

## 独裁体制をとらえる視座

—正当性維持の視点から—

山田 紀彦

独裁者が長期にかつ安定して体制を維持するには、体制への脅威緩和とともに、正当性を維持し幅広い大衆の支持獲得が必要不可欠である。しかしこれまでの独裁（権威主義）体制研究は、独裁者の課題を体制内外の脅威緩和にほぼ限定し、政党、議会、選挙などの民主的制度もその解決手段として理解してきた。したがって独裁者がどのように正当性を維持し大衆の支持を獲得してきたか、また民主的制度がそれにどのように活用されてきたかという点には、さほど関心が示されてこなかったのである。言い換えれば近年の権威主義体制研究は、独裁者が直面する課題や独裁体制下の民主的制度の機能が多様であることをとらえられていない。

筆者はその要因を、これまでの研究が複数政党制と競争的選挙の

有無を鍵概念としてきたことにありと考えた。「特集にあたって」で指摘したように、独裁体制は政党の数と選挙のあり方で競争的か閉鎖的かに大別され、これまでは前者を中心に研究が行われてきた。競争的体制とは、複数政党制で競争的選挙が実施されるがゆえに、明示的にも潜在的にも体制への脅威が明確であり、体制内エリートに離脱の道が開けている体制である。つまり独裁者が体制を維持するには体制内外で生じる脅威を緩和することが重要になる。したがってこれまではその課題に応じた議会分析が行われ、議会には反対勢力の取り込み・分断やコミットメント問題の解決機能があると考えられてきた。そして同じ視点から閉鎖的体制についても研究が行われている。

もちろん共産党独裁体制のよう

な閉鎖的体制でも脅威の緩和は重要である。とくに共産党独裁体制では、市場経済化以降に現れた新たな社会・経済エリートは潜在的脅威になり得る。しかし野党がなため共産党から離脱する道は開けていない。また明示的な脅威はほぼ存在せず、存在したとしても取り込みではなく排除の対象となる。とはいえ、閉鎖的体制も常に明示的／潜在的脅威に対して注意を払う必要がある。

一方で、独裁体制の維持にとって正当性を向上させ幅広い大衆の支持獲得が重要であることにも疑問の余地はない。にもかかわらず、これまでは民主的制度と脅威緩和の関係にのみ関心が集まり、正当性と制度の関係についてはほとんど分析されてこなかった。とくに閉鎖的独裁体制では競争的選挙がないため、体制を安定的に維持す

るには脅威を緩和し特定の支持を得るのではなく、より幅広い大衆の支持獲得が重要となる。

独裁者の優先課題や必要とする大衆の支持度合いが異なれば、政党、議会、選挙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。また各国の政治的背景によって制度の位置づけや機能がもつ意味にもちがいが生じると考えられる。

そこで本特集では先行研究の知見を継承しながらも、複数政党制や競争的選挙の有無といったこれまでの鍵概念からいったん離れ、異なるアプローチをとった。体制への脅威緩和とならび独裁者が直面する重要課題として正当性の維持（国民の支持獲得）に着目し、議会を分析軸に制度と体制維持の関係について考察を行った。そして中国、ラオス、ベトナム、カンボジアの比較を行うために、四カ国を党と国家が融合した独裁体制ととらえ直した。そうすることで、サブカテゴリーの異なる独裁体制を比較の俎上に載せ、政党数や競争的選挙の有無といった政治制度上のちがいを説明変数として扱うことができる。

## ●議会機能の多様性

各国の事例を通じて明らかにしたものは、独裁体制下の議会は非常に多様な機能を有しているということがある。以下、各国の議会機能をみよう。

中国の事例からは、全国人民代表大会常務委員会が立法過程に民意（非党員およびこれまで政策決定過程にアクセスできなかった党員の意見・願望）を取り込んでいくことが明らかになった。この背景には、国民の声に適切に対応しなければ共産党体制は維持できないとの党指導部の危機感がある。とはいえ、共産党にとっては全人代を通じて党の意志を国家の意志に体现することが大前提であり、全人代のその役割は今も昔も変わらない。したがって民意は党の意志に付加される形で反映される。民意の取り込みは立法計画段階と法律制定段階の二つの過程で行われている。前者ではおもに専門家の意見が、後者ではパブリックコメント制度や対面式面談を通じて幅広い大衆の意見が取り込まれる。また共産党は法案に対する国民の関心の高さによって、民意取り込み方法を柔軟に変更している。そして民意を取り込んだ後に計画や

法律内容が修正されることから、民意は一定程度反映されていると考えられる。

ラオスは中国と異なり、国民の意見や不満を取り込むだけでなく、どのように対応したかをフィードバックするアウトプットメカニズムも整備している。国会には二つのインプット機能がある。ホットラインと不服申立て制度である。ホットラインについては、国会が国民と国家機関の間に入り問題解決の媒介機能を果たすとともに直接問題に対応し、メディアや国会組織を通じて対応結果を国民に伝達する。不服申立てに対して国会は、行政や司法の権力逸脱や不正を監督し、国民と両機関の間に入り問題解決の媒介機能を果たしている。つまりラオスの国会は、多様なアカウンタビリティ機能を通じて国民のインプットに順応的に対応しているのである。

ベトナム共産党もドイモイ初期には国会を統治の有効性向上や正当性の獲得に活用していた。しかし近年の国会は、党内の意見や利害対立を解決する場として新たな政治的機能を果たすようになっていく。ベトナム共産党はこれまで有力な明示的／潜在的反対勢力を

効果的に排除してきており、反対勢力の取り込み・分断はあまり差し迫った問題にはなっていない。むしろ党指導部のリーダーシップの危機が体制維持にとって重要課題となり、指導部内の一体性や凝集性が低下し、政治局や中央委員会が意見や利害の調整機関として機能しないケースがでてきた。たとえば南北高速鉄道計画は党内の意見調整がつかず国会の場に持ち込まれた。党内の綱紀粛正を図った政治局提案は中央委員会の反対により行き詰まり、信任投票という形で国会の審判を仰ぐことになった。党内で解決できない問題が、国会の場で民主的な議論を通じて投票により解決されたのである。

そして高速鉄道の否決と信任投票の結果は、概ね国民の意向に沿ったものとして評価されている。

一方カンボジアの事例からは、人民党が国会内規の改正や委員会ポストの分配を通じて明示的／潜在的反対勢力の取り込み・分断と弱体化を繰り返し、自身に有利な政治環境を作り出すことで選挙に臨んでいることがわかった。つまり人民党は国会を体制維持（選挙戦略）の一手段として活用しているのである。そして反対勢力の取

り込み・分断の成否が、実は選挙結果に大きな影響を与えている。第三期国民議会において人民党は明示的／潜在的反対勢力の取り込み・分断を繰り返し、彼らの弱体化に成功した。その結果人民党は第四期国民議会議員選挙で大勝を収めた。

以上の事例からは、独裁体制下の議会には脅威の緩和やコミットメント問題の解決だけではない、実に多様な機能や役割が備わっていることがわかる。そして同じ機能を果たすとしても、各国の状況や政治的背景によって制度やその機能がもつ意味合いが異なることも明らかになった。

## ●議会と正当性の関係

これまでの先行研究が独裁体制における正当性の問題についてまったくふれてこなかったわけではない。しかしこれまでの独裁（権威主義）体制研究では正当性が具体的な分析概念として用いられることはほとんどなかった。それは正当性の定義が曖昧であるとともに、正当性を数値化し実証することが難しいためである（参考文献②）。事実、本特集でも正当性を維持・獲得しようとする独裁者の

取り組みに焦点を当てており、それが実際に機能し国民の支持が高まっているかについては検証していない。それは今後の大きな課題である。とはいえ独裁者にとって、正当性を維持し大衆の積極的／消極的支持を獲得することが、体制への脅威緩和とならんで重要な課題であることにはちがいない。どの支配者も正当性が低下し大衆の支持を失えば、権力の座にとどまることは不可能である。そうであれば、独裁者がどのように正当性の維持・獲得という課題に取り組んでいるかを分析する意義はあろう。

そこで本特集は、独裁者が正当性の維持・獲得のためにいかに議會を活用しているかを考察した。その際、正当性をアラガッパの議論に沿って、「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」と定義し、それは(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、という四つの要素によって構成されるとした(参考文献①)。そして各国の政治・経済状況に照らし合わせて、四カ国す

べてで(3)と(4)が、またカンボジアでは(2)も重要課題だと位置づけた。

正当性を維持・獲得するための議會機能については、(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)有効性に整理した(参考文献③)。これらは民主主義体制下の議會に備わる特徴である。言い換えれば、独裁体制でも議會を通じて正当性を維持・獲得しようとするならば、自ずと民主的機能を整備することが求められるのである。以下、先述した四カ国の議會機能に基づき各国の議會と正当性の関係をみよう。

中国では立法過程において、国民がインターネットを使ったパブリックコメント制度や対面式面談を通じてさまざまな意見を挙げていく。そして全人代常務委員会を取り込んだ意見のすべてを反映させるわけではないが、国民の意見や要望に沿って計画や法案内容の一部修正する。つまり全人代の立法過程には代表性、アクセス可能性、有効性を確認でき、適切で効果的に権力が使用され、法律は一定の国民の同意を得ているのである。もちろん立法過程への民意取り込みだけが共産党が正当性を維持し、大衆の支持を獲得する手段

ではない。法案やイシューによっては同じ機能を果たさないこともある。しかし全人代が共産党の統治の有効性を高める一手段として活用されていることにはちがいない。

ラオスでは国会が非常に多様な機能をもち始めた。国家はホットラインや不服申立制度を構築し、国民の不満や要望を吸収するだけでなく、時に国家機関と国民の間に立つて問題解決の媒介機能を果たすようになった、必ずしも国民の選好に沿った対応がなされるわけではないが、国会は不服申立てやホットライン制度を通じて、対応方法や結果だけでなく理由も含めて国民への説明責任を果たしている。このような制度からは、国会の代表性、アクセス可能性、アカウンタビリティ、有効性がみて取れ、権力が適切かつ効果的に使用されていることがわかる。人民革命党は国民の意見に順応的に応ずることで、国民の支持獲得に努めているのである。

ベトナムの国会は一九九〇年代後半からのリーダーシップの危機が顕在化すると、党内の意見や利害対立の解消に活用されるようになった。だからといってそのよう

な議會機能が正当性の維持・獲得に寄与していないわけではない。

南北高速鉄道計画の否決や国家幹部への信任投票結果は概ね国民の意見を反映しており、国民の意向に沿った有効な権力の行使といえる。またパフォーマンズの悪い国家幹部に「低信任」を与え、彼らが次回投票までにパフォーマンスを改善し信頼を回復すれば、それは一種の「水平的アカウンタビリティ」や「代理アカウンタビリティ」ととらえられる。

カンボジアの国会は直接的な正当性の維持・獲得よりも、体制への脅威緩和に活用されている。そして先述の議會機能に照らし合わせれば、カンボジアの国会は非常に非民主的といえる。国会の代表性、透明性、アカウンタビリティ、有効性は著しく低く、権力が適切かつ効果的に使用されているとは言い難い。しかし人民党は自らの正当性の源泉である選挙に勝利するための一手段として国会を活用している。野党を選挙から完全に排除できないという制約も含め、人民党の行動様式は選挙での勝利、すなわち正当性の維持・獲得によって規定されているのである。これまで注目されてこなかったカン



ボジャ議会は、人民党の生存戦略にとって実は非常に重要な役割を担っている。

以上、各国の事例からは、それぞれの議会が直接／間接的に独裁者の正当性維持・獲得に寄与していることがわかる。また、共産党独裁体制下の議会が「民主的特徴」を有している一方で、カンボジアでは議会が「非民主的」に機能していることも明らかになった。このような「逆転現象」は、独裁者が直面する課題、求められる正当性、政治的背景を分析することで初めて理解できるのではないだろうか。

### ●新たな視座への試論

これまでの権威主義体制研究は複数政党制と競争的選挙の有無を中心に展開してきた。それら二つの要因は体制の類型化だけでなく、民主的制度と体制維持の関係を分析する際の鍵でもあった。競争的独裁体制では明示的／潜在的脅威が明確であるため、自ずと政党、議会、選挙などの民主的制度がいかに脅威の緩和に寄与するかという視点から研究が行われてきたのである。競争的独裁体制の研究によりこれまで多くの成果が生み出

されてきたことは事実である。しかし繰り返し述べてきたように、その知見をそのまま他の独裁体制に適用することには留意が必要である。

そこで本特集はいったん、複数政党制や競争的選挙という視点を取り払い二つの異なるアプローチをとった。ひとつは党と国家の融合性というサブカテゴリー間を比較分析する際のアプローチ、もうひとつは、正当性の維持というすべての支配者にとつての共通テーマである。このように複数政党制や競争的選挙の有無に基づかないアプローチを採用することで、独裁者の課題や制度の機能が多様であることに改めて気が付く。もちろん複数政党制と競争的選挙という視点を分析概念から外すといつても、その制度が独裁者の課題や制度の機能に影響を及ぼすことは否定していない。反対勢力の脅威緩和も重要である。それはカンボジアの事例からも裏付けられる。しかし正当性という観点がなければ、明示的／潜在的脅威の取り込み・分断が選挙戦略の一環として重要な意味をもっている点は理解できないだろう。また手続的民主主義が共有された規範と価値で

あるために、選挙（正当性の源泉）が人民党の行動様式を規定していることもわからない。中国、ラオス、ベトナムについては、そもそも独裁者が重視する課題や制度が異なっているため、別のアプローチを用いなければ三カ国の議会がもつ機能の多様性を理解することは難しい。

本特集で試みた党と国家が融合する独裁体制という視点は、あくまで複数政党制と競争的選挙の有無からいったん離れるためのものであり、それが唯一正しいと主張するものではない。また党と国家の融合性としている以上、統治に政党が重要な役割を果たさない王制や軍制は分析対象外となる。国会には脅威緩和や正当性の維持・獲得以外の機能もあろう。他にも多くの課題はある。しかし筆者は本特集を通じて、体制維持と議会の関係は脅威の緩和だけでなく、別の視点からもとらえることができ、議会機能やそれがもつ意味もその国の政治的背景によって多様であることは示せたと考える。

（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 Alagappa, Muthiah. "Introduction." In *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* ed. by Muthiah Alagappa. Stanford: Stanford University Press, 1995, 1-30.
- ② Gerschewski, Johannes. "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes." *Democratization* 20(1), 2013, 13-38.
- ③ Zheng, Yongnian, 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, 1-12.