

## 第2章 分断社会における民主主義の安定 権力分有をめぐる議論の展開

中村 正志

### 要約：

本稿では権力分有論を中心に、分断社会で民主主義が安定的に機能するメカニズムと条件を論じた文献をレビューする。分断社会の民主主義には、多数派支配と競り上げという不安定化要因がある。権力分有論には多極共存アプローチと統合アプローチの2種があり、おもに前者は多数派支配、後者は競り上げを抑制する制度と条件を論じている。権力分有論は実証理論であると同時に規範理論でもあり、2つのアプローチに対して、実証面、規範面の双方からの批判がある。民族や宗派を代表するエリートを妥協に導くインセンティブ構造の解明と事例研究の積み上げが必要とされている。

### キーワード：

分断社会 (divided societies) 権力分有 (power sharing) 多極共存アプローチ (consociational approach) 統合アプローチ (integrative approach)

### はじめに

近代民主主義体制の創生期以来、多民族国家 (multinational states) で民主主義を実現・維持するのは難しいと論じられてきた。19世紀半ば、イギリスの思想家ジョン・スチュアート・ミルは次のように断言している。「異なった諸民族によって形成されている国では、自由な諸制度は、ほとんど不可能である。同胞感情のない国民のあいだにあっては、ことにかれらが異なった言語を読み書きしているばあいには、代議制政府の運用に必要な、統一された世論が存在しえない」(ミル [1997: 376])。

エスニシティや宗教、人種、言語などの差異にもとづく深い亀裂を抱えた分断社会 (divided societies) において、どうすれば民主主義による紛争管理が可能になるかという問いは、今日の比較政治学においても重要な問題であり続けている。とりわけ冷戦終了後は国際社会の民主化圧力が高まり、たとえ開発途上国であっても、国民統合と政治的安定確保のために必要との理由で権威主義体制を正当化するのは困難になった。また各地で民族紛争が発生し、ポスト紛争国家において民主主義に則した利益調整を行うための制度が模索されてきた。こうした現実に対応すべく研究蓄積が進められ、分断社会の政治制度設

計に関する実務家向けのハンドブック (Harris and Reilly eds. [1998]) も刊行されている。本稿では、権力分有 (power sharing) に関する議論に重点を置いて、分断社会で民主主義が安定的に機能するメカニズムと条件を論じた文献のレビューを行う。

まず第1節では、分断社会の民主主義が直面する特有の問題を指摘した文献の論点を簡潔に示す。分断社会では、民主主義による紛争管理に不可欠な妥協の形成が困難だと考えられてきた。問題の源は、社会のなかの鋭い利害対立である。それは民主主義に2つのリスクをもたらす。ひとつは、多数派集団が政治ポストを独占する多数派支配 (majority domination) の状況が生じるリスクであり、もうひとつは、同一集団を代表する政党、政治家同士が支持獲得競争の過程で立場を急進化させる競り上げ (outbidding) のリスクである。

分断社会で民主主義を維持するのは不可能、またはきわめて困難だとする議論に対して、特定の政治制度と社会条件のもとではそれが可能になることを示したのが権力分有論である。権力分有論には2つの潮流がある (O'Flynn and Russell eds. [2005]; Sisk [1996])。ひとつはレイプハルト (A. Lijphart) に代表される多極共存アプローチ (consociational approach) の議論、もうひとつはホロビッツ (D. Horowitz) を代表的論者とする統合アプローチ (integrative approach) の議論である。多極共存アプローチの重点は、多数派支配を回避する制度と社会条件の模索にある。一方統合アプローチの関心は、競り上げを抑制する制度の解明に向けられている。第2節、第3節では、2つの権力分有論の論点を整理する。

権力分有論は、分断社会で民主主義が安定 / 破綻するロジックを提示する実証理論 (positive theory) であると同時に、分断社会が採用すべき政治制度を示す規範理論 (normative theory) でもある。2つのアプローチそれぞれに、規範面、実証面の双方での批判がある。第4節ではこれらの批判を整理する。最後に今後の研究課題について若干のコメントを付す。

## 第1節 分断社会の民主主義が直面する問題

エスニシティや宗教にもとづく亀裂を抱える社会では、なぜ民主主義の維持が困難になるのだろうか。構造機能主義の観点から民主主義の安定性を論じたアーモンドらは、社会の役割構造のあり方が民主主義の安定 / 不安定を決めると主張する (Almond [1970: Chap. 1]; Almond and Powell [1966: Chap. 10])。彼らによれば、政党や利益団体、マスメディアがたがいに自律的に活動し、広く参加文化がみられる場合に民主主義は安定的に機能する。逆に、政党、団体、メディアが、カトリック政党、カトリック系労働団体、カトリック系新聞といったようにイデオロギー上の同族性にしがたってコーディネートされた社会 (分極的な政治的下位文化をもつ社会) では、政治的要求が政策や法律に変換されることなく累積する。そうなると、民主主義はシステム維持に必要な支持を獲得できない。

彼らや Lipset [ 1960 ] は、個人がさまざまな団体に重複して所属することで発生する交差圧力 ( cross pressure ) の効果に注目する。多種多様な団体に所属することによって、ひとは自分とは異なる政党を支持する友人をもち、さまざまな思想に接するようになる。一方で団体の側は、多様な政治的選好をもつメンバーを抱え込むことになる。これにより、個人ならびに団体は穏健な政治的立場をとるようになり、政策決定に必要な妥協と合意形成が可能になると考えられた。一方、社会が言語や宗教を紐帯とするいくつかの区画に分断され、区画を横断する社会関係が希薄な場合、交差圧力が働かず区画間の利害対立が先鋭化しやすい。

そのため、分断社会の民主主義は解決が困難な問題に直面する。極端な例は、国家からの分離独立を求める集団や、他集団の成員の市民権剥奪を要求する集団が存在するケースである。Lintz and Stepan [ 1996: Chap. 2 ] は、このような問題を国家性 ( stateness ) 問題と呼び、国家性問題が深刻であるほど民主主義の定着は困難になると指摘した。

国家からの離脱や他者の追放を求める集団が存在しない場合にも、分断社会には特有の問題が2つある。それらは、民主主義に不可欠の要素である選挙を通じて発現する。第1の問題は、多数派支配のリスクである ( Horowitz [1994: 35-7]; Lijphart [1984: 21-3] )。民主主義が選挙によって権力を保持する者を決定し、多数決によって意思決定を行う競争体制である以上、敗者が生み出されることは避けられない。分断社会では、この競争が民族や宗教を対立軸として行われる可能性が高い。実際、分断社会ではしばしば特定の民族や宗派の利益を代表する政党が主要政党となっている。その結果、多数派の民族や宗派の代表が政治権力を独占し、少数派の利益に著しく反する政策を実施する状況が生じうる。しかも、集団間の人口比が逆転しないかぎり、すなわち少数民族が少数民族であるかぎり、競争における勝者と敗者が入れ替わることは期待できない。

手続き民主主義が実現していても実態が露骨な多数派支配となるならば、その体制は少数派の間で正統性を確保できず、反体制運動やテロ、暴動を招くおそれがある。こうした状況を回避するには多数派が少数派の基本的権利を保障する必要があるが ( Dahl [1971: Chap. 7] ), 多数派のコミットメントを確実なものとする条件は達成しづらい ( Fearon [1995] )。

もうひとつの問題は、集団内部での支持獲得競争から発生する要求の競り上げである ( Rabushka and Shepsle [1972: Chap. 3] )。ある民族や宗派の利益を代表する政党がひとつしか存在しないとは限らない。複数の政党があれば、当該集団の政治的支持をめぐる競合が発生する。この競合においては、その集団の利益追求に関して強い態度をとれば有利になり、他者に妥協的な態度をとれば不利になると考えられる。そこで各党は、互いに競争相手よりも急進的な主張を行うようになる。これと同様の現象は他の集団でも起こりうる。各集団の内部で競り上げが昂じれば、集団間の利害調整は困難になる。また、競り上げの結果集団間の緊張が高まり、暴力的紛争や抑圧体制への転換が生じるおそれがある。それ

ゆえ Rabushka and Shepsle [ 1972 ] は、分断社会で民主主義を長期的に維持するのは不可能だと主張する。

## 第2節 多極共存アプローチの論理

分断社会で民主主義を維持するのはきわめて困難だとする見方に対し、早くから異議を唱えたのがレイプハルトら多極共存アプローチの論者である。レイプハルトは、分断社会<sup>1</sup>であるオランダやスイス、オーストリア、ベルギーなどでは多数派支配が回避され、各集団を代表するエリートの協調行動によって民主主義が維持されていることを明らかにし、これらの国々の政治形態のエッセンスを抽出して多極共存型民主主義（consociational democracy）と名付けた。多極共存型民主主義の特徴は、(1)すべての主要集団の代表に執政職を与える（大連合政権）、(2)少数派の合意なき決定を予防する（相互拒否権）、(3)政治職と公的資源（公務員ポストや補助金）を各集団に比例配分する、(4)ある集団にとって重要な問題やある集団だけにかかわる問題についてはその集団に自決権を与える、の4点である（Lijphart [1977, Chap. 2]）。

レイプハルトに代表される多極共存アプローチの論者は、エリート協調を導く政治制度と社会的条件を模索している。政治制度については、まず、大連合（grand coalition）と政治職の比例配分を実現するため、政府の形態は大統領制より議院内閣制が望ましく（Lijphart [1991]）、選挙制度は比例代表制がよいとされる。少数派への拒否権付与は、憲法改正に必要な賛同の水準を高く設定することや司法審査制度によって実現する。また、通常の立法過程においても少数派の合意なき決定を防ぐため、議会は二院制にして両院に均等な権限を付与するのが望ましいとされる。集団の自決権は、特定の集団が特定の地域に集まって居住している場合には連邦制、そうでない場合には各集団に固有の問題（言語や教育）に関する立法権を付与することで達成される（Lijphart [1984; 1999]）。

これらの制度から構成される政治体制が安定的に機能する社会的条件として、Lijphart [ 1977: Chap. 3 ] は、(1)人口の過半数を占める集団が存在しないこと、(2)亀裂を跨ぐ愛着（overarching loyalties）が存在すること、(3)人口規模が小さいこと、の3点を挙げた<sup>2</sup>。過

---

<sup>1</sup> レイプハルトは多極社会（plural societies）と表現しているが、本稿では分断社会という語に統一する。ただし、レイプハルトが多極共存型民主主義の事例としてあげた中欧諸国の社会的亀裂はさほど深刻ではなく、アジアやアフリカの深く分断された社会と同列に論じることはできないとの指摘もある（Horowitz [1985: 571-4]）。

<sup>2</sup> Lijphart [ 1977 ] では社会的条件のほかにも、多党制や連邦制が多極共存型民主主義に好適な条件として指摘されている。しかしこれらの政治制度は、後の著作（Lijphart 1984; 1999）では条件とは扱われず、権力分有体制のモデル（合意型民主主義）の構成要素に取り込まれた。多極共存型民主主義と合意型の区別はレイプハルト自身の議論においても明瞭でなく、彼以外の論者は両者をあまり区別せず、consociationalism, consociational model などと

半数集団が存在すれば多数派支配となる可能性が高く、拮抗する二大集団で構成された社会においても両者の関係は協調ではなく多数派争いに向かう。3つ以上の集団があり、どの集団も過半数に達していなければ、こうした事態を回避できる<sup>3</sup>。亀裂を跨ぐ愛着（例えばナショナリズム）は、社会全体の紐帯となり対立を緩和する。人口規模が小さければ、各集団を代表するエリートの個人的交流の機会が増える。またレイプハルトは、Dahl and Tufte [ 1973 ] を引用して、人口規模が小さければ意思決定が容易になると主張する<sup>4</sup>。

O'Leary [ 2005 ] は、レイプハルトの議論を引き継いで補足している。まず、過半数集団が存在しないという条件について3つの例外を指摘する。それは、(1)少数派が資源（経済力など）に裏打ちされた交渉力をもつケース、(2)少数派の人口増加率が相対的に高く逆転の可能性のあるケース、(3)過去の抑圧を贖うなどの理由により、多数派が寛大さを示す行為として少数派を厚遇するケース、である。また、Lijphart [ 1977: 81 ] が多極共存型民主主義にとって集団を横断する亀裂（cross-cutting cleavage）の紛争抑制効果は重要でない<sup>5</sup>と主張したのに対し、O'Leary [ 2005: 27 ] はその逆の関係は多極共存型民主主義においても成り立つこと、すなわち民族亀裂や宗教亀裂と階級亀裂の重複が対立を激化する効果をもつことを認める。

以上のように、多極共存アプローチでは多数派支配を回避するメカニズムと条件が模索されてきたが、とくに初期の段階では、集団内部で発生する競り上げの問題にはあまり注意が払われてこなかった。Nordlinger [ 1972: 73 ] は、集団内の構造的エリート支配（structured elite predominance）が紛争を抑制するための必要条件だと主張した<sup>6</sup>。裏を返せば、同一集団の内部で政治的支持をめぐる競合がある社会では民主主義による紛争管理は不可能だということになる。一方 Lijphart [ 1977: 99-103 ] は、激しい紛争の危険性があること自体が各集団のエリートを協調させる要因になると主張する。紛争が起こるかも知れないという予測は、エリートにそれを回避する行動をとらせ、その結果実際に紛争が回避されるという自己否定的予測（self-negating prophecy）になるというのである。レイプハルトの議論で

---

呼ぶ（ただし、後述するサルトリーによる合意型民主主義批判においては、実在する政治体制の類型としての多極共存型と規範モデルである合意型の区別が重要となる）本稿では、多極共存型民主主義という呼称で統一する。

<sup>3</sup> しかし、2つ以上の集団が連携し、他の集団を権力から排除して支配することはありうる（O'Leary [2005: 24]）。

<sup>4</sup> Dahl and Tufte [ 1973: 40 ] は、社会経済水準など他の条件が等しければ、規模の大きな国ほど組織化された利益と利益団体が多くなり、政策決定過程が複雑になると指摘した。

<sup>5</sup> Lijphart [ 1977: 81 ] は、多極共存型民主主義にとって交差圧力がないことは問題ではなく、亀裂の重複は区画がいくつできるかを左右するという点においてのみ重要だとする。

<sup>6</sup> Nordlinger [ 1972: 78-87 ] は、次のような条件が構造的エリート支配をもたらすと主張する。(1)不活発な政治活動、(2)権威に黙従する態度、(3)パトロン - クライアント関係、(4)組織力の高い大衆政党。

は、各集団の代表は協調を志向するものとあらかじめ設定されているといえる<sup>7</sup>。

競り上げがエリート協調の維持を困難にするという指摘に対し、Lijphart [2002] は、拘束名簿式比例代表制はエリートの立場を強化すると主張する。確かに拘束名簿式比例代表制が採用されている場合、名簿順位の決定権をテコにエリートは党規律を維持でき、議会での党内対立に由来する競り上げを抑制する効果を期待できる。しかし、ひとつの集団を代表する政党が複数ある場合、拘束名簿式比例代表制は政党間の競り上げ抑制には寄与しない。選挙前に他集団への妥協的な姿勢を示すことは、同一集団のライバル政党との競合を不利にするからである。Wolff [2005: 63-4] は、選挙で民族的な争点が煽られればエリートが選挙後に妥協に転じるのは容易ではないと指摘する<sup>8</sup>。

ただしこの問題は、多極共存型民主主義に対して必ずしも致命的な打撃を与えるものではない。多極共存型民主主義では、相互拒否権や各集団への決定権の委譲、固定的なフォーミュラ（比例配分）に則った資源配分によって、民族や宗派の利益にかかわる問題が通常の政治的利益調整過程から排除されるからである。言語問題や宗教問題に関する利益調整が必要になった場合には、交渉過程を非公開にし、大衆の圧力を遮断することでエリート間の妥協が成立しやすくなる（Tsebelis [1990: Chap. 6]）。選挙は分極的な大衆の選好が議席配分に反映されるかたちで行う一方、政策決定過程では急進派、とくに多数派のその影響力を削ぐ制度によって分断社会でも民主主義が維持できる、というのが多極共存アプローチの基本的な論理だといえる。

### 第3節 統合アプローチの論理

権力分有論のもうひとつの潮流は、多極共存アプローチへの批判のなかから生まれてきた。代表的論者のホロビッツはレイプハルトの主要な論敵の一人であり、競り上げを抑制し紛争を穏健化するメカニズムこそ重要だと説いてきた（Horowitz [1985; 1989; 1991; 1994; 2003]）。その観点はReilly [2001] や O'Flynn and Russell eds. [2005] に引き継がれ、彼らの議論は統合アプローチと呼ばれる。レイプハルトが、多極共存モデルは分断社会で機能する唯一の民主主義だと主張するのに対し、統合アプローチは、あらゆる社会にフィットする単一の規範モデルは存在しないという認識を前提としており、その関心はこれまでのところ選挙制度のもたらす効果に集中している。

<sup>7</sup> レイプハルトは、過去にエリート協調の伝統があればそれが多極共存型民主主義の形成に有利に働くと指摘する。しかし過去の経験は必須条件ではなく、自己否定的予測のメカニズムを補完する材料にすぎないとされる（Lijphart [1977: 99-103]）。

<sup>8</sup> さらにいえば、拘束名簿式比例代表制のように党規律を高める制度は、党内反主流派にとって離党・新党結成のインセンティブとなりうる。よって、ある時点である集団を代表する政党がひとつしかなくても、拘束名簿式比例代表制の存在が新党結成のインセンティブとなり、結果として政党間の競り上げを惹起するという事態も考えられる。

統合アプローチは、紛争激化の危険性に対する認識が無条件にエリートを協調志向にするとは考えない。また議席の共有 (seat pooling), すなわち連立政権の形成は、集団間の和解を促進するうえで必要条件だが十分条件ではないとする。連立の必要性が政策面での相互妥協を導くとは限らないからである。実際、議会での多数派形成だけを目的に誕生した連立政権が、政策面で折り合いを付けることができず短期間で瓦解し、結果的に紛争を悪化させた事例が多々ある。よって連立の必要性 (多党制) のほかに、各集団を代表する政党を妥協に導くメカニズムが必要となる (Horowitz [1991: 139-41, 170-7])。

Horowitz [1991: Chap. 5] は、票の共有 (vote pooling) の必要性が政党を妥協に導くインセンティブになると主張する。票の共有とは、異なる集団を代表する政党間での「互いの支持者の票の交換」(p. 167) であり、それは政党間合意によってなされる。この合意が成立する条件は、他集団の政党との票の交換が選挙を闘ううえで有利になる状況が存在することである。特定の社会的条件のもとでは、そうした状況を優先投票制 (preferential voting) によって作りだすことができる。優先投票制とは、投票用紙に選好順位 2 位以下の候補を記入できる選挙制度である。

優先投票制には、比例代表制の一種である単記移譲式 (Single Transferable Vote: STV) と、多数決制の選択投票制 (Alternative Vote: AV), 補足投票制 (Supplementary Vote: SV) の 3 種がある<sup>9</sup>。一般的には、STV では複数人区制、AV と SV では一人区制がとられるが、AV と SV では複数人区制もありうる。いずれについても、すべての候補者の選好順位を指定しなければならない (すべて記入しないと無効票になる) 制度と、順位を何人につけても構わない (たとえば 1 人の候補しか記入しなくてもよい) 制度の 2 種類がある。

STV においては、選挙区の定員と有効投票用紙の数から算出される当選基数を超える票を得た候補が当選する。まず順位 1 位の票を集計し、当選者が定員に満たない場合、順位 2 位以下の票が利用される。具体的には、当選者の獲得票のうち当選基数を超える分と落選が決定した候補の票において、順位 2 位とされた候補にそれらの票が分配される。それでも定員が埋まらない場合には、順位 3 位以下の票が同様の方法で分配される。AV と SV ではともに、有効投票数の過半数の票を獲得した候補が当選する。どちらの場合でも、まず順位 1 位の票が集計され、その時点で過半数を獲得した候補がいればその候補が当選となる<sup>10</sup>。その時点で当選者がいない場合、順位 2 位以下の票が利用される。AV では、最下位候補が獲得した票において順位 2 位とされた候補にその票が分配される。SV では、最多得票候補と 2 番手の候補をのぞくすべての候補の票が分配の対象となる (Reilly [2001: Chap. 2, 7])。

<sup>9</sup> Horowitz [1991] は SV を AV の一種と見なしているが、Reilly [2001] は、それは間違いだと指摘している。ここでは混乱を避けるため、各文献で用いられている制度の呼称をそのまま使用する。

<sup>10</sup> 簡素化のため、ここでは一人区制のケースの説明に限定している。

優先投票制が政党を妥協に導くメカニズムを架空の事例を用いてみてみよう。A 民族と B 民族の 2 民族からなる国において、A 民族を代表する政党 A と政党 A'、B 民族を代表する政党 B と政党 B' の 4 党が議会選挙で競合するとする。政党 A と政党 B の間には、互いの支持者の票を交換する合意がある。具体的には、政党 A がその支持者に対し、投票用紙の選好順位 2 位の欄に政党 B の候補の名を記入するよう働きかけ、政党 B も見返りに支持者に同様の働きかけをする。一方、政党 A' と政党 B' はそれぞれ単独で選挙に参加している。このような状況は、政党 A と政党 B を他の 2 党との競合において有利な立場におく。こうした合意を結び、かつ実際に有権者に他集団候補の名を記入させるには、政党 A と政党 B が政策面で歩み寄り、穏健な立場をとる必要がある。よって票の共有にもとづく連立政権では、議席の共有のみにもとづき票の共有を欠く連立政権に比べ、政策面での妥協が実現する可能性が高まる。

ただしこのメカニズムを動かせるには、2 つの集団の人口が拮抗した選挙区が十分多いことが条件となる。なぜなら、例えば A 民族が有権者の大多数を占める選挙区では、B 民族と妥協する政党 A より非妥協的な政党 A' の方が有利になるからである。

選挙によって集団間の政策的妥協が促進されるという統合アプローチの論理は、現実味がない (McGarry and O'Leary [1993: 21-2])、事例が少ない (Sisk [1996: 44]) と批判されてきた。しかし Reilly [2001] によって、優先投票制の事例は少なからずあり、紛争の穏健化効果を発揮した例もあることが示されている。

#### 第 4 節 権力分有論への批判

多極共存型民主主義論の登場以来、権力分有論には様々な批判がなされている。以下では O'Leary [2005] に倣い<sup>11</sup>、これらの批判を、(1)権力分有では民主主義を維持できないのではないか、あるいは「民主主義の質」に問題があるのではないかという批判 (規範理論としての権力分有論への批判)、(2)権力分有論は権力分有という現象が発生し維持されるメカニズムを十分説明できていないのではないかという批判 (実証理論としての権力分有論への批判)、の 2 つに分けて整理する。

まず、権力分有論への規範面からの批判をみてみよう。第 1 に、多極共存型民主主義は「非民主的」だという根強い批判がある (Barry [1975] など)。Lijphart [1977: 52] は、「多極共存モデルにおいては政府 (government) と体制 (regime) が一致する」と述べる。多極共存型民主主義のもとでは、野党は弱く、政権交代は生じ得ない。この批判は統合アプローチにもあてはまる。票の共有が十分な効果をあげているかぎり、政権交代は生じにく

---

<sup>11</sup> O'Leary [2005] は多極共存アプローチへの批判を整理している。本稿は統合アプローチへの批判も扱う。

い<sup>12</sup>。権力分有体制下のエリート協調は、急進派大衆の選好が政策決定に反映されないような工夫のもとで成り立つ。2つのアプローチの差異は、選挙の際に急進派の影響力を削ぐ(統合アプローチ)か、政策決定の段階でそれを行う(多極共存アプローチ)かの違いにすぎない<sup>13</sup>。

権力分有論者は、これらの批判を重視しない。その姿勢は、Lijphart [ 1975: 179 ] の以下のことばに端的に示されている。「(多極共存型民主主義では選挙の争点が失われるといった批判は)いかなる民主主義体制も政治的な安定がなければ存続し得ないこと、そして深く分断された社会においては理想的な民主主義の規範からの逸脱と引き替えでしか安定を確保できないことを認識できない完璧主義の民主主義者の議論である。(中略)完全な自由と平等は同胞愛 (fraternity) 強固なコンセンサスと、同質的な環境に共に所属しているという強い感情 の存在を必要とする。同胞愛が欠如している場合、平和的共存こそ次に高次の目的となる」(カッコ内は筆者による補足)

権力分有体制は、分断社会において実現可能なセカンドベストの選択だという主張には、一定の説得力があるといえよう。しかし、第2の批判と併せて考えるとき、政権交代なき体制の問題性がより明瞭になる。第2の批判とは、権力分有体制は社会的亀裂を再生産し分断社会を固定化させる、というものである (Rothchild and Roeder [2005])。権力分有体制下では、民族問題や宗教問題が選挙の争点になりがちであり、公的資源の分配・再分配ではどの集団にどれだけ配分するかが問われる。また、言語や宗教を主要な対立軸として政治が展開している限り政権交代が生じないため、エリートは民族や宗派集団を横断する争点を積極的に形成するインセンティブをもたない。その結果、何らかの要因によって人々のアイデンティティや政治意識に変化が生じても、その変化は政党政治の変化には容易に結びつかない。逆に政党政治のあり方が社会的変化を抑制し、エスニシティや宗教にもとづく政治的対立を再生産することになる。

これらの批判に加えて、多極共存モデルに対しては、政策決定が不可能になりかねないとの批判がある。Sartori [ 1994: 71-72 ] は、エリート協調の有効性を認める一方で、比例代表制や分権的な政治制度によってエリート協調を促進することはできないと主張する。なぜなら、(1)大連合では責任が曖昧になり、かつ最小勝利連合に比べて異質な構成要素から成り立つため、政治的停滞に陥りやすく、(2)執政府と議会間の権力の分散は権力の混乱を招き、少数政党間の権力の分散はその混乱をさらにひどくする、からである。極端な

<sup>12</sup> 複数の多民族政党連合が競合している場合は例外である。Horowitz [ 1994: 50-1 ] は、複数の多民族政党連合が競合するシステムとして 1950-60 年代のインド・ケララ州の事例をあげている。

<sup>13</sup> ただし多極共存アプローチと統合アプローチでは、想定される野党の強さが異なる。多極共存型民主主義の大連合政権下では強力な野党は存在しない。一方 統合アプローチは、急進派野党の存在を前提とする議論である。しかし票の共有にもとづく権力分有体制においても、政策決定に対する野党の影響力は低くなるだろう。

政治的停滞は、権威主義体制への退行を促しかねない。

続いて、実証理論としての権力分有論への批判をみてみよう。分断社会においてエリート協調が実現し維持される理由については、権力分有論者の内部で活発な論争が繰り広げられてきた。多極共存型民主主義論の新しさは、構造機能主義の政治システム論が「多元社会 ( pluralistic society ) の性質に依存するあまり、その類型学や発展論において人間の政治的主体性という変数を見おとし、失ってしまった」(辻中 [1984: 70-1]) のに対し、エリートの行動が政治システムに与える影響を分析枠組みに組み込んだ点にあった。しかし、レイプハルトが描いたエリート像は、執政権さえ与えられれば暴力的紛争という破局を回避すべく自動的に協調する存在であった。これに対し、社会現象を個人の行為の集積として捉える見方をより徹底する論者によって批判がなされた。前述したように Rabushka and Shepsle [ 1972 ] は、合理的選択論の立場から、社会が分極的 ( 大衆が急進的な選好をもつ ) ならば、権力の座を求めるエリートは急進的なアジェンダを掲げるインセンティブをもつことを示した。Horowitz [1991: 139] は、「多極共存モデルには ( エリートを協調に導く ) メカニズムがない」( かつこ内は筆者による補足 ) と批判し、票の共有がエリート協調を実現する論理を示した。

一方で、AV がエリート協調をもたらすというホロビッツの主張には2つの観点から批判がなされている。1点目は、優先投票制が多数派支配をもたらす危険性を指摘したものである。とくに多数決制のAVとSVではそのリスクが高い<sup>14</sup>。AVやSVが票の共有をもたらすうえでは、特定集団だけで構成される選挙区が少ないことが条件となるが、そのために選挙区の地理的なサイズを大きくすべく複数人区制がとられた場合、多数派支配のリスクはさらに高まる。Lijphart [ 1997 ] や Reilly [ 2001: 151-4 ] は、複数人区のAVでは多数派集団候補の総取りとなる可能性が高いことを指摘している。さらにホロビッツの議論に対しては、そもそもAVは穏健な選好をもつ有権者が多くなければ票の共有効果をもたらさないとの指摘がある。Fraenkel and Grofman [ 2004 ] は、2つの民族からなる社会でそれぞれの民族を代表する穏健政党と急進政党の計4党がAVのもとで競合した場合、穏健な選好をもつ有権者が多くなければ票の交換が生じないことを、空間モデルとフィジーの事例研究によって示した。さらにFraenkel and Grofman [ 2006 ] では、AVのもとで行われた1999年と2001年のフィジーの議会選挙がもし比例代表制のもとで行われていれば、穏健政党はより良好な成績を収めていたとの推定が示された。

こうした権力分有論者間の論争に加え、分断社会では特別な政治制度を導入しなければ民主主義を維持し得ないという考え方自体への批判もある。Roeder [ 2005 ] は、アメリカ型の三権分立を徹底した制度 ( power dividing ) のもとでは亀裂横断的な争点形成が容易に

---

<sup>14</sup> Reilly [ 2001: 155-8 ] は、STVの場合も選好順位2位以下の候補の選出を強制する制度でなければ効果が薄いと指摘する。

なり，エスニシティや宗教の政治的重要性が相対的に低下していく，すなわち分断社会が多元社会に変容すると主張する。ただし Roeder [ 2005 ] では，アメリカ型の政治制度のもとで分断社会が多元的社会に変化する具体的なメカニズムは提示されていない。また，Fearon and Laitin [ 1996 ] は，分断社会であっても深刻な暴力的紛争が生じる例はまれであると指摘し，国家の介入によらない平和的共存のメカニズムをゲーム理論を用いて示した。それが可能になるのは，(1)ある集団が他集団の成員から権利侵害を受けた場合，他集団に対して無差別報復を行う場合<sup>15</sup>，(2)他集団の権利を侵害した個人を特定し処罰する制度がある場合，の2つである。

このように権力分有論にはさまざまな批判がなされているが，経験的事実に鑑みて，権力分有は分断社会における民主主義の持続に貢献しているとみなせるだろうか。また権力分有が民主主義に寄与するとしたら，多極共存アプローチと統合アプローチのどちらの論理がよりよく現実を説明できているのであろうか。

レイプハルトは，中欧諸国のみならず多数の新興国を多極共存型の事例としてあげている。ただしこのなかには，インドやマレーシアのように小選挙区制をとる国も含まれており，何をもちて多極共存型とみなすのかという判断基準はあいまいである<sup>16</sup>。またレバノンのように，一時的には多極共存型民主主義が営まれたものの，後に内戦に陥った国もある。一方，前述したように統合アプローチで説明できる事例は少なく，1998年以降の北アイルランド，エストニアの1990年選挙に加え，一般的には完全な民主主義とは見なされないマレーシアとナイジェリア，および独立前（1964-75年）のパプアニューギニアがあげられている程度である（Horowitz [1991]; Reilly [2001]）。個別の事例研究の集積から，一般的な傾向としてどのような制度に効果があるかを判断するのは現時点では困難といえる。

多数の事例を扱う計量分析では，興味深い知見が示されている。4つの大規模データセットにもとづいてパネルデータ分析を行った Norris [ 2008 ] は，議院内閣制，比例代表制，連邦制というレイプハルトらが推奨する制度が民主主義の定着に寄与すると考えられることを示した。一方，Fearon and Laitin [ 2003 ] は，社会の民族的，宗教的分極度と内戦の発生には相関がないことを示した。ただし彼らがもたらした知見は，権力分有論のそれと必ずしも矛盾しない。権力分有論者は，エスニック・グループや宗派，言語集団の数が多ければ多いほど暴力的紛争の可能性が高まると主張しているわけではないからである。前述したように，レイプハルトは3つ以上に分断されている社会の方が多極共存型民主主義を実現しやすいと論じている。分極度がきわめて高ければ，エスノナショナリズムに訴えても多数派を形成できないため，エスニックな問題が主要な政治的対立軸となる可能性はむしろ低下すると考えられる。

<sup>15</sup> ただし(1)の場合，誤った情報にもとづいて報復が行われ深刻な紛争に陥る可能性がある。

<sup>16</sup> Horowitz [ 2002 ] は，この点を厳しく批判している。

## むすび

権力分有論は、1980年代以降、深刻な社会的亀裂を抱える国の民主化が模索され進展するという現実のなかで発展してきた。1990年代の初頭、レイプハルトとホロビッツは南アフリカが採用すべき政治制度に関する論争を展開した。南アフリカの制度設計にはレイプハルトの議論が参照され、フィジーはホロビッツの影響のもとAVを採用した。権力分有論は現実を客観的に説明する理論であると同時に、分断社会における民主主義の定着への貢献を目指す規範理論でもある。Gurr [2000: Chap. 5]によれば、1990年代において、少数派への民族的差別は非民主主義国でより深刻な状況にあった。今後、これらの国で民主化が進展するとすれば、どうすれば分断社会で民主主義を維持できるかという問いの重要性は、これまで以上に高まることになる。

本稿でみたように、権力分有の是非、ならびにいかなる制度が権力分有体制の維持に寄与するかをめぐり、多様な論争が展開されており、一般的なコンセンサスは存在しない。さらなる研究蓄積が必要だといえる。

とくに重要と思われる研究課題を2点指摘しておきたい。ひとつは、エリートを協調に導くインセンティブに関する研究の深化である。多極共存型民主主義において、競り上げを抑制し政治的停滞を回避できるとすれば、それはいかなる制度や条件のもとで、いかなるメカニズムによって可能になるのか。また、どのような議会制度や地方制度が選挙における票の共有の効果を補完したり喪失させたりするのか。中央政府の執政権を握るトップエリートや議員、与党幹部、野党指導者、市民社会組織といったさまざまなアクターが置かれているインセンティブ構造と、アクター間の相互作用の帰結を解明するには、合理的選択論のより積極的な取り込みが有効と考えられる。

もうひとつは、さらなる事例研究の積み上げである。アクターのインセンティブ構造は、さまざまな政治、社会制度や社会経済的環境の影響をうける。いかなる制度と環境の組み合わせが権力分有体制を生みだし、維持あるいは崩壊させたのか、そのメカニズムをこれまで以上に詳細に検討する事例研究が必要である。このような研究の蓄積は、ある条件のもとではいかなる制度を導入すべきかについての知見を深め、規範モデルの発展にも寄与するだろう。

## 参考文献

- 辻中豊 [1984] 「A・レイプハルトと多極社会のデモクラシー 自律共存と民主性のジレンマ」白鳥令・曾根泰教編『現代世界の民主主義理論』新評論, 59-90 ページ。
- ミル, J・S [1997](水田洋訳)『代議制統治論』岩波文庫。
- Almond, Gabriel A. 1970. *Political Development: Essays in Heuristic Theory*, Boston: Little, Brown and Company.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company.
- Barry, Brian. 1975. "The Consociational Model and Its Dangers," *European Journal of Political Research*, No. 3, pp. 393-413.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Fearon, James D. 1995. "Ethnic War as a Commitment Problem." (<http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/ethcprob.pdf>).
- Fearon, James D. and David D. Laitin. 1996. "Explaining Interethnic Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4, pp. 715-735.
- 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, pp. 75-90.
- Fraenkel, Jon and Bernard Grofman. 2004. "A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Conflict in Plural Societies", *Public Choice*, Vol. 121, No. 3-4, pp. 487-506.
- 2006. "Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies?: The Case of Fiji," *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, pp. 623-651.
- Gurr, Ted Robert. 2000. *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D. C: United States Institute of Peace.
- Harry, Peter and Ben Reilly eds. 1998. *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.
- "Incentives and Behaviour in the Ethnic Politics of Sri Lanka and Malaysia," *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 4, pp. 18-35.
- 1991. *A democratic South Africa?: Constitutional Engineering in a Divided Society*,

- Berkeley: University of California Press.
- . 1994. "Democracy in Divided Societies," in Larry Diamond and Marc F. Plattner eds., *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . 2002. "Constitutional Design: Proposals versus Processes," in Andrew Reynolds ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 15-36.
- . 2003. "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, pp. 115-127
- Lijphart, Arend. 1975. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (second edition), Berkeley: University of California Press.
- . 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- . 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- . 1991. "Constitutional Choices for New Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1, pp. 72-84.
- . 1997. "Disproportionality under Alternative Voting: The Crucial and Puzzling Case of Australian Senate Elections, 1919-1946," *Acta Politica*, Vol. 32, No.1, pp. 9-24.
- . 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, New York: Doubleday & Company.
- McGarry, John and Brendan O'Leary. 1993. "Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict," in John McGarry and Brendan O'Leary eds., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, London: Routledge.
- Nordlinger, Eric A. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- Norris, Pippa. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Flynn, Ian and David Russel eds. 2005. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, London: Pluto Press.
- O'leary, Brendan. 2005. "Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory

- Arguments," in Sid Noel ed., *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Rabushka Alvin and Kenneth A. Shepsle. 1972. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roeder, Philip G. 2005. "Power Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing," in Philip G. Roeder and Donald Rothchild eds., *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 51-82.
- Rothchild, Donald and Philip G. Roeder. 2005. "Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy," in Philip G. Roeder and Donald Rothchild eds., *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 29-50.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basingstoke : Macmillan.
- Sisk, Timothy D. 1996. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D. C: United States Institute of Peace.
- Wolff, Stefan. 2005. "Electoral-Systems Design and Power-Sharing Regimes," in Ian O'Flynn and David Russel eds. 2005. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, London: Pluto Press.