

新型コロナウイルス感染症のパンデミック発生後、世界において民主主義の後退と呼ばれる現象が加速しているとの指摘が多くなるなか、「民主主義の未来」プロジェクトでは、民主主義の現状をどう見るべきか、感染症により民主主義に投げかけられた問いとは何か、日本は世界の民主主義にどのように係わっていくべきか、そもそも民主主義はなぜ重要なのか、研究会メンバーに議論をして頂きました。

以下は、2020年11月19日に行われた議論の様子です。

## 研究会メンバーによる鼎談：

### 「新型コロナウイルス感染症の拡大と世界の民主主義との関連」

(参加者)

彦谷貴子（コロンビア大学准教授）（司会を兼ねる）

竹中治堅（政策研究大学院大学教授）

矢吹公敏（矢吹法律事務所弁護士）

#### 目次

Chapter 1: [現状における民主主義の一番の危機とは](#)

Chapter 2: [新型コロナウイルスによるパンデミックが民主主義に与える脅威について](#)

Chapter 3: [日本は世界の民主主義にどのように関わっていくべきか](#)



## 現状における民主主義の一番の危機とは

彦谷 本日は「新型コロナウイルス感染症の拡大と世界の民主主義との関連」について、先生方のお話をおうかがいしたいと思います。よろしくお願いいたします。



まずは、それぞれのご専門の観点から近年の民主主義の現状をどのように見ていらっしゃるか、お聞かせください。新型コロナウイルスとの関係でよく取り上げられる視点として、民主主義の退行の要素としてV-Dem (Varieties of Democracy) プロジェクトでいうところの「7つのボックスライドイング(後退)のインデックス」があります。①緊急事態法制や緊急的な措置を政府が時限立法的でなく行うこと ②差別的な結果をもたらすような措置を行うこと ③人権侵害につながる事 ④メディアの自由の制限 ⑤立法府への制限 ⑥執行面での人権侵害が多い、⑦政府による偽情報の拡散、などが挙げられています。この辺りのことも絡めて、現状において一番危機感をもっていらっしゃることは何でしょうか。

矢吹 私のバックグラウンドは弁護士です。日本弁護士連合会で法制度整備支援の活動を25年、特に途上国で行ってきました。国

際法曹協会(International Bar Association)などの国際法曹団体でも同様の活動をしてきまして、多くの国の法制度や政治体制を見てきた点からお話したいと思います。

まず結論から言うと、民主主義の価値観が世界で非常に劣化しているように見えることです。権威主義の国、民主主義が十分に機能していない国が増えてきているのではないかという危惧感をもっています。弁護士という立場から、私は民主主義の価値を政治という側面だけでなく、人権保障やそれにつながる人間の安全保障という側面からいつも考えています。ご存知のように民主主義とは、国民が政府を選択できること、政治的自由と人権が保障されていることが大切です。政治に関わる人権には、言論の自由、知る権利、政治活動の自由、報道メディアの自由、集会・結社の自由などがあります。選挙権、被選挙権を含む公正な選挙制度も重要な要素です。米国の政治学者であるラリー・ダイヤモンドさんが、民主主義の要素として以下の4点を挙げています。①自由で公正な選挙 ②政治や社会でアクティブな市民が参加していること ③人権保障 ④法の支配です。このうち、私は市民社会と法の支配が大変重要だと考えています。法の支配(rule of law)は、適正な法的な手続法、人権に配慮した実体法のいずれもが、すべての人にインクルーシブに、平等に適用されることが重要です。

権威主義の多くの国は強固な中央集権主義であり、他方で政治的な自由が制約されています。例えば一党独裁や軍事体制の国であっても、政党議員や選挙の実施など民

主的な制度を形式的に採り入れている国が多くありますが、この方法は中央集権的な政府を定着させるためには機能していると思います。戦後から1970年代までは冷戦を背景にそういった国が増大しましたが、1980年代後半に東西冷戦が終わり、1989年にベルリンの壁が崩壊し、1991年にソビエト連邦が崩壊すると、民主主義を志向する国が増えてきました。2000年代に入ってから、その情勢がまた変化しています。ロシアや中国など市場経済化を社会主義的、共産主義的に導入した国が国力をつけて台頭し、その他方では中東など旧来からの支配者層が力を維持し続けている国々があるからです。これらを踏まえて私は、今まさに民主主義の岐路にあるということ認識しなければいけない、ということを考えています。権威主義の拡張政策によって、私たち民主主義の国々も対応を迫られています。例として適切かどうかわかりませんが、中国が東シナ海や南シナ海で海洋進出をしていることや、一帯一路政策など他国の経済に恩恵を与えるように見える政策を実施していること、そして2020年6月に施行された香港国家安全維持法による人権制約——例えば政治的活動の制約や非公開裁判の導入などが、例として挙げられると思います。



私たちが民主主義の名手だと思っていた米国では、大統領選挙の混乱によって国家が分断してしまっています。彦谷先生がおっしゃっていたように、欧州も新型コロナウイルスの影響で国力を相当削いでしまっている状況です。そして一方では、政治的にはポピュリズムが台頭し、民主主義の支持が弱体化してきています。こういった多方面の要素から、民主主義がまさに岐路にあるという段階だと私は考えています。

**彦谷** それでは竹中先生、お願いいたします。

**竹中** 私はもともと民主主義の研究をしていまして、しばらく研究をしていなかったのですが、最近民主主義の研究会にお声かけいただく機会が増えました。「竹中さんは昔、民主主義崩壊論を研究していましたよね」と声をかけてくださるのですが、私はそういうテーマでお声がかかるとは思ってもいませんでした。なぜかと言うと、20年ほど前に私が博士課程で勉強していた頃は民主主義に対する希望があふれていて、多くの国が民主化していくだらうと考えられていました。民主主義崩壊論はすでに終わった議論という感じで、新しい研究も始まっていませんでした。1975年にフアン・リンス、シーモア・リブセット、アルフレッド・ステパンという3人の巨頭が作った「民主主義崩壊論」がバイブルのようになっていて、「これで崩壊論は終わりだよ」という感じになっていたわけです。

最近になって民主主義崩壊論を理由にお呼びがかかるというのは、個人的には複雑な気持ちです。つまり、民主主義崩壊の研究が行われるようになったということは、現実社会で民主主義に対する脅威が高まっていることを表しているからです。矢吹先生がおっしゃったように、マクロで見た場合に民主主義国の数は基本的にはずっと増えていきましたが、ここにきて絶対数の上でも減ってきています。フリーダムハウスのデータによると率の上でも減っており、その代わりに権威主義、そして準民主主義や競争的権威主義体制といった中間形態が増えているので、どういう状況なのかを考える必要があります。



なぜ長期的な変化が起きているのか。1975年以降に民主化の波が広がり、冷戦が終わって民主主義がさらに広まっていった時には、経済的な繁栄と民主主義はセットで考えられる傾向にありました。先進国は経済的にも余裕があったので、民主主義になることを条件に経済的支援をすることで、権威主義国が民主化する誘因を与えていたと思います。1960年代にリセットによる「経済発展すると民主主義になる」というテーゼが出され、多くの研究者によって研究が行われ、経済発展をすれば何等かの形

で民主化につながるという因果関係が多くの人に信じられてきました。

しかし今どうなっているかと言うと、「シンガポールモデル」と言ったらシンガポールは怒るかもしれませんが、経済発展を続け、権威主義体制の維持の成功する国が出てきています。経済発展に成功している場合は民主主義も安定しますが、実は権威主義体制でも経済発展を安定させられるのではないかということです。中国がこのシンガポールモデルを目指していることは間違いないと思います。権威主義国の経済発展は他の国の民主化にも影響を及ぼしています。今どういうことが起きているかと言うと、カンボジアが良い例ですが、権威主義国も経済援助を出せるようになってきています。他方で、欧州は民主化をしていた頃は各国を民主主義で援助することに熱心でしたし、アメリカも民主主義を広めることに非常に熱心でしたが、最近は先進民主主義国が内向きになってきており、民主主義を広げること以前よりも情熱をもたなくなっています。民主化する誘因が援助面で減っていることは、以前ほど民主化のドライブがかからない原因の一つではないかと考えています。

先進民主主義国で問題なのは、欧州でもポピュリスト政党が出てきたこと、そして民主主義のモデルであるはずのアメリカでは現職の大統領がたくさんのメディア批判をし、選挙の前から選挙結果を信じないと言っていることです。2016年の大統領選挙から彼は大きく「この選挙の結果は疑わしい」「既存のメディアの言うことは信じな

い]などと言っていましたが、今回の大統領選でも結果を信じないと言いつけているわけですね。

民主主義というのは、クーデターなどによってある日突然崩壊することではなく、徐々に退行していくものです。このことはフアン・リンスも言及していますし、最近ではスティーブン・レビツキーとダニエル・ジブラットがリンスとリップセットの研究をリバイズした『民主主義の死に方 (How Democracies Die)』という本の中にも書かれています。徐々に退行していくというのは、先ほど矢吹先生がおっしゃった民主主義のなかで守らなくてはならないルールを少しずつ尊重しなくなるということです。選挙結果に文句をつけて信じないというのも一つの例で、民主主義の正当性について一部の人が疑問をいただくようになり、そして民主主義が退行していくということです。

先ほど経済的な話をしましたが、もう一つの要因としてあるのが規範の重要性です。多くの人が「本当は民主主義じゃないといけないよね」と思っているという正当性です。北朝鮮のように明らかに民主主義ではない全体主義国家も、正式名称には「民主」という言葉が入っていますよね。民主主義の正当性というのはあったと思うのですが、そのモデルであるアメリカでこのような事態が起きてしまうと、権威主義国の独裁者なども「俺たちとやっていることは変わらないじゃないか」と言い出してしまうわけです。規範の競争においても今までのような優位性、正当性を保持できない状況になったことを非常に憂慮しています。

もう一つ憂慮していることがあります。経済データはまだあまり出てきていないと思いますが、新型コロナウイルスによって経済的に弱い層がさらに打撃を受け、富んでいる人はますます富んで格差が開いていきます。民主主義を安定化させる条件の一つに強固な中産階級が存在すると思うのですが、先進民主主義国で中間層の没落が進んで格差が広がると、政治的な思考の分散——左翼的な人と右翼的な人との分断が進むので、極端な主義主張を掲げる政党の勢いが今後強まっていく可能性があるということです。

**彦谷** アメリカ自身や欧州の性格が変わったことなど、全体像を提示していただきありがとうございます。矢吹先生には今までのご経験から発言していただいてありがとうございます。

### **新型コロナウイルスによるパンデミックが民主主義に与える脅威について**

お二方のご専門とこれまでの研究を踏まえて、今回の新型コロナウイルスというパンデミックが民主主義に与える脅威について伺いたと思います。新型コロナウイルスが原因で民主主義が悪化したのか、もしくはすでに民主主義が退行しはじめていた国、いわば「持病」を抱えていた国の状況を新型コロナウイルスがさらに悪くしたという見方が正しいのでしょうか。また、反対の視点として、どのような国においては、パンデミックという危機に対して民主主義が強靱(レジリエント)であったと言えるのでし



ようか。

私は今ニューヨークに住んでいます。ニューヨークはこのパンデミックの初期にアメリカで一番厳しい状況になり、事実上のロックダウンを経験しました。その経験を通じて私が感じたことは、民主主義社会のなかにもちょっとしたことで権威主義になってしまいかねない要素があるということです。そしてレジリアンス（強靱性）があるのはどういった部分なのかと考えさせられました。何のために政府は行動変容を求めて、なぜ市民はそれに従うのか。緊急的な措置を発動されることに対し、市民の側がどのように受け止めるか。ニューヨークの場合は、州政府が都合の悪い情報も公開し、市民も政府の提供する情報を信頼したことが非常に重要だと感じました。

**竹中** 新型コロナウイルスが民主主義に与えた影響はいくつかあります。パンデミックに関しては、短期的に人々の行動を制約するのは民主主義国であっても止むを得ないのではないかと私は考えています。いくつかの国々では行動の自由を制限し過ぎだという反発が市民から出て、結局新型コロナウイルスを抑えられないという方向になってしまっています。この問題と伝統的な民主主義国の民主主義の質が劣化するかどうかは、切り離して考えたほうが良いのではないかと考えています。

むしろ深刻なのは、中国は非常にうまく新型コロナウイルスを抑え込みましたし、ベトナムも厳しく対策を行って抑え込みましたので、「権威主義体制のほうが優れてい

る面がある」と彼らが今後さらにアピールすることです。正当性の競争をした場合、これまでは何だかんだ言っても民主主義国に正当性がある、「権威主義国の人たちも本心では民主主義国のほうが良いと思っているんじゃない？」と言えたところがあり、そして相手もそう言われるとそこで黙る、というようなところがありました。パンデミックへの対応に関しては、一部の権威主義国は明らかに優れたパフォーマンスを示しています。シンガポールもそうですね。そうなるとやはり、民主主義国の対応能力が問われてきます。彦谷先生がおっしゃったニューヨークのようなやり方もあると思います。日本も今後の状況が悪化した場合には、「日本のやり方も結局だめだったね」ということになってしまいますので、この先の日本の状況は非常に重要だと思っています。

今後格差にどのような影響を及ぼすかについては、パンデミックによって経済状況が悪化することで格差が悪化し、失業者が増えていくかもしれません。そうして不満を抱えた人たちが、極端な主義主張を掲げる政党を支持するようになります。それは左翼や右翼政党かもしれないですし、ポピュリスト政党かもしれません。ポピュリズムというのは左翼も右翼も両方とも成立すると思っています。そうした極端な主張の政党を支持することで政治が非常に分散的になると、民主主義が不安定になってしまうのです。私はそのことを非常に恐れています。

準民主主義国、権威主義と民主主義の間にあるような国で、既存の指導者が緊急事

態宣言などを発して人々の行動を制限する。これはタイが良い例ですが、緊急事態宣言をずっと延長して、それを理由に人々の行動を制約しています。行動を制約する本当の狙いは何かと言うと、それは反政府運動をさせないためではないかと思っています。それでもタイではデモがたくさん起きていますけれど。パンデミックを抑え込むための緊急事態宣言を、権威主義か民主主義かが曖昧な領域にいる支配者たちが、自分の支配を優位化するために反政府運動を取り締まる名目として使う、というのはとても恐ろしいことです。

**彦谷** 矢吹先生はカンボジアでの支援活動のほかにも、モンゴルやインドネシア、ベトナム、ネパールでも司法支援活動をされていますね。パンデミックによって中国モデル的な権威主義体制の優位性がかえって証明されて、民主主義への機運が下がっているということは感じていらっしゃるのでしょうか？

**矢吹** 彦谷先生がおっしゃったことを私は強く感じています。私はカンボジアで25年活動していますが、当時はドナー協調がなされ、日本がドナー国の議長をしていました。今はもう日本ではなく、フン・セン首相は中国一辺倒になってしまっています。どうしてだろうと考えると、権威主義のモデルが成功しているからなのだと思います。あのようになれば自分たちも成功できるのではないかと見てとれるのではないかと思います。

一番の成功とは、先ほど竹中先生がおっ

しゃったように経済的な成長だと思います。米国を中心として世界銀行、国際通貨基金（IMF）を中心としたワシントン・コンセンサスでは、市場経済化を支援すればその先には民主主義があると考えられていたのです。そうしたワシントン・コンセンサスの理解のもと、米国も国際開発庁（USAID）を中心として支援してきたこのモデルが、市場経済化しても権威主義でも十分にそれを吸収して発展してきたことに対応できないのです。中国は、株式取引等も非常に活発で、アジアインフラ投資銀行を作ったり、他の国に経済支援プラス権威主義的な政治的枠組みを輸出しようとまでしています。他の国もその成功体験を見て、「やはりこれで良いのではないかと感じていると思います。

加えてこの新型コロナウイルスでは、権威主義国のほうが効果的で迅速な対策ができています。中国は最初あんなに騒がれて米国から非難されたけれど、今は抑え込んでいる。自分たちも同じように抑え込むことができるのではないかと思っています。実際に権威主義は権力が集中して迅速な政策実行ができますよね。法律がなくても、広範な行政裁量で政策実行ができています。そして監視社会である場合が多いので、都市封鎖やロックダウンもしやすいですし、市民の行動監視もできるのです。ハンガリーのオルバン首相が3月に非常事態宣言を行った時も、無制限の首相の権限の拡大、メディアの自由の制限も併せて設けたことが好例だと思います。他方で、民主主義は憲法や法律の制約が多く、政党間の調整も必要ですから時間がかかります。国民

を監視することはプライバシーの侵害だと言われ、こういった問題を解決しなければいけないので時間がかかるわけです。

ところが市民社会がどのように見ているかと言うと、自分たちで選んだリーダーが決めたことには従うというのを非常に重要な価値としてもっています。したがってそのリーダーが不十分なことをすれば、自分たちが監視をして改めさせるということが民主主義とそれを支える市民社会の価値の根底にあります。この市民社会がある限りは、民主主義は死なないと私は思っています。

米国では新型コロナウイルス関連の多くの暴動や混乱が起きていますが、最終的にはそういったことも吸収して、また元の米国に戻っていきたくらうと私は期待しています。なぜかと言うと、自分の発言を聞いてもらいたい、良いリーダーであれば支援する、という価値観を米国市民社会がまだ保っていると信じているからです。日本はどうかと言えば、いわゆる特措法(新型インフルエンザ等対策特別措置法)のもと、憲法的な制約があるために緊急事態宣言が発令されてもロックダウンできないという状況でした。そして営業自粛を求めたら一定の補償をする。これは憲法 29 条 3 項の「正当な補償」をする必要があるという条項を、ある意味では広く解釈して支援が行われています。これはやはり国民が見ているからだと思うのですね。国民に押し付けるのであれば補償なんてしなくていいわけですが、次回の選挙でも国民の支持を得て選ばれなくてはならないという認識が行政やそれを支え

る立法府にあるのです。そういう側面が民主主義にはあるかと思います。

結論として、新型コロナウイルスへの対応と、民主主義か権威主義かという論点は、別の問題と考えるべきだと思います。竹中先生がまずそのようにおっしゃっていましたが、私も別問題だと考えています。民主主義がなぜ大切なのかということ、もう一度振り返って考えるいい時期ではないかと思っています。

国連の人権規約自由権の規約の第 4 条 1 項でも、公の緊急の場合にはその必要な限度において一定の制約を課する、と規定されています。ただし、人種、宗教、ジェンダー、出自といったものを理由に、どんなことがあっても差別をしてはいけないということが書かれています。緊急事態の場合は必要な範囲において制約できるけれど、守らなくてはならないものは必ず守らなければならない。この価値観をいかに他国と共有できるかというのが、私たちのチャレンジではないかと思っています。

**彦谷** ありがとうございます。新型コロナウイルスによって民主主義の悪化が加速したかどうかについては、切り離すべき面と連動する面を整理したほうがいいのではないかと思ったのはいかがでしょうか。

竹中先生は日本のケースについての著書がまもなく発売になるかと思っています。今回興味深い点があるとすると、同じ新型コロナウイルス対応でも民主主義国間によって



かなり違いがあったことではないかと思えます。民主主義国にとって一番難しいのは、プライバシーと行動制限の問題で、民主主義的な価値観と両立しがたいところではないかと思えます。

テキサス大学の政治学者、シーナ・グリーンテンズは International Organization 誌のコロナ特集号で発表した論文で、民主主義国が感染拡大に対応するためにサーベイランス（監視）を強化するにあたって、民主主義を後退させないための三つの基準があると言っています。①どのくらい必要で、必要の程度にどれだけ比例的であるか、過剰な規制ではないかということ。②時間的にも範囲的にも限定されていること。永遠に拡大していくのではなく、何か基準で止まることになっていること。かつその対象が限られていること。③それについてのオーバーサイト、監視の仕組みがきちんとあること、です。

このような観点からは、竹中先生は日本の対応を現時点ではどう評価されていますか？

**竹中** ①のサーベイランスというのは、プライバシーの保護をどこまでするかということでしょうか？

**彦谷** サーベイランスやトレーシング（追跡）などを政府が行うのをどこまで認めるかということについてです。

**竹中** 政府が作る基準というのは、例えば、

議会がお墨付きを与える、政府がサーベイランスの基準を公開する、集めた情報はきちんと保護して他には使いませんと言及する、といったことでしょうか？

**彦谷** アクセスできるのは誰までかというのを先に伝えるとか、情報は何日後に消去します、とか。ある程度は情報提供が公正に行われていることが前提になっています。特に、行政府と立法府のバランスにおいては、行政府のほうが強くなる傾向に対して立法府がどのくらい役割を果たしているかということも注目点の一つのように感じます。

**竹中** 今の切り口はすごく斬新で、そのことでまたひとつ論文が書けるなと思いました。ネタをいただいてありがとうございます（笑）。私の本はそういう切り口ではないのですが、この三つの基準からすると、日本の場合はそもそも同意がないとトレースできないので安心感はありますよね。強制的には調べられないので、誰とご飯を食べていたか、どこに行ったかということを保健所は調べることはできません。あくまでも同意に基づいています。保健所、究極的には地方政府が集めた個人情報をどのように扱うかについては、あまり議論はなかったと思います。それは保護されているという暗黙の了解があり、そして同意しないと調べられないということが根底にあると思います。実はこのことが、日本の場合には大きな問題になっています。特に初期は、いわゆる接待を伴う飲食店での感染が広がっているとわれていましたが、実際に調べてみると「いや、私は誰にも会っていません」と本

当のことを言わない人が多いのです。感染経路不明というのがたくさん出ましたが、時間をかけて聞いていくと少なくとも一波の時はほとんどは飲食店での感染だったわけですね。日本の場合は調査に強制力がないために感染が広がってしまいました。強制すると民主主義の権利、保護の問題が出てきますから、日本は民主主義の原則を非常に重視した形で対策してきたということが①に関して言えると思います。

②については日本は緊急事態宣言を出しましたが、それはとても緩やかなもので、外出禁止に強制力はなかったですし、罰則もありませんでした。営業自粛についても罰則はなく、あくまで要請ベースの話です。期限をきちんと切りましたし、地域も限定的に行いました。10日ほど経ってから全国に拡大しましたが、その時から「解除できるところはどんどん解除していきますよ」と言っていたので、多くの人たちは「これはいつまでも続く話ではない」と理解していたのではないかと思います。

ただ基準については、クリアな形で設定していたわけではないです。結局は医療状況が逼迫し、東京都の病床数が足りなくなり、大阪も同じような状況になって、これでは病院がパンクしてしまうということで、最終的に首相が緊急事態宣言を発動しました。急に感染が拡大してしまったので基準がなかったのです。そして、基準がないということを大阪の吉村府知事が言い出して、どうなったら解除するのかという問題が地方政府から提起されました。当初、政府は数値基準を設けることを非常に渋りましたが、

結局は一定の基準を設けて、感染者数が一定数下回るようになったら基本的に解除する、と決まったわけです。今問題なことは、再発動する時の基準は作っていないということです。この数値になったらまずい状況になるだろうというのを、大阪府などは基準をきれいに作って発動しています。東京都はもう少し緩やかで、「総合的に判断する」と言っていますね。先ほどのニューヨークの場合はポジティブティ・レート（陽性率）が3%を超えたら学校を閉鎖するなど、非常にクリアです。日本は結局、裁量を残したために基準を決めておらず、そして地方政府に任せています。国民は地方政府が何をやっているかまでは関心がないというか、マスコミも詳しくトレースをしていません。トレースしているのかもしれませんが、47都道府県すべてをするのはかなりの作業ですから、基準に関しては日本は少し緩いなと感じています。

③のオーバーサイトについては、政府が何をしているのかについてマスメディアがかなり厳しく評価している感じがします。ただ、メディアの報道については大して心配することがないような時から「大変だ」と言って人々の不安を煽り立てているという批判もあります。結局、この新型コロナウイルスがどれほど深刻なのかに関しては、政府の会議に入っている専門家以外にも「専門家」として紹介される人が多く、外からみているとそういう人たちの間でも意見が分かれてしまっているのではなかなか難しい気がしますね。

最後に、私が本の中で取り上げた問題が

二つあります。一つは中央政府と地方政府の関係です。感染症に対応できる権限をもつ人があまりに多いために、統一的な対応方針を作ることができていません。そして対応するにあたっては、中央政府の権限がほとんどないのです。最初に安倍前首相は一所懸命やろうとしたのですが、実際にやってみると緊急事態宣言を発するくらいしか彼には権限がない。あとは皆に「お願いします」と言うだけで、その願いを聞くかどうかは地方政府次第なのです。しかも大都市は地方政府が二層構造になっていて、都道府県と政令市、特別区に権限が分かれています。特に感染症の検査、トレースの権限をもっているのは保健所です。東京都の場合は、都知事には23区にある保健所を指揮する権限がまったくありません。保健所のリソースをどれだけ活用するかは23区のそれぞれの特別区長次第、ということになっているのです。感染症というのは広がってしまいますから、一つの地方公共団体の対応がまずいと、その悪影響を周辺の地方公共団体が受けてしまいます。ある程度、面的には広いところで対応する必要があるのですが、日本はあまりに分権的になっています。これは民主主義のなかでどのように権限を配分するかと言う話になってくるので、民主主義自体の問題ではありません。

**彦谷** 地方政府——アメリカで言うと州レベル、市レベルで対応するのが初動として必要ですし、細やかな対応をするためには重要だと思います。ニューヨークも州と市が合意しないということがありました。州を超える人々の移動をどこまで制限できるかということについては、州を超えたら何

日隔離するとか、早めに検査して早めに隔離から出るなど、細かく対応が行われています。それもある程度の信頼のもとに成り立っていることです。

そして無自覚者が感染を広げる可能性があるので、とにかく検査をしなくてはならないということについては、少なくとも国民的、州民的な合意があります。かなり自主的に検査をしているので、学校閉鎖を行うか、レストランでの店内飲食が行えるかなどについての指標ができるということが大前提にあり、その指標についてはあまり疑念がないというのが出発点なのかなと思っています。ただ、もちろん考え方は皆違いますから、学校は陽性率が3%で閉鎖するのに、なぜレストランは客数が通常の25%まで認められて22時まで営業できるのかという文句が当然出ます。恣意的もしくは強制的だと考える人が当然いるわけです。それでも、科学的根拠や納得できる材料を探そうとしている姿勢を政府が見せていることが、「ある程度は仕方ない」と皆が思っている理由なのかと思います。最近では「いつまでも続くことではない」ということが見えてきて、ワクチンができる期待もあるので納得していると思います。

先ほど竹中先生がおっしゃったように、長期的に考えるとどこまで経済的なインパクトがあるのか、そして新型コロナウイルスによる経済的な格差や、医療へのアクセスが人種間や経済レベルで異なることが顕在化している今、それにどう対応するかという課題が今後長く続くと思います。そしてそれがどのような形で政治に影響がある

のか、多いほうへ進むのか、かえって分極化が進むのかについては、もう少し時間が経たないとわからないと思っています。

### 日本は世界の民主主義にどのように関わっていくべきか

今の日本の対応について、矢吹先生は法律家の観点から、民主主義の比較のなかでの日本の特徴についてどのように考えていらっしゃるのでしょうか。



矢吹 お二人の話を聞いていて、透明性（トランスペアレンシー）という点では、中央政府と地方政府、そして東京都知事と区長が侃侃諤諤（かんかんがくがく）としている様子を国民が見ていることは、とても重要だと思いました。議員内閣制の下で自民党政権が長期化しているなかで、立法府が十分に行政を監視してそれを国民に知らせるという機能が日本は非常に弱まってしまいました。今回の新型コロナウイルスへの対応で良かったことは、中央政府と地方政府が公の場で意見を言い合ったということです。それを私たちが見て、自分たちで判断できるということは良かったと思います。その

点が唯一、日本の民主主義はまだ機能していると感じるところです。唯一と言ってもは語弊があるかもしれませんが。

もう一つは指標です。東京では昨日（11月18日）過去最多の493人の新規感染者が出ました。小池都知事は新規感染者数が急に500人弱に増えた理由は検査数が増えたからだ、とおっしゃいました。検査数が増えれば感染者数も増えるというのは当然ですが、日々のテレビでは感染者の数しか言いませんよね。何件の検査が行われてそのうち何人が感染しているのか、陽性率が何%かわかって初めて理解できるのです。検査数によって感染者の数が100人になったり、200人になったり、500人になると国民は非常に混乱します。つまり、透明性のある情報をきちんと国民に知らせないと国民は混乱するのです。

日本では、色々な指標をもとに最高レベルに上がったとしても、急に自粛を求めるわけではありません。「総合的な判断で検討します」と言って、そこからさらに1~2週間が簡単にかかってしまいます。国民にわかりやすいように、こういう指標になったらひとまず1週間は制限する、その後に落ち着いたらまた元に戻すといったような、アクセルとブレーキをきちんと使い分けることを民主主義のなかでできるのが一番良いと思います。そこで政治家や行政の長の方は責任を問われるわけです。行政は安定性を指向するので、今日はアクセル、明日はブレーキということはなかなかできません。そこが行政が肥大化している日本の大きな課題ではないかと思っています。

先ほどプライバシーと監視社会の話が出ましたが、必要性や比例原則（プロポーションリティ）をきちんと守った上で、トレースができ、後で振り返って何をしたのかがわかるというのは非常に重要です。市民社会の重要な機能は、市民社会が政府を監視できることなので、情報公開が重要なのですが、昨今問題になっている公文書開示など日本は非常に遅れていると思います。市民社会が後から監視できるというセーフハーバーがあって初めて、政府や政治を担う方々が緊張感をもって仕事ができます。

他方で、市民からの監視機能をもっと強化するとともに、市民の側でも改善すべきところがあります。エコノミスト誌の民主主義インデックスで日本は24位で、「flawed democracy」、私は「課題のある民主主義」と言っています。その下のランクになると「hybrid democracy」となり、先ほど竹中先生がおっしゃったハイブリッド型の民主主義です。日本が24位である理由としては、政治のガバナンス、民主主義の政治文化の未成熟、そして市民の政治参加が脆弱であることが指摘されおり、この部分を改善しないといけません。さらに重要なことは、なぜ民主主義が必要なのかということ、国民が本当にわかっているかどうかです。理解させる努力を私たちもしなくてはならないと思っています。

先日ラジオで幸福度ランキングの話をしました。幸福度ランキングとは国連の「The World Happiness Report」ですが、日本は62位です。なぜかと言うと、生き方の自由度や

社会的支援、つまり人に対する寛容度が低いからです。寛容度は、個人の尊厳という民主主義という制度で保障すべき最高のバリエーションです。人間の尊厳を守るために民主主義があると私は思っていますが、一番基本の部分が日本は低くなっている。民主主義の政治的文化の未成熟、市民社会、この部分を私たち市民が変えなくてははいけません。竹中先生がおっしゃったように中産階級層がへたっている状況で、安定した個人の経済力、それに関係づける政治参加をいかに日本で培っていくかが課題です。それを進めていく努力の過程で、日本は東アジアのなかで民主主義の盟主になる可能性もあるのです。今、日本は民主主義の成長段階にあると考えて、この新型コロナウイルス禍を機に民主主義をもっと評価していくのだという前向きな気持ちで進めばいいかと思います。

**彦谷** 延長上でもう一つ申し上げると、今回の新型コロナウイルスによって、自分が一票を投じないと命に関わるという危機感がアメリカで生まれたのは、今回の大統領選で投票率が上がったことに確実に影響している気がします。

竹中先生は JCIE のサイトで電子投票について書かれていますね。今回の大統領選は開票のタイミング等で色々な混乱につながった面はありますが、期日前投票、ニューヨークでも1週間以上前から投票できたことや、郵便投票という方法など、パンデミックでも意外と色々な投票方法があるとわかりました。投票を鑑識している色々な委員

会の結果によると比較的スムーズに行われています。様々な投票方法についてのポジティブな実験となるのか、それとも将来に禍根を残す投票方法になるのかは、アメリカの民主主義にとって非常に重大なポイントだと考えています。

三つ目のお題として、すでに部分的にお答えいただいた面もありますが、日本が世界の民主主義にどのように関わっていけるか、そしてなぜ民主主義が重要なのかということについておうかがいします。矢吹先生から第一声をうかがっておりますが、先ほどのお話に続けて、どのような形で日本が他国にとって民主主義を目指す目標、改善の機会になっていくとお考えでしょうか？

そして、先ほどの寛容度のお話は、私も非常に気になっています。新型コロナウイルスやパンデミックにおいて、自分の知らない人の具合が悪くなるということを慮ることができなければ、行動はなかなか変わっていきません。日本人はそれが苦手なのかなと思うところがありました。その辺りも含めて、これを機に日本が今後世界の民主主義に対して何かできることがあれば聞かせていただきたいです。残念ながら新型コロナウイルス対応という直近のことでは、韓国と台湾が褒められることが多く、日本はあまり取り上げられませんね。

**矢吹** 米国ハーバード大学教授のステイブン・レベツキー氏とダニエル・ジブラット氏の『民主主義の死に方』という書籍の中で、民主主義の基本的な要素は相互的な寛

容と自制心であり、これがなければ民主主義は劣化していくと書かれています。私もその通りだと考えています。自制して、人に対する寛容の気持ちをもっていることは、民主主義の大切な要素です。彦谷先生がおっしゃったように、大統領選も含めて、米国では寛容度や自制心がこれからあと数か月試されると思っています。

コロナ禍の日本で私が一番危惧していたのは、医療従事者や感染した人に対する誹謗中傷や差別意識がSNSなどを通じて広がっていくことです。SNSは情報をどんどん広められるという意味においては良いですが、誹謗中傷があまりに広がっていくと今度は寛容度や自制心を失わせ、ひいては民主主義を失わせることになります。医療従事者や感染者への誹謗中傷というのは、民主主義に深く関係するのではないかと考えています。

台湾のデジタル担当大臣にオードリー・タンさんがいます。彼女の著書を読んでみたらすべてにおいて「感謝」という言葉が綴られていました。そういった人が新型コロナウイルス対策のトップに立っていたら、当然国民も「感謝」ということから物事を考えるだろうなと思いました。先ほど日本が途上だと言ったのは、こういうことを日本も学んで吸収してほしいと思うからです。現在非常に緊張している東シナ海の状況においても、日本がさらに厚みを増して、民主主義の強化を図る方向へ向かっていただきたいです。そうした希望も込めて、日本は世界から注目されていると思います。



竹中 新型コロナウイルスについて台湾と韓国の評価が高く、日本の評価が低いというのは、検査数が足りないことが理由だと思っています。日本という国は初期対応が苦手なのです。それはある意味、日本の民主主義の原則が徹底しているからかもしれません。今回フタを開けてみたら地方政府がいかに強いかがということが非常にはっきりとしました。国民を含めて、まだコンセンサスできていないのだと思います。検査の必要性についても、彦谷先生がおっしゃったようにニューヨークではコンセンサスがありますが、日本では未だに検査をしなくていいと言っている人が専門家のなかにもいるわけです。「最大限するべきだが全員にする必要はない」とか必ず言うのですね。

私は金融危機の研究もしていたのですが、金融危機の時もコンセンサスを作るのに10年がかかりました。金融危機対応のシステムを作り上げるのに10年がかかって、最後は竹中平蔵さんがある程度強引に進めてくれたことでできあがりしました。IMFの金融危機対応の人が、「これは世界で最も良くできたシステムだ」と言うくらい良いシステムを作ることができたのです。今回の新型コロナウイルス対応も、日本の民主主義が健全だからということではできません。いわゆるウェストミンスター型とコンセンサス型がありますが、地方政府も含めたら日本は相当なコンセンサス型の民主主義だと思います。要は三層構造ですから、特別区の区長の合意までとらないといけないので、我々はまだそこに時間をかけている状況ではないかと思っています。ある政治家が、「民主主義というのはいったんコンセンサスができれば

それが強みである」と言っていました。権威主義は国民に強引に押し付けることができるので、初期対応には優れているかもしれませんが、でも、合意形成に成功した後は、皆が納得している状況であるから民主主義のほうが強いのだ、ということを行いました。それを私は信じたいです。

日本はパンデミックに遭遇するのが戦後初めてです。金融危機は経験していましたが、金融危機に比べても今回の新型コロナウイルス対応はかなりしんどいのだと思っています。保健所の対応や検査体制、キャパシティをどうやって作っていくかなど、悲しいかな、専門家の方も政府も今の体制を否定するわけにはいかないですから、それを正当化して「今行っている政策が正しい」と言いがちなわけです。現状で十分であり新たなキャパシティ・ビルディングは必要ない、検査もこれ以上する必要ないし、分権体制を見直す必要もない、と。本当はここからさらに向こうへ行かないといけないのですが、それにはさらに時間がかかるということだと思います。

アジアの人たちにアピールできる点は、何だかんだ言って日本の民主主義は安定していますし、徐々にですが色々な改革をしているということでしょうか。矢吹先生のお話をうかがっていて、先生は日本に対する期待がすごく高いと感じました。僕はその点についてはちょっとシニカルです。だって、日本は良く頑張っていますよ。明治維新が1867、68年くらいで、明治憲法を制定し、帝国議会を作ったのが1889年です。イギリスなんて1689年には権利章典を制

定していますし、フランス革命が1789年、アメリカ独立宣言が1776年です。イギリスから考えると、200年くらい遅れて日本は始まっているわけですね。そういう面では日本はすごく頑張っていますし、民主主義を早期に立ち上げて成熟させてきていると思います。言論の自由も保障されていますしね。寛容性の問題など色々ありますが、今後も日本はちゃんとやっていけるのではないかと考えています。

**彦谷** 新型コロナウイルスが起きたことによって権威主義が加速した国、持病があって権威主義傾向が広がった国、一方で危機に対する強靭さ(レジリエンス)を持った国というのがあるとすると、法の秩序や市民社会が比較的しっかりしている国のほうが強靭であったのではないかと考えています。日本がおそらく貢献できるのは、よりレジリエンスを高めることを支援することなのかなと感じました。まさに矢吹先生が行っている活動のような東南アジアの国々に対しての立法支援プロジェクト、法の秩序を立てて長期的なレジリエンスを作ることを支援するほうが、短期的な対応よりも貢献で

きるのではないのでしょうか。

**矢吹** アジアで法制度整備支援活動をしてきましたが、日本は今まで法制度整備支援を、国のODAのなかで国対国で行っていたのですね。ところが20年も長期で行っていると、今度は法律を普及させないといけなくなります。そうすると地方政府の役人や市民にどう普及できるかが課題となり、プロジェクトが、大学などでどう教えるか、社会のなかでどのように普及させるかという方向に移行してきました。そうすると、日本の法制度整備支援のビジネスモデル、つまり民主主義のビジネスモデルが、政府対政府ではなくて、いかに市民社会に日本が溶け込んで支援しているかが重要になりつつあります。そういった意味で、長期に法制度整備支援をしていることは、民主主義にとっても日本への信頼にとっても非常に良いことだと思っています。

**彦谷** ありがとうございます。今日の会話のなかでもその重要性を非常に感じました。ぜひこの研究会でも考えていきたいと思っています。

お問い合わせ

(公財) 日本国際交流センター

東京都港区赤坂 1-1-12 明産溜池ビル 7F

jcic-democracy@jcic.jp (@前空白を削除)

covid 19  
EXPERIENCE