



| | |
|--------------|---|
| Title | ヨーロッパにおける多様性：多元主義からポピュリズムへ |
| Author(s) | ドンダース, イボンヌ |
| Citation | 未来共生学. 2018, 5, p. 87-106 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://doi.org/10.18910/68209 |
| rights | |
| Note | |

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ヨーロッパにおける多様性 多元主義からポピュリズムへ

イボンヌ ドンダース¹

アムステルダム大学 教授

目次

- はじめに
1. キー概念の明確化——多元主義とポピュリズム
 1.1 文化的多様性と文化多元主義
 1.2 ポピュリズム
2. ヨーロッパにおける民主主義、法の支配、人権
3. ポピュリズムと民主主義
4. ポピュリズム、人権、多元主義
5. ヨーロッパにおけるポピュリズムの高まり
結論——多元主義や人権を軸とする実質民主主義への回帰

キーワード

- 民主主義
ヨーロッパ
人権
多元主義
ポピュリズム

はじめに

多様性と多元主義は、ヨーロッパではこれまで常に中心的な価値であった。欧州評議会は民主主義、人権、および法の支配という根本的な価値に基づいて設立されたものであり、それは加盟国が受け継いできた「共通の遺産」だと考えられている。これらの価値は文化的多様性と深く結びついており、そのことを欧州評議会は積極的に評価している。2000年にも、委員会の閣僚たちは「文化的多様性は常にヨーロッパにとって中心的な価値を有し、ヨーロッパ社会を構築していくうえでも中心的な目的だった」ということ、そして「法の支配に基づ

くあらゆる民主主義国家は、これまでにも文化的多様性を維持し、保護してきた」ということを改めて確認している²。

同様に欧州連合(EU)も「人格の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、そして少数派の権利も含めた人権の尊重」という価値に基づいて設立されたものである(欧州連合条約第2条)。そして、「加盟国はみなこれらの価値に基づき、多元主義、差別禁止、寛容、正義、連帯、男女の平等などの考えを共有している」とされる(欧州連合条約第2条)。人の自由な移動や域内市場の確立など、加盟国間の緊密な協力や統合の深化を図るのもEUの重要な目的であるが、「豊かな文化的言語的多様性を尊重し、ヨーロッパの文化遺産を確実に保護し、強化する」こともまた、EUの重要な目的である(欧州連合条約第3条)。

基本的権利に関するEU憲章では、「EUは人間の尊厳、自由、平等、連帯という不可分かつ普遍的な価値にもとづいて設立されたものであり、民主主義と法の支配という原則に依拠している。…EUはこれら共通の価値の保持と発展に貢献し、ヨーロッパの人々が持つ文化や伝統の多様性に敬意を払うものである」とが確認されている。憲章22条はさらに「EUは文化的、宗教的、言語的多様性を尊重する」と規定している。

このように、多様性や多元主義という価値は、ヨーロッパの政府間組織で絶えず宣言され、掲げられてきたが、各国の内部では今日、人々の支持を失ってしまったかのようである。2017年5月に欧州評議会事務総長からヨーロッパの民主主義、人権および法の支配に関する年次報告書が提出されたが、そのタイトルは「ポピュリズム—ヨーロッパにおける抑制と均衡の強さ」であった。そのなかで事務総長は、「今日の多くのヨーロッパの国々では多元主義が保護されなくなり、代わってポピュリズムが広がってきた」と警告している(Council of Europe 2017)。

ヨーロッパの国々では、左右いずれの陣営でも、ポピュリズムの高まりが著しい。2017年9月のドイツの選挙では、新しくできたポピュリスト政党AfDが約13%の票を獲得し、第三党となった。過去5年間にヨーロッパ各国で行われた総選挙では、ポピュリスト政党は、ハンガリーの65%からルクセンブルクの1%以下まで、平均すると16.5%の票を獲得した。例えば、ハンガリーでは与党と野党第1党がともにポピュリスト政党である。ポピュリスト政党は、ハン

ガリー、イタリア、ポーランド、スロバキア、イスラエルの6か国で最大議席を獲得しており、フィンランド、リトアニア、ノルウェーの3か国で現在、連立与党に参加している(Mudde 2016)。

ポピュリズムが支持を増やした理由としてよく言及されるのは、グローバル化の進展と景気の後退によって人々の不満が増したということであり、特に新自由主義的な経済政策には批判的な目が向けられるようになった。製造業が低賃金の国へと流出したことや、安価な労働力との競争が激しくなったことなど、グローバル化がもたらした経済的帰結によって、低学歴・非熟練者などの集団が大きな打撃をうけたことになった。これらの人々はグローバル化の敗者とされ、社会的経済的に弱い立場に立たされたため、ポピュリズムの影響を強く受けたことになった(Inglehart and Norris 2016: 10-11; Elchardus 2017: 3-4; Bieckmann 2017: 4-5)。

しかし同時に、ポピュリズムの高まりは社会的文化的問題によるものだとも言われてきた(Inglehart and Norris 2016: 13-16)。人々が伝統的な文化や宗教に基づいてアイデンティティを意識することが少くなり、また移民が大量に流入するようになると、社会は変質し、恐怖、人種主義、外国人嫌悪が強くなる。すると、移民のことを伝統的・国民的な価値を薄れさせ、アイデンティティの喪失を引き起こすなど、社会の統一性や同質性を損ねさせる最たる要因だとみなす人々が出てくる。ポピュリストの運動や政党はこれらの恐怖にこたえるために、移民を拒否し、多元主義(多様性の価値を認め、マイノリティに特別の権利を与えるなど)を批判しようとする。そのため、「ポピュリストは常に反多元主義者だ」という論者もいる(Müller 2016: 3)。ポピュリスト運動や政党は、彼らが望む価値や文化的アイデンティティだけを守ろうとする。そのような多元主義の拒絶は、多元主義を重視する民主主義や人権に深刻な影響をもたらすことになる。

民主主義や人権、多元主義などの価値の上に成り立っていたはずのヨーロッパの国々は、本当に多元主義から離れて、ポピュリズムへと向かっているのだろうか。本論文はヨーロッパでのポピュリズムの高まりを検討し、ポピュリズムが持つ反多元主義の側面、およびそれと民主主義、法の支配及び人権などとの関連性について、考察する³。

1. キー概念の明確化——多元主義とポピュリズム

ヨーロッパにおけるポピュリズムの多様な次元を明らかにする前に、多元主義とポピュリズムという二つの中心概念の定義を行っておく。

1.1 文化的多様性と文化多元主義

文化的多様性とは、ユネスコの文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約（2005年）の第2条で定義されているように、「集団や社会が自身の文化を多様なかたちで表現できる」ことを意味する。これは集団や社会の内外で受け継がれて來たものである。文化的多様性とは人類の文化的遺産が様々な形で表され、育まれ、伝播されることを通じて明らかにされるだけでなく、様々な手段や技術が用いられて芸術的な創造、生産、普及、流通、享受が行われる、その多様な様式を通じても明らかにされるものである。さらに、文化的多様性とは、国家の内外に多様な文化的差異が存在するという事実を表すものもある。したがって、文化的多様性とは国家間、宗教間、共同体間、個人間の差異だけでなく、国家、宗教、共同体内部の差異も含んだ様々なレベルのものを包含する概念なのである。

文化的多様性は文化多元主義とは異なる。その違いと関わりは、文化的多様性に関する世界宣言の中で説明されている。第2条では「文化多元主義とは文化的多様性という現実に対して政策的表現を与えるものである」と述べられている。つまり、文化的多様性、あるいは「多元性」とは事実を示すものであり、文化多元主義とは文化的多様性が評価され、それが法律や政策へと転換されることを示すものである。文化多元主義には、文化的多様性が良いものであり、社会や政治に好ましい影響を与えるものだということが含意されている。したがって、もし文化多元主義が法律や政策、そして世界的な価値基準の中に取り入れられていれば、個人や共同体は独自の文化的アイデンティティを維持する機会が得られることになる（Donders 2012）。

1.2 ポピュリズム

ポピュリズムという用語は、政治的イデオロギー、運動、政党など、多様

な種類のものについて用いられる。その中で共通しているのは、「反既得権益」や「反エリート」を宣言することである。ポピュリスト運動は、エリート、主流政治、既存の体制は（普通の）人々が抱える問題や願望を真剣に取り上げようとしないとして、それらに懐疑的、または敵対的な態度をとる。そして、自分たちはこれらの忘れられた人々を代弁するのだと主張するのである（Inglehart and Norris 2016: 6-7; Müller 2016: 1; Zakaria 2016; Elchardus 2017: 1）。

ポピュリスト運動や政党は、既得権益者やエリートの耳に届かない「民衆」や「普通の市民」の声を自分たちは代表しているのだと主張することによって、民衆と同じ考え方を持った同質的な実体として提示する。ムーデは次のように定義する。「ポピュリズムとは社会を『純真な人民』と『腐敗したエリート』という、敵対する同質的な二つの集団に分割したうえで、政治は人民の『一般意志』の表現であるべきだと主張するイデオロギーである」。ポピュリズムの特徴は一元論と道徳主義にある。すなわち、人民とエリートはどちらも本質的に同じ利害や価値観を共有した人々であり、その主たる違いは道徳性、すなわち「純真」か「腐敗」しているかによるとされるのである（Mudde 2016; 2017）。

そのため、ポピュリスト政党やその指導者たちは、司法やメディアのような独立または多元化した制度のことを、人民の意志を妨げるものだとして批判する。例えばポピュリストは、法廷や判事のことを社会の現実、あるいは「人々が望んでいること」から遊離していると非難し、またメディアのことを、偏向報道を行い、エリートの利益を擁護していると批判する。多くのポピュリスト運動は、司法の権威やメディアの力を、彼らの政治的影響力によって弱めようとしているのである。また、彼らは国際的な規範や監視機関のことも、非民主的で国民の主権的意思に反するものだと批判する（Council of Europe 2017: 15, 35, 77; Mudde 2016）。

2. ヨーロッパにおける民主主義、法の支配、人権

第二次世界大戦後、民主主義、法の支配、人権などの価値を守るために、歐州評議会が設立された。この三つの柱は欧州評議会規定の中に定められており、

2008年には欧州評議会閣僚委員会がこの三つの結びつきを再び強調した。すなわち、「民主主義、法の支配、人権は部分的に重なり合いながら一つの円環を形作っている。…法の支配や人権の尊重がなければ民主主義はあり得ず、民主主義と人権の尊重がなければ法の支配はあり得ず、民主主義と法の支配がなければ人権の尊重はあり得ない」⁴。民主主義の概念については様々な異なる定義やアプローチがあるが、ここでは、民主主義の形式的・手続き的モデルと実質的モデルの区別をしておきたい (Fox and Nolte 1995: 14-20; Netherlands Advisory Council of International Affairs 2017: 11-16, 以下NACIA)。

民主主義を形式的、手続き的なものとして捉えようとする最小主義者(minimalist)は、定期的に行われる自由で公正な選挙を通じて市民の参加が行われるという、意思決定プロセスに注目する。そこでは最も票を集めた政党が権力を握り、次の選挙が来るまで政治の舵取りをすることができる。この捉え方は選挙の手続きと投票権は重視するものの、自由については表現の自由や結社の自由など、限られたものしか保護しようとはしない(NACIA 2017: 12)。

この形式的・手続き的な民主主義のモデルでは、定められた手続きのもと、多数派の票に基づいて政治が行われる限り、政治的決定は民主的なものとみなされる。体制が腐敗していたり、暴力的だったりしても、ルールに従って政府が多数派から選ばれている限り、その決定は正統なものだと言えるのである。この形式的な理解では、極端に言えば、多数派が望めば、民主主義自体を民主的に廃棄できてしまうのである(NACIA 2017: 12)。

この民主主義のモデルに対しては、多数派の意志を「人民」の意志と等置てしまっているという批判がある。人民とは決して統一されたものでも、均質なものでもない。そこには多くの異なる社会的、経済的、文化的、政治的な視点や利害が存在しているのであり、誰が多数派なのかも問題によって異なるてくる。ユルゲン・ハーバーマスによれば、「あらゆる政府が権威の拠りどころとすべき人民とは、意志と意識を持ったひとつの臣民として成り立っているのではない。人民とは多元性のなかに現れるものであり、一つの全体ではなく複数の人々としてでないと、決定も行動も行い得ないものなのである」(Habermas 1997: 41)。言い換えれば、「人民そのもの」、あるいは人民の单一の集合的意志のようなものは存在しないのである。

また、多数決を政治的意志決定の正統かつ最適な形として扱いすぎるという批判もある。基本的権利を保障することなく、また司法の独立を損なわないよう自ら制することもなく、ただ多数決のルールが適用されると、少数派集団は、絶えず他人が決められたことに従わざるを得なくなる。すると、異質な少数派集団を抑圧することが、民主的に正統なものだとされてしまう。例えば、性別、人種、エスニシティ、宗教、性的指向における少数派を差別する法律を、政府は国民投票によって正当化できてしまうのである。もしそうな国民投票が多数派によって支持されてしまうと、女性の参政権を奪ったり、移民に与えた市民権を撤回したり、同性愛を犯罪としたりするような人権侵害も正当化できてしまう。しかしそれに対しては、少数派集団もまた、自分たちを守るために政治的アリーナで支持を集め、多数派になろうとすればよいではないかと、言われるかもしれない。しかし実際にはそれはほぼ不可能である(NACIA 2017: 13)。

したがって、民主主義をもっと実質的なものとして捉えようとする最大主義者(maximalist)は、民主的な手続きだけでなく、その手続きの目的にも注目する。その目的とはすなわち、平等、差別禁止、人権や少数派の権利の尊重などの原理に基づいて、社会を発展させるということである(NACIA 2017: 13; Dworkin 1978: 181)。形式的アプローチは権力が獲得される方法に関心を集中するのに対して、実質的アプローチは国家による権力行使が限定される仕方、すなわち権力が、どのように独立した制度間の抑制と均衡によって、あるいは少数派の権利によって、制限されたりするのかということも重視する。したがって、民主主義の実質的モデルには法の支配、及び人権という要素が含まれることになる(NACIA 2017: 13)。

法の支配と人権は、民主主義の最小主義的解釈に対して、いくつかの重要な原則を補足する。一つには、個人、官僚、私はみな法に従わなければならないという合法性の原則がある。また、法の条文は簡単に見ることができ、国家は法を尊重し、予測可能で一貫した形で法を適用しなければならないという、法の確実性の原則も捕捉される。重要なのは、国家の下部組織の間で権力の分割があり、権力の集中や恣意的な行使が避けられるようにチェック&バランスのシステムが作られているということである。権力の分割やチェック&バ

ラヌスにとって重要なのは、独立し偏りのない法廷によって正義へのアクセスが保証されることである。このことは重要な人権の一つでもある。また、差別禁止と法の前の平等という人権原則も、重要な要素である。法はあらゆる市民を平等に扱わなければならず、あらゆる市民は同じ法に従わなければならない。にもかかわらず、少数派や不利な立場の人々などを優遇することも、時には実質的平等を実現するために必要となり、許容されなければならない。国家があらゆる人権を尊重し、保護し、促進することは、実質的民主主義のモデルにとって不可欠の要素である。これらの人権には投票権、表現や結社の自由、正義へのアクセスおよび公正な裁判を受ける権利のような市民的、政治的権利だけでなく、教育、健康、社会保障、そして少数者の権利のような社会的、経済的、文化的権利も含まれるのである (Venice Commission 2016: 007-e; European Commission 2014: 158; NACIA 2017: 18-20)。

まとめると、実質的民主主義は、国家制度の間での権力分割、司法部門の独立、合法性に則した意志決定、あらゆる人々の人権の尊重と保護などをはじめとする法の支配があってこそ、初めて機能するものなのである⁵。このような民主主義、法の支配、人権に対する包括的な理解こそが、欧州評議会およびEUの基礎にあるのである。

3. ポピュリズムと民主主義

すでに説明したように、様々なポピュリスト運動や政党は、既得権益者への嫌悪および政治的意図決定における「民衆」の意志の強調によって、広く結びついている。彼らは既存の政党のことを、民衆の願いに耳を傾けず、自身や特定の集団の利益だけを考えている(腐敗した)エリートだと考えている。代議制民主主義のモデルでは、政党は有権者から負託を受けており、この二つのグループは依存し合うものとされる。しかし、ポピュリスト政党や運動は、これらを悪しき既得権益者と良き人民のように、対立するものとして捉えるのである (NACIA 2017: 36; Zakaria 2016)。

しかし、彼らの言う「既得権益者」や「エリート」が何を意味しているのか、そこには誰が属しているのか、はっきりしない。むしろ、多くのポピュリスト政

党的指導者やメンバー自身が、実際には既得権益者やエリートに属していると言ふこともできる。彼らの中には長期にわたって政治家を努めてきた人もおり、多くの人が高い教育を受け、高収入を得ている。現在の政府や政策に「反対」するのは、決してポピュリズムだけではない。そもそもあらゆる野党は、現状にある程度反対または批判的であり、変化を起こしたいと考えている。このことは民主主義が良好に機能するためには重要なことである (Müller 2016: 2)。しかしヨーロッパのポピュリスト政党は、もはや単なる野党ではない。ポーランドやハンガリーのように与党の一角を占めているものもあれば、デンマークのように少数与党と閣外協力を結んでいるものもある。

先述したように、ポピュリスト政党や運動は「民衆」のことをある程度均質化して提示し、彼らのことを「サイレント・マジョリティ」、「故郷」、「額に汗して働く家族」などの言葉で語り、ポピュリスト政党やその指導者だけが彼らを正しく理解できると主張する (NACIA 2017: 36)。ポピュリスト政党や運動は自分たちこそが自由や民主主義の擁護者なのであり、自分たちの目的は人々と政治の間に生じた裂け目を修復することにあるのだと訴える。彼らは国民投票やネット論壇のような直接民主主義に近いものを支持し、促進しようとする。こうして多数派の意志は民衆全体の意志と等置されるのである。そして、このように等置されると、違った意見を持つ人は誰であれ、民衆から乖離した存在とされてしまうことになる (Müller 2016: 1-6, 20; Mudde 2004: 541-563; Albertazzi and McDonnell 2008: 2-7)。

しかし、「民衆」を均質な実体と考えるのは幻想である。社会や民衆とは様々な意見や利害を持った個々人や集団の集まりである。彼らの意見や利害は一致することもあるが、反することもあり、決して静態的なものではなく、時とともに変化しうるものである。したがって、「企業家であり、保守主義者であり、移民であり、同性愛者であり、高学歴者であり、宗教的マイノリティであり、身体障害者である」というのは、同時にありうることなのである (NACIA 2017: 38)。

多数決原理こそが民主主義の中心概念だとすることによって、ポピュリスト政党や運動は民主主義の最高の理想、すなわち人民による支配を強調しているかのように見える。確かに、市民が政治に自分たちの声をより反映できるよう

になるのは、原理的には悪いことではない。しかし、多数決原理だけを強調し、多数派を人民の意志と等置することは、民主主義を最小化し、形式化し、民主主義の「劣化」モデル(Müller 2016: 6)を支持することになる。

それに加えて、ポピュリスト政党や運動は、国内外の司法機関や金融機関など、民主的コントロールに影響されない独立の機関について、その役割を疑問視している(Mudde 2004: 561; Müller 2016: 50)。その一つの例として、イギリスで生じた三人の高等裁判所判事に対する批判が挙げられる。デイリーメール紙は、彼らが「EU離脱は具体化の前には議会の同意を得なければならない」という法的判断を下したことをして、彼らを「民衆の敵」と呼んだ。その他にも、イギリス、ロシア、トルコなどいくつかの国々が、欧州人権裁判所に対して批判的な態度を強めてきた。

結局、ポピュリスト政党や運動は、法の支配、制度間のチェック＆バランス、多元主義の擁護、多数者から守られるべき少数派の権利など、民主主義の実質的な見方を拒絶しているのである。そのためポピュリズムは民主主義を擁護するどころか、危険にさらしているのであり、ポピュリスト政党や運動が本当に目指しているのは、民主主義の歪曲だと批判されるのである(NACIA 2017: 37; Müller 2016: 6, 50-57)。

4. ポピュリズム、人権、多元主義

ポピュリスト政党や運動が批判している民主主義のもう一つの実質的要素は、少数者を含めたあらゆる人々の人権を擁護するという考え方である。彼らは人権の考え方をすべて否定するわけではないが、人権をしばしば選択的に利用する。一つの例として、表現の自由に対するポピュリズム指導者の姿勢が挙げられる。表現の自由は民主主義にとって本質的なものであるため、人々にショックを与えた後、攻撃したり、困惑させたりするようなものも含め、あらゆる形態の(政治的)表現がこの権利によって保護されることになる(European Court of Human Rights 2017)。ポピュリストはこの権利を、自分たちの論争的で挑発的な主張を合法的に守るために、用いている。しかし、彼らの見解や考え方を批判されると、その表現の自由は認めようとしない。彼らは反対者を

不道徳的、あるいはエリート主義的だとし、自分たちを悪者扱いにする不正確で歪んだ批判をしているとして、その不当性を訴える。ポピュリストの指導者はメディアにも同様の姿勢をとり、彼らを批判するメディアのことを歪んで誤った情報や偽りのニュースを流すものとして切り捨てるのである(Council of Europe 2017: 35; Müller 2016: 3)。

マイノリティに対しても同じような選択的態度がみられる。一般にポピュリスト政党や運動は文化的宗教的多元主義を支持しておらず、民族的、言語的、宗教的マイノリティに特別の権利を与えることを疑問視している。しかし、ポピュリスト政党自身が時々、結社の自由や信教の自由に関して、特別の権利を認めるような態度をとっている。すなわち、キリスト教やユダヤ教のように多数派の宗教や彼らが支持する宗教については、信教の自由を保護する一方で、イスラムのような宗教には信教の自由を認めようとしないのである(Müller 2016: 51; Mudde 2016)。

ポピュリスト政党や運動は、文化的宗教的多元主義を「民衆」の権利への脅威だと考えており、特に移民についてそのように考えている。したがって、彼らは多文化主義を拒否する。その代わり、彼らは伝統的な価値観をロマンティックに美化し、事実ではない単一の国民的文化的アイデンティティを創作し、それらを純粋な愛国心の対象とするのである。彼らは文化の单一化を推し進め、均質で固有で真正な「国民」、すなわち「我々固有の人々」と言われるもの観念を守ろうとする。このようにポピュリストは、我々と彼ら、内部者と外部者をはっきりと区別しようとする。しばしばこのような形で、ポピュリストは外国人や移民、特にイスラム教の背景を持った人々を、ステレオタイプ化し、排除しようとするのである(Inglehart and Norris 2016: 7; Zakaria 2016; Bieckmann 2017: 3, 6)。

これらの姿勢はすべて、ヨーロッパ諸国・諸機関が育みたいと思っている民主主義、法の支配、人権という根本的価値に対して、大きく逆行しているように見える。ではなぜ、いかにして、ポピュリズムはヨーロッパで大きな力を持つようになったのだろうか。

5. ヨーロッパにおけるポピュリズムの高まり

ヨーロッパでは政治と政府に対する一般的な信頼感が衰えているように見える。多くの市民には法の支配と人権を旨とした民主主義が、もはや機能していないどころか、時には有害であるかのように感じられる。権力を政治や行政のエリートから奪い、「普通の人々」の手に取り戻すことを約束するポピュリスト運動や政党は、このような不満から支持を得ている (Müller 2016: 57-60; Cuperus 2017: 4-5)。

21世紀になって、ヨーロッパのいくつかの国々では、ポピュリズムの傾向が強まってきている (Bugaric 2008: 191-203)。オーストリアの自由党、フランスの国民戦線、イタリアのフォルツア・イタリア、オランダのフォルタイン党などが現れ、あたかも「ポピュリストの時代精神」が生まれたかのようである (Mudde 2004: 541-563)。最近になってポピュリスト政党や運動はさらに成長し、十分勢力を維持できるだけの支持を集めている。

スカンジナビア諸国でもポピュリスト政党は前回の選挙で15～20%の得票数を得ている。ノルウェー、フィンランド、リトアニアでは彼らは連立与党の一角を占めている。デンマークではデンマーク人民党というポピュリスト政党が少数与党の政府に対して閣外協力をしている。ギリシャ、イタリア、イスス、スロバキア、ハンガリーでは現在、ポピュリスト政党が議会の多数派を占めている。ハンガリーではポピュリスト政党のフィデス＝ハンガリー市民同盟が2010年以降、2/3以上の議席を占め続け、政権を担っている。ポーランドの法と正義党は2015年11月の両議院選挙で絶対多数を獲得した。イギリスの独立党の影響は低下したものの、この政党はイギリスのEU離脱キャンペーンで決定的な役割を果たした。スペインのポデモスというポピュリスト政党は2015年の総選挙で20%以上の票を獲得し、同国の伝統的な二大政党制は終焉を迎えた。2017年春のフランス大統領選挙では、有権者は第一回目の投票では既存の有力政党に投票しなかった。国民戦線のマリーヌ・ルペンはリベラルで親EUの候補エマニュエル・マクロンに第二回目の投票で敗れたが、彼女は33.9%の票を獲得し、この政党の考えが広く受け入れられつつあることが明らかとなつた (NACIA 2017: 36)。

このようにヨーロッパではポピュリズムのトレンドが広がっているのが見て取れるが、実は国によってかなり事情が異なる。例えば、五つ星運動(イタリア)、ポデモス(スペイン)、急進左派連合(ギリシャ)など、南欧のポピュリスト政党は、急進左派から生まれたものである。彼らはとりわけグローバル化が社会や経済に与えた負の効果に対して反対を唱えている。それに対して、北欧や東欧のポピュリスト政党は右派であり、移民、特にイスラム諸国からの流入に反対するなど、国民のアイデンティティや文化の保持を強く訴えている。さらに、ノルウェーの進歩党は新自由主義的な主張をするのに対して、フランスの国民戦線は弱者の社会的経済的保護の充実化を訴えている (NACIA 2017: 36)。

ではなぜヨーロッパで特にポピュリズムが高まっているのだろうか。実際、たとえばアジア、中でもヨーロッパと同じぐらい経済発展している日本や韓国では、ポピュリズムの考えはそれほど影響力を持っていない。ラテンアメリカでも、アルゼンチン、ボリビア、ベネズエラでは、左派ポピュリストの政党が、過去十年にわたって経済や社会に深刻なダメージを与えてきたが、現在では彼らへの支持は薄れている。しかしヨーロッパのポピュリズムへの支持は着実に高まっており、しかも深く根を張っているように見える。民主主義や法の支配、人権などの価値にしっかりと根ざしたはずの大陸で、このようなことが生じているのは奇妙に感じられる (Zakaria 2016)。

ヨーロッパでのポピュリズムの高まりはおそらく、経済的、社会的、文化的要因が複雑に絡み合って生じたものである。ヨーロッパのポピュリズム現象およびその原因や含意については幅広く研究がなされてきた⁶。ここでは社会的、文化的側面について、簡単に振り返っておこう。

ヨーロッパの、特に右派ポピュリズムの人気を説明する際に重要なのは、何を人々が重要な政治問題だと考えるかという点で、大きな変化があったということである。過去には経済問題が重要であったが、今では社会的、文化的な問題がそれと同じか、それ以上に重要になっている。もっぱら経済的な問題(政府支出、福祉国家、ビジネスの規制など)について、右派と左派の政党・有権者が対峙するという伝統的な構図は、もはや存在しない。右派と左派の政党・有権者が互いの経済的イデオロギーや発想を取り入れて対立自体が和らいだだけでなく、経済的な要因に代わって社会的、文化的要因がより重要な問題だと

思われるようになってきたのである(Inglehart and Norris 2016; Zakaria 2016)。グローバル化は経済だけでなく、社会の成り立ちや構成にも影響を与えた。社会的文化的価値観の問題が人々をポピュリズムの支持に向かわせる大きな要因となったのであり、そのことは特に年配者や低学歴層の間で著しかった(Zakaria 2016; Mudde 2016)。これらの人々は伝統的な価値や規範を持っており、若年層や高学歴層が幅広く支持した急速な価値の転換によって、自分たちの重んじていた価値が失われたと感じている。そのような価値転換には例えば、「多様なセクシュアリティ表現の許容、性的マイノリティの権利、同性婚、多様な家族形態、より柔軟な性的アイデンティティ、より世俗的な価値や習慣や倫理規範、移民、難民、外国人がもたらす文化的に多様な生活・食事・旅行などへの開かれた態度、国際協力、人道的支援、国連やEUのような多国籍機関に対するコスモポリタン的な支持」などが挙げられる(Inglehart and Norris 2016: 13(citation), 14)。

これまでの社会的文化的な価値は、移民の増大によっても揺さぶられている。ヨーロッパは今、大規模な移民の流入に直面しており、そのことで(右派の)ポピュリスト運動や政党に支持が集まっている。ヨーロッパには、難民、戦争や紛争から逃れてきた人々、旧植民地からの移民、出稼ぎなど、人々が様々な土地から様々な形態で入ってくる。しかし「西洋の人々は外国の品々、思想、芸術、料理の流入については理解し受け入れるようになったが、外国人自身の流入については、依然としてかなり後ろ向き」である(Zakaria 2016)。多くのヨーロッパの人々は、もはや自分たちの社会に住んでいる心地がしておらず、そしてそのことを新しくきた人のせいにしている。移民に対しては、低賃金の移民に職を奪われたりするという経済的な批判もあるが、社会的、文化的な批判もある。人々は異なる民族的、文化的、宗教的背景を持った移民がやってくることで、自分たちの国や地域が変質させられたように感じる。中には高学歴の人々や拠点を頻繁に移す人々のように、多様性を支持し、それが社会を豊かなものにすると考える人々もいる。しかし、低学歴の人々、同じ土地に住み続ける人、不安定な職についている人々などは、自分たちの文化的アイデンティティが侵食され、国や地域から疎外されているように感じるのである。そのため、彼らは移民や多元主義を批判したり拒絶したりするポピュリスト政党や運動を支持

するのである(Inglehart and Norris 2016: 15; Cuperus 2017: 5-6)。

ポピュリズムの高まりをもたらした経済的、社会的、文化的要因はEUの統合プロセスにも関連があるといえる。EUの働きやEUが国境の開放を促進したことによる批判が高まることで、ポピュリズムも勢いを増した。EUの中心的な理念の一つに、ヒト、モノ、サービスの自由な移動がある。このことは一つには、EU加盟国の市民は自由に仕事や教育を求めて他のEU加盟国に移動できることを意味する。この自由な移動によって、EUの中に労働を求める大規模な移民の流れが生じた。最初は、受け入れ国も労働力が必要だと認めており、多元主義もまだ積極的な意義をもつものと考えられていたので、この種の移動は歓迎された。しかし、その姿勢は、世紀が変わりEUの人々の間に多元主義や移民に対する反感が強まるに従って、薄れていった。これには、中東欧諸国が新たにEUに加わり、ポーランド、ルーマニア、ブルガリアから人々が仕事を求めてEU内を自由に移動できるようになったことも、大いに関連している。これらの人々には非熟練労働者が多く、主に建設業、運送業、農業などで働いている。経済危機がヨーロッパを襲い失業率が上がった2009年頃には特に、EUの国境開放政策を批判する世論が強まった。人々はEU内の移動が経済に与える影響を懸念するだけでなく、それがもたらす社会的文化的な多様性も嫌悪するようになった。ポピュリスト政党や運動は多元主義や移民に反対する政策を掲げて、支持を集めめた。

ポピュリスト政党や運動は、政治的エリートや既得権益者と「普通の人々」とのギャップを大きく広げたとして、EUを攻撃している。EU加盟国はいくつかの分野において、政治的権威を自国政府からEUという超国家的実体にゆだねるようになった。その結果、国境管理や金融政策のような重要な問題も、もはや国家が排他的な責任を担うものではなくなり、意志決定は国家の外部で行われ、有権者からますます離れたものになってしまっている。EUは直接選挙で選ばれた議会を持っているにも関わらず、ポピュリスト政党はEUを反民主的だと批判し、EUを加盟国に国家主権と文化的アイデンティティを放棄させている官僚主義の砦として描き出し、EUを変革するか離脱することでそのような傾向を食い止めようと訴えている。

人の移動(特に移民)の広がりや地域統合に由来するこれらの社会的文化的要

因が、他の国々と比べてヨーロッパや他の西洋の国々でポピュリズムが急速に発展した理由だといえる。例えば日本と比べてみると、日本はヨーロッパと同じような経済問題を抱えており、いくつかのヨーロッパの国々よりも高齢化が急速に進んでいる。しかし、日本にはそれほど移民は多くなく、EUのような強固な地域統合に参加しているわけでもない。日本はナショナリズムとプラグマティズムをうまく結びつけていて、社会的調和や連帯のような昔からの社会的文化的価値観を概ね忠実に保持している。その結果、在日朝鮮人への権利付与に反対する「在日特権を許さない市民の会」のようなポピュリスト運動はあるかもしれないが、それらもあまり人々の支持を集めているわけではない⁷。

結論——多元主義や人権を軸とする実質民主主義への回帰

ポピュリズムがヨーロッパの国々で多くの支持を集めてきた重要な政治的潮流であることは明らかである。しかし、支持の仕方については、ヨーロッパ諸国の中でも重要な違いがある。ポーランドやハンガリーのような国々ではポピュリスト政党は政権を握っているのに対して、フランスやオランダ、オーストリア、ドイツでは懸念されていたようなポピュリストの勝利は実現されなかった。したがって、「ヨーロッパでポピュリズムが勝利した」とは言い難い。ポピュリスト運動の根底にある原因や人々の反応は、国によってさまざまである。では、ヨーロッパが民主主義、法の支配、人権という「共通の遺産」を保持するためには、持続的な支持を集めているポピュリズムに対して、それぞれの国は何をすればよいのだろうか。

グローバル化はポピュリズムの高まりを生み出した重要な共通要因である。グローバル化はヒト、モノ、サービス、情報の移動を高め、社会の経済的側面を大きく変えただけでなく、社会的文化的な構成も大きく変えた。グローバル化、中でも特に移民の流入によって、社会的文化的価値観は急速に変化したため、諸々の国や集団は、そのような変化を消化しきれなくなっている。したがって、社会の中で対立する集団を橋渡しすると同時に、新しく来た人々も統合し、セーフティネットを与えるには、多大な努力と資源が必要になる(Zakaria 2016; NACIA 2017: 60-65)。

しかしながら、社会的文化的な違いを橋渡しし、新しく来た人々を統合するというのは、ポピュリスト運動や政党が進めようとしているような、単一の文化的アイデンティティを広げることではない。先に述べたように、同質的で真正な国民、単一の文化的アイデンティティ、統合的な価値観のセットなどというものは存在しない(Council of Europe 2017: 95; Müller 2016: 3, 101-102; Cuperus 2017: 3)。法の支配や人権保護を軸とする実質的民主主義こそが、包摂的で多元的な社会を実現するための最良の方法である。それはエスニック・マイノリティや宗教的少数者、移民をはじめとする少数者の権利を保護し、拡充するものである。これらの集団は、主流社会に統合されつつも、自身の文化的アイデンティティを維持・発展させるという機会が真摯に与えられるべきなのである(Müller 2016: 55)。

人権を選択的に利用することは危険であり間違っている。「権利はその性質上、場当たり的に適用されるべきではない。たとえ隣人のことが嫌いであっても、彼らの権利を今日ないがしろにすれば、明日には自身の権利が脅かされることになる。なぜなら権利とは究極的には、自身を扱ってほしいのと同じやり方で他人を扱うという互酬的な義務に基づいているからである。多数派の名のもとに誰かの権利を侵すことは、多数派が必要とせざるを得ない権利の体系自体を腐食させることになるのである」(Roth 2017: 2)。

多数派であることが自動的に「国民」を意味するわけではない。国民とは複雑で動態的な概念であり、固定された静的実体ではないのである。さらに、多数派も少数派も、イシューが異なれば異なる人々から構成される。それは時とともに移り変わるものである。「今日は多数派であり、他者の権利の削減を支持している人たちも、明日になれば自分たちが少数派であり、自分たちの自由が脅かされていることに気づくかもしれない」のである(NACIA 2017: 38)。

ポピュリズムは政治を人々に近いものにすると約束する。それ自体はよいことだが、法の支配や人権という民主主義の重要な部分を犠牲にしてまで、行うべきことではない。法の支配や人権を軸とした実質的民主主義は、あらゆる人々が代表され、あらゆる人々の権利が尊重され保護されるようにしなければならない。しかし、それを保証するのは抽象的な概念や制度ではない。権利保障がうまく働くようにするのは、制度や過程を構築する国民なのである。国民が

実質的民主主義の概念を守り育て、人々が心から関心を持っている問題に取り組むために、それを用いていかなければならないのである (NACIA 2017: 38; Müller 2016: 103)。

ポピュリズムは人々が経済、社会、文化について深刻な懸念を抱いていることを示した。グローバル化やその経済的、社会的、文化的な帰結については、たとえかつてはあったとしても、今や全面的な支持はあり得ない。これらの懸念について、ヨーロッパが重んじる民主主義、法の支配、人権などの価値は、正しい答えを与えてくれないという人々もいる。しかしポピュリズムこそ、この問い合わせに答えられない。なぜなら、民主主義を単なる多数決だと狭く理解し、抑制と均衡を無視して法の支配から距離をとり、人権を都合の良い時だけ守り育てようとするからである。

注

- 1 アムステルダム大学国際法・ヨーロッパ法学科長、教授。専門は国際人権法と文化的多様性。本稿は日本学術振興会の外国人研究者短期招へいプログラムの補助金により、作成されたものである。
- 2 欧州評議会閣僚委員会『文化的多様性宣言』、ストラスブール、2000年12月7日。
- 3 この論文は、オランダ国際問題諮問会議のレポート「国民の意志？ヨーロッパにおける法の支配のもとでの民主主義の衰退」(104号2017年7月)に多くを負っている。筆者は諮問会議の中の人権委員会の一員であり、このレポートの作成に関わった。
- 4 閣僚委員会編「欧州評議会と法の支配—概観」第1042回会議、2008年11月27日、文書No. 170、26-27頁。
- 5 ザッカリアはこれを「立憲的自由主義」と呼び、それは「…政府を選ぶ手続きについてではなく、政府の目指すべき目的」に関するものであり、「…国家や教会、社会など、どのようなものの抑圧からも、個人の自律や尊厳を守ることを目指し」としているとする (Zakaria 1997: 25-26)。
- 6 そのような広範囲にわたる研究の例としては、Inglehart and Norris (2016)を参照。この研究は関連文献リストも充実している。また、Netherlands Advisory Council of International Affairs (2017)も参照のこと。
- 7 Zakaria (2016)、Mudde (2016)、Funabashi (2017)、Tani (2017)を参照。しかしながら、安倍首相と自民党が「軽いポピュリズム」を行っているとする論者もいる。Steward and Wasserstrom (2016)を参照。

参照文献

- Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell (eds.)
2008 *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan, pp. 2-7.
- Bieckmann, Frans
2017 Emphasis on nationalist right-wing populism conceals underlying systematic crisis. *Clingendael Spectator* 71 (7).
- Bugaric, B.
2008 Populism, liberal democracy, and the rule of law in Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies* 41(2): 191-203.
- Council of Europe
2017 Report by the Secretary-General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law, Populism? How strong are Europe's checks and balances?* (Strasbourg, May 2017) foreword by Thorbjorn Jagland.
- Cuperus, Rene
2017 The Populist revolt against Globalisation. *Clingendael Spectator* 71 (3).
- Donders, Yvonne
2012 *Human Rights: Eye for Cultural Diversity* (inaugural lecture University of Amsterdam 29 June 2012).
- Dworkin, R.
1978 *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Elchardus, Mark
2017 Declinism and Populism. *Clingendael Spectator* 71 (1).
- Fox, G.H. and G. Nolte
1995 Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal* 36 (1), Winter.
- Funabashi, Yoichi
2017 Japan, Where Populism Fails. *New York Times*, 8 February.
- Habermas, J.
1997 Popular sovereignty as procedure. In J. Bohman and W. Reghs (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Inglehart, Ronald F. and Pippa Norris
2016 *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash* (Faculty Research Working Paper Series, August).
- Mudde, Cas

2004 The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition* 39 (4), January.

Mudde, Cas

2016 Europe's populist surge, a long time in the making. *Foreign Affairs* 95 (6), November/December.

2017 Populism isn't dead. Here are five things you need to know about it'. *The Guardian*, 7 July.

Müller, Jan-Werner

2016 *What is Populism?* Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

Netherlands Advisory Council of International Affairs

2017 *The Will of the People? The Erosion of Democracy under The Rule of Law in Europe* (Advice no. 104, June 2017).

Plender, John

2017 How Japan resists the populist tide. *Financial Times*, 1 January.

Roth, K.

2017 The dangerous rise of populism. Global attacks on human rights values. In K. Roth et al (eds.) *Human Rights Watch World Report 2017*. New York: Seven Stories Press.

Steward, Devin T. and Jeffrey Wasserstrom

2016 The Global Populist Surge Is More than Just a Western Story — Just Look at Asia. *The Diplomat*, 10 December.

Tani, Shotaro

2017 Populism fails to catch fire in Japan - Gripes from the young and fears for the future won't fuel radical politics. *Nikkei Asian Review*, 24 August.

Zakaria, Fareed

1997 The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs* 76 (6), November/December.

Zakaria, Fareed

2016 Populism on the March, Why the West Is in Trouble. *Foreign Affairs* 95 (6), November/December.