

## 第1章

# 民主主義の質の低下と地域的多様性

高橋 百合子

### はじめに

ラテンアメリカに民主化の「第3の波」が押し寄せてから約40年が経過しようとしている（Huntington 1991）。1970年代後半以降、ラテンアメリカの多くの国は権威主義体制から民主主義体制への移行を果たした。抑圧的な政治体制は国民から選挙によって選ばれた民主主義体制に取って代わられたが、民主主義の根幹をなす「自由で公正な選挙」が保障されているとは言い難い。とりわけ、近年、ジャーナリストに対する迫害が深刻化するなど、言論の自由や、特定の社会的集団（低所得者層等）の政治的権利は制限され、また、ラテンアメリカ域内で、法の支配が確立されていない国も存在する（O'Donnell 1998）。メキシコも例外ではなく、とくに公職者による汚職や組織犯罪勢力の政治への浸透は顕著であり、こうした問題は法の支配の欠如に起因するものである。実際、汚職を統制し、治安を回復することについて、同国市民の関心も高い（Romero, Parás, and Zechmeister 2015）。

域内諸国が十分に民主主義を実現していないことに対しては、学問的関心が高まっている。こうした状況が、民主主義の崩壊、ひいては権威主義体制への回帰を示唆するのか（Diamond 2008）、民主主義の質の低下を意味するのか（Diamond 2015）、あるいは現実を反映しない単なる誇張であるのか（Levitsky and Way 2015）に関して、活発な議論が繰り広げられている。詳し

くは後述するように、こうした3つの見方は、民主主義といっても一国内でもきわめて多様である点を見過している。とりわけ、ブラジルやメキシコなど、域内大国では政治経済状況の地域間格差が著しい。ギブソンが指摘するように、ナショナル・レベルでの民主主義とサブナショナル・レベルの権威主義が共存するといった見方もある (Gibson 2005; 2012)。よって、ラテンアメリカの民主主義について包括的な評価を行う前に、一国内での地域的多様性を注意深く観察する必要がある。

メキシコにおける民主主義の現状はどのように評価できるだろうか。「民主主義の崩壊」や「民主主義の質」といった用語は、正確になにを意味し、それぞれどのように区別すべきだろうか。メキシコ国内にみられる民主主義は地域間でどのように異なるのだろうか。このような地域的多様性は、どのように測定可能だろうか。本章は、こうした一連の問いに答えることによって、メキシコの民主主義の現状分析を行うことを試みる。具体的に、フリーダム・ハウス指標や、メキシコにおける「選挙の公正性」についての専門家によるサーベイ (Norris et al. 2016) を用いて、ナショナル・レベルの民主主義の動向を時系列的に比較する。同時に、レヴァインとモリーナが提案した民主主義の5つの手続き的次元について、サブナショナル・レベルの民主主義の度合いを州別に比較する。その結果、①2006年から2016年のあいだに、メキシコの民主主義の質は低下したこと、および②メキシコの30州において民主主義の質は著しく異なることが示される<sup>1)</sup>。

本章は、次のように構成される。まず、ラテンアメリカにおける民主主義の崩壊、そして質の低下をめぐる近年の議論を紹介した後で、メキシコの民主主義が直面しているのは、民主主義の崩壊や権威主義への回帰ではなく、民主主義の質の低下であることを述べる。次に、民主主義の質について重要な研究を考察し、民主主義の質の概念化、および操作化について検討する。

---

1) メキシコには32州 (メキシコ市を含む) が存在するが、本稿では、データが入手可能な30州を分析の対象とした。

続いて、メキシコの30州について、民主主義の質にかかわる5つの次元について比較検討を行う。さらに、2014年に実施された政治・選挙改革について概観した後で、それがメキシコの民主主義にとってどのような含意をもつのか、議論を提示する。最後に、今後の研究課題を指摘して、本章を締めくくる。

## 第1節 ラテンアメリカの民主主義をめぐる議論

本節では、メキシコの民主主義の現状評価を行う前準備として、ラテンアメリカの民主主義をめぐる最近の議論を概観する。域内の民主主義については、民主化というプロセスの停滞や、既存民主主義の弱体化に関する懸念が高まりつつある。本節では、まずラテンアメリカの民主主義に対する異なる見方を紹介した後、比較の観点からメキシコの民主主義についての評価を試みる。

### 1-1 ラテンアメリカにおける民主主義の現状

前述のように、1970年代後半以降、民主化の「第3の波」がラテンアメリカ地域を席卷してから、域内諸国は、「民主主義の停滞」(recession) (Levitsky and Way 2015, 45) 期に突入したとの見方については、学問上の合意があるとみなすことができるだろう。21世紀になると、民主主義をとりまく楽観論は衰退し、民主主義の進展や持続については疑問が呈されるようになった。こうした楽観論の終焉とともに、民主主義の評価をめぐる3つの見方が提示された。ひとつ目は、民主主義は崩壊しつつあり、権威主義へと逆行しつつあるとみる (Diamond 2008)。2つ目は、民主主義の質は低下しているとみなす (Diamond 2015)。3つ目は、こうした悲観論は単なる誇張にすぎないとの見方である (Levitsky and Way 2015)。2015年に出版された、民主主義研究で定評のある学術誌、*The Journal of Democracy* の刊行25周年記

念特号で、「民主主義は衰退しているのか」(“Is Democracy in Decline?”)という特集が組まれたことは、こうした論調の変化を象徴しているといえるだろう (Plattner 2015, 6)。

それでは、こうした異なる議論のなかで、どれがラテンアメリカの民主主義についての見解として妥当だろうか。以下、これらの3つの議論をより詳しくみてみよう。第1に、「民主主義崩壊」擁護論は、域内の新興民主主義諸国は、汚職、犯罪、格差、経済停滞、自由の欠如、脆弱な法の支配といった、ガバナンスの問題に効果的に対応することができなかったと主張する (Diamond 2008, 37)。その結果、人々は民主的な選挙を経て選ばれた政府に対する信頼を失い、権威主義的なリーダーの復活を支持すると論じられる (Diamond 2008, 37)。ダイヤモンドによると、ナイジェリア、ロシア、ベネズエラにおいて近年みられる民主主義の崩壊ともみられる現象は、こうしたパターンに当てはまる (Diamond 2008, 37)。

第2に、2006年を境に、民主主義の拡大は停止し、停滞期に突入したとの議論がある (Diamond 2015, 144)。こうした議論は、民主主義の質の低下は、民主主義の崩壊が加速したこと、新興経済勢力の中で戦略的に重要な位置を占めるロシアのような大国において民主主義の質が著しく低下したこと、民主主義諸国の政策実績が乏しいこと、先進民主主義諸国で対外的な民主化支援に対しての関心が低下したこと等の複数の要因が、全体として民主主義の質の低下を後押ししていると主張する (Diamond 2015, 144)。すなわち、現在顕著なのは、民主主義の質の低下であるとの議論である。

第3に、民主主義の停滞は誇張された神話であるとの議論が挙げられる (Levitsky and Way 2015)。レビツキーとウェイは、民主主義を測定する4つの指標 (フリーダム・ハウス、ポリティ IV, Economic Intelligence Unit, Bertelsmann 指標) を比較し、民主主義が停滞しているとの主張は現実に即していないと主張する。たとえば、フリーダム・ハウス指標とポリティ IV 指標にしたがうと、民主主義の平均値は2000年から2013年のあいだに高まっており、このことは2000年に比べて2013年時点で民主主義度が向上し

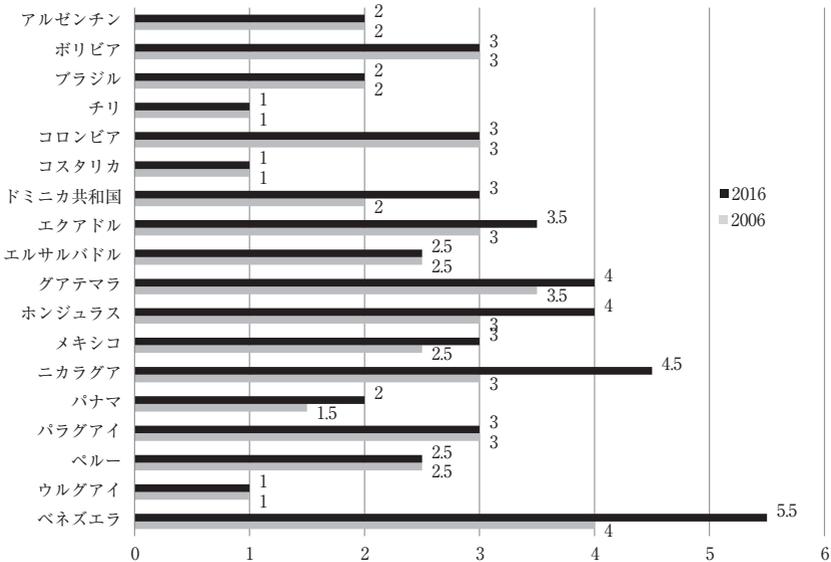
たことを示していると論じる (Levitsky and Way 2015, 46)。彼らによると、民主主義が停滞しているとの誤認識は、民主主義への移行が大々的に起こったポスト冷戦初期に、民主化の進展について過度かつ非現実的な楽観論が広まったことに起因する (Levitsky and Way 2015, 45)。

これらの議論は民主主義の世界規模での傾向に焦点を合わせる一方で、ラテンアメリカにおいては上記の3つのパターン (民主主義の崩壊、質の低下、安定) が共存しているとの研究もある。メインウォリングとペレス＝リニャンは、「ラテンアメリカにおいて民主主義が広範に (broadly) 衰退しつつある」というのは妥当でないと主張する (Mainwaring and Pérez-Liñán 2015, 114)。より詳しく述べると、域内における民主化実績は多様であり、(1)ボリビア、エクアドル、ホンジュラス、ニカラグア、ベネズエラでは民主主義が崩壊もしくは後退している、(2)コロンビア、グアテマラ、ハイチ、パラグアイでは民主主義の質が低下している、(3)アルゼンチン、ブラジル、チリ、コスタリカ、ドミニカ共和国、エルサルバドル、メキシコ、パナマ、ペルー、ウルグアイでは民主主義が安定的である、との見解である (Mainwaring and Pérez-Liñán 2015, 116-121)。(3)については、①欠点をもつ安定的民主主義 (アルゼンチン、ブラジル、ドミニカ共和国、エルサルバドル、メキシコ、パナマ、ペルー) と②質の高い民主主義 (チリ、コスタリカ、ウルグアイ) と、さらに2つのグループへと分類が可能とされる (Mainwaring and Pérez-Liñán 2015, 121-22)。

こうした分類は、ラテンアメリカの民主主義評価を行うためにより適切であると思われる。しかしながら、上記の研究が対象としている時期は2013年までであり、最新のデータを用いて研究をアップデートする必要がある。変動が激しいラテンアメリカ諸国の政治体制について決定的な評価を下すことは控えるのが妥当であるが、本章では、執筆時点 (2018年1月) で入手可能な最新のデータを用いて、まずはラテンアメリカ、それからメキシコの民主主義について分析を試みる。

図1-1は、フリーダム・ハウス指標を用いて、ラテンアメリカ・カリブ地域18カ国について民主主義の度合いが、2006年から2016年のあいだにど

図1-1 ラテンアメリカ・カリブ地域18カ国における民主主義（2006年，2016年）



（出所）フリーダム・ハウス指標にもとづき筆者作成。

れくらい変化をしたのかを比較したものである。各国のデータに関して、上方が2016年の値，下方が2006年の値を示す。これらの値は、「政治的権利」(political rights) 指標と「市民的自由」(civil liberties) 指標の平均値であり、1（最も自由）から7（最も自由でない）のあいだの値をとる<sup>2)</sup>。フリーダム・ハウスの定義によると、平均値が2.5以下の場合に、「自由」(free) とみなされ、本研究ではこのフリーダム・ハウスによる自由度の指標を民主主義の度合いを測定する指標として用いることとする。

この図によると、民主主義の崩壊と分類される国々〔上記の(1)〕は、2006年、2016年と2時点において、民主主義が低レベル、かつ民主主義のレベルが下がっていることがわかる。民主主義の質が低下しているグループ〔(上

2) 本章の分析は、フリーダム・ハウスが2017年に公表した指標にもとづく。https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017（最終閲覧日：2018年1月14日）。

記の(2)〕については、民主主義のレベルが概して低く、グアテマラに関しては、民主主義のレベルがこの期間で0.5ポイント低下している。民主的に安定しているグループ〔上記の(3)〕の数値については注意を要する。このグループに属する国々の民主主義のレベルは概して中レベルである。また、アルゼンチン、ブラジル、エルサルバドル、ペルーは、2006年から2016年の期間、民主主義のレベルに変化はみられない。他方、ドミニカ共和国、メキシコ、パナマについては、0.5～1ポイント、民主主義レベルが低下しているのである。

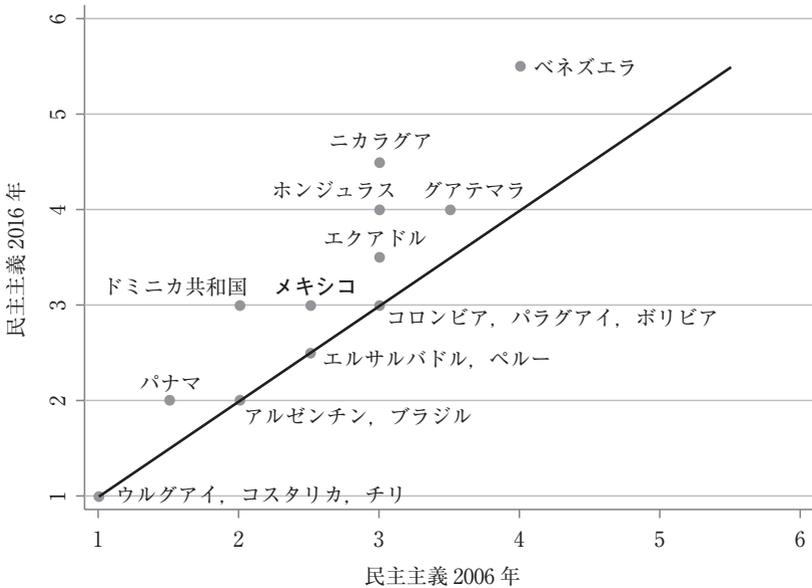
次に図1-2をみてみる。図1-2は、図1-1と同じデータを用いて、2006年と2016年の期間における民主主義の度合いの変化を散布図により表したものである。図中に45度線を引くことによって、ラテンアメリカ・カリブ地域18カ国の民主主義のレベルが、2時点間でどのように変化したのかを、視覚的に理解することが可能となる。まず、高レベルの民主主義が安定している国々〔上記の(3)の②〕、および欠点を抱えつつも民主主義が安定している国々〔上記の(3)の①〕は45度線上に位置しており（ドミニカ共和国、メキシコ、パナマを除く）、民主主義レベルに変化はみられない。他方、ドミニカ共和国、エクアドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ、ベネズエラの8カ国は45度線より上に位置する。このことは、これらの国々において、過去10年間で民主主義の度合いが低下したことを意味する。すなわち、2006年から2016年のあいだで、18カ国中、10カ国において、民主主義のレベルが下がっていることがわかった。

以上の考察をまとめると、メインウォリングとペレス＝リニャン（2015）が指摘したように、2006年から2016年までの期間、もともと民主主義のレベルが高くかつ安定している国を除いて、多くの国で民主主義のレベルが低下していることがわかる。

## 1-2 メキシコにおける民主主義の質の低下

上記の分析では、メキシコは「安定的な民主主義」のグループに含まれる

図 1-2 民主主義の推移 (2006 年と 2016 年の比較)



(出所) フリーダム・ハウス指標にもとづき筆者作成。

が、ここ数年間、民主主義の低下が著しい。メキシコにおける民主化の軌跡をたどると、過去 10 年間で、メキシコが民主主義の低下を経験していることが示唆される。

メキシコは、2000 年に、制度的革命党 (PRI) が国民行動党 (PAN) へと、71 年振りに政権交代を果たしたことをうけて、権威主義体制から民主主義体制へ移行した。すなわち、メキシコにおける民主化とは、PRI 率いる一党支配体制から競争的な複数政党制への漸進的な体制移行を意味する。1970 年代以降、PRI は段階的に自由で公正な選挙を目指し、政治・選挙改革を実施することによって、政治参加と政党間競争を徐々に促進してきたのであった。

2000 年の政権交代後、第 1 期 PAN 政権下、2003 年の情報公開法の施行、会計検査院などの独立機関による政府に対する監視機能の強化、公共政策の

財源が集票目的に流用されることを防ぐための規制強化など、民主的な改革が実施された。こうした改革努力にもかかわらず、2006年に第2期PAN政権が発足すると、相次ぐ公職者による汚職事件、地方選挙における選挙不正、法の支配の欠如と暴力的犯罪の蔓延に起因する治安の悪化などの要因が重なり、政府に対する国民の信頼は低下していくこととなった。こうした統治能力の欠如が改善しない状況のもと、メキシコにおける民主主義の質の低下に対する懸念が広まっていった。

こうした状況について、メインウォリングとペレス＝リニャンは、2002年以降、メキシコではナショナル・レベルで民主主義の質が著しく低下したと言いつけることは難しいが、国内の各地で暴力と汚職が蔓延し、民主主義の質にとって深刻な問題が生じていることを主張する（Mainwaring and Pérez-Liñán 2015, 116）。この点について分析を行う前に、次節では、民主主義の質についての議論を紹介する。民主主義の質については、これまでさまざまな方法で概念化、および操作化が行われてきたが、いずれもナショナル・レベルの民主主義に着目するものである。こうした既存研究を批判的に考察した後で、サブナショナル・レベルの民主主義の質を分析する必要性について述べる。

## 第2節 民主主義の質という概念と測定

### 2-1 民主主義の質という概念

民主化の「第3の波」が世界中に広がって以降、新たに誕生した民主主義が持続し、質を高めるためにはどのような条件が必要か、ということに関心が高まった<sup>3)</sup>。質の高い民主主義を達成できなければ、市民は新生民主政府

3) 民主主義の持続に関する研究蓄積は豊富にある。代表的なものとして、Boix and Stokes (2003), Cheibub (2007), Przeworski et al. (2000) が挙げられる。

に満足せず、そうした政府に対する支持を低下させ、権威主義的な政府が再び政権の座に返り咲く可能性が高まるといえるだろう。したがって、新興民主主義諸国にとって、権威主義体制への逆行を防ぎ、民主的政府の正統性を高めるためには、民主主義の質を高めることが優先事項とされる。この論理にしたがうと、質の高い民主主義は民主主義の持続性を高めることが予想される。

そもそも、「民主主義の質」とはどのように定義されるのだろうか。既存の研究では、民主主義のどの次元に着目して質を評価するのが適切か、活発な議論が展開されてきた。これらの研究は、ダールの重要な業績を参照しつつ、手続き的側面により民主主義を定義することについては合意している（ダール 1981）。ダールは、実在する民主主義を「ポリアーキー」と称し、ポリアーキーとは、以下の7つの制度によって支えられる、広範な市民権と政府に反対する市民の権利を保障する政治的秩序と定義した。それらの制度とは、「選挙で選ばれた公職者」（elected officials）、「自由で公正な制度」（free and fair institutions）、「包括的な選挙権」（inclusive suffrage）、「被選挙権」（right to run for office）、「表現の自由」（freedom of expression）、「多元的な情報源」（alternative information）、「自由結社の自律性」（associational autonomy）を指す（Dahl 1989, 220-221）。こうした民主主義の定義に関しての合意はあるものの、「質」の定義については、先行研究のあいだで意見が分かれる<sup>4)</sup>。

ダイヤモンドとモーリーノ、モーリーノらは、「質の高い民主主義」とは、「その国の市民に、安定的な制度の正当かつ合法的な機能を通じて、高度の自由、政治的平等、公共政策と政策形成者に対する市民による統制を与える民主主義」と定義する（Diamond and Morlino 2005, xi; Morlino et al. 2016）。すなわち、平等とは手続き、実質、そして結果の観点からとらえられること

---

4) 民主主義の質に関する代表的な研究を日本語で紹介したものとして、宮地（2014）、久保・末近・高橋（2016）が挙げられる。以下でとりあげる、ダイヤモンドとモーリーノの研究（2005）、およびレヴァインとモーリーノの研究（2011）についても、これらの書物で詳しく説明されている。

を意味する。この理解にもとづき、ダイヤモンドとモーリーノは民主主義の質を評価するための8つの次元を提示した。それらは、5つの手続き的次元（法の支配、参加、競争、垂直的アカウンタビリティ、水平的アカウンタビリティ）、2つの実質的次元（自由と平等）、1つの結果にかかわる次元（応答性）からなる（Diamond and Morlino 2005, xii-xxxi）。

その一方で、レヴァインとモリーナによる民主主義の質の定義は、手続き的次元にのみ着目している点で、ダイヤモンドとモーリーノの定義よりも限定的である（Levine and Molina 2011）。レヴァインとモリーナは、民主主義、もしくはダールが提唱したポリアーキーの手続き的定義に忠実にしたが、い、「民主主義の質にかかわる、民主主義体制においてなされる決定と、国民の福祉にかかわるこうした政策決定の結果を区別する」必要性を強調する（Levine and Molina 2011, 16）。こうした手続きと結果の区別を前提として、彼らは、民主主義の質とは「民主主義として認められる最低限の状態から、起りうる最高の状態までの範囲における度合いによって」評価されるのが適切であると論じ、評価のための5つの次元（選挙による決定、政治参加、アカウンタビリティ、政府の応答性、政府の自律的決定権）を提唱する（Levine and Molina 2011, 7-8）。

レヴァインとモリーナが示唆するように、もし政策実績が民主主義の質を評価する際に考慮されるとしたら、民主的統治（democratic governance）と民主主義の質（quality of democracy）のあいだの概念的区別は曖昧になる（Levine and Molina 2011, 15-16）。こうした理由から、本研究では、レヴァインとモリーナが提唱する民主主義とその質の定義、および概念化の方法に依拠することとする。

## 2-2 民主主義の質の測定

レヴァインとモリーナは、上記の5つの次元それぞれについて、0から100の値をとる民主主義の質のスコアを構築している。繰り返し述べると、その5次元とは、選挙による決定（electoral decision）、政治参加（participation）、

アカウントビリティ (accountability), 政府の応答性 (responsiveness), 政府の自律的決定権 (sovereignty) を指す。以下, どのようにしてそれぞれの次元に対応するスコアが作られたのか, 詳しくみていく<sup>5)</sup>。

第1に, 「選挙による決定」とは, ①選挙管理機関の質, ②多元的な情報源が一般に利用およびアクセスが可能な程度, ③政治的平等の度合い, といった, 3つの要素で構成される。第2に, 「政治参加」は, ①選挙での投票率, ②投票の機会保障, ③政治団体への参加頻度, ④政党およびジェンダーの代表度といった複数の指標の平均値として計算される。第3に, 「アカウントビリティ」は, ①国際 NGO のトランペアレンシー・インターナショナルが公表している「腐敗認識指数」(CPI) によって測定される水平的アカウントビリティ, ②垂直的アカウントビリティ, ③コミュニティ活動への参加頻度によって定義される社会的アカウントビリティを合成した指標である<sup>6)</sup>。第4に, 「政府の応答性」は, 「票の有効性」(the efficacy of the vote) についてのサーベイ・データによって測定される。第5に, 「政府の自律的決定権」は, 経済政策形成と軍に対する統制において, 政府が有する自律性の程度を測定している (Levine and Molina 2001, 21-31)。

### 2-3 サブナショナル・レベルの民主主義の質

これまでみてきたように, 先行研究による民主主義の質の概念化および測定方法は, ナショナル・レベルの民主主義の質を比較するために作成されたものである。しかしながら, ブラジルやメキシコなど, ラテンアメリカ域内における大国では, 政治経済状況の国内地域間格差が大きいにもかかわらず, これまで民主主義の質についての地域的多様性は見過ごされてきた。

5) ここでの説明は, レヴァインとモリーナ (2011, 21-37) の内容に大きく依拠する。本書の第2章は, 著者がどのようにして民主主義の質の5つの次元に対応する指標を作ったのか, 指標作成に用いられたデータの出所とともに詳しく説明されている。

6) 垂直的アカウントビリティの指標として, レヴァインとモリーナは, 大統領, 下院議員, 上院議員などの国レベルの公職の期間を用いている (Levine and Molina 2011, 28)。

ギブソンが指摘するように、サブナショナル・レベルでの権威主義が、ナショナル・レベルの民主主義と共存しているのが現状である (Gibson 2005, 2012)。とりわけメキシコでは、1990年代以降、民主化の進展とともに、中央政府から地方政府へと財政、行政、政治的権限の地方分権化が進められた。したがって、上記のように5つの次元について測定される民主主義の質についても地域的多様性があると考えるのが妥当であろう。次節では、メキシコにおけるサブナショナル・レベルの民主主義の質について検討する。

### 第3節 メキシコにおけるサブナショナル・レベルの民主主義の質分析

メキシコの州レベルで、民主主義の質に関する5つの次元を比較するためには、データの入手可能性が問題となる。レヴァインとモリーナの指標に準じたスコアを、サブナショナル・レベルで作成するためのデータとして、本研究は、ピッパ・ノリスらがメキシコの研究者と共同で作成した、「選挙の公正性の認識の専門家サーベイ：メキシコのサブナショナル研究 2016年版」(PEI メキシコ版) という、新しいデータセットを使用する (Levine and Molina 2011; Norris et al, 2016)<sup>7)</sup>。すなわち、ノリスらによるデータセットのなかから、民主主義の質にかかわる5次元のそれぞれの次元に類似する項目を見き

---

7) 貴重なデータセットを公開、そして利用可能にくださったノリス氏および共同研究者の方々に感謝申し上げます。本データセットは、各州についての選挙に関する有識者と認められる政治学者 (あるいは、隣接する社会学者) を「専門家」(experts) と定義し、メキシコ国内の研究機関、政治学会、選挙管理機関の情報を元にサーベイの対象とする専門家を厳しく選定している。詳しい選定方法は、Norris et al. (2016) の11～12ページを参照されたい。また、本分析に用いられる指標は、専門家による回答を指数化したものである。具体的に、データセットには、①回答者個人の回答をデータベース化したもの、および②回答者の回答を州別に集計したものの2種類が含まれる。本稿では、②を用いて、各州における専門家による指数を比較することによって、サブナショナルの民主主義の質は多様であることを示す。

わめ、それらを使って、メキシコの州を分析単位とする各次元の指標を作成する。その指標を用いて、サブナショナル・レベルの民主主義の質についての分析を行う。以下、詳しい指標の作成方法を説明する。

### 3-1 選挙による決定

先述のように「選挙による決定」のスコアを作るために、レヴァインとモリーナは、「選挙管理機関の質」を3つの要素のうちのひとつとして用いている。選挙管理機関は、選挙プロセスと投票を監視することによって、自由で公平な選挙の実施を保障するために重要な役割を果たす (Levine and Molina 2011, 9)。ノリスとメキシコの研究者が共同で作成したデータセットに含まれる「選挙の公正性に対する認識」[perceptions of electoral integrity (PEI) index] 変数を、本研究では「選挙による決定」の指標として用いる。選挙の公正性認識指標とは、「選挙が国際的な標準およびグローバルな規範を満たしているという専門家による認識を総合して評価したもの」である (Norris et al, 2015, 15)<sup>8)</sup>。他の2つの要素 (多角的な情報源と政治的平等) に相当するデータはサブナショナル・レベルで存在しないため、ここで用いる「選挙による決定」スコアには含まれない。データは、2015年から2016年にかけて、メキシコ32州のうち30の州 (メキシコ市を含む) で実施された選挙に対する502人の専門家からの回答を含む<sup>9)</sup>。サーベイの対象とされた選挙は、表1-1にまとめられている。本研究では、専門家からの回答を州別にまとめたデータを使用する。

図1-3は、メキシコ30州について、選挙の公正性認識指標の値を比較したものであり、0から100の値をとる。高い値は、「選挙による決定」の度合いが高いことを意味する。図1-3は、同指標の値が高い順に、州を並べてある。ここから、①選挙の公正性の認識は、ドゥランゴ州とケタロ州が最

8) 変数名は、*PEIIndexi* である。

9) ただし、この期間中、メキシコ市では2回の選挙が実施されたが、市議会選挙についてのデータのみ、分析の対象とした。

表1-1 分析対象の地方レベル選挙

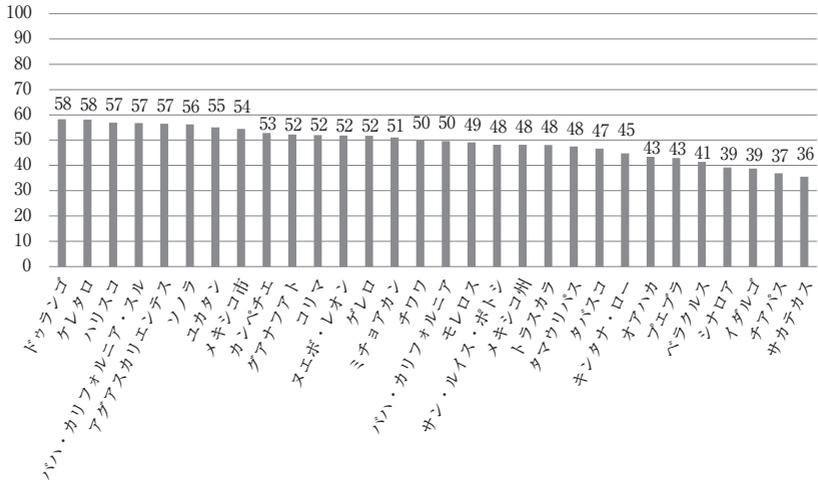
州名	選挙実施日	選挙の種類
アグアスカリエンテス	2016年6月5日	州知事
バハ・カリフォルニア	2016年6月5日	地方議会
バハ・カリフォルニア・スル	2015年6月7日	州知事
カンペチェ	2015年6月7日	州知事
チアパス	2015年7月19日	地方議会
チワワ	2016年6月5日	州知事
コリマ	2015年6月7日	州知事
メキシコ市	2015年6月7日	地方議会
ドゥランゴ	2016年6月5日	州知事
メキシコ州	2015年6月7日	地方議会
グアナフアト	2015年6月7日	地方議会
ゲレロ	2015年6月7日	州知事
イダルゴ	2016年6月5日	州知事
ハリスコ	2015年6月7日	地方議会
ミチョアカン	2015年6月7日	州知事
モレロス	2015年6月7日	地方議会
ヌエボ・レオン	2015年6月7日	州知事
オアハカ	2016年6月5日	州知事
プエブラ	2016年6月5日	州知事
ケレタロ	2015年6月7日	州知事
キンタナ・ロー	2016年6月5日	州知事
サン・ルイス・ポトシ	2015年6月7日	州知事
シナロア	2016年6月5日	州知事
ソノラ	2015年6月7日	州知事
タバスコ	2015年6月7日	地方議会
タマウリパス	2016年6月5日	州知事
トラスカラ	2016年6月5日	州知事
ベラクルス	2016年6月5日	州知事
ユカタン	2015年6月7日	地方議会
サカテカス	2016年6月5日	州知事

(出所) Norris et al. (2016, 36)

(注) 「地方議会」は、州議会と市議会を含む。

高値の 58、そしてサカテカス州が最小値の 36 と、州ごとに多様であること、  
 ②最高値でも 58 であることは、メキシコにおけるサブナショナル・レベル  
 の「選挙による決定」の度合いは、概して高くないことがわかる。

図1-3 30州における選挙の公正性認識指標（2015～2016年）



(出所) Norris et al. (2016) にもとづき筆者作成。

### 3-2 政治参加

次に、サブナショナル・レベルにおける「政治参加」のスコアについてみてみる。このスコアを作るために、レヴァインとモリーナは、選挙における投票率、選挙の機会、政治組織に参加する頻度、政党とジェンダーの代表度のデータを用いている。ここでの分析では、PEI メキシコ版で集計された、投票の機会に着目する。2014年の政治・選挙改革前には、地方レベルの選挙は地方選挙管理機関によって管理・運営されていた。このことは、地方レベルの政治参加の機会は、地方選挙管理機関の業務実績に大きく影響されていたことを示唆し、改革が実施されてから日が浅いことを考えると、この影響が残っていることが考えられる。ここでは、「有権者登録」(voter registration index) 変数 (0～100) を「政治参加」の代理変数として使用する。有権者登録における不正確さについての3つの変数を加算することによって、この変数が作られている<sup>10)</sup>。この操作化により、もし有権者登録が

10) データセットにおける変数名は *voteregi* である。具体的に、この変数は、①有権者



著な差異がみられること、および②図 1-3 の選挙の公正性認識指標に比べると、どの州でも概して高い値をとる（バハ・カリフォルニア州以外は、50を超える）ことがわかる。このことから、地方選挙管理機関が有権者にきちんと投票の機会を保障しているとの認識は低いとはいえない、すなわち、サブナショナル・レベルでの「政治参加」は低いとはいえず、この次元における民主主義の質は保たれているとの解釈が可能であろう。

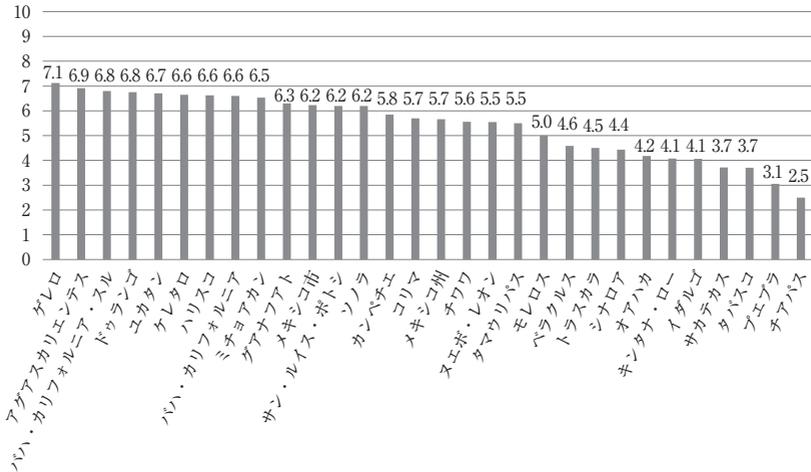
### 3-3 アカウンタビリティ

「アカウンタビリティ」について、レヴァインとモリーナは、①トランスペアレンシー・インターナショナルが作成したCPIを用いて操作化した水平的アカウンタビリティ、②垂直的アカウンタビリティ、③コミュニティ活動への参加頻度によって測定した社会的アカウンタビリティの3つからなる合成指標を作っている。ここではサブナショナル・レベルにおけるデータの制約から、垂直的および社会的アカウンタビリティについてのデータが入手不可能であった。したがって、ここでは水平的アカウンタビリティにのみ着目して、「地方選挙管理機関に対する信頼」(confidence in the local election authorities)を用い、「アカウンタビリティ」指標を作成した<sup>11)</sup>。通常、選挙管理機関は、政府に対する水平的アカウンタビリティを高めるメカニズムを発動すると考えられることから、サブナショナル・レベルの政府に対して水平的アカウンタビリティを科すると考えられる。本研究では地方選挙管理機関に対する認識を、分析に含めることとした(O'Donnell 1998)。

図 1-5 は、メキシコ 30 の州について、地方選挙管理機関についての信頼を比較したものである。この指標は、0 から 10 の値をとり、値が高いほど、地方選挙管理機関に対する信頼度が高いことを意味する。この図によると、①信頼度の最高値はゲレロ州の 7.1 であり、最低値はチアパス州の 2.5 であることから、地方選挙管理機関に対する信頼の地域間の差異がみられるこ

11) データセットにおける変数名は、*localelcauth* である。

図1-5 30州における地方選挙管理機関への信頼（2015～2016年）



（出所）Norris et al. (2016) にもとづき筆者作成。

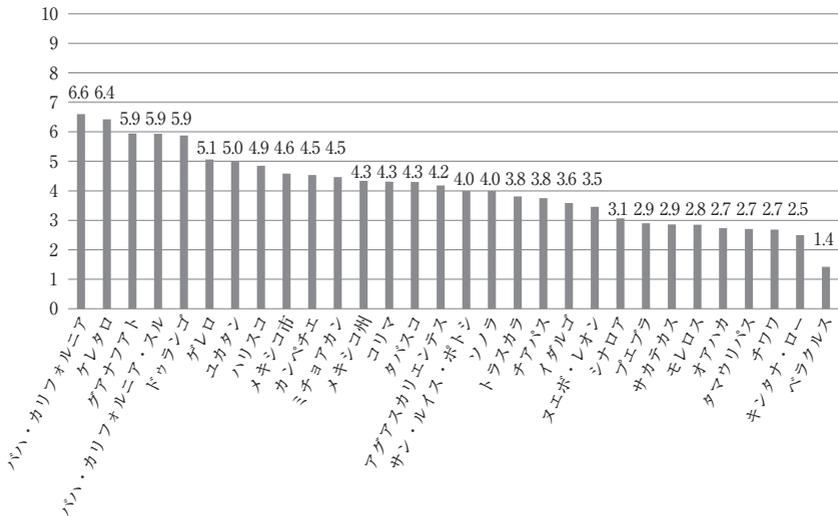
と、②最高値が最低値の約3倍の値をとることから、選挙の公正性認識、および有権者登録の正確さに対する認識と比べて、地域間格差が大きいといえる。よって、サブナショナル・レベルでの「アカウンタビリティ」は、有権者登録の正確さと同様に低いとはいえず、この次元における民主主義の質は、地域間格差に直面しつつも、比較的良好であるといえるだろう。

### 3-4 政府の応答性

次に、「政府の応答性」についてサブナショナル・レベルの分析を行うために、「州知事に対する信頼」(confidence in the governor) 変数を用いる<sup>12)</sup>。この変数は、1から10の値をとり、1はまったく信用していない、10は信頼がきわめて高いことを示す。もし回答者の州知事に対する信頼度が高い場合、その州知事は州民に対して応答的であるとの解釈が可能である。図1-6が示すように、①この指標についても州別の多様性が見受けられ、最高値の

12) データセットにおける変数名は、*governador* である。

図 1-6 30 州における州知事への信頼 (2015~2016 年)



(出所) Norris et al. (2016) にもとづき筆者作成。

バハ・カリフォルニア州では6.6の値であり、最低値のベラクルス州ではわずか1.4となっており、また②30州を比較すると、その州間格差はきわめて大きいことが見受けられる。このことから、「政府の応答性」の次元についての民主主義の質は、地域間格差が顕著であり、また、有権者登録の正確さやアカウントビリティの次元に比べると、その程度は低くなるのがわかる。

### 3-5 政府の自律的決定権

レヴァインとモリーナによると、政府による自律的決定権は、政府が経済政策の形成や軍部の統制において自律的に意思決定をする程度を測定する。アルゼンチンやブラジルなど、軍事政権を敷いた経験を有する南米諸国と異なり、メキシコでは、歴史的にみて軍に対する文民統制が利いており、軍に対する政府の自律性は比較的高いといえる。その一方で、組織犯罪が政府の自律性に対する脅威となりつつあり、その影響力は、公的権威に深く浸透し

つつある。近年、こうした組織犯罪が「政府の自律的決定権」を制約し、公的な政策決定に影響力を増しつつあることについて、懸念が高まりつつある。

こうした認識にもとづき、本研究は、「犯罪組織が選挙資金へ与える影響」(influence of organized crime on campaign finance)と「犯罪組織の候補者擁立へ及ぼす影響」(influence of organized crime on candidate selection)といった2つの変数に着目することによって、「政府の自律的決定権」の操作化を試みる<sup>13)</sup>。両変数ともに5段階で測定されており、値が高いほど、組織犯罪の影響力が大きいことを意味する。すなわち、値が高い場合、「政府の自律的決定権」の次元における民主主義の質は低いことを示唆する。

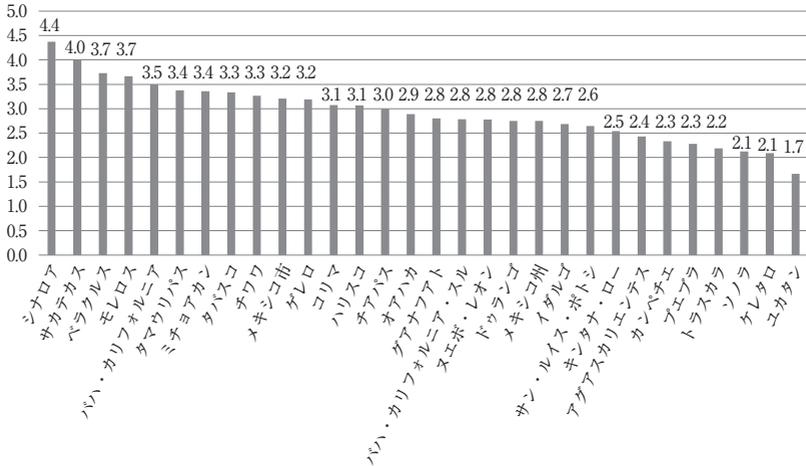
図1-7と図1-8からは、以下のような特徴をみてとることができる。まず、犯罪組織による選挙および候補者擁立のプロセスへの影響は概して高いことがわかるが、とりわけ候補者擁立に影響力を行使していることは、犯罪組織が政府を構成する人選に介入していることを意味し、政府の自律的決定権を侵食していることが推測される。また、この次元においても、30州のあいだで大きな差異があることが理解される。具体的に、犯罪組織が選挙と候補者擁立に与える影響は、シナロア州、サカテカス州、ベラクルス州とともに高い値を示している。他方、ソノラ州、トラスカラ州、ケレタロ州、ユカタン州では、選挙と候補者擁立に対する犯罪組織の関与は薄いと考えられる。これらの結果は、「政府の自律的決定権」の次元における民主主義の質は相対的に低い一方で、地方政府に対する組織犯罪の脅威にも地域的多様性が見受けられる。

以上の分析結果から、サブナショナル・レベルの民主主義の質は、5つの

---

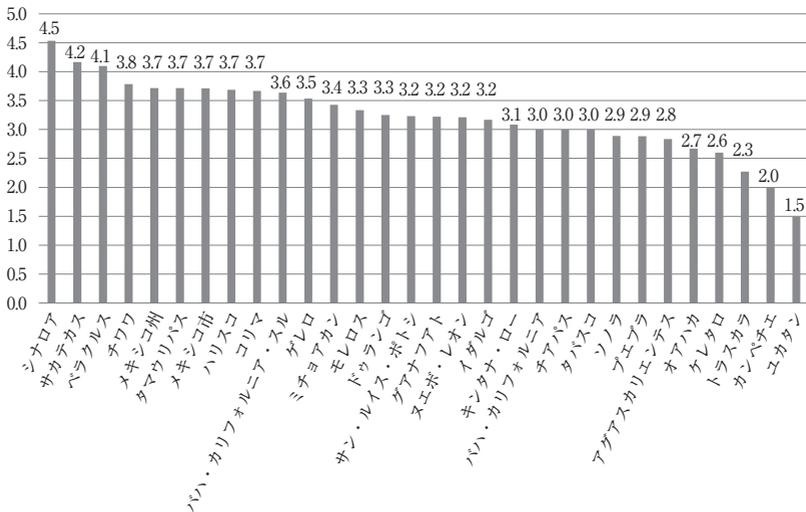
13) 「犯罪組織が選挙資金へ与える影響 (influence of organized crime on campaign finance)」の変数名は *inflfinanciamiento*。「犯罪組織の候補者擁立へ及ぼす影響 (influence of organized crime on candidate selection)」の変数名は *inflorcrime* である。それぞれ質問項目において、犯罪組織の影響力に対する認識を答える回答は、「強く反対する = 1」「反対する = 2」「同意も反対もしない = 3」「同意する = 4」「強く同意する = 5」とされている。

図 1-7 30 州における犯罪組織の選挙資金への影響 (2015~2016 年)



(出所) Norris et al. (2016) にもとづき筆者作成。

図 1-8 30 州における犯罪組織の候補者擁立への影響 (2015~2016 年)



(出所) Norris et al. (2016) にもとづき筆者作成。

次元（選挙による決定，政治参加，アカウンタビリティ，政府の応答性，政府の自律的決定権）において30州間で多様であることが明らかになった。とりわけ、「政府の応答性」と「政府の自律的決定権」の次元において，民主主義の質は比較的低いことがわかった。しかしながら，これらの結果は，メキシコの民主主義が崩壊，あるいは権威主義へと逆行していることを示す十分な証拠を提供しているとは言い難い。それと同時に，メキシコの州において，州知事への信頼が低かったり，犯罪組織が政治へ浸透していたりと，サブナショナル・レベルで民主主義の質を蝕む要因が潜んでいることが理解される。

#### 第4節 サブナショナル・レベルでの民主主義に対する懸念 と2014年政治・選挙改革

これまで述べてきたように，メキシコにおける民主主義の質は，国内で大きな差があることがわかった。一国レベルでは，メキシコは2000年に民主化を果たし，ナショナルレベルでは自由な競争的選挙の実施や，選挙管理機関によるそうした選挙の管理・運営の実現など，民主的制度がある程度確立されてきた。一方で，サブナショナルなレベルでは，民主化の進行は一様ではなかった。すでに述べたように，民主化と並行し，地方分権化が進んだことにより，州・市政府に対してより大きな政治・行政・財政面での権限が移譲された。さらに，一部の地域に麻薬犯罪組織の影響が集中し，そうした地域では治安の悪化，汚職をはじめとする法の支配の弱体化が顕著である。こうした要因が，サブナショナル・レベルにおける民主主義の質に差異をもたらしているといえる。実際，地方選挙における選挙不正が頻繁に報道されたことから，メキシコ政府は有権者の投票する権利を保護するために，地方選挙管理機関への監視を強める必要性に直面していた（Gobierno de la República undated, 4; Méndez de Hoyos and Loza Otero 2013）。

メキシコ政府は、ナショナル・レベル、およびサブナショナル・レベルで民主主義の質を高めることを目指し、2014年に政治・選挙改革を実施した。2012年12月にエンリケ・ペニャニエト大統領が就任するやいなや、PRIとPANを含む主要政党が、「メキシコのための同盟」(Pacto por México)に合意した。この同盟は、経済・政治改革を進めるために、政党間協力を促すことを目的としていた。その後2014年には、連邦議会での活発な議論を経て、民主主義の質を高めることを目的とした政治・選挙改革(Reforma Política Electoral)が承認された。同改革の主要な点として、地方選挙管理機関の権限を連邦レベルの選挙機関へと中央集権化が実施され、これによってメキシコ全土における選挙の透明性、公平性を確保することが目指された。その他、2014年政治・選挙改革には連邦・地方議員の連続再選や独立候補の禁止を撤廃、政党におけるジェンダー公正の推進、国外在住のメキシコ人に対する投票権の拡大<sup>14)</sup>、連邦選挙機関(IFE)を国家選挙機関(INE)へと再編することが盛り込まれた<sup>15)</sup>。

2014年政治・選挙改革が、ナショナルレベル、およびサブナショナル・レベルでの民主主義の質にどのような影響を与えたのかを評価するためにはさらに時間を要するが、2018年の連邦・地方選挙が、この改革がメキシコの民主主義の質の向上に資したのかどうかを評価する試金石となるだろう。

## おわりに

本章では、ナショナルおよびサブナショナル・レベルにおけるメキシコの

---

14) メキシコの在外投票権を比較の視点から詳しく論じたものとして、Emmerich and Alárcon Olguín (2016) が挙げられる。また、政治・選挙改革の全体像は、INE (2016) にまとめられている。

15) 2014年政治・選挙改革の内容とその制定にいたる過程については、Gobierno de la República (undated) および Comisión de Gobernación, Cámara de Diputdos (2014) に詳しくまとめられている。

民主主義の質について評価を試みた。まず、ナショナル・レベルの民主主義について、フリーダム・ハウス指標を用いて、メキシコの民主主義は、2006年から2016年のあいだに劣化したことが示された。そして、レヴァインとモリーナ（2011）が提示した民主主義の質についての概念と操作化にもとづき、PEIデータを使用して、5つの次元（選挙による決定、政治参加、アカウントビリティ、政府の応答性、政府の自律的決定権）についてサブナショナル・レベルの民主主義の質についての分析を行った。その結果、とくに「政府の応答性」と「政府の自律的決定権」について、民主主義の質に問題があることがわかった。近年、ベラクルス州のハビエル・ドゥアルテをはじめとし、前州知事による汚職疑惑が相次いで摘発されたり、麻薬犯罪組織が地方政府および選挙に介入する事件が多発したりと、この2つの次元で問題が深刻であることが如実に示される。

また、ナショナル・レベルで「アカウントビリティ」の低下を示唆する事例も相次いでいる。たとえば、2017年10月には、元Pemex会長が、ブラジルのオデブレイト社から賄賂を受け取り、ペニャ=ニエト大統領の選挙運動へ資金調達していた疑惑について調査をしていた選挙犯罪専門検察庁（FEPADE）長官のサンティアゴ・ニエト氏が、元Pemex会長から調査を中止するよう、圧力をかけられたことを報道機関に伝えた。この行動に対して、調査中である本案件について、FEPADE長官が報道機関に情報を伝えることは不適切な行為であるとの理由から、ニエト前長官はPRIが多数派を占める連邦議会によって、FEPADE長官職を解任された。この政治決定については、政府の水平的アカウントビリティを高めるための独立機関に対する政治介入であると、野党勢力から激しい反発があった<sup>16)</sup>。さらに、2017年12月には、メキシコの汚職抑制に重要な役割を果たしてきた会計検査院（Auditoría Superior Federal）長官が任期満了を迎えるにあたり、連邦議会は汚職摘発に熱心な現長官の再任を認めない態度を明確に示したことも、アカウ

---

16) 本件の経緯については、Montes（2017）に詳しく説明されている。

ンタビリティの低下を示唆している (Oropeza 2017)。

こうした分析結果は、メキシコでは民主主義の質の低下が明確であることを裏付けるといえよう。2014年に制定された政治・選挙改革は、サブナショナル・レベルでの民主主義の質を改善することも、明確な目標として含んでいる。この改革が、ナショナル・レベル、およびサブナショナル・レベルでメキシコの民主主義にどのような影響を与えたのかを検証することは、今後の意義ある研究課題といえる。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 久保慶一・末近浩太・高橋百合子 2016. 『比較政治学の考え方』有斐閣。  
 ダール, ロバート・A. 1981. 高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』三一書房 (Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press).  
 宮地隆廣 2014. 「民主主義の質」ラテン・アメリカ政経学会編『ラテン・アメリカ社会科学ハンドブック』新評論。  
 ラテン・アメリカ政経学会編 2014. 『ラテン・アメリカ社会科学ハンドブック』新評論。

#### 〈外国語文献〉

- Boix, Carles and Susan C. Stokes 2003. "Endogenous Democratization." *World Politics* 55(4): 517-549.  
 Cheibub, José Antonio 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.  
 Comisión de Gobernación, Cámara de Dipudados. *Dictamen de la minuta con proyecto de decreto que expide la ley general de instituciones y procedimientos electorales*. 15 de mayo, 2014. México.  
 Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.  
 Diamond, Larry 2008. "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State." *Foreign Affairs* 87(2): 36-48.  
 De Oliveira Xavier, Lídia and Carlos F. Domínguez Avila eds. 2016. *A Qualidade de Demoracia no Brasil: Questões teóricas e metodológicas da pesquisa*. Curitiba,

- Brasil: CRV.
- Diamond, Larry 2015. "Facing Up to the Democratic Recession." *Journal of Democracy* 26(1): 141-155.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino 2005. "Introduction." In *Assessing the Quality of Democracy*, edited by Larry Diamond and Leonardo Morlino. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Víctor Alarcón Olguín, eds. 2016. *Sufragio transnacional y extraterritorial: Experiencias comparadas*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Flores-Macias, Gustavo A. 2016. "Mexico's Stalled Reforms." *Journal of Democracy* 27(2): 66-78.
- Gibson, Edward L. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries." *World Politics* 58(1): 101-132.
- 2012. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gobierno de la República (undated). *Reforma Política-Electoral*. Ciudad de México: Gobierno de la República.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the late 20<sup>th</sup> Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional Electoral (INE). *Voto de los mexicanos residents en el extranjero*. Febrero, 2016. Ciudad de México: INE.
- Levine, Daniel H. and José E. Molina eds. 2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Levitsky, Steven and Lucan Way 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- 2015. "The Myth of Democratic Recession." *Journal of Democracy* 26(1): 45-58.
- Luna, Juan Pablo and Alberto Vergara 2016. "Latin America's Problems of Success." *Journal of Democracy* 27(3): 158-165.
- Mainwaring, Scott and Aníbal Pérez-Liñán 2015. "Cross-Currents in Latin America." *Journal of Democracy* 26(1): 114-127.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully eds. 2010. *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza Otero eds. 2013. *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. Ciudad de México: FLACSO-México.
- Montes, Juan 2017. "Mexico Persecutor Investigating Former Pemex CEO is Fired."

*Wall Street Journal*, October 20.

- Morlino, Leonardo, Juan Rial, Manuel Alcántara Sáez, Massimo Tommasoli, and Daniel Zovatto 2016. *The Quality of Democracy in Latin America*. International Institute of Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Stockholm: IDEA.
- Morlino, Leonardo, Simón Pachano, and Jesús Tovar eds. 2017. *Calidad de la democracia en América Latina*. Curitiba, Brasil: Editora CRV.
- O'Donnell, Guillermo 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy* 9(3): 112-126.
- Plattner, Marc F. 2015. "Is Democracy in Decline?" *Journal of Democracy* 26(1): 5-10.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Romero, Vidal, Pablo Parás, and Elizabeth Zechmeister 2015. *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Nashville: Vanderbilt University.

〈ウェブサイト〉

- Norris, Pippa, Ferran Martínez i Coma, Alessandro Nai, and Max Grömping 2016. *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity, Mexico Subnational Study 2016*. (www.electoralintegrityproject.com., 最終閲覧日：2017年12月21日)
- Oropeza, Janet 2017. "Autonomía de la auditoría está en riesgo." Fundar Centro de Análisis e Investigación. (<http://fundar.org.mx/la-autonomia-de-la-auditoria-esta-en-riesgo/?ID=7>, 最終閲覧日：2018年1月13日)

[謝辞]

本研究の一部は、科学研究費（課題番号：23243022）の助成を受けています。本稿の執筆にあたり、メキシコ現地調査で情報提供に協力して下さった Jesús Tovar 氏、および研究会で貴重なご助言をくださった星野妙子氏、坂口安紀氏、馬場香織氏をはじめ、メンバーの方々に感謝申し上げます。本研究におけるいかなる誤りはすべて筆者の責任であることを明記します。