

「コップ一杯の塩」から考えるアフリカの国会議員と有権者の関係 —タンザニアの事例—

粒良 麻知子

日本では今年七月に参議院選挙が行われたが、どの候補者や政党を選んだらよいか迷った人もいるだろう。遠いアフリカの国々でも、民主主義体制下で、国会議員が選挙で選ばれている。では、アフリカの人たちは選挙でどのように候補者や政党を選んでいるのだろうか。

私は、二〇一〇～一二年、東アフリカのタンザニアで選挙についての研究を行い、政治家への聞き取り調査を行った。そのなかで特に印象に残っているのは、タンザニアの野党の幹事長へのインタビューだった。タンザニア人の投票の仕方についての話になったとき、彼は「タンザニアの農村では、政治家が市民にコップ一杯の塩を与えれば、市民はその政治家に投票する」といった。つまり、コップ一杯の塩が一票の値段ということ

である。似たような話をよく聞いていたので驚かなかったが、その後、「コップ一杯の塩」は、タンザニアの国会議員と有権者の関係について考える際に、その背景にある政治経済環境や人々の価値観を象徴するものとして、たびたび思い出される言葉となった。

本稿は、「コップ一杯の塩」が投票行動に影響するようなアフリカ諸国の国会議員と有権者の関係について、クライエントリズム (clientelism、恩顧主義と訳される) の概念を用いながら、タンザニアを事例に説明する⁽¹⁾。タンザニアは、東アフリカの沿岸部に位置し、国土は日本の約二・五倍、人口約五〇〇万人で、アフリカ最高峰のキリマンジャロ山、セレンゲティなどの国立公園を有する自然豊かな国である。タンザニアは一九六一年のイギリスからの独

立以降、紛争を経験したことがなく政治的に安定している。一方で、近年、経済成長を続けているが、一人あたり国民総所得が九二〇ドルの後発開発途上国である。

本稿の構成は、まず政治学における恩顧主義の概念を簡潔に説明し、次にタンザニアの国会議員が有権者から何を期待され、どのようにその期待に込めているのかを紹介する。これをふまえ、最後にアフリカの開発を考えるうえで、国会議員と有権者の関係を含む政治的な側面の重要性を示したい。

● 国会議員と有権者の恩顧主義

開発途上国の国会議員と有権者の関係は、恩顧主義によって特徴づけられるといわれる。恩顧主義は、経済・社会的に高い立場にいる人 (パトロンと呼ばれる) が、

低い立場にある人 (クライエントと呼ばれる) に自分の権力や資源を用いて保護や利益を与え、クライエントがパトロンの権力維持や拡大のために協力することによって、関係を築くことである。いくつかの先行研究によると、恩顧主義の核にあるのは、「不平等」 (unequal) や「対」 (dyadic) の、「互惠的」 (reciprocal) な関係性である。

選挙に関する恩顧主義では、大統領や国会議員などの政治家や政党がパトロンに、そして、有権者である一般市民がクライエントになる (直接的な関係の場合もあれば、仲介者を介する場合もある)。大多数の市民が貧しい生活を送っており、行政府によるインフラ整備や社会福祉サービスが絶対的に不足している開発途上国では、国会議員は国会での政策決定や行政府の監督等の責務の他に、選挙区の有権者の生活を支援するための資金調達の役割を担っている。国会議員は各自の財源でインフォーマルに選挙区への寄付行為を行い、選挙区の支持基盤を固めようとし、結果として、国会議員と有権者の間に恩顧主義に基づく関係が築かれることが多い。そして、有権者

は選挙で、自分より経済・社会的に高い立場にいる（「不平等」な関係にある）国会議員等の候補者や政党が、自分に（「一對一」で）何をしてくれたかを評価し、そのお返しに（「互恵的」な関係から）投票するのである。次節では、タンザニアを事例に、国会議員と有権者の間にどのような関係が築かれているかを、恩顧主義の概念を用いながら説明する。

●タンザニアの国会議員と有権者の関係

タンザニアでは、一九九二年に一党制から複数政党制民主主義に移行した後、国会議員による有権者への金銭的・物的な支援の慣習が広がって定着した。議員は選挙区の有権者から、コミュニティや個人の抱える問題についての陳情を絶えず受けており、給与、ビジネス、ドナーからの援助等でこれらの陳情に対応してきた。そのため、有権者への金銭的・物的な支援を行うことが国会議員の役割のひとつであるという認識が広がり、国会議員と有権者の間に恩顧主義に基づく関係が構築されてきた。「コップ一杯の塩」に象徴される選挙キャンペーン中の買票行為は

この延長線上にあるといえよう。

有権者は、いろいろな場所と方法で、国会議員への陳情を行う。タンザニアの国会は、国で最も発展した東岸のダルエスサラーム市から四五〇キロ以上離れた首都ドドマにあり、国会議員はダルエスサラーム、ドドマ、選挙区の間を行ったり来たりしている。有権者は陳情のため、選挙区にある国会議員の自宅はもちろん、国会会期中にはドドマにも議員に会いに行く。国会議員の携帯電話に直接電話したり、ショートメッセージを送ったりする人も多い。国会議員の携帯電話番号は国会のウェブサイトに載っており、一般の人たちが入手するのは難しくない。近年、アフリカ各国では政治経済状況に関する「アフロバロメーター」(Afrobarometer)と、う世論調査が行われているが(参考文献②)、二〇一二年に行われたアフロバロメーターによると、タンザニア人は五人に一人の割合で、過去一年以内に国会議員に連絡したという。なぜ連絡したかという情報は少ないが、有権者にとって国会議員は決して遠くはない存在であることがわかる。

国会議員が受ける陳情の内容は、

個人の学費、医療費、冠婚葬祭への寄付、インフラ整備などの団体の事業への寄付など、多岐にわたっている。金銭的な陳情の他に、相続に関するトラブルを相談されたり、警察に捕まった人の身元引受人を依頼されたりすることもある。ある議員は私に、「選挙区では、私の家は病院であり、交番である。私は医者であり、警察官である。人々は何か問題があれば、まず私の家に来る」といったが、政府による社会福祉サービスが圧倒的に足りない状況で、国会議員が政府の肩代わりをしている面もある。しかし、この議員によく聞いてみると、人々はすぐに治療が必要な病気や怪我の場合は、親戚などの身近な人に助けを求め、緊急度の低い慢性的な病気の治療費や子どもなどの学費などを国会議員に頼むことが多いようである。有権者は国会議員と自分の関係を理解したうえで、合理的に行動しているということだろう。

陳情に対する国会議員の対応も様々である。個人と団体両方への財政支援を行う議員や、団体の事業に限って支援を行う議員、資金の流用を避けるためにできるだけ現物支給(たとえば建設資材など)

を行う議員もいる。また、議員が選挙活動の協力者を得るためには個人支援の方が効果的であるため、あえて個人支援を行う場合もある。

有権者への支援の資金源は、一般的には国会議員としての給与と手当てであるが、大多数の議員については、本人あるいは家族がビジネスを営んでおり、その収益も活用している。なかには、銀行から借金して選挙区の人々を助けている議員もいる。また、私財を使うのではなく、議員が国会や中央政府等での交渉を通じて、地元の仕事向けの政府予算を獲得する場合もあるし、個人からの陳情については、地方政府や学校や病院に直接働きかけ、費用を免除してもらう場合もある。

様々な支援の方法があるなかで、私が調査中に特に興味を持ったのは、有権者を計画的に秩序立てて支援するための枠組みを作っている議員が少なからずいたことだった。たとえば、ある議員は、選挙区内に中高生向けの奨学金制度を設け、毎年あらかじめ援助する子どもの基準や数を決めて支援を行っている。別の議員も、自身と選挙区の人々が合同で寄付するための教育基金を作り、それを通じて

選挙区の子どもたちの学費援助を行っているという。

二〇一〇年の選挙当時、選挙区支援の枠組み作りにもっとも長けていたのは、与党の若手の政治家、ジャンユアリ・マカンバ氏だろう。彼は、自分の選挙区の開発を進めるための会社を立ち上げ、コンサルタントを雇って選挙区全体の社会経済状況に関する調査を行い、選挙区の開発戦略を打ち出した。そして、その戦略に沿って開発プロジェクトを立案し、実施している。また、有権者とのコミュニケーション促進のために、有権者向けに携帯電話のショートメッセージ送信用のフリーダイヤルを設けた。送られてきたメッセージは社員がパソコンで管理し、陳情のメッセージには返事を送っているというのである。これはタンザニアでは画期的なやり方である。

マカンバ氏のような大がかりなやり方は相当な初期投資が必要となるが、他には、県政府内に選挙区各地の代表者と会計担当者から成る「開発委員会」を設置し、全ての陳情をこの委員会で吟味し、どのように対応したかを記録している議員もいる。有権者への支援の公平性と透明性を確保するため

とのことだが、これも秩序立てて有権者を支援するための枠組みのひとつといえよう。

そもそもタンザニアでは、「靴（資金力）」のある政治家が選挙で必ず有利なのかというと、必ずしもそうではないようだ。私が調査していた頃に国会議員を務めていた有名な大企業の社長は、いくらか選挙区で寄付を行っても有権者はさらに援助を期待してくると嘆いていた。逆に、裕福ではない政治家の場合、私財を使った寄付への有権者の期待は小さく、別の期待を持つようになると聞いた。ある議員は、資金がなくても選挙で勝つことができる、大事なものは選挙区の開発と選挙についてどのような戦略を立てるかであるといった。要するに、裕福な政治家もそうでない政治家も、有権者にどのような期待を持たせるかというマネジメント能力が問われるのである。

恩顧主義の観点からすると、国会議員が有権者からの陳情に、前述の基金や会社や委員会などの枠組みを通じて対応するようにになると、議員と有権者の間には強い「一対一」の関係性がなくなり、恩顧主義の度合いは比較的弱くなる。選挙では、有権者は個人的な恩義

からというより、選挙区全体にどのように貢献したかを考えて投票することになるのではないだろうか。

有権者支援のための枠組みを作る議員と、有権者の陳情に場当たり的な対応をする議員との間には、当選回数や国際的な経験の有無などの違いがあるが、一番大きな違いは政治家としてのキャリア志向の違いであるように思われる。というのは、国会議員にとって、選挙区の人々の生活支援は、議席獲得のためには不可欠だが、政府や政党内で高い役職に就くためには十分ではなく、国会や政党内での競争に勝たなければならぬからである。なかには、政府や政党内での昇進に関心がなく、国会会期以外はほとんど選挙区に在るといふ地元密着型の議員もいるが、多くの国会議員にとっては、いかに選挙区支援を効率化し、自身の政治キャリアを高めていくための活動に注力できるかが大事なのである。

ここまで述べた国会議員による有権者の生活支援と、塩や他の物や金を配布する選挙期間中の買票行為は別のものだが、それらを完全に切り離すことは難しい。タン

ザニアでは、一九九五年に選挙法が改定され、国会議員が選挙キャンペーン開始前にコミュニケーションのための財政支援を行うことが合法となった。他方で、選挙キャンペーン中の候補者や政党から有権者への贈与は違法である。しかし、これを実際に取り締まるのは困難である。候補者は選挙期間の有権者への贈与が違法であると認識しており、特に都市部では候補者自らが直接、金や物を配るのでなく、仲介者を通じて表にみえない形で行うことも多い。秩序のある選挙区支援の枠組みを作れば、選挙期間中に買票行為を行わないかということ、そうとも言い切れない。しかし、場当たりの寄付を繰り返すよりも、枠組みのなかで支援を行った方が、選挙キャンペーン中に選挙区支援の実績をアピールしやすい面はあるだろう。

最後に、アフロバロメーターの分析結果を紹介したい。タンザニアの国会議員と有権者の関係について、過去数回のアフロバロメーターを統計分析したところ、国会議員に対して個人的に金や物を支援してほしいという期待の大きい、言い替えると、恩顧主義の志向の強い有権者ほど、現職の国会議員

に対する不満が大きくなる傾向がみられた(参考文献③)。これは、恩顧主義は政治家が選挙で勝つという目の前の目標には有効かもしれないが、有権者から息の長い支持を得るためには必ずしも有効ではないということの意味する。今後さらなる調査が必要であるが、先行研究や調査で得た情報をもとに考えると、国会議員が個人的に有権者に金や物を与えると、有権者の贈与への期待が膨らみ、議員が個人的に金や物を与え続けなければ、有権者を満足させることができなくなる可能性を示唆している。秩序だった有権者支援の枠組みを作った議員らは、アフロバロメーターの結果は知らないだろうが、恩顧主義に依存した関係を持続させるのが難しいことには気づいているのかもしれない。

●アフリカの開発を考えるうえでの国会議員と有権者の関係

日本人がアフリカの開発を考える際には、貿易投資や援助に関連付けることが多いだろうが、アフリカの人々自らが考え、議論し、国の政策を作り、実施していくことが、国を発展させるための基本

的な仕組みであることに鑑みれば、その仕組みを支える民主主義の選挙がどのように行われ、一般市民が国会議員に何を期待し、議員がそれにどう応えているかを知ること重要だろう。

アフリカの国会議員と有権者の関係について考える際には、まず「コップ一杯の塩」が投票行動に影響するようなアフリカの政治・経済・社会背景を想像する必要があり。そのうえで、タンザニアの事例で示したように、選挙直前に有権者に物や金を配る政治家ばかりではないことに注意したい。国会議員は有権者の生活支援のための資金調達の役割を担っており、なかには、計画的に秩序立てて有権者を支援するための枠組みを設けている議員もいる。そこには法的・倫理的な理由もあるだろうし、金や物をランダムに配るやり方は非効率で長続きしないという計算もあるだろう。また、有権者も無知で政治家に頼ってばかりいるわけではなく、国会議員との関係を理解したうえで、合理的に行動するという側面もふまえるべきである。

本稿の冒頭で紹介したタンザニアの野党の幹事長は、なぜ国会議

員が選挙区の開発を支援する必要があるのかという私の問いに対し、「開発途上国では、もし国会議員が自分のやるべきことをきちんとやったら、国会議員ほど現場の開発の現実を良く理解できる者はいない」といった。国会議員にとって、選挙区の社会経済状況を的確に把握できるかどうかは、次の選挙で勝つか負けるかにつながる死活問題なのである。アフリカの国会議員が「やるべきことをきちんと」やり、政府の開発政策の策定と実施に民意が反映されることが理想であるならば、国会議員の能力強化や、より良い動機を持たせる仕組みが重要になる。外国人がこの分野を支援することは難しいが、日本人のアフリカへの関わり方が年を経て多様化していくなかで、国会議員と有権者の関係を含め、アフリカの開発にとって重要な政治的側面への関心も高まっていくことを期待したい。

(つづら まちこ／アジア経済研究所 アフリカ研究グループ)

《注》

(1)本稿は、筆者が二〇一四年にイギリス・サセックス大学開発学

研究所に提出した博士論文(参考文献①)の第一章と第六章の一部を基にしている。

《参考文献》

- ① Tsubura Machiko, "Accountability and Clientelism in Dominant Party Politics: The Case of a Constituency Development Fund in Tanzania," PhD Thesis, Institute of Development Studies, University of Sussex, United Kingdom, 2014 (<http://sro.sussex.ac.uk/4876/>).
- ② Afrobarometer (<http://www.afrobarometer.org/>).
- ③ Tsubura Machiko, "Does Clientelism Help Tanzanian MPs Establish Long-term Electoral Support?" Afrobarometer Working Paper No. 159, 2015 (<http://afrobarometer.org/publications/wp159-does-clientelism-help-tanzanian-mps-establish-long-term-electoral-support/>).