

「合意」はなぜ可能なのか？ —デンマークの場合—

倉地真太郎（明治大学）

はじめに

今私たちは「合意」が難しい世界に住んでいる。米国トランプ政権による相互関税をめぐる多くの国が協議に難航したことは記憶に新しい。国内でも 2024 年 10 月から石破政権は少数与党に転じ、野党との予算の合意に苦労することになった。

このエッセイでは、歴史的に「合意」をうまく行う仕組みを作り上げてきたデンマークの事例を取り上げたい。筆者はこれまでデンマークをフィールドに現地調査を続け、デンマークの財政制度の「制度理解」がどのように作られているのか、デンマーク社会のあり方はどのようなものかに関心を持ってきた。制度は運用のルールを確認するだけでなく、政策担当者や現場の人々が制度をどのように「理解」しているかが重要である。その理解の仕方が「自治」のあり方を作るからである。

デンマークの財政制度における「合意」

補助金を例に考えてみると、補助金の使い道の自由度が高いと「地方自治」が保証されていると考えられるが、日本を見てみると名目的に自由に使える財源でも、実際には使い道が決まっていたり、現場の人がそのように認識していなかったりする場合がある。

デンマークの場合は、毎年日本の地方財政計画に相当するものを地方政府の代表機関と国が「合意」を結ぶことで決定する。例えば歳出総額、地方税率の平均の変化、個別の政策領域等である。この全体の合意をもとに、地方政府代表機関は各地方政府と交渉を行い、ある自治体の税率が上がりすぎたら、他の自治体の税率を下げてもらうように調整し、ある自治体の公共事業を増額したら、別の自治体は投資を控えてもらい今後に向けて基金を積んでもらったりする。

つまり一般補助金なのか特定補助金かも法律的には名目的な区分でしかなく、実態としては政府間の「合意」に基づいて決まっているのがデンマークという国である。したがってデンマークの場合、補助金に対する政策担当者の「制度理解」のあり方は非常に重要で、それ自体が「自治」のあり方と深く関わるのである。

「合意」の概念とその特徴

「合意」という言葉は、デンマークでは *aftale* というが、これは妥協や統治や連帯といった概念とも異なる。合意の定義は、対等な関係で開かれた形でインフォーマルな形も含めて

(法律だけでなく) 約束をするという決定のあり方である。ここでポイントとなるのは、合意のためには交渉する相手が上下関係などの権力関係ではなく、「対等」でフラットな関係であることが重要である。

なぜ対等な関係が可能なのか

そもそもなぜ対等な関係でいることができるのだろうか。日本の場合、国と地方は地方分権改革以降、名目的には対等な関係であるが、実際には国の財源保障に地方自治体財政はかなり依存しているのが現実であり、対等な関係とは言えない。地方自治体側が国に対して政策形成過程や予算立案について影響力を十分発揮できないのが問題である。

一方でデンマークの場合は、再分配前の地域間の格差が小さく、豊かな自主財源があることが日本との重要な違いである。平均レベルで自主財源比率が7〜8割を超えており、3割自治といわれる日本とは対照的である。

また、デンマークの場合は「お金をもらっても程よく独立していること」を重視する社会でもある。これは国—自治体関係だけでなく、国—労働組合、政党本部—政党青年部など、様々な団体の関係でもみることができる。

なぜお金をもらっても独立しているのか。それはお金をもらっている組織が様々な領域において「コミット」し影響力を発揮しているからである。例えば政党青年部は一般的に言えば、政党本部に対してかなり従属的になりうるが、デンマークの場合は必ずしもそうではない。彼らは若い人たちの票の取りまとめを行い、実際に投票結果に影響を与えうる。そのための行動を日々行う。つまり自治の営みが「お金をもらっているけど独立している」ことを担保するのである。

また、デンマークが「小さな国」であることはアドバンテージかもしれない。基礎自治体すべてあわせて98であり、しかも議長が市長を担うシティマネージャー制を採用しているので、少々広めの部屋でみんなで話し合うことが可能だからだ。日本は1700以上も自治体がある。しかも二元代表制を採用しているので、市長らの合意がそのまま自治体間の合意になるとは限らない。

経済学・財政学的に言えば、「規模の経済」があるので、スケールが大きいほど効率的な財政運営が可能な側面もあるが、「制度理解」の点で言えば話し合って「合意」できるスケールを担保することが重要になってくる。

「合意」を支える社会的基盤

では、なぜデンマークでは対等でフラットな関係で約束をすることが可能なのか。ある合意によって皆が「win-win」になるなら、合意はそれほど難しくないだろう。だが、誰かが得をして、誰かが損をする場合は一気に難しくなる。この場合、議会制民主主義であれば、より多数を握った方が得をする結果となるかもしれない。もちろん、デンマークの政治にもそのような政治的な妥協や駆け引きはある。だが、それでもやはり対等でフラットな「合意」

の場が、学校、地域社会、組合、自治体、国会等でみられるのがデンマーク社会の特徴であると思われる。

しかし、どのようにして「合意」が可能なのか。依然として疑問が残る。デンマークの人々に聞くと、それは「歴史的な積み重ね」とか「日々の練習」などの回答が返ってくる。それは具体的にはどういうことなのか。

さらに詰めて聞くと、彼らの言葉の中に「順番」という考え方が登場してくることに気がつく。例えば、地方政府代表機関内の協議があった際に、今年はコペンハーゲン市の順番であれば、コペンハーゲンを優先し、その次はゲントフテ市のように順番で割り当てられたものを調整する。この順番は資本投資や経常経費の枠が毎年度決められている中で、計画的に自治体が事業を実施できるように割り当てられることにある。これは言い換えれば、日本で国レベルで地方交付税や補助制度で行っている高度な調整機能を、自治体間でうまく調整しているともいえる。

もっとも、日本での状況を踏まえると、「順番」が回ってこなかったり、法的拘束力がなければ裏切ったりすることが頻発するのではないかと考えるだろう。しかしデンマークではそういった事態は頻発しない。なぜなら、地方自治運営における住民のチェック機能が働いているからだ。住民の意向を無視して国や他の自治体との取り決めに破るのは難しい。もちろん個別自治体が合意を守らないこともある。それもそれで自治の実践ではあるが。

社会的流動性が高いことも重要である。デンマークでは一生の間に平均して 6 回転職する。民間から公的機関へ、その逆も含めて、さまざまな職種を、異なる立場を経験する。だから、交渉している相手のテーブルに自分が来年座っているかもしれないと考えながら交渉を行うわけである。デンマークではセキュリティ（保障）とフレキシブル（柔軟性）の造語であるフレキシキュリティと呼ばれる労働市場政策体系が知られている。フレキシキュリティのもとで、デンマークでは仕事を変えやすい柔軟な市場をつくりつつも、公的な職業訓練や所得保障を充実させるセキュリティを確保することで社会的流動性の高さを維持しているのである。

以上の点をまとめると、これらの「合意」は非常に歴史的で、これからも長く続く繰り返しゲームであることを前提に行われる。一回限りで出し抜いたり、勝者総取りなど奪い合ったりすることは合理的な行動ではないということになる。

「合意」の技法

この「合意」の技法は小さい頃から練習と実践を繰り返してきたことの結果でもある。学校のルールを自分たちで決める・変える、そのために様々な活動にコミットする。それを組合、地域、会社、政府に少しずつ広げていっているだけの話で、決して政治の場の交渉だけが特別な「合意」の技法があるわけではないのである。

翻って日本では対等で開かれた合意の仕組みをどのように作ればよいだろうか。日本はやはり「合意」のための対等な関係が仕組みとしても、財源としても、社会の様々な組織・

場においても構築できていないように思える。

身近なところでは、この学会はどうだろうか。学会とは特定分野の専門家集団として社会に広く専門知を還元していく組織であり、会員同士は基本的には対等な関係であり、そこでのコミュニケーションの成果は社会に開かれたものでなければならない。しかし一方で、会員同士で理事等の役職の有無、研究分野、職歴、性別、年齢、国籍等さまざまなレイヤーにおいて会員同士での差異や非対称性も生まれてしまうのもまた事実である。

こうした差異や非対称性を乗り越えるためには、まずはデンマークのように開かれたコミュニケーションを繰り返していくしかないと思う。まさにハーバーマスの言うような「コミュニケーション的理性」、すなわち暴力や強制力ではなく、合意と公共性を形成していく考え方が学会や社会には求められているのである。