

どうすれば民主主義は安定するのか？（特集 途上 国政治研究の地平）

| | |
|-----|--|
| 著者 | 川中 豪 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| 雑誌名 | アジ研ワールド・トレンド |
| 巻 | 190 |
| ページ | 4-7 |
| 発行年 | 2011-07 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00004197 |

特集

どうすれば民主主義は安定するのか？

川中 豪

専制体制から民主主義体制までを測る基準を設けて、各国の政治体制にスコアをつけたポリティVと呼ばれるデータセットがある。

これに基づいて、世界中の国の政治体制を便宜的に民主主義、中間タイプ、専制体制の三つに分け、それぞれに属する国の数がどのように推移したかを図にあらわしてみた。一九六〇年代から、独立による国の数の増加と比例して専制体制の割合が増えたが、その後、専制体制の割合は一九八〇年前後をピークとして減少傾向を見せ、民主主義体制が急速に増加している。これがいわゆる民主化の「第三の波」である。

発展途上国の多くがこの民主化の波で民主主義体制を持つことになった。しかし、新しく生まれた民主主義体制は必ずしも安定的ではない。選挙が行われたとしても、

結果をめぐって暴力的な抗争が発生する事例は数え切れない。民主主義的手続で選出された政権を転覆するクーデタも消滅したわけではない。民主主義制度自体が、不正によって機能しなかったり、操作されたり、ということも珍しい話ではない。西欧、北米の古い民主主義に比べて、途上国の新しい民主主義が不安定なのはなぜだろうか。そうした新しい民主主義が安定化するにはどのような条件が必要だろうか。

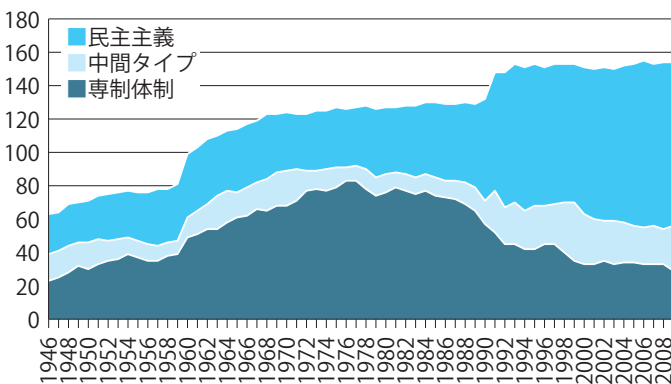
●社会経済構造とエリートの分業

民主化した国々の政治的安定の議論は、それまで途上国政治研究の中心的な関心だった民主化の議論の延長に置かれている。民主化の理論では、これまで二つの大きな流れがあった。ひとつは社会経

済的な構造の変化が重要だと考えるもの、もうひとつは権力エリートへの分業に注目するものである。

社会経済的な構造の変化が民主化を引き起こすというのは、広く一般に受け入れられている議論だろう。なかで最も一般的なのが、経済発展するにつれて増大した中間層が民主化を進める、という説明である。これは「近代化論」とも呼ばれる。もともと、中間層がなぜ民主化を進めるのかについては、価値観や利益重視などいくつかの異なる説明の仕方がある。ただ、いずれにしても、社会経済的な構造の変化が民主化を

図 政治体制別に見た国の数の推移 (1946-2009)



(注) 専制体制 (Polityスコア: -10~-4)、中間タイプ (Polityスコア: -3~3)、民主主義 (Polityスコア: 4~10)。
(出所) Polity IVをもとに筆者作成。

もたらすという議論を前提とする
と、民主主義の安定もその延長で
説明されることになる。つまり、
民主化を実現した社会経済的構造
の継続、すなわち、民主化を支え
た中間層が民主化後も大きな政治
的影響力を持ち続けていれば、民
主主義が安定するという説明の仕
方である。中間層を中心とした市
民社会の存在と民主主義の安定を
結びつける議論もこうした了解か
ら派生したと考えられる。中間層

の成長と経済発展には相関関係がある。経済発展と民主化の間に相関関係が確認されれば近代化論を証明できたことになる。考えて、統計的な手法で検証を試みる研究も少なくない。ただし、こうした検証では、経済的に発展した国の民主主義が安定的だという理解はほぼ共通して見られるもの、経済発展に従って民主化するかどうかについては議論が分かれている。

一方、エリート内の対立が民主化の契機だと考える流れもある。専制的な政治体制を維持すべきと考える強硬派と、野党と妥協してある程度の政治的自由化はやむを得ないと考える穏健派の対立が起こると、結局、それが政治的自由化を進め、さらには民主化につながっていくと考える立場である。エリート中心の民主化の説明に基づけば、民主主義の安定もエリート内の諸グループの行動によって影響を受けるということになる。そして、さらに、民主主義体制のもと、そうしたエリートの行動を規定するものを採るとき、政治制度に関心が向けられることになった。特に取り上げられたのが政府の形態である。民主主義体制

が崩壊する事例のなかで、大統領制が比較的多かったことから、民主主義の安定には議院内閣制が望ましいとする議論が生まれた。また、選挙制度を含めて、多数派と少数派が固定され権力から常に除外される政治制度（大統領制と小選挙区制）より、少数派の影響を残す合意型の政治制度（議院内閣制と比例代表制）のほうが政治の安定に寄与するという議論も出された。多数派重視の政治制度は、選挙の勝者が権力を独占する「勝者総取り」の制度であり、それが権力者と野党の対立を先鋭化させて政治を不安定化させるといっている。

●均衡としての民主主義

社会構造的な要因や、エリートの行動とそれを規定する政治制度による議論は、説明のレベルとしてはマクロとミクロという違いがあるものの、民主化後に安定化した国とそうならなかった国の事例を観察し、そこで得た事実から抽象化を行い理論を導き出したものである。こうした経験的な事実から理論を編み出していく手法を帰納法と呼ぶ。帰納法で出された説明は直感的な理解に馴染むし、実

際、社会構造的な説明、エリートの相互作用による説明はいずれも妥当性の高いものだと思われる。

一方で、帰納的な方法は理論を立てて現実の後追いとなり、ロジックの切れという点ではやや甘くなる傾向もある。社会構造やエリート中心の説明に対して、よりロジックの一貫性を重視し、理論を精緻化させる議論が近年出されるようになってきている。それは、民主主義が安定する状態を均衡（ゲーム理論で言うところのナッシュ均衡）ととらえる理論である。この理論は、誰もが当たり前と考える前提から論理をつめていき理論を作り挙げる演繹的な方法に従って作られている。

均衡とは、そもそも、その状況から誰も離脱したいと思わない状態を指す。誰も離脱したくないと考えるのは、その状況から離れるとそこで得ている利得（利益）が少なくなるからである。「民主主義が均衡となっている」ということは、民主主義の手続、制度から離脱してしまうと、そうした行為を行った者が現状より低い利得しか得られなくなる、ということの意味する。

有力な政治勢力が民主主義から

離脱したいと考えるかどうかは、ゲーム理論に基づいて考えることができる。ゲーム理論とは、そこで行動する人や集団（これを一般にプレーヤーと呼ぶ）が、相互の関係のなかでどういった行動を取るかを考える道具である。ゲームの基礎となるのは、プレーヤー、戦略の選択肢、利得の構造の三つである。実は、先に紹介した社会経済構造やエリート主体の民主主義の安定の理論は、このゲームの三つの構成要素を明らかにする議論だったと考えることができる。

社会経済構造は、そもそも誰がプレーヤーとなるかという問題に関わり、さらには、それがどのような利得構造をプレーヤーたちに与えるのか、ということを決めている。また、エリート主体の政治制度に注目した議論は、プレーヤーを特定するとともに、そのプレーヤーたちがどのような行動の選択肢を持っているのかを明らかにする。その意味で、均衡としての民主主義というゲーム理論を援用した理論化の試みは、これまでの議論を統合し、より整理した形で理論を提起しようとするものと見ることがもできる。

均衡によって説明しようとする

議論は、民主主義が「内生的」に維持されるメカニズムを示すという点でもある。ある制度が維持されるためには、その制度からプレーヤーたちが離れないように第三者が強制するという方法が考えられる。これは「外生的」に制度の維持を図ろうとするものである。交通ルールを守らせるのに警察の取締りを用いるのと同じである。ところが、民主主義制度の場合はその罰を与える外的な存在がない。もちろん、司法はそうした役割を果たすことを期待されるわけだが、司法の判断さえもプレーヤーたちは無視することができ

る。一方、プレーヤーの相互の関係のなかで、制度を守ることがそれぞれの利得を高めるから皆が従う、という説明は、制度を強制的に機能させる外的存在がないところで制度の維持を説明するのに適している。このとき重要なのは、プレーヤーが得る利得が特定の時点で限定されたものではない点である。一時的に暴力を使って権力を得ることができても、そうした形で獲得した権力には正統性がな

来的には勝利する見込みが高いなど、将来的に期待される利得も計算に入れてプレーヤーは行動を決定する。ゲームに関係するプレーヤー同士の行動とそれに基づいて得られる利得で制度遵守のメカニズムが完結しているのので、「内生的」なメカニズムとなる。

内生的なメカニズムに支えられた均衡として民主主義の安定をとらえる場合、その均衡を支える要として二つ重視されるものがある。ひとつはコミットメント問題、もうひとつは調整問題である。

●コミットメント問題の解決

ある合意が成立したにもかかわらず、合意成立後に当事者が一方的にその合意を破ることがある。こうした事後的な機会主義的行動が「コミットメント問題」と呼ばれる。コミットメント問題が解決されなければ、そもそも人々は合意を形成するのに躊躇するだろう。どうすればこのコミットメント問題を解決できるのか。重要なのは、事後的な裏切り行為があったときに制裁を課すことができ、しかも、その制裁の実行可能性が高いことである。そして、そうした制裁を相手に対する脅威として

確保しながら、基本的に譲れない事項については関係者の同意がなければ変更できない、という仕組みを作るのである。これを拒否権の設定と呼ぶ。

民主主義制度は、拒否権を持つプレーヤーを増やすことである。専制体制においては権力者が一方的に政策を決定することができ、権力者の横暴な行動に対し、市民が蜂起して制裁を加え、妥協を引き出すことがあったとしても、それは一時的なものとならざるを得ない。制裁を受ける危機が去れば、権力者が再び勝手な行動を取る可能性は常に存在する。コミットメント問題により政治は常に不安定な状態となるのである。これに対して、民主主義制度が導入されると、権力者は議会や裁判所などの同意がなければ行動できない仕掛けが仕組まれることになる。議会や裁判所の拒否権が無視された場合、市民が蜂起して権力者に制裁を与えることが現実であれば、権力者は拒否権に従い恣意的な行為を控えることになるだろう。また、民主主義制度が進展し、

権力者が選挙によって選出されるようになれば、選出された権力者が恣意的な行動を取った場合、再

選が難しくなるとして権力を失うという制裁を受ける。民主主義制度が、市民にとっては権力者のコミットメント問題を解決する保障となるし、権力者の側からみれば、あらかじめコミットメント問題を解決する制度を確保することで市民の信頼を獲得し、自らの権力を安定させることができる。コミットメント問題解決によって安定した政治を獲得すること自体が権力者と市民双方の利得を引き上げることになり、どちらも民主主義制度から離脱しようと思わなくなる。こうして民主主義制度が均衡として成立すると説明されるのである。

●調整問題の解決

コミットメント問題の解決が均衡としての民主主義の基礎であるとする、つぎの重要な問題が浮き上がってくる。そもそも権力者が市民から制裁を受ける可能性が低ければ、拒否権を他者に与える必要がない。特に、問題なのは、市民と呼ばれる人々が様々なタイプの個人、集団によって構成されていて、統一した行動を取るのが難しいことである。権力者の恣意的な行動が、市民のなかの特定の集団に対してだけ不利益をもたら

す場合、直接不利益を被らない人々はわざわざ権力者に対抗するような行動には参加しないだろう。市民がバラバラで参加者が限定され、市民の蜂起という制裁の効果も十分確保できないならば、結局、制裁を加える行動自体が発生しない。これを市民間の「調整問題」と呼ぶ。制裁が有効な効果を持ち民主主義が維持されるには、権力者が特定の集団に対し侵害行為を行った場合、直接に侵害の対象となっていない人々でも、将来的に別の形で自ら侵害を被る可能性があると考えて、制裁行動に参加するような条件が整う必要がある。そのためには、将来的に侵害行為がより広範に及ぶかどうかについて判断できる基準が共有されていることが重要である。権力者の侵害がそこに関わった場合、それが警報となり市民の協調が生み出される、そのような基準点である。こうした基準点はフォーカル・ポイントと呼ばれる。一方、権力者の側にしてみれば、このフォーカル・ポイントが明確に存在していれば、そこを侵害することが危険であることを察知することができる。侵害行為を制限せざるを得なくなる。結果として民

主主義制度が安定化することになる。このフォーカル・ポイントを提供するのは、伝統的には、市民の権を保障した権利章典であった。近年の民主化においても、民主化後の憲法がそうしたフォーカル・ポイントを提供しているかどうか重要になる。新しい民主主義において重要なフォーカル・ポイントとなっているのが選挙である。権力者が選挙を実施しない、あるいは選挙によって敗北しながらも権力の座から降りない、といった行為は、市民間の調整問題を解決して、制裁行為を引き起こすきっかけとなる。選挙はさらに、社会において誰が多数の支持を受けているのかについての情報を明らかにし、権力者と市民それぞれがとる行動がどのような結果をもたらすのかについての予測を容易にする。

また、フォーカル・ポイントとは別に、市民間にいわゆる「社会関係資本」(ソーシャル・キャピタル)があることが、民主主義の安定に重要だという議論もある。社会関係資本とは市民間で協調する規範・価値観を指すが、これが調整問題を解決する効果を持つためだと考えることができる。

●新しい民主主義の安定のカギ

均衡としての民主主義を基本として考えてみると、新しい民主主義が不安定なのは、主要な政治勢力が、民主主義制度に従うよりも、民主主義制度から離脱した行動を取るほうが高い利得を得られると計算しているためと理解できる。選挙に負けてもその結果を受け入れず、示威行動などによって権力を奪取しようとするのは、権力の座にいるのといかないので得られる利得の差が極めて高いからだろう。「政治の賞金」と呼ばれる権力者の得る利得は、権力から派生するレントが大きい政治システムの場合、当然大きくなる。他にも、選挙不正がはびこる場合、真の多数派が誰かについて情報が歪められ、選挙敗者が本当は自分たちが多数派であると考えて制度に従わないということもあろう。また、

社会の亀裂が激しいとか、クライアンタリズムによって市民が分断され、調整問題を解決できない社会においては、権力者の恣意的な行為も拡大し、それが民主主義を徐々に形骸化させていくことになる。

して均衡が生まれることが、新しい民主主義が安定するカギだとしても、それはなかなか意図して作れるわけではない。古い民主主義が経験してきたように、新しい民主主義においても、政治のゲームが繰り返され、均衡として制度遵守が選択されるプロセスを経ることが必要なだろう。

(かわなか たけし/アジア経済研究所 地域研究センター)

《参考文献》

- 川中 豪「二〇〇九」新興民主主義の安定をめぐる理論の展開「『アジア経済』第五〇巻一 二号、五五―七五ページ。