

博士論文（要約）

パワーシェアリング——理論とマレーシアの経験

中村正志

エスニシティにもとづく亀裂を抱える社会において、民主主義が多数派民族の専制に陥るのをどうすれば回避できるのか。多数派民族の政党は、どんな条件があれば少数民族の利益を尊重するのか。この問いに取り組んだ研究では、パワーシェアリングが有効な対策だと考えられてきた。パワーシェアリングとは、ある国のおもなエスニック集団が揃って政府に代表を送り、政策決定に携わることを指す。実際に新興国では、とりわけ独立前後の時期に多民族連立政権が形成されることが多かった。だが、そのほとんどは短期間のうちに崩壊している。パワーシェアリングは、どのような条件があれば安定するのだろうか。

本論はまず、先行研究を検討して二つの問いを立てる。ひとつは多数派民族政党の指導者の動機にかかわるもの、もうひとつは、この指導者が党を掌握する能力にかかわるものである。多数派民族政党の指導者は、選挙で有権者の支持を獲得するとともに、党内の支持を維持しなければ政府の指導者になれない。少数派への政策的妥協が選挙で有利に働き、かつ党首がその他の党幹部を懐柔できる時、少数派の利益が尊重されるはずだ。

まず、選挙制度にかかわる先行研究を踏まえて、「どのような場合に異民族政党間の票の共有 (vote pooling) が生じるのか」を第 1 の問いとした。票の共有とは、アレンド・レイプハルトを批判したドナルド・ホロビッツが唱えた概念で、異なるエスニック集団を代表する政党間での「互いの支持者の票の交換」を意味する。票の共有が執政権を目指すうえで有利に働くなら、異民族政党間の政策面での歩み寄りが期待できる。そうした状況を選択投票制 (Alternative vote: AV) によって作り出すことができるとホロビッツは主張した。しかし AV の効果については疑問が付けられており、どのような条件があれば票の共有の効果が期待できるのか、これまでの研究ではあきらかでなかった。

第 2 の問いは、先行研究であまりかえりみられることのなかった、「多数派民族政党の指導者はどのような場合に党内の異論を抑えて穏健政策を実施できるか」という問題である。

第 1 の問いについては投票の空間理論、第 2 の問いについてはゲーム理論にもとづいて簡単なモデルをつくり、以下の三つの仮説を導いた。

仮説 1. 異なる民族の政党が、選択投票制 (AV) のもとで政策的に歩み寄ったとき、ないし 1 人区相対多数制 (First-Past-The-Post: FPTP) のもとで統一候補を擁立するとき、民族混合区の数が多ければ票の共有の効果が期待できる。

仮説 2. 多数派民族政党において、党首以外の党幹部ポストの価値が高いほど穏健政策が採用されやすい。

仮説 3. 多数派民族政党において、党首ポストと、現職にとって替わりうる対抗エリートのポストの価値の差が小さいほど穏健政策が採用されやすい。

仮説 1 は第 1 の問いに、仮説 2 と仮説 3 は第 2 の問いに対応する。

三つの仮説の妥当性を検証するため、本論はマレーシアをとりあげて事例研究を行なう。マレーシアは、マレー人 (55%) とその他の先住民族 (13%)、華人 (25%)、インド人 (7%) が居住する多民族国家である。エスニック集団の間には、言語や宗教、生活習慣など、

さまざまな点で違いがあり、主要政党は与野党ともに特定の集団を母体とする民族政党である。

マレーシアでは、1957年の独立以来、半世紀にわたり主要民族間のパワーシェアリングが続いた。新興国のパワーシェアリングの多くが短命に終わったことを鑑みれば、マレーシアのそれは逸脱事例である。本論の二つの問いは先行研究ではあまり検討されてこなかったから、逸脱事例のマレーシアで仮説の妥当性を確かめることができたなら、これらの問題の重要性が確認されたことになる。

事例研究の対象をマレーシアに絞るのは、次のような事情による。本論では、仮説 2 と仮説 3 にかかわる党幹部ポストの価値を、(1) 政策決定への影響力、(2) 私的に分配できる付帯利益、(3) 人事権、の 3 要素から構成されるものと定義する。この 3 要素がどのポストにどのくらい付随するかは、さまざまな政治制度によって規定される。同時にそれは、政府支出の増減や選挙ごとの議席の増減によって変化する。この党内価値配分システムの様態を把握するには事例に関する幅広い知識が必要であり、複数の事例を扱うのはむずかしい。そのため、本論では逸脱事例としてのマレーシアに関して仮説の内的妥当性を確かめることに専念した。

半世紀にわたってパワーシェアリングが続いたマレーシアでは、多数派民族政党の統一マレー人国民組織 (UMNO) の指導者が少数派に配慮する動機をもち、かつ党首が他の党幹部に穏健路線を認めさせるのに適した条件があったにちがいない。そこで、三つの仮説について次のような予測を立てた。

予測 1-1. 選挙制度に FPTP を採用するマレーシアでは、有権者の自主的判断にもとづいて票の共有が生じる条件、すなわち (1) 相対的穏健派の統一候補擁立、(2) 多くの民族混合区の存在、が揃っている。

予測 1-2. 票の共有が生じる条件が揃っているなら、マレーシアでは民族混合区で相対的穏健派=与党が優位にある。

予測 2-1. UMNO では党首以外の党幹部ポストの価値が高い。

予測 2-2. UMNO において、党首以外の党幹部ポストの価値が低下すると連立政権の運営が困難になる。

予測 2-1 補. UMNO には票の共有の恩恵を享受する幹部が多い。

予測 2-2 補. UMNO の議席が減ると連立政権の運営が困難になる。

予測 3-1. UMNO では党首と対抗エリートのポストの価値の差が小さい。

予測 3-2. UMNO において、党首と対抗エリートのポストの価値の差が開くと連立政権の運営が困難になる。

ただし、2013 年総選挙の後、マレーシアのパワーシェアリングは大きく変質している。

UMNO のパートナーである華人政党が惨敗を喫し、連立政権への参加を見送ったのである。閣外協力は続いているものの、パワーシェアリングを「主要民族による執政権の分掌」と狭く定義するなら、マレーシアのそれはついに終焉を迎えたことになる。この問題は最後に扱うこととし、まずは半世紀におよんだパワーシェアリングが、本論の想定するメカニズムによって維持されてきたのかどうかを検討する。

最初に、**予測 1-1** と **予測 1-2** の現象が生じていたことを確かめた。マレーシアの場合、票の共有が生じる 2 条件が揃っているだけでなく、野党の戦略的退出のために AV の場合よりも高い効果が期待できる環境にあった。実際、野党よりも穏健な立場をとる与党の得票率は、1959 年の第 1 回総選挙から 2004 年総選挙までは民族混合区で高くなる傾向にあった。また、この 2 変数間の関係が他の要因を反映した単なる見かけ上の相関とは考えにくいことを確認した。ただし、2008 年選挙を境に票の共有の効果は消失している。

次いで、地方制度、議会制度、政策決定と人事にかかわる UMNO の制度を検討し、UMNO には票の共有の恩恵を享受する幹部が多いこと (**予測 2-1 補**)、ならびに UMNO では党首以外の党幹部ポストの価値が高いこと (**予測 2-1**) を確認した。マレーシアの場合、州の執政制度も議院内閣制で、州議会選挙でも票の共有が期待できる環境にあった。また、連邦議会上院は任命制であり、州の下自治体選挙は 1965 年に停止されたため、票の共有が働かない選挙が存在しない。

UMNO の地方幹部は、農村政治研究で繰り返し指摘されてきたように、「金持ちになるには政治家になるのが近道」という社会通念が広まるほど多大な付帯利益を享受している。都市においても、自治体選挙が中止されたあとは、市評議員のポストが UMNO 地域支部 (division) の付帯利益になった。党首選挙で投票が行なわれた場合に結果を左右する立場にある人物は地域支部代表のうちの誰かであるため、票の共有の恩恵を享受する地方幹部の数は、平時においてはパワーシェアリングを維持するのに十分な水準にあったと考えられる。

ただし、「UMNO では党首と対抗エリートのポストの価値の差が小さい」(**予測 3-1**) と評価するのは妥当でない。マレーシアの執政制度はイギリス型の宰相システムであり、執政府において首相＝UMNO 総裁が強い権限をもつ。加えて党内の人事でも、総裁が広範な裁量権を握っている。したがって、多民族連立政権の安定性は、UMNO 地方幹部のポストの価値をいかに高く保てるかにかかっている。

ならば、選挙における議席の減少や政府支出の削減によって地方幹部ポストの価値が下がれば、パワーシェアリングの運営が困難になるはずだ。本論では時間軸に沿って、(1) 1969 年選挙での不振、(2) 1980 年代半ばの不況と 1990 年選挙での不振、(3) 1990 年代末の不況と 1999 年選挙での不振、(4) 2008 年選挙での不振、の四つのイベントを概観した。

その結果、「UMNO において、党首以外の党幹部ポストの価値が低下すると連立政権の運営が困難になる (**予測 2-2**)」、「UMNO において、党首と対抗エリートのポストの価値の差

が開くと連立政権の運営が困難になる（予測 3-2）」の二つについては、実際に生じていたことが確認できた。「UMNO の議席が減ると連立政権の運営が困難になる（予測 2-2 補）」については、UMNO が議席を大きく減らした 4 回の選挙のうち 2 回で観察された。

以上から、パワーシェアリングが異例に長く続いたマレーシアでは、本論が想定するメカニズムが働くことにより、多数派民族政党の指導者が穏健路線をとる動機をもち、かつ党首が他の党幹部を懐柔しやすい環境があったと考えられる。

最後に、2008 年選挙で投票パターンが変化した要因を探る。2008 年選挙では、与党間の票の共有が消失し、野党が歴史的な躍進を遂げた。票の共有の持続と消滅のメカニズムを説明するモデルを改めて提示したうえで、情報環境の変化（インターネット利用の普及）が争点の多元化をもたらし、それによって票の共有が消失したと考えられることを示す。