

平成21年 6月 8日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18710215
 研究課題名（和文） 「民主主義の質」分析のための枠組み構築—メキシコの治安問題を題材に—
 研究課題名（英文） To Establish the Analytical Framework for the Quality of Democracy:
 With the Case of Mexican Public Security
 研究代表者
 箕輪 茂（MINOWA SHIGERU）
 上智大学・イベロアメリカ研究所・助手
 研究者番号：10407356

研究成果の概要：本研究では、政治的民主化後の政府における統治の実質的側面を分析するための枠組み構築を目標とし、メキシコにおける地方政府の治安対策を題材に「民主主義の質」を決定する要因のひとつである応答性の分析を行った。この結果、同じような経緯で民主化を達成した政府でも、その応答性には大きな差異があることが分かった。今後の目標は、この差異が発生する要因やメカニズムを解明し、「民主主義の質」分析のための枠組みを構築につなげることである。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	800,000	0	800,000
2007年度	700,000	0	700,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,000,000	150,000	2,150,000

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：地域研究・地域研究

キーワード：地域研究、比較政治、メキシコ、治安問題、民主化

1. 研究開始当初の背景

民主化論研究において、1990年代の主要テーマは「民主主義の定着」であった。ここでは、民主主義定着の主要な基準として「自由で公正な選挙（手続き的民主主義）の継続的存在と、主要な政治的アクターがその結果を尊重すること」が挙げられていたが、この基準に従うと、権威主義体制が数多く存在していたラテンアメリカ諸国において90年代に民主主義の定着はほぼ達成されたと考えられる。

しかし、この基準に基づく民主主義の定着

後も、政治的暴力や汚職、政府の説明責任の欠如、貧困問題、治安問題など、それまで多かれ少なかれ存在していた様々な問題は、解決されるどころか、多くの国では以前より悪化していった。この定着後の状況を議論する中で、一部の研究者は従来の手続き的民主主義に基づく定着の議論を批判し、体制の実質面に着目して「民主主義の定着」の議論を行う必要性を主張し始めた。そのような視点から様々な事例研究が行われてきたが、その多くは新生民主主義体制が抱える諸問題の描写を通じて統治の実質面が抱える困難を明

らかにし、従来の基準で民主主義が定着したとされる体制が「未だ民主主義と呼ぶに値しない」ことを主張するに留まっている。

一方、従来の定着概念を支持する研究者は、そのような実質面に基づく民主主義定着の議論は曖昧で一貫しない概念に基づくものであり、民主化研究上の大きな障害になっているという批判を展開してきた。

確かに、実質面を重視する議論の大半は印象論の域を出ないものであり、他の事例への適用可能性を持った一般化可能な知見の獲得を望める状態ではない。しかし、新生民主主義体制における統治の実質面に関する考察は、現在の民主化研究において取り扱う必要のある研究領域であると考えられる。現代において「民主主義」と呼ばれる体制では通常、選挙を通じた民意の反映を超えて、基本的人権の尊重や貧困問題の改善など幅広い権利の保護まで求められている。しかし、民主的手続きにより選ばれた政府が社会に存在する諸問題に有効な対応ができない状況が続くと、民主主義体制やその理念が持つ正統性に対する疑問を高め、手続き的民主主義が定着した状態さえ危機にさらしたり、非民主主義体制への逆行を生じさせたりする可能性があるからである。

それゆえ、民主主義体制の統治の実質面、すなわち「民主主義の質」という視点は、新生民主主義体制の現状に関する理論研究にとって、また民主主義体制の将来像を考える上でも重要であり、これからの比較政治学において扱うべき重要なテーマなのである。

2. 研究の目的

本研究は、比較政治学の民主化論における「民主主義の質」という概念に明確な定義を与え、民主化に伴う政治的・社会的・経済的变化が新生民主主義体制の統治能力に与えた影響を分析することで、その「質」を左右する要因を解明する試みである。

この目的のために、民主主義の質を構成する要素の中でも重要と考えられている「応答性」に着目し、民主化後の政府の政府が治安問題にどのような対応を行ったかを分析することで政府の応答性の変化を測定し、この変化がどのような要因に由来するものなのかについて考察を行う。

メキシコにおいては、民主化の進展と歩調を合わせるように治安状況が悪化していき、地方政府レベルで政権交代が多く見られるようになった90年代後半には、多くの市民が治安状況に対して懸念を示すようになった。本研究では、この治安状況の変化に対する反応を事例として取り上げ、市民の懸念や治安状況改善の要望に対して、民主化後の政府がどのように反応し、どのような成果を残したのか分析する。それにより、政府の応答

性がどのように変化したのか、またどのような要因によってそのような変化が生じたのかについて明らかにし、民主主義の質を分析する際の分析枠組み構築に貢献することが本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成するため、2000年の大統領選挙により71年間政権を握り続けていた制度的革命党(PRI)が下野したことによって民主化を果たしたと言われているメキシコにおける3大都市(メキシコ市、グアダハラ市、モンテレイ市)を擁するメキシコ市(連邦特別区)、ハリスコ州、ヌエボ・レオン州を対象とし、各州における民主化進展の概要、治安状況の変遷と州政府の対応およびその結果に注目して現地調査を行った。現地調査の内容は、主に資料収集と聞き取り調査である。収集した主な資料は、連邦政府および州政府の年次教書、治安関連法規、各種統計資料、民主化および治安関連の文献である。聞き取り調査は、治安維持機構に所属する人物を含む政府関係者と政治研究者および治安研究者である。さらに、この現地調査の結果の分析を進め、これまでに、それぞれの結果を論文あるいは学会報告の形でまとめた。

(1)メキシコ市(連邦特別区)においては、資料収集を連邦下院議会図書館、連邦最高裁判所法典編纂室図書館、メキシコ市歴史資料館、国立統計地理情報院図書館、国立図書館、市内書店などにおいて実施するとともに、連邦検察庁幹部、国家治安捜査局職員、メキシコ市政府幹部、研究者らに対する聞き取り調査を行い、メキシコ市における民主化の進展、治安状況の変化、市政府の治安対策の変遷と、連邦政府の治安対策の変遷に関する情報を得た。

(2)ハリスコ州においては、資料収集を州議会図書館、州公文書館、グアダハラ市公文書館、グアダハラ大学図書館、西部高等工科学院図書館、市内書店などにおいて実施するとともに、州政府職員と研究者らに対する聞き取り調査を行い、ハリスコ州における民主化の進展、治安状況の変化、州政府の治安対策の変遷に関する情報を得た。

(3)ヌエボ・レオン州においては、資料収集を州議会図書館、州歴史資料館、モンテレイ高等工科学院図書館、ヌエボ・レオン自治大学図書館、地元新聞社などにおいて実施するとともに、州政府幹部・職員、連邦選挙裁判所支部判事、研究者らに対する聞き取り調査を行い、ヌエボ・レオン州における民主化の進展、治安状況の変化、州政府の治安対策

の変遷に関する情報を得た。

4. 研究成果

以下では、各事例について行った分析結果と、それらが持つ研究上の位置づけ、明らかとなった今後の課題について記す。

(1) 「民主主義の質」について

本研究における中心概念である「民主主義の質」については、議論を整理してそれが示すところを明確にすると共に、本研究において何に注目して分析を進めるのかを明らかにした。

まず、民主主義の質を構成する要素として①法の支配、②参加、③競争、④垂直の説明責任、⑤水平の説明責任、⑥市民権および政治的権利の尊重、⑦より大きな政治的平等、⑧応答性、を挙げた。この中でも応答性は「民主的プロセスが政府に、市民が望んでいる政策を策定、実施させるときに生じるもの」と定義されており、民主主義の質の実質面を構成する他の要素を左右しうるものであるという特徴を有すると考えられる。そのため、本研究ではこの応答性に着目し、民主化後の政府の応答性がどのように変化したのかを、治安対策を通じて検討することとした。

また、この応答性の定義から、応答性を測定する基準として政策の成果と市民が求める政策の策定という二つの側面に注目する必要があると考えられる。なぜなら、ある政策が市民の要求に基づき策定されたとしても、それが想定した成果を生み出すことが出来ないという状況は、容易に想定されるからである。その原因は政策自体の持つ瑕疵かも知れないし、政策実施における政府の能力不足かも知れないし、政治的・社会的・経済的環境かも知れない。しかし、従来の政策の欠点などを分析し後の政策策定にフィードバックするといった改善の努力をすること無く、それまでの政策を無批判に継続している場合、たとえ表面的には市民が求める政策を策定していても、実質的な状況の改善を行おうという意志が欠如していると考えられることから、成果を挙げるために継続的な政策の改善を行っているケースと比較して応答性が低いと判断せざるを得ないのである。それゆえ、応答性はこの「成果」と「政策策定」の二側面から考察することとした。

このような2側面から考察される応答性に影響を与える要素として市民と、彼らを代表して政策を策定する人々を結びつける「リンケージ(linkage)」の存在が挙げられている。このリンケージとは、市民の選好を投票結果に結びつけ、さらにそれが政策策定に反映されるように機能するものと想定されている。具体的には、「市民の選好が投票行動に反映し」「投票結果に従って政策決定者が選出さ

れ」「選出された人々により政策が策定される」、という一連の流れをパウエルはリンケージと呼んでいる。そして、選挙を始めとする諸制度がそれぞれのリンケージを支持するインセンティブを政治的アクターに与える時に応答性が高まり、質の高い民主主義は維持されると述べている。

ここから、治安問題の解決といった統治の実質的側面が改善されるかどうかは、市民の選好が政策決定者に伝えられ、この市民の要求を実現するため政治的アクターに過去の政策とその結果を踏まえてより効果的な政策を策定させるようなインセンティブが存在し、その結果として市民が望む政策が実行され政策の目的が実現するような形で応答性が機能するかどうか、すなわち、応答性が「手続的側面と実質的側面をつなげるもの」として機能し得る条件が存在するかどうかにかかっていると考えられるのである。

(2) メキシコ市の事例

メキシコ市における政治的民主化の進展は、1987年の市議会設置に始まる。これにより、連邦政府の直轄地だったメキシコ市において一定の自治が認められるようになったが、この時点ではまだ大きな制約を伴ったものであった。その後、90年代に入って市長の公選制導入が決定されるといった制度改革が進展することで民主化が達成され、97年に初めて行われた市長選挙で野党の民主革命党(PRD)から出馬したクアウテモク・カルデナス候補が市長に当選した。

この民主化過程に先立つ80年代半ばから、メキシコ市における治安状況は悪化ししていき、多くの市民が状況に対して懸念を持ち政府に対して状況の改善を求めるようになった。80年に裁判所に送致された犯罪容疑者数は9884人だったものが、85年には1万7184人、88年には2万人を超えた。

このような状況に対して、民主化後に選出されたカルデナス政権は、PRI時代の政府に比べて大幅にその政策数を増加させたものの、治安状況を改善することは出来なかった。この原因として、民主化後の政府がそれ以前の政府から行われていた政策の有効性を検証すること無く、同様の政策を継続していたことが考えられる。民主化以前から、政策の中心は治安維持機構のインフラ整備や装備の充実などの制度改善と、パトロール強化といった直接的対応が中心であった。しかし、これらの政策は、PRI政権における治安状況の大きな改善につながらなかったことが明らかである上に、専門化の多くからもこのような政策に偏った対策に対する批判を受けていた。つまり、具体的な成果を挙げておらず、専門化からも批判されていた政策傾向を無批判に継続し、政策数を増加させただけと

いう対策を打ち出していたカルデナス政権は、成果の面で市民の要望に「応答」していたとはいえ、政策数は増加したものの、それは成果を挙げることが期待できない政策の無批判な継続・増加であったことから、実質的には政策策定の側面でも応答性は低かったと判断できるのである。

(3) ハリスコ州の事例

ハリスコ州においては、88年頃から当時の野党、国民行動党(PAN)の州内における勢力が拡大し始めることで徐々に政治的競合性が高まるとともに、94年に州選挙法が改正され公正な選挙が実施される条件が整ったことで、95年に政権交代が実現した。その後、2代にわたりPANから州知事が選出されている。しかし、同じ党から選出された州知事による統治であるにもかかわらず、各政権が行った対策の傾向は大きく異なった。

95年に選出されたアルベルト・カルデナス政権では、それ以前のPRI政権に比べて大幅な対策数の増加が見られると共に、従来から行われていた政策領域に加えて、従来の政策が対応できていないと考えられる新たな領域における対策やより効果的な対策策定・実施のための機構改革などが積極的に行われた。この結果、カルデナス政権においては治安状況の一定の改善も見られた。

一方、カルデナスに続きPANから2001年に選出されたフランシスコ・ハビエル・ラミレス政権においても、カルデナス政権後半ほどではないものの、PRI時代に比べて多くの対策が策定された。しかし、それらの政策は、前政権に比べて創造性に欠け、治安状況が急激に悪化し始めたにもかかわらず(犯罪容疑者数 00年:8804人→06年:1万4757人)、増加した犯罪に十分対応するだけの対策数の増加や政策方針の変更などは見られなかった。

ここから、カルデナス政権においては従来の対策とその成果を新たな政策策定にフィードバックし、より良い政策を目指す姿勢が見られた。その結果として治安状況も改善したことから、この政権では政策策定と成果の両面で応答性が高かったと考えることが出来るであろう。一方、ラミレス政権でも一定の対策数は打ち出していたものの、その内容はカルデナスに比べてより抽象的で創造性に欠けるものであり、従来の対策と成果からのフィードバックを新たな政策策定に生かすことが出来ていない状況を見て取ることが出来る。さらに、任期中の治安状況も急激に悪化していることから、ラミレス政権の応答性は成果の側面で低かった上に、政策策定の面でも前政権に比べて大幅に低下したと判断することが出来るのである。

(4) ヌエボ・レオン州の事例

ヌエボ・レオン州においては、70年代からの企業家層の政治参加の進展と82年の経済危機以降のPRIに対する反発から、野党であったPANに対して支持が集まることにより、政治的競合性が高まっていった。また、87年から数回にわたり行われた州選挙法改正の結果、公正な選挙を実施する条件が整ったことで、97年の州知事選挙でPANの候補が勝利し、政権交代が実現した。しかし、続く03年の州知事選挙ではPRIの候補が再び勝利し再度の政権交代が行われている。

97年に就任したフェルナンド・カナレス政権においては、それまでのPRI政権と比べるとより多い対策が策定されるとともに、政策領域もより多岐にわたるようになったものの、その政策数・傾向は劇的に変化した訳ではない。この間、治安状況は一時的に改善するものの政権期間中に再び悪化し、政権就任時の97年に4989人であった犯罪容疑者数は政権末期の02年に6037人にまで増加し、治安状況は大幅に悪化していったことが分かる。

一方、03年に選出されたホセ・ナティビダ・ゴンサレス政権では、対策数は前政権をさらに上回ると共に、対策も非常に多様なものとなった。これは、知事が年次教書の中で示した総合的な対策の必要性が反映されたものと考えられる。この結果、政権期間中の治安状況には改善が見られ、犯罪容疑者数は06年には3715人にまで減少した。

ここから、カナレス政権において政策策定の側面においては従来のPRI政権時代に比べると対策数が増えていることから一定の応答性を示しているものの、政権中の急速な治安状況悪化に対して十分に対応を示していないことから、その応答性は政策策定・成果の両側面で高いとは言えない状態にあったと考えられる。ゴンサレス政権では、従来の政策を継続するだけでなく、治安状況改善のため新たな視点からの政策を打ち出す姿勢が見られ、政権期間中に状況改善もみられたことから、前政権に比べてその応答性は高かったと判断することが出来るであろう。

(5) 結論と今後の課題

これらの事例研究の結果、民主化後の政府の応答性は、たとえ同じ政党から選出された知事であったとしても、その応答性は政権により大きく異なることが明らかとなった。これは、未だ始まったばかりで確定的ではなく、実証的な研究もほとんど行われていない民主主義の質に関する議論に対して、質を構成する要因をどのように測定し、それがどのような形で変化したのかを実証的に証明した試みとして位置づけることが出来るであろう。

では、この政権間の応答性の差異は、どのような要因により生まれるのであろうか。この点に関する分析は今後課題であるが、現時点では次のような視点からの分析が可能であると考える。

応答性に影響を与える要素としては、市民と、彼らを代表して政策を策定する人々を結びつける「リンケージ(linkage)」の存在が挙げられている。このリンケージとは、市民の選好を投票結果に結びつけ、さらにそれが政策策定に反映されるように機能するもの、具体的には、「市民の選好が投票行動に反映し」「投票結果に従って政策決定者が選出され」「選出された人々により政策が策定される」、という一連の流れと考えられている。そして、選挙を始めとする諸制度がそれぞれのリンケージを支持するインセンティブを政治的アクターに与える時に応答性が高まり、質の高い民主主義は維持されると述べている。

このインセンティブは、①市民の要求に応答しない、もしくは応答する能力の無い政策決定者の定期的な追放、②強力で公約を守る政府の直接的な選出、③市民が望む政策のために彼らを代表して交渉するような複数政党による選挙の実施、といったものから生まれるという。これに従うと、最小限定義に基づく民主主義が達成されている体制において、③の条件はすでに存在すると考えられ、また選挙制度により「直接」の度合いは異なるが条件②の「政府の直接的な選出」もほぼ存在していると言い得ることから、諸制度が条件①を実現するように機能している場合、民主的手続により選出された政府の応答性は高くなると考えられる。

ここから、治安問題の解決といった統治の実質的側面が改善されるかどうかは、市民の選好が政策決定者に伝えられ、この市民の要求を実現するため政治的アクターに過去の政策とその結果を踏まえてより効果的な政策を策定させるようなインセンティブが存在し、その結果として市民が望む政策が実行され政策の目的が実現するような形で応答性が機能するかどうか、すなわち、応答性が「手続的側面と実質的側面をつなげるもの」として機能し得る条件が存在するかどうかにかかっているのである。

このように考えると、応答性は各州における政党の勢力、もしくは政治的支持の構造が影響を与えると考えられる。例えば、メキシコ市において PRD に対する支持は非常に強固であり、民主化から現在まで一貫して PRD が与党であり続けている。またハリスコ州においても、メキシコ市の PRD ほどではないものの、PAN に対する市民からの支持は比較的安定している。一方で、ヌエボ・レオン州における政治的支持は、民主化後に再度の政権交

代が発生していることから分かるように、特定の政党に対して安定的に集まっているという状況に無い。

これらの政治的支持の状況、例えば安定的な支持が期待できるメキシコ市やハリスコ州においては効果的な政策策定に政治的アクターを向かわせるインセンティブが低く、支持が流動的なヌエボ・レオン州においてはより高いインセンティブが存在するのではないかと考えられるが、これらの点に関しては本研究のような事例研究を積み重ね、その妥当性を確認していく作業を続ける必要がある。

本研究の成果を基に更なる事例研究を進めることで、このインセンティブがどのような要因によって左右され、それが政策策定と治安状況の変化にどのようなメカニズムで影響を与えたのかに関する調査・分析を行い、民主化後の政府の民主主義の質を解明するための分析枠組み構築へとつなげることが、今後の大きな課題と考える。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2 件)

① 箕輪茂、民主化したメキシコ市政府の応答性、イベロアメリカ研究、第 29 巻第 1 号、51～68 頁、2007 年、査読有り

② 箕輪茂、民主主義の質を左右する「応答性」—メキシコ・ハリスコ州における治安対策—、ラテンアメリカ研究年報、第 29 号、99～126 頁、2009 年、査読有り

[学会発表] (計 2 件)

① Shigeru MINOWA, Crisis de la seguridad pública y la calidad de la democracia en México, XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 14 de agosto 2007, Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México).

② 箕輪茂、メキシコ・ヌエボ・レオン州における治安対策と民主化後の政府の応答性、日本比較政治学会 2009 年度研究大会、2009 年 6 月 28 日 (予定)、京都大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

箕輪 茂 (上智大学・イベロアメリカ研究所・助手)

研究者番号：10407356