

権威主義はなぜ続くのか

中村正志

ゼロ年代の比較政治学ではあらためて権威主義体制が注目された。とくにこの五年ほどは研究書や論文がつぎつぎに発表され、「権威主義ブーム」とでもいえそうな活況を呈している。

こう書くと、いまさらなぜ、と思う方もいるかもしれない。二〇世紀末は民主化の時代だったからだ。とりわけ冷戦終結後は「第三の波」の勢いが増し、いずれ全世界を飲み込むかにみえた。

ところが、権威主義は存外に強靱であった。民主主義が世界標準の政治体制になりつつあるのかもしれないが、権威主義も簡単には消滅しそうにない。したがって、早晩すべての政治体制が民主主義に収斂するという前提に立って研究を進めていくことはできない。このような認識が、世紀の転換期に一部の比較政治学者のあいだで

共有され、権威主義の研究が発展したのである。

権威主義は多様である。王政や軍事政権もあれば、議会、選挙という政治参加の仕組みをもつものもある。シンガポールのような高所得国もあれば、スーダンのような最貧国もある。しばしば政変が起きる国もあれば、何十年にもわたって特定の個人や政党が支配を続ける国もある。体制転換が生じるとき、統治者がなかば自発的に権力を手放す場合もあれば、大規模な反体制運動で引きずり下ろされる場合もある。

こうした差異がなぜ生じるのかを説明することが最近の権威主義体制研究の中心的なテーマである。そのなかでも、権威主義が持続するメカニズムの解明が最大の焦点になっている。このテーマを軸に据えて最近の文献を紹介する。

●国際関係の影響

冷戦終結後、一党体制や個人支配は減少した。社会主義体制の解体にともない、東欧と旧ソ連諸国の多くが複数政党制を導入したためである。加えて、冷戦後の欧米先進国は援助対象国への民主化圧力を強め、これを受けて発展途上地域、とくにアフリカで政治的自由化が進んだ。紛争解決に国際機関が介入する場合にも、暴力によらない手段での紛争解決メカニズムの導入、すなわち民主主義の確立が目標とされ、ポスト紛争国で選挙制度が整備された。

しかし、こうした動きが民主主義をもたらす前に止まってしまった例が少なからずある。レヴィットキーとウエイは、民主主義の制度をもつものの統治者がルールを頻繁に破り、選挙が不平等な状態でおこなわれる体制を競争的権威主

義と名付けた（参考文献⑤）。競争的権威主義は以前から存在したが、多くは冷戦終結という国際環境の激変の産物である。

一九九〇年代前半に存在した三五の競争的権威主義のうち、一五は二〇〇八年までに民主化している。レヴィットキーとウエイによれば、競争的権威主義が民主化するか否かを決めたのは、経済活動や移民、留学などを通じた欧米先進国とのリンケージの強度である。なぜなら欧米とのつながりは、民主的価値観の流入や国際NGOによる支援などさまざまな回路を通じて、権威主義体制下の民主化勢力を強化するからである。

欧米とのリンケージが薄かった国では、安定的な権威主義体制が続いた国と、体制が崩壊し別の権威主義体制が築かれるという混乱を経験した国に分かれた。レヴィットキーとウエイはこれらの事例について、組織的権力（政党と治安機関）の強さが体制の安定度を分けたと主張する。

●統治形態により異なる

権力エリートの利害関係

体制を維持するうえで組織的権力が重要なのは、競争的権威主義

に限った話ではない。どんな独裁者も、たった一人で国家を運営することはできないから、統治のための組織を必要としている。あらゆる非民主体制において、統治者を支える組織の性質が体制の持続性を左右することになる。

ゲッデスは、統治の形態によって権力エリート間の利害関係や受益者層の厚みに差異があり、これが体制の持続性に影響をおよぼすと主張した（参考文献③）。彼女はまず、権威主義体制を軍事体制、個人支配体制、単一政党体制（優位政党体制を含む）の三種に分類し、軍事体制とその他の体制ではエリート間の利害関係のあり方が異なると指摘する。

軍内部の各派閥は、政治に介入するにせよ撤退するにせよ、全軍が一致して行動することを重んじる。軍人には指揮にしたがうという規範がすり込まれている。こうし、もし軍が分裂すれば内戦という深刻な災厄が生じかねないからである。加えて、政治から撤退しても軍には国防という仕事が残っている。一方、個人支配体制と単一政党体制の権力エリートは、誰もが政権維持に利益をみいだす。ただし、個人支配体制では少人数の集

団が権力を牛耳っているのに対し、単一政党体制ではより広く利権が分配される。

これらの違いは、体制の持続性と体制移行のモードを規定する。軍事体制は、経済危機におちいるなどの失敗が生じ、組織内で政権維持への懐疑論が開始すると、内部対立の激化を回避すべく比較的早期に政治からの撤退を決める傾向にある。よって軍事体制はもともと持続性が低く、反体制勢力との交渉による権力委譲が体制移行の一般的なモードになる。

もともと持続性が高いのは、受益者層が厚く、かつ誰もが政権維持に利益をみいだす単一政党体制である。受益者が少ない個人支配体制の持続性は、軍事体制と単一政党体制の間となる。個人支配体制の権力集団は、政権を失ったときの損失がきわめて大きいため、いつまでも権力にしがみつくと、そのため反体制勢力との闘争は苛烈なものとなる。この種の体制では、体制移行はしばしば統治者の殺害や反体制勢力による反乱、武装蜂起といった形態をとる。

●ライバルをいかに統制するか

ゲッデスによる三類型の特徴づけは、一般的な傾向としては妥当といえるだろう。しかし、軍が常に協調行動をとるとは限らないし、個人支配の権力サークルや優位政党の内部において権力闘争がないとも限らない。独裁者が側近の部下に殺害されたり、組織内のライバルによって放逐されたりする例はいくらでもある。統治者が権力を維持するためには、部下の反逆を防ぐことが最重要課題とさえいえる。

ハイパーは、統治者がライバルの台頭を抑止する策には経験的にみて三種あると指摘する（参考文献④）。ひとつは恐怖政治である。統治者は、秘密警察を用いて統治機構の幹部を監視し、ときに粛正を実行する。幹部は相互不信におちいり、団結して反逆するのが困難になる。二つめは経済権益の分配による幹部の懐柔で、これももともと一般的な手法といえる。三つめは組織の拡散である。権威主義体制の統治者は、しばしば政治組織や執行機関を複数設置して権力のありかを分散させる。これにより、小さな権限をもつ権力エ

リートが数多く生み出されることになり、統治者に反逆するために必要な協調行動をとりづらくなる。

ハイパーによれば、三つの手段のうちのどれを統治者が選択するかによって、その後の経済発展が規定される。恐怖政治のもとでは統治者の行動にまったく制約がない。これは誰の財産権も保障されていないことを意味する。そのため投資が抑制され、小規模な農業や商業のほかには、天然資源の採掘・精製のように特別な技術が必要で、かつ統治者にとって死活的に重要な産業しか発展しえない。レント分配によるエリートの懐柔が選択された場合、短期的には経済成長が実現することも少なくない。しかし長期的には、資源の非効率配分と国内市場の狭小化により成長が阻害される。組織の拡散が選ばれた場合に、もともと幅広く財産権が保障され、高度な産業発展が可能になる。

●権力を与えて生き残る

では、統治者が権力エリート層の内部にいるライバルを統制して生き残るためには、どんな手段を選択するのが有利なのだろうか。

マガローニは、統治者は自らの権限を小さくしない限り、いつまでも裏切りの脅威にさらされ続けると指摘する（参考文献⑧）。ライバルを懐柔すべくポストや利権を与えても、統治者がそれを剥奪する権限をもつ限り、好待遇を長期的に続けるという約束をライバルに信用させることができない。これをコミットメント問題という。

恐怖政治を敷くにしても、肝心の秘密警察と統治者とのあいだにコミットメント問題が残る。しかし優位政党体制において、組織としての政党の側に一定の人事権を付与することは、統治者のコミットメント問題解決に役立つ。それが党幹部の立場の保障に寄与するからである。

選挙もまた、それが市民の政治参加の制度としては無意味な儀礼にすぎないとしても、権力エリート間の政争を抑止する制度として機能する。長期的な視野のもと、一定のルールにしたがって政治ポストを与党構成員に広く分配するのに役立つからである。複数政党制のもとでの選挙であれば、この機能はさらに高まる。党幹部が一齐に離党して野党に加われば、統治者にはやっつかいな問題になる。

ゆえに選挙は、離党を予防すべく党幹部を厚遇するインセンティブを統治者に与える。すなわち、選挙が党幹部の身分保全に寄与するのである。このように、潜在的ライバルにあらかじめ制度的な対抗手段を与えておくことは、統治者のコミットメント問題を解決し、ライバルにとっての服従の利得を高める。

さらに、与党が選挙に圧倒的な優位で勝利できれば、統治者にとってはなお都合がよい。ライバルが離党して統治者に挑戦しても勝てる見込みが薄いため、党内の結束を維持しやすくなるからである（参考文献⑦）。つまり、暴力と金だけで支配するより、選挙を実施して完勝するという手続きを踏む方が、潜在的ライバルの自発的な服従を調達しやすく、統治者の座は安全になる。

● 反対勢力の懐柔

このように権力エリートの統制は、統治者にとってきわめて重要な課題である。だが、それを果たせば十分とは限らない。下からの圧力で権威主義体制が崩壊した事例が少なからずある。反対勢力も含む、より幅広い層を体制側に

取り込まなければ安定を確保できないこともある。

ガンディーは、こうした幅広い層の懐柔に議会と政党が役立つと主張する（参考文献②）。政党と議会、選挙は、反対勢力の政策的要求や彼らへの支持の強さに関する情報を統治者に与える。この情報をもとに、統治者は政策面での譲歩と利益分配を通じて反対勢力の懐柔を図る。その際に統治者は、反対勢力の強さと、反対勢力を罰する自らの能力に応じて、政策的妥協の幅と利権の分け前を決める。こうして権威主義体制における政治参加の制度は、統治者が反対勢力を懐柔するための道具としても機能する。

● エリート連合の起源

では、権威主義体制のエリートは、体制内のライバルや反対勢力を統制する手段をどのように決めているのだろうか。政党や議会、選挙が体制の生き残りに役立つのなら、これらの制度を設けようとならない統治者がいるのはなぜなのか。

ガンディーによれば、統治者が懐柔のための制度をどの程度もつかは、必要性の程度、すなわち自

身と他者の相対的な力関係によって決まる。この仮説にしたがえば、政党や議会の存在は統治者の弱さを反映したものなのだから、これらの制度の有無は体制の強靱性の目安にはならない。

ガンディーは、政治参加の仕組みの発達度と権威主義体制の持続性は無相関であることを、大規模データセットを用いた計量分析で示している。しかしゲッデスやマガローニは、同じく大規模データセットの分析によって、優位政党体制がほかの体制より持続することや、選挙が体制維持に寄与することを示しており、この問題には決着がつかっていない。

またガンディーのような考え方は異なり、エリート連合の形態や強度が歴史的経緯に規定されたものであることを強調する論者もいる。彼らはエリート連合の起源に着目する。ブラウンリーは、権威主義体制の創成期にエリート間の対立を調停できた国で優位政党が発達し、この優位政党の存在が体制の持続性を高めたと主張する（参考文献①）。

スレイターは体制構築に先立つ時代に着目し、この時期にどのような反体制運動が行われたかに

よってエリート凝集性が決まったと主張する(参考文献⑤)。スレイターはまず、心理学の知見をもとに、利益を共有するための協力関係より共通の敵からの防衛を目的とする関係の方が強固だと述べる。そして東南アジア諸国の比較歴史分析にもとづき、都市で激しい階級闘争が行われた国で強い国家と強固な与党が形成されたと指摘した。他方、反体制運動が弱かった国では国家の能力とエリートの凝集性が低くなり、運動が地方反乱の形態をとった国では軍事体制が構築された。

●選挙の効果と権威主義の未来

以上のように近年の権威主義体制研究では、政治参加の制度が統治者の生き残りに寄与するといわれてきた。政治制度の発達と権威主義体制の持続性には相関がないとするガンディーの研究にも、もし反対勢力が強いにもかかわらず統治者が懐柔のための十分な制度構築を怠れば、体制は安定しないという含意がある。レヴィツキーとウェイが指摘したように、国際社会の働きかけによって選挙を行う国が増えても、

民主化にはいたらない国が多い。これらの国では、選挙の導入が権威主義体制の存続に寄与すると考えられる。ならば国際社会の貢献度は、民主化に成功した事例の分が権威主義を強化した事例の分で相殺され、差し引きゼロ、ということなのだろうか。

リンドバーグらは、権威主義体制下の選挙が民主化を促進する効果をもつか否かをさまざまな手法で検討している(参考文献⑥)。選挙には、実施過程で政治参加への意識を高めて民主化運動を促す短期的な効果と、繰り返し行っていくうちに民主主義の規範を少しずつ広めるといふ長期的な効果があると考えることができる。リンドバーグらの研究によれば、選挙の民主化効果には地域間で格差があるものの、平均的には短期的効果と長期的効果の双方が認められる。ただし、どちらの効果もあまり強くない。

だが選挙の民主化効果が薄いとしても、個人支配や一党体制から選挙のある優位政党体制への転換は、必ずしも悲観すべきものではない。ここで紹介した文献によれば、政治制度の発達は財産権保障の拡大をもたらし、経済発展を促

す。経済水準が高まれば、将来民主化に成功したとき、新たに構築される民主主義体制が定着する確率が高まる。また政治制度の発達は、体制移行期に生じる社会的コストの低下にもつながる。権威主義に関する近年の研究は、世界がいまも民主化に向かって少しずつ進んでいることを示唆している。

(なかむら まさし/アジア経済研究所 東南アジア研究グループ)

《参考文献》

①Brownlee, Jason [2007] *Authoritarianism in an Age of Democratization*. New York: Cambridge University Press.

②Gandhi, Jennifer [2008] *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.

③Geddes, Barbara [1999] "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 115-144.

④Haber, Stephen [2006] "Authoritarian Government," in Barry R. Weingast and Donald A. Wittman eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 693-707.

⑤Levitsky Steven, and Lucan A. Way [2010] *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

⑥Lindberg, Staffan I. ed. [2009] *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

⑦Magaloni, Beatriz [2006] *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.

⑧Magaloni, Beatriz [2008] "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule," *Comparative Political Studies*, 41(4-5), pp. 715-741.

⑨Slater, Dan [2010] *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.