

貧困の政治経済学——政治参加と貧困

東方孝之

●はじめに

『世界開発報告二〇〇〇/〇一』では、所得・消費といった物質的欠乏、低い教育水準・保健水準にとどまらず、リスクに対する脆弱性、および発言力や権限の低さを含めた貧困観が提示されている。このように貧困には多様な側面があり、それらが相互に作用・強化しあっている、とされるが、本稿ではその影響が政治参加にまでおよんでいる可能性について指摘したい。具体的には、投票という民主主義の根幹に関わる政治参加に対して、貧困がどのような影響を及ぼしているのか、簡単な実証分析を通じて得られた結果を紹介する。

●無効票の増加——インドネシア

民主主義を（経済）開発にとって不可欠のものとして重視するアマルティア・センは、一九九七年の金融危機がインドネシアにおいて深刻化した理由として、民主主義的な公共の場における議論が存在しなかったこと、また、民主主義の持つ保護的な役割が欠けていたこと、という二点を指摘し

ている（参考文献⑦）。この危機後に三〇年にもわたって大統領の座にあったスハルトは退陣し、一九九九年には約半世紀ぶりに自由で公正な国民代表会議（以下では国会と表記）議員選挙が実施された。そして五年後の二〇〇四年においても、国会議員選挙と二度にわたる大統領選挙の全てが大きな混乱もなく行われた。このことは民主主義が定着しつつあることを示しており、その意義は大変大きい。

ただし前回と比較した場合、二〇〇四年には無効票が大きく増加した点が注目される。二〇〇四年には、登録者一・四八億人のうち一・二四億人が投票したのだが、その八・八％、数にして一〇九六万票もの無効票が出たのである。前回の無効票は三・四％、三六四万票であったとされる（登録者数一・一八億人、投票者数一・〇六億人）ため、無効票は数・割合のどちらでみても約三倍に膨らんだことになる（*The Jakarta Post*, 二〇〇四年五月六日付記事）。なぜ無効票は増加したのだろうか。その最大の理由は、投票方法が大きく変わり、有権者が誤って投票したからであろう。一

九九九年には四八政党から一政党を選ぶだけでよかったのだが、二〇〇四年には二四政党の中から一つ選ぶとともに、その政党の中から候補者を選ぶ（政党のみの選択でも構わない）方式に変わったのである。これにより無効票が増加する可能性は早くから指摘されており、アメリカの国際共和研究所（IRI）は、二〇〇三年二月に二三州二五四〇人を対象に行った調査をもとに、潜在的な無効票率は二二～二〇％とする報告を出していた（参考文献⑥）。

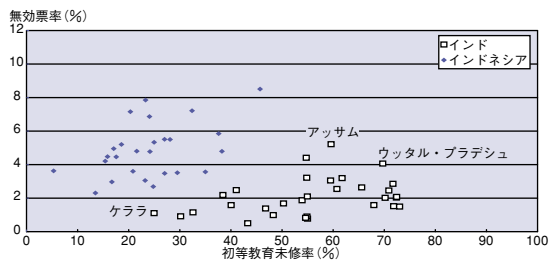
ここで無効票が発生する要因について考えてみよう（以下では白票を意図的に投じている場合を考慮していない。大多数は白票をわざわざ投じるよりも、登録拒否・投票の棄権といった行動をとっていると考えられる）。有権者が正しく投票するためには、投票日までに投票方法についての正確な情報を入手し、理解していなければならない。しかし、そのような情報は自然に有権者のもとに届くようなものではない。有権者の属性や置かれた環境によって、その入手しやすさは左右されるだろう。まず、情報を入手するための媒体を持つ

表1 インドネシア（1999年国会議員選挙）とインド（1991年連邦下院議員選挙）の比較

	インドネシア	インド
有権者	17歳以上もしくは既婚者	18歳以上（1989年から）
投票方法	政党名とともにシンボルマーク・数字の印刷された投票用紙が渡され、そこに穴をあける。	政党・無所属候補者名とともにシンボルマークの印刷された投票用紙が渡され、そこにスタンプを押す。
選挙の実施回数	8回目	11回目
備考	1955年以来の民主的選挙。前回（1997年）よりも大幅に政党数が増加した（3政党から48政党に）。	1952年の第1回選挙から基本的に全て民主的に実施されてきた。

（出所）参考文献②、⑤をもとに作成。

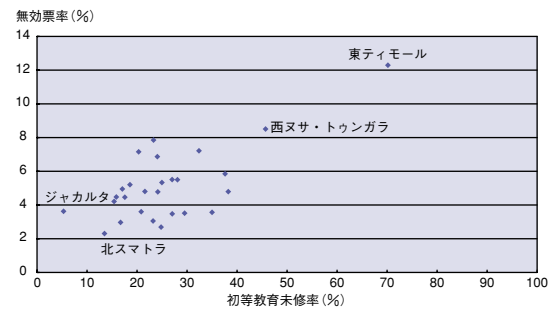
図2 初等教育未修了者比率と無効票率の関係—インドネシアとインドの比較—



(出所) インドネシアは図1に同じ。インドについては人口センサスおよび Election Commission of India の HP から得たデータをもとに作成。

(注) 東ティモールは含まれていない。

図1 初等教育未修了者比率と無効票率の関係—インドネシア—



(出所) 人口センサスならびに参考文献③所収の資料 2-22 をもとに作成。

ている（媒体にアクセスできる）かどうか、という点が大変大きな違いを生み出していると思われる。具体的には新聞をとっている、テレビやラジオなどを所有しているかどうか、ということが情報の所有量に大きな影響を及ぼすであろう。このような情報伝達媒体を所有（維持）するためには金銭的コストがかかるため、所得貧困層は相対的に情報を入手しにくいことが予想される。

一方、情報伝達媒体の所有者が少ない地域においては、政府機関を通じて正しく投票方法が伝えられているはずではないか、との考えもありえるだろう。例えばインドネシアでは行政のネットワークと連携して隣組の集会などが活用された、との報告がある（参考文献②）。しかし、地方政府およびその関係者（例えば隣組長）を通じて情報を伝えてもらうにしても、隣組長に情報が正しく伝わっているかどうか、それを隣組長が正しく理解して住民に説明できるかどうか、またその伝わった情報を住民が正しく理解できるかどうか、といったように、伝達経路を考慮にいれるならば、情報が過不足なく正しく有権者のもとにまで伝わるためには、多くの障害があることが分かる（参考文献②）でも、登録期間が間違っている（参考文献②）でも、「伝言ゲーム」にみられるような情報のロスというコストがかかっていることになる。また、伝達にかかる時間コストも無視できないであろう。言

うまでもなく、情報は少なくとも投票日までに伝わっていないと意味がない。

もし投票方法に変化がないのであるならば、知っていたから今回も正しく投票できた、というように、過去の経験の有無が大きな違いを生む、いわば履歴効果が働いていることも考えられる。一度正しい情報を入手したならば、（投票方法が変わらない限り）その人はその後も半永久的に正しく投票し続け、また周囲の人にもその正しい情報は伝わりやすいだろう。だとすると過去に正しい投票方法を知っていた、ということが重要になってくるが、そのためには過去のある時点で正しい情報を入手する機会が必要となってくる。しかしすでにみたように、情報を正しく不足なく入手するためにはコストがかかるため、相対的に貧困な地域はその機会に恵まれず、この履歴効果という観点からも、無効票が発生しやすいということになる。

以上から、貧困層が正しい情報を入手するのは相対的に困難であり、その結果として貧困層の多い地域ほど無効票がより多く発生している、という仮説が成り立つように思える。投票とは、その参加コストが非常に小さいために、多岐にわたる政治参加形態のなかでは人々の参加度が最も高いとみなされている活動である（参考文献①）。よって、もしこの仮説が実証されるのであれば、その最も参加コストが小さい政治活動においてすら、貧困層はその参加を相対

的に妨げられている、ということになる。つまり、貧困であることの影響は政治参加における不平等にまでおよんでいる、と考えられるのである（さらに付け加えるならば、無効票はその票を投じた本人がそれと確認できないという点で、不平等な状態におかれたことを本人が分からない点にも問題があるだろう）。

ところで大変残念なことであるが、現時点では二〇〇四年選挙の無効票についての地域別データが入手できていない。そこで以下では一九九九年の州別の無効票データをもとに分析を試みたい。なお、一九九九年選挙はインドネシアで実施された八回目の選挙であった。投票方法には変更はなかったが、大きな変化としては、同年に新しい政党法、選挙法、議会法が制定・施行されて、一九五五年以来の自由で公正な選挙が実施された、ということ、政党数が三政党（正確には一団体二政党）から四八政党にまで膨れ上がったこと、選挙登録が有権者の自発的登録となったこと、が挙げられる（表1参照）。

●貧困と無効票の関係—インドとの比較

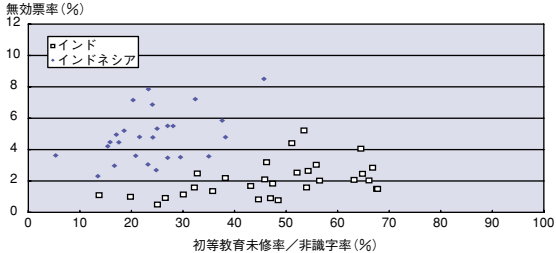
インドネシアの各地域の貧困の程度を表す指標の一つとしては、（所得）貧困率がある。しかし、ここでは相対的な所得貧困を表す変数として、一九歳以上人口に占める初等教育未修了率（以下、未修了率）を

表 2 関係係数

	インドネシア		インド	
	未修了率（1）	未修了率（2）	非識字率	未修了率
無効票率	0.43	0.44	0.44	0.37
投票率	-0.07	-0.25	-0.26	-0.19
登録率	0.15	0.00	—	—

（出所）図 1、2 に同じ。
（注）（1）東ティモールは含まれていない。
（2）未修了率（2）はアチェを除く。

図 3 初等教育未修了率・非識字率と無効票率の関係—インドネシアとインドの比較—



（出所）図 1、2 に同じ。
（注）（1）東ティモールは含まれていない。
（2）インドネシアは横軸に未修了率を、インドは横軸に非識字率をとっている。

用いることにした。その理由としては、有権者は基本的に一七歳以上であるのに対し、各州の貧困率データは貧困線を下回る人口の州人口に占める割合である、という点が挙げられる。つまり単純に貧困率を用いて有権者に占める貧困層の割合とみなすと、州ごとの年齢構成の違いなどによってバイアスが生じてしまう。一方、教育水準と所得水準との間には正の相関関係があることは、よく知られている。よって、有権者に占める貧困層の割合としては未修了率を用いる方がより望ましいであろう（教育水準が低いことそれ自体を貧困とみなすこともできよう）。

未修了率と無効票率との関係を実際にみたものが図 1 である。すると右上がりの傾向が出てくるが、これは貧困層に占める無効票の割合が非貧困層よりも高くなっている可能性がある、ということを示唆している。この可能性がどの程度確かなものなのか、という点はひとまず後回しにして、次にインドにおける無効票率と教育水準との関係をみてみたい。

ここでインドを比較の対象としてとりあげるのには大きく二つの理由がある。第一に、インドが途上国の中では早くから民主的選挙を実践してきた、いわば民主主義「先進国」であり、インドと比較することにより、インドネシアがどの程度遅れているのか（遅れていないのか）、という点を確認できると考えるからである。なお本稿

ではインドの一九九一年人口センサスから得た教育水準データを利用したため、同年に実施された連邦下院議員選挙結果を用いている。第二に、インドの投票方法がインドネシアとよく似ており（表 1 参照）、無効票の発生にその違いが与える影響は小さい、と考えるからである。

図 2 がインドの（二〇歳以上人口に占める）初等教育未修了率と無効票率との関係を加えたものである。まず、同じ未修了率に対して、インドの方がはるかに無効票の割合が低い、ということに気づく。インドでは未修了率よりも識字か非識字か、という点（インド国内における）相対的貧困をみる上でより重要であると考えられるため、インドについては非識字率を横軸にとり、両国を比較したのが図 3 である。しかし、それでも基本的に大きな変化はみられない。次に、傾きについて比較してみても、図 2、3 どちらにおいてもインドネシアの方が大きいようにみえる。では、この傾きの大きさを調べることにしよう。

●実証分析の結果から

傾きの大きさを調べる前に注意しなければならぬのは、投票率と教育水準との間に負の相関関係がみられる点である（表 2）。つまり、非識字率・未修了率が高いところほど投票率が低いため、潜在的には無効票率が高くと高くなっているはずの地域で、実際には無効票率が低くなっている

可能性がある。

傾きの有無・大きさを調べるために、未修了率・非識字率を説明変数として簡単な実証分析をしてみると、表 3 のような結果が得られた。（推計した式は、

$$\ln P / (1 - P) = a + b \cdot x + e \quad \text{①}$$

P：無効票率・投票率、x：未修了率・非識字率、e 誤差項。推計は Stata ver.8.2 上で、コマンド `logit` を用いて行った。）

表 3 をみると、インドネシアでは未修了率の係数が統計的に有意となっているため、傾きが存在する（可能性が大きい）ことが確認できる。しかしインドについては、傾きがゼロであるという仮説を棄却するには少々慎重でなければならないだろう。そこでまず、インドについては傾きがゼロ、つまり貧困層も非貧困層も無効票の割合は同じである場合を考えてみよう。すると、インドにおいては政治参加の不平等は存在しない、ということになり、インドネシアの方が不平等度は大きいということになる。

では次に、インドでも傾きが存在する場合を考えてみよう。最大限に見積もるとその大きさはどの程度に達するのだろうか。

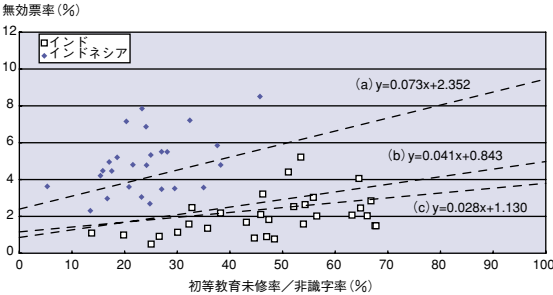
推計結果をもとに両国における教育水準と無効票率との関係を線形で表してみると（①式の右辺の期待値をとったもの。インドについては、投票率と非識字率との負の相関関係を考慮した式も加えている）、インドの傾きは 0.041 となるが、これはインドネシアの傾き（0.073）よりも小さい（図

表 3 推計結果

	インドネシア					インド				
	(1)			(2)		(3)		(4)		
	係数	標準誤差		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	
定数項	-3.64	0.17	***	-3.59	0.20	***	-4.24	0.38	***	
非識字率							1.16	0.68	*	
初等教育未修了率	2.04	0.64	***	1.85	0.76	**		1.12	0.76	
修正済み決定係数		0.26			0.17		0.06		0.04	
F 値		10.07			6.00		2.94		2.18	
Prob (F-statistic)		0.004			0.022		0.097		0.150	
標本数		27			26		31		31	

(注) (1) ***、**、* はそれぞれ 1%、5%、10%水準での統計的有意性を示している。
(2) (1) は東ティモールを含む。(2) は東ティモールを除いて推計した結果。
(3) (4) の係数の P 値は 0.150

図 4 初等教育未修了率・非識字率と無効票率の関係—図 3 に推計結果を加えたもの—



(出所) 図 1、2 に同じ。
(注) (1) 東ティモールは含まれていない。
(2) インドネシアは横軸に未修了率を、インドは横軸に非識字率をとっている。
(3) 式 (b) は投票率への教育水準の影響を考慮して推計した場合 (式 (c) は考慮しない場合)。

●**おわりに**

傾きの違いだけでなく、非貧困層の無効票率 (図中の切片) を比較した場合にも、インドネシアの方がインドよりも無効票率が高い、という点も興味深い。ここからは、インドネシアでは非貧困層も (インドほどには) 政治参加が保障されていない、ということになる。つまり、今後インドネシアには、国内格差 (傾き) をゼロにするだけでなく、国家間格差 (その代表値としての切片) をも引き下げる努力も求められる、ということになるだろう。

最後に、以上の分析はごく単純なものではないことをあらためてことわっておきたい。他の変数、特に情報の集まりやすさ

表 4 貧困層・非貧困層別の無効票率

	インドネシア		インド		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
貧困層の無効票率 (%)	10.44	9.68	3.88	3.68	4.98
非貧困層の無効票率 (%)	2.11	2.35	1.13	0.96	0.84
無効票率の差 (%)	8.33	7.33	2.75	2.71	4.14

(注) (1) 東ティモールを含めた場合、(2) 東ティモールを除いた場合、(3) 貧困層=非識字者、(4) 貧困層=未修了者、(5) 教育水準の投票率への影響を考慮して推計した場合 (貧困層=非識字者)。

4)。よって、やはりインドネシアの不平等度のほうが大きい、ということになる。なお、図 4 にみられる無効票率と未修了率・非識字率との線形で表された関係は、 $P=c+d \cdot x=c \cdot (1-x) + (c+d) \cdot x$ (P: 無効票率、x: 未修了率・非識字率) と変形できることから、非貧困層における無効票率 (c) と貧困層における無効票率 (c+d) を計算できる。その結果 (表 4) によれば、インドネシアでは貧困層の無効票率が一〇%近くにまで達していたことになる。また、傾きが貧困層と非貧困層の差 (すなわち不平等度) を示していたことが表から確認できよう (以上、詳細は参考文献④を参照していただきたい)。

に關係していると思われる変数をコントロールした上で、推計し直す必要があるのは言うまでもないが、これらについては今後の課題としてひとまず筆をおきたい。

(ひがしかた たかゆき/アジア経済研究所新領域研究センター)

《参考文献》

- ① 蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、一九八八年。
- ② 倉沢愛子「民主化の模索—総選挙から新政権誕生へ」後藤乾一編『インドネシア—揺らぐ群島国家』アジア太平洋研究選書一、早稲田大学出版部、二〇〇〇年。
- ③ 佐藤百合編『インドネシア資料データ集—スハルト政権崩壊からメガワティ政権まで』アジア経済研究所、二〇〇一年。
- ④ 東方孝之「貧困と政治参加—無効票の分析」二村泰弘編『貧困概念—基礎研究』アジア経済研究所、二〇〇五年。
- ⑤ 広瀬崇子「インドにおける民主主義の発展」広瀬崇子編著『十億人の民主主義』お茶の水書房、二〇〇一年。
- ⑥ International Republican Institute, Electorate Analysis and Outreach: Nationwide Public Opinion Poll, <http://www.iri-indonesia.org>, 2003.
- ⑦ Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999 (石塚雅訳『自由と経済開発』日本経済新聞社)。