

《論 説》

# 現代西欧政治論

—西欧政治システムの理解—

古 田 雅 雄

## 目次

### I 第2次世界大戦後の西欧政治システムの基本構造

- 第1章 戦後西欧民主主義国家の理念と変遷
- 第2章 西欧政治システムの構成原理
- 第3章 国民国家
- 第4章 社会構造、社会的亀裂、政党編成
- 第5章 西ヨーロッパ国民国家の事例
- 第6章 大統領制と議院内閣制
- 第7章 選挙制度
- 第8章 議会
- 第9章 行政と司法の統治システム
- 第10章 政策決定パターン

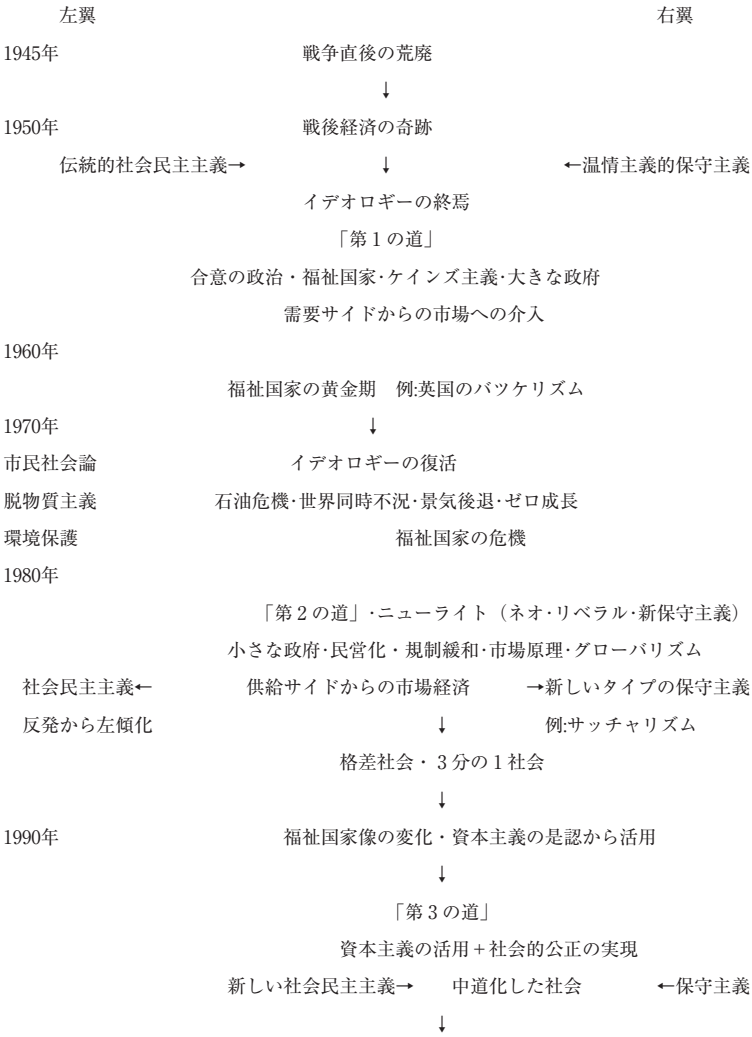
### II 1970年以降の西欧政治システムの変化

- 第11章 1970年前後からの政治政治システムの変化
  - 第12章 保守主義の2つのイデオロギー
  - 第13章 社会民主主義の再生
  - 第14章 西欧福祉国家を支えた戦後の条件と限界
  - 第15章 グローバル化と西欧福祉国家との関係
  - 第16章 新中間層社会、脱物質主義、新しい価値観
  - 第17章 新しい「市民社会論」登場
  - 第18章 欧州統合
- 参考文献

# I 第2次世界大戦後の西欧政治システムの基本構造

## 第1章 戦後民主主義国家の理念の変遷

表1 - 1 : 戦後の西欧社会を形成した理念の流れ





## 1 「豊かな産業社会」の政治

### (1) 「合意の政治」：社会民主主義的な政策（＝「第1の道」）

第2次世界大戦後、先進民主主義国家の政治は安定する。戦後、西欧諸国家は急速な経済発展を遂げ、「豊かな社会（affluent society）」を実現できた（「50年代の経済の奇跡」）。西欧政治もその政治スタイルを「合意の政治（consensus politics）」に焦点を合わせた。社会的平等・公正を求める社会民主主義、保守主義、自由主義も「イデオロギーの終焉」に象徴される社会的対立の克服を前提とする意味で、「政治的民主主義、混合経済、経済民主主義、ケインズ主義的政策」などによって、いわゆる「機会の平等」でなく「結果の平等」という実質的平等を戦後政治の「合言葉」として、その実現のため労働組合、経営者団体、政府という3者が公共政策（主に経済・所得・労働政策）を協議するネオ・コーポラティズム（neo-corporatism、新職能団体代表制）を意思決定機関とした。

「合意の政治」は妥協・取引・協調を公的な承認において行う利益調整政治の制度であった。だから、政府の役割は「原則の問題」を取り扱うよりも、いかに経済を安定、繁栄させるか、またどのようにその利益をできるだけ平等に国民に分配できるかにあった。例えば、英国のバツケリズム（Butskelism）がそれである。その結果、政治的な対立は鈍化し、社会は安定する。

社会民主主義勢力は、19世紀後半には資本主義社会で革命を目指す体制上の反対政党から、20世紀には体制内化し政権を目指す政党を経て、現在では保守主義政党と政策を競争する政党に変貌してきた。戦後の目標は福祉国家の完成である。この典型は、フランスを別にして、英国と西ドイツのそれらである。他方、保守主義勢力は、時代に合わせる形で、温情主義的な（paternalistic）立場から福祉国家を承認する。その結果、保守主義と社会民主主義とのイデオロギー、政策上の差異は著しく縮小する。

そのことは先進国の西欧諸国だけでなく、米国や日本でもそれぞれの事

情を抱えながらも、福祉国家への道を辿ることになる。

米国では、多元主義 (pluralism) 的な民主主義において、利益集団の政治参加が合意と妥協を生み出す。1930年代の民主党政権、特にリベラル派 (Liberals) によるニューディール政策に始まる米国型福祉国家は、戦後のフェアディール政策を介して、1960年代に「偉大な社会 (great society)」という形で「大きな政府」(big government) を成立させる。

日本では、温情主義的な保守主義者が主導権を取って、1960年日米安全保障条約改定後、「所得倍增計画」に始まる高度経済成長への政策転換によって、日本版「合意」の標語は「経済成長至上主義と軽武装」となる。福祉国家を本格的に宣言したのは、1973年 (福祉元年) である。自民党内の保守本流が経済成長、近代化、福祉政策、完全雇用を官僚 (特に大蔵省・通産省) とともに推進し、経済政策では官民一体の「日本株式会社 (Japan Inc.) を完成させる。

## (2) 「合意の政治」：社会民主主義的な政策

第2次世界大戦後、先進民主国の政治は安定する。「豊かな産業社会 (affluent society)」が出現する。その特徴は以下の通りである。

①自由民主主義の確立、②経済成長と労働生産性の上昇、③国内投資の順調な伸びと完全雇用の実現、④ケインズ主義的施策による経済的困難の克服、⑤大量消費時代の到来、⑥福祉国家の確立。

その具体的なプログラムは以下の通りである。

①社会・経済への国家の介入、②市民社会全体への国家支配、③個人を単位とするのではなく集団主義、④ケインズ主義的な需要管理 (ネオ・コーポラティズム)、⑤規制などによる市場の限定的役割、⑥完全雇用の実現、⑦平等主義の徹底、⑧福祉政策による「結果の平等」、⑨分配のための経済成長主義、⑩冷戦構造下の米国を中心とする西側世界との国際主義。

その効果は以下の通りである。

①イデオロギーの終焉によって極端な主張が消滅、②マルクス主義の階級観の否定、③社会・階級の対立の克服を目指す「合意の政治（consensus politics）」の成立、④政治的自由主義、混合経済＝資本主義の修正・計画・管理、福祉政策、市場経済の管理、⑤政治的、経済的、社会的な平等の実現

## 2 西欧社会民主主義

### （1）特質

社会民主主義（social democracy）とは、「市場と国家のバランスを維持する社会主義の穏健な改良主義的、修正主義的な考え方」である。

本来、社会民主主義は形式的な民主主義に対して実質的な民主主義を社会や経済においても実現する意味で使用され始めた。普通選挙や議会を通じた政治的平等に加えて、経済的、社会的平等を志向することで、民主主義が穏健な社会主義と結びついたイデオロギーである。20世紀以降の社会民主主義は国家が社会の発展を計画化することを特徴とする。市場が生み出す不平等や不安定な経済秩序は選挙を通じての議会だけではコントロールできない。そのため、国家は社会に部分的に介入することで、国民間の実質的な平等・公正を達成しようとする。社会目標には競争よりも協調、対決よりも寛容、リスク回避のための集団・団体の参加などが重視される（例：混合経済体制、ネオ・コーポラティズム体制）。つまり、「結果の平等」の保証である。

だから、手続きは議会を通じた所得の再分配によって公正を実現しようとし、国家が市場への介入や規制を加える。第2次世界大戦後、民主主義国家では程度の差こそあるが、社会民主主義的な政策が採用されてきた。

### （2）修正主義・改良主義

修正主義（revisionism）とは、「マルクス主義理論に改良や修正を施し

た理論」である。改良主義（reformism）とは、「革命や反動に反対して、漸進的、平和的な改善を目指す信念、改良（改革）によって問題を除去し、統治能力を回復する工夫」である。

修正主義・改良主義は穏健な社会民主主義のイデオロギーである。労働者の生活向上、労働者のブルジョワ化、政治・経済・社会の権利の拡大、議会を通じた立法的改善を求める社会民主主義的な志向が基調となった。これは19世紀末より同じ社会主義の流れをくむマルクス主義との違いである。

社会民主主義は現在の社会で安全な立場をより大きな成果と認め、未来社会を労働者の平和、安定、物質的豊かさのある福祉社会を求める。その代表的な理論家はベルンシュタイン（1850－1932）であり、改良主義・修正主義の立場を取った。彼は暴力革命を認めず、社会主義への平和的な移行を考えた。

第2次世界大戦後、社会民主主義は市場の効率と活力を認識し、次第に経済の計画化・国有化には消極的になってきた。スウェーデン社会民主労働党は1930年に計画経済を放棄した。ドイツ社会民主党は1959年の「パート・ゴードスベルク綱領」において、「可能なときに競争、必要なときに計画化」という原則を採択した。英国では労働党は1950年代後半、党綱領第4条の「国有化」条項を配する案が拒否され、修正主義を導入できなかった。けれども、全産業が国有化されたことはない。

英国の政治家、理論家であるクロスランドは『社会主義の将来』において、現代的状況を踏まえて考察すべきだと主張した。戦後の資本主義の状況では、管理者、専門家、テクノクラートといった新しい階級（＝新しい経営者）が資本家に代わって産業社会を支配するようになった。その支配・管理と財の所有は分離すべきである（「経営と所有の分離」）。

もちろん、クロスランドは社会的な公正には熱心であった。累進課税などの措置を通じて再分配（福祉）がなされる。だから、経済成長は社会民

主義の達成では重要な役割を担う。経済成長は福祉の経済的、物質主義的な豊かさの根拠となる租税収入を増加させるからである。

### 3 西欧諸国の社会民主主義の特徴

西欧諸国では、社会民主主義政党が保守主義政党と並ぶ2大勢力として政権交代をくり返し、北欧諸国では、社会民主主義政党が長期間政権を維持、運営してきた実績がある。スウェーデン社会民主労働党は1936年から、断続はあるものの現在まで長期にわたり政権を担当してきている。西欧諸国の社会民主主義政党は、社会民主主義が目指す目的を実現するためにその方法と政策を追求・遂行する。

政治制度は、選挙権と被選挙権を持った有権者により議会議員と行政府の長を選出し、複数政党制や政権交代を容認し、議会制民主主義や議会政治や非暴力的手段により、個別の問題や社会全体の漸進的な変革を目指す。政策の実現は、広範な市民運動・社会運動とともに、普通選挙とそれに基づく議会での多数派の形成により行われる。社会民主主義は基本的に現在の自由民主主義体制を認めている。

経済政策は、自由競争に基づく市場経済を重視するとともに資本主義経済によって発生する弊害や悲惨な状態を予防または是正するために、政府が自由な競争に基づく市場経済を監視、管理、規制、禁止、介入も重視し、一部国有化して自由市場経済を規制し、政府が介入する経済を併用する政策（混合経済）を採用し、所得再分配による貧富の格差を予防したり是正したりすることを目指し、特に高所得者や富裕層から貧困層や低所得層の人びとへの所得の再分配を重視する。この過程で社会民主主義政党が支持基盤とする労働運動・労働組合の役割が大きいのも特徴である。

社会政策は、保険・医療、保育・育児、障害者の介護、失業時の所得保障・職業訓練・再就職支援、高齢者や病気・障害による就労不可能者に対する年金などの社会保障政策を充実させることを目的とする。社会政策・

福祉や学校教育の費用は公的機関による全額負担または一部負担により、所得や財産に左右されず、すべての国民が等しく社会権（social rights）を享受できる、国民の生活不安を解消する社会を目指す（福祉国家、「大きな政府」）。

ソ連型社会主義を実施した国は、マルクス・レーニン主義に基づき、多くの場合暴力革命により政権を奪取し、真の複数政党制、政権交代、三権分立を容認しない独裁政権が国家を統治していた。政府による管理・統制・計画経済を遂行した。ソ連型社会主義は、資本主義経済を実施する国と比べ、その非効率性のため経済の規模や発展において著しく遅れを取り、社会主義・共産主義の本来の目的を実現できなかった。

#### 4 ケインズ主義的福祉国家

J・M・ケインズは自由放任主義のもとでは完全雇用が実現できないことを論証し、失業の解消には政府の人為的な市場への干渉によって有効需要を拡大する必要がある、と主張した。生産性を向上させるには、政治は自由競争の承認だけでなく、政治が生産性向上や経済成長に向けて積極的に誘導するである。その考え方はケインズ主義と呼ばれる。

ケインズ主義はマクロ経済政策による市場介入を主張したが、福祉国家を直接言及していない。しかし、ケインズ主義的な市場介入による需要管理、とりわけ積極財政主義が福祉国家を可能にし、そのためケインズ主義と福祉国家は結びつけられる。

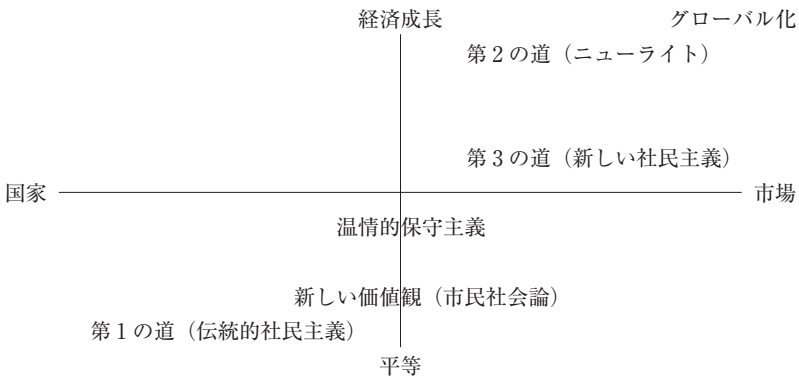
市場は基本的に不安定であり、自己調整機能がない市場が円滑に機能し、持続的な経済発展（成長）を実現するためには、政府がマクロ経済政策（金融・財政政策）を通じて有効需要を喚起する必要がある。このマクロ経済政策によって生産性向上が経済成長に結びつき、さらなる生産拡大へとつながる。したがって、労働力需要も伸び、完全雇用が実現される。先進資本主義諸国では、政府の介入程度に差があるとはいえ、ケインズ主義

的な市場管理が第2次世界大戦後、「共通の合意」となった。

福祉国家は貧困層の救済のみを目的とするわけではなく、すべての市民に最低限の生活保障を提供するものであり、社会的な公的機関による保護政策の制度化である。それはケインズ主義的な完全雇用政策を前提とするものであった。完全雇用は福祉国家財源の調達を可能にするだけでなく、社会的保護政策を必要とする人々をできるだけ減らし、その必要ある人々を管理可能なレベルにとどめる。福祉国家は実際の受給者が限られることを前提とする。財源の限界上、福祉の対象者を増やすわけにはいかないからである。だから、今日の高齢化社会はこの前提が崩れている。

ケインズ主義政策自体は再分配政策ではないが、夜警国家（小さな政府）から積極国家・行政国家（大きな政府）への転換を促進し、政治の国民生活全般への介入を正当化することになった。その意味で福祉国家は反市場主義ではないし、むしろ経済成長を不可欠とする。福祉国家は、完全雇用を前提とするため、経済実績に対して極めて敏感である、また、所得を保証し購買力を伸ばし、国内需要を喚起する。再分配政策は社会的格差の是正、階級間の対立を緩和、社会的安定の実現につながる。

表1-2：政治経済体制への政治理念の位置



## 第2章 西欧政治システムの構成原理

### 1 政治システム

#### (1) システムの概念

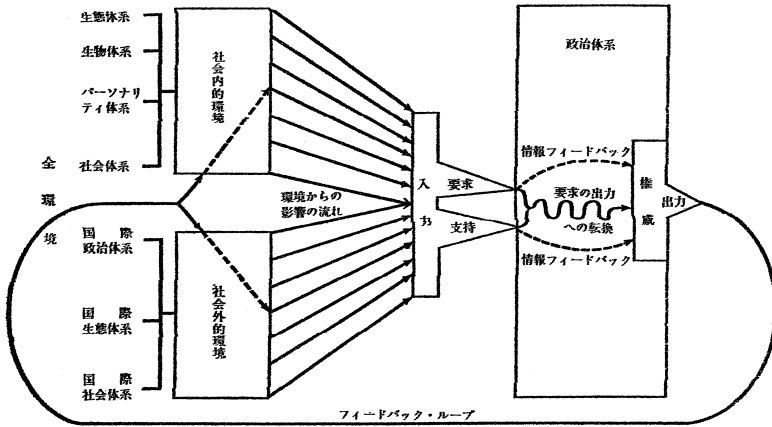
システム（体系system）とは、「現実の社会関係ないし行動の中から相互関係ないし相互作用をもって、ある特定の機能を遂行するような一連のまとまりある行為体系を抽出して抽象化したもの」である。社会には大小、多様なシステムが存在するが、全体として考えれば、ひとつの社会システムの中に包含される。社会システムは、複数の行為者（actor）間における相互作用的な諸関係と諸行為の体系とみることができ、また相互作用を強調すれば社会過程を意味する。行為の体系を考察するには、ある一定の型（pattern）あるいは形式にはまった行為であるため「構造」的分析が必要であるが、ただ制度（institution）のみを論じても現実を把握できない。行為は、様々な働きをする集団・組織や制度に準じた一定の働きや「機能（function）」に従った過程に関連づけられるので、機能的な分析も必要となる。構造と機能の両面からの視点が重要な分析的手がかりとなる。

政治システムという概念が意味するのは、社会及び環境の諸条件の公的制御に関わる人間諸活動の組織複合体である。政治システムは知的な構築物であって、現実そのまま存在するものではない。抽象化した人間関係（相互作用・行為、interaction）のある永続的なパターンを掴みだし比較するための概念でしかない。表2-1のように政治システムは、①取り巻く環境から入力（input：要求・支持）、②システム内部の出力（output：決定・政策）に転換し、③再度、外部（環境）に送り出し、さらに①に戻り、同じ作業を繰り返しながら（フィードバック機能）、環境との間に交渉をもち、システムとして維持する。

仮に政治システムを仮に図形化するなら、それは内部に3層とそれらを循環する政治過程からなる円錐形を想定して考える（表2-2）。それらは

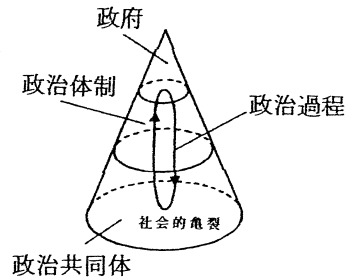


表 2-1 政次システムを取り巻く環境



相互に関連する政治現象の全体を構成する。基層の政治共同体 (political community) は、その社会（またはその一部分）のメンバー同士がもつ歴史・文化意識を意味する政治的アイデンティティ・レベルに該当し、政治的意思の表出能力と関係し、その社会（またはその一部分）の特異

表 2-2 政次システム



な歴史の歴史・文化に規定されたパターンをもつ、特に政治文化の次元を表現する。次に中層の政治体制 (political regime) は政治権力が社会内で広範な服従を確保し、安定した支配を持続するとき、それを形作る制度や組織の総体を表わす。最上層の政府 (government) は政策決定の遂行装置であり、抽象的な用語で述べれば、権威 (authority) を意味する。政治システム外部だけでなく、内部の3層間での入力－出力が上下にも繰り返されるので、政治過程 (political process) は複雑な形をとる。

政治過程は、「社会のために拘束的あるいは権威的に決定を行い、それ

を実行することに多かれ少なかれ直接的な関係をもつ、あらゆる過程ならびに制度についてのシステムの研究」である。政治過程は、個人、利益集団（圧力団体）、政党、官僚などを中心に決定に至る動態的に分析する。政治過程の中に含まれる人間と集団の行動と相互行動とを包含する。だから、政治過程は個人、共同体、社会集団など政治構造に結びつく存在と関わる。その過程を包み込むのが政治システムの政治文化である。政治過程に対する認識、感情、評価の複合であり、政治過程を下支えし規制する。同時に政治過程を構成する諸要素の行動様式は政治文化に規定される。

## （２）自由民主主義システム

自由民主主義（liberal democracy）とは、「制限的な政府（自由主義、liberalism）と定期的、競争的な選挙制度（民主主義、democracy）の両方を組み合わせた政治体制の一形態」である。

民主主義は国民の意思の表現（国民主権）という多数の論理である。現代の大衆民主偽の時代では、「治者と被治者の同一性」の確保は不可欠な課題である。国民の意思を表現する具体的な制度が選挙であり、その国民の代表を担う存在が政党である。自由主義（少数派の権利）と民主主義（多数派の意思）は一見して矛盾をはらみつつ相互補完する。権力分立（立法・行政・司法）は社会の部分的集団を構成し、それは支配階級や政治エリートのために存在するのではない。このため国民の意思は単なる多数派を阻止する意味をもつし、そのために自由主義と民主主義は対立・矛盾する。

自由民主主義システムは2つの異なる要素をあわせた指導原理をもつ。ひとつは自由主義的要素である。個人は政府の恣意的な行動から保護されなければならない。そのため、政治権力は分立させる制限的な政府が前提となる。具体的には、権力を分割し、相互にチェックさせる制度である。もうひとつは民主主義的要素である、政府は国民に対して説明し、国民の意

思を反映させる。この2つの要素が結合して、次の5つの特徴をもつ。

- ①自由主義は立憲主義であること。多くの諸制度の中に政治権力を拡散し、均衡と統制を設けることで政治権力を1カ所に集中させない。
- ②自由民主主義は中央政府とは別に独立した地方政府を設けること。これは公選を得る機会を人々に拡大し、中央政府への監視機関ともなる。
- ③自由民主主義は民主主義の間接的な代表制度の形態をとること。
- ④自由民主主義は競争と選挙による選択にもとづくこと。そのことは政治的多元主義によって保証されることを意味する。異なる考え方を広範に承認し合い、社会哲学、政治運動、政党、結社などが競争、対抗する。
- ⑤自由民主主義は国家と市民社会の間の明確な区分を特徴とすること。政治権力からの自立的な集団と利益から、経済の市場や資本主義に関わる組織からのチェックを受ける。

民主主義について自由主義の考え方は、人々からの承認と参加に力点をおかず、また、社会の合意への必要性も強調しない。この点でシュンペーターのエリート論的な民主主義的な民主主義が有名である。彼によれば、民主主義は政治家（エリート）の支配である。しかし、選挙競争を通じて社会の多様な利益は政治家を抑制させる政治市場を構成させる。

表2-3：エリート論民主主義の制度的骨子

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1 議会政治を中心とした複数政党の存在（1党独裁でない）</li> <li>2 定期選挙で勝利した多数党が政権に就任（政権交代）</li> <li>3 国民は選挙以外に政治に参加することを制限（政治参加は定期選挙のみ）</li> </ol> |
|---|

この多元的な民主主義をさらに発展させたのは、ダールである。彼らはポリアーキー（polyarchy）という現代的な民主主義理論を発展させた。その特徴は、成人男女のシチズンシップの拡張、政府高官を投票で賛成、反対する市民の選択権から成立する。もちろん、古典的民主主義が前提とする自治思想からすれば、説明責任（accountability）と国民側からの対応力

の一定レベルを維持するには利点がある。

### （３）自由民主主義体制

政治体制は、「政治権力が社会で安定した支配－服従関係を維持するための政治的な制度、機構、政治組織などの総体」である。制度は人間の行動様式を定式化したものと考えるなら、行動は規制性をもって繰り返されるし、共有される価値にもとづく制度的行動は正当なものとなり、それに反すれば政策が行使されるとわかれば、メンバーは制度に適合しようとする。さらに、政治機構はもっと限定的な行動様式をパターン化した法制度と言い換えることができる。多くの場合、それは憲法に明記される（例：三権分立、議院内閣制、選挙制度など）が、条文でなく、その社会的機能の各部分を受けもつ視点から考慮しなければならない。

政治組織は社会的な目的を対供する秩序づけられた組織集団や政策決定に影響を及ぼす組織的集団（例：政党、利益集団）。政治組織は国家権力と個人の間を媒介・調整する役割を担当する。西側先進諸国の政治システムは、自由民主主義の諸制度において、権力・支配関係を規定し、最終的に政府が価値・資源を決定する。

自由主義は君主（権力者）に対する個々人の立場、すなわち少数者の権利を擁護する思想であり、利害や価値をめぐる多様性を承認することである。自由主義は個人主義的な「自由権」（例：表現・結社の自由、基本的人権）の保障、複数政党システムと政権交代の保障などで個人の生活を権力側から規制できる範囲を限定し（立憲主義）、権力からの恣意的に対する防衛の保障（法の支配、法治主義）を政治制度に採用してきた歴史的な帰結である。

政治機構では、自由主義は権力の一元化を回避するために、議会（立法）、内閣（行政）、裁判所（司法）と権力を分散する。議院内閣制の場合、議会で多数を制した政党が内閣を構成する。だから、内閣（政府）は議会に

信任を受け、責任を負う。大統領制の場合、政府の長である大統領、議会議員を有権者が別々に選び、相互抑制を働かせる。

責任内閣制は、政府が議会（特に下院）の信任を在職要件とする議員内閣制、またそのため議会（下院）で多数党を基礎とする政党内閣と対応する。

民主主義は議会に国民が参加する普通選挙権の普及で担保する。自由民主主義体制と称する国々は政治的に安定する。それは制度・機構だけでなく、それらを支える総体的に「同質」的な政治イデオロギー、それに社会的亀裂が政治的分裂に転化しない政治文化にも依存する。

#### （４）自由民主主義体制の類型

自由民主主義体制は権力間の均衡、抑制する自由主義的構成原理、選挙で国民の信託を受けた政党が政府を運営する政党国家と、国民投票による最高指導者や国民全般に関わる争点を国民が直接選択する民主主義的な構成原理を兼ね備えている。西欧諸国は大きく分けると、英国を典型とする多数民主主義（Majoritarian Democracy、ウェストミンスター・モデル）と、スイスを典型とする合意民主主義（Consensus Democracy、多共存型民主主義モデル）の２タイプに分類できる。

多数民主主義は、①１党内閣による行政権の集中、②責任内閣制にもとづく内閣支配、③単純多数決選挙制度、④利益集団多元主義、⑤中央集権主義の統治形態、⑥下院優位に基づいた立法権の集中、⑧軟性憲法、⑨違憲立法審査制度の不在、を特徴とする。

合意民主主義（多極共存型民主主義）は、①連合内閣による行政権の共有、②行政府と立法府の権力均衡、③多党システム、④利益集団コーポラティズム、⑤比例代表選挙制度、⑥連邦・分権主義の統治形態、⑦両院議会制、⑧硬性憲法、⑨違憲立法審査制度、を特徴とする。具体的には、①②③④⑤⑦は行政と政党の関係を、④⑥⑧⑨は中央集権制か連邦制かとい

う政治システムの性格を表している。

表 2 - 4 : 多数決民主主義と合意民主主義の比較

多数決民主主義（ウェストミンスター・モデル）	合意民主主義（多極共存型民主主義モデル）
①行政府の権力集中（1 党による議会議席の過半数による内閣） ②議会と内閣の融合 ③非対称的な 2 院制 ④ 2 大政党システム ⑤一次的政党システム ⑥相対多数による選挙制度（小選挙区単純多数制） ⑦中央集権制 ⑧不文憲法と議会の最高権限 ⑨代議制だけの民主主義	①行政府の権力分有（大連合政権） ②公式・非公式の権力分立 ③均衡的な 2 院制 ④多党システム ⑤多次元的政党システム ⑥比例代表選挙制 ⑦地域的、非地域的連邦制 ⑧成文憲法と少数派の拒否権 ⑨直接民主主義の多用

さらに、各政治システムはそれぞれ政府形態、政治共同体の特徴、政党システム、政治制度、自由主義や民主主義の解釈によって様々な形態を採用する。

## 2 中央集権制と連邦制

### （1）連邦制への傾向

中央集権制は、「できるだけ多くの権力を中央政府に集中すること」をめざす考え方である。国家の近代化を推進する時代では、中央政府の権限を集中させるのは、地域的割拠性を克服する制度的手段であった。第 2 次世界大戦以降、福祉国家の進展とそれとともなう行政サービスの画一化の必要性から、中央集権体制が強化されてきた（行政国家化）。

連邦制は、「統一体や地域の相違がそれぞれの存在や権威を憲法上、保証する方法で全体と地域の各政府の間に権限を分割することで、単一の政治システム内に適合された領域的な政治組織の一形態」、と定義される。一方で中央政府と地域政府という 2 つのレベル、他方で統一体と地域の相違の共存といった中であって、両者の権威の分配が中心的内容をなす。連邦

表 2 - 5 : 自由民主主義体制の類型

政府形態	事 例	政治共同体 の特徴	選挙制度・ 政党システム	自由主義的原理	民主主義的構成原理	
				権力分割・中央集 権制化連邦制化	政党国家 (国民代表)	国民投票 (直接民主主義)
議院内閣制	イギリス	階級社会	小選挙区制 2大政党シ ステム	議会有意の三権 分立 中央集権的な連 合国家	18世紀以降の2 大政党による政 権交代、20世紀 から下院優越	首相の選択は事 実上の「人民投 票」の効果、国 民投票は政治争 点ごと
	スウェーデン	合意ある多 極社会	比例代表制 1党優位多党 システム	三権分立+オン ブズマン制度、 中央集権制	社会民主労働党 による1党長期 政権か中道・保 守の連合政権	政治争点ごと
	(西)ドイツ	穏健な多極 社会	小選挙区比例 代表併用制 穏健な多党シ ステム	三権分立+分権 性構造的連邦制	キリスト教民主 ・社会同盟と 自民党、社会民 主党と自民党化 緑の党のいずれ かの連合政権	住民投票はいく つかの州である が、国民投票は ない
	スペイン	ポスト権威 主義の多極 社会	比例代表制 2大政党と地 域政党の共存 した政党シ ステム	三権分立 中央集権的な連 合国家+地方分 権制	フランコ後、社 会労働党か国民 党の政権	政治争点ごと
(半)大統領 制	フランス	分裂気味な 要素を含む 多極社会	小選挙区2回 投票制 分極的多党シ ステム	第3・4共和政 での議会優位の 三権分立 第5共和制での 大統領優位の三 権分立+中央集 権制	第3・4共和政 での不安定な政 党内閣 第5共和制での 大統領に直属の 内閣	第5共和制では 国民が直接、大 藤力を選出 政治争点ごと
合議政府制	スイス	多極共存型 社会	比例代表制 穏健な多党シ ステム	合議制不による 均衡原則+カン トン単位の有機 的連邦制	恒常的な4党連 合内閣	政治争点ごとに 頻繁

制に関する定義に関して、契約概念や立憲主義、分配された権威に関わる法的、政治的な構造、非集中化した政治過程、多元主義イデオロギーなどに、社会的、経済的、政治的な現象などに、その本質が反映する。

連邦制は中央集権制と対称的な政治制度とみなされる。連邦制は極端な権力集中とルースな連合体（confederacy）の中間に位置する妥協的な産物と考えられる。これには地域の自治と特異性の保存という共通性を取り扱

表 2 - 6 : 中央集権制と連邦制の分類

	国家形態	単頭制構造 (中心がひとつ)	多頭制構造 (中心が多数)
中央集権制 ↓ 統一戦線  ↑ 連邦制	中央集権国家	アイスランド、アイルランド、イタリア、ギリシャ、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、フランス、ポルトガル	1992年以前のベルギー
	連合国家	イギリス、オランダ	スペイン
	構造的連邦制	オーストリア	ドイツ
	有機的連邦制		スイス、1992年以降のベルギー

うために、中央と地域の連結を効果的にする措置でもある。連邦政治は脱中央集権的なシステムでなく、非中央集権化したシステムの形態を採用する。そこでの権威は個別的に拡散、分配される。一方で独自性と相互依存性、他方で競争と協力が、連邦制内の中央政府と地域政府の間を関係づける。両政府は立法、行政、税、教育に関して市民に直接選挙されるのが通常の形態である。連邦制の5条件は以下の通りである。

- ① 2つの政府の秩序の間には、立法・行政上の権威・権限と歳入の資源のフォーマルな分配がある。
- ② この分配を明確に規定する憲法が存在し、一方の政府だけで秩序が抜本的な修正をなすことはできない。
- ③ 審判（最高裁判所）は、2つの政府の秩序と個々の権力について議論を差配する。
- ④ 特殊な手続きと制度は政府間の行政・政治の相互作用を容易にする。
- ⑤ 国家制度は両立法府を包括し、地域の権威と集団利益が中央政府の政策決定過程に適合する工夫を行う。

現実の各国の連邦制は、歴史的、経済的、社会的、政治的な勢力と強度に応じて、制度と手続きにおいて多様であるが、中央と地域の各主張の適合への試みでもある。アメリカ、インド、オーストラリア、カナダ、スイス、ドイツのような国々の実態を考えれば、連邦制にもヴァリエーション



がある。それらを構成する要素は次の7つである。

- ①連邦国家を構成する単位の数・規模・富
- ②2つの（中央と地方）政府の秩序に割り当てられた支配権と歳入の分野。
- ③中央政府の立法が、行政責任上、地域政府を拘束しない度合（例：ドイツ、スイス、インド）。
- ④政府資源を均衡化し、地域間の不公平を減少する方法を採用する財政的な調整措置。
- ⑤最高裁判所の使用方法、憲法裁判所の設置、立法の合憲性を決定する国民投票（例：スイス）。
- ⑥両政府間の教義と協力を容易にする制度と手続き。
- ⑦行政、議会（下院）、官僚、正規機関のような中央政治の政策策定のために制度における地域代表の規定の存在。

各連邦国家の多様性は、行政と立法の間の権力分割、また責任に政府の原則を中央－地域を統治する過程に編入させるかどうかである。全体の政府内の地域間合意を達成する政治制度の役割（例：アメリカ大統領制、スイス合議制）と、政府間関係の行為は異なった手続を生み出す、カナダやイギリスのような国家は、中央政府の支配が政府レベル間の関係に焦点をあてる結果、「行政連邦制」的な、各層からなる国家連合体の性格となる。

## （2）第2次世界大戦後の国民国家の形態

第2次世界大戦後の西欧政治システムは、過去の状態建設と中央集権化の経験から各地域の要求を調整しなくなってきた。国家の指導者は政治システムの維持を強くか考えれば、周辺や地域を強力に統合する中央集権化を徹底する戦略を採用せざるをえない。反対に政治的決定での自治や文化的独自性を保証するなら、周辺や地域の立場を尊重する連邦制的戦略が考えられる。

中央集権制国家と連邦制国家を各次元で分類したものである。国民国家は一定の地理的な場に国境を画定し（地理的空間）、内部組織の役割を分化する（メンバーシップ空間）ことで完成する。国家建設と国民形成のちがいが中央集権制になるか連邦制になるかを選択することになる。左上端の中央集権的単頭構造（monocephalic structure）化した国家群から、右下端のスイスの連邦制的多頭構造（polycephalic structure）化した場合まで対照的な事例（国）が配置される。西欧諸国の形態は4タイプがある。

- ①中央集権国家（unitary nation）：中央政府が国家経済を支配し、行政的な基準から周辺や地域を逸脱させない国民国家。
- ②連合国家（union state）：中央政府があらゆる点で直接政治支配を実行するわけではなく、各地域との条約や協定を通じて国家の政策が実行される。統合の点では不完全であるが、行政の標準化は普及している。
- ③構造的連邦制（mechanical federation）：多様な構造が国家全域に点在するので、「同輩中筆頭者」である中央政府が支配的地位にあって調整する役割を果たす。
- ④有機的連邦制（organic federalism）：個々の地域の自立的な構造をもった任意連合の国家形態であり、個々の単位は明確に識別される権利をもち、制度化されている。中央政府は存在するが、その支配は厳しい制約を受ける。

### （3）西欧諸国の連邦制

多くの人々は連邦制国家の定義は困難さを感じる。欧州の文脈では、この定義は連邦制国家の事例であるスイス、ドイツ、オーストリア、1993年以降のベルギーが制度上、相当異なる事実で複雑である。しかし、米国、カナダ、オーストラリアのような非欧州連邦制国家の特徴とも異なる。さらに、スペインや英国のような国々は実質的権限をもつ強力な行政と議会の設置へ移行しつつある。過去よりはるかに「連邦制」的になっている。

しかし、このことは連盟 (federation)、連合 (confederation)、連邦制 (federalism) の理論的ニュアンスのちがいが増すばかりである。「連邦制」が国政の政策決定過程内で憲法が保護する権限をもつ地域 (州) 政府のレベルで論じることの意味する。

1993年以降のベルギーの事例を紹介しておこう。連邦主義の欧州スタイルの事例より、むしろナショナルな統治への言語共同体の偏有問題での憲法上の解決策を試みた。それは3つの地理的単位 (ブリュッセル、フランデレン、ワロン) と、3つの言語 (オランダ語系フランデレン語、フランス語系ワロン語、ドイツ語) との間のユニークで複雑な相互作用が含まれる。さらに、複雑な問題として、首都ブリュッセルは二言語を使用するが、多数のフランス語系ワロン語使用者がいる。しかし、地理的には、オランダ語系フランデレン語がフランデレンに居住する。

欧州の連邦主義の事例をスイスで考察しておこう。スイスの連邦政府のイメージと現実の間には相違が存在する。イメージは1291年にまで遡るスイス連合 (Swiss confederation) で、ルースな古代の地方 (province) の同盟 (union) と描かれる。市民間の強い忠誠心がスイスの中央政府にきわめて制限された権力を譲歩させた。現代スイス国家は1875年に遡る連邦憲法に応じて統治される。米国の連邦主義の西欧流の解釈を基礎に枠組みづけられた。けれども、26のカントン中、25すべては1815年から1875年までに統一した。これらのカントンの中でどれも完全に自治権あなる国家は存在するわけではなく、米国の合衆国制に類似したものである。さらに実際に、カントンの権力はきわめて制限的である。

スイスでの2つのエスニックな分割の源泉である。それらは言語と宗教である。言語はフランス語、ドイツ語、イタリア語、ロマンシュ語に分かれる。宗教はプロテスタントとカトリックに分かれる。これらの2つの亀裂はお互いに交叉する。言語と宗教の境界はカントンの境界選と一致しない。ほぼすべてのカントンはある言語か他の言語の集団で構成される。様々

な言語集団はローカル・レベルで維持され、連邦レベルで社会的、政治的生活は2言語や3言語になる。言語が社会のコミュニケーション構造を定義されるので、スイスの言語集団という存在は中央集権化に制約を課す。

宗教集団はきわめて構造化した手段でカントン間に配分されている。個々のカントンはプロテスタントとカトリックのいずれか、宗教改革に同調するか抵抗するかの際ではカントンの歴史的役割の遺産である。組織的宗教は言語と同じ文化的ネットワークを提供するので、宗教所属は地理的パターンでは社会的、政治的生活の焦点としてカントンを成立させるのに貢献する。スイスの宗教的、言語的な差異は政治的インパクトを与える。

カントンの個人的忠誠の源泉にかかわらず、スイスがより中央集権化の合意がある。連邦政府に公式に配置された機能リストは多く、より多くなる傾向がある。スウェーデン、デンマークのような「中央集権制 (unitary)」でのローカルなカウンスルはスイスのカントンより多くの機能を抱える。さらに冷戦終了とEUへのスイスの参加の可能性、伝統的中立政策の立場の変更はスイス連邦政府に政治的な「警告」を発することになった。

とはいえ、連邦レベルで設けられた政策全般において、カントンは実質的権限をもち、大部分の福祉国家の行政に責任を負う。カントンは、所得税も含めて、ローカルな税の権限をもっている。とりわけ、その自治 (権) は憲法で保証される。この自治の重要な部分は連邦憲法の第3条である。それはカントンにあらゆる将来の権限を与えられている。仮に新しい権限がカントンや国民投票で国民によって同意されるなら、連邦当局のみに付与されることができる。このことは連邦政府の権限を拡張することを制限する。その結果はスイスの連邦政府のコントロールのもと税と支出の両方の共有がずっと低くなることになる。例えば、米国の連邦政府がコントロールすることのようにである。それはスペインのような中央集権的な統治システムよりも低くなる。

### 第3章 国民国家

#### 1 国民国家とは何か

国民国家 (nation-state) は政治と領域 (territory)、それに歴史と文化という2つの、類似しない原理と構造を融合したものである。領域とは、「承認された権威の支配権のもと、地理的空間と、そこに居住する住民の社会的、文化的メンバーシップ空間の分化、中央集権化、編入化、認知した領域での強制と抽出の独占を所持する公的制度のセットとして近代初期の西洋で結実した存在である。

ネーションは、「共通の系譜 (ancestry) の神話、歴史的な記憶、標準化した大衆文化、単一の領域所持、全メンバーのための社会分業と法的権利をもつ人間協同体」と定義づけられる。エスニック文化の要素や近代的な「市民」的特徴を含むネーション概念の2元性とあいまいさは、次に「国民」と「国家」との融合に影響する。国民の市民的な分野が明確になると、融合のプロセスは困難になってくる。反対に、エスニックの要素は国家と国民の間の結合と調和の類似性の低さを顕著な形にする。もちろん、国民と国家とがある領域で同一の広がりをもち、社会や文化の構成で一致する(数少ない)事例もある。これは、民族的に定義されたネーションの結果である。一般に、国家制度と市民的な国民性との並行した発展より、国民国家の大多数は、単頭制構造 (monocephalic structure) というより、多頭制構造 (polycephalic structure) である場合がある。言い換えれば、国民固化は国家国民 (state-nation) と記述するべきかもしれない。特に、アフリカ、アジアの国々にはそれがあてはまる。

①脱植民地化した新興国家は、領域内に国民的な目標や国家の諸制度を義務づけなければならないし、同時に市民的なナショナリズムを通じて民族的 (ethnic) に異質な住民を統合しなければならない。これらの新興国家は、しばしば国民国家建設のためのエスニック的な中核を欠如している。

②新興国家はエスニックな中核を所持するが、重要なエスニック少数共同体も存在し、それらの多くは支配的なエスニシティの分化とその優位さを承認する意思はなく、対立する点から政治的に積極的な姿勢を示す。だから、これらの条件をもつ新興国家は、理念的な国民国家の根拠からすれば、それへの到達にはほど遠い。

③その点では、古く建設された、いわゆる西洋諸国家は国民国家の規準に達している。しかし、西洋諸国にも深いエスニックの亀裂・対立では分裂要素があるが、西洋諸国家は国家制度、市民的理念をしっかりと根ざした伝統をもつ有利さがある。アメリカ大陸、オーストラリアでの多頭制的な移民社会であっても、国民国家と呼ばれる。また、西欧諸国でも、エスニック・ナショナリズムが拡大しても、国内外にその地位を承認されている（例：バスク、スコットランド、フランドルン、ワロン、ケベックなど）ので、新興諸国のように国内的分裂にまでに発展するとは考えられない。

世界で国家と称する国々の現実を考えれば、厳密な意味で国民国家の地位を占める国家は、10%程度だと言われたことがある。それは国家の領土と制度が「同質」的な文化をもち、単一民族と定着されたネイションのメンバーによって構成されている。現在まで、中心の権力はあるが、もはや普遍的な理念をもたない国家が多数を占めることを考えれば、国民国家の規準も変更しなければならない。権威をもつ「同質」的な国民国家の理念に裏づけられた、エスニシティより分裂的な争点に焦点を与える国内的なアジェンダを認めない、というその権力の高さでは、イギリスやフランスは例外である。

## 2 中心－周辺

「中心－周辺」は社会的分化の地理的要素である。中心－周辺の分野は領域の資源（経済・文化・技術など）の政治支配に関係する。1国内には、中心は1つ以上、周辺も1つ以上存在するので、中心－周辺の関係は複雑

な様相を示す。中心は周辺を含めた領海または国家を代表する権威の立場であるが、周辺は中心からの地理とメンバーシップの両空間の距離に応じて、中心との関係をもつ国家建設（state-formation）と国民形成（nation-building）の文脈で多様な形が現われる。

中心は領域内の政治・法・経済・文化の各資源の主要保持者として、政策決定過程において特権的な位置を占める。各資源を高度に集中させた形態は単頭制（中央集権制）であり、いくつかの地理的に交差した政策決定制度が異なるタイプである多頭制の形態とは異なる。多頭制は国家統治の形では連邦制であり、各資源保持者は1国内に別々に中心をもって、それらが連鎖した状況にある。

中心は、人間活動の条件において権威と従属の空間システムの一部として、決定的な発言権、情報、コミュニケーション、指図などを所持した領域システム内で重要な位置を占める。つまり、中心は資源、距離、情報回路の資性を整え、中心は領域を交差する資源保持者の交流をコントロールする。その結果、中心は、①領域内の豊かな資源をもつ地域に密接に関係し、②標準語の普及やその制度を通じて、コミュニケーションの流れを支配する。それに対して、周辺の特徴は、①自己資源にのみに依存し、②他領域から孤立する傾向があり、③領域内の全コミュニケーションの流れにはほとんど関与しない。周辺は1つまたはそれ以上の中心に依存し、自己の運命に関して自己決定できない。それは標準化したものとは異なる言語、宗教の条件で表現するし、その特異性の防衛のために最小限の資源を保持しようとする。ただし、経済資源において、周辺は単一商品に依存する、低い経済発展でしかなく、需要・価格の点では犠牲になりやすい。

中心と周辺の距離は支配と従属の点では決定的であり、それは領域経済を構造化する規準でもある。また、中心と周辺との距離が大きいと周辺支配のコストがかかり、国家建設にも影響し、その過程で制約を課す。さらに、文化的な距離（例：言語）も大きければ、コミュニケーションの歪み

が生じるだけでなく、システム内の情報回路への障壁を作り出す可能性が出てくる。それが征服・併合された領域である場合、現地の周辺支配の行政官は遠くの中心に忠誠を示すので、周辺の要望に応えることはなくなる。

中心－周辺は、政治、経済、文化において、互恵的な関係にある。中心の権威ある機関が周辺に浸透する。これは周辺と国家の両方の構造に影響するので、中心と周辺の関係の分析は境界を交差する３タイプの交流（transaction）を考慮しなければならない。政治の綱領は戦争・侵入・エリート間の同盟など、経済の交流は小品・労働・投資・信頼・補助金・輸出入など、文化の交流はメッセージ・規範・ライフスタイル・イデオロギー・神話・儀式など、である。中央集権化、そして中心と周辺の間の境界を超えた浸透の過程は、これらの綱領の結果である、と同時に各交流タイプは中心－周辺の諸次元を構成するし、別々に群生化されて形成されるわけではない。だから、政治的浸透は文化的標準化を必然的にもたらすかもしれない（例：ウェールズ、スコットランド）。しかし、併合された周辺が政治的、経済的、文化的な従属を回避し独立をめざそうとする（例：カタリューニュ、バスク）。もちろん、中心に経済的に従属する周辺が文化的な特異性を従来通りのレベルで維持することは相当困難である。

中心と周辺の関係は、ある政治システム内では政党システムの形で表現されることもある。西ヨーロッパ諸国の政党システムを考察する際には、中心－周辺は国民国家の建設段階に出現した対立・妥協を説明する要因となる。つまり、中心－周辺という社会的亀裂は、国家建設、政党システムにおいて周辺の立場を主張する地域政党になって表現される場合がある（例：スコットランド民族党、ウェールズ党、カタリューニャ同盟、バスク民族党）。

中心－周辺は多様な配置の中で発展的に考察されるべきである。中心と周辺の関係はその境界と特異性の強弱度を問題視しなければならない。まず、周辺が各生活の側面で中心にどの程度、従属しているか、次に、周辺



のどの部門と集団が教会の低下と、さらなる領域統合に抵抗を示している。これらは中心－周辺を関係を広範に地政学的、地経済的、地文化的な視野のもとで考察しなければならない。また、周辺の特異性への評価も必要である。次の条件が評価基準となる。

- ①周辺が選択できる、既存の領域以外の中心との距離。
- ②国際貿易ネットワークへの従属度、そして接近度。
- ③総合的な意味で国家間を交差して、その周辺の文化的特異性の程度。

### 3 国民形成

国民形成とは、「国家を統合し、国民の同胞意識の中でともに結合する国内的に誘発する過程」である。国民形成は国民国家制度、コミュニケーション、統一シンボルを一定領域の住民が共有することでもある。これらは国民統合にも有益なものである。学校、団体、行政、軍隊などの諸制度・機関、あるいは国民的行事、旗、英雄、伝説、モニュメントなどは国民形成過程で可視的な役割を果たす。これらは人工的な境界をもつ近代国家では当然のことであり、また異なった伝説、文化、宗教、エスニシティの各集団を有する国家では当然のことであり、また異なった伝統、文化、宗教、エスニシティの各集団を有する国家では統合の推進機能を担う。旧宗主国によって引かれた境界線（＝国境線）は、エスニシティや文化の規準とは無関係であり、脱植民地後、新興国民国家の国民形成のあり方をめぐって今でも分裂する要素を抱える。

国民形成は近代化の政治的側面の手掛かりでもある。近代に入り、原始的、封建的な忠誠心は崩壊し、近代的市民権や国家の普遍性において、生存可能な政体（polity）が必要条件となる環境が生じた。国民形成は18世紀後半、アメリカとフランスの両革命にさかのぼる。国民形成は公的権威の樹立とシチズンシップを通じて（国家への）忠誠心という二重の発展を意味した。フランスカウ革命は国民形成初期の理念を見出す。第3身分は

「国民議会（national assenbly）を宣言し、国家特有のイデオロギーとして「愛国主義（patriotism）を創造した。当然、「国家」は王朝の所有物でなくなった。ネイションは同胞のあらたなシンボルであり、国王なしに市民間だけで結合を促進し、また主権の源泉でもあった。もちろん、ネイションは標準化と中央集権制によって育成される必要がある。

国民国家建設は次の表にある5段階を歩む。国民形成は、第2段階だけにあるのではなく、各段階、あるいは前段階に存在する。

表3-1：国民形成の5段階

第1段階（浸透段階：国家建設）18世紀～	国家建設者のもつ権力が領域内の周辺に徹底すること。エリート・レベルでの政治的、経済的、文化的統一による境界建設と領域内秩序の維持。この段階で資源抽出、共同防衛、内部秩序、議論の評定、権利と特権の保護、経済施策のための制度が樹立される。
第2段階（標準化段階：国民形成）18世紀半ば～	国民文化の標準化と少数派の同化を試みる国民的規模のコード化の徹底。国民意識というアイデンティティの形成。中心エリートが領域住民をシステムと一体化させようと教育・徴兵制度、マスメディアを通じて直接的な接触を強める過程。
第3段階（参加段階：大衆民主主義）19世紀～20世紀	周辺と下層階級や、人口の広範な部分を動員するための政治的シチズンシップの授与。システム内の大衆参加、政治的市民権の拡張、平等化の過程、組織政党の創造。
第4段階（分配段階：福祉国家）20世紀後半～	国民統合のメカニズムとして福祉国家建設。再分配または社会的シチズンシップの確立。経済的平等化のための措置、公共福祉サービスの増大。
第5段階（再統合段階：多文化共生主義社会）21世紀～	グローバル化の進行とエスニシティの復活、移民・外国人労働者・難民の流入による国民国家の変質、多種多様な形で共存できる多文化共生社会という新たな国家形態への（再）統合。さらにEU統合にあるように国境を交差した人々の交流の実現。

国民形成は拡大する公的権威と支配という一面、シチズンシップの拡大という反面もある2重の意味をもつ概念でもある。国民形成の理念は「国民」概念の捉え方に密接に関係する3つの内容がある。

- ①伝統的に「国民」は近代国家と同義語に考えられてきたし、また確立した国民国家に居住する「住民」であるとみなしてきた。だから、この見解によれば、国民形成は真の国家支配を追究するための公的服従の政策

であった。

- ②文化的な同胞意識またはエスニックな特徴の表現手段としての「国民」を取り扱う場合、国民形成は権威あるナショナルなコードに向かう積極的な同化標準化を含む意味合いをもつ。その点では、アイデンティティやユニークさの歴史神話は、同じ民族意識の達成に貢献する。
- ③「国民」が相互に感情的な同胞意識とみなされるとき、国民形成は多様なエスニック集団の客観的な特徴に関係なく、国民的な意識を刺激することがある。

実際の国民形成史では、①から③までの内容が混在するのが一般的である。

ただ、国民形成は、平等な市民が国民的規模の政治舞台において、競争する世俗化した政治スタイルである。そこには政治がローカルなコミュニティ、部族、パトロン・クライアントなどの諸関係から脱した1国民の政治文化における国民形成の意味が存在する。社会学的な意味で、国民内の異質性と集団的な亀裂を交叉し統合する国民形成が増進する政策が存在しなければならない。交叉する亀裂は政治的緊張を緩和・減少させ、かつ国民国家建設後、国民間の分裂をもたらさないための「国民統合」に貢献する。

だから、国民形成と国民統合の両過程ははっきりと区別できない。また、注意すべきは国民形成が限定した特定目標をもつ政策とは意図しない結果もある。その点では、国民形成は誤解を招きかねないこともある。

#### 4 シチズンシップ

シチズンシップ (citizenship) は、「国家において個人の完全で、責任あるメンバーシップを示す」概念である。社会科学において、シチズンシップは近代国民国家の発展での個人の地位を強調するために使用されてきた。だから、シチズンシップは国家が支配する領域で一定またはすべての個人

に授与される権利と義務について限定されることになる。シチズンシップは国民形成での中核的要素であり、市民を規準化したものである。国民のシチズンシップは、法的規定に一致した国家内において決定される。たいていの社会は、国民の多数が権利と同様に義務を重視する。

T・H・マーシャルは、発展的な視点でシチズンシップ概念の古典的な分析事例を提示した。そこには、シチズンシップが3重の類型からなり、18世紀以来イングランドでの権利と義務の歴史的発展からシチズンシップを概念化した。具体的に述べれば、その権利とは「法の下での平等」「個人の自由」「表現・信仰・思想の自由」「自己の所有権への権利」「契約締結の観念」などであった。19世紀に政治的権利（political right, political citizenship）が展開される。「選挙に参加する権利」「立法府か内閣かのどちらかに政治的権威に付与された団体の中に勤務する権利」などが該当する具体的な権利である。最後に、20世紀に入り、政治的権利が実行された結果、社会的権利（social rights, social citizenship）が成立する。これは一定標準の経済的、社会的福祉への権利を具体化し、個々人の社会権を共用指定行く。マーシャルは4組の公定制度を3つのタイプの権利に対応させている。具体的には裁判所（court）、代表政治団体（representative political body）、社会サービス（social service）、義務教（school）などがその制度である。

シチズンシップは、国民国家の中において個々人のメンバーシップを強調するので、「国籍（nationality）」はシチズンシップを決定する。現代世界では、多様なシチズンシップに向かって発展している。例えば、スウェーデン国民と同様な権利と義務を獲得し、同時にトルコ系市民の権利と義務は認められる。もちろん、このことはすべての先進国に共通する内容ではないが今後、国籍にかかわらず同一地域に居住するあらゆる個人にシチズンシップが付与される傾向が予想される。だから、このことはシチズンシップという単なる定義の問題でなく、シチズンシップを獲得することに

よって個人が当該所属するコミュニティに忠誠を感じ、国家が保護を負う個人と国家の間の関係が示される現実的な問題でもある。政治システムの経営で協議する権利をもつ市民は、その協議の結果によっていっそう市民の結束を強めると仮定される。

## 5 4つの「敷居」

政治的シチズンシップ（民主化）の拡大は次の通りである。政治的権利（political right）はフランス革命後、当該国民に同等の権利を制度化し、20世紀半ばごろに完成の域に達する。国民が政治的権利を獲得すると、同時に選挙は「1人1票」制度を通じて全住民を共同体的な意識をもたせる「国民形成」化の過程でもある。西ヨーロッパ諸国家の場合、新しい「下から」の政治運動は参政権拡大にむかって、4つの「敷居（threshold）」を越えなければならない。

- ①正当性の「敷居」：抗議が陰謀として抑圧されるか、ある程度内で批判・反対の権利（例：集会・表現・出版の権利）として承認されるか。
- ②編入の「敷居」：政治的シチズンシップの点で支配層と被支配層が同等の価値をもてるか。
- ③代表の「敷居」：新しい運動が代表権を獲得し、それが制度的に保証されるか。
- ④行政の「敷居」：反対派が多数支配に組み込まれるか、選挙の勝利によって反対派の政党や政党連合が権力を獲得できるか。

①と②の「敷居」は大衆政治（mass politics）を方向づけ、選挙権が拡大すると、政治市場の拡張と市民の政治参加が促進される。①と②の「敷居」が低くなるタイミングは各国の条件によって異なる。西ヨーロッパ諸国は、代表の伝統をもつイギリス・モデルと、絶対主義の伝統をもつフランス・モデルに区別される。イギリス・モデルは徐々に選挙権を拡大するが、形式的不平等は長く残存する。（例：アイルランド、アイスランド、

オランダ、スウェーデン、ベルギー、ルクセンブルク)。フランス・モデルは選挙権の急激な拡大があり、普通・平等選挙を経験するが、しばしば時代と逆行することもある(例：スイス、デンマーク、フィンランド、プロイセン・ドイツ)。

①と②の「敷居」が除去されると、次の不公平な選挙制度から比例代表制を要求する③代表の「敷居」への議論に移る。多極社会で言語・宗教・エスニシティなどの少数派が既存の選挙制度への不信感から政治システムそのものを拒否し、破壊する可能性があるため、比例代表制は国民形成の戦略の一環として導入される場合がある。比例代表制多極社会において「少数派(minority)」を保護する新原理を想像する一方、同時に大衆政治にともない、今度は少数の立場になりかねない支配層の「生き残り」を保証する選挙制度となった。

比例代表制は、①多極社会の国家で成立しやすく、②諸集団が最低限、議席を確保できる、③小システムにおいて実際に導入されるケースが容易であり、反対に④大システムでは比例代表制の導入への抵抗が強かった(例：イギリス、ドイツ、フランス)。さらに、比例代表制の導入は大衆動員という観点から有権者と政党の関係を「凍結化(freezing)」する働きをする。

④の行政の「敷居」は、議会から政府への統制の制度化に関係する(責任内閣制)。基本的に議会が政府を統制するルールは、西ヨーロッパ諸国ではドイツとオーストリアを除き、19世紀中に導入された。この「敷居」の低下は政党や議会内で多数派を形成し、内閣への接近を可能にする。だから、行政への少数派の参加の可能性は、①議会議席で過半数という点から最大政党と少数政党との連合問題、②政策の類似性・親近感と「協定能力」、③国際環境からの圧力のむずかしさを条件とする。

4つの「敷居」の高低のあり方のパターンは次の通りである。

表3-2：4つの「敷居」の高低のあり方の4パターン

①正当性 ②編入 ③代表 ④行政				内容と事例
a. 低	低	高	高	高い「敷居」の多数代表制と権力分立（例：アメリカ、フランス第5共和制）
b. 低	低	高	中	高い「敷居」の多数代表制（例：フランス第3共和制・第4共和制、1918年以降のイギリス）
c. 低	低	中	中	中位の「敷居」の比例代表制による議会制（例：オランダ、北ヨーロッパ諸国、ベルギー、1918 - 1920年以降のスイス）
d. 低	低	低	低	低位の「敷居」の比例代表制と国民投票多数決原理の併用（例：ヴァイマル共和国）

新しい政治運動は、①正当性の「敷居」を超え、選挙においてその見解を国民に伝え、支持者を組織し、参加する権利を確保し、②編入の「敷居」を超えて既成の体制支持者と同等の代表選択に影響する権利を獲得し、③代表の「敷居」を超えて票を集めるだけでなく、既成政党と同じ選出方法で議席を獲得し、④行政の「敷居」を超えることで政治システム内での決定を多数決で行使する機会を得るまでに至った。

政治的シチズンシップの中で参政権は、現代では政治参加の方法が多様化したとはいえ、民主主義制度において、もっとも基本的な方法であり、選出された者と選出した者の意思が軽視上、同一性の原理に立脚したものと仮定される。選挙は民意の意思を背景に支配を正当化する手段である。それはそれまでの領域住民を国民化（nationarization）する、言い換えれば体制化することである。そして、多数の民意をいかに議会の意思に代表させ、その意思を政策の形で実現させるかという、多数の意思を実現する方法では、選挙は重要な民主主義の手段である。各国の選挙制度はそれぞれの国家建設や国民形成のあり方を投影した民主主義観を反映する。

## 第4章 社会構造、社会的亀裂、政党編成

### 1 社会構造

#### (1) 社会構造の意味

社会は、それを構成する各集団の構成員が一定の生産関係のもと、それぞれの社会的な地位と役割とに応じて営む行動の相互作用の反復から成り立つ。社会構造 (social structure) は社会において人間の相互関係を識別できる枠組み、形態、具体化のパターンである。特定の活動目的と、すべての活動の予測可能な帰結との両方の結果、その主要要素に分析されることができる。例として、その政治、法、軍、宗教、教育、家族などがある。しかし、これらは集団あるいは社会制度の形をとって社会内部に連結される。その制度は家族、宗教、法、財産関係、権威などと結びつく。集団に属する個人は様々な機能、役割、地位などを採用する。ある社会構造は特定の役割、そして役割のセットとみなすことができる。それらを個々の人間が履行することで社会秩序が安定する。

このようなパターンは、地域社会を統合する機能として存在し、常にひとつの秩序として構成員の行動を規定し、ひいてはそのパーソナリティにも影響を及ぼす。すなわち、人々は一定の社会構造のもとに生活を営むので、一方においてその占める地位と役割にもとづく行動を求められるとともに、他方において習俗、モーレス、信仰などからなる文化の複合体によってもその行動が規定される。社会からの個々人への要請は、(実際には社会全体を構成する社会の一部からではあるが、) 個々人のパーソナリティの形成にも反映する。もちろん反対に、社会構造はその構成員の社会的態度・行為によっても規定され、絶えず変化するが、また教育や制裁など人間の創設した制度によって、社会の維持・存続が図られる。社会構造は、全体を構成する諸部分の社会的性格を反映するとともに、人間の社会的行為の複合体と理解することができる。



## （２）社会的亀裂

政党の編成（alignment）は、社会における社会的亀裂（social cleavage）にもとづいた有権者の政党支持・選好を表現している。例えば、戦後英国の政党システムは階級亀裂にもとづいて編成された、と言われる。労働者階級は労働党と、中産階級は保守党を支持する。フランスでは、カトリック教徒と反教権主義の人々とのちがいは左翼と右翼の支持の基盤となった。他の国々でも、政治編成は社会経済的階級、都市と農村、言語、宗教、地域、エスニシティなどの社会的亀裂にもとづくのが通常である。もちろん、社会的亀裂すべてが現実に実行され、政党の形を採用するわけではない。

一国史のときどきの条件から、社会構造を分割する社会的亀裂にもとづく政党支持になる行動が配列される。これは各国民間の意見の多様性を説明する。その点では、政治的行動に導く社会的亀裂の出現が注目される。社会的亀裂から政治的な下位文化（sub-culture、＝部分社会→社会集団）が生まれる。例えば、労働者は自己の経済利益のため労働組合を結成し、政治に進出するために社会主義政党を結成する。社会的亀裂はそれにもとづく下位文化を形成し集団化し、それがいったん政党として確立されると、その存立する客観的条件消滅しても長期にわたり持続する。新しい世代は社会的亀裂と結合する価値に社会化される。新しい社会的亀裂は現世代と次世代との間のちがいを巻き込む発展する。複数の社会的亀裂は総合に交叉すると、すぐに各分野の利益を基礎に政党を結成する。このような形の

表４－１：社会的亀裂都会文化の状況（各社会計100人とする）

A社会				B社会			
	カトリック	プロテスタント	計		カトリック	プロテスタント	計
上層	25	25	50	上層	0	50	50
下層	25	25	50	下層	50	0	50
計	50	50	100	計	50	50	100

国では、政党間競争は英米モデルとは異なる多党システムの政治スタイルが一般的となる。

### (3) 下位文化

人間の政治・社会観を形成するのは、社会的亀裂を構成する個人を取り巻く下位文化からである。下位文化は社会で特殊な集団や社会層に共有される態度、価値、信念、行動、習慣の集まりであり、個人に決定的な影響を及ぼす。また、それは社会全体としての国民文化とは区別される。

表のA社会階層（上層・下層）と宗派（カトリック・プロテスタント）という下位文化が均等に分散される。これはそれぞれの亀裂に交差するので、A社会は安定度がある可能性がある。これに対してB社会では階層と宗派が偏在するので、亀裂ごとに集塊をなし交流が生まれにくい結果、B社会のほうは不安度が高くなる可能性がある。

社会的亀裂は個人には社会的序章を判断する準拠手段の文化である。国家は種類や内容を異にする多種の「不浸透性」の集団、文化集合体から成立する。その点で社会的亀裂は政治行動を形成する社会構造の価値に影響を受ける（例：労働者文化、カトリック・アクション）。だからこそ、市民は国民の立場（国民的な政治文化）より自らの共同体社会に愛着を感じるがゆえに閉鎖的な個々の文化的な多極社会に生きる。階級、宗教、言語、民族、人種、世代、ジェンダーのような社会集団が分割する亀裂はひとつの社会で生きる人々のあり方を大きく特徴づける。特定政党を支持する社会集団が政党システムを具体化してきた。ただ、政党システムの成立原因となる社会構造は個々の国家史において様相を異にする。社会的亀裂にもとづく社会構造が政党システムに影響する方法は次のように要約される。①社会的亀裂は社会集団を代表する政党組織を生み出す。②特定政党は特定の有権者から支持を受ける。③各政党は社会のある部分利益を訴えかけながら、有権者の獲得を求めて競争する。④政党が提示する政策が政党間の

ちがいを明確にする。

#### （４）社会的亀裂と政党システム

欧州では、都市と農村（中心と周辺）の亀裂はプロテスタント諸国でのみ重要である。他のヨーロッパ諸国ではカトリック教会が都市に対抗する農民利益を代弁するが多いからである。言語亀裂はフィンランド、スペイン、英国（特にウェールズ）では、言語少数派の利益を代弁する地域政党が存在する。ベルギーでは、2つの言語（フランドレン語＝オランダ語、ワロン語＝フランス語）によって同一政党が言語ごとに組織を分割する。ところが、スイスは多言語国家（ドイツ語、フランス語、イタリア語、ロマニッシュ語）でありながら、主要政党は言語分割線を交差して獲得する。

社会的亀裂のなかで特筆すべきは、宗教（特にヨーロッパ大陸諸国）と社会経済階級（特に北欧諸国、英国）である。宗教的亀裂が重視される国々では、多くの労働者が宗教政党に投票する傾向がある。そのため、選挙選択の基礎として階級に力点をおかない例外が生まれる。例えば、北ヨーロッパでは中産階級政党は、宗教的亀裂が投票行動において階級を規準に投票しないことがある。また、宗教政党が不在といっても、アイルランドのように歴史的に反強権的伝統のないカトリック諸国では、宗教政党を名のない場合もある。ヨーロッパ大陸諸国では、教会出席者は宗教政党を支持し続け、名目的教会メンバーは宗教的亀裂に関心であり、世俗化（secularization）の進行とともに教会出席者数が減少し、宗教政党の支持基盤が弱体化しつつある。

階級政党はほとんど各国に社会主義政党として存在する。米国は1930年代のニューディールの再編成期に労働者が民主党を支持したため、社会主義政党の政治的伝統が形成できなかった。近年、ヨーロッパ全体に言えることだが、階級投票は凋落気味である。それは第2次産業に従事する労働

者の減少、それに全有権者が自己の階級の政党への忠誠心を減らす傾向が進行中である。ある国々では、この凋落は新しい政党結成に結びつく。だからとはいえ、階級的視点はあらゆる国々において、現在の政党支持の基礎になっていることも事実である。

#### (5) 現在の状況

20世紀の前半にみられた劇的な社会経済変動にもかかわらず、社会的亀裂にもとづいた政党システムの基本的特徴は、1960年代まで変化しなかった。当然、過去の歴史的な社会的亀裂＝政党（システム）の「凍結（freezing）」した徴候は、人々の選挙選択を支配してきた。ところが、1970年前後から政党システムは急速に変化した。

その後の傾向として、社会構造は継続的に変動し、それとともに政党選択の基盤となる旧来の社会的亀裂の揺るぎも生じた。変動のひとつとして、スコットランド、ウェールズ、バスク、カタルューニャ、フランドレン、ワロン、ケベックでの民族主義政党（ethnic party）の台頭である。ただ、これらの運動と小政党は全有権者を巻き込めずに、特定地域に限定される。

新しい社会的亀裂も登場する。例えば、イングルハートの脱物質主義、ダンレーヴィの消費パターンといった新しい社会的亀裂が提示される。エコロジー、フェミニズム、移民・難民・外国人労働者、原発の有無などの争点は、旧い社会運動の利益とはまったく異なる新しい社会運動（NSM）を成立させた。これらの争点をめぐる「争点投票」の登場は、社会的帰属にある固定的なものを崩せるか、また「争点投票」を作り出すほど、新しい社会的亀裂が社会の中で構造化できうるか。確かに、これらの新しい利益対立は社会で反映するだろうが、まだ社会構造でのなんらかの基礎を確保したかどうか不明である。

階級、宗教、言語、エスニシティ、人種、世代、ジェンダーのような社会を分割する亀裂は、各国において社会構造のあり方を特徴づける。特定

政党を支持する社会集団が、政党変性を具体化してきた。社会構造と政党変性の関係を考察するなら、社会構造が政党編成の中心的な要素または原因である。ただ、政党編成の原因である社会構造の特定次元において様相を異にする。多種多様な原因（例：階級、宗教）を求めるかどうか、あるいは単一の原因が政党を編成する際に還元されるのか。社会的亀裂にもとづく社会構造が、政党編成に影響する方法を要約すると次のようになる。

- ①社会的亀裂は各社会集団を代表する政党組織を設置させる。
- ②特定政党は特定の有権者から支持を受ける。
- ③政党はそれぞれの利益を訴えかけることで、有権者の獲得を求め競争する。
- ④政党が提示する政策が政党間の相違を明確にする。
- ⑤社会構造の多次元的性格

投票行動における決定要素と社会構造との間では、3つの事柄に注意を要する。第1に政治エリートとその組織の問題である。政治エリートまたは政党リーダーは、そのような政党が票を集めるために組織されるかでは決定的な役割を演じる。政党リーダーは全有権者に対してある特定利益をもつ社会集団に訴えかけるか否か、有権者間の社会的相違を無視して有権者全体にアピールをする包括的政党（catch-all party）か否か、を判断する決定権を有する。

第2は選挙制度のちがいである。多党による連合政権を促す比例代表制の選挙制度は、有権者の5分の1から10分の1を配する単一集団への固定した支持（例：農民、言語少数派）は連合政権を構成する「優先座席」の獲得を可能にする。ところが、英米系諸国（これにはフランスも）の小選挙区制は選挙に勝利（＝政権獲得）するためにより広範囲に有権者に訴えなければならない。

第3に社会構造による決定理論への代案として、投票を決定する際に社会構造内の有権者の社会的配置とは無関係に、勝ち、争点、政治的パーソ

ナリティ、その他の要因に動機づけられるとも考えられる。社会構造の影響は、現在の激しい社会変動で徐々に凋落し、争点や価値の対立を基礎とした相違が投票行動の新しいタイプを重視されりつつある。

社会構造と政党編成について考察するとき、注意すべき点は、①政党が支持を特定の社会集団にアピールするかどうか、そしてそれはどの状況のもとでか、②政党がその支持を獲得するのにどの範囲にアピールするのか、を検証する枠組みを準備しなければならない。社会構造や政党システムの変動は、政党編成の社会的決定の初期の理論を適応、拡大する必要がある。初期に仮説化された諸関係への重要な修正として、以下の点が指摘される。

- ①システム内で合併、分裂、変容する政党における政党リーダーの選択。
- ②最大限に集票するため政党が利用する選択的アピール（例：パーソナリティ、統治能力、新しい価値）。
- ③経済状態の影響と、政権にある政党のパフォーマンス。
- ④政党編成から独立して、利益に適合するために政党間や、政党や利益集団のエリートの協定。

## 第5章 西ヨーロッパ国民国家の事例

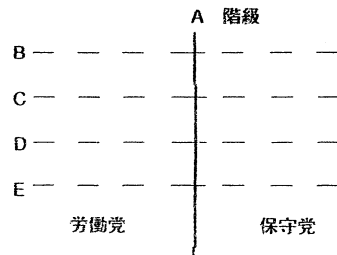
政治的忠誠がひとつの社会的亀裂 (social cleavage) \*から生じるなら、イギリスのように階級という亀裂だけでその政治共同体を説明できる。例えば、宗教が多様な階級間に拡散されているならば、政治的忠誠を決定するのは階級であろう。その意味で、イギリス社会は同質社会 (homogeneous society) と言える。ところがヨーロッパ大陸諸国の場合、他の社会的亀裂も人々の政治的志向に大きく影響している。この強力な下位文化 (sub-culture) をもつ社会は多極的な分断社会 (sectional society) と言われる。以下、各国の社会的亀裂にそって形成される政党 (システム) から政治共同体と政治体制を整理してみた。実線は主要な決定的分裂を表す亀裂を、破線は弱いが区画を表す亀裂を示している。

### 1 階級社会モデル (イギリス)

#### (1) 政治文化

社会的亀裂のひとつの源泉 (A : 階級) が国民を二分する。破線 B-E は社会経済的階級の影響を緩和する。政党形成は A という安定した階級線が他の亀裂を制約する。イギリスが階級的な亀裂で社会を分割できる。政党は中産階級と労働者階級という階級線の両側に 2 大政党が成立

表 5・1 階級社会モデル



する。実際に小選挙区制度も影響して 2 党 (保守党・労働党) が議席の圧倒的多数を占める。

イギリスが階級によって社会を単純に二分できるのは、政治と社会の発展段階で危機的な諸問題を順次解決できる条件が備わったからである。旧

エリートが社会の変化に応じて新エリートに融合でき、常に社会の中心に位置することを可能にした。

## (2) 政治体制

成文憲法のないイギリスの政治制度は、議会主義が中世以来の歴史的遺産として伝統、先例、慣習を多くの残し、現在でもそれらを遵守することの特徴とする。憲法に該当するのはマグナ・カルタ（1215年）、権利請願（1628年）、権利章典（1689年）などにコモンロー、政府活動が合わさったものである。元首は世襲国王であるが、「君臨すれど統治せず」と内閣の助言に従って大権を行使する。庶民院（下院）は19世紀の議会制の改革、選挙権拡大、政党の整備、議院内閣制の定着で19世紀後半には「議会の黄金時代」を迎えた。1885年小選挙区制が制定され、1948年国民代表法によって全国的に画一化され、現在18歳以上の男女に選挙権（被選挙権は21歳）が与えられる。この選挙制度が戦後、労働党と保守党による政権交代を可能にし、選挙に敗北した野党は、次期選挙で有権者にアピールするため「影の内閣（shadow cabinet）」を用意し、「国王（女王）陛下の反対党」の立場を取らせる。総選挙での政党選択は首相を国民が事実上選出する「人民投票」の効果を果たす。

内閣は国王の補佐機関であった枢密院から発展した行政機関であったが、18世紀後半に第一大蔵卿ウォールポールが閣議を主宰して首相の役割を果たし、内閣の議会への連帯責任（議員内閣制）、政党による責任内閣などの原則を追加して現在の政治体制になった。首相は庶民院（下院）に第1党の党首であり、そのもとの閣僚（secretary）は第1党の両議院から首相の推薦で選ばれる。

イギリスの自由主義の伝統は政治制度に表現される。選挙権の段階的拡大は民主主義を次第に国民代表である政党を国家運営の中心に据えるようになった。



### （３）行政と長

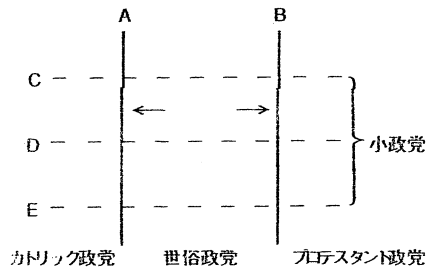
イギリスは西ヨーロッパで不文憲法をもつ、唯一の国家である。だから、政府は文書にされたルールより慣習や先例によって統治される。小選挙区制度は１党政権を事実上、保証する。たとえ野党が多く得票した（1951年、1974年２月）としても、君主が組閣に庶民院（下院）の多数党党首に要請するため、第１党党首が閣僚を与党議員から指名する。閣僚指名は庶民院で正式の任官票（investiture vote）を要しない。与党が庶民院で多数を制するので、政権崩壊の可能性は与党内の分裂からしか生じない。

## ２ 多極共存型社会モデル（オランダ、スイス、ベルギー）

### （１）政治文化

このタイプ国々は、階級亀裂の登場以前から存続する原基的な亀裂（言語、宗教、都市と農村）によって社会が分断される。ＡとＢという２つの主要な社会的亀裂が３つの主要政党を形成する。政党システムの潜在的断片化（Ｃ－

表５－２ 多極共存社会モデル



E) は交叉的な圧力で顕在化を阻止し、安定した多党システムが出現する。３つの亀裂を支えるのは「柱状化（verzuiling）」の現象である。社会的亀裂にもとづく多種多様な社会集団がそれぞれ区画化したサブシステムを運営する。これらのサブシステムは政党から労働組合、利益集団、マスメディア、教育制度、スポーツ・レジャークラブまでも統合する垂直的な「柱（zuil）」の頂点にいるエリートたちがシステムを破壊しないために協調、協力し、各「柱」に所属するメンバーがエリートに一種の「白紙委任状」に近い支持や信頼を付与する。

## （２）政治体制

スイスは地域ごとに異質な要素を抱えながら集まったカントン（州）連合の色彩が強い国家でもある。自由主義的な構成原理は三権分立と連邦主義による権力分割で、そこでの意思決定手続きは均衡（比例）原理を多数決より優先する。議会は選出方法や任期を26のカントンから46名が選出される全州議会（上院）、比例代表制で選出される200名からなる国民議会（下院）から構成される。内閣に当たる連邦評議会は議会から選出された7名が任期4年で担当する。多党システムなので連合内閣が常態化する。名目的な大統領は公選でなく、内閣7名が毎年輪番制で交代する。全閣僚は対等の合議制なので首相は不在である。連邦内閣、高級官僚、軍指導部、裁判官、各種行政委員会などの公的人事は、政党、地域、言語、宗教の均衡を保持しようとする。決定に際しては、「異なる文化集団の共存」や少数者を保護するため拒否権（veto）が機能する（「配慮の思想」）。政治的決定は各種利害を代表するエリート間で交渉されるだけだと、その決定過程不透明になるので、争点ごとの国民投票を加える。

## （３）行政と長

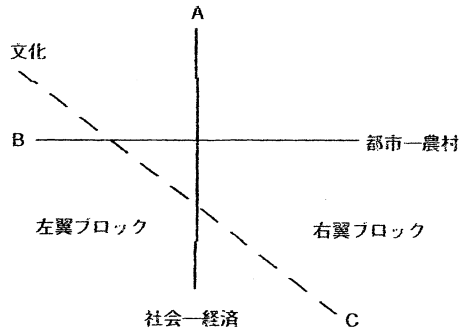
オランダ憲法は、国王（女王）にあらゆる行政権威を付与し、閣僚を指名し解任するので、議会から内閣について言及することはない。国王（女王）が組閣に際し積極的な役割を演じるけれど、実際上ではオランダは議院内閣制を発展させてきた。総選挙後や内閣総辞職後、国王（女王）はすべての党首と協議し、そのあと組閣交渉を信任された人物（informateur）を指名する。この役割はヴェテラン議員が担当する。この交渉には政権綱領の合意に到達するために、きわめて長期間（6カ月ほど）を要することもある。首相が他党との連合協定に同意すると、個々の政党が誰を大臣職に充てるかということを掌握する伝統があるので、国王（女王）は首相の助言で閣僚を指名する。

### 3 合意ある多極社会モデル（北欧諸国）

#### （1）政治文化

2つの主要な社会的亀裂（階級、都市と農村）が交わり、多党システムが生まれる。文化的な亀裂が2つ以上の象限を交叉するなら、多党システムであっても政治的に安定する。社会全般にある任意的結社のネットワークは高密度である。

表5-3 合意ある多極社会モデル



る。国民各自がそれぞれの相違を認めつつも共存しようとする姿勢がある。

北ヨーロッパ諸国はその社会的亀裂によって政治が規定されるし、それを反映した政党システムは左翼ブロック（社会民主労働党、左翼党）と右翼ブロック（穏健党、中央党、自由党、キリスト教民主党）に分裂し多党化している。しかし、北ヨーロッパ諸国の政治文化は政治体制への凝集性を強くもち、「同質性」に近い社会を構成する。

北ヨーロッパ諸国は妥協と合意を見出そうとする。次の特質を備える。①対立が低段階で解消しやすい。②対立をめぐるルールと規則の適用は体制を超えた形では起こりえない。③政治的対立の解決手段として、議会では連合内閣、政治的決定ではネオ・コーポラティズム（neo-corporatism）による利害調整が行われる。

#### （2）政治体制

スウェーデンでは政体法（1974年）、王位継承法（1810年）、出版（言論）の自由法（1949年）が憲法を構成してきた。基本理念は、①象徴的な王位の継承は第一子による世襲制、②議会は立法権と議決権を持つが、特定の

争点のために国民投票を実行できる。③国民の基本的人権は保障される。1909年に選挙制度は比例代表制となり、議会は定員349名で4年ごとに改選される。内閣は約20名の閣僚のもとに14省に分かれ、地方行政は23の行政区からなり、その長官は政府任命制である。司法制度で注目すべきはオンブズマン制度で、これは個人の権利を権力から保護する制度である。また政府の監視役として特別な司法官が定められている。

### (3) 行政と長

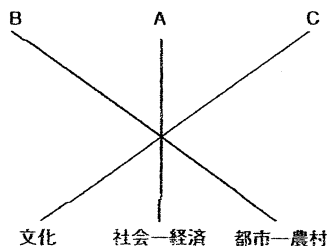
国王はほぼ実質的な権限をもたず、1975年以来組閣過程から完全に離反している。代わって、議会議長が各議会政党党首と協議して首相を指名する。議会議員の過半数がその指名に反対しないなら、議会多数支持を表明されない組閣を求める手続きが承認される。不信任票の手続きも同様である。次期選挙は首相を承認する試みが失敗すると、実施される。それが承認されると、首相は他の閣僚を指名する。閣僚指名は議会の承認に拘束されない。

## 4 分極的多極社会モデル (フランス、イタリア)

### (1) 政治文化

複数の社会的亀裂が相互に関連せず  
に個々の相違を生じる。多数の「陣営」  
が分極的多党システムを生む。そのため  
不安定な多党システムが出現する。いく  
つかの亀裂は複雑で、非妥協的な政  
党システムをつくり出す。フランス  
国民の自由民主主義は独特の特色を  
もっている。自由主義は個人の思想や  
行動を可能なかぎり拡大しようとする  
自己中心的な伝統がある。それは平時  
においては政党システムの「分極

表5-4 分裂的多極社会モデル



化現象」に表現される。もっとも国家権力が個人の権利や生活に介入しようとする、国民は連帯して抵抗してきた。社会的亀裂は議会政治に急進左翼、穏健左翼、穏健保守、急進右翼の4極構造に反映してきた。この多極化構造と、それと対称的な中央集権的官僚制という2つの軸がフランス政治の特徴をなす。1958年第5共和政の発足は官僚優位に拍車をかけた。

## （2）政治体制

1962年ドゴールは憲法を改めて積極的な大統領制を導入した。大統領は国民から直接選出される点では国民議会（下院）と同じだが、国民主権の直接的受諾者として議会多数派からなる内閣を従えて7年間（現在5年間）を指揮する。もちろん、大統領の属する政党と議会多数党が一致しないときは制約を受ける（保革共存）。

大統領は、①首相の任命、②国民議会の解散、③国民投票の要請、④非常事態宣言による独裁権の権限をもつ。また、大統領は内閣（首相）とともに、⑤閣僚の任免、⑦外交・国防の決定権、⑧文武官の任命。命令署名を共有、行使する、大統領は内閣とは別に多くの専門委員会を通じて決定を下す。だから、大統領は決定において内閣と対立することもある（2頭制の危機）。この政治制度は議会制大統領、あるいは半大統領制（semi-presidential system）と呼ばれる。大統領制の強化と効率化は議会の権限を縮小させる。国民議会は一般政策の決定権をもてず、立法権の範囲も形式も政府の監視下にあつて制約を受ける。この背景には第5共和政以前で国民間の分極的な政治文化が議会を反映し、政権は安定しなかったことがある。だから、大統領の権限強化を図った。大統領はフランス人の多様な価値観を尊重し、フランス中華思想を体现でき、大胆な変革を行使でき国民を引率できる人物でなければならない。それには「英雄的リーダーシップ」の実行を保証する制度を必要とする。

### (3) 行政と長

フランスはヨーロッパの中では他国と異なる行政（内閣）構造をもっている。直接選挙される強力な大統領制である。行政権は大統領と内閣（閣僚会議）に共同するように規定される。典型的に、大統領は通常、議会での単一政権または連合政権かのどちらの場合でも、自党の議員に内閣の長（head of cabinet）に要請する。政権に大統領の政党と異なる政党が就任すると、大統領は2カ月以内に一度議会を解散できる。この制度は大統領の政党が引き続いての議会選挙での勝利と、その後の組閣を決定できることを前提とする。まさに大統領選挙で勝利したことを根拠とする。しかし、1986年以降、何回か大統領は他党からの首相と「保革共存」を強いられてきた。この大統領と議会多数派の「ねじれ現象」において、フランス大統領の権力は事実上低下する。

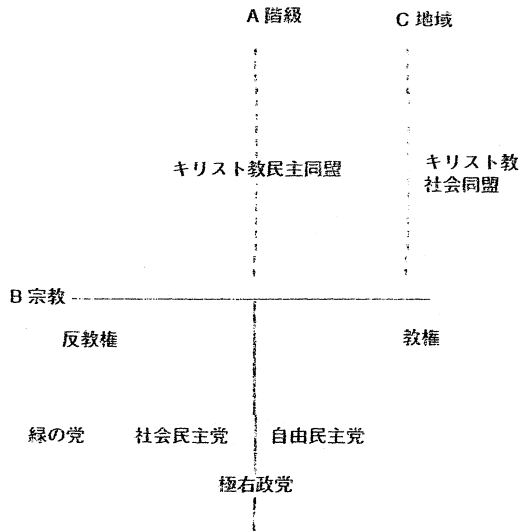
イタリアの大統領は両議院議員と地方議会の8名の代表者からなる選挙団によって間接的に選出される。大統領はいくつかの実際的な政治権力を保持する。大統領は議会を解散する権限を有する。それは7年間その職にしていることができるという事実から生じる。1990年代政界がスキャンダルまみれの混乱状態にあったとき、大統領が提示する「安定」が大統領の役割を高め、大統領はその時重要な政治的人物となった。大統領は組閣に際し、首相を議員に中から指名できる。その指名では政党間の取引に考慮しつつ、党首を必ずしも指名しなくてもよい。しかし1990年代に選挙制度が変更され、多党システムでの小選挙区制制（first-past, the-post election）となり、選挙に勝利する必要上、選挙前の連合政権の構成交渉が活発になった。その結果、大統領よりも有権者が次期首相を選択する効果をもたらす。

## 5 穏健な多極社会モデル（ドイツ）

### (1) 政治文化

AとBの2つの亀裂が生み出す4象限が等しく意味をもつ。社会を分け

表 5 - 5 穏健な多極社会モデル



る階級亀裂Aは社会のある部分（図の上半分）では意味をなさないか、複合階級的な結果をもたらす。宗教的な亀裂Bは階級を横断する。しかし、別の下位文化社会（図の下半分）では階級は意味がある。それに地域が影響することもある。戦前の不安定な政治状況と比べ、戦後の（西）ドイツは政治的、社会的に安定している。それは2大政党と小政党の穏健な多党システムに見られ、政権も大政党（キリスト教民主同盟・社会同盟か社会民主党かのいずれか）と小政党（自由民主党か緑の党かのいずれか）の連合内閣が続いている。例外的に2大政党による大連合内閣が成立する場合がある。1980年代新し価値をもつ緑の党、1990年代旧東ドイツの旧社会主義統一党の流れを汲む民主社会党（現在、左翼党）が追加されている。

## （2）政治体制

ボン基本法は議会制民主主義を採用する。連邦内閣は連邦議会（下院）

と州を代表する連邦参議院（上院）から構成される。議会には、連邦首相や大統領を選出し、政府案を議論し立法（案）を承認し、連邦政府の活動を監督する機能を有している。また、ナチスの経験から両院が権力を抑制・均衡する。

ドイツでは左右の急進主義が不在であり、選挙での劇的政変が少ないことから政治的安定が保たれてきた。多極社会だが穏健な政治は西側世界志向、左翼からの共産主義を排除することで成立する。キリスト教民主同盟も社会民主党も社会的市場（Sozialmarkt）を認め、有権者の各層から支持を得る包括政党（Volkspartei）になっている。ドイツの「民主的コーポラティズム」システムへの変容によって社会的、政治的、経済的な進展と安定が確保されてきた。

### （３）行政と長

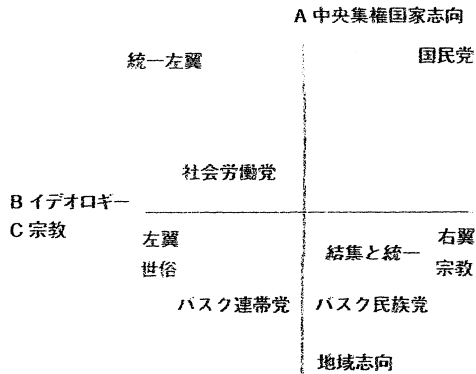
ドイツの国家の長、連邦大統領の権力はヨーロッパの中で一番弱い。総選挙後、大統領は首相（federal chancellor）を指名するが、大統領は首相に次いで副署する以外ほとんど行動しない。確かに、イギリス君主制と同様に、首相から選挙実施表明を要請されると、国家の長（元首）は理論上拒否できるが、現実には首相に従う。大統領の役割は大部分儀式用だけである。行政府を辞職させる議会能力は、建設的不信任（constructive vote of no confidence）によって拘束される。それは、議会が政権交代に同意するのなら、議会が政権を倒壊することを要求することである。不信任投票は過去３回（1972年、1982年、2005年）提案され、1982年と2005年に可決され、総選挙が前倒しになった。



## 6 ポスト権威主義の南ヨーロッパ多極社会モデル（スペイン、ポルトガル、ギリシャ）

### （1）政治文化

表5-6 南欧多極社会モデル



2つの支配的な亀裂（中心－地方、左翼－右翼）があり、もうひとつは歴史的な亀裂（世俗と信仰）はスペイン政治を理解するうえでは重要である。左翼－右翼のイデオロギー志向であり、もうひとつは中央志向と地域自治を重視する立場の分裂である。世俗－信仰の亀裂は現在でもみられるが、フランコ体制終了後、弱体化し、左－右の亀裂に包含される傾向がある。

中心と地方の亀裂はスペインが多民族国家であり、この点も政治に影響する。スペインでは歴史的な地域利益を代表する政党が存在する。例えば「バスク民族党」はバスク地方の「結集と統一」はカタルーニャ地方の右翼政党である。これらとは反対に国民党や社会労働党は中央（マドリード）に本部を置く全国政党である。スペインの政党システムは中央集権的な政党と多くの地方政党の両方を抱える。

左翼と右翼のイデオロギー上の区別は国民の政治志向を測る基準となる。最左翼は共産党を含む統一左翼である。次いで穏健な左翼政党である社会

労働党が存在す。穏健な右翼政党は国民党が代表する。

## （２）政治体制

1975年フランコ体制終了後、1977年に総選挙が実施され、1978年自由民主主義にもとづく憲法は、国民主権を基礎とする立憲君主制を基調とする。内閣は行政権を、上下両院は立法権を、裁判所は独立した司法権を行使する。国民は両議院議員を選出する。国王は下院に対して総選挙に第1党の党首を首相候補として提案する。下院は首相候補を信任し、国王が首相を任命する。閣僚は首相の提案にもとづき国王が任命、解任される。下院は政府に不信任の動議あるいは政府信任の拒否で政権交代ができる。政府は上下両院の双方または1院を解散できる（責任内閣制）。

選挙制は下院を比例代表制、上院を国民の直接投票によって代表を選出する方法を採用する。さらに、重要な争点は国民投票に付される。首相は下院の承認を経て国民投票の実施を国王に提案する権限をもつ。

## （３）行政と長

スペインでは、1978年憲法97条のもと、行政当局は首相が主宰する内閣に付与される。国王は首相職の候補者を提案し、候補者は議会の絶対多数で選出される。しかし、スペインでの選挙結果は国王の組閣での実質的な役割を与えるほど十分な決定権はない。民主化への移行で国王が取れる積極的な役割は、その地位に高い威厳を与えるだけである。しかし、スペインの選挙結果はほぼ国王には組閣過程での決定権はない。

第 6 章 大統領制と議院内閣制

1 両制度の相違

政治的安定と民主主義の維持・発展を考える際には、どのような統治形式がふさわしいのだろうか。民主主義国家は、マクロ的な統治制度として大別すると、一方にアメリカを代表とする大統領制（presidentialism）、他方にイギリスを代表とする議院内閣制（parliamentarism）、のいずれかの統治制度を採用する。

表 6 - 1 : アメリカの大統領制

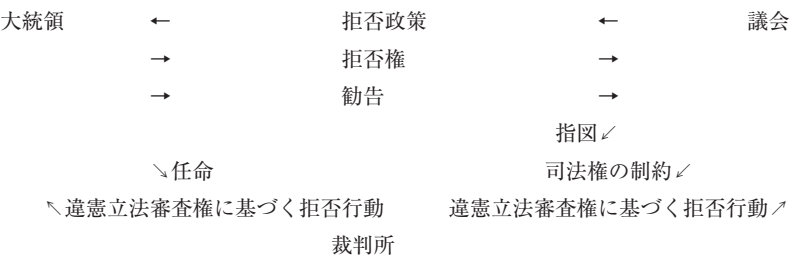


表 6 - 2 : イギリスの議院内閣制

内閣 (行政府)	元首			裁判所 (司法府)
	首相	18～20名の国務大臣	司法相	
	多数党メンバー			
	少数党リーダーシップ（影の内閣）			
	少数党メンバー			

大統領制と議院内閣制のどちらが民主主義に相応しいのであろうか。大統領は権威と責任をひとりの人間に依存することを容認する。それは政治運営に失敗すれば、その権威を拒絶されることになる。大統領制は安定的な政治を求めるとはいえ、別の観点からすれば、不安定な政治制度とみなされる。制度的には、政治権力は大統領制のもとでは、形式上は完全に分

立化されている。大統領と立法府の間に権力と権威の分割が存在する。大統領制では、大統領の在任期間中は立法府での投票にほとんど影響されない。大統領制の国々では、異なった利益・価値をもつ集団は様々な争点ごとに党派を超えた「同盟」を形成する。大統領制は政党、行政、議会を弱体化させる傾向があり、そのことが民主主義に悪影響を与える。大統領の権力が強大になる可能性があると仮定すれば、議会より自らの権力を集中させやすい。

議院内閣制では、首相は内閣とともに政府が提案する予算・法案・政策を議会多数派から支持されている。その際、野党議員は政府の施策を監視、批判、反対するが、行政府による政策にはほぼ影響できない場合が通常である。ただ、大統領制と異なり、議院内閣制では政府・与党が政権運営に失敗すれば、首相は辞任するか議会を解散し総選挙の実施を行うことができる。

議院内閣制では、政治を安定させる条件として、内閣が議会から信任を失ったとき、解散・選挙を実施し、多数党を基盤に内閣を形成できる利点がある、と考える。反対に、事実上議会を解散せず継続し、ドイツのように新首相を選出し組閣するか、内閣を改造するかで対処できる（建設的不信任）。もちろん、その場合には連合政権である場合、政権基盤は弱体である。後者の事例では、戦前のヴァイマル共和国、戦後のフランス第3、4共和制、イスラエル、イタリアなどがそうである。

大統領制と議院内閣制には、5つの相違がある。

第1の相違はその政府の長と議会の関係である。議院内閣制の長は一般に内閣総理大臣あるいは首相（prime minister, premier, chancellor, minister-president）と呼ばれる。その長は、立法府の信任に基づいており、議会の不信任によって公職から排除されることがある。大統領制の長は一般に大統領（president）と呼ばれる。その長は憲法上、明記された期間中

は議会から辞任をさせられない。例外的な弾劾裁判によって辞職する可能性は残されている。

第2の相違は政府の長がどこから選出されるかである。大統領は国民から直接、あるいは選挙人団による間接かのどちらかから選ばれる。首相は立法府から選ばれ、それはフォーマルな選挙から立法府での政党間協定でのインフォーマルな形での出現まで広範囲にわたる [Liphart, 1992, ch.6; Lane & Ersson, 1994, 73]。これは権力の分離原則を徹底する大統領制と、議会（立法府）と内閣（行政府）の融合を原則とする議院内閣制の相違から生じる。

第3の相違は行政府が合議的か非合議的か、という基準である。議院内閣制は集团的、合議的な行政府を構成する。大統領制は非合議的なひとり行政府を構成する。内閣の首相の立場は、他大臣との関係では優越する場合から同等の場合まで多様である。大統領の内閣メンバーは諮問や助言を担当する人々（長官）であり、大統領に服従する。

第4の相違は元首と政府の長が兼任可能かどうかである。大統領は政府の長（head of government）と同様に元首（head of state）である。しかし、首相は政府の長だけの場合が多い。

第5の相違はその在職期間に国会議員になれるかどうかである。大統領は同時期には国会議員であってはならないが、首相は議員でないと首相に就任できないこともある。

ただ、第4、5の相違に適用できない2つの事例もある。まず、オランダ、ノルウェーでは、議員が内閣に参加する際には、議席を放棄しなければならない慣習がある。次に、議員内閣制の国で首相公選制（system of election on prime minister）への提案がある国（オランダ、イスラエル、日本）がある。このような制度が実現すると、首相は事実上、「大統領」と同じ統治形態となるが、オランダでは国家の儀式上の元首は君主である。イスラエルでは現実に導入されたが、2001年に議院内閣制に戻った。

結局、アメリカ型の大統領制とイギリス型の議院内閣制という2つのタイプに集約される。

## 2 大統領制と議院内閣制の長所と短所

両制度とも長所と短所を抱えている。大統領制の長所は議院内閣制の短所に、大統領制の短所は議院内閣制の長所にあたる。大統領制の長所（＝議院内閣制の短所）は次の3つである。

### （1）行政（政治）の安定

これは大統領制の固定した任期に基づいた第一の長所である。立法府の権力に依存する議院内閣制では、行政の不安定が残っている。その点では、大統領制は任期中、例外状況がないかぎり、大統領が行政を担当する。これは政治を安定させる、と考えられる。

他方、議院内閣制のルールは立法府から不信任によって内閣を崩壊させることができる。このことは政治の不安定を招くことを歴史がよく示している（例、ヴァイマル共和国、フランス第3・4共和制）。それは議院内閣制の必然的な特徴である。もちろん、このような歴史的経験は現代では活かされ、「建設的不信任制」がドイツ、スペインの両憲法で規定されている。つまり、この制度は現首相を辞任させてから新首相を選ぶのではなく、新首相をさきに選ぶことによって、その後に現首相を解任する。もっとも、理論上は「建設的不信制」が必ずしも内閣を瓦解させるとも限らず、そもそも立法府の多数派によって選ばれた首相なのだから、不信任が提出されても多数派によって反対されることも考えられる。もちろん、「建設的不信任」は内閣の不安定を緩和する働きを促進する。

行政（政治）の安定と関係する議院内閣制は不安材料を常に内在するの、という問題がある。2つの反論がある。

まず、内閣の不安定な事例は極端な形を仮定しがちである。フランス第4共和制の内閣の平均寿命は7から10カ月であった。ところが、議院内閣制

の内閣は、連合政権でも相当持続的である場合があり、首相が2、3年継続すれば大統領の任期と変わらない効果を発揮する。

次に、議院内閣制の行政の「不安定」は政治システムに政府が変動する柔軟性をもたらず効果がある。これは大統領制の行政の安定は政治システムの変動に関わらず、硬直化したままになるのではないか、という立場からの批判である。

## （2）より大きな民主主義

大統領制は国民から直接選挙されるので、議院内閣制での内閣の選出過程をより民主的にする、と考えられる。民主主義は、政府の長を国民が直接選ぶべきことを要求する。これが可能な制度は大統領制である。しかし、多くの議院内閣制でも首相を国民が「直接」的に選出することと同様な機能を果たす場合がある。それは議院内閣制でも2大政党システムの国々のどちらかリーダーの選択は即、有権者が首相を選出することになる。ただ、多党システムの議院内閣制の国々ではそういう条件にはない。連合政党の組み合わせの変化は首相選出を多様にするために、国民不在の形で首相が決定される。これを是正する方法がオランダ、ドイツで考案されている。これらの国は、新しい選挙に先行して政権構想を予め提示して選挙で承認を求める形式を採用している。

別の議論では、直接一個人を最高指導者に選ぶことが本当に民主的かという疑問も生じる。1848年スイス憲法起草者たちが想定したように、ひとりの人間に行政権を集中させことは非民主的なことではないか、という主張である。大統領制の特徴を民主主義以前の状態、専制政治とみなして、大統領制は民主主義の初期段階では生き残るが、完全な民主主義システムの進展過程では消滅する、と論じる意見もあった。

### （３）より制限された統治

権力の「専制」は個人の自由を侵害するため、権力分割が制度化されているが、大統領制は議院内閣制よりも権力分立を徹底している。それは1972年アメリカであったウォーターゲート事件で証明済みである。

これに対して、議院内閣制が個人の自由への大きな脅威を対処しえないとは考えられない。実際、議院内閣制のもとでも監視機関は独立した裁判所が存在するし、多党連合内閣では各党が閣内で相互監視できる。確かに、大統領は権力分立の特長を活かし、行政権にのみ集中させる結果となる。議院内閣制は、合議制に基づくので、ウォーターゲート事件のようなスキャンダルを生じさせない、と言う。しかし日本の場合だけではないが、議院内閣制であってもスキャンダルは生じる。これは別の原因がある。次に大統領制の短所（＝議院内閣制の長所）を３つ指摘しておこう。

### （４）大統領制での行政と立法府の対立による膠着状態

これは大統領制が創造する２つの独立した機関の共存による必然的帰結であり、大統領の行政府と議会が対立し膠着状態を引き起こし、それによる政府機関の麻痺をもたらす。だから、議院内閣制での相互調和で立法府と行政府を維持、協調する立法府からの信任は、大統領制では不在なので、行政府と立法府の間の不一致を解決する制度的方法は存在しない。大統領と議員を別々に選挙する「２つの国民」が選ぶ「二元的な民主主義の正当性」から生じる。そこには当然、大統領への特別な「人民投票的な正当性」が強調され、立法府への大統領支配を正当化するのに使用される。

ひとつの解決策はその状態を認め、立法府を犠牲にして積極的、効果的な大統領を創造することを制度化することにある。もっとも、これは真の解決策にはならない。その結果、大統領制は膠着状態、不活発を「常態」的にした状況を大統領の権力執行・行動による「危機」状況の間を揺れ動くことになる。強大な大統領の権力を問題にするなら、他の解決策は大統



領の権限を制約する試みである。これは南アメリカ諸国で多く試みられている。その方法とは再選禁止、連続した再選禁止、1回のみの再選といったルールを憲法に明記することである。

確かに、そのようなルールはある程度、大統領の権力を制約するが、任期当初から大統領を拘束し、膠着状態を再導入することになってしまう。また、大統領制を修正して、合議制的、多元的な行政府を採用する解決策もある（例、ウルグアイ）。もっとも、こうなるとシステムは変更をきたし、完全に大統領制でなくなってしまう。大統領がひとりの行政府であり、その大臣（長官）が 대통령의従者であるかぎり、大統領がその大臣を任命、解任する権限をもつかぎり、さきの解決策はあまり効果がない。

#### （５）一時的硬直性

固定した任期が保証された大統領制は、その時々の変化する政治過程に対応できなく、その政治状況に適応できないことがある。その点では、大統領制は弾力性に欠くところがあり、政府が大転換を採用するのが不可能となる。また、この問題は大統領の死去、職務不能のときに、副大統領が代行することでさらに増幅される。大統領は後継者を前もって選んでおくが、必ずしも新状況に適する人物とは限らないし、一般的に副大統領の「大統領の資格」より別の政治的理由から選ばれることが多い。

この硬直性を緩和する方法は、フランスのように大統領が立法府に対して解散権をもつような措置を必要とすることである。または立法府が大統領を解任する権限を与えることで、この硬直性の解消が可能かもしれない。この措置は行政府と立法府の間の膠着状態の緩和手段ともなりうる。フランスでは、新大統領は国民から選出されるまでは、元老院議長が大統領職を代行することになっている。もちろん、そのことから生じる短期的な空白は欠点であることは否めない。

### （６）ひとり勝ちによる紛争の可能性

大統領はひとりだけの行政責任者を選択させるために、その人物を支持しなかった（つまり敗北した）勢力に対立した関係だけを残す結果となる。現大統領への反対勢力を包摂するのではなく、排他的にしてしまう。大統領に権力を集中する制度は連合を形成する誘因はないし、他の政治勢力が交渉に参加する機会もない。大統領１名を選挙するとする小選挙区多数代表制という「ひとり勝ち（winner-take-all）」の制度は選挙後の諸勢力の分裂と分極化をいっそう招きやすい。大統領制の選択過程は、民主政治をゼロ・サム・ゲームにして紛争を潜在的に固定してしまう。

この短所を修正する試みもある。国民から絶対多数を確保することを確認すればよいという考えである。例えば、大統領選挙に際し、ある候補者が第１回投票で絶対多数を獲得できないとき、決選投票を制度化することなどがその一例である。フランスのように、２回投票制がその代表例である。また、スリランカでは委譲式の投票方法を採用し、ある候補者が投票で絶対得票を確保するまで票の少ない候補者から比較的多くの票をとった候補者へと票を委譲し（事前に）認める選挙制度を採用する国もある。同時に、このルールには大統領に絶対数を確保させることで正当性を承認しようとする。このルールは絶対数を獲得する過程において、勝利した候補者が少数票の候補者（または、その支持者）にアピール（選挙・政策の提携）することで、少数票の候補者から票を借り受けその政策を保証する結果も生まれる。

## ２ 半大統領制

上記の６つの長短所から、大統領制と議院内閣制を比較したが、それではそれぞれの長所を引き出そうとする半大統領制を考えておこう。その特長は、直接民主主義選挙と大統領の行政府とが結びつき、安定した行政府を行使する任期があり、それに議会選出の内閣と首相との関係の柔軟さが

組み合わさっていることにある。大統領、首相、内閣は権力を共有する連合を形成することで、純粹の大統領制よりよい機会をもつことにある。大統領は各党の上に立脚して調停者を演じる。特に、大統領の最大の短所である行政府と立法府の間の膠着状態の問題を解決しようとする。大統領制は立法府の多数に裏打ちされて機能するので、議会との調和を図れる。もっとも、立法府は独立しているし、大統領を無批判に支持する必要はない。

膠着状態は大統領が立法府の支持を失ったときに生じる。この時点で、半大統領制は事実上、議院内閣制へと移行する。ただ、行政府と立法府の膠着状態の回避と大統領の調停的役割には議論があり、大統領制と議院内閣制の長所すべてを同時にもつことは不可能だ、と指摘する批判もある。2つの形態は同時に作用せず、政局ごとに作用する。大統領制が有利に働く場面では半大統領制は議院内閣制より連合形成の可能性は小さいが、議院内閣制が有利に働く場面では政府の長は直接選出されない不利さがある。

ディヴェルジによれば、オーストリア、アイスランド、アイルランドの各大統領は国民から選挙されるが、その権限が弱いので、議院内閣制に分類される。これに対して、フランスは全権をもつがゆえに大統領制である。しかしその後、フランスでは1962年までドゴールという強力な大統領が存在したため国民投票の重要性は認識されなかった。半大統領制はドゴールがその効果のために憲法修正を通じて強化した結果である。1966年から1989年まで、1993年から1995年までの保革共存（cohabitation）時代になっており、一時的な政治的現実に応じてフランスを議院内閣制に移行させている。フランスの半大統領制は、議院内閣制と大統領制の両タイプでもなく両者の中間形態でもない。それは立法府で多数を制する大統領側の政党が存在するか否かに依存しながら、大統領制の特質を展開する。このタイプは、1978年スリランカ憲法で採用されている。ディヴェルジェによれば、ヴァイマル共和国、フィンランド、ポルトガルは半大統領制とみなされるが、1982年以降フィンランド、ポルトガルは議院内閣制に分類される。ポルト

ガルでは、大統領権限を制約する憲法修正がなされた。最近では、ロシアは1993年憲法で、フランスに近い半大統領制を採用している。

表 6 - 3 : 3つの統治制度

大統領制	議院内閣制	半大統領制
国民が固定した任期をもつ政府を直接選挙する。	行政府は直接選出する立法府から構成し、立法府を統合する部分をなす。	行政権は（直接選挙された）大統領と、指名されるか直接選挙された首相との間で共有。
大統領だけが行政権を所持する。	内閣は行政権を共有し、統合を維持するために妥協をしなければならない。	首相は組閣し、通常、議会の支配政党か連合から形成される。
大統領職は、国事に責任をもつ、唯一の国家の公職である。	行政府は、首相が同輩中の筆頭者であるけれど、（内閣や大臣協議会である）合議機関である。	大統領は、首相を指名し、特に外交問題などの国事に責任を負う。
大統領は、選挙された議会とは別に独立した権限を所持する。	首相職は元首ではない。	大統領は議会解散を含む、緊急権を所持する。
（特別な事情がないかぎり）大統領も議会も他方に辞任や解散を要求できない。	首相と内閣は議会を解散でき、選挙を実施できるが、首相と内閣は議会の「不信任」票によって辞任させられる。	首相と内閣は国内や日々の問題に特別な責任を負う。
大統領は直接選挙され、そのため国民に直接説明責任がある。	首相と内閣は議会に責任を負う。	大統領は直接選挙され、国民に直接責任を負い、首相は大統領と議会の両方に責任を負う。
事例：アメリカ、中央・南アメリカ諸国（コロンビア、コスタリカ、ドミニカ、ヴェネゼイラ、エクアドル）、キプロス、フィリピン、韓国	事例：大部分の民主主義国（オーストリア、オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、インド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス	事例：1991年までのフィンランド、フランス、旧共産主義国（ベラルーシ、ポーランド、ロシア、ウクライナ）

## 第7章 選挙制度

### 1 意義

選挙は「一定の組織または集団にあって定められた手続きにしたがい、その代表もしくは特定のポストに就く人を投票や拍手等によって先取すること」であり、政治の場では選挙は代表の選出、政策の選択、指導者の創出、政府形成という機能を果たす。

近代国家における選挙は、個人として国政（あるいは地域）に参加する政治的権利であり、普通・平等・直接・秘密にもとづくことを原則とする。普通選挙は、身分・経済力・学歴・性別などによる制限選挙に対する概念であり、普通選挙が完全化するのは最近のことである。財産制限の除去が次第に実施される（例：フランスでは1848年、スウェーデンでは1912年、イギリスでは1918年、アメリカ各州では1820年から1850年、日本では1925年）。

平等選挙は、選挙に際して投票価値をすべて平等に取り扱うことであり、等級選挙に対する概念である。等級選挙は特定選挙人に複数の投票権を承認する複数投票制、それに経済力に応じて選挙人を何級かに分けて別々に同数の議員を選出する等級別投票制がある。この不平等選挙の前者の例は1948年までの英国の大学選挙区での複数投票制、後者の例はプロイセンの三階級選挙制度である。

直接選挙は有権者が直接、公職候補者を選ぶ制度であり、間接選挙に対する概念である。19世紀ヨーロッパでは有権者が選挙人を選び、公職者を選出する間接選挙が一般的であった。

秘密選挙は、だれに投票したかを秘密にする選挙方法を指し、選挙人を記名する記名する選挙方法（記名投票）に対する概念である、これは匿名で自己の意思表示をすることで、有権者を取り巻く桎梏から一時的に解放して自由な選択を保証する制度で、社会的弱者の立場を擁護する。

選挙は政治参加の形態が多様化した現代でも、最も基本的な政治的権利を構成する。その意味では、代表制度は民意の意思（＝選挙）を背景に支配を正当化する手段であるとも言える。しかしそれだけではなく、民意をいかに議会の意思に反映させるかという方法では、選挙は重要である。その点では、議会制の運用の成否は選挙のあり方に依存し、選挙制度は政治システムの安定を左右する。もっとも、選挙が大きな意味をもつとはいえ、複雑な政治システムの一要因である選挙制度だけが決定することを誇張できない。選挙制度の分析は、ある政治的な結果の経験的検証に使えるだけだからである。

## 2 選挙制度

選挙制度は多数代表制度（majoritarian system）と比例代表制度（proportional system）の2種類に大別される。

表 7 - 1 : 選挙制度の類型

多数代表制	相対多数決	相対多数制（例：イギリス、アメリカ、日本）
		連記投票制（例：イギリス地方政府）
	絶対多数決	選択順位投票制（例：オーストラリア）
		決選投票制（例：フランス）
比例代表制	投票名簿なし	単記非移譲・制限連記投票制（例：1994年までの日本）
		単記移譲投票制（例：アイルランド）
	政党名簿付	全国配分（例：日本参議院）
		地方配分（例：ドイツ、ギリシャ、日本衆議院）

以上の多様な形態を採用する選挙制度を整理するには、3つの観点（選挙区、投票方法、当選者決定方法）からみる必要がある。

表 7 - 2 : 選挙制度の 3 つの観点

①選挙区	②投票方法	③当選者決定方法
a. 小選挙区制（定員 1 名） b. 中選挙区制（定員 3 ～ 5 名） c. 大選挙区制（定員多数）	a. 候補者に投票する場合 1) 単記（1 名） 2) 連記（複数：完全連記か制限連記かどうか） b. 政党に投票する場合	a. 多数代表制（上位者から選出） 1) 絶対多数 2) 相対多数 b. 比例代表（得票率＝議席率） 1) 拘束名簿式 2) 非拘束名簿式

### （1）選挙区

a. 小選挙区制は 1 選挙区から 1 名の代表を選出する方式（定員 1 名）で、大選挙区完全連記投票や多数代表制と結びつく。その特徴は地域を一体化した形で、その代表を選出するのに適する。だから、小選挙区制は地域の様々な意見を万遍なく代表者に委託するには適当な制度である。小選挙区制は死票を増加させ、各党の得票数が議席に過度に評価される。

b. 中選挙区制は大選挙区小数第意票制の典型であり、1994 年まで日本の衆議院選挙制度であった。これは 1 選挙区に定員数 3 から 5 までのの中から単記投票で選出する方法である。その特徴は大政党が 1 選挙区で複数候補者を立候補させることができ、同党の 1 候補者が集票しすぎると他候補者は落選することがあり、選挙戦術の巧拙が決定を左右する。現行の参議院選挙制度の選挙区は事実上、この制度である。

c. 大選挙区制は 1 選挙区から代表者を複数選出する方法で、その代表数だけ連記する完全連記投票制、代表数より少ない複数連記する制限連記投票制、代表数を 1 名だけ記名する単記投票制に分類される。完全連記投票制は理論上では小選挙区制と同じ結果を生じ、最多数派が全議席を独占できる多数代表制である。制限連記投票制と単記投票制は一定の支持が集まれば少数派も議席獲得できる少数代表制である。

## (2) 投票方法

①単記投票制は投票用紙に候補者の中から1名記載して投票する制度であり、その政治的効果は選択すべき代表は1名か複数かによって異なる。1名の場合、過半数獲得を採用すれば死票を半分以下にできるが、1回で代表を決定できない。そのため、フランスの議会議員、大統領の各選挙のように2回投票制（決選投票制）を採用せざるをえなくなる。それは時間的に区切られた2回の投票を実施する小選挙区制を基礎とする制度である。ただし、第2回投票を実施する際には第1回の上位1位と2位での単純多数決で決定する。

複数の記名の場合、有効投票を定数プラス1で割っただけの支持があれば、理論上では絶対に（実際はもっと少なくとも）当選する。少数派にも代表選出される機会を保証する制度である（例：1994年までの日本の衆議院中選挙制度）。

②連記投票制は複数の代表選出に際し、複数の候補者名を記載して投票する制度で、定員数と同数だけ連記する完全連記投票制、それに定員数より少なくと1名少ない数を連記する制限連記投票制とに分類される。完全連記投票制は理論上では最多数派が全議席を独占する可能性があり、小選挙区制と同じ多数代表制の一種である。制限連記投票制は少数派にも当選の機会を設ける少数代表制の一種である。制限連記投票制は連記数が多ければ、大選挙区完全連記投票制に近づき、少なければ大選挙区単記非移譲式投票制に近づく。

③単記移譲式投票制は大選挙区制で使用される制度で、有権者があらかじめ1、2、3…というように候補者に選択順位をつけておく、各選挙区に（通常はドループ式）当選定数が定めており、それによって決定される。

ドループ式の公式の当選定員数 (Q) = 総定員数 (V) ÷ (議員定数 (S) + 1)



まず、当選定員数以上の表を得た候補者（＝当選者）の剰余投票がその当選者に投じられた表に記載された第2次選択の比率にしたがった再配分（移譲）される。次に、第1次選択で最低得票となった候補者の票は、第2次選択にしたがって再配分（移譲）される。再配分（移譲）される票はあくまでも剰余分のみである。

④選択投票制は1つの公職を目指す2人以上の候補者が競合する場合、有権者が各候補者に選択順を記入する選挙制度で、当選のためには過半数の票が要求される。第1次選択で過半数に達する候補者がいない場合、第1次選択で最下位になった候補者が排除され、その候補者に投じられた表に記載された第2次選択を利用して残りの候補者に票を分配する。それでも過半数に達する候補者がいない場合、同様な方法を繰り返す。

### （3）当選者決定方法

①多数代表制は選挙での多数派の意思が代表選出によりよく反映されるように工夫された方式で、単純で分かりやすい決定方法である。典型例は小選挙区単記投票制である。この制度のもとでの1コミュニティとして性格をもつ場合には最も適した方式と言われる。けれども、この制度は死票が多く出るのが欠点である。

②比例代表制は「各候補者を区別する一定の符号（全国レベルの選挙では、通常、所属政党名を使用）に向けて与えられた比例的指示をできるかぎり正確に反映した結果を生み出すように意図された制度」である。全国レベル選挙では、6から12名の定員数をもつ、いくつかに分けられた大選挙区制か、あるいは全国を1選挙区とする選挙区制を基礎とする。

獲得した定員を具体的に各議員に配分する方式には、比例代表制は政党名簿式投票制か単記移譲投票制かを併用する。政党名簿式投票制は政党が選挙に際し順位を付した候補者原簿を義務づけられた選挙制度である。投票者が名簿のいずれかを選択する拘束式の場合（例：ドント式）と、投票

者がそれに拘束されない（非拘束式）制度によっては名簿自体の内容や順位、もしくはその両方を変更できる場合とがある（例：ヘア式）。比例代表制は議席定員数からみれば、選挙区が大きくなれば各党得票率と各党議席占有率の一致度を高める。比例代表制には、「議席を獲得する政党数を増加させる力が備わる」とよく論じられるが、この主張には確実な根拠があるわけではない。参考までにドント式で議席配分例を示しておく。

計算条件：政党名簿数5、議席定員数10、有効投票数120,000、各党得票数を整数（1, 2, 3, 4, …）で除す（下線を引いた部分が当選）。

表7-3：ドント式の議席数の算出

	A 党	B 党	C 党	D 党	E 党
1	<u>48,000</u>	<u>30,000</u>	<u>24,000</u>	<u>12,000</u>	6,000
2	<u>24,000</u>	<u>15,000</u>	<u>12,000</u>	6,000	3,000
3	<u>16,000</u>	<u>10,000</u>	8,000	4,000	2,000
4	<u>12,000</u>	7,500	6,000	3,000	1,500

10議席の配分はA党4議席、B党3議席、C党2議席、D党1議席、E党0議席となる。ドント式の場合、最終議席の配分について最大剰余を使用するため獲得される結果と異なる結果となる。以下、各選挙制度の特徴とその配慮すべき点を比較しておく。

表7-4：選挙制度の比較

特 徴	配 慮 す べ き 点
多数代表制（小選挙区制） 長所 ①単純明快 ②多数党・1党単独内閣・安定政権が成立しやすい ③政権交代が劇的に行われやすい ④有権者が政権を考慮して投票 ⑤選挙費用が安価	②と③がうまく機能したとき、この制度は効果的となる。その前提条件は、 1）国民の政治的同質性 2）有権者の意思・利害が2大政党に統合 3）2大政党の勢力均衡、である。

<p>⑥同一政党候補者の同士討ちなし 短所</p> <p>①死票多い ②民意が反映されず ③少数意見が代表されず ④特定地域の利害が代表されやすい ⑤買収・供応が行われやすい ⑥選挙区割は困難で公正な区割りも困難（ゲリマンダリング）</p>	<p>1) 多数派形成による機能に重点がおかれるので、①～③は無視されがち、政権交代で民意は反映される。 2) ④については代表観・公益観は政治文化や政治システムによって異なる。 3) ⑤は政治文化次第。</p>
<p>比例代表制 長所</p> <p>①民意を正確に反映する＝得票率と議席率の一致が高い ②政党本位（＝政党法、選挙公営化） 短所</p> <p>①小党分立＝連合政権＝不安定政権 ②組閣は選挙後、政党間交渉によって決定されるので、選挙前に政権不明（国によって事前に公表することもある） ③拘束名簿式は有権者から議員選定権を奪って、有権者と議院の結びつきを疎遠にする ④政党の寡頭制、党幹部の腐敗を招く</p>	<p>1) ①について少数派を代表できる 2) 候補者個人の選択が困難 3) ①の1党による多数派は不在であるが、政権不安は選挙制度だけからではない。 4) ②について多数決は議会の中でなされるべきで、その前に切り捨てられるべきでない。 5) ③については非拘束名簿式で有権者の選択可能。 6) ④については比例代表制だけに当てはまらず</p>
<p>少数代表・中選挙区制（準比例代表制） 長所</p> <p>①多数代表制より民意が議席に反映する ②有権者の議員選択権を排除せず ③極端な指標でず 短所</p> <p>①選挙費用がかかる ②定数不均衡が是正されない ③政権交代が起りにくい</p>	<p>1) ①②について政権を獲得するため、同一政党の複数候補者が同一選挙区で立候補する点では、個人本位の選挙になりがち</p> <p>1) ①について選挙費用は選挙制度に関係なく、政治文化の問題 2) ②について中選挙区制自身だけがもつ問題ではない 3) ③について中選挙区制と1党優位制の因果関係は必然的でない</p>

### 3 選挙制度とその政治的効果

「デュヴェルジェの法則」という選挙制度と政党システムの相関関係と規定する考え方がある。すなわち、アングロサクソン系の国々が採用する小選挙区単純多数単一投票制（単純多数決）は2大政党システムをもたら

しやすい（例：イギリス、アメリカ）。そうすれば、比例代表制は多党化を招きやすい（例：西ヨーロッパ諸国）。実際、単純多数制は第3政党を出現させない状況を作りやすく、したがって選挙制度が1政党による政府を構成させる手段となり、当然、そのことは比例代表制の国々にありがちな政党システム（＝連合政権）はありえない。1政党の政策を選挙で国民に提示でき、政治の安定につながる。それに対して、比例代表制度は得票に応じた議席配分を行うために多党化現象を引き起こし、かつ政党間の遠心的傾向を助長する（例：ヴァイマル・ドイツ、1931年以降のスペイン、フランス第3共和制、戦後のイタリア）と、言われてきた。選挙制度が独立変数となって、従属変数である政党システムに強く影響を与える。

表7-5：イギリスの1992年総選挙結果を異なった選挙制度で議席半分した場合

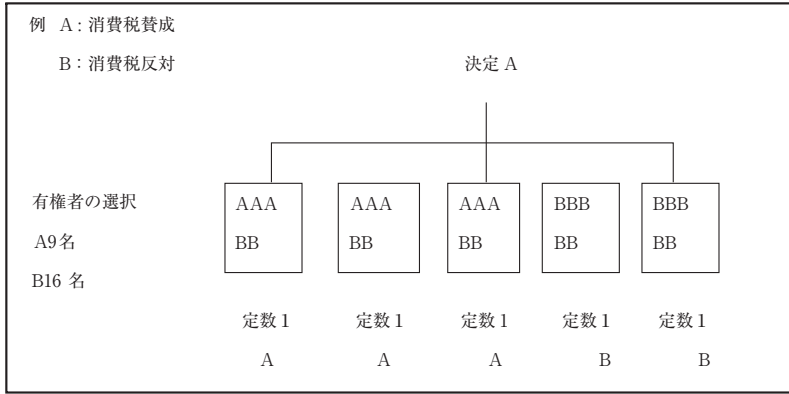
政党	小選挙区制 (現行)	選択投票制	小選挙区比例代表 併用制（ドイツ）	単記移譲式投票制
保守党	336	327	273	282
労働党	271	265	227	239
自民党	20	35	116	93
スコットランド民族党	7	7	19	19
他	17	17	19	18

ロッキンらは、その社会にある複数の亀裂が政党システムに反映した結果、その時々政党システムが選挙制度を決定してきた、と説明する。だから、多極社会の多党システムはそれに応じた比例代表制を採用するなら、政党システム（またはそれを構成する各党）が選挙制度を決定する。選挙制度は従属変数となり、政党システムは独立変数となる。

小選挙区単純多数制度は、過度に2党システムを強調する傾向をもつ。それゆえ、多数選挙制度は比例代表制よりも「政治の安定」を求めて、意図的に得票率と合致しない大政党に有利な、人工的な議会多数派を作り出し、2党システムの利点とする政権交代を可能にする、と言う。制度的作用は

政治的安定のカギを握ると考え、その際に選挙を独立変数とし、政党システム（政党数）を決定するのをひとつの要因（＝選挙制度）だけで判断できないとし、選挙制度と政治の安定は経験的な検証に使えるだけである。

表 7 - 6 : 小選挙区制と多数決の歪み（少数決）



小選挙区制の最大の弱点は死票が多くなる点である。当選者は 1 人なので他候補者に投ぜられた票はすべて無に帰し（つまり議席なし）、さらに勝利政党が誇張される（例：三乗比の法則）。また、議席の争奪戦は選挙区単位で展

開されるために得票率と議席占有率が逆転することもある。

比例代表制は国民の意思が議会に比例配分されるため、死票はほとんどなくなる。その反面、候補者と有権者の関係が希薄となり、自らの代表を選ぶことができなくなる。また、わずかな得票率の政党でも議席の配分をえられるために小党分立を招きやすい。このために一定基準以下の得票率の政党には議席を配分しない措置（阻止条項）を採用する国が多い（例：ドイツの 5 % 条項）。

表 7 - 7 : 1974 年 イギリス  
総選挙の結果

	得票率	議席
保守党	38%	296
労働党	37%	301

選挙制度は単に選挙結果に影響するだけでなく、その後の政権の選択から政策にまで影響する。国ごとの選挙制度とその政治的結果は多様である。もちろん、選挙制度だけが議会議席を決定するわけではなく、他の要因（例：政治文化、リーダーなど）も考慮に入れなくてはならない。

選挙制度と政党システムとの関係で、小選挙区制か比例代表制化という選挙制度から整理すると次の点が考えられる。

- ①議会に代表を出す政党数に影響するし、同時に政権構想に影響する。
- ②政党システムの集中、分裂に影響し、民主主義の安定のための指標を提示する。
- ③連合政権を考えなければならない場合とそうでない場合がある。
- ④政権のための政党システム内部の責任が明確にされる。
- ⑤事実上の政策を最終的に決定する世界観政党または包括政党が成立する。

有権者の投票行動は政治権力の配置や政治権力での政党選好の変更を意味する。具体的には、政党が持つ議会の議席数がこの問題を左右する。注意すべきは、選挙制度はその国の社会的、経済的、文化的、政治的な所与性（既定事実）と重なり合って構築されるのである。

選挙制度研究は過去半世紀以上の長い道のりを経てきた。それまでは、ある研究者は、ある国での比例代表制が現実には民主主義の崩壊と独裁制の樹立を導いた、と論じる。他の研究者は比例代表制が社会の調和をほぼ保ち、啓蒙政府を、満足する市民のための処方箋になる保証である、と主張する。選挙制度が生み出した実際の相違を予測することは、現在でもより現実的な側面を反映する。

選挙制度が重要な変数であることには疑いがない。比例代表制は多数代表制より票の分散を映し出す機会をもたらす。そして多党システムを導き出しやすい。選挙区割りでもゲリマダリングを画策しにくいし、議会の中に女性やエスニック少数派の参入を容易にする。36ヶ国の調査から、A・レイプハルトは、比例代表制が公共政策の多くの面に影響を及ぼすことよ

り大きな相違を作りだす、と結論づける。「合意民主主義（consensus democracy）」モデルに近づく国々の政府は、多数決選挙制度を使用する「多数決民主主義（majoritarian democracy）」よりも、福祉支出、環境保護、刑法措置の適用、途上国への援助に際して、「親切で優しい」傾向がある。マクロ経済や暴力の扱いに関しても、合意民主主義は、わずかとはいえ、より良いパフォーマンスを実行する。

選挙制度が可視的帰結をもつ分野のひとつは、組閣時である。比例代表制は、多数選挙制度よりも、単独政権を成立させる可能性は少ない。単一政党が多数の票を獲得するのは通常ではないので、比例代表制は連合政権によって特徴づけられる傾向がある。

表 7 - 8 : 各国の選挙制度とその政治的效果

国	選挙制度	政治的效果
英国	小選挙区多数代表制を採用する。庶民院(下院)選挙区を全国650に分割し、それぞれ1名の議員(MP)を選出。選挙区で最多数票を獲得した候補者が議席を得る。スコットランド、ウェールズ地域議会は比例代表制、北アイルランド議会は単記移譲投票制。EU議会の86名は比例代表名簿式で選出。	小選挙区制は2大政党(保守党・労働党)に大きな「ボーナス議席」を与える。第3政党(自民党)が得票3分の1を獲得しても、議会議席の大部分を2大政党が占める。政党間の議席配分から考えると、制度が創り出した2党システムである。仮に比例代表制度を導入すれば、小政党、とくに自民党は下院でもっと議席を獲得し、単独多数政権は不可能となる。選挙改革は議論されるが、主要政党はそれには熱心でない。2015年総選挙結果(650議席)中、保守党331議席、労働党232議席、スコットランド民族党56議席、自民党8議席。
イタリア	第二次世界大戦後から1993年まで典型的な比例代表制を採用した。議席は大選挙区に分けられた(平均30区)。選挙区内で「公正な割合配分」により小政党に配慮があった。1993年選挙制度が抜本的に改革された。小選挙区制と比例代表制の並立となった。議席の4分3(630議席中475)は小選挙区から、残りの155議席は比例代表制では全国	1993年以前の比例代表制度を採用し、多くの小政党が議席を獲得できた。有権者による党名簿の個々の候補者への選択は党内競争を激化させた。特にキリスト教民主党では派閥を生み出した。1990年代前半、政治エリートが政治腐敗の主な原因とし、それを改める選挙制度が狙上にのぼった。1993年新選挙制度は前制度の比例要素を弱める。議

	<p>区名簿から選出される。全国の有権者4%を超えれば、選挙区議席の比例配分を受けない政党に与えられる。それは純粋な多数決制への動きを牽制する。1999年と2000年に小選挙区制への移行案は投票率が50%以下だったので失敗に終わった。</p>	<p>席の75%は小選挙区から、25%は名簿式から選ぶという小選挙区制に力点が置かれる。党内競争は排除されてきた。現実には政党数は増加する。主要政党が小政党と取引することを選択したからである。2013年総選挙結果(629議席)中、民主党297議席、自由の人民党98議席、五つ星運動109議席。</p>
オランダ	<p>下院選挙は全国を1区とする比例代表制で150議席。各政党は候補者名簿を提出し、有権者は党名簿から選択投票、議席配分計算はドント式、全票の1%の3分2以上えないと議席を確保できず。選択投票議会構成には影響せず。全国1区への批判があり、1990年代半ばに選挙区の分割を検討があるも、小政党の反対で成立せず。</p>	<p>民意を反映する点では比例性はきわめて高いが、ドント式のため最大政党は得票以上に議席で「ボーナス(プラスα議席増)」を受け取る。選挙区が分割されないため地域の個々の利害を代表する議員が不在への不満がある。そのため「パーソナル投票(personal vote)」の導入で、個々の候補者が選択できる効果があるとされる。2012年総選挙結果(150議席)中、自由民主国民党41議席、労働党38、自由党15議席、社会党15議席、キリスト教アピール13議席、民主66、12議席。</p>
スウェーデン	<p>下院の349議席中、310議席は各選挙区に配分、残り39議席は得票率と選挙で配分された議席数との誤差の是正にあてられる。小政党には全国票の4%以上得票しないと議席がない。有権者は、1998年党名簿候補者を選択できる規定に変更され、選挙結果に影響できるようになった。</p>	<p>比例代表制を徹底する。最大政党の社会民主労働党でも稀にしか過半数の議席を確保できない。連合政権は基本的に左翼連合陣営(社民労働党+共産党)で組まれるが、時折、右翼連合政権が成立することがある。国際標準によれば、女性議員が世界中で一番多い。例えば、1998年349議席中149の女性議員。2014年総選挙結果(349議席)中、社会民主労働党113議席、緑の党25議席、穏健党84議席、民主党49議席、中央党22議席、左翼党21議席。</p>
スペイン	<p>50選挙区に分けられ、1区から平均7名を選出。比例代表制なので少数派にも議席に反映する。ドント式なので、若干大政党を有利にする。選挙区の単位が過小のための補償措置はない。また、有権者は候補者を選択できない。有権者は党名簿の1名に投票する。</p>	<p>比例代表制の比例制は高くない。それは選挙区から選ばれる議員定数が少ないからである。その結果、最大政党は顕著な「ボーナス議席」を得られる。1980年代最大政党の社会党は相当な「ボーナス議席」を受け、得票率が50%以下にもかかわらず、常に過半数を維持できた。同様に、1996年選挙で右翼の国民党が「ボーナス議席」のおかげで少数政権を形成できた。2000年得票率44%の国民党が8%の「ボーナス議</p>



		席」で議席の52%を確保した。2014年総選挙結果（349議席）中、社会民主党労働党113議席、穏健党84議席、民主党49議席。
ドイツ	連邦参議院（下院）は小選挙区比例代表併用制度。2013年議会議員数は631。有権者は2票がある。第1票は小選挙区用で候補者名を投票する。第2票は州ごとに党に投票する。第2票をもとに全議席を配分する。割り当て分を小選挙区の当選者に、次に党名簿をもとに配分する。得票が5%以上か、小選挙区で3議席を獲得しないと、議席は配分されない。仮に小選挙区で議席を多く獲得すれば、総議員数が増える。1998年選挙で余剰議席が生じ総議席数を669議席とした。	ヴァイマル共和国での比例代表制度の結果、小党乱立と不安定な政治、その後のナチスの独裁を招いた経験から、第二次世界大戦後の比例代表制度は工夫した結果、その制度は最善とされる。戦前と異なり政権は安定する。小政党が阻止条項で権力の均衡を果たす役割をもたせない。1960年代、1970年代3党システム（キリスト教民主同盟・社会同盟、社民党、自民党）で連合政権が常態化する。1980年代緑の党、1990年代左翼党が加わり5党システムになる。2大政党による大連合政権が時折成立する。2013年総選挙結果（631議席）中、キリスト教民主同盟・社会同盟311議席、社会民主党193議席、左翼党64議席、緑の党63議席。
フランス	大統領選挙、下院では小選挙区絶対多数2回投票制を採用。555選挙区（海外領土とパリには追加12議員選出）ある候補者が第1回で多数を獲得することはありえず、第1回で有権者数の12.5%以上を獲得した候補者の上位2名が、1週間後に第2回に参加できる。第2回でもっとも多く票を獲得した候補者が当選する。	小選挙区制は大政党に有利。その政治的効果は、1993年第1回目の投票では右翼政党が得票率38%にもかかわらず460議席（定員577議席中80%）を獲得したことにみられる。ただ、第2回投票制度のため単独政権は例外（1968年、1981年）である。この得票を比例代表制で計算すると221議席となる。制度が創り出す非均衡な結果であり、その恩恵は右翼政党、社会党である。その不利益は小政党の共産党と国民戦線である。2012年総選挙（577）中、社会党・共和・市民グループ292議席、国民運動連合グループ199議席、民主独立連合グループ30議席。

表7-9：選挙と内閣

国	内閣のタイプ
イギリス	小選挙区制はほぼ単独多数政権を保障する。第2次世界大戦後、労働党と保守党の政権交代が続く。1974年選挙は戦後初めてどの政党も過半数の議席を獲得できず、同年10月まで労働党による少数内閣が続いた。1976年から1979年までJ・キャラハン労働党内閣は補欠選挙での敗北で多数を失うが、最初は自由党、

	その後スコットランド民族党の協力で1979年選挙に敗北するまで、少数内閣を続けた。1979年単独多数のサッチャー、メージャーの保守党長期政権が続いた後、ブレアの「新労働党 (New Labour Party)」が1997年選挙で大勝した。今度は労働党の長期政権が2010年選挙まで続いた。2010年選挙は単独多数党が不在となり、保守党と自民党によるキャメロン保守党・自民党連立政権が成立した。しかし、2014年スコットランド独立の住民投票は不成立となるが、中央政府や国民には影響を与える結果となった。2015年選挙では保守党がかろうじて過半数を確保し、18年ぶりに保守党の単独政権となった。2016年6月EU離脱の国民投票は可決され、キャメロンからメイに首相が交代した。
イタリア	第2次世界大戦後顕著な特徴のひとつはキリスト教民主党 (DC) が1993年に政界腐敗のため解散するまで、政権を維持したことである。時折、DCは連合政権を他党と組んだ。時に1党少数政権を担当した。選挙制度の改革によって、左翼陣営か右翼陣営かのいずれかが選挙で勝利した連合が組閣できた。しかし選挙後の議会政治が選挙前の連合構想通りにならず、議員の活動のために、連合政権は短命に終わることが多い。
オランダ	組閣は政党が多数のために複数の選択肢がある。実際には組閣交渉は4つの主要政党 (労働党PvdA、自由党VVD、キリスト教民主アピールCDA、民主66D66) をめぐって展開する。CDAは右翼陣営か左翼陣営かのいずれかと連合政権パートナーを変更しながら戦後政権の常連政党であった。1994年CDAは労働党、民主66、自由党による「紫連合」政権が成立したときに政権から離脱した。この異質な政党連合にかかわらず、この連合政権は安定し、1998年に再選された。
スウェーデン	第2次世界大戦後ほとんど社会民主労働党政権である。選挙で過半数でないが、共産党か中央党かの支持で安定した少数内閣を形成してきた。1976年以来政権交代がある。中央党が議会での要政党となる。中道右翼連合政権が時折、議会の過半数を失うが、1972年から1982年まで政権を担当した。単独少数の社会民主労働党政権は1982年以降続行する。1991年中道右翼政党によるブルジョア連合政権があったが、1994年再度社会民主労働党が政権を奪還した。
スペイン	フランコ体制後、議会多数派があるなしにかかわらず、単独政権である。最初の5つの政権は右翼の民主センター連盟 (UCD) が支配するが、短命な単独少数内閣であった。議会で1976年から1982年まで過半数以下であったが、政権にあった。1982年から社会党 (PSOE) が1993年まで政権を担当した。ゴンザレスが指導する単独多数の社会党内閣であった。1993年選挙で社会党が過半数を失うが、少数内閣を続行した。1996年選挙で社会党が敗北し、右翼の国民党による少数単独政権が成立した。
フランス	政府形成は議会解散と首相任命の両方の点で大統領の権限のため複雑である。1958年第5共和制開始から1981年まで右翼連合政権に統治された。時折、議会の過半数を欠いたが、左翼陣営の分裂の結果として右翼政権の維持が可能であった。時々政府は最小勝利による連合であり、残りの多数派を支配した (特に1968年のドゴール派の地滑り的勝利後)。1981年以降、政権は右翼連合政権と左翼連合政権との交代である。左翼連合政権は共産党か中道政党からの支持を必要とする少数派内閣である。
ドイツ	第二次世界大戦後、1980年代まで3党システムの中で、2党による最小連合政

	権を形成してきた。戦後初期、キリスト民主同盟・社会同盟 (CDU/CSU) は絶対多数であったが、他党と連合政権を組んだ。1957年から1966年まで CDU/CSU と自由民主党 (FDP) の連合政権が続いたが、1966年当時の社会不安を反映して2大政党 (CDU/CSU と社会民主党) の大連合政権が成立した。その後、社民党と自民党の連合政権に引き継がれた。1982年以降、CDU/CSU と自民党の連合は1998年まで続いた。1998年社民党と緑の党による「赤-緑」連合政権は戦後のヨーロッパでも安定した政権のひとつであった。現代ドイツにおける最小勝利の連合政権である。
--	--

#### 4 国民（住民）投票

##### （1）直接民主主義

選挙は代表制民主主義（間接民主主義）の基本制度だが、多くの国で国民や地域住民は国民（住民）投票（referendum）の手段を用いて自分自身である決定を下すことがある（直接民主主義）。国民投票で国民は決定を下す代表者を選ぶより、むしろある争点で直接に決定する。西欧の大部分の国では、国民投票は、例えば政府、議会多数派、議会少数派、大統領のような代表政府の制度のひとつアクターによって提案される。イタリアとスイスでは、国民自身は他の政治アクターの提案を必要とせず、国民発案（initiative）の規定で国民投票を実行できる。

国民投票の使用は西欧では多様である。1945年から1995年まで約400の国民（住民）投票が実施された。そのうち多い順では、スイスでは300回、イタリアでは40回、アイルランドでは17回、デンマークでは14回と頻繁に実施されてきた [Gallager, 1996: 231]。対照的に、ドイツやオランダでは、国民投票は1回も実施していない。ベルギー、フィンランド、イギリスはそれぞれ1回、オーストリアとノルウェーではそれぞれ2回実施している。

国民投票は左翼・右翼にもとづく政党システムや党方針を交差する争点を国民に問う。社会経済的な争点は通常、国民投票の対象とはならない。国民主権や道徳的な争点に関係する問題がしばしば国民による直接投票に適する、とみなされる。主権との関係では、7カ国がEU加盟で国民投票を実施した。オーストリア、デンマーク、フィンランド、アイルランド、スウェー

デンは加盟前に国民投票を実行し加盟に踏み切った。ノルウェーは1972年と1994年に加盟をめぐる国民投票の結果、加盟反対が多数を占めた。さらに、デンマークとアイルランドは国家主権を超国家制度に移譲する合理的根拠を要するので、ヨーロッパ統合の重要な段階ごとに国民投票を実施してきた。アイスランドとノルウェーは国民の同意で国民投票を実施したが、不賛成が多数を占めた。ベルギー、ギリシャ、イタリアは君主制か共和制かを選択するかで国民投票を実施、そのうちベルギーだけが君主制を選択した。

道徳的争点も国民投票の対象となる。1970年イタリアでは議会が離婚法を合法化しあと、1974年その措置の反対者が同法の中止のため国民投票を要請した。そして離婚法の存続の決定がイタリア社会での自由化を確認することになった。1986年投票はこの変更に関したが、1995年に再度この問題をめぐって国民投票が実施され、わずかの多数で存続が承認された。したがって、離婚規程は合法となった。イタリアとアイルランドでは、人工中絶についての国民投票を実施したこともある。

国民投票の回数では、スイスが最多である。5000人が請願書に署名するだけで国民発案に着手できる。議会を通過した法案にも国民投票を実行できる。これらの法案の約半分は国民投票で多数を確保できれば、国民によって担保されることになる。逆の場合は拒絶されることになる。スイスの場合、法案に反対があり、国民発案に着手されるかもしれないことを想定すれば、政策形成に際して、法律を起草する担当者に協議機会を設けることになる。大部分の国民投票が「廃案の国民発案 (abrogative initiative)」である。つまり、それらは有権者が署名した請願書によって着手され、現行法を取り消す目的がある。

1990年代前半イタリアでは、選挙制度に関する2つの国民投票はキリスト教民主党 (DC) と社会党 (PSI) が支配した上流社会の腐敗構造を一掃することとなる。2つの選挙制度改革への圧倒的な支持は支配エリートの

行動に国民が嫌悪したと解釈された。国民投票は下院選挙制度と次期選挙結果の変更まで導いたので、支配エリートは国民の圧力に屈し権力機構から去らねばならなかった。イタリアの結果は法の代わりに国民投票によって取り消しを行う。そのような提案を支持する多数票だけでなく、少なくとも50%の投票率も必要であることも要する。仮に世論がある提案を強く支持するなら、最低50%の投票率が必要なら、反対者は投票率を50%以下にすればよいのである。国民投票自体が無効になる戦術を採用する。この戦術は1999年4月と2000年5月の国民投票で採用された。選挙制度を変更する提案が棄権者（投票率の低さ）によって承認されない結果となったことがある。1999年の場合、50%にわずか達しない投票率であった。

## （2）代表制民主主義との関係

国民投票は「代表政府」システムと本来矛盾すると考えられる制度である。実際、国民投票を批判する立場は代表制度を弱体化させるか崩壊させるかという理由で反対する。たぶん、困難な問題が持ち上がる時にはいつでも、政府と議会は自ら責任を取るより、むしろ国民投票を実行する提案と国民に責任を転嫁する。または、国民が議会の承認した法律に反対する国民発案に着手できる国では、政府と議会は国民の対立を收拾し、国民投票が法律を否定する困難さに直面することを回避しなければならない。また、別の問題点として、政府が履行不可能な決定が国民投票で可決されることがある。国民が例えば高税を負担するような計画に投票するおそれがある。政府が一貫性ある政策の続行を妨げられる方法で政府の方針を中途半端にし、破綻する場合もある。

代表制度は、このような「危険性」があると想定されとしても、国民投票に重大な挑戦を受けてはいない。イタリアやスイスを除く西欧諸国では、選挙された代表者は国民投票を利用し、したがって「国民投票が代表制民主主義を破壊すると信じるのはむずかしい。スイスでは、代表制度は

今日まで国民投票と連携して機能するようになる。イタリアでのみ、国民投票が不安定な影響力がある、と言われる。国民発案は、1990年代前半腐敗した政党支配（partitocrazia）を解消するには、大きな役割を演じた。1993年政治腐敗から政党助成金の廃止を求める国民投票が実施され、賛成多数（90.3%）で成立した。

理論上では将来、より信頼できる政治アクターが国政を安全にできる可能性を保証できるわけではない。政党は国民投票を「脅威」とみなすかもしれない。なぜなら、国民投票のキャンペーン中、争点をめぐる競争は単一争点集団（かそのような多くの集団を傘下に置く組織）によって運動が担われる。政党はそのときに国民投票の争点のため国民が分断される際に単なる傍観者だけになる。

しかし、国民投票は事実上、社会に「赤信号」を点滅する役割を果たす。政党の政治的アジェンダから不適切な争点を除去する。市民がすべての争点に投票する「直接民主主義」で「間接民主主義」の代表政府に取って代わるとするのは、現代の複雑化した社会ではまったく非現実的な発想であろう。直接民主主義が代表制民主主義より「より良い」制度であるかを論じるかどうかではない。それよりももっと有意義な問いかけは次の点である。代表政府と国民投票が本来対立すべきかどうか。両者の相互補完が重要であろう。

表 7 -10：各国の国民投票

国	国民投票の実態事例
イギリス	1973年EC加盟に際し1975年に国民投票が実施された。通常では住民投票が地域ごとに使用されてきた。1979年と1997年にはスコットランドとウェールズで分権制の提案についての住民投票が実施され、1997年には承認された。それ以来、スコットランドとウェールズにはそれぞれ地方議会が設けられた。1998年北アイルランドで一括提案が承認された。2012年選挙制度改革を争点とする国民投票が実施されたが、大差で現行の小選挙区制度が維持された。2014年スコットランドで独立をめぐる住民投票が実施されたが不成立に終わった。2016年6月EU離脱を問う国民投票で可決され、正式にEU離脱が決定された。
イタリア	国民投票回数ではスイスに次ぐ多さがある。スイスと同様、西ヨーロッパで有

	<p>ごとに使用されてきた。1979年と1997年にはスコットランドとウェールズで分権制の提案についての住民投票が実施され、1997年には承認された。それ以来、スコットランドとウェールズにはそれぞれ地方議会が設けられた。1998年北アイルランドで一括提案が承認された。2012年選挙制度改革を争点とする国民投票が実施されたが、大差で現行の小選挙区制度が維持された。2014年スコットランドで独立をめぐる住民投票が実施されたが不成立に終わった。2016年6月EU離脱を問う国民投票で可決され、正式にEU離脱が決定された。</p>
イタリア	<p>国民投票回数ではスイスに次ぐ多さがある。スイスと同様、西ヨーロッパで有権者が政府、議会、政党の同意なしで国民発案の手段で国民投票を実現できる。これは利益集団に自己のアジェンダを国民投票の争点に設定することを承認する。有権者は様々な争点で投票を求められる。1974年カトリック教会と保守勢力が離婚法の無効を求めた国民投票、1990年代前半選挙制度改革を国民投票などが常用である。1993年国民投票で政党助成金を廃止した（賛成90.3%）。2016年12月の国民投票では憲法改革が焦点となり、争点はEU離脱と移民制限であった。</p>
オランダ	<p>西ヨーロッパ諸国中で一度も国民投票の経験がない。そのため、国民投票が民主主義にとって功罪の議論は他国より盛んである。1990年代後半初め国民投票を省にする法律の導入する動きがあった。住民投票は地域単位では実施される。</p>
スウェーデン	<p>20世紀中に5回国民投票が実施された。争点はアルコール禁止、自動車運転など多方面にわたる。1994年EU加盟の国民投票では僅差で承認された。1992年アルコール飲料の禁止、1955年右側通行、1957年付加年金計画、1980年原子力発電所、1994年EU加盟、2003年ユーロ導入と過去6回国民投票が実施された。ユーロ導入は反対51.5%、賛成41.8%。諮問的な国民投票であるので法的拘束力はないが、ユーロ導入が見送られた。</p>
スペイン	<p>国民投票制度は数回実施されている。フランコ体制下で2回国民投票が実施された。1975年フランコ死後、1976年に政治改革綱領を支持するかどうか、1978年に新憲法を承認するかどうかで、2回の国民投票によって民主体制への移行が承認され多。1986年NATOに残留するかどうかで国民投票が行われ、僅差で承認された。住民投票は地域単位である。</p>
ドイツ	<p>1920年代に2回国民投票、ナチス支配下の1930年代に4回実施された。後者の4回は民主的な実行ではない。ヒトラーの国民投票は国民投票の悪評を招き、戦後基本法は全国規模の国民投票には言及せず、1938年唯以来一度も実施されていない。ただ、州単位の住民投票では実施される。</p>
フランス	<p>1793年から国民投票の歴史がある。1945年以前の国民投票は民主的とは言いがたい。権威主義的支配者の立場を正当化するために使用した。第2次世界大戦後、第3共和制から第4共和制へ移行に際し、1940年代半ばに国民投票を実施。1958年第5共和制の承認に実施。1962年ドゴールは大統領を国民投票で実施した。これは古い政治エリートを迂回するためだと言われる。国民に直接承認を求める措置はその後の第5共和制の性格に大きく影響する。1969年彼は行政改革を成功させるために大統領職を継続しようと国民投票を利用しようとし、それが裏目に出て、ドゴールは国民から拒否され辞任した。そのときから20世紀末まで3回国民投票が実施された。</p>



## 第8章 議会

### 1 意義

各国の立法府（legislature）の名称を別にして、自由主義体制における議会（parliament）は、民選議員で構成され、主に立法作用を行う合議体を指す機関である。議会は立法・予算について政治に基準を与え、行政に対する統制を行い、さらに司法へのチェックも果たす。

議会は元々中世封建国家における身分制議会に起源をもち、例えばイギリスでは1295年に模範議会（Model Parliament）は、封建社会における各身分層を結集させる等族会議であったが、それが14世紀には僧侶・貴族から貴族院（House of Lords）、騎士・市民の代表から庶民院（House of Commons）となり、国王の立法権（とくに課税権）に制約を課す組織と発展した。この制度は西ヨーロッパ各国に採用され、現在の議会の原型に至るのである。17世紀以降の近代専制君主成立後、国王の権力が増大し、一時的に各国でのすべてのすべての等族会議を消滅させる。ただしイギリスでは、この制度が存続し、その後の清教徒革命、名誉革命を経て、19世紀には現在のような議会の性格を完備するようになった。

19世紀における自由主義の普及は各国で議会制の採用を促進し、絶対主義君主への権力制限の要請を具現化する。同時に君主の独占的な立法権に議会が参与し、時代に立法機関の中心に位置するようになった。もちろん、各国の事情に応じた議会が完成するのである。さらに、民主主義の普及は多数の国民が政治に参加する必要性を増し、この役割を議会が担当する。各国の議会は国民一般から選挙された議員から構成され、重要な国家作用の決定に参与する権能を有する。

現在の議会は、その権限を議会政治の展開とともに拡大した結果、立法・予算の承認だけでなく、憲法改正についての関与、政府の内外の政策を審議・批判、閣僚訴追、裁判官の訴追・弾劾と、その機能を総合的な形



で所持する。

議会は、三権分立の基本原理の主要側面で共通するものの、各国の発展に応じて制度的・機能的なちがいもある。

まず、議会の活動上で回帰の招集での相違がある。各国の議会招集は、①行政府の権限とする場合（例：イギリスでは議会招集権は国王、明治憲法では天皇）、②政府の関与を排斥するために議会の自立的集会の権限とする場合（例：ヴァイマル共和国）、③、①と②との折衷で議会の招集を原則、議員の一定数の請求で招集する場合（例：フランス第3共和制、戦後日本）、④一定の日に法律上招集されることが決めている場合（例：アメリカ連邦議会の常会は毎年1月第3日に開催）である。会議は公開を原則とするが、会期期間も通年制を採用するドイツのような国もあれば、日本のように通常国会、臨時国会、特別国会と会期制を分ける場合もある。その会期中の審議方法も「議会制」形式の本会議で審議する「本会議制」を採用する場合（例：イギリス、明治憲法下の日本）もあれば、議会内にある委員会に法案・予算案を審議を託し、その審査を経たうえで本会議に上程し採決する「委員会制」を採用する場合（例：アメリカ、戦後日本）に大別される。

歴史的には、ビスマルク憲法下やナチス政権下のドイツでは、議会は存在しても国家の最高意思を決定するのはあくまでも君主か独裁者であり、議会は協賛する役割しかなかった時代と国があった。現在、先進民主国といわれる西欧諸国の議会制は、国民が選挙した代表者に組織され、その議会において国家の最高意思が決定される政治制度である。議会は国家権力に関わることで国民の自由への侵害を防止するという自由主義的要素、さらには国民をできるだけ国政に参加させ国民の多数意思を反映させる民主主義的要素を満足させる。両者の結合は自由民主主義の形式的な政治制度となる。

議会は3つの原理で運用される。

- ①代表の原理：実態とは別に、議会は個々の地域住民は派遣した利益代表の集会ではなく、全体として国民の意思に代表機関である。
- ②審議の原理：これは代表の原理の実質的裏づけの考え方で、公開の議場で討議を反復し、最終的な決定方式として多数決原理を慣行とする。
- ③行政監督の原理：議会は行政に対する立法の優越を保証する（例：責任内閣制、議会の国政調査権）

確かに、この3原理が存在するが、第1次世界大戦後、「議会の危機」といわれる状況が生まれ、必ずしも3原理が機能しなくなったと言われ始めた。議員と有権者の間のコミュニケーションの不在、議事の増加で十分な審議が不可能、専門家・行政官の影響力の膨張などによる「行政国家化」が原因とされる。大衆民主主義の台頭が議会政治に代えて行政の肥大化が叫ばれるようになった。その兆候があるが、議会が選挙、政党ともに自由民主主義体制を構成する基本要素であることに変わりはない。議会は多様な機能を実行する。19世紀の「議会の時代」の環境と現代の議会の置かれた環境との相違を考慮しなければ、単純に議会衰退と論じることはできない。行政と議会の関係を新しい観点から考察しなければならない。「実効性」と「応答性」という2つの基準から考えておこう。

「実効性」は迅速に、効率的に決定を行えるかどうかの基準である。「応答性」は国民的な合意を獲得、形成できるかどうかの基準である。民主主義における政策では、「実効性」と「応答性」の両方が目標となる。「実効性」を行政が、「応答性」を議会が担当するという役割をそれぞれが担う。現代の民主主義は、法の支配や法治国家の点からすれば法治民主主義と緊密に関係する。いかなる統治行為も、議会が制定した法に基づいて行使されなければならないので、行政はその統治行為を議会に委ねなければならない。こう考えれば、「議会衰退」論は一面的な議論と言える。

議会の伝統的な機能は、立法形成を中心に予算、課税の同意、または政府を監視することを重視した。これは現代でも重要な議会機能の骨格を占

める自由主義的な側面をもつ。ただ、現代の議会は国民代表にもとづいて、伝統的な内容に加えて代表、統合、争点明示、政治教育、利益調整、改憲、内閣形成などの多くの機能を付与される。例えば、イギリス議会の役割は、立法機能を営むだけでなく、審議の時間配分では、政治法案の審議が全体の3分の1、議員立法の審議が約5%弱を占め、それ以外のほとんどが政府活動に関する審議に充てられる。このことは議会在立法機関としての役割以上に行政機関のチェックの役割を果たす。

## 2 現代比較議会論

ブロンデルは各国議会在4グループに区分する。

- ①初期または不完全な議会：その活動がわずかで細部にわたって効果・影響を与えることはない（例：旧社会主義諸国議会）。
- ②決定権のない議会：法案、政治問題を議論するが、決定には関与できない（例：多くのアフリカ諸国の議会）。
- ③抑制された議会：議会在一般的な問題でも、個別的な問題でも論議するが、決定的な問題では行政府が何らかの方法で影響力を行使する（例：南アメリカ諸国の議会）。
- ④真の議会：議会在適切な方法で社会の要求をチャンネル化し、問題を議論する機能を有し、行政府の意見を拒否するか新しい考えに着手するために多様な介入手段を所持する（例：欧米諸国、日本）。

この分類には、議会在の基本機能が政治過程に参加し、かつそれに影響することを存続させる点にある。この分類は、④を正当な議会在とみなす前提に立って考えるが、議会在の存在が自由主義と民主主義の両側面の規範的観念から成立する。

P・ポリスビーは構造主義的分析と機能主義的分析の2つの視点から各国の議会在を考察した。構造的 analysis は公式性、多数の構成員が国民に対して責任を負うことから議会在の特徴を分類する。機能主義的分析は実質的な議

会が構成されるかという統治活動が専門化されているか、また国民が特定の目的で政府に影響を与えられことが可能かという意味で政治システムを開放的か閉鎖的であるかとする基準である。この2つの要因の組み合わせが様々な議会の特性を明確なものにし、ここでは議会の2タイプを取り上げておこう。2タイプは変換型議会かアリーナ型議会のいずれに属するかである。この分類は議会の政策・法形成の定式化・実施の中で議会を2に分けてそれぞれの特徴を考察する。

変換型議会は社会的ニーズをすべて法律に変換する能力を高くもつ議会を指す。これは議会に送り込まれた法案に対し実務的に修正・加筆を施し、できるだけ法案を立法化する。変換行為が立法内部、内部の分業、議員の選好を反映する点では委員会構造、議会内部の選別過程、制度の応じた経緯を分析対象にしなければならない。

変換型議会の特徴は、①議会内集団が行う連合の幅が広いこと、②議会議場の非中央集権的な性格をもつこと、③争点ごとに議会内多数派が流動化すること、である。

変換型の対極にある議会タイプがアリーナ型議会である。このタイプは成層をめぐるお互いの立場を鮮明に主張するため、議場が議員にとって一種の「闘技場」の働きをなす。だから、議会は政治システムにおける政治勢力の相互作用の公式「舞台」である。そのため、アリーナ型議会を考察する際には、議員の社会的背景・補充の型、利益集団、政党政治、議会内会派などを研究しなければならない。

アリーナ型議会の特徴は、①委員会が不完全なこと（本会議を中心に審議を進めること）、②口頭での意見交換を行うこと、③政策・法案の決定が議会外部にあること、④議会内政党が政府への人材供給に役立つこと、である。

変換型議会の典型はアメリカ議会であり、アリーナ型議会の典型はイギリス議会である。両極のタイプの間各国議会が配列される。日本は一

見アリーナ型議会でありそうであるが、各党は一方的に主張するばかりでなく、与野党が委員会レベルでは折衝を繰り返しながら協力して法案を通過させる努力するけい一すが多々ある。日本の国会は変換型も要素をもつアリーナ型議会を言える。各国議会はそれぞれどちらかの立場を基本としながら、もう一方の型の要素を加味する。

立法府（議会）と行政府（内閣）を考える制度的アプローチは権力の分立・監督では自由主義的な要素を具体化する。これは近代議会の古典的な議会機能の立場を意味する。それが行政国家化した現代では、議会が政府への対抗能力を低下させている、と「議会政治の危機」の形で論じられる。では、行政と議会の関係は、議会が内閣に従属するか、対抗する能力をもつかという「従属議会」と「対抗議会」の基準から判断しなければならない。「従属議会」は、議会内に強力な拘束力をもつ多数派が政府を構成し、議会多数派＝内閣・政府は思い通りに政策を実施できるイギリス議会がその例である。もっともこの場合、政権交代の可能性が高い議会であり、アリーナ型議会タイプに属する。これに対して、「対抗議会」はアメリカ議会のように議員だけの法案で議会を運営し、政府の干渉を排除できる議会を意味する。ただ、議員・政党の場当り的な政策活動が支配的になりやすく、提案から成立までに多くの時間を要する。

議会政治を考えるうえで、議会と政党との関係も考慮しなければならない。特に、行政府と立法府との関係では憲法体制のあり方に大統領制と議院内閣制のいずれかを選択するかでその特徴が異なる。内閣と議会とが結合するタイプ（議院内閣制）でもコモンウェルス型と大陸型の相違は重要である。政党を単位とする政党論的アプローチも必要になる。政党論的分析では、政党システム、政権、与党内部、与野党の関係、議員の行動、連合政権における与党内部の政党関係、委員会の自立性といった要因が議会の独立した機能を規定することが理解できる。それらの複雑な要因が重なり合っていくつかのタイプをさらに作り出す。これらの分析の結果から、

議会の政府への対抗や従属の関係から3タイプに分けることができる。

- ①米国大統領型：委員会制度は発達し、政党の規律が欠如するため、議員＝議会は独立して行動するので、委員会は自立的な性格を示す。これは変換型議会の特徴を示す。
- ②コモウェルス型：委員会制度は未発達（言い換えれば本会議中心）で、政党の規律が強力なために委員会は自立的ではない。特に、イギリスにみられるように、政党＝政府が議会を支配するアリーナ型議会の特徴を示す。
- ③大陸型：委員会制度は発達し、政党の規律が強力であるが、委員会は政党システムが競合的か1党優位競合的かによって自立的な場合と自立的でない場合との区別される。その点で、本会議ではアリーナ型議会、委員会では変換型の両方の議会の性格を示す。

### 3 議会は政府に言いなりか？

「日本の国会は官僚と与党が作成した法案にただ判（承認）を押すだけ」の存在とよく言われる。これは西欧諸国でも同じ表現が飛び交うことがある。ブロンデルは、実際に議会在政府に抵抗することをヴィスコシティ（viscosity：粘着性）という概念を使った国際比較機軸を考案した。ヴィスコシティは「議会在政府から自由で、法案を簡単に通さないこと」を意味する。各国議会在それぞれヴィスコシティをもつ。

#### ①イギリス

##### 1) イギリス議会的行動様式

与党院内会派の指導者（フロント・ベンチャー）が閣僚職を独占するため、内閣は議会の中に存在する。政府案は議員の立場で閣僚が庶民院（下院）や貴族院（上院）に提出でき、所管大臣や政務次官が法案審査の段階で各常任委員会の委員となって審議に加わる。与党は政策目標の能率的な

立法化手段を提供する。野党は政府＝与党を本会議の場で批判、対決するだけで法案自体を修正することはない。それはアリーナ型議会の特徴を示す。

政府と与党は人的に連続する。さらに、政党の党議拘束が厳格なので、与党の陣笠議員（バック・ベンチャー）が政府案に反対することは原則的にはない。政府（＝与党）は議会を完全に支配する。もっとも常に1政党が議会を支配するのではなく、2大政党システムのもとで、もう1つの政党が政権に就き、政権交代がある。

イギリスでは庶民院が次の点で貴族院に優越する。①庶民院は金銭法案の先議権をもつ。②金銭法案を貴族院が修正することはできず、庶民院の承認1か月後には国王（女王）へ送付される。③一般法案に対する貴族院の否決権はない。1会期（1年）の間、法案の成立を遅延させるだけである。

## 2) 立法過程

法案提出権は、政府（全件数の90%程度を占める）や両院議員、個人ないし団体がもつ。ただし個人や団体の提出権は、自らの利害に関係する範囲に限定される。金銭法案は政府にだけ発議権があり、庶民院に提出するが、その他の法案は両院いずれに提出してもよい。

議事運営を支配するのは政府（＝与党）である。政府は議事日程を策定するだけでなく、野党による議事妨害への対抗手段ももつ。討議の終結（クロージャー）や討論時間の制限（ギロチン）、乱発された修正動議の取捨選択（カンガルー）などが、政府に承認される。

審議方式は「3読制」が採用される。ひとつの法案の審議・採決を3回に分けて本会議で行う。本会議を重視する点では、アメリカの委員会制と対照的である。第1読会で法案名が形跡的に読み上げられ、2、3週間後に開かれる第2読会で実質的な審議が実施される。庶民院の場合、この段階を通過すれば、法案は廃案になることはない。次いで通常の法案は1970年

代になって設置された常任委員会に付託される。法案に関して内容の大幅な修正はない。重要法案は全院委員会（議長を除く全議員で構成）に、特殊な争点に関しては特別委員会に付託される。第3読会は委員会の報告を受けて、最終的に法案への賛成を確認する。その際の討議は6名以上の議員が動議を提出した場合に限定される。

可決された法案は、他院に送付され、同様な手続きで審議される。そこで修正された場合、最初に審議を行った院に回送し、改めて承認を得る必要がある。

## ②アメリカ

### 1) アメリカ議会の行動様式

厳格な3権分立を採用した大統領制のために、議会には直接、大統領と閣僚（長官）が議会に出席できず、また法案提出権はない。法案提出権は議員だけに与えられる。ところが、重要法案はほとんどが事実上、政府法案である。これは個々の議員を使って議会に提出させる。通常、大統領の教書にしたがって各省庁が法案を起草し、それが所轄の常任委員会で審議される。議会会派は政党の拘束力が弱いこと、議会に政府が直接介入できないことで、立法活動では個々の議員が各委員会で自由に行動するが、そのために法案ごとに多数派が形成される。議会の複雑な多元構造が常任委員会を発達させた。そのため、各委員会では交差投票（cross-voting）、票の貸し借り、駆け引き、取引、ログローリング（log-rolling：助け合い）などが横行するが、イデオロギー的色彩はなく実務的な法案審査をする。その意味で変換型議会の特徴を示す。その際、立法化への影響力をもつ人物が委員長（あるいはその下の小委員会委員長）である。

### 2) 立法過程

議会会期は2年を1期と数える。1会期に議会に提出される法案は、1～2万件にも及ぶ。このうち大統領の署名を得て法律として成立するのは



数百件である。議会に法案や予算を提出できるの議員に限定される。1 議員でも法案を提出できるため、選挙区向けの宣伝材料に利用される場合が多い。提出先は両院のどちらでもよいが、税などの歳入に関する法案は下院に優先して提出する義務がある。議会では法案のほか決議案も議案となり、両院合同決議案は法律と同様の効力をもつ。

法案は議長により委員会に付託される。法案の成立で重要な段階は委員会審議である。その詳細な事項を担当する小委員会に法案を審議させる。小委員会では公聴会などを開催し、関係者の意見を取り入れ、法案を修正する。

小委員会で可決された法案は委員会で審議されるが、ここで可決されないと本会議に上程されることはなく、その決定が実質的には法案の行方を決めることになる。委員長はその分野に長く携わる、当選回数のもっとも多い議員が担当する。審議が終了すると、委員会は秘密会を開き決定する。可決法案は本会議の議事日程に組み込まれる。

本会議の議事日程は議院運営委員会で決定される。そこでは重要性考慮して、審議する法案の優先順位や審議時間を割振りする。下院では法案を修正してから議事日程に組み込む権限を議院運営委員会に認める。

本会議で可決された法案は他院に送付され、同様の手続きで審議される。両院で可決された法案は大統領に回送され、署名されると成立する。両院が異なる議決をした場合、両院協議会で妥協案を作成し、改めてその妥協案を両院で審議する。

### ③ドイツ

#### 1) ドイツ議会の行動様式

ドイツの立法は連邦議会（下院）を中心に審議される。州の財政や政策に影響する法案については、連邦参議院（上院）の同意を必要とする。その他の法案は連邦参議院が拒否しても、連邦議会の単純過半数で再可決が

可能である。

与党は基本的に政府案を支持するが、各委員会において野党と協力して政府案を修正することがある。もっとも、本会議では与野党の論戦がある。政府案は議会に提出後、所管委員会に付託される。実務的な観点から協議を重ね、同時に会派の部会が並行して法案を審査・検討する。各委員会委員を兼ねる各会派の部会メンバーが会派の部会の結果をもちかえって、再度、政府案を検討・修正される過程を経たのち、本会議で採決される。ドイツでは会期がないので任期いっぱい法案審査を継続する。ドイツの特徴として、閣僚、政務次官が政府委員として各委員会で説明する政府委員制度がある。この制度は戦前からあり、日本でも採用する。こうした形で与野党が委員会レベルで長時間の実務的な教義を行うため、政府案の修正率はかなり高いが、本会議での一致率は低下している。

## 2) 立法過程

法案提出権は連邦議会議員、連邦参議院議員、連邦政府に認められる。ただ、連邦政府と連邦参議院は法案の提出に際して、予め相互に支持する必要がある。

法案は連邦議会に提出後3読会制で審議される。連邦議会で可決された法案は連邦参議院で審議される。法案には、連邦参議院の同意が必要な法案と、参議院は異議を唱えることしかできない法案の2種類がある。州利益に関わる前者の法案については連邦参議院の同意がないかぎり成立しない。後者の法案は州利益に関係ないので、連邦参議院が異議を訴えても、連邦議会が再可決すると法律として成立する。

## ②フランス

### 1) フランス議会の行動様式

フランスでは選挙に勝利した政党が委員会理事まで独占し、運営方法まで与党の主張が徹底する。第5共和制では政府が議会に介入手段をもち、

政府優位の制度となっている。法案も政府案が議員案より優先する。まず、与党委員が法案の報告者を選任し、その法案の成否で主導権を握る報告者が所管大臣に説明を求め、担当官僚からも事情聴取し、問題点を整理したうえで与党会派の意見を聴取し、審査日程を作成し、初めて委員会公式審査を受けるという与党ペースの形で進行する。法案が議会にあるときは報告者を中心に与党・政府が協議し、各委員会で修正するか政府自ら修正する形で提案がなされる。これはフランス革命以来の議会の伝統である。最終的に、下院本会議は与党と政府の妥協の場となる。だから、野党は審議過程には関与できない。もちろん、野党は国政に関して議論する機会を本会議で与えられるが、実質的には法案は決定済みである。ただ、野党は国民に向けて自らの立場を主著する。大統領と議会多数派のそれぞれの政党が異なる「保革共存 (cohabitation)」には、各委員会の与党独占状況は崩れる。

## 2) 立法過程

立法過程では、①両院の議会が一致しないとき、法案が両院を行き来すること、②様々な諮問機関が立法過程に組み込まれていることが特徴である。

法案には、政府案と議員案がある。予算関連法案の提出は政府に限定される。予算法案は国民議会（下院）で先議されるが、一般の法案はいずれの院に提出してもよい。法案は委員会審議を経たのち、他院に送付される。両院の意思が不一致の場合、法案が両院を往復する。両院で2回の審議を経たのち、一致のない場合、首相が国民議会の最終議決を求める。

## ⑤イタリア

### 1) イタリア議会の行動様式

議会は上院と下院で構成される。内閣は上下両院の信任を必要とせず、どちらの院が不信任を可決した場合、内閣は総辞職する。その場合、その

院ないし両院とも解散される可能性がある。解散は議長の見解を聴取したうえで大統領が行う。

イタリアは、政党が社会のあらゆる分野に影響力を有する意味で、「政党国家」である。政権は常に連合内閣であり、そのため政府の連合与党が一枚岩でないこともあって、議会に送付された政府案は与野党から徹底的に修正・批判される。その結果、政府は議会が承認しやすい法案しか提出しなくなる。2つの特徴がある。

ひとつは上下両院が完全に対等な立場であり、内閣不信任権を両院がもつ。もうひとつは委員会立法である。これは本会の審議なしに委員会だけで立法化が可能な制度である。委員会委員は会派ごとに比例配分されるが、提出された法案を各委員会に任せて、委員会の審議だけで「小立法」の形で社会に送り出せる。この制度は、政局が不安定で本会議で成立する可能性がないため多用される。2つの特徴から、両院での構成が形態をもつ政党が議会を指導するだけでなく、あらゆる事柄を支配しようとする。そのため、連合政権は各党の調整に時間がかかり、与党内で反対する法案を提出できないし、仮に提出できたとしても法案成立の見込みが立たない。この「小立法」は具体的、直接的な内容で特定の団体・地域に結びつく法案であることが問題となる。こうした法案は政府内で一致はなく、個々の大臣や官僚が他の閣僚の干渉を受けずに各委員会に提出される。議会は法案を成立させることができるが、本来の議会機能を無視する点がある。

## 2) 立法過程

議会における審議は委員会制で実行される。ただ、法案は議員だけでなく、政府、州議會議員、さらに5万人以上の有権者などが提出できる。地域的・職能的利害が法律に反映される傾向が強いことから、議員立法の提出も多い。保安審議においては両院は対等であり、法案は両院で承認されるまで修正を繰り返しながら、何度も両院を往復する。

#### 4 議会の重要性

西欧諸国は政党に重要な役割を付与する議会政治を制度セット、行動パターンの原理に応じて運営する。国を運営する決定組織は政府であるが、政府は総選挙で有権者に選ばれた議会の応答責任がある。古典的自由民主主義理論では、政府は単に議会の指示に従うだけの存在であった。議会は法律を作成し、政策を計画し、それらを実行する。現実には、それは政府と議会の関係を説明していない。事実、今日では、政府がすべての決定をし、議会は単にそれらを承認するにすぎない存在とみなされる。

主導権が議会よりむしろ政府にある多くの根拠がある。もっとも重要なものは、凝集性ある、紀律のとれた政党の果たす中心的な役割に関心がある。政党は議員のすべてが重要な争点に同じ方法で投票することを保証されている。「議会」が意味することを明らかにする必要がある。議会は政府との競争関係にある、統一されたアクターまたは組織のいずれかと単純に決めつけてはいけない。議会が政府をコントロールするか、また政府に支配される程度を問うより、むしろ私たちは多くの分野で統治の維持、法作成・精査を含めて、議会の役割を検証する必要がある。

私たちはヨーロッパ政治システムの議会の場を決定する際に、政党の役割を考察しなければならない。そして議員の選挙区の役割によってヨーロッパ人に提供される代表制の重要性を理解できる。

欧州各国の議会に関する議論では、「議会の凋落 (decline of parliament)」という決まり文句がどこでも取り上げられる。議会は過去とは異なる。かつて議会在が国家を運営し、政府を配し、そして公職から去らせることができた。しかるに現在、議会在は政府方針を追認する、単ある「ゴム印 (rubber stamp)」にまで低下した存在だと言われる。どのような政府案でも承認する。これらのイメージは誇張である。かといえ、議会在の「黄金期」は決して存在したことはないのである。今日の議会在は委員会で詳細な検証を行い、そして法案を修正する有益な仕事ができる。

確かに、制度とみなされる議会は政策決定過程で積極的な役割を演じないかもしれない。多くの国で議員は、本会議（plenary session）に関心があるかぎりでは、不適切の意味でジレンマに陥る。議場での議員の発言を誰が聞いているかについては非常に不確実である。議会は事実上「空席」と同じであり、新聞、テレビ、ラジオが議員の発言を報告するため、きわめて短い時間とスペースを充てているすぎない。デンマークでは、誰も聞かないのだから、秘密にしたい議員は議会で発言すればよい、というジョークさえ囁かれる。政策形成全体は今では、非常に複雑なので、政府は市民サービスでの専門家と関係する利益集団（例：業界団体、労働組合、農民団体など）と協議する時間を多く過ごやすくなっている。政府は議会に時間を割くことを嫌うだろう。さらに、議会が自由裁量権をもと手続きの工夫は時折、マスメディアのジャーナリストが問題にすることより、非効率的になる場合がある。マスメディアは、多くの場合、政府が国民に説明する手段である。

一方でいくつかの要因は議会に好意的に作用することがある。ひとつは議員が専門的な技能をもてることである。多くの国では、議員が兼職することを減らしている。その傾向はフルタイムの専門政治家の議会となる。さらに、ヨーロッパ諸国の議会はアメリカの議員が享受する個人用スタッフのような組織がある、財政的に援助されている。議会はより積極的な存在である。議員はより質問を繰り返し、説明を要求し、委員会でも多くの時間を過ごす。一番重要なのは、議会の信頼が維持されるかぎり、政府は政府である続けることである。議会は稀にしか政府を不信任で公職から追放しない。しかし、この関係の重要性をあいまいにしてはならない。政府は議会がこの究極的権限をもつことを十分に自覚し、だから政府は常に議員が不満を抱かないようにとりわけ保証するように考慮し行動する。

議会の適切さが国によって異なる。しかし、ヴァリエーションはランダムにあるのではない。私たちは明らかなパターンを見つけている。特に期

待するように、党内行動様式はレイブハルトが特徴づけた「多数決代表制」の国々に支配的である。議員と閣僚は個々の党所属によって決定される。政府と与党議員は政府側にいる意識が常にある。残りも議員は野党側にいる。仮に与党議員が多数であれば、政府はすべての提案が議会で承認されることを保証する陣笠議員（backbencher）の忠誠心を維持する必要がある。このモデルはイギリス、ギリシャ、フランス、マルタ、アイルランドのように適用できる。「合意システム」の国々では、党内行動様式は依然としてもっとも共通するので、政党間の交差や非政党モデルがまた明白である。様々な政党の議員は同じ争点で結束するかもしれない。議会は政府を精査すべき、たぶん政府の完全な同意があったりなかったりして、政策を定式化する組織である。このモデルはスイス、オランダ、ベルギー、ドイツ、オーストリアのような国々に当てはまる。

しかし、議会の総体的に評価する場合には、政党の役割を無視できない。議会の権限は政党間の勢力均衡と、与党内の権力分配に依存する。政策の全体的調子を設定する際に、党紀律の重要性を評価するのはむずかしい。議会統治システムはそれなしに機能しない。なぜなら、内閣を構成する政党幹部は立法府からの信頼を確実なものにできるかどうかは完全に予測できないからである。したがって、政府は予測不可能に陥ること、そして立法綱領を履行できる保証がないことには責任をもたなければならない。このシナリオは、政党内の紀律が低ければ、それに悩まなければならない。それは政治的混乱を招くだけだとも読める。例えば、フランス第4共和制（1946-58）であったように、当時、政党紀律はアメリカのそれと同様にきわめて弱かった。そして議会統治システムでの結果は政治的不安定そのものであった。効率的な（応答性ある）政府は不可能であり、結果は議会にとって政策決定権限はないに等しかった。しかしむしろ政治的混乱と政治階級への不信任は一般化した。この状況は1958年に第5共和制の樹立を引き起こすことになった。第4共和制の歴史は議会統治が党紀律なしには

できない事情を説明する。とりわけ、その事情は、現代欧州の代表制において、政党の存在がいかに重要であるかを説明する。

表 8 - 1 : 変換型議会とアリーナ型議会の類型

高 ↑ 変換能力 ↓ 低	議会タイプ	事 例	議会での多数派 形成方法	議会政党による運営	政策への 多数派
	変換型	アメリカ	高度に連合的	きわめて脱中央集権	きわめて柔軟
	限定的な変換型	オランダ	連合的	脱中央集権	柔軟
		スウェーデン	適度に連合的	適度な脱中央集権	適度な柔軟
	限定的なアリーナ型	ドイツ	連合的	適度な脱中央集権	適度な柔軟
		イタリア	連合的	適度に脱中央集権	適度に限定
		フランス（第4共和制）	不安定	脱中央集権	柔軟
		日本	連合的	中央集権	柔軟
	アリーナ型	イギリス	限定された基盤	中央集権	固定
		ベルギー	限定された基盤	中央集権	固定
		フランス（第5共和制）	限定された基盤	中央集権	固定

表 8 - 2 : 憲法体制・政党（システム）・委員会の強度（自立性）

強 ↑ 委員会の 強度 ↓ 低	事 例	憲法体制			政党			政 権	委員会への 政党支配	委員会の タイプ	
		P 制	C 型	W 型	数	凝集性	政 党 システム				イデオロ ギー距離
	アメリカ	○			2	弱	競合的	小	単独	不在(自立)	大統領型
	イタリア		○		多数	強	競合的	大	連合	不在(自立)	大陸型
	ドイツ			○	3	強	競合的	中	連合	不在(自立)	大陸型
	フィリピン	○			2	弱	競合的	小	単独	不在(自立)	大統領型
	カナダ			○	2	強	1 党優位競 合的	小	単独	1 党支配	コモンウェ ルス型
	イギリス			○	2	強	競合的	中	単独	1 党支配	コモンウェ ルス型
	インド			○	1	強	1 党優位競 合的	大	単独	1 党支配	コモンウェ ルス型
	日本		○		多数	強	1 党優位競 合的	大	単独・ 連合	1 党か複数 政党支配	大陸型
	フランス	○			○	多数	強	競合的	大	単独	1 党支配
	スウェー デン		○		多数	強	競合的	中	単独・ 連合	1 党か複数 政党支配	大陸型

注、P 制：大統領制、C 型：大陸型議会、W 型：ウェストミンスター型議会



表 8 - 3 : 西欧諸国の議会の概要

国	概 要
英国	議会の「黄金期」は19世紀のある時期での庶民院（House of Commons）のイメージを抱くが、今日の議会は欧州諸国中いちばん弱い存在と言われる。単独政党内閣と、2大政党間の対立を基礎とする政党システムの結合は立法と政策には影響しなくなっている。英国の伝統は論争を本会議（plenary session）で行う。例えば、たとえ、議会外の人々が論争に関心を示さなくても、また論争が政府政策に影響するとしても、どの議員がリーダーシップを発揮するかでは、論争でのパフォーマンスは重要である。現代の議会活動は委員会（committee）を中心とするが、1980年代初期から政府活動の精査に影響力があるとされても、庶民院では重要な役割を果たしていない。
イタリア	議会（Camera dei Deputati）は他のヨーロッパ諸国のそれより政府に支配されない。議会は自らアジェンダを設定でき、政府が法案を提示する前に政府と協議する権利をもつ。委員会は議会本会議の承認なしに法律をしょうにできる。多くの法律は議員が選挙区の有権者に支持を得るため推進される。1990年代に政治危機状態に陥ったとき、政府の行動を阻止する議会能力が問題の一部とみなされ、行政が効率的に統治できる措置が採用された。
オランダ	下院（Tweede Kammer）は政府の「イエスマン」でなく、アジェンダや予定（表）を決定でき、法案修正に影響ある役割を担う。議員から閣僚に選出され場合、閣僚は議員との兼職を禁じられるので、他国の場合よりも、行政と立法との分立を徹底する。1960年代以来、議会活動は大幅に増加した。その結果、議会が強力になったかどうかでは議論が分かれる。
スウェーデン	議会（Riksdag）は選挙区の代表に応じた議会ではない。議員は所属政党にそって行動する。ただ、地域の関心ある争点の場合、同地域出身の議員同士で「助け合う（log-rolling）」を行う。議員は政策形成過程でどのように問題に取り組むべきかで、議員が委員会で質疑を通じて効率的な役割を果たす。
スペイン	議会（Cortes）はフランコ独裁期（1939-75）には抑圧され、その後民主体制に移管後にその地位を回復する。1982年から93年までの社会党政権の多数のもと、政府活動を議会に報告するので両者の対立は稀で、かえって議会は放置する形になって、そのことが疑問視されたことがある。その後の7年間の少数政権は議会の地位を高めたとはいえ、実際に重要な決定は別の場所で行われ、議会は西欧諸国の議会ほど重要な存在でないとされる。
ドイツ	連邦議会（Bundestag）は十分に組織され、議員は他のヨーロッパ諸国の議会よりその業務において彼らを助成する資源に恵まれる。その業務の中心は立法の原則を論争するのではなく、委員会での法案の精査である。そこでは与党と野党は協力する姿勢がある。各議員は議会内会派に監督される。個々の議員の自主的議会活動の余地はほとんどない。
フランス	第5共和制憲法（1958）は第4共和制（1946-58）の経験の反動が表れている。第4共和制議会があまりに権限をもちすぎて効率的に政府の運営できなかった。結果的に議会が政府や大統領の行動を制約するので非効率的な執行であった。現憲法は議会が法律を作成するが、政府に法令で行動することを明記し、議会よりも政府支配を保証する多くの工夫を施す。政府は、法律の討論と修正となる

	と、議会の法令を認める。しかし、両者が対立すると、政府はあらゆる手段を尽くす。議員は選挙区からの代理人と有権者から見なされ。地元へのサービスを行う政府に対する負担がある。
--	---

## 第9章 行政・司法の統治システム

### 1 政治と行政機関

選挙、政党、議会は現代西欧の代表制を考える際に第一番目の対象であろう。しかし、重要な決定機関の大部分は、立法政治分野以外の政治アクターが様々な問題を取り扱っている。

国際的次元では、例えば人権侵害を行う国との関係をどう考えるか。地域的次元では、例えば公共輸送や通信インフラに投資するような課題にどう対処するのか。ローカルな地方的次元では、例えば特定地方の新たな居住の必要性和既住民の空間保護との関係をどう解決するのか。市民的次元では、特定の個人が健康・福祉の手当が平等に配分されているかどうか、納税額がどのくらいであるべきか。そのような現実的な措置についての決定がそれぞれの機関でなされる。

国家運営の大部分、つまり現実の統治 (governance) は、国家機構を通じて統括されている。代表制政治の分野で競争した結果、一般的な原則を表明するのが、実際の政策決定である。このことはどのくらい代表政府が実際に政治と公的行政と関係するかということを意味する。西欧代表制民主国の政治と行政の間の公的な結びつきは、内閣を構成する長とそのもとにある大臣らが2つの役割を提供する。ひとつは国家次元での政治と行政の相互作用、とくに政治家と高級官僚 (senior civil servant) の相互作用に焦点をあてなければならない。もうひとつの統治に際し、政策決定がどこでなされ、特に重要な決定が地方、地域、国家のいずれの次元でなされるのか。政府の管轄範囲はすべてではない。全体主義社会でも、「政府は人々に食べ物を何度咀嚼するかを命令したりしない」。この点で少なくとも、私たちは自治原則を採用する。そして完全な中央集権国家は存在しないはずでない。私たちが個々の決定者からナショナルな政府レベルに（そして超国家制度）に目を転じると、家庭から国民国家までに、無数ともいえる、

様々な決定の場を見い出すことがある。したがって、個人は結果に影響することによっていろいろな利益を得たり失ったりする。そのため、ナショナルな政府がある特定の場に新しい施設を建設すべきかどうかは人によって異なる帰結をもたらす。個人の選挙区での利益が代表される範囲は、地方、地域、国家の各次元でなされる最終決定かどうかに影響される。

代表制政府に関心があるなら、代表の決定がどのように、どこで履行されるのか。まず、政治家（立法）と公務員（行政）の関係を考えなければならない。

現代西欧諸国の政府は政党幹部である首相と閣僚の内閣から構成される。大部分の大臣は合議形態として内閣の一員だけでなく、政府部門の政治的な長として個人的、行政的な責任がある。トップダウンから大臣と消長の関係を考えれば、個人としての大臣の責任の教義は自分の省庁が政府政策を履行すること明確にするのが大臣職である。これは、政府政策が変更するときには、重要な職である。大臣は省庁が日々のルーティーンで進めることを確実にする。彼にその職を全うできないなら、「公式」政府の政策は内閣レベルで変更するかもしれないが、何も基本的に変更しなくてもよい。

ボトムアップから大臣と省庁との関係を考えると、個々の大臣の責任は、自己の省庁での行政上の誤った判断と誤った行為のために「最終責任を負う（buck stops）」ことを意味する。その理論は、大臣が該当する問題を個人的に処置するときでさえ、重大な公務上の失敗に直面して、辞任するか、少なくとも辞任を申し出ることである。実際に、大臣がそのような事情で辞任しなければならないかもしれない取り決め（convention）は、すべての大臣に省庁を監視する動機をもたせることである。しかし実際には、すべての大臣が「実践」関係がない省庁での失敗で辞任を申し出るとはかぎらない。

西欧諸国の閣僚が自己の管轄で官僚を監視することができる範囲は、論

争中の出来事である。公的な立場で公務員は決定をどこかの場で実行する中立的な政策実行機会以上のものをもちえない。将来の決定のための情報を提供し、これについて意見をもたない。この見解によれば、政治家と官僚の利益が対立しないので、官僚の監視は適切な監督システムを工夫する技術上の行政問題である。もちろん、複雑な現代社会では、統治のうえで複雑な官僚制が必要である。だから、このことは些細な問題とは言えない。しかし肝心なことは、政策決定者の複雑なシステムをコントロールする政治的な問題より、むしろ自身の個人的なアジェンダ従事するにシステムを考察するギジユ的な問題がある。

実際に公務員を「自動実行機械」とみなす人々はわずかである。このことは官僚支配に反対する際に、政治的な争点として浮上する。そのことは大臣と高級官僚の政治的關係に影響する2つの重要な要因に焦点をあわせることとなる。第1は公務員自身の政治文化、特に人的補充と訓練のパターンから引き出される方法に関係することである。第2は大臣が高級官僚の助言者を選任でき、それで彼（女）らが対立することで問題が生じる政策対象を遂行できないことを助言される政治チームを形成し、それでより信頼を得る範囲に関係することである。

## 2 公務員文化

国家公務員の文化を考えると、西欧官僚制は2タイプ（英国型とフランス型）に分けられる。一方でイギリス型公務員モデルである。これを「総合職型（generalist）」（英国）型と呼び、その対極にあるのが「ディレッタント（dilettante）」（フランス）型である。この官僚タイプは、一般的な行政管理技能を公務員が責任をもつことを特徴とする。これは対極にある特定分野の技術的専門性とは異なる。このタイプの行政システムは、特定のスキルでの技術的訓練とは政策決定文化を強調することでもって再生産するのである。

総合職型の公務員は英国で見られる。総合職型はアイルランドの公務員でも継承され、この方向はイタリア、スペイン、ポルトガルでも見られる。そのイメージは高学歴の高級公務員である。英国の公務員には、公務員のキャリアは特殊な技術職の場合と総合職の行政官の場合と別々に存在する。公務員は、総合職の行政官と採用されると、出世や処遇において、技術畑のライバルよりも優位である。専門職から総合職への移動しようとする公務員は多くの「障害」を覚悟しなければならない。

もうひとつのタイプはフランス型の公務員モデルである。これはエコノミスト、エンジニア、法律家のような行政上の特殊な役割やスキルの訓練を受けた専門的資格を重んじられる。彼（女）らは公務員として成功したキャリアをもつ。これらの出身者は高学歴卒者から補充し、訓練し、社会化する。彼（女）らは特に技術教育を施す理工科学校出身者である。特別な行政教育は国立行政学院（ENA）でなされる。このエリート教育を一般に開放し、入学方法もオープンにしているにもかかわらず、入学者のほとんどは高級公務員の養成機関と認識している。

フランスの公務員教育が高い程度の技術専門性をもつ行政エリートを育てるとみなされるが、フランスの公務員は自己の技術上の訓練とは関係ない業務に就くことがある。しかし大切なのは、学生時代から官僚文化に社会化される過程である。この事例は行政エリートが解決する問題への技術・技能を所持する。あらゆる市民サービスにおいて、もっとも効率よく学習したアプローチが採用されることにある。

ドイツの公務員は、法学的訓練を受けたテクノクラティックなエリートをもつ、と言われる。公務員の割合では、法学教育を受けた者が多く、高級官僚は大学教育後に採用される。競争試験制度で法学や政治学が主である。フランスと同じく、イギリスと異なり、ドイツは公務員の採用とその社会化假定が求められる教育と焦点化したテーマとなっている。これはドイツの公務意をテクノクラティックな公務行政官の自己イメージを生み出

すのである。

英国の総合職型公務員の性格は、ヨーロッパ大陸と対照的である。それには様々な理由がある。もっとも重要な根拠は軍隊と関係する、と言われる。伝統的な「上官奉仕 (senior service)」思想がある海軍力に国防を依存する。だから、陸軍をモデルとする行政制度を必要としなかった。この経験は米国の組織的でテクノクラティックな官僚制が成立しなかった理由である。

欧州大陸は陸の帝国と陸軍の効率性の軍事がである。行政文化はローマ時代にまで遡り、今日の大陸の官僚制はプロイセンと、ナポレオン時代のフランスから発展した。フリードリヒ大王、ビスマルク、ナポレオンのいずれもが外敵の脅威をいかに守るかの方法を考えた。軍事的な支配を確立・維持できる「行政国家」を建設する能力は不可欠であった。軍事方針が構造化し、今日みられるテクノクラティックな官僚制とその文化を発展させてきた。

官僚制の内部作業は何であろうか。党派性ある政治システムと市民サービスの間の境界への影響にある。例えば、官僚は自己利益を増進するに関心がある集団とみなされる。典型的には、自己機関の権限の維持・拡大や予算増額に熱心である。官僚にとっては、市民サービスは自己の立場を有利にする予算を最大化することしか関心がない、と言われる。行政官を「事務の具体化役 (bureau shaping)」と呼ぶものがそうである。したがって、財務省の市民サービスは税制改革に反対することにある。その改革が自己の領域にある影響力のためでなく、十分な資源ある行政システムを破壊させない確約を取り付けられないからである。このことは、官僚制が政治改革に抵抗するだけでなく、官僚利益に走ることになる。

そのような傾向は、行政文化とは関係なく、すべての市民サービスに影響しやすくなる。様々な公務員文化についての議論は、実際のとのちがいを誇張する傾向があるかもしれない。この見解も官僚支配が政治的問題と同

様に技術的な行政問題であること示す。

### 3 高級官僚の政治化

官僚制の政治支配と行政支配の必要性は高級官僚の一部の政治化が重要な問題となる。公務員が十分な資源と無感情なマシーン以上のもでないと、大臣の政治的見解を新しい政策目的に展開するのに手助ける人々に依存する。公務員が自己のアジェンダをもつなら、そうすると大臣は彼（女）らが政治的に信頼できる、重要なポジションにいる人々を欲するだろう。政治家の決定が事実上、実行されるまでに、政策履行が現場にまで徹底する。大臣は、より複雑な技術を要する政策分野では、省庁の高級官僚の見解や履行過程の透明性がなければ、自陣営からの自らの手足となる政策専門家を必要とする。

この事情にかかわらず、欧州諸国には米国のような高級官僚を指名するシステムは存在しない。アメリカの大統領が交代したとき、各省庁の大部分の綱領官僚も交代する。大統領の見解に共感する法律家、学者、その他の専門家の大集団が統治システムの外から政権に参入する。その「獵官制 (spoils system)」は大統領を選挙で手助けした見返りの論功行賞である。このシステムは現在、大統領が高級官僚による政治支配を効果的にできることを保証するのに使用される。

英国、アイルランドでは、公務員は非党派的である。新しい大臣は初めて担当する省庁に入るとき、これは未知の人々の中で業務を行うことを意味する。大臣は省庁の公務員幹部に迎え入れられる。前大臣の書類は片づけられ、新大臣は高級官僚からのブリーフィングをもとに新しい仕事を始める。大臣は高級官僚と親密にならなければならない。仮に政治的な「主人」と公行政上の「公僕 (public servant)」とが折り合いをつけられないなら、すべき仕事は成就できなくなる。これは大臣が処理されてきた手段であり、大臣はそうのように演じなければならない。仮に新大臣が強力であ



るなら、省庁トップを移動させることが可能かもしれない。しかしその時でも、その後任候補者の選択権はきわめて制限されている。

他方、英国とアイルランドの大部分の公務員は様々な政治的支配者に奉仕する、積極的な姿勢を取るし、徹底的に大臣のために最善を尽くすように社会化されてきた。たとえ公務員は投票を禁じられていないとはいえ、多くは実際に投票しない。この顕著な例は1999年末北アイルランドでの行政機能の範囲を引き継ぐ内閣構成にみられた。

北アイルランドのユニオニストとナショナリストの間の紛争の中心にあったシン・フェイン党政治家のM・マクギュニス北アイルランドの新教育大臣に任命された。高級官僚がどのくらい論争的な新大臣であろうと驚く様子を見せずに、トップの官僚は彼が公務に就任する初日に歓迎の意を示しことがある。

一般的に公務員が自身を非党派・中立的であることを誇示するが、高級官僚は政治的主人公が誰であるかに対して公平無私である場合ではない。しかし、彼（女）らは多くの大臣よりひとりの大臣を選好すれば、このことは政策だけでなく、政治的に弱いボスより強力なボスに遣えることを要望することになる。高級官僚はたいてい強力な大臣であることを選択する。閣議内で自省庁の利益を獲得できる人物を好む。

イギリスでの近年の傾向は高級官僚内に新たな政治的幹部の形成がある。1964年、長期の保守党政権後、労働党党首のH・ウィルソンが最初に首相になったとき、彼は官僚が自分の実行したい一連の政策に協力しないだろうと危惧した。したがって、彼は労働党が信任する人物を大臣の個人的助言者とする新たな役職を設けた。キャリア官僚は助言者を邪魔者とみなし、効果的な手法で政策決定過程の外に追いやった。M・サッチャーは、ウィルソンと同様に、官僚を信用せずに統治システムの外部から個人的な助言者を指名した。1997年労働党が政権復帰した際、T・ブレア首相は政策過程できわめて重要な役割を担う閣僚に政治的助言者を担当させた。これら

の助言者は、大臣にとっては助言システムの中の一種の「門番 (gatekeeper)」とみなしている。その多くは労働党から強い信頼ある政策専門家である。したがって、彼（女）らは技術的な助言に加えて、政策（形成）過程において大臣の手足となる。実質的な結果は、大臣の助言者によって、高級官僚の役割は最小限補われるのであった。

同様な工夫がアイルランド労働党によって設けられた。労働党に同調する政策活動家が外部から綱領マネージャー (programme manager) に招き入れられた。彼（女）らは該当省庁内で大臣に助言し、政策を調整する。この人々は公務内で活動するが、行政機関の一部でなく、政治的使命を担当する。この実際のヴィジョンはその時以降、様々な連合政権内で継続してきた。1997年に組閣した連合政権の北アイルランド和平プロセスでは、首相の重要な政治的役割を果たした。そのシステムは公務員を分断する効果がある。ある人々は、そのことが高級官僚にもたらす政治化 (politicalization) を嫌っている。他の人々は高級官僚の仕事を必然的な政治的次元となるひとつとして評価する。そして自分たちの大臣への「政治」的助言が明らかに政治的使命を帯びるシステムを好意的に評価する場合もある。この意味では、助言者は政治的な交渉では中心的働きを実行できると考えられる。

これに対して、欧州大陸では、ベルギー、フランス、ドイツのような国々は高級官僚の政治化が指摘される。フランスでは、これは閣僚システム (system of ministered cabinets) に制度化されている。官房 (Directure de cabinet) は大臣の権限で指名される。

これらの官房は20から30ほどの政策専門家のチームである。大臣が支援の2つの重要な働きがある。ひとつは内閣の政策が実際の実施を支援することである。官房メンバーは各大臣の手足の役割を担うのである。もうひとつは省内で大臣を助言することである。現代の閣僚は複雑な環境において身を置き、大臣は省務の集中を強いられる。省庁のキャリア官僚も特別

な省庁の責任に専念する。結果的に、他省庁が大臣と衝突の可能性も大きい。たとえひとつの省がその措置の最終責任を取ったとしても、実際の政策問題は政府すべてに影響を及ぼすからである。また、これらの官房は大臣の省庁外の情報を収集する。大臣が他省庁との接触が必要な外部の展開・情報を報告する。

理論上、官房制がフランスの大臣に外部の政策助言者を指名する機会を与えられるけれど、現実には典型的な大臣の官房の大多数は官僚である。行政を論じる際に、多くのフランスの大臣は元官僚出身者である場合が多く、官僚との「政治的提携」は欧州大陸中どこよりも明らかである。これは高級官僚と政治的アプローチを共有することから、大臣に官房用のために官僚を選別するのが容易となる。

フランスの官房制と同様なシステムはベルギーでもみられる。政権の変更は高級官僚の交代も実際にある。それは、特定大臣と個人的な結びついた助言チームに関わりが人事移動を生じさせる。この現象は他のヨーロッパ諸国でも制度化した形態でみられる。

例えばオランダでは、大臣はキャリア官僚以外から政策立案、委任研究、政策評価の専門的助言を求めることがある。この方法で指名された人々は大臣が職を去った後もそのポストに残る場合があるので、政府省庁でのトップの地位が指名できるシステムとなる形である。このことは大臣に高級官僚の政治的忠誠心が自らとは異なることを感じさせる。近年では大臣の責任（Ministeriale Verantwoordelijkheid）に関心を導くような、高級官僚の忠誠心が議論されることがある。

もちろん部分的には大臣の官房に向けての傾向はテクノクラティックな世界での認知ほどではない。これは大臣、がイデオロギー的に共感する視点に立脚して専門的助言を求めるのである。そして、それは省庁外に基盤をもつことになる。

#### 4 公務員の説明責任の増加

行政は、その文化やスタイルを考慮しないなら、政治的である。官僚がその権限ではある意味では「政治家」である。高級官僚は、政治的な上司のもとにあっても、公共政策について重要な決定ができる存在である。様々な社会的アクター間の資源配分には重要な意味がある。つまり、それは政治のきわめて本質的である。高級官僚は新しい政策主導を展開する、多くの予備作業に責任をもっている。したがって、公共政策形成全体に精通する。高級官僚と政治的行政幹部の交流は政策履行だけでなく、重要な公共政策決定を形成・決定する段階でも機能しているためにも相互理解は不可欠である。

さらに行政レベルでは、伝統的な「大きな政府」の公共部門と結合した管理スタイルについての懐疑論は「ニューパブリック・マネジメント」の影響がある。これらは各公共部門においてヴィジョンの実現方法の戦略計画のための必要性、サービスの伝達（service delivery）の「クライアント中心（client - centered）」のアプローチ、そして伝達に失敗した場合の責任を公共部門がとる必要がある。

現代西欧諸国は、多くの点での類似性にかかわらず、ある重要な決定がなされるレベルでは相当多様な形態を採用している。例えば、英国とアイルランドは重要な決定が国政レベルでなされる点では伝統的に中央集権的である。他国、とくにスイス、ドイツ、オーストリアは脱中央集権化（分権制化）の伝統がある。しかし、全体として西欧諸国をみれば、より脱中央集権化がこの数10年間の傾向である。政策形成と政策履行に関して重要な決定がよりローカルや地域的な場に移されている。このことはきわめて中央集権化した政策決定体制をもつ歴史がある英国やフランスでもはっきりしている。ローカルな場で政策決定を行う制度がある国々、例えばスウェーデンやデンマークでは、より大きな権限がローカルな当局に委譲する傾向がある。

現代ヨーロッパでの政策形成の脱中央集権化では、2つの異なる特徴がある。第1は「連邦制」と「単一制」の国家間の区別に関係する。この区別は多くの欧州諸国では地域ごとの権限増に応じて不明確になっている。第2はローカルな統治システムと関係する。単一制国家でも、強いローカルな統治システムが可能である。そして逆に連邦制国家でも、弱いローカルな統治システムが可能である。

## 5 司法と政治

裁判所と政治との関わりでは、法令審査（司法審査、違憲立法審査、judicial review）がどのような形態を各国が採用するのか。法令審査は、政治の決定を法の番人の立場にある裁判官が法やその執行を憲法上に適合するかを審査することである。これは政治に影響することがある。

法令審査制度は、裁判所が適用すべき法律が上級の法律（特に憲法）に適合するか否か、政府の行為を審査し、憲法に反するなら、当該法律を無効にする権能を指す。審査する担当機関、問題の取上げ方、違憲審査の限界など、国によって多様である。法令審査は2つの形態があり、そのうちひとつか両方を採用する。ひとつは具体的な法令審査であり、裁判以前のある特殊な場合から生じる。法令審査は、当該の法律が違憲であるか、無効か有効であるかを審査される。日本やアメリカのように具体的な訴訟によって判断する場合である。

もうひとつは抽象的な法令審査であり、特殊な場合とは関係なく通常の法の審査である。ドイツのように抽象的な審査を憲法裁判所が行う場合である。この法令審査は、通常の手続き、政治当局（例：元首、首相、議会の一定数以上の議員）によって着手できる。

さらに、抽象的な法令審査では、2つの形態が採用される。ある国々では、法律が成立後、短期間（通常3カ月）で着手できる。これは後驗的な法令審査である。ポルトガルでは、法令審査は法案段階で実施できる。フ

ランスとアイルランドでは、法令審査は法案が法律になる前にしか実行できない。

ある国では法令審査制度がない場合もあるし、制度上または事実上ある場合もある。法令審査は特別憲法裁判所が通常の裁判制度で可能な場合がある。ポルトガルのように両方が可能な国もある。

ドイツやオーストリアの憲法裁判所は、フランスの憲法審査会やアイルランドの最高裁判所と同様に、直接政府や議会に強制力を発揮する意味で、これらの国の政治アクター間で考慮される存在である。イギリス、オランダ、スウェーデンのような国でも、裁判所が違憲として法律の無効を宣言できる。その点では、司法府が政策決定に積極的に影響することを証明する。

こういった裁判所が政治に関わるのが歓迎される傾向がある。なぜなら、与党が議会を支配するので、議会は政府に意味あるチェックを課すことのできるからである。政権の大臣は、自分たちが起草した法案を議会が承認するか否かを気にしないが、多くの大臣は裁判所がその法律を是認するかどうかについて不安視する。そして実際に、大臣は法律（案）が司法当局に承認する保証を求める。政府法律（案）を阻止する裁判所の権限を支持する人々は、多数派の横暴への抑止効果となる、と主張する。政治権力の実行をチェックできると評価する。司法がある分野で逸脱した政府政策を阻止することになる。これは1980年代前フランスでは堅調であった。左翼と右翼のそれぞれの政権は憲法審査会によって制約を受けたことがある。

しかし、裁判所の権限増に反対する人々は、代表制政府の概念をはき違えている（裁判官）、と批判する。法令審査は一握りの、選挙されない、責任を取らない、代表権のない個人に権力を与えることになる。国民が政権与党に次期選挙で責任を問うことはできなくなる。そのような法令審査が政府の極端な政策の実行を阻止するという主張だけでは正当化できない、と主張する。裁判所の政治への介入は保守側に好意的になりがちだからで

ある。

法令審査のあるべき形態についての結論は、アメリカでは過去2世紀議論されてきたが、明確には表れそうにない。司法権について、ヨーロッパでは人々の意見のデータが欠いている。西欧のある国々では、司法当局は議会や政党より非常に評価される。ただ確実なのは、近年、司法が西欧政治に影響することが多くなっていることである。西欧諸国の政治を考える際には、裁判所のもつ政治的な役割をゆるがせそうにない。

EU加盟国には、ルクセンブルクにヨーロッパ司法裁判所がある。そこでも法令審査を実施できる。EU憲法が加盟国内法とEU法とが矛盾する場合、加盟国の法を無効にできる。

欧州諸国の裁判所は、政府の行動の合法性や合憲性について判断を下す機会が多くなっている。自己の利益や権利が侵害されるとみなす利益集団や個人が保証・補償を求めて裁判所に訴える。

表9-1：司法と政治の関係

国	裁判所の政治的機能
英国	不文憲法なので、違憲と宣告される法律の可能性は存在せず。しかし、裁判官は当局の指定した権限以上に公的権威を宣告する権利を所持し、その判断はある場合、政治論争をもたらすことがある。これに対する批判は、その判断が保守党に同調することや、市民の権利に関心を示さないことで裁判官を告発する
フランス	裁判官による統治の怖れがあるので、法令審査制度は存在しないけれど、「疑似司法団体」である憲法審査会（Constitutional Council）は、議会で承認された法律（案）を大統領がそれに署名する前に当該法律（案）の合憲性を判断できる。審議会メンバーの指名には、政治的背景がある。1980年代前半、右翼陣営の任命権者が支配した審議会は社会党政権の行動を制約する裁定を多く下したことがある。しかし、右翼政党が1986年、1993年に政権を獲得しても、同審議会はもっと積極的な立場をとり、右翼陣営には困惑の原因となった。
ドイツ	連邦憲法裁判所の裁判官は政党ごとに任命される。その判断は政策形成に重要な影響を及ぼす。事実上、政治的決定となる。例えば、1950年代には極端に急進的な政党を禁止した。人工中絶が1975年、1993年に自由化されたが、その適用範囲を制限した。その裁判官の職務に対する無党派性は国民的信頼を得ており、議会はその判断を尊重する。実際、議会は時折、その反応を先取りできずに批判されることもある。その結果、憲法裁判所との対立回避のため自己抑制をとることもある。

イタリア	戦後裁判所は非常に政治化する。憲法裁判所の裁判官は主要政党と結びつく。同裁判官が訴訟の判断に際し主導権を握る。裁判官が組織犯罪や1990年代半ばの政界腐敗と戦う姿勢は国民から尊敬される。また憲法裁判所は、国民に市民的自由を向上させる働きをした、と高く評価される。例えば、ファシズム時代からの抑圧的な法律を無効にする判断を下した。
スペイン	憲法裁判所の12人の裁判官中8人は政党間の協議したうえで議会に指名される。あとの残りは政府が指名した2人、裁判官を代表する団体が指名した2人である。憲法裁判所は、50人の下院議員か50人の上院議員に要請されるなら、法律の抽象的な審査を実施する権限を所持する。1983年社会民主労働党政権時代、同裁判所は急進的な法律を抑制する手段として右翼の野党に利用されたが、その判断は当時の野党との政治的同意があるわけではない。
スウェーデン	憲法上では法令審査制度は規定されるが、とくに民主的に選挙された議会の立法行為に裁判所が法律を違憲と判断することはない。しかし、裁判官は提訴された法律の合憲性についての助言的な立場から意見を述べただけである。ただ、その助言は相当な重みをもつ。裁判官は厳格に非党派的であり、いくつかの点で、国家官僚に密接に結びついた行政官という役割に徹する。
オランダ	法令審査制度の伝統はない。憲法120条で裁判所は議会による制定法を憲法上の判断から論評できない。ただ現実には、裁判所は、議会があいまいな法律を承認した法律を具体的に解釈すること、政府措置を留保することなどから、結果的には法律が規定する以上に内容の判断を行う役割を引き受けることがある。もっともそのことによって、政治的影響力があるわけではない。



## 第10章 政策決定パターン

### 1 利益集団（圧力団体）理論

利益（interest）には次の内容がある。

- ①政治過程を通じて利益をえようとする有利さ、または利得そのもの。
- ②人や制度が他の人物にカネを貸すことで見返りを受け取る特別なカネ。
- ③社会、経済、政治の行動への人の態度に影響する職業または専門での契約。
- ④実体のない、例えば自由、または具体的な形での所有のようなものに対する権利。
- ⑤共通の主義（cause）を共有する、ある個人の集団が他の集団と政治的競争下にある利益。

現代社会は社会にある様々な利益を組織化した結果を考察しなければならない。利益集団（interest group）、圧力団体（pressure group）は、「自己の特殊利益を擁護・増進するために、政治過程に影響を及ぼそうと働きかける集団・団体」である。もちろん、すべての利益集団が圧力活動を行うとはかぎらない。ある集団が政治過程に参加し、自己利益の実現を図る際には「利益集団」「圧力団体」に転換する。

利益集団理論は、「諸個人が集団を通じて機能し、集団が共通利益にもとづいた集団目標を促進するため適切かつ必要なものとして行動する前提にもとづいた理論」である。集団過程は、特定集団の行動・対応の発展や集団目標の定式化を含む政治過程の基本特徴とみなされる。

トルーマンは、自著『統治過程（governmental process）』において、集団相互作用を公共政策の真の決定要素とみなし、集団の相互作用に着目した。利益集団は、「社会における他集団にある主張をする、ある利益を共有する態度集団」と定義され、「集団が何らかの統治制度を通じてか、それに基づいて自己の主張をするなら、集団は公的な利益集団になる」。集

団圧力はアクセスと影響力の主張の確立を通じて保障され、立法府へのアクセスへの多様性と比べて、行政過程がアクセスの点では多くの機会を準備することを、トルーマンは強調した。彼は、集団が全政治システムの中でどのように相互作用し、機能し、影響するかを描写と分析を行った。そこでは2種類の集団が存在し、そのひとつが顕在的集団（existing group）で、もうひとつは潜在的集団（potential group）である。潜在的集団は共通する価値と態度をもつ人々によって構成されるが、自己の利益が脅威にないとまだ考えるが、一度その利益が脅威にあると、利益を保護する集団に変貌する。

レイサムは政策過程に接近を試みる多様な私的団体のような集団を概念化した。権力のための特徴・関心が全私的団体に結びつく政府に起因するからである。レイサムは政治的共同体の基礎構造が結社にもとづくものである、と主張した。国家または政治共同体は集団関係で許容された行動の諸規範を確立し、これらの規範を強制する。その点では国家は集団の活動を監視し、目標を発展させるので、紛争での集団間のレフリー役以上の存在である。立法府は、ある成功した集団の勝利を承認する責任があり、制定法の形で譲渡・協力・妥協・獲得の条件を記録するレフリー役とみなされる。ところが、官僚の機能は異なる、官僚は「勝利した集団が勝利したルールを取り締まる分野で残された「監視・管理・差配役」のような存在である。

## 2 利益集団

政治共同体を構成する各部分が代表するメカニズムを民主主義と捉えるならば、現代の政治共同体はタウンミーティングを管理できる次元をはるかに超える。個人（＝社会）と政治制度の間に政治的仲介として役立つものの中に利益集団・圧力団体が存在する。このカテゴリーには多様な種類の組織が含まれる。例えば、労働組合、実業団体、専門家団体、消費者団

体、環境保護団体、ある争点だけに関心ある集団などがそれに該当する。

通常、利益集団はその集団メンバーの今日つする利益で結合するものを指すが、一部の利益だけでなく、すべての国民利益を代表することもあり、例えば平和団体、環境保護団体などの公的利益を求める集団をコーズ・グループ (cause group) と言われる。

利益集団が登場した背景には、19世紀末以降の資本主義の高度化があり、政治社会構造の変容からである。

①利益の多様化現象：工業化・都市化にともない、社会の利益は分化する。その過程で生み出される利益を中核に様々な団体が結成された。同じような利益を一方で、強力な団体が組織化すれば、そのことで不利益を被る人々も対抗上、団体を組織化する。例えば、労働者の組織化は当然に経営者も団体を結成する。特定利益を求めて連鎖的に組織が増殖する。

②行政国家化：現代社会の特徴は政府機能の質・量ともの拡大であり、国民生活の隅々まで及ぶ（「揺り籠から墓場まで」）。社会における利益は政治の中で実現されることがはっきりしてきた。その結果、団体・集団は、特に公的な予算、補助金、公共事業など財政支出の増減に作用する政治過程に働きかけざるをえなくなり、逆に政府の対応は団体・集団の形成・活動に影響され、そのために政府機能の膨張は人々の集団化を促進する。

③制度欠陥：現行の政治制度は部分的利益を代表せず、それは政治制度自身の欠陥でもある。すなわち、議会議員は、有権者個人が選択する意味では個人主義を建前にする。団体・集団の利益を代表する制度は原則上存在しない。同様に、政党も建前上は団体・集団の利益を代弁することを採用しない。

政治の単位が団体・集団で定着すれば、政策争点の動向は集団の存在や意向にそくしてあり、個人がそう簡単に影響を及ぼすことはできない。有権者数の増大はそれに反比例する形で1票の効力は低下する。自己の利益を追求する集団を通じて圧力活動は現代政治に広く普及したものとなる。も

ちろん、「圧力」のマイナス・イメージは存在する。それは、組織化された少数利益を過大に表明し、組織化されない社会的弱者を無視或いは歪める結果を招く。しかし、組織的観点では、関与するメンバー数が多ければ社会集団の組織化は困難である。したがって、十分に組織化された少数派集団の圧力行動ほど、公共政策の決定過程に強く影響力を行使できる。とはいえ、団体・集団が政治に圧力をかけることは、その本場であるアメリカでは、そのこと事態は批判の対象とはならない。なぜなら、団体・集団の組織化は憲法上、保証された個人の権利であるからである（結社の自由）。

ではもっと根源的な問題として、なぜ個人は集団に加入するのか。言い換えれば、集団の組織化の過程はいかなるものなのか。個人間の共通利益が中核となって集団は組織化される、例えば、労働組合は賃金増額、労働条件の改善など組合員の共通利益を維持、増進する。経営者団体は資本主義の擁護のために存在する。ただし、メンバー間の共通利益だけでは十分条件ではない。その核心は集団の追求する共通利益が「集合財」としての性格をもつことにある。「集合財」とは、「たとえ  $n$  人からなる集団  $X$  のどの個人  $X$  がそれを消費しても、当該集団内の他者が利用できないような財」である。集団目的が達成すれば、そこから得られる便益は費用を負担したか否かに関係なく、集団内のいずれの個人にも供給され、だれもその消費から妨げられない。たとえ、その結果が各個人の便益になるとわかっていても、大集団ではそのメンバーは通常、集団がその目的を獲得するための「犠牲」を準備しない。その事例は大きな経済集団（例：消費者）が組織され、協力に組織化された集団（例：経営者団体）よりずっと弱体である。言い換えれば、「共通利益」の存在だけでは、集団行動をとる潜在的メンバーである人々を留めおくことはできない。例えば、熱心な労働組合員も未加入な労働者も、労働組合の成果（例：賃上げ）という便益を享受する。

利益集団の活動が便益＝集合財となるなら、個人は集団活動への参加に

ともなう費用を負担しようとしなくなる。つまり、個人は負担なしに便益だけを享受しようとする。これはフリーライダー（「ただ乗り」）である。フリーライダーの続出は、組織・集団の活動の維持を不可能にするばかりか、集団目的そのものを実現しえない事態となる。大集団ほどフリーライダーが発生しやすい。個人が負担しなくても、集団全体の結果があまり変化しなく、個人の影響力は小さく、特命効果が生まれる、なぜなら、大きくなるメンバー1人当たりの集合財供給のための費用負担は小さいからである。

フリーライダーの抑制は集団行動への参加を促進することである。対処は、①労働組合のクローズド・ショップ制のように団体への加入強制化か、②実現すべき集団目的とは異なる別個の誘因の提供が必要となる。後者は選択的誘因（selective incentive）で、その団体加入者だけが享受できる私的な便益などを提供することである（例：労働組合員だけに提供される保健、レクリエーション活動）。個人は合理的選択にもとづき、自己利益の追求において最小費用で、最大便益を求める行動を取ろうとする。もちろん、現実はそれだけではない。便益を受けなくとも組織に加入する個人も存在する。それは個人が参加した集団生活自体の喜び（連带的誘因）やメンバーであることへの一体感（目的誘因）など団体加入の誘因である。連带的誘因（solidary incentive）は集団目的達成の満足感、共通する価値やイデオロギーへの支持である。例えば、1960年代後半以降、環境保護団体、消費者団体では、目的誘因は決定的役割をなし、特に公共利益を目的とする団体は、私的な経済便益を志向せず、メンバーの利益に限定されないのが特徴である。個人の団体加入は様々な要因からなるが、団体リーダーは潜在的メンバーを有効に動機づけるために異なる誘因を戦略的に使い分ける。

同じような組織として、個人の利益を代表する利益集団と政党の相違とは何か。政党は政治権力（政権）の追求を目的とするのに対し、利益集

団・圧力団体は政権掌握を直接目的とせず、政策決定過程の外側（アウトサイダー）にあって、議員、政党、官僚に働きかける。利益集団は名目的には国民全体の利益を標榜するが、実際は特殊利益を求める。だから、その政策は個別的、限定的である。重要な相違は、利益集団が利益表出機能を重点に置くのに対して、政党は利益集約機能に重点をおく。

利益集団と他の社会集団はその境界を明確にすることは困難である。また、利益集団は多くの活動において政党の機能と類似する。例えば、候補者のためのキャンペーン、キャンペーンのための資金提供、公職のための任命、政策の作成などにおいて政治過程に密接に関わりあるが、両者の決定的な相違は政府を統括する目的のための候補者を指名したりせず、政党と異なりあくまでも自己の利益を求める点では、政党が国民全体の利益を建前上でも追及することでは相違がある。利益集団はフォーマルな組織程度が高いので、社会運動と区別される。多くの社会運動はインフォーマル・グループや個人の協力だけでなく、フォーマルな結社を含む（例：アメリカの女性運動）が、社会運動の意味で政治に関わる多くの私的組織は通常の意味では一定のメンバーをもたない。最近、政治学では「利益集団」に代えて「組織的利益（organized interest）」という用語を使用するケースもある。

様々な利益集団を分類すれば、次のように類型化できる。

- ①セクター団体：社会の経済的、職業的な構成を反映する市場的な団体（例：専門家団体、経済団体、農業団体、労働団体）
- ②政策受益団体：政府の活動にその存在が依存して、少なくとも政府の活動に密接に存立する団体（例：教育団体、行政関係団体、福祉団体）
- ③価値推進団体：特定のイデオロギー、主義・主張をアピールする団体（例：労働団体、市民・政治団体）

利益集団の類型ごとに、政治過程に働きかけが異なり、政府機能の拡大にともなう政策受益団体の台頭に焦点を当てている。

### 3 利益政治形態の多様性

利益集団はある特定利益を獲得するためにある機能を果たす。例えば、利益集団は自己のために計画的で安全に政策を助成するために官僚に情報を提供するし、またその組織・メンバーの利益を最大化するための政治過程に関与し、具体的な政策決定アクターを説得する。利益集団は政府が何をするかを認識、政治過程について教育、支持を掘り起こすためにメンバーとのコミュニケーションを活発にしておく。コミュニケーションの方法の過程で、仲介者としての役割で類似はあるが、組織的利益政治の性格の点で、利益集団間に民主主義国家間で実質的相違が存在する。民主政体内でも集団は規模、資源、争点の数・種類、その潜在的支持者で多様である。さらに、利益集団は政治資源的または非政治的に利益を増進する手段での装置も多様である。政治的影響の達成手段の使用や動員・抗議の公的戦略の採用で、内部や外部の存在として機能する程度でも利益集団に相違はある。

利益集団の数だけ広範なヴァリエーションがあり、集団メンバーである市民の割合での相違に関係する。北欧諸国では、例えばイタリアと比べれば、労働者が労働組合や専門団体に加入する比率は極めて高い。相違は組織される現実利益に直面する相対的な困難さ（と政治的緊張が加わって）と関係する。社会的亀裂の軸の性格と数は組織的利益政治に取り囲まれる。利益代表は機能か地域かで集積するか断片化する程度がある。利益政治は特定の「顧客層（constituency）」の組織次第で独占程度が変化する。さらに、相対的な強さの条件での相違は、組織労働勢力や市民グループによって準備される反対の力が、実業界に対する消費・環境問題と関係する。民主主義国ごとに利益集団を配列することは沿う単純にはできない。利益集団が政治に巻き込まれる方法で民主政体間に実質的な相違は存在する。民主主義は利益集団と協力する程度で相違はあり、政党との同目的での結びつきでの強さでも相違がある。



例えば、英国の労働組合は米国のそれが民主党に結びつく以上に労働党に密接な関係がある。さらに、利益集団と政府の間の関係、利益集団の強さでも実質的な相違はある。特に利益集団は相対的に自治的なアクターまたは国家の創造物の程度でも相違がある。例えば、ドイツの利益集団は公的に承認された存在であり、州との結合が制度化し、より特別な争点では政府の一部と関係する。そして、政府助成の恩恵がある特定の「顧客層」の代弁や支持を表明することを期待される。民主主義も利益集団に採用されるテクニクの混入方法で相違がある。

フォーマルな政治制度、政党（数・イデオロギー・競争）、政治的伝統と政治文化などの各次元にそったヴァリエーションは相違を反映する。組織的な利益政治の点でカ国の相違を理解しながら、国家と組織的利益の相互作用の2つの典型的なパターンは存在する。その2つとは、ひとつは多元主義モデル（pluralist model）、もうひとつはネオ・コーポラティズム・モデル（neo-corporatism model）である。

多元主義モデルは無数の自治的な利益集団が存在し、競合関係に参加できることを前提とする。それは政治的対立ごとに組織、集積された形では存在しない。多元主義的な利益集団政治は新しい集団の参加を比較的容易にする。政治に関わる利益集団は国家の要請より自己のイニシアチヴで行動する。だから、利益集団はどの政治的な争いをどのような「政治舞台」で行うかの選択する自由をもつ。

ネオ・コーポラティズムは、地理的基礎にもとづく個人の平等な代表を供給する代表制民主主義に組織的利益の機能的代表を供給することで代表制民主主義を補完する。通常、数的に制限された頂上（巨大）団体が政策形成に参加できる。その組織は国家によって承認、許可されて公的なコントロールや委員会での行政権の代表や参加を通じて政策形成で調整役を担う。重要な政策は主要な経済利益をもつ労働組合、経営者団体、農業団体の各団体を協議したうえで政策を決定する。だから、その巨大組織はメン



バーの能力を公的に保証することにもなる。

この2つのモデルを現実の各国家に分類すれば、両タイプに典型的の属する国家は存在しない。オーストリア、スウェーデンはネオ・コーポラティズム・モデルにもっとも近く、それに対し米国は多元主義にもっとも近い国と言える。しかし、実際は多元主義とネオ・コーポラティズムが両極の対照的なモデルとは一概に述べられない。例えば、フランスは強力な中央集権国家であり、利益集団は弱いこと意味する。また、日本は実業界と自民党政府の協議があるので一見するとネオ・コーポラティズムであるようだが、労働団体を排除した形で政策を決定する。つまり、両極間の線上のどこかに位置づけるかは現実の事例では困難である。多くの民主国家で各争点をみると、総体的にネオ・コーポラティズムで他の分野では多元主義的である混合パターンに配置される。結局、全争点分野での政策形成を考えれば、唯一のパターンは存在しないことになる。一国内にネオ・コーポラティズムと多元主義とが共存する。そしてどの国家にも共通するのは、現在の民主主義は私的な団体生活の形態なしに機能しない、ということである。

#### 4 多元主義モデル

近代民主的な秩序は結社・集団・団体の存在を基本に攻勢され、結社間や結社と、国家の関係は相対的に独立した存在であるという考え方である。この見解は一元的な議論に対抗する意味で多元主義的民主主義と呼ばれる。

トクヴィルが予知したように、民主主義は結社・団体の生活が本質であること裏書きしたからである。連邦制、権力分割、脱中央集権的な政党、多面的な集団・結社をもつアメリカにおいて、多元主義が支持、育成される風土がすでに備わっていた。

1950年代、1960年代、多元主義的民主主義が対抗した一元論とは、民主的な政治体制での政治においても支配階級あるいはエリートが政治的な決

定権を所持するとする見解である。その一元論的な見解の支持者は、一方に支配階級が資本主義の必然的な帰結だとするマルクス主義者、他方に戦前のV・パレート、G・モスカ、R・ミヘルス、戦後のW・ミルズなどのエリート論者がいる。

経験的研究によれば、公共政策の決定は多様な対立する利益・目標をもった多様な集団に影響される。だから、多面的で相対的に自立した結社や集団が民主的なシステムでは必然的に登場し、それらが政策形成の主役になる。なぜなら、民主システムは個々の権利と機会を保証する制度でもある。結社はそのような権利と機会を提供するし、政治生活で市民を教育するのに貢献する。それは国家との関係で市民を強化・教化する。情報、議論、交渉、妥協を遵守することで、単一利益はあらゆる争点に対して説き伏せることを保証され、公共の決定をより合理的、より受容しやすくする。政治的な次元において、自律的な社会集団は多様な形で存在し、権力は諸集団に分散する。

自律的な社会集団が多様な形で存在することは、エリートによる一元的支配を抑制させ、諸集団への個人の重複加入とそこから働く交差圧力によって集団的な要求を穏健で中庸なものとする。諸集団の相互作用にある前提は政治過程には自動的に均衡・安定する方向に動く考え方が基礎にある。多元的民主主義は先進産業国の政治体制を経験的に記述するための概念となる。同時に、多元主義はある政治体制を正当化する規範となったのである。その結果、多元的民主主義は米国を中心に戦後政治学の主流となった。しかし、多元主義理論は1960年代以降その非現実性を指摘する批判が相次いだ。

反多元主義からの批判は、現実の民主的な多元主義のアンバランスを無視する、と言う。それは多元主義がひとつの側面しか記述せず、その背後には資本家や経済エリートによる一元的支配の現実が存在することを欠落させている。たとえ支配エリートが常に特定の決定をコントロールしなく

ても、公的な決定作成者のアジェンダにおかれることから、その利益に反対する諸問題を妨害することでその支配を維持する。エリートは自己による信念を公衆から官僚までを使い、世論操作を循環させることができる。

多元的民主主義は社会的多元性を民主的価値が適切に達成されるまでを必要とせず、それが十分でなくても民主主義を維持できる程度であればよいと反論する。結社や集団はある場合には次のような傾向はある。集団は不平等を安定化し、過大視された利益は市民の意識を変容させ、公的なアジェンダを悪化させ、さらに公衆から集団までの決定についてのコントロールを疎外する。どのようなことでも副作用は存在する。だからとはいえ、多元主義そのものが否定されるべきか。社会的多元主義は民主的秩序には必要であるので、結社・集団は民主主義自身を破壊せず、また破壊できるものではない。個人と同様に結社の自立と自治はより善き生活には必要であるが、個人に危害を加える機会も当然創造する。結社も個人と同様に自治を所有すべきであり、同時に結社が原因となる弊害を削除、除外すべき方法を考えたほうがよい。自治とコントロールの間の望ましいバランスが達成される最良の方法は、多元的民主主義の根本問題である。

多元的民主主義は米国で発達したが、民主主義国にも普及した。民主的な国家は社会的亀裂が多数・多様であり、分野ごとに結社の強さも多様である。比較の点から判断すれば、米国は例外事例であるかもしれない。例えば、階級を基礎とする組織の不在、労働組合の弱さ、交叉亀裂の持続性を含む多くの要因は米国の多元主義をはっきりと他の多くの民主主義と区別する。アメリカと対極にある国々（西欧諸国）では、民主的な多元民主主義が雇用者と労働組合との間の全国的な交渉の場をもつネオ・コーポラティズムに形態で表現する、ここには労働団体が政府を支持し、合意にもとづいて必要なら立法で実行する。これは英米での多元主義パターンとは異なる方法である。ネオ・コーポラティズムは北ヨーロッパ諸国、オランダ、ドイツ、オーストリアとその歴史的要因から形成されてきた民主主義

的な多元主義である。その視点からすれば、アメリカの多元主義はユニークな存在でもある。多元主義が近代民主主義の固有の側面で、同時に民主国家で多様であるなら、アメリカでの反多元主義による多元的民主主義批判は、アメリカでのプラスとマイナスのそれぞれの側面にスポットを当てたというべきである。

多元的民主主義は政治、社会、経済の生活において自立した結社の必要性を主張した。唯一の体系的な教義を発展させなかったが、反権威主義的な多元主義派国家の権力独占に対抗し、民主主義に不可欠な構成要素として多元性を主張したのである。これは共産主義国家での自由化と民主化の問題で、新しく形成した結社を通じて多くの人々は、従来否定された政治生活での発言、影響力、自由を獲得できるようになって、改めて多元的民主主義のジレンマに直面することを意味する。

## 5 ネオ・コーポラティズム

### (1) 展開

現在のコーポラティズムは従来の「国家」「権威」のついたコーポラティズム (state corporatism, authoritarian corporatism) と区別するために「自由」「社会」「ネオ」などの接頭辞を冠して先進民主国家に使用される (liberal corporatism, societal corporatism, neo-corporatism)。

「経済政策への重大な決定は、政党あるいは議会で採用されることは稀である。その中心の場は政府当局が労働団体、農業団体、漁業団体、医師団体などのそれぞれの代表、それに経営者団体に用意し直接会合する交渉テーブルにある。定期的、不定期的な交渉会合は、事実上、フォーマルな選挙より一般市民の生活の中でより多くの意味するようになる」。

1970年代半ば、ある政治学者たちは先進産業民主国の特徴を説明する概念としてコーポラティズム概念を復活させる。その理由は、それまで先進産業民主主義国のシステムを説明する一般的な概念であった多元主義モデル

ルでは理解できにくい国家を説明する方法を探り出そうとしたからである。コーポラティズムは利益集団の代表と政府機関が協力して政策決定する特徴をもち、したがって多元主義モデルにおける利益集団の「競争」に対して「協調」を重視する、ある意味で政策決定機関に対して多元主義モデルの利益集団がアウトサイダーであるが、ネオ・コーポラティズムの巨大利益集団はインサイダーの立場にある。

シュミッターはネオ・コーポラティズムを次の要素から特徴づける。①利益集団数の限定、②（分野内の）単一性、③（加入）義務性、④非競争性、⑤階統制的秩序、⑥職能的分化、⑦国家による承認、⑧独占的代表、⑨指導者の選択や利益の表明に関する統制、である。多元主義モデルが対立・競争・交差圧力・均衡などに注目するのに、ネオ・コーポラティズムは協調・調整・決定の制度化などを重視する。レームブルッフによれば、ネオ・コーポラティズムは「政策形成のひとつの型」とみなされ、そこで巨大な利益組織が利益の表出（もしくは「媒介」）のみならず、—その発展した形態では—「価値の権威的配分」とそのような政策の執行において、利益集団の頂上（巨大）団体同士（例：労働組合と経営者団体）と政府機関とが協働、協力して政策を決定する姿が存在する（例：オーストリアの「同権委員会」、スウェーデンの「王立委員会」）。この背景には強力な労働組合と社会民主主義政権が存在することが指摘される。

ネオ・コーポラティズムは、多くのヨーロッパの中小国と大国（例：（西）ドイツ、イギリス）では、1930年代後半から第2次世界大戦後まで発展した。各国とも階級、部門、専門の組織的利益構造も国家機関との相互作用も異にする。

## （2）定義の多様性

ネオ・コーポラティズムの概念は多くの異なった方法で定義されてきた。ある面ではファシズムや権威主義の支配の色合いと結びつく考えから完全

に脱していない。この用語はその意味で論争的なままである。だが、いくつかの内容を引用しながら明らかにする努力がある。つまり、ネオ・コーポラティズムは特有なイデオロギー、多様な政治文化、国家タイプ、経済形態、社会のあり方などから説明を試みる。もっともその概念を生産的に説明する方法は、いくつかの可能な工夫が考えられる。利益の結合がそのメンバー（個人、家族、企業、あらゆる種類の集団）と仲介機関（とくに要求を満足させる権威と他の資源をもつ国家の機関）との間を媒介できることである。この利益結合がある方法で配列され、政策決定に参加するその時に、その性格を示すために「ネオ・コーポラティズム」と名づけられる。ただ、中世都市国家、戦前の専制国家を除き、「コーポラティズム」の影響は「交換」を制度化する、唯一の方法ではないことは強調されるべきである。多元主義は現代民主主義の形態と強く結びついて、先進産業民主主義国での問題を「解決」する手段である。近年、ネオ・コーポラティズムの擁護者はわずかで、実践でのメリットを見出す人々は、「社会的パートナーシップ」「協調」「調整された市場経済」「社会的なバーゲニング」を主張する。

多元主義とネオ・コーポラティズムの両方は、政治過程の2つの対照的な側面において関わりをもたなければならない。①両者は他への主張（とくに権威）にメンバーを選好させ交流させなければならない。その行為とは、システム理論の言葉では媒介結合である入力(input)と出力(output)で機能することであり、媒介結合は代表とコントロールで同時に従事することである。利益結合はメンバーを代表とするが、仲介機関の注目をコントロールする行為に影響できないこともある。反対に、利益結合はメンバーの意見を反映することなしに行為をコントロールすることを求めることができる。それは国家機関として取り扱われ、代表を主張する人々が正当性を拒否される危険が存在する。

多元主義とネオ・コーポラティズムの間には異なった背景がある。代表

とコントロールがどのように利益結合に混合され、具体化されるかについての相違である。表は、「純粋なネオ・コーポラティズムと「純粋な多元主義」についての各要素を区別するものである。現在の政体では、オーストリアがネオ・コーポラティズムのに、米国が多元主義にいちばん近い。もちろん、多くの調査は組織的利益の配置が政策分野とセクターを交差して相当変化することを示唆する。同じ利益結合でも、より多元主義スタイルであったり、また逆にネオ・コーポラティズムのスタイルであったりする。つまり、このことは政府内の異なる機関やレベルとの相互作用で生じる問題だからである。表の右端は政治の入力サイドで開始されメンバーと仲介機関の両方についての「純粋なネオ・コーポラティズム・システム」の特徴を表わしている。利益は独占的な単位で組織され、それを代表する団体は不動の支配力を有して「頂上（巨大）団体」で調整する。この利害の交換過程において、国家は各カテゴリーに利益結合を明確な形で承認するし、政策決定過程内での組織に編入し、適切な措置との協定を交渉する。

表10-1：多元主義とネオ・コーポラティズムに該当する国の分類

多元主義	弱いコーポラティズム	中間のコーポラティズム	強いコーポラティズム
米国 カナダ	英国 イタリア フランス	アイルランド ベルギー (西)ドイツ デンマーク フィンランド	オーストラリア スウェーデン ノルウェー オランダ

表10-2：純粋な多元主義モデルと純粋なネオ・コーポラティズム・モデルの仲介様式の比較

	I. 代表（入力）	
	多元主義モデル	ネオ・コーポラティズム・モデル
I. メンバーとの関係	多元単位 重層的な主張 自立的な相互作用 自発的支持	独占単位 分化した領域 階統制的調整 非自発的貢献
II. 仲介機関との関係	相互認容 機会あることの接近 変化する同盟（ログローリング）	明示的認定 交渉的な役割 安定した妥協（一括契約）

	Ⅱ. コントロール（出力）	
	多元主義モデル	ネオ・コーポラティズム・モデル
Ⅰ. メンバーとの関係	説得的 リーダーの威信 区(個)別の取り扱い 選別的な財	利益による教化 組織の権威 強制力ある制裁 独占的な財
Ⅱ. 仲介機関との関係	情報供給 決定への責任なさ 自立的監視 圧力の動員	協調の組織化 決定への共同責任 委任された履行 集中からの退出

ネオ・コーポラティズム的な決定は、いくつかの争点が変わりながら、「一括的な扱い」という包括的な性格をもつ。もう一方の出力の視点から考察すれば、ネオ・コーポラティズム的なメンバーの利益を定義し、それを徹底化することに従事し、メンバーの行為に関して権威を実行することにある。ネオ・コーポラティズム・システムは、メンバーにとってはそれなしで済まされないような強制的制裁やサービスの撤回の適用を通じてメンバーの一体性を確保し、必要ならば「資格」「証明」「商標」などといった形でメンバーにある種の保証を与える。国家はあらゆる保障された資格を受諾し、かつ利益結合を政策履行のため責任の一部を分担させるまで共同的な発展を促進する。

ネオ・コーポラティズム体制は、そう定義された国々では、多かれ少なかれ拡大してきた。通常、高レベルの国にオーストリア、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、オランダ、中レベルの国にデンマーク、アイスランド、スイス、ベルギー、(西)ドイツ、低レベル国にイギリス、フランス、イタリアなどが挙げられる。まったく反対の多元主義の国家であるアメリカ、カナダはネオ・コーポラティズムの点では最低レベルにある。オーストラリアは非ヨーロッパ国家では興味ある事例を示して、国家と頂上団体との間で「社会契約」が締結されて、これは政治の規則的な特徴になっている。スペインでは、権威主義体制から民主主義体制への移行にお



いて、任意にもとづくネオ・コーポラティズム的な調整がどのように安定するかは興味のある事例となっている。日本では、多元主義とネオ・コーポラティズムの連続性によって分割するのが困難な事例である。

### (3) 事例

自由コーポラティズムは成熟した資本主義諸国での利益組織の発展から生まれた。その前提は資本と労働の両方を代表する中央集権化した利益組織の成立を条件とする。だから、その利益組織は、集团的同意の条件を破壊するメンバーに対して強制的な制裁を適用する能力を所持する。このネオ・コーポラティズムは、商業・産業の会議所の強制メンバーシップと労働の場で労働組織のフォーマルな役割がしばしば存在する、(アングロサクソン系のコモンローの伝統をもつ国とちがって) 高度に公法の発展した国々に共通して存在する。そして、ネオ・コーポラティズムのもっとも発達した国々では、一般的に社会民主主義政党が常時、政権に就任することも条件になる。つまり、職能的な制度では労働組織にとってその構造的脆弱さを補完する働きがある。

ネオ・コーポラティズムの原型はオーストリアとスウェーデンにある。オーストリアでは、商業、労働、農業、専門職の会議所(chamber)が強制加入させられるシステムが存在する。勤労者はそれらのひとつに少なくとも加入することとなる。それゆえ、国政レベルのリーダーシップは部門別あるいは地域的な区分ごとに効果的なコントロールを維持できる。労働組合は組織上弱体であっても、制度上の労働者代表は独占的な地位であることに変わりはない。それぞれの分野の代表は物価・価値コントロール、経済計画に関する協定で国家に「同権」の立場を保証される。集团的な社会経済協定はインフォーマルな非官僚機関である「同権委員会(Paritätischen Kommission)において実行される。だから、オーストリアは独占的な中央集権的な利益組織、階級代表の同権、インフォーマルな調整過程と言うマ

クロ・コーポラティズムの前提条件を効果的に制度化する。これは一夜にして完成したのではなく、相当の歴史を経て登場し（もちろん、オーストリアだけのユニークなものではないが）諸前提条件の組み合わせを成立させる。スウェーデンでは、国家労働市場委員会（National Labour Market Board）が形成政策についての事実上の決定を行う。

職能代表制の安定・成功が低い事例は、多くの国々で考察できる。第2次世界大戦後、20年間オランダでは社会経済評議会が経済政策について階級間の合意を形成していた。その意味では、ネオ・コーポラティズムの形態があった。しかし、1960年代からその影響力に陰りが現れ始めた。その理由は、①利益組織がより断片化したこと、②職能代表のフォーマル化したシステムが適応できなくなったこと、にある。西ドイツでも、職能代表制度は経済危機の結果として必要に迫られて結成されたが、雇用者と個々の組合が中央集権化した協定手続に反した行動を採用したために御破算に帰した。英国でも1970年代末まで、経営者団体や労働組合の代表からなる国家経済発展審議会（National Economic Development Council）が政策形成の中心を担当したが、サッチャー政権誕生後、この形態は機能せずに労働組合を政策決定に参加させなくした。1970年代以降、ネオ・リベラルな経済戦略が復活し、マクロ・レベルでのネオ・コーポラティズムの前提条件が崩壊した。

職能団体的な協定が生じる国家システムのレベルに応じて、ネオ・コーポラティズムの多様性を区別することは理解に役立つ。メゾとミクロのレベルで職能代表制度は、国家レベルではネオ・コーポラティズムに敵対的な場合でも存在する。特定の経済と政策部門は市場の力または官僚の介入から自己の範囲を保護するために特殊な地位を享受できる利益組織が多く存在する。これはセクター化（sectarization）と称され、どこの国でも観察できる現象である（日本の場合、「族政治」と呼ばれる）。その典型は農業である。農業は職能代表的な方針にそって組織化される。イギリスの国

家農業連盟（National Farmers Union）は、農業分野では特権的な地位を占めていた。イギリス医療協会（British Medical Association）はイギリス厚生省（National Health Service）内の政策を協定し履行する権限をもつ。一般に凋落部門（例：鉄鋼業、織物業）や新興部門（例：マイクロ・エレクトロニクス）では、多くの先進国ではメゾ・コーポラティズムな調整が存在する。これは市場過程では政府に要望される政策成果を生まれないことが認められるからである。その例は利益集団政治の伝統的な多元主義的説明とは別の組織形態と考えなければならない。

ネオ・コーポラティズムの議論において注目すべきは、やはりマクロ・レベルである。協定は主要階級（資本と労働）の利益を代表する組織形態で取り決められる。イギリスではかつて「物価・所得委員会（Price and Income Board）」は「疑似職能代表制」であり、確かにその職能代表を基礎に構成されたが、雇用者または労働組合のいずれかが不安定で、そのメンバーの協力を確保するために、マクロ・レベルでのネオ・コーポラティズムの制度的前提条件が不在であることを証明した。このような「疑似職能代表制」は先進民主主義国に多数存在する。だから、組織より個人の職能的・機能的代表を基礎に構成し、議会のフォーマルなコントロールの外に作動することがあれば、そのような団体制度は「真のネオ・コーポラティズム」ではない。つまり、それは政策履行のために私的利益組織に依存するが、代表の自由、個人主義の形態には組織的な国家介入が困難であることを示している。

#### （４）成果についてのあいまいさ

国家またはセクターがネオ・コーポラティズムまたは多元主義のいずれかの形態をとるとするなら、どのようなちがいを形成するのであるのか。第２次世界大戦後、北欧諸国、スイス、オーストリアの「社会的平和（social peace）」は明白な成果をもたらした。OECD加盟国のデータ分析から考え

ると、ネオ・コーポラティズム体制を採用する国家は、インフレ、失業の点では顕著な低さみられるが、経済成長の点では大きな差はなかった。1960年代、1970年代、組織的な社会階級と国家との間の包括的な合意は、福祉資本主義の中心的なジレンマを解決するかに思われた。労働組合が戦闘的になり、完全雇用を介してインフレの発生を防ぎながら、国家と労働組合の交渉は、労働者に福祉や他の政策での長期的な譲歩に代えて、短期的な有利さの取引できる材料を提供した。つまり、マクロ・コーポラティズムは成長を抑制する「分配的な連合」に変形した解決手段で、よりインサイダーとなった組織に利益の計算方法を確保できるようにシフトさせる結果となり、そのことで他へのコストを与える可能性を削減できた。

もっとも、政治的結果は論争的であった。ネオ・コーポラティズムによる調整はより市民の協力・服従、財政的効率性を通じて「統治能力 (governability)」に貢献するとされた。しかし、これは次第に民主主義を掘り崩すのではないかという疑念も出現した。巨大な頂上組織が、①主要な参加者の立場を「人」から「組織」という単位に取って代わった、②国家機関に対する代表の直接的な機会を選挙区を基盤とする議会から政策決定（権）を奪った、③独占的ならびに特権化したアクセスは重層的な競争をすることを目的とする団体の犠牲で承認された、④包括的な国家階級制がローカルで特定化された自治を削減したのである。

もちろん、多くのネオ・コーポラティズム体制の国々は安定した民主主義国である場合が多い。例えば北欧諸国の政府は、経営者団体の参加、情報の公開性、オンブズマンによる調整、政党への公的助成などで、労働者の参加の措置をもつ「実験」ともいえる最先端の政治的な試みを行って民主主義との調和を図る。ネオ・コーポラティズムは民主主義を危うくする側面をもつとはいえ、だからといえ多元主義モデルが民主的形態を保証するとはかぎらない。多元主義モデルの特徴は自主性、任意性、自立性を原則とし、より自由を強調することで民主主義を実行するようだが、実際は

権力への接近するために、(特に社会階級間で)大きな不平等を生み出すことも事実である。ネオ・コーポラティズムは政策決定過程において形式的平等を保証し、利益カテゴリーを交差する資源配分を均等化し、さらに政策履行において団体の編入を承認する。それに対して、多元主義モデルは公・私を区別し、そのものの能力によって欲求をグループ分けすることを規準としがちである。

現代の民主主義はネオ・コーポラティズムによって変容している。組織は個人と並んで「市民権」を得ている。それゆえ、組織に義務と責任は増大する。その結果、競争は組織間でなく組織内で行われる。先進産業社会の変化は一定のペースではなく、不確実でありさえする。現代のネオ・コーポラティズムは対照的な姿を示すとしても、ネオ・コーポラティズムはファシストが用いた古典的なコーポラティズムをそのように区別するかへの疑問は残る。確かに、現在の代表(議会)が利益代表のために工夫されたシステムと共存が図られることを了解してもだが、ただ2つの疑問が浮上する、第1はネオ・コーポラティズムと議会制民主主義との共存は経験的に実証されるか。第2はネオ・コーポラティズムが自由民主主義と両立可能なのか。

#### (4) 疑問への回答

第1の疑問には、各国の経験的な実態調査にもかかわらず、ネオ・コーポラティズムと議会制民主主義との共存は明確ではない。その理由は国ごとに形態は多様であり、一国でも様々であることである。ネオ・コーポラティズムは、米国、英国、イタリア、フランスには適用されないことが証明される。しかし、フランスでは農業部門や教育部門では、ネオ・コーポラティズムが適用できる分野が存在する。オーストリア、ドイツ、特にスウェーデンでは、ネオ・コーポラティズム・モデルが適する。それは権力が社会民主主義政党に維持されると、必然的にネオ・コーポラティズムに

なりやすい傾向がある。社会民主主義政権は労働組合と密接であり、政策の交渉相手として経営者と労働組合をパートナーとし、その達成した合意を承認する。つまり、ネオ・コーポラティズム・システムは達成する組織と合意に授与される公的地位を確保することがその本質である。交渉に関わる多様な機関が相互に正当性を承認し合い、相互に共存共栄の履行を保証し合っている。

とはいえ、疑問は残る。フランスでは、頂上組織の構造と地位が授与されたネオ・コーポラティズム・モデルの特徴が散見されても、制度的な要素はネオ・コーポラティズム政策を導かなかった（例：1981年から1986年までの社会党政権）。多元主義モデルの米国では、メゾ・レベルではあるが、在郷軍人会、復員局、その両者を取り持つ関係議員において、事実上の復員兵士へのケアへの政策がなされる。さらに、合意と協議の結論がネオ・コーポラティズムの現実を示すので、その指標の強さでネオ・コーポラティズム・モデルが適用されると仮定されてきた。しかし、トップのレベルでなく、中間レベル（メゾ・コーポラティズム）、またローカル・レベル（ミクロ・コーポラティズム）であると、その仮定はあてはまらないかもしれない。実際の政策決定過程の状況は、多元主義とネオ・コーポラティズムの両モデルの組み合わせであるかもしれない。

しかし、この点は第2の疑問と関連してくる。では、「ネオ」とは何か。これは自由民主主義と関係する事柄である。自由民主主義体制では、多様な形で、常に利益が代表され、保護され、組織されてきた。あたかも自由民主主義はネオ・コーポラティズムの登場以前の「黄金期」には純粋な状態で存在したかのように考えられがちだが、実際はそのようなことはなかった。私たちは多元的民主主義が何であるかを知っているし、権威主義的コーポラティズムの特徴と欠点をにも精通する。論点は、利益代表のシステムと伝統的な代表制を組み合わせるネオ・コーポラティズムのための「居場所」が存在するかの検討である。

レームブルッフは、その「居場所」が存在すると主張した。彼は、ネオ・コーポラティズムは多元的民主主義の代案でなく、多様な形態で多元的民主主義に相互に影響しあう、と指摘した。一方において多元的民主主義、他方において利益集団による組織化と介入の形態の間の妥協ということとは適当であるかもしれない。基本的に抑制、権威主義、寡占は非現実的であるとするなら、実行する権力に権威主義的な決定・配分の方法に正当性を与えないか、拡散的で非体系化されたコーポラティズムの要素以上のものが存在しなければ、今日の自由民主主義とは何であるか、を説明する必要はない。ところが、西側民主主義国では、旧体制的な、伝統的なコーポラティズムの要素や伝統が残っている。例えば、上院での特殊な分野での代表、伝統的世襲議員の維持（例：英国の貴族院の世襲議員）、伝統的な共同体主義の要素などがある。これらは自由民主主義にとっては「異質」な存在である。

結局、ネオ・コーポラティズム理論は、政治生活で多元的な集団を基礎におく米国とは反対に、特定利益の表現から公共政策の定式化・決定・履行を配列しながら、集団がすべて平等でなく、その機能が極端に異なることを暴露、証明したことになる。しかし、ネオ・コーポラティズムがもつとも浸透した事例でさえ、西側の議会制民主主義国はその自由民主主義体制を放棄するはずはなく、その制約があるとしても、民主主義の基本的な信条を残している。

日本では1980年代、財界、官界、労働界の職能代表からなる「第二臨時行政調査会」という審議会が設置され、族政治や国家を迂回して、重要な諸政策の方向性を決定したことがある。この第二臨調を日本版ネオ・コーポラティズムとみる見方がある。しかし、臨調政治は多元主義の基本的枠組みの中で理解する見方であるようであるが、実際には労働界代表は弱体だし、それよりも当時の中曽根首相のリーダーシップ政治として理解されるほうが有力である。中曽根政権後、第二臨調を引き継いだ行政改革審議

会などの組織の発言力の著しい低下を考えると、第二臨調は必ずしも完全なネオ・コーポラティズム・モデルとは言えない日本は各領域に絡けり利益の統合度（逆に述べれば分立度）、および政府との緊密性（協調性）の点で米国よりコーポラティズム的性格が強く、西欧諸国より多元主義的（もっと正確には分散的）傾向が強いと考えられる [Richardson, 1997: 248]。また、競争性という点では、日本は米国と西欧諸国の中間に位置づけられる。



## Ⅱ 1970年以降の西欧政治システムの変化

### 第11章 1970年前後からの変化した政治システム

#### 1 「合意の政治」の試練

##### (1) 「物質主義」対「脱物質主義」

1970年前後から先進国をめぐる政治状況は内外の変化を受ける。それは、①新しい価値観の登場、②1973年と1979年の石油危機による経済停滞から、再度形を変えたニューライトであるネオ・リベラリズム (neo-liberalism) と新保守主義 (neo-conservatism) の台頭であり、国民的な一体感は危機に陥った。また、政府は国民の要求から過重な負担で「統治能力 (governability) の危機」を指摘される。「合意の政治」は試練の時代を迎える。

##### ① 価値意識の変化 (市民社会論)

1968年から1970年にかけて、先進国は「危機の年」を迎える。すなわち、米国ではベトナム反戦運動の高まり、フランスでは「5月革命」、イタリアでは「熱い秋」、日本では「大学闘争」といった具合に、「豊かな産業社会」が前提とする「合意」形成・強化が戦後世代 (日本流に述べれば「団塊の世代」) の意識の面で拒否される。それまでの政治＝経済的利益配分が否定され、文化・社会の次元で、これまで問題視されなかった争点が噴出した。

旧世代の豊かさの基準である「生活の物質的充足 (生活の量的拡大)」を求める「古い政治 (old politics)」が、新世代の豊かさの基準である「生活の質的充実 (人間らしい生活)」を主張する「新しい政治 (new politics)」から批判を受けることになる。

民主主義観に関しても、戦前生まれの世代が戦後に達成したエリート論民主主義を、戦後生まれの学生・新中間層が批判し参加民主主義を要求した。人種、少数民族、反公害・環境保護、フェミニズム、反戦平和、反

核・反原発、人工中絶、同性愛など、新しい社会運動(new social movement)が次々と突きつける諸問題が論議の対象となった。これは現在、議論される「市民社会(civil society)論」の契機となる。自律・自立した市民による連帯を求める市民社会の追求として、社会関係資本(social capital)が注目されるようになる。これは1990年代末からの潮流と重なる。

## ② 経済成長の鈍化：ニューライト(new right)の登場

1970年代前半、国際経済が激変する。米国の国際的な立場が低下する。さらに、1973年の第1次石油危機(oil crisis)はそれまでの先進諸国の「豊かな産業社会」を支えた基盤を掘り崩した。「経済成長神話」は消滅し、マイナス成長・低成長の時代に入った。1970年代の政治は、ケインズ主義政策の限界を示すだけであった。1970年代の景気後退を受けて、1980年代にはサッチャー、レーガン、中曽根の各政権に代表されるニューライト(「第2の道」)の大波が押し寄せる。さらに1979年イラン革命で第2次石油危機が追い打ちをかける。

「大きな政府」といえて、あらゆる利益・要求に対応するのは不可能であった。「統治能力の危機」「政府の負担過剰」といった民主主義の「病理現象」が指摘されだした。「大きな政府」は財政赤字・インフレと同義語となった。もちろん、先進諸国の対応は多様であった。例えば、英国や米国では、新保守主義やネオ・リベラリズム路線(市場原理・競争原理・「小さな政府(small government)」「安価な政府(cheap government)」がニューライトによって定着する。それに対して、北欧諸国では、社会民主主義の定着度がしっかりしており劇的な変化をもたらさなかった。この2つの場合の中間形態の路線を採用した国もあった(例：日本)。

## 2 「合意の政治」の終焉

第3の試練は「合意の政治」が継続不可能になった事情にどう対処するかであった。第二次世界大戦後、西ヨーロッパ諸国では中央政府が経済、

公的企業、金融、財政、福祉の各政策に積極的に関わる「大きな政府（big government）」が続いてきた。例えば戦争直後、西ヨーロッパ全体の国民総生産（GNP）の約25%が公的部門への支出であったが、1993年には53%まで拡大している。経済成長の限界といわれながらも、福祉政策は国民の健康、失業、病気、年金、家族支援、住居助成、教育などをカバーしてきた。

戦後の「合意の政治」を支えてきた経済成長は1973・1974年第1次、1979年第2次石油危機によって頓挫する。石油危機は経済的パイの拡大を前提とする「豊かな産業社会」を根底から揺さぶるだけでなく、「大きな政府」への再検討を迫る結果となる。福祉国家への過程は政府の役割を拡大するだけでなく、景気後退にかかわらず、福祉国家の維持は財政赤字、インフレの原因となった。これは戦後のケインズ主義財政政策による結果でもある。その状況から、保守勢力の傍流から主流となったニューライドは「合意の政治」を解消したのである。「過度の民主主義」という「病理現象」が「政府の統治能力の危機」や「政府の過剰負担」を招いた、とニューライドはこれまでの戦後の合意を批判した。1980年代「大きな政府」を否定する動きは西側先進国を覆ったかにみえた。

その代表例は1979年イギリスに登場したサッチャー政権であり、そのニューライトの政治スタイルは大きな政治的变化をもたらした。ニューライトはそれまでの協調路線から「敵対政治（adversary politics）」を復活させた。そのイデオロギーは「個人の自由」の徹底と結びつく個人主義・自由主義的な市場原理に信頼をおいた。その政策は景気後退への対処に民営化、減税、規制緩和などの政策を採用して、効率・費用・利潤を目標に「市場の競争」の立場に徹し、それとは反対に福祉政策の削減を図った。それゆえ、政府は「小さな政府（small government）」でなければならない。それまでのネオ・コーポラティズム的構造は清算され、労働組合の影響力を排除し、ネオ・リベラリズム（neo-liberalism）的な解決方法を用いるの

である。また、ニューライトが政治や社会に対して伝統的な権威の回復を追求する「法と秩序」に依拠する新保守主義（neo-conservatism）的な側面をもつとともに注意を要する。その結果、保守陣営はますます右傾化し、反対に左翼陣営はますます左傾化することになった。「敵対政治」の状況が続いた。

1980年代はニューライトが席卷した時代との印象が強いが、北ヨーロッパ諸国では社会民主主義的な政策を基本原則としようと、南欧諸国やフランスにおいて社会民主主義政党政権が誕生、継続する事実も忘れてはならない。また、ドイツの統一過程にあっても、コール保守政権は医療・健康分野において従来からの「連帯協定（Solidaritätspakt）や団体の「連帯分担金（Soliditätbeitrag）」といったネオ・コーポラティズム的な性格を温存した。それは西欧諸国での団体協調型の利益分配が伝統として現在まで影響する証拠でもある。もちろん、これらの国々も完全に「大きな政府」では国家（財政）運営を賄えず、ネオ・リベラルな政策を採用しなければならなかった。1980年代から1990年代前半にかけて社会民主主義政権の国々でもネオ・リベラリズムが浸透した。スウェーデンやフランスでも社会民主主義的な経済運営の軌道修正を測らなければならなかった。有権者は高レベルの公的支出と課税を嫌うが、同時に健康、医療、教育等での公的支援から利益を願望する。その点で西ヨーロッパ諸国の政府は財政負担・赤字とそれにとまなう財政の硬直化のジレンマに陥る。

ニューライトは「経済的繁栄には不平等が必要であり、不平等を避けられない現実」と考える。その考えは極端な能力・業績主義社会を前提とする。競争原理は「強者の論理」「不平等の容認」である。したがって、所得分配の不平等は各人の自己利益を求める動機から潜在能力を発揮させるはずだが、実はその前提は保証されなかった。特権層は自己の子弟、集団、階層で利害を独占しようとする。その結果、競争原理が歪んだ形となって社会的な損失が生まれ、その不満から社会は荒廃した。この時代は国民の

社会的結束力を弱めた。結局、ニューライト思想は市場原理主義を弱肉強食だけの現実だけを浮き彫りにすることになった。

政党政治は、基本的に2党システムにおける選挙競争が過度の敵対化した党マニフェストと統治スタイルを生み出す状況を指している。この用語は、S・E・ファイナーが1975年に使用し普及するようになった。保守党と労働党の得票率が減少した理由を説明する。この概念はあいまいで偏向しているとの批判もある。第3党である自由民主党が既成の2大政党システムを批判する際にも使用される。

敵対政治（adversary politics, over-polarized politics）という用語は、現在では、4つの必要条件に合致する状況の分類を説明する。

- ①投票メカニズムは、英国、米国、オーストラリアでの多数決制度が使用されるので、既成政党を新しい競争者の脅威から保護する。
- ②2大政党は選挙での支持ではほとんど優越を与えないイデオログによって支配される。例外的にこれらは党リーダー、資金支援者、議員であることもあるが、これらのグループは通常、選挙に勝利することに関心がある。しかし、大衆メンバーシップ政党を民主的に運営する、これらのシステムは幹部政党よりも敵対的な性格を示しがちであるので、党活動家が支配する政党はしばしば有権者を確保するためにイデオロギー原則を抑えて妥協することはない。
- ③2大政党は政策上ちがった立場を採用する。そのことは大多数の有権者より左翼と右翼に分極化させる。有権者は結果的に選挙時に2つのうちよりましなほうを選択しなければならない。そして、有権者が好み合意ある政策のための投票機会を否定される。この状況は第3政党への票の配分が効果的でない、長期間継続するかもしれない。そして、主要政党は自己の標基盤や議会代表を浸食する新党を恐れる必要はない。
- ④2大政党はある時点で多数の、以前の（政権）立法を留保し、その結果政治的不確実な環境を創造する。政治・経済サイクルは、すべての政権

（左翼と右翼）が、政権初期において必要だが不人気の経済的措置を導入し、その後次の選挙のために国家予算を張させる。一般的には敵対政治は左翼政党が経済を再膨張することで開始し（当然、財政赤字を招く）、政権交代後、保守政党が財政上保守的（緊縮的）になりやすい。中期的にみれば、両統治タイプはUターンを繰り返すことになる。それぞれが対立的な立場から出発し、次の選挙のための経済的繁栄を回復しようとする、より現実的な政策を採用するようになる。その状況において、敵対政治モデルは2大政党は中道政治に向うとするダウング・モデルは当てはまらない。

### 3 「新しい政治」の登場

「合意の政治」は1960年代から1970年代前半にかけて3つの試練を受け、戦後の政治スタイルは変更を余儀なくされる。以降、いくつかの試練を受けることになる。

第1の試練は「1968年危機の年」に象徴される若者からの戦後政治への抗議運動である。それはこれまで経済（物質）的利益の分配の政治（オールド・ポリティクス）を強く否定する戦後生まれの世代から「新しい社会運動（new social movement）」である。これは戦前生まれの旧世代の物質主義（materialism）価値観に対して、脱物質主義（post-materialism）という価値観を掲げる戦後生まれの世代からの抗議・世代間対立であり、「生活の質」（ニューポリティクス）に関心を持つ高等教育を受けた若い世代からの、「生活の量」を求めてきた旧世代への反発でもあった。

先進諸国の社会構造は第1、2次産業（農林漁業、工業）から第3、4次産業（サービス、情報）に重点を変更するポスト産業社会へ移行する。この影響は教育機会（とくに高等教育）の増大をもたらす。高学歴の新中間層が重要な社会層を形成する。ところが、この増大する新中間層はこれまでの因襲的な価値観から遠い存在である。新中間層は旧来の「労働倫理」

に固執せず、脱物質的価値と「生活の質」に関心を持ち、社会への直接参加を強く主張し、旧来の権威と対立する。

当然、新しい価値観の担い手世代が増加し、そのことで徐々に社会変動が生じ始めた。新しい価値にもとづく社会的亀裂が西ヨーロッパ社会に浸透し、新たな対立を生み出したのである。それゆえ、環境保護主義者が脱物質主義政治（反核、反原発、平和運動、女性解放、環境保護、少数派保護など）の中心を担うことになり、若い世代を中心に一定の支持を確保する（例：緑の党）。脱物質主義者は、一方で政府への不信や懐疑を増し、他方で国境を越えた市民間の連帯を求めるようになる。環境保護団体や反核運動は国境を越えて脱国家化した運動を展開するようになった（例：地球温暖化防止、希少資源保護）。

西欧社会は脱物質主義の影響で変化してきた。とはいえ、脱物質主義的な価値が西ヨーロッパ社会で支配的になるとは断定もできない。なぜなら、既成政党が自己の立場を極端に変更せずに、脱物質主義的価値・政策を取り込むことが可能である（例：1989年ドイツ社会民主党の「ベルリン綱領」）。その意味では、緑の党は進退した社会に新鮮な志向を注入する触媒的な働きでしかないかもしれない。さらに、歴史的な社会的亀裂が社会に構造的に根づくが、新しい価値にもとづく社会的亀裂はその基礎を欠如することも指摘される。しかし、この新しい現象は歴史的な社会的亀裂と結合した政党と支持者との紐帯が緩んだ証拠でもあり、選挙における投票率の低下、政党への一体化の減少、選挙ごとの投票の変動性（volatility）という形で見受けられる。

西ヨーロッパ諸国では、包括政党を目指す伝統的な左と右の政党がまだ支配的な立場を継続しつつも、新しい価値にもとづく新しいタイプの政党による衝撃も存在する、という相反する状態にあるとも言える。人々の政治的忠誠はもはや固定的でなくなったといえる。

#### 4 周辺からの中心への異議申し立て

第2番目の試練は周辺ナショナリズムからの挑戦である。西欧では、1960年代まで国民国家が当然の人々の政治的枠組みと考えられたが、1970年代西欧諸国では、中央政府に長く支配されてきた周辺地域、エスニシティから政治体制、政治的エリートに対する批判が続出した。国民国家は「国民的一体性」を仮定した人為的な所産であり、人種、言語、宗教、民族など多様な地域社会からなる集塊である。多様な下位社会がそれまで抑制されていたにすぎず、元々国民国家は自らを分裂させる要因を宿していた。それゆえ、「マイノリティ」や「エスニシティ」の不満は居住する地域・地方という地理的な要素を含んでいる。

中央集権国家の代表例とされるフランスでも地域活動が活発化し、連邦主義的なスイスでも1979年ベルン州からフランス語系住民によってジュラ州が独立した。1960年代から1970年代にかけて、「国民国家の神話」を否定する地域からの異議申し立てと権利要求が顕著の現れた時代でもあった（例：ウェールズ、北アイルランド、ブルターニュ、オクシタニア、コルシカ、バスク、カタルーニャ）。

地域を代表する政党は全国的な政党システムへの統合も拒否する傾向もあった。長い間地域政党は消滅しかかる集団を代表した保守的、伝統的な政党であった。ところが1970年代以降、地域政党はその特定地域に対する所属と感情を有する地域とアイデンティティを全面に主張する、と同時に急進的傾向も帯びることにも注意する必要がある。地域からの自治権要求は北アイルランドやバスクの分離主義もあるが、国家の解体まで主張するものでない。とはいえ、このことは西ヨーロッパの国民国家には従来まで当然視されてきた政治的調整に重大な変貌を来すことになった。また近年のエスニシティの復活（survival of ethnicity）」の特徴は、独自の文化を守ることに加えて、経済的不均衡への不満にも原因がある。例えば、ベルギーのフランデレン・ナショナリズムはワロン経済が衰退し始めたときに、フ



ランデレンで支持を得るようになった。

1992年ベルギーは大幅な地方分権化を実行し、3地域（フランデレン、ワロン、ブリュッセル）を基本とする連邦制国家に衣替えした。1970年イタリアでは地方政府は、都市計画、自治体警察、厚生制度、教育・文化などの分野で立法権限をもてるようになった。スペインでは17の地域で「自治権ある自治体」の創設で議会と行政をもつ地方分権化を実施した。バスク地方は警察、課税、教育、マスコミの分野で特別な権限を与えられた。英国では、1970年代自治権や独立を主張したスコットランドとウェールズで民族運動の高揚があり、1998年議会と行政のある地方分権制度が成立した。2014年にはスコットランド独立住民投票が実施されたが、不首尾に終わった。北アイルランドでも自治権獲得の運動、それとアイルランドへの帰属、イギリスからの離脱を求める「ナショナリスト」と現状のイギリス領の一部を主張する「ユニオニスト」の対立が完全に解決していない。フランスでも1980年代ミッテラン政権下で地方分権制が導入され、1983年フランス語以外の地方語が公的な場での使用を認められた。

現在、各国政府は地域からの発言を無視できず、中央政府と周辺住民との調和を模索しなければならなくなった。そのため、自治権を承認する脱中央集権化への動きが地方分権化・連邦制化の動きの拡大が予測される。このことは国民国家へのアイデンティティを変質させる。それとともにある地方・地域がEUと直接結びつけば、国家や中央政府の存在意義はいっそう低下する。以上が現在の国家内にあるエスニシティ・地域からの「異議申し立て」である。これは国民間にある古層として存在する周辺問題である。

それとは別に戦後に生じた、新しい周辺問題がある。いわば、国民間に新層が生じたのである。西ヨーロッパ先進国は第二次世界大戦後の経済成長にともなう労働不足の理由で東・南ヨーロッパ、第三世界の各地から移民・移住、外国人労働者を受け入れた。その人々をめぐって新たな民族問題にも直面する。さらに今後、各国政府は東ヨーロッパ諸国、アフリカ諸

国の動向いかんで難民対策を考えざるをえない状況にも直面する。これらの、新しい「民族問題」に対して、伝統的な「国民的、文化的アイデンティティ」を主張する極右勢力が各国で活発な排外主義運動を起こす。

## 5 スコットランド独立をめぐる住民投票

2014年9月スコットランド独立の是非をめぐる住民投票は独立反対派が多数を占め、英国は分裂をいったん回避することになった。

スコットランドはかつて独立した王国で人口は約530万人、英国全体の8%に過ぎないとはいえ、国土面積の30%を占め、北海の海洋油田は欧州最大の埋蔵量を誇っている。しかし、住民の間では自分たち要求が実現しない不満が長年あった。スコットランドでは1980年代以降、サッチャー保守党政権による構造改革によって、鉄鋼や造船などの主要産業が衰退し、大量の失業者が続出した。その一方でロンドンに富が集中し格差が広がった。北海油田の利権を政府に握られていることへの不満も強く、独立国家になれば膨大な収入を手に入れ、予算も自由に決めることができ、高福祉国家が実現すると独立派は期待した。

住民投票では、独立に賛成票を投じた人は162万人、反対は200万人で、事前の世論調査に反して独立に反対する人が38万人、比率にして10ポイント上回った。結局、「イギリスへの残留はリスクが小さい」と判断されたかもしれない。

住民投票後、キャメロン首相は「今こそ将来にむかって一緒に歩む時だ」と団結を呼びかけた。一方、独立支持派を率いたスコットランド民族党のサモンド党首は「民主的な決定を受け入れる」と敗北を宣言した。ところが、独立ができなかったが、中央政府から大幅な権限移譲の確約を得た。住民投票前、サモンド党首は、「独立、残留、自治権拡大」という3つの選択肢を提案したが、キャメロン首相が自治権拡大を拒み、独立か残留かの住民投票とした。投票直前にスコットランドを英国に留めるために首相

は大幅な権限移譲を約束せざるをえなかった。

10人中4人が独立を支持したこと、最大都市のグラスゴーでは賛成票を投じた人が53%だったことは、国内の経済格差や、中央政府への不満が大きいことを表している。さらに、独立機運の高まりは欧州統合が進み、国境（線）が以前ほど重要でなくなってきたことや、スコットランド民族意識の高まりも背景にある。

スコットランドが独立すれば、英国は国家の威信と国際的地位の失墜を避けられない。スコットランドから資産や投資が流出して金融市場が混乱、不安定化する。また、核ミサイルを搭載した原子力潜水艦の基地移転など、安全保障上の核戦力の見直しを迫られる。

さらに英国の下院議会のスコットランド選出議員は労働党が多く、独立した場合、労働党が議席を大幅に失う可能性があった。そうすると、保守党の中で根強いイギリスのEU離脱の流れが加速する懸念があった。

とはいえ、独立拒否で問題が解決したわけではない。英国政府からの権限移譲の議論が始まった。税収や歳出などの権限が移譲される方針、北海油田からの税収をはじめ大幅な譲歩を迫られた。また、ウェールズや北アイルランドなど他の地域も権限を移譲する方針だが、どこまで分権化が進むかは不透明で、中央政府の求心力の低下を懸念する声も聞かれる。

スコットランドと北アイルランドでは、残留支持が多数（62.0%、イングランドでは47.6%、ウェールズでは47.5%）を占めた。スコットランドの領土は英国全体の3分の1、人口は約530万人で1割に相当する。元々独立志向が強いスコットランドだが、サッチャー政権が地方権拡大に否定的だったことなどから英国政府への反発を強めていた。北アイルランドでも55.8%がEU残留を求めた。マクギネス自治政府副首相は「英国政府はもはや、今後のEUとの交渉について北アイルランドの意見を代表する民主的権限を持たない。アイルランド統一を賭けた投票する義務があるとかくしている」と語る。両地域で長年くすぶる英国からの分離や独立を求める可能性が高

まる。スコットランド自治政府の首席大臣のスタージョン・スコットランド民族党党首は、2014年に次ぐ住民投票の実施へ向け、法制準備を進める。

スコットランドの独立に「ノー」が突きつけられ、欧州各地の独立運動が委縮すると考えられるが、独立運動は萎むどころかむしろ活気づく可能性もある。欧州ではスペイン、ベルギー、イタリアなど各地で自治権の拡大や分離独立を求める動きが活発である。

例えば、スペインのバルセロナでは、2014年9月50万人以上の市民が独立を求めるデモに参加した。憲法裁判所は住民投票を憲法違反とし、政府も独立を認めない方針だが、バルセロナがあるカタルーニャ自治州は2014年11月に独立を求める住民投票を実行した。投票総数は230万人、賛成派80.76%、反対は4.54%であったが、憲法裁判所は住民投票実施を中央政府の専管事項として違憲の判断を下した。カナダでは、フランス語圏のケベック州が1960年代から独立運動を続け、1995年には住民投票が実施された。結果はわずかの差で反対が上回り、独立が実現しなかったが、独立志向は変わっていない。

世界各地で民族主義的な傾向が強まっている。欧州ではEUのもと国民国家の概念が希薄になりつつ、今後も多くの市民が民主的な手段として「住民投票」の実施を求める。これに対し、各国政府は住民投票に慎重な姿勢をとる。その結果、民主主義が既存の国家体制かをめぐる議論が深まる。

## 第12章 保守主義の2つのイデオロギー

### 1 2つの保守主義

保守主義（conservatism）とは、「伝統、義務、権威、身分、階級制度、所有など、これまで歴史上承認されてきた価値体系を尊重するイデオロギー」である。保守主義は1789年のフランス革命への反発から生じたイデオロギーである。E・バークであった。彼は『フランス革命の省察』において、旧体制（ancien regime）に対する革命的な挑戦を深く憂慮し、保守主義から急進的な行動を批判した。

19世紀の英国の保守主義者は社会変化に順応し、政治、社会、経済において秩序を守ろうとしてきた。

保守主義政党内において、2つの潮流が存在する。一方に従来からの保守の立場を堅持する温情的保守主義（paternalistic conservatism）があり、他方に現在の状況に適した立場を主張するニューライト（new right）がある。温情的保守主義は伝統的な家父長的、階統制的な立場から国民を一様に保護・監督しようとする。市場の規制、福祉政策、完全雇用を支持し、異なる階級や社会集団の政治統合に関わる「戦後の合意」志向の保守主義であり、第1次産業・製造業・国内産業の保護や育成を中心に経済政策を考慮する。

表12-1：保守主義の2タイプ

タイプ	温情的保守主義	ニューライト
価値観	伝統的家父長主義 階統制的価値観	個人主義 起業家精神
国民観	1 国民保守主義	2 国民保守主義
利害代表	第1次産業、製造業、国内産業	金融業、多国籍企業、ハイテク産業

#### （1）温情的保守主義

温情的保守主義のモデルは「父親と子どもの関係」である。バークがフ

フランス革命から得た教訓は変化が必然的だということである。時代の変化に抵抗すべきではない。つまり、「賢明な保守主義者は光をたどる」という表現は、英国流の保守主義をうまく表現する。保守主義者は「保存のために変化」を受け入れる。実際に保守主義者の改革は、温情主義的価値を20世紀まで保守主義の主流として生き延びさせた。その中には一国保守主義（one nation conservatism）と中道路線（middle way）がある。

一国保守主義とは、「社会の指導者が温情的な立場から社会的不平等から生じる危険を解消するため、あえて保守主義側から改革を着手する考え方」である。英国の保守党政治家のディズレリーは資本主義の進展による経済的不平等から革命が生じると考えた。彼は富者と貧者の「2つの国民」に分断する危険性を察知し、不平等は革命を胚胎させると認識した。したがって、革命を未然に防止するには改革が必要である。結果的に、改革は富者の利益になる。別の観点からすれば、富と特権を持つ者は貧困者や弱者に対する社会的な義務を負わなければならない。この考えは、高い地位・身分にともなう社会に対する責任である「ノーブレス・オブリジ（noblesse oblige）」に基づいている。

1945年以降、各国の保守政権は福祉制度と部分的な統制経済も承認するようになった。保守政党は自由放任経済（自由経済）と国家統制経済（社会主義）の中道路線を実行した。戦前の経験から、自由市場経済が有効に機能するとは限らないという反省があった。1957年から1963年まで英国首相であったH・マクミランは計画資本主義（planned capitalism）」という政策を提示した。マクミランは、経済活動の一部において国家の所有、規制、管理を私企業の活力とケインズ主義的な混合経済を実践した。

戦後、保守主義者は政治的民主主義（例：普通選挙権）、資本主義経済の一部を統制（例：規制・計画）し、社会的な再分配（例：福祉）を承認した。例えば、（西）ドイツでは、「社会的市場経済（Soziale Marktwirtschaft）」が保守側から提案され成立した。社会的市場経済は一方で市場原理・自由

経済を基調とするが、他方で包括的福祉と公共サービスを通じて社会的連帯を強化する。「社会的資本主義（social capitalism）」の考え方である。これは温情的な保守主義者からの提供された「合意の政治」の形態である。

## （２）ニューライト

ニューライトとは、「個人を重視した視点から市場主義と自由主義を保守主義に積極的に融合するイデオロギー」である。同時に「強い国家を標榜するイデオロギー」でもある。1970年代後半以降、ニューライトが温情的保守主義に代わって保守主義を代表する。ニューライトはサッチャー政権の英国とレーガン政権の米国では保守主義の主流となり、その他の国々では部分的にこの考え方を採用した。

ニューライトには２つの原則がある。

- ①経済の方針として、徹底した市場原理を徹底した自由主義経済である。これはネオ・リベラリズム（neo-liberalism）と呼ぶことができる。
- ②政治や社会に対しては自国・自民族の地位を主張し、国内社会の秩序、権威、紀律の擁護という伝統的保守主義の立場を要求することである。これは新保守主義（neo-conservatism）と呼ばれる。

ニューライトのプログラムは以下のとおりである。①「小さな政府」＝個人の自由の徹底、②自立的な市民社会、③市場経済至上主義、民営化、減税路線、④道徳的権威主義と経済的個人主義、⑤労働市場の柔軟化、⑥不平等の容認（＝機会の平等のみ）、⑦セーフティネットだけの最小限の福祉政策、⑧経済成長至上主義、⑨冷戦構造化の国際秩序の現実主義。

ネオ・リベラリズムとは、「自由市場経済と小さな政府の徹底化を要求する古典的政治経済学の現代的な適用」である。ニューライトの経済観は19世紀の古典的自由主義のそれである。特に「小さな政府」論がそれにあたる。それは「私＝善、公＝悪」の立場から、「反国家主義」である。国家は強制と不自由を個人に強いる。集団主義（collectivism）は個人の自由

や意思を制約し、自尊心や自立心を危うくする。ネオ・リベラリズムは経済において個人や市場に絶対的な信頼を置く。市場は個人の選択が進歩と利益を引き出すメカニズムとして尊重される。市場は商品やサービスの供給と需要を調整させる。つまり、生産者と消費者の自由な経済交換の市場が経済の中心となる。そこには政府の介入は存在しない。

ケインズ主義は失業問題の対策を優先する。それに対して、ネオ・リベラリズムはインフレ対策に重点を置く。市場の健全性は通貨の安定的、適切な価値を持つこと前提とする。これはマネタリズム（monetarism）の考え方である。

新保守主義とは、「秩序を回復し、伝統と家族の価値に回帰し、ナショナリズムを再活性化させることを擁護する現代的な保守主義の一形態」である。ニューライトは経済条件では「自由」を強調する。自由は社会秩序が安定してこそ保証される。1960年代、戦後の豊かさが実現する中で人々は伝統的な道徳や社会的権威による基準を疑問視、批判、否定した。特に若者にはそれが顕著であり、若者の「対抗文化（counter-culture）」が開花した。人々は道徳や生活様式の問題では旧弊から自由になる（生活の私化）。それに対して、ニューライトはこれらの運動を伝統的な道徳原理や安定した社会秩序を崩壊させると非難する。ニューライトは経済生活では国家の立場を縮小することを求めるが、政治・社会生活において「法と秩序」の維持、国家主義的な理念、国防と治安の強化のために社会に積極的に介入する。

「ニューライトムは個人の自由を制約する福祉国家を批判する意味で反国家主義者（anti-statist）である。福祉は個人の自立・自律、自己決定、自己責任、進取の気性を喪失させ、福祉政策が国民に「依存文化（culture of dependency）」を定着させ、かえって貧困を除去できずに福祉だけに依存する人々を増加させる。ただ、この論理を主張できるのは、社会的に有利な立場にある者となりがちである。



#### (4) ニューライトの帰結

保守主義がニューライトを主流に代わって以降の変化は次の通りである。

- ①「合意の政治」の清算：個人の自由を基本原理とし、より資本主義の姿に戻そうとしたサッチャー政権は「合意の政治」に挑戦し、階級政治・敵対政治（adversary politics）の復活を思わせる姿勢を示した（サッチャリズム）。
- ②イデオロギーの再燃：「合意」による改革・再検討はできなくなった。ニューライトは戦後の「合意」事項（例：福祉政策）を否定し、タカ派的なイデオロギーを前面に押し出した。平等はあくまでも「機会の平等」であるべきだとした。
- ③市場への絶対的信頼：経済問題の解決は政府の市場介入でなく、個人の自由と、「民営化路線」と起業家精神とが結びついた市場原理・競争原理に任せるべきだ、と「小さな政府」の立場を採用した。
- ④経済繁栄の追求：1970年代の経済停滞からの脱却を求め、経済繁栄を「合意の政治」とはまったく異なる方法で実行した。1980年代のハイテク産業の興隆とともに付加価値の高い産業や金融部門への投資・投機が促進され、第2次産業の衰退にいつそう拍車がかかった。「豊かな産業社会」の経済環境は1970年代には消滅し、「合意の政治」も危機に陥った。1980年代以降、グローバル経済がいつそう拡大しグローバル化時代の開始とも重なる。
- ⑤権威主義的ナショナリズムと文化保守主義：ニューライトは、1960年代から1970年代にかけて登場した反権威主義的な、戦後世代の対抗文化に対する反動として、伝統的な文化・価値観を強調した。自国・自民族の優位を主張する傾向が顕著となる。経済自由化を促進する流れも形成された一方で、資本主義の精神、伝統的な家族観がまた移民・外国人労働者・難民の排斥や人種差別など、戦後成立した平等化への反発を主張した。グローバル経済や国際競争を生き延び、勝利するために国内の経済

基盤・体質の強化が叫ばれた。

ニューライトは個人主義と起業家精神を重視して、経済の自由放任、福祉国家から政府の役割を削減し、労働組合と全面的に対決し、人種・移民の管理強化政策を推進し、国民すべてを同等に扱わない。当然、自己責任ですべて経済活動を行う業界を優遇する。それは政府の支援を必要としない競争力ある業界を指している。

ニューライトは「経済的繁栄には不平等が必要であり、不平等は避けられない現実」と認識する。この競争原理の発想は、「強者の論理」「不平等の容認」となる。市場経済の原理のもと、競争や自立が達成されると経済の活性化が生まれたが、社会において平等や公正が失われた。

不平等は各人の自己利益を求める動機から潜在能力を発揮させるはずだが、その条件はいつも同等な形で保証されているわけでない。その結果、かえって社会的損失が生じ、その不満から社会は荒廃する。ニューライトの時代には国民の社会的結束力を弱めた。結局、市場経済主義の徹底は弱肉強食だけを浮き彫りにし、社会的な不平等を構造化したのである。ニューライトは経済政策や福祉政策などでつまずき、有権者から次第に支持を失った。1990年代後半から、各国の保守主義政党は次々と選挙で大敗し、保守主義の定義を再検討させる結果となった。

## 2 各国の事例

### (1) 英国の場合

1980年代からサッチャリズム（Thatcherism）は、英国国民の意識の変容によって納税者、非労組員、持ち家労働者、所有のへの動機付け、労組への弾圧を可能にした。そのことはサッチャー政権の権力獲得と自由市場政策の実行の両面と理解される。その発端はサッチャー以前の保守党政権の敗北の反動であり、中道政治を放棄し、自由市場の方針をもって再建しようとした。

M・サッチャーは首相在職時（1979－90）、戦後の福祉国家体制で衰退した英国を自由経済の強国に立て直すことをめざした政策遂行とリーダーシップを目指した。その政策はマネタリズムに依拠し、「小さな政府（安価な政府）」への変革を国有企業の民営化、省庁のスリム化、所得・法人税減税、福祉見直し、争議抑制措置などによって競争力ある市場経済にしたものである。これはメージャー政権（1990－1994）に引き継がれ、その一部はブレア労働党政権（1994－2009）でも受容された。

サッチャー時代において、経済危機、構造転換という不安な時代にサッチャーの綱領の実行があった。1980年代、英国民は危機・不安に遭遇し、社会が変容する時代において、危機と不安の対処に新しい政治的「実験」を受け入れた。この受容は1970年代末の政権交代において理解できる。またその後、保守党が右寄りに舵を切ったにもかかわらず、有権者がそれに呼応する動きが見られた。だから、穏健な左翼支持者からもサッチャー改革への支持もあった。したがって、サッチャーの自由市場への転換は政権を長期化させた。

英国の戦後の敵対政治は3要素ある。①資本への高い課税、②財政損失を生み出す国有化された企業、③再分配される福祉国家。①と②について、労働党政権は、効率を犠牲にしてでも国有産業の労働組合から譲歩を得るために、経済目標より政治目標を優先する方針を打ち出していた。これに対して、サッチャリズムは、税制の累進度合いを緩和すること、それに主要な国有企業を民営化する路線に着手することに成功した。

ただ、サッチャー政権は福祉国家構造を弱体化することを自らの目標の1つとしたけれども、結局、それに関してはそれほど削減できなかった。もちろん、この敵対政治はネオ・リベラリズムを促進するいくつか成果を達成した。

①政権は公的部門借入資格（Public Sector Borrowing Requirement）を削減したとき、所得税増税が不人気だから、売上税（sale tax）の増税を決

定した。

- ②戦後一貫して問題となっていた国有産業の財政損失を民营化の対象として俎上に載せることができた。
- ③公営住宅払い下げは、有権者の一部に保守党に支持を変更させる機会となった。
- ④戦闘的な労働組合は、対決志向の保守党をさらに右傾化させる役割を果たした。1970年代のストは保守政治家との対決を不可避とし、その解決が保守側には政治的利益をもたらした。

しかしその結果、敵対構造の中で政党は政治的刷新用マシンに変貌してしまった。そして、敵対政治の重要な1要素である労働組合は政策決定の場から排除された。

## (2) フランスの場合

ジスカールデスタン時代(1974-1981)では、その政権のネオ・リベラルな方向性を持ちながら、英米流の親市場的な経済改革を考えなかった。フランス国民文化の伝統が実現させなかつたわけではない。フランスの文化的伝統は、複雑な社会の文化・伝統と同様に、自由市場の可能性を含むほど柔軟である。それに関わらず、フランスでは1970年代後半まで変化が見られなかった。

第2次世界価値戦後、農業国から工業国への転換を経験しながら、国家主導の工業化を導いたとする政治的な「遺産」は、企業と国民に支持される成長経済に積極的な姿勢を示した。戦後、国家は法人税を低いままに据え置いた。政府は産業利益のための計画に力を注いだ。フランスの労働組合は、英国のそれと異なって、自己利益のために国有化した産業を転換しようとはしなかった。そのため反国家企業連合は形成されることはなかった。国家の親実業界性格の例外の1つは福祉国家税(cotisations sociales)である。徴税の特定目的のため、つまり福祉手当のための税ということで、

国民からの支持を引き出すことができた。

ネオ・リベラルに向けた刷新は、主に官僚主導と他国への追従から生じた。国有化はミッテラン時代（1981－1995）の政策の中心要素だったので、民営化路線はゴーストの中心テーマとなる。この刷新は経済的試みの進展に強制されることになった。それは、米国で見られた革新的、ポピュリスト的、起業家的な手続きではない。米国では、ある構造を触媒になされた。その構造とは、弱い政党、脱中央集権国家、浸透性ある官僚制がそれである。政策形成過程に多数のアクターを参入させることで、経済での競争市場のように、いわば政治を「市場」化した。このことは政治家に自由市場に政策をアピールさせる方法を見出ださせる。

それに対してフランスでは、そのような構造に類似したダイナミズムは不在であった。ネオ・リベラルな政策の実現は、世論を喚起させることによってかえって困難となった。そして、テクノクラティックな手段によるネオ・リベラリズムでは、次の選挙で有権者から支持は受けられそうになかった。

以上のことは、中央集権化したフランスよりも分権的な米国で生じた変化の例外を説明するだけかもしれない。権力の断片化と分権化は即時の政策履行の障害になるが、政策の刷新を促進する。中央集権国家では、まず刷新ができそうにない。刷新は高度に専門性を備えた企図とそれへの親近感を持ち、他国の政策を追認する。

成長指向政策と官僚主導の両要素は歴史に由来する。例えばフランスにおいては、農業経済から工業経済への転換する政治経済を創造する戦後の試みがそれである。この試みは、逆累進課税の構造において、官僚が経済成長を志向する国有化した産業において、逆分配的な福祉政策において見られる。高度に専門性を有する企ては国家を通じて政策を実現させる。社会紛争を鈍化できる政策決定構造も同様である。そのことは政治家が社会紛争を誇張させて主導権を握ろうとする考え、そして政策形成過程に政治

家を参入させる国家のあり方とは対照的である。

### （３）ドイツの場合

自由市場に向けた改革はコール政権（1981－1998）において提示されたが、ほとんどが実行することができなかった。キリスト教民主同盟（CDU）は自由市場への刷新の担い手とはいえない。その大部分は連立パートナーの自由民主党（FDP）であった。自民党は、政権に「自由市場の輪郭」を提示した。1981年に自民党は「自由経済的な考え方」があいまいになることを恐れ、社民党（SPD）との連合政権を去った。

ネオ・リベラルの提案への主要な抵抗勢力はドイツの反市場の国民文化でも、基本法で制度化された均衡抑制（check and balance）でも、現状維持に利益を求める経営者でもなかった。戦後文化での強い親市場志向に対する緊張があった。だから、現在の手法に対する「拒否権（veto point）」はネオ・リベラリズムに向けられる。

ネオ・リベラルな変化への最も重要な抵抗勢力は、CDUの左派（である労働派）に由来する。労働派が労働・社会政策を管理するので、多くのネオ・リベラルな政策を提案しなかった。そして、FDPが提案する改革の試みを阻止しようとした。州政府も機会あるごとに連邦政府の提案に抵抗を示した。これは制度的に最も強い抵抗勢力である。その制度的立場は提案される政策によって変更を迫られる人々と協調した。例えば、中小企業は営業時間の自由化に反対した。ドイツでは、環境規制緩和はネオ・リベラルな性格の方向になったが、営業時間、労働市場の規制緩和は労働派の反対にあってネオ・リベラルの戦術を促進できなかった。

課税政策において、政治家は特定有権者に益するため課税を回避させようとする。環境規制において、政府は環境保護を行政部門での中央集権化することができたので、政治システム上の均衡抑制を回避することができた。ネオ・リベラリズムは福祉政策を変更できなかった。確かに福祉国家

のある部分が削減されたとはいえ、福祉国家の主要要素は変化しなかった。

もちろん、福祉政策の引き下げ (rollback) では、米国と類似する現象が見られた。福祉政策に関して、ドイツのネオ・リベラリズムへの抵抗は断片でもあった。税や産業の政策で抵抗勢力を指導・調整するために、それに福祉政策をコントロールするために、労働派に依存するなら、その抵抗は労働派だけの力だけでしかなかった。労働派は再統一以前でも絶対的なメンバー数を欠いたし、再統一後では相対的な強さも失った。旧東ドイツの実業界はCDUと結びつくが、旧東ドイツの労働者はSPDに参加する。また、労働派は宗教基盤を喪失していたので、CDUは旧東ドイツの労働者を引き付けられなかった。結局、CDU内の左派は弱体化するだけであった。その反面、組織的な再構造化を可能にすることになった。その結果、労働派の制度的パワーはますます奪われることになった。コール時代のネオ・リベラリズムに対する最も重要な抵抗勢力は減少した。

「赤・緑」のシュレーダー政権後にCDUが政権を奪取できれば、自由市場改革に向けた方向が拡大するかもしれない、と言われた。CDUのある政治家は緑の党と連立を組むことを考える。もしそれが可能なら、ネオ・リベラル的方向性の可能性は低くなるはずである。また、労働派が党内で高い役職を就くことに成功するかもしれないし、党内で抵抗勢力を指導し調整することができるかもしれない。

ドイツの産業が世界で最高の労働コスト、同時に最短の労働時間であるので、もし労働派がネオ・リベラル路線を阻止できないなら、政治経済構造の敵対要素が目標とされる。その際に、教会と労働組合が抵抗の最前線になる。CDU内で2つの抵抗勢力にバックアップする保護者がいなくても、より戦闘的になるにちがいない。特に労働市場の規制緩和に関して、ドイツ国内外の経済を擁護してきたものを放棄する効果となる。

戦後ドイツを支えてきた諸制度は政治経済上の障害となる。つまり、協調的な労働組合、穏健な福祉国家、合意ある政策決定構造などが戦後のド

イツの成功の要因であったが、それらが現在では障害となっている。戦後の成功と合意という事実上の制度的要因があるため、ネオ・リベラルな変化を求める刷新は選挙政治では支持を動員することが不可能になった。また再統一の結果、ドイツはその政治－経済構造の大きな変容の可能性を開けてしまった。それはCDU内の左派をさらに弱体化させる。

#### (4) 保守主義内の2潮流とニューライトの退潮

表12-2：新旧保守主義の特徴

タイプ	温情的保守主義	ニューライト
価値観	伝統的家父長制 階統制的価値観	個人主義 企業家精神
国民観	1 国民保守主義	2 国民保守主義
利害代表	製造業、国内産業	金融業、多国籍企業

保守主義政党内において1980年代から2つの潮流があった。一方に旧保守の温情的保守主義があり、他方に現在の状況に適したニューライトである。温情的保守主義は伝統的な家父長的、階統的な立場から国民を一様に保護しようとする。市場の規制、福祉国家、完全雇用を支持し、異なる階級や社会集団の政治統合に関わる合意志向の保守主義であり、製造業・国内産業の保護や育成を中心に経済政策を考慮する。

ニューライトは個人主義と企業家精神を重視し、経済の自由放任、福祉国家から政府の役割の後退、労働組合との対決、人種・国籍政策を推進し、国民すべてを同等に扱おうとはしない。当然、自己責任ですべて経済活動を行なう業界を優遇する。

ニューライトは「経済的繁栄には不平等が必要であり、不平等は避けられない現実」とする。この競争原理は「強者の論理」「不平等の容認」である。不平等は各人の自己利益を求める動機から潜在能力を発揮させるはずだが、その前提条件は保証されるわけではない。その結果、社会的な損



失が生じ、その不満から社会は荒廃するようになってしまう。この時代には国民の社会的結束力を弱めたのである。結局、市場主義の徹底は弱肉強食だけを浮き彫りにし、社会的不平等を構造化したのである。ところがニューライトは経済政策や福祉政策などで躓き、有権者から次第に支持を失ってゆく。1990年代後半から、各国の保守主義政党は次々と選挙で敗北し、その立場の再定義を迫られる。保守陣営側も市場経済万能から公共経済部門の再活性化を通じて、対決姿勢から合意・協調へと転換しようとする。

## 第13章 社会民主主義の再生

### 1 20世紀末からの政治的潮流の変化

#### (1) ニューライトから「第3の道」へ

ニューライトは「小さな政府」による徹底した自由主義という市場経済だけで経済繁栄を得られると考えた。これに対抗するのは、伝統的な社会民主主義であった。その政策は政府の産業への国有化のように、政府が経済に深く関わることで繁栄と平等をコントロールできると考えた。

ニューライトに対抗する形で、新たな社会民主主義が登場してきた。それは1990年代末ごろからの「第3の道 (Third Way)」である。その代表は英国のブレアの新たな労働党 (New Labour) 政権の考え方である。ブレアは市場経済のもとで競争と自立が達成され、それによる経済の活性化を是認する。しかし、あまりに経済の自由化することで利益を追求して、社会のゆがみが生じた (格差社会)。そのため、ニューライト時代と同様、不平等が拡大し、機会均等が喪失する、それはネオ・リベラリズムの問題点であった。

ところが、伝統的な「合意の政治」の政策を推進すると、国民の負担が増す一方であり (例: 増税)、国内外の活力が衰退する。「大きな政府」の限界はすでに経験済みであり、現在の問題を旧来の社会民主主義的な手法では解決しそうにない。市場経済原理を使用するが、ある程度制約を設けなければならない。それに社会的な弱者への救済も考えなければならない。だから、「第3の道」が存在するのではないか、とブレアは力説する。ここには、市民間の連帯に依存する姿も見うけられる。市民社会は非強制的な人間の協働社会の空間を意味する。家族、信仰、利害、イデオロギーなどのために形成され、この空間を満たす人間関係のネットワークである。ネットワークは様々な団体を促進する、あるいは防止する協働社会でもある。「第3の道」は新たな市民社会と密接な関係を持っている。

グローバル化が進展したため、国家、政府、国際機関などが現在の諸問題に対応できなくなった。そのために、「第3の道」が必要だと言われる。1997年5月に英国で労働党政権、6月にフランスで社会党政権、1998年9月にドイツで社会民主党政権が誕生した。当時、欧州連合（EU）加盟国15カ国中13カ国までが新しいタイプの社会民主主義政権になった。もちろん、戦後の「合意の政治」時代の社会民主主義でなく、「第3の道」を模索した。「第3の道」のプログラムは、①中道左派主義、②新民主国家、③積極的な市民社会、④民主的な家族像、⑤新混合経済、⑥徹底した平等主義、⑦単にバラマキでない積極的な福祉、⑧社会投資国家、⑨コスモポリタンの民主市民像、を求める。

## （2）1990年代半ばからの新たな政治構造への始動

1980年代から1990年代にかけての「ニューライトの時代」は、左翼陣営にその方針転換を迫まる結果となったのである。それは政策や理念の変更を意味する。政府の市民社会への介入という後見国家的発想からの離脱、市場経済の能力の承認の受け入れである。しかし同時に、ネオ・リベリズムに影響を被る人々のためのセーフティネットを充実しなければならない。有権者はニューライト的な保守政権に忠実であるわけではない。社会主義政党を政権に戻そうとする動きも1990年代前半から見られた。有権者は高レベルの公的支出と課税を嫌うが、同時に人々は健康・医療・年金・教育等の社会サービスでの公的支出を願望する。もちろん、かつての「合意の政治」が通用する時代でなくなったとする認識は有権者にも社会主義政党指導部にもある。新たな社会民主主義像が求められることとなった。

1990年代後半から西ヨーロッパでは、社会民主主義の新動向が関心を集めた。1996年以来、イギリス、フランス、ドイツなどの西ヨーロッパ主要国では、新タイプの社会民主主義が選挙で勝利し、いわゆる中道左派政権を成立させた。新路線には様々な名称が付けられるが、代表例の労働党の

ブレアが提唱した「第3の道 (Third Way)」、ドイツの社民党のシュレーダーの「新しい中道 (Neue Mitte)」である。それらは「第3の道」と総称されている。ただしフランス社会党のジョスピンの「多元的左翼 (la gauche plurielle)」はそれに相当するものだが、前二者の立場とは一線を画している政策をもっている。

「第3の道」の立場の人々からすれば、1970年代後半以降の経験から、西ヨーロッパの社会民主主義は「第1の道」に復帰できないことを自覚せざるをえなかった。「第1の道」の旧社会民主主義や「第2の道」のニューライトのいずれも克服することを目指すのである。1990年代前半、西ヨーロッパ各国にグローバル化、環境問題、高失業の慢性化、景気回復、ヨーロッパ統合にともなう財政赤字削減条件などの課題が山積していたのである。その解決策としてブレア、シュレーダー、ジョスパンらが「第3の道」を考案したのである。市場経済のもとで競争と自立が達成されると、経済が活性化したが、平等や公正が失われる。それはニューライトの問題点である。しかし「第1の道」の方法では、「大きな政府」による国民負担が大きすぎて社会の活力が失われてゆくだけである。「第3の道」は一方で市場・競争原理を基礎としながら、他方で社会的な正義・公正・機会均等を試みる。

## 2 「第3の道」の特徴

「第3の道」には次の特徴を目標とする。

- ①民主主義の強化：現行の民主主義をさらに民主化することである。たとえば、権限の地方分権化、国民・住民投票によって市民の一層の政治参加を促進する。それは政治の透明化を促進する。
- ②市民社会の刷新：市民社会をさらに刷新する。市民が個々に自立するだけでなく、市民の自立を推進するためにもコミュニティも同時に強化する。たとえば、市民主体のボランティア活動を通じて新たなコミュニティ

を形成する。これは市民による新たな公共空間を創造することにもなる。

- ③市場の整備：「新しい混合経済」は国家が市場に介入するのでなく、単に公的部門と私的部門の協力だけでなく、ニューガヴァナンスの形で両部門を強化する。「第3の道」は国家が市場に介入や管理をせずに、市場の条件整備を支援する。
- ④ポジティブな福祉：福祉は権利と同時に義務である。従来の福祉政策は弱者や貧者に福祉手当を与えるだけのネガティブな福祉であると考ええる。福祉の非対象者と福祉依存者の間で対立が生まれ、それが国民間に「倫理の崩壊（moral hazard）」が生じる。そのことは社会活力を減退させることになってしまう。ポジティブな福祉は人間の潜在能力を開発する資源供与であり、それを受容した人間は再度、社会に還元すべき制度である。福祉は権利と同時に就業への義務もある将来の納税者として自立するための措置である。
- ⑤リスク社会への対応：環境破壊、チェルノブイリ原発事故、口蹄疫・狂牛病（BSE）、エイズまでのような現代文明のもたらしたリスクが様々な分野に出現している。従来にないリスク社会（risk society）の出現である。それらを防止するために共同管理は市民社会のあり方次第である。
- ⑥社会投資国家：市民がひとりの人格をもって自立・自律できるため積極的にその環境を整備することである。たとえば教育、とりわけ職業教育である（education for job）。市民には様々な教育が不可欠になる。これを社会投資国家と呼んでいる。
- ⑦グローバル化への対応：グローバル化に対しては「第1の道」の旧社会民主主義ように消極的でも、「第2の道」であるニューライトのように楽観的でもなく、グローバル市場への適切な介入を果たす主体が必要である。グローバル経済への対処には、1）産業構造の転換、2）ハイテク化、3）労働市場の柔軟化などが考えられる。グローバリズムの時代の要請に応じて、社会の刷新・変革が重要となっている。

- ⑧景気対策：失業問題の解決には供給と需要の両サイドからの政策の組み合わせを要する。具体的には、1) 企業の投資環境の整備、2) インフラの充実、3) 技術開発の公的投資である。
- ⑨多文化共生社会の実現：「第3の道」は異なる民族や文化に寛容な、新しい国民的なアイデンティティを目指している。真の文化多元社会の構築が迫られている。様々な民族・人種など共存できることである。そのためにも社会の根幹にある、民主的な家族像が不可欠である。

表13-3：3つの「道」の概要

第1の道：旧社会民主主義	第2の道：ニューライト	第3の道：新修正社民主義
①社会・経済の国家介入 ②市民社会全体への国家支配 ③集団主義 ④ケインズ主義的な需要管理 ⑤市場の限定的役割 (= 混合経済) ⑥完全雇用 ⑦平等主義の徹底 ⑧完全な福祉国家 ⑨経済成長主義 ⑩冷戦構造下の国際主義	①小さな政府 ②自立的な市民社会 ③市場経済至上主義 ④道徳的権威主義と経済個人主義 ⑤労働市場の柔軟化 ⑥不平等の容認 ⑦安全ネットとしての福祉国家 ⑧伝統的ナショナリズム ⑨経済成長至上主義 ⑩冷戦構造下の国際秩序の現実主義	①中道左派主義 ②新民主国家 ③積極的な市民社会 ④民主的な家族像 ⑤新混合経済 ⑥徹底した平等主義 ⑦ポジティブな福祉 ⑧社会投資国家 ⑨多文化共生社会の実現 ⑩コスモポリタンの民主国家

「第3の道」に対して、「第1の道」への回帰を望む意見は根強く存在する。しかし2001年時点でヨーロッパ連合（EU）の加盟国15カ国中12カ国が「第3の道」を方針に置く中道左派政権で占められていた。「第3の道」の中道左派勢力は、それぞれの国家の社会、政治、経済、それに国際関係においてその活性化を追求したのである。

### 3 中道左派政権の動向

英国、フランス、ドイツと各国の政治事情は異なり、それぞれの中道左派政権の背景も異なっているとはいえ、西欧諸国の中に中道左派政権が取

り組むべき課題がいくつかあった。

- ①有権者の政治に対する選好（例：選挙の条件）がある。有権者にとっては、ケインズ主義的経済政策は高インフレを生じさせる要因とみなされ、「高い課税と負担」（＝「大きな政府」）に直結している。福祉国家は国民負担増と理解され、その結果選挙ではそれまでの高福祉政策は賛同を得られそうにない。
- ②ソ連・東欧諸国の共産主義体制の崩壊は、統制・管理経済・中央集権主義的な社会主義への不信感を増進した。もちろん社会民主主義とはその理念や政策は異なるが、「結果の平等」や「公正重視」という社会主義的なイメージは低下してしまった。
- ③「自由への侵害問題」がある。市民社会への政府介入は、市民の権利、自由、政策に制約を設ける。市民は、「大きな政府」が市民生活に保護、規制、干渉することには個人の自由を制約すると感じている。
- ④市場経済のより積極的な承認がある。1980年代に社会民主主義はニューライトから経済運営で挑戦を受けてきた。それまでの市場管理から市場経済の積極的な活用の転換を迫られていた。
- ⑤ヨーロッパ統合は1993年マーストリヒト条約を経て、その「深化」と「拡大」を推進してきた。統合強化は様々な政策分野で加盟国間の協調を促し、各国を平準化させる。それは「社会民主主義的ヨーロッパ」である。それをどのように推進するのか。また、各国のナショナリズムとどのように調整できるのかが課題となっている。
- ⑥グローバル化は各国の展望の諸条件を考えなければならない。1）1国単位のケインズ主義政策がその有効性を減らしたこと、2）グローバル化した経済には各国の協力を必要とすること、3）21世紀の資本主義をどのような形にすべきかを再検討しなければならないこと、4）現在のグローバル化を新修正主義的な社会民主主義に変更しなければならないことである。

表13-4：1990年代末からの英国、フランス、ドイツの社会民主主義

	イギリス	フランス	ドイツ
政権就任	1997年 5 月	1997年 6 月	1998年 9 月
政権構成	労働党	社会党・共産党・緑の党	社民党・緑の党
政権の性格	中道左派	中道左派	中道左派
前政権	保守政権	中道・保守政権	中道・保守政権
前政権の性格	ニューライト	ニューライト	中道・保守
選挙勝利の要因	ニューレイバー	左翼陣営の結集	対抗政策
変化の性格	サッチャリズムからの脱却	政策の変化、失業問題の解決	失業問題、ドイツ経済の刷新
変化の規模	理念の変更	政策の変更	理念と政策の変更
左翼政党の党改革	10年以上の党内改革	1993年選挙敗北後の改革	長期にわたる政策の刷新
キャッチフレーズ	「第3の道」	「多元的左翼」	「新しい中道」
指導者	ブレア	ジョスパン	シュレーダー

1990年代後半に登場した「第3の道」には、2つのジレンマがあった。

- ①資本主義システム内における構造的要因のもつジレンマがある。それに
- ②支持という点での選挙上の要因から生じるジレンマである。

1970年代半ばまで、社会民主主義政権は「合意の政治」に基づき、福祉国家を発展させたが、1970年代半ばの経済的困難さに直面し、その対処に迫られ解決策の困難さを認識された。さらに福祉がその困難さの直接的な原因と解釈されたことにある。そのことによって、福祉政策は個々人の社会への依存性を構造的要因となる。「構造的要因が厳しさを増せば、伝統的な政策が使用不可能となり、それが使用される客観的な資源を削減する」ことになったのである。つまり、現在の政治空間やその環境は伝統的な社会民主主義（「第1の道」）的な手段がもはや有効でないほど変化してしまった。ここにニューライトの「第2の道」が成立する要因があった。

構造的要因の改革を実行しなければならなくなる。その際に資本主義システムの性格がもつ制約や拘束を考慮せざるをえない。そうすると、どの



ような政府でも資本家の利益に反する政策を遂行することはできなくなる。グローバル化、資本の国際的移動、ポスト工業化社会の進展を通して、政権は「健全な経済」を担保しなければならないので、そのため構造的要因はマイナス効果をもたらすであろう。現在の資本主義システムにおいて、このことは資本家・経営者の政策選好に合致せざるを得ないことを意味する。逆に政府が課税率を低下させ、公的支出を抑制することを求められる。したがって、社会民主主義が行政上の政策やプログラムを自らの改革主義的な野望に置き換える際には相当な困難さが伴うはずである。

もう1つの選挙上の要因では、社会民主主義政党がより中道化すると、本来の階級的立場を薄めざるをえなくなった。それは伝統的な労働者からの支持の喪失である。社会民主主義（同じく保守主義も）「包括政党」化をもっと推進しなければならなくなった。それに脱産業化、労働者の減少、その人々のアイデンティティとその特徴の断片化に対処しなければならなくなる。社会民主主義の中道化はかえって、従来の、硬い支持基盤をゆるがせにせざるをえなくなる。より中道寄りを目指す改革志向者が政権奪取に獲得しようとして、支持層を多様化すればするほど、そのアピールをの焦点を絞り込めない、選挙上の困難さというジレンマに直面する。そうすると、改革主義的な政策をあいまいにし希薄化し、選挙においてイメージをもって訴えかける手法を採用することになる。

1920年代から1930年代にかけて社会主義政党政権が「権力の行使」の理論を欠いていたことで失敗を経験したが、現在の事情が変わったとしても、「第1の道」という明確な路線とは違って、「第3の道」は「権力の行使」の理論となっているのだろうか。社会民主主義にとって「行使の理論」を必要とするには変わっていない。

#### 4 「第3の道」各国事情

##### (1) 英国

1990年代半ばから、失業の増大、経済格差の拡大、住宅政策の失敗など、サッチャー政権が展開したニューライト政治の有効性が色褪せてくると、保守党への支持が急速に失われた。さらにまた、保守党政治家をめぐるスキャンダルの噴出、EU政策をめぐる保守党内部の対立が同政権への失望感の流れを加速させることになった。

1997年の選挙では、419議席を獲得した労働党は政権に復帰し、保守党は165議席と歴史的な大敗を喫した。なお、自民党は46議席を確保し、1929年以来の最高の議席を獲得した。この選挙結果は保守党の自壊によるものである。同様な結果は2001年の選挙でも繰り返された。イギリスは1979年まで2大政党システムのもとで保守党か労働党かのいずれかが政権を担当してきたが、1979年から1997年まで保守党の優位、1997年から労働党の優位という1党優位の穏健な多党システムに変化してきている。2010年選挙でD・キャメロンが率いる保守党は政権に復帰した。

労働党は1979年にサッチャー保守党に政権を奪われて以来、18年間野党に甘んじてきた。1997年まで、キノック、スミス、ブレアなど党内右派・新修正派のリーダーの下で左傾化した労働党を中道の立場に軌道修正したのである。1994年に党首の就任したブレアは党規約を改め、党綱領にある「社会主義条項」の産業の国有化（第4条）を廃止し、「ダイナミックな市場経済」と書き換え、国家の市場への直接介入を否定して経済における市場メカニズムを強調し、また労働組合中心の政党から個人党员を中心とした党組織の脱皮などを推し進め、「新労働党（New Labour）」として1997年の選挙に臨み、中間層からも支持を得て地滑り的な大勝を収めた。ブレア政権は「労働のための福祉（Welfare to Work）」などの社会経済改革、いわゆる「第3の道」の政策を推進し、2001年6月の選挙でも大勝したのである。

ブレアは新しい考えを提示した。それは「ステイク・ホルダー (stakeholder)」と呼ばれるもので、国民にそれぞれ持分を与え、人々の「機会の平等」を重視し、「競争と公正」を両立させようとした。「ステイク」は「持分」であり、「ステイク・ホルダー」は社会の構成員がそれなりの持分を所有し、その保有する持分を自分の責任で増やすことも失うことも可能となる。持分保持者は社会の一員として持分の権利を有すると同時に義務をも負う。当然、リスクもともなう。その点では自由主義的である。政府の役割は社会の構成員の持分保有を支援することである。この点は社会民主主義的である。持分を保有するか否かも競争原理で決定すべきとするネオ・リベラリズムには反対すると同時に、競争原理を評価しないで「結果の平等」だけの従来型の社会民主主義とも立場を異にしている。平等や公正の価値を重視する一方、「結果の平等」でなく「機会の平等」を重視する意味ではこれまでの社会民主主義を大幅に修正した形となっている。

1960年代のような高福祉・高負担の福祉国家はグローバル化した経済の時代では適切でなくなったとされる。福祉国家には管理に膨大な資金が必要であり、福祉用の行政機関が肥大化し、さらに非効率となっている。また、租税の形で福祉政策を維持するには限界がある。だから、国の財政負担とならない方向を目指している。現在では「豊かな社会」が実現し、市民側からボランティアの形で福祉が提供され、福祉社会の主体となる積極的な市民像が新しい労働党の考えにはあった。

問題は最貧困層と中間層のそれぞれの福祉をどう結びつけるかである。中間層を対象とした新たな福祉政策を維持しないと選挙で勝利できない。とはいえ、最貧困層への従来型の福祉政策を削減できない。そこでコミュニティの倫理や道徳が活用される。ニューライトのように徹底した個人主義と競争社会ではなく、ヨーロッパの伝統的なコミュニティに根ざした連帯のような考え方をもつ市民社会を再検討し、コミュニティによる倫理や道

徳の再編成を社会の中で再構築する。この社会は様々な種類や立場の少数派を取り込む「包摂社会 (inclusive society)」でもある。

新労働党内閣は5つの課題があった。①経済成長の持続、②国民保険・医療など社会保障のあり方の再検討、③国民教育の将来像、④2005年連続テロのような事件だけでなく日常的な社会の治安対策・犯罪防止、⑤EUとの関係である。EUとの関係では、2016年6月ユーロ懐疑が頂点に達し国民投票でEUからからの離脱が決定した。

新労働党への変容はイギリス政治の課題でもある。イギリス有権者の意識には戦後政治は存在しなくなったと言えるかもしれない。2001年選挙でも労働党が大勝し、ブレア内閣、その後ブラウン内閣が引き続いた。2010年選挙前では労働党と保守党とも過半数を得られないとの予測があったが、選挙結果は労働党が惨敗し、保守党が第1党となった。第3党の自民党は支持を伸ばせずに前回より議席を減らした。2大政党の得票合計は65.1%で前回より2%低下した。これは大政党からの有権者離れ、新しい労働党政権を通じて保守党との政策上の差がかなり縮小した。また近年の選挙での2大政党の得票率の低下(=小政党票の増加傾向)は、有権者の不満の現れとなったと解釈できる。2014年保守党は多数党になれず自民党と連合に同意することで、キャメロン保守党内閣が成立した。2015年選挙の争点はイギリスがEUからの離脱が残留を問うことになった。キャメロン首相は党内からの圧力もあって、2017年国民投票を実施することを公約とした。また、イギリスからの独立を目指すスコットランド民族党も支持を伸ばした(注)。保守党が過半数を上回ったのに対し、労働党は低迷した。EU離脱を主張する独立党(UKIP)は1議席ながら得票率では12.6%を獲得した。イギリスでは自国独自の主権を主張する勢力(例:ユーロ懐疑派)と、地域の独立を掲げる政党(例:スコットランド民族党)とがこれまでのイギリス政治に再考を迫ることが生じている。

(注) 2014年スコットランドのイギリスからの独立をめぐる住民投票が実施されたが、僅差で残留することになった。2017年国民投票の結果はEU離脱派が多数を占めEUから脱退することになった。

## (2) フランス

フランスの戦後の政権は3局面を通じて発展してきた。第1局面(1945-1974)は保守勢力のゴーストが支配した時代である。第2局面(1974-1981)は中道と保守の両勢力のバランスの取替が続いた時代である。第3局面(1981-2002)の特徴として、現職政権が再選されることは少なくなった。また、保守の共和国連合と中道の民主連合とが同等の勢力に近づいたことである。さらに、左翼陣営を代表するのが社会党となり、共産党支持の凋落が目立っている。

ミッテラン大統領時代の2期目(1988-1995)には、社会党は1993年の議会選挙で議席を激減した。1995年の大統領選挙では、保守系のシラクが社会党のジョスパンに勝利し大統領に就任した。1997年6月に議会選挙があり、社会党が第1党となり、社会党を中心に共産党、緑の党などが加わったジョスパン連合政権が誕生し、保革共存が再現したのである。

保守陣営の敗因は、①シラク大統領が選挙の実施に失敗したこと、②ジュペ前政権がウルトラ・リベラリズムといわれるネオ・リベラル政策を徹底させたこと、③ヨーロッパ統合のための通貨統合条件をクリアするために財政削減を敢行したことにより、その結果、⑤失業が増加し、その不満が社会党の躍進に結びついたことである。その一方、⑥左翼陣営が選挙で協力することにもあった。1997年選挙では、共和国連合と民主連合による保守連合が大幅に議席数を減らした結果、社会党を中心とする左翼連合(社会党・共産党・環境保護派など)が勝利した。

ジョスパン連合内閣の第1の課題は雇用政策であった。1997年10月に若者層に70万人分の雇用を創出するため、まず公務員35万人を増やし(「若者雇用促進法」)、職業訓練などを拡充して若者の失業を10%以上削減した。

一見すると、ジョスパン政権はケインズ主義経済政策を採用しているようだが、同時の景気対策もネオ・リベラルな政策で応じた点では、これまでとは異なる社会党の方針が見られるようになった。例えば、事業税減税、民営化による企業合併・企業連合の促進（例：フランス・テレコム、エール・フランスの民営化）などでは従来の社会党では考えられないネオ・リベラルな政策を採用したのである。これは国際競争力の強化を狙ったものであった。

もちろん、ジョスパン政権は保守・中道勢力と違って左翼色を鮮明にするため、環境や女性の権利、都市計画などの新しい争点を取り込む姿勢を打ち出した。社会的公正の重視や現代社会のより民主化を掲げるのである。それらが「多元的左翼」の特徴である。具体的には、①議員の男女同数化、②同棲カップルに社会的法的地位を付与する「連帯市民協定」などの提案、③労働時間の短縮（35時間法）、④外国人・移民に対する措置（多文化共生社会）、⑤国会議員の市町村長やヨーロッパ議会議員の兼職禁止、⑥上院・ヨーロッパ議会制や司法制度などの改革（案）である。これらの政策が成功したわけではない。完全雇用は回復せず、失業問題、雇用の不安定はそれほど改善されたわけではなかった。

もっともジョスパン政権の理念や政策は、フランスでは「計画経済論（dirigisme）」の伝統が強いので、国家が民営化を主導する点ではイギリスやドイツのそれとは相違があることも留意すべきである。そのことではフランス社会党政権は市場化の要請を容易に認めるわけにいかず、左翼である資格の証明を示そうとした。党内左派やその支持者を確保しておきたい思惑もあった。だから、イギリスとドイツのように「労働と資本」の柔軟な市場を形成しようとする点では、「第3の道」についての論争がフランスの場合には残っていたのである。ジョスパンはブレアやシュレーダーとの対抗上、より社会主義的色彩を必要としたのである。したがって、ジョスパンは社会的連帯の必要性和伝統への尊重も訴え続けなければならなかつ

た。しかし結果的に、ジョスパンは一方で中道路線を義務づけられたためにホワイトカラーと公的部門からの票を失い、他方で党内において必要とされる左派の支持も消失する結果ともなってしまったのである。それは2002年大統領選挙にジョスパンは極右候補者のルペンに左翼票を奪われる結果となったのである。

同選挙ではシラクが大統領に当選したとはいえ、極右勢力の候補者に対抗するために、保守・中道による大同団結を目指した国民運動連合（UMP）を発足しなければならず共和国連合は解消したのである。

近年では共産党の低調、極右政党や環境保護政党などの新しい政党の台頭によって、政党システムの変化が生じている。とりわけ極右政党の国民戦線が支持を拡大している。

2002年選挙では、共和国連合を中心として結成された国民運動連合が60%以上の議席を確保し、民主連合などの中道政党を合わせると70%近くの議席を占めた。左翼勢力は議席を大幅に減少させ、保革共存に終止符を打つことになった。2007年選挙は同年大統領選挙を制したサルコジ大統領の国民運動連合が議会の過半数を占める結果となった。社会党が善戦したため、与党が多数を占めるが、サルコジ政権には厳しい国民の審判が下った。2008年統一地方選挙では左翼連合は大勝を収めた。2012年選挙は同年に大統領選挙で勝利したF・オランドの与党である社会党を中心とする左翼連合が議会の多数を制した。注意すべきはこの選挙で国民戦線が第1回投票で13.6%の得票を獲得していることである。この現象はフランスに覆う移民・難民問題が国内外の政策に関係していることを示している。

### （3）ドイツ

ドイツでは1949年から21世紀始めまで8人の（CDUか社民党）首相が選出されている。その数字はドイツが相対的に安定しているという証明とも述べることができる。CDU/CSU、社民党、自民党の3党が戦後長く政界

での三角形を形成し、各政権は三角形のそれぞれの側面から構成されてきた。そのほとんどがCDU/CSUと自民党の連合政権であったが、1966年から1969年のCDU/CSU・社民党の大連合政権、1969年から1982年まで社民党と自民党の連合政権が誕生し、その後CDU/CSUと自民党の連合政権が復活した。ところが1998年の選挙によって社民党と緑の党の連立政権が始めて誕生し、それまでの三角形のパターンが崩れた。現在、CDU/CSU、社民党、自民党、緑の党、民主社会党（左翼党）の5党の穏健な多党システムとなっている。

1982年から1998年までの16年間、コール連合政権は1998年までの長期間、政治運営を任されてきた。この長期政権は4要因で支えられてきた。①1980年代、コール政権はネオ・リベラルな政策と一部採用したとしても、イギリスのサッチャー政権のようにニューライト路線を全面に出すことなく、中道・保守の立場を堅持していた。CDU/CSUの理念にはキリスト教民主主義の考え方があり、そのため社会的不平等を拡大させなかった。②コール政権のチームプレイがうまく機能してきたことがある。内政担当のコール首相、長期間外交を担当するH-D・ゲンシャー（1927-2016、自民党）外相、国民統合担当の象徴であるR・K・H・v・ヴァイツェッカー（1920-2015）大統領の3人の組み合わせが成功し長期政権を可能にした。③コール首相が1990年に東西ドイツの統一を達成させた首相として国民から信任されていた。④ドイツ統一後コール首相がヨーロッパ統合に尽力した。ドイツはEUに深く関わることで周辺諸国からドイツ（再）統一後への懸念を払拭し通貨統合にも貢献した。

1990年代ドイツ経済の問題は国際競争力の低下、柔軟性に欠ける労働市場、高い失業率、先端技術の取り組み問題での産業立地条件などが論議されるようになった。ドイツ経済の低調さが国民の意識にまで拡大し、また失業率も改善されなかったこともあって、経済・財政改革の停滞が指摘されるようになった。



(再) 統一後、東西の地域では異なる政党が成立している。旧西ドイツでは緑の党をくわえた4政党システムが継続するが、旧東ドイツでは統一以前に支配政党であった社会主義統一党 (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) は1900年に民主社会党 (Partei der Demokratischen Partei Deutschlands : PSD) と改称され (その後、左翼党 Linkspartei)、旧東ドイツの地域政党としての地位を占めている。

(再) 統一後、緑の党は旧東ドイツの市民グループの組織である90年同盟と合同し、1993年に名称を90年同盟・緑の党 (Bundnis 90/Die Grünen) とし、基本方針として①人権、②エコロジー、③底辺民主主義、④社会的公正、⑤男女の社会的平等、⑥非暴力を党方針に掲げている。結党以来、現実派 (右派) と原理派 (左派) の間で激しい党内論争が続くも、州レベルでは連合政権への参加を経験することで緑の党は現実的な対応を示し始めている。

1998年9月選挙では、「新しい中道」を標榜する社民党は、「旧西ドイツでは中道志向の中間層の支持、旧東ドイツでは社民党とは結びつきの弱い労働者の支持」を獲得し、そのうえ労働組合に組織されたグループも社民党に投票し、党に編成されていない低中間層票を確保し、戦後史で第2回目の第1党になったのである。初めて緑の党と連立を組み、「出発と刷新 21世紀のドイツへの道」と称される「赤・緑」連合協定を締結し、シュレーダー連合内閣が誕生した。同協定では①雇用問題、②経済改革、③環境税の導入、④旧東ドイツの再建、⑤ドイツとEUの関係をどうするかなどが重点項目となった。

①雇用問題は失業対策であった。当時400万以上の失業者をどのように雇用に結びつけるのか。シュレーダー政権は「労働のための同盟 (Allanz für Arbeit)」という政府・労働組合・経営者団体からなる協議機関を設置した。これはドイツ経済の近代化を目標とし、雇用創出、賃金政策、職業教育、税制、福祉政策など多岐にわたる内容を含んでいた。それは戦後ドイ

ツの中心思想である社会的市場経済をどう修正・存続させるべきかを表している。

②経済の強化が必要であった。経済回復には税制改革、労働市場の柔軟化、福祉制度の見直しなどによって経済を強化する必要があった。

③環境保護は環境税の導入、脱原子力発電の稼働停止であった。環境問題は国民の関心事であるため、脱原発問題はシュレーダー政権が取り組まなければならない課題であった。

④旧東ドイツの再建は旧西ドイツと旧東ドイツとの経済格差の解消である。東ドイツの再建の遅れが最近では、極右のネオ・ナチス政党の台頭に見られる。それはナチスへの郷愁ではなく、旧東ドイツの経済的苦境に不満を持つ人々の表現である、と言い換えてもよいであろう。(再)統一後の人々の意識でも、旧東ドイツの人々を「オッシー」、旧西ドイツの人々を「ウッシー」と侮蔑的に呼び合うように意識面での差別がまだ続いている。

⑤ドイツとEUの関係は今後のEU全体の課題でもある。EU加盟国数が今後増えるため、同統治機構のあり方を再検討しなければならない。EUの将来像をどうするかへの課題である。ドイツはEUの牽引役として「ヨーロッパ統合」をどのように描くかである。

2002年選挙では、社民党・緑の党の連合内閣（「赤緑連合」）の継続が、CDU/CSUの政権復帰となるかが大きな争点となった。接戦の結果、最終的に中道左派連合が僅差で勝利を取めた。2005年シュレーダー首相の信任決議案が連邦議会で否決されたことを受け大統領による議会解散があった（注）。これは州議会選挙で与党が議席を減らし、そのため連邦参議院では野党が多数派になり、シュレーダー内閣の政権運営に支障を来たための選挙の前倒しである。選挙結果は中道保守連合（CDU/CSU+自民党）と中道左派連合（社民党+緑の党）のいずれもが過半数に届かず、結局CDU/CSUと社民党による大連合によるメルケル内閣が成立することになった。ここで注目すべきは、シュレーダー内閣のネオ・リベラル的な社会保

障制度改革を批判した民主社会党の躍進である。同党は旧東ドイツだけでなく、旧西ドイツでも支持を拡大した。2大政党の得票率低下は大政党による政治への有権者の不満や飽きの現われとみることができよう。

2009年選挙では大連合内閣の評価が問われたが、CDU/CSUはあまり減少しなかったのに対して社民党は大幅に議席を減らす「1人負け」を演ずることになり、その分を自民党、緑の党、左翼党の得票が増えた。CDU/CSUは自民党と中道右派連合政権を組むこととなる。この選挙結果は前政権のシュレーダーに推進された改革に対する反発であったと言われている。2013年選挙はメルケル内閣がユーロ圏危機の収束のカギを握る選挙と注目された。与党のCDU/CSUは得票率41.5%を獲得したが、政権パートナーであった自民党が惨敗し、結局社民党と3度目の大連合政権を組むことになった。しかし社民党への不満が左翼党（旧民主社会党の後継政党）を第3党に押し上げる結果となったのである。また議席を獲得できなかったが、E反移民・反難民・反外国人労働者、反EU離脱を主張する「ドイツのための選択肢（AfD）」が登場する。

これらの一連の選挙はドイツが穏健な多党システムであることを証明して安定しているように見えるが、今後様々な解決すべき問題（例：格差、対外政策、経済・福祉制度改革など）を内在することを示し、国論を二分する可能性がある（例：移民問題、EUへの負担）。

（注）連邦議会の解散で議会の過半数の承認がない場合、首相が大統領に議会解散を申し出で、これにもとづき議会解散を決定できる（基本法68条）。

## 5 1990年末から21世紀にかけての変化

### （1）新たな社会民主主義の動向

1980年代前半、東欧諸国の共産主義体制の崩壊前に、西欧諸国ではすでに社会民主主義は停滞気味であった。当時社会民主主義政党政権のフランス、スペイン、イタリアでも従来の社会民主主義の政策を放棄し、一部ネ

オ・リベラル的な経済政策を採用して党を近代化しようとした。他方、野党にある国々ではいっそう中道化を示す英国労働党、より中道化したドイツ社民党は保守政権の自壊を待つかなく、1990年代前半でも左翼陣営は低迷状態であった。1993年3月の選挙でフランス社会党は大敗を喫し、ドイツ社民党は東西ドイツ統一の慎重さが災いして有権者から選挙で批判を受け、その後指導者を何人も交代することになった。

1980年代から1990年代半ばにかけてニューライトの時代は、左翼陣営に転換を求める。結果となった。それは政策や理念の変更を意味する。政府の市民社会への介入という後見国家的な発想からの離脱、市場経済の能力の承認の受け入れである。しかし同時に、ネオ・リベラリズムによって被害を受ける人びとのためのセーフティネットを準備しなければならない。有権者はニューライト的な保守政党政権に忠実であるわけではない。もちろん、従来の社会民主主義的な政権に戻そうとする動きも1990年代前半から見受けられた。一方、有権者は高レベルの公的支出と高課税を嫌うが、同時に健康・医療・教育・雇用での公的支出を願望する。もちろん、かつての社会民主主義の政策が有効に機能できる時代でなくなっている認識は有権者にも社会民主主義の指導者にもある。ニューライトは個人主義と企業家精神を重視し、経済の自由放任、福祉国家と政府の役割の後退、労働組合との対決、人種・国籍を厳格にする政策を推進し、国民すべてを同等に扱おうとしない。当然、自己責任ですべて経済活動を行う個人・企業・業界を優遇する。

ニューライトは「経済的繁栄には不平等が必要であり、不平等は避けられない現実」と競争を煽る。この競争原理は「強者の論理」「不平等の容認」である。不平等は各人の自己利益を求める動機から潜在能力を発揮させるはずだが、現実にはその条件は保証されなかった。その結果、社会的な損失が生じ、その不満から社会は格差がいっそう進展し荒廃する。この時代には国民の社会的結束を弱体化した。結局、市場経済主義の徹底は「弱

肉強食」「優勝劣敗」だけを浮き彫りにし、社会的不平等を構造化した。ニューライトは経済政策や福祉政策などでつまずき、有権者から次第に支持を失った。1990年代後半から、各国の保守主義政党は次々と選挙で大敗し、その立場の再定義を迫られた。

1990年代の経験から「新しい社会民主主義」と「戦後の合意の政治」が左右の両陣営から論議された。そのことから伝統的な社会民主主義の中心課題であった「公正」「分配」「平等」という事柄は市場経済のあり方も考慮させつつ、さらに環境保護や脱物質的な、新しい市民社会の持つ価値（観）を取り込むことになる。たとえば、1989年に採択されたドイツ社民党の「ベルリン綱領」（注）がそうである。保守側も市場経済一辺倒から公共経済部門の再活性化を通じて、対決姿勢から合意・協調へと転換しなければならなくなった。

（注）1989年12月社民党ベルリン綱領骨子は次の通りである。①自然的生活基礎の維持（人間と自然の関係）、②軍拡競争の終結（非核地帯の創出）、③公正な世界経済秩序の創出（南北問題の調整）、④経済・科学技術過程における社会的、エコロジーの基準による社会的コントロール、⑤経済エコロジーの革新（経済とエコロジーの調整、完全雇用を労働時間短縮によって実現、目標として週30時間、1日6時間労働）、⑥女性の平等問題、⑦子どもにやさしい社会。

表13- 5：1990年代の英国、フランス、ドイツの政治変動

	英国	フランス	ドイツ
選挙	1997年5月	1997年6月	1998年9月
政権構成	労働党	社会党・共産党・緑の党	社民党・緑の党
政権の性格	左派	中道左派	中道左派
政権の政策志向	中道左派	中道左派	中道左派
前政権	保守政権	中道右派政権	中道右派政権
前政権の性格	ニューライト	ニューライト	中道右派
選挙勝利の要因	ニューレーバー	左翼陣営の結集	対抗政策
変化の性格	サッチャリズムからの変化	政策の変化・失業問題の解決	失業問題・ドイツ経済の刷新

変化の規模	理念の変更	政策の変更	理念と政策の変更
党改革	10年以上の改革	1993年選挙敗北後改革	政策の刷新
政策革新	「第3の道」	「人間味ある政治」	「新しい中道」
指導者	ブレア	ジョスパン	シュレーダー

## (2) 中道左派政権の動向

英国、フランス、ドイツと各国の政治事情は異なり、中道左派政権の誕生の政治文脈も異なるが、それに至る西欧諸国の共通する6つの要因がある。

- ①選挙の条件がある。ケインズ主義は高インフレを生み出す経済政策と見なされ、高い「課税と支出」(＝「大きな政府」)に直結する。つまり、福祉国家は国民負担増を意味し、選挙では支持を得られなくなった。
- ②冷戦終了でソ連・東欧諸国の共産主義体制が崩壊し、特に共産主義とは一線を画してそれに敵対し、その理念や政策は異なるが、平等や社会的公正を重視することでは一致した社会民主主義勢力への衝撃は大きかった。
- ③「自由の問題」がある。市民社会への政治介入への政府の介入はどのような意図であれ、市民の権利、自由、生活に制約を加える。政府による社会への保護、規制、干渉は個人の自由を奪うことになる。逆に市民社会における市民の自主性を尊重すべきである。
- ④市場経済の活用を承認することである。1980年代に社会民主主義はニューライトから挑戦を受けた。それまでの市場管理から市場経済の積極的に利用する姿勢に変更された。
- ⑤欧州統合はマーストリヒト条約を経てECはEUに発展し、EUの「深化」と「拡大」が課題となった。「深化」は1993年にECでの単一市場の形式となった。統合は様々な政策分野で加盟国間の協調化を促し、各国の経済だけでなく国民生活を平準化させる。同じ理念と政策を持つ社会民主

主義政党が中道左派政権の就任を容易にした。それを「社会民主主義的欧州」と呼ぶ。

- ⑥グローバル化が急速に進展した。第1に1980年代から経済のグローバル化が1国単位で考えるケインズ主義経済政策を無意味にした。第2にグローバル化した経済にはEUが一体となって対処しなければならなくなった現実がある。第3に現在のグローバル化を新社会民主主義的なグローバル化に変更しなければならない。

表13-6：社会政策における各次元の比較

次元	古い社会民主主義 (第1の道)	ネオ・リベラリズム (第2の道)	新しい社会民主主義 (第3の道)
ディスコース	権利 公正 市場の失敗	責任 効率性 国家の失敗	権利と責任 公正と効率性 市場と国家の失敗
価値観	結果の平等 安全	機会の平等 不安全	包摂 ポジティブな福祉
政策目標	結果の平等 完全雇用	機会の平等 低インフレ	最小限度の機会 雇用適性
政策手段	権利 国家 国家財政と救済 安全 階級制 高課税と支出 高サービスと手当 高い現金 再分配 普遍性	責任 市場/市民社会 民間/国家財政と救済 不安全 低課税と支出 低サービスと手当 選別性 低賃金	条件付 市民社会/市場 国家/民間 財政と救済 柔軟的失業者保障策 ネットワーク 投資のための現実的課税 高サービスと低手当 高い資産 再分配 非編成と選別性の現実的現実的な混合 最低賃金/税控除

### (3) 社会民主主義の再生についての議論

社会民主主義の再生に関する論争を検証する問題は、新社会民主主義と「第3の道」の用語を様々な意味で使用されている。多くの論者はその特徴やテーマを示唆してきた。

ギデンズは「第3の道」のプログラムを示す。①新しい民主的国家、②積極的な市民国家、③民主的家族、④新たな混合経済、⑤包摂としての平等、⑥ポジティブな福祉、⑦社会的投資国家である。

ホワイトは、国家を提供者と限らず、保証人と扱い、相互主義の形態の受容力、公的財政についての新思考を提示する。たとえば、環境税、利ざやでの担保契約、税に関する新たな協議手続き、コミュニティ基金の増大する使用が含まれている。

キャバリスとキャンデルはポスト・ペスミスティック社会民主主義の9つの警告と呼ぶものを提示する。①男女の完全雇用にとって新しいリスクへの警告、②福祉国家にとって新しいリスクへの警告、③労働市場政策の評価、④福祉国家を補助する「インテリジェント福祉国家」、⑤新しい再分配ターゲットとして低熟練労働を助成、⑥貧困の落とし穴を阻止、⑦競争的な民間サービス部門を展開、⑧負担と利益の公正な分配に対して非原理的なアプローチを発見、⑨平均賃金レベルの成長に関して紀律を維持。

ブレアとシュレーダーらは「変化した現実のための新プログラム」を示す。①左翼のための新しい供給サイド・アジェンダ、②強い競争的な市場枠組み、③持続的成長・適合性・柔軟性を促進する税政策、④人的資本・社会関係資本に投資する積極国家、⑤健全な公的財政。

フェラーラは次のようなリストを掲げる。①選択的政策ミックスの諸要素、②マクロ経済戦略の構成、③賃金の緩和、④雇用者に有利な、効率的な租税政策と社会政策、⑤労働市場の柔軟性と柔軟的失業者保護保障政策(flexicurity)、⑥教育への投資。柔軟的失業者保護保障とは、必要に応じた雇用調整を容認し、失業者には政府主導の失業保険給付と職業訓練の機会を保障する労働市場の安定化政策である。

トムソンは古典的社会民主主義と新しい社会民主主義の6つの「目的」を対比するが、これらの目的は政策目標ではない。幅広いテーマとして考慮されるものである。①公正(fairness)、②個人の権利(individual rights)、



③市場援助、④地位向上を達成する個人のイニシアチヴ、⑤資格授与者としての国家、⑥コミュニティである。

ブルッサー - プレアイラは新しい左翼を古い左翼と区別し、新しい左翼を途上国の視点や南からの見解と区別する。その特徴は、①新しい中産階級による党コントロール、②国家の補足的な役割、③管理的な国家改革、④公的な非国家組織が実行する基本的社会サービス、⑤国家による基本的サービスの財政化、⑥ネオケインズ主義的なマクロ経済政策、⑦挑戦と理解されるグローバル化である。

「第3の道」を新しい社会民主主義と定義するために、多種多様な説明から明確にすることが必要である。それは「第1の道」と「第2の道」とは明確に区別することを意味するし、独自性を発揮できるかもしれない。このことは①指針、②価値観、③政策目標、④政策メカニズムに見られる。

#### ①指針

フェアークアウフによればによれば、「第3の道」は、そのほかの政治的指針からの諸要素から構成されたものである、と言う。例えば、「進取の気性(enterprise)」は右翼に属する用語であるが、社会正義(social justice)は左翼用語に属する。「第3の道」の言語では、「経済的ダイナミズムと社会正義」「進取の気性と公正(fairness)」は一致する表現である。古い政治では、右翼と結びつく経済的な適性と左翼の社会正義との間を選ばなければならないことを意味するが、「第3の道」はこれらの用語を敵対視しない。「新しい」「タフな」「取引(deal)」「改革」「パートナーシップ」のような新しい社会民主主義のキーワードを識別することだけでなく、指針の関係も識別するのが重要である。これは、「福祉」のような旧左翼の用語、「進取の気性」のようなニューライトの用語を「第3の道」では融合する試みが含まれている。

## ②価値観

たいていの社会民主主義政党は自らの価値観を変化していない。ところが、分析する価値観は2つの理由で問題を孕んでいる。第1に適切な価値理解は1つ以上の単語の取り扱いを要する。このことは拡大したイデオロギーは政治哲学の文献と結びつく。平等が社会民主主義にとって重要な価値である。同様に、自由 (freedom)、個人主義 (individualism)、不平等 (inequality) は反集団主義の基本的な社会価値である。しかし、「平等」のような用語は様々な概念であり、一様な使い方はできない。正確な意味を説明する必要がある。たとえば、ネオ・リベラリストは「平等」のいくつかの次元を強調する。法と基本的な機会の平等のものと平等を強調する。その価値は明確に目標を定義づけられ、目標と結合されなければならない。

第2に新しい社会民主主義が「古い」価値、古い価値を新しくまたは再定義された意味、新しい価値に関心がある。「第3の道」は伝統的な意味に現代の意味を結びつける。これらの伝統的価値はすべての人々、責任、コミュニティのための機会を平等にすることを重視される。「公正 fairness」と「社会正義 (social justice)」、「自由 (liberty)」と「機会の平等」、「他者への連帯と責任」といった、これらの価値は普遍的なものである。社会民主主義はそれらを犠牲にせず、ある程度、様々な価値は社会主義の様々な伝統のうえに描かれる。ある用語は他の用語に比べ顕著であった。「他に対する責任、機会の平等、そして平等な価値 (equal worth) は「自由 (liberty)」「平等 (equality)」「友愛 (fraternity)」とは簡単に一致しない。特に「機会の平等 (equality of opportunity)」はしばしば不十分である。

これに対する批判はいくつのかの用語が再定義されてきた。さらにいくつかの「新しい」価値が追加したように思われる。「企業家精神 (entrepreneurship)」のような用語を肯定的に使用する。これは伝統的な社会民主主義のボキャブラリーにはほぼない内容である。

### ③政策目標

目標は価値の特殊な操作化や対象物と見なされる。例えば、「平等」はしばしば価値として引用される。しかし、「入りの平等」または「出口の平等」(equality of inputs or equality of outputs) のような様々な政策目的に生じる。「第3の道」は「結果の平等」から「機会の平等」に移行する。

### ④政策メカニズム

政策の議論はメカニズムを含むが、あいまいになる傾向がある。新しい社会民主主義は条件付の福祉か契約的な福祉を強調する。権利は「義務なし」でないが、債務 (obligation) を履行する人びとに授与される。福祉という権利はほとんど労働 (債務・義務) と結びつく。サービスは大部分国家によって財政化されるが、消費者と生産者の区分けで民間またはボランティアの団体に伝達される。そのことは、階統制よりむしろパートナーシップまたはネットワークを通じて市場、調整、協力が強調される。だから、労働はあたらしい社会民主主義の中心テーマである。完全雇用は「古い」スタイルのケインズ主義的な需要管理によるよりも、「供給サイド」によって達成されるべきである。ある意味では積極的な労働政策を主張する。つまり、この政策は「アメとムチ (carrots and sticks) の両方を有するけれど、低い手当や時間制限の手当を通じて、貧困者に仕事に戻らせる努力をするより、むしろ人的資本の投資やケース・ワーカーからの助言が重視される。「労働に対してだけ賃金を支払う (making work pay)」というスローガンは国の最低賃金、税控除 (tax credit)、または財政福祉 (fiscal welfare) の就業率を高め、質を向上することで、子ども手当 (child care) の配分を有効にすることが含まれる。

私たちの考えを概略として財政化したプログラムでなく、「具体的に教育・訓練・生涯学習・雇用の適性 (employability)」という積極的な労働

市場政策という形が提言される。これは福祉システムへの前向きな枠組み（reference）を創造する。国家と市場のバランスは変化することを認識する必要がある。「供給サイドと需要サイドの両政策」、「マクロ経済の安定とミクロ経済の柔軟さ」が重要視されるべきであって、とりわけ供給サイドとミクロ経済が軽視されてきた。「左翼は新しい供給サイドのアジェンダ」を必要とする。

「新しい」社会民主主義は、「古い」社会民主主義からニューライトへと変化したように、様々な国家の文脈のため一様ではありえない。新しいプラグマチックなアプローチへの一般的な関与が存在する。古い価値が残存するも、新しい手段によって達成されることが主張される。大部分の政府は「社会正義」を強調するが、これは義務と責任（duty and obligation）のような概念が強く設けられる。目標は、高レベルの雇用、機会の平等と連帯、公的支出に関する抑制、制限的、よく再定義された再分配を含んでいる。政策メカニズムには効率性を含む傾向がある。労働市場の柔軟性は民営化、家計（収入）調査（means-testing）の寛容、人的資本への投資に見られる。政策過程のアプローチが示唆する指針・価値観・政策目標・政策メカニズムの様々な諸要素を概念上理解することは重要である。

「第3の道」を「語る」国々では、「第3の道」を適切に運用しないかもしれない。反対にこれを使用しない、あるいは拒否する国々では、「第3の道」の政策を実行してきたかもしれない。同様に、価値と目標、または目標と政策の間に亀裂があるかもしれない。

国家間のマクロ的な類似性を見出すことは簡単だが、相違はミクロ・レベルを考察する必要もある。これまでの分析では、類似性を強調するきらいがあるが、重要な相違が国や部門から明確にできる。両視点は西欧諸国における社会民主主義政党の構成要素である。

## 第14章 西欧福祉国家を支えた戦後の条件と限界

### 1 福祉国家の登場

福祉国家（welfare state）とは、「国家の機能を安全保障や治安維持などに限定（夜警国家）するのでなく、社会保障体制の整備を通じて、積極的に国民の生活の安定を図ること」をさす（行政国家化）。広義には財政政策や雇用政策を含める場合もある。「福祉国家」という用語は第2次世界大戦中に英国が連合国を福祉国家、枢軸国を戦争国家（warfare state）と政治宣伝に使用したのが始まりといわれる

現在の西ヨーロッパの各福祉国家は、多様な制度的遺産をもって開始した。現在の福祉制度は第1次世界大戦前後に直接的な起源があり、その成長に弾みをつけ、19世紀末から1970年代半ばまで継続的な拡大をとまなう姿を西欧福祉国家像に見ることができる。

第2次世界大戦は各国の社会保障計画を拡張、深化させた。各国政府は戦時中、戦争遂行目的のために、戦後社会のより良い未来を国民に約束しなけりばならなかった。戦後、ソ連や各国共産党の存在自体が各国の中道・保守勢力に福祉政策の必要性を認識させ、戦前の大恐慌への記憶が福祉国家の是認となる。それに加えて、福祉国家を促進する要因は、全体戦争の動員の結果として国家装置の肥大化、戦時中の労働組合と企業が政府と提携、協力した「戦時三角形（wartime triangle）」の協力関係の経験がまだ残っていた。だから、1945年以降、民主国家が福祉制度を当然とする雰囲気は存在した。例を英国にとれば、「ビヴァリッジ報告」が戦後の福祉国家の礎をなす。その契機は戦後の「良き社会像」を示さなければならなかった。そこには、①戦争終了後の良き社会への約束、②ソ連という共産主義への対抗、③戦前の大恐慌の反省、④戦時三角形による労働・経営・政府の協力関係の遺産の継承、⑤経済成長による「豊かな社会」の実現などが描かれていた。

1950年代、西ヨーロッパ各国において、戦争による荒廃が修復され、経済成長が次第に福祉制度を膨張させ、財政的にもそれが維持、発展できるようになり、1960年代後半から1970年代半ばまでに現在の福祉国家は「完成」されるのである。

福祉国家の発展事情には2つの見解がある。

1つは「産業主義論」であり、これは経済成長が福祉国家を促す考え方である。H・ウィレンスキーは、福祉国家の発展根拠をイデオロギーや政治体制の差異を有意とせず、社会保障支出に際して経済水準、それに人口の高齢化を重視し、経済成長によって福祉国家が発展する、と説明する。これは「収斂論」である。

もう1つは「権力資源動員論」である。これは労働者階級が資本家に対抗できるほどの政治的な力を身につけた結果と考える。コルビは、福祉国家の規模が各階級の政治的影響力のバランスによって決定されると主張する。すなわち、労働者階級は左翼政党を通じて自己の政治資源を活用し、経営者に対抗できるように「権力資源の投資」に成功するか否かが、福祉国家の発展・規模を左右する。さらに、福祉国家は労働者内の対立を緩和し連帯を促すという点で、労働者階級の権力資源となると説明される。

## 2 福祉国家の分類

デンマークの社会学者エスピン＝アンデルセンは福祉国家を3つに分類している。その分類基準は「脱商品化」と「階層化」である。

「脱商品化」は疾病などの理由で労働市場を離脱した人間が生活を維持できるか否かの指標である。給付水準と受給資格によって計測される。「階層化」は各人の階層や職種に応じた給付が行われ、その格差が固定化されるか否かの指標である。たとえば、職域別の保険制度では階層化の度合いが高い。

「脱商品化」と「階層化」から分類すると、「社会民主主義的福祉国家

(例：北欧諸国、英国など)」、「自由主義的福祉国家（例：米国など）」、「保守主義的福祉国家（欧州大陸諸国）」の3つに分類される。

福祉国家を形成する政治的主導権は1つの階級でなく、階級間の連合を重視することもある。たとえば、スウェーデンでは社会民主労働党と農民同盟との連合形成に成功し、その解消後も普遍主義的な社会保障政策でホワイトカラー層から支持を得ることができた。その反対に、オーストリアでは労働運動が一定の勢力を保持するが、農民との連携に失敗し孤立した場合もある。

表14-1：福祉国家の3類型

福祉国家	社会民主主義的福祉国家	自由主義的福祉国家	保守主義的福祉国家
事例	スウェーデン	米国	ドイツ
脱商品化	高位	低位	中位
階層化	低位	高位	中位
脱家族化	高位	中位	低位
政策目標	所得平等・雇用拡大	租税軽減・雇用拡大	所得平等・租税軽減
福祉供給源	国家	市場	家族
所得移転	制度モデル	最低保障（残余）モデル	補完モデル
社会統合	労働組合	なし	宗教団体
政党	社会民主主義政党	自由主義政党	保守主義政党
イデオロギー	ネオ・コーポラティズム	ネオ・リベラリズム	コーポラティズム
企業競争	大企業（完全雇用措置）	大企業と自営業対等	自営業優先
労働市場規制	同一労働・同一賃金	原則としてなし	大企業・公務員優先
賃金の硬直性	上方硬直性・下方硬直性	なし	下方硬直性
雇用の柔軟性	高位	最高位	低位
景気対策	福祉部門の公務員増	公定歩合の引き下げ	公共事業
公務員のイメージ	女性の仕事・パートタイム	悪・低賃金	お上意識・優遇
労働参加率	最高位	高位	低位

### ①社会民主主義的福祉国家

北欧モデルとも呼ばれる。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、英国などがその事例である。政府による所得比例（業績評価モデル）と所得移転（制度モデル）の組み合わせが特徴。社会保障給付は政府による普遍主義的なもので、労働政策とあわせて労働者の保護が最大の目的である。経済政策では政労使の協調体制であるネオ・コーポラティズムに基づいて実施され、場合によっては同一労働・同一賃金により競争力の弱い企業の淘汰に努め、社会保障支出をコントロールする。したがって、雇用の流動性は高い。これらのことから競争力ある大企業のみが生き残りやすいために、しばしば税金などで特定企業に依存することになり、業績悪化が直接に国家予算に影響することがある。

### ②自由主義的福祉国家

米国が代表例である。市場による所得比例（業績評価モデル）と政府による最低保障（残余的モデル）の組み合わせが特徴である。政府による社会保障給付は底辺層に対する選別主義的なもの、もしくは中間層のニーズに応じられない程度の低水準である。社会保障は制度として個人が民間保険などから調達し、政府は福祉ビジネスの環境を整備することが役割となる。また、労働政策は労働者の社会保障が最低限である。したがって、雇用の流動性はきわめて高い。そのため、所得格差が拡大するが、グローバル化への適応力が高いといわれる。

### ③保守主義的福祉国家

欧州大陸モデル、あるいはビスマルク福祉国家モデルとも呼ばれる。ドイツが代表例。フランス、オランダ、ベルギー、オーストリアなどである。職域組合や企業福祉などによる所得比例（業績評価モデル）と政府による最低保障（補完モデル）の組み合わせが特徴。社会保障は補完性原理を基



調とし、家族を中心とする血縁、コーポラティズム（身分制）、国家主導を強調する。労働者の保護は労働組合の恩恵が及ぶ範囲において高度である。そのため正規雇用の男性労働者と非正規雇用の労働者の社会的分断（デュアリズム）が生じ、後者に失業率が高い傾向にある。また、職業と福利厚生が一体化していることもあって、雇用の流動性を阻害するともいわれる。このタイプの福祉国家に固執するかぎり、グローバリズムには対応できず、経済パフォーマンスが低下するとされる。

#### ④家族主義的福祉国家

南欧＝東アジアモデルといわれる。イタリアが代表例である。スペイン、ポルトガル、ギリシャ、日本、韓国、台湾などである。福祉制度は不十分で福祉ビジネスも未発達のため、高齢者、失業、子育てなどについて家族が責任をもつべきとする家族主義が特徴。家族に過度な負担をかけるため少子化の弊害が深刻化するとの意見がある。

### 3 福祉国家の発展

第2次世界大戦後の福祉国家の発展には、歴史的な諸条件が絡み合っている。その条件とは、①比較的安定した国際政治システムの成立、②戦前にはなかった戦後の国内的な合意の形成と制度的な安定、③歴史的に未曾有の経済成長であった。

西欧諸国にとって、戦後の国際政治での米国のリーダーシップは、戦後の国際政治における平和と安定を創造し、と同時にその副産物として、各国の国民総生産比（特に、朝鮮戦争以降）における防衛支出を低下させたことになる。もちろん、冷戦構造の下での超大国間の緊張は軍事費の増大を促進させる要因とはなるが、少なくとも防衛と福祉との支出上のトレード・オフをめぐる対立は減少した。

次に国内政治の安定がある。基本的な民主主義制度は正当なものと思な

され、選挙がそれを有効な形で機能し続けている。さらに、各国の政党システムも安定性と順応性を発揮し、連合政権や少数内閣はあっても、それが直接、政治システムを不安定・崩壊には至らなかった。「合意の政治」は福祉国家の拡大の前提であり、言い換えれば福祉制度の拡大が政治的合意をさらに定着させる結果ともなった。

最も重要な条件は、第2次世界大戦後の前例のない経済成長であった。これが社会的支出の膨張を下支えたのである。1950年代はじめの朝鮮戦争から1973年の第1次石油危機までの時期は急速であるが、安定した資本主義によって創り出された「黄金時代」であった。その時期に国民総生産の成長があつてこそ、戦後福祉国家の順調な基礎を築き上げることができたのである。すなわち、1950年から1980年までの西欧諸国の経済成長率は平均4%であったが、社会保障関連費用は平均約6.5%と順調な伸びを示すことが可能であった。時代ごとに考察するなら、1950年代では社会保障の伸びは経済成長率より低かった。1960年代初期から1970年代初期までの10年間は、平均以上の社会保障と経済成長の時代であり、いわば本格的な福祉国家の時期であった。

社会保障計画の拡大は公的支出の増加に結びついている。社会保険の平均支出は、1930年頃3%弱、1959年までに5%、1960年までに7%、1974年までに13%と増加し、それが福祉国家の完成に向けた道程となっている。相対的な福祉の拡大は社会的支出増を促進し、支出レベルの多様さは持続する制度的多様性に基づいている。西欧諸国の社会保障支出は、(国民総生産比では)1950年平均9.3% (スイス5.9%から西ドイツ14.8%まで)、1965年平均13.4% (スイス8.8%からオーストリア17.6%まで)、1974年平均19.2% (スイス13.9%からオランダ24.8%まで)であった。平均伸び率は1950年から1955年まで0.9%まで、1955年から1960年まで1.4%、1960年から1965年まで1.8%、1965年から1970年まで3.4%であった。その総体的な増加とそれを促進する部分は、現在では年金と健康・医療費への支出増に基づいて

いる。それらは全社会保障支出を押し上げる結果となった（1954年では4分の1であったが、1974年には3分の1にまでとなった）。

福祉国家の完成が社会的支出に関しての包括的概念（教育・住居も含める）を達成することであるなら、第2次世界大戦後の西欧諸国での社会保障費用が国民総生産に占める支出の伸びは、数字で見る限り、福祉国家の完成に近づいた。社会支出は国民総生産比では1950年代では10%から20%までであったが、1970年代半ばまででは25%から30%を超えている。つまり、社会保障の増加は固定した形で「国家（言い換えれば国民）への負担」を意味するのである。

この10年間で西欧各国を現代的な福祉国家にはっきりと変貌させたのである。第1次石油危機後の（1974年から1975年まで）2年間でもたらした経済成長率の鈍化と従来からの高い社会支出は、矛盾を引き起こし、各国政府は経済危機に対応しようとして社会的支出の削減に取り組もうとした。

##### ⑤曲がり角の福祉国家

第1次、第2次石油危機とその帰結は高失業率、財政の赤字増、世界経済の悪化をもたらし、1970年代後半以降、福祉国家は再検討をせざるをえない状況を迎えた。それまでからすれば予測できない低経済成長と社会的支出増という矛盾した関係は、一種の「戦後の悪循環（postwar spiral）」であり、経済成長と福祉制度、そして政治的な対応策を模索する必要に迫られることになった。

福祉国家の発展は公的サービスや所得移転の計画を膨張させ、それが反対に政治・経済の安定化に貢献してきた。現在の福祉国家は1960年代初期から1970年代初期までの爆発的な経済成長を背景なしに考えられない。1970年代の石油危機以降、福祉国家はその膨張の限界にまで達したとも言われた。福祉国家は、高失業率と公的赤字増大という立場から、中産階級による反税闘争やネオ・リベラリズム（neo-liberalism）という立場から、軍事・新技術の競走による国際競争の立場から、すでに限界を超えていると

主張される場合が多々ある。その反面、福祉国家の使命である経済・政治の安定化は、福祉に依存する膨大なクライアントを構造化してきた、という事実も放置できなくなっている。

第2次世界大戦後、20世紀後半の西ヨーロッパ各国は、「革命」と呼ぶにふさわしい社会変動を経験してきた。福祉国家はその限界を考慮しながら、現在、将来に直面する問題も抱えている。その問題とは、人口の高齢化、男女の社会的役割の変化、価値変動であり、こういった問題は福祉国家の再編成を必要とするものであり、いまや労働や家族に関連する生活領域への新たな対応を必要とする。

## 第15章 グローバル化と西欧福祉国家との関係

### 1 グローバル化に関する視点

グローバル化（globalization）とは、「私たちとは離れた場所での決定によって、私たちの生活が影響される、複雑に入り組んだ関係」である。4つの変動がある。

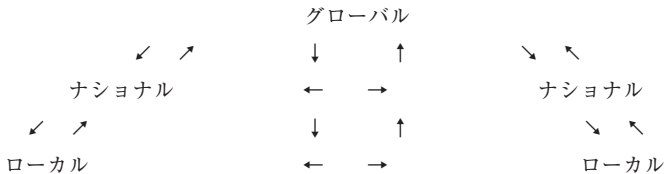
- ①国境、地域、大陸を超えて社会的、経済的、政治的な活動が拡張する。
- ②貿易、投資、金融、移民、文化の集中と規模の増大で特徴づけられる。
- ③運輸・コミュニケーションのシステムが思想、商品、情報、資本、人々の移動が拡散速度を増すので、グローバルな相互作用と過程の加速化に連結する。
- ④グローバルな相互作用の拡張、集中、速度と進化が大きな衝撃となる。遠距離の出来事が世界のあらゆる場所で多大な影響を与え、特定のローカルな展開がグローバルな帰結もたらす。

グローバル化は「頻繁な地域間の移動と、活動、相互作用、権力のネットワークで表現されるので、社会関係や交流での変容を具体化する過程（または諸過程のセット）」でもある。グローバル化の特徴は、地理的距離の有効性が低下したこと、それに国民国家間の国境の意味が消滅することである。といっても、グローバル化は「ローカル」「ナショナル」が「グローバル」に従属することを意味するわけではない。むしろ、グローバル化は「ローカル」「ナショナル」「グローバル」な出来事が持続性、即時性、拡散性の点で生じる拡大と深化をいっそう強める（例：欧州連合）。

グローバル化をめぐる論争は、国家への衝撃と国内政治への意味に焦点を当てられる。ある議論によれば、グローバル化は「政治の死」「国家の消滅」を意味する。国内経済が大きなグローバル経済に飲み込まれているなら、情報や文化の交流において、国家の繁栄のための戦略を発展させることでもある。グローバル化は世界規模の相互関連性の拡張、集中、速度、

衝撃と考えられる。

表15-1：グローバルな相互作用



グローバル化の重要なテーマの1つは、「グローバル化過程は、近年の社会変動において、西欧資本主義・自由民主主義国家にどの程度影響を与えるのか？」である。

経済分野において、グローバル化は経済的な生産と交換が増大する現象を説明するために使用されてきた。それは金融の流れ、貿易規制の放棄、資本・商品・サービス・労働力の流動化を増大させ、世界規模で自由貿易競争の質的に異なる体制、国民間の経済活動の新しい「転換」と「再配置」で具体化させている。

政治の分野において、グローバル化は国民国家を弱体化させ、社会的、政治的正当性を喪失させるような現象をともなう、と説明される。国民国家内の脱中央集権化過程は、国民単位以前の制度を甦らせる、と同時に新しい国際的な制度を創造する試みでもある（例：EU、TPP）。

文化的な分析の分野において、グローバル化は情報の自由な、即時の循環と結合する。伝統的な文化への脅威、そして文化の同質性や「マクドナルド化」と連動する社会的凝集性、「グローバルな産物」としての商品とサービスのマーケティング化に向けた傾向がある（例：ファーストフード、ファッション、コーラ）。

グローバル化は国家間の経済的な結びつきが弛緩し、世界市場で政治的、経済的、文化的な諸関係において体系化、競争化、浸透性が顕著になっていることである。グローバル化は世界資本主義の発展を普遍的な特徴とす

る、と論じられる。自治的な国民経済と国民政府の権力基盤の崩壊を必然的に導くはずである。現実には自治的な主権を持った国民国家が機能しなくなる。グローバル化への「予測」は、新古典経済学の立場からのように、地球上のビジネスの連結が増大すると分析する。彼らは、グローバル化経済に直面して、国家やその政策にとって選択のない論理を示唆する。

このシナリオでは、市場は最高の立場である。だから、国家が世界市場をコントロールできない。この議論から推測すれば、21世紀のグローバル化した政治経済状況において、国民国家は消滅するか、グローバル化した世界において補助的な役割しか担えなくなる。戦後の1国民が1国家にまとまるよりも、世界を舞台とする市場の論理が優先する。

グローバル化は福祉政策が履行される国家単位の文脈を大きく変更する。福祉サービスは、グローバルな市場において遂行する企業の負担（労働コスト）と国家の負担（財政赤字）と膨張させる。

## 2 3つの視点

グローバル化と福祉国家に関する3つの視点を識別しておくことが可能である。

（1）視点1：グローバル化は、市場経済の支配を通じて、福祉国家に重大な衝撃を与える。

世界経済の国際化は、各国政府の政策を決定する権限の削減（特に社会民主主義的政策）、労働運動の弱体化し、国家の自治能力を消滅させる。したがって国家単位という福祉国家の基礎は脆弱になる。

別の説明によれば、グローバル化は貿易の拡大が失業と不平等の増加原因となる。そのことは福祉国家にとって別の問題をもたらす。貿易とテクノロジーの拡張は、伝統的な福祉国家が想定する未熟練・半熟練・熟練のそれぞれの労働者を1国単位において必要としなくなる。

資本主義を大幅に修正する社会民主主義という代案そのものが有効性を

失った。すなわち、この原因はグローバル化によるものである。だから、グローバル化の影響は国民＝国家を凋落させる。

グローバル化は、国民国家を超えた超国家的な力として、ネオ・リベラルな経済思想にパワーを与えてきた。

視点①の問題点は、国民の経済・政治・福祉国家の変化が事実上、それらが予測する結末にまだ達していないことにある。逆に、国民経済や国民国家は自治能力があることを証明してきたところもある。グローバル化の福祉国家への影響は経済的な「衝撃」の条件だけではない。その政治的な介入（intervention）も大きいと考えるべきである。なぜなら、グローバル化は経済的現象と同様に政治的、イデオロギー的現象だからである。むしろ、各国政府が策定した政策や他の政治的決定は、変化が自動的に起こるのでなく、グローバル化への積極的あるいは消極的な結果でもある。

（２）視点２：グローバル化は福祉国家にほとんど衝撃を与えない。

現在、貿易形態が20世紀開始時点と同様であるので、グローバル化は存在しない。世界経済はほとんど拡大しておらず、実際はグローバル化は小さいし緩慢である。仮にグローバル化が生じて、福祉国家はこの過程と両立ができる。経済変動の影響と福祉とのバランスが成立する。

福祉国家は変化するが、その原因はグローバル化ではない。福祉国家はグローバル化の影響でなく国内要因に挑戦される（人口統計学、技術革新、家族構造の変化、新しいリスクなど）。福祉国家は、危機にさらされているより、ほとんど国家単位で維持される。もちろん、福祉国家への圧力の現象は再交渉、再構造化、近代化を導く。もっとも、福祉国家を廃止することにならず、福祉国家における「抑えられない力（irresistible force）」と呼ばれるものが国内要素、特に先進国社会の変化した経済である。それは、福祉国家の「成熟」による限界に達し、それに加えて人口統計学的な変化（少子高齢化）の帰結である。だから、外因的な諸要因としてグロー



バル化は二次的な意義でしかない。視点②は次の3つの過程が福祉国家を圧迫している。

- ①先進経済諸国は製造業からサービス業にシフトしている。サービス部門の低い生産性は、福祉費用の増加する財政問題を抱えこむ。
- ②福祉国家が「限界」にまで到達したので、その福祉予算が硬直化し、政策の柔軟性を喪失させる。
- ③人口統計学的な変化（例：少子高齢化社会）は、福祉支出増となって、福祉国家に2つ問題を引き起こす。第1は高齢者が人口比で増加し、それに応じて労働人口比率が低下する。したがって、福祉費用のため財政基盤が縮小する。第2は高齢者数の増加によるコストが顕著に増加し、福祉費用のうち2分野（年金・医療）において影響が考えられる。

国内の福祉支出において予測される変化には抵抗しがたい3つの事情が存在する。

- ①政治的交渉が過去において様々な形で今も既成事実化（＝既得権益化）している。
- ②現行の福祉制度を堅持しようとする政治同盟が存在する（例：政治家、政党への働きかけ、福祉団体のロビー活動）。
- ③福祉国家から離脱するとなる政策が政府の不信を招く。

視点②の疑問がある。サービス業は生産性が低いのか、またそのことが正しいなら、その低さと福祉国家とどのように結びつくかという疑問である。それによって、福祉国家が「完全な緊縮財政」を経験しなければならないなら、第3・4次産業に依存しない経済発展を考えなければならない。1990年代、米国において、第3・4次産業で構成される「ニューエコノミー」は前例のない経済成長を経験したことがあった。サービス業は生産性の低さとは必ずしも結びつかない。この考えは第2次産業型社会を前提とするようだが、すでにそのような社会は先進国では過去のものとなりつつある。

グローバル化が福祉に制約を設けるとするのは論争的である。政府は、グローバル化の圧力を外因的な力と見なす。だから、世界銀行のような国際機関がこの見解を主張し、その問題への「解決策」を提供する、とこの視点は考えるのである。

もちろん、たとえ直接的な「衝撃」の証拠が見つけたとしても、グローバル化が福祉国家の変化に主導的な「イデオロギー」的役割を担うはずである点も認識しなければならない。

(3) 視点3：グローバル化は福祉国家に影響するが、その影響は国家の制度と政策の対応を通じて調整される。

福祉国家の変化の原因はグローバル化による外因的な影響である。あるタイプの福祉国家、それに応じた労働市場は他のタイプの福祉国家より競争原理を活かし、新しい環境にうまく適応しようとする。したがって、福祉国家はグローバル化の影響下にある。この視点はグローバル経済と福祉国家の関係を重視する。現在、国家の経済成長は経済的開放性を不可欠と見なす。それには国際貿易、金融や資本の国境を越えた移動により大きな競争力が含まれる。結果的に、国民国家は経済政策と他の関連する政策において制約を受ける。したがって、1国での「ケインズ主義」は1つの選択(option)ではなくなってしまった。1国単位ごとに社会政策を構想できる裁量は弱体化する。世界規模の経済での競争環境は、先進国の高賃金の労働者は途上国の低賃金の労働者に職を奪われることを意味する。

視点3と視点1との間には表面上の類似性があるが、その分析は異なる結論を導く。

第1に、視点3は1国のケインズ主義が神話のようなものであった、と主張する。先進的な福祉国家は開放的な経済に発展する傾向があった。福祉国家は相対的に国内経済を保護する国々である。第2に、この議論では、労働コストの条件でグローバル化からの実際の圧力は、低熟練で労働集約

的な大量生産経済部門に向けられる。西欧諸国と北米諸国が直面するグローバル化問題は、途上国の未熟練労働者に自国の労働市場への参入を容易にする。

ここでのポイントは、グローバル化が創り出したジレンマに対応する際に、様々な国家が様々な方法で対処できることにある。例として、グローバル化の圧力に対応する国民国家の政府が採用する、労働供給政策が想定できる。欧州大陸国家は、自国の労働者に手厚い保障措施を講じ、労働市場を維持する退出戦略（exit strategy）を選択できる。だが、米国と英国は賃金を相対的に低下させる規制緩和（deregulation）戦略を選択する。北欧諸国は、高度な技術を習得するために、職業用の再訓練とそのための制度を準備する。

経済的な圧力は福祉国家に2つの危機に直面させる。第1の危機は、労働者を保護する制度をすべての国民を保護する規模にまで拡大したことから生じる。この危機は、その普遍的原則であったはずの福祉への合意がもはや形成できなくなった事実にある。国民すべてが必ずしも戦後の福祉国家を是認しなくなったことに由来する。第2の危機は、「スウェーデン・モデル」の平等主義も「アメリカ・モデル」の目標を定めたアプローチでも、様々な理由のため、現在の経済に不可欠な人的資本の改善（human capital improvement）を試みなければならない。

第1の危機の場合、システムは十分に機能したとしても、人的資本につながる熟練と教育を改善する意欲や意図を妨げるものが登場する。たとえば、社会保障制度の充実が人びとに労働よりも福祉手当に依存する傾向を促進させる。第2の危機の場合は「貧困の罠」、それに働く意欲を妨げるものを生み出す。たとえば、貧困がいつそう労働意欲を削いでしまう。

各国内の政治勢力は福祉国家の原則を維持したい。先進経済国では、福祉受益者、労働者、労働組合、政党などの政治勢力は、福祉国家の変化がグローバルな経済的な変動と挑戦に直面してでも、限定的で緩慢であるこ

とを願うかもしれない。とはいえ、グローバル化は様々な国々で従来の政治と制度に影響する。したがって、グローバル化への対応と福祉国家への圧力は区別されなければならない。

視点③への2つの批判が存在する。第1の批判は、そのようなアプローチが福祉国家の変化を区別しても、実際のグローバル化の圧力は区別されているわけでない。福祉国家は、「歴史的経路依存性 (path-dependent)」的な性格であるので、時々の変化に対応できると指摘されるかもしれない。経済のグローバル化は同じ特徴であらゆる場で生じる。ただ、それは本当だろうか。グローバル化は様々な次元を持つ。それは政策決定者が仲介することで、かえって複雑な様相を帯びてくる。つまり様々な圧力が多面的な形で福祉国家に影響する。グローバル化が持つ複雑な姿を現すことになる。グローバル化の各次元は、多種類の福祉国家に様々な形態で「圧力」をかける。

第2は、視点②のように、福祉国家、特に欧州大陸国家では重大な変化は現実には生じなかった、とする批判である。福祉国家は基本的に現状維持を続けている。ポスト産業経済時代における、新しい「リスク」は福祉国家が新たな現実に合わせて自ら適切な措置を採用している。英国のサッチャー首相と米国のレーガン大統領の反福祉国家姿勢の主張に関わらず、事実上、福祉国家は変化してこなかった。

しかし、この見解は福祉国家の置かれている根本的な環境変化を無視する。重大な変化が現実には英国やフランスで生じている。それはネオ・リベラル的な改革という形で生じている。オランダ、アイルランド、南欧諸国、東欧諸国における福祉国家の変化はその例と述べてもよい。

### 3 グローバル化の「衝撃」からの福祉国家改革の解決策

ある国際機関 (IMF、世界銀行、OECD) は福祉政策によって生じる諸問題に対する「グローバルな解決策」を提案してきた。この (しばしばネ

オ・リベラルな)「解決策」はグローバリズムな性格を示している。そのグローバルな解決策は次の2点に要約できる。

- ①OECDなどの国際機関は福祉制度改革を提示する。
- ②その改革は、グローバル化の「脅威」から各国政府にやむなしと認めさせ、それを正当化させられる傾向がある。

OECDや欧州委員会は福祉国家が直面する問題への特定の(ネオ・リベラル的な)診断を各国政府に提案してきた。例えば、1974年世界銀行が推進したチリ・モデルのような年金改革、福祉行政での「ニューパブリック・マネジメント」の普及(例:医療での管理された競争)、国民の依存文化を防止する措置(福祉受益者への選択と条件の提示)である。この改革は、世界銀行、IMF、OECD、欧州委員会のような国際機関によって主導されてきた。福祉国家改革へのグローバル化の「衝撃」は、国際機関が精緻化した処方箋と改善策、それに各国政府への影響がどのような意図・内容・結果を引き起こしているのかの研究を必要とする。

グローバル化がほとんど関係ないのに福祉改革を正当化するに利用されている。競争とそれに結びつく経済変動をグローバル化として引用することは、福祉改革を正当化し、各国政府に福祉削減策(=国際機関の「解決策」)を使用させると同様に、福祉制度改革の理念を正当性あるものとする。欧州連合(EU)では、欧州金融同盟(EMU)の収斂基準がEU加盟国によって活用され、福祉制度を改革することには有力な、そして正当な根拠となった。たとえば、EU加盟国の財政赤字3%以内に制限する制度、またEU加盟国の財政規律制度などがそれに該当する。

グローバル化のアクター(例:国際機関、多国籍企業、市場原理主義者、ネオ・リベラリストなど)は、福祉制度改革の正当性において重要な役割を演じる。つまり、改革の必要性を訴え、当然のごとくネオ・リベラルな(自由経済競争)解決策をすべての分野において正当化する。さらに、国際機関は改革を浸透させる環境づくりにおいて貢献してきた。

#### 4 グローバル化の「衝撃」から相互作用へ

グローバル化と福祉国家の変化との関係を単純に理解してはいけない。グローバル化は単一的、同質的な過程とはみなされず、グローバル化の性格（そして福祉国家の変化でのその役割）は様々な国民国家のシステム変更において個々別々に解釈されてきた。国民国家に基づく福祉制度の様々なタイプはグローバル化過程をある程度評価するので、福祉国家の様々なタイプにはグローバル化過程へのそれぞれ異なった認識があるはずである。国民国家単位の福祉制度はその社会構造と労働市場の特徴を表現している。1 国の福祉制度は当該国独自の規範的、イデオロギー的、文化的な遺産から構成されている。したがって、福祉国家像は社会経済的、政治文化的な構造の重要な部分である。だから、グローバル化が各国の根幹部分に影響することへの認識は重要である。

増大する公的債務の主要部分として福祉コストは常に削減対象となっており、各国政府はいわゆる「完全な緊縮財政（permanent austerity）」を自ら課してきた（例：均衡財政政策）。労働市場を柔軟にする改善（例：雇用関係の緩和措置）、それに社会政策の資金を供給する制度への改革（例：医療費削減）、労働コストの削減（例：生産現場の海外移転、不定期労働契約、労働時間短縮、レイオフ、派遣労働者・外国人労働者の雇用、賃金カット）などは、国家ごとの単位で考えられた労働市場をはるかに超えて国際競争を激化させてきた。

別の観点として、国内中心の産業のあり方を否定するグローバル化が一部の社会政策と特定利益に結びつくことも等閑視してはならない。たとえば、国際的な医療製品・サービスの生産業者、年金基金の資産運用での国際投資者などがそれである。福祉国家が外因的な経済発展に適用された結果、グローバル化に関わる特定の多国籍企業は福祉国家から恩恵を受けている。

## 5 要約

以上を要約すると次のようにまとめることができる。

- ①グローバル化は競争的な過程のセットから成立する。福祉国家のおかれたグローバル化の役割は各福祉国家やそれぞれの内部事情で異なる。
- ②グローバル化と福祉国家の変化との間の関係は一方向であるというより、むしろ双方向の流れである。
- ③欧州福祉国家の制度的、イデオロギー的な発展は、その変化において、つまりグローバル化の役割の理解において中心的な位置を占める。
- ④しかし、変化は確実に生じる。変化が国ごとに異なる事実・出来事・事件は、様々な政策アクター（例：各国政府、国際機関、福祉受益団体、政党、政治家など）が様々な方法で対応できる。
- ⑤グローバル化のイデオロギー次元と欧州の福祉政策は、グローバル化の衝撃と福祉国家の変容の相互作用を理解する際に考慮されなければならない。

## 第16章 新中間層社会、脱物質主義・新しい価値観

### 1 脱産業社会の政治

近代社会はそれに応じた自由主義的、民主主義的な文化とそれに対応する自我の強さを持ったパーソナリティを形成する。ただ近代社会は前近代社会の要素を残しながらも、しかもそれを克服することで成立し、そこでは伝統的文化が伝統的なパーソナリティを残存し、そこから近代社会との矛盾によってたえず無秩序（アノミー）を成立させる。また、現代社会はその中の階級対立において、労働者の間に社会主義的な下位文化（sub-culture）を取り込んでいる。いわば現代社会は過去からの諸文化の共存した状態でもある。さらに現代社会はその組織化・複雑化によって、強い自我を持つ人間の存在を次第に不可能にしている。

資本主義の発達第1次産業（農林漁職種）の衰退、第2次産業（工業職種）の発展をもたらし、労働者の増加は社会主義文化の定着や左翼政党に有利に作用した。しかし、第3次産業（サービス職種）、第4次産業（情報職種）の近年の飛躍的増大による新中間層（＝新中産階級）の登場や「豊かな社会」の実現、また社会移動、教育・マスコミの普及など、いわゆる政治・経済・文化の状況での「平準化」の実現によって、社会主義的な下位文化がその維持を次第に困難にしている。そのことは、工業地帯の著しい流動性に見られるように従来の社会的ネットワーク（例：労働者文化、カトリック・アクション）の崩壊と、既存の社会的コミュニケーションの喪失、つまり共同体維持の困難を意味する。

表16-1：主要先進国の就業人口の推移（％）

国 年	(西) ドイツ		英国		フランス		日本		米国	
	1982	1992	1982	1989	1982	1989	1982	1993	1982	1992
第1次産業	5.5	3.5	2.7	2.1	8.4	2.7	9.7	5.9	3.6	2.7
第2次産業	42.7	39.2	34.7	29.1	34.6	27.6	34.6	27.6	28.4	24.4
第3次産業	51.8	57.3	62.6	65.2	57.0	7.4	55.4	59.3	68.0	72.9



従来の下位文化が衰退したといっても、先進国の保守主義政党や社会民主主義政党が選挙において極端に衰退するわけではない。政党自らも社会構造の変化に応じてイデオロギー、政策では自らの立場を左翼と右翼から中央・中道の立場に接近し、肥大化した新中間層を取り込もうとし、中道よりのイデオロギー的、政策的にシフトしなければならない。当然、左翼政党も保守主義政党も、本来の中核となる支持層以外の多様な社会階層の要求に取り込む必要が出てきた。この実現には各政党は本来のイデオロギー・ポジションを弱めつつ、階級政党から国民政党という包括政党 (catch-all party) に組織替えしなければならない (例：英国の労働党、保守党、ドイツのキリスト教民主同盟、社会民主党、フランスの保守政党、社会党、日本の自民党、民主党など)。社会変動が著しい現代の価値変動を理解するには、社会の中心的担い手である新中間層の考察へと議論を展開しなければならない。

## 2 脱物質主義・新しい価値観

近年、価値変動から政治意識の変化を説明する研究が多数ある。この「価値亀裂」「文化政治」といった概念はそれ自体目新しいものではないが、最近の価値変動と政党支持の変動性 (volatility) の関係を説明する有力な分析方法となっている。人間の行動は社会において有効な価値から派生した動機によって動機によって方向づけられる。価値は財、人間、社会集団などといった自己以外の存在の優遇順位の選別に利用されるほか、個人の生活目標・行動様式も形成する。

R・イングルハートは第2次世界大戦後、人々の価値観が大きく変化し、政治変動を招来することを、物質主義 (materialism) 的価値と脱物質主義 (post-materialism) 的価値という基準をもとに脱産業社会の価値変動論を展開した。単純化して述べれば、物質主義は戦前・戦中・戦争直後を経験した旧世代の価値志向であり、自己の窮乏化時代の生活体験から、物質的

な豊かさ、経済的利益、実体的な形として「生活の量」を求める。すなわち、物質的、経済的、宗教的な安定を求める傾向がある。それに対して、脱物質主義は戦後の経済成長を当然視する戦後生まれの若い世代の価値志向であり、物質的、経済的な豊かさよりも、最小限の豊かさがあれば、空間・環境人間らしい環境を促進しようとする「生活の質」を追求する。

彼は、マズローの欲求の変動理論に依拠しながら、次の4つの質問から人びとの価値変動内容を検証した。「あなたが以下の4つの中からもっとも好ましい2つのものを選ぶとすれば、どれですか」、と西欧各国において1970年代初めに調査した。

4つとは、①国内秩序の維持（安全の欲求）、②政治参加の機会増（帰属・尊敬の欲求）、③物価上昇との戦い（生存の欲求）、④言論の自由の保証、である。②と④の選択は脱物質主義者、①と③の選択は物質主義者、①と④、②と③の選択は混合型になる。調査結果は表のとおりである。

表16-2：1974年西欧諸国における価値配分（％）

	英国	西ドイツ	フランス	イタリア	ベルギー	オランダ
物質主義者	37	41	41	41	30	32
混合型	55	48	47	47	56	54
脱物質主義者	8	11	12	11	14	14

戦後の社会変動は、経済的豊かさの普及、全体戦争の不在、教育水準の上昇、職業構造の変化、マスコミの発達に見られる。彼は欠乏仮説（マズローの欲求変動論）と社会化仮説から説明する。

まず欠乏仮説からすれば、物質主義的な低次元の価値が充足されれば、人びとの欲求は高次元の欲求、つまり脱物質主義的価値へと移行する。さらに社会化仮説によれば、成長期に形成された基本的態度はその生涯にわたって維持されるはずである。その優先原理である価値志向は、成人後も相対的に安定すると言われる。両仮説から経済的豊かさや安全保障を当然

とする戦後生まれの若い世代（例：「68年世代」）を中心に脱物質主義的価値が1990年代には先進国の国民に定着することをイングルハートは予測した。

「脱産業化にともなって、欠乏仮説から同一的な価値変動が生じ、この変動は社会化仮説によって維持」されるのである。問題は価値変動と政治変動とがどのような形で関連するかである。若者は脱物質主義志向、年配者は物質主義志向という結論が得られた。脱物質主義は政治的、社会的な権威や伝統的な義務感に対して否定的であり、自己実現に積極的な非因習的な社会参加を選択する。新しい価値志向が国民間で主流をなし、そこから新しい社会運動が今まで見られなかった社会変動を生み出す。

### 3 社会的効果

脱物質主義の効果は次のような内容である。

- ①争点変化 物質的価値の問題解決は次の脱物質的価値に基づく自己実現諸要求が提出される（例：環境保護、政策決定参加など）。
- ②社会的亀裂の変化 新しい争点是对立軸を複雑にする。それは価値をめぐる世代間の対立でもある。従来の亀裂を横断して政党編成まで衝撃を与え、階級投票や政党への一体感の弱体化を引き起こす。さらに、脱物質主義者は左翼政党支持に向かう。
- ③国家忠誠の変化 価値変動にもかかわらず、政治は旧態依然のままなので、脱物質主義者の不満は一方で政府不信・懐疑、国境を超えた連帯にまで達する。
- ④直接民主主義 脱物質主義者は非因習的な参加方法（例：請願、デモ、ボイコット、ストライキなど）を採用し、新しい政治参加を志向する。これは古典的議会制民主主義に対する挑戦であり、新しい社会運動に連結する。

1970年代から先進諸国では、環境保護、自助組織、フェミニズム、反核・

反原発、平和運動などの多様な形の社会運動が発展した。この新しいタイプの社会運動は従来の労働組合や経営者団体に代表される古いタイプの社会運動に対抗し、非因習的な政治様式を直接行動に基づいてこれまで同意のあった目標・組織・構造・様式に挑戦する。そこには人類共通の、普遍的な事柄が含まれている（例：環境保護、男女平等、少数派保護など）。

新しい社会運動のイデオロギーは、物質的な財と福祉を基調とする目標と対立する新しい社会的枠組みを特徴とする。環境保護団体は実業界、労働界に支援される無制限の経済成長に反対し、女性解放団体は数世紀支配する性差別の解消を試みており、平和運動団体は防衛政策の戦略思考を拒否する、といった内容がそのイデオロギーであり、また目標でもある。その点では、新しい社会運動のメンバーは生活に関わる争点と「生活の質」も問い直す姿勢があり、当然その決定への直接参加を要求する。彼ら彼女らのリバタリアンの（libertarian）価値は従来の利益集団の官僚的、階統制的、ネオ・コーポラティズム的な考え方と対立するポピュリズム的、直接（参加）民主主義的な価値を志向する。

#### 4 「新しい政治」と「古い政治」、問題点

K・ヒルデブランドとR・J・ダールトンは、新しい価値志向から政治的態度の変化を分析し、2分類を提案する。2つの価値志向のうち、ひとつは、伝統的、物質的に規定された政治対立である。これを「古い政治（old politics）」と呼ぶ（例：経済・宗教・人種問題など）。もうひとつは政治論争で非物質的、非経済的な視点を扱う「新しい政治（new politics）」である（例：環境保護・女性解放・平和・反原発など）。これらの価値志向の選択はどのように反映されるのか。具体的には、個人に選挙行動での争点について重要なものから順位をつけさせ、有権者が「古い政治」と「新しい政治」とのどちらを志向するかを基準とする。イングルハートの結論と同様、若者は「新しい政治」志向という結果が得られた。「新しい

政治」志向の人間は、政治的、社会的権威や伝統的な義務感に対して否定的で、自己実現に積極的な、非因習的な政治参加を選択する。世代交代のよって、新しい価値志向が国民の間で主流をなし、そこから出現した新しい社会運動が今まで見られなかった政治変動を創造すると、彼らは予測する。

脱物質主義理論や「新しい政治」論のいくつかの問題点を指摘しておく。第1に概念レベルの問題点がある。価値変動は、物質主義から脱物質主義へと一元的視点で説明できるほど単純なものではありえず、個人の価値選択はもっと複雑な構造で概念化されなければならないはずである。脱物質主義的価値は従来の価値観にとって代わるよりも補足的な意味で使用されたほうがよいとする批判がある。第2に操作レベルの問題がある。イングルハートの4つの質問項目は脱物質的価値を浮き彫りにするために使用されているのではないか。また、市民を被統治者でなく積極的な参加者と見立てた予見に基づいているのではないかという批判がある。第3にデータ・レベルの問題がある。価値変動は彼の主張する社会化仮説で説明できない場合がある。脱物質主義者の出身が、本来対立するはずの伝統的に経済問題を中心に保守的であるかもしれない中間層でありことと矛盾する。また、1967年の日本の調査データでは、脱物質主義者がその10年後には脱物質主義者になった事実もあり、個人のその時々々の経済状態や社会的地位といった短期的要因が作用するので、欠乏仮説も適用できなくなる。だから、価値変動は世代共通というのではなく、個人が人生のその時々において望ましいと思うものを選択するライフサイクルに合わせて変化することも考慮に入れなければならない。

## 5 新しい社会運動から新しいタイプの政党へ

この新しい価値観は1960年代までの政党の衰退と新しいタイプの政党を含む政党システムの再編の可能性を促進しつつある。

新しい社会運動は新しいタイプの政党を生みだした。この新種の政党は平等主義的な分配を主張する意味では伝統的な左翼政党と同じだが、個人と集団の行為への官僚的規制を拒否する意味では、リバタリアンの価値観を有するので、「左翼－リバタリアン政党（Left- libertarian Party）」である。このタイプの新しい社会運動のイデオロギー、新しい価値志向から派生した環境保護政党（グリーン政党、ニューポリティクス政党）である。

環境保護政党は、選挙での成功は限定的であるが、既成政党の政策変更、政治議題の再考を促す衝撃を持っている。国民各層に訴える効果を与える可能性を秘めている。たとえば、環境をめぐる関心は現在、国民に定着し、それに対応できるかどうかで政党・政治家の能力を判断する要因がすでに国民の意識に芽生えている。それが伝統的な左翼政党から保守主義政党まで共通した論点になっている。環境保護・反公害・平和・反核・少数派保護・女性の地位向上といった、これまで真剣に論じられなかった課題への取り組みは、新しい社会運動や環境保護政党の提起した結果と言える。

環境保護政党は1970年代から脱物質主義や「新しい価値観」、つまり「生活の質」の向上を看板に登場し、急速に西欧諸国に広まってきた。このタイプの政党は、新しい価値観への関心が国民に醸成されることによって、1980年代にも継続的に成長してきた。環こういった新しいタイプの政党は1980年代以降、社会民主主義政党が中道化する中で「新左翼（new left）」として体制批判を続ける側面を持っている。その代表例はドイツの緑の党（Die Grüne）である。

1970年代まで（西）ドイツでは、社会民主党を支持する脱物質主義者はプラント政権を支持したが、シュミット政権の穏健な統治スタイルと政策には不満を持ち出した。社会民主党内で脱物質主義グループと穏健なリーダーシップとの対立が目立ち始めた。ある意味で世代間の意識の対立の現われともみなされる。1970年代後半から脱物質主義者は州レベルで「緑の候補者リスト」「多色リスト」を結成し、州議会で議席を獲得し、その後、

緑の党はエコロジー運動、フェミニズム運動、社会的自助グループ運動、反核・平和運動、第3世界との連帯など新しい社会運動の結集体として、連邦レベルでは1980年に結成された。この新しい社会運動と価値観はかつて権威主義的な構造を弱め、異論を容認する市民社会がドイツで本格的に定着したことを表現している。政治スタイルは分権的で、複数代表制、女性割当制・議員の交代制など新しい試みを実験し、州ごとに多彩な特徴を有している。それはドイツをより民主主義的な国家に変えてきている。実際に「新しい政治」はこれまでの「古い政治」に大きな刺激を与えた。社会民主党も1989年にエコ社会的市場経済、男女平等、社会的公正、子どもへの配慮などを基調とした新しい「ベルリン綱領」を採択した。

ドイツ統一後、緑の党は旧東ドイツの市民グループの結集組織である90年同盟と合体し、1993年に名称を90年同盟・緑の党(Bundnis 90/Die Grüne)とし、基本綱領として「人権、エコロジー、底辺民主主義、社会的公正、男女の社会的平等、非暴力」を掲げている。結党以来、現実派と原理派の間で党内論争が続くが、州レベルでの連立政権への参加を経験することにより、緑の党は現実的な対応を採用する。

1998年の総選挙結果によって、社会民主党と緑の党は連立政権を組み、環境問題、とりわけ脱原子力発電では主導権を取った。連立協定でも、核エネルギーからの脱却が明記され、段階的な解消に取り組むことが約束された。

## 第17章 新しい「市民社会」論

### 1 従来の民主主義理論と新しい民主主義理論

#### (1) 西欧社会の変化

1970年前後から先進国をめぐる政治状況は内外の影響を受けて変化する。

①新しい価値観の登場、1973年の石油危機以降の経済停滞からの再生。②新保守主義、ネオ・リベラリズム (neo-liberalism) の台頭などであり、国民の一体感は危機に陥り、政府は国民の要求からの過重な負担で「統治能力 (governability) の危機」を指摘に対処しなければならなくなった。

1968年から1970年にかけて、先進国は「危機の年」を迎える。すなわち、米国ではベトナム反戦運動の高まり、フランスでは「5月革命」、イタリアでは「暑い秋」、日本では「大学紛争」と言った具合に、「豊かな産業社会」が前提とする「合意」形成・強化が戦後世代（日本流に述べれば団塊の世代）の意識の面で不可能になる段階に直面した。それまでの政治＝経済的利益の分配が否定され、これまで問題にされなかった争点が噴出した。

旧世代の豊かさの基準の「生活の物質的充足（量的拡大）」を求める「古い政治 (old politics)」が、新世代の豊かさの基準である「生活の質的充実（人間らしい生活）」を主張する「新しい政治 (new politics)」から批判を受ける。民主主義についても、戦前生まれの世代が戦後に達成したエリート論的民主主義を、戦後生まれの学生・新中間層が批判し参加民主主義を要求した。人種、少数民族、公害・環境保護、フェミニズム、反戦平和、反核、人工中絶、同性愛など、これまで取り上げられなかった問題を新しい社会運動が次々と突きつけて論議の対象となった。これは現在の「市民社会」のあり方を再検討する契機をつくる。自律・自律した市民は連帯感ある市民社会を追求し、とりわけ社会関係資本 (social capital) に注目している。これは1990年代末からの潮流と重なる。



## （２） エリート論民主主義

現行の民主主義理論によれば、「民主主義的方法は、政治的決定に到達するために個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより決定力を得るような制度的装置」である。理念と反対に制度・手続きそのものを堅持することが民主主義である。この理論は現在の自由民主主義（liberal democracy）の原理をなす。

民主主義には普遍的な理想はないのだから、民主主義の価値よりもその手続きが重視される。そこで、政治的リーダーシップの獲得競争を一種の「市場」に見立て、政治家がその「政治市場」で多くの「消費者」である有権者から1票でも多く得ようとする。選挙では「選ばれる者（政治家=エリート）」と「選ぶ者（国民=非エリート）」とが峻別される。つまり、選挙はある一群のエリートに国民が依存するか否かを選択する形式的手段となり、統治をめぐる複数のエリート間の選択（エリートの交代）を含むのである。この考えには、エリートが国民よりも優れた資質を有する存在と見られ、当然、国民は通常、政治をエリートに任せればよいという考え方があ

る。この理論は国民の判断力を否定的にみる一方、複数のエリート集団（政党）の多元性を重視する。この理論は民主主義よりも自由主義に力点を置く。現在、エリート論民主主義理論は先進民主主義国の政治体制の根幹原理となっている。

この理論の問題点は、国民の政治参加を「危険」視して、国民を選挙時以外は「国民の黙従（=支配）」の対象としか考えない非政治的人間観を持っており、そのために国民の政治参加を制約し、エリートに依存することを期待する。政治は政府の統治と選挙に限定する。そのことは現行システムを是認することにもなる。だから、多元性が確保されていれば、民主主義が維持されると考える。したがって、この理論は規範的であるより記述的であり、現行の政治システムが機能しているかどうかを問題にする点

では、現実主義的な側面を持つ。

### （３）参加民主主義

近代民主主義国家は、本来、参加志向の政治として出発したが、時を経て、**「市民は政治を動かす力を失い、政治の決定から疎外されてきた。そして、現代の民主主義は権力側に位置するようになったとする反発が、1960年代半ば以降から「参加の噴出」を背景に登場し、普通の市民としての権利を主張する運動が台頭してきた。その市民参加を理論化したものが参加民主主義理論（participatory democracy）である。**

1960年代半ばから現行政治システムの問題点が指摘されだした。それは、第2次世界大戦後の高度資本主義社会が引き起こした問題である。例えば、管理社会、個人の無力化、生活破壊、公害問題、人種・性差別から生じる問題などで、それらへの対応として市民の政治参加が要求され始めた。この社会背景をもとに再検討が人間を政治的能動者と見直すために、民主主義理論を再構築する結果となったのである。これは**「代表制民主主義の空洞化に対する人間の復権」**を意味した。

参加民主主義理論は、静態的なエリート論的民主主義理論を拒否する。まず、エリート論民主主義理論は政治における価値・規範の持つ重要性を認めておらず、現状維持的な記述的な性格である。だから、参加民主主義理論は、もっと人間の能力を評価して**「かくあるべき姿」**という規範的な問題を政治に再導入しようとする。そのため公的な事柄への個々の素人の政治参加が選挙だけでなく、あらゆる社会の側面で要求される。個人と社会制度を別々に考えず、市民の参加が社会のあらゆる領域を民主化するし、その参加を通じて個人は政治的資質も養成される。参加民主主義は直接民主主義に代わる言葉であるが、代表制を否定するものではなく、代表制民主主義の要素も含んでいる。

参加の主張は既成政治に対する不信感という側面を持つためか無党派的

な色合いの強い運動になりやすく、中央集権的構造も拒否される。だから、参加は分権の考え方と密接に結びつき、自由民主主義（エリート論的民主主義）的原理への修正を求める。市民の政治参加は、特に地方自治体で真の民主社会を促進しつつ、かつ市民自治の観点からの発想の政治システムを構想した。

これらの参加の運動・思想が高揚する根拠には、①「豊かな社会」になって人々が政治に参加する余裕が生まれたこと、②都市型社会が「ムラ」とは異なる政治参加を必要としたこと、③情報・知識・技術が規制の政治勢力（例：官僚、政党、政治家）だけの独占物でなくなったこと、などがある。

参加民主主義理論は、市民参加という形で多数の参加が少数者への抑圧を招かないか、個人の多様性を否定することにならないか、という問題を孕んでいる。また、この理論は参加をいかに平等に具体化するかという制度の問題で難点があり、当然、参加の権利が市民各人に平等に配分されているわけではない。

## 2 社会関係資本

### （1）概念

社会関係資本（social capital）は、社会学、政治学、経済学、経営学などにおいて用いられる概念である。人々の協調行動が活発化することにより、社会の効率性を高めることができる考え方のもとで、社会の信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織の重要性を説く概念である。「社会的な凝集性、政治的な安定、経済的な繁栄を促進するのに役立つ、文化的、倫理的な資源」である。

基本的な定義として、人々が持つ信頼関係や人間関係（社会的ネットワーク）のこと、と言ってよい。上下関係の厳しい垂直的な人間関係でなく、平等主義的な、水平的な人間関係を意味することが多い。もっとも論者によって、この語には多様な定義があり、共同体や社会に関するすべての問

題に対して万能薬のように使われる。この用語は1990年代終わりから一般的に使用されるようになってきた。

パットナムは、イタリアの北部と南部で、州政府の統治効果に格差があるのは、社会関係資本の蓄積のちがいによるものだ、と指摘した。これがきっかけになり、同書での「社会関係資本とは、人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会的仕組みの特徴」であるとする定義が広く理解されるに至った。パットナムによれば、北部のほうが効率的な統治制度を実践できるのは、中世から続く市民社会の伝統があるからだとし、水平的で自発的な市民同士の活動や自発的な団体の存在が民主主義にとって重要であることを提起した。その後、パットナムは、『ボウリング・アローン』において、ひとりボウリングをする米国人の姿から、米国の地域社会の市民間の連帯感が衰退していることを描き出した。

## （２）内容

社会関係資本の概念は、「社会問題に関わる自発的団体の多様さ」「社会全体の人間関係の豊かさ」を意味する。あるいは地域力、社会の結束力と言ってもよい。多くの友人と付き合うか、地域のスポーツクラブのような組織に属しているか、公の問題を討議できる団体に入っているか、近所の人と雑談するかなど「顔の見える付き合い」すべてを指すといってもよい。今日、社会関係資本の概念は、国際機関や欧米各国はじめ日本などにおいても広く注目され、様々な概念規定や研究が試みている。たとえば、OECDは、社会関係資本の概念を、「グループ内部またはグループ間での協力を容易にする共通の規範や価値観、理解をともなったネットワーク」と定義している。また、市民同士のコミュニケーションの密度や、市民と行政のパートナーシップが活発であるほど、豊かな社会が形成されるという考え方に立ったソフトな概念であるとしている。

バットナムによると、社会関係資本が豊かであることは、市民や地域コミュニティのつながりの密度が濃いことを示している。彼は、社会関係資本を測る指標として、地域組織や団体での活動の頻度、投票率、ボランティア活動、友人や知人とのつながり、社会への信頼度をあげている。社会関係資本が豊かな地域は、政治的な関わりの拡大、子供の教育成果の向上、近隣コミュニティの治安の良さ、地域経済の発展、地域住民の健康状態の改善など、経済面や社会面において好ましい効果をもたらしている、と指摘されている。この概念は、日本国内でも、政府や地方分権型社会の形成を推進している地方自治体において、市民の自発的行政参加や、市民団体と行政による協働のまちづくりを推進するための原動力となる地域力の、基礎をなす概念として注目されている。

社会関係資本は、集団内あるいは集団間の協力を促進する規範、価値観、承認をとともにもつネットワークを意味する。そのため、この概念には、行動・態度・社会メカニズムなどの多くの、様々な形態が含まれる。

行動は、たとえば選挙での投票のような市民的な関わりの行動を指す。任意の組織や別の形の政治組織において、またはインフォーマルな基礎において、近隣の人々を援助するような社会的相互作用である。

態度は、人々が通常、他人や社会に対して示す信頼のレベルのようなものを指す。または、人々が他の社会集団メンバーに対して表わす寛容レベルである。

社会メカニズムは、人々がともに生活でき、経済的、社会的交流において関わることのできるような（法の支配、法令遵守を含む）ものを指す。社会関係資本はそれ自身に目標を内在している。すなわち、高レベルの信頼とともに、社会生活の望むべき社会形態を示している。そこでは、人々は、ビジネスの成功への教育的な業績から社会統合まで、社会の福利に積極的効果を示し、そのことで相互作用を繰り返す。だから、社会関係資本は人間関係の改善と達成のための手段でもある。ところが今まで、社会関

係資本について述べたことが達成できたかどうかを考えると、目標と見なすこともできる。したがって、社会関係資本がその適用を見いだす分野は広範囲にわたっている。

### 3 社会関係資本の事例

#### (1) ヨーロッパにおける社会関係資本のパターン

ヨーロッパにおける社会関係資本のパターンをオーストリア、スウェーデン、ハンガリー、スペインを比較しながら考察する。4カ国はそれぞれ福祉国家と見られている。市民社会は、政府と自由な、任意団体を個々の制度において、市民的な結合と表現できる。その点では、4カ国とも市民社会を構成する。もちろん、この任意性も国ごとに多種多様である。

社会関係資本は、市民社会において参加（participation）と結びつくが、同時に社会ネットワークと社会支援の役割とも結びついている。市民社会の参加は、人々を同じ仲間として信頼関係を作り出し、トラブルにある人を助け合うネットワークを発展させる（例：まちづくり、求職斡旋）。社会関係資本の様々な要素は、お互いを補強することを前提としている。

ヨーロッパでは、多種多様な市民社会パターンが見られる。その中には、非政府団体の伝統が強い国もあり、それはコミュニティと専門的利益の代表と福祉の伝達のために使用される。オーストリアはその典型例である。また、北欧諸国は強い市民社会の伝統と高レベルの参加の歴史がある。しかし、ハンガリーやスペインは、共産主義かファシズムかのいずれかによる全体主義体制や権威主義体制から脱したとはいえ、そのため市民社会ははるかに低レベルにある。

事実上、市民社会の参加は社会関係資本を測る1つの方法を表わしている。しかし社会関係資本は、いくつかの社会的測定方法を必要とする。どの程度、人々が意思伝達し、お互いに助け合えるのか。市民社会の高レベルの参加は、人々がお互いに助け合い、社会がより凝集することを意味す

る。したがって、社会ネットワークと社会支援の強さとして、社会的凝集性を考える必要がある。

団体へのフォーマルな参加がインフォーマルな社会支援を強化するとは必ずしも言えない。参加と社会支援という2つ形態は選択肢として作用する。たとえば、市民社会における団体の少なさから、参加機会が南欧諸国では著しく欠如している場合もある。

社会関係を管理する代替的方法になる社会支援と社会ネットワーキングが発見されるかもしれない。社交性（socialibility）の源泉だけでなく、生活上の危機とリスクにおいて、社会支援を準備する方法も重要である。

元共産主義国家のフォーマルな組織や市民社会組織の未発達 は人々の間に信頼の欠如を表現し、かえってインフォーマルなネットワークを展開させたかもしれない。これらの社会では、フォーマルな参加よりも、むしろインフォーマルなネットワークが人々の持つ資源に接近させ、問題を解決する手段と理解される傾向がある。

社会関係資本における重要な源泉は、欧州の様々な地域において、福祉国家の役割である。福祉国家は、インフォーマルな社会支援ネットワークとは別の形、すなわち公的支援制度である。福祉国家が徹底化していれば、人々は友人、家族、近隣コミュニティに依存する必要はないかもしれない。市民団体は必要ないであろう。しかし、福祉国家が未発達であるなら、国家が公的支援を提供できないので、貧者、高齢者、虐待された子供など社会的弱者を保護する互助組織が必要である。しかし、ある調査によれば、その反対の事実が実証される傾向がある。福祉国家であればあるほど、社会関係資本も重層的に存在する。実際、多くの欧州諸国において、福祉国家であることは、市民社会を促進させる環境を作り出す役割を担っている（例：オーストリアの赤十字協会や教会、スウェーデンの労働組合）。

## （２）参加と組織メンバーシップ

社会関係資本を測定する指標は、市民社会における参加（participation）である。具体的には、ロータリークラブ、教会、スポーツクラブなどの民間の任意団体に加入することである。様々な方法で、コミュニティに貢献することに加えて、これらの団体に参加することは、社会ネットワークを構築する手助けになり、社会規範を発展、強化することを期待される。団体へのフォーマルなメンバーシップや参加は、コミュニティへの関与を指す。

社会関係資本は人々を結びつけ、人々と邂逅し親密にする手段を準備し、目的を実現するのに役っている。これは団体活動に直結している。米国では、参加指標はボランティア団体に関わることで判断される。ところが、欧州では参加は必ずしもボランティア団体への関わりとは限らず、市民社会への参加方法は様々な形を採用する。欧州では多くの方法で参加は測定できる。スポーツクラブ、教育・芸術・音楽団体、労働組合、実業・専門団体、消費者団体、人権団体、環境保護団体、慈善社会援助団体、高齢者のためのレジャー団体、高齢者の権利を守る団体、宗教・教会団体、政党、障害者・患者を守る団体、女性に関係する団体など様々なタイプの団体メンバーになることで参加を測定する。

社会関係資本の形成にとって、次に重要なものは参加についての強度のちがいである。参加がより多くの回数となると、団体やコミュニティに関わる、熱心な人々が存在する、と想定できる。完全な参加は社会関係資本の有益な蓄積をもたらす。社会関係資本の貢献の弱い形と団体への積極的な参加を示すメンバーシップとの間を区別する。

しかし、ある国々では、高い公的参加の文化も反映することがある。様々なタイプの参加は関連する傾向がある。多くの参加、積極的な参加、団体寄付がある国々では、メンバー数が多い傾向にある。ところが、メンバー数が少なく、あらゆるタイプの社会参加も低い国々では、参加が低い傾向



がある。

### （３）社会的な信頼

別のフォーマルな社会関係資本の指標は、人々の間の信頼（trust）関係が存在するかどうかである。ある社会の社会的凝集性を測定する基準である。ある特定の事柄についてではなく、人々が日常生活において信頼と見なせる信念があるかどうか、という範囲を指す。社会的な信頼をもう少し説明すると、社会において公開性がどの程度であるか、公的な結びつきと活性化をどのように受容しているかで測定する。

スウェーデンの信頼の指標は、オーストリアのそれよりはるかに高レベルである。スペインとハンガリーでは、信頼の普及度は低い。信頼が高い国々では、ここで採り上げる事例では福祉国家が発達し、市民社会での参加も高レベルとの相関関係にある。反対に参加の低レベルの国々では、信頼関係が乏しいと見なせる。

### （４）社会ネットワーク

社会的凝集性に関する社会関係資本の指標を測定するのは困難である。そこで社会ネットワークの密度、強度、拡張が重要である。具体的には、それを測定する指標には、友人との接触頻度を用いる。他人との接触は人間の結びつき・連帯感を示す。したがって、インフォーマルな社会ネットワークとコミュニティを通じて社会関係資本を充実させる。

調査によれば、スウェーデン人の44%、ハンガリー人の31%、スペイン人の32%、オーストリア人の27%は友人に1週間に数回会う。もちろん、友人に会うことは、社会関係資本と相関関係にあるとしても、強い関係にあると断言できるわけではない。しかし、社会ネットワークを考える場合には参考になる。

### (5) 社会支援

社会支援 (social support) は、社会関係資本の具体的な指標の1つとなる。社会支援は、人々がインフォーマルなネットワーク内の、または近所づきあいレベル (neighborhood level) において、様々な種類のサービスを提供する範囲を示している。情緒レベルに存在するかもしれない連結や結合の具体的な結果と見なすことができる。社会支援は、高レベルの福祉国家においても機能している。国家は社会の末端までサービスを提供できない。しかし、社会支援という形を取って、細かなサービスが福祉国家の下位制度として、代替的機能を果たすことが可能となる。

社会支援の具体的な形態として、人々がお互いに助け合う状況が考えられる。①家事の手伝い、②障害者の介護、③扶養家族の一時的な手伝い、④事務処理、⑤個人問題で議論する人の存在、⑥お金の貸し借り、⑦価値ある物の貸与、⑧脅迫、嫌がらせ、だれかに襲撃された際の救援を具体的な指標とする。それらを0から8まで点数化して平均値を出す。

社会支援の平均値では、スウェーデンは3.32、スペインは2.17、オーストリアは2.05、ハンガリーは1.84である。したがって、社会支援はスウェーデンが高レベルでハンガリーが低レベルである。この実態は別の側面も映し出すことになる。福祉制度の充実と社会関係資本には相関関係があるのではないか。つまり、スウェーデンの場合、福祉制度の充実は社会関係資本を促進する、と推定できる。もちろん、この相関関係は一律に適用できるは限らない。オーストリアは高福祉国家であるが、社会支援はそれ程高くない。ただ、欧州での社会関係資本を考察する際、それは福祉国家であることと関係するのではないか。

### (6) 結論

社会関係資本は、福祉制度に代わるというよりも、それを補強する働きをする。高レベルの社会参加がある国では、高レベルの信頼や社会支援が

存在する。スウェーデンがその例である。オーストリアの場合、社会支援が低い、参加と信頼は高い。社会ネットワークがこれらの傾向を補強している。高い参加のある国では、友人との接触の頻度は高く、社会的な孤立の程度は低い、と考えられる。これらの諸要因はそれぞれの個々に離れているという、つまりそれぞれが相互に関係しあっている。

東・南欧諸国に共通する傾向がある。社会関係資本の低さである。さらに東欧諸国、オーストリアも含めて、社会支援が低いため、人々が自ら属する社会環境において非家族メンバーに頼るより、自ら属する家族に依存する事実がそのことを反映している。したがって、積極的な参加がある場合、高レベルの社会的信頼、社交性、福祉制度と相関関係があると思われる。それは社会支援で証明される。たとえば、スウェーデンのような国々がそうである。それと対照的に、低い参加と信頼は、東・南欧諸国において見られる。そこではより限定的な福祉制度と低い所得水準とが関係しているかもしれない。社会支援は福祉制度を間接的に援助することになる。

近年の各国の福祉行政は、社会保障費の削減、民営化の拡張、それにもなって市民団体の活用が増えてきている。人びとに対する社会的な援助は、国家が直接提供しなくなっている。福祉の削減はスウェーデンやオーストリアでも明らかであるが、むしろハンガリーやスペインの福祉国家の構造転換（restructuring）が注目される。特に、インフォーマルなケアと市民団体のサービスの提供が弱者救済を担うパートナーとして次第に認知されている。福祉制度は弱体化している点もあるが、よりも社会ネットワークと市民社会への質的な高まりが大きな意義を持つかもしれない。したがって、福祉国家の構造転換によって、社会関係資本は重要な役割を期待されるとも理解できる。

## 第18章 欧州統合

### 1 ひとつの欧州に向けた動き

現在の欧州統合への動きはいくつかの歴史的条件の中から1950年代に成立した。その事情は以下のとおりである。①保護主義と経済ナショナリズムを回避する協力を通じて西ヨーロッパ経済の再建。②普仏戦争から第2次世界大戦までの何度かの戦争を招いた独仏の対立を完全に和解させる願望。③中央ヨーロッパに強国ドイツが出現することで欧州が不安定になる、いわゆる「ドイツ問題」を解決するためドイツを西欧の一員に吸収。④米ソ冷戦2極体制下での西欧独自の役割とアイデンティティを明確にしたい欲求。⑤米国の貿易相手として、またソ連の影響力の拡大の防波堤として経済繁栄と統一のとれた西欧の樹立を望む米国の立場。⑥欧州大陸において主権国家が平和と繁栄の障害となっており、主権国家に変わる超国家機構に同意する認識。

1952年欧州石炭鉄鋼共同多（ECSC）、1958年欧州経済共同体（EEC）、欧州原子力共同体（EURATOM）が順次設立された。1967年に3共同体が欧州共同体（EC）として合体した。現加盟国はフランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの6カ国であった。1973年英国、ポルトガル、デンマーク、1981年ギリシャ、1986年スペイン、ポルトガル、1995年オーストリア、フィンランド、スウェーデン、2004年エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、キプロス、マルタ、2007年ブルガリア、ルーマニア、2013年クロアチアの加盟が承認された。人口は5億570万人、GDPは13兆750億ユーロ、1人当たりのGDPは2万3100ユーロ。

1999年に単一通貨ユーロ（Euro）が決済通貨として導入された、2002年から流通を開始した。加盟国では英国、スウェーデン、デンマークは不参加、ポーランド、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、ルーマニア、クロア

チアは未導入である。

1993年1月ECは人、物、サービス、資本が域内を自由に移動できる単一市場を実現した。さらに同年11月には統合をいっそう強化・推進するヨーロッパ連合条約（マーストリヒト条約）が批准され、ECはヨーロッパ連合（EU）と改称した。現在、28カ国がEU加盟国となっている。

欧州をひとつの政治システムを考える根拠は3つある。第1に各国の政府・自治体、政党、実業界、労働組合などがEUを通じて自己利益を集約・表出する。第2にEU内やEUをめぐる政治競争が生じている。第3に統一的な欧州には至っていないくても、EUを国家や地域の補完としては考えず、ヨーロッパの人々はEUとの結びつきを重視せざるをえなくなった。

欧州、国家、地域を連結する代表制度は存在する。例えば、欧州議会はそのひとつである。各国市民は単に経済統合の所産だけを受け入れるだけでなく、EUを自国も含めたひとつの政治システムと認知し始める。もちろん、地方自治体、国家、ヨーロッパのそれぞれへのアイデンティティでは、EUをめぐる認知のあり方でも齟齬が生じる。例えば、連合条約批准の際に、各国国民は国家への一体感を強く示して統合を拒否する場面を見せし、反対に国家を超えて統合に賛同する場面をみせた。とはいえ、現在では統合か反統合かを議論する段階はすでに過ぎ去った、と言われた。表は国家とヨーロッパのそれぞれの立場からEUの正当性を説明する。

1980年代以降、加盟国内でも欧州単位で政策を考える傾向が増えてきた。各国で反統合の動きは存在するが、事実上、加盟国の主要政党は統合を支持し続ける。ヨーロッパ・レベルの問題が国内の議題に載せられるにつれ、ヨーロッパの有権者は統合を肯定するようになってきた。確かに、各国家の政治文化の相違はヨーロッパ規模で考える政党への障害となる。各国の政党も自国の伝統と社会制度の両方から拘束を受ける。だが、各国市民は自国内の選挙を通じてEU政治に間接的に関与できる。つまり、ヨーロッパと国内の両方（実際はもっと多次元レベルだが）での政治過程はEUを正当

な存在とみなされるようになった。

## 2 政治システムとしてのEU

EUを政治システムとして考えれば、加盟国の人々が統合という「深化」に合意する姿勢がみられる。例えば、通貨統合が安定してきたし、政党システムの「欧州化」が進展している。これは欧州議会では国別でなく党派ごとに議席が配置される。

EUのあり方をめぐって対照的な2つの見解がある。第1は「独立主権国家が協力するヨーロッパ (Europe des parties)」と考えたドゴールの見解である。1980年代英国首相のサッチャーもこの考えであった。この見解によれば、ヨーロッパ統合はあくまでも自由主義的な経済ブロックの市場とみなし、各加盟国の主権を最大限尊重すべきであるとする（機能的統合論）。EUは「補完性 (subsidiarity) の原理から説明される。この支持者は政治統合をもたらす通貨統合に反対する。

これに対して、第2は「国家間連合 (union of states) である。これは通貨統合を促したドローールの計画である。この見解の中心は、EU制度が権限を増すことで統合をさらに市民レベルまで「深化」させることを目標とする（連邦主義的統合論）。この立場の典型例はEUに関わる市民すべてに影響する社会憲章 (Social Charter) の存在である。EUは社会憲章を通じて欧州共通の社会政策を支援し、共同政策を拡張する。

政治体制・制度の面では、EUの意思決定機関は加盟国閣僚で構成されるヨーロッパ理事会、政策の立案・執行機関は欧州委員会、また直接選挙で選出されるヨーロッパ議会、ヨーロッパ裁判所がある。理事会には加盟国首脳による閣僚理事会（首脳会議）があり、理事会などで解決できない重要事項を定期的に話し合う。EUは、厳密な意味では、独立国家の連合体とはいえなくなっている。加盟国の主権は1966年の「ルクセンブルク合意」で尊重されている。だが、EUの各政策分野では、加盟国の拒否権を制限で

きるようにもなっている。だから、EUは政府間組織（例：閣僚理事会）と超国家組織（例：欧州裁判所）の両方の性格を持ち合わせている。その点ではEUはまだ、連邦主義的な統合を完成したわけではない。しかし、加盟国の国内法より欧州法が優先する理由で、欧州は連邦化しつつある（例えば、加盟国の財政赤字を3%以内に抑制することから自動車の右側通行まで）。

政策を決定する各国政府との関係では、EUは加盟国の国内政策に連結する意味でも重要である。第1にEUは外交、安全保障、環境保護などのハイ・ポリティクスの国際組織だけではなく、貿易、農業、石炭、鉄鋼、運輸、エネルギー、産業、調査、技術といったロウ・ポリティクスのような国内に関わる問題も扱う。第2にEUの規制・監督は加盟国の市民や企業に直接影響するし、同時にEU市民としてのシチズンシップも創造する。第3にEUの政策決定過程は部門ごとに区分される。第3にEUの政策決定過程は部門ごとに区分されている。EUと各国の政策に関わる政治家、公務員、政党、利益集団との間でインフォーマルな利害調整が多くなる。第4に委員会の方針は各国の政策決定者に監視される。EUと加盟国の政策過程の統合部分が形成され、EU政策と加盟国の国内政策とを区別することが困難となった。

表18-1：EUの正当性の源泉

	国家	欧州
政策	政党指導者のような政治アクターが国家プロジェクトを達成する手段として統合を考察する。	経済と社会の政策の論議がEU制度を通じて利益を表出、遂行するための広範囲なアクターを動員する。
制度	グローバル化過程が各国単位での政党を無意味なものと認識させたことで、EUが現実の問題を解決する魅力的な「舞台」となる。次第に各国の政党は欧州市民とEUの間の代表連結機関として貢献する。	EU制度はより開放的となり、対応能力が特に情報回路を通じて増す。欧州議会は説明責任でも、欧州社会全体との相互作用でもより大きな役割を果たす。
アイデンティティ	国民的なコミュニケーション、国民のアイデンティティの再構造化。	EUのシチズンシップは国籍条件を外し、多種多様なアイデンティティを承認する。

### 3 検討課題

EUはいくつかの課題に直面する。第1の課題は農業に補助金を提供する共通農業政策（CAP）である。その政策を改革する必要は認められる。フランス、南ヨーロッパ諸国の国々は農業ロビイストが改革を阻止する動きに出る。

第2の課題はEUの民主的な説明責任不足である「民主的な赤字」（democratic deficit）と呼ばれるものである。つまり、これは欧州議会の政策の監督や決定の権限がまだ弱く、その意味で「非民主性」が指摘されてきた。反連邦主義者は欧州議会にかなりの権限をもたせると統合過程を推進するおそれがあるので、欧州議会に大きな権限を承認したくない。ところが、EU条約発効により、議会は従来の諮問・監督の役割に加え、一部の立法に拒否権を行使できるようになった。

第3の課題は東方拡大である。東欧共産主義国家の崩壊とともに、欧州の分断状態は終了した。その結果、EUへの東欧諸国の加盟があり、それにとまなう問題が生じている。EUが「拡大」と同時に「深化」をどの程度まで実行できるかも考えなければならなくなった。

第4の課題は経済ブロックだけでなく国際的アクターとしてEUの技量に関して危惧の念が現れたことである。例えば、旧ユーゴスラビア崩壊直後、民族浄化（ethnic cleansing）や地域紛争への対応でEUが必ずしも有効な手立てをとれなかったことがある。これは現在のロシアからの「脅威」にどのように対処するか、また世界にどのように貢献できるかというEU外交課題でもある。

第5の課題はEUの拡大だけでなく、加盟国の離脱を考えなければならなくなったことである。2016年イギリスは国民投票の結果でEUからの離脱を決定した。今後、離脱までなくとも、「ユーロ懐疑論」が加盟国内で大きな広がりをもてることが現れてきた。

第6の課題は加盟各国の財政力のちがいがEU内で格差を生んでいる。例



えば、2014年からのギリシャ、スペイン、ポルトガル、イタリアに広がった財政・金融危機がある。その対処をどのようにするのか。それによって、EU内での大国と中小国との主導権をめぐる対立が表面化する。

第7の課題は中東・北アフリカからの難民の受け入れにどう対処すべきかである。また、東ヨーロッパの加盟国から移民がEU内の豊かな国に移動することへの対処と受け入れ国の不満をどう解決すべきかという問題が生じる。

以上の諸課題の克服が欧州統合、つまりひとつの政治システムを進展させる。とはいえ、加盟国だけでなくヨーロッパ全体が「欧州合衆国」に向かうのであろうか。ドイツ人、フランス人、オランダ人、ベルギー人ではなく、ヨーロッパ市民の意識をもってヨーロッパという共通の場で同じ連帯感をもつことができるか。20世紀末からの国民国家の変容とグローバル化の拡大ともに、ヨーロッパでは国民国家を超える政治システムがすでに始動している。これは歴史的な大実験であろう。

#### 4 英国EU離脱

##### (1) 英国EU離脱の衝撃

2016年6月英国は実施された国民投票で英国国民は欧州連合（EU）離脱を選択し、そのことは世界に大きな衝撃をもたらした。今回の国民投票実施は、キャメロン首相がEU離脱を主張する党内の声を抑え込むために踏み切った大きな賭けであった。

事前の世論調査では残留と離脱は拮抗したが、離脱派の勝利はまさかという印象を与えた。投票率は72.2%。離脱は1741万票（51.9%）、残留は1614万1241（48.1%）、無効は25359票。離脱支持が130万票上回った。1975年国民投票では残留を選んだ英国国民だが、この40年あまりで変化があった。

離脱派の勝利要因の1つは「主権を取り戻せ」という主張に多くの市民が共鳴したからである。英国はこれまでも主権にこだわり、EUが権限を強

めることに強い抵抗を示してきた。離脱を訴えた英国独立党のファラージュ党首が勝利宣言で述べた「23日は独立記念日だ」という言葉がそれを象徴する。

もう1つの要因は移民問題である。2015年移民数は33万人と過去最高を記録した。EU内の原則である「人の移動の自由」によって2000年代になって新加盟のポーランドやルーマニアなど旧東欧諸国から多数の労働者が入国し、英国国民の雇用が脅かされ、社会保障費を圧迫するといった不満が強まった。多くの人がEU離脱の経済的な損得よりも、移民問題をより深刻に受け止めた。

EUの「人の移動の自由」の原則のもと、英国には仕事を求めて東欧諸国からの移民が増えた。さらに2015年の欧州難民危機で英国への密航を試みる事例が急増した。離脱派は「EUに留まるかぎり移民は抑制できない」と強調する。もちろん、移民への警戒感には差別感情もある。

残留派は大多数の政党、財界、大手マスコミと多彩だが、移民問題で結束する離脱派に比べキャンペーンが低調だった。特に労働党は、反移民感情を持つ労働者の離反を恐れて残留への取り組みが低調だった、と言われる。

EU各国首脳も結果に大きな衝撃を受けたが、市場の反応も想像以上であった。開票前の段階では、残留が有意という見方が市場に拡がったため、反応も増幅された格好であった。市場関係者によれば、「リーマンショック並みの衝撃ほどのことはない」とのことだが、値動きからすると、リーマンショック以上とも言える。市場では、「一過性の混乱」では済みそうにない、という見方が強い。「離脱をめぐる交渉になれば、EU側は英国に對し、厳しい姿勢で臨むはずである」、と予想される。

英国は、リスボン条約50条に基づき、EUに離脱の意向を通告する。EU首脳会議で伝えられた。その後、関税や人やモノ、サービスの移動など、EUとの関係をどうするかを2年かけて交渉する。その間、EUの一員のま

まで、交渉がまとまらなければ延長も可能である。EUの全会一致の合意がなければ協定なしに離脱される。

離脱派は必ず有利な新協定を結べると主張する。英国にとっては、関税ゼロ、主要産業の金融サービスの自由化を含むが、人の移動は認めないという協定が一番よい。そのような協定は、EUが英国の要望に応じるとは考えられない。実際に、EU側は「良いとこ取りだけは許さない」、と反論する。英国財務相はEUを離脱すれば2年でGDPが最大6%落ち込むと予想する。離脱の代償は小さくない。

EUと経済協定を結ぶ3つの国（ノルウェー、スイス、カナダ）との協定で、○は自由化するもの、×は自由化しない分野である。

表18-2：非加盟国の対応と英国の要望

英国	通告→ 2年で離脱協定+新協定交渉 → 離脱		
	関税	金融サービス	人の移動
ノルウェー	○	○	○
スイス	○	×	○
カナダ	○	×	×
英国の要望	○	○	×

一方、EUにとって2番目の経済力の英国（GDP 2兆5600億ユーロ、ドイツ 3兆200億ユーロ、EU全体13兆9200億ユーロ）の離脱は打撃である。EU全体の予算（2015年）は1228億1200万ユーロである。うち主要各国の拠出額は、ドイツ266億9100万ユーロ（21.7%）、フランス209億4000万ユーロ（17.1%）、イタリア150億1200万ユーロ（12.2%）、英国136億3200万ユーロ（11.0%）、スペイン100億4300万ユーロ（8.2%）である。今後EUは、英国分がなくなり、予算縮小が予想した措置を考えなければならない。欧州経済はユーロ危機から立ち直りきれていないし、デフレの瀬戸際にある。英国の離脱ショックは景気回復を遅らせ、デフレとの闘いの大きな妨げにな

りかねない。

英国の内政についてみると、キャメロンは責任を取って辞意を表明し、保守党は離脱派が主導することになりそうだが、亀裂は深刻で政治の不安定化が懸念される。また、離脱派と残留派の国を二分した論戦は、英国社会の格差と2極化を浮き彫りにした。

英国の南半分は離脱、北半分は残留が多かった。スコットランドや北アイルランドはEU残留を強く求めたが、離脱することになる英国からの独立を求める動きが再び活発化することが予想される。また、北アイルランドも陸続きのアイルランドとでEUの壁ができることが予想される。それに対する抵抗がある。英国の分裂の可能性を指摘する人もいる。

軍事大国である英国の離脱はEUの安全保障にとっても大きな影響を及ぼすことになる。英独仏3カ国の微妙なバランスが崩れることへの懸念も聞かれる。対ロシア政策をはじめ国際社会でのEUの発言力の低下は否めなくなる。

## (2) 広がるEU懐疑論

一方、欧州大陸でもEU懐疑論が強く、その勢力に弾みはつくそうである。政府の権限が奪われ、EU官僚への不満はデンマークやオランダなどでも強く、EU離脱か残留かを国民投票で求める意見がある。

2017年総選挙のオランダ、大統領選挙のフランス、総選挙のドイツなどが予定される。EU統合の両輪でもあるこの仏独2カ国でもEU懐疑派が一定の支持を得ているだけに、両国が揺らぐとEUの求心力は低下しかねない。特にフランスの動向が気かりである。オランダ大統領の不人気と、野党第1党の保守政党の内紛もあって、極右大統領誕生は夢物語ではなくなっていない。フランスで極右勢力を上げれば、EUの両輪の1つが喪失する。フランス大統領選挙でルペン・国民戦線(FN)の決選投票進出が有力視される。英国の離脱派に続く「欧州統合にとっての脅威」である。英国の離

脱決定に加えて、フランスでEU懷疑派が政権に就けば、ドイツ派EU内で孤立する。これまでのドイツ主導に対する小国の反感をさらにかきたてる。英国の離脱派と同じく「自国第1主義」を掲げ、各国で目覚ましく勢力を伸長させる右翼、極右などの勢力には、英国の離脱という選択は大きな政治的チャンスとなる。

オランダでは、国民投票の実施を求める統合懷疑派の自由党（PVV）が政党支持率で主要政党と争う。イスラム教徒排斥発言を繰り返すウィルダール党首は、EUを第2次世界大戦中のナチス・ドイツに例え、「英国国民は離脱への投票で、欧州を『ブリュッセル』という名のもう1つの全体主義から再び開放する」と断じる。イタリアでもEU懷疑派の野党「5つ星運動」の候補者が6月ローマ市長選の決選投票で勝利した。

各国の懷疑派は経済や移民問題で不満を募らす社会層に浸透し、ポピュリスト政党と呼ばれ、国民の不満を「エリート集団」のEUやその首脳に向ける。EUの最悪のシナリオはこれらの政党がさらに伸長し、EU離脱をめぐる国民投票が各国に拡がる「離脱ドミノ」現象である。

もっとも、EUの欧州統合への受け止めは必ずしも「ユーロ懷疑論」ばかりではない。英仏独などの大国では離脱派は目立つが、小国やEUから財政的な恩恵を受ける新規加盟国では国民の多くは離脱までは望まない現実もある。

### （3）統合に不信・分断浮き彫り

英国はEUとは別の道を歩む。今回の民意は小差とはいえ明確である。EUは存在意義を失い、自壊すら危ぶまれる最大の危機に直面した。これまでの「エリート主義、理念先行型」の地域統合は終幕を迎えるのか。EUへの反発と同時に、英国政府や議会、専門家への根強い不信と怒りが現われた感がする。EU本部の現実には選挙による審判を経ない形で各国の閣僚経験者のエリートが支配している。「遠い場所」で決められる政治は強い反発

を招いた。

EUを離脱しキャメロンを辞任に追い込んだ民意の背景は、反エリート主義、ポピュリズムの台頭がある。これは多くの先進国にある現象である。EU加盟国では、その流れで統合への懷疑が強まる。統合の両輪である独仏両国でも、統合のあり方に異を唱える政党が支持を集めている。今回の国民投票は英国社会にある様々な分断に改めて焦点を当てる結果となった。グローバル化の中で、首都ロンドンが金融などサービス・情報業の中心地として繁栄する一方、地方の鉱工業は廃れた。若者は変革の波に乗る準備ができて、高齢者はかつての大英帝国の栄光にすぎない。職を求めてきた移民と迎える住民、エリートと一般市民の間にも対立がある。

英国のEU離脱の選択は統合の基礎となった欧州共通の価値観が揺らいでいることを象徴している。英国が再び「名誉ある孤立」に向かうのか、EUは連帯と結束を取り戻せるか、戦後秩序が揺らぐ中で「新たなナショナリズム」が登場したとみなすべきか。

## 5 深刻化する難民問題

### (1) 世界の難民、過去最悪に

2016年6月20日現在世界の難民・国内避難民数は6530万人である。英国やフランスの人口とほぼ同数が、迫害や紛争によって祖国を追われ保護を求めている。難民と国内避難民は今も増え続け、過去最悪の状況に陥っている。未曾有の危機と言われた欧州への難民流入も依然続いたままである。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によれば、迫害や紛争で家を追われた人は、2015年末時点で6530万人、1年で580万人増え統計を取り始めてから最悪の数字となった。このうち、国外に逃れた人、つまり難民は2130万人、国内に留まり保護を求める国内避難民は初めて4000万人を超えた。特に、難民は3年間で40%も増えた。その原因はシリア難民が急増したことや、世界各地の紛争やテロで祖国に戻れない人が多いためである。イスラ

エル建国により故郷を追われたパレスチナ難民を除くと最も多くのがシリア難民の490万人、次いでアフガニスタンの270万人、ソアリアの110万人となる。

欧州への難民の流入は治まったのか。2016年3月EUとトルコは、トルコからギリシャに不法入国した人をトルコに強制送還することなどで合意し、それ以降ギリシャに到着する難民は大幅に減り、多い月で20万人を超えていたのが、5月は1700人に留まった。ところが今度は、エジプトやリビアから地中海を渡ってイタリアに入る難民や移民が急増し、5月には2万人近くになった。

リビアからの密航者が増えたのは、リビア国内が分裂状態にあるため、国境の出入国管理が緩く、密航者の取り締まりが十分できないためである。しかし、このルートはトルコ・ギリシャ間に比べると距離が長く危険なため事故が相次いでいる。4月には政情不安やテロは続くアフリカの難民や移民を乗せた密航船がリビア沖で沈没し500人が死亡する事故も起きた。2016年には地中海を渡る途中で命を落とした人は2868人に上り、2015年1年間の犠牲者を大幅に上回るペースです。このうち2000人以上がリビアからイタリアに向かう途中であった。

## （2）難民危機をどう解消するか

では、難民危機を解消するためには何が必要なのか。G7伊勢志摩サミットでは、「世界的な対応を取る必要がある地球規模の問題」であると首脳宣言に明記された。しかし、収束の見通しは立っていない。

これ以上難民を出さないためには、紛争を1日も早く終結することが重要であるが、シリアでは内戦に加えてアサド政権を支援するロシアとイラン、反体制派を支援する欧米各国やサウジアラビア、トルコなどが介入して代理戦争の様相を帯び、停戦もおぼつかない状況である。国民の半数が住む家を追われ危険にさらされる状況をこれ以上放置できない。米口をは

じめ各国は自国の利益ばかりに目を向けず、人命を最優先すべきであり、今はまず国内の避難民をいかに守るかが喫緊の課題である。

難民の安全確保のためには地中海を危険な密航を防ぐことも必要である。それには海上での取締りの強化が不可欠である。難民認定審査の迅速化も求められる。さらに新たな紛争の予防と過激派組織壊滅のために、中東やアフリカの開発支援にもっと力を入れることも重要である。

一方、難民を受け入れる側の責任分担も求められる。トルコやレバノンなどは、経済的にも政治的にも受け入れの負担が重く、限界に近い状態である。欧州でも難民が最初に到着するギリシャやイタリアが対応に苦慮するが、難民や移民の排斥を掲げる極右勢力の台頭や民族主義の高まりにより、受け入れを拒む国も少なくない。

2015年EUはイタリアやギリシャの難民16万人を各国が人口に応じて分担して受け入れることを決定したが、実際に移動したのは2000人以下であった。シリアをはじめ中東やアフリカと地理的にも歴史的にも関係が深い欧州は大きな責任と義務を負っている。難民として認定された人はドイツでは11.6万人以上、オーストリアでは1.5万人、オランダでは1.6万人、米国では6000人、スウェーデンでは5万人を超えている。

日本政府は従来の財政支援や人道支援に加えて、5年間で最大150人のシリア人の若者を留学生として受け入れることを発表した。シリアの紛争が始まって以来、日本は難民認定を申請したシリア人はこれまで63人、うち6名がシリア認定されたにすぎない。留学生の受け入れでもドイツやフランスでは、大学や研究機関、自治体ごとに数人から数十人、なかには100人規模で受け入れるところもある。難民に閉鎖的と言われてきた日本にとって一時的な受け入れとはいえ大きな一歩である。

国際社会がシリアに注目する中、アジアでもアフガニスタンやミャンマーなどから多数の住民が避難を余儀なくされている。難民は遠くにある問題ではなくなった。



## 6 ユーロ危機

### (1) ユーロ危機の発生

現在、欧州連合（EU）は28カ国からなる経済共同体である。EU加盟国でユーロを採用するのは17カ国で、これらの加盟国の地域は「ユーロ圏」と呼ばれる。欧州では2010年からギリシャを発端に財政不安が続く。欧州の財政危機は世界経済を脅かす不安定要因になる。米国や英国ではユーロ崩壊を予測する論調が絶えない。経済がグローバル化した現在、巨大経済圏の危機が深まれば、リーマンショックのような世界的な危機が再び起こらないとも限らない。

ユーロ経済危機はいくつかのリスクが絡み合って次の複合的な経済危機を抱えている。

- ①ギリシャの破たん：危機の発端・大元のギリシャの財政再建が失敗し破綻する危険性
- ②イタリア・スペインへの波及：財政危機がユーロ圏の大国であるイタリア、スペインに波及しユーロ体制が揺らぐ恐れ
- ③銀行危機：信用不安のあおりで銀行の経営が悪化して連鎖的な破たんが起きる可能性
- ④景気後退：各国が一斉に緊縮財政を採用する結果、欧州の景気が悪化し世界にその影響が拡散する可能性

2011年11月ギリシャの首相の国民投票宣言で世界が揺れ、その後ギリシャとイタリアの両国で首相の辞任表明があった。金融危機のスピードに政治がついていけず、危機が増幅されている。まさに欧州統合60年間で最大の危機といえる。

ギリシャのソブリン危機（政府債務）と金融危機が起きたのは2010年春のことであった。EU・ユーロ圏は国際通貨基金（IMF）と協力して、ギリシャに11000億ユーロ（約15兆円）、南欧向けに最大7500億ユーロ（80兆円）の2つの支援機構を設置した。金利5%台のローンを3カ月ごとに提供し、

財政赤字削減の時間を稼ごうとした。

しかし2011年夏、危機は一段と深刻化した。ギリシャの財政赤字が改善せず、デフォルト（債務不履行）のリスクが高まった。また、金融危機がイタリア、スペインに広がった。両国はユーロ圏の第3位、第4位の大国だから、万が一支援の申請があれば、EU・ユーロ圏、IMFでは支えきれなくなった。金融市場の危機心理が刺激されて、投機が頻発した。

この危機に対してユーロ圏17カ国は7月21日の首脳会議で対策に合意した。第1にギリシャ第2次支援、さらにギリシャ国債を保有する民間銀行の債権元本の21%の切り下げ、つまり損失の受け入れも決定された。第2は欧州金融安定基金（EFSF）の強化である。EFSFは売り込まれる危機国の国債を買い上げ、また銀行への資本注入も行えるようになり、部分的であるが、「ユーロ圏財務省」の機能を果たすようになった。

欧州中央銀行の大量の資金供給が銀行危機を沈静化させ、イタリア政治の信頼回復が財政危機の拡大を防ぐ一助になったのは間違いない。しかし、ほかのリスクの大きさや深刻さを考えると、欧州の取り組みは不十分で、危機の沈静化には程遠いとみなされる。

その理由の第1はギリシャの財政再建問題であり、また新しい問題が持ち上がっている。ギリシャの借金は現在GDPの160%（36兆円）に膨れ上がり、このままでは破たんは避けられなかった。そこでEUやIMFが13兆円の資金を援助したうえ、民間の金融機関に借金の一部を免除してもらう代わりに、ギリシャは毎年目標を決めて赤字を削減することになった。

2011年12月にEU首脳会議が開催された。ユーロ圏を中心に財政赤字を厳しく制限する新しい財政協定を設けること、IMFを通じて財政危機に陥った国を支援することで合意した。対策を打ちだしては危機が再燃するという悪循環を今度こそ断ち切れるか。

今回の首脳会議は、フランスのサルコジ大統領が「危機から抜け出す最後のチャンスだ」と語ったように、ユーロの生き残りを続けて起死回生の

打開策が示されるか、世界が注目した。ギリシャに始まった国債の急落は、フランスやドイツまでも脅かしている。ギリシャが債務不履行に陥ってユーロ圏から脱落、あるいはドイツがユーロ圏を見限って脱退といったユーロ分裂論がメディアだけでなくOECDのような国際機関でも取り上げられるようになった。

放漫財政や大型景気対策で借金漬けになった欧州の国々を襲った信用不安は、2010年5月にギリシャがEUや国際通貨機関（IMF）から金融支援を受けることで沈静化するかに見えた。しかし半年後にはアイルランドもギリシャと同じ状況に陥った。ポルトガルやスペインの国債も値下がりし、ユーロ相場も下落傾向が続いている。市場の不安が収まらないばかりか、ユーロ体制そのものへの信認の低下を示している。

注目点は3つある。第1は危機の連鎖を止められるのか。つまり、ポルトガルやスペインへの波及を防げるのか。第2はEUやIMFが危機の拡大防止のために設けたセーフティネットは十分なのか。第3はEUが結束して危機に対応できるかどうか。EU加盟国が結束して対処できるか。

## （2）危機の連鎖とセーフティネット

まず「危機の連鎖」を止められるのか。有力な格付け機関がそろってポルトガルとスペインの国債の格付けを引き下げた。そのうえ両国とも国債の大規模な償還が相次いで予定され、それに見合った資金の手当が必要である。ポルトガルが市場から借り入れるコストは、ドイツに比べ2.5倍近く上っている。ギリシャがEUやIMFに助けを求めたのは、格付けの引き下げで借り入れコストが跳ね上がり市場からおカネを借りられなくなったからである。

格付け機関が厳しい評価を下す理由は両国とも弱点を抱えるからである。ポルトガルの弱点は成長力の乏しさである。2011年にはマイナス成長が予想され危機からの回復力が弱いために、税収は伸びず赤字削減には厳しい

状況である。スペインの問題点は銀行が抱える不良債権処理である。土地不動産バブルの崩壊で、特に地方銀行は大量の不良債権を抱える。失業率は20%と深刻で、かつての日本のように不良債権が膨らむ恐れがある。実際に2010年10月時点での不良債権総額は前月より2.3%も増え最悪の水準になった。ポルトガルが「成長と財政再建を両立」させる政策を打ち出せるか、スペインは「銀行システムの安定」を図れるか。市場の信用を維持するための重要なポイントになる。

次の注目点は、危機に備えるセーフティネットは十分か。危機に陥った国を救うための仕組みや救済策は今のままで運営可能なのかという点である。中国がスペイン国債の購入を約束した。中国はギリシャやポルトガルにも同様に支援することを表明した。中国政府の外交的な思惑はともかく、国債の買い手を見つけた国には、「干天の慈雨」といったところである。市場の安心材料になったことは事実である。日本政府もアイルランドの救済計画に資金的に協力する。しかし問題は欧州が自力で窮地を脱することができるかどうかである。

2010年5月にEUとIMFは最大7500億ユーロ（81億円）の安定化のための資金枠を3年間設定し、アイルランドに対する850億ユーロがその措置の適用第1号となった。2010年12月のEU首脳会議では、この仕組みの一部を恒久化することが決定されたが、一部の加盟国や欧州中央銀行、それにIMFから資金規模を増やすべきではないと意見が出た。ユーロ圏で4番目の経済規模のスペインを考慮に入れると、現状の措置だけでは不安を拭えないわけである。さらにEU版国債であるEU共通債を新たに発行してはどうかという考えも出された。EU全体をバックにした借金証書なら、資金調達が容易になる。

どちらも1国の財政再建努力に頼るだけではなく、EUやユーロ圏としての新機軸を打ち出さないかぎり信用不安は払拭できない、という危機感からの発想である。しかし、ドイツやフランスの反対で、どちらの提案も見

送りとなった。スペインなどの救済が前提と受け取られる措置は逆効果だという理由からである。EU版共通債は、各国の財政規律を弱め、自国国債の発行コストを高めてしまう。各国とも負担増を回避したい。ただ一部の加盟国は、この提案の議論を改めて呼びかける方針である。ドイツやフランスもその考えを完全に否定せず、セーフティネットの見直しや強化への動きが想定できる。

### （３）EU内の中核地域と周辺地域

第3の注目点のEUが結束できるかが重要である。これには主要国、とりわけドイツの政治的決断とリーダーシップが前提になる。ドイツでは国民の半数以上がユーロを離脱し、ドイツ・マルクに回帰することを望んでいる。他国の財政の失敗のツケを払うのは嫌だとするドイツ国民の心情がある。しかしユーロ体制の最大の受益国はドイツである。ギリシャやスペインの国民はユーロ導入で以前より安い金利で借金が可能となり消費が加熱しバブルを生み出した。その消費先はドイツ製品である。ドイツの貿易黒字は、南欧諸国の赤字で支えられる構造をユーロ体制が生み出した。ドイツがユーロから離脱すると、マルクは急速な通貨高に見舞われ、輸出依存度が高いドイツ経済は大打撃を受けることになる。

ドイツのメルケル首相は2011年始めに「ドイツは欧州とユーロが必要であり、自らの責任を果たす」、またフランスのサルコジ大統領も「ユーロの終わりは欧州の終わりを意味する」と述べてユーロ体制の防衛に全力を尽くす考えを明らかにした。

加盟国の一部から提起された救済資金の増額やEU版共通債構想はこの危機から得られた教訓、つまりいっそうの経済的統合の必要性を訴える呼びかけである。その提案を退けたドイツやフランスには、それに代わる対案を示す責任がある。危機が1国の努力では克服しがたい様相を深める中、ドイツやフランスがまずどのように対応するのか。

現在、ユーロ圏の加盟国が「中核地域」と「周辺地域」とに分かれている。ユーロの為替相場は2002年から2008年まで上昇したが、その後欧州財政危機の発生によって信頼が失われ、現在では低めの水準で大きく変動する。ユーロの信認失墜の原因には中核地域と周辺地域の間で経済構造の違いが大きな問題となる。

中核地域はドイツを中心に経常収支・貿易収支が黒字で、対外債務が少ない国の陣営から構成される。中核地域は財政赤字が小さく、財政再建の政治的意思が強いのが特徴である。ドイツは、2009年に基本法を改正し2016年までに財政をほぼ均衡させる法案を成立させた。

周辺地域はポルトガル、ギリシャ、スペイン、イタリアなど南欧陣営を中心に、経常収支・貿易収支の赤字と対外債務が大きい国からなる。また、労働保護規制が強く、賃金の伸びが労働生産性の伸びを上回り、価格競争力が低いという問題を抱える。周辺地域は元々財政赤字が大きい国や世界経済危機で急速に財政が悪化した国が多く、しかも財政再建の行方が危ぶまれる。

フランスは両地域間の微妙な立場にある。地理的には南欧州に属し、2005年から経常収支が赤字に転換し、労働者の保護規制が強いことから周辺地域と似た特徴を持つ。しかし労働生産性の伸び率が高く、価格競争力の急速な悪化は抑えられ、中核地域に位置づけられる。

2010年11月に財政危機が発生したアイルランドは、労働規制が少なく、価格競争力もあり、南欧諸国と異なる経済構造を持っている。しかし、不動産バブルの崩壊によって銀行危機が発生し、その銀行救済費用がかさみ財政赤字が急増したことから周辺地域に属する。

#### (4) ユーロ圏の2つのシナリオ

ユーロ圏は2つのシナリオが想定される。1つは周辺地域に属するギリシャなどがユーロ圏を離脱する場合である。ギリシャは2010年5月からEU

とIMFから金融支援を受けており、財政再建、労働改革、民営化を断行中である。このため内需が減退し、経済成長を実現するのは輸出などの外需に依存しなければならず、そのためにも価格競争力を高める必要がある。独断でユーロを切り下げて価格競争力を回復できない以上、賃金抑制あるいは規制緩和など競争を促進して労働生産性を高めなければならない。

ところがギリシャではこうした政策への国民の反発が強く、改革が続けられるか不安が残っている。そこで自国通貨を採用して為替相場を切り下げることができれば、価格競争力を高められるとする意見が登場する。

しかし、ユーロ圏離脱という選択はギリシャをいっそう厳しい経済状態に追いやる。対外債務の大半がユーロ建てなので、自国通貨が切り下げれば対外債務の返済は困難になる。ギリシャでは対外債務契約が国内法に準拠することから、仮に法律を改正して切り下げた為替相場で債務を評価し直すことができて、それによって信用を失ったギリシャへの海外からの投資は減少する。ギリシャ国民も自国通貨建てに再評価される前に預金を国外流出させてしまう。そしてギリシャの国内銀行は、ユーロ圏に加盟することで欧州中央銀行（ECB）による低金利の流動性支援も失ってしまうので、破綻の危機に直面するかもしれない。

ギリシャがユーロ圏離脱を選択する可能性を排除できないが、その可能性は低いといえる。EU基本条約にはユーロ脱退の規程がなく、ギリシャが独断で脱退できるわけではない。まず加盟国間の交渉が必要となる。それにはかなりの時間がかかる。仮にギリシャがユーロ圏を脱退しても、そのことでユーロが崩壊することはありえない。むしろ財政規律や価格競争力を高められない国がユーロ圏を離脱すれば、それだけユーロの信認は高まる可能性がある。

ユーロ崩壊の現実的なシナリオはドイツがユーロ圏を離脱する場合である。ユーロの信認はドイツの伝統的な反インフレ政策によって維持されてきた。もちろん、信認を支えるドイツがユーロ圏を離脱する確率は著しく

低いと考えられる。それはドイツの輸出の40%がユーロ圏向けであるからである。安定した通貨圏がドイツ経済にとって重要である。しかも2010年来のユーロ安で中国など非ユーロ圏への輸出が拡大し、2010年は3.6%という成長し、予想以上の税収入増で財政赤字の削減も順調に進んでいる。ドイツが自国通貨マルクを再び採用すれば為替相場が上昇することになる。しかも残されたユーロ圏を形成する諸国の預金者・投資家の資金が大量にドイツに流入することでマルク高は加速し、ドイツの輸出産業に与える打撃は大きい。そのうえ、周辺地域の経済がそれによって不安定化すれば、同地域への投融資が大きいドイツの金融機関も大きな損失を受ける。そうなればドイツの財政再建や雇用回復も困難になる。

ドイツは2010年半ばからフランスとの協調体制を強め、ユーロの信認を高めるべく主導権を発揮している。2010年初めには「ギリシャのユーロ圏からの追放」を表明したが、今では脱落者を出さずにすべての国でユーロ信認を高めるべき改革を推進する。例えば、現在、財政規律や価格競争力の改善のための政策監視を強化する改革も協議中である。2011年中旬には具体策が発表される予定である。2010年に導入したユーロ圏対象の金融支援制度についても、3年間の時限措置から時間切れとなる2013年以降に永続化することで合意された。ユーロの信認回復への道のりは長く、今後紆余曲折が予想されるが、穏やかに改革は漸進すると考えられる。

表18-3：各国の経済統計（2010年）

国	人口	失業率	GDP	1人GDP	インフレ率	成長率	国際収支
スペイン	48.02	20.07	1409.95	30639.30	115.4	-0.15	-63.26
ギリシャ	11.19	12.46	305.42	27301.54	119.65	-4.54	-31.91
ポルトガル	10.64	10.98	229.34	21558.78	110.15	1.40	-22.64
アイルランド	4.47	13.63	204.26	38549.80	105.50	-1.04	-1.48
イタリア	60.34	8.49	2055.11	34058.72	111.93	1.30	-71.99
フランス	62.96	9.73	2582.53	41018.60	108.79	1.49	-53.05
ドイツ	81.60	6.86	3315.64	40631.24	110.00	3.50	176.08



米国	310.00	9.63	14657.80	47283.63	220.17	2.83	-470.24
日本	127.48	5.06	5458.87	42820.39	99.60	3.94	194.75
中国	1341.41	4.10	5876.26	4382.14	133.36	10.30	306.20

単位：人口 100万人、GDP 10億ドル、1人当たりGDP ドル、国際収支 10億ドル

参考文献

英文参考文献

- Allum, A. (1995), *State and Society in Western Europe, Polity*.
- Bellamy, R. (2008), *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Berger, S. D. (ed.), (1982) *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press.
- Blondel, J. (1995), *Comparative Government. An Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed. Prentice Hall.
- Blondel, J. and Inoguchi, T. (2006), *Political Culture in Asia and Europe. Citizens, states and societal values*, Routledge.
- Blondel, J. and Thiebault, J.-L. (2010), *Political Leadership, Parties and Citizens. The personalization of leadership*, Routledge.
- Child, D. (2000), *The Two Red Flags. European Social Democracy and Soviet Communism since 1945*, Routledge.
- Bogdanor, V. (ed.) (1991), *THE BLACKWELL ENCYCLOPAEDIA OF POLITICAL SCIENCE*, Blackwell.
- Curtis, M. (ed.) (1997), *Western European Government and Politics*, Longman.
- Danziger, J. (1998), *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science*, 4<sup>th</sup> ed. Longman.
- Finer, S. E. (ed.) (1975), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Oxford University Press.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. (2001), *Representative Government in Modern Europe*, 3<sup>rd</sup> ed. MacGraw Hill.
- Goldhorpe, J. H. (ed.) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism : Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford University Press
- Griffith, J. A. G. (1997), *The Politics of the Judiciary*, 5<sup>th</sup> ed., Fontana Press.
- Grofman, B., Lijphart, A. (eds.) (1986), *Electoral Law and their Political Consequences*, New York.
- Gunlicks, A. (2011), *Comparing Liberal Democracies. The United States, United Kingdom, France, Germany, and The European Union*, iUniverse.
- Hancock, M. D., Conradt, D. P., Peters, B. G., Safran, W. , Zariski, R. (1993), *Politics in Western Europe*, Macmillan.
- Keating, M. (1999), *The Politics of Modern Europe*, 2<sup>nd</sup> ed. Edward Elgar.
- Koopmans, P., Statham, P., Giugni, M., Passy, F. (2005), *Contested Citizenship*.

- Immigration and Cultural Diversity in Europe*, University of Minnesota Press.
- Lehmbruch, G. and Schmitter, P. C. (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Bervery Hills and London.
- Lipset, S. M. and Rokkan, S. (eds) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*, Free Press.
- Marshall, G. (ed.) (1989), *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press.
- Morris, P. (1989), *Concensus Politics*, Blackwell.
- Mudd, C. and Kaltwasser, C. R. (2017), *Populism; A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Newton, K. and Deth, J. W. (2010), *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge.
- Orlow, D. (2000), *Common Destiny. A Comparative History of the Dutch, French, and German Social Democratic Parties, 1945-1969*, Bergbahn Books.
- Outwaite, W. (2008), *European Society*, polity.
- Page, E. D. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Harvester Wheatsheaf.
- Page, E. D. and Wright, V. (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press.
- Przeworski, A. (2010), *Democracy and the Limited of Self-Government*, Cambridge University Press.
- Rokkan, S. and Urwin, D. W. (1983), *Economy, Territory, Identity, Politics of Western European Peripheries*, Sage.
- Rose, R. (1996), *What is Europe?* Harper Collins.
- Smith, G. (1984), *Politics in Western Europe*, 5<sup>th</sup> ed., Gower.
- Stebbins, R.A. (1987), *Sociology. The Study of Society*, Harper & Row.
- Steiner, J. (1997), *European Democracies*, 4<sup>th</sup> ed. Longman.
- United Nations High Commissioner for Refugees (1995), *The State of the World's Refugees. In Search of Solutions*, Oxford University Press.

#### 邦文参考文献

- アンダーソン、B. (1997年)『増補・想像の共同体』NTT出版
- アンダーソン、M. (2004年)『戦後ヨーロッパの国家とナショナリズム』ナカニシヤ出版
- 池谷知明ほか編著 (2015年)『新西欧比較政治』一藝社
- 稲葉陽二ほか編 (2011年)『ソーシャル・キャピタルのフロンティア』ミネルヴァ書房

- 稲葉陽二（2011年）『ソーシャル・キャピタル入門』中央公論社
- イングルハート、R.（1978年）『静かなる革命 政治意識と行動様式の変化』東洋経済新報社
- イングルハート、R.（1993年）『カルチャーシフトと政治変動』東洋経済新報社
- ウィレンスキー、H.（2004年）『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギークの起源』木鐸社
- エスピン＝アンデルセン、G.（2001年）『福祉資本主義の3つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房
- エスピン＝アンデルセン、G.（2000年）『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店
- エスピン・アンデルセン、G.（2001年）『福祉国家の可能性—改革の戦略と理論的基礎』桜井書店
- 遠藤 乾（2013年）『統合の終焉—EUの実験と論理』岩波書店
- 遠藤 乾（2014年）『ヨーロッパ統合史〔増補版〕』名古屋大学出版会
- 遠藤 乾（2016年）『欧州複合危機—苦悶するEU、揺れる世界』中央公論新社
- 大沢真幸（2002年）『ナショナリズム論の名著』平凡社
- 大前研一（2010年）『大前研一の資本主義の論点』ダイヤモンド社、2010年
- 賀来健輔・丸山仁（2010年）『政治変容のパースペクティヴ 第2版』ミネルヴァ書房
- 加藤秀治郎（1997年）『選挙制度の思想と理論』芦書房
- 加藤普章編著（2000年）『新版 エリア・スタディ入門—地域研究の学び方—』昭和堂
- 加藤普章・吉川元（2000年）『マイノリティの国際政治学』有心堂
- 金丸輝男編（1996年）『ヨーロッパ統合の政治史』有斐閣
- 吉瀬征輔（1997年）『英国労働党—社会民主主義を超えて』窓社
- ギデンズ、A.（1999年）『第3の道』日本経済新聞社
- ギデンズ、A.（2001年）『暴走する世界—グローバリゼーションは何をどう変えるか—』佐和隆光訳、ダイヤモンド社
- ケドゥーリー、E.（2000年）『ナショナリズム』学文社
- ゲルナー、A.（2001年）『民族とナショナリズム』岩波書店
- 小堀真裕（2005年）『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- 近藤康史（2001年）『左派の挑戦』木鐸社
- ゴールドソープ、J.H.（1987年）『収斂の終焉—現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム』有信堂高文社
- コーンハウザー、W.（1961年）『大衆社会の政治』東京創元社

- 坂田豊光（2005年）『欧州通貨統合のゆくえ—ユーロは生き残れるか』中央公論社
- サースン、D.（1999年）『現代ヨーロッパの社会民主主義』日本経済新聞社
- サルトリ、G.（2009年）岡沢憲夫・川野秀之訳『現代政党学—政党システム論の分析枠組』早稲田大学出版部。
- 篠原 一（1977年）『政治参加』岩波書店
- 篠原 一（1986年）『ヨーロッパの政治 [歴史政治学試論]』東京大学出版会
- 新川敏光ほか（2004年）『比較政治経済学』有斐閣
- 新川利光/ボノーリ、J・編著（2004年）『年金改革の比較政治学 経路依存性と避難回避』ミネルヴァ書房
- 庄司克宏（2007年）『欧州連合—統治論理とゆくえ』岩波書店
- 白井さゆり（2009年）『欧州迷走』日本経済新聞社
- 白井さゆり（2010年）『欧州激震』日本経済新聞社
- スミス、A.（1999年）『ネイションとエスニシティ：歴史社会学的考察』名古屋大学出版会
- セルドン、A.（2012年）『ブレアのイギリス 1997 - 2007』土倉莞爾・廣川嘉裕監訳、関西大学出版部
- シュンペーター、J・A.（1995年）『資本主義・社会主義・民主主義』中山伊知郎・東畑精一訳、東洋経済新報社
- 高橋進（2000年）『ヨーロッパ新潮流 21世紀をめざす中道左派政権』御茶の水書房
- 高橋進・石田徹編（2013年）『ポピュリズム時代のデモクラシー ヨーロッパからの考察』法律文化社
- 高橋進・石田徹編（2016年）『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ 新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』法律文化社
- 高橋秀寿（1997年）『再帰化する近代—ドイツ現代史試論』国際書院
- 竹沢尚一郎編著（2011年）『移民のヨーロッパ 国際比較の視点から』明石書店
- 橘木俊詔編著（2014年）『共生社会を生きる』晃洋書房
- 谷川 稔（1999年）『国民国家とナショナリズム』岩波書店
- 田中俊郎（1998年）『EUの政治』岩波書店
- 田中俊郎・庄司克宏編（2005年）『EUと市民』慶応義塾大学出版会
- 田中素香（2006年）『拡大するユーロ経済圏』日本経済新聞社
- 田中素香（2010年）『ユーロ危機の中の統一通貨』岩波書店
- 津田由美子・吉武信彦編著（2011年）『北欧・南欧・ベネルクス』ミネルヴァ書房
- 豊永郁子（2010年）『サッチャリズムの世紀』創文社、2010年
- トッド、E.（2016年）堀 茂樹訳『問題は英国ではない、EUなのだ 21世紀の新・国家論』文藝春秋社

- トレンハルト、D. (1994年)『新しい移民大陸ヨーロッパ』明石書店
- ドレングソン、A. 井上有一共編 (2001年)『ディープ・エコロジー 生き方から考える環境の思想』昭和堂
- 中野裕二 (1997年)『フランス国家とマイノリティー共生の「共和制モデル」』国際書院
- 名古忠行 (2002年)『イギリス社会民主主義の研究—ユートピアと福祉国家』法律文化社
- ナン・リン (2008年)『ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論』ミネルヴァ書房
- 内藤正典 (2004年)『ヨーロッパとイスラーム—共生は可能か—』岩波書店
- 内藤正典 (2009年)『イスラムの怒り』集英社
- 西川知一編 (1996年)『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房
- 西川長夫・宮島喬編著 (1995年)『ヨーロッパ統合と文化・民族問題ポスト国民国家の時代の可能性を問う』人文書院
- 西田 慎 (2009年)『ドイツ・エコロ魏一政党の誕生 「68年運動」から緑の党』昭和堂
- ハイマン、H. (1992年)『民主的社会主義と社会民主主義—ベルンシュタイン、ゴードスベルク、ベルリン綱領』現代の理論社
- 墓田 桂 (2016年)『難民問題 イスラム圏の動揺、EUの苦悩、日本の課題』中央公論新社
- 畑山俊夫 (1997年)『フランス極右の新展開』国際書院
- 畑山敏夫・丸山仁編著 (2004年)『現代政治のバースペクティブ』法律文化社
- 羽場久美子 (2004年)『拡大ヨーロッパの挑戦』中央公論社
- 羽場久美子ほか (2006年)『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店
- パーネビアンコ、A. (2005年)『政党—組織と権力—』ミネルヴァ書房
- 福田耕治 (1992年)『EC行政構造と政策過程』成文堂
- パットナム、R. (2001年)『哲学する民主主義』NTT出版
- パットナム、R. (2006年)『孤独なボウリング』柏書房
- ペタンション、O. (1998年)『北欧の政治—デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン』早稲田大学出版部
- 古田雅雄 (2015年)『現代政治イデオロギー序説—現代政治をどのように理解すればよいのか—』晃洋書房
- フェラレーシ、F. (2003年)『現代イタリアの極右勢力』大阪経済法科大学出版部
- ブートル、R. (2015年)『欧州解体—ドイツ—極支配の恐怖』町田敦夫訳、東洋経済新報社

- ベル、D. (1969年) 岡田直之訳『イデオロギーの終焉』東京創元社
- ペイトマン、C. (1977年)『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部
- ベンディクス、R. (1982年)『国民国家と市民的権利Ⅰ、Ⅱ』岩波書店
- マイヤー、Th. (1987年)『ドイツ社会民主主義入門—西ドイツ型社会主義の歴史と理論』ミネルヴァ書房
- マズロー、A. H. (1987年)『人間性の心理学』産能大出版部
- マレ、S. (1970年)『新しい労働者階級』合同出版
- みずほ総合研究所 (2010年)『ソプリン・クライシス』日本経済新聞社
- 水島治郎 (2012年)『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影』岩波書店
- 水島治郎 (2016年)『ポピュリズムとは何か 民主主義の敵か、改革の希望か』中央公論社
- 水島治郎編著 (2016年)『保守の比較政治学—欧州・日本の保守政党とポピュリズム』岩波書店
- 宮島 喬 (1998年)『現代ヨーロッパ社会論』人文書院
- 宮島喬・梶田孝道 (2002年)『国際社会<4>マイノリティと社会構造 国際社会』東京大学出版会
- 宮島喬 (2004年)『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップ』岩波書店
- 宮島喬/若松邦弘/小森宏美編 (2007年)『地域のヨーロッパ 多層化・再編・再生』人文書院
- 宮島 喬 (2016年)『現代ヨーロッパと移民問題の原点 1970、1980年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明石書店
- 宮本太郎編著 (2009年)『比較福祉の政治』早稲田大学出版部
- 宮川公男編 (2004年)『ソーシャル・キャピタル—現代経済社会のガバナンスの基礎』東京経済新報社
- ミルズ、W. (1971年)『ホワイトカラー』東京創元社
- 山口二郎ほか編 (2005年)『市民社会民主主義への挑戦』日本経済新聞社
- 山口 定 (1989年)『政治体制』東京大学出版会、1989年
- 山口定・高橋進編 (1998年)『ヨーロッパ新右翼』朝日新聞社
- 読売新聞調査研究本部編 (1989年)『西欧の議会 民主主義の源流を探る』読売新聞社
- 協坂紀行 (2006年)『大欧州時代—ブリュッセルからの報告』岩波書店
- リースマン、D. (1964年)『孤独な群衆』みすず書房
- レイブハルト、A. (2005年)『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房

ロブソン、W・A. (1980年)『福祉国家と福祉社会 幻想と現実』東京大学出版会