

# スウェーデンにおける政策過程の制度的枠組みの変容<sup>(\*)</sup>

穴見 明

- 第一章 課題設定
- 第二章 統治構造の基本的骨組み
- 第三章 審議会制度の変容
- 第四章 行政庁の理事会組織の変容
- 第五章 まとめと展望

## 第一章 課題設定

本稿は、おおむね一九八〇年代以降のスウェーデンにおける審議会制度と行政庁の理事会組織の変容について、その事実関係を明らかにすることを目的としている。以下、本章において、この課題設定の意味を明らかにしたい。

### 第一節 スウェーデンにおける福祉国家体制の危機

スウェーデンにおいては、一九三二年以降一九七六年に至るまで、ごく短い例外的な時期をのぞいて、社会民主労働党（以下、「社会民主党」と表記）が連続して政権を担っていた。この社会民主党の長期政権下で福祉国家の建設が進

スウェーデンにおける政策過程の制度的枠組みの変容

められていったが、一九六〇年代はその福祉国家体制<sup>(1)</sup>の安定が感じられていた時期であった。たとえば、六〇年代に出版されたスウェーデンの現代史についての標準的な(とみなされる)ある著作において、一九六〇年代は内政面での政策をめぐる党派間の明確な対立が、それ以前の時期と比べ、目立たなくなった時代として特徴づけられていた(Hadenius, Wieslander, Molin, S. 272)。

また、一九六〇年代には、スウェーデンにおける福祉国家体制の基礎の一つである、労使間の中央交渉制度も安定的に機能して、労使間の紛争件数は著しく低い水準で推移していた。

そのような時代背景の中で、一九六九年から七〇年にかけて全国各地で発生した、労働者の山猫ストライキは、大きな社会的意味を持つ事件となった。一九六九年一二月に北部の鉱山において発生した山猫ストは、一九七〇年に入ると全国に飛び火し、一九七〇年中に約二五〇件の山猫ストが起こり、計一五五、〇〇〇日の労働日が失われるという結果をもたらした(Ryner, p.127)。

これら一連の紛争における労働者の主張は、マスコミによる好意的な報道にも助けられて、国民のあいだに広範な同感を獲得したと言われる(Hadenius 1984, s. 106)。紛争は賃金水準をめぐる不満から始まったが、労働者の異議申し立ては、企業における経済的な効率性の一方的な追求が労働者に著しい負担をもたらしていることと、ますます中央集権化する労働組合組織がそうした労働者の声をその活動に反映しないことに対しても向けられた(Hadenius, op. cit., Ryner, pp.129-130)。このような異議申し立ては、その時点でのスウェーデンの福祉国家体制の基本的な原理にかかわる性格のものであった。というのは、スウェーデンの福祉国家体制は、企業経営者および労働者双方の全国組織の頂点レベルでの交渉を通じて協調的な労使関係が維持されることに一つの基礎を置いており、しかもその関係は、双方の側が生産性の上昇を重視し、そのために労働組合の側が直接的生産過程において合理化を進める経営者の決定権に非介入

の立場をとることを前提としていたからである (Ryner, chapter 3, 4; Amark)。そのような労使間の関係は、労働運動の側からは、完全雇用、賃金の上昇、社会保障制度の財源確保などを通じて、勤労者の生活を改善するための条件と考えられた。それゆえ、山猫ストに参加した労働者らの、先に示した内容の主張は、まさに、それまでのスウェーデンの福祉国家体制の基礎にかかわる異議申し立てという意味を持ったのである。

さらに、そうした労働者の異議申し立ては、単に労働の現場に限られない、より広い社会のあり方にかかわる、当時の社会的な思潮にもつながるものであった (Ryner, p.127)。当時の議論において問われ、社会民主党に批判の向けられた大きな問題の一つは、平等の問題であった (Esping-Andersen 1988, s. 239)。一九五〇年代の経済成長にもかかわらず、人々のあいだの経済的な生活格差は、期待ほどには縮まらず、依然として貧困状態に置かれる層も残っていた。この時期、このような経済的社会的格差の問題があらためて社会民主党の内外で取り上げられ、議論されるようになったのである。

もう一つの大きな問題は、現在の言葉で言えばエコロジーの問題であった。一面的な経済成長の追求が、人々の生活の質と自然環境に無理な負担をかけているとされ、そのような結果をもたらしたものとして、資本主義的経済システムそのものに対してばかりでなく、社会民主党の政策にも批判が向けられた (Ryner, p.127)。一九六〇年代後半から一九七〇年代前半にかけての一連の選挙における中央党の躍進はこの関連において理解することができる。

こうして、われわれは、この六〇年代末から七〇年代初めにかけての時点において、それまでのスウェーデンの福祉国家体制における一つの基本的な条件（＝合理化を通じての経済成長の追求）に関わる社会的な合意に重大な疑問がつけつけられたことを見て取ることができる。しかも、その疑問は、福祉国家建設にイニシアチブをとってきた労働運動の本来の社会的基盤である、労働者層の中での不満の広がり根ざすものであった。以上のような意味において、一九

六〇年代末にはスウェーデンの福祉国家体制に危機が発生したと言える (cf. Ryner, chapter 9)。

この福祉国家体制の危機は、政権の座にあって、福祉国家の維持と発展をめざす社会民主党の側には、次のような三つの中心的課題、すなわち、(1)技術的發展のもたらす不適切な諸結果を防止すること、(2)民主主義の拡大と深化(より具体的には分権化と産業民主主義)、(3)平等の追求、という課題をつきつけるものとして受け止められた (Antman, s. 53-54)。そして、一九七〇年代の前半には、社会民主党政権の下で、次のような一連の改革が進められていった。

第一に、より大きな財政的資源が地域開発援助と労働市場政策に振り向けられるようになった。労働市場政策においては、その重点が、成長する産業部門への労働力の移動を促進することから、労働技能訓練への援助へと移された (Esping-Andersen 1988, s. 238)。

第二に、一方で課税の累進性が強化されるとともに、他方で、親保険の導入、疾病保険の給付水準のかさ上げ、低所得層むけの新たな補助金(住居手当、低額年金者への特別付加給付など)の導入など、財政を通じての所得再配分を強化する方向での改革が進められた (Esping-Andersen 1988, s. 240, Ryner, p.133)。

第三に、それまで整備の遅れていた、公共部門による対人的社会サービスの供給、とりわけ児童保育サービスのための資源の投入が実行に移された (Ryner, op. cit.)。

第四に、労働組合の要求にに応じて、労働法の分野で一連の新たな法律がつけられた。そこには、いくつかの異なった性格のものが含まれている。一つは、雇用の保護の強化にかかわるものであり、労働者の解雇に当たってより厳格なルールが適用されることになった。二番目としてあげられるのは、労働組合の交渉力を強化する性格のものであり、たとえば共同決定法の一部がそれに当たる。三番目は、それまでは経営者の排他的な権利とされていた、直接的な生産過程の管理への労働組合の関与を可能にする性格のものである。労働組合代表の取締役会への代表に関する法律、共同決定

法の一部、労働環境と労働災害に関する法律などがそれにあたる (Amark, s. 74-75)。

福祉国家体制の危機に臨んでとられた、社会民主党政権のこのような一連の政策は、当然さまざまな影響を社会に与えることになったが、ここでの議論との関係において重要な意味を持つのは次の三つである。ひとつは、社会政策の拡充が財政支出を著しく増大させたことである。これは、それを賄うための税負担の増加につながった。エスピン＝アンデルセンによれば、スウェーデンにおいてはこのような税負担の増加は、アメリカ合衆国におけるような納税者の反乱をもたらすものではなく、福祉国家そのものからの大衆的離反はみられなかったものの、重い税負担への反発は増加し、福祉国家的施策のそれ以上の拡大への有権者の支持は確実に減少した (Esping-Andersen 1988, s. 240)。第二に、そのような財政支出の増加は、税負担の増加にもかかわらず、国家財政赤字の累積につながった。これは、一九七〇年代の後半に、第一次石油危機をきっかけとする世界同時不況の影響を受け、スウェーデン経済のパフォーマンスが著しく後退したことに由来する。第三に、新たな労働立法、とくにそのうちの、直接的な生産過程の管理への労働組合の関与を可能にする性格のものは、経営者の側からは、それまでの経営者側と労働者側とのあいだの社会的契約を侵害するものと受け取られ、経営者団体連合 SAF の戦略転換の一つの要因となった (Lewin, s. 101)。

社会民主党政権が一九七〇年代前半に進めた改革のこれらの諸帰結は、福祉国家体制の危機がさらに別の形で展開していったことを意味する。その点についての詳細には、ここでは立ち入らない。以上のところで明らかにしておきたかったことは、福祉国家体制の危機が、一九七〇年代のスウェーデンにおいて、具体的にどのようなかたちをとってあらわれていたかということである。言いかえれば、当時のスウェーデンについて、ここで福祉国家体制の危機と呼ぶ事態の具体的中身を提示することが本節の目的であった。

## 第二節 公共部門への批判と政策過程の制度的枠組みの変更

以上述べてきたような六〇年代末以降の福祉国家体制の危機の展開を歴史的前提として、一九七〇年代後半以降のスウェーデンにおいては、公共部門のありかたに対する批判がより大きな影響を持つようになった。スウェーデンにおける公共部門の拡大は、一九世紀以来の長期的な趨勢であったとはいえ、公共部門の活動が量的に見て急速に拡大したのは一九六〇年代および七〇年代であった。そして、その時期に公共部門の急速な拡大を進めたのは社会民主党政権であったが、保守党は例外として、他の政党もそれを支持してきた (Prenfors 2000, s. 171)。このような公共部門の拡大をめぐる広範な政治的合意は、しかし、七〇年代における福祉国家の危機の展開を通じて崩れていった。

メルボルンは、この時期に公共部門組織に向けられた批判を四つに分類している (Melbourn, s. 8-11)。

第一は、経済的な理由によるものである。先に述べたように、この時期、公共部門の機能の拡大にもなつて、公共支出は著しく増大し、それが税負担の増加をもたらしていた。このような観点からは、税負担の軽減のための公共部門の規模の縮小が求められることになる。

第二は、民主主義のあり方という観点からの批判である。公共部門の活動領域が拡大するにつれて、その行政組織は、国と地方を通じて、大規模なものになり複雑化していった。そのため、政治家が行政諸機関を統御することがますます難しくなつてきていると考えられた。また、対人的社会サービスの公共部門による供給体制を整備するために遂行された基礎的地方自治体 (コミュニティ) の合併によって、コミュニティの規模が格段に大きくなったことは、コミュニティにおける政治家と一般市民とのあいだの距離を広げ、民主主義に悪影響をおよぼすものにとらえられた。

第三は、「官僚制」に対する批判というかたちをとるものである。人々の社会的活動を規制する、法令および規則は、量的に増大しただけでなく、複雑でわかりにくいものになっている。行政機関とその職員は、対応が冷たく、細かく専

門分化しており、市民にとって近づきがたいものとなっている、というのである。

第四は、イデオロギー的な批判である。ここで、メルボルンによって「イデオロギー的」と呼ばれているのは、社会全体の組織原理にかかわる考え方のレベルでの批判という意味である。このような意味でのイデオロギー的な批判は、左右両方の立場から唱えられていた。一方には、市場メカニズムの働きを重視する新自由主義の立場からの批判があり、他方には、国家による管理メカニズムから自由な人々の共同を重視する新左翼的な立場からの批判があった。

これらの批判には相互に対立する部分やからまりあう部分もあり、それぞれがどのような政治的アクターとつながりを持っていたかという問題が残される。というのは、それらの公共部門組織のあり方に対する批判が、政策過程の制度的枠組みの改革につながっていくわけだが、批判の内容の違いによって、めざすべき改革の方向にも差異が生ずると考えられるからである。しかし、その点はひとまず置いておこう。ここでは、さしあたり、福祉国家体制の危機が進行するなかで強まった、公共部門および国家行政組織のありかたに対する批判に、どのような内容のものが含まれていたかが確認できればいい。ここで目を向けたのは、そうした批判が、政策過程の制度的枠組みそのものの改革につながっていたことである。その動きは、すでに一九七〇年代から見られたが、それがはっきりとしたかたちで現れてくるのは一九八〇年代以降である。本稿の関心はこの点に向けられている。

ここで用語についての注釈をはさんでおこう。「政策過程」というのは、政治学・行政学の教科書的な解説などによく見られるように、通常、国や地方自治体の政策が決定され執行されていく一連の過程を指しており、ここでもそのような理解にしたがう。より詳しく言えば、「政策」とは、一般的かつ抽象的には活動の方針あるいは活動の案であり、その主体としてはさまざまな団体が想定可能であるが、ここで念頭においている政治学・行政学の領域における通常の場合では、公的な統治権力の担い手である統治機構を活動の主体として想定している。また、そのような意味での政策

が決定され執行されていく過程は、「政策課題の設定—政策の立案—政策決定—政策の実施—政策評価」という一連の、相互に分析上区別される階梯を経て進行し、「政策評価」が「政策課題の設定」にフィードバックされるといふ循環過程をなすものとして概念化されるのが普通である。

このような意味での政策過程は、一定の「制度的枠組み」を前提として進行する。「制度」をめぐる議論はそれ自体として大きな論点であるが、ここではそれには一切立ち入ることなく、制度という用語について、ここでどのような理解に立っているかについてだけ確認しておこう。ここでは、制度とは、「それぞれの社会的行為領域において、人々のあいだに定型化された行動様式をもたらす、一連の社会的な規範の組み合わせ」として理解される。そのさい、社会的な規範には、法律のような高度に公的な形態をとるものから、一定の社会構造の下での合理的計算が指示するがゆえに行動様式の定型化をもたらすような行為規範という形態をとるものまで、幅広いものが含まれると理解される。政策過程が一定の制度的枠組みを前提として進行するというのは、政策過程における諸アクターの行動が、そのつどごとになつた偶然的な形態をとるのではなく、平均的かつ近似的にそれらの規範にしたがう結果、一定の型の行動様式が現れるということの意味する。そのようなものとして、政策過程の制度的枠組みは、政策過程において社会的利益が表出され、集約される方法、それらが公共政策として決定され実施される方法を規定している。

二〇世紀後半以降の自由主義的民主主義の政治制度が定着した政治社会を考察の対象とするばあい、政策過程の制度的枠組みの構成要素としては、たとえば、地方自治制度、行政組織、内閣制度あるいは大統領職、国会、裁判所などをあげることができる。同時に注意しなければならないのは、国家行政の機能の拡大と行政機構の肥大化・複雑化を背景として、少なくとも、二〇世紀後半以降の資本主義先進国においては、公共政策の産出過程において、行政機関におけるさまざまな案件の処理のされ方が、その過程の出力がどのようなものになるかにとって重要な意味を持つようになった



ていることである。そして、行政機関においてどのような案件がどのように処理されるかということは、国会と行政府とのあいだの関係や裁判所と行政府とのあいだの制度的関係によってばかりでなく、行政府内における政治的執行部（執政部）と大部分が資格任用職の常勤職員によって構成されている行政諸機関とのあいだの制度的関係、国の行政諸機関と地方自治体とのあいだの制度的関係、行政諸機関間の制度的関係、行政諸機関と社会の諸集団とのあいだの制度的関係などによっても条件づけられていると考えることができる。したがって、ここでは、政策過程の制度的枠組みについて考察するばあい、例としてあげたような、行政諸機関をめぐる制度的関係にも目を向ける必要がある。

用語に関する以上の注釈をばあいでここで本論にもどろう。先に述べたように、本稿は、一九八〇年代以降のスウェーデンにおける政策過程の制度的枠組みの変更についての関心にもとづいているが、そのさい、とくに着目したいのは次の点である。すなわち、政策過程の制度的枠組みの変更をめぐる政治的実践においては、公共政策の産出をめぐるさまざまなアクターが取り結ぶ諸関係そのものが問い直されることになるわけだが、論理的には、そこには、どのような民主主義のモデルを採用するかという問題が問い直される可能性もまた含まれている。多少パラフレーズしておこう。ヘルドの議論を多少形を変えて用いて言えば、多様な民主主義観および現実の民主主義政体の多様なあり方は、「民主主義」の公分母的な要素、すなわち、「政治的決定のプロセスにおける何らかの形での一般民衆の参加」における、「民衆」の範囲および「参加」の意味と形態の違いに応じて、いくつかのモデルに類型化することができる（Held）。このばあい、参加の形態の違いの中には、「決定様式」の違いという要素も含まれていると考えておこう。以上のことを前提として言えば、公共政策の産出をめぐるさまざまなアクターがとり結ぶ諸関係が問い直されるさい、その中で政治を職業としていない市民の占める位置ないし果たす役割が問い直されるならば、あるいは、公共政策の産出過程における決定様式が問い直されるならば、そこではどのような民主主義のモデルを採用するかが問われていることになる。

したがって、スウェーデンにおける福祉国家体制の危機とからまりあうかたちで進行した政策過程の制度的枠組みの変容過程においても、民主主義のあり方が問われていた可能性がある。そして、先回りして言えば、その証拠を見出すことはさして難しくないのである。

他方、スウェーデンにおける福祉国家体制が危機を通じてどのように再編されてきたかについて論じるさい、民主主義のありかたに変化が見られるのかどうか、見られるとすれば、それは福祉国家体制の再編の中でどのような位置を占めているのかという問題は見落とすことができない問題であると思われる。と言うのは、福祉国家体制の再編という歴史過程は、単に国家の経済政策や社会政策の変更という局面にのみ着目してとらえられるべきではなく、それらの政策ないし政策変更を支える政治的諸アクター間の関係の変化という局面をも視野に入れてとらえられるべきことからであると考えるからである。そして、さらに、後者の局面をも視野に入れるべきであると考え理由は、政治学の研究成果の現実との接点という観点からは、その局面こそが肝心であると思われるからである。それゆえ、政策過程の制度的枠組みの変容過程において民主主義のあり方もまた問われていたとすれば、そうした観点からその過程を分析することが、スウェーデンにおける福祉国家体制が危機を通じてどのように再編されてきたのかという問題との関連で、重要な課題になると考えられる。

したがって、ここでひとまず設定される課題は、スウェーデンにおける一九八〇年代以降の政策過程の制度的枠組みの変容過程において民主主義のあり方も問われていたという仮定の下に、その政策過程の制度的枠組みの変容過程を分析することである。そして、この課題は、スウェーデンにおける福祉国家体制の再編の内実を把握するために欠かせない作業として位置づけられる。

### 第三節 審議会と行政庁の理事会組織

ところで、政策過程の制度的枠組みの見直しは、おおよその見当をつけるならば、八〇年代には、政治的決定機関による行政庁に対する統御の強化および地方分権化というかたちで進んだと見られる。たとえば、スウェーデンにおける近年の行政改革についての論稿の中で、ピエール (Jon Pierre) は、一九八〇年代に、分権化と「目標による管理」(ないしは「成果指向の統御」という二つの新たな行政改革戦略が出現したと述べている。(Pierre: 135-6)。第二節で述べたところから導かれるように、行政機構の肥大化・複雑化が進行している現代国家においては、行政改革は多くの場合、政策過程の制度的枠組みの変更という側面を含むことになる。この場合もそれがあてはまると言えよう。<sup>(3)</sup> 分権化をめざす改革においては、国会・内閣・行政庁のそれぞれと、地方自治体との制度的関係が変更の対象となってきただけでなく、地方自治体における政治家と市民の関係も問い直されてきた。他方、「成果指向の統御」の導入は、政治的決定機関による行政庁に対する統御の強化をめざすものであり (Prenfors1999, s. 161)、そこでは主として、国会および内閣と行政庁の制度的関係が問い直されることになった。

したがって、第二節の末尾で示した課題に取り組むうえでは、少なくとも、行政庁に対する政治的決定機関による統御の強化と地方分権化との両方を視野に入れておくことが必要であると考えられる。しかし、それらを最初から同時に取り上げることとはできない。そこで、ここではひとまず、対象を、政治的決定機関による行政庁に対する統御の強化にかかわる改革に限定することにした。この選択はあくまでも便宜的なものである。

ところで、政治的決定機関による行政庁に対する統御の強化という改革課題が現実提起されてきた状況に関して見落とせないことは、改革の知識社会的な背景として、いわゆる「統治能力の危機」論の存在が見られることである。そこでは、国家の超過負担論に関連して、専門家と組織集団の代表者によって担われる、さまざまな特殊利益の入り組

んだネットワークが、それら自身の利益を第一にしなから、公共部門の活動を管理している、と論じられていた(Melbourn, s. 9)。そのような知的な背景の下に政治的決定機関と行政庁とのあいだの関係が問い直される場合、そこでは、各省および各行政庁と密接な関係を築いている利益集団の政策過程へのかかわり方も視野に入ってくることになる。こうした観点から見たとき、政策過程の制度的枠組みの変容にかかわる事実として重要性を持つのが、審議会制度および行政庁の理事会制度の変化である。それぞれの制度それ自体については以下の章で説明するが、いずれもスウェーデンにおいては、少なくとも二〇世紀に入って以降、利益集団が政策過程にかかわる媒体として、重要な機能を果たしてきたと考えられている。したがって、第二節の末尾で提示した課題に取り組むうえで、この審議会制度および行政庁の理事会制度の変化について、具体的な事実を確認しておくことは欠かせない作業となる。本稿の課題はこの作業を遂行することにしぼられる。

ところで、審議会制度と行政庁の理事会組織は、スウェーデンにおけるコーポラティズムの装置の主要部分としてとらえられてきた。そこで、この点に関連して、近年のスウェーデンにおける脱コーポラティズムに関する論議に触れておこう。

ブルム・ハンセンが北欧諸国におけるコーポラティズムについての近年の研究のサーヴェイにもとづいて述べているところによれば、「一九九〇年代に行われた経験的研究は、ごく少数の例外を除いて、伝統的なスカンジナビア諸国のコーポラティズムが、過去二〇年間に衰退してきたことを示している」。そして、「『コーポラティズムの衰退という』この結論は、異なった種類のデータおよび異なった調査方法を用いる、多くの異なった研究者によって到達されたものである」(Blom-Hansen, p.171.「」内は筆者による補足。以下、同様)。

スウェーデンについて言えば、「民主主義調査会」の答申(SOU2000:1)において、スウェーデンにおける脱コーポ

ラティズム化への言及が見られる (s. 89-93) が、その部分の叙述は、同調査会の報告書シリーズの中の一冊、『脱コーポラティズムとロビイング』(SOU1999: 121) に依拠している。後者によれば、スウェーデン政治における脱コーポラティズムという見解は、最初は「権力に関する調査審議会」(SOU1990: 44) によって広められた。そして、その種の見解の表明は、その後、政治学者による代表的な著作を例としてあげるならば、L・レヴィンの『社会と組織集団』(Lewin1992) およびJ・ヘルマンソンの『利益闘争としての政治』(Hermansson1993) においても繰り返されてきたとされる (SOU1999: 121, s. 21)。

ブロムIIハンセンは、スウェーデンにおける脱コーポラティズム化という見解が述べられている著作として、それらに加え、ロートステインとベリストロームの『コーポラティズムの崩壊とスウェーデン・モデルの危機』(Rothstein & Bergström1999)、ミケレットティの『市民社会と国家』(Micheletti1994)、フルヒャーの「スウェーデンにおける合同協議の発展と衰退」(Fulcher2000)、ペストフの「スウェーデンにおける協調的行動と交渉経済の消滅」(Pestoff1992)、および「一九九〇年代のスウェーデン…協調および社会的パートナーシップの消滅と一九九八年に起こったその再出現」をあげている。それに対して、脱コーポラティズム化という見解に異論を唱える「少数の例外」としては、ホーファーの「スウェーデンの社会福祉政策におけるコーポラティズム、一九八六—一九九四年…経験的検証」(Hofer1996) があげられている (Blom-Hansen, p.170)。

このように、スウェーデン政治における脱コーポラティズム化という見解は、通説的な位置を占めているように見える。ただ、そのさい注意しなければならないのは、それぞれの論者のコーポラティズムについての定義である。たとえば、レヴィンの場合、コーポラティズムは次のように定義される。

コーポラティズムとは、公共部門の活動における、決定または実施にさいしての、諸利益団体からの国家権力によって公式の承認を与えられた (erkänd) 協力、あるいはそれに照応するような類の、国家権力に代わって利益団体の行う行動を意味する。(Lewin, s. 57)

このレヴィンの定義は、シュミッターによるコーポラティズムの定義とそれをめぐる議論<sup>(4)</sup>についての批判的検討にもとづいて作られている (Lewin, s. 49-57)。そのさい、レヴィンによる批判の要点は、ある特定の性格を持った制度的編成が用いられるようになった「目的」、その「制度的編成」そのもの、およびそうした制度的編成の採用によってもたらされる「結果」を区別し、「制度的編成」の特徴のみを示す定義が用いられるべきであるというところにあった。したがって、しばしばコーポラティズムの定義の中に含まれているのが見られる、集権化された団体交渉、独占的かつ階統制的な組織構造、利益集団からの公共政策への支持の成功裡の調達などの要素は、定義の中に入れるべきではなく、経験的に確かめられるべき仮説として設定されるべきである、というのがレヴィンの主張である。

定義に関する同様のアプローチは、ヘルマンソンにも見出される (Hermansson 1993)。ヘルマンソンは、とりわけシュミッターの一九八二年の論文 (Schmitter 1982) におけるコーポラティズムの定義をめぐる議論を問題にしている。シュミッターによれば、コーポラティズムの中心的な構成要素は、シュミッターの定義したようなコーポラティズムの組織編成が異なったアクターの利益の「均衡」をもたらしとるところにあるとされる。つまり、プルーラリズム体制においては諸利益の足し算が行われるのに対して、コーポラティズムは諸利益の均衡をはかる、言い換えれば、プルーラリズムは投票による決定になじむのに対し、コーポラティズムは交渉による決定になじむのである。ヘルマンソンによれば、このシュミッターの議論に見られるように、コーポラティズムという用語には、二つの異なった意味が含まれている。

つまり、それは、ある特定の組織的な編成を備えた制度を意味するか、それとも、異なった諸利益間の均衡がアクター間の交渉と相互的な譲歩を通じて達成されるような、特定の性格を持った政治過程を意味するかである。そして、ヘルマンソンの主張は、この両者のあいだの肯定的な因果関係（制度↓過程）を定義の中に含めるのは不適切であり、定義そのものは制度的特徴にのみ即してなされるべきである、というところにあった（Hermansson 1993, s. 37）。ヘルマンソンがその著者の一人として加わっている、『脱コーポラティズムとロビイング』（SOU1999:121）においては、定義に関するそうしたアプローチにもとづいて、コーポラティズムについて、次のような定義が与えられている。

コーポラティズム (korporativism) は、国家が一定の組織化された利益とのあいだの接触を制度化し、それにともない、それらの組織を公的な決定過程 (den offentliga beslutsprocessen) における正統な参加者の地位に引き上げることを通じて、それらの一定の組織化された利益に特別の地位が与えられることを意味する。(s. 11)

このようなヘルマンソンらによる定義は、制度的形態にのみ即して定義を行うというアプローチにおいてはレヴィンのばあいと共通の立場に立ってなされているが、それにもかかわらず、両者のあいだには微妙な差異が見られる。その差異は定義の文言そのものからはそれほど明確には読み取れないが、定義の経験的事実への適用において現れている。

レヴィンのばあい、サルトシェーバーデンの協約<sup>(5)</sup>を、スウェーデンにおけるコーポラティズムへの「決定的な一歩」としてとらえている (Lewin, s. 62)。同協約はレヴィンによれば、経営者団体と労働組合全国組織とが「国家権力に代理して」労使関係の安定政策を実施する任務を引き受けたことを意味する。したがって、それはレヴィンの定義するコーポラティズムの一形態としてとらえられるのである。これに対して、ヘルマンソンらは、さきにあげたようなコーポ

ラティズムの定義に関連して、次のように述べている。「…賃金決定における「労使間の」協約のスウェーデン・モデルもまた、通常、コーポラティズム体制の重要な一部分として指摘される。原則的には、これは明らかにまったく間違った考えである。すなわち、賃金協約の古典的な変種<sup>1</sup>強力に集権化された交渉<sup>2</sup>は、まったく国家の介入なしに処理されていた。それはそれゆえ、むしろ、コーポラティズムの対極にあるものの例であった。ただし、ここで、一定の留保がなされるべきである。それらの『自由な』協約は、暗黙のうちには、公共政策の一部であったのかもしれない。そうであったとすれば、そのかぎりにおいて、そのばあいにも一種の実施過程のコーポラティズムについて語る事ができる」(SOU1999:121, s.35)。見られるように、一定の留保つきながら、労使の全国組織間の雇用条件をめぐる制度化された団体交渉を、コーポラティズム体制の構成要素に含めるかどうかという点について、両者はほぼ正反対の認識を示している。<sup>(6)</sup>これは、定義そのものに即して言うと、ヘルマンソンらの定義が、公共政策の産出過程にかかわる国家諸機関を舞台として考えられているのに対して、レヴィンのほうは、必ずしも国家機関を舞台として前提していないという差異にかかわっていると考えられる。

さらに、ホルムは、レヴィンの定義に対置して次のようなコーポラティズムの定義を提示している。

コーポラティズムとは次のような決定手法として理解されうる。すなわち、その決定手法においては、組織化された社会的諸利益の代表者が、すべての決定参加者が合意し擁護する決定を、国家と一緒に下すために、国家によって「決定の場に」招かれるのである。(Holm, s.7)

見られるように、レヴィンの定義においては、公共政策の産出過程への、利益団体の、国家権力によって公式に承認さ



れた参加と協力が定義の要点となっている。それに対し、ホルムの定義においては、利益団体の参加とその国家による承認に加えて、決定が下される方式（決定手法）が重視されている。つまり、多数決原理によってではなく合意原理によって決定がなされることがコーポラティズムを特徴付ける要素として不可欠と考えられているのである。その意味で、ホルムの定義はヘルマンソンが批判の対象としたシュミッターの論文における考え方に近いものである。

本稿における課題設定は、コーポラティズムの概念を中心にすすめるものではないので、この点についてこれ以上詳しく立ち入ることは避ける。しかし、以上のような定義の違いは、コーポラティズムという概念を使うことによって何をとらえようとしているのかという認識の目的の違いを反映していると考えられる。したがって、「脱コーポラティズム」について語るさいも、その用語によって現実のどのような変化が表現されているかに関し、相互のあいだに一定のずれが含まれることになる。それは、方法のレベルでは、変化を具体的にどのような事実に着目してとらえるかについての論者のあいだの差異として現れている。

本稿では、スウェーデンにおける脱コーポラティズムに関するこれまでの研究成果を利用することになる。それらの研究の多くが、審議会制度または行政庁の理事会組織あるいはその両者の変容という事実を立論の一つの基礎としてきたからである。しかし、以上に述べてきたような、コーポラティズム概念そのものに関する理解のずれの存在を考慮して、本稿においては脱コーポラティズム化という概念を利用することは意識的に避けられている。（ただし、文脈上、何を指しているか明らかなばあい「コーポラティズム」という用語を使うことまで、あえて避けるものではない。）

以下、第二章でスウェーデンの統治構造について概説したうえで、第三章および第四章において審議会制度および行政庁の理事会制度の変化のそれぞれについて、その変容にかかわる事実を整理して提示する。

第二章 統治構造の基本的骨組み<sup>(1)</sup>

本章での叙述は、スウェーデンにおける統治構造の基本的な骨組みについての概観を与えることを目的としている。統治構造の基本的な骨組みも政策過程の制度的枠組みの一部であるが、その中で基本的に変化していない部分であり、それは政策過程の制度的枠組みの変容を見ていくばあいの、いわば舞台装置とも言うべきものを構成している。その意味で、本章は、第三章以下の叙述について理解するための予備知識の提供として位置づけられる。

## (一) 内閣

スウェーデンの国レベルの統治機構は議院内閣制として性格づけられる。それは、現行の統治形態法において、「内閣は国を統治する。内閣は国会に対して責任を負う」(第一章第六条)という表現で基本的な規定を与えられている。より具体的な仕組みも統治形態法に規定されている。「内閣は、首相とその他の大臣から構成される」(第一章第一条)ことになっている。首相は国会によって任命される(第一章第一条)。首相はその他の大臣の任命権をもつ(第一章第一条および第六条)。内閣の存続は、国会の信任に依拠している。すなわち、国会が首相に対する不信任を決議したならば、内閣は総辞職することになる(第一章第五条および第七条)。ただし、内閣には総選挙に訴える道も残されている(第一章第五条)。

内閣の下には内閣府 (regeringskansliet) が置かれている。内閣府は分野別に設置される各省 (departement) と首相官房 (statsrådbereidningen) および内閣府事務局 (regeringskansliets förvaltningsavdelning) によって構成されている。内閣を構成する大臣が首相による選任にもとづいて各省の大臣となる。他の多くの国と比べたときのスウェーデンの国レベルの統治機構の特徴として常に指摘されるのは、内閣の下に置かれる組織が二つの水準に分かれていること

である。すなわち、内閣府を構成する各省と、国会や内閣によってなされた決定の実施を担当する行政庁とが、組織的に分離していることである。内閣府を構成する各省の任務は、内閣が法案、予算案、政令その他の形式で決定する政策の企画立案作業の実務を担当することである。これらの各省は国会や内閣の行った決定の実施に直接たずさわることは予定されていない。したがって、その組織規模は相対的に小さなものにとどまっている。これに対し、政策の実施を担当する多数の行政庁は、その任務の種類に応じて各省の下に「分類」されるが、法的には各省大臣の指揮監督下にあるのではなく内閣に「従う」ものとされている。

## (二) 行政執行機関

国会と内閣によって下された決定に基づいて、社会における公権力の行使やサービスの提供などに関与する機関としては、さまざまな種類のものがある。

国の行政活動に関与する組織を法的な性格によって分類すると、行政官庁 (förvaltningsmyndighet) とその他のものに分けられる。この区分の基準は、行政官庁が法律上国家の一部であるのに対して、その他の機関や団体・人は国家とは別の法人格をもつという点にある (Söderlind&Peterson, s. 43)。

行政官庁は、さらに、その組織形態を基準として、中央行政庁 (centrala ämbetsverk)、中央レベルにおける小規模官庁 (småmyndigheter)、委託機関 (uppdragsmyndigheter)、公社 (affärsdrivande verk)、その他の公共機関に分類される。

中央行政庁は「内閣の直接の統括下」にあり、全国を活動対象とする、比較的規模の大きな行政官庁」というふうに性格づけられるが、厳密な定義があるわけではない。たとえば、教育機関、研究機関などにはその性格付けにあてはまるものがあるにもかかわらず、それらは通常、中央行政庁には分類されない。それらは「その他の公共機関」に分類され

る (Söderind&Peterson, s. 45)。

中央レベルには、中央行政庁には分類されない多数の小規模官庁が存在する。それらはさまざまな名称を持つ。よくある名称としては、「委員会 *nämnd*」、「諮問委員会 *råd*」、「代表部 *delegation*」などをあげることができる。その数は一九六〇年代から七〇年代にかけて急増しており、一九六〇年時点で六五機関であったのが、七九年には二〇四機関に達している。それらの多くは行政委員会の形態をとり、その場合、委員は内閣によって任命される (Söderind&Peterson, s. 45-46)。

公社は二〇世紀に入ってから、対価を取って提供するサービスの提供にたずさわる活動領域において、採用された組織形態である。中央行政庁およびその他の公共機関と比べ、財政運営上大きな自由が与えられていることがその特徴である。国の予算書では、公社については、原則として、その黒字あるいは赤字だけが記載される。他方、公社もまた行政官庁の一部であるので、行政法およびその他の公法上の規範による行政官庁に対する規律の下にある。公社は、人事を通じて内閣の統制の下に置かれている。公社の最高意思決定機関の構成員は一年任期で内閣によって任命され、最高経営責任者の任免権も内閣が持っている。さらに、公社の提供するサービスの料金は原則として内閣の決定事項となっている。

委託機関は、中央行政庁と公社の中間的性格の組織である。その運営費の一部は手数料または利用料の徴収によってまかなわれ、残りは国家予算から支出される。公社と違い、委託機関のばあい、収入と支出が国家予算書に記載される。また、その活動方針は、内閣の出す通達によって定められる。

以上に見てきたのは、「行政官庁」として分類される諸機関であるが、行政官庁以外にも、さまざまな形態の組織が行政的任務を遂行している。代表的なものとしては、国有の株式会社、財団、各種の組合などがある。また、地方自治

体も、国の法律によって義務づけられた事業の遂行にたずさわるかぎりにおいて、行政的任務にたずさわる組織の一種に含まれることになる。

国有の株式会社、すなわち国がその大株主になっている株式会社の数は、数え方によって異なるが、一九九〇年代半ばの時点で五〇〇七〇社である。それらは、営利的性格の事業にたずさわっている点で公社と共通する性格を持つが、いくつかの点で公社とは区別される。第一に、株式会社は株式会社に基づいて設立され運営されるが、公社は行政法規によって規律されている。そのことから、第二に、公社には情報公開原理が適用されるが、株式会社は原則として情報公開原理にしばられない。国家が株式会社を所有する理由は一つではない。それは時と場合によって異なっている。一九世紀後半の産業化開始の時期には、森林、水力、鉱山などの自然資源利用に影響を及ぼす手段として国有化が選択された。スウェーデンたばこ会社、酒造株式会社などのばあいは、国庫への収入確保のためである。また、地域開発政策上の理由から、国家による株式の取得がなされるばあいもある。それと似た性格のものとしては、衰退産業維持のための国有化がある。

国の行政任務の一部は、財団あるいは組合に委託する形態によって遂行されている。文化、教育、研究の領域での活動には、財団という形態が用いられることが多い。他方、ここでいう組合には、人道的援助団体、スポーツ団体、生涯学習団体、青年団体、障害者団体などが含まれる。それらの団体は、市民の自発的参加にもとづく組織であり、そのような自律的性格を持つ団体に、行政的任務が委託される形がとられている。

地方自治体もまた、前述のように、国の行政任務の実施にたずさわっているとみなすことができる。

### (三) 内閣と行政官庁のあいだの関係

前項では、国会および内閣による決定の実施に携わるさまざまな機関・団体のうち、主要なものについて整理してき

た。本稿の対象との関係で見ると、それらのうち、とくに行政官庁が、内閣に対して公式の制度上どのような関係に置かれているかを、ここで確認しておく必要がある。

各行政官庁はいずれかの省の下に分類されている。しかし、先にも述べたように、スウェーデンの制度では、ある行政官庁がある省の下にあることは、その省の大臣がその行政官庁に対する指揮監督権を持っていることを意味しない。行政官庁は、どの省の下に分類されるかにかかわらず、いずれも公式の制度上は内閣の管理下に置かれているのである。

しかし、行政官庁が内閣の管理下に置かれているといっても、内閣による行政官庁に対する統御には憲法上の限界が存在する。統治形態法第一章第七条には次のように規定されている。

いかなる官庁も、また国会あるいは地方自治体の議決機関も、行政官庁が個々の特定のばあいには、私人あるいは地方自治体に対する公権力の行使に関する事項または法律の適用に関する事項について、いかに決定を下すべきかを決めてはならない。

したがって、たとえば、ある行政官庁がその管轄下にある事項について私人からある許可申請を受けたようなばあい、内閣はそれを認めるかどうかについて当該行政官庁に指示することはできないことになっている。

他方、内閣は公式の制度上、行政官庁に対する管理手段を持っている。第一に、内閣には政令その他の規則制定権がある。行政官庁の組織や活動はそれらの規則に拘束される。第二に、内閣は予算提出権をもつ。これは、財政的な資源配分の決定を通じて内閣が行政官庁の活動に影響を及ぼす可能性を持つことを意味する。第三に、人事を通じての管理

が可能である。各行政官庁の上級官職への任命は内閣によってなされる。第四に、行政監察および行政評価のための機関を通じて、内閣は行政官庁の活動をモニターすることができる。第五に、内閣は一部の行政不服訴訟についての最終審級の機能を果たす。これは、内閣が行政官庁の活動の一部を事後的に統制する手段を持つことを意味する。

内閣は、以上のような管理手段を通じて、行政官庁の活動の方向付け、監督、軌道修正などを行うこととされているのである。八〇年代には、このような手段を通じての内閣による行政官庁に対する統御と先に指摘した行政官庁の独立性との関係があらためて問題とされたのであった。

### 第三章 審議会制度の変容

#### 第一節 審議会制度の概要

スウェーデンの国会における立法手続きについての詳細な説明はここでは省くが、国会における立法は、通常、内閣からの提案 (proposition) という形で出される法案の審議にもとづいてなされる。内閣が法案を提出するにいたるまでの過程がどのようにして開始されるかはさまざまである。内閣自体がイニシアチブをとることもあれば、国会議員による国会での動議 (motion) にもとづくばあいもある。そして、両方のばあいにおいて、それがどのような動機にもとづくかはさまざまである。ただ、いずれにしても、内閣は法案を作成せねばならないが、その内容が多少とも大きな影響を社会に与える性格のものであるばあい、内閣は審議会を設置し、問題についての調査および審議を委ねることになる。審議会の報告を受けると、通常、内閣はその問題に深い関係を持つと考えられる政府機関やその他の団体にその報告書を送り、意見を求める (レミスと呼ばれる手続き)。審議会の報告を受けたあとの実際の法案の作成作業は、内閣府の担当省において、レミスに対する各機関・団体の回答をも参考にしながら、行われることになる。

このように、法案作成プロセスにおいて、そのつど審議会が設置され、その審議会において法案作成のための基礎となる情報の収集・整理・分析が行われるとともに、法案のもととなる提案の作成をめぐって議論がなされるという制度は、国際的な比較の観点から見て、スウェーデンの法案作成過程の一つの特徴であるとされる (Meijer, s. 8; Söderlind & Petersson, s. 47; Johansson, s. 3)<sup>(1)</sup>。

スウェーデンにおいてそのように公的審議会が法案作成の準備作業の過程において重要な役割を果たしている理由として指摘されるのは、通常、次のようなことである (Söderlind & Petersson, s. 47)。第一に、先に見たように、スウェーデンの国家行政機構は二つの水準に分離されており、内閣による政策決定の準備のための作業は内閣府に属する各省の任務とされている。ところが、公務員の大部分は行政庁に属しており、内閣府を構成する各省には比較的少数の公務員しか配置されていない。つまり、省には、政策の対象となる問題についての調査・検討を行うための人的な資源が十分に存在しない。これが第一の理由である<sup>(2)</sup>。第二の理由としてあげられるのは、妥協による合意を追求するという、スウェーデンの政治文化である。この観点からは、審議会とその報告を受けてのレミスという手続きは、さまざまな社会的な立場からの意見が擦りあわせられ、共通の解決方法が探られるために適した制度的形態であるとされる。この点は、ここで政策決定過程の制度的枠組みの変容を追跡するさいに重要であり、後にまた立ち戻ることになる。

公的審議会は内閣の決定によって設置される。また、内閣は審議会の設置に際して、審議会に対する指令書 (directive) を発布する。ただし、通常は、指令書の発布は、内閣の委任をうけた担当大臣によってなされる。審議会の活動中に、さらに追加指令書が発布されることも珍しくない。これらの指令書の内容は、審議会の調査および審議の範囲や方向性を枠づけるものであり、したがって、審議会の報告内容の形成に重要な影響を与える。指令書は公式の規則上は内閣が決定するものであるが、実際には、内閣以外にも、行政機関、政党、利益団体など他の政治的アクターがその内



容の形成にしばしば関与している (Söderlind&Peterson, s. 49)。

審議会の活動への参加者はその地位に応じて四つないし五つの異なった種類に分類される。審議会それ自体は、一人以上の「委員」(ledamot)によって構成され、そのうちの一人が「委員長」となる。委員は審議会の報告内容について決定権と責任をもつ。つぎに、「専門委員」(sakkunniga)と呼ばれる人々がいる。専門委員は、決定における票決に加わることができないことを除いて、委員と同じ権限を持つ。さらに、「専門調査員」(expert)が必要に応じて調査審議に参加する。また、審議会には「書記局」(sekretariatet)が置かれる。書記局は一人以上の書記官と補助的事務職員によって構成される。

歴史的に通観したばあい、審議会への参加者の社会的背景の構成が時代によって変化してきたことが観察されている。一九世紀には審議会の委員はほとんどが官僚であったのが、二〇世紀の初めになると委員の構成に変化が見られ、国會議員が委員として審議会に加わり始め、そして、その約一〇年後には、利益団体(労働組合と使用者団体)の代表が審議会に加わり始める、というのがおおまかな歴史的变化の様子である (Holm, S. 12)。

政策決定過程において審議会制度が用いられてきた理由および審議会制度の果たしてきた機能としては、いくつかの面があることが指摘されてきた。それは、政策立案に必要な事実調査のために機能することもあれば、異なった利害関係者のあいだの交渉の場として機能することもある。さらに、審議会を用いることは、内閣が、恒常的な行政機関に政策の準備を任ずるばあいよりも、調査および審議の内容により大きな政治的影響力行使することを可能にしてきたとも言われる。また、審議会の設置は、政治的に難しい問題の決定を先送りするためにも用いられてきた (Johansson, s. 33)。ひとつの審議会が設置されるばあい、その動機はそれらのうちの一つだけとは限らず、いくつかの動機が重なっていると考えられるが、それらの可能な機能のうちのどれに重点が置かれるかは、審議会ごとに異なっている。

## 第二節 審議会制度の変化

審議会制度を、先に定義したような意味で一つの「制度」＝「定型化された行動様式をもたらす一連の諸規範の組み合わせ」として捉えるとき、それをめぐる公式の諸規則のレベルではほとんど変化が認められなくても、審議会に関わるアクターの定型化された行動様式が変化しているということがありうるであろう。そして、そのばあい、その変化は制度を支える規範のレベルでの変化を伴っていると考えられる。そのような意味での審議会制度の変化が、スウェーデンの福祉国家の再編期にどのような形で現れたか？その変化はどのような要因によるものか？以下、これらの点を検討していこう。

レヴィンによれば、審議会制度の性格は、一九七〇年代を境に大きく変化したとされる。以前は、審議会は、社会改革のための方策に関して、異なる社会的立場のあいだの妥協がはかられるための場として機能していた。したがって、審議会の構成員も多数で、審議には長い時間がかけられた。それに対し、七〇年代以降になると、審議会はより規模の小さいものになり、内閣の政策方針をより直接に反映するものとなり、審議時間はより短くなるなどの変化がはっきりと現れた。このようなレヴィンの指摘は、かつて審議会は政策決定過程において、特定の利益団体の参加と協力が行われる場として、レヴィンの定義する意味でのコーポラティズム的装置の一つであったが、七〇年代以降、審議会はそのような性格を失う方向に変化していった、ということを含意している (Lewin, s. 101, 102-103)。

審議会制度の変化の概括的な捉え方としては、このようなレヴィンの見解は標準的なものとなっていると言っていると思われる。しかし、本節冒頭で提示した疑問に答えるためには、より詳細な事実に立ち入って検討する必要がある。

以下では、(1)ただ一人の委員から構成される審議会 (emnskommitté) (以下、「単独委員審議会」と呼ぶ) の増加、

(2) 審議会への利益団体の参加、(3) 審議会における合意形成、という三点に即してその検討を行う。

(一) 単独委員審議会

表3-1(a)(b)に示されているように、単独の委員によって構成される審議会の割合は、七〇年代半ば以降明らかに増加しており、とくに七九年以降は六割を超えるようになっていく。この単独委員審議会の相対的な増加傾向は、九〇年代に入ってからも続いており、九五年には全体の約三分の二が単独委員審議会であった。単独委員審議会の委員は通常、国家官僚である(SOU 1999:21, s.29)。

(二) 審議会への利益団体の参加

審議会の性格の変化を示す定量的な指標として、レヴィンは一九五二年から七二年にかけての時期に比べ、一九七〇年代以降の時期には利益団体の審議会への参加が明らかに減少していることを指摘している(表3-2、表3-3<sup>(3)</sup>)。ホルムは、このレヴィンの議論を検証するために、レヴィンの用いた統計期間以降の時期の統計を作成している(表3-4)。見られるように、表3-2、表3-3、表3-4からは、審議会の「委員」の構成における利益団体代表の比重が、七〇年代以降、それ以前と比べて減少していること、その傾向は、九〇年代に入ってから変わっていないことが、明らかである。しかし、ホルムは、それをストレートにレヴィンの言うような審議会の性格の変化を証拠づけるものと捉えることには疑問をなげかける。ホルムの着目するのは、以上の統計は審議会の「委員」だけを数えたもので、「委員」以外の参加者、すなわち「専門委員」、「専門調査員」、「書記官」が勘定に入れられていないという点である。ホルムによれば、後者も数えるべきであるとされる。その理由をホルムは二つあげている。一つは、専門委員、専門調査員、書記官は、委員とまったく同程度とは言えないまでも、報告の内容の形成過程で重要な影響力を持っているという点である。第二の理由は、「公行政の内部における決定への利益団体の参加が、私の、およびレヴィンのコーポラ

表3-1(a) 審議会の委員数別の設置数の割合 1905年—1954年 (%)

委員数	1905-9	1910-14	1915-19	1920-24	1925-29
1	7	16	17	32	22
2-4	55	56	41	36	52
5-7	32	24	34	28	20
8以上	6	4	8	4	6
N=	187	216	295	209	218

1930-34	1935-39	1940-44	1945-49	1950-54
25	21	21	17	34
44	40	38	33	29
26	33	30	37	26
5	6	11	13	11
234	290	328	462	290

表3-1(b) 審議会の委員数別の設置数の割合 1955年—1989年

委員数	1955-57	1957-73	1973-76	1976-78	1978-79
1	40	40	32	52	53
2-4	25	19	22	10	10
5-7	24	29	30	27	32
8以上	10	12	15	11	5
N=	213	1003	202	172	119

1979-81	1981-82	1982-88	1988-89
62	66	65	64
8	4	7	4
25	22	16	14
5	8	12	17
107	91	256	69

出典：Johansson, s. 78, tabell 3-14, 3-15

表3-2 審議会の全委員中に占める組織集団代表の割合

1925-34	1935-44	1945-54	1955-67	1968-72
25%	30%	34%	20%	22%

出典：Lewin, s. 102 (Hesslén より引用)

表3-3 審議会の全委員中に占める組織集団代表の割合

1970-74	1975-79	1980-84	1985-89
9%	9%	4%	7%

出典：Lewin, s. 103 (Johansson より引用)

表3-4 審議会の全委員中に占める組織集団代表の割合

1989-91	1992-95
4%	7%

出典：Holm, s. 16

表3-5 審議会の全参加者中に占める組織集団代表の割合

1957-73	1973-76	1976-78	1978-79	1979-81	1981-82	1982-88	1988-89
8%	10%	9%	8%	8%	6%	8%	6%

出典：Holm, s. 17 (Johansson, s. 103より引用)

表3-6 審議会の全参加者中に占める組織集団代表の割合

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
4%	11%	13%	19%	21%	12%	5%

出典：Holm, s. 18

ティズムの定義の一部だから」というものである。(Holm, s. 16-17)

そこで、委員以外の参加者も含めて、利益団体の審議会への参加がどのように変化しているかを見てみると、表3-5、表3-6のような結果が得られる。明らかに、このように委員以外の参加者も含めて集計してみると、七〇年代、八〇年代には、それ以前の時期と比べて、参加率の減少は見出せないのである。そして、九〇年代にはむしろ増大傾向が見られる。したがって、ホルムの結論は、

利益団体の審議会への参加という指標に即して見るかぎりでは、審議会がコーポラティズムの装置としての性格を失う方向に変化しているとは言えないということになる。

しかし、ここであらためて問題になるのは、審議会の委員とその他の参加者とを区別しないで、「利益団体の代表による審議会への参加」として括ることの妥当性である。その点を検討するために、レヴィンのコーポラティズムの定義に立ち返ってみよう。第一章で見たようにレヴィンはコーポラティズムについて次のような定義を与えている。

コーポラティズムとは、公共部門の活動における、決定または実施にさいしての、諸利益団体からの国家権力によって公式の承認を与えられた協力、あるいはそれに照応するような類の、国家権力の代わりに諸利益団体の行う行動を意味する。(Levin, s. 57)

レヴィンの定義によれば、コーポラティズムの特徴は、政策過程における利益団体の国家に承認された参加と協力といたるところにある。ホルムの定義<sup>(4)</sup>は、レヴィンのそれとは異なるが、その定義に利益団体の国家によって承認された協力と参加という要素が含まれる点は、レヴィンのそれと共通している。

したがって、審議会という具体的制度について検討するばあい、たしかにホルムの言うように、利益団体の「参加」を数えるべきであって、参加が委員としてなされるか、専門委員あるいは専門調査員としてなされるかは関係ないと言えそうである。しかし、レヴィンの定義は、政策過程に参加し国家に協力する利益団体が、そのことによって政策に対する大きな影響力を持ちうるという要素を、暗黙のうちに含んでいると考えられる。なぜなら、そうでなければ、利益団体の側に参加と協力への誘因がなくなるからである。そうであるとすれば、単なる「参加」ではなく、「影響力の

伴った参加」を数えるべきだということになる。そこで改めて問題になるのが、ホルムが正式の委員以外の参加者も含めて数えるべきとするときの第一の理由である。先に見たように、ホルムによれば、委員以外の参加者の審議会における影響力は、委員の持つ影響力と比べると多少劣るかもしれないが、それでも重要な影響力を持つとされていた。これに対して、委員以外の参加者は一定の影響力は持つが、委員の持つ影響力とそれ以外の参加者の持つ影響力とのあいだには重要な違いがあると考えることも可能である。じっさい、ヨハンソンはそのような見解を取っている。

ヨハンソンの見解は委員とそれ以外の参加者のそれぞれの権限のあいだの差異についての次のような考慮にもとづいている (Johansson, s. 104)。先に述べたように、委員の権限とそれ以外の参加者の権限のあいだの基本的な違いは、決定権を持つかどうかである。専門委員や専門調査員は審議会の下す最終的な結論と自分の意見が異なるとき、「特別意見」(ett särskilt yttrande) を表明することができるが、決定それ自体に加わることはできない。そして、審議会の中で意見の食い違いがあるばあい、審議会の結論が、単に議論の優位性だけによって決まるのではなく、最終的には審議会の中の数の優位性にかかっているとすれば、決定それ自体に加わることができるかどうかという違いは大きいと言わざるをえない。また、じっさい、ヨハンソンによる聞き取り調査の結果によれば、各利益団体はその代表者を審議会に送り込むさいに、できれば委員の地位を手に入れたいと望んでいたが、その理由は、そのことによって審議会の結論に、より大きな直接的影響力を及ぼすことができるからというものであった。(ただし、SAFは一九八〇年代以降、委員の地位よりもむしろ専門調査員の地位のほうを望むようになったという点で例外とされる。) 以上のようなことを考慮するならば、やはりヨハンソンの言うように、委員とそれ以外の参加者のあいだには、審議会の結論に対する影響力という点で無視し得ない違いがあると見たほうがよいであろう。

ヨハンソンは、利益団体からの代表者の地位がどのようにに変化したかを見るための集計を行っている。その結果は表

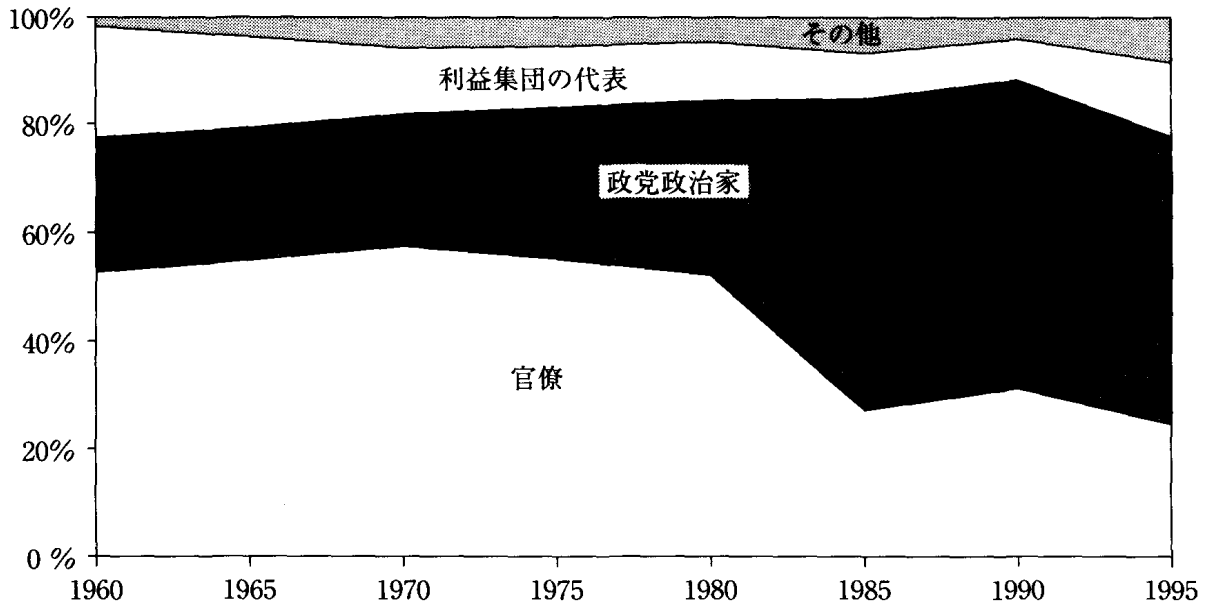
3—7のようになっていいる。表からは、利益団体からの代表者の地位が七〇年代、とくに一九七六年の政権交代以降、明らかに「低下」していることが読み取れる。これは、コーポラティズムをどう定義するかにかかわらず、審議会制度における利益団体の影響力が七〇年代以降にはそれ以前と比べ低下したという解釈に、支持を与えるものである。

審議会の構成の変化について、他方で、ヘルマンソンらによる調査 (SOU1999: 121) は、図3—1のような結果を示している。そこから読み取れる一つの傾向は、一九八〇年を境として、委員中に占める政党政治家の割合の増加と、それに対応する形での官僚の委員の割合の減少である。ただし、このばあい、単独委員審議会は母数から除かれている点に注意が必要である。それに対して、利益団体の代表の割合は、六〇年代以降九〇年代にはいる以前まで、ゆるやかな減少傾向を示している。ヘルマンソンらはさらに、もともと審議会への利益団体の参加は政策分野によって違いが大きかったという事情を考慮して、利益団体の参加が従来顕著であった領域、すなわち労働市場政策、産業基盤政策、農業政策の三分野に限定して、審議会における利益団体の代表の割合の変化を探り、図3—2のような結果を得ている。そこからは、産業基盤政策分野と農業政策分野において、六〇年代から七〇年代にかけて、利益団体の代表が急激に減少している様子が見出される。他方、労働市場政策分野ではあまり大きな減少は見られないが、それでも七〇年代から八〇年代前半にかけて、ある程度の減少が見出される。

以上のような、ヘルマンソンらの調査結果は、産業基盤政策分野と農業政策分野に限って言えば、審議会制度における利益団体の影響力が七〇年代以降にそれ以前と比べ低下したという先に述べた解釈と食い違う。そこで、この点をどう理解するかという問題は残る。しかし、その他の点では、そのような解釈を覆すような証拠は見出されていないと言えよう。そこで、われわれは、ひとまず、審議会制度における利益団体の影響力が七〇年代以降にそれ以前と比べ低下したという解釈を採用しておくこととしよう。

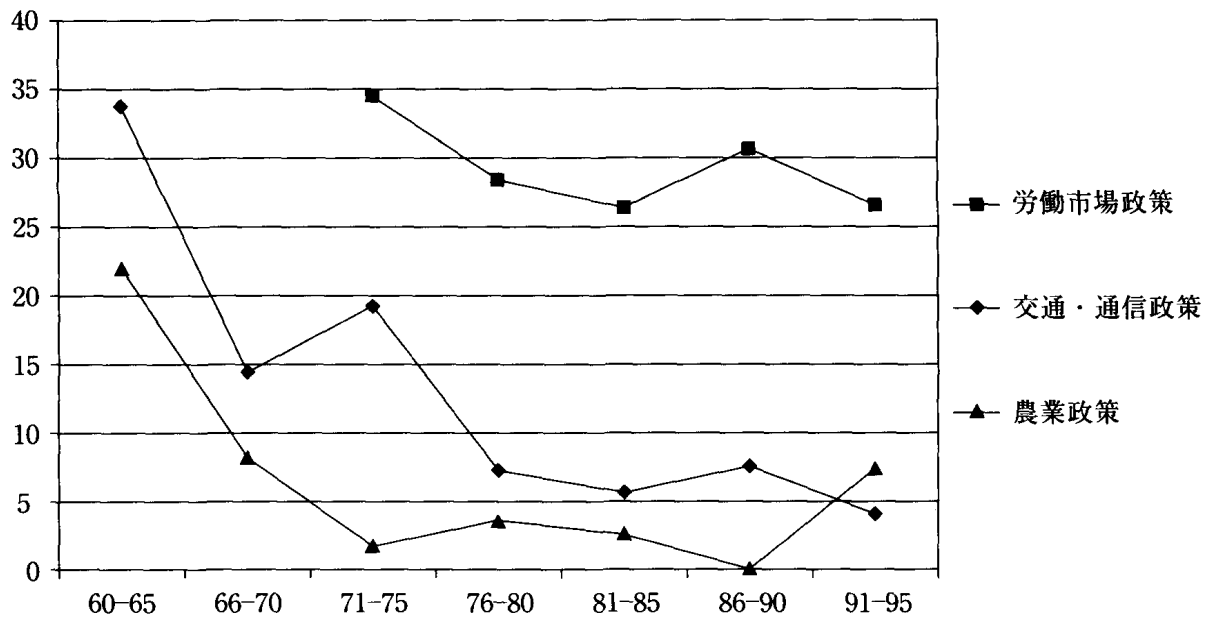


図3-1 審議会の委員構成、1960年—1995年（単独委員審議会をのぞく）



出典：SOU 1999：121, S. 29

図3-2 審議会における利益集団代表の割合の変化（単独委員審議会をのぞく）



出典：SOU 1999：121, S. 31

それではそのような変化をもたらした要因についてはどのような考えられるであろうか。その点に関して重要なことは、審議会の参加者の任命は内閣によって行われるということである。そして、先に触れたように、八〇年代においても各利益団体は、SAFを除いて、審議会における委員の地位を望んでいたのであるから、審議会における利益団体の代表の委員の割合が減り、その分専門委員ないし専

スウェーデンにおける政策過程の制度的枠組みの変容

門調査員の割合が増えたという変化は、利益団体の側の選択ではない。したがって、利益団体の代表者の審議会での地位が「低下」したのは、SAFという例外を除いては、審議会をどのように用いるかについての内閣による選択の結果であると考えてよいであろう。<sup>(6)</sup>このことから、七〇年代半ば以後の時期において、その時々政権は、審議会の結論に対する利益団体の影響力を減らそうとする政策をとってきたと言えそうである。そのように考えることは、内閣による審議会の活動に対する統制が強まっているという、ヨハンソンによる指摘とも整合的である。

### (三) 審議会における合意形成

ヨハンソンは、さらに審議会における合意形成という行動様式に変化が見られるかどうかを検討している。そのために彼は、一九五〇年代から八〇年代にかけて、審議会の結論に対する、「保留」と「特別意見」の数、対象および範囲、動機が、それぞれのように変化したかを調べている。その結果、保留あるいは特別意見の対象・範囲と動機については、はっきりした変化は見出されないものの、保留および特別意見の数は、表3-8、表3-9に見られるように、八〇年代になって相対的に増加していることが見出された。そして、このデータおよび八二年以降審議会の設置数そのものが減っていることから、「審議会制度は、以前ほどには、スウェーデンの政治の中心的なアクターのあいだの合意を形成するための場ではなくなっている」という結論が導かれている (Johansson, s. 98, 110)。

統計的なデータから導かれる結論として、これは、さしあたり、妥当なものであると考えられる。たしかに、ヨハンソンの作成した統計的データからは、保留および特別意見の対象・範囲および動機の面で、明確な傾向が検出できていないので、審議会への参加者のあいだでの意見の増加が細部における技術的問題についての意見の違いが増えたことによるものかもしれないという可能性は残る。しかし、そうであったということもデータから検出できないのであるから、意見の違いの重要性の程度は、その時々偶然性によって変化しても、時代の移り変わりにともなう変化はな

表 3-7 審議会における利益集団代表の地位

地位	1955-57	1957-73	1973-76	1976-78
委員	65	61	44	29
専門委員	29	36	55	70
書記局員	6	2	1	1
N=	66	528	211	172

1978-79	1979-81	1981-82	1982-88	1988-89
24	15	32	17	38
74	84	68	81	60
2	1	..	2	2
107	87	47	232	50

出典：Johansson, s. 104, tabell 3-40

表 3-8 保留意見のあった審議会数の割合、保留意見数、保留意見提出者数

	1956	1964	1970	1976	1982	1988
保留意見のあった審議会数の割合 (%) (*)	16	21	29	20	50	56
一審議会あたりの平均保留意見数 (*)	0.2	0.4	0.6	0.9	0.8	0.9
一審議会あたりの平均保留者数 (*)	0.3	0.5	0.7	0.6	1.2	1.3
N=	44	34	28	44	36	9

(\* ) 母数となる審議会数からは単独審議会は除かれている。

出典：Johansson, s. 94, tabell 3-27

表 3-9 特別意見のあった審議会数の割合、特別意見数、特別意見提出者数

	1956	1964	1970	1976	1982	1988
特別意見のあった審議会の割合 (%)	33	20	36	37	55	52
一審議会あたりの特別意見数 (*)	1.0	0.4	0.6	0.6	1.4	1.4
一審議会あたりの特別意見提出者 (*)	1.2	0.5	0.8	0.8	1.9	2.2
N=	51	50	39	63	75	33

(\* ) 母数は複数の参加者を含む審議会

出典：Johansson, s. 94, tabell 3-30

いとひとまず仮定しておいてよいであろう。したがって、保留および特別意見の増加という事実から、審議会において合意が形成されないケースが八〇年代以降増えているという結論を導くのは、さしあたってのところ、妥当であると思われる。

それではそのような変化をもたらした要因についてはどのように考えられるであろうか。それについては、政策上の争点の性格との関係、つまり、妥協を通じての合意形成をはかることがより難しい性格の政策上の争点が増大した結果、審議会で合意が形成されないケースが増えたというふうに考えることができるが、この点の検証は難しいのでおいておこう。ここで確認できるのは、審議会に臨む政治的アクターの態度の変化、あるいは、政策決定過程の制度的なあり方そのものについての考え方の変化である。言うまでもなく、両者を排他的にとらえる必要はない。

審議会をめぐる政治的アクターの態度変化という点については、明確に指摘される事実として、まず、SAFの態度変化がある。先に述べたように、利益団体は一九八〇年代にも審議会における委員の地位を求めていたが、その例外がSAFであった。SAFは一九八〇年代になると、審議会にその代表を委員として参加させるよりも、専門調査員として参加させることを意識的に追求するようになったのである。そして、それは、審議会の答申における提案について責任を負わない立場に自らを置くためであった(Johansson, s. 104)。これは、妥協を通じて合意を形成することを受け入れる姿勢で審議会に臨むのではなく、意見の違いについては妥協しないことのほうを原則とするという態度を示すものと言えよう。

同じような態度変化は、非社会主義ブロックに属する政党についても見出されている。一九八二年以後、八〇年代を通じて野党の地位にあった非社会主義ブロックの諸政党は、審議会において、妥協を通じて合意をめざすよりも、自らの政治方針を主張することに重心を置き始めた。つまり、妥協することによって自らの主張の一部を実現することより

も、政府の政策に対する対案を自らの政治方針に沿って提示することのほうを重視するようになったのである。この点でとくに明確な姿勢を示したのが、穏健党であった (Johansson, s. 111)。

しかし、そのような態度変化は、社会民主党政権に対抗する側だけに見出されるわけではない。社会民主党政権の側にもまた、そのような態度変化が見出せる。それは、『審議会ハンドブック<sup>(?)</sup>』の内容の変化に表れている。

一九七八年のハンドブック (Ds SB 1978: 1 s. 2-3) によれば、審議会の意義は次のようにまとめられる。

・審議会は、内閣と野党とのあいだの、そして、内閣と取り上げられている問題に関して護るべき特別の利益を持つその他の集団とのあいだの、意思疎通の通路として機能する。

・審議会は、しばしば政党間ないし他の集団間の合意あるいは妥協のためのフォーラムになる。このことによって、改革は足場を確保し (forankras)、改革がすみやかに実現されるための前提条件が形成される。

・内閣は、内閣府および公的行政機関の外部に、たとえば、民衆運動およびその他の組織に蓄えられている知識と経験を利用することが可能となる。

・政治家と専門家のあいだの実り豊かな協働がうちたてられうる。専門家の知識は、より実際的なことがらにもとづく経験によって補完されうる。

・ある改革を準備するために審議会が用いられるならば、その「改革を実現するための」仕事は二つの局面に分割される。このような手はずは二重の長所を持っている。一つには、二つの局面のあいだで、「審議会によって提案された」改革案に対する、行政諸官庁およびその他のレミス機関の側からの批判的な検討がなされ、その案件についての公的な論議がなされることになることもまれではない。そのような検討と議論はそれ自体として民主主義的な価値である。も

う一つには、内閣は、改革案に縛られることなく、レミス手続きおよび公共の議論から得られる、意見および考えを利用することができる。

・審議会を設置するという決定それ自体が、政治的な役割を果たすこともある。審議会設置の決定を通じて、内閣あるいは野党の発案によって、問題をさしあたり争点からはずすことができ、そうすることによって、より大きな文脈で合意に到達する道が開かれるかもしれない。

以上のように、一九七八年の時点では、異なった社会的諸利益あるいは異なった政治的立場のあいだの妥協をはかり、合意を追求する場としての審議会の機能が、審議会制度の長所として述べられていた。

この一九七八年には、社会民主党は野党の地位にあったが、社会民主党が政権を維持していた一九七五年に出されたハンドブックにおいても、審議会の性格ないし機能の捉え方は同じであった。ところが、一九八四年のメモランダム(Ds SB 1984: 1)では、「ある問題についての多面的な解明と見出される複数の代替的解決方法」の提示」という要請は、妥協に到達したいがために後退することがあってはならない」と述べられており、七〇年代とは異質の姿勢が見られるようになっていく(Holm s. 23-24)。

さらに、一九八七年のハンドブック(Ds SB 1987: 1)では、一方で、審議会が妥協を通じての合意の場として機能することを認めつつ、審議会による政策立案それ自体の範囲を限定していこうとする方向性が強く示されている。そこでは次のようなことが述べられている。

・新たな審議会は、調査審議が真に必要なばあいのみ設置されるべきである。審議会は困難な政治的決定を先送りし

たり、回避したりするために利用されてはならない。

・審議会は、省あるいは行政庁によって実行されうるような、技術的あるいは常軌的問題についての調査審議のために設置されるべきではない。

・審議会制度は恒久的な性格の任務については用いられるべきではない。そのような任務は、そうすることに替えて、その責任が属する省あるいは行政庁の任務のなかに組み入れられるべきである。

・新たな審議会は、例外的なばあいのみ、二年以上活動することが許される。

このように、一九八七年のハンドブックでは、政策立案のための調査および審議活動を、できるだけ省や行政庁に行わせ、審議会を用いることを避けようとする姿勢が示されている。それは、政策立案過程への利益団体や野党の直接的な参加を遠ざけようとする姿勢であるとも言える。一九七八年以降の審議会ハンドブックは内閣官房によって作成されているので、それは内閣の姿勢を表していると言ってよいだろう。

そして、ヨハンソンにしたがえば、このような姿勢の転換は、すでに一九八二年に社会民主党が政権の座に復帰したときに生じていたのである (Johansson, s. 89, 91)。

また、一九七八年のハンドブックと一九八七年のハンドブックを比べると、社会の中で意見や利害が大きく分かれる問題については、決定を急がず、審議会の設置を通じて合意を探り、合意が成り立たないばあいでも、問題をめぐる調査と議論に長い時間をかけたうえで決定を下すという政策決定のあり方に対する評価が、逆転していることが明らかである。

以上見てきたように、八〇年代に現れた審議会制度をめぐる行動様式の変化は、SAFおよび穏健党といった社会民

主党政権に対抗する側だけでなく、社会民主党政権の側にも見出せる。すなわち、いささか図式化して言えば、審議会の場を通じて、事実を多面的に検討し、議論を重ね、妥協点を探ることによってできるだけ合意を形成していこうとするのが以前の行動様式の特徴であったとすれば、八〇年代以降は、両方の側において、合意を形成するよりも、むしろ政策上の争点をめぐる対立を明確にしていこうとする行動様式がとられるようになったのである。

#### 第四章 行政庁の理事会制度の変化

##### 第一節 行政庁の理事会における利益代表

第二章で説明したように、社会における公権力の行使やサービスの提供などを実際に担当する機関としては、さまざまな種類のものがある。その中で、基幹的部分を占めるのは行政庁である。一九八〇年代初めの時点では、それらの行政庁の多くは、その組織の頂点に理事会 (Styrelse) を置き、それらの理事会に労働組合、経営者団体、農民団体などの主要な利益団体の中央組織の代表が委員として加わるといふ組織形態を採用していた。<sup>(1)</sup>

歴史的に見ると、このような行政庁の頂点に利益代表を含む理事会を置くという形態は、一九世紀末から二〇世紀の初めにかけて現れている。<sup>(2)</sup> そのような組織形態はしばしば、行政レベルあるいは政策実施段階におけるコーポラティズムの組織的表現としてとらえられるが、ロートステインによれば、「スウェーデンにおいてコーポラティズムの編成の国家機関を設置する最初の提案は、『労働者保険委員会』と名づけられた公的審議会によって、早くも一八八八年の時点で提出された」<sup>(3)</sup>。もっとも、この提案は国会の受け入れるところとならなかったため、その提案に沿ってじっさいに行政機関が設置されたわけではなかった。しかし、国会によってその提案が承認されなかった理由は、提案されていた行政機関の組織構成が利益代表を含む形になっているということとは別のところにあった (Rothstein 1992, s. 84-5)。



したがって、構想レベルでは、すでにその時点で、コーポラティズム的に編成された制度が受け入れられつつあったと見ることが出来る。そのような形態の行政機関がじっさいに設置された最初の事例は、地方自治体のレベルに見られる。すなわち、一九〇三年以後、基礎的自治体で、公的な職業紹介機関が設置され始めたが、それらの職業紹介機関の理事会 (styrelse) は、公務員を委員長として、同数の雇用者代表および労働者代表によって構成されていた。こうした職業紹介機関の設置はかなり速い速度で全国に広がっていき、一九〇七年の時点ではすべての大規模な市でそのような機関が設けられていた (Rothstein 1992, s. 86-7)<sup>(4)</sup>。

一九〇三年にそれらの職業紹介機関が設置されはじめた当初は、雇用者組織の側も労働運動の側もその性格について懐疑的であった。しかし、実際の運営の経験をへて、どちらの側においても、まもなく懐疑は消えてゆき、国会で補助金の支出が決定された一九〇七年の時点では、それらの機関への反対の声は聞かれなくなっていた (Rothstein 1992, s. 88)。この後、行政機関にコーポラティズム的編成の組織を採用するという考え方は、急速に根をおろしてゆく。

国の行政機関として、初めてコーポラティズム的編成が採用されたのは「社会庁」である。その設置は一九一二年のことであった。<sup>(5)</sup> 社会庁の理事会は、官吏によって構成され、そこに雇用者側および労働者側を代表する代表委員 (fullmæktige) が加わる構成となっていた。また、社会庁には、コーポラティズム的に編成される「社会諮問会議」が付設された。社会庁設置の背後にあったのは、労働者階級が急速に増加するに伴って生じてきた社会問題に対処する必要性の認識であった。そのさい、組織化の進みつつあった労働者を、既存の秩序の中に統合し、「その特殊利益を一般利益へと方向転換させる」ことが、中心的な課題として観念されていた。社会庁の設置についての国会審議では、保守勢力の側から一定の反対意見が出されたが、行政機関のコーポラティズム的編成自体についてはなんら問題とならなかった。一九一三年に設置された国の行政機関、「年金委員会」にもコーポラティズム的に編成された諮問会議が付設された。

さらに、その後まもなく設置された「保険委員会」と「労働委員会」もコーポラティズム的構成をとっていた。前者は、労働災害保険をめぐる紛争について、後者は八時間労働日法の適用をめぐる紛争について司法的な機能を果たす機関として設置された。したがって、両委員会においては、コーポラティズム的に編成された組織が、助言的機能だけでなく、一定の案件についての決定権を持ったのである。そして、これらの機関の設置をめぐる国会の審議においても、それらの機関のコーポラティズム的な編成方式についてはなんらの異議も唱えられなかった (Rothstein 1992, s. 88-90)。

その後、一九三七年に社会庁の理事会の労働者／雇用者代表委員の制度および社会諮問会議が廃止されたことに見られるように、途中で行政機関のコーポラティズム的編成の制度がうまく機能しなくなる失敗もあった。しかし、そうした失敗の経験からも学びつつ、代表の選び方などの点で修正を加えながら、その頂点に利益代表を含む理事会を置くという行政庁の組織形態が、行政庁を新たに設置するさいに採用されるのが普通のこととなり、また、既存の行政庁も次第にそのような理事会を置くようになっていった。ソーデルリンドとペーテションによれば、一九四六年には中央行政庁の約三〇％が外部者を含む理事会を置いており、一九六八年の時点では、それが六五％に上昇していた (Söderlind & Petersson, s. 90)。また、ヘルマンソンらによれば、理事会を置く中央行政庁の数は、一九六〇年には三四であったのが、一九九〇年には九一に達している (SOU1999: 121)。

ところで、二〇世紀の初めに行われた右のような行政機関の設置にあたって、なぜその頂点に利益代表を含む理事会を置くという組織形態が採用されたのか？この点について、ロートステインは、審議会の答申や国会審議などの分析から、a柔軟性、b正統性、c社会の一般利益という三つの理由を析出している<sup>(6)</sup> (Rothstein 1992, s. 91-94)。

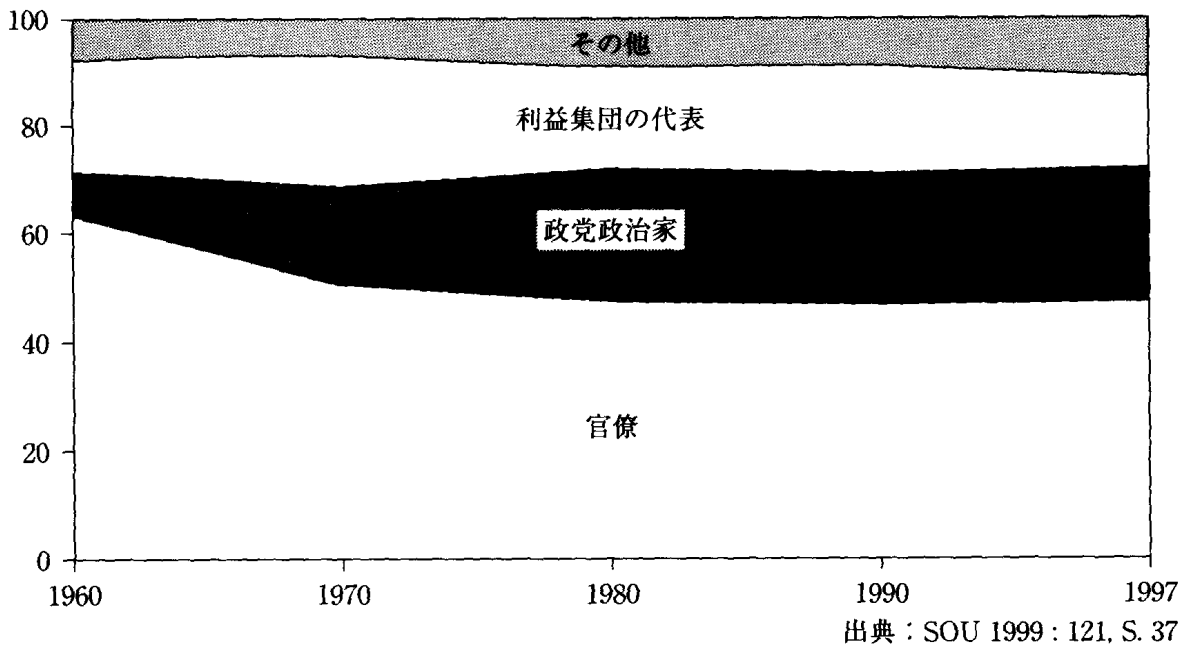
〈柔軟性〉たとえば、八時間労働日法や労働災害保険法の規定は、現実の多様性と変化に適應しうるようにということを理由として、かなりおおまかなレベルにとどめられていた。したがって、その具体的なケースへの適用にあたって

の裁量の余地の大きなものであった。そこで、どのような機関がその裁量をどのように行使するかが問題になる。通常の官僚制的行政機関に任せ、不服申し立てのケースを裁判所が審査するという方式には、大きく言って、次のような二つの欠点があると考えられた。第一に、問題の性質上、できるだけ素早い決着が求められるが、裁判所による審査に持ち込まれた場合、審査に時間がかかりすぎる。第二に、それらの問題の決定にあたっては、その決定が関係者の生活や事業にどのような結果をもたらすかという点についての具体的な知識の裏づけが必要であるのに、そのような知識を通常の官吏や裁判官に求めることはできない。以上の二点である。つまり、逆に言うと、案件を素早く、かつケースに応じて柔軟に処理するために、利益代表の参加する理事会という方式は適していると考えられていたのである。

〈正統性〉この時期に設置された行政機関の担当する政策は、労資の間の鋭い利害対立が存在する問題領域にかかわるものであった。したがって、政策の対象となる社会集団の、その政策に対する理解と知識を増大させることが重要であると考えられた。そして、行政機関のコーポラティブな編成によって、それが促進されると期待されたのである。〈社会の一般利益〉さらに、政策の対象となる社会集団組織の代表を行政機関に参加させることによって、それぞれの社会集団が、その集団自身の利益を超えて、社会全体にとって何が問題なのかについての理解を深めることになり、社会の一般利益が促進されるのではないかと期待された。(s. 91-94)

二〇世紀初頭に行政庁の頂点に利益代表を含む理事会を置く組織形態が採用され始めて以降、多くの行政庁がこの形態をとってきたことは、それだけでは、これらの期待が満たされてきたことを必ずしも意味しないと考えられる。理論上は、ある種の惰性によってその組織形態が採用され続けてきた可能性も否定できないからである。しかし、逆に、少なくとも、この組織形態への疑問は、一九七〇年代半ばに至るまで、公式には提起されなかったものであり、新たな行政庁の設置が提案される機会にもそのような組織形態は議論されることなく受け入れられてきた。その意味で、行政庁の

図 4-1 行政庁の理事会の構成員 1960—1997



頂点に利益代表を含む理事会を置く方式は、一種の規範として通用してきたと言ふことができよう。

## 第二節 行政庁の理事会の変容

ヘルマンソンらは、一九六〇年から一九九七年までの、行政庁の理事会の構成の変化を調べ、図 4-1 のような結果を得ている。この図を見る限り、ヘルマンソンらの述べるように、「伝統的なコーポラティズムの代表に関する変化は：特別に大きいわけではない」(SOU1999：121, s. 37)。しかし、これに対して、労働市場における利益団体、すなわち経営者団体と労働組合組織の理事会への代表に限定して観察してみると、それとは異なった様子が現れてくる。すなわち、労働組合組織の代表は、一九八〇年には理事会構成員の四二%を占めていたのが、九七年には二〇%までに減っている。経営者団体の代表は、一九六〇年に三三%だったのが、九七年にはわずか五%という水準に落ちている。ただし、経営者団体からではない経済界からの代表者は一三%増えているので、経済界からの代表を全体として見れば、それほど大きな落ち込みはないと言えよう (SOU1999：121, s. 38)。したがって、行政庁の理事会への利益団体の代表に関しては、労働組合組織の代表の減少という変化が特徴的

である。

しかし、行政庁の理事会組織の変容を見るに、一九八〇年代以降、頂点に利益代表を含む理事会を置くという行政庁の組織形態そのものを問い直す動きが進んだことである。以下では、その動きがどのように進化したかを跡づけておこう。

行政庁の理事会組織のあり方には、公的な政策論議の中でも、すでに一九七〇年代半ばに、疑問の声が出されていた。しかし、それが本格的な見直しの対象となるのは、一九八〇年代に入ってからであった。

一九八三年に出された行政調査審議会（*Förvaltningsutredningen*）<sup>(7)</sup>の最終報告（SOU1983:39）は、行政庁の理事会組織のあり方自体を正面から扱ったものではないが、内閣の行政機関に対する統御の強化という文脈の中でその問題にも触れており、いわば、行政庁の理事会組織の見直し論議に先鞭をつけるとともに、見直し論議の枠組みを設定する役割を果たした（Rothstein&Bergström, s. 55）と見ることが出来る。

この行政調査審議会の最終報告の内容についての詳しい分析は別稿で扱う予定であるので、ここでは、次の二つのことだけ述べておく。第一に、報告の基調は、現状を、行政庁に対する国会および内閣の統御が（したがって、同審議会の見方によれば、民主主義的な統御が）十分になされていない状態として描き出すものであった。そして、そのような状態をもたらした要因の一つとして、行政庁の理事会組織の問題がとりあげられていた。第二に、報告の結論部分では、行政庁の活動に対する民主主義的な統御を強化するために考えられる方策の一つとして、「行政庁の指導部における政治的要素を増大させること」が示されていた。

この行政調査審議会の最終報告は、具体的な改革提言を含むものではなかった。したがって、それは直接になんらかの改革につながったわけではなかった。しかし、その報告の基調は、次に設置された「官庁指導部委員会」

(Verksledningskommittén)<sup>(8)</sup>に引き継がれた。この官庁指導部委員会の報告についての分析も別稿にて行う予定であるので、ここでは、同委員会による行政庁の理事会組織にかかわる改革提言がどのようなものであったかだけを確認しておこう。

同委員会は、国の行政庁の指導部の組織のあり方について、大きく分けて二つのモデルを提示した。理事会を置く組織モデルと理事会を置かない組織モデルである。理事会を置かない組織モデルは、独任制の組織であり、そこでは、その活動全体について長官が責任を負うものとされる。この組織モデルを採用するばあいでも、通常は外部者によって構成される諮問機関を置くことが推奨されている。しかし、諮問機関は決定権を持たない。

他方、理事会を置く組織のばあいの理事会の地位と機能については、次のように描かれていた。

「理事会は、当該行政庁における最高決定機関であり、当該行政庁の活動および組織について内閣に対して責任を負う。当該行政庁の長官は、理事会が業務遂行規定その他の方法で定めた方針にしたがって当該行政庁を経営的に管理運営することについて、理事会に対して責任を果たす。理事会は、それが望むばあいには、経営的な管理運営に介入することができるものとする。」(SOU1985: 40, s. 131)

さらに、この理事会は、一般的利益の観点から決定を行うことを求められているので、その構成員には「特殊利益の代表」、すなわち利益団体の代表は含まれるべきでないという考えが示されていた。(SOU1985: 40, s. 129)

この最後に述べた点に示されているように官庁指導部委員会の報告は、それまで多くの行政庁で採用されてきた、組織の頂点に利益団体の代表を構成員として含む理事会を置くという組織形態の基本的なところでの変更を迫る内容を含

むものであった。

この勧告に対して、それまで行政庁の理事会に代表を送ってきた、主要な利益団体の側の反応は二つに分かれた。一方で、L OおよびT C Oが強い反発を示し、反対意見を表明したのに対して、他方で、S A FおよびS A C O/S Rは基本的に勧告の中で示された方針に賛同する意見を表明したのである。

社会民主党内閣は、官庁指導部委員会の勧告を受け、それに対するレミス手続きを経て、内閣による行政機関に対する統御を強化する方策に関する提案 (Prop. 1986/87: 99) を国会に対して行い、国会の承認を得た。この提案の基本線は官庁指導部委員会の勧告にしたがうものであったが、行政庁の組織形態については、次のような方針が示されていた。(1)外部者を構成員とする理事会は、維持される。(2)理事会は、明確に指定された問題、すなわち、支出予算要求、活動報告、行政庁の発する命令・規則に関して、決定権を有する。(3)長官は、引き続き内閣に責任を負う立場に置かれるとともに、その責任にふさわしい権限を与えられる。長官が理事長となる。(4)理事会への利益団体の代表制度は原則として廃止する。(5)ただし、例外として、労働市場政策分野および農業政策分野の行政庁については、利益団体の代表制度を残す。

このように、政府の提案には、行政庁の組織形態に関しては、行政官庁の理事会への利益団体の代表制を廃止するという、官庁指導部委員会の勧告からの、一定の後退が見られる。これは、社会民主党の支持基盤であるL Oからの強い反発を考慮した結果であろうと考えられる。しかし、それにもかかわらず、基本的な姿勢のレベルでは、行政官庁の理事会への利益団体の代表制を廃止するという方向性が打ち出されていたことに注意する必要がある。

こうして、一九八七年の時点で、行政庁の組織形態についての、基本的な考え方のレベルでの大きな変更が、国会による公式の承認を得たのである。そこで新たに承認された考え方では、その頂点に理事会を置くという行政庁の組織形

態自体には変更がもたらされていないが、その理事会の構成員に利益団体の代表を加えるというそれまでのあり方が、原則として否定された。さらに、その決定は、右の第二点と第三点に見られるように、行政庁の長官の権限の強化を図ると同時に、理事会の決定権限の範囲をより狭く制限するものであった。<sup>(9)</sup>

行政庁の組織形態をめぐる次の大きな動きは、一九九〇年代の初めに起こった。一九九一年二月、SAFは首相に対する書簡において、一九九二年年頭より、三つの例外を除いて、すべての行政庁の理事会への代表を引き上げることが表明した。このSAFの表明は、じっさいに実行に移されたが、その行動を受けて、一九九一年の総選挙の結果成立した非社会主義ブロックの連立内閣の下で、行政庁の組織形態をめぐる二つの動きが生じた。一つは、一九九二年二月六日の閣議決定にもとづいて「行政庁指導部組織に関する委員会」(Kommitén om förvaltningsmyndigheternas ledning)が設置されたこと、もう一つは、それまで利益団体の代表が残されていた行政庁の理事会においても利益団体の代表制度を廃止するという提案(Prop. 1991/92: 123)が、一九九二年の春に、内閣から国会に対して提出されたことである。後者の提案は国会において承認を得た。こうして、一九九二年の時点で、主要な利益団体の代表が行政庁の意思決定に直接参加する方式が、一旦は、ほぼ全面的に排除されることになったのである。

いっぽう、行政庁指導部組織に関する委員会は、一九九三年にその報告(SOU 1993: 58)を提出した。この報告においては、行政庁の組織形態に関しては、原則として、長官に権限と責任を集中する独任制の形態をとるべきことが提唱されていた。したがって、行政庁に決定権をもつ理事会を置く方式は、「特別な理由」のある例外的な場合に限り採用されるべきであるとされた。合わせて、もし理事会を置く方式をとるばあいには、理事会が内閣に対して全面的に責任を負うこと、また、当該行政庁の長官が理事長になることなどが述べられていた。利益団体との関係に関しては、必要ならば、決定権をもたない諮問委員会を置いて、その諮問委員会に利益団体の代表を参加させるという方式を認め



るといのが、報告の立場であった。

この行政庁指導部組織に関する委員会の報告にもとづいて、当時の非社会主義連立内閣は、一九九四年に国会に提案 (Prop. 1993/94: 185) を提出し、承認された。提案者は、理事会を頂点に置くこれまでの行政庁の組織形態が、行政庁の活動全般に関して責任があいまいになってしまいう事態をもたらしてきたという認識を示し、独任制を行政庁組織の基本形態とするという立場を表明した。独任制は、そのばあい、責任の所在を明確にするためと同時に、内閣による行政機関に対する統御をより有効なものにするために、役立つものとされていた。<sup>(11)</sup>ただし、行政庁に理事会を置く方式が全く排除されたわけではない。行政庁指導部組織に関する委員会の勧告に沿った形で、「重要な理由」があるばあいは、理事会を置く組織形態が採用される余地は残されていた。そのような「重要な理由」があるばあいとしてあげられているのは、重大な責任が課せられている行政庁、「市場取引的な (affärsliknande)」関係のなかでその事業が遂行される行政庁、人の尊厳 (integritet) に関わるような仕事を遂行する行政庁などである。また、研究機関、文化施設なども理事会によって運営される理由のあるばあいに含まれていた。<sup>(12)</sup>しかし、理事会を置く方式をとるばあいでも、利益団体の代表を理事会に加えることについては、ここでも、否定的な立場がとられていた (Wockelberg, s. 43-44)。

この政府提案に対し、主として社会民主党の議員から異論が出され、修正案が提出された。それによれば、一九八七年の決定に沿って、理事会を置く方式が維持されるべきとされた。<sup>(13)</sup>行政に対する社会による監視と市民の影響を保障するため、というのがその理由であった。とは言え、他方で、社会民主党の側も、「常軌的な案件」を扱う行政庁については独任制の形態を認めてよいとしていた。しかし、重大な財政的責任が課せられている行政庁、市場取引的な関係の中でその事業が遂行される行政庁、市民の自由や経済的な状況に立ち入るような、人の尊厳に関わる仕事を遂行する行政庁、研究機関、文化施設、スタッフ機関、防衛分野の行政庁については、必ず理事会方式をとることが要請されると

というのが、社会民主党の立場であった。社会民主党の修正案と政府提案を比べると、原則と例外がほぼ逆になっていることがわかる。したがって、どの行政庁にどの組織形態を採用するかという具体的な適用レベルでは、両者はそれほど違わないものになっていると言える (Wockelberg, s. 45)。

一九九四年の総選挙で政権に復帰した社会民主党の内閣は、翌年度の補完予算提案 (Prop. 1994/95: 150) の中で、行政庁の組織形態についての新たな提案を行った。その提案においては、行政庁の指導部の組織形態の選択においては、特定のモデルを原則とするのではなく、その行政庁の活動がどのような統御を必要とするかに応じて適切な形態が採用されるべきであるという考え方が出発点とされていた。そのうえで、三つの基本的な組織形態が示されている。第一は独任制の行政庁で、この形態は、政治的決定の遅滞なき実施が求められており、内閣による直接的で明確な統御が必要とされるばあいに採用される。必要に応じて監察機関が併設される。第二に、財政上その他の自律的責任を課せられている行政庁あるいは「市場取引的な関係」の中で活動する行政庁のばあいには、全面的な責任を有する理事会の形態が選ばれる。第三の形態は理事会と長官が責任を分担するモデルで、これは、活動における一定の幅や多様性が望まれるような行政庁、あるいは(外部者による)監視、助言、支持がとくに必要とされるような行政庁に適用されるものとされていた。さらに、提案では、労働市場のアクターのあいだでの利益衡量と合意形成の重要性を根拠として、将来的に理事会への利益代表を再導入する可能性も検討の対象とされていた (Wockelberg, s. 52, Rothstein&Bergström, s. 155-6)。

ところが、この政府提案に対して、国会では、憲法委員会(II)国会の常任委員会の一つ)から修正案が出され、本会議では政府提案ではなく憲法委員会の修正案の方が可決された。そのさい、政府案に対し野党の穏健党と国民自由党が賛成し、与党である社会民主党も含めて、その他の政党の議員が憲法委員会案を支持するという、ねじれ現象が生じた。

憲法委員会の修正案に示された、政府案に対する基本的異議は、理事会と長官が責任を分担する組織形態を通常の形態とすべきであるというものであった。利益団体の理事会への代表制度の復活については、憲法委員会の修正案においても再検討を開始すべきものとされていた。

こうして、利益団体の代表の参加する理事会を置くという行政庁の組織形態は、一九九二年にいったん原則として廃止された後、九五年に復活への道を開かれたのであった。じっさい、たとえば、一九九五年に労働市場庁（AMS）の理事会にLOの代表が再度席を占めるようになるなどの変更がなされた（Rothstein&Bergström, s. 156）。

### 第三節 利益団体代表制度廃止の効果

第二節で見てきたように、行政庁の理事会に利益団体の代表を参加させるという制度は、一九九二年にいったん廃止された。そのさい、この制度変更にもなって、一定の行政庁に諮問機関を置き、その諮問機関に利益団体からの代表を構成員として加えるという新たな制度がつけられた。こうして、利益団体の代表は、当該行政庁の運営について一定の決定権を持つ理事会から排除されたかわりに、新たに設置されることになった諮問委員会に席を占めることになったわけである。このような変更が何をもたらすことになったかという点については、ほとんど研究がないが、ロートステインとベールリストロームの共著において、労働市場政策分野（労働市場庁およびレーン労働委員会）に即して、その点の検討が行われている。

ロートステインとベールリストロームは、労働市場庁およびレーン労働委員会それぞれの理事会および諮問委員会の構成員、経営者組織と労働組合の代表者、および行政機関の代表者を含む、五六人の関係者への聞き取り調査にもとづいて、以下のような結論を出している。

第一に、利益団体の行政庁の活動に対する影響力は、予想されたことであるが、減少した (Rothstein & Bergström, s. 144-145)。

第二に、利益団体の代表者間の討議の性格に変化が見られる。諮問委員会に移行した後の、そこでの議論は、なんらかの決定に達するために、相互の妥協による合意を追求するのではなく、それぞれが自分の代表する利益団体の主張をただ述べるといふ性格の強いものに変化した (ibid. s. 146, 147)。

第三に、利益団体代表が排除された理事会の、当該行政庁の活動に対する影響力が弱まったように見られる。利益団体代表がはずれたことによって空いた理事の席には、多くのばあい与野党の政治家が着くことになった。これらの政治家への聞き取り調査においては、行政庁の長官の行う決定内容に批判的な理事は、理事会は影響力を持っていないと答え、長官に同意的な理事はそのような不満を感じていない、という結果がもたらされている。総じて言えば、長官の権力が強化された、というのがロートステインらの見解である (ibid. s. 130, 146)。

第四に、諮問委員会への代表と母体の利益団体との関係については、中央レベルの行政庁である労働市場庁においては変化が見られるが、地域レベルのレーン労働委員会については変化が見られない。中央レベルでの変化というのは、労働市場庁の諮問委員会への利益団体の代表者達は、諮問委員会でのどのような意見を述べ、どのような立場をとるかに ついて、母体組織の中で十分に検討してもらうことができなくなったことである (ibid. s. 147)。

以上のように、利益団体の代表が理事会から排除されたことによって、一方では、利益団体の代表者の影響力、行動様式、母体との関係が変化し、他方では、理事会そのものの影響力が減少したというのが、ロートステインらの結論である。それらの変化のすべてが、利益団体の代表が理事会から排除されたことを原因とするものであるのかどうかについては、より慎重な検討が必要だと思われるが、そうした変化が検出されたこと自体は重要な知見をもたらすものだ。

言えよう。

## 第五章 まとめと展望

第四章で見てきたように、利益団体の代表の参加する理事会を頂点に置くという行政庁の組織形態は、一九八〇年代以降、持続的に改革の対象となってきた。ここでは、第一に、大筋において、行政庁の決定機関への利益団体の代表制度を廃止しようとする方向での改革が進められてきたと言えよう。第二に、その改革の進行過程から、改革をめぐる次のような構図が浮かび上がってくる。まず、社会民主党と非社会主義ブロック諸党（とくに穏健党と国民自由党）の政治指導者およびS A Fがそのような方向での改革の推進者として現れる。ただし、それらのアクターのあいだには、めざす改革の内容についての違いも存在してきた。穏健党、国民自由党、S A Fは、基本的にあらゆる行政庁について、決定機関への利益団体の代表制度の廃止をめざしてきた。その延長上に、一九九四年の決定に見られるように、独任制の官庁を原則的な形態とするという立場がとられるようになってきた。それに対して、社会民主党指導部の側は、一九八七年および一九九四年の決定に見られるように、特定の政策分野については、行政庁の決定機関への利益団体の代表制度を残すという立場をとってきた。そのような違いを含みながら、以上のアクターが改革を推進する側であったのに対して、労働組合の全国組織、すなわち、L OとT C Oが改革に対する抵抗勢力として現れている。

このような行政庁の組織形態の改革をめぐる諸アクターの配置は、容易に気づかれるように、第三章で見た、審議会制度における変更をめぐる諸アクターの配置とほぼ重なっている。審議会制度の変更は、行政庁の組織形態の改革よりも時間的に先行しているが、その変更は、審議会での利益団体の影響力を減らそうとする方向を向いていた。また、そこで変更を進めてきたのは、社会民主党政権であれ、非社会主義ブロックの政権であれ、その時々の内閣であった。S

A Fはある時期を境に、審議会において決定権をもつ委員の地位を避けるようになったという点で、その変更の方向性と同一方向を向く行動をとってきた。それに対して、L O、T C Oを含むその他の利益団体は、審議会における委員の地位を望み続けてきており、そのかぎりで、時々の政権によって進められてきた審議会制度の変更の方向と対立してきたのであった。

また、審議会制度については、かつてと比べ、合意が形成されないケースが増加していることも見出された。行政庁の理事会組織に替わって設けられた、利益団体の代表が参加する諮問委員会においても、少なくとも労働市場庁に関しては、利益団体の代表間での合意形成志向が弱まってきているようである。

以上のように、おおむね一九八〇年代以降のスウェーデンでは、限られた数の特定の利益集団の代表を政策の立案段階（審議会）と実施段階（行政庁の理事会）とのそれぞれに参加させ協力を期待するという性格を持つ、政策過程の制度的枠組みに変更が加えられようとしてきた。そして、じっさいに、それらの組織にある程度の変容がもたらされてきたと言えそうである。第三章と第四章で見たように、審議会と行政庁の理事会のいずれについても、利益集団の参加を制限する方向への変化が見出されており、また、参加者間の合意形成志向が弱まっているからである。ただし、審議会についてはその変化は傾向的に見出されるにとどまっているし、行政庁の理事会についてはそうした方向への変化に一定の歯止めがかけられてきたということにも留意しておく必要がある。

さて、本稿で確認することができた事実関係が以上のようなものであったとすると、そこで、第一章で提示した課題設定との関係で問題になるのは、そのような改革がどのような理由によって進められてきたのかということである。言いかえれば、どのようなアクターが、それぞれ、いかなる認識と意図を持ってその動きにかかわって来たのかということが問われねばならない。

そのさい、先の課題設定との関連でとくに重要なのは、一般の民衆を含めた政治的諸アクターのあいだの制度的諸関係自体の変形をめざす意図がそこに含まれていたのか、含まれていたとすればその内容はどのようなものであったかを問うことである。

また、行政庁の理事会組織形態の問い直しの歴史過程に即して言えば、従来、スウェーデンにおいては、労働運動の両輪としてとらえられてきた社会民主党と労働組合組織との関係が、少なくともこの問題をめぐっては、基本的な対立を含むものになってきていることがうかがえる。この点に関しては、とりわけ社会民主党内部で改革を進めようとしてきたアクターの戦略的な展望がどのようなものであったかが問われなければならない。

まとめて言えば、以上のような問いを手がかりとしつつ、政治的諸アクターのそれぞれの意図に着目して、本稿で見てきた制度改革の動きをたどりなおし、それらの異なった政治的意図の絡み合いを分析することが次の課題となる。

\*本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究B2「再編期福祉国家の政策過程の枠組に関する調査研究」課題番号一二五七二〇〇）による研究成果の一部である。

## 注

### 第一章

(1) 「福祉国家体制」という用語について。「福祉国家」の定義は、他の重要概念の例に漏れず、人によりまちまちであるが、多くの場合、政策内容、いいかえれば、その国家装置の出力面に着目した定義づけがなされる。たとえば、福祉国家を「国民の各人に幸福のために必要な経済的条件を権利として保障する国家」ととらえ、より具体的には、そのような権利保障が「各種の社会保障制度、景気調整政策ないしは完全雇用政策、基本的対人的社会サービスの供給に対する公的責任を通じて、なされる」とい

スウェーデンにおける政策過程の制度的枠組みの変容

うような定義がなされる。もっとも、そのようなばあいでも、第二次大戦後の現代的な福祉国家が念頭に置かれるばあい、経済的には資本主義、政治的には自由主義的民主主義の制度が採用されていることが、(しばしば暗黙の)前提となっている。ここでは、「福祉国家体制」という言葉を、そのように主として出力面に着目して定義される「福祉国家」という概念とは区別して用いている。そのばあい、「福祉国家体制」は「福祉国家」をその構成要素として含むが、それに加えて、そのような福祉国家を支える、政治的および経済的諸アクターのあいだに取り結ばれる、相対的に安定した諸関係から構成される社会構造として概念化される。

(2) 社会民主党政権が七〇年代に行ったこれらの労働立法改革に加え、七〇年代半ばにLÖから提起された勤労者基金構想が、経営者団体の側の戦略転換を促し、その結果一九三〇年代以来維持されてきた、協調および妥協志向の労資間の関係が崩れたという見方は多くの論者に共有されている。

(3) ピエッレによれば、一九八〇年代の分権化と「成果指向の統御」という二つの新たな行政改革戦略に続いて、一九九〇年代になると、「純化」(renodling)というスローガンで呼ばれる改革がスウェーデンの行政改革における主要な主題として現れてきたという。このばあい、「純化」と呼ばれる改革は、それまで国の行政庁によって担われていた、国家行政の対社会的諸機能の、ある部分を株式会社形態の組織の手に、さらに別のある部分を裁判所の手に移すことを内容とする改革を指す。こうして、「純化、分権化および『成果指向の統御』は、スウェーデンにおける近年の行政改革の三つの中心的主題である」とされる(Pierre: 135-6)。このようなピエッレによる、近年のスウェーデンにおける行政改革についての概括は、プレムフォッシュ(Rune Premfors)によるそれ(Premfors1999)を基本的に踏襲するものである。プレムフォッシュは、総務庁(Statkontoret)において作成された報告書「全般的行政政策および機能に適合した行政組織構造」(Andersson et. al.)による「第二次大戦後のスウェーデンにおける行政改革の歴史についての記述に言及している。後者によれば、一九九〇年代に起こったもう一つの大きな変化は、スウェーデンのEU加盟にもなるものである。EU加盟によって、スウェーデンの行政は、EUの諸組織・諸規則・諸手続きの網の目の中に組み込まれることになるが、それは、当然のことながら、行政の諸活動の遂行にとっての条件に変更をもたらした。たとえば、スウェーデンの行政機関と他の加盟国の行政機関およびEUの諸機関とのあいだの連絡や協働が生じてきている。EUに関連する膨大な数の案件は行政機関の負担を増大させている。EUの政策決定過程で優先的に取り上げられる問題や議題にのぼっている問題が、スウェーデンの行政組織においても優先的な処理を迫られる、等々である。

(4) そのほか、シニッターの一九七四年の論文(Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36 1974, pp.85-131)における、よく知られた次のような定義がとりあげられている。「コーポラティズムとは、利益代表システムの一つであるが、そこにおいては、システムの構成諸単位が、強制力を持つ、非競争的な、階層的に秩序づけ



られ、機能的に区分され、各区分ごとに単数の、限られた数のまとめりへと組織化されており、それらの組織が国家によって（創設されたのではないにせよ）承認ないし許可を与えられ、各組織の指導者の選択および要求と支持の表出に関する一定の統制を各組織が受け入れるのとひきかえに、各区分内部における代表的発言権の独占を認められている」。

- (5) サルトシェーバーデンの協約について、スウェーデン現代史についてのある概説書では次のように叙述されている。「一九二〇年代から一九三〇年代初めにかけての時期、スウェーデンの労働市場は失業と継続的な労使紛争によって特徴づけられていた。多数のストライキとロックアウトが行われた。／保守党は、労働市場に必要な秩序をもたらすために、政府の介入を求めた。大きな要求の一つは、『第三者』が労働争議の諸帰結から被害を受けまいよう保護されるべきであるというものであった。被雇用者と雇用者の「双方の」組織、とりわけ労働組合は、立法「による規制」という考えを拒否した。ストライキ権は法律によって制限されるべきでない」と主張された。／スウェーデンの経済状況は、一九三三年以降急速に改善された。それは、一部は政府の景気拡大策によるものであったが、それだけでなく、国際的な経済の回復の進行の効果によるものでもあった。失業者は減少し、労働市場における不穏は深刻さを減じた。このような時代の空気のなかで、スウェーデン労働組合総連合(LO)とスウェーデン経営者連合(SAF)は、彼ら自身の手でこの国の労働関係問題の解決を図ろうとした。一九三六年にストックホルム近郊の海濱リゾート地、サルトシェーバーデンで協議が開始され、一九三八年に、いわゆる基本協約の調印が行われた。／彼らの交渉および合意は、両組織とも労働関係における平和を維持すること、および、政治的決定と労働市場における決定とのあいだに明確な線を引くことを望んでいることを示していた。一九三八年の協約は、全国レベルでの交渉機関としての機能をもつ、LOおよびSAFの代表を含む労働市場委員会の設置につながった。」(Hadenius1997, p.49)
- (6) ついでに言えば、引用文中における「一定の留保」はヘルマンソンらの定義と必ずしも整合的ではないように思われる。労働間の団体交渉は、国家と利益団体間の接触ではないし、「それらの組織を公的な決定過程における正統な参加者の地位に引き上げる」ことがそれにもなっているという事は、かなり無理をしないと云えないからである。

## 第二章

- (1) 本章の叙述は、Halvarsson; Söderind&Peterson; Tomblomを参考としている。

## 第三章

- (1) 周知のように、日本の場合も政策決定過程において審議会が一定の役割を果たしている。日本の審議会とスウェーデンのそれとのあいだの比較はそれ自体として興味深いがここでは触れない。

- (2) ソーデルリンドとペーテションは、各省に恒常的な定員として政策問題についての調査検討のためのスタッフが備えられていないことは、調査活動における柔軟性によって補償されていると述べている (Söderlind&Peterson, s. 47)。確かに結果的にそうなっているとは言えるかもしれないが、それがどの程度意識的な選択であったのかは明らかでない。
- (3) 表3―2と表3―3を見るときに注意すべきことは、集計手法が表3―2と表3―3とは違うので、直接比較することはできないということである。これは、表3―5と表3―6の関係にもあてはまる。
- (4) ホルムによる定義については、第一章第三節を参照のこと。そこで述べたように、レヴィンの定義においては、政策過程への利益団体の参加、およびそこの協力、そして国家がその協力を承認していることが定義の要点となっている。それに対し、ホルムの定義においては、利益団体の参加とその国家による承認に加えて、決定が下される方式(決定手法)が重視されている。つまり、多数決原理によってではなく合意原理によって決定がなされることがコーポラティズムを特徴付ける要素として不可欠と考えられているのである。しかし、ホルムの定義において重視されている決定手法については、審議会活動の構成員を数えるという方法で検証することはできない問題なので、ここでは問題にならない。
- (5) ただし、専門調査員のばあいは、特別意見を表明するのに審議会の承認が必要である。
- (6) この点については、ヨハンソンは、聞き取り調査から明らかになるかぎりのところでは、審議会にどのくらいの範囲で利益団体の代表を加えるかについて、その時々々の政権の側に、なんらの独自の戦略もなかった、と述べている。(Johansson, s. 103)
- (7) 『審議会ハンドブック』は、審議会の設置および運営についての手引きの性格を持つものであるが、その中には、審議会に関する法令規則のほか、審議会の活動のあり方一般についての説明から、調査のための公費による旅行についての細則のような行政実務に関する説明までが含まれている。『審議会ハンドブック』は、ときどき改訂される。

## 第四章

- (1) ちなみに、ソーデルリンドとペーテションの行ったアンケート調査によれば、回答の得られた七〇の中央行政庁のうち六〇の機関がそのような利益代表を含む執行委員会を置いていた (Söderlind&Peterson 1986, s. 435)。
- (2) この型の行政機関の歴史的成立についての以下の叙述は、Rothstein 1992に依拠している。
- (3) この委員会は、政府が、一八八四年の国会決議に基づいて、設置したもので、とりわけ労働災害に対する保険と労働者の老齢年金保険についての提案を作成することを委ねられていた。委員会は、労働者保護について国家が義務を負うべきであるとの立場に立ち、職場監督のための国家機関の設置と強制的な労働災害保険の導入を提案した。この提案には、労働災害保険の運営のために設置されるべき、新たな国家行政機関に、二五人の構成員からなる諮問機関が付設されるべきことが含まれていた。そし

て、その諮問機関の構成員には保険の専門家のほかに、「社会の諸階級の代表者」が加わるべきとされていた。さらに、保険金の支払いをめぐる紛争は、現存の裁判所においてではなく、政府によって任命される特別の委員会によって解決されるべきことが構想されていた。その構想では、その委員会は、中立的立場の委員長一名、医師一名、保険の専門家一名、雇業者代表二名、労働者代表二名によって構成されることになっていた。(Rothstein 1992, s. 84-5)

(4) 国会は一九〇七年にそれらの地方自治体の職業紹介機関に補助金を付与することを決定した。そのさい、補助金の付与にあたって、職業紹介機関の執行委員会がコーポラティブな編成の組織であること、労使紛争のさいは中立的立場をとること、すべての職種を無料で仲介することが条件としてつけられた。これらの条件はすでに、地方自治体の設置した職業紹介機関の組織および運営原則であった。(Rothstein 1992, s. 87)

(5) 行政庁の頂点に外部者の参加する理事会を置くという形態は、後出の「行政調査審議会」報告(SOU1983 : 39, s. 83)では、一九〇九年のダム事業庁(Vattenfallsverket)設置に始まるものとされている(Söderlind&Pettersson, s. 90)。このときの「外部者」の性格がわからないので確かなことは言えないが、それが利益団体の代表であったとすると、ロートステインの見解とは異なることになる。しかし、いずれにせよ、国家機関のレベルでじっさいにこの組織形態が用いられ始めた時期ということでは、二〇世紀初頭(一九一〇年前後)ということに変わりはない。

(6) 「行政調査審議会」報告(SOU1983 : 39, s. 84-85)では、行政庁の頂点に外部者の参加する理事会を置くという組織形態を用いる理由が、「専門的知見」、「利益代表」、「市民的判断」の三点に整理されている。それぞれについて、次のような説明が与えられている。〈専門的知見〉「外部者の参加によって「行政庁の決定のための基礎となる知識の幅を広げるような、有益な専門知識と経験」が与えられる。もし外部者に他の行政庁の代表が含まれていて、「他の行政庁から専門的知見がもたらされるばあいには、目的は複数の行政庁の活動を調整するということでもありうる」。「このような議論に対する通常の反対論は、行政庁は必要とされる専門的知見を、問題となつて知見が理事会の構成員によって代弁されなくても、知ることが可能であるというものである。これに対しては、通常、専門的知見を持つ人物が継続的に、かつ、理事会の構成員であることにともなう責任の下で協働することが重要である、という反論がなされる」。〈利益代表〉「ここで言う、「利益」とは、顧客、消費者、実業界、あるいは労働市場で対峙する諸組織などのような、その行政庁の活動に特に関連のある諸利益を指す。それには、地方自治体や他の行政庁、職員の代表なども含まれうる。このような利益代表を理事会に参加させることによって、「行政庁は周囲から寄せられる要求についてより良く把握することができると同時にその決定によって影響を受ける諸集団に決定を根付かせる可能性が得られる」。〈市民的判断〉「一般の市民の影響力の強化と市民による行政の統制が、外部者の加わる理事会を設置する基本的な理由として、しばしばあげられる」。「一般の市民代表は、政党の代表および利益団体の代表とともに、そのよって立つとこ

ろからして、官僚制的な形式主義および官吏による支配に対する、民衆的な防衛を形成するであろう「とされる」。「この種の動機は、とりわけ、政治的に、かつ民主主義にとって、問題の起きやすい領域における懸案において強調される。それはまた、地域あるいは地方レベルの国家机关の形成をめぐる議論のさいに、および一般に行政委員会の問題をめぐって、言及される。それらの行政庁の任務には、しばしば、公権力の行使の要素を含む、案件の継続的処理が含まれる。決定は、裁量の行使ないしは主として法律の目的を出発点とする法律の適用という要素を含みうる。そのような考量は、しばしば、法学的な訓練と同じぐらゐに人間的な成熟と人生経験を必要とするものとみなされてきており、そうすることによって、市民の影響力に適応するものだとみなされてきた」。一般市民の代表が好ましい別の理由として、さらに、行政庁の決定がなされるさいに世論 (allmänna opinionen) に考慮が払われるべきこと、あるいは行政庁の決定はすべての民衆のためのものであるという感情を公衆のあいだに創り出すべきであることなどが語られてきた。

(7) 行政調査審議会はもともと、一九七六年に政権についたばかりの非社会主義ブロック連立政権によって、一九七六年一月三日〇日に、国家行政における計画および管理の方策の改良という問題を検討するために設置された審議会であった。同審議会に対しては、一九七九年三月二十九日の閣議決定にもとづいて、追加指令が出された。追加指令では、「内閣、国会、および行政庁のあいだの関係における、現時点で支配的な状況および問題について、叙述し分析する」ことが求められていた。

(8) 官庁指導部委員会は、一九八三年七月二十八日の内閣の決定にもとづいて、行政省 (Civildepartementet) 大臣、ボー・ホルムベリによって召集された。行政調査審議会の任務がもっぱら現状の把握に置かれ、とくになんらかの具体的な改革提言を出すことは求められていなかったのに対して、官庁指導部委員会には、行政庁に対する統御の強化のための具体的提言を出すことが任務として課せられていた。

(9) 理事会の決定権限の対象範囲が具体的にどのようなに縮小されたかについて、Rohstein&Bergström, s. 64-69では、労働市場庁 (AMS) の事例に即して、変更前と変更後の比較がなされている。

(10) 三つの例外とは、労働市場審判所 (Arbetsmarknadsdomstolen)、保険審判所 (Försäkringsdomstolen)、国民年金基金理事会 (AP-fondernas styrelse) である。

(11) 他方で、独任制の官庁の活動に対する民主的統制のために、それぞれの官庁に特別の監察機関が置かれるべきことが提案には含まれていた。それらの監察機関は同時に助言機関としても機能することが期待されていた。さらに、提案は、独任制の官庁に決定権を持つ集合的機関を補完的なものとして置く余地を認めていた。しかし、そのばあい、その集合的機関の決定権は、当該官庁の「主要な活動」に関わる問題にはおよんではならず、また、当該官庁の活動についての長官の責任に影響をおよぼしてはならないとされていた。

- (12) 理事会の組織に関しては、政府提案は、行政庁指導部組織に関する委員会の勧告とは異なった方式を採用した。委員会勧告では、先に触れたように、当該行政庁の長官が理事長を務める方式が提唱されていたが、政府提案では、外部者を理事長にするものとされた。
- (13) ただし、長官と理事会とのあいだで責任が分有されている現行方式を、政府提案のように理事会に全面的に責任を課す方式に変更すること、また、理事長を長官のあて職とするのではなくそれ以外の理事から選ぶという点については、社会民主党の側も政府提案に同調していた。

## 文献

- Andersson, Simon ; Lindgren, Erik; Bashar, Anita ; Edin, Karin, "Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur", i SOU 1997 : 9.
- Antman, Peter, "Olof Palme och välfärdsstaten", i *Olof Palme - Den gränslöse reformisten*, Peter Antman och Pierre Schori, Tidens förlag, Stockholm, 1996.
- Blom-Hansen, Jens, "Review Article: Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings", *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, no. 2, 2000.
- Ds SB 1978 : 1 Kommittéhandboken
- Esping-Andersen, Gösta, "Jämlikhet, effektivitet och makt", i *Socialdemokratin samhälle : SAP och Sverige under 100 år*, Klaus Misgeld, Karl Molin, Klas Amark (red.), Tidens förlag, 1988.
- Fulcher, J., "The Development and Decline of Joint Concertation in Sweden", Berger, S. & Compston, H. (eds.), *Social Partnership in Europe*, Oxford : Berghahn Books, 2000.
- Johansson, Jan, *Det statliga kommittéväsendet : kunskap, kontroll, konsensus*, Akademityck AB, Edsbruk, 1992.
- Hadenius, Stig(1984), *Svensk politik under 1900-talet*, Tidens förlag.
- Hadenius, Stig(1997), *Swedish Politics During the 20th Century : Conflict and Consensus*, Svenska institutet.
- Hadenius, Stig ; Wieslander, Hans ; Molin, Björn, *Sverige efter 1900 : En modern politisk historia*, Aldus/Bonniers, Stockholm, 1967.

- Halvarson, Arne, *Sveriges statskick*, 10 : de upplagan, Almqvist & Wiksell, 1995.
- Held, David, *Models of Democracy*, 2nd ed., 1996.
- Hermansson, Jörgen, *Politik som intresskamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm : Norstedts Juridik, 1993.
- Hoefer, Richard, "Swedish Corporatism in Social Welfare Policy, 1986-1994 : An Empirical Assessment", *Scandinavian Political Studies*, vol.19, no. 1 1996.
- Holm, Stefan, *Aukorporatisering? : en empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer*, Statsvetenskapliga institution, Uppsala universitet, 1998.
- Lewin, Leif, *Samhället och de organiserade intressen*, Nordstedts, Stockholm, 1992.
- Meijer, Hans, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Gleerup, Lund 1956.
- Mellbourn, Anders, *Bortom det starka samhället : Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-85*, Carlssons, Stockholm, 1986.
- Micheletti, Michele, *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm : Publica, 1994.
- Pestoff, V. A. (1992), "The Demise of Concerted Practices and Negotiated Economy in Sweden", in Treu, T. (ed), *Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, Berlin : Walter de Gruyter.
- Pestoff, V. A. (2000), "Sweden during the 1990s : The Demise of Concertation and Social Partnership and its Sudden Reappearance in 1998", Berger, S. & Compston H. (eds.), *Social Partnership in Europe*, Oxford : Berghahn Books, 2000.
- Pierre, Jon, "Parallel Paths? Administrative Reform, Public Policy and Politico-bureaucratic Relationship in Sweden", in *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, B Guy Peters and Jon Pierre(eds.), Routledge, 2001.
- Premfors, Rune(1999), "Organisationförändringar och förvaltningspolitik—Sverige", i *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsförändringar i tre nordiske lande*, Per Lægred og K. Pedersen (red.), Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Premfors, Rune(2000), *Den starka demokratin*, Atlas.
- Rothstein, Bo, *Den korporativa staten*, Norstedts, 1992.
- Rothstein, Bo och Bergström, Jonas, *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, SNS Förlag, 1999.
- Ryner, Magnus J., *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way : Lessons from the Swedish model*, Routledge, London. 2002.

- Schmitter, Philippe C.(1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, pp.85-131
- Schmitter, Philippe C.(1982), "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going", in Lehmruch, Gerhard & Schmitter, Philippe (eds.), *Patterns of Corporatist Policy Making*, London : Sage.
- SOU1990 : 44 Demokrati och makt i Sverige
- SOU1999 : 121 Avkorporativisering och lobbying
- SOU2000 : 1 En uthållig demokrati!
- Söderlind, Donald och Petersson, Olof, *Svensk förvaltningspolitik*, Diskurs, 1986.
- Törnblom, Rune, *Offentlig förvaltning*, 9 : e upplagan, Publica, 1993.
- Wockelberg, Helena, *Verksledningsdebatten. En analys av partiets och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer*, Statsvetenskapliga institution, Uppsala universitet, 1996.
- Amark,Klas, "Smmanhållning och intressepolitik : Socialdemokratin och fackföreningsrörelsen i samarbete och på skilda vägar", i *Socialdemokratin samhälle : SAP och Sverige under 100år*, Klaus Misgeld, Karl Molin, Klas Amark (red.), Tidens förlag, 1988.