と緊張関係を受け容れ、異なる利害のバランスを取り、統合を図るなら、分裂を防止し、より広範な有権者に支持されるようになるであろう。

政党はつねに内部の緊張関係と向き合わねばならない。

開かれた民主的政党には、つねに政策課題や党綱領をめぐる内部対立が存在する。さらに、議席や政府ポストをめぐる争いは、より多くの支持票を勝ち取るため、党綱領の範囲を超え、より広い社会的利害に与することを余儀なくさせる。これは、党の本来の正統路線を守ろうとする人々との対立を招く。こうした異なる立場の間に橋を架け、対立を解決することによって、排除ではなく統合を実現することこそが、党活動の重要な任務なのである。

## 市民社会

### 社会活動への自発的参加

市民は自由に団体や組織をつくり、自分たちの社会的・文化的・地域的・経済的利益を増進させることができる。結社の自由は基本的人権であり、民主主義の本質的部分である。この自発的な集団・組合・協会・組織・ネットワークなどの総体を、市民社会という。そこでは――

- (a)人々は自発的に活動し、そして
- (b)社会の幸福――自分の幸福だけでなく――を追求する。

市民社会は重要な政治的機能を持つ。市民社会は――

- 特定の利害のためにロビー活動をする。

市民社会の諸組織は、様々な利害が決定作成過程において代表され、考慮されるための活動を行う。行政機関、議会、政府は、多くの場合、市民社会のこの役割を尊重する。

- 市民に民主主義を教育する。

市民は、小規模な組織に参加することにより、政治の仕組みを学ぶ。民主主義の手続で目標を実現する方法を、市民は学ぶのである。市民社会への参加は、社会の民主主義を深化させる。

- 政党活動を監視する。

政治目的を実現するため、一般に、市民社会の諸組織は政党と密接に協力し活動する。市民社会諸組織のメンバーの多くは、政党活動にも直接参加している。それゆえ、市民社会の自発的活動は、政党の政策に影響を与えるし、また目標実現のための政党活動を監視することにもなる。

- 政府の活動を監視する。

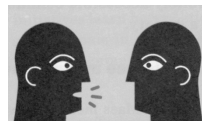
市民社会は、政府が期待された成果を上げているかどうかを、つねに監視する。



## 公共圏

民主主義の基礎は、公的な政治的議論である。

民主主義の基礎は、公的な議論、すなわち情報・意見・主張・選択肢・批判の交換にある。このような政治的な議論が交わされる場所や機会、すべて公共圏に含まれる。もっとも重要なものはマスメディアであるが、市民社会のフォーラム、政党や諸組織における討論、あるいは隣近所での議論ですら、公共圏である。すべての市民は、たとえ遠隔地に住む人であっても、情報にアクセスし、政治的議論に参加する機会を与えられるべきである。公共圏とは、社会の政治問題に関する公的にアクセス可能なコミュニケーションの総体のことである。



公共圏は、自由で多様なメディアを必要とする。

- 自由 マスメディア――新聞、ラジオ、テレビ――は、妨害なく報道することができねばならない。政治情報や政治過程へのアクセスが可能であり、そして意見・提案・

批判の出版や放送が自由でなければならない。

- **公正** メディアは、徹底的に、そして批判的だが公平でバランスのとれた態度で、国家の政治、政府の活動、野党の立場、市民社会からの意見や提案について、報道すべきだ。市民が自分自身の意見を形成するには、こうした多様で総合的な情報がその基礎として必要である。
- **多様性** マスメディアの報道は、決して完全には客観的ではない。メディアは、いずれかの政党に偏る場合が多い。しかし、メディア市場に厳しい競争があり、多様な意見が出版され、また報道されるなら、これはそれほど大きな問題ではない。ところが、政府や政党が特定のメディアを直接支配したり、少数の人がすべての主要メディアを独占し、情報・意見・解釈の多様な報道を制限するようになると、それは深刻な問題となる。いずれにせよ、メディアには批判的な視聴者や読者が必要である。

メディア消費の効果については、意見が分かれている。しかしながら、メディアがどの程度の権力をもつにせよ、次の2点については、ほぼ意見が一致している。

- **争点の設定** メディアは、特定の問題に関する人々の考え方に必ずしも影響を与えるわけではないが、人々が何を話題にするかについては影響を与えることができる。特定の問題に光を当て他を切り捨てることにより、メディアは公的議論や政治的討論のための争点設定をする。
- **枠組み設定** メディアは情報のある文脈の中に組み入れ、そうすることにより出来事を選び出し枠組みを設定する。この枠組みが、出来事がどの程度語られ、取り扱われるかをほぼ決定することになる。

議論の機会が必要である。

市民には、自由なメディアへの単なるアクセスだけでなく、近隣・市民社会フォーラム・政党内などでの直接的な社会的対話の中で意見を交換する機会も必要である。この対話により、市民はメディアの伝える情報の理解を深め、ジャーナリストや著名人が提供する意見の単なる受け売りではなく、それを乗り越え、市民自身の意見を形成することができる。また、市民は、異なる観点や解釈、あるいは新しい情報を考慮に入れることもできる。十分な情報に基づき形成される世論は、民主主義的な統合に寄与するものである。

## 政治文化

政治文化は、政治活動の場のあり方を決める外的に表現された信条・象徴・価値の体系である。[S.バーバ]

民主主義は民主主義者を必要とする。  
最善の民主的制度であっても、それを使う市民がいなければ、無意味である。

民主主義者は――

- 人権を尊重し守る。
- 公的な政治的議論に参加する。
- 他者の観点を尊重する。



- 考えや意見の交換を評価する。
- 議論のもつ力を信じる。
- 自分の意見の変更や修正に応じる用意がある。
- 妥協を拒まない。

教育と実践学習により政治文化を発展させる。

民主主義文化は、学校や成人教育によって、またマスメディアを通して、育成される。しかしながら、政治文化へのもっとも効果的な貢献は、市民自身の政治的实践によってもたらされるものである。市民は、政治に参加したり、様々な機関や政治関係者と交渉する経験を通して、民主主義に対する認識・理解・態度を形成する。それゆえ、政治エリートは、市民の重要性を過小評価してはならない。市民こそが民主主義の役割を担う存在なのである。

民主的制度がなければ、民主的文化はない。

権威的国家は、しばしば、民主的政治文化がないので民主的制度が導入できないと弁解する。「人民はまだ民主主義の準備ができていない」と。しかし、これは根本的な間違いである。泳ぎ方は水中でのみ習得できるのと同じく、民主主義の実践は、法の支配を基礎とする民主的諸制度の下でのみ習得できるのである。

## 良い統治

良い統治とは何か？

「統治」とは、一言でいえば、決定作成過程と、決定実行（または不実行）過程を意味する。また、国家、市場、市民社会、諸団体といった社会の様々な利害関係を調整し、社会の調和的發展を実現する過程をも意味する。

良い統治の8つの要素

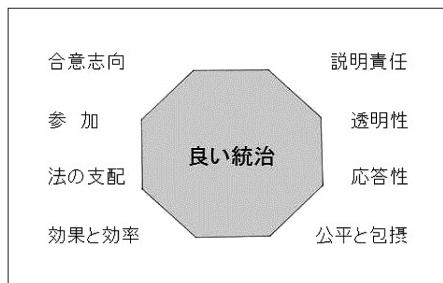
**法の支配** 良い統治は、公平に適用される公平な法枠組みを必要とする。また、人権、特に少数者の人権の完全な保護も求められる。法の公平な適用には、独立の司法と公平で清潔な警察力が必要である。

**透明性** 透明性とは、決定とその実行が規定通り実行されることを意味する。また、そのような決定の影響を受ける人々が、関連情報を自由に直接入手できることをも意味する。十分な情報が、理解しやすい形で提供されなければならない。

**合意志向** 良い統治は、社会の様々な利害を調整し、社会全体にとって最善のものは何か、また、それをどのような方法で実現すべきかについて、幅広い合意を形成することを求める。これは、社会の歴史・文化・人間関係の理解があってはじめて可能となる。

**参加** 男性と女性が共に参加することなくして、良い統治はない。この参加には、情報と組織、すなわち一方における結社と表現の自由、他方における市民社会の諸組織が必要である。

**公平と包摂** 良い社会は、すべての人々が疎外されることなく、何らかの役割を担っている



と感じることができる社会である。すべての集団、とくにもっとも無視されやすい集団に、自分たちの生活の維持改善への機会が保障されねばならない。

**応答性** 良い統治は、諸機関が合理的な時間内で、すべての利害関係者の要求に迅速に応答することを求める。

**説明責任** 政府機関だけでなく民間部門や市民社会諸組織も、社会全体と関係者に対する説明責任を果たすべきである。一般的に言えば、組織や団体は、その決定や活動により影響を受ける人々に対して、説明責任を負う。この説明責任は、透明性と法の支配がなければ、果たされない。

**効果と効率** 良い統治は、諸機関が資源の最有効利用により社会の要求に応えることを意味する。効率についても、良い統治においては、自然資源の持続可能な利用と環境保護を考慮したものでなければならない。

**良い統治は最終目標である。**

良い統治の完全な実現は困難である。完全な良い統治をほぼ実現したと考えられるような社会は、歴史上、ほとんど存在しない。しかしながら、持続可能な発展を実現するには、この理想を実現するための努力が求められているのである。

## グローバル化と経済

**民主主義国家は経済にも責任をもつ。**

法の支配の下にある民主主義国家は、たとえ経済的理由によるものであれ、人権が危うくなれば国家が介入し、すべての市民の人権を守ることを目指す。社会的・経済的人権は、経済全体に対して国家が責任をもつことを要求している。

**グローバル化の中心は経済である。**

1970年代以降、市場のグローバル化が進行した。また、情報、通信、旅行、環境汚染、疾病、移住など、重要な他の領域でも、超国家化が進行した。この過程が、一般に「グローバル化」と呼ばれているものである。グローバル化は、主として、交易などの障壁を撤廃し、自由市場化することによって促進された。これは、「消極的グローバル化(negative globalization)」である。

**消極的グローバル化は民主主義を危うくする。**

国民国家の民主主義は、このグローバル化の進行をコントロールする力を失い、環境破壊、失業、移住、疾病などが国境を越えてますます拡大している。国民国家の民主主義が機能するための基盤、すなわち自国の管轄内の諸問題を政治的に解決する能力の基盤が、失われてしまったのである。民主主義は、重要な諸問題を解決できなければ、その存在意義や正統性を失ってしまう。それゆえ、自由市場イデオロギーに基づく経済に偏ったグローバル化は、静かなる脱民主主義化といわざるをえない。

**積極的グローバル化とグローバル化された民主主義が必要である。**

消極的グローバル化は、国境の壁を取り除き市場拡大を目指すのが、これは積極的グローバル化(positive globalization)」による政治責任体制の確立により、バランスを取られねばならない。

グローバル化の民主的統制には、政治的決定作成のための超国家的な協力組織や機構が

必要である。グローバルな政治組織である国連の権限を拡大し、その組織を民主化する。また、地域の政治協力を強化し、南アジア地域協力機構（SAARC）のような地域組織の権限を、個別国家内で深刻化する社会問題・経済問題・環境問題をも扱うことができるように拡大していく。

さらに、WTOのような超国家的機構はすべて民主化する。そうした機構は、貿易自由化、エコロジー、基礎的社会環境といったそれぞれの分野の超国家的な政治的規制組織にほかならない。これらの超国家的機構は、管轄分野の諸問題について、拘束力のある協定を取り決める。また、監視のための独立機関と、明確な監視手続も確立されねばならない。これらの機構は、民主的な方法で設立され、透明性、説明責任などの、民主主義と良い統治の諸原則を遵守し運営されるべきである。

最後に、超国家的な市民社会もまた必要である。ロビー活動組織として、あるいは監視役として、市民社会諸組織はグローバルな政策を統制し、人々の利益に沿った解決を図る。また、それらの諸組織は、自分自身の扱う諸問題についても、協力して解決に当たることができるのである。

## 2つの民主主義 [略]、和解と平和 [略]

---

[補注] FES は、この『民主主義ハンドアウト』以外にも、次のような小冊子を作成し、全国各地の集会やセミナーで配布し、様々なレベルの市民教育を行っている。

- Chandra Dev Bhatta, *Challenges of State Building in Nepal*, FES, 2008.
- *Building Modern State and Constitutional Questions* (in Nepali), FES, 2008
- Kashi Raj Dahal, *Constituent Assembly: An Introductory Book*, FES, 2007
- Meyer, Thomas, *From Authoritarian Leader Party to Mass-Membership Party*, FES, 2007.
- Meyer, Thomas, *Compromise: The Ideal Path to Democracy*, FES, 2007.
- Meyer, Thomas, *Democracy: An Introduction for Democratic Practice*, FES, 2002.

\* 本稿は、科学研究費研究「ネパールにおけるマオイスト紛争と平和構築の課題」による研究成果の一部である。