

早稲田大学博士論文(概要)		
	学位記	文科省報告
2005	4178	甲 ②2009

W
学位論文
4178
2

[論文概要書]

スウェーデンにおける合意形成型政治の理論と構造に関する研究

: 比較政治学の可能性を求めて 岡澤 憲笑

世界には約 200 以上もの国や地方があり、約 63 億もの人が住んでいる。人口僅か約 900 万に過ぎない北欧の小さな国が、なぜに、先進工業国家で、かくも話題になるのだろうか。無視しようとするれば簡単に無視できるはずなのに。

比較政治学の視点に立てば、政治学の常識への反逆児であるという性質がある。多党化・連合政治であるのに、政治が安定し、後発工業国家であるのに、短期間に豊かな工業・福祉国家に成長した。周囲のほとんどの小国が巨大軍事力に屈した歴史があるのに、約 190 年にもわたって平和を維持できた。比較政治学的視点からすれば、合意形成型政治という政治スタイルである。本論文の目的は、スウェーデンにおける合意形成型政治の理論と構造を、歴史的考察を踏まえて分析・論述することである。コンセンサス・ポリティクス、つまり合意形成型政治とは、「政治過程＝社会のための価値の権威的配分過程で、対決基調を希薄化し、物理的力や暴力の有効性を減じながら、時間をかけた調査と審議を通じて、妥協点を模索し、政策同意を調達し、着実に合意範囲を拡大・積み上げることを優先する政治スタイル」のことである。

政治は常に《抗争》と《統合》という相対立する要素をコインの両面に埋め込んでいる。《抗争》に多くのエネルギーを投資し、同時に、《抗争》を政治的活力源にしている。だが、どんな《抗争》でも《統合》を思念しないものはない。《統合》は《抗争》を不可欠のパートナーとしている。複数政党制を採用しているシステムでは、特にこの政治的特質が顕著である。一党制システムやヘゲモニー政党制システムとは違い、複数の《部分 part=party》の相互作用の総体が《全体 one whole》を構築すると想定しているからである。複数政党政治システムは、基本的には、社会に内在する多様な利益や主張を意思決定過程に伝達・反映させ、その過程で《統合》へのエネルギーを蓄積しようとするシステムである。だが、多くのシステムは、多様な利益・思潮の乱反射に直撃され、《抗争》力が逞しい《統合》力に繋がっていかない。そこで、制度を強引に変更して制度そのものが持つ価値創造力に期待しようとする政治工学的発想が時として浮上する。政治学の資料室には複数政党システムで定着している神話が保管されている。

スウェーデン型政党政治は、神話への反逆児である。政党政治の運命には古くて根強い神話がある。(1)「多党制の神話」(多党制議会下の政府は少数派政権か連合政権、もしくはその双方であるに違いない。その性格からして、少数派政権、連合政権はきわめて短命である。それ故、多党制は短命政権を生むので望ましくない)。(2)「政党連合の神話」(連合政権は必然的に短命である)。(3)「絶対多数政党をもつ政党制の神話」(安定した強力な内閣を樹立するためには、絶対多数政党をもつ政党制を確立しなければならない)。こうした神話は、L.ローウェルが創出し、J.ブライス、H.ラスキ、M.デュヴェルジェ J.ブロン

デルらに受け継がれ、補強されてきた神話である。ローウェル以後、彼の命題を支持し、神話の拡散に貢献してきた研究者の多くは、フランスやワイマール・ドイツの混沌とした経験を、イギリスにおける永続性の強い政府と比較し、大きな説得能力を獲得してきた。スウェーデンは、長期にわたる連合政治の有効運用を通じて、神話を克服した。政権の平均寿命の点でも、政策の継続性の点でも、また、問題解決技法としての物理的暴力の非有効性の点から判別しても、神話への反逆児と評価できよう。

スウェーデンの政治スタイルを「コンセンサス・ポリティクス」と表現することは正しい。多くの工業国家は、国際化・グローバル化の進展という地球規模の変化を受けて、農業社会から工業社会、そして情報社会への変身過程でいくつかの社会的分裂力に直面し、それを克服してきた。政治過程の作動を機能低下・不全に追い込む可能性を持つ分裂力としては、例えば、地域間対立（地方—中央、地方—地方）、男女間対立、文化的対立（宗教・文化対立）、世代間対立（現負担者 対 受給者）、などの政治的対決軸が考えられる。19世紀から20世紀初頭にかけて全人口の約4人に一人という高い比率で、移民を送り出さねばならぬほど貧しい農業国家としてスタートしたスウェーデンは、文字通り、限りある資源を最適配分しながら、工業化に取り組み、やがて、20世紀中葉には、世界で最も豊かな工業・福祉国家に変身した。（第2章）。約190年間にわたり平和を維持してきた政治や行政の知恵と工夫と同時に、妥協の政治・合意形成型政治を基礎に、国際的連帯・地域間連帯・世代間連帯・男女間連帯を構築してきた。そうした連帯が、合意形成型政治の基盤を一層拡大した。

本論文は、農業社会から先駆的な工業・福祉社会への変身過程を分析しながら（第1章）、次第に定着したコンセンサス・ポリティクスの理論と構造を明らかにすることを狙いとしている。（序章・第7章 第8章）。1989年のベルリンの壁の崩壊は中立国家・スウェーデンに外交政策再解釈の可能性を与え、EU加盟に踏み切った。それは伝統的な一国福祉国家主義からの離陸であると同時に、国際競争市場への算入表明であり、そのための国内構造改革を迫られることになる。「何が変わるのか・何が変わったのか・何が変わらないのか」もまた、研究の射程に入ってくる。（第10章）。

北欧は5つの国（スウェーデン・ノルウェー・デンマーク・フィンランド・アイスランド）と3つの地域（フェロー諸島・オーランド・グリーンランド）で構成されるが、「世界の中の北欧」「北欧の中のスウェーデン」を明確にするために、北欧諸国の体制選択（君主制か共和制か）問題に対する各国の対応について紹介した。大規模な流血の惨事はどこの国でも発生しなかった。合意形成型政治が基調となっている（序章）。また、国際的連帯については、第5章で扱った。長期にわたる平和、平時には積極的な難民受け入れ、膨大なODA政策で定評があるが、同時に、国内の在住外国人に対する政策対応もユニークである。民族差別禁止オンブズマンの制度化が象徴的である。

地域間連帯については、第9章で論じた。高負担国家である、どこに住んでも同じレベルの福祉サービスが提供されない限り、地域間対立は克服できない。世代間連帯について

は、第6章で扱った。高負担・高福祉型福祉国家は負担とサービスの世代間分かち合いが要諦になる。特にそれは、年金制度に集中的に表現されることになる。男女間連帯については、第3章と第4章で論述した。社会過程と政治的意思決定過程への女性の参加率の高さでは定評がある。その実像を分析する。

方法論としては、システム論を基礎にした比較政治分析の技法であり、政党論、連合理論、リーダーシップ論の分析枠組みで研究を展開した。各章について簡単に要約する。  
序章：北欧の王室：体制選択へそれぞれの対応：コンセンサス・ポリティクスの源流を求めて

北欧型のコンセンサス・ポリティクスの具体例の一つはオーランドの帰属を巡る最終処理方法である。帰属について、フィンランドとスウェーデンは国際司法裁判所に判断を委ねた。結果は、フィンランドに帰属が決定。スウェーデンは静かに判決に従った。領土の帰属を巡る国家間紛争は世界中で展開されているが、国際司法裁判所に判断を委ね、それに黙して従う。軍隊を出さない血を流さない。合意形成型政治の潔さが窺える。いかにもスウェーデン流である。

北欧諸国に特徴的なのが支持率の高い王室の存在である。ノルウェー（国民投票で選択）・デンマーク・スウェーデンは立憲君主制。3国の王室はそれぞれが親戚関係にあり、相互交流が密である。体制の選択と選択技法を分析し、合意形成型政治の起源を探した。

北欧政治を理解するためのコンセプトの一つに《ティング ting》という語がある。北欧諸国に共通する政治・行政用語である。古い起源を持つ用語である。もともとの意味は「集会」「集い」である。ティングには、争いごとを解決し、法律に違反した者を裁き、王を選ぶ任務があった。ティングは、通常、周期的に戸外の決められた場所に設けられた。すべての自由人には、参加資格が与えられていた。

独立の動きとシステム選択行動を分析する中で、合意形成型政治を明確にした。独立と体制選択の過程で、流血の惨事や暴力劇は生じなかった。1905年にはノルウェーが、17年にはフィンランドが、44年にはアイスランドが、異なるスタイルで、独立した。各自がそれぞれ異なった技法で体制を選択した。血は流れなかった。

コンセンサス・ポリティクスの事例としては、ノルウェーの独立が象徴的である。その過程は平和的であった。先ず、1898年に、議会は同国商船が帆船掲揚旗から同君連合のシンボルを除去する旨決議した。議会を3度通過させたので、規定により国王オスカー2世は裁可せざるを得なかった。一方的な独立宣言と言える。同君連合の解消について国民投票が行われた。解消賛成票が多数。独立宣言は国民の圧倒的支持で補強された。スウェーデン政界の状況が事態を深刻にさせるのではないかというのは杞憂に過ぎなかった。さまざまな色調の保守派が議会を支配していた。保守陣営は国防強化論、対ノルウェー強硬論を強調していた。軍隊派遣を主張する集団もいた。20世紀初頭当時の連合政権は第一院保守派のC.ルンデベリィが首相で、自由党の指導者K.スターフが内閣に席を並べていた。二人の政治家は時代の風を読んでいて、無血独立を演出した。オスローとストックホ

ルムの間接点であるカールスタッドでノルウェー代表団と落ち合い、同君連合の解消で合意したのである。05年ノルウェーは独立。双方が中間点まで赴いて独立を無血成立させた。いかにもスウェーデン流のユニークな独立劇である。

参加デモクラシーの伝統。ノルウェーの独立⇄王制の選択、フィンランドの独立⇄共和制の選択、そして、アイスランドの独立⇄共和制の選択という20世紀の動きを考える時に、重要な要素となったのは、20世紀初頭にかけての政治参加枠組み拡大の動きである。1849年に6月基本法を制定してデンマークが先導した。男性普選、二院制の導入、王権の制限を盛り込んだこの基本法は当時としてはあまりにも革新的であった。スウェーデンは1866年、身分制議会を廃止し、二院制議会に切り替えた。諸国は20世紀の初頭にかけて参加枠を競うがごとく拡大した。13年ノルウェーで男女普選、15年デンマークとアイスランドで男女普選。1921年スウェーデンで男女普選。民主化の波の一つの結節点が1905年のノルウェー独立であった。話し合いで決着をつけるのが伝統である。

## 1章：貧しい農業国家から工業・福祉国家への挑戦

本章では、北欧の貧しい農業国から豊かな工業・福祉国家への変身過程を社会構造の歴史的分析を基礎に論述する。工業化は遅れて出発したが、発展速度は劇的であった。後発工業国家でありながら、順調に経済成長を遂げた過程で次第に形成されていった合意形成型政治が構造化される過程を歴史的に分析した。

工業化過程で噴出した労働者は、幾度かの労働紛争を契機に次第に組合運動へと収斂していった。最終的には労働組合全国組織LOの誕生で、待望の中央組織を持つことになった。労働者利益を代表する社会民主労働党が誕生し、意思決定の場で、労使の利益を調整する装置が整うまでの過程を、労働組合全国組織LOと社民党の結成に焦点を合わせ論述した。経営者連盟SAFの結成で、労働市場の交渉行為者が揃い、《サルチオバーデンの協約》へと繋がっていく。

社民党とLOの結成時リーダーの思想と行動が合意形成政治の構造を構築する上で重要な役割を演じたが、本章では、H.ブランディングに焦点を合わせて分析・論述した。第一号社民党議員の誕生（1896年選挙）、第一党への成長（1914年選挙）、政権担当機会の早期実現（17年）、選挙で成立した最初の社会主義政権（20年）など、奇跡的速度で党を上昇気流に乗せた。その後の社民党の基本的性格を形成し、合意形成優先型の政権運用技法を確定した。

1925年に後継したP.ハンソンは、福祉国家の枠組みを策定、44年間にわたる長期政権をスタートさせた。彼は、この国におけるイデオロギーの終焉の象徴になった。「社会主義はもはや、時が来れば資本主義体制を打倒し、それに取って代わる体制とは考えられない。そして、社会民主党は、言葉の真の意味における保守政党（体制政党）の性格を帯びるに至った」。

30年代の世界経済危機に際してストックホルム学派の理論を背景に積極的な消費・投資・雇用刺激策を導入した。担当は大蔵大臣・E.ウィグフォシュで

あった。ケインズの『一般理論』が刊行される4年前のことであった。国債発行による公共事業の拡大という経済政策は、生産だけでなく、労働市場の容量を拡大した。この時代の経済政策の成功が社民党の政権担当能力への信頼を拡大し、その後の長期政権の基盤作りに貢献し、政権政党としての地位は確立された。産業界もこの事実を素直に認めた。膨脹政策で経済が上向き、失業者が大幅に縮小していた38年、ストックホルム郊外サルチオバーデンで、LOとSAFの代表が統合的な団体交渉主義と労使関係を規定するルールについて合意した。労使紛争は、特に、公共事業体の紛争は、「公然たる紛争手段に訴えることなく」解決する努力が要請されることになった。中央組織での自主的で整然たる賃金交渉と平和的・協調的な労働市場の合意形成過程をサルチオバーデンの精神と表現するが、《スウェーデン・モデル》の重要な構成要素である。

第二次大戦が発生すると、P. ハンソン首相は挙国一致連合政権を組織し、不戦の伝統を維持した。戦後復興期に先進工業国家からの需要を拡大し、やがて「黄金の60年代」を実現した。工業製品に対する世界需要が急膨脹し、「充実した福祉政策を実行しながらも高い経済水準を持った豊かな先進工業国家」イメージが世界中に拡散した。社民党は44年に戦後綱領を発表した。『27項目綱領』では「完全雇用」が主導概念になった。

後継者T・エランデルの政権運用技法は、前任者の技法を踏襲・発展させたものであり、「妥協の政治」路線と「赤・緑連合」路線であった。最後に、付加年金問題の処理過程で登場し・定着したのが、ブロック政治である。年金問題については、第6章で、ブロック政治の構造については第7章で論じる。

## 2章：福祉国家の成立と展開

ここでは、ビスマルクを出発点とする福祉国家の系譜を概観し、北欧型福祉社会のモデルの生成と発展過程を分析・論述する。H・ブランディング、P. ハンソン、T・エランデルらの政治家が後発工業国家に相応しい国家建設モデルを追求し、独特の政治スタイルを構築した過程を歴史的に分析した。1960年代にスウェーデン・モデルという呼称を与えられるほどの福祉体系を開花させた背景には、歴代指導者の現状分析力を基礎にした冷徹な合理主義があった。労働者の貧しく悲惨な生活を前にして、緻密な計算と大胆な妥協の精神が求められた。社民は赤・緑連合、インフォーマルな連合などの巧妙な政権戦略、議会戦略を駆使し、福祉国家を建設した。

福祉政策や社会政策は、少なくともその基本的な思想は、産業・商業革命と社会・政治革命の交差点で誕生した。イギリスに端を発する産業革命は、膨大な労働者を生み出した。

《数》を政治資源とする労働者は団結して労働組合を結成し、政治過程への参加を求めた。工場法は、産業革命の生誕地であるイギリスで先ず大きな発展をみたが、社会政策というコンセプトはイギリスではなくドイツで生まれ広がった。福祉政策のスタートは1881年のビスマルクのイニシアティブで始まった。世界最初の社会保険である。英国では1941

年、大戦後の国民生活安定策を模索する過程で、各種社会保障および社会サービスを調査・再検討する各省委員会が設置され、委員長に W.ベバリッジが就任した。翌 42 年、報告書が提出されたが、社会保障の根本的改革を念頭に置いた政策提言であった。「ゆりかごから墓場まで」という表現に代表される大構想であった。

北欧型福祉社会の登場。1970 年代の中頃まで、そしてその後も、北欧は世界で最も典型的な福祉国家として国際的な関心を引きつけてきた。現在でも、福祉国家については、イギリスやアメリカではなく、批判も賞賛も北欧を対象にすることが多い。どちらの立場に立とうと、論点は北欧を例にし、そこから引用するのが有効と考えている。社会福祉と社会政策についてはスウェーデンが最も重要な実験例の一つである。「福祉国家とは何か」。比較政治学の先駆者 G・ヘクシャーは、次のように定義した。「その市民に対して、そして理想的にはその領土内に住むすべての居住者に対して、集合的責任を負おうとする国家である。貧困を根絶しようとするし、市民が不本意に貧窮状態に陥るのを防ぐためにあらゆる合理的な保障を与えようとする。…更に、福祉国家は市民に対して、生活向上のための、機会の均等を創り出そうとする」。

【スウェーデン・モデル】という概念は、福祉政策だけでなく、スウェーデン型社会運営方式の全体を指して多様な意味を含めて使われる。資本主義と社会主義を統合する試みとも定義できる。市場の競争原理に規制され、世界市場を指向する生産システムを構築し、そこからの果実を享受しながら、同時に、その利益を「連帯」と「公正」という本来の価値目標を基礎に、「平等」に分配することである。資本主義的な資源配分と社会主義指向の富の配分が調和・調整されたら、この目標は所得政策を通じて達成されよう。そこで、強調されてきた主導価値について検討した。最後に、福祉国家の成立過程を、「救貧法」から「社会福祉」へ、そして、「社会サービス」へという文脈で論述した。

スウェーデン型福祉社会を形容する概念である《国民の家》について分析した。P.A. ハンソン が社会建設ビジョンとして提示した概念である。《国民の家》概念は、保守陣営の常用語である。国家主義者は全体主義への憧憬を籠めてこの種の言葉を使おうとする。最初にこの語を使ったのは、実務経験を持つ政治学教授で右党運動指導者 R・シェーレンである。《国民の家》概念の提案は、その意味で、社会主義に対する恐怖・嫌悪・不安が広く漂っていた当時の時代状況の中で、新しい社会を建設したいという情念・情熱との妥協であった。生後間もない《小さな部分 Party⇔Part》が、保守の概念を借用して、《全体 wholeness》を詐称するのである。構造や論理の矛盾は、払拭できない。夢を実現するために妥協を厭わない。そんな姿勢が窺える名称である。

福祉国家の花を咲かせたのはエランデルの時代である。やがて、《黄金の 60 年代 : 小さい経済大国》という賞讃を浴びる国になる。70 年代に入ると、過剰福祉論の文脈で、また、石油危機による経済後退に伴う福祉見直し論の文脈で、また、新保守主義論の文脈で、スウェーデン型福祉体系は、批判の嵐に直撃された。技術特権の崩壊、運送技術の発展、石油危機、平和の継続、膨張主義経済、国際競争力低下と設備投資の立ち遅れの悪循環

環、福祉病、などを析出した。また、I.カールソン時代に、EU加盟の新しい可能性が発生し、モデルは修正を余儀なくされることになる。最終章で論述した。

### 3章：女性と政治過程

多くの国では女性の平均寿命のほうが長いだけ、総人口でも有権者人口でも女性が過半数を占めている。それでいて、大抵の国では、意思決定過程における女性の占有率は著しく低い。男性の過剰代表、女性の過少代表は選挙デモクラシーに共通である。少子・高齢化の進展過程で負担社会化が回避できないとすれば、こうした事態の常態化は合意形成政治を難しくし、納得調達を困難にする。代議制民主主義の作動能力を低下させる可能性もある。女性のエンパワーメントの促進、それは75年の国連女性年以来、先進工業国家の共通課題である。

先駆ける男女共同参画社会として定評がある。2005年現在で、国会議員の45.3%、ランスティング議会の48%、コミュン議会の42%が女性である。G.パーション内閣の閣僚の50%は女性である。労働市場でも、約48%が女性であり、20-64歳の女性の約80-84%が労働市場に参加している。そのため、年齢層別就業率を分析すると、典型的な逆U字型曲線を描く。本章では、合意形成型政治における女性の位置について多角的・歴史的に分析した。ついで、背景理由について比較政治学の視点から分析した。

女性環境の整備水準は高い。①妊娠中の部署移動申告制度、②出産・育児休暇：所得補償390日間・80%、③児童看護休暇制度・親保険、④労働時間選択制度、⑤保育所の整備、⑥姓の継続・選択制度、⑦同棲法、⑧出産・中絶自己決定権、⑨離婚自己決定権、⑩短い労働時間、⑪長期の有給休暇と完全消化、⑫教育休暇制度、⑬労働経験大学入学制度⑭学生ローン制度、⑮学習サークル制度、⑯近しい人の最後を看取る休暇、⑰男女機会均等オンブズマン、など。

その過程で、環境整備の理由を明確にした。①経済の好調。②産業構造の変容：福祉国家論の定着⇔女性職場の増加。③参加を求める世論の盛り上がり。④意識革命＝伝統的な性役割二元論への挑戦。⑤税制改革＝個人別納税制へ。⑥労働環境の整備（無理なく働ける労働環境）、⑦福祉環境の整備（安心して働ける労働環境）。⑧議会政治の長い伝統。上記のような環境整備を実現した力は基本的には社民党の合意形成型政治であるが、誘導した女性論客について論述した。先ず、F.ブレメル。ついで、S.アドレシュパッレ。そして、E.ケイ。女性参政権実現（1919年）の論客では、A.ミュルダールとE.モベリィを俎上に上げ、分析した。

### 4章：アフーマティブ・アクション

本章では、前章で論考した女性の社会参加に関する近年の主要テーマについて、ポジティブ・アクションという視点から紹介・論述した。達成水準の高い国では要求水準も高い。特に、クォーター制度について言及した。

### 5章：在住外国人と政治過程

産業好調時に、または、少子・高齢化の高速進展時に、とりあえずの人材補給源として外国人労働力に依存する時代状況がある。だが、対処法次第で、社会内分裂力になる可能性がある。スウェーデンは《包摂の論理》でこの問題に対応した珍しい事例といえる。というより、《排除の論理》だけで国際社会に対応できない理由がある。約190年間にわたる平和の維持は、複数政党制の下でのコンセンサス・ポリティクス生命線の一つである。平時には、戦時不参加の代価を支払う必要がある。積極的なODA政策、難民受け入れ、国連活動への積極的参画など、国際社会で演じてきた機能・役割は大きい。多くの企業が多国籍化しているという事実、海外市場依存度が高い産業構造、とも相まって、国際的連帯は政治・経済的な生き残り戦略の必須条件である。

《在住外国人 invandrare》は、現にまたは以前に外国市民であった者で、現在スウェーデン国内に定住している市民と定義されている。外国市民がスウェーデンに移住、つまり長期にわたって滞在し、そこに生活基盤を持った生活に入る方法は、政治難民流入、関係者流入、労働力流、外国児童の養子縁組流入、留学生流入。労働力流入については、80年代以後、厳しく制限・規制されているが、北欧市民特別条項は別。

今日の在住外国人・少数民族政策は、75年議会で作成されたもので、その基本理念は《国際的連帯主義》を背景にした《包摂の論理》を基礎にしている。在住外国人問題調査委員会は、政策目的を先ず、明確にした。策定された基本理念は、①平等の原則、②選択の自由の原則、③協同の原則、である。そして、整備水準の高い在住外国人環境は、①住宅・教育・福祉政策ではスウェーデン人と同一の権利、②連帯賃金制（同一労働・同一賃金）、③地方議会の選挙権・被選挙権、④国民投票参加権、⑤地方公務員就職権、⑥複数言語による情報提供と在住外国人新聞の発行、⑦スウェーデン語学習機会の提供、⑧母国語学習機会の提供、⑨通訳サービス利用申請権、⑩民族差別オンブズマン、⑪民族団体・外国人協会への補助金提供、⑫在住外国人、少数民族の文化活動への補助金、など。

「政治を開く」とは、市民と政治システムの構成要素との相互作用を促進し、市民意思による政治を実現することである。《市民意思の実現》を思念するデモクラシーでは、《市民意思の自由な形成》を、要求する。インプット過程では、《市民意思の代表》を最大限に保証せよと命ずる。参加チャンネルをできるだけ多く提供し、しかもその容量を増幅することが要請される。76年以来、選挙市民の概念を大幅に拡大し、参加回路の容量を増大させた。国内在住の外国人にも、地方選挙での選挙権・被選挙権、および国民投票への参加権を与えることになった。「開け、開け、もっと開け」の論理で政治過程を開放してきた民主政治の到達点の高さを証明している。制度導入の目標を次のように整理できる。①政治的影響力の増大。②政治的関心の増大。③自己認識の強化。国内での有力感を強化すること。④スウェーデン社会との連帯。国政選挙への拡大問題については、83年に選挙権調査委員会が設置されて以来、集中的に研究・調査されている。微妙な問題があるため、結論は出ていない。世界の政治的常識に挑戦してきた実験国家がいずれ理論と実践の双方から、解決しなければならない政策課題である。



## 6章: 高齢者環境

本格的な少子・高齢化社会の先行事例となったスウェーデンは、高齢者環境（元負担者環境）の整備水準引き上げが、選挙デモクラシーを円滑に作動させる条件と考えた。未来への明るい展望が現状への不満を軽減する。負担と給付のバランスがほんの微量でも違えば、既得権維持層は敏感に反応する。高齢者環境の整備は世代間抗争の激化を阻止し、合意形成型政治を作動させる条件となる。高齢者環境と年金制度に焦点を合わせて論述した。

エスピン・アンデルセンは『福祉資本主義の三つの世界』の中で福祉国家を3つに類型化した。①自由主義モデル ②保守主義モデル ③社会民主主義モデル。分類基準は、[脱商品化指標]と[階層化指標]である。この分類基準の背景にあるのは、福祉サービスの供給が普遍主義的に行われるか、サービス提供の基調が選別主義的であるかどうか、である。スウェーデンは社民主義モデルの典型事例である。市場の影響力を斥け、福祉国家を支える普遍的な連帯を作り出そうとする。全ての市民が恩恵を受け、制度に依存し、制度を財政的に支える必要性を市民自身が感じるようになる。社民党の長期政権を背景に、政権交代による途絶もなく福祉システムを構築できた稀有な例である。

高齢者福祉環境の到達水準については定評がある。本章では、①[寝たきり老人原則ゼロ]戦略、②ノーマリセーリングの哲学、③在宅中心介護システム、④グループ住宅重視主義、⑤バリア・フリーの都市計画：ユニバーサル・デザイン、⑥個室主義の高齢者施設、⑦豊富な人的資源、⑧地域格差のない福祉サービス：自治体再編、⑨財源論とワン・セットの提案：所得税は地方税中心、⑩補助器具・介助器具センターの充実、⑪福祉政策の重心は地方自治体、⑫施設利用・薬使用に際しての自己負担額上限設定、⑬世代間抗争を減じ持続可能な年金制度、について分析・論述した。

多様性の中の選択を施設介護サービスの選択幅の大きさを例に論証した。「多選択の中での自己決定」が満足度を高め、納得を調達する重要な要素になっている。グローバリゼーションの進展する過程噴出した民営化への期待について論述した。ベルリンの壁の崩壊から東西冷戦構造の終焉という劇的なシナリオの中でスウェーデンの福祉システムは大きく揺らいだ。それは【ヨーロッパのごく普通の工業国家】への移行宣言する作業でもあった。競争力強化を大義にして、規制緩和・民営化・構造改革の風が吹き出した。

次に、高負担社会の税金哲学と所得税の構造を論考した。【高負担・高福祉】システムは、基本的に、福祉財源を税に求めている。所得税と間接税について詳細な説明・論述をした。超党派の年金制度改革はコンセンサス・ポリティクスの伝統継承であった。1998年の議会決議によって導入された新しい老齢年金制度は退職後のシニアライフをおくる高齢者に安心・安全を提供・保証するシステムである。もう一つの狙いは、社会経済の現状を基礎にした判断である。さらに、新制度の特徴の一つは、シニアライフの経済生活を選択できること。負担率を固定にした（18.5%）。また、年金権は毎年合算され、インフレ係数を考慮して年金権が算定されるので、理論的には、社会経済が好調になれば年金受給額も増えることになる。これによって社会経済の時代状況、変化に柔軟に生活レベルを対

応させることができる。年金生活開始時期を自己決定できる、のも特徴の一つ。さらに、世代間抗争の解消へ向けた制度づくりも、特徴の一つである。最後に、新年金制度の特徴の一つを特に強調した。ライフスタイルの多様化に対応しようとしている点である。例えば、徴兵参加やそれに代わるボランティア活動参加中の所得は年金権に反映される。

#### 7章：連合形成：コンセンサス・ポリティクスの理論と構造

スウェーデンの政治スタイルを「合意形成型政治」と表現することは正しい。連合の形成と運営にその実像が明確に投影される。この国は、市民⇄選挙⇄議会⇄権力の四レベルで連合政治を円滑に作動させるコンセンサス・ポリティクスの三つの条件を備えている。①現存する体制の正当性が広く認められている。イギリスに次いで古い伝統を持つスウェーデン議会政治はその起源を、エンゲルブレクトソンが召集した1435年のアルボーガ集会に求めることができる。②発生する政治的紛争が全面的対決型でなかった。対決強度は全ての相互和解工作を拒否するほどではないし、政党間距離は縮小している。体制選択問題が選挙争点になることはまれ。ゼロ・サム的解決を要求する問題については、中道政党が積極的に対抗案を提出し、問題処理過程に求心性を与える。イデオロギー指向が強い社民党も、ゼロ・サム的争点の提出を差し控えようとする傾向がある。社民党が資本主義の成熟を促進したと評価される一因ともなっている。

東西冷戦構造の終焉は、政党政治に大きな衝撃を与えた。一国福祉国家システムの問い直しも必要になる。システムの正当性も揺らぎ、時には危機までも語られるようになった。1990年代以後の論点は最終章で論述する。国家自身がノーマリゼーリングの過程を経てやがて「ヨーロッパのごく普通の国」に変身していくのだろうが、中期的には、「大きく変わらない」・「変わらない」であろう。政治の大胆さと冒険精神は見事だが、同時にそれは、臆病さと過剰な慎重さをコインの裏側に嵌め込んでいる。EUには僅差で「イエス」、EUROには大差で「ノー」とバランスをとる。同時に、年金改革では、7党がコンセンサスを積み上げた。少子・高齢化時代に深刻な対立の一つは世代間抗争である。年金問題改革の要諦の一つは世代間連帯の基礎をつくったことである。最終章参照。③紛争処理技法が、参加的・諮問的である。つまり、公共政策の発案・形成にあたってフィードウィズイン過程を出来るだけ開放し、紛争拡大を事前に阻止しようとする。

力の論理を排除して、大胆な政治的実験を基礎にコンセンサス領域を拡大しながら展開されるスウェーデン連合政治は、連合の構造からも、その特質を描写できる。過大規模連合政権への衝動は少ない。選挙過程、議会過程の寡占を回避して、議会レベルでの合意形成を重視しようとする姿勢がある。そのため、最小勝利連合政権しかもインフォーマルな最小勝利連合が一般的になっている。また、今日の西欧議会政治の常識では到底理解できぬ過小規模連合政権も現実的意味を持っており、安定した連合政治の定着を証明している。さらに、連合構成のパターンとしては隣接最小距離連合が一般的であるが、議会レベルでは時としてブリッジ型連合が結成されることもある。これは、合意領域拡大にともなう政党間距離の短縮の反映であると共に、玉砕覚悟の全面的対決主義への執着が有効な政党戦

略ではないことを政党自身が認識していることを反映している。

スウェーデンの政党政治は、G.サルトーリの言う穏健な多党制（限定的多党制）の典型事例である。本論文では、極端な分極化を慎重に回避し、安定した合意形成型政治を実践してきたスウェーデン連合政治を、社会民主労働党を中心に分析・論述した。

ブルジョワ連合政権時代の政権運用にも合意形成型政治の構造的特質が明確に貫かれていることを、76年選挙、79年選挙以後の政局運営過程で分析・論述した。主たる研究関心を、社民党連合政治の構造に絞り込んだ。スウェーデン連合政治は、社民党の合意形成能力を基軸にした連合政治である。にもかかわらず、エランデルの6年間を除けば、絶対多数議席を確保しようとして他党とフォーマルな連合を形成したことはない。ここでは、社民党主導の連合政治に作動能力を与えている要因を分析した。まず、《ブロック間競争》と《ブロック内競争》を巧妙に活用した、「インフォーマルな連合」策を指摘。第二は、合意形成型政治の定着と妥協技術の発達。第三に、漸進的改良を指向する政治指導者の政治文化と、アウトプットに注目し、安定を指向する国民の政治文化の存在。第四は、旺盛な実験精神である。社民党は大胆な冒険精神をバネに、「見える政治」を拡大した。①新聞への国庫補助、青年組織への国庫補助、②オンブズマン制度の拡充、③公文書へのアクセス権、④在住外国人への選挙権・被選挙権付与、⑤プライバシー保護、⑥政党への公庫補助、⑦一院制への移行、⑧土地・自然に関する公共利用権、⑨労働者の経営参加（労使共同決定法 MBL）、⑩政策決定過程への利益団体の招聘、⑪レミス制度、⑬選挙区別固定型議席配列法、⑭投票期間の長期設定、⑮選挙権・被選挙権年齢の引下げ、……………。

## 8章： 比較政党政府とスウェーデンの政権

政党政治分析の変数。政党政治システムの変容・崩壊を語る時、それぞれの政党政治システムを構成するどの要素が変化に直面するのかという視点が重要になる。D・デュヴェルジェやG・サルトーリの比較政党研究がリードしてきた領域である。多くの研究者は次のような変数を基礎にして、個性的な分類枠を提案している。①議会内政党の数。②政党の相対的規模。③政党間の政策距離もしくは政党間距離。④政党の表明しているイデオロギーへの感情移入度。《プログラム政党》対《プラグマティズム政党》⑤政党運動の方向。

《求心的競争》対《遠心的競争》⑥政党员や下位集団の自立度。

政党政治と政権パターンについては大きな紙幅を割いた。政権パターンは大きく《単独政権》と《連合政権》に分類できる。単独政権は、単独・独占型政権、単独・過半数政権、単独・少数党政権、に分類できる。ここで、単独・少数党政権とは、議会内議席の過半数を制していない単一の政党を与党とする政権である。近年の議会政治の一般的ルールからすれば、変則的かつ例外的な政権といえよう。政権党は、その運命を、文字どおり、他党に委ねているので、政党間政治の論理で〈見える政治〉を遂行しなければならない。社民党政権は、ほとんどがこのカテゴリーに入る。世界の政党政治の歴史の中でも、このカテゴリーの政権を長期に継続している例は、ほとんどない。このカテゴリーは政権担当政党の党勢順位（政権党の規模）を基準にして二つのパターンに分類できる。[相対多数政党（第

一党)による単独・少数党政権]と[第二党以下の政党による単独・少数党政権]である。過半数議席を獲得する政党がないとき、「憲政の常道」論は第一党、つまり相対多数議席をもつ政党に政権担当の機会を与える。社民党の伝統的な政権運用技法である。後者は、文字どおりの単独・純少数党政権であり、議会政治の常識から大幅に逸脱している。78年10月に誕生したO.ウルステン内閣の例が注目される。T.フェルディン中央党党首を首班にするブルジョワ三党連合政権が閣内不一致で崩壊した後登場した国民党単独政権である。議席数39議席 議席占有率僅か 11.2%の第四党を与党にする単独政権である。スウェーデン型連合政治でも特異例である。

連合政権は、政権運営にあたって依拠する議会内与党の規模を中心にして、《最小勝利連合政権》、《過大規模連合政権》、《過小規模連合政権》、に分類できる。《最小勝利連合政権》は、議会内で信頼に足る過半数支持勢力を確保するために必要なだけの政党は閣内に含んでいる内閣である。ブルジョワ政党の追求した政権モデルがこれである。76年10月成立のT.フェルディン首班の三党連合政権(2年間で閣内不一致)。79年10月からのT.フェルディン首班の三党連合政権(2年間で閣内不一致)。戦争直後期にT.エランデルが農民同盟を誘って連合政権を組織したことが3度あるが、すべて最小勝利連合政権であった。《過大規模連合政権》は、連合から排除しても議会内過半数を確保する上で別段支障のない政党、つまり、《余分な党》を、少なくとも一つ閣内に含んでいる政権である。[平時・大連合政権]と[救国・拳国一致連合政権]に分類できる。後者の例としては、P.ハンソン内閣がある。この内閣は、39年12月に樹立され、45年7月まで政権を担当した、

《過小規模連合政権》は、二つ以上の政党が連合しても、なおかつ信頼できる議会内過半数議席を確保できない連合政権。議会政治の一般的ルールから逸脱している。決定的特質は、政権の運命をほぼ完全に他に委ねていることである。少数党政権の伝統があるスウェーデンも、このタイプの政権は戦後二度しかない。最後に、連合政治の理論と構造について詳細に考察した。そして、第一党主軸《隣接同盟型連合》が望ましいとの結論を得た。

## 9章：福祉国家の政府間関係

「意思決定の実質を可能な限り住民の生活の近くに」。地域事情や地域特性に即応した政策対応は、限りある資源を有効に配分するために必要であると同時に、納得の調達にとっても重要である。合意形成型政治の基本前提である。地方自治の長い伝統を持っており、既に1862年の段階で、福祉国家における合意調達に必要な制度的工夫の多くが理論的に展開されていた。「意思決定の重心を住民の近くに」。「自治と自律の精神を学習する機会を住民に」。

地方自治の相対的比重を様々な指標を使って測定・分析した。GNPに占める公的部門の相対的比重も測定法の一つ。長期経済停滞に苦悩していた90年度では、生産ではGNPの約20%、労働市場では約32%、消費では約27%、消費と投資では約29%、歳入では約66%、そして歳出では約62%にもなっ

ている。現在では、就業人口の約三分の一が公務員。これに国有企業や公共企業体をも含めると、全就業人口に占める比率は約40・7%。三分の二は女性である。地方自治の相対的比重・位置を知るには、この数字だけで十分である。次いで、具体的にコミューン制度について詳細に論述した。2005年8月現在で、290のコミューンがあり、地方自治の基本単位となっている。行政国家化の流れのなかで、また、高負担社会化の流れのなかで、行政効率論が反復され、それに即応して自治体再編が繰り返されたことを分析・論述した。2500あった自治体が77年には277にまで統合・合併された。再編の狙いと結果は次のように集約できる。広域行政論の視点から、①経済的・行政的資源調達の改善、②住民サービスの平等化、③社会開発計画の効率向上、④国家による詳細な地域開発計画の必要性の縮小、⑤地方自治体活動に対する国家統制の減少、⑥いくつかの行政領域における国庫補助の必要性の縮小。コミューン自治における政治的代表性という視点から見ると、⑦地方議員激減、⑧地方公務員の飛躍的増大。地方議員の減少による世論過程の狭小化を補完するために、政策対応が行なわれた。⑨自治体情報活動の強化、⑩地方自治の政党政治化。

住民の税金監視意欲は強い。中央政府・地方政府の権限分担を明確にして、重複を回避することが合意を調達し、貢献意欲を維持する条件となる。コミューンの業務は、基本的には1971年来の『コミューン法』、『特別法』、および『権能付与条例』によって規定されている。国家―地方の業務分担の実態を見れば、コミューンが市民生活に格別の影響を与えていることが判明する。6決定原則について論述した。ついで、ランスタングとコミューンの業務表、それに中央政府の業務表を作成して、3者の業務配分が合理的であり、時代の需要の応じて柔軟に変更する可塑性の高いものであることを論考した。変動を常態とする時代では、中央―地方政府間業務分担線の絶えざる移動こそ正常といえよう。この柔軟さがフリー・コミューン実験へと繋がっていくのである。

また、国家による地方自治の統制・監督についても分析・言及した。国家のコントロールは、決定過程、決定の内容、決定の執行の三レベルで行なわれるが、8方法に要約できる。また、大胆な実験精神を基礎にした頻繁な制度見直しは納得調達の条件である。フリー・コミューン実験（84年6月議会承認）と、中央機能の地方移転、政党支部への政党補助金制度、はその典型事例である。着手方法、実行過程、行政結果、そして、政策評価について詳細に分析・論述した。

高負担型福祉国家では、国庫補助金の在り方・処理法について、納税者の関心は大きく、政党間競合の焦点の一つになる。国庫補助金の目的は5点に整理できる。[目的①]一般的な財政援助、[目的②]コミューン間税負担の平等化（例：税平衡化補助金）、[目的③]自治体が国家業務（例：学校制度）を程度の差こそあれ肩代わりしているとの判断に立って、その経費の部分的負担、[目的④]さ

さまざまな税負担間の不均等の是正と平等化、〔目的⑤〕特定業務（例：ランステイング内の国民歯科医院）の拡大・維持の奨励。

コミュン・デモクラシーの確立・拡大は、スウェーデン政治の精神的基盤である。だが《統治責任》の明確化は再編によるコミュンの拡大、国政・地方同日選挙制度の導入とあいまって政党化を加速したが、それは住民と地方自治体とのヒューマンな交流を減少させた。そのために導入されたのが、コミュン地区機関とか分区という小さな単位の創出である。「よりきめ細かな」住民自治の促進とも表現できるし、強引に押し進めてきたコミュン拡大・再編への反省とも表現できる。問題がないわけではない。「すべてをコミュンに」という錦の御旗の下で、膨大な業務権限を背負わされたコミュンが、サービスの提供過程で、組織を一層肥大させ、規則を迷路化させながら、行政の官僚主義化の道を進み続けることになる。そして、コミュン再編が加速した地方政治の政党政治化が、一方で、中央政治の党派対決を地方に持ち込み、その一方で、民意を背景にした政治家と行政技術を背景にした公務員との対決を先鋭化させるであろう。徹底的な画一主義で平等社会の建設を思念してきたこの国にとって、深刻な問題は、市民の気まぐれといずれ全国化するであろう政党政治の論理である。豊かさに馴れきった市民が管理主義に抵抗して、《選択の自由》を要求するような事態に陥れば、合意形成型政治は、機能停止に追い込まれる。国家規模から考えても、放逸な無制限型多選択社会の論理には馴染むようには思えない。

#### 10章：福祉国家から福祉社会へ：EU以後：スウェーデンのNGO/NPO

永年にわたる不戦の伝統は、スウェーデンに大きな政治財と経済財を残した。合意形成型政治の伝統など社会文化資本は貴重である。東西冷戦構造が終焉を迎えたとき、スウェーデンは大きな決断の岐路に立った。EU加盟を決然と拒否して来たスウェーデンに、新しい選択肢が浮上した。95年EU加盟は、国際競争市場への参入宣言であると同時に、穏やかな一国福祉主義からの離脱宣言でもあった。国際競争力を確保しながら、高い福祉水準を維持できるか。産業界や保守陣営は、本社機能の海外移転を匂わせながら、重い雇用者福祉負担金の大幅減額を要求した。市民は、公的部門による福祉・医療サービス部門の独占を批判し、選択の自由を求めた。伝統的な社民支持者も、選択幅の拡大と多様化を歓迎し、組織への忠誠心を低下させ始めた。「北欧のユニークな福祉・工業国家」から「ヨーロッパのごく普通の工業国家」への変身過程が始まった。

本章では、EU加盟以後の方向性を解明するために、組織の国・スウェーデンの新しい挑戦を、福祉国家から福祉社会へという文脈で、分析した。制度的福祉国家は、原則として、福祉サービス提供部門では、ボランティア組織に依存しない。それが長い伝統であった。高負担運営の意味でもあった。だが、サービス提供方法の多様化はEU加盟以後、優先順位の高い政策選択肢となった。もともと任意組織は北欧の伝統であり、万能の問題解決者であった。その意味では、昔からの服をもう一度着るだけであるので、違和感は少ない。だが、時代的使命は大きく異なっている。任意組織の長い伝統を歴史的に分析・論述した。

スウェーデン語にはNGO/NPOにそのまま置換できる用語は無い。NPO活動は、《任

意のもしくは自発的社会運動》と表現できる。社会福祉省が1993年に刊行した『自発的社会運動』では、自発的社会活動が概念定義されている。そして、NGO/NPO活動の運営主体は多くが《団体法人・フォーレーニング》組織であり、結社、団体法人もしくは協会という意味である。《理念追求型団体》と《経済的団体》に分類される。

EU加盟以後の潮流である福祉ミックスの進展は、高齢者ケアの領域でもボランティアや家族の役割を大きくすることになる。だが、ボランティアの含意は、多くの国とは違う。プロによるサービスの補完であり、社会関係的サービスに限定される。G・エデバルクが特に強調するように、普遍主義福祉制度においてはボランティアの活用は制限的・限定的。NGO/NPO組織による福祉サービス請負が重要度を増すであろう。

次いで、組織の種類について言及し、分類作業を行なった。組織は活動内容から大きく25種類に分類できる。伝統的なNGO/NPOとしては政治的組織と特定利益団体、宗教団体、などがある。次いで、社民政治と組織の役割、国民の組織生活の濃密度について論述し、近年における、組織生活の停滞現象について分析した。

最後のまとめとして、福祉多様化の時代を福祉国家から福祉社会へという表題で分析した。新しい段階に踏み込んだスウェーデンも、当面は、多様化で福祉システムを緩やかに変えていくしかない。制度的福祉国家としての基幹価値を温存しながらも、自助と共助の要素を導入して、福祉国家から福祉社会への筋書きを辿ることになる。

重要な分析視点として、未来政策に対する世代間格差の顕在化を指摘した。そして最後に、福祉ミックス・システムに向けて加速する必要性を強調することになった。「軸足を変えず、重心を移動：公的セクター至上主義からの脱皮」という表現が適切であろう。福祉関連任意部門への関心と期待は確実に拡大している。背後には、グローバリゼーションと国際競争市場への参入の不可避性、産業構造の変容、それに選択肢の増大を求める意識の革命、がある。「スウェーデンの福祉が変わる」とはどういうことか。この文脈では、「公的セクターと任意セクターの関係がどうなるか」と表現できる。両者の役割分配のパターンはいつくか指摘できる。《大胆な実験者》、《補完》、《選択代案》、《代行》、である。

スウェーデンのノーマリゼーリング過程は既に始まっている。速度の議論が続くことになろう。T・ノーターマンスが分析の最後に記したフレーズが印象的である。「ケインズ理論がそうであるように、長い目でみれば、結局のところ、スウェーデン・モデルは死なないかもしれない」■