

世界民主主義フォーラム (World Forum for Democracy)

委員部第七課 薬師寺 聖一
(前在ストラスブール日本国総領事館領事)

1. はじめに

世界民主主義フォーラム (World Forum for Democracy) は、民主主義に関する世界的な議論を行うことを目的としてフランス・ストラスブールで開催される、欧州評議会¹主催の国際会議である。2012年に第1回フォーラム(「ギャップを埋める: 古いモデルと新たな現実の間の民主主義 (Bridging the gap: democracy between old models and new realities)」、2013年に第2回フォーラム(「民主主義の再接続: デジタル時代に制度と市民をつなぐ (Rewiring democracy: connecting institutions and citizens in the digital age)」、2014年11月には、第3回フォーラム(「参加から影響力へ: 若者は民主主義を再活性化できるか? (From participation to influence: can youth revitalize democracy?)」)の開催が予定されている。

世界民主主義フォーラムの主催者である欧州評議会は、2度の世界大戦がいずれも欧州を舞台として勃発したことへの反省から、人権、民主主義及び法の支配という3つの原則の欧州全域への普及により、欧州の一体性の強化を目的として創設された。このうち、人権及び法の支配に関しては、欧州人権条約²とそれに基づく欧州人権裁判所の活動により欧州全域における人権保障体制が構築され、高い評価を得ている。一方で、民主主義に関しては、選挙監視や民主化支援等の各種の活動が行われているものの、欧州人権条約のような目に見える成果にはつながっていないとの評価がある³。これを受け、欧州評議会の民主主義に関する活動の柱とすべく、世界的な議論の場として民主主義版の世界経済フォーラム(ダボス会議)となることを目指して創設されたのが、世界民主主義フォーラムである。過去2回のフォーラムはいずれも世界100か国以上の参加者を得ており、我が国からも有識者がスピーカーとして出席している(後述2.(3))。

筆者は、2011年8月から2014年7月まで外務省に出向し、在ストラスブール日本国総

¹ Council of Europe。ロシアやトルコを含む欧州47か国(2014年8月現在)が加盟する汎欧州の国際機関(本部はフランス・ストラスブール)。経済統合を出発点とするEUと異なり、人権、民主主義及び法の支配の欧州全域への普及を目的として1949年に創設された。これらの価値を共有する我が国も、1996年からオブザーバーとして参加している。

² 正式名はConvention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedomsだが、一般的にはEuropean Convention on Human Rightsとして知られている。同条約は、条約加盟国で保障されるべき人権について定めるとともに、条約加盟国の国内救済手続を経ても救済されない人権侵害を管轄する欧州人権裁判所(European Court of Human Rights)の創設を定めている。同裁判所の判決は、加盟国の最高裁判所の判決も覆す権限を持つ。同条約には、現在、ロシアやトルコを含む欧州47か国が加盟しており、また、欧州における統合された人権保障体制の構築に向け、EUの加盟に向けた交渉が進行している。

³ Committee on Political Affairs and Democracy of the PACE, "Democracy in Europe: crisis and perspectives" (2010年6月7日採択) C. Explanatory Memorandum 114～117段落

領事館に勤務し、主として欧州評議会議員会議⁴及び欧州議会の会議フォローを担当した。本フォーラムについては、領事館内の業務分担の結果、直接携わることはなかったが、民主主義をテーマとした会議であることから、国会事務局からの出向者として関心を持ってフォローしてきた。スピーカーとして有識者が参加していながら、我が国での本フォーラムの知名度は現在のところそれほど高くないと思われるところ、本稿では、本フォーラムの概要及び昨年開催された第2回フォーラムの開催概要を紹介することとしたい。

2. 世界民主主義フォーラムの概要

(1) 創設の経緯

世界民主主義フォーラムの前身は、「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム (Council of Europe Forum for the Future of Democracy)」である。人権、民主主義及び法の支配の欧州全域への普及を活動の柱とする欧州評議会は、2005年5月開催の第3回欧州評議会サミット⁵(ワルシャワ)において、「民主主義、政治的自由及び市民参加の強化のため、民主主義の将来に関するフォーラムを創設する」ことを含む活動計画を採択した⁶。これを受け、同年11月にワルシャワで「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」創設会合が開催され、民主主義の強化及び発展の促進を目的として年次会合を開催すること、同フォーラムは、グッド・プラクティス等の情報交換の場を提供するとともに、欧州評議会加盟国に対しこれらに関する提案を行うとする基本方針が決定された⁷。この基本方針に基づき、200～400人程度の出席者を得て、2006年から2011年まで毎年、欧州評議会域内のいずれかの都市を開催地として⁸、「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」が開催されてきた。

一方、欧州評議会加盟国の国会議員で構成される欧州評議会議員会議は、「欧州評議会の活動の柱である3原則のうち、人権及び法の支配については欧州人権条約及び人権裁判所の判例法によって目に見える活動となっているが、民主主義に関しては、『民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム』をはじめとした複数の取組が散逸しており、目に見

⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (P A C E)。欧州評議会加盟国の国会議員によって構成される欧州評議会の議会的組織(定数318)。意思決定機関である閣僚委員会(各加盟国の外相によって構成)に対する勧告等を通じて活動に方向性を与えるなど、欧州評議会に民主的正統性を付与する役割を担っている。

⁵ 欧州評議会は、通常、年1回開催される閣僚委員会(加盟国外相で構成)とその代理機関である閣僚代理会合(加盟国常駐代表で構成、月2～3回開催)を意思決定機関として活動しているが、不定期に、加盟国元首級の出席者を得て、欧州評議会サミットが開催されている(現在までに3回開催。第1回は1993年、第2回は1997年、第3回は2005年)。

⁶ <http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp>

⁷ <http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/Activities/Forum%20sessions/2005/Conclusions_EN.asp#TopOfPage>

⁸ 2006年はモスクワ(ロシア)、2007年はストックホルム(スウェーデン)、2008年はマドリード(スペイン)、2009年はキエフ(ウクライナ)、2010年はエレバン(アルメニア)、2011年はリマソール(キプロス)で開催。

える取組となっていない」⁹、『民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム』は、ホスト国の強い影響、限定的な組織間協力といった要因から、ホスト国以外に対するビジビリティが限られている」¹⁰ ことなどを理由として、① 2009 年 10 月、「60 年の経験の観点からの欧州評議会の将来 (The future of the Council of Europe in the light of its 60 years of experience)」と題する決議第 1689 号¹¹ 及び勧告第 1889 号¹² を採択し、「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」をはじめとする、欧州評議会が民主主義の推進に関して行っている各種の取組を基礎とした「民主主義版ダボス会議 (Davos of Democracy)」の創設、② 2010 年 6 月、決議第 1746 号¹³ 及び勧告第 1928 号¹⁴ 「欧州の民主主義：危機と展望 (Democracy in Europe: crisis and perspectives)」を採択し、「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」をはじめとする欧州評議会が行っている各種の民主主義推進に向けた取組との相乗効果を期した「ストラスブール民主主義フォーラム (Strasbourg Democracy Forum)」の創設及び③ 2011 年 1 月、「欧州評議会改革のフォローアップ (Follow-up to the reform of the Council of Europe)」と題する決議¹⁵ 及び勧告¹⁶ を採択し、欧州評議会が行っている民主主義推進に向けた取組の「ストラスブール民主主義フォーラム」への集約を提言した。

これらの提言を受け、欧州評議会は、2012 年、「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」を改組し、「世界民主主義フォーラム (World Forum for Democracy)」を創設した。

(2) 開催地

前身の「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」が、欧州評議会域内の都市で持ち回りの開催を行っていたのに対し、フォーラムは、会議運営に関するホスト国の影響を可能な限り排除すべく、欧州評議会の所在地であるフランス・ストラスブールで開催されている。

(3) 参加者

前身である「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」と比較して特徴的な点は、出席者数が大幅に増加した点である。前身の「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」が約 200 ～ 400 人程度の出席者であったのに対し、世界民主主義フォーラムは約

⁹ 前掲注 3 C. Explanatory Memorandum 114 ～ 117 段落

<<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-ViewHTML.asp?FileID=12462&lang=EN>>

¹⁰ 前掲注 3 C. Explanatory Memorandum 118 ～ 121 段落

¹¹ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17781&lang=en>>

¹² <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17782&lang=en>>

¹³ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17882&lang=en>>

¹⁴ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17885&lang=en>>

¹⁵ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17944&lang=en>>

¹⁶ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17945&lang=en>>

1,400～1,500人が出席している。

また、フォーラムの名称が「民主主義の将来に関する『欧州評議会』フォーラム」から「『世界』民主主義フォーラム」と変更されたことに端的に示されるように、出席者の地理的分布が大幅に拡充された点も特徴である。前身の「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」が欧州評議会域内からの参加にとどまっていたのに対し、世界民主主義フォーラムは、まだ少数にとどまるとはいえ、欧州域外からの出席者が約1割を占めており（第1回フォーラム開催時の主催者発表）、我が国からも、第1回フォーラムに河合正弘アジア開発銀行研究所長、第2回フォーラムに関口和一日本経済新聞論説委員がスピーカーとして参加している。準備を担当する欧州評議会事務局も、欧州域外の若手政治家、メディア関係者等の参加を積極的に呼びかけている。

さらに、本フォーラムの特徴として、潘基文国連事務総長のようなハイレベル高官が参加する（第1回）一方で、多数のNGO関係者、民間有識者等が出席し、活発な意見交換が行われていることが挙げられる。主催者発表によれば、第1回フォーラムの出席者の比率は、NGO関係者23.94%、国政関係者18.31%、民間企業関係者11.55%、学界関係者9.86%、メディア関係者9.86%などとされている。

（4）運営方式

「世界民主主義フォーラム」は、まだ創設から間もなく、会議の開催手法については模索が続けられると思われるが、昨年開催された第2回フォーラムは、大テーマとしてフォーラム全体に通じるテーマを設定し、その下に中テーマ、更にその下に小テーマを設定したラボが設置され、意見交換が行われている（本年11月に開催予定の第3回フォーラムも同様の方式での開催が見込まれている）。第2回フォーラムのテーマ設定については、下記3.（2）参照。

3. 第2回世界民主主義フォーラム開催概要

（1）開催日程

2013年10月27日から29日までの3日間、フランス・ストラスブールで開催された。

（2）テーマ

第2回フォーラムは、大テーマ「民主主義の再接続：デジタル時代に制度と市民をつなぐ」の下、以下の中テーマ及び小テーマが設定され、意見交換が行われた。

表 第2回世界民主主義フォーラムのテーマ（中テーマ以下）

中テーマ	小テーマ（ラボ）
代表制民主主義の代替？ (Alternatives to	ラボ1：液体民主主義と政党への挑戦 (Liquid Democracy and challenges to political parties)

representative democracy?)	ラボ 2 : オンライン請願及びオンライン・キャンペーン (Online petitions and campaign)
	ラボ 3 : 公的討論の涵養と共有される将来像の構築 (Fostering public debate and building shared vision of future)
	ラボ 4 : 電子的人権守護者 (Digital human rights defenders)
	ラボ 5 : 透明性の追求 (The quest for transparency)
民主主義 2.0 に向けて? (Towards Democracy 2.0?)	ラボ 6 : 政策及び立法におけるクラウドソーシング (Crowdsourcing in policy and lawmaking)
	ラボ 7 : 開かれた議会 (Open Parliament)
	ラボ 8 : 仮想集会所 (Virtual Agora)
	ラボ 9 : 選挙警報 (Election Alert)
市民と共にある統治 (Governing with Citizens)	ラボ 10 : サイバー討議 (Cyber deliberation)
	ラボ 11 : 直接民主主義 (Direct Democracy)
	ラボ 12 : 心の赴くところに投資を (Put your money where your heart is)
	ラボ 13 : ウィキシティの出現 (The rise of the Wikicity)
将来予測 (Envisioning the Future)	ラボ 14 : 参加型予算 (Participatory Budgeting)
	ラボ 15 : 電子的地方民主主義 (Digital local democracy)
	ラボ 16 : 民主主義の技術 (Skills for Democracy)
	ラボ 17 : 映画制作、社会構築 (Making films, making society)
	ラボ 18 : 「解決ジャーナリズム」の現在 ("Solution Journalism" in action)
	ラボ 19 : エンパワーメントとは何か、どのように定着させるか : EU グローバルトレンド 2030 (What is empowerment and how to fix it: EU global trends 2030)
	ラボ 20 : オンライン・ヘイト・スピーチ対策 (Acting against online hate speech)
ラボ 21 : 欧州の選挙における若年者の棄権 : 解決策は? (Youth abstention at European elections: What solutions?)	

(出所) 第2回世界民主主義フォーラムウェブサイト¹⁷を元に筆者作成

¹⁷ <<http://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/home-2013>>

(3) 第2回フォーラムで言及された興味深い提案・取組¹⁸

上記3.(2)のテーマに沿い、第2回世界民主主義フォーラムでは、情報通信技術の発達に対応した新たな民主主義の在り方について、広範な観点から意見交換が行われた。本項では、第2回フォーラムにおいて言及されたアイデア、取組のうち、筆者が関心を持ったものについて紹介することとしたい。

ア 液体民主主義 (Liquid Democracy) : ラボ1

液体民主主義は、委譲民主主義 (Delegative Democracy) とほぼ同義とされ、代表制民主主義と直接民主主義の中間に位置付けられる、集団的な意思決定の一方法である。液体民主主義においては、①有権者は、自己の権限行使を他者に委譲する受動的な個人 (Individuals) となるか、自己及び委譲を受けた他者の権限を行使する積極的な被委譲者 (Delegates) として活動するか役割の選択を行う (被委譲者は、代表制民主主義における代表者と類似の役割を担うが、人数の制限はない)、②さらに、被委譲者は、どの分野でどの程度活動を行うか選択し、分野ごとに、委譲を受けた権限を含む自らが持つ権限の行使を他の被委譲者に再委譲することができる、③被委譲者が行使する権限の強さ (最終的な投票の局面における票数) は、委譲を受けた有権者の数に比例するとされる¹⁹。また、液体民主主義においては、誰もがオンライン上で法案を提案し、他の参加者からの修正を経て最終的にオンライン上での投票 (online referendums) に付されることが可能となり、参加型の政策形成が実現されるとされる。

第2回世界民主主義フォーラムでは、党内の意思決定において液体民主主義を活用するドイツ海賊党創設者の Jens SEIPENBUSCH 氏がプレゼンターとして出席し、同党が液体民主主義を採用する理由として、同党はフルタイムの政治家になることを望んでいない一方で、液体民主主義は、職業としての完全なコミットメントなしに政治的に自発的であることを可能とするためと説明した。また、液体民主主義が要求するオンライン上の討論はアクセスが容易なため、議論のよりよい俯瞰と、議論及び意思決定過程の一層の透明性を付与すると説明した。一方で、参加者からは、利用者が匿名でサインインできる中で意思決定過程の透明性をどのように確保するのか、また、安易な政治家不要論は、政治家の市民に対するおもねりを助長し、不人気だが必要な決定が行われなくなるなど、それに伴うリスクにも目を向けなければならないなどの指摘が行われた。

イ 政治・立法過程におけるクラウドソーシング : ラボ6

政治・立法過程にクラウドソーシング (問題解決のために不特定多数の人々によるデータ処理・アイデア提供の寄与を求める仕組み) を活用した取組が、フィンランドで行われている「オープン・ミニストリー (Avoin Ministeriö)」²⁰ である。2012年にフィンランドで採択された市民イニシアティブに関する新法により、6か月以内にオンライ

¹⁸ 本項は、特に断りがない場合、欧州評議会事務局が取りまとめた "World Forum for Democracy, 27-29 November 2013 Connecting institutions and citizens in the digital age Final report" を典拠、参考とする。
<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/news/wfd/2013report_en.pdf>

¹⁹ Bryan Ford, "Delegative Democracy," 2002 <<http://www.brynosaurus.com/deleg/deleg.pdf>>

²⁰ <<https://www.avoinministerio.fi/>>

ン上を含む 50,000 人以上の署名を集めた請願（法律の改正を政府に要請するもの又は法案を直接議会に提出するもの）は、公式に対応されることとなった。これを受け、非営利組織によって創設されたウェブ・プラットフォームが「オープン・ミニストリー」であり、ウェブ上で請願の起案、署名収集、議論の場の提供等を行っている。既にこの「オープン・ミニストリー」を通じて 500 のアイデアが提案され、50 の計画が具体化し、そのうち 5 つが 50,000 人以上の署名を集めたとされている。

世界民主主義フォーラムでは、クラウドソーシングを活用した法律策定の利点として、高い認知度（特に若年層）、より積極的な参加、アイデアの共有、専門家への容易なアクセス、広範な支持に基づく決定等が挙げられた一方で、欠点として、膨大な情報量を管理・評価しなければならないこと、責任の所在が不明瞭となること、過剰な群衆によるリスクなどが挙げられた。

ウ 開かれた議会：ラボ 7

フランスでは、「議会と市民 (Parlement et Citoyen)」²¹ というウェブ・プラットフォームが設けられ、以下の手順で、立法過程における市民参加が可能となっている。

(ア) 新たな法案の策定に先立ち、有志の国会議員が「議会と市民」に登録し、問題の背景を説明する。

(イ) 1 か月間、他の国会議員、市民、専門家を含む誰もが、オンライン上で同意、不同意又は修正案の提案を含む意見表明ができる（通常、2,500 ～ 5,000 件の意見が寄せられる）。

(ウ) 選ばれた 6 名の市民と国会議員によるオンライン上での討論が行われ、討論の後、これを踏まえて国会議員が法案の起案を行う。

この「議会と市民」プラットフォームは、2013 年 4 月開設と間もないが、既にこのプラットフォームを経て起案された法案が、1 件法律として成立している（2014 年 2 月 6 日付け地方における殺虫剤の使用に関するより良い規制に関する法律第 2014-110 号）。また、類似のウェブ・プラットフォームは、米国でも開設されている²²。

世界民主主義フォーラムでは、これらのウェブ・プラットフォームの創設者がプレゼンターとして参加し、その活動について報告するとともに、国会議員と市民の直接対話の場を設けることの利点として、よりラディカルなイニシアティブが期待できること、既存のシステムに幻滅し、既存のチャンネルを通じた接触を拒否してきた層を巻き込むことができることなどが挙げられた。また、この取組の課題として、市民は怒りを感じているときのみ政治的に活動する傾向があるとして、継続的な市民参加の確保が挙げられた。さらに、これに関連し、市民の効果的な動員には依然として政党が必要であるが、伝統的な政治チャンネルは中央集権的かつ伝達力が弱いとして、既存の政治機構及び政党の見直しが必要であるとの指摘が行われた。

エ オンライン・ヘイト・スピーチ対策：ラボ 20

²¹ <<https://www.parlement-et-citoyens.fr/>>

²² <<https://www.popvox.com/>>

インターネットの発達による双方向の意見交換が容易になる一方で、反民主主義的な考えやヘイト・コンテンツ（人種等に基づく憎悪を煽る内容の表現）の拡散も容易となったことを受け、世界民主主義フォーラムでは、オンライン・ヘイト・スピーチ対策について議論が行われた。ラボでは、多くの国で人種差別は意見ではなく犯罪とみなされており、人種差別主義者の発言を許容するウェブ・サイトは同様にこの罪を犯しているとの指摘が行われるとともに、自由には責任が伴うとして、発言者に責任を持たせることが必要であるとの指摘が行われた。また、オンライン上の匿名性が逮捕されるリスクを伴わずにヘイト・コンテンツの拡散を助長しているとして、被害者が追跡して反論できるような匿名性に制限を付けることが重要であるとの指摘も行われた。

さらに、既存の法律が検閲に利用されかねないとして、政府にのみヘイト・スピーチ対策を任せるべきではないこと、型に当てはめたステレオタイプの表現はしばしばメディアから発信されるとして、ジャーナリストは出版に当たり特別な注意を払うべきこと、時に政治家は弱者をターゲットにするとして、メディアは政治的論説を扱う際には注意を払わなければならないなどの指摘が行われた。

4. おわりに

上記のとおり、世界民主主義フォーラムは、欧州評議会の民主主義に関する活動の柱とするべく、「民主主義版ダボス会議」を目指して創設されたが、人権及び法の支配に関する活動の柱である欧州人権条約及び欧州人権裁判所による人権保障体制と比較すると現在のところ、柱足る水準に達しているとはいえないと思われる。それは、知名度の低さとそれに伴うハイレベル参加者確保の困難性、（前身の「民主主義の将来のための欧州評議会フォーラム」と比較すれば改善されたとはいえ）参加者の地域的偏り、フォーラムの持つ影響力の低さなど種々の要因があり、その改善には回次を積み重ねていくことが必要であると思われる。一方で、世界民主主義フォーラムで行われている議論自体は、最新の取組に即した水準の高いものとなっており、今後も維持されることが期待される。

本稿が、我が国における世界民主主義フォーラムの知名度向上の一助となれば幸いである。

（やくしじ せいいち）