

ジャパン・スポットライト2022年1/2月号掲載（2022年1月10日発行）（通巻241号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/241/>

東島雅昌氏（東北大学大学院 情報科学研究科 准教授）

コラム名：Cover Story 4

（日本語版）

民主主義は衆愚政治に陥りやすいのか？ 民主政治がもたらす多様な社会経済的帰結

はじめに

間接民主制への高まる不信とポピュリストの台頭、政治的分極化の進展と民主主義の後退。「民主主義の危機」が叫ばれるなか、中国をはじめとした権威主義諸国は、自らの統治の実績上の優位を強調する。新型コロナウイルスへの迅速な対応や、急速な経済成長の喧伝はその一端だ。はたして、民主主義は権威主義よりも社会経済パフォーマンスで劣っているのか。この小論では、政治体制の違いが多様な社会経済的帰結に与える影響について、政治学や経済学で蓄積されてきた実証的知見をもとに考える。

現代の民主主義とは、権力の抑制と均衡の仕組みを憲法に規定し、市民への政治的権利と自由の保障をつうじて公正な選挙をおこなう政治体制である。この民主主義の定義には2つの次元がある。一つは、多様な考えや利害をもつ人々の代表が相互に競争し、過剰な権力行使を抑制しあう「自由主義」の側面であり、執行府・立法府・司法府やさまざまな監視機関のあいだの権力の均衡を意味する「水平的アカウントビリティ」を含む。もう一つは、自由かつ公正な選挙をつうじて、市民の意思（民意）に政策決定者が応えようとする「民主主義」の側面であり、「垂直的アカウントビリティ」と呼ばれる。逆に、権威主義体制とは、2つのアカウントビリティが十分機能せず、1人の政治指導者(独裁者)が権力を専有し、選挙が公正ではない政治体制を指す。

自由民主主義の2つの要素は、功罪両方の側面があると考えられてきた。「自由主義」の側面は、恣意的な権力の行使を抑制し、いわゆる「多数者の専制」を食い止めることが期待される。他方、そうした制約はタイムリーな政策対応を困難にするかもしれない。「民主主義」の側面は、大衆の求めることを政治家が実行に移すことを促す。他方、政治家は選挙で再選されることを望むあまり、長期的視野に立たず大衆に「パンとサーカス」を与える近視眼的な政策を実施するかもしれない。自由民主主義体制の負の側面を

強調して、権威主義体制の利点を考えると、意思決定は独裁者 1 人の手に委ねられているため臨機応変に対応でき、選挙など目先の利益を考えずに長い目で物事を決められるという「開発独裁論」の主張に行き着く。

民主主義と権威主義の特徴そしてそれらの功罪を念頭に置き、社会学者たちは政治体制とさまざまな社会経済パフォーマンスの関係について、多くの実証的知見を積み上げてきた。ここでは、筆者が共同研究者たちと発表してきた実証分析を中心に据えながら、権威主義と民主主義のうち、いずれが優れた社会経済パフォーマンスを生み出しているのかみていこう。

民主主義体制における「水平的アカウントビリティ」の意義

国家は、経済政策をとおしてその国の経済の行く末に影響を与える。政府は財政政策を策定し、中央銀行は金融政策を決定する。不景気のときには、金回りを良くするために拡張的な財政金融政策をとって経済を刺激する。アベノミクスの金融政策はその典型例だろう。他方、好景気ときには、インフレやバブルを抑制するためにこれらの政策を引き締める。経済状況に応じた適切な経済政策の決定が、物価高騰を防ぎ財政を健全して、長期的には経済成長や貧困の削減につながっていく。

この政策合理性と天秤にかけられるのが、為政者の近視眼的な、政治的生き残りの手段としての経済政策である。特に政治競争が存在する民主主義体制下で、有権者の歓心を得るために政治指導者は経済政策を利用しやすいのではないかと、という懸念は常に存在してきた。政策合理性ではなく、政権維持という思惑により経済政策が決定されるとすれば、民主主義の方が権威主義よりも恒常的に拡張的な財政金融政策が採られ、結果として深刻な財政赤字やインフレにつながってしまうかもしれない。

しかし、この民主主義と経済政策の関係の見方は民主主義の垂直的アカウントビリティの側面を過度に強調したものであり、水平的アカウントビリティの側面を過小評価している。ミシガン州立大学のボデア准教授と筆者は、いかなる条件のもとで法律上規定された「中央銀行の独立性」が政府の財政政策を統制できるのか検討した (Bodea, Cristina and Masaaki Higashijima. 2017. “Central Bank Independence and Fiscal Policy: Can the Central Bank Restrain Deficit Spending?” *British Journal of Political Science* 47: 47-70.)。中央銀行は、金融政策を引き締めることで、すなわち公定歩合を引き上げ、政府への貸し出しを制限することで、政府の財政政策を律することができる。この中央銀行の金融政策の権限と自律性の程度は、中央銀行法に定められている。問題は、こうした中銀の独立性に関する法律上の定めを政府が遵守するかどうかだ。権威主義体制の場合、独裁者は一手に権力を握っているため、法律上の取り決めを反故にしやすい。したがって、中銀の独立性

の高さは、法律に規定されていても金融政策への期待形成をおこなう多くの人々にとって信憑性をもたないかもしれない。逆に、民主主義体制の場合、執行府の首長は一度取り決めた法律を遵守するよう立法府や司法府、メディアなどによって監視・統制されている。したがって、法律上の中銀の独立性は高い信憑性をもつこととなり、政府の財政政策、そして人々の政策期待に大きな影響を与えるようになる。

我々は、世界 78 カ国の財政収支と中銀独立性のデータを用いて、財政赤字が拡大する条件について実証分析をおこなった。分析は、その国が権力の抑制と均衡を発達させ、メディアの透明性や司法の独立性が担保されていればいるほど、法律上規定された中央銀行の独立性の高さが財政赤字を改善する傾向にあることを見出した。つまり、民主主義の両輪の 1 つをなす水平的アカウントビリティがあるからこそ、中央銀行は「張子の虎」を超えて自律的アクターとして政府の財政政策を縛ることができ、政策合理性を高める可能性を、分析結果は示唆するのである。

選挙目的の政府の経済政策の操作、いわゆる政治的景気循環について考える際にも水平的アカウントビリティは重要になる。数多くの研究が示唆するのは、インフレや財政赤字を生み出す選挙目的の財政政策操作は、先進民主主義諸国で観察されにくく、民主化したばかりの国で特に生み出されやすいということだ。筆者は、民主主義国と権威主義国を含む 131 カ国のサンプルを用いて、いかなる条件下で選挙年の財政赤字の悪化が起こるか統計的に分析した。民主主義国家ではあるものの未だ民主主義の諸制度がしっかり確立されていない国々、あるいは複数政党選挙をおこなうものの選挙不正が原因で政権交代が起きない「選挙権威主義体制」と呼ばれる国々において、選挙年の財政赤字が統計的に有意に悪化していた (Higashijima, Masaaki. 2016. *Political Business Cycles in Dictatorships. WIAS Discussion Paper Series No. 2016-002.*)。民主化したばかりの国々では、選挙は自由かつ公正になったものの、執行府の権力を縛る水平的アカウントビリティが未だ十分発達していない (O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5-1: 55-69.)。また選挙独裁制の国々は、権力の十分な統制がないことはもちろん、選挙前に大規模な財政出動をして市民の票を買い取り、選挙に圧倒的に勝利することで体制の頑健さや人気をアピールする誘因をもつ (Higashijima, Masaaki. 2022. *The Dictator's Dilemma at the Ballot Box: Electoral Manipulation, Economic Maneuvering, and Political Order in Autocracies.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.)。つまり、民主主義が高度に発達し水平的アカウントビリティが担保される条件においてこそ、政策合理性をもった経済政策が採用されやすいのである。民主主義を「衆愚政治」と捉える見方とは、相反するものであろう。

民主主義体制における「垂直的アカウンタビリティ」に期待される役割

経済政策は、長期的にはその国の経済発展や社会厚生の上昇に影響を与える。では、民主政府と独裁政府のどちらが、経済成長や公衆衛生の改善に秀でているのか。民主主義が経済成長や公衆衛生に与える影響は、政治学者や経済学者によってこれまで数多くの研究が蓄積されてきた。民主主義は、水平的アカウンタビリティをつうじて法の支配が尊重され、市民の財産権を保障する。財産権が保障された市民は、財産が公権力に没収されるのを恐れず投資に専念できるため、結果として経済成長につながる。他方、民主主義には垂直的アカウンタビリティの経路もある。選挙で勝利するために、政府は投資指向のビジネスエリートよりも消費志向の大衆の支持を優先しうる。そうであるなら、民主主義の導入は経済成長の原動力である投資を減退させる。この見方をとれば、投資指向のビジネスエリートの意見に耳を傾けやすい権威主義体制の方が、経済成長に向いているかもしれない。

データによる実証分析は、これら2つの相反する理論的予測のいずれを支持するのか。政治体制と経済成長の膨大な数の研究は、サンプルや統計モデルの違いなどにより異なる実証結果が報告されてきた。しかし最近、イタリアのサクロ・クオーレ・カトリック大学のロシグノリ助教授らの研究グループは、過去約35年の間に発表された、民主主義と経済成長の関係について調査した188本の論文、計2,047の統計モデルを含めた過去最大規模のメタ分析をおこない、既存の研究知見が全体としていかなる傾向を示しているのか検討する (Colagrossi, Marco, Domenico Rossignoli, and Mario A. Maggioni. 2020. “Does Democracy Cause Growth? A Meta Analysis of 2000 Regressions.” *European Journal of Political Economy* 61: 101824)。彼らのメタ分析が示唆するのは、民主主義が経済成長に対して正の直接効果をもつこと、そしてそのような傾向は、因果推論手法や洗練されたデータをつうじ信憑性の高い統計分析を用いる最近の研究でより顕著にみられることだ。経済成長率など経済パフォーマンスに関するマクロ経済指標は、権威主義体制において政権に都合よく操作されやすいことは複数の研究で指摘されている (Magee, Christopher S. P. and John A. Does. 2015. “Reconsidering Regime Type and Growth: Lies, Dictatorships, and Statistics.” *International Studies Quarterly* 59-2: 223-237.; Martinez, Luis R. 2021. “How Much Should We Trust the Dictator’s GDP Growth Estimates?” *The University of Chicago Working Paper* No. 2021-78.)。独裁政府に有利なバイアスがかかりやすい経済成長率という統計指標であるにもかかわらず、それが民主主義と頑健な正の相関関係をもつというメタ分析の知見は、民主主義は経済成長を阻害するものではなく、むしろ促進するものである、という見方を支持する。

これまで紹介してきた政治的景気循環や経済成長の議論には、民主主義の水平的アカウンタビリティよりも垂直的アカウンタビリティの方が、経済パフォーマンスに負の影響

をもたらす、という可能性が示唆されていた。しかしながら、公正で自由な選挙の存在、そして選挙をつうじて政治家が大衆に目を向けることは、本当に大衆へおもねる「衆愚政治」をもたらすのだろうか。

社会政策や公共政策をつうじて国民の健康を守るのは、政府の重要な役割の一つである。お金持ちは自らの財力をつうじて十分な医療や福祉を享受できるが、貧しい人々は自らの力で必要な社会福祉を受けられない。公正で自由な選挙の導入は、選挙での勝利を望む政治家に、少数派のお金持ちよりも多数派の貧しい人々へ耳を傾けやすくする。その結果、貧しい人々の健康を向上させる政策が推進されて医療が改善し、人々の社会厚生が向上するだろう。言い換えれば、垂直的アカウンタビリティは、公衆衛生という人々の根本的な政策ニーズへの政治家の真摯な対応を高める可能性がある。

このことを実証的に確かめるために、早稲田大学の安中進講師と筆者は、172カ国の1800年から2015年までをカバーする乳幼児死亡率のパネル・データを用いて、公正な選挙の導入が公衆衛生の改善にどれだけ寄与するのかを分析した(Annaka, Susumu and Masaaki Higashijima. 2021. “Political Liberalization and Human Development: Dynamic Effects of Political Regime Change on Infant Mortality across Three Centuries (1800-2015).” *World Development* 147: 105614.)。分析結果が示唆するのは、政府は民主化後直ちに社会政策や公共政策を貧しい人々寄りにシフトさせ、そうした政策変更は、公衆衛生の向上という政策帰結に長い持続力をもって正の効果をもつというものだ。すなわち、政府は自由選挙の導入直後には、公共政策をより広範な人々をターゲットにした内容へと変更し、さらにそうした公共政策の変更は、その後の乳幼児死亡率の漸進的改善に貢献していた。逆に、自由で公正な選挙の実施が妨げられたとき、そうした権威主義化は徐々に乳幼児死亡率に負の影響をもたらしていた。また、テキサス大学オースティン校のゲリング教授らの研究グループがおこなった調査では、公正な選挙の実施が継続し、したがって民主主義が長く持続すればするほど、乳幼児死亡率の減少により大きく寄与することが示されている(Gerring, John, Carl Henrik Knutsen, Matthew Maguire, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, and Michael Coppedge. 2021. “Democracy and Human Development: Issues of Conceptualization and Measurement.” *Democratization* 28-2: 308-332.)。これらのデータ分析は、垂直的アカウンタビリティの導入とその持続によって、政治家が社会的弱者の政策ニーズを汲み取るようになり、結果として多くの市民の公衆衛生が顕著に改善することを示している。

民主主義体制は万能か？

これまでみてきたさまざまな社会経済的帰結に関する実証分析の知見は、民主主義の発展をもたらす正の効果に軍配を上げるものであった。では、民主主義体制は万能である

といえるのであろうか。残念ながら、必ずしもそうであるとはいえない。いくつかの社会経済的帰結に関して、民主主義のメカニズムでは不十分なことが示唆されている。最も深刻な事象は、富の不平等である。多数派である貧しい人々に寛容な政策が民主主義のもとで取られやすいのであれば、民主主義は富裕層への課税や低所得者への再分配をつうじて富の平準化を促進すると期待できる。しかし、民主主義と経済不平等の実証分析は頑健なかたちでそのような傾向を見出していない。ニューヨーク大学のスタサヴェージ教授とスタンフォード大学のシーヴ教授は、富の平準化をもたらす上で富裕層に課税するという政策は理にかなっているが、現代ではたとえ低所得者であっても富裕層への課税が公平かどうかをめぐる意見の相違があるため、十分な政策支持が得られない事実を指摘する。また、米国など経済不平等が高まった国々では、富裕層が豊富な資金を背景に政党や政治家にロビー活動をおこなう結果、高所得の有権者に有利な税制が維持されやすい (Kenneth Scheve and David Stasavage. 2016. *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton: Princeton University Press.)。有権者間の公正性認識の断絶や富裕層のロビー活動が原因となり富の不平等が維持・強化されているのだとすれば、民主主義に内在する2次元のアカウントビリティをいくら高めたとしても、解決できる問題ではない。

また、民主主義を発展させることで我々が警戒しなければならない「意図せざる帰結」もある。その一つが経済危機に対する政府の対応である。トロント大学のリップシー准教授は、1800年から2009年をカバーする69カ国のパネル・データを用いて、政治体制が金融危機発生に及ぼす影響を調査している。彼の分析は、民主主義が発達した国であるほど、金融危機、つまり銀行の閉鎖・合併・国有化につながる取り付け騒ぎに代表される深刻な信用逼迫が起こりやすいことを示す。そして、水平的アカウントビリティが強く迅速な政策対応が遅れることが、銀行危機を生み出すメカニズムの1つとなっていると主張する (Lipsy, Phillip Y. 2018. Democracy and Financial Crisis. *International Organization* 72-4: 937-968.)。また、カーネギーメロン大学のハンセン氏の研究は、低インフレの政策選好をもつ中央銀行が高い独立性をもつとき、銀行危機後の失業率が高止まりし、さらには国内銀行信用や株式時価総額をも引き下げてしまうことを示す (Hansen, Daniel. 2021. “The Economic Consequences of Banking Crises: The Role of Central Banks and Optimal Independence.” *American Political Science Review*, Online First.)。これらの分析結果は、民主主義の権力の抑制と均衡の原理の負の側面は、とくに危機への迅速な対応が必要となる段階では、如実に現れてしまうかもしれないことを示唆する。

民主主義陣営と権威主義陣営の対立が深まる今日、権威主義諸国は自らの統治の優位性を誇示するかもしれない。そして、民主主義国に生きる人々は、民主主義の抱える問題の多さと深刻さのまえに立ち尽くしてしまうかもしれない。しかしながら、政治体制と

社会経済的帰結に関する多くの研究が示すのは、民主主義の諸制度を発展させていった先人たちの努力が、結果的に望ましい社会や経済へと我々を導いていったという事実だ。しかしこのことは、民主主義の現状に我々が満足しても良いということを意味するわけでもない。水平的アカウントビリティが民主主義の後退により切り崩される国が相次ぐなか、民主主義が望ましい社会経済的帰結をもたらす基盤は危機にある。また、既存の民主主義の枠組みでは解決できそうにない課題も浮き彫りになっている。民主主義が「未完の革命」である以上、現代民主主義の仕組みでは解決できない問題を正しく理解し、民主主義刷新の道筋を定めることが喫緊の課題だ。

(了)

2022年1月9日、電子版「現代ビジネス」（講談社）に同内容の日本語記事が掲載されました。<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/91203>