

補論 2

民主主義の機能：アメリカのポピュリズムをケースに¹

柳田 健介

本稿では、反グローバル的ポピュリズムへの対抗措置を検討する上で、民主主義の機能に着目する。ポピュリズムとは、人々によるエリートや既得権益層への意義の申し立てが特徴とされるが、広義には現状の経済・社会課題に対する苦情とも捉えられる。ポピュリズムへの対処として、政治や産業界がこうした諸課題を解決する方向に向かわなければならない。ポピュリズムのもうひとつの特徴として、指導者が人々の感情に訴え扇動して大衆迎合の無政策な政治に墮していくことが挙げられる。大衆迎合主義を克服するため、政治制度として権力が暴走しないよう均衡・抑制を保つことや人々が賢明となり政治を監視していくことが必要である。いずれの場合も、民主主義が健全に機能しなければ成しえないことである。以下、アメリカの現在のポピュリズムをケースに、反グローバル的な行き過ぎたポピュリズムへの対抗力として、現代民主主義はどの程度機能しているか、さらなる対抗力を求めるとすれば、どのような機能強化が必要かを検討する。

アメリカにおけるポピュリズム

アメリカでは、ポピュリズムは社会に対する人々の声であって社会改革のためのインプットでもあるため、必ずしもネガティブな意味合いで論じられてきたわけではない。元々、アメリカは多元主義的な政治を実践してきており、多様性に対して寛容になること、自分と異なる価値観をもった人々の意見をよく聞くことといった「リベラル」な考え方が重要視されてきた。多元性を尊重するリベラルな政治の実践がアメリカの選挙デモクラシーを機能させてきたとも指摘される。今日のアメリカのポピュリズムは、社会変革への「積極的な対応」となりうるのか、もしくは「大衆迎合主義」で終わるのか。

今日、アメリカでは政党間および支持者間の「分極化」が進んでいる。かつてのアメリカでは、政党政治のまともりは比較的弱く、政党内が割れて、他党と組んで法案を通すということが多くあったが、政党間の分極化が進んだ今ではほとんどなくなりつつある。また共和党と民主党の支持者の世論がはっきり分かれていて、お互いが交わらなくなってきた傾向がみられ「中道」が失われつつある。ギャラップ社による世論調査の結果をみると、トランプ大統領に対する共和党支持者の支持率は約 90%、民主党支持者の支持率は 10%以下となっている。過去の大統領と比較して、ここまで大統領への評価が大きく割れ

たことはなく、党派による支持者間の分極化が極端に進んでいることを示している。こうした分極化を背景に、政治家は自分の支持者の要求にますます敏感となる。トランプ大統領からすれば、選挙戦略として共和党支持者の支持をつなぎとめることに注力することが、実りの少ない民主党支持者に対してアプローチするより明らかに効率的である。トランプ大統領には「宗教保守の福音派」、「共和党コアの小さな政府（規制緩和）」、「無党派の怒れる白人」の3つの岩盤支持層があるといわれており、こうした支持層に対して恒常的な利益還元を行っている。またトランプ大統領はパブリックに向けた積極的な発信により、共和党支持層の世論を形成して、議会を動かす戦略をとっている。世論に対してリスポンシブであるが、大衆迎合的な色合いが強いと言える。一方で民主党の左派も同様に、支持者の意向に積極的に反応して、国家主導での国民皆保険制、金融機関の分割、マリファナ規制の緩和、大学授業料無償化等の政策を主張している。なかには、財源面での裏付けなどの点で現実性を欠く提案が含まれており、同じく大衆迎合的な側面がある。

アメリカで、ポピュリズム的な主張がネガティブな意味合いを持ってきたのは、非リベラル・ナショナリズムである。移民・難民への不寛容性、白人至上主義、人種差別など、リベラルが志向する寛容性、平等主義、個人主義が否定されるナショナリズムは、一般的にはネガティブに捉えられてきた。しかしトランプ支持者の一部には非リベラル・ナショナリズムを掲げる人たちがいる。また、「国際主義」への不信感については、左右共通した部分がある。近年ではアメリカは積極的に他の国に介入すべきではない、という「非介入主義」の世論が左右ともに広まっている。自由貿易に対しては、トランプ大統領による環太平洋パートナーシップ協定（TPP）離脱、左派では労組や環境保護団体の反対など言説は異なるが、自由貿易推進への懐疑は高まっている。

過去のポピュリストたちの社会改革

アメリカでは、社会が変わる時代の節目にポピュリスト的な政治リーダーが登場してきた。第7代大統領のアンドリュー・ジャクソンは、東部大都市の既成勢力（エスタブリッシュメント）への反発を強める支持層の後押しによって西部の農民出身の初の大統領となった。エリートではなく人々による政治への転換を主張し、白人男性普通選挙の全州拡大や政治任用制度の導入を行い、ジャクソニアン・デモクラシーとも呼ばれるアメリカの民主主義制度を進展させた。その反面、黒人や原住民（ネイティブ・アメリカン）の人権には冷淡であったことで知られる。

19世紀末の大統領選で民主党候補者であったウィリアム・ブライアンは、資本家ではなく大衆の側に立って政治を行うと述べて、民主党の支持基盤である西部・南部農民の保護

のため、銀貨無制限鑄造策を進めて通貨量を増やし、農家の負債軽減や政府融資の拡大を訴えた。ブライアンは共和党の候補者に敗れたが、その後共和党も積極的に農業政策を取り入れるようになっていった。

同時期に「第3政党」の動きが活発化した。西部・南部の農民を中心に結成された人民党 (People's Party; Populist Party) は、農家の立場を引き上げようと、上院議員の直接選挙、累進所得税、労働環境等を訴えた。禁酒党 (Prohibition Party) は、宗教的道德思想を背景に、禁酒運動を推進して全国的に禁酒法を成立させていった。また禁酒党は女性の政治参加の流れを形成した源流ともいわれている。いずれも政治主流とはなりえなかったが、「第3政党」が訴えた政策的主張は、その後のアメリカ社会を変えていった面がある。

1920年～30年代にルイジアナ州知事と連邦議会上院議員を務めたヒューイ・ロングは、州知事時代に大規模な公共事業を実施して景気を回復させた実績をひっさげて、上院議員に選出された後、「富の共有運動」を掲げて民主党の大統領候補の座を争った。ロングは志半ばで暗殺に倒れるが、フランクリン・ルーズベルト大統領のニューディール政策が弱者救済の性格を強める一因となり、大規模な公共投資の実施をもたらした。

1992年の大統領選に無所属で出馬して旋風を巻き起こしたロス・ペローは、改革党 (Reform Party of the United States of America) を立ち上げて財政赤字の削減や行政改革を訴えた。ペローは選挙に敗れたが、この選挙で大統領選挙に当選した民主党のビル・クリントンが経済政策の中核として財政赤字の削減を進め、1990年代半ば以降には「小さな政府」を進める共和党の勢いが強まった。

このように、ポピュリスト的な政治リーダーや「第3政党」の新しい政策主張を主流派が取り込んでいき社会改革が実現するというのがアメリカの歴史であった。

政治制度上の大衆迎合的動きの抑制とその難しさ

アメリカは、三権分立の厳密な権力分散システムにより、独裁者を作らないようになっている。その制度の中でアメリカの大統領は、「内政では弱くて外交では強い」という二つの顔を持つ。内政では議会が作るルールや予算を運用するのが大統領であり、立場としては弱い。外交では裁量が大きく、大統領は首席交渉官のような役割だとも言われている。

三権分立のシステムにより、トランプ大統領が自らの政策を積極的に推進できているのは、概ね大統領権限内に留まっている。外交では、TPP およびパリ協定からの離脱、対中関税の発動、対イランへの圧力、北朝鮮との非核化交渉など従来の外交エスタブリッシュメントの路線とは異なるポピュリズム的な政策が進められている。内政では、最高裁を含む司法の人事、税制改革による減税など、共和党の議員だけで進められる課題では成果を

挙げたが、2018年中間選挙で上下院がねじれになり、メキシコ国境への壁の建設やオバマケアの廃止など、立法を通じた政策の実現は難しくなった。さらに内政面の歯止めとしては、特に財務省や国防省などの官僚システムや連邦準備制度理事会（米国の中央銀行）といった行政組織、裁判所、各種学会やニュースメディアなどが、適切な民主主義的チェック・アンド・バランスを働かせて、ポピュリズム的政策の行き過ぎを牽制していることが窺われる。こうした組織に共通する特徴は、専門知識に長け、政策の継続性を担保する役割を担って組織化されていることである。大統領直下の行政府であっても、官僚機関の運営の独立性、複雑性があり、コントロールは全く一筋縄ではない。仮に大統領が行政府を牛耳ったとしても、行政府省庁の予算権限は議会が握っているため、結局は議会による強い抑止力が働いている。従って、内政でトランプ大統領のポピュリズム的な政策が抑制されているのは、三権分立システムを含む様々な民主主義的チェック・アンド・バランスの仕組みが米大統領機構に埋め込まれており、これらの作用による歯止めが効いているからと言える。

その一方で、トランプ大統領はアメリカ社会の分断を背景にしたポピュリスト的な大統領であり、政治の分極化が和らげなければ、過去のポピュリストのように、その問題提起が改革に結びつくことは難しいだろう。トランプ政権では今のところ、内政において社会変革につながるような効果的な政策は打たれていない。選挙期間中には「ラストベルト（さびた工業地帯）」と呼ばれる地域で国内産業を守るとアピールしたが、大統領就任後に実施した鉄鋼関税や対中関税の引き上げは国内産業復興の効果が薄く、本質的な改革とはいえない。人々の不満が高まっていけば、トランプ大統領は議会の縛りにフラストレーションを感じて、強引な手法で切り抜けようと議会との対立を先鋭化させるかもしれない。そうなると、国内の分断は一層深まり、アメリカの経済・社会システムを本質的に変えることは、より難しくなるだろう。

民主主義に対する疑念も高まっている。ウォール・ストリート・ジャーナルの世論調査によると、民主主義の全面的な見直し、または大幅な見直しが必要と考えている人が半数近くいる。かつてトクヴィルが指摘した多元主義的な民主主義を支えていた地域組織や各種協会は、現在のアメリカではコミュニティの衰退や高齢化によって多くが休眠状態になっている。分極化が進んだ結果、反対意見もよく聞いて物事を進めていくというリベラルな民主主義の土壌が揺らいでいるのかもしれない。

メディアも、政治の分極化の要因のひとつだと考えられる。フィルターバブルと呼ばれるように、Google等の検索エンジンのフィルターによって、各人の読みたい記事が自動的に優先されて情報が偏るといった情報環境がある。インターネットには、技術によって人と

人をつなぎ、色々な意見を言い合えるプラットフォームとしての役割が期待されているが、実際には、SNS 等で似たもの同士や意見を同じくする人々が狭いグループを作り、世界が広がらないと指摘されている。米国ではフィルターバブルを通じて共和党支持者と民主党支持者の分極化が進んでいる面があり、それが選挙や世論に反映され、政策形成に好ましくない影響を与えている。

まとめ

本稿では、アメリカのポピュリズムをケースに、民主主義の機能によりポピュリズムによる大衆迎合的な政治を克服することが可能であるかとの考察を行った。ポピュリズムは、これまで政治の行き届かなかった部分や人々の声に光が当たるという意味ではポジティブな面がある。しかし、それが行き過ぎて経済社会の安定を著しく阻害するようなものであればならないし、さらに、こうした動きが政治的に実行力のある形での社会変革につながらないと、ポピュリズムの背景にある根本的な問題は克服できない。前者の点でいえば、ポピュリストによる大衆迎合的な政治が台頭したときには、権力分散の政治システムが歯止めとなり、大衆迎合的な性格を抑制することが期待されるが、アメリカのケースでは、十分でないにせよ、これまでのところ相応に機能が発揮されていると認められる。しかし、後者の点では、アメリカのケースでは、トランプ大統領は社会の分断を背景に誕生した大統領である一方、政治の分極化が阻害要因となり、過去のポピュリストたちのように、その問題提起が実際の改革につながるということが難しい環境にあるように窺われる。逆に言えば、ポピュリズムが社会改革につながるかという観点では、異なる意見をお互いに聞く、という寛容性のあるリベラルな民主主義の土壌が前提条件になることが示唆される。

以下、リベラルな民主主義の「前提条件」が揺らいでいるという点について若干議論を補足したい。ロバート・パットナム教授がソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の概念を用いて、民主主義制度が成功するかしないかの要因としてソーシャル・キャピタル蓄積の多寡を指摘した研究がよく知られている²。ソーシャル・キャピタルとは、パットナムの定義によると地域等における「信頼、規範、ネットワーク」を指している。ここではソーシャル・キャピタルに関する先行研究を網羅したり、深入りしたりすることは目的としなが、本研究が指摘する「経済格差の進行」がソーシャル・キャピタルを毀損すること、そして何がソーシャル・キャピタルを創生するのかを説明したい。稲葉（2011）によると、経済格差がソーシャル・キャピタルに影響を及ぼす経路として、「経済的な不平等は社会の構成員の間の力関係を明確にし、富裕層と貧困層との間の社会的距離を増大させ、対決的な社会関係を生み、両者の協調行動を困難にさせる（P147）」、「格差拡大が人々の将来に対

する楽観的期待を損ない、それが一般的な信頼を損なう（P148）」、「経済的不平等は情報の非対称性を拡大させ、異なるネットワークで情報量の差を拡大させる（P153）」などが挙げられている。併せて、経済格差がソーシャル・キャピタルを減少させることを示した実証研究を紹介している。因果関係の単純化には留意を要するが、本研究会でも経済グローバル化と技術革新が不可逆的に進むことで生ずる経済格差の進行は構造的な問題であると指摘している、いわば、ソーシャル・キャピタルの毀損はグローバリゼーションに「埋め込まれた」問題だと言える。従って、経済社会の仕組みとしてこれを防ぐ方法を考える必要があるが、ソーシャル・キャピタルがどのように形成されるかについては、歴史的・文化的・地理的な背景によって形成されるものから、コミュニティにおける市民活動、通勤の難易度、住区の構造、また個人レベルでの家庭環境、教育などの影響によって醸成されるものなど多岐に及ぶ（稲葉、2011）。後者については、政府の施策や民間企業の取組みによって対応可能なものがあるが、とりわけ、本報告書の別章にて主張されているように、格差是正、人的投資、民間企業の社会的役割などの取組みが、ソーシャル・キャピタルの形成に寄与し、ポピュリズムの克服につながるリベラルな民主主義の「前提条件」の復活に貢献しうることを強調しておきたい。

【参考文献】

稲葉陽二『ソーシャルキャピタル入門』中公新書、2011年

—注—

- ¹ 本稿は、2019年7月26日に開催された第3回世界経済研究会での前嶋和弘・上智大学教授による講演「アメリカのポピュリズムの現在：選挙デモクラシーの中での社会改革のためのインプットか？」及び研究会委員とのディスカッションを基に作成したものである。執筆にあたって本研究会の稲葉延雄主査、安井明彦委員から助言を頂いた。それでもなお本文中にありうべき誤りは、筆者の責任である。
- ² 『哲学する民主主義（Making Democracy Work）』では、北イタリアの州制度が民主的に機能し、南イタリアでは腐敗とともに機能不全に陥ったのは、「市民共同体」の成熟度の違いによると指摘した。また、『孤独なボウリング（Bowling Alone）』では、アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの衰退を実証的に示している。