

【審査論文】

民主的正統性のインプット／スループット／アウトプットの側面に 注目した「民主主義の後退」の考察

杉浦功一

Examining “Democratic Recession” from the Input, Output, and Throughput Aspect of Democratic Legitimacy

SUGIURA Koichi

要旨

現在、「民主主義の後退」が注目されているが、その考察に民主的正統性のインプット／スループット／アウトプットの側面に注目する枠組みを適用し、新たな知見を得ることを試みる。第1節では民主主義の後退の議論を整理・検証し、第2節ではV. A. シュミットの3つの民主的正統化のメカニズムの議論をまとめ、第3節ではその適用を試みる。結論として、民主主義の後退の議論で注目されてきたのは、民主的正統性のうちインプットの側面に関わるものであり、アウトプットやスループットの民主的正統性まで視野に入れると、権威主義化する政権がそれらによる「補完」によって支えられている可能性が見えてくる。

キーワード：民主主義の後退、民主的正統性、ガバナンス

はじめに

F. W. シャルプは1999年の著書で、政治システム論を手掛かりに、超国家的ガバナンスである欧州連合(EU)の民主的正統性の問題について、政治参加に重点を置く「インプット」と実際の問題解決に注目する「アウトプット」の両側面から検討し、後者による解決の可能性を示唆した(Scharpf 1999)。このEUの議論は、手続き面のアカウンタビリティや政治過程の透明性や包摂性に注目する「スループット」の側面も加えながら、今も続いている。現在、国家における「民主主義(デモクラシー)の後退」が注目されているが、その考察に民主的正統性のインプット／スループット／アウトプットの側面に注目する枠組みを適用し、新たな知見を得ることを試みるのが本稿の目的である。第1節で民主主義の後退の議論を整理・検証し、第2節で3つの民主的正統化のメカニズムの議論をまとめ、第3節ではその適用を試みる。

1. 「民主主義の後退」の議論

(1) 民主主義の後退の現状と特徴

L. ダイヤモンドは2015年の論文で、2006年あたりで民主主義の拡大が終わり、「民主主義の後退」が起きていることを指摘した(Diamond 2015)。世界的な傾向として、民主主義の質の改善を含む「民主化」よりも、逆の「権威主義化」の傾向が強くなっている。実際、民主主義の程度を評価する各種指標によると、

世界的な「民主主義の後退」が2006年頃以降、十数年にわたり続いている。専門家による評価をもとにしたフリーダムハウスの「自由度指標」によると、16年連続で、スコアが改善する国よりも悪化する国の数が多いという (Freedom House 2022)。専門家による評価と世論調査を組み合わせる算出するEIUの「デモクラシー指数」も、やはり悪化の傾向を示している (EIU 2022)。競合的選挙と自由主義的要素に注目するV-Dem研究所の「自由民主主義指数」(LDI)でも、「権威主義化(専制化)の波」が指摘されている (Lührmann and Lindberg 2019; V-Dem 2022)。

しかし、過去にも世界的な民主化とその反動としての権威主義化の波は繰り返されてきた。今回の民主主義の後退については、その特徴として大きく次の点が指摘されている。第1に、権威主義化を担う政治勢力として、左右問わず「ポピュリズム」勢力が注目される。欧米の先進民主主義諸国では、2010年代になり、アメリカのトランプ政権を筆頭にポピュリズムが広がった。近年のポピュリズムの共通した特徴として、SNSやメディアを活用しナショナリズムの感情を利用して移民排斥などを訴えること、社会の「分極化」を利用する手法、「人民の代弁者」としての既存のエリート批判、マイノリティへの配慮や権力のチェック・アンド・バランスなど自由主義的な政治制度や実践に対する批判、強いリーダーの自負といった点が指摘されている (Haggard and Kaufman 2021)。第2に、関連して、「大統領制化」ともいわれる、「人格化」を伴う執行権の拡大を通じて権威主義化する事例が目立つ(ロザンヴァロン2020)。途上国でも、フィリピンのドゥテルテ前大統領など強い政治指導者をアピールする「ストロングマン」の台頭が見られる (Foa 2021; 外山ほか2017)。第3に、民主主義の後退は、主に「侵食」を通じて生じている。2021年2月のミャンマーにおけるクーデターの例はあるものの、比率としては、政権自身による漸進的な民主的制度や市民社会の掘り崩しが多くを占める (フランツ2020、115)。他方でより閉鎖的な独裁体制への移行は限られ、民主化が停滞・逆行し「競争的な権威主義体制」に留まる諸国が増えている。そこには、ハンガリーやトルコ、フィリピンなど、冷戦終結後に一定の民主化の進展が評価された諸国も含まれる。

第4に、その侵食が生じている分野は、競合的選挙だけではなく、表現やメディアの自由、立憲主義、市民社会による権力の監視、法の支配といった自由主義的な要素に及んでおり、「非自由主義化」が見られる (V-Dem Institute 2019, 17, 21-24)。まず、選挙の分野では、形式的には競合的選挙が行われつつも、投票日以前の段階で、野党候補者への嫌がらせやメディアの統制、政府機関を使った有権者へのアメとムチなど、政権に有利になるように選挙の自由と公正さを損なう行為が行われる。加えて、政権による人事権の濫用で司法の独立性が侵害されたり、野党の取り込みと妨害が行われたり、メディアの自由やNGOの活動を含む「市民スペース」が制約されたりしている。同時に、立法府と司法府による執行府へのチェックは骨抜きにされていく (Haggard and Kaufman 2021, 32-35; 杉浦2020a)。しかも、ハンガリーでオルバン首相が「非自由主義的民主主義」を主張するように、それらは意識的に実行されている。最後に、先進民主主義諸国における「脱定着 (deconsolidation)」の傾向である。これまでの民主化の波で自由民主主義の制度やルールが「定着」したはずの国家で、それらを軽視する価値観が広がる「脱定着」の兆候が見られるという (Foa et. al. 2017; 2022; Haggard and Kaufman 2021)。

(2) 民主主義の後退の要因をめぐる議論

以上のような民主主義の後退の要因について次の指摘がある (Waldner and Lust 2018; 杉浦2020b)。第1に、自由民主主義に内在する問題として、自由主義と民主主義の間に対立的要素があり、それが顕在化してきたとする議論がある (田村2020)。自由主義と民主主義の緊張関係は古くより指摘されていた。しかし、第2次世界大戦後の西側先進諸国では、冷戦下での社会主義勢力への対抗の必要と高度経済成長

の中で、財産権の保護や言論の自由、マイノリティの保護など自由主義的制度と、競合的な選挙を軸とする民主主義の制度が両立する状況が続いた。冷戦終結時には、F. フクヤマの「歴史の終わり」論にあるように、自由民主主義は理念として唯一望ましい政治体制であるとされ、実際に世界各国で民主化の「第三の波」が進んだ。しかし、20世紀終盤より新自由主義的なグローバル化が加速し、先進国では、経済の自由化と雇用の喪失、少子高齢化の進展による財政赤字拡大などの影響で、民主主義制度を通じて国民の要求に応えることが困難となっていった。富裕層の財産権や増える移民や外国人労働者の権利を守りつつ、多数派の国民の要求を満たすことが難しくなる中で、「多数による政治」を民主主義の理想として主張し、権力行使の抑制と少数派を擁護する自由主義を攻撃する動きが、ポピュリズムとして強まっていった。途上国では、民主化の第三の波で、公式制度としての自由民主主義の導入は進んだが、自由主義や民主主義の伝統がない中で、それらが機能しないまま自由民主主義への「幻滅」が広がり権威主義化が進んだ。

第2に、近代の自由民主主義の特色である「代表制」の限界が指摘されている（山崎・山本2015）。先進諸国では、行政の専門化で官僚の権限が強まり、政党間の党派争いが続く中で、早くも1960年代には、選挙と政党制を軸とする政治制度への不信が強まり、投票率の低下や市民の街頭の抗議活動など直接行動の拡大が見られるようになった。選挙以外での直接的な行動が「政治参加」として評価される一方で、それは、「人民の意志」を直接代表していると自任するポピュリストの勢力拡大の背景となった（EIU 2020）。

第3に、政治経済や社会構造に関わる要因として、社会の「分極化」がある。政治的エリートと公衆が次第に政策とイデオロギーをめぐって分断されていく分極化は、欧州統合や外国人労働者・移民、ナショナリズムなどの争点を軸に、先進国を含めて世界的に見られるようになった。分極化そのものの原因としては、経済危機、新自由主義的な経済改革による構造的変化、貿易のさらなる自由化、技能に偏った技術的变化などが挙げられる（Haggard and Kaufman 2021, 29-32）。

第4に、国際的要因が指摘される（Diamond 2019；杉浦2020b）。特に、中国やロシアなど権威主義国家の「台頭」と欧米の相対的衰退、そして両者間の対立の激化の影響がある。アメリカの一極支配が成立していた1990年代とは異なり、2008年のリーマンショック以降、中国の台頭が目立つようになった。中国自らも、「一帯一路」政策など国際投資や援助の増加を通じて影響力を拡大させ、アメリカ主導の自由主義的な国際秩序に対し、「適応」から「挑戦」へと舵を切る動きを示し始めた。それによって、途上国と西側とのリンケージは相対的に弱まり、西側の民主化に対するレバレッジ（影響力）を低下させた（Levitsky and Way 2020）。さらに2010年代以降、中国やロシアなどによる「権威主義の推進（autocracy promotion）」が指摘されるようになる（杉浦2020b）。西側の民主主義の推進に比べ、必ずしも体系的な対外政策ではないが、「シャープパワー」として西側先進諸国でポピュリスト勢力を支援し、途上国でも西側の民主化支援の影響力を低下せしめるなど、世界的な民主主義の後退を支える形になっている。対して2021年からのバイデン政権は「民主主義対専制主義」を掲げ、米中間の対立が広がっているが、メキシコなどの参加辞退が起きた2022年5月の米州サミットのように、アメリカの指導力は低下しつつある。

また、開発モデル、あるいはより広い統治モデルとして「中国モデル」への支持が一部の途上国で広がっている。体系的とはいえないが、2012年の習近平政権発足以降、「中国の夢」の一部として中国自身も推進しつつある（Economy 2020, 25）。加えて、中国人民大学教授の楊が、2014年の著書で、選挙民主、協商民主（熟議民主主義に相当）、参加民主といった西側で実践される民主主義に対し、中国の独自文化に根差したトップダウン式の「民本主義民主」を提示するなど、中国独自の民主主義の理論の精緻化が進められている（楊2021）。2021年12月のアメリカ主導の「民主主義サミット」に対しても、中国政府の

国務院は直前に『中国の民主』白書を発表し、「民主（デモクラシー）」は全人類共通の価値観としつつ、各国は自国の特徴と発展段階に合った民主形態を選択すべきとして、中国独自の「民主」を主張した。

最後に、民主主義の前提としての国民国家の限界と結び付け、グローバル化という構造的な国際的な要因を強調する議論もある。1990年代にはすでにグローバル化による国家の限界の議論がなされてきた（Held 1995）。1990年代に加速した新自由主義的なグローバル化によって、国家が単独では問題を解決できない分野が増えた。代わりにグローバル・ガバナンスが発達したものの、経済格差や環境の悪化は進み、グローバル・ガバナンスの諸制度自体が「民主的正統性の赤字」を抱えている。対して、トランプ前米大統領の「アメリカ・ファースト」外交やハンガリーのオルバン首相の政策のように、国家の強化を主張し、国際的な場面では国益の追求を主張するポピュリストが、実際には解決しえなくとも、国民の不満を吸収することで勢力を伸長させ、権威主義化が世界に広がる素地を生んでいった（ブラウン2021）。

（3）民主主義の後退に対する「処方箋」

「民主主義の後退」が指摘される以前より、政治理論や民主主義論では、自由民主主義の欠陥と代表制民主主義の限界に対して、新たな民主主義の実践の提案がなされてきた。1970年代にはC. ペイトマンらの参加民主主義の提案があり、1990年代以降は、熟議民主主義、ステークホルダー民主主義、監視民主主義、闘技民主主義、対抗民主主義などが主張されるようになった（Kean2011；フィッシュキン2011；松尾2019；山崎2012；ロザンヴァロン2017）。特に最近は、無作為抽出による新たな代表制のあり方として、「くじ引き民主主義」の提案も盛んである（レイブルック2019）。トランスナショナルな民主主義の提案も模索されてきた（杉浦2016）。ただし、これらの提案の多くは、自由民主主義体制を「補完」するものであり、なおかつ西側先進諸国を前提としていた。上で述べたように、民主主義の後退の主な現象として市民スペースの制約強化がある。メディア規制が進み、インターネット空間が監視され、NGOが嫌がらせを受ける中で、自由な市民の活動に期待する処方箋は限界があるかもしれない。また、途上国を中心に、そもそも自由民主主義の制度自体が機能せず、新しい民主主義導入の前提をそもそも欠く国も多い。

民主主義の後退の国際的要因については、国際的な対応が進められている。まず、いわゆる自由民主主義勢力による権威主義勢力への対決姿勢が強まってきた。先述のように、アメリカのバイデン政権は「民主主義サミット」を開催するなど、より明確に自由主義的な国際秩序の維持と自由民主主義の擁護を目的として、中国やロシアに対抗する動きを強めている。2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵攻がさらにそれを加速させている。先進諸国やEU及び国連など国際機構が行う民主化支援についても、政府の合意を得ない直接的な市民社会組織への支援や、人権活動家の緊急の救済といった活動を行っている（杉浦2020a）。同時に、民主化を支援する側である先進諸国、特にアメリカの民主主義を再建すること自体が、「中国モデル」に対抗するために不可欠であるという声も強い（Diamond 2019）。

他方で、民主主義の後退の遠因になっている、新自由主義的なグローバル化や国民国家の限界に対して、具体的な代替案の議論は低調である。国家を超えた民主主義の構想は、1990年代に「コスモポリタン・デモクラシー論」などによって一時盛んになった（Held 1995；杉浦2016）。しかし、今世紀になり、アメリカの単独行動主義やEUという「実験」の行き詰まりで停滞している。それでも、国境を越えた政体に適応させる形で、熟議民主主義やステークホルダー・デモクラシーを試みる議論もある（松尾2022）。他方で、2020年以降のコロナ禍を経て、むしろ国家の役割を見直す議論も強まっている（岩崎2021）。

以上、「民主主義の後退」の現状と要因、対処に関する議論を概観したが、ポピュリズムや代表制の欠

陥など以前からの議論の延長線上にあるものも多い。確かに、中国の台頭による自由民主主義に代わる「中国モデル」の拡散と自由主義的国際秩序への挑戦は、今回の新しい要因であろう。しかし、競合的選挙の体裁が維持されるなど、多くの民主主義の後退の事例では、各国は中国の統治モデル自体をコピーしようとしてはいない。では、今回の民主主義の後退が10年以上継続しているのはどうしてであろうか。

（4）民主主義の後退の議論が見逃しているもの

2010年代以降、民主主義の後退の現象が注目される一方で、途上国の政治に大きい影響を及ぼす開発援助（協力）においては、むしろ「ガバナンス」の概念が重視されてきた。1990年代に発達したガバナンスの概念は、まず先進諸国において従来の垂直型の行政に代わる、マルチアクターで水平的なネットワーク型の統治として注目されるようになった（Peters 1999）。その後、途上国を対象にした開発援助においても、ガバナンスの概念は取り入れられた（World Bank 2017）。しかし、国家機構の弱さの中で、途上国では国家建設が依然課題であり、実際のガバナンス支援も政府の行政機能の構造（能力構築）に重点が置かれた（杉浦2021b）。また、冷戦後にガバナンスの概念が開発援助に導入された当初、政治体制の要素も同時に強調されたが、主流となった世界銀行の定義では、政治体制の要素は慎重に切り離されていった。

近年の開発（援助）では「ガバナンスの主流化」が進んでいる。2015年に採択された「持続可能な開発目標」（SDGs）では、ガバナンスは目標16及び目標全体を貫く要素として扱われ、効果的（effective）で、責任ある（accountable）、包摂的な（inclusive）制度の構築が目指される。ターゲット16.7として「対応的（responsive）、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する」ことが規定される。しかし、評価のために国連統計委員会が作成した指標では、「16.7.2：国の政策決定過程が包摂的であり、かつ応答性を持つと考える人の割合」と設定され、具体的な制度は各国に委ねられる（杉浦2022a）。途上国から内政干渉とされかねない問題を切り離すことで、開発協力を「非政治化」する傾向が背景にある（杉浦2021a）。

自由民主主義体制の主要な民主的政治制度に注目して、デモクラシー評価とガバナンス評価を比較すると、その相違は大きい。世界銀行などが援助の際に参考にする「世界ガバナンス指数」（WGI）や「国別政策制度評価」（CPIA）などのガバナンス評価は、項目として民主的な政治制度に重点を置いていない。そのため、例えばカガメ大統領の強権的な政治の下で治安改善と経済成長が進むルワンダのように、デモクラシー評価では評価が低い国が、ガバナンス評価では高い評価を受ける場合もある（杉浦2018）。このように、国際的なガバナンスの重視も、特に途上国では民主主義の後退と結びついている可能性がある。

そもそも、先述の中国をはじめ権威主義的な国家においても、統治の原理としての「民主主義」自体が否定されているわけではない。2022年度の「民主主義認識指数」（DPI）では、中国やロシアを含む53カ国の国民のうち84%が民主主義は重要であると答えており、2019年の79%から増加傾向にある（Latana 2022）。興味深い点として、自国がどの程度民主的かという質問に対し、民主的であると答えた割合は、ハンガリーが最下位で35%、次いでイラン28%、ベネズエラ24%であったが、最も高いのは中国で83%、続いてベトナムで77%、台湾75%であった。このように人々の認識とデモクラシー評価との間に乖離が生じている。なお、フリーダムハウスの自由度指標で「自由」とされた国の平均は59%であった。中国やベトナムは、「自国では自由で公平な選挙が行われていない」と考える割合でも、デンマークやウクライナ、スイスと並んで最も低い国であった。もちろん、DPIが注記するように、世論形成における政府の影響に注意が必要である。それでも、ハーバード・ケネディ・スクールのアッシュセンターの調査によると、中国国民の中央政府に対する満足度は、調査開始時の2003年以降ずっと高く、2003年に

86.1%、2016年には93.1%である。公共サービス提供、腐敗、環境それぞれの分野ごとの傾向も同様で、この正統性の高さからくる共産党体制の強靱さは揺らいでいないという。この市民の認識は、個人の物質的状况の改善に素直に反応したものであるとされる (Cunningham et. al. 2020)。

再びDPIによると、中国などを除いた民主主義国家を対象とした調査で、民主主義への脅威は何かに対する回答では、経済的な不平等 (68%) や腐敗 (66%) が、公正な選挙 (48%) や言論の自由の制約 (56%) を上回った。ここで広く「政治的権威が国民によって民主的に正統なものとして受け入れられている状態」を民主的正統性とするならば、中国国民や、さらに他の権威主義化する一部の国家の国民も、自国の体制を「民主的」なものとして受け入れていることになる。その主な理由の一つは、物質的な満足を政府がもたらしているからと推察される。このように見ると、民主的正統性は、競合的な選挙、法の支配、自由なメディア、活発な市民社会といった自由民主主義にとって重要な要素とは異なる部分からも生じている可能性がある。すると、先に概観した民主主義の後退についても、見逃されている現象、要因、対処法があるかもしれない。そこで次に、民主的正統性の視点から、民主主義の後退について考えてみたい。

2. 3つの民主的正統化のメカニズム

V. A. シュミットは、EUの民主的正統性の問題を分析するために、インプットとアウトプットの正統性に、スループットの正統性を加えて、3つの民主的正統化のメカニズムを提示する。この民主的正統性の概念は、D. イーストンの政治システムの議論に着想を得てF. W. シャルプがアップデート及び精緻化したものを、さらに発展させたものである (Scharpf 1999; Schmidt 2020)。

まず、「民主的正統 (当) 性」は、マックス・ウェーバーの定義に基づいて、「公共の利益をもたらしつつ共通善に一致するやり方で市民が表明する選好に応えながら効果的統治しているので、選ばれた政府が正統なものとして受け入れられている状態」とされる (Schmidt 2020, 26)。そのうえで、政府など「統治する権威」に対する人々の同意としてのウェーバー的な正統性が、いかに調達・強化されるのかについて、3つのメカニズムにまとめられる。リンカーンの「人民の人民による人民のための政府 (government)」という民主主義のエッセンスを示す言葉に当てはめると、まず、人民「による」及び人民「の」政府を表すインプットの正統性と、人民「のため」の政府を表すアウトプットの正統性がある (Schmidt 2020, 31)。

インプットの正統性は、政策選択が「人民の意思」をどの程度反映しているかに左右される。人民の意思がどの程度反映されているかは、代表過程への市民の関与と、市民の関心及び要求に対する政府の応答性で判断される、具体的な人民の政策の選好は、共通の公共空間における政治的討論と、一般選挙を介した政治的競合を通じて形成される。このインプットの正統性は、まさに自由民主主義の政治システムの基本であり、市民が投票の平等な機会を保障された自由で公正で開かれた選挙や、表現の自由と報道の自由、自由に政党などを結社し選挙で候補者が運動できること、少数派の権利も尊重したうえでの多数決ルールといった、政治的参加と代表の原則及び実践に関連した期待を含む (Schmidt 2020, 32)。ただし、何が人民の意思を正確に表出するのかについては論争がある。特に「代表 (representation)」について、一般的な選挙を通じた政治的意思の表出と結び付ける解釈と、後述のアウトプットの正統性と結び付ける解釈とがある。結果、政治的代表は、(人民の意思に) 応答的であること (=インプットの正統性) と、責任を取ること (=アウトプットの正統性) の間で選択を余儀なくされる場合がある。このジレンマは今日の政治的緊張の主な源になりつつある。いずれにせよ、アウトプットの正統性は、フィードバックループでインプットの正統性と結びつくと考えられる (Schmidt 2020, 33)。

そのアウトプットの正統性は、権力の行使が政体の共通善に奉仕し、共同体的な規範に拘束されている限りにおいて、人々が政府の強制的な権力を受け入れている状態である。アウトプットの正統性は、政策選択がどの程度「共通善」を提供するか、及びそれら政策の実効性と実績に左右される（Schmidt 2020, 31）。アウトプットの正統性は、統治者に人民のための賢明な統治を義務付けたプラトンやアリストテレス、ホッブス、ロックといった哲学者にまでさかのぼる。アウトプットの正統性の目標（＝共通善）としては、平和と安全の確保、経済的繁栄と社会福祉の推進、政治的安定と社会的権利の保証、共通のアイデンティティとより偉大な民主主義の構築といったものが挙げられる（Schmidt 2020, 31-32）。アウトプットの正統性を経験的に評価するには、当該政体が抱える問題の解決における統治権威の政策の実効性と、そのような政策の経済的・社会的な結果という実績を測定する必要がある（Schmidt 2020, 32）。

対して、スループットは政策形成過程の質であり、インプットとアウトプットの間に位置する（Schmidt 2020, 31, 37）。スループットの正統性は、意思決定の「有効性（efficacy）」、決定に関与する人々の「アカウンタビリティ」、情報の「透明性」、市民社会の利益集団に対する過程の「包摂性」と「公開性」という5つの要素を中心とした、政策形成過程の質に左右される。リンカーンの先の表現に付け加えるならば、「人民と共に（with）」ある支配を要求するような正統性の手続き的基準である（Schmidt 2020, 31 and 35）。このスループットの正統性も深い歴史的ルーツがある。例えば、有効性は、孔子やヘーゲル、ウェーバーの思想にまでさかのぼることができる。意思決定の包摂性と公開性も、R. ダールなど利益媒介の多元理論でしばしば考察されてきた。熟議民主主義も、熟議のフォーラムを通じて市民の参加の質を改善することを伴うものである（Schmidt 2020, 34）。

これらのスループットの正統性の要素は、政府の実効性や腐敗の統制などガバナンス評価の重点項目や、SDG16で求められる包摂的なガバナンスと共通性が見られる。ただし、スループットの正統性の理論化はまだ途上であり、インプットとスループットの混在も見られる。例えば、政治的代表の「アカウンタビリティ」について、選挙を通じて政治アクターが市民により責任を取らされること（インプット）と、公的フォーラムで彼（女）らが政策の根拠を説明すること（スループット）は分ける必要がある。利益集団の意思決定への関与も、政治的代表の機能に奉仕する市民の活動（インプット）と、手続きにおける公開性と包摂性の機能に貢献するもの（スループット）とで、注意深く分ける必要がある（Schmidt 2020, 35-37）。

最後に、3つの正統性の関係について、インプットの民主的正統性とアウトプットのそれはお互い結び付いている。例えば、インプットの面で市民の参加の欠如があっても、アウトプットの面でより良い政策を生むことで補って、政体は民主的正統性を確保することが可能である。あるいは、インプットで市民の参加拡大を重視するあまり、有効でない政策が産出されてしまい、むしろアウトプットの民主的正統性を損なってしまう、といった「トレードオフ」が生じることもある。しかし、スループットは、同じようにはアウトプットやインプットと相互作用しない。質の高いスループットでも、悪い政策のアウトプットあるいは最小限のインプットとしての参加の欠如を埋め合わせることはできない。それでも、民主的正統性として、政策アウトプットと政治的インプットの補完としての役割は果たしうる（Schmidt 2020, 38）。

以上の3つの民主的正統化のメカニズムを、シュミットは、国家を前提とした従来の民主主義の議論が適用しづらい多層的な政体であるEUの民主的正統性の危機、特にギリシャの債務問題に端を発した2010年から2012年にかけてのユーロ圏の危機を分析するために用いている（Schmidt 2020）。しかし、この枠組みは、グローバル化によって揺らぐ国民国家の民主的正統性の問題にも適用できよう。そこで、いくつかの国家における3つの民主的正統性の変化に注目することで、民主主義の後退について考察してみたい。

3. 民主主義の後退の議論への3つの民主的正統化メカニズムの適用

(1) 3つの民主的正統性から見た民主主義の後退

3つの民主的正統化メカニズムの視点より、先に取り上げた民主主義の後退の現象と要因、処方箋を考察する。まず、ポピュリズムの広がりについては、従来の代表制の「機能不全」を主張し、インプット側面から民主的正統性の「回復」を試みる動きとみなすことができる。クーデターより民主主義の「侵食」が特徴的である理由としては、他の権威主義体制と同様、インプットの正統性化メカニズムとしてあくまでも選挙という体裁を維持するからである。他方、国民が要求する問題の解決（＝アウトプット）については、フィリピンのドゥテルテ前大統領による麻薬組織に対する超法規的措置やトランプ前米大統領による移民流入阻止のための国境の壁建設のように、国家主権の重視と執行権の強化＝「大統領制化」を通じて実現しようとする。その際に、司法の独立や透明性などスループットの正統性の要素は次第に侵食され「非自由主義化」が進んでいくが、それは国民の要求の実現のため、すなわちアウトプットの民主的正統性に必要と主張される。それは、自由民主主義の「脱定着」として、強権的なリーダーシップを許容する国民の価値観の変化とも合致する。しかし、グローバル化の流れに反して、経済格差や海外の安い商品の流入を止めることはもはや難しい。この点で、ダニ・ロドリックの主張する、グローバル化、国家主権、民主主義を同時には達成できないという「トリレンマ」は依然存在するであろう（ロドリック2013；杉浦2022b）。結局、ポピュリストによるアウトプットからの民主的正統化は困難となる。そもそも、「分極化」が進む社会では、アウトプットの目標としての「共通善」の一致自体が難しい。それでも、彼（女）らはどうもいかない責任を、既存のエリートや（中国やアメリカなど）外国及び国際機構に転嫁しようとしてきた。

民主主義の後退の国際的な要因に目を向けると、中国の台頭やその開発モデルの拡散、「権威主義支援」の受け入れは、中国自身と同様に、アウトプットの正統性によってインプットのそれを補おうとする途上国の政権が増えつつあることを意味している。中国からの援助や投資を引き出すことは、経済発展や軍事力強化による民族紛争の武力解決を含む治安の安定につながり、アウトプットによる正統化につながる。近年のフィリピンなどで見られるように、従来の競合的選挙重視の民主化に対する「幻滅」を感じる国民もそれを受け入れる。また、権威主義化する政権が、民主化支援には抵抗を試みる一方でガバナンス支援は受け入れるのは、競合的選挙が体制を脅かしかねないインプットの民主的正統性よりも、法の支配や反汚職などを改善してスループットの正統性を確保し、行政機関の能力を構築することでアウトプットの側面から正統化を図る狙いがあるからである。そこには、開発援助に付与されるコンディショナリティを踏まえた国際的な正統性確保の動機もある。例えば、ルワンダ政府は、2000年代に入って、開発援助のためにEUのガバナンス改革の要求を受け入れたが、経済成長が進み、野党の抑圧で政権が安定してくると、人権や選挙といった要素については消極的になっていった（Hackenesch 2018）。しかも、オーナーシップの規範の高まりとともに、対象国の政府による開発（援助）項目の取捨選択が行われ、人権や民主主義など政治的イシューを避ける援助の「脱政治化」が進んでいる（杉浦2022b）。ルワンダの事例のように、開発援助の「成果」を求める支援側も、それを許容するようになっている。

端的に言えば、民主主義の後退は、アウトプットの正統性で政権や体制の民主的正統性全体を確保しようという試みの結果であるといえる。しかし、権威主義化がいつそう進んでいくとき、スループットの正統性の要素にあるアカウンタビリティや包摂性、透明性といった要素が確保できるかは疑問である。選挙の自由や公正さの侵食は、インプットの正統性のみならず、選挙が過去の政策の結果を問うという意味でのアカウンタビリティも損ない、スループット側面における腐敗を追及する部分にもマイナスとなる。メ

ディアやNGOの規制といった「市民スペース」の制約も、インプットやスループットの正統性に対しマ
イナスに働く。では、この3つの民主的正統性は、各国で実際にどのように表れているのであろうか。

（2）3つの民主的正統性と各国の事例

ここではアメリカ、ハンガリー、フィリピン、カンボジアと、権威主義国家ではあるが経済成長が進む
ルワンダと中国を取り上げる。いずれも民主主義の後退の議論においてたびたび取り上げられてきた。各
国について、自由民主主義の視点からの評価として、V-DemのLDIの順位及びEIUのデモクラシー指数の
スコアの変化を見る。LDIは専門家による判断を軸としているが、EIUのデモクラシー指数は世論調査の
結果も含めている点に特色がある（V-Dem 2022；EIU 2022）。また、前者が競合的選挙と自由主義的要
素に重点を置く一方で、後者は政府の機能や政治文化も含めて評価している。

表1 民主的正統性とデモクラシー評価及びガバナンス評価のスコアの変化

		アメリカ	ハンガリー	フィリピン	ルワンダ	トルコ	カンボジア	中国
自由民主主義全般	V-DemのLDI (2021年の順位)	0.787 → 0.74 ↓ (29)	0.759 → 0.36 ↓ (91)	0.361 → 0.28 ↓ (104)	0.158 → 0.12 ↓ (145)	0.54 → 0.11 ↓ (147)	0.13 → 0.06 ↓ (164)	0.065 → 0.04 ↓ (172)
	EIUのデモクラシー 指数(順位)	8.22(17) → 7.96(26) ↓	7.53(38) → 6.50(56) ↓	6.48(63) → 6.62(54) ↑	3.82(118) → 3.10(127) ↓	5.70(88) → 4.35(103) ↓	4.77(105) → 2.90(134) ↓	2.97(138) → 2.21(148) ↓
インプ ットの正統 性	EIU「選挙過程と 多元主義」	9.17 → 8.75 ↓	9.58 → 8.33 ↓	9.17 → 9.17 -	3.00 → 1.42 ↓	7.92 → 3.50 ↓	5.58 → 0.00 ↓	0.00 → 0.00 -
	EIU「政治参加」	7.22 → 8.89 ↑	5.00 → 5.00 -	5.00 → 7.78 ↑	2.22 → 2.78 ↑	4.44 → 5.56 ↑	2.78 → 3.89 ↑	2.78 → 2.78 -
アウト プットの正 統性	人間開発指数(順 位) 2010 → 2019	0.902(4) → 0.926(17) ↑	0.805(36) → 0.854(40) ↑	0.638(97) → 0.718(107) ↑	0.385(152) → 0.543(160) ↑	0.679(83) → 0.820(54) ↑	0.494(124) → 0.594(144) ↑	0.663(89) → 0.761(85) ↑
	WGI「政治的安定 性と暴力・テロリ ズムの不在」	0.49 → 0.30 ↓	0.99 → 0.73 ↓	-0.30 → -0.10 ↑	-0.68 → 0.12 ↑	-0.59 → -1.34 ↓	-0.38 → -0.08 ↑	-0.85 → -1.26 ↓
	WGI「政府の実効 性」	1.59 → 1.49 ↓	0.87 → 0.50 ↓	-1.11 → -1.13 ↑	-0.25 → 0.19 ↑	0.12 → 0.05 ↓	-0.96 → -0.58 ↑	-1.45 → -1.15 ↑
スルー プットの正 統性	EIU「政府の機能」	7.86 → 6.43 ↓	6.79 → 6.43 ↓	5.36 → 5.00 ↓	3.57 → 4.29 ↑	6.79 → 5.00 ↓	6.07 → 3.21 ↓	4.64 → 4.29 ↓
	WGI「法の支配」	1.61 → 1.46 ↓	1.00 → 0.49 ↓	-0.41 → -0.48 ↓	-0.66 → 0.08 ↑	0.05 → -0.28 ↓	-1.19 → -0.94 ↑	-0.64 → -0.20 ↑
	WGI「腐敗の統制」	1.35 → 1.22 ↓	0.66 → 0.00 ↓	-0.83 → -0.54 ↑	-0.21 → 0.76 ↑	0.03 → -0.29 ↓	-1.23 → -1.30 ↓	-0.51 → -0.27 ↑
参考	DPI 2022の順位	35位	47位	5位	N/A	48位	N/A	2位

出典：EIU 2022、Latana 2022、V-Dem 2022、Human Development Report, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>から筆者作成。
EIUとV-DemのLDIの数値は2006年と2021年、WGIは2006年と2018年。人間開発指数は2010年と2019年のスコア。LDIは0から1に増えるほ
ど民主的。EIUはスコアが0から4以下までが権威主義体制、4から6以下までが混合体制、6から8以下までが瑕疵のある民主主義体制、8から10
までが完全な民主主義体制。WGIのスコアは-0.25から+0.25の間で、高いほど良好。DPIは、「いっそうの民主主義を要求する割合」の53か国
中の順位。

インプットの正統性については、EIUのデモクラシー指数を構成する項目のうち、「選挙過程と多元主義」
及び「政治参加」に注目する。アウトプットの正統性については、経済発展の指標として経済成長率や一
人当たりのGDPとその成長率などが考えられるが、「資源の呪い」やレント国家の議論にあるように、国
全体のGDPの変化と国民の実感は異なる。そこで、UNDPの「人間開発指数」の変化を取り上げる。また、
WGIの「政治的安定性と暴力・テロリズムの不在」の項目にも注目する。さらに、公共サービスのカバー
率や満足度などから測定されるWGIの「政府の実効性」を取り上げる。スループットの正統性については、
アウトプットとの重複があるものの、チェック・アンド・バランスのシステムや政府への信頼などから測
定されるEIUの「政府の機能」に注目する。WGIの「法の支配」と「腐敗の統制」も含める。

すると、表1にあるように、いずれの国も2006年から2021年の間にLDIのスコアを悪化させている。特にハンガリーとトルコの低下が目立つ。そのうえで、インプットの正統性に関わる指標として、EIUの「選挙過程と多元主義」のスコアを見てみると、いずれの国も悪化が見られるが、同じEIUの「政治参加」のスコアでは、街頭デモなどの活発化でむしろ上昇傾向にある。アウトプットの正統性に関わる人間開発指数のスコアは、(順位は上昇していなくても)スコアはすべての国で改善している。WGIの「政治的安定性と暴力・テロリズムの不在」及び「政府の実効性」のスコアでは、フィリピン、ルワンダ、カンボジアで改善が見られ、特にルワンダとカンボジアの改善の幅は大きい。スループットの正統性については、ここで取り上げた指標では、ルワンダのみがすべてのスコアで改善が見られる。EIUの「政府の機能」ではルワンダ以外が悪化し、「腐敗の統制」ではフィリピン、ルワンダ、中国が改善している。

表1のDPIの「いっそうの民主主義を要求する割合」の順位と合わせると、アメリカ、ハンガリー、トルコについては、民主主義の後退はそのまま3つの民主的正統性すべての低下を意味し、国民の不満につながっていることがわかる。しかし、3つの正統性に分けて検証すると、より複雑な状況が見えてくる。確かに、アメリカとハンガリー、トルコは、3つの正統性の多くで関連するスコアの落ち込みが見られる。しかし、それら以外の国では、選挙の側面を中心にインプットの正統性の落ち込み、あるいは低い状態の維持が見られるものの、他の2つの正統性では部分的に改善が見られる。ハンガリーとトルコでも、人間開発指数では長期的には改善の傾向にある。それぞれの国について精査する必要があるものの、フィリピン、ルワンダ、カンボジア、中国については、アウトプットによる他の2つの民主的正統性の補完にある程度成功しているといえるのかもしれない。特にルワンダは、スループットの正統性の改善も進んでいる。

結論

以上、本稿では、国家における「民主主義(デモクラシー)の後退」の考察に対し、民主的正統性のインプット/スループット/アウトプットの側面に注目する枠組みを適用し、新たな知見を得ることを試みた。まず、民主主義の後退の議論を整理・検証し、次に、V. A. シュミットの3つの民主的正統化のメカニズムの議論をまとめ、最後にその枠組みを民主主義の後退の議論全体といくつかの諸国への適用を試みた。本稿での議論はあくまでも試論で暫定的なものであるが、結論としては、まず、従来の民主主義の後退の議論では、内容自体は3つの民主的正統性全てに関わるものであるにもかかわらず、影響としては民主的正統性のうちインプットの側面が特に注目されてきたといえる。しかし、アウトプットやスループットの民主的正統性まで視野に入れると、それらによる「補完」で政権の正統性が支えられ、さらなる民主的制度の「侵食」を政権に許している可能性が見えてくる。言い換えると、人々は選挙の不正(主にインプット)などに関わる部分での不満を、特に政策の実績(アウトプット)で補っていて、権威主義化する政権もその方向性を意識している。しかも、代表制民主主義自体の問題がそのような傾向を後押ししている。

そこで、自由民主主義の回復を図ろうとする立場からは、選挙や自由主義的要素の侵食に対処するだけでなく、アウトプットの正統性を高めるために、民主主義のもたらす「配当」を証拠とともに示す方策が考えられる。実際、V-Dem研究所は、「民主主義を支持する根拠(the Case for Democracy)」と呼ばれるプロジェクトをEUの支援のもとで開始し、経済発展や教育、平和と安全保障、持続可能な環境、保健、ジェンダー平等、公共財と汚職などの分野で自由民主主義が好ましい結果をもたらすことを示そうとしている(V-Dem 2022, 38-39)。同時に、選挙の不正や市民スペースの制約など自由主義的要素の侵害といったことは、インプットの正統性のみならず、スループットの正統性の悪化ももたらすものであり、アウトプットの正統性では補いきれなくなるかもしれないことを、より説得的に政府関係者や広く人々に示すことも

有効であろう。逆に、途上国向けのガバナンス支援においては、インプットの側面まで網羅した支援を考える必要がある。インプットの正統性の改善では、選挙以外の政治参加を活用することも有効かもしれない。そもそも、西側先進諸国でさえ、3つの民主的正統性すべてを満たし調和できていたわけではない。いずれにせよ、3つの民主的正統化のメカニズムの視点から再考することで、従来の自由民主主義の制度とは異なる形で国家の民主的正統性を満たしうるように「民主主義の後退」の問題を考察することができるともかもしれない。それはまた、「ポスト・グローバル化」ともいわれる時代において民主主義をめぐる言説が変容する中で、新たな民主主義の可能性の探求にもつながろう（山崎2022）。

本研究の一部は、科学研究費補助金（21H00693）の助成を受けたものである。

〈引用文献〉

- Cunningham, Edward, Tony Saich and Jesse Turiel (2020) *Understanding CCP Resilience: Surveying Chinese Public Opinion Through Time*, the Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Diamond, Larry (2015) "Facing up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, pp.141-155.
- Diamond, Larry (2019) *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*, Penguin Press.
- Economy, Elizabeth C. (2020) "Exporting the China Model," Prepared Statement for the Hearing on A 'China Model?' Beijing's Promotion of Alternative Global Norms and Standards, United States-China Economic and Security Review Commission, March 13 and April 27, 2020, pp.24-32.
- EIU (2020) *Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest*, The Economist Intelligence Unit.
- EIU (2022) *Democracy Index 2021: The China challenge*, the Economist Intelligence Unit (EIU).
- Foa, R. Stefan, and Yascha Mounk (2017) "The Sings of Deconsolidation," *Journal of Democracy*, Vol.28, No.1, pp.5-15.
- Foa, Roberto Stefan, Yascha Mounk, Andrew Klassen (2022) "Why the Future Cannot Be Predicted," *Journal of Democracy*, Volume 33, Number 1, January 2022, pp. 147-155.
- Freedom House (2022) *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Freedom House.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman (2021) "The Anatomy of Democratic Backsliding," *Journal of Democracy*, Volume 32, Number 4, October 2021, pp. 27-41.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order*, Polity Press.
- Hackenesch, Christine (2018) *The EU and China in African Authoritarian Regimes: Domestic Politics and Governance Reforms*, palgrave macmillan.
- Keane, John (2011) "Monitory Democracy?" in Sonia Alonso, John Keane, Wolfgang Merkel (eds.) *The Future of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Latana (2022) *Democracy perception Index 2022*, Latana.
- Levitsky, Steven, and Lucan Way (2020) "The New Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Volume 31, Number 1, January 2020, pp. 51-65.
- Lührmann, Anna and Staffan I. Lindberg (2019) "A third wave of autocratization is here: what is new about it?," *Democratization*, published online: 01 Mar 2019.
- Peters, B. Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science*, Pinter.
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2020) *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone* (English Edition), Oxford University Press.
- V-Dem Institute (2019) *Democracy Facing Global Challenges, V-Dem Annual Democracy Report 2019*, V-Dem Institute.
- V-Dem Institute (2022), *Autocratization Changing Nature? V-Dem Annual Democracy Report 2022*, V-Dem Institute.
- World Bank (2017) *World Development Report 2017: Governance and the Law*, World Bank
- 岩崎正洋編（2021）『ポスト・グローバル化と国家の変容』ナカニシヤ出版
- 杉浦功一（2016）「グローバル・ガバナンスの『民主化』は可能か？」『グローバル・ガバナンス』第3号、18-33頁
- 杉浦功一（2018）「デモクラシーの概念の変容の考察—民主化支援活動の現状から」『和洋女子大学紀要』第58集、13-24頁
- 杉浦功一（2020a）「民主主義体制の脆弱化と権威主義体制の強硬化における国際的要因の考察」『日本比較政治学会年報』第22号、179-209頁
- 杉浦功一（2020b）「民主化支援の今日的課題——市民社会スペースの制約の問題を中心に」『平和研究』第53号、71-88頁
- 杉浦功一（2021a）「国際援助における「政治性」の問題—国際NGOのジレンマを中心に」『和洋女子大学紀要』第62集、43-54頁
- 杉浦功一（2021b）「ポスト・グローバル化と国家建設」岩崎正洋編、前掲書、21-52頁
- 杉浦功一（2022a）「SDGsにおける目標16の進捗状況の測定についての考察—ガバナンスとデモクラシーに注目して—」『清泉女子

大学人文科学研究所紀要』第43号、81-96頁

杉浦功一（2022b）「グローバル化、国家の強化、権威主義化の関係の考察—アジア諸国に注目して—」『和洋女子大学紀要』第63集、69-81頁

田村哲樹（2020）『『自由民主主義を超えて』の多様性』『年報政治学2019-II』、289-311頁

外山文子、日下渉、伊賀司、見市建編著（2018）『21世紀東南アジアの強権政治—「ストロングマン」時代の到来』明石書店

ジェイムズ・S・フィッシュキン著、曾根泰教監修（2011）『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』早川書房

ウェンディ・ブラウン（2021）『新自由主義の廃墟—真実の終わりと民主主義の未来』人文書院

エリカ・フランツ著、上谷直克、今井宏平、中井遼訳（2020）『権威主義—独裁政治の歴史と変貌』白水社

松尾隆佑（2019）『ポスト政治の政治理論—ステークホルダー・デモクラシーを編む』法政大学出版局

松尾隆佑（2022）「グローバル・ガバナンスにおける非国家主体の正統性と政治的CSR」山崎望編『民主主義に未来はあるのか？』法政大学出版局、111-133頁

山崎望（2012）『来たるべきデモクラシー』有信堂高文社

山崎望（2022）「グローバル化／ポスト・グローバル化と民主主義の位相」岩崎正洋編『ポスト・グローバル化と政治のゆくえ』ナカニシヤ出版、243-270頁

山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学—デモクラシーの危機に抗して』ナカニシヤ出版

山本圭（2021）『現代民主主義—指導者論から熟議、ポピュリズムまで』中公新書

楊光斌著、三瀨正道監修、及川佳織訳（2021）『彷徨える民主—西洋式民主の限界と中国式民主の可能性』科学出版社東京

D・ヴァン・レイブルック著、岡崎晴輝・D・ヴァンオーヴェルベーク訳（2019）『選挙制を疑う』法政大学出版局

ピエール・ロザンヴァロン著、嶋崎正樹訳（2017）『カウンター・デモクラシー—不信の時代の政治』岩波書店

ピエール・ロザンヴァロン著、古城毅ほか訳（2020）『良き統治—大統領化する民主主義』みすず書房

ダニ・ロドリック著、柴山桂太・大川良文訳（2013）『グローバリゼーション・パラドクス—世界経済の未来を決める3つの道』白水社

杉浦 功一（和洋女子大学 国際学部 国際学科 教授）

（2022年11月15日受理）