

デンマークの政治・行政システムとEC加盟後のその変容

——政治統合への小国の適応形態の一事例研究——

安 世舟

- 一 はじめに
 - 二 スウェーデン・ノルウェーと共通するデンマーク政治の特性
 - 三 デンマークの政治・行政システムの成立と展開
 - ① その歴史的・社会的背景
 - ② 政党政治の特徴——「協力的デモクラシー」
 - ③ 政策決定過程の特徴——「団体協調的デモクラシー」
 - a 団体協調主義
 - b 「政治・行政二分法」に基づく政府組織の特徴
 - ④ 中央政府主導の行政から地方自治体主導の行政への転換——「合意に基づく地方分権的デモクラシー」
 - 四 政策決定過程の「ヨーロッパ化」に伴う政治・行政システムの変容
 - 五 おわりに
- 一 はじめに

フランスという先進近代国家と独伊という後発近代国家は、周知のように、一九六〇年代以降、ベネルクス三国と共に「ヨーロッパ経済協同体」(EECと略記する)という経済的地域統合へと進んだ。このEECを「ヨーロッパ」

デンマークの政治・行政システムとEC加盟後のその変容

と規定するならば、このEECが中核母体となって周辺諸国を組み入れて、今日のEUへと展開する過程は「ヨーロッパ化」と定義することができよう。

ヨーロッパ大陸において、「ヨーロッパ」の北辺にスカンジナビア半島を中心に一塊の国家群が存在する。それは、北欧と称されるように、「ヨーロッパ」の北へ延びた部分である。従って、それは「ヨーロッパ」と政治的・経済的・文化的に多くの共通点を持っていると同時に、北辺に位置することで、ヨーロッパとは異なる特徴も持っている。その特徴の大部分は、「ヨーロッパ」を中心と考えるならば、それは、周辺に位置すると言う条件が結果的にプラスの方向に作用した点に起因するところが大きい。その例として注目し値するのは、「ヨーロッパ」の政治的展開が、一応ある程度進んだところで、そのマイナス面が表面化した場合、それを避ける選択を行うことも出来るし、また良い点があったら、それを積極的に摂取しようとするために、モデル国の政治的展開が行き詰まった場合、それが実行可能な修正モデルとなり得るという点、すなわち一つのオルタナティブの役割を果たすことができるという点である。そのオルタナティブの典型とは、第二次大戦以降、「スウェーデン・モデル」とか、「北欧モデル」とか言われたものである。しかし、一九七三年の石油危機以降、世界の資本主義経済が低成長時代に入り、そこから抜け出る苦闘の中で「経済のグローバル化」の傾向が強まり、さらに一九九〇年代以降の情報技術革新の発展によって、情報のグローバル化も進み、各国の経済は従来以上に国際経済の影響を受けることになった。それと共に、各国は国際的な経済競争の中で生き残るために、「生産費の比較優位」を求めて激しい経済競争を展開した。こうして、資本や人口の移動が急速に進み、一国経済は、その抱える中核企業が国際競争力を身に付けない限り、没落の運命に陥ることは必然となった。このことに逸早く気付いたのがEECの構成国であり、従って、これら諸国は、規模の経済を求めて、その拡大に努め、周辺諸国への「ヨーロッパ化」を試みるようになったのである。

一 国単位で国民の全てが平等・公平・公正に取り扱われる民主主義的で連帯主義的な北欧の福祉国家体制―それは、スウェーデンではこの福祉国家体制の構築に主導的役割を果たした社会民主党党首のハンソンの提唱に従って「国民の家」⁽¹⁾と言われているが―の構築と維持は、一九七〇年代中頃以降は、「経済と情報のグローバリゼーション」という世界経済の動向を考慮することなくしては困難となってきた。そこで、北欧は、この「国民の家」の基本的システムを新しい世界経済の動向の中で維持するために、小国であるが故に、新しい「実験」を試みて今日に至っている。その過程で、北欧諸国は、「国民の家」の維持とそれを支える政治・行政システムを基本的に保持しながら、「ヨーロッパ化」の課題に対しては、各々独自の立場を示している。というのは、北欧諸国にとって、「ヨーロッパ化」とは、国家の在り方や、外交政策の展開とも深く関わっているがために、それが経済的な理由に基く内政上の必要から行われなくてはならなくても、外交政策の点では、北欧諸国の対応が一樣でないように、一樣でないからである。言うまでもなく、北欧諸国は、冷戦中は、各々その置かれた地政学的位置も異なるし、そしてそこから由来する国益の規定も異なり、また第二次大戦中におけるナチ・ドイツとの関わりの違いもあって、デンマーク、ノルウェーはNATOに加盟し、西側一員としての態度を明確に示したが、他方、スウェーデンは伝統的な中立路線を堅持し、東西の橋渡し役を果たし、それが、外政的に、多様な様相を示してきたのである。従って、EUという政治統合が進展する中で、北欧諸国の各国も、このEUとの関係においては、それぞれ独自の政策を展開している。現在、北欧諸国の中で、ノルウェーを除き、デンマーク、スウェーデン、アイスランド、フィンランドがEUに加盟している。但し、デンマークはEU加盟は条件付であり、さらに通貨統合、つまりユーロ導入をまだ果たしていない。また、スウェーデンも同様である。このように、北欧諸国は、各々国内事情から、EUとの関係も多様な様相を呈している。とはいえ、EUは連邦国家へ向けて、一步着実に政治統合を進展させており、二〇〇二年末には、二〇〇四年に中・東欧のEU加盟を承認しており、従って、

ヨーロッパは一つの巨大な連邦国家へと将来生まれ変わることは必至である。EUという超国家組織の中央政府の役割を果たしているのは、政策決定の最高機関である加盟国の首脳から構成される「首脳理事会（欧州理事会）」と、問題領域毎の加盟国閣僚から構成される「閣僚理事会」である。また、ここで決定された政策を執行する行政システムの「EU委員会」が存在する。それは加盟国から派遣された公務員から構成されている。しかし、ベルギーのブリュッセルにあるこのEU委員会は、実質的にEUの執行部に当たる役割を果たしつつあり、それは、欧州理事会や閣僚理事会で決定された政策をEUの規則・指令・決定の形に変えて、それを加盟国と協力して実施しており、その過程で、EU加盟国における政策決定過程の「ヨーロッパ化」が進展している。このような、「ヨーロッパ化」は、加盟国の政策決定過程や、政策アクターの行動様式に大きな影響を与えずにはおかないのである。その結果、加盟国、とりわけ、小国の政治・行政システムは、漸次、「外部」環境からもたらされるインパクトを受け、変容し始めている。

他方、EUのマクロレベルでも、一種の「国家なき協力的連邦制」が生まれつつある⁽²⁾。

本稿では、こうした変化をデンマークのEC・EUへの加盟との関わりの中で、その政治・行政システムの変容を探るのが目的である。換言するならば、北欧の一国としてのデンマークの「ヨーロッパ化」が内政と従来の政治・行政システムにいかなる影響を及ぼしたのかについて素描することが目的である。もともと、北欧は共通する政治システムと政治文化を持っており、相互間では相互影響が強いために、まず、「ヨーロッパ化」に伴うデンマークの政治・行政システムの変容を理解するために、その前提として北欧諸国に共通する政治の特徴を簡単に紹介し、その次に、デンマークの政治・行政システムを見た後に、デンマークの政策決定過程の「ヨーロッパ化」に伴う政治・行政システムの変容について説明を試みたいと思う。

二 スウェーデン・ノルウェーと共通するデンマーク政治の特性

第一次大戦は、「日の当たる国」と「日の当たらない国」との戦争であり、第二次大戦は、「持てる国」と「持たざる国」との戦争であった。換言するならば、両大戦は、帝国主義的権益の分け前を巡る争奪戦の様相を示していたと言える。戦争は、交戦国の政治システムの耐久度を測る「負荷試験」の役割を果たした。第一次大戦において、それに不合格となったロシアでは、一九一七年一月、史上最初のボルシェヴィキ党による社会主義革命が成功し、社会主義が世界の一面で実験されるようになった。第一次大戦後、戦勝国のイギリスでは、このロシア革命の衝撃が大きかったが、しかしその野蛮な展開を見て、それとは別の方法、つまり資本主義を温存させながら、社会主義に代わるオルタナティブとして「福祉国家」の理念が国民の心を捉え、この理念を主張する労働党が政権に参加するようになった。他方、第一次大戦という「負荷試験」に不合格となったドイツ帝国は、敗戦と革命によって崩壊し、それに代わって登場したワイマール共和国は、マルクス主義的社会主義によって脚色されたものであったとはいえ、イギリスとは同様に、「福祉国家」の確立を目的に誕生した。この共和国を作り、支えたのはドイツ社会民主党であった。同党は、一八九一年、「エルフルト綱領」を採択して以来、世界のマルクス主義的社会主義運動の指導政党として内外に認められ、その動向に資本主義世界の運命がかかっているかのように思われていたぐらいであった。ところが、同党内で、資本主義を社会主義へと転換させるプランを巡って三派に分かれた。ワイマール共和国を創立し、それを支えた多数派は、基本的にイギリス労働党と同様に、「福祉国家」の確立を目標に掲げて、それを達成する手段としては、議会制民主主義、つまり近代国家の構成原理である自由主義と民主主義のさらなる強化・発展の道を通じて、資本主義経済の欠陥を是正する方法を主張した。言うまでもなく、社会主義による資本主義経済の欠陥を是正する方法とは、要言すらならば、「生産手

段の国有化」である。ロシアでは、もともと自由主義や民主主義が育っていなかったが故に、無理からぬことではあったが、この自由主義や民主主義は後回しにして、ツァー時代の専制体制をそのまま継承したままで「生産手段の国有化」のみを強権で実行して、「社会主義」と称していた。とはいえ、一九二九年の世界大恐慌の勃発に際しては、ロシアだけは、恐慌の影響を受けなかったために、自由主義・民主主義を伴わぬ「社会主義」とはいえ、それは大恐慌直後の危機に瀕する資本主義に代わるオルタナティブとして一定の輝きを示していた。

この世界大恐慌が、「ヨーロッパ」と北欧のその後の政治的展開における分かれ道となった。福祉国家の確立は、富の生産と分配において、労使協調を基調に、そして個人の能力で解決できない生活分野については、国が公共的サービスを提供する政治・行政システムを確立することが前提となっており、そのために労働者階級を代表する社会主義政党は、「生産手段の国有化」、つまり「社会化」を全面的に放棄するか、あるいは社会経済のインフラにあたる部分の「社会化」のみに限定して、直接的に富を生み出す生産手段については、暫定的ないしは永久的にこの「社会化」綱領を棚上げすること、他方、資本家階級を代表する保守政党も、その代わりに資本主義経済の循環における摩擦に起因する失業や、疾病や老齢などによって、労働者が止む無く生産過程から脱落してしまうことになる社会問題を解決する社会政策を支持し、さらに職場においても、労働者が人間らしく取り扱われるような制度作りを承認することが求められた。ロシアのボルシェヴィキ革命の直接的インパクトを受けていたドイツでは、こうした社会福祉国家確立の前提についての社会民主党の要求を、資本家階級も一九一八年末の革命の展開を見て、やむなく否応無しに承諾し、ワイマール共和国が成立したのであった。しかし、一九二八年五月に成立したドイツ社会民主主義の労使を代表する政党間の「大連合内閣」は、一年後に勃発した大恐慌の対処の仕方、閣内分裂を起こしてしまった。ドイツ社会民主党は、資本家階級に対して、継続して福祉国家存続の前提条件を守ることが求めたが、卵を産む親鳥が死に掛けていることを理由にし

て、資本家階級はそれを拒否し、一九三〇年三月、「大連合内閣」は崩壊した。それに続くブリュネーニグ大統領内閣は社会政策を犠牲にして、「危機にある資本主義」を救出すべく経済政策を優先させて、それを実行した。その延長線上に一九三三年一月三〇日、ヒトラー内閣が誕生した。この同じ日に、デンマークの首都コペンハーゲンの「大臣街」(Kanslergade)にあるデンマーク社会民主党党首で首相のスタウニング (Thorvald Stauning, 1873~1932) の自宅で、「ドイツの道」を避ける選択が、与党の社会民主党と農民を代表する野党の自由主義政党との間で協議され、一つの妥協が成立した。この妥協こそが後に「北欧モデル」あるいは「福祉国家モデル」と言われた資本主義と社会主義の間の「中間の道」の誕生の基盤となったものである。

もともと、デンマーク・スウェーデン・ノルウェーの北欧の主要三国は、バイキングの子孫が作った国で、いわゆる「同文同種」の間柄である。その上、宗教改革に際しても、ルター派の新教が国教化されており、文化的にも同質性を持っている。一三世紀頃から一六世紀初頭までの三世紀の間、三国はデンマーク王家の支配下にあったが、「ヨーロッパ」とロシアを巡る国際政治の展開の影響を受けて、それに巻き込まれる形で、スウェーデンが一五二三年にデンマークから分離・独立し、さらにノルウェーが一九〇五年にスウェーデンから分離・独立して、それぞれが独立国家として今日に至っている。またアイスランドも一九四四年にデンマークから分離・独立している。言うまでもなく、政治・行政システムを政治文化の観点から見ると、北欧主要三国は、多くの共通点を保持しているのである。というのは、「同文同種」から来る相互模倣性が強いからである。こうしたことから、戦後、北欧諸国間に地域統合の動きがあり、一九五二年に、「北欧協議会」(Nordic Council) が生まれた。それを通じて、北欧各国の閣僚、議員、行政官は定期的な会合を持ち、とりわけ外政と公共政策に関しては共同で対応出来ることがあれば、共同行動を行うという仕組みが作り出されており、その結果、良い点はお互いに学びあう関係にあるのである。⁽³⁾

また、経済的に見ても、これら三国に共通する点は土地の生産性の低さであると言えよう。平地のデンマークは、主たる産業が農業であったが、スカンジナビア半島の北海側の長い沿岸部分を領土とするノルウェーは農耕地が少なく、当然、主たる産業は漁業ということになり、山岳地帯が多いスウェーデンの主要な産業は、林業、鉱物採掘業と牧畜ということになる。デンマークを除いて二国は、農地が少ないために、一九世紀において大飢饉が続き、とりわけスウェーデンからは若者を中心に多くの者がアメリカに移民したことは有名である。ところで、この三国はドイツに遅れること半世紀後の一九世紀後半に工業化の波に見舞われ、それに続いて二〇世紀初頭において、都市化現象を経験することになる。工業化・都市化現象が生み出したマイナス作用は、「ヨーロッパ」と同様に労働問題であった。この問題を解決するために、社会主義政党が誕生したことは言うまでもない。それはモデルとされたドイツ社会民主党の展開過程から学び、自国にとってポジティブなもののみを取り入れる主体的選択の対応を行った。第一次大戦と共に、社会主義運動が社会民主主義と共産主義に分裂したが、北欧の社会主義政党は社会民主主義を選択した。北欧の社会民主主義政党は、生産や消費の分野では、協同組合を積極的に設立して、貧困に対しては自主的解決の道を模索し、さらに労働者教育協会や、成人教育施設を設けて、労働者の識字率の向上に努める一方、労働者の余暇利用においても、党や組合中心に組織化が進められ、資本家階級の文化とは異なった「対抗文化」を作り出していった。こうした動きは一九二〇年代に入り本格化し、「ヨーロッパ」とりわけワイマール共和国の社会民主党の実践から学びつつ、それに影響されながら、「社会化綱領」は、暫定的に棚上げして、労使協調による企業内民主主義の確立に努めた。また、資本家階級も、「ヨーロッパ」のそれとの競争に対抗するために、自らも組織化を強め、さらに、組織化された労働者階級の代表の社会民主党や、その傘下の労働組合と協力しあって、経済を運営する方向へと姿勢を固めていった。こうした動きに刺激されて、とりわけ働く者の立場からすると、産業分野が異なるだけの農業労働者や漁業労働者も協同組合を作り、自らの利益を

守り、発展させようとして、組織化されていった。この組織化の流れは、中小商工業者を含めて他の階層にも波及して、全ての国民は生活の糧を得る職場やその他の生活の分野において、いずれかの団体に組織されるようになっていった。一九二〇年代は、イギリスでは多元的国家論が展開されていったが、それはまさしくこの北欧における社会構造の変化にあてはまる理論と言えるのである。

一九二九年世界大恐慌勃発後、上述したように、ナチ党の台頭を見て、北欧主要三国はドイツにおけるナチズムに至る「ドイツの道」を選択せず、労使協調体制を継続させる道を選択したのである。上記のデンマークの「大臣街の合意」はその象徴であった。その内容は、次の通りである。①賃金カットを行わず、既存の労働協約を延長すること、②失業者を復職させるための大規模な公共事業プログラムの実施と失業者とその家族に越冬手当を支給すること、③平価切り下げによる輸出の奨励と農民の所得を保障する農産物価格を維持すること、④社会保険と貧民救済措置を統合して国民全体が享受できる普遍的で包括的な社会福祉システムを構築すること。以上四点が議会の主要政党によって合意された。⁽⁴⁾そして、このデンマークの「大臣街の合意」の影響を受けて、スウェーデン、ノルウェーの政権党の社会民主党も、それぞれの国で同じような内容の政策を採用し、後に「北欧モデル」と称される福祉国家体制が構築されていったのである。ナチ・ドイツは、全体主義独裁体制、そしてその挙げ句の果てには「持たざる国」として「持てる国」に対する挑戦としての第二次大戦へと突入し、敗戦を迎える。北欧諸国は社会民主党政権の下で、ひたすら福祉国家の確立へと進み、第二次大戦を迎える。デンマークとノルウェーはナチ・ドイツに占領され、その福祉国家建設の動きは一時中断するが、スウェーデンは歴史的伝統の中立政策を堅持し、「北欧モデル」の「国民の家」としての福祉国家の完成に向けて突き進んでいった。第二次大戦後、完成に近いスウェーデンの「国民の家」モデルをデンマーク、ノルウェーは模倣して、世界に冠たる福祉国家が北欧全体にわたって完成することになったのである。⁽⁵⁾

北歐の福祉国家は、一九六〇年代に日本でも注目され、羨望の的にされた。その実現には上述した経緯があったが、その他にも様々な要因が作用したことは言うまでもない。それについて、以下簡単に見ておこう。第一に、国民の半数近くの支持を得た社会民主党の長期政権が続いたという点である。例えば、デンマークでは、社会民主党は一九二九年から六八年までドイツ占領下の四年間を除いて政権を担当していたし、ノルウェーは、一九六三年に二週間の中断があったが、一九三五年から一九六五年までの三〇年間、スウェーデンでは、一九三六年の数ヶ月間の中断を除き、一九三二年から一九七六年まで四四年間も長期にわたって政権を担当した。⁽⁶⁾

第二に、北歐独特の政治文化として、強力な国家とそれを支えるかなり清潔で能率的かつ強力な行政システムが存在し、それに対する国民の強い支持があった点である。東はロシアから、南は「ヨーロッパ」の大国から絶えず国の安全が脅かされていたために、国の安全と独立を守るために、王をリーダーとする国家を強化する他なかった。従って、「ヨーロッパ」において絶対主義国家が形成され、それが下からの市民階級の台頭と共に啓蒙絶対主義国家へと変容し、後に自由主義と民主主義によってオーバーホールされて近代国家へと転化していったのと同じリズムが、タイムラグがあるにせよ、北歐でも繰り返された。つまり、一七世紀に絶対主義王制が出現し、一九世紀に入って啓蒙絶対主義王制から制限君主制へと変容した。強力な国家は外国の侵略から国民の安全を守り、国民の内政問題を解決する政治装置として国民の間に厚い信頼を得ていた。その過程を見ると、近代国家の構成原理の自由主義・民主主義・ナショナリズムが北歐諸国の絶対主義国家のオーバーホールに際しては、英仏やドイツとはタイムラグやその組み合わせや、その実現される時間的順序が異なる。まず、強力な国家は、そのまま存続させて置きながら、国家権力を行使する王権の専制化を防止するために等族会議の強化による王権の抑制が図られた。このメカニズムは一九世紀に入って、「ヨーロッパ」における立憲主義の展開の影響を受けて定着し、立憲君主制の方向へと発展していった。そして資本主義経済の確立と

共に、資本家と農業経営者が政治主体として登場して自由主義を主張するに及んで、等族会議も近代的議会へと発展した。議会制民主主義は、デンマークでは一九〇一年に確立された。ノルウェーは、それより一五年早く一八八四年に、そしてスウェーデンは、デンマークより一六年遅れて、一九一七年に議会制民主主義が導入された。⁽⁷⁾

次に、一九世紀末に工業化が始まり、民主主義は労働者階級によって担われ、民主主義は平等主義と連帯主義として展開され、それは下からの民衆運動の形で、政治を下から改革する原動力となった。一九二〇年代に、社会民主党が国民の大半となった労働者階級の支持を得て、一九三〇年代から六〇年代にかけて「北欧モデル」の福祉国家体制を作り上げた。その際、既存の強力な国家が社会改革の道具として利用されたのである。保守政党は、強力な国家それ自体を善とみなしていたが、社会民主主義者も教条主義的なマルクス主義的国家論を捨てて、既存の国家を社会改革の道具とみなしていたからである。⁽⁸⁾ こうして、社会民主党政権は、労働組合や各種協同組合が担っていた労働者大衆の生活面でのあらゆるサービスの提供を国家に吸収・統合・再編して、福祉国家体制を構築していった。つまり、従来の政治・行政システムを各種の機能集団と接合させ、融合する過程の中から、「北欧モデル」の政治・行政システムが生まれたことは注目に値する。その際、留意すべき点は、北欧の政治・行政システムは、「ヨーロッパ」、とりわけ独・仏の官僚制と異なり、純粋な政策執行機構であるという点である。二〇世紀初めに、北欧各国で議会制民主主義の確立と共に、一院制の議院内閣制が導入され、議会が政治過程の枢軸的役割を果たすようになった。つまり、政策決定過程を見ると、選挙後の議会の多数派を占める一党ないし連合政党が内閣を構成するが、それは政策の立案の機能を果たすのみである。例えば、政府を構成する各省に対応する議会の常任委員会が存在し、その常任委員会は議会各党の議席に比例して委員が配分され、各省大臣は関連する議会の常任委員会と協議しながら、政策立案を行うが、その政策決定に際しては、発案された政策に利害関係を持つ全ての利益集団や関係機関と協議し、それらの意見を十二分に取り入れるシステムが整

備されている。このシステムは、スウェーデンではレーミス (remiss) と称されている。それは、政策の発案・決定に際して、それに利害関係を持つ全ての国民の意見を媒介するシステムである。⁽⁹⁾ こうした手続きを経た政策原案が議会で公式の政策として決定され、法律の形をとる。この決定された政策の執行のみを遂行するのが行政機構である。それは英語では Agency と訳されている。一九八〇年代に、イギリスのサッチャー首相が従来の行政機構を政策の立案機能を担当するトップの行政機関のみを残し、政策の執行を担当する機関を Agency と称して、政府官庁から分離・独立させる行政改革を断行した。日本も、それを見習い、Agency を「独立行政法人」と訳して、行政改革を行っている。実は、こうした改革のモデルは北欧にあったのである。ところで、北欧では、こうした政策執行機関の行政システムが独立性が強いために、それは往々にして国民から遊離する可能性があった。つまりそれが主権者である国民の意志の法律を公正・公平に執行していない場合も多々あり得た。そこで、そうならないように、監察機関として、スウェーデンではオンブズマン制度が導入されて、行政システムの独走と独善性を正して、行政を国民のためのものとするシステムが確立されたのである。デンマークも、一九五三年に議会にオンブズマン制度が導入され、ノルウェーも一九六〇年に導入された。他方、アメリカのような連邦制や三権分立制のような権力濫用をチェックする制度が導入されていない北欧では、一院制の議院内閣制の場合によく起こり得る「多数者の専制」の危険性を防ぐために、議員の三分の一の発案で法案を国民投票にかけるシステムが導入されている。とりわけ、その傾向が強いのは、デンマークである。デンマークでは、一九〇〇年に国民投票制が導入され、ヨーロッパでは、スイスに次ぐ直接民主主義の盛んな国である。⁽¹⁰⁾

さらに福祉国家を生み出し、支えている第三の要因は、各政党が協力する政治文化の共有である。ノルウェーの著名な政治学者ロッカ (Stein Rokkan, 1921~1979) の指摘により有名になったが、北欧の政党は社会的亀裂をそのまま反映しており、一九二〇年代から七〇年代初めまでは、工業化に伴って起きた社会問題の解決を巡って労使の社会的

亀裂が生じ、政党もこの亀裂に沿って形成され、対峙されていた⁽¹¹⁾。左は国民の四〇%ないし四五%の支持を得た穏健な社会民主党、右は中道の自由主義政党と農民党の中央キリスト教党などである。一九七〇年代後半以降、福祉国家の存続は内外の環境の変化による困難に直面すると共に、政権に復帰した中道保守政党が、その見直しに着手すると、社会民主党もそれに同調するようになったが、それを契機に福祉国家を擁護しようとする共産党を初めとする急進的左翼政党が台頭し、社会民主党の支持層を侵食し始めた。また、環境保護運動が生まれ、他方、「高福祉高負担」を批判する国民層の支持を得た右翼政党も台頭した。さらに、一九六〇年代に入って、不足し始めた労働力の補完措置として外国人労働者が多数流入するに及んで、外国人労働者が社会に対して巻き起こす諸問題に対して、保守的に反発する極右政党も台頭した。こうして、一九七〇年代までに、北欧諸国では、五ないし六の政党が協力し合う政党政治が展開されていたが、七〇年代以降になると、福祉国家の在り方に批判的な左右の急進政党が台頭して、現在、七ないし八政党制となっている。とはいえ、福祉国家を支えている基幹政党、すなわち中道左派の社会民主党と穏健保守党は、両者を媒介する中道政党のいずれかとの連立を組むことによって、社会民主党主導の連立政権、ないしは保守党主導の連立政権が存在し、今日に至っている。しかし、比例代表制のために多党化の高まりと共に、内閣は必然的に少数派政府となり、それは一応数の上では不安定のように見えるが、主要政党の間に基本的な問題についての価値観の共有と、また内政面では、福祉国家の維持・発展については、安定的な多数が常に存在しているので、政権は長期的には安定しているように見える。そして、こうした安定性が維持されているのは、主軸政党の社会民主党が柔軟でプラグマティックな政党である点に由来するところが大きい。例えば、デンマーク社会民主党は、「農村開発は、工業の利益と共に生産手段の所有者、つまりプロレタリアートの搾取者の利益に他ならない」というカウツキーの社会主義の農業綱領⁽¹²⁾を受け入れることなく、農業従事者の利益を工業労働者の利益と調和させるような柔軟な解釈を行って、農業従事者を党の協力的な支

持者に変えるプラグマチックな政策を展開している。⁽¹³⁾このように、社会民主党の穩健中道路線は、保守党にも反作用して、革新政党と保守政党の両方とも、国民が全体として連帯し、かつ公平・公正な社会を作ろうとする基本合意ができていたために、一九七〇年代以降の少数派政権でも、政局は安定的に維持されているのである。⁽¹⁴⁾また、政権安定には、政治的リーダーのリクルート過程の点でも「ヨーロッパ」、とりわけフランスとは異なり、下からの補充システムが定着している点に起因するところが大きい。というのは、社会民主党のリーダーの多くは、党や組合の主催する成人学校で学び、地方自治体の政治で政治家としての基礎訓練を受けた後に、中央政界に進出する道が出来上がっているからである。従って、政治的エリートと国民との間に価値観や生活全般において相違がなく、文字通り、政治的エリートは民衆から生まれ出た民衆の代表である。

以上、デンマークを含む北欧の政治の特性とそれを支えている政治文化について素描したので、次にデンマークの政治・行政システムについて概観したい。

三 デンマークの政治・行政システムの成立と展開

①その歴史的・社会的背景

デンマーク国民は、スウェーデンから到来したバイキングの子孫である。一二世紀初頭に国家統一が成就され、権力は国王とカトリック教会が分有していたが、王権の拡大と共に、貴族、自由民、農民層が台頭し、貴族と王権との抗争が続いた。一三世紀末、王権は貴族によって制限されるようになった。しかし、一六六〇年に絶対主義王政が成立し、それは一八四九年まで続いた。デンマークの政治発展は隣接する「ヨーロッパ」の大国のそれと軌を一にしている。西欧の一八四八年の革命の影響下にデンマークでも、一八四九年に憲法が制定され、制限君主制へと移行し、近代国家形

成へと進んだ。二で述べたように、北欧諸国は多くの点で政治文化を共有している。とはいえ、デンマークは、スウェーデンやノルウェーと異なる独自性を、実のところ二つ持っている。一つは、その置かれた地理的条件であり、その二は、国内産業の展開である。まず、デンマーク政治の相対的独自性を形成している理由の一つである地理的条件から見とおこう。デンマークの国土は、北海とバルティック海に挟まれ、ドイツと陸地で繋がっているユカタン半島と約四七〇以上の島から構成されている。島の中で最も大きいのが、グリーンランドである。首都コペンハーゲンもユカタン半島ではなく、その東に位置するシェラン島に存在し、同島とユカタン半島がデンマークの中心地域である。また大きくユカタン半島から離れているグリーンランドやスコットランドの北にあるフェーロー (Faeroe) 諸島を除く殆どの島は橋によって繋がっている。従って、デンマーク国民は、「橋で繋がっている国民」(a bridge builder nation) と称されている⁽¹⁵⁾ ぐらいである。それは地理的意味だけではなく、政治的含意も示している。デンマーク国民は、人種的・文化的に同質であっても、橋ができるまで島々は孤立していた。従って、それぞれの島は、独自の政治展開を行うのは必然であり、島々の住民同士が共通の問題の解決のためには意見の異なる隣人との交渉の論理と協力のメカニズムを發展させなければ、平和と秩序を維持することができなかったからである。従って、デンマークの現代政治の特徴の一つの「協力的デモクラシー」(Cooperative Democracy) は、国土の形状に起因する側面が大きいと言えよう。

デンマークの相対的独自性をもたらした第二の要因は産業の發展状況と政治發展の関係である。その海岸線が七三九九キロメートルもあり、漁業が盛んであることは誰でも推測される。他方、世界的にその名が知られている酪農製品の産出国として農業が盛んな国であるという印象も強い。しかし、現在、農業・漁業人口は五％に過ぎないのである。農民一人で一〇〇人前後のデンマーク人の食料を供給できるという。その秘密は、集約農業を可能にした協同組合運動にある。デンマークは、「ヨーロッパ」の周辺国であるので、上述したように、「ヨーロッパ」の政治發展の中で、長所を

自主的に選択して取り入れており、すでに一六八三年に統一法典を制定して、「法治国家」への転換を試みている。それに象徴されるように、近代社会への構造的変換は上から企てられ、その一環として、一七八八年に封建的土地所有制の根幹をなす農奴制が廃止され、フランスより早く農民が解放された点は注目し得る。解放された六、七万の農民は、大地主に対抗して、農地の垣根、区画などを自主的に話し合っ⁽¹⁶⁾て決めるなど、農業経済の合理化に励み、下からの自治のモデルを作り出していった。それと同時に、農村に民衆成人教育機関を多数設立し、それを拠点に西欧の進んだ農業技術を吸収し、農業の近代化を図っていったのである。従って、高度な知識を身に付けた自作農家が中心になって、デンマーク農業を運営するようになり、一九世紀後半の「組織の時代」に入り、協同組合運動を積極的に展開して、「下からの自治」を農業分野においても実践するようになった。

次に、一九世紀末からの工業化の波が高まり、労働者階級が台頭した。それは、一八七一年に創立されたデンマーク社会民主党の指導下に、労働組合、消費協同組合、文化クラブなどに組織されていった。このように、人口の大半を占める農民や労働者階級、つまり殆どの国民はどれかの団体に組織されるようになっていったが、この度合いは北欧の中で、デンマークが最も顕著であると言えよう。こうして労働運動の分野においても、労働者はその直面する諸問題を解決するために、仲間と協力して結社、つまり団体を作って資本家と交渉して問題の解決を図っていくという「下からの自治」による政治参加の政治文化を築いていったのである。⁽¹⁷⁾こうした社会構造の変化は、政治の世界に大きな影響を及ぼさずにはおかなかった。極言するならば、二〇世紀のデンマークの政治生活は、農民の協同組合運動と労働者階級の組織活動を抜きにしては語り得ないのである。

② 政党政治の特徴——「協力的デモクラシー」

上述したように、一八四九年に憲法が制定され、デンマークは立憲君主国に転化した。憲法に基づいて、国家権力は、三権に分割された。言うまでもなく、行政権は国王と彼によって任命された内閣が掌握し、立法権は二院制が担い、司法権は裁判所に与えられた。議会 (Folketinget) は、一九五三年に一院制となり、今日に至っている。もとより、本格的な議会制民主主義、つまり国王が国民統合の象徴の地位にとどまり、国民の支持を得た議会が、政治の中心となる議院内閣制の発展は政党発展を待たねばならなかった。デンマークで最初に政党が創設されたのが一八六六年である。プロイセンとの戦争に敗北し、南部のシュレスヴィヒ・ホルシュタインを失った国家的危機に際して、富裕な地主層は上院を彼らの支配の道具に変えるために普通選挙制度を廃止し、等級選挙制度を導入するための憲法改正の実現を目指して、政党を結成し、「右翼」(Højre) 党と称した。それは保守的な国民自由主義的政党である。自営農民層はこれに反対し、一八七〇年に自由党を創立し、最初「左翼」(Venstre) 党と称した。一八七二年に自由党は下院の多数を制するようになる。農業社会における経済的利益対立は、政治の世界に左翼党と右翼党という政党結成に結実した訳である。右翼党は、一九一五年以降、「保守国民党」と改称し、地主、高級官僚、商工ブルジョアジーを代表する政党として展開する。このような農業社会を代弁する相対立する政党の発展と共に、デンマークでは、議会中心の政党政治システムが構築され、一九〇一年、国王は自由党に組閣を命じて以来、議院内閣制が本格的に開始されるようになった。⁽¹⁸⁾

次に、社会民主党は一八八四年の選挙で、初めて議会で二議席を獲得し、その後急速に議席を伸ばし、一九二四年には最大最強の政党へと躍進した。ロツカンの説に従うと、労使の対立という社会的亀裂が、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけて顕著となり、それは社会民主党の躍進をもたらしたと言えよう。それに影響されて、自由党は二つに分裂した。つまり、一九〇五年に自由党内の左派にあたる知識人と小自営農民が中心となって自由党から分離・独立して「急進左翼」党と称した。この政党は農民の協同組合運動を母体とする社会自由主義的で、反軍国主義的政党である。

同党は、その後、「社会自由党」と称するようになった。同党は、左右対立の政党政治を媒介する枢軸的な役割を果たす存在となる。一九〇五年以降、七五年間、同党は、時には保守二党と組み、中道右派政権を作り、また時には、左の社会民主党と組んで、中道左派政権を作り、政党政治における妥協と協力体制作りにおいて大きな役割を果たした。というのは、一九二〇年に比例代表制が導入され、一党だけで議会の多数を制することが不可能となったからである。従って、少数派政府が継続することになるが、議会解散権を持つ首相が、それを巧みに行使して、解決が迫られる争点毎の議会多数派を作り出して、事態に対応せざるを得なくなり、各党は妥協と協力を強いられるようになったからである。その際、イデオロギー的に対立する左右を仲介し、政権存続のための協力体制作りの枢軸的地位にあった社会自由党の役割はいくら高く評価してもし過ぎることはないのである。一九三三年一月三〇日、「ドイツの道」を回避して、世界に誇る福祉国家モデルの基礎を作った「大臣街の合意」は、実は、この社会自由党と社会民主党との協力の賜物であったのである。¹⁹⁾この政党布置は、一九七〇年代初めまで続いた。しかし、一九七三年のオイルショック以降、先進諸国の財政危機が顕著となり、次に戦後の経済成長政策の副産物としての環境破壊問題に対する抗議運動の台頭、また「高福祉高負担」体制の確立によって総中産階級化した国民の中で、「社会的亀裂」に規定されない政治行動をとる層、とりわけ高等教育を受けた新中間層が台頭して、彼らが福祉国家に対する批判を展開するようになった。こうした社会構造の変化は、一九七三年の選挙における政党の多元化現象として現われた。まず、一九七〇年に「キリスト教国民党」が、一九七二年に右翼政党の「進歩党」、一九七三年に「中央民主党」が誕生した。とりわけ、進歩党は「高福祉高負担」体制に反対する反税・右翼抗議政党である。他方、キリスト教国民党と中央民主党は、社会民主党右派が分離・独立した中道政党である。また一九二〇年創立の共産党と一九一九年創立の「単一税制」党が帰り咲いた。こうして、これまで四党体制で凍結していた政党布置は流動化して、多党化時代に突入したのである。

一九七三年の総選挙は、一九三三年から、社会民主党主導の社会自由党との連立政権がその確立に努め、第二次大戦後に確立された「高福祉高負担」の福祉国家体制に対する国民の左右にある者からの批判の狼煙であった。というのは、野党の保守国民党・自由党と与党から成る既存の四党の得票率は、八四％から五八％に減少したからである。それ以降、この傾向は継続し、左右の二〇％ないし三〇％は選挙毎にその支持を変化させており、少数派政府が常態となった。⁽²⁰⁾しかし、イデオロギー的に見るならば、政党布置の基本線は変わっていない。それまで社会自由党が枢軸的地位にあったが、新しい政党のキリスト教国民党と中央民主党も中道路線を打ち出している。これら三党が、右の保守国民党・自由党と連立するか、左の社会民主党と連立するかによって、右派中道内閣か左派中道内閣が生まれているからである。一九八二年の選挙で、中道二党が保守政党との連立を選択したため、保守国民党党首のスリュタ (Poul Schlüter, 1929～) を首相とする少数派右派中道内閣が誕生し、一九九三年まで存続した。一九九三年に中道政党が支持を左に切り替えたために、社会民主党のラスムセン (Poul Nyrup Rasmussen, 1943～) を首相とする連立政権が誕生した。そして、社会民主党は翌年の一九九四年の選挙で議席を失ったにもかかわらず、社会自由党と中央民主党との連立政権を継続させた。そして一九九六年にこの中央民主党が脱落したが、社会民主党主導の連立政権が続いた。また、一九八九年に創立された「統一リスト (共産主義者)」党が一九九〇年の選挙で議席を獲得した。同党は共産党、トロツキー主義者、極左社会主義者の集合政党である。他方、一九九五年に、増加の一途を辿る移民問題に厳しい対応を求める「デンマーク国民党」が登場した。同党は、進歩党内の極右分子が分離・独立したものであり、それは東欧や中東からの難民や不法移民を「侵略」と規定し、その送還を叫んだ。デンマークは、ドイツ同様に、比例代表制とペアになっている極少数政党の政界進出を抑制する制度として二％条項がある。——もともとドイツでは二％ではなく、五％である。——この条項によって、有効投票の二％の支持が得られなかった極少数政党は国会に議席を持つことができないのである。こ

の二%条項によって、議会に代表を送り込むことのできなかつた極右政党のデンマーク国民党が一九九八年の選挙で議席を獲得することができた。そして、二〇〇一年一月に史上初めての地方自治体と国会の同時選挙が行われ、デンマーク政治に異変が起こった。

この異変の兆候は一九九八年の選挙にすでに現われていた。選挙後の有権者の投票行動の調査によると、各政党の選挙公約を整理した一五項目の内、有権者が最も関心を示したものについてのアンケートを見ると、その第一〇位までの項目は、次の通りである。一、病院と医療制度、二、高齢者介護、三、難民と移民、四、法と秩序・公共的安全、五、環境、六、公立学校における教育の質、七、子供を持つ家族の諸条件、八、EUとの関係、九、失業と失業手当、一〇、早期退職手当。一と二は公的福祉の維持とそれがより一層のユーザーの立場にたったサービス供給体制になることを求める要求であり、「高福祉高負担」の体制を基本的に承認していることを示している。三と四は、難民と移民の増大に起因する社会不安、五は環境破壊の進展に対する抗議であり、六は公教育の平等主義的傾向に対する批判である⁽²¹⁾。このような有権者の政治的意見の変化は、一九七三年の総選挙以降静かに進行していたが、それは二〇〇一年一月二〇日の総選挙で明確な形で表出することになった。

上述したように、一九九三年一月の総選挙以降、枢軸政党の社会自由党がその支持を社会民主党に切り替えたために、社会民主党党首P・N・ラスムセンを首相とする左派中道内閣が成立した。それは、二〇〇一年一月まで四回も組閣を繰り返しながら、存続した。右派中道内閣に取って代わったP・N・ラスムセン政権は、前政権のネオ・リベラリズムに基づく福祉国家体制の見直し政策を一応継承しながら、しかし、社会正義と平等という社会民主主義の原則を維持する政策を展開した。すなわち、従来の福祉体制(welfare)を基本的に温存させながら、失業者再教育制度(workfar-

②)でそれを補完させるポリシーミックスを展開した。それによって「就業者増大の奇跡」(Job miracle)が起こり、

一九九八年に成立するドイツのシュレーダー「赤・緑連立政権」の政策モデルとなったと言われている⁽²²⁾。他方、ラスムセン政権は、二〇〇〇年九月一日のニューヨークのテロ事件以降は、テロに対しても断固たる対応を示した。こうして、二〇〇一年の総選挙では、与野党間の政策が収斂したために、野党は政府を攻撃する窮余の策として、与野党間の唯一の政策の違いとも言える移民問題に対する対応を争点に取り上げて政府を批判した。政権奪取を目指す自由党党首のラスムセン (Anders Fogh Rasmussen, 1953-) は、十数年前に『社会国家から最小国家へ』という著書を刊行してネオ・リベラリストとして知られていたが、今回の選挙ではイメージチェンジを図って一八〇度宗旨変えを行い、福祉国家体制の擁護のみならず、医療保険に国庫負担を増やすべきであると主張して、社会民主党のお株を奪う選挙戦略を展開した。と同時に、彼は、これまで築いてきた福祉国家を維持するためにも移民問題に対しては厳しく対処すべきである、と主張した。守勢に追い込まれたP・N・ラスムセン首相はTVで自由党党首A・F・ラスムセンが宗旨変えしたことを批判して、彼の著書を破り、その豹変ぶりを有権者に訴えるパフォーマンスを行った。しかし、それは社会民主党機関紙によって批判されたぐらいである。こうして、選挙は二人のラスムセン間のアメリカ式「大統領選挙」の様相を呈した⁽²³⁾。二〇〇一年一月二〇日の総選挙の蓋を開けて見ると、社会民主党の惨敗であった。社会民主党は表1に見られるように、その得票率を六・八%も失い、それまで維持してきた議会第一党の座を失った。議席は一〇議席も減って五二議席となった。その代わりに、第一党になったのは自由党である。七・二%の得票率をあげ、五六議席を獲得した。そして、極右政党のデンマーク国民党が、一二・四%の得票率を取り、二二議席を獲得して、一躍第三党へと躍進した。同党の支持者は、自営業者、障害年金と老齢年金の受給者で、その多くが福祉国家の受益層であった⁽²⁴⁾。

総選挙の結果を受けて、二〇〇一年一月二七日に、自由党首ラスムセンが首相に指名され、自由党主導の保守国民党との連立政権が成立した。そして同政権はデンマーク国民党の閣外協力を得ることが出来たので、実質的に三党の

表1 社会民主党主導連立政権下の1994年、1998年、2001年の三回の総選挙
得票率 (%) 議席数

	1994	1998	2001	1994	1998	2001
左翼諸党						
統一リスト	3.1	2.7	2.4	6	5	4
社会主義人民党	7.3	7.6	6.4	13	13	12
与党						
社会民主党	34.6	35.9	29.1	62	63	52
社会自由党	4.6	3.9	5.2	8	7	9
元連立諸党						
キリスト教国民党	1.9	2.5	2.3	—	4	4
中央民主党	2.8	4.3	1.8	5	8	—
野党の中核政党						
保守国民党	15.0	8.9	9.1	27	16	16
自由党	23.3	24.0	31.3	42	42	56
極右・新旧右翼政党						
進歩党	6.4	2.8	0.6	11	4	—
デンマーク国民党	—	7.4	12.0	—	13	22
諸派	1.0	0.4	0.0	1	—	—

出所：H. J. Nielsen, "The Danish Election 1998", in: Scandinavia Political Studies, Vol. 22, No. 1, 1999, p.74; M. Qvortup, "the emperor's new clothes: the danish general election of 20 november, 2001", in: European Political Science, 1. 2, spring 2002, p.17; L. Bille, "Denmark", in: European Journal of Political Research, Vol. 41. No. 7-8, 2002, p.942.

保守党連立政権の誕生であった。前政権の環境大臣であったアウケンは、この政権を「一九二九年以降の最も右翼的政権である」と称したほどである。⁽²⁵⁾ところで、今回は、中道政党はその軸的機能を果たす余地はなかった。なぜならば、総議席一七五の内、与党が過半数を制する九四議席を保有したからである。A・F・ラスマセン政権は、直ちに「難民・移民・統合省」という新しい省を設置し、早速、難民申請者、その他の移民希望者や呼び寄せ家族の受け入れ、永住権などの決定を厳格化し、彼らへの生活給付を大幅に減額する新しい移民関連法を成立させて、難民と移民に対する厳しい規制に乗り出した。⁽²⁶⁾これまでの「協力的デモクラシー」を可能にした中道政党、とりわけ八議席を持つ中央民主党が二%条項で議会から消え去るなど軸的役割を果たす政党が議席を確保することができず、従来のデンマーク政治に見られなかった

単独右翼政権が支配する時代を迎えた。とはいえ、デンマーク政治の特徴となっている「協力的デモクラシー」が終焉を迎えることになったとは一概に言えないであろう。もっともその可能性は今後の政治の展開を待つ他なからう。しかし、デンマークの政治学者達は今回の選挙を「逸脱選挙」(deviation election)と捉えており、伝統の「協力的デモクラシー」は終焉してはいない、と主張する。というのは、自由党主導のラスムセン内閣は社会民主党をはじめ野党の協力を仰ぎ、従来同様の政権運営を行っているからであるという。⁽²⁷⁾とはいえ、すでに一九七三年の総選挙に象徴的に示されているように、デンマーク社会の構造的変容が従来のシステムの修正を求めていることは確かであろう。言うまでもなく、第二次大戦後、産業の高度化と共に、産業構造も変化し、サービス産業の比率が高まり、新中間層が台頭した。次に、社会民主党主導下に世界に冠たる福祉国家が確立されて、公共的サービスを提供する公的セクターの国家組織が拡大し、そこで勤務する労働者が全労働者の三〇%を占める状態になっている。⁽²⁸⁾さらに、福祉国家の確立と共に、一九六〇年代末を境に福祉業務に女性が大量に進出し、労働者の三分の一を占めるに至っている。こうして「階級」は過去の亡霊となり、階級対立という社会的亀裂をベースにした政党選択も時代後れになりつつある。そして福祉国家化体制の成熟と共に、現在の生活を守ろうとする生活保守主義が定着している。それは、政党加入率の低下と、政治的無関心層の増大という形になって現われている。例えば、一九四七年、党員は有権者の二七%であったが、一九九八年には五%に減少し、二〇%近くの棄権層が存在するのである。⁽²⁹⁾国民の多数は彼らの快適な生活を保証する福祉国家体制の存続は望ましいものと考えているが、それを税金で賄うシステム、すなわち、「高福祉高負担」に対しては異議を申し立てる人々が漸次増加している。また、国が提供する公的サービスについても、選択の幅を増やすことや、できれば税金ではなく、保険で賄うことも可能であるという新自由主義的イデオロギーも浸透しており、行政機関の民営化を含めて新自由主義的改革と難民や不法移民対策が、現在のデンマーク政治の最大の争点として浮かび上がっているのである。それ

は、上述した通り、二〇〇一年十一月の選挙が如実に示していると言えよう

③政策決定過程の特徴―「団体協調的デモクラシー」

a 団体協調主義

政策決定の中心は、言うまでもなく議会である。議会においては政府の各省に対応する常任委員会が会期ごとに設置される。上述の通り、その構成は議会に代表される各党の議席数に応じて配分される。法案は議員も政府も提出することができ、年間平均二〇〇本の法律が成立している。主権の譲渡に関わる法律案は国民投票にかけなくてはならない。デンマーク国民は、二で述べたように、その生活に関係する領域では殆どの全ての領域で何らかの団体と関わりを持っている。国民の多様な利益は、機能別に組織されており、一人平均三つ以上の団体に所属している⁽³⁰⁾。国民相互間の利害の対立と調整は実質的に利益集団間の利害の対立と調整という形をとって、それは政治化されるので、国会の立法に際しては、争点毎に事前に利害関係者や利害関係団体の意見を聴取するシステムが出来上がっている。各種利益団体間の利害の調整は、政府の機関が中心となって行われる。それをまとめ、最終的決定を行うのは政府である。国民の各種意見を政策決定に吸い上げるチャンネルは、このように議会チャンネルと団体チャンネルが連動しており、従って、デンマークの政策決定過程は、「団体協調的デモクラシー」(Associative Democracy)と称される所以である。従来、団体チャンネルは、主要な産業が工業であった二〇世紀の六〇年代までは、主として社会経済政策の決定分野においては、政労使の三者協議による決定システム、つまり、ネオ・コーポラティズムが優勢であった。ところが、一九七〇年代以降、とりわけ、一九八〇年代に入ってから、「経済と情報のグローバル化」による企業の国際競争力の強化が迫られるなどの環境の変化によって、企業家サイドはネオ・コーポラティズムシステムに対して、ネガティブな

態度を取るようになり、その意義が相対的に減退している⁽³¹⁾。これに反して、後述するように、福祉と行政の地方自治体への移管によって、国民の多元的利害を代表する多様な団体、例えば、介護サービスを受ける高齢者のユーザー団体等に象徴されるような、国家のサービスを受けるサービス利用者、つまり、各種のユーザー団体が簇生し、こうした団体のチャンネルを通じての政策決定へのインプットも増大している。このように、福祉行政に関する政策決定へのユーザーの参加が増大し、決定作成はその執行過程におけるフィードバックを受けて、換言するなら、それは、サービスの受け手の実際の意見を吸い上げるチャンネルもあって、多様化しているところが、デンマークの政策決定過程の特徴である⁽³²⁾。ところで、政策立案や計画は主として政治の任務であり、その執行は行政の任務であるのは政治学の常識と云える。ところが、デンマークでは、執行過程にも統治の対象者の行政サービスの受給者やユーザーが参画しており、政策決定過程は上からの政策決定とその執行過程の下からの反応がリンクしており、政策決定・執行の一体的な双方向的な過程を形成している。従って、その実態を理解するために、政策決定・執行の行政組織を先に考察しておきたい。

b 「政治・行政二分法」に基づく政府組織の特徴

デンマークの官僚制は、一六六〇年から一八四八年の絶対主義時代に確立された。国王は貴族に対抗して王権を強化するために官僚を主としてブルジョア層から徴募した。従って、高級官僚の中に占めるブルジョアジーの割合が非常に高い。一八四九年、立憲君主制への転換と共に、政治の中心は内閣に移った。内閣を構成する各省大臣を首相が任命するが、省は首相の政治的リーダーシップを支える機関と考えられ、従って状況に応じては首相が任意にその数を変更することができるようになった。最初の内閣は七省から構成された。一九〇一年に議院内閣制が導入され、政党政治が開かれる。その前の一八四八年から一九〇一年までの大臣は殆ど高級官僚によって占められていた。しかし、上述したように、農民を主たる基盤とする自由党が保守国民党に代わって政権を担当するようになると共に、政策を決定する政

党政政治家と政策を執行する行政官との分業が確立され、今日に至っている。従って、デンマークの中央政府組織は、「政治・行政二分法」を地で行く形で編成されている。それは、「小さな省」と「大きな庁」という定式に象徴される。政府は政策の立案と計画を担当する各省の集合体の内閣と、各省の傘下に独立した政策実施官庁の行政庁から構成されている。行政庁 (styrelse, direktorat) は、英語では Agency と訳されている。デンマークのこの政府組織は、スウェーデンのそれと同一である。⁽³³⁾ スウェーデンでは、Agency と呼ばれているが、デンマークでは、行政庁の長官の多くが英語で director と呼ばれているために、Agency または Directorate と呼ばれている。日本の政府組織を規準にして、デンマークやスウェーデンのそれを見ると、少々違和感があるし、またそれを理解するには幾分時間がかかる。しかし、防衛省と国防軍の例で譬えるならならば、防衛省が省であって、国防軍が行政庁である。また、文部省と大学や博物館の例で譬えるならば、前者が省であり、後者が行政庁である。また日本の財務省や厚生労働省には内局と外局があるが、外局の国税庁や社会保険庁がデンマークの行政庁に当たるし、また「国家行政組織法」第八条の二の「施設等機関」もそれに当たる。

各省 (departement) は大臣の下にキャリアの次官が配置され、その下に幾つかの課という小規模な組織で構成されている。例えば、一九六五年度では、二〇省があり、従って、二〇人の次官と四六人の課長が存在した。課長の下に課長補佐が一つの事務室を持ち、その下に五、六人の主事が勤務する体制である。キャリア官僚は、省の課長、次官と行政庁の長官を指す。一九九六年時点で、行政庁は七四を数えるが、行政改革によってその数は減少傾向にある。⁽³⁴⁾ ちなみに、デンマークのキャリア官僚はその四〇%近くが、コペンハーゲン大学法学部出身者で占められている。デンマークのキャリア官僚は、大変有能でかつ政治的に中立性を堅持し、腐敗と汚職とは縁の遠い行政官として世界的に知られている。一九九七年の世界の官僚の腐敗度を調査した報告書によると、デンマークは世界一と言われている。⁽³⁵⁾ 官僚の

構成を見ると、最初は法学の学位保持者のみによって構成されていたが、一九三〇年代から、経済学の学位保持者がキャリア官僚に登用され始め、一九五九年から幾つかの大学に政治学の講座が導入されて以降、政治学の学位保持者も増大している。一九九六年のキャリア官僚が保持する学位を見ると、法学が四〇%、経済学が二九%、政治学が九%、その他が一六%となっている。⁽³⁶⁾ さて、主要な政策決定は各省の大臣が各省に対応する議会の常任委員会の議員と協議し、次官と課長、そしてその傘下の各行政庁の長官と協議しながら、実施可能な形で具体化するという仕組みになっている。各省の調整は、かつては予算編成権を持つ財務省が担っていたが、一九九〇年に入ってから、後述するように、ECとの関係において、首相府がリーダーシップを発揮する方向に動いている。というのは、一九七〇年代以降、多党化が進み、少数派内閣はいつでも不信任案で倒される危険性があるために、全ての政策決定過程においては、各党の利害を調整しながら、全ての利害関係者に満足のいく決定を導かなくてはならないために、各党を押え込み、協力させる必要な権力の解散権を持つ首相の権力が高まっているからに他ならない。

以上、中央政府レヴェルの政治・行政システムについて述べてきたが、デンマークは人口五二〇万人（その内四〇万人が外国人）の小国であり、基本的に地方分権国家である。従って、中央政府レヴェルの政策決定過程は、全国レヴェルの行政サービスの統一規準の策定や、計画に関係するものが多く、国民の生活に直接関わる部分は地方自治体が引き受けている。従って、行政サービスの全体的な管理と執行を担当する行政庁と地方自治体の関係が重要である。さらにデンマークの官庁組織は、下から作られており、この点、明治以降、上から中央集権的政治・行政システムを作り上げた日本とは顕著な違いがある。つまり、外交・防衛・通商という任務に限定された政府の役割が、一九世紀後半から拡大し、ついには一九三三年以降、福祉国家体制の確立によって、国民の全ての生活領域にまで政府の力が及ぶようになった。ところが、デンマークでは、その際、政府がその機能の拡大に合わせて、中央行政組織を拡大していったのではな

く、上述したように、各々の特定の分野の問題を解決するために国民各層が自発的に団体を作り、それに対処してきたので、そうした下からの自発的団体を政府が行政庁の中に組み入れるか、あるいは、系列化する形をとったのである。従って、拡大したように見える政府の官庁組織は、その内実を見ると、下からの国民によってその行政が担われているという側面が強いのである。例えば、一九世紀後半から二〇世紀にかけて、農業分野では、農民の自主的な協同組合運動によって、農業の近代化が成し遂げられていったが、それが国際的な経済競争を勝ち抜くために、政府がこれら協同組合運動を創造的にかつ将来的な展望の下に再組織化し、専門能力を持ったキャリア公務員と協同組合組織が渾然一体となって、デンマークの農民の利益向上のために働くというやり方である。その例は、福祉国家確立についてもあてはまる。労働者階級は、社会民主党の指導下に経済的には、労働組合を通じて、生活者としては消費協同組合を通じて、彼らに降りかかる難問の解決に自主的に取り組んできたが、さらに文化的には、各種文化団体、ひいては、葬儀についても自主的な組織を作っていたが、一九三三年以降は、社会民主党指導下の福祉国家体制の確立に際しては、これら長年築かれた労働運動の各種組織の内、国民に人間らしい生活が送れるような条件を整えた組織などは、国家の組織の中に組み込まれて、その運営に労働者が参加するシステムが採用されたのである。⁽³⁷⁾従って、デンマークの政策決定過程は、上記したように、その執行過程と双方向的な関係にあり、その執行過程からインプットされる情報を上が吸い上げて、絶えず国民の期待に応えるような形で主要な決定が調整されるという特徴を示しているのである。

④中央政府主導の行政から地方自治体主導の行政への転換——「合意に基づく地方分権的デモクラシー」

地方自治体 (municipality) については、アングロサクソンの地方自治 (local government) の考え方と、フランスで大革命以降採用された中央政府の行政を実施する地方行政団体という考え方の二つがデンマークに存在した。地方

自治体は、地方自治の考え方に基づく、住民の自治活動の展開の場となるが、地方行政団体の考え方に基づく、中央政府の「伸びた手」の役割を果たす機関と考えられる。近代国家成立以降、地方自治体が持つこの二重機能は、それが遂行する事務に表現されている。すなわち、自治活動の固有事務と、国家の末端行政機関に与えられている委任事務である。一九六〇年代に、福祉国家体制が確立されると共に、これまで地方自治体が持つ二重機能の内、後者の機能が強まり、地方自治体は中央政府の下請け機関と化した。一九八〇年代以降、福祉国家を見直す新自由主義思想の台頭と共に、新しい行政管理 (New Public Management : 以下 NPM と略記する) の方法が導入され、行政システムの再編成が進行中である。

今日の地方自治体の行政システムの基礎が確立されたのは一九世紀初頭であった。初めに、救貧制度が、次に初等学校制度が全国レベルで導入され、その管理・運営は、地方委員会に委ねられた。この地方委員会は県 (county) と、教区 (parish) や町村 (borough) の各基礎自治体に設置され、中央政府に組み込まれていった。一八四九年の憲法では、国家の監督下で、地方政府はその固有の事務を自主的に管理・運営する権利が認められた。一八六八年に地方自治法が制定された。それによると、地方自治体の管理・運営機関として地方自治体評議会 (council) が設けられるようになった。一九〇八年に、評議会議員選挙方法として比例代表制が導入された。ところで、地方自治体については、政治と行政の区別はなく、評議会が全ての問題についての最高の権限を有し、政策の決定と執行の両方の権限を有している。つまり、評議会は、幾つかの常任委員会に分かれているが、それらの各委員会が政策の決定と執行にあたるシステムである。一九〇一年に国レベルで議院内閣制が導入されたが、地方自治体レベルでは、それは導入されなかった。従って、地方自治体の政策決定・執行機関としての評議会各委員会の構成は、政治的少数派の意見が十二分に反映できるように比例原則に基づいている。つまり、利害の対立する争点は、合意に達するまで話し合いと交渉を繰り返す方

式が採用されているのである。⁽³⁸⁾

歴史的に見るならば、一九世紀後半から二〇世紀にかけて、上述したように、農民運動および労働運動は、地方自治制度と地方自治体を中央政府に反対する権力の保塁として、つまり、「自由なセクター」として捉え、利用した。そして、福祉国家の確立によって、農民運動と労働運動の組織が、国の組織に組み入れられると同時に、地方自治体が、中央政府の政治・行政システムの下位機関に統合された後でも、地方自治体は中央政府に対する「自由なセクター」であり、それに抵抗する国民の権力の保塁と言う考え方が、一貫して保持されている。⁽³⁹⁾ 第二次大戦後、福祉国家体制が確立し、福祉の公的サービスが増大したが、ノルウェーやスウェーデンが国中心で遂行されたのに対して、デンマークでは、公的セクターの地方自治体への大幅な移管 (communalization of public sector) が行われた。⁽⁴⁰⁾

さて、一九六〇年代を通じて、二つの改革が実行された。一つは、地方自治体の地域統合・再編である。それによって、一〇〇〇近くあった基礎自治体の教区と市町村の区別が撤廃され、それらが合併・統合されて、二七五の基礎自治体、すなわち都市共同体になった。この二七五の地方自治体はさらに一四の県に再編された。それまで県は二五であったが、その数は五六%減少した。こうした地域的再編は、下からの合意を実現する手続きに基づいて再編されたことは言うまでもない。この改革は、地方自治体が一つの共同体として、十二分に行政的・財政的に自立して存続できる単位とするためのものであった。第二の改革は、組織改革であった。増大の一途を辿る福祉業務を遂行し、かつそれを管理することが可能なように各地方自治体の管理・運営機関として、評議会内に一つの財務委員会と三つないし四つの部門別委員会が設置され、これらの各種委員会が、各種の地方自治体の業務を遂行し、公的サービスを提供する行政を直接的担当するようになった。⁽⁴¹⁾ こうして住民から選挙された地方自治体評議会とその各種委員会は、政治的・行政的決定作成を行うと同時に、国の行政の末端機関としての役割という二重機能を担うことになった。ちなみに、基礎自治体の任

務は初等教育、図書館施設、社会保障、子供のデイケア施設、高齢者のためのホームケアと在宅ケアであり、それは住民の日常生活と直接関わる業務を担当する。次に県は、中等高等学校、医療施設、心身障害者のケアのような専門化されたサービスなどの基礎自治体が担当するのには大き過ぎるか、あるいは基礎自治体の領域を超えた広域領域の要求に充てる業務を担当する。他方、業務の分担の他に、県と地方自治体間の関係は、支援と監督の関係であり、さらに中央政府は、その任務をより重要な支援と監督、ならびに全般的な社会計画に集中することになった。⁽⁴²⁾ もっとも労働市場は、政労使のネオ・コーポラティズム的決定と実施の領域であるので、地方自治体の行政から除外されていた。地方自治体は所得税の徴収権を保有しており、一九七〇年代には、国の支出総額の四〇％ないし六〇％程度を地方自治体が使用している。国は地方交付税や、財政計画等を通して地方自治体をコントロールしている。このように、中央政府の福祉政策を執行する分権化された地方組織としての地方自治体の役割は、西欧の大国に見られない「地方自治体福祉国家」(municipality welfare state) というデンマークの特徴を示すものである。⁽⁴³⁾ 公的福祉セクターの地方自治体への移管の結果、公的福祉サービスの管理に、ユーザーとしての市民の参加の機会が与えられるようになった。こうした福祉行政の参加は、制度的に地方自治体の管理・運営機関の評議会議員の選挙のみならず、各種ユーザー諮問会議、公聴会、相談会などの手続きを通じて確保されている。一九八〇年代にかけて、サッチャーの行政改革の影響を受けて、デンマークでもNPMの考え方が広がっていった。一九八二年、福祉国家の確立のリーダーシップをとった社会民主党政権が、選挙で敗れ、上述したように、スリユタ中道右派政権が数十年ぶりに誕生した。この政権は福祉国家の見直しを企て、「規制簡素化運動」(regulation simplification campaign) を繰り広げ、従来のように公的サービス提供の平等主義原則を見直し、行政は、国民の多様な要求に答えるべきであると主張して、地方自治体により多くの選択の幅を与える代わりに、政治責任もより多く負うような地方行政システムの新自由主義的改革を一九八五年に実施した。それは、スウ

エーデンの「フリーコミューン」(free commune)と同一の制度改革であった。この改革によって地方自治体は、あらゆる分野において法律や規制から自由になったばかりでなく、それに課された国の制約も取り除かれた。このフリーコミューンの実験は、議会の全党の支持を得て実行され、一九九三年に終了した。これによって各地方自治体は、評議会常任委員会組織の変更や、その数を自由にすることが可能となった。こうした地方自治体組織の多様化が、その業務の決定と運営にかなりの自由裁量権を与えることになり、地方自治体の多様化という現象が生まれた⁽⁴⁴⁾。

次に、財政に関しても、一九八四年に新しい「枠組み予算編成システム」(frame budgeting system)が導入された。それは、一般的な地方交付税の形をとる国の補助金と地方自治体間の調整の問題を分けて、交付金は各地方自治体の課税ベースに応じて分配され、支出と切り離された。この制度の導入と共に、地方自治体は連合体を作って、国と交渉するシステムが生まれた。地方交付税を含めて、地方自治体の一般的な財政の枠組みについては、地方自治体連合体や県連合体が国と交渉するようになった。また、この交渉とは別に、中央と地方のレベルで業務の分担についても交渉するシステムが生まれた。この制度改革は、一九九三年に再び政権に復帰した社会民主党主導の左派中道政権もそのまま継承することになった⁽⁴⁵⁾。そればかりではない。伝統的に労使主導であった労働市場と失業政策も地方自治体に移管されることになった。こうして地方自治体主導下の行政システムが再編されており、地方自治体公務員は全公務員の七五％を占め、GNPの三分の一、国の全体予算の五二％を使っている。デンマークの地方自治体は欧州のそれよりも三、四倍の支出を行っている。ちなみに、上述したように、スレクタ政権の下でNPMが導入されたが、それは、周知の通り、予算制度の改革、契約によるアウトソーシング、能率の向上、地方ないし企業単位ごとに賃金決定を行う柔軟な賃金制度、管理技法の開発、規則の簡素化、脱官僚主義化、民営化、サービスの改善などである。各地方自治体では、これらNPMの手法が選択的に導入されているが、平等主義原理と連帯性の価値が支配的であるために、NPMはデンマーク

ではイギリスとは異なり、より多く効率的であると同時に、より多く民主主義が志向される行政となって現われている。

四 政策決定過程の「ヨーロッパ化」に伴う政治・行政システムの変容

地域統合形態としてのEUを成立させた要因として様々なことが考えられるが、大体次の三点が主要なものである。

第一はアメリカとの関係である。第二は、冷戦と東西関係である。第三は、西ドイツとの関連におけるヨーロッパ内部の力学である。加盟各国は、第二次大戦後に急速に進んだ経済の国際化と技術革新によって地域統合へと向かう国内の力学の影響を大いに受けた。まず初めに、世界市場における欧州市場の経済的競争力の減退を食い止め、その競争力の回復のために、独仏の重工業が、イニシアティブをとって、一九五二年に欧州石炭・鉄鋼共同体(ECS C)を成立させた後、独仏の経済協力が深まり、その影響力は周辺国のイタリア・ベネルクス三国に拡大した。そして、一九五八年には、それを土台にして、独仏とその周辺四カ国の計六カ国は、ローマ条約によって、原子力共同体、「ヨーロッパ経済共同体」を設立し、地域統合化へと進み、一九六五年に、ついにヨーロッパ共同体(EC)が誕生した。欧州の経済的競争力の回復と強化のために設立されたECは、域内の市場自由化と競争政策を進め、その過程で、漸次、共通の政策作成・実施の必要性が加盟国の間に痛感され、政策作成・実施の機関の創設へと進んだ。一九六六年、フランスの要請に基づいて、共通農業政策(CAP)が採用可能となった。このECの強化・発展に刺激された周辺国は、イギリスを中心に、ヨーロッパ自由貿易共同体(EFTA)を設立して対抗した。しかし一九七三年に、対抗するよりはECに加盟した方が得策であると判断したイギリス、アイルランド、デンマークはECに加盟することになった。次に、一九八一年に、ギリシャ、一九八六年にスペイン、ポルトガルが加盟し、それは西ヨーロッパ全域に拡大した。それを機にして、また同年、域内市場統一化を目指す「単一欧州議定書」(Single European Act=SEA)が締結され、一気

に単一市場化への動きが加速化した。こうした、経済統合の進展を土台にして、ついに、一九九二年に、「欧州連合（EU）条約」（別名、マーストリヒト条約）が締結され、政治統合の道へと突き進んでいった。

しかし、将来において、連邦国家設立を視野にいたしたこのマーストリヒト条約に対して、デンマークの国民の過半数は、国家間の経済的協力のための国際組織への加入には賛成であるが、同条約受諾によって、主権の一部譲渡や、自国の「政策決定の下からのデモクラシー」的制度が一部否定されたり、あるいは福祉国家体制の後退等が伴う恐れがあることから、躊躇の態度を示した。その結果、議会での批准に際して、後述するように、憲法の規定に基づいて、デンマーク政府は、同条約の可否を問う国民投票を実施し、否決された。デンマーク政府は、これを受けて、直ちにEC各国の首脳と交渉を開始し、一九九二年一二月エディンバラでの首脳会議で、デンマークの要求を受け入れさせることに成功した。その要求とは、①単一通貨、共通外交、安全保障への参加免除②社会福祉、消費者、環境政策の独自性の維持等である。この要求を盛った「デンマークに関する決定と宣言」を含むマーストリヒト条約は、デンマークで再び、国民投票に付せられ、今回は五六・八%の賛成を得て、それは批准された。こうして、同条約は、一九九三年一月一日に発効し、ついにEUが正式に発足したのである。

その後、一九九五年にオーストリア、スウェーデン、フィンランドがEUに加盟し、さらに拡大していった。そして、一九九七年六月、EUの憲法にあたるアムステルダム条約が欧州理事会で合意された。同条約はマーストリヒト条約を改正して、EUの政治統合をさらに強化する以下の項目が含まれていた。①中・東欧を含む欧州への道を開くこと②共通外交・安保政策で西欧同盟（WEU）との関係を緊密にすること、但し、政治面では国家主権を共同管理に委ねるという大胆な試みを進めるにあたって、全参加国の足並みを揃えるのは容易ではないことから、①統合過程で特定国の先行を他国が認める、いわゆる「柔軟性の原則」と、②意思決定を迅速に進めるために従来の「全員一致制」を改めて、

各国にとりあえず棄権する権利、つまり、「建設的棄権」の制度を導入した。さらに、二〇〇〇年一月二月にニースで開催されたEU首脳会議で加盟国数の増大で困難になってきた政策決定の効率性を向上させるために閣僚理事会では全会一致を必要としない「多数決制」を採用する分野を通商・地域振興に拡大する一方で、加盟国の一部だけで政策統合を進展することのできる枠組み（先行統合）を創設し、外交・社会政策に適用することが合意された。アムステルダム条約の改正後の新条約であるニース条約は、二〇〇一年、各加盟国において批准され、二〇〇二年、同条約は発効した。さらに二〇〇二年末にコペンハーゲンで開催されたEU首脳会議で二〇〇四年に中・東欧のEU加盟の承認がなされ、EUはいよいよ全ヨーロッパの殆どの国家から構成される連邦国家確立へと突き進んでいる。

さて、デンマークは、南の「ヨーロッパ」の政治統合の動き、すなわち、ECからEUへの展開によって、上記したように、地域統合化の巨大な波に飲み込まれる小国の地位にある。もともと、小国の中では、ベネルクス三国のようにむしろ地域統合に飲まれることを積極的に受け止め、その中に入り込み、先頭に立ってリーダーシップをとることで生き残りを果たす選択もあるが、デンマークの場合、それとは異なり、気乗りはしないが、しぶしぶ付いて行かざるを得ない小国の「戦略対応」の立場を示している。それは、マーストリヒト条約の修正案のエディンバラ合意に象徴されている。

デンマークにおける著名な国際政治学者のペテルセン (Nikolaj Petersen) 教授によると、デンマークのEUに関する政策決定過程は、「戦略的三角形」(strategic triangle) として定式化されるという。「戦略的三角形」というのは、デンマークの政策決定のイニシアティブをとる政府が、EUに関する政策を立案し、その後立案された政策を交渉相手のEU関係国という外部環境の制約に合わせる形で修正し、しかも、それが国内において、国民の半分以上に受け入れられるものに仕上げなくてはならない、そうした政府の置かれた立場を指して、定式化したものである。⁽⁴⁶⁾ところで、

デンマークの場合、EUに関する政策決定においては、国内において三つの政策アクターが存在するのである。その三つの政策アクターとは、まず、言うまでもなく、デンマークの政策決定の中心的地位にある政府と、国民の多様な利益を代表する議会、最後に国民である。他の諸国では、議会の多数の信任を得た政府が自国の国益を定義した後に、その実現のために外国と交渉し、合意された場合、それが条約として議会で批准されるのが通例である。ところが、デンマークでは、憲法によって条約は議会の単純多数ではなく、全議員一七五名の内の六分の五、従って、少なくとも一五〇票以上の賛成がなければ、批准されないという規定がある。この規定に満たないような条約案は、直ちに国民投票にかけて最終的決定を主権者に仰がなくてはならないことになっている。従って、国民が政策アクターとして登場するのである。他方、憲法の規定の他に、また、安全保障の場合のような外交政策とは異なり、EUに関わりを持つ政策は、その内容が共通の貿易・農業地域振興などに関わり、それ故にデンマークの国内政策と深く関わるので、単なる外交問題ではなく、優れて内政問題となるので、通常の内政の政策決定と同じよう決定過程を経ることになる。ところが、EUに関わりを持つ政策は、主権の一部譲渡を伴うことになる場合もあるので、憲法によって国民投票を必要とする関係上、通常の内政上の問題に関する政策決定とは違って、政策決定における国民の比重は決定的に高まるのである。従って、EC加盟後のデンマークの政治・行政システムの変容過程を見る前に、EC加盟、そしてECのEUへの発展についてのデンマークの対応を先に見ておきたい。というのは、このデンマークの対応の中に、政治・行政システムの変容を惹起させる外部環境の変化と政策アクターの関係における変化を見て取ることができるからである。

デンマークはその農産物、とりわけ、酪農製品を、主にイギリスとドイツに輸出してきた。イギリスはかつてデンマーク人が征服した国であるばかりでなく、同じアングロサクソンの血縁関係から、デンマークとイギリスの関係は、極めて良好である。また、外交政策においても、デンマークのNATOへの加盟に見られるように、国防・外交でも、イ

ギリスとの協力関係が深い。従って、一九五八年、ローマ条約の締結によって、ECの基礎が築かれた時、ナチ・ドイツの悪夢のごとき軍事占領の経験を持つデンマークは西ドイツが推進国となっている「ヨーロッパ」の動きに同調せず、ECに対抗して、イギリスが一九五九年にイニシアティブをとって設立したEFTAに加入したのも、当然と言えば当然であったと言える。しかし、EFTAとECの両者の競争の中で、ECが優勢となるや、上記したように、イギリスと共に、デンマークは一九七三年にEC加盟に踏み切ったのである。それは主に経済的理由からであった。従って、デンマークのEC加盟という政策決定は、最初は事柄の性格上、外務省が立案し、それがデンマークの政策決定メカニズムの中を潜り抜けて、加盟申請という現実になったのである。ということでは、外務省内にEC加盟を担当する「市場課」が設置された。しかし、それが中心となり、加盟案が作られていったが、その提案は他の各省の反対を受けることになった。というのは、ECとの交渉は外交問題であるので、それに関する政策決定と執行は、外務省の専権事項であるということが前提となっていた原案に対して、ECとの交渉は単なる外交問題ではなく、経済のあらゆる分野における国際協力の問題であるので、経済のあらゆる利害関係者の利害調整なくしては、EC加盟に関する政策決定は既得権の侵害になるばかりでなく、デンマークの下からの政策決定という民主的メカニズムを否定することになるし、また、外務省の原案は、各省は相互に干渉しないという伝統に反するものであることから、反対された。こうして、EC加盟に関わる政策決定も、他の内政上の政策と同様なプロセスを経なくてはならなくなったのである。⁽⁴⁷⁾

こうして、今日のEUとの関係における下記のような政策決定・執行のシステムが構築されることになった。すでに、三において詳述したように、デンマークにおける全ての政策決定の前に、問題領域毎に利害関係者の意見の聴取と協議、ならびに相対立する利害の調整のための委員会や審議会が設置される。ECの政策について同様である。特に、ECに関する政策については、その委員会の名称は、「EC特別委員会」と称される。このEC特別委員会は、一九七二年に

EC加盟交渉に入った段階で、一九を数えたが、一九九六年には三〇に膨れ上がっている。それぞれのEC特別委員会では、個別の政策ないし争点、例えば、農業や国内市場に関係する各省の官僚が中心となり、利害関係団体と対等の資格で協議し、勧告案をまとめる。次に、各種EC特別委員会の勧告案を全体として調整するためのネットワークが作られる。そこで出来上がった案が政府に提出される。それを政府内に設置された「外政委員会」が検討し、政府はそこで決定された政府案を、次に、議会内に設置された「ヨーロッパ委員会」(Europa-udvalg)にかけて、承認を受けた後、ようやくブリュッセルと交渉することになっている。そして、もしそれが受け入れられないか、あるいは一部修正を余儀なくされた場合、再び同じような手続きを踏んで、再決定まで持ち込まれるのである。⁽⁴⁸⁾以上見たように、デンマークのEUとの関わりにおいて決定された政策は、二つのプロセスを経なくてはならないのである。再述するならば、それは行政と団体協調的意志形成のレヴェルと、議会レヴェルである。行政と団体協調的意志形成のレヴェルとは、上述したように、三二のEC特別委員会が各々の政策形成・立案に携わる第一段階、次に関係するEC特別委員会間での調整が第二段階、そして、最終的に各省間の利害を調整する第三段階である。その後には政府原案が作られる。次に、外務省の市場局と対応する形で、議会に設置された「市場委員会」、これはまもなく「ヨーロッパ委員会」と改称されたのであるが、この「ヨーロッパ委員会」が政府案を検討して、ゴースインを出すか、各党の協議の後に修正されてようやくデンマーク政府の政策として打ち出されるのである。ちなみに、EC、EUに関わる問題で、一九九八年の時点で、公務員の約三八%が政府原案作成のために、毎日ないしは毎週、利害関係を持つ利益団体と接触し、協議を持っていると言⁽⁴⁹⁾う。

上記したように、EUに関わる政策決定については、主要な政策アクターが、政府と議会と国民であると述べたが、議会のヨーロッパ委員会は、行政的・団体協調的意志形成ネットワークと議会的ネットワークの結節点であるといえる。

このヨーロッパ委員会は、大臣経験者の長老議員の一七名から構成されており、毎週金曜日に開催される。というのは、同委員会は翌週に開催されるブリュッセルの閣僚理事会の議題について、政府の提案に沿って先に審議して、ブリュッセルに派遣される政府代表に承認を与える必要があるからである。つまり、国民の名においてそれに承認を与える正当化機能を果たす必要があるからである。⁽⁵⁰⁾

ところで、デンマークのEU加盟の動機は、言うまでもなく、農産物輸出振興という経済的動機であった。従って、一九七三年から一九八五年までのECとの関わりあいには、純粋に経済問題であった。従って、主権の一部譲渡等の問題は提起されなかったので、「眠れる政策アクター」の国民を呼び起こすようなことはなかった。スリュタ（保守国民党）首相と、エルマン・イエンセン（自由党）外相は、自国のEC加盟によって、域内の自由貿易と農産物協定を利用して、大いなる恩恵を被ることが出来たことから、ECのさらなる発展についてはポジティブな姿勢を示していた。ところが、一九八五年に、政治統合を視野に入れた単一市場議定書（SEA）がEC首脳会議で決定され、それが主権の一部の譲渡を含んでいたことから、新しい事態が生まれた。議会では、このSEAは、野党の社会民主党、社会自由党、社会主義人民党からなる議会多数派によって否決された（八〇対七五）。政府は憲法の規定に従って、一九八五年二月、国民投票にそれを付した。その結果、四三・三%の反対に対して、五六・二%の賛成票を得て、SEAは承認された。⁽⁵¹⁾ こうして、デンマークは、地域統合化へ参加する第一歩を踏み出すことが出来た。とはいえ、SEAは、経済統合をさらに進めるものであり、従って経済統合から大きな恩恵を得ていたこれまでのECとの関わりからも大きく踏み外すものはなかった。しかし、一九九二年に、マーストリヒト条約案が公表されや、それはEC加盟のような、純粋な経済的恩恵のみを受ける関係は許されず、外交・安全保障政策の共通化、通貨統合の他に、EU共通市民権の導入、EU議会の権限拡大等、政治統合の深化を伴うものであった。国民の大半は、経済的恩恵をもたらすものであったとしても、ECに対し

ては懐疑的であったのであるが、マーストリヒト条約は、明白にデンマークという小国が「ヨーロッパ」の中に融解させられて、最終的にはその存在が消滅させられてしまう可能性のあることを示した。しかし、政府は、それに反対した場合、ECの外に置かれることになり、そちらの方が、デンマークにとって、不利益であると判断して、その承認を野党に求め、野党の中心である社会民主党もそれに同意した。そして、一九九二年五月二日、議会でマーストリヒト条約批准案は一三〇対二〇で可決されたのである。反対したのは、左翼では、社会主義人民党、右翼では、極右政党の進歩党であった。条約案は言うまでもなく、主権の一部譲渡を含むものであったので、国民投票が実施された。

ところで、マーストリヒト条約の議会承認を契機に、閣外協力を行って来た野党の社会民主党内において一九九〇年選挙以来続いていた党内紛争が、一九九二年四月には公然化することになった。副党首のP・N・ラスムセンは、一九九〇年選挙で社会民主党が二八・八%から三七・四九%へと得票率を上げたことから、党の支持率が回復したのだから、政権を奪取すべきであったのに、それに踏み切れない党首S・アウケンを批判し続けた。これに対して、党首アウケンは、消極的態度を示したため、党首と副党首の間に紛争が生じた。党首アウケンは連立政権を作るために必要な中道政党の社会自由党に嫌われていたことから、ラスムセン副党首の主張が実現される可能性はなかった。こうして、党首と副党首の対立は、一九九二年四月の臨時党大会で、ラスムセンに軍配が上がり、彼が党首に擁立される形で、決着がついた。この党内紛争がたたり、マーストリヒト条約についての国民投票に際して、社会民主党はその支持者を十二分に賛成の方向へと説得することができなかつたのである。⁽⁵²⁾

一九九二年六月二日に実施された国民投票の結果、賛成四九・三%、反対五〇・七%で、僅差で否決された。そこで、国民投票後に、議会の全党は条約承認の条件として、上述したエディンバラ合意「デンマークに関する決定と宣言」の内容をEC各国が受諾するならば、マーストリヒト条約を調印するということで、全会一致で合意をみた。これは「国

民的妥協」と称されている。こうした国民的妥協があったことで、スリユタ政権は、他のEC加盟国と交渉を再開し、一九九二年一二月、エディンバラ首脳会議で、デンマークの要求が入れられたのである。ところで、その間、デンマークでは一種のデンマーク版ウォータゲート事件と言われる「タミル問題」が起っていた。「タミル問題」とは、八〇年代中葉にスリランカからのタミル人難民が急増したために、政府は八七年から八八年にかけてタミル人難民の家族に対する入国ビザ発給を違法に遅らせていたが、それが八九年に国会で問題とされた時、スリユタ首相はこの件について知らされていなかったと答弁したが、しかし知っていたのではないかと言う疑惑が強まり、偽証の責任を追及されていた事件である。一九九三年一月一四日、この問題について、最高裁判所は調査報告書を発表し、スリユタ首相の責任を認めた。同日、スリユタ首相は辞意を表明し、ラスムセン社会民主党党首を首相とする中道左派政権、すなわち社会民主党、社会自由党、中央民主党、キリスト教国民党の四党からなる新政権が誕生することになった。さて、与党の総議席数は八九で、エディンバラ合意を通すために必要な一五〇議席にはるかに満たないものであった。しかし、国民的妥協とエディンバラ合意は、マーストリヒト条約に反対した国民の一部の支持を反対から賛成に切り替えるにあたって効果があった。また社会民主党も積極的にそれを承認させる方向へ党員の説得活動を展開した。このかいあって、反対派の七・四％が動いたのである。すなわち一九九三年五月の国民投票において、反対四三・九二％、賛成五六・八四％で、エディンバラ合意付きのマーストリヒト条約が承認されたのである。⁵³⁾

次に一九九八年、EUの政治統合をさらに深めるアムステルダム条約の批准の問題が浮上してきた。それは、マーストリヒト条約を改正したものである。エディンバラ合意付きのマーストリヒト条約の批准に際して、デンマークでは、そのエディンバラ合意の内容を変更するような条約改正については、再び国民投票にかけなくてはならないということが決定されていた。一九九二年から発足した社会民主党主導の左派中道政権から、一九九四年の選挙において、キリス

ト教民主党が二%条項にひっかかり議席がゼロになったので去り、さらに一九九六年、同じ中道政党の中央民主党が去ったので、一九九八年の選挙では、与党は七〇議席を保つのみとなった。従って、ラスムセン首相は、左の社会主義人
民党（一三議席）、極左の統一リスト党（六議席）の閣外協力を仰いで、政権を存続させることになった。さて、阿姆斯特ダム条約は、議会では当然否決され、国民投票にかけられ、反対四四・九%に対して、賛成五五・一%で承認された。これは政府の勝利であった。また、二〇〇〇年九月にユーロの導入、すなわち単一通貨制度の導入を巡る問題で、野党の穏健保守政党の支持を得たが、左右の急進政党がそれに反対した。当然議会で承認されなかったために、国民投票にかけられたが、反対が五三・一%で否決された。⁵⁴ エディンバラ合意の内容、すなわち、単一通貨、共通外交・安全保障政策への参加、社会福祉・消費・環境政策の独自性の維持を国民の中の反対派はなおも固執したことを証明するものである。

以上、EC加盟からEUへの発展との関係においてデンマークがとった政策決定過程における三つの政策アクターの行動について見てきた。ここで、注目されるのは、デンマークの国民投票という民主主義のメカニズムが作動して国民の日常生活感覚が、「ヨーロッパ」の政治統合というマクロ的な政治問題に直接反映されることになったという点である。確かに、このメカニズムによってデンマーク政府は、EUに関わる政策決定において、戦略的三角形をいかに作るかという問題に際して、政治統合の将来と、デンマークの国民生活の将来、ひいてはデンマーク国家の在り方について、十二分に主権者の国民と論議し合う関係を従前以上に強化しなくてはならないことが明らかになった。ある日本の北欧研究者によると、マーストリヒト条約に反対したデンマーク国民の心理は、次の通りであったという。「EC政治統合、通貨統合による主権喪失とブラッセルEC官僚への権限集中、またデンマークの高度福祉、女性の高い地位が維持できなくなる恐れとともに、隣国ドイツへの不安の心理もあった、ということである。実際次のような声もあった。

（デンマークはスカンジナビアに属している、という潜在意識は強い。またドイツに対する不安も強い。欧州連合は、ドイツによる欧州の支配だと年配層は考えている⁽⁵⁵⁾。」確かに、ドイツ占領下の苦い経験を持つデンマークの高齢者達は、ドイツに対する不安はなお強く、EUはドイツによる「ヨーロッパ」支配として映ったとしても不思議ではなからう。そして、EUに参加することによってデンマークがこれまで達成した福祉の水準が引き下げられることを恐れる人々は、EUに象徴される「経済と政治の統合」には反対であり、彼らが少数であっても、彼らの声が国民投票という形で、直接に条約の批准という重要な決定に影響を与えているということは大変重要な意味を持っていると言わざるをえない。しかし、これらの人々の意見は、通常の国政レベルの選挙においては、右翼政党の進歩党や、それから分離した極右政党のデンマーク国民党に寄せられていることは確かである⁽⁵⁶⁾。デンマーク国民の大半は、EC加盟等において、加盟の動機が純粹に経済的問題であったと言われているように、経済統合に対しては賛成であるが、政治統合に対してはためらいを示しているということが、次のEU加盟に伴ってデンマークが採用すべき政策項目についての国民投票毎に実施された世論調査の結果（表2）が示している。六〇%以上の賛成を得ている項目は、共通環境政策、貿易関税障壁の撤廃、単一市場、である。従って、デンマークが今後EUの中で、留まるか、あるいは地域統合の大きな波の中に飲まれて行くのか、大変難しい選択において、国民投票制度が存在する限り、デンマークは国民をEUの政治統合に参加する方向で説得しない限り、これ以上の統合には恐らく歩調を合わせることができないディレンマに直面していることは明白である。

最後に、政策決定過程の「ヨーロッパ化」は、具体的にデンマークの政治・行政システムにどのようにインパクトを与えたかについて一瞥しておこう。まず、EC加盟後、政策決定過程は常に「ヨーロッパ」を念頭に置かなくてはならなくなった。内閣のどの省も「ヨーロッパ」と関わることとなった。二〇〇一年の一二月の時点で、首相府を含めて、

表2 EU加盟に伴ってデンマークの採用すべき政策項目についての国民投票毎の世論調査 (%)

	1992年 5月	1992年 6月	1993年 5月	1998年 5月
共通環境政策	—	—	—	72
貿易・関税障壁撤廃	61	69	65	—
単一市場	59	74	71	60
共通の政治亡命者・難民政策	—	—	—	47
経済・貨幣の統一	45	53	42	47
EC加盟国間の経済的相違の平準化	42	49	43	36
共通外交政策	37	30	34	47
単一通貨	35	34	23	35
社会的次元	33	39	41	—
国境の撤廃	—	—	—	27
欧州合衆国の設立	23	19	21	—
共通市民権	15	13	14	11

出所：P. Svensson, "Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", in : European Journal of Political Research, Vol. 41. No. 6, 2002, p.748.

省の数は次の二一省である。金融・貿易・工業省、北欧協力省、外務省、財務省、雇用省、司法省、文化省、難民・移民・統合省、税務省、交通省、科学・技術・開発省、食料・農業・漁業省、防衛省、環境省、内務・保健省、宗務省、教育省、性差別撤廃省、社会問題担当省、無任省である。⁽⁵⁷⁾ これら各省の中で、宗務省、防衛省よりも、金融・貿易・工業省などの経済問題と深く関かわる多くの省の方が、ECやEUとの関わり合いが深いのは当然であろう。最初、外務省の他に、金融・貿易・工業省と農業省、次に漁業省、防衛省、労働省、社会問題担当省が関わるようになった。⁽⁵⁸⁾ すでに一九七三年にECと関わる事務を担当する省は一九省の中一五省四〇課であった。この傾向は次第に強まり一九九五年時点では二〇省の中一七省七七課である。こうして、政策決定過程の「ヨーロッパ化」の傾向は益々強まっている。ECとの関係を持つ各省の大臣とその傘下の行政庁の長官

の三八%がブリュッセルの「EU委員会」事務総長と毎日ないし毎週単位で接触している。ブリュッセルと非常に緊密な接触を行っている省は、外務省、財務省、商業に關係する各省、農業・漁業省、税務省、エネルギーと環境に關係する各省である。⁽⁵⁹⁾また、各省關係大臣は、平均月に一度、EU各国の關係閣僚とコンタクトをとっており、この傾向はますます強まっている。こうしたコンタクトの多くのは、それぞれの省の官僚を通じて行われる。EU発足後、EUで決定された事柄は、規則・指令・決定という形で各国の各關係省に傳達される。もつともこうした指令などの作成には、それに関わる各省は国内のEC特別委員会という行政・団体協調的ネットワークを通じて、利害關係者と協議・調整を行う国内の決定メカニズムを通じて合意されたものを政府がEC委員会との交渉の中で何回か繰り返し調整を経て出来上がったものなので、その執行は、今度は行政・団体協調的ネットワークを通じて行われることになる。従って、關係閣僚レベルでECないしEUの各国の同輩同志の協議があり、それを支えているのは各省の高級官僚であるので、高級官僚はブリュッセルのEU委員会に出張・出向することもあり、EUに関するデンマークの政策決定のイニシアティブは、ほとんど高級官僚がとっているのが実状である。従って、EU構成国の高級官僚同志は、ブリュッセルのEC委員会会で共通課題の解決に協力し合う關係が出来あがっている。そして、彼らの影響を受けるデンマーク各省大臣は、自然に親EU的にならざるを得ないの言うまでもない。しかし、各大臣は政治家である以上、当然、次の選挙のことを考えざるを得ないのみならず、EUに関わることの政策は、議会のヨーロッパ委員会の承認を得なくてはならないというかなり大きな制約を受けている。EU発足後のブリュッセルのEU委員会の力はますます強まっており、デンマークの關係各省の高級閣僚は、EUの指令を媒介にして、EU委員会と直接に結びついており、政治家の活動の余地はこうして相対的に弱められている。こうした傾向は、ブリュッセルの官僚主義的やり方として国民には映り、EUに対する反感を醸成させる一因ともなっている。デンマークの關係閣僚は、彼らの意志がEU委員会において抵抗を受けた場合、

EU議会議員に選出されているデンマーク代表に自国政府の立場とそのとる政策についての情報を伝えて、EU議会議員を通じてEU委員会に圧力をかけるといふ方法もあるのであるが、そうしたことは起こっていない。⁽⁶⁰⁾従って、EUに関わるデンマークの政策決定と執行においては、高級官僚の権力は相対的に高まっていると言えよう。

次に、各省の調整は、上述したように、かつては財務省が行っていたが、各省が随意にEU各国の關係各省と交渉や協議を通じEU委員会と交渉するために、それを担当する各省の高級官僚も、EU各国の同輩と政策の立案・執行で情報を交換し、相協力し合う關係になり、それ結果、デンマークにおける政策決定の「バルカン」化現象が進行している。⁽⁶¹⁾そのため、省の設置及び廃止の権限を持つ首相のリーダーシップが重要になってきた。それは首相府の機構の規模拡大の形として現われている。⁽⁶²⁾デンマークでは、多党化現象が進んでいるために、議会で与党のみならず、野党と協力的關係を生み出し、合意に達するために、首相の果たす役割は極めて高い。それは、三のところすでに述べたように、首相が解散権を持っているからである。ところが、EU加盟後、重要な決定に際して、従来以上に首相の地位が否応なしに高まっている。というのは、首相の在職期間が長くなればなるほど、ECやEUでの首脳会談の経験も増え、そして、その経験が豊かになればなるほど、首相は国政全般にわたって、長期的展望、そして、国際政治の中でリーダーシップを発揮すること可能となるからである。

三すでに述べたように、デンマークは、「合意に基づく分権的デモクラシー」の国であるために、各地方自治体もEU発足後は、その代表をブリュッセルに常駐させて、その権限内の政策決定に際しては、自分達の地方自治体に有利になるように、EUの規則・指令ないし決定を出せるように外交的努力を重ねている。もっとも、ブリュッセルまでの往復旅費、滞在費、そしてそこに設置された事務所の管理・運営費が重なり、小さな自治体やその連合体でそれを賄うことができないので、共通利害を持つ北欧各国の各自治体が共同でブリュッセルに事務所を持ち、共同代表を派遣し

て、EU委員会でのロビ活動を展開している。

以上のようなEC加盟後のデンマークの政治・行政システムの変容について見てきたが、ECとEUに関わる政策決定において、政治的・官僚的エリートと大衆との間の距離が少しずつ広がっていく傾向にあるのは注目し値する。というのは、政治家や高級官僚は、EU各国の同僚関係者と定期的会合を重ねる内に、「ヨーロッパ」の政治統合の大きな波にデンマークが乗らない限り、小国デンマークが生き残れないという判断を身に付け、自然に親EUになって行くのに反して、こうした国際的協力の機会を持たない一般国民は、デンマークが作り上げた一国福祉国家体制の中で、現在の快適な生活環境を守ろうとする保守主義的思考に浸っており、もし生活環境が傷つけられる可能性のある動きが現われた場合、それに対して拒否的態度を示すからである。こうして、エリートと大衆の間には、EUに関わる認識のギャップが一九九〇年初め頃から、顕在化しており、それは広がりこそすれ、狭まる可能性は少ない。それ故に、「戦略的三角形」においてイニシアティブを取れる一つの角を占めている政治的エリートは、EUに関わる政策決定では難しい舵取りを強いられることになった。というのは、国民の現在の生活状態を維持したいという保守主義的態度を傷つけるような政策の決定は不可能となっているからである。それ故に、デンマークの歴代政府は、一方では、EU各国との協調を進めるが、それが国民の保守主義に触れない限度内において止めなくてはならないというディレンマを抱え込んでいるのである。見方を変えるなら、つまり国民国家単位の国益規定の観点から見ると、デンマーク政府は国民の保守主義を巧みに外交交渉に利用して、最大限自国に有利な成果を得る「戦略的な適応」⁶³を見事に果たしているとも見られるのである。確かに、デンマークは、EUにとっては足を引っ張る同輩者であるが、デンマークにとっては、EUの構成国になったということは、大変重要な意味を持っている。というのは、デンマークの従来の三つの外交政策の柱は、北欧協力、NATO、国際連合との関係強化というものであったが、しかし、一九九三年以降は、EUとの関係、

とりわけEUの中核国のドイツとの関係こそが、三つの伝統的な外交的な柱と並んで、重要な、いや、その中でも最も重要な外政の柱となったと言えるからである。⁽⁶⁴⁾

五 おわりに

第二次大戦後、西欧諸国や北欧において、福祉国家体制の創出において大きな貢献を行ったのが、労使協調体制であった。労使は、経済的・社会的領域における政策決定において、国家を代表する官僚ないし政治家と三者で協議を行うシステムを発展させた。これは、周知の通り、ネオ・コーポラティズムと言われているものである。福祉国家体制とネオ・コーポラティズムとが内在的關係にあるのかどうかはさて置き、福祉国家体制が完成しているところでは、大体、ネオ・コーポラティズムが出現したと言っても過言ではない。ところが、一九八〇年代初めから、イギリスにおいて、サッチャー首相は、ネオ・リベリズムに基く福祉国家体制の見直しを行ったが、その際に福祉国家を支えていた肥大化した行政組織の縮小・改革と、その意志決定システムの一つの柱である労使協調体制を解体させてしまった。こうしたサッチャーの新自由主義的改革が一定の成果を収めるや、サッチャーの考え方は、同じ福祉国家体制を持つ北欧諸国においても、一九七〇年代の石油ショック以降の国家の財政的危機の中で大きな影響力を与えることになった。とりわけ、スウェーデンでは、企業家側は、国際経済の激しい競争の中で生き残るために、生産費コストの削減が至上命題として提起され、労働市場の自由化戦略を掲げて、従来のネオ・コーポラティズムに対して異議を申し立てるようになった。こうして、一九八〇年代から九〇年代にかけて、北欧において、コーポラティズムが衰退したとか、あるいはコーポラティズムがなお残存しているという議論がなされるようになったのである。

このコーポラティズムについては、デンマークの意志決定においても、スウェーデンと同じような議論が通用するの

かどうかは問題がある。一九八〇年代に、現代政治学において、ネオ・コーポラティズム論が盛んになり、西欧各国の政治分析においても、あるいは比較政治学においても、一定の分析枠組みとしてその有効性が評価されていた。しかし、サッチャー改革以後、イギリスをはじめ、ネオ・コーポラティズムを採用している諸国において、その衰退が見られ、ネオ・コーポラティズムは死んだと言われている。従って、その真偽を確かめるために、それが盛んであった北欧のネオ・コーポラティズムに関する研究が北欧の学者達によって行われている。⁽⁶⁵⁾

そもそも自由民主体制において、政策決定は、民主政治の原理からして、国民の意志がなるべく反映されるシステムを構築することがその運営の原則に適っているとと言っても良からう。そして、その一つの方式として、議会制民主主義が最良の政策決定システムとして、一九世紀以降、西欧において定着し、今日に至っている。周知の通り、議会制民主主義は、地域代表に基づく意志決定の一つのチャンネルである。従って、これを議会主義チャンネルと定義づけるならば、ネオ・コーポラティズムは職能団体関係者の意志を政策決定過程に反映させるチャンネルと言うことができる。第一次大戦後、議会制民主主義に対する批判が、左は共産主義から、右はファシズムから行われた。その批判の最も主要な点は、地域代表の議会主義チャンネルは、社会の大半を占めている労働者階級の意志を正確に政策決定過程に反映させることが出来ないというものであった。そして左右の急進主義運動は、その居住する地域における意見の代表ではなく、その労働の場である職場ないし職能団体における人間の意志が政策決定過程に反映される方法を求め、彼らの主張する職能代表制こそが真の民主主義である、と主張した。実際、ボルシェヴィキ革命後、ロシアではソビエト体制が導入されたし、一九二六年以降、イタリアでは一種の「国家コーポラティズム」の「組合国家」が樹立された。第二次大戦後、左右の急進主義運動の方向ではなく、西欧諸国では、福祉国家の確立が資本主義と社会主義の両極端の間の「中間の道」として、資本主義の矛盾をある程度解決できる一つの選択肢であると考えられ、議会制民主主義のチャンネル

を補完する形で、それとペアとなった職能代表制の一種のネオ・コーポラティズム的政策決定が政策決定システムに組み込まれることになった。

こうした西欧諸国の政策決定過程の議会主義チャンネルとは別のチャンネルの出現を捉えて、それを理論化したのがロッキンである。彼は、一九六六年の研究論文「ノルウェーの数の民主政と団体多元主義」の中で、北欧諸国において、国民の多様な利益を媒介するチャンネルが三つある、と指摘している。一つが、議会制民主主義チャンネルであり、もう一つが、社会経済政策に関して政府と主要な組織集団との交渉と協議のチャンネルである。このことを、彼は、次のような定式で表現している。「選挙時の得票数は計算されるが、しかし決定する力を持つのは組織的資源である」と。⁽⁶⁶⁾

このロッキンの定式は、北欧において、一で紹介したように、第二次大戦後、国民の過半数の支持を得た社会民主主義政党が政権を掌握して福祉国家体制を確立したが、政党政治的観点から見ると、それは「一党優位体制」であったと言えよう。従って、政権交代が選挙毎に行われるような英米の二大政党制と比較すると、労働者政党の「一党優位体制」は議会制民主主義に反しているかのような印象を受ける可能性がないとは言えなかった。言うまでもなく「一党優位体制」下において労働者以外の有権者の意志は、議会のチャンネルとは別のチャンネルを通じて、国家の政策決定に反映されていない限り、恐らく政権は長持ちし得ないであろう、ということから類推して、北欧において、政権が安定しているのは、議会主義チャンネルとは異なった別のチャンネルが存在し、それを通じて多様な国民の意志が反映されている、とロッキンは考えたのである。そして、彼は、議会制民主主義の手続きに基づいて成立した内閣が中心となって、野党を支持する資本家団体や農業団体、そして労働組合の三団体の幹部同士の交渉を通じて、国家の重要な政策決定が行われるという第二の団体協調的チャンネルが存在する、と指摘した。換言するならば、彼は社会経済政策に関しては、政府と主要な組織集団との交渉と協議のチャンネルがあって、このチャンネルと議会主義チャンネルとを接合するのが、

この二つのチャンネルの調整者の内閣であると指摘して、北欧における政策決定過程システムは二層システムを成しており、政府はこの二層システムの^{かなめ}要的存在である、と指摘した。彼のこの卓見は、さらに第三のチャンネルとしてのマス・メディアの存在を指摘している点である。それは、政治的に中立的立場を堅持して、内閣を監視するだけではなく、各種の組織集団や有権者との間のコミュニケーションを図り、政府がとった各種政策についての国民の合意が得られるように世論の形成に努力しているという。⁽⁶⁷⁾ ロッカンの分析は、主に彼の母国のノルウェーおよび北欧における政策決定過程を対象にして理論化を図ったものと見られる。このロッカンの指摘は、当然、デンマークにも当てはまる。

すでに上記したように、デンマークにおいて、政党レヴェルにおいては政党間の「協力的デモクラシー」が作用し、次にそれを支える形で、あらゆる利益団体が政府代表の官僚と対等の形で政策決定過程に参加しており、そして、それと同時に、決定された政策の執行においても、利益団体及び利害関係者の利益が反映されるように利害の調整も行われている。そういった点では、デンマークの団体協調的システムは、一九七〇年代から八〇年代に流行したネオ・コーポラティズム概念で捉えられているような政労使三者協議体制ではなく、それぞれの問題領域毎に偏在すると見た方が良からう。すなわち労使関係、とりわけ労働市場においては勿論、政労使三者のネオ・コーポラティズムが存在するし、他の国とは異なり、農民は協同組合を通じて組織されており、農業利益の場合は、当然、政府と農業者団体との協調により意志決定がなされる。換言するなら、ネオ・コーポラティズムの考え方を労働市場に限定せず、国民の生活に関わるあらゆる分野における職能団体と政府との対等な立場での政策決定システムと理解するならば、ネオ・コーポラティズムは、いまだ基本的にデンマークには存続していると言えよう。そのことは四で指摘したようにEUに関わる政策決定過程においても、このような団体協調的な政策決定のネットワークが生きていることはすでに紹介した通りである。

もっとも、「足を引っ張る」同伴者の立場であるが、デンマークはEU加盟国であるために、政策決定過程の「ヨ-

ロッパ化」は必然であり、その帰結として、政策決定過程における各省間の「バルカン化」現象が起こっており、その結果、調整機関としての首相府に権力が集中することになった。また他方、一九七〇年代から出現した多党化現象は少数派内閣を恒常化させ、その帰結として、政策形成や決定はその時々議会の多数派形成に依存するようになり、各種団体は、従来の団体協調主義的意志決定システムの他に、首相や首相府や、時々問題領域毎に形成される議会多数派にロビ活動を行う傾向が現われていることは注目に値する。⁽⁶⁸⁾さらに、ネオ・リベリズムの影響を受けて福祉国家体制の一部見直しも進行しており、デンマークの伝統的政策決定システムも時代の波に洗われようとしている。とはいえ、デンマークをはじめとして北欧諸国は、西欧の大国とは異なり、地方分権システムが発達しており、とりわけ、一九八〇年代以降、ネオ・リベリズムの北欧における浸透と共に、NPMの手法を各地方自治体が導入して、福祉などの公的サービスの提供においても、ユーザーの意見を積極的に取り入れて、政策決定およびその執行において、双方向な意志決定システムを構築している。それだけではなく、可能な限りvalue for money、すなわち投資した支出に見合うような成果が生まれるようにNPMの手法の中のアウトソーシング、とりわけ「契約管理」の手法が、防衛・外務・経済・教会を除く中央政府のみならず、地方自治体でも積極的に採用されている。そして、中央政府のみならず、県、地方自治体の政策決定者は、その任務を総括的な計画と契約管理に対する管理機能のみに限定して、殆どの公的サービス業務が民営化されているのが現状である。ちなみに、行政庁の約八〇%が「契約管理」制を採用している。⁽⁶⁹⁾とはいえ、NPMの掲げる三つのE (efficiency, effectiveness, economy)、つまり「効率、実効性、節約」という価値は、第四番目のE (equity)、つまりデンマークの福祉国家体制確立以降に伝統となった「公平・公正」という価値と調和する関係の中で実現されているのである。⁽⁷⁰⁾と同時に、ユーザーからの要望をインプットさせるシステムもますます強化されており、そういった意味において、デンマークの政策決定過程のチャンネルを見て行くならば、議会主義レベル、団

体協調的レヴェル、そして地方自治体レヴェルの三つがあつて、それらが一体となり、国民の多様な意見が政治的意志決定に汲み上げられて、それが執行されているという姿が浮かび上がってくるのである。

デンマークは、小国であるが故に、南の「ヨーロッパ」において実施されている政策実験をその良いところのみを取り入れて、長い間築き上げて来た民主主義システムと結合させており、そういった意味で、NPMの手法は、アメリカやイギリスないし日本において受け取られるような冷たい市場主義原理の適用という風には作用せず、むしろ民主主義をより効率的に高めている方向に作用しているのは、NPMの手法を受け入れている地盤に民主主義が根づいていることを示している。また小国であるが故に、一九九〇年代以降における「経済と情報のグローバリゼーション」の中で生き残るために、EUという巨大な政治統合の中に、気乗りしないまま巻き込まれ、その中で出来る限り自国のプレゼンスを保持しながら、戦後構築した福祉国家体制の水準を維持しようとする消極的ではあるが「協力的適応⁽⁷¹⁾」を行っているデンマークの歩みは日本にとっても大きな鏡になるものと思われる。

(1) 岡沢憲美『スウェーデンの挑戦』、岩波新書、一九九一年、七六頁。石原俊時『市民社会と労働者文化—スウェーデン福祉国家の社会的起源』、木鐸社、一九九六年、三九〇頁—三九一頁。同「スウェーデン福祉国家における正統性の危機」、木村靖二他編『現代国家の正統性と危機』、山川出版社、二〇〇二年、一〇六頁。同「スウェーデン社会民主主義の歴史的展開」、西川正雄編『もう一つの選択』、平凡社、一九五五年、一六三頁。

(2) 日本政治学会編『EC統合とヨーロッパ政治』(一九九三年度年報、岩波書店)に所収の宮本論文がスウェーデンのEUとの関わりでのいわゆる「北欧モデル」の変容について考察しているが、デンマークの変容を考察する上においても参考になる。EUそのものに関する文献は多く、参考にした文献を幾つか挙げておく。金丸輝男編『ヨーロッパ統合の政治史』(有斐閣、一九九六年)、田中俊郎『EUの政治』(岩波書店、一九九八年)、日本EU学会編『欧州統合の理論と歴史』(年報、第二一号、有斐閣、二〇〇一年)。

Ch. Bretherton & J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, 1999; H. Wallace & W. Wallace, eds., *Policy-making in*

- the European Union, Fourth Edition, 2000.
- (3) E. S. Einhorn & J. Logue, "Scandinavia: Still the Middle Way?", in: R. Tiersky, ed., *Europe Today: National Politics, European Integration, and European Security*, 1999, p.224, p.229.
- (4) *Ibid.*, pp.199-220.
- (5) *Ibid.*, p.201; P. J. Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, 1985, pp.141-143.
- (6) E. S. Einhorn & J. Logue, *op. cit.*, p.213.
- (7) *Ibid.*, p.210.
- (8) *Ibid.*, p.205.
- (9) *Ibid.*, p.217. 岡沢憲美『スウェーデン現代政治』、東京大学出版会、一九九八年、一一七頁—一二〇頁、一二三頁、一七四頁。岡沢憲美・奥島孝康編『スウェーデンの政治』、早稲田大学出版部、一九九四年、四九頁。武田龍夫編『北欧が見えてくる—白夜の国々』の特色 一二章』、サイマル出版会、一九九七年、九五頁—九七頁。なお、北欧主要三国の政治についての英語で書かれた代表的な研究書として、本稿の注(3)の著者達の著作(E. S. Einhorn & J. Logue, *Modern Welfare States: Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*, 1989.)の他に、D. Arter, *Scandinavian politics today*, 1999. があり、また邦訳ものとして、オロフ・パンタシオン著・岡沢憲美監訳『北欧の政治』(一九九五年)(早稲田大学出版部、一九九八年)等がある。
- (10) E. S. Einhorn & J. Logue, *op. cit.*, p.218.
- (11) P. Flora, S. Kuhle, D. Urwin, eds, *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, 1999, p.275 f.
- (12) 安世舟『ドイツ社会民主党史序説』、御茶ノ水書房、一九七三年、一一〇頁—一二二頁。カール・カウツキー『農業問題』(一九九九年)下巻、岩波文庫、昭和二十二年、第二編(一二四頁以下)。
- (13) E. S. Einhorn & J. Logue, *op. cit.*, p.206; P. Svensson, "Support for the Danish Social Democratic Party, 1924-39: Growth and Response", in: *Scandinavian Political Studies*, Vol.9, 1974, pp.127-146. なお、下記の著作は、福祉国家を確立し終えた最盛期の北欧三国の社会民主主義の成果の比較研究であり、その中にデンマークの社会民主党と労働組合の成果が活写されており、北欧政治を解明する上で大変有益である。F. G. Castles, *The Social Democratic Image of Society. A study of the achievement and the origin of Scandinavian Social Democracy in comparative perspective*, 1978. なお、スウェーデンの社会民主主義の成立過程については、本稿注(1)の石原教授の業績がある。
- (14) E. S. Einhorn & J. Logue, *op. cit.*, p.215. ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、フィンランド四カ国の連立政権と、とりわけ

一九七〇年代以降の少数派政権の安定性についての研究として次の著作がある。なお、同書は、北欧四カ国だけではなく、ドイツ、オーストリア、アイルランド、ベルギー、オランダの連立政権の研究も含まれている。北欧四カ国の研究は第五章から第八章までである。W. C. Mueller & K. Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*, 2000, pp.158-263. また、スウェーデンの連合政治については、岡沢憲美「連合と合意形成—スウェーデンの連合政治—」(篠原一編『連合政治』I (岩波現代選書、一九九四年)がある。

- (15) H. Jørgensen, ed., *Consensus, Cooperation, and Conflict - The Policy Making Process in Denmark*, 2002, p.1.
- (16) *Ibid.*, pp.28-30. Denmark, compiled by the Editors of the Danish National Encyclopedia, 1996, pp.118-200.
- (17) F. S. Einhorn & J. Logue, op. cit., pp. 206-207.
- (18) H. Jørgensen, op. cit., p.31. デンマーク近・現代政治を取り扱った研究は、管見の限りでは、日本において皆無に等しいように思われる。但し、その一つの例外として、デンマークにおける議院内閣制の導入をノルウェー、スウェーデンのそれとの比較において考察した研究として次のものがある。小川有美「デンマークにおける議院内閣制問題と『体制変革』—スカンディナヴィア比較政治の視座から—」、『*国家学会雑誌*』第一〇五巻、第七・八号、一九九二年八月、五八七頁—六二八頁。デンマークにおける議院内閣制導入については、五九四頁—五九六頁。
- (19) H. Jørgensen, op.cit., pp.32-34.
- (20) *Ibid.*, p.390. <http://www.denmark.org/political-system.html>, the political system.
- (21) H. J. Nielsen, “The Danish Election 1998”, in: *Scandinavia Political Studies*, Vol. 22-No. 1, 1999, pp.72-73.
- (22) M. Frenzel, *Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich*(1982-2002), 2002, SS. 378-379. 本書では、ギデンズの「第三の道」論との関連において、デンマークのラスムセン政権とドイツのシュレーダー政権の両方の政策についての比較検証がなされており、二一世紀における社会民主主義の在り方について考える上において有益である。なお、同じような問題関心から、スウェーデンの社会民主党を含めての西欧の社会民主党が現在追求している「第三の道」についての批判的研究として次のものがある。荒木傳『*社会民主主義と現代政治*』(明石書店、二〇〇一年)。なお、スリェタ政権のネオ・リベラリズムに基づいた福祉国家体制の改革についての研究として次の論文がある。K. V. Andersen & C. Greve, “Reorganizing the Danish welfare state: 1982-93. A decade of conservative rule”, in: *Scandinavian Studies*, Spring 1996, Vol.
- (23) M. Qvortrup, “the emperor’s clothe: the Danish general election of 20 november, 2001”, in: *European Political Science*, Vol. 1. 2, spring 2002, pp.19-20.
- (24) H. J. Nielsen, op. cit., pp.75-76.

- (25) M. Qvortrup, *op. cit.*, p.21.
- (26) 小川有美「北歐福祉国家の政治」, 宮本太郎編『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房, 二〇〇二年, 一一〇頁。L.Bille, “Denmark”, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 7-8, 2002, p.946.
- (27) M. Qvortrup, *op. cit.*, p.22.
- (28) H.. Jørgensen, *op. cit.*, p.40.
- (29) *Ibid.*, p.41.
- (30) *Ibid.*, p.37.
- (31) P. M. Christiansen & H. Rommetvedt, “From Corporatism to Lobbyism?”, in: *Scandinavia Political Studies*, Vol. 22, No. 3, 1999, pp.204-209.
- (32) H.. Jørgensen, *op. cit.*, p.42.
- (33) 最近のスウェーデン政治についてのマップシートな研究として、藤井威『スウェーデン・スペシャル』(Ⅰ)(Ⅱ)(新評論、二〇〇二年)が注目に値する。大蔵省主計局出身で、一九九七年から二〇〇〇年一〇月まで、駐スウェーデン特命全権大使であった著者は、同書の中で、邦文のスウェーデン研究書を殆ど利用した上で、かつ自分の見聞を踏まえて、最近のスウェーデンの福祉国家体制の変容について活写しており、貴重なルポルタージュとなっている。行政組織の説明は、(Ⅱ)の一八八頁―九四頁にあり、Agency についての理解を深めるのに大変有益である。
- (34) H. N. Jensen & T. Knudsen, “Senior Official in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy Professionals and Managers”, in: E. C. Page & V. Wright, eds., *Bureaucratic Elite in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, 1999, p.232.
- (35) *Ibid.*, p.234.
- (36) *Ibid.*, p.242.
- (37) H.. Jørgensen, *op. cit.*, pp.29-32, p.32.
- (38) *Ibid.*, pp.50-51.
- (39) *Ibid.*, pp.51.
- (40)(41) *Ibid.*, p.53.
- (42) *Ibid.*, p.55.
- (43) *Ibid.*, p.58.

- (44) Ibid., p.60.
- (45) Ibid., pp.63-64.
- (46) N. Petersen, "Denmark and the European Union 1985-96 - A Two-level Analysis", *Cooperation and Conflict. Nordic Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 2, June 1996, p.1996; ditto, "Game, Set and Match", in: T. Tiihikainen & I. D. Petersen, eds., *The Nordic Countries and the EC*, 1993, pp.87-88.
- (47) S. Z. von Dosenrode, "Denmark: The Testing of a Hesitant Membership", K. Hanf & B. Soetendoro, eds., *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, 1998, pp.53-54.
- (48) Ibid., p.54.
- (49) Ibid., pp.53-56.
- (50) Ibid., p.55, p.60.
- (51) N. Petersen, op. cit., pp.190-192.
- (52) P. Svensson, "Five Danish referendums of the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 6, 2002, 740-741.
- (53) Ibid., pp.742-744. 吉武信彦「マーストリヒト条約・エディンバラ合意とデンマーク—一九九三年五月一八日の国民投票を中心として」『法学研究』（慶応義塾大学）六八一四、一九九五年四月。
- (54) P. Svensson, op. cit., pp.745-747.
- (55) 武田龍夫『北欧：その素顔との対話』中央公論社、一九九五年、一四七頁。
- (56) H.. Jørgensen, op, cit., p.45.
- (57) L. Bille, op. cit., p.943.
- (58) H.. Jørgensen, op, cit., p.88.
- (59) S. Z. von Dosemrode, op, cit., p.63.
- (60) Ibid., p.56.
- (61) H.. Jørgensen, op, cit., p.89; H. N. Jensen & T. Knudsen, op. cit., p.241.
- (62) H.. Jørgensen, op, cit., p.76.
- (63) S. Z. von Dosenrode, op, cit., pp.64-65.
- (64) N. Petersen, op. cit., p.205. デンマークの「ヨーロッパ」に関する外交政策について英文で書かれたものとして、次のものがある。

デンマークの政治・行政システムとEC加盟後のその変容

- H. Branner & M. Kelstrup, eds., *Denmark's Policy toward Europe after 1945: History, Theory and Options*, 2000; B. Torna, *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, 2001; A. Landau & R. Whitman, eds., *Rethinking the European Union*, 1997; I. Manners & R. Whitman, eds., *The European Policies of European Union Members States*, 2000. 邦文のものとしては、北欧諸国の一つとして取り扱ったものとして、武田竜夫『北欧の外交—戦う小国の相克と現実』(東海大学出版会、一九九八年)がある。また、デンマークの国際問題研究所(DUPI)の年報(Danish Foreign Policy Yearbook)では、デンマークの外交政策に関する専門家の論文と政府の外交資料が毎年公表されており、同国の外交に関する研究には有益である。
- (65) P. M. Christiansen & H. Rommetvedt, "From Corporatism to Lobbyism? Parliament, Executives and Organized Interest in Denmark and Norway", in: *Scandinavia Political Studies*, Vol. 22, No. 3, 1999, pp.195-220; J. Blom-Hansen, "Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings", in: *Scandinavia Political Studies*, Vol. 23, No. 2, 2000, pp.157-181.
- (66) Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in: R. A. Dahl, ed., *Political Opposition in Western Democracies*, 1966, p.105.
- (67) *Ibid.*, pp.105-110.
- (68) P. M. Christiansen & H. Rommetvedt, *op. cit.*, pp.213-216.
- (69) H. Jørgensen, *op. cit.*, pp.84-86.
- (70) *Ibid.*, p.258.
- (71) *Ibid.*, p.45.
- (本論文の執筆のために必要な資料収集を兼ねて、二〇〇〇年八月下旬から約二週間の北欧現地調査旅行を行った。本稿の注(46)のピテルセン教授が籍を置くオーフス(Aarhus)大学政治学部は、コペンハーゲン大学政治学部と並んで、デンマーク政治研究のメッカである。八月二日から三日間、大東文化大学政治学科中村昭雄教授と共に、オーフス大学、オールボー(Aalborg)大学、コペンハーゲン大学、デンマーク国際問題研究所(DUPI)を訪問し、デンマーク政治や、デンマークとEUとの関係に関する専門家のヒアリングを受けることが出来た。特に、オーフス大学政治学部において、デンマークのECとEUに関する政治・外交問題の権威であるピテルセン教授から、デンマークのECやEUとの関わりに関して直接にご教示を受けることが出来た。また翌日の二日には、本稿注(47)のオールボー大学政治学部のフォン・ドウゼンロード助教からもEU加盟後のデンマークの政治・行政システムの変容についてご教示を受けることが出来た。ここに記して感謝の意を表したい。なお、本論文は、科学研究費補助金・基盤研究(B)「再編期福祉国家の政策過程の枠組みに関する調査研究」の成果であることを付記する。)