

特集にあたって

—独裁体制における議会と正当性—

山田 紀彦

独裁者（独裁政党を含む）にとって最も重要なことは何だろうか。それは自身の体制をできるだけ持続させることである。独裁者は一度権力を獲得したからといって、何もせずにその座にとどまることはできず、経済発展、ナショナリズム、イデオロギー、政治制度など、あらゆる手段を行使し体制を維持しようとする。体制の維持は独裁者に限らず、すべての支配者にとつての共通課題である。しかし独裁者にとつては死活問題であり、だからこそ反体制活動に対して暴力の使用もいとわないのだろう。とはいえ、暴力や抑圧だけで体制を維持できないことはすでに多くの論者が指摘している。また独裁者は一人で国家を統治することもできない。権力分有やレントの分配を通じて体制内エリートの離反を防ぐとともに彼らの協力を

得、体制内の脅威を緩和する必要がある（参考文献⑫）。体制外反對勢力の脅威を緩和することも重要だろう（参考文献⑪）。さらに、体制を安定的に維持するには、国民の積極的／消極的支持も獲得しなければならぬ。チャン・チュウ・ウエルシュは、「すべての近代的政治体制の存続と効率的機能は、大衆の黙認や支持に依存している」（参考文献⑩）と述べている。つまり独裁者が体制を安定的に持続させるには体制への脅威緩和だけでは不十分であり、正当性（legitimacy）を維持することも重要になる。

国で重要性を増している議会に焦点を当て分析を行う。なお本特集では多くの先行研究にない、統治者が自由かつ競争的選挙で選ばれる体制を民主主義体制、そのような要件を満たさない体制を非民主的体制とし、独裁体制や権威主義体制を非民主体制の総称としてかつ互換可能な用語として用いることにする（参考文献⑫）。

●近年の独裁（権威主義）体制研究

一九九〇年代以降、自由と公正さを欠くものの複数政党制による競争的選挙を実施する非民主的な体制が数多く現れ、民主主義体制と非民主的な体制の境界はいっそう曖昧になった（参考文献③）。そして一九九〇年代後半以降、このような「中間タイプ」を含めた独裁体制に注目が集まるようになった。そこでの関心は体制の類型化と政党、議会、選挙等の民主的制度が独裁体制の維持にどのような役割を果たしているのか、そのメカニズムの解明にある。

体制の分類は論者によって異なるが、複数政党制と競争的選挙の有無を分類の鍵としている点で共通性がみられる。まず、独裁体制は複数政党制と競争的選挙の有無により大きく競争的と閉鎖的な体制に分けられ、前者はさらに選挙での競争や抑圧の度合いによって「選挙権威主義」や「競争的権威主義」などのサブカテゴリーに、後者は政党支配、軍制、王制などに分類されることが多い。重要なのは政党数と選挙のあり方で大別され、研究が競争的独裁体制を中心に進められてきたことである。

競争的独裁体制では野党が存在し、体制内エリートにも体制から離脱する道が開けているため、体制内外の明示的／潜在的反対勢力が比較的明確である。したがって独裁者が体制を維持するには、それら反対勢力の取り込み（○○○）や分断を行い脅威を緩和する必要がある（参考文献⑪）。また体制内エリートによる脅威を緩和するため、コミットメント問

題の解決も必要になろう(参考文献⑫)。コミットメント問題とは、独裁者がエリートの支持獲得のために権力分有やレントの分配を約束しても、それが長期に履行される保証はなく、約束に信用をもたせられないことである。言い換えれば、競争的独裁体制の維持にとっては特定の脅威を緩和し、特定の支持を獲得することが重要となる。そうであれば政党、議会、選挙等の民主的制度と体制維持の関係も自ずと脅威緩和や取り込みという視点から論じられよう。そして議会には、反対勢力を政策決定過程に参加させ体制に取り込む機能と、協議や政策決定過程を制度化し透明性を確保することでコミットメント問題を解決する機能があると考えた(参考文献⑪⑫)。

そして閉鎖的独裁体制においてもこのような視点から研究が行われている。とくに共産党独裁体制では市場経済化以降に現れた新しい社会・経済エリートなどが潜在的脅威になろう。また軍や党内エリートも潜在的脅威である。先行研究の知見や理論を他の独裁体制で検証することは重要な作業だが、競争的独裁体制研究で得られた知見を共産党独裁体制に安易に適用

する事例も多い。それでは共産党独裁体制の独自性が覆い隠される可能性がある。

とくに閉鎖的独裁体制では競争的選挙がないため、独裁者は国民の嗜好や体制への支持度合いを知ることができない。そこで体制を安定的に維持しようとすれば、特定の支持ではなく、正当性を向上させ常に幅広い大衆の支持獲得が求められる。つまり同じ独裁であっても体制の種類や政治制度が異なれば、独裁者の優先課題や必要な大衆の支持度合いも異なると考えられる。

そして目的や必要な支持度合いが異なれば、議会等の民主的制度の機能も脅威緩和の場合とは異なるだろう。また各国の状況や政治的背景によって制度の位置づけや機能の意味にもちがいが生じると考えられる。つまり現在の独裁体制研究に求められているのは、競争的体制研究で得られた知見を他の独裁体制に単に当てはめるのではなく、サブカテゴリーを横断する新たな視点と共通の分析枠組みの構築なのである。

●党と国家の融合性—四カ国を取り上げる理由

本特集でとりあげる中国、ラオス、ベトナムの三カ国とカンボジアは、単一政党体制という同じ特徴を有している。別のサブカテゴリーに分類される。前三カ国は閉鎖的独裁体制に、カンボジアは競争的権威主義や選挙権威主義に分類されることが多い。しかし四カ国は競争的選挙や複数政党制の有無、またイデオロギーのちがいはあれ高度な類似性を有している。それは党と国家の融合性である。

もともと四カ国の政治体制の起源はレーニン主義的な党Ⅱ国家体制にある。党Ⅱ国家体制とは、「単一支配政党が重要諸政策を排他的に決定し、(省略)かつ党組織と国家機関が機能的にも実体的にもかなりの程度オーヴァラップしている」(参考文献④)体制を指す。中国、ラオス、ベトナムはこのような特徴を有する党Ⅱ国家体制である。

一方カンボジア人民党は、一九九〇年代初頭に民主化して以降も党と国家の一体性を継承し、現在は「国家政党」や「政府党」と位置づけられる。「国家政党」とは一党支配型権威主義体制における

「『国家と密接に結びついて社会を支配・制御する組織』であり、『国家(あるいは支配政治エリート集団)の道具として従属的』な地位にある(参考文献⑤)。政府党とは「組織・人員・財政支出において、行政機構のリソースを排他的に利用し、行政機構との区別がつかなくなった政党」(参考文献⑦)である。術語は異なるが政府と党が密接に結びつき非民主的体制が安定を維持している点で共通している(参考文献⑥)。

もちろん党Ⅱ国家体制は、「国家政党」や政府党が政権を握る「政府党体制」とは異なる。前者は党が国家を指導し国家は党に従属するが、後者ではその関係が逆転する。しかし時期や状況によって指導のベクトルの向きが変化するため、党Ⅱ国家体制と「国家政党」や「政府党体制」の相違が曖昧になる場合がある。いずれにしても重要な点は、四カ国は党と国家が高度に融合しその境界が曖昧な独裁体制だということである。

四カ国をこのようにとらえ直すことで、複数政党制と競争的選挙の有無で類似する体制を線引きすることなく、競争的独裁体制と共産党独裁体制の間を横断する視点

を獲得できる。またそうすることで、体制の種類や政治制度に規定されずに独裁者の課題を設定し、それに応じた制度の機能分析が可能となる。もちろん政党を鍵としているため、党と国家の融合性という視点は政党が活用されない王制や軍制に適用することは難しい。しかしながら単一政党体制についてはサブカテゴリーを横断的に分析でき、本特集のねらいもそこでの比較に定めている。このような視点であれば、ロシアや旧ソ連諸国等の多くの独裁体制を比較の俎上に載せることができる。

●正当性と議会

正当性とは支配者と被支配者の相互作用によって生み出され、支配者が正しいとする被支配者の信念である（参考文献⑨）。被支配者が支配者は正しいという信念を内面化すれば、支配が安定することと疑問の余地はないだろう。アラガッパは正当性の要素を以下の四つに整理している（参考文献⑨）。

- (1) 共有された規範と価値
- (2) 権力獲得のための確立された規則への一致
- (3) 適切で効果的な権力の使用
- (4) 被支配者の合意

第一の共有された規範と価値とは、信念体系やイデオロギーであり、政治体制や支配構造を決定する要因である。第二の権力獲得のための確立された規則への一致とは、支配者が規則にのっとって権力を獲得したかどうかである。規則の制定には当然のことながら共有された規範と価値が影響する。たとえば、民主主義が共有された規範と価値であれば自由かつ競争的な選挙が支配確立のルールとなり、共産主義であれば一党独裁体制となる。本特集の事例に照らし合わせれば、カンボジアは民主主義が共有された規範と価値であり、人民党は選挙で勝利することによって正当性を獲得できる。一方、中国、ラオス、ベトナムは共産主義イデオロギーが共有された規範と価値であり、革命を通じた権力獲得によって正当性がもたらされる。後者三カ国には「民主化」により価値やルールそのものを変えようという声もある。しかし「形式的」でも共産主義イデオロギーが共有された規範と価値であり続け、それがいまだに制度やルールだけでなく政治言説を形作っている。第三の適切で効果的な権力の使用には二つの側面がある。ひとつは、

法律や暗黙のルールに沿った権力の使用、もうひとつは、共同体全体に利益をもたらすための効果的な権力の使用である。前者は手続的側面が強く、後者は経済発展や福利厚生等のパフォーマンスを意味する。第四の被支配者の合意とは、個人が自己を拘束し、支配者が命令を下す権利を認めることである。これには積極的な忠誠や消極的な受け入れがあり、後者は長期化すると義務に転化する可能性がある。また恐怖や無関心は合意に含まれない。

以上の四つの要素はそれぞれ独立したものではなく密接に結びついている。そして四つすべてを満たしていればその体制は高い正当性を有していることになる。しかしどれかひとつ欠けたからといって正当性がゼロになるわけではない。たとえば権力獲得が規則にのっとっていないなくても、経済発展などその他の要素で補うことで正当性を維持できる。また国によってどの要素が重要視されるかは異なり、同じ国でも時代や経済・社会状況によって各要素の重要性は変化する。つまり正当性は複雑かつ動的で多様であり、正當か非正當かの二分法ではなく高いか低い

度合いの問題なのである。そしてカンボジアでは(2)が、経済格差や汚職問題等から四カ国すべてにおいて(3)(4)が近年問題となりつつある。

●議会の役割

先述のようにこれまでの先行研究は、民主的制度と取り込み・分断、コミットメント問題との関係性を分析してきた。一方で近年は、議会と正当性の関係についての研究が徐々に現れ始めた。たとえば久保は、独裁者が体制の正当性を安定的に維持するには、適切な統治業務や政策の執行が必要であり、そのために議会が有用な手段となり得ると指摘する（参考文献②）。議員が地元のニーズや不満を把握しその情報を独裁者に提供することで、独裁者は適切な政策を形成・執行できる。そうすれば国民の不満は緩和され支持を獲得することが可能となる。中国やラオス研究からは、議会に「代表制」や「民意反映」機能が備わっていることが明らかにされ始めている（参考文献①⑧）。

一般的に民主主義体制下の議会には以下の五つの特徴がある（参考文献⑬）。

- (1) 代表性
- (2) 透明性
- (3) アクセス可能性
- (4) アカウンタビリティ
- (5) 有効性

つまり、議会が人々の多様性を代表し、メディア等を通じて国民に開かれ議会活動が透明であり、大衆が議会活動に参加し、選挙区に対して議員活動や実績についてアカウンタビリティを果たし、活動が効果的で立法や監督機能が国民の必要性に沿って果たされることである。

先述の正当性の要素に照らし合わせてみれば、このような議会機能を果たすことで権力の使用は適切かつ効果的となり、国民の合意が得られるといえる。言い換えれば、独裁体制であっても議会を通じて正当性を維持・獲得しようとするならば、以上五つの機能の一部でも兼ね備えた議会の構築が求められるのである。

以上のように議会には体制への脅威を緩和するだけでなく、正当性を維持・向上させる機能が備わっている。そして四カ国の独裁者は、それぞれが直面する課題に応じて議会を活用し、脅威緩和や正当性の維持・獲得をめざすのであ

る。もちろん活用する議会機能はひとつではなく、実際には複数が組み合わされるが、各論では執筆者が重要と考える独裁者の課題とそれに対応する議会機能に絞って論じている。とはいえ本特集からは、独裁体制下の議会が正当性の維持・獲得のための多様な機能を備えていることが示されよう。

(やまだ のりひこ／アジア経済研究所 在ヴィエンチャン海外調査員)

《参考文献》

- ① 加茂具樹「現代中国における民意機関の政治的役割——代理者、諫言者、代表者。そして共演。——」(『アジア経済』第五四巻第四号、二〇一三年十二月)、一一一四六ページ。
- ② 久保慶一「特集にあたって(特集 権威主義体制における議会と選挙の役割)」(『アジア経済』第五四巻第四号、二〇一三年十二月)二一〇ページ。
- ③ 久保慶一・河野勝「歴史的転換点に立つ民主化研究」(田中愛治監修、久保慶一・河野勝編『民主化と選挙の比較政治学——変革期の制度形成とその帰

結——』勁草書房、二〇一三年)一一一六ページ。

- ④ 塩川伸明『終焉の中のソ連史』朝日新聞社、一九九三年。

- ⑤ 岸川毅「政党型権威主義体制と民主化」(白鳥令・砂田一郎編『現代政党の理論』東海大学出版、一九九六年)二五三—二八九ページ。

- ⑥ 立花優「新アゼルバイジャン党と政治体制」(『アジア経済』第四九巻第七号、二〇〇八年七月)二二二〇ページ。

- ⑦ 藤原帰一「政府党と在野党——東南アジアにおける政府党体制——」(萩原宜之編『講座現代アジア3 民主化と経済発展』(東京大学出版、一九九四年)二二九—二六九ページ。

- ⑧ 山田紀彦「ラオス人民革命党の体制持続メカニズム——国会と選挙を通じた国民の包摂過程——」(『アジア経済』第五四巻第四号、二〇一三年十二月)四七—八四ページ。

- ⑨ Alagappa, Muthia. "Introduction." In *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, ed. by Muthia Alagappa. Stanford, California: Stanford University Press, 1995, 18.

- ⑩ Chang, Alex, Yun-han Chu, and Bridget Welsh. "Southeast Asia: Sources of Regime Support." *Journal of Democracy* 24 (2) Apr. 2013, 150-164.

- ⑪ Gandhi, Jennifer. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press, 2008.

- ⑫ Svobik, W. Milan. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press, 2012.

- ⑬ Zheng, Yongnia, Lye Liang Fook and Wilhem Hofmeister. "Introduction: Parliaments in Asia: Institution Building and Political Development." In *Parliaments in Asia: Institution Building and Political Development*, eds. by Zheng Yongnian, Lye Liang Fook and Wilhem Hofmeister. London: Routledge, 2014.