

アフリカにおける民主化と法の支配

一 統計分析と事例研究による法の支配の促進要因の経験的検証

早稲田大学大学院 政治学研究科 博士後期課程

高井 亮佑

はじめに

本稿はかつて「個人支配」(Jackson and Rosberg 1982)として特徴づけられていたアフリカ諸国が民主化を経て「法の支配」に移行するための条件について考察する。独立後のアフリカの政治体制は概して植民地期の抑圧的・搾取的性格を残しており、統治者（支配者）を頂点とする自由裁量に基づく統治がおこなわれ、統治者とパトロン・クライアント関係で結びついた取り巻きが政府の要職を占め、彼らの私的利益に沿った国家運営と政権維持（クライエンテリズム）が追求される「家産制国家」（ウェーバー）の性質を共有していた(Médard 1991)。しかし冷戦終結によりアフリカ諸国は複数政党制の導入による民主化と経済自由化を実施する必要に迫られ、アフリカの政治体制は全面的な解体と変容を余儀なくされたが、クライエンテリズム、国家の私物化、汚職、人権侵害といった家産制的性格は今も残存している（武内 2009）。本稿は民主化がもたらした政治的競争性の高まりがこうした家産制的性格を変容させ、国家リソースの公正な分配、汚職抑制、人権保護に帰結したことを統計分析と事例研究によって明らかにする。したがって、国家リソースの公正な分配、汚職抑制、人権保護は法の支配を促進する要因であることから、法の支配への移行には政治的競争性の向上が必要条件であることが結論として導かれる。

概念

政治的競争性は政治的包摂性（市民参加）とともにダールの「ポリアーキー」の概念を構成する(Dahl 1971)。しかし政治的競争性の定義と測定に際しては一定の留保が必要だろう。特にアフリカの文脈で政治的競争性という場合には何に注目すればよいのだろうか。その上で既存研究の知見を参照することが有益だろう。既存研究によれば、アフリカにおける投票行動の基盤はエスニシティであることが分かっている(Wantchekon 2003; Posner 2005; van de Walle 2003, 2007)。そのため多数派民族政党が強くなる一方で、少数派民族政党は弱小とならざるを得ない。また民族横断的な強い野党の不在が顕著である(Arriola 2013: 3.)。市民社会組織や労働組合などの団体の力が弱いこと、非民族的であり影響力と独立性を備えた団体は皆無であること、ミドルクラスが非常に小さいことなどの理由により民族横断的な野党形成が阻害されている(*ibid.*)。また大統領への権限集中とクライエンテリズムの政治文化が野党の断片化と一党優位制の形成に寄与している(van de Walle 2003: 313-314.)。さらに個人候補の多さ、政党ボラティリティの高さ、強過ぎる大統領権限と弱過ぎる議会権限、国家リソースが与党に集中していること、野党の正統性の低さなどがアフリカにおける「弱過ぎる野党という問題」の原因として指摘されている(Rakner and van de Walle 2009)。以上の知見を踏まえれば、アフリカでは政権党が国家の権限と資源を独占し、これらをクライエンテリズムを通じて分配することで政権基盤を強化する一方で、野党勢力は民族的な亀裂やリソース不足によって断片化するために弱小とならざるを得ないことが分かる。以上から政治的競争性として野党の得票率を考慮することが妥当であろう。また政治的競争性を野党の得票率として定義（操作化）するという作業は既にヴァンハネンによってなされている(Vanhanen 2000)。そのため本稿では「ヴァンハネン指標」(Vanhanen Index)を用いることとする。ヴァンハネン指標は競争性と包摂性の二つの指標から成り、次のように操作化される。まず競争性については、大統領制の場合は「100－（与党の得票率あるいは大統領派の超党派グループの得票率）」として算出する。また議院内閣制の場合は「100－（与党の得票率）」、議院内閣制でかつ大統領が存在する半大統領制の場合は「100－（与党の得票率と大統領の得票率の平均値）」として算出する。なお得票率が分からない場合は議会における議席比率で代用する。次に包摂性については「総投票数の全人口に対する割合」として算出する。なお総投票数が分からない場合は投票率で代用する(*ibid.*: 253-4.)。

それでは政治的競争性の向上は実際にどのような変化をアフリカ社会にもたらした

のだろうか。本稿はそれが国家リソースの公正な分配に帰結し、人権保護が促されたことを明らかにする。ここで国家リソースの公正な分配とは、クライエンテリズムの政治文化が根強いアフリカの文脈に照らせば、国家のリソースが違法に（私的に）流用されないことと定義できる¹。また人権保護とは、とりわけ発展途上国においては、人間が基本的な自由を追求する上で不可欠な「ケイパビリティ」(Sen 1999)が保護されることと定義できる(O'Donnell 2010)。ケイパビリティは所得、健康、教育の三つの側面から成り、「人間開発指標」(Human Development Indicators: HDI)として測定される(野上 2007)。したがって、低開発と貧困によって特徴づけられるアフリカの文脈においては、人権保護の度合いは所得、健康、教育といった人間開発の度合いと定義できるだろう。その上で本稿では経済発展を前提とする所得には着目せず、より政策的・人為的に効果を及ぼすことのできる健康と教育に焦点を当て(UNDP 2010)、既存研究によって規定要因が確立している健康を取り上げて分析を行うこととする。

統計分析

筆者は既にサブサハラ・アフリカ諸国 48 カ国（1960 年～2012 年）を対象として健康と教育を従属変数とする統計分析を行っている。その結果、いずれにおいても政治的競争性がおおむね有意なプラスの効果を及ぼしていることが明らかとなった（高井 2014）。本稿における分析の目的は交差項をモデルに投入することで国家リソース（政府支出と援助）の限界効果と政治的競争性の間の関係性を検討することである。その上で本稿では健康に焦点を当てて分析を行う。既存研究によれば、ある社会（国）に暮らす市民の健康状態は乳幼児死亡率および平均寿命として操作化され、これらの変数の規定要因は政治体制、所得、援助、保健支出、所得不平等（ジニ係数、失業率）、教育水準であることが分かっている（高井 2015）。したがって、政治的競争性の効果を検証す

¹ [van de Walle 2007]はクライエンテリズムを次のように定義している。クライエンテリズムは公職の割り振りのような国家リソースの「合法的な分配」(patronage)と公金の横流しのような国家リソースの「違法な流用」(prebend)という二つの要因からなる。ファンデヴァールの定義は先進国でも観察されるクライエンテリズムが patronage を中心としているのに対してアフリカでは専ら prebend が中心となっているという現実を的確に捉えた包括的な概念定義を提供しているといえよう。その上で本稿ではファンデヴァールの定義に依拠して「国家リソースの公正な分配」としてクライエンテリズムにおける「違法な流用」(prebend)が無い状態を想定する。また[武内 2009]によればアフリカの政治における重要な特質として「私物化（家産化）」が挙げられ、「国家の私物化」、「暴力装置の私物化」、「国家機構の家産化」といった現象が観察される。したがって、国家リソースの違法な流用とは私的な流用（私物化）と同義であると考えてもよいだろう。

る際には少なくとも上述の要因はコントロールする必要がある。さらに上述の要因に加えて民意の反映をコントロールする必要があることが近年の研究によって明らかとなった(Ross 2006; Wigley and Wigley 2011)。本稿では民意の反映としてヴァンハネン指標における包摂性（投票率）を用いることとする。

分析結果は以下の表1、2および図1、2、3、4のようになった。表1、2の分析結果からは、政治的競争性が頑健なプラスの効果を及ぼしていることが分かる。さらに交差項を用いた分析の結果、政治的競争性が高まるほど保健支出と援助の限界効果が高まること分かる（図1～4）。この理由として、政治的競争性が高まるほどガバナンスが改善され、保健支出と援助に関わる汚職すなわち国家リソースの違法な流用（私物化）が減少することが推測される。しかしそれを裏付けるには政治的競争性とガバナンスの間の関連性を検証する必要があるだろう。そこで本稿では世界銀行の「世界ガバナンス指標」(Worldwide Governance Indicators)を用い、「アカウンタビリティ」、「法の支配」、「汚職抑制」の各項目の値と政治的競争性との相関を検証した。結果は表3のようになった。いずれも政治的競争性と1%水準で有意な正の相関があることが分かる。したがって、政治的競争性が高まるほどガバナンスが改善されるといえるだろう。以上の知見をまとめれば、政治的競争性はガバナンスを改善し、保健支出や援助といった国家リソースが公正に分配されるようになるため人権保護が促進されるといえる。

それでは統計分析によって明らかとなった政治的競争性の効果はどのような因果メカニズムによって作用するのだろうか。本稿ではそれを明らかにするべく事例研究を行い、ガーナの事例を取り上げる。ガーナは1992年に民主化しただが、当初は野党が不在の典型的な選挙権威主義であった。しかし選挙を重ねるたびに政治的競争性が高まり、2000年には民主的な政権交代を実現するに至った。さらにその後も安定して高い政治的競争性を維持しており、いまや民主主義が定着した事例とみなすことができる(高井2011)。したがって、ガーナの事例を分析することは、政治的競争性の高まりがもたらす効果の因果メカニズムを解明する上では適切な事例選択であるといえるだろう(なおガーナにおける政治的競争性の変遷については図5を参照)。

表 1. 乳幼児死亡率に対する政治的競争性のインパクト

乳幼児死亡率						
固定効果モデル						
	モデル 1	モデル 2	モデル 3	モデル 4	モデル 5	モデル 6
所得	-0.00	-0.01*	0.00	-0.00***	-0.00	0.00
政治体制	-0.33***	-0.39	-0.21	0.06	-0.33***	-0.31***
競争性	-0.02*	-0.07**	-0.01	-0.1***	-0.00	0.00
包摂性	-0.04**	-0.01	-0.23***	-0.17***	-0.05**	-0.05***
援助	-0.01***	-0.07**	-0.03**	-0.00	-0.01***	0.00
保健支出	-0.01*				-0.00	
ジニ係数		0.18				
教育水準			-0.39***			
失業率				-0.12**		
競争性×保健支出					-0.00**	
競争性×援助						-0.00***
定数項	40***	40.7***	60.4***	44.4***	39.4***	38.9***
観察数	604	100	88	118	604	604
F	19	4.67	9.76	17	17.1	17.2
R ² (between)	0.27	0.34	0.27	0.34	0.29	0.26
有意水準： *** p<0.01 ** p<0.05 * p<0.1						

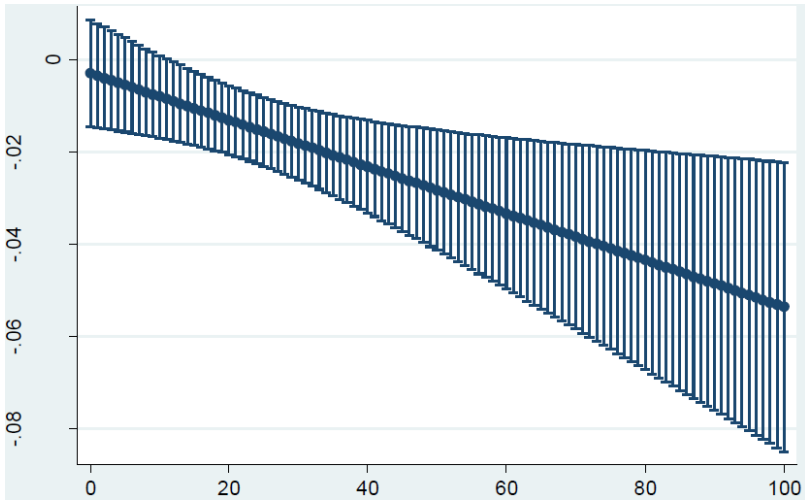
ハウスマン検定結果：有意確率=0.000（モデル 1）

表2. 平均寿命に対する政治的競争性のインパクト

平均寿命						
変量効果モデル						
	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6
所得	-0.00	0.00**	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00
政治体制	0.11*	-0.07	0.18	-0.23**	0.11*	0.1*
競争性	0.02*	0.05**	0.02	0.04*	-0.00	-0.00
包摂性	0.09***	0.04	0.05	0.19***	0.1***	0.1***
援助	0.01***	0.05***	0.03***	0.04***	0.01***	-0.00
保健支出	0.01**				-0.01	0.01***
ジニ係数		0.00				
教育水準			0.07*			
失業率				0.07		
競争性×保健支出					0.00**	
競争性×援助						0.00**
定数項	50***	46.4***	45.4***	44.8***	50.5***	50.6***
観察数	604	114	104	130	604	604
Wald chi2	130	30	40	50.4	144	135
R ² (between)	0.21	0.38	0.31	0.18	0.23	0.2
有意水準: *** p<0.01 ** p<0.05 * p<0.1						

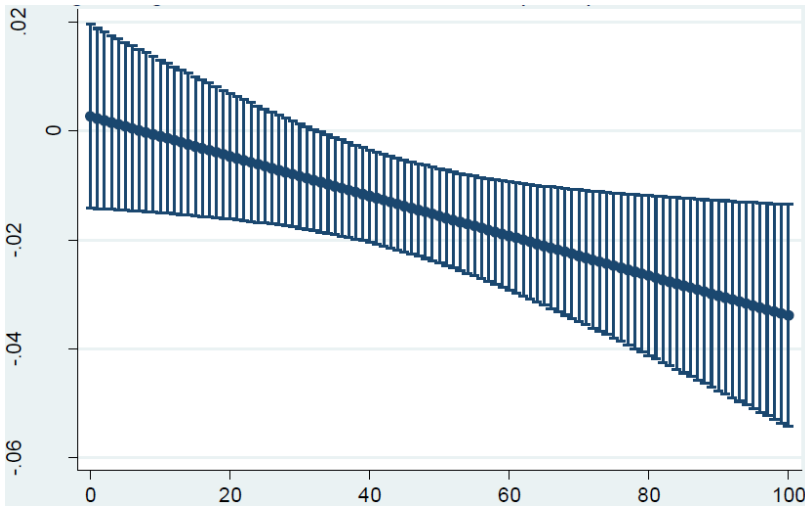
ハウスマン検定結果: 有意確率=0.1872 (モデル1)

図1．乳幼児死亡率に対する保健支出の限界効果



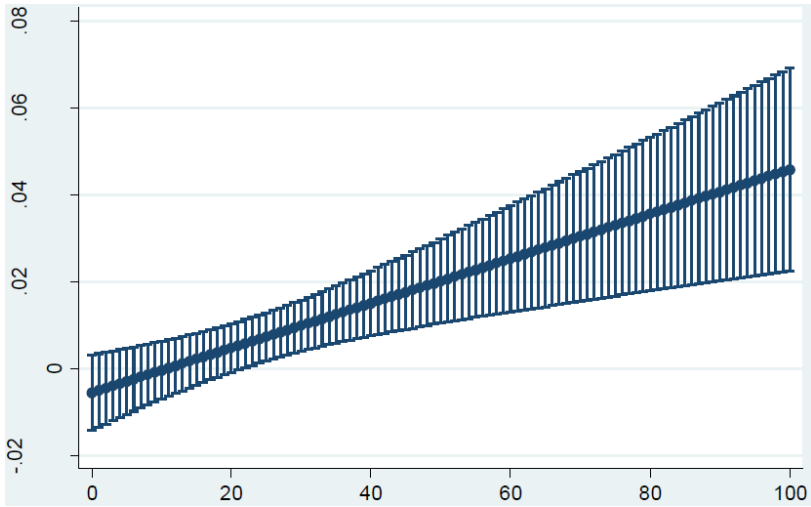
※縦軸は限界効果、横軸は政治的競争性を表す。

図2．乳幼児死亡率に対する援助の限界効果



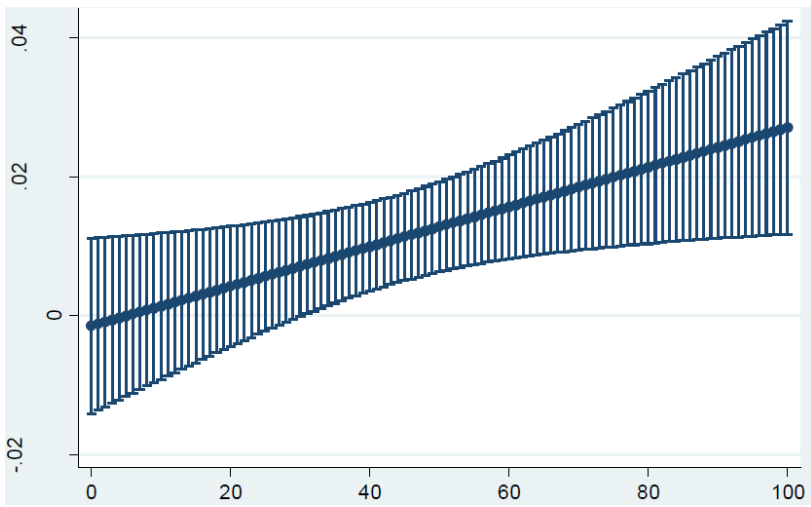
※縦軸は限界効果、横軸は政治的競争性を表す。

図3．平均寿命に対する保健支出の限界効果



※縦軸は限界効果、横軸は政治的競争性を表す。

図4．平均寿命に対する援助の限界効果



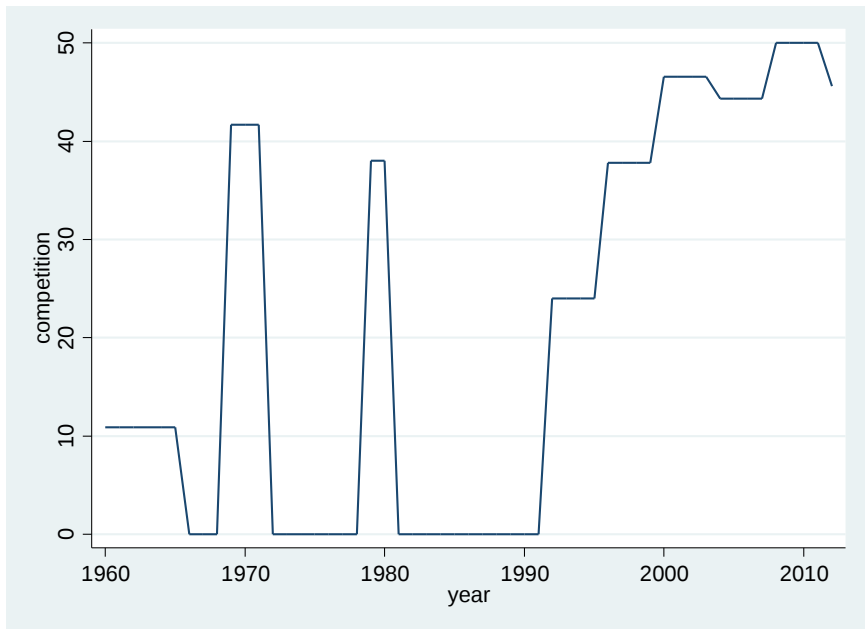
※縦軸は限界効果、横軸は政治的競争性を表す。

表 3. 政治的競争性とガバナンス指標の間の相関係数

	アカウンタビリティ	法の支配	汚職抑制	競争性
アカウンタビリティ	1.0			
法の支配	0.82***	1.0		
汚職抑制	0.71***	0.87***	1.0	
政治的競争性	0.43***	0.2***	0.1***	1.0

有意水準： *** $p < 0.01$ ** $p < 0.05$ * $p < 0.1$

図 5. ガーナにおける政治的競争性の変遷



事例研究

ガーナは1981年以来ローリングス(Flight Lieutenant. Jerry John Rawlings)を頂点とする暫定国家防衛審議会(Provisional National Defense Council: PNDC)による軍事情権下にあったが、冷戦終結に伴い1992年には政党が解禁され、複数政党制が導入された。同年11月に行なわれた大統領選挙ではローリングスが圧勝したが、選挙戦の過程で不公正な有権者登録の方法が指摘され、ローリングスに批判的な全ての政党が12月の議会選挙をボイコットした。そのためPNDCの後継政党である国民民主会議(National Democratic Congress: NDC)がほぼ全ての議席を占め、事実上の一党制となった。

総選挙をボイコットした野党は議場外での政治活動を活発化させ、政府に対する批判を強めた。特に活発な活動を展開したのは最大野党の新愛国党(New Patriotic Party: NPP)であった。まずNPPは司法を通じた政府抑制を試みた。例えば1993年のNPP対ガーナ国営放送、1994年のNPP対警察長官などの裁判がそれにあたる。前者はNDCに偏向した選挙放送の違憲性を訴え、後者は警察によるデモの許可を必要とする公安法の違憲性を問うものであった。最高裁はいずれもNPP勝利の判決を下し、政府に修正を促した。これにより法の支配に先鞭がつけられたといえる。公安法が修正されデモの許可が不要になるとNPPは司法以外の手段としてデモを積極的に活用するようになった。例えば1995年に原油価格の25%増と実効税率17.5%の付加価値税導入が政府によって提案された際には、他の野党と共に5万人以上が参加した大規模なデモを指導した。このデモの結果、政府は提案を見送り、財務大臣が更迭される事態になるなど、NPPの活動は政府に対して一定の影響を及ぼすようになった。NPPの活動に対して政府は警戒を強め、両者の敵対意識が強まったが、ローリングスはNPPとの融和を図った。これを端的に示す事例として政党間諮問会議があげられる。ローリングスの支援を受けた同会議では大統領選挙と議会選挙の同日実施や有権者登録の改善など選挙の実施形態に野党の要望が取り入れられた(六辻2003)。

政党間諮問会議での合意を受けて野党が全て参加した1996年12月の総選挙では大統領選でローリングスが大勝したものの、議会選挙ではNDCが全200中133まで議席を減らし、実質的な複数政党制への道が開かれた。NDCは憲法改正に必要な3分の2以上の議席を保有できなかったため、憲法改正によるローリングス三選は不可能になった。これによりローリングスは1998年7月に憲法の規定通り二期限りで引退することを表明した。一方60議席を獲得して野党第一党になったNPPは人権問題や汚職問

題を次々と議会で取り上げるようになった。高まる汚職批判に対してローリングスは「容赦無し」(Zero Tolerance)を宣言し、汚職が判明した閣僚の更迭や汚職対策法令の制定を次々と実施した²。これにより従来のクライエンテリズムの政治手法は修正を余儀なくされた。その一方でローリングスは引退にあたってミルズ(John Atta Mills)副大統領を次期大統領候補として独断で指名した。しかしこのことはNDC内部で公然たる反発を招き、一部の党員が国民改革党(National Reform Party: NRP)を結成して離党する事態となった。ローリングスの引退とNDCの内部分裂は党の結束を弱め、1998年からの経済状況悪化や汚職の蔓延による支持率低下も影響して、その後の政権交代に帰結した。2000年12月の大統領選ではNPPのクフォー(John Agyekum Kufuor)がミルズを決選投票で破り、議会選挙でもNPPが100議席を獲得して与党となり、NDCは92議席に止まった。

法の支配の確立と汚職撲滅を公約に掲げて当選したクフォーは2001年から2008年までの二期8年を全うし、その間に精力的に取り組んだのは法制度改革と司法制度改革であった³。法制度改革では人権抑圧的な法律を撤廃するとともに数々の汚職対策法令を制定した。まず植民地時代に起源をもつ予防拘禁法や公安法が撤廃され、メディアやデモを取り締まる際に活用されてきた名誉棄損罪と暴動教唆罪が刑法から削除された。また公共調達法や公益通報者法といった汚職対策法令が相次いで制定され、専門の汚職対策機関が新設された。次に司法制度改革では法曹を増員し、従来の高等裁判所に「迅速コース」(Fast Track Court)を設置することで裁判手続きの効率化が図られた。特にクフォー政権は政治家の汚職問題を追及する際に迅速コースを活用し、これによりローリングス政権時代の閣僚経験者十数人が有罪とされた。また専門的な案件に特化した商事裁判所と土地裁判所が新設され、裁判外紛争解決制度(ADR)といった新制度も導入さ

² たとえば、議員、政府高官、裁判官などの資産公開を義務付ける公職者資産公開法(Office Holders Assets Declaration Law)が挙げられる。

³ 2001年1月7日にクフォーが大統領に就任し、就任演説で政権の方針を明らかにしたが、その要点は以下の演説部分に集約されている。

「われわれの政権は汚職に対して無寛容(“Zero Tolerance”)であり、まず私個人がその模範を示すことを誓う。(中略) わが政府は法の支配が確実に存在する安全で安心な環境を創り、すべての市民が法の保護の下にあり、何人も民族または宗教的・政治的な信条によって迫害されることがないようにする。われわれは争いが法の支配と公正によって司法の手で解決されることを期待する。」(Ghanaian Times 2001.1.5)

れた。以上のような改革によりガーナにおける法の支配はより徹底されたといえよう。さらにクフォー政権は国民健康保険法、労働法、障害者法といった人権保護法令を多数制定し、福祉と教育に力を入れることで従来のクライエンテリズムとは異なる形で支持獲得を追求した。その結果、保健支出と教育支出の GDP に占める割合はいずれも倍増した。この背景には重債務貧困国(HIPCs)イニシアティブの申請による大幅な債務免除と新規の援助の獲得に成功したこと、新自由主義的な経済政策により大胆な民営化を実行し財政再建に成功したこと、および 2000 年代の景気回復が挙げられる。最後にクフォー政権は長年の懸案事項であった土地問題と首長制の問題に法的なメスを入れ、土地制度改革と首長法の制定を実施した。

結論

ガーナの事例からは政治的競争性をもたらす効果の因果メカニズムとして野党の影響力の増大による与党の政策変更を挙げることが出来るだろう。つまり野党が政府の政策に一定の影響を及ぼし、汚職対策を促すことで従来のクライエンテリズムの政治手法が修正され、ガバナンスが改善されるという因果メカニズムである。以上をまとめると政治的競争性の高まりはガバナンスを改善し、国家リソースの公正な分配を促すため、人権保護に寄与することが統計分析から明らかとなり、その背景には野党の影響力の増大によって与党が従来のクライエンテリズムの政治手法を修正するようになるためにガバナンスが改善されるという因果メカニズムが存在するということが事例研究から明らかとなった。したがって、ガバナンスの改善と国家リソースの公正な分配は法の支配をもたらすことから、アフリカにおいては政治的競争性の向上が個人支配から法の支配へ移行する上で不可欠の要因であるといえるだろう。

参考文献

- Arriola, Leonardo R. 2013. *Multiethnic Coalitions in Africa: Business Financing of Opposition Election Campaigns*. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Jackson, Robert H. and Carl. G. Rosberg. 1982. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: University of California Press.
- Marshall, Monty G., Ted Robert Gurr and Keith Jaggers. 2014. POLITY™ IV PROJECT, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013, Dataset Users' Manual. <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2013.pdf>
- Médard, Jean F. 1991. *États d'Afrique noire: Formations, mécanismes et crise*. Paris: KARTHALA.
- 六辻彰二「ガーナ第四共和制における議会と政府の関係性」『アフリカにおける議会と行政府』日本国際問題研究所, 2003 年: p.61-74.
- 野上裕生『人間開発の政治経済学』アジア経済研究所, 2007 年.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Rakner, Lise and Nicolas van de Walle. 2009. "Opposition Weakness in Africa" *Journal of Democracy*, 20(3): 108-121.
- Ross, Michael. 2006. "Is Democracy Good for the Poor?" *American Journal of Political Science*, Vol.50, No.4: 860-874.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- 高井亮佑「アフリカの民主化 ―ゲーム理論・統計分析・比較事例研究による検証(1)」『早稲田政治公法研究』第 97 号, 31-44 頁. 2011 年.
- 高井亮佑「二極化するアフリカの民主化」『アフリカ』Vol. 54(4) (WINTER 2014), 22-27 頁.
- 高井亮佑「政府の応答性と市民の健康 ―アジア・アフリカ 30 ヶ国を対象とした経験的検証」『早稲田政治経済学雑誌』No.388, 2015 年 6 月, 62-71 頁.
- 武内進一『現代アフリカの紛争と国家 ―ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジ

エノサイド』明石書店, 2009 年.

UNDP. 2010. *Human Development Report*. UNDP.

Vanhanen, Tatu 2000. “New Dataset for Measuring Democracy, 1810–1998” *Journal of Peace Research*, 37(2): 251-65.

Wantchekon, Leonard. 2003. “Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin”. *World Politics*, 55 (April 2003): 399-422.

Wigley, Simon and Arzu Akkoy Unlu-Wigley. 2011. “Do Electoral Institutions Have an Impact on Population Health?” *Public Choice*, 148: 595–610.

van de Walle, Nicolas. 2003. “Presidentialism and Clientelism in Africa’s Emerging Party Systems” *Journal of Modern African Studies*, 41(2): 297-321.

van de Walle, Nicolas. 2007. “Meet the New Boss, Same as the Old Boss?: The Evolution of Political Clientelism in Africa” in Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson (eds.) 2007. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

補遺

データおよび出典

- ・一人当たり GDP (GDP per capita (current US\$))
出典：World Development Indicators
- ・平均寿命(Life expectancy at birth, total (years))
出典：World Development Indicators
- ・乳幼児死亡率(Mortality rate _ neonatal)
出典：World Development Indicators
- ・政治的競争性
出典：[Vanhanen 2000]
- ・政治的包摂性
出典：[Vanhanen 2000]

- ・ 政治体制
出典：[Marshall *et al.* 2014]
- ・ 一人当たり援助受取額(Net ODA received per capita (current US\$))
出典：World Development Indicators
- ・ 一人当たり医療支出(Health expenditure per capita, PPP (current US\$))
出典：World Development Indicators
- ・ 女性識字率(Literacy rate, youth female (% of females ages 15-24))
出典：World Development Indicators
- ・ ジニ係数(GINI index)
出典：World Development Indicators
- ・ 若年失業率(Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24))
出典：World Development Indicators

記述統計量

変数	観察数	平均	標準偏差	最小値	最大値
乳幼児死亡率	1214	56.59534	60.65007	1.578417	344.9
平均寿命	2311	50.2057	8.624594	3.18277	88.11346
一人当たり GDP	2053	1261.816	2056.324	50.04221	15798.63
政治的競争性	2240	17.25009	21.07086	0	84.21
政治的包摂性	2122	20.47608	17.86282	0	65.1
政治体制	2202	-2.237057	5.950663	-10	10
一人当たり医療支出	839	78.64678	120.5402	0	1138.238
一人当たり援助受取額	2200	50.84419	69.89333	-11.55534	688.7694
女性識字率	145	48.9816	24.53901	5.73528	92.25898
ジニ係数	127	45.20228	8.618005	28.9	74.33
若年失業率	125	39.1848	31.41521	0	100