

新生民主主義体制における民主主義の質と 垂直のアカウンタビリティに関する試論

——アカウンタビリティと選挙の実践——

箕 輪 茂 *

はじめに

20世紀後半のラテンアメリカや東欧、アジアなどにおいて数多く存在していた非民主主義体制は、1970年代以降のいわゆる「第3の波」の中で民主化を達成していった。当初、これらの現象を扱う比較政治学における議論の中心は、非民主主義体制から民主主義体制への移行を引き起こす要因とメカニズムにあったが、1990年代に入り新たな民主主義体制が生まれる中で関心は民主主義体制が安定して存続し得るか否かという点に移っていった。というのも、民主化を達成した国々の中には体制移行後の不安定な状況の中でポピュリズムやナショナリズムなどを用いて広く国民の支持を集める一方、反対派に対しては強硬な手段を用いることで自らの権力維持を図ろうとするような指導者が現れるといった現象が見られるようになり、新たに生まれた民主主義体制が定着するのか、それとも権威主義的な体制に逆行するのかという問題意識が高まったためである。

また、民主主義体制が存続し、定着したと考えられる地域においては、別の問題が注目されるようになってきた。新たに生まれた民主主義体制において、人々はそれまで存在していた政治的暴力や腐敗、人権侵害、貧困や貧富の格差といった社会問題が民主的統治の下で解決し、より良い社会が実現することを期待していた。しかし、現実にはそれらの問題が解決に向かうケースばかりではなく、時に状況が悪化することも少なくなかった。

このような統治の実質的側面が抱える問題への関心が高まる中で、「民主主義の質」という概念を用いた議論が2000年代以降盛んに行われるようになってきた。民主主義の質に関する議論においては、統治の実質的側面に影響を与え得る要因について考察が行われ、それらがどのようなものであり、どのような形で統治に影響を与え得るのかというメカニズムについて議論が行われている。その要因のひとつとして挙げられているものがアカウンタビリティである。アカウンタビリティとは、一般的に説明責任と訳され、政治家が有権者に対して説明をする責任と考えられており、選挙により選ばれた政治家が有権者の選好に従って行動することを促す機能を持つと想定されている。それゆえ、民主主義体制に正統性を与える重要な要素と考えられているのである。

一方、民主主義の質を構成するとされる要素の詳細については、いまだに議論が続いており、その定義や分析手法について十分な合意がなされているとは言い難い状況が続いている。アカウンタビリティについても、「誰の、誰に対する説明なのか」「説明のみか、それ以外の要素も含まれるのか」「何に着目して分析するのか」といったことについて、現在に至るまで様々な視点からの議論

* 鳥取大学 教育支援・国際交流推進機構 教養教育センター 准教授

が行われている。本稿では、アカウントビリティに関する議論を整理することで新生民主主義体制における統治の「質」を分析するための視点としての重要性を再確認するとともに、事例研究にあたりアカウントビリティを分析するための論点について考察する。

以下では、次のような形で議論を進める。第1節では、民主主義の質の議論の概要とそこにおけるアカウントビリティの位置付けを確認すると共に、民主主義体制におけるアカウントビリティの重要性について改めて確認する。第2節では、従来のアカウントビリティに関する議論を整理した上で、新生民主主義体制を対象とした研究において従来の議論がそのまま適用可能か否かについて検討する。さらに、新生民主主義体制を対象としたアカウントビリティ研究においては、各国の選挙制度や議会制、政党制のあり方の影響といった先行研究の多くで用いられてきた制度論的アプローチにとどまらず、諸制度の運用面が抱える諸課題に着目した事例研究を進める必要性を明らかにする。そして最後に、アカウントビリティに関する議論が進むことで、政府の応答性といった民主主義の質を構成する他の要素の理解が進む可能性について触れ、統治の実質的側面の総合的理解に対する意味についても言及する。

1. 民主主義の質とアカウントビリティ

1. 民主化研究の視点の変遷

ラテンアメリカやアジア、中東、東欧、南欧など世界各地で20世紀後半に存在していた非民主主義体制が、1970年代から90年代にかけて数多く民主化を達成した。この、いわゆる「第三の波」(Huntington 1991)において民主化した政治体制を対象とした研究の焦点は、非民主主義体制から民主主義体制への体制変動の過程と、それを引き起こした要因の解明であった。例えば、「民主化研究の嚆矢」(川原 2005: 198)と言われるラストウ(Dankwart A. Rustow)は、従来の研究関心が既存の民主主義体制の健全性維持の条件に向けられていた中で、非民主主義体制から民主主義体制への移行の条件やメカニズムの解明を研究の目的として議論を行い、研究者の体制移行に対する関心を高めることにつながっていった(Rustow 1970; 川原 2005)。また、オドネル(Guillermo O'Donnell)らは南欧とラテンアメリカ諸国を事例に体制移行に関する概念と移行過程を整理し、そこにおける政治的アクターの行動を分析することで、民主化の推移に関する考察を行なっている(O'Donnell et.al. 1986)。

その後、多くの非民主主義体制の民主化が達成された1990年代に入ると、研究の焦点は民主化した政治体制の定着に移っていく。そこでは、ラテンアメリカや南欧、東欧において数多く誕生した新たな民主主義体制が抱える諸問題を検討することで、民主主義体制の定着に向けた課題を明らかにしている。例えば、リンズ(Juan J. Linz)とステパン(Alfred Stepan)は民主化後の市民社会や政治社会、法の支配、官僚制、経済社会といった領域において南欧、東欧、ラテンアメリカの新生民主主義体制が抱える諸問題について分析し、定着に向けた課題を明らかにしている(Linz and Stepan 1996)。また、ダイヤモンド(Larry Diamond)は体制の制度面と手続き面での民主的な「深化」や政治行動の制度化、体制のパフォーマンスの向上を進めることで、安定した質の高い民主主義体制の定着が実現すると述べている(Diamond 1997)。

これらの定着に関する議論は、新生民主主義体制が抱える統治の実質的側面の諸問題に焦点を当て、体制をより民主的で高いパフォーマンスを発揮できるものにする上での課題を明らかにした点で大きな貢献をした。一方で、何をもって「民主主義の定着」を判断するのかといった点について

は明確ではない場合が多く、これらの体制が抱える諸問題を検討するための共通の分析枠組みの構築や知識の蓄積という点では障害となっているという指摘がなされるようになった¹⁾。

そこで、従来の民主化論においても用いられてきた手続き面に着目した最小限定義、すなわち「公正で公平な定期的な実施される選挙により代表者が選出される」という基準を核とする定義に基づき民主主義体制が否かを判断した上で²⁾、その「定着」について判断するのではなく新生民主主義体制における統治の実質的側面が抱える諸問題に焦点を置いた議論が行われるようになってきた。そのひとつが「民主主義の質」に関する議論である。

2. 民主主義の質とアカウンタビリティ

民主化後の統治の実質的側面に関する議論においては、その統治が「より民主的であるかどうか」に焦点が当てられている。具体的には、政策決定過程への市民の実質的な参加の拡大、軍部の政治への不当な介入の阻止、行政手続きや司法手続きにおける法の支配の徹底、貧困や人権侵害、汚職など社会課題の解決を求める市民の要求に政治が応える能力など、民主主義体制が期待されている機能を十分に果たしているかという問題意識を念頭に議論が行われてきた。このような多様な要素に着目しつつ、新生民主主義体制における統治の実質的側面を多角的な視点から分析し、その「民主主義性 (democraticness)」を測定可能にするような基準の提示を目指して提起されたのが「民主主義の質」の議論である(Iazzetta 2004)。

この民主主義の質を議論するにあたり、測定のための視点や手法の提示を試みたのがダイヤモンドとモリーノ(Leonardo Morlino)の編集で出版された『民主主義の質を測定する』と題された著作においてであった(Diamond and Morlino 2005a)。彼らは、民主主義の質を構成するものとして「法の支配」「参加」「競争」「垂直のアカウンタビリティ」「水平のアカウンタビリティ」「自由」「政治的平等」「応答性」という8個の要素を挙げ、民主主義体制の統治の質について「手続」「内容」「結果」という側面からの検討を試みている(Diamond and Morlino 2005b: xi-xxxii)。

それぞれの要素は民主的統治にとって欠くことのできない重要なものであるが、本稿で検討する「垂直のアカウンタビリティ」は民主主義体制においてその正統性にも関わる極めて重要な要素である。民主主義の質の議論において垂直のアカウンタビリティは「政治的指導者が政治決定に関する説明を行う義務であり、彼らが有権者である市民に対して果たす説明責任」であり、選挙において「現政権の業績が評価され、与党に対して報酬、もしくは罰が与えられる」ものと定義されている(Diamond and Morlino 2005b: xix-xxi)。つまり、垂直のアカウンタビリティは政府の意思決定を行っていた与党の政治家らが自らの決定とその帰結について有権者に対して説明を行うとともに、政府の決定とその帰結、それらに関する説明を有権者が評価し、その評価に基づき次期選挙において政府与党の政治家らに対して職に留まることを許可する(報酬)か否か(罰)という決定を下すという一連のメカニズムを通じて実現するものとされているのである。

また、同じアカウンタビリティでも「水平」とされる方は、政治家と有権者の関係に関わるものではなく、行政府が立法府や司法府といった権力関係において水平な立場にあるアクターに対して負っている説明責任とされる。この説明責任は、政府が議会における野党、政府の独立機関、監査機関、中央銀行、オンブズマンといった様々な機関による監視や捜査、強制執行といった形で実現するものであるという(Diamond and Morlino 2005b: xxi-xxv)。

この議論において、アカウンタビリティは説明を行う相手により垂直と水平に分類され、さらに

説明を行う責任を負うアクターが単に説明を行うことで完結するものではなく、垂直においては選挙において有権者より下される判断、水平においては各機関における政府に対する監視や強制力を伴う捜査、処罰の実行などが、その実現に必要なものとされているのである³⁾。

3. 民主主義体制における垂直のアカウントビリティの重要性

このアカウントビリティに関する定義について研究者の間でのコンセンサスは現時点で存在していない(粕谷、高橋 2015: 13)が、いずれの議論においても民主主義体制において重要な要素であるという認識では一致している。その理由として挙げられるのは、アカウントビリティの存在が権力に対する民主的統制につながるという点である。

上記の通り、民主主義体制か否かという判断は「公正・公平な選挙の定期的実施」という最小限定定義に基づいて行われるが、この選挙により選ばれた政府がその活動に対して説明する責任を負うことがアカウントビリティの基本的な機能であると考えられており、その意味でアカウントビリティは代表制民主主義の根幹をなすものであると言えるのである(高橋 2015: 1)。

つまり、民主主義体制において政府は市民に対して説明を行う義務を負い、その説明を市民が受け入れるか拒否するかを判断し、投票という形でその意思を表明する機会が選挙なのである。このような選挙は、市民による権力の監視を意味し、権力の濫用、その恣意的な行使を制限し、権力が規則や手続に従って行使されるようになることにつながり得るのである。政府は市民を拘束する様々な決定を行う権限を持っている一方で、民主主義体制においてはそのような強制力を持った決定を行う政治権力の存否に関して市民が拘束力のある決定を下す機会が選挙であり、政治権力と市民が相互に拘束し合うという状況を生み出すメカニズムとしての選挙の存在が、民主的統治の水準の高さにつながるのである(Tilly 2007: 13-15)。

このように、選挙を通じたアカウントビリティの存在が民主主義体制の特徴であり、民主主義体制か否かを分ける点である(Schmitter and Karl 1991: 76)。そのため、説明責任の主体と客体の関係によりいくつかに分類されるアカウントビリティの中でも、政治家と市民の間に存在する垂直のアカウントビリティは民主主義体制にとって不可欠な要素であると判断することができるであろう。

加えて、民主主義の質の議論において垂直のアカウントビリティは、その他の要素である応答性とも密接につながっていると考えられている。応答性は「民主的プロセスが政府に、市民の望んでいる政策を策定・実施させるときに生じるもの」と定義され、「民主的プロセスが一貫してそのような政策を生み出す時、民主主義の質は高いと考えられる」ことから、応答性の高さは民主主義体制そのものの正当化事由のひとつとなり得る重要な要素とされている(Powell 2005: 62)。このような応答性を高める条件として、市民の選好に応える代表を選出したり、応答しようとしなない、もしくは応答する能力のない政治家を追放するような選挙の実施が挙げられている(Powell 2005: 62; 箕輪 2015: 13-14)。

つまり、選挙を通じたアカウントビリティが存在することで応答性が高まり、民主主義の質の向上につながると考えられるのである。そして、アカウントビリティと応答性が民主主義体制にとって不可欠な要素であることは、民主主義の質の議論に限らず民主主義体制に関する多くの議論に共通しており、「民主主義は、政治権力を行使したいと望む候補者らの競争を規定する制度的ルールが、支配者をアカウントブルにし、全ての競合する市民の選好の配分に対して応答させる唯一の政

治体制である」(Kischelt 2000: 845)と、これらの要素の不可分性が明示的に述べられることにもつながっているのである。

4. 垂直のアカウントビリティを構成する要素

民主主義にとって重要な要素としての垂直のアカウントビリティ(以下では単に「アカウントビリティ」と記す)を構成する要素についてはいくつかの議論が存在するが、これまでに述べたアカウントビリティに想定される機能を考慮すると、「説明」と「サンクション」の2つの要素により構成されていると考えることが妥当であろう。

上記の通り、説明とは現政権と与党の政治家らが自らの政治的決定とその帰結について有権者に対して説明を行う義務であり、サンクションはその説明を聞いた有権者が選挙において政府与党の政治家らが権力を行使し続けることを認める(報酬を与える)か否か(罰を与える)を判断することを指す。日本語訳の「説明責任」からは前者のみを意味するような印象を受けるが、政治学において選挙を通じたアカウントビリティの実現においては後者の存在が不可欠とされることが通常である。民主主義体制において政府や議会で意思決定を行う政治家は通常、選挙を通して有権者により選ばれた代表である。しかし、選挙で当選してから次の選挙が実施されるまでの期間中、有権者が自らを代表する政治家の行動を直接コントロールすることは事実上不可能であることから、政治家の権力濫用を防ぎ、市民の利益に従って行動することを促すためには、市民の権利を侵したりその利益に反する行動を取るような政治家は次期選挙でそのポストから追放される可能性があるという「脅し」が、説明責任と共に制度化されていることが必要である。そして、そのような手段がない、もしくは有名無実化している場合には、アカウントビリティは権力に対する拘束とはなり得ないと考えられるのである(Manin et al. 1999: 40-45; Schedler 1999: 14-17)。

それでは、なぜアカウントビリティにとってサンクションの存在が効果的と考えられているかというと、政治家の最大の目的が「選挙での当選・再選」にあると想定されているためである。定期的な選挙が行われる民主主義体制において、選挙での当選・再選のために政治活動を行うことが政治家にとって合理的な行動であり、彼らの唯一の目的は選挙に勝利して政権を獲得することであるという前提の下で、通常議論が行われているのである(Downs 1957: 4-35)。

そのため、次期選挙での勝利を目指す政治家たちにとっては、選挙で有権者により審判を受けることを予期して政治活動を行い、有権者から支持を得られる政策を実行し、有権者から反発を受けようとする権力の濫用などは避ける、また有権者にとって不利益となる決定についてはその必要性を十分に説明することが、彼らにとって合理的な行動となる。つまり、有権者が政治家に審判を下す選挙という契機がアカウントビリティに含まれることで、政治家が有権者の利益や法律等から逸脱した行動を取ることが抑制されることにつながると考えられるのである。

II. アカウントビリティに関する議論と課題

1. アカウントビリティ論における従来の論点

民主主義体制にとって重要であると認識されているアカウントビリティに関するこれまでの議論では、先進民主主義体制を事例として用い、そこにおける制度的特徴がアカウントビリティのあり方に与える影響に焦点が置かれることが多かった。

ストローム(Kaare Strøm)は、議院内閣制と大統領制という執政制度の違いとアカウントビリテ

イの関係について分析している。そこでは、有権者と意思決定者の間の委任関係がより間接的であることや、制度的チェック機能が少ないこと、事前のコントロールメカニズムにより重点が置かれていることなどを挙げ、大統領制と比較して議院内閣制の方がアカウントビリティの確保が難しいと結論づけている(Ström 2000)。また、フィッシャー(Stephen D. Fisher)とホボルト(Sara B. Hobolt)は政府を構成する政党の数に着目し、単独政党による政府と連立政権における違いを分析した。連立政権においては、政府のパフォーマンスを基に有権者が選挙における投票行動を決定する業績投票の効果が弱いため、選挙を通じたアカウントビリティのレベルはより低くなると結論づけている(Fisher and Hobolt 2010)。ランデル(Krister Lundell)は、政治的意思決定における民意の取り入れ方の違いによって民主主義のタイプを多元主義型、多数決型、合意形成型と分けた議論に基づき、それぞれの政治体制における政権交代の類型とその可能性がアカウントビリティのあり方に与える影響について検討している。その結果、多元主義型と多数決型ではアカウントビリティが高まる一方で、合意形成型ではアカウントビリティは非常に低くなる傾向があると述べている(Lundell 2011)。

また、政治体制や政党制以外にも、選挙において有権者が投票行動を決定する際に重要な役割を果たす情報のあり方について検討した議論もある。アッシュワース(Scott Ashworth)は報酬ないし罰の付与を通じて競合的な選挙がアカウントビリティを高め、より良いガバナンスにつながると述べた上で、有権者は政府与党のパフォーマンスに対する評価ではなく、そのパフォーマンスに関する情報に基づいて投票行動を決定すると述べている。つまり、有権者自身が見ている現象に対する評価は、彼らが受け取る情報によって左右され得るというのである(Ashworth 2012)。また、曾我は選挙を通じたアカウントビリティが有権者にとって有益な結果を生み出すためには、政策選択に関する情報だけでは不十分であり、政策の長期的な効果に関する情報の存在が重要であることを指摘し、適切な情報の重要性を強調している(曾我 2015)。

これらの議論は、それぞれの制度が安定して存在し、機能していることを前提として進められている。例えば、議院内閣制と大統領制を比較したストロームの議論では、それぞれの制度が十分に機能する条件下で有権者と政治家の委任関係やそのチェック・アンド・バランスの様相について検討している。またフィッシャーとホボルトや、ランデルの議論でも政府の構成政党数による分類や意思決定メカニズムによる政府の分類について、それぞれの理念型が持つ機能が果たされているか否かについては問われておらず、情報について焦点を当てているアッシュワースや曾我の議論でも政治体制や選挙制度自体の安定性や運営の実態などについては検討対象となっていない。

2. 新生民主主義体制を分析する際の問題点

これらの議論の主な対象となっている先進民主主義体制において、多くの場合は諸制度とその運営は相対的に安定しており、おおよそ想定されている機能を果たしていることが通常であることから、例外的なケースを除くとその安定性や機能不全などを検討する必要性が認識されないのは当然であろう。しかし、近年民主化を達成したばかりの新生民主主義体制におけるアカウントビリティを検討する際には、このような前提の下に議論を進めることは必ずしも適切ではない。というのも、民主化以前の体制において権力の側による不正行為や制度の恣意的な運用などが常態化していたこれらの国においては、民主化後に作られた制度が安定しない、もしくは存在している場合でも想定されている通りに機能していない可能性が低くないからである。

上記の通り、アカウントビリティを確保するための基本的な制度は選挙である。しかし、そこにおいて求められている機能を果たすためには、選挙の公平・公正さの維持を意図して策定された法律や規定が守られ、選挙管理委員会など法律に基づき選挙を運営する機関が想定通り機能し、不正行為などがあった場合には法律と諸規定に従い処罰されるように司法機関等が機能していることが必要である。もし、これらの条件が満たされない場合には、票の買収や規定に反して行われる選挙キャンペーン、選挙管理委員会や司法機関などに対する政治的影響力の行使といった不当な行為により、政治家らのパフォーマンスに対する有権者の合理的な判断が阻害され、選挙結果が歪曲されることにつながり得ると考えられるのである。そして、候補者や政治勢力が選挙規定に違反してもその行為が処罰されないという状況は、選挙自体が候補者に対する現実的な「脅し」にはならないと認識され、アカウントビリティが改善しないということにつながり得るのである⁴⁾。

アカウントビリティを改善し維持するためには、強力な制度が存在するだけでなく、その制度が社会において広く認められ、安定して存在し、その機能がルーティン化していることが必要であることをオルセン(Johan P. Olsen)は指摘している(Olsen 2015)。しかし、多くの新生民主主義体制では制度自体は存在しているものの、その運営において様々な問題の存在が指摘されており、制度の存在が社会で広く認められ、想定された機能がルーティン化しているとは言い難い状況が存在している。

例えば、2000年に実施された選挙において71年間続いた事実上の一党支配体制に終止符が打たれたメキシコでは、政府から独立した選挙管理委員会によって選挙が運営され、選挙資金や選挙キャンペーン等に対する制限、罰金や選挙無効など違反行為に対する罰則などを詳細に規定した選挙関連法規が整備されてきた。しかし、直接的・間接的な手段による票の買収や支持者への便宜供与、法律の規制を無視した多額の選挙資金の使用や過度な選挙キャンペーンの実施など、以前から日常的に行われていた選挙不正は民主化後も止むことはなかった。数次に渡る選挙制度改革が行われたものの、違反行為は続き、それに対する取り締まりや処罰が十分に行われているとは言い難い状況が続いており、制度の実効性はいまだに低い状態にあると言える(箕輪 2019)。

このように、新生民主主義体制においては選挙の公正性、公平性を保障することを目的とした制度の整備は比較的進んでいるものの、その運用面では様々な問題を抱えており、実効性が保たれていない事例が多く存在する。このような状況において選挙は、政治資金や人員など動員できる資源の面で優位にある政治勢力にとって真の拘束にはなり得ない可能性がある。そして、これまでの議論から、このような状況下では選挙がアカウントビリティの維持・改善に資する制度として機能を十分に発揮することは難しいと考えられるのである。

ここから、先進民主主義国を事例としてきた従来のアカウントビリティの研究のように、安定して運営される制度を与件として制度面の特徴がアカウントビリティに与える影響について議論を進めることは、新生民主主義国の実態にそぐわないと判断することができる。そして、後者におけるアカウントビリティに関する議論は、制度のあり方と同時にその運用実態や、その背後にあるメカニズムを含めたものにしていく必要があると考えられるのである⁵⁾。

3. 選挙の実践への着目と背後にあるメカニズムの解明

新生民主主義体制における選挙の実践に着目した場合、具体的にどのような視点から分析を進めることが可能であろうか。制度が規定する選挙の公正性・公平性の実現を妨げる典型的な行為とし

ては、選挙運動に関連して行われる様々な不正行為、その取り締まりや処罰の不十分さ、選挙管理委員会等の機能不全、警察・司法への権力による介入などが頻繁に発生していることが確認されている。これらの行為はアカウントビリティ向上に寄与する選挙の機能を阻害し得るものであることから、このような選挙の実践において発生する諸問題に着目することがアカウントビリティのあり方を解明する視点となり得る。

例えば、メキシコを事例とした研究では民主化以前から公正・公平な選挙の実施を実現するための制度改革が数次に渡り行われた結果、2000年の民主化につながったという経緯がある。そして、民主化後も制度的不備を改善するための改革が行われており、制度面では選挙の公正性・公平性の実現につながり得るものが整備された状態にあった(箕輪 2019)。

しかし、そのような制度下で実施された選挙においても、民主化以前から見られたような不正行為や不十分な取り締まりといった問題は改善されないままとなっていた。2017年に実施された州知事選挙では、政府与党陣営が現金ではなく当選後の現金給付を約束したカードを配布することで票の買収を行ったり、法律の規定を大幅に上回る選挙資金を使用するといった違反を繰り返した。これに対して、メキシコの選挙管理委員会にあたる国家選挙機構(Instituto Nacional Electoral、略称 INE)は法が定める選挙無効の基準を大幅に上回る選挙資金の規定違反があったことを認定したが、裁判所により下された罰則は罰金に留まり、野党勢力が主張していた選挙無効は却下された(Saldierna y Urrutia 2017; Cedillo 2017)。また、INEは現金以外の手段による票の買収の防止や選挙資金の多寡による選挙運動の不公平を解消することを目的に、内規の変更によって様々な規制の導入を試みたが、そのような不正行為を日常的に行なっている政党からの申し立てなどにより、裁判所が内規変更の無効判決を下すに至っている(Herrera Beltrán 2017; Igartúa 2018)。また、当時の大統領が関係していた疑いがある選挙違反を捜査していた検察官が不可解な理由で解任されるなど、選挙違反に関する捜査への政府の不当な介入が疑われる事例なども発生している(Muños et al. 2017)。

このような選挙不正の存在と選挙実施機関や取り締まりを担当する当局の機能面での課題は以前から指摘され続けてきたが(Velázquez Zárate 2015; Valdés Zurita 2016 など)、制度改革にもかかわらず状況に大きな改善は見られず、選挙プロセスは問題を抱えたままの状態が続いている。これは、先進民主主義国と同様に公正・公平な選挙を実現することを目的とした制度自体は存在しているものの、その運用面で大きな問題を抱え続けており、アカウントビリティを向上させる契機として選挙が十分に機能し得ない状態になっていると判断することが可能であろう。

そこで、選挙制度自体に加えて、選挙の実践面で抱えている問題に着目することが、このような課題を抱える国々におけるアカウントビリティの様相の解明に資することにつながるであろう。先進民主主義体制を対象とした従来の研究で得られた知見を基にした制度面の検討だけに留まらず、選挙の実践における不正行為や不十分な取り締まりと処罰といった現象に焦点を当て、そのような状況を事実上許容している制度のあり方やアクターの行動などを分析することで、その背後にある力学を明らかにすることが可能になり、これらの国々における選挙がアカウントビリティ改善に貢献しないメカニズムを明らかにすることにつながると考えられるのである。

例えば、選挙管理機関の機能と実態を対象に分析を進めることで、選挙が法規に基づき運営され、違反があった場合に適切に処理されているか、処理されていない場合にはその原因が制度の不備によるものなのか、制度により規定されている権限が適切に行使されていないためなのか、とい

ったメカニズムが明らかになるであろう。また、不正行為に対する対応に着目することで、不正が法規に従って適切に処理されているか否かという問題を明らかにすることにつながるが、適切に処理されていないと判断できる場合には処理を担当する捜査機関の捜査過程や裁判所の判決などを精査することで、捜査や裁判に関わる組織に対する権力の介入や政治的圧力など、不正行為に対する適切な処理を妨げる何らかの力学がその背後に存在するのかといったことについて検討する必要がある。このような形で選挙の実践における課題に着目することで、選挙の機能不全を事実上許容している制度的メカニズムや背後にいるアクターの行動などの解明に進むことが可能となるであろう。

つまり、新生民主主義体制におけるアカウンタビリティが抱える課題の独自性を明らかにし、そのような課題を発生させるメカニズムに迫るためには、政治構造や選挙制度といった制度面の特徴に加えて、選挙の実践が内包する諸問題に着目し、事例研究を丹念に積み重ねることで背後にあるメカニズムを解き明かすことが必要だと考えられる。

おわりに

このような形でアカウンタビリティのあり方について議論を進めることは、新生民主主義体制において大きな課題となっている統治の実質的側面が抱える問題の理解を深める上で大きな貢献となり得る。アカウンタビリティの改善を妨げるメカニズムを解明することは、制度が法規に規定された通り運用されない要因についての検討を意味することから、「法の支配」が徹底されない要因を明らかにする議論にもつながる。また、アカウンタビリティが低いところでは、権力を握り続けることができる政府によって市民の「自由」や「政治的平等」「参加」などが侵害される可能性が高くなるであろう。さらに、政府が市民の要求に応じた統治を行わなくとも選挙において「処罰」される可能性が低い場合、政府の「応答性」が改善する可能性も低いままであることが想定される。

つまり、民主主義と不可分の存在である選挙を通じたアカウンタビリティについて考察することは、民主主義体制の統治の実質的側面のあり方を規定し得るその他の要素についても広く考察することにつながり、「民主主義の質」全体の議論を発展させることに大きく貢献し得る論点であると言える。また、新生民主主義体制における統治の実質的側面が抱える課題の多くは深刻なものであり、その解決は喫緊の課題となっているものが少なくないが、通常このような課題の背後にある要因やメカニズムは複雑なものであり、相互に関連する多様な要素に着目した民主主義の質に関する議論はこれらの諸課題の解明につながり得るものである。つまり、これまでのアカウンタビリティ研究における主たる論点であった制度的側面に加えて、本稿で検討した選挙の実践に着目して事例研究を進めることは、新生民主主義体制における統治が内包する諸課題への総合的な理解をさらに深めることにつながり、それらの国々において切望されているより良い統治の実現に貢献する新たな視点となるであろう。

註

- 1) 例えば Schedler (1998), Mainwaring (1995), Remmer (1995)など。
- 2) 民主主義の最小限定義については O'Donnell and Schmitter (1986: 8)など。
- 3) アカウンタビリティについては、説明を行う相手とその構成要素をさらに細分化して検討する議論もある。

る。例えば、粕谷と高橋（2015）は政策決定者が説明を行う対象として有権者や国内の議会、監査機関などだけでなく、国内外の非政府組織や市民団体、外国政府、国際機関などを取り入れた議論について詳しく紹介している。

- 4) ノース(Douglass C. North)とワインガスト(Barry R. Weingast)は、為政者に自制を促すためには諸制度が彼らにとって「現実的な脅威」となる必要性を論じている(North and Weingast 1989)。
- 5) 近年では、先進民主主義国においても選挙制度のあり方に加えて運用実態について懸念が高まっており、それらに着目した議論が行われるようになってきている。例えば、大西(2017)、Norris (2014)など。

参考文献

- 大西裕. 2017. 『選挙ガバナンスの実態 世界編—その多様性と「民主主義の質」への影響—』ミネルヴァ書房。
- 粕谷裕子、高橋百合子. 2015. 「アカウントビリティ研究の現状と課題」(高橋百合子編『アカウントビリティ改革の政治学』、有斐閣)、17-54 ページ。
- 川原彰. 2005. 『現代比較政治論：民主化研究から民主主義理論へ』中央大学出版部。
- 曾我謙悟. 2015. 「選挙アカウントビリティの構造—数理モデルによる解明」(高橋百合子編『アカウントビリティ改革の政治学』、有斐閣)、57-82 ページ。
- 高橋百合子. 2015. 「アカウントビリティ改革の政治学」(高橋百合子編『アカウントビリティ改革の政治学』、有斐閣)、1-13 ページ。
- 箕輪茂. 2015. 「メキシコ、ヌエボ・レオン州における応答性の変容：治安対策を事例として」(『イペロアメリカ研究』第37巻第1号)、11-29 ページ。
- 箕輪茂. 2019. 「メキシコにおける2014年選挙制度改革—統治の質改善に対する意義と課題—」(『ラテンアメリカ研究年報 No. 39』、77-106 ページ)。
- Ashworth, Scott. 2012 "Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work," *Annual Review of Political Science*, Vol. 15, pp.183-201.
- Cedillo, Juan Alberto. 2017. "Tribunal Electoral de Coahuila multa a Riquelme y al PRI por 'Monederos Rosas'," *Proceso.com.mx*. 20 de agosto. (<https://www.proceso.com.mx/499721/tribunal-electoral-coahuila-multa-a-riquelme-al-pri-monederos-rosas> 2018年10月21日アクセス)
- Diamond, Larry. 1997. "Consolidating Democracy in the Americas," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 550, pp.12-41.
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino (eds.). 2005a. *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. 2005b. "Introduction," in Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.) *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), pp.ix-xliii.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row).
- Fisher, Stephen D., and Sara B. Hobolt. 2010. "Coalition Government and Electoral Accountability," *Electoral Studies*, Vol. 29, pp.358-369.
- Herrera Beltrán, Claudia. 2017. "Elimina el TEPJF prohibición del INE de que partidos regalen tarjetas a ciudadanos," *La Jornada*, 28 de diciembre.

- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press).
- Iazzetta, Osvaldo M. 2004. "Introduction," in Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta (eds.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Igartúa, Santiago. 2018. "Contra el INE... y en favor del PRI," *Proceso*, No. 2163 (15 de abril), pp. 8–9.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities," *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.6/7, pp.845-879.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Lundell, Krister. 2011. "Accountability and Patterns of Alternation in Pluralitarian, Majoritarian, and Consensus Democracies," *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 2, pp.145-167.
- Mainwaring, Scott. 1995. "Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, Issue 1, pp.113-180.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999. "Elections and Representation," in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press), 29-54.
- Muñoz, Alma, Georgina Saldierna, Claudia Herrera, y Alejandro Alegría. 2017. "La destitución de Nieto Castillo, una venganza por investigar la corrupción," *La Jornada*, 21 de octubre.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters* (Cambridge: Cambridge University Press).
- North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Lawrence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Olsen, Johan P. 2015. "Democratic Order, Autonomy, and Accountability," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 28, No. 4, pp.425-440.
- Powell, G. Bingham, Jr. 2005. "The Chain of Responsiveness," in Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.) *Assessing the Quality of Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), pp.62-76.
- Remmer, Karen L. 1995. "New Theoretical Perspectives on Democratization," *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 1, pp.103-122.
- Rustow, Dankwart A. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, pp.337-363.
- Saldierna, Georgina, y Alonso Urrutia. 2017. "Por tarjetas rosas el INE castiga al PRI en Coahuila y lo exculpa en el Edomex," *La Jornada*, 15 de julio.
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, pp.91-

107.

Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability," in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

Schmitter, Phillip C., and Terry Lynn Karl. 1991. "What is democracy ... and is Not," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, pp.75-88.

Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research*, Vol. 37, pp.261-289.

Tilly, Charles. 2007. *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Valdés Zurita, Leonardo. 2016. "Las consecuencias políticas de la reforma electoral de 2007-2008," en Arturo Alvarado Mendoza (coord.) *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos* (México: El Colegio de México), pp.145-178.

Velázquez Zárate, Enrique. 2015. "Reforma de un régimen político en crisis," *El Cotidiano*, 193, pp.17-21.