

民主主義は危機ではない!? —イギリスのEU離脱とトランプ大統領選出から見えるものとは—

京都大学大学院法学研究科
待鳥聡史教授

二〇一六年は、イギリスのEU離脱、トランプ大統領の選出等、世界の情勢を揺るがすような出来事が起きた。これらを受け、世界はいま「民主主義の危機」を迎えているとこぞって報道された。しかし、「民主主義の危機」という言葉だけが一人歩きし、そもそも民主主義とは何か、何をもってその危機であると捉えられているかが語られることは少ない。本企画ではそういった疑問に答えることに加え、今後の民主主義のあり方についてのご見解を、京都大学大学院法学研究科、待鳥聡史教授に伺った。

民主主義とは

記者…早速ですが、先生は民主主義をどう定義されますか。そして、現在民主主義は危機を迎えていると思いますか。

民主主義というのは、有権者（社会を構成する人たち）の意思が政策決定に反映されることを原則とした政治の意思決定の方法と定義することができません。最も大事なのは社会の構成員の意思、つまり民意が政治のあり方を決めているということだと思います。

社会の構成員の多数が望んだ選択がなされない状況であれば、それは民主主義の危機だと思えますが、今回のイギリス、アメリカの事例では、有権者が望んだ結果になっています。それはむしろ民主主義そのものですね。アメリカの場合、選挙の仕組みが影響して単純集計とは異なりますが、国内で民主主義的だと認められてきたルールには即していません。つまり、定義上は民主主義の危機とはいえないでしょうね。

民主主義は危機なのか

○SEALDsとイギリスのEU離脱、トランプ大統領選出

記者…日本の例になつてしまっていますが、昨年SEALDsがメディアの注目を集めました。SEALDsはそのウェブサイトによると自由と民主主義のための学生緊急行動のことであり、彼らを取り上げられたことは、自由あるいは民主主義が危機に陥っているからではないでしょうか。

SEALDsについて、彼らの主張を前提に説明すると、彼らが思うところの「本当の民意」

が国会の議席、政党ごとの勢力分布、時の政府の方針等に反映されていないということですね。私は同意しませんし、「本当の民意」を見出すのは極めて難しいですが、もし実際にそうなら民主主義の危機ですね。しかしそのことと、イギリスのEU離脱決定やトランプ氏が選出されたことはやはり違う問題だと思います。

では、何が違うのでしょうか。EUを離脱することは、何が違うのでしょうか。EUを離脱すること、トランプさんが大統領になることは、非合理的な選択だと思います。客観的に見て、イギリスがEUを離脱しない方がおそらくイギリスの経済にとって良いでしょうし、イギリスの若い人の中長期的な利益になるでしょう。

トランプさんが大統領になるよりもヒラリー・クリントンさんが大統領になった方が、アメリカの国際的な地位の維持、国内の社会経済的な様々な問題解決、いろいろなことに対してより適切に応えられたでしょうね。

このような観点に立つと、イギリスがEUを離脱したり、トランプさんが大統領になるのは合理性を欠いた選択である、とは言えます。

でも、民主主義は合理性を欠いた選択をしな

いということまで定義に含んでいないので、それは民主主義の危機とは言えない。少なくとも、SEALDsとイギリスのEU離脱、トランプ大統領選出は概念上区別したほうが良いのではないでしょうか。

なぜ民主主義の危機といわれるか

そのうえで、去年起きたことがなぜ民主主義の危機と言われるのかを考えてみましょう。一回一回の決定は多数派の意向を反映しているもので、いわゆる民主主義的である、といえます。しかし、これらの出来事は二つの意味で民主主義を危機に陥れる恐れがあるのです。

○少数派の基本権への侵害

一つは民主的決定によって負けた少数派が侵されてはならないもので奪われてしまうことです。例えばイギリスがEUを離脱することによって、ヨーロッパとつながっていることで豊かになれるはずであった将来世代も含めた若い人たちの可能性が摘まれてしまう。トランプさんが大統領になるとマイノリティの権利といったものが侵されてはならない範囲まで圧迫されて侵されてしまうかもしれない。イギリスのEU離脱やトランプ大統領選出は、こういった意味において危機であると言えます。これは古典

的な表現で言えば、「多数派の専制」の一つのバージョンなのです。多数派の専制とは裏を返せば、少数派への圧迫だからです。

○民主主義体制そのものへの不信心

もう一つは、そのような選択を積み重ねていくと、結局人々は民主主義的な政策決定に対して信頼を置かなくなるので、そのことによって民主主義の体制、或いは物事の決め方そのものに対する疑念、疑問、否定的な感覚が強まってくる、そのことが民主主義を壊すという議論です。危機という言葉を使うのであれば、これら二つの観点からであると言っておかなければならないでしょう。

ポピュリズムと民主主義

○ポピュリズムは民主主義の一形態である

ポピュリズムは民主主義の一つの帰結かと問われれば、そうだとしか言いようがありません。彼らはポスト真実の政治ともいわれ、現象としては目立ったのは確かなのですが、多数派を形成するために話を少々盛ることは歴史上何回も行われてきています。そのことで民主主義がすぐに危機に陥るわけではありません。

しかし、だから何でも許されるというわけはありませんし、先ほどお話しした意味で民主

主義を内側から壊しかねない動きではあります。だから警戒はしておくべきでしょう。

○民主主義の崩壊は内部から起きる

歴史的に見ると、民主主義は民主主義を否定する勢力によって壊されるとは限りません。確かに、開発途上国などでは特に、クーデターなどによって壊れることもあります。しかし、先進国における民主主義の最大のリスクは、民主主義の中にあります。民主主義者が民主主義を壊してしまう。そのリスクを指すのであれば「危機」という言葉を使う余地があります。

では去年起きたことの中に、危機の萌芽はあるのでしょうか。現状に関してあまり悲観的になりすぎても良くないですし、人間は、自分が目の前で経験したことは特別で大きなことであると見てしまうので、そのような傾向は割り引かなければならないですが、それでもやはり、懸念を覚える部分があります。

二大政党制による民主主義の補強

記者・イギリスのEU離脱もアメリカ大統領選も単一案件を選ぶという点においては似ているように感じます。

そうですね、そういう意味では共通している部分はあります。より深刻なのは、イギリスの

方でしょうか。

イギリスの議院内閣制は権力を集中させるメカニズムが強くあるのですが、もちろん司法の独立もありますし、いわゆる立憲主義的な伝統も含めて、イギリスでは時の政治権力者が少数派を徹底的に弾圧できないように抑制されています。本来、国民投票の出番はありません。

しかし、その大きな抑制の装置は競合する二大政党があつてこそ機能するものです。これまでは、党内には多様な意見があるが、その中で党が割れるような事柄に関しては政策課題としてウエイトを下げておく、つまり党の中に沈めてしまうことによって、変な形の二択が全面に出て来ないようにするという形をとってきましました。ところが、それが難しくなってきました。つまり、保守党も労働党もEU離脱に関する積極的な答えを出せず、国民に丸投げする。丸投げしたら予測不可能な結果になります。

これはイギリス史上に残る大きな失敗ではないでしょうか。それは民主主義的でないのかと言われれば民主主義そのものではあるが、中長期的に民主主義的仕組みに対する信頼性を下げ懸念はあります。

より良い民主主義にするために

○主権者教育は望ましくない

記者…では、民主主義はポピュリズムが出現する可能性を内包しているとすれば、そのような民主主義の悪い面の発現を防ぐために今後どのようにすれば良いとお考えですか。

多くの人が思いつく答えは、一般有権者が賢くなり、政治家が自分を抑えるという解決策です。いわゆる主権者教育に力を入れるということが、こうした文脈で出てきます。

しかし、民主主義は本来そのようなもので求めるべきではありません。そもそも要求として過大ですし、無理があります。有権者や政治家が、人間的に成長すれば良いという考え方は、人が自由に生きて、いろんなことに興味関心をもって創意工夫をする自由な社会という概念に反しています。一般有権者にもっと政治のことを考えろというのは、自由な社会とは言えませんが。政治のことを考えない自由も保証されるべきなのです。

だからその意味で、こういった考え方は実現もしませんし、実は望ましくもないのです。

○制度的解決とは…権力分立

記者…有権者によるポピュリズムの抑制を望めないとするれば、どうすれば良いのでしょうか。

一つは制度的な解決策、具体的には権力分立があるでしょう。権力分立とはポピュリズムの

抑制のためにもあります。民意を反映して政治権力を握っていてもやれないことをあらかじめ決めておくわけですね。それでももちろんそれを壊す動きはありますし、それだけで全部がうまくいくわけではないですが、少なくとも人間が「向上」するよりは可能性があると思います。そして、世界に民主主義が広がっていくプロセスで、なぜこんなにも広がってきたかと言えばそのような制度的な解決策が用意されていたからです。人間が向上しなくても民主主義は続けられるようにしたからです。

国民投票と民主主義の関係

○国民投票のインパクトの大きさ

これを裏返すと、国民投票については次のように考えることができます。国民投票は、権力を抑制することや権力を分散させることに對して大きなインパクトがあります。国民投票、住民投票の意向に対して、権力分立のロジックでその効果を否定することは難しいです。なぜなら、有権者の意思が明瞭に示されている中で、それに明らかに反することを出そうとすれば、極めて大きな摩擦と、場合によっては混乱を覚悟せざるを得ないからです。

では、国民投票の結果が明らかに間違っていたらどうするのか。これは難問です。はっきり

しているのは、そのような難問に直面してしま
うと、民主主義としては危険だということだ。

○代議制民主主義は誤解されている

民意が唯一至上の価値であるという立場は、
しばしば代議制民主主義を低く評価します。つ
まり代議制民主主義とは、本当は国民みんな
政府を運営することができれば良いのだがそれ
は物理的あるいは技術的に不可能なので、選挙
で選ばれた人に代表として運営を任せるとい
やり方であり、だから政治家は常に民意に従
べきだ、という考え方ですね。

これは理論的にも歴史的にも間違っています。
代議制民主主義は直接民主主義の代替物では
ありません。そして、このような見方からは先
ほど挙げた難問、つまり国民投票が間違っている
場合、それでも国民投票に従うという選択が導
かれます。なぜなら、みんなが集まって決定す
ることと同じことが行われたからです。

このような考え方は、ポピュリズムに対して
も脆弱です。ポピュリズムは民意の明確な表明
だからです。民意のみに依拠すると弱く危ない
ので、民主主義を長く安定させるには、国民投
票は極力用いず、権力分立や代議制による抑制
メカニズムを重視することが不可欠なのです。

多様性と民主主義

○多様性が当たり前なアメリカ

それでも民主主義にとって、民意がきわめて
重要であることは間違いありません。だとすれ
ば、社会の中にあるような考えがあるという状態、
つまり「多様性」とか「多元性」などといわれ
る状態がありますが、これらが社会に存在する
ことは大事です。ある民意が他の民意と競合す
る状態ですね。これは長らくアメリカの民主
主義を支えてきたと考えられてきました。

アメリカ社会の大きな特徴は、あのような動
き²が出てきたときに、直ちに反論する人が現
れ、お金を集める人が現れ、そのお金を使って
訴訟を行う人たちが現れることです。権力分立
でも何でも良いが、抑制と均衡のメカニズムを
下支えしているのは、多数派の意向だからとい
て通るとは限らないと思っている社会の多元性、
多様性です。一方で、そのようなものが弱い社
会は、同じようにはならないでしょう。

○多様性を面倒くさがる日本

その点で、日本とアメリカは同じではありません。
その国の歴史的成り立ちが異なるので、
日本では社会の中の多元性、多様性は調達が難
しい点があります。かつ、議院内閣制の持つて
いる権力集中的側面があるので、一度できた多

数派に多くの人がなびくという展開に陥る可能
性をより強く抱えています。そういう社会の場
合にはできるだけ意図的に多元性を確保する仕
組みを考えていかなければなりません。でも、
多元的で多様な社会というのは自分の思ったよ
うに人が動かない社会なので面倒くさい。自分
の思っていることは大概実現しないとか。世界
には時間にルーズな人もいれば、突然休んでし
まう人もいれば、多数派とは異なる慣行、宗教
の人もいます。多元的で多様な社会というのは、
それを受け入れられる社会のことです。

もう少し、制度レベルで考えると、地方分権
をすることは多様性を高める効果を持つが、地
方分権をすると何が起こるかと言えば、中央政
府が思ったように地方政府が動かなくなる状態
にもなります。そのときに相当な摩擦を覚悟し
なければなりません。

○多様性は民主主義の「保険」

多様性があつて多元的な社会というのは面倒
くさい社会ですが、なぜ多様性のある社会を目
指すのですかと問われれば、もちろん多様性の
あること自体に価値があるという規範的な答え
も可能ですが、多様性は社会にとってある種の
保険だという答えもできます。自分と異なつて
不愉快かもしれないが、自分と違う考えの人、

違う行動様式、価値観を持つ人がいるという社会は、民主主義にとつての保険だからやめてはいけない。そういう人たちがいる社会をなくしてはいけないとみんなが思えるかどうかです。

○民主主義は間違う

少なくとも歴史から言えることは、民主主義は間違うということです。人を自由に行っている以上、自由と組み合わせた民主主義は間違うにきまっています。だからこそ、権力分立的な保険や、社会に存在する多元性などといった保険をかけておいて、間違ったときのための代替案を用意しておくことが極めて大事なのです。

もし主権者教育に意味があるとすれば、そういうことを教えることに尽きます。

記者…主権者教育の意義とは、正しい選択をすることを教えるというより、異なる選択肢を受け入れることの大切さを教えることだということですか。

そうですね。どんなバカなことを言っている人がいても抹殺しないということ。全員が全く同じ意見になる社会は強そうで弱い。

だから違う答えを言っている人を大事にしろとまでは言いませんが、捨て置きということですか。言わせておけば良いんです。言わせておけ

ば、その答えが必要になったときに必ずどこからそれを持ち出してくる人がいるでしょう。

記者…今トランプ大統領がしていることは、民主主義の保険である多様性を排除しようとしていることなので、その意味で民主主義の危機といえるでしょうか。

それも権力分立によって止める方法は残されているのでまだ危機だとは思いません。しかし、リスクのある行為だとは思いません。

普通は誰でも、自分が望んでいる政策がとにかく実現してほしい、そのときに異論は排除しても良い、さつさと決めてくれれば良いと考えます。それは当然の事。でも、だからこそ、そうじゃないと考える人の居場所がなくてはならないし、そうじゃないと思ったことを主張することは大事なのです。

取材を終えて

今回の待鳥教授への取材では民主主義とは何か、民主主義は危機なのか、今後どうあるべきかについて話していただいた。以下、私見を述べる。

待鳥教授は民主主義の悪い面を発現させない方法として三権分立、二大政党制、社会の多様性の確保という三つに言及された。ここで、有

権者の理性的選択や政治家自身の権力濫用の自己抑制には期待しないという点からは制度論者である待鳥教授らしさが垣間見られた。

しかし現代はSNSの発達により、自分に近い意見に触れる機会が多くなり、有権者間での意見の対立が表面化しやすくなっている。その中で、有権者の意向を反映する民主主義において、それを表面化させないことはどのように正当化されるのか興味深く感じた。

一方で、社会の多様性を個々人が受け入れることの大切さを強調されたところからは、多様性を重んじるアメリカの政治を長年研究されている先生の思いの強さをうかがい知ることができた。

取材中感じたことは、言葉の定義の重要性である。民主主義の危機は報道や友人との話の中でもよく言われるが、十分な定義をしないまま用いると空論になり本質を見失ってしまう。

私は現在、公共政策大学院の学生として、幸いなことに政治や経済等の社会問題について中長期的な妥当性、合理性を知り得る立場にあり、往々にして他の一般有権者にも同様のことを求めがちである。しかし、日々仕事に追われる社会人にそのような知見を求めることは困難である。私たち公共政策大学院の学生の中の多くは修了後、国や地方の制度設計を行う立場に就く

が、その際にはこのような一般有権者の現状を前提に、社会にとって最適な仕組みづくりをすることが求められていると感じた。

待鳥 聡史（まちどり さとし）

一九七一年、福岡県生まれ。

京都大学大学院法学研究科教授。

専攻は比較政治論。

京都大学法学部卒、

同大学院法学研究科博士後期課程退学。

京都大学博士（法学）。

大阪大学法学部助教授などを経て現職。

著書に

『財政再建と民主主義—アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』（有斐閣、アメリカ学会清水博賞）、

『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、サントリー学芸賞）、

『政党システムと政党組織』（東京大学出版会）、

『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問

い直す』（中公新書）、

『アメリカ大統領の現在—権限の弱さをどう乗り

越えるか』（NHKブックス）、

『比較政治制度論』（共著、有斐閣）、

『「憲法改正」の比較政治学』（共編、弘文堂）

など

（取材：二月一日・文責：豊原圭次朗）



取材を引き受けてくださった待鳥聡史教授

注釈

1 英オックスフォード辞書は「ポスト真実」を二〇一六年の言葉として選ぶにあたって、『エコノミスト』が二〇一六年九月一〇日に掲載した「嘘の技術」と題する記事を取り上げた。記事は次のように書かれている。

「ドナルド・トランプ氏がどれほど事実から縁遠いか考えてみよ。彼は空想の世界に住んでおり、ここではバラク・オバマの出生は間違いであり、大統領がイスラム国を創設し、クリントン家はみんな殺人者であり、ライバルの父親はオズワルドがジョン・F・ケネディを射殺する前に彼と一緒にいた。トランプ氏は「ポスト真実」政治の第一人者である。すなわち事実に基づくのではなく、「真実だと感じる」主張に依拠する。」

坂本旬、「ポスト真実」とメディア情報リテラシー 法政大学キャリアデザイン学部紀要第一四号、一八一頁を参照

2 トランプ米大統領は（一月）二十七日、シリア難民の入国の無期限停止など米国への難民流入を制限する大統領令に署名した。括弧内記者注

『CNN.CO.JP』2017.01.28（二〇一七年四月二十五日最終閲覧）

<http://www.cnn.co.jp/usa/35095704.html>