

《研究ノート》

世界の一元制議会（Ⅲ）

—デンマークにおける一元制議会への転換（上）

藤 本 一 美

<目次>

- 1, はじめに一問題の所在
- 2, デンマークの一元制議会
- 3, 議会改革と憲法の枠組み
- 4, 議会政治の変化する社会的・経済的状況
- 5, 議会変化の開始：協議事項—設定の過程（以上本号）
- 6, 憲法改正案の採択：パートⅠ, 1936～1939年
- 7, 議会改革争点への大衆動員：1939年の国民投票
- 8, 憲法改正案の採択：パートⅡ, 1946～1953年
- 9, 二元制議会維持の事情
- 10, 1953年5月の“確認議会”における議会改革の最終承認
- 11, 1953年5月の憲法（改正）国民投票
- 12, 議会改革の結果：現代の展望
- 13, おわりに

1, はじめに一問題の所在

デンマーク王国（以下単に、デンマークと略す）は、ヨーロッパ北部のいわゆるスカンジナビア三カ国（スウェーデン、ノルウェー）を構成する

国家の一つである。デンマークは、483の島々とユトランド半島からなり、この他に、自治領としてグリーンランドとフェロー諸島を有している。

周知のように、デンマークは、北欧諸国の中では、ヨーロッパ大陸に向かって最南端に位置しており、このような地理的位置がデンマークの歴史を大きく規定してきた、といてよい。例えば、古くは北欧最初のキリスト教化、封建制度の一部導入、北欧最初の宗教改革、19世紀のドイツとの民族的抗争、ナチ・ドイツによる占領、また近年では、NATOおよびEU⁽¹⁾への加盟などといった諸事項に、デンマークの地理的位置が重要な要因として働いてきた。

デンマークの政治形態は、1849年6月憲法が制定されて以来、国王を元首とする立憲君主国家（それ以前は、専制君主国家）で、議院内閣制を採用している。国家元首は、1972年1月に即位したマルグレデ（Margrethe）II世女王である。また首相には、2001年11月以降、自由党党首のアナス・フォー・ラスムセン（Anders Fogh Rasmussen）が就任していた。しかし2009年4月、ラスムセン首相は「NATO」の事務総長に指名された。これを受けて5月、同政権のラーシュ・ルク・ラスムセン（Lars Lokke Rasmussen）財務大臣が新しい首相に就任した。

デンマークにおいては、立法権は国王と内閣の両方にある。国王はまた閣僚会議を主催するなど、行政権も国王と内閣の両方にある。ただ、司法権は裁判所に属している。国王は首相以下の閣僚を任命し、法律は国王と一人以上の閣僚の署名を得て公布される。このように国王は法制上かなり大きな権限を有するものの、ただ実際には、1920年のクリスティアンX世による“内閣罷免（「復活祭危機」）”以降、実権を行使されていない。現在では、国王は内閣の助言によって行政権を行使し、その他の国事行為なども国民議会（Folketing）の同意・協力を要する。

デンマークの国民議会は現在、一院制を採用しており、定数は179議席、そして任期は4年である。国民議会の議席は自治領のグリーンランドとフ

フェロー諸島に各々2議席をあてられ、残りは17の選挙区から比例代表制に基づき直接選出される。なお、選挙権および被選挙権は18歳以上の男女に与えられている。

デンマークの国民議会は1849年から1953年に至るまでの一世紀あまり、「ランスティング (Landsting)」(上院)と「フォルケティング (Folketing)」(下院)の二院制を採用していた。しかしながら、立法は主としてフォルケティングでもって行われ、ランスティングはもっぱら立法の追認を行うだけの不要な機関と見なされ、そのため国民、特に政治家たちの批判を浴び、1953年に国民投票において憲法改正案が寸差でもって承認された。この憲法改正の結果、ランスティングは廃止され、国民議会はフォルケティングのみの一院制議会へと移行したのである。⁽²⁾

デンマークにおいて2007年11月、総選挙が実施され、ラスムセン首相が率いる自由党とこれと連立を組む保守人民党などで議席の過半数を獲得して勝利した(=右派・中道連立政権)。ちなみに、総選挙での各政党の議席獲得数は次の通りであった。すなわち、デンマーク本土は自由党46議席、社会民主党45議席、デンマーク国民党25議席、社会主義人民党23議席、保守人民党18議席、急進自由党9議席、新同盟5議席および赤緑連合4議席。グリーンランドはイヌイット友愛党1議席および進歩党1議席。フェロー諸島は共和党1議席および同盟党1議席。

2009年現在、デンマークの面積は約4万3069平方キロメートル(本土のみ)で、約551万人の人口を擁している。首都はコペンハーゲンで人口は約136万人(コペンハーゲン市のみでは約50万人)、その他の主要都市に、オーフス29万6千人およびオーゼンセ18万7千人がある。地方組織は5地域98市。宗教はキリスト教の福音ルーテル派(国教)である。

一般にデンマークといえば、わが国では充実した社会福祉を実現した国家として知られ、その関係の邦文文献も少なくない。⁽³⁾だが、本論の目的はこの点にあるのではなく、1953年に実施された二院制議会から一院制議会

への転換とその背景の解明にある。特にランスティング（上院）廃止の経緯を探ることが本論の主たる関心事である。デンマークにおけるランスティングの廃止の経緯については、従来わが国においてほとんど取り上げてこなかったテーマである。そこで、非才を還りみず、門外漢の私がこの問題を紹介することにした。

なお、本論は「世界の一院制議会（Ⅰ）—予備的考察」（『専修法学論集』第207号 [2009年11月]）および「世界の二院制議会（Ⅱ）—ニュージーランドにおける上院廃止」（『専大社会科学年報』第44号 [2010年3月]）の続編であることをお断りしておきたい。

<注>

（1）デンマークとEUとの関係については、さしあたり吉武信彦『国民投票と欧州統一—デンマークとEU関係史』[勁草書房, 2006年]を参照されたい。

（2）デンマークでは、1840年から1953年まで、フォルケティング（下院）はランスティング（上院）とともに、二院制議会のリスデ（国民議会）を構成していた。両院は原則として同等の権限を有していたために、「上院」や「下院」といった表現は用いられていなかった。両者の間で異なっていたのは、有権者階層だけであった。

当時、フォルケティングは普通選挙で選出され、自由主義の原動力である教育を受けた階層のほかに、自営農家や貿易商などで構成されていた。一方、1866年から1915年まで、ランスティングの投票権は富裕階層に制限され、議員の一部は国王が任命していた。このため、ランスティングはその大部分が貴族階級や保守階層で占められていた。それから数十年にわたって、立法は主にフォルケティングを中心に行われ、ランスティングはもっぱら立法の追認だけを行う不要な機関であるとみなされていくようになった (<http://ja.wikipedia.org/wiki/>)。

（3）例えば、松岡洋子『デンマークの高齢者福祉と地域社会』[新評論, 2004年]、竹内真澄『福祉国家と社会権』[晃洋書房, 2004年]などを参照されたい。

2. デンマークの一院制議会

以下本論では、デビット・アーター (David Arter) の論考 “One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark,” Lawrence D. Longley and David M. Olson, ed., *Two Into One — The Politics and Processes of Na-*

tional Legislative Cameral Change [Westview Press, 1991], pp.77~134を
妙訳し、これに沿ってデンマークにおいて1953年6月に廃止されたランス
ティング（上院）について、すなわち、二院制議会から一院制議会への転
換に伴う問題点を中心に紹介する。

デンマークは、国王が1953年6月5日、新憲法を批准された時、今世紀
において二院制議会から一院制議会へと転換した、最初の西欧国家となっ
た。この結果、179名の議員からなる単一の議院である「国民議会（Folket-
ing）」が、以前からヨーロッパ中を圧巻していた自由主義的熱情の副産物
として1849年に創設された「二院制議会（Rigsdag）」に取って代わったの
である。デンマークは、もちろん、今世紀に入ってから単一の一院制議会
を採用した最初の西欧国家ではない。例えば、1905年のロシアおよびフィン
ランド大公国における本格的な産業不安のうねりの中で、帝政ロシア皇
帝ニコラスⅡ世の10月宣言により、フィンランドにおける憲法改正と200
名の議員から構成される単一議会（Eduskunta）制度が促進された。ただ、
フィンランドの場合には、その転換は、直接的には古臭い四院の身分制議
会（Quadricameral Diet of Estaes）から近代的な一院制のそれであり—1953
年のデンマークの場合よりもはるかに急進的な飛躍であった。実際、1790
年代のフランス革命時代から始まった、一院制議会の採用は急進的な政治
変動や時代の変化と結びついていた。すなわち、ナポレオン戦争に続く1814
年のノルウェーにおける政治的空白期間、1874年憲法に先立つアイスラン
ドにおけるヨン・シーグドソン（Jón Sigurdsson）の民族主義的煽動、お
よび1905年のフィンランドにおけるゼネストなどが目撃された。これら諸
事件とは対照的に、デンマークにおいては、単一議会は長期にわたる二院
制議会から徐々に発展をとげ、その期間に議会慣習の実質的な近代化が図
られたのである。

皮肉なことに、ある意味で三年前（1950年）のニュージーランドの事例
を連想させるやり方でのデンマークの議会変化は、実際には、二院制議会

の取り決めの維持を選んだ右翼ないし中道の自由党および保守党政府により1953年に実現されたのである。歴史的な政党連合は、初めて二つの主要な中産階級（ブルジョア）政党を合意に導いたものの、当時のエリクセン（Eriksen）政府は国民議会で過半数の議席に達しておらず、政治的生き残りへの要求が議会改革へと政府を転換させた第一の要因であった。ニュージーランドの場合と異なり、デンマークの一院制議会への前進は、ある程度、憲法改正の広範な計画と多数派の専制に対する“保守の庇護”のために単一議会と取引した与党の姿をさらけ出した、といえる。さらにその上、1967年のスウェーデンの場合とまさに同じく、デンマークにおける憲法改正は広範囲な妥協の産物であって、そこでは、党派的自己利益の観念が最も重要であった。そのため、すべての有力政党は、自分自身のためにその中で何かを見てとり、そこでは共産党（当時の、専門的表現では）のみが新憲法への同意の枠外に置かれていた。一院制議会を採用する過程においてこの国で独特なことは、デンマークの憲法改正が国民投票の形式で国民に対して二度にわたって問われたことである。つまり、1939年にはそれは僅差で拒否され、次の1953年には、それは僅差で承認されたのである。ニュージーランドおよびスウェーデンの両国の場合と同様に、単一議会への動きは、必ずしも国民の大きな熱情を誇示するものでなかった。実際、最大の動員は、変化に最も反対した陣営から生じたのである（*Ibid.*, pp.77-78）。

3, 議会改革と憲法の枠組み

国家基本法の四回にわたる改正は、第二次世界大戦以前のデンマーク立憲政治の枠組を形成してきた。実際、19世紀中葉からのデンマークの歴史は、憲法問題への展望を持続的に高めるに際し、大きな外来的発展の重要性を物語っている。まず、リベラルな1849年「政府制定法文書（Instrument

of Government Act)」は、1848年の革命時代のうねりの中で生まれ、またより反動的な1866年憲法は、プロシヤ・デンマーク戦争とデンマークがシュレスビヒホルシュタイン公領を喪失した後に採択された。そして、1915年憲法は、第一次世界大戦中に、デンマークが中立を維持するため共通の関与に起因した、政党内部の高度な妥協的風潮の中で生じた。その後、広範な危機と1920年のノース・シュレスビヒとデンマークの再合同は、1915年憲法のさらなる改正の必要を促した。

最初の1849年6月5日憲法は、典型的なリベラルの文書であり、それは大陸の首都を越えて広まった革命的振動後の圧力の下で、フレデリックⅦ世により授与された。行政権は国王に帰属し、二院制の国民議會は「上院(Landsting)」と「下院(Folketing)」から構成され、両院は一般の立法、課税および戦争宣言の権利について同等な権限を有していた。しかしながら、予算は最初に、下院で審議されることになっていた。国王は、広範な権限を保有していた。すなわち、国王は大臣を任免し、両院またはそのいずれの院を解散することができた。さらにその上、1849年憲法は、議会在が毎年召集されると定めていたものの、それは国王の同意なしに、2ヶ月以上会期を設けることは認められていなかった。両院の対立について一定の手順も定められていた。法律案に関して両院の間で不一致の場合には、再調整のための両院協議会がいずれかの議院から提起され、それには両院の代表者が含まれていた。

1849年憲法の明確な特徴は、議会の両院選挙のため共通の選挙資格制限(30歳以上の成人男子)を導入していたことである。ただし、1849年憲法に基づく、デンマークの政治制度はその他の同時代の立憲君主国と比べれば、極めてリベラルなものであった。しかしながら、両院の任期は一上院の8年に比べて下院は3年—と多様であり、40歳以上の財産所有者のみが上院に候補者として立候補することができた(下院は25歳以上と対照的である)。下院の定数は、全人口数に連動し、住民13万人あたり1名が配分

されていた。

次の1866年7月憲法は、シュレスヴィヒホルスタインをめぐるプロシヤ対デンマーク戦争におけるデンマーク敗北後に生じた国際関係の危機により生まれ、それは全く保守的な政府の法律文書であった。そこでは、国民議会に対する行政権の強化が図られ、とくに上院の場合に著しく、政府の法律文書の規定に基づき、上院には国王が任命する12名の議員も含まれていた。上院は、もはや全く選挙されることもなく、その民主的特色も残り54名の議員が財産所有の選挙人団によって選出される条項により一段と低下した。7名の上院議員はコペンハーゲンから選ばれ、大県選挙区（農村と都市領域の両方を編入）から45名、およびボルンホルム島とフェロー島から各1名である。1849年憲法と整合した形で、予算は最初に下院で審議しなければならなかった。下院議員は16万人に1人の割合で、小選挙区（その4分の3は農村）から選出された。しかしながら、最も重要なことは、予算をめぐる議院間の対立の解決について、いかなる手続きも設けていなかったことである。さらにその上、1866年憲法は、1849年憲法とは対照的に、憲法修正案が国民議会で承認された時に、両院は解散され、新たに選挙を実施することを規定していたことだ。その最終的な成果は、何らかの新しい憲法改正を採択することを国民議会にはっきりと躊躇させることにあった。

ノルウェーとスウェーデンにおいて参政権問題をめぐり発展した政党の政治的配置に対応する方法で、発生して間もない社会民主党は、デンマークの議会および選挙改革運動を促進するため第一次世界大戦前には、古い非社会主義的左派分子と協力をせざるを得なかった。産業および農村労働者を代表していた社会民主党並びに小農民および都市の知識人を代表していた急進党は、投票年齢の引き下げ、参政権の拡大、および一院制議会の導入を要求しており、それは自由党内の政治的右翼・大農家、並びに都市中産階級、産業労働者、および保守党（極右）内の土地貴族からの反対に

対抗するものであった。

第一次世界大戦直前、政治的左翼の立場から見た場合、一般的な憲法上の取り決めについて、いくつかの明白な障害物が存在していた。第一に、参政権の基盤が狭かった。下院選挙区から、女性および農業従事者のような非資産家集団の排除は、女性の権利拡張運動がデンマークでかなり前進し、しかも女性の参政権がすでにフィンランドで制定されていた当時において、普通・平等投票という民主的原則を踏みにじるものであった。1871年に創設された「デンマーク女性協会（The Danish Women's Association）」は北欧地域においてこの種の最初のもので、また、デンマークの大学は同じくその10年前から、すでに女性に門戸を開放していた。デンマークにおいて女性参政権に対する主要な障壁は、農業従事者への古くからの保守的態度に現れていた。急進的行動として見られていたものに対する少数派の反対にもかかわらず、国の中で女性にまで投票を拡大するという1906年のフィンランド人の行動は、デンマーク人にとって一つのお手本であり、1909年には女性納税者もデンマーク地方選挙において選挙権を与えられた。しかしながら、第一次世界大戦直前には、デンマークの女性にはいまだに国政レベルの選挙で投票する権利を与えられていなかったのである。

第二に、下院選挙に参加するには、30歳という高い年齢資格制限が残っていた。1903年に自由党政府の下で一般所得税の導入とペアになっていたこれは、デンマーク国民の富裕階層が政治的発言に対応する権利もない状態のまま、国家の財政的義務を負担していたことを意味した。しかしながら、一部には、政治的右派は当然のことながら、下院の投票年齢の引き下げの急進的効果を恐れていた。

次に、英国型の小選挙区に起因する不平等で、下院の選挙に利用された単純多数投票制は、台頭する社会主義左翼が最も強く経験した不利益をもたらしていた。実際、比例代表制の不在がある程度、社会民主党の国民議

会での前進を阻んだといえる。例えば、1909年の下院選挙において、社会民主党が政党の中で最大の投票を獲得した時、比例代表制であったならば、社会民主党は“比較多数得票主義”投票のもとで、24議席ではなく33議席を獲得していたことであろう。デンマークは比例代表制の採用という点で、他の北欧諸国に遅れをとった、といえる。比例代表制は1906年初頭にフィンランドで導入された（部分的には、1903年に、この国のため、ドント式の比例代表方式を示唆したスウェーデン委員会の勧告に対応したものである。ただし、この制度は1909年まで、スウェーデン自体では実施されなかった）。

第四に、大財産所有者の代弁者として上院における富豪階級の立場があった。もちろん、上院参政権の財産的（または資本家的）基盤は、社会民主党にとり鬼門であり、従って全体として、左翼陣営は上院を非民主的なまたは非代表的なものと考えていた。そこで、第一次世界大戦直前に、社会民主党は比例代表で選挙される一院制議會を要求したのである。

最後に、議院内閣制の原則を法的に承認しなかったことが、立法府を行政府に必要以上に従属させたように思えた一方で、国民の意志を表明する公開の場として国民議會の価値を下げた。社会民主党は、議會政治の原則を受け入れる流れの中で古い19世紀的左翼（その後は、自由党）を支持した。このことは、1901年に右翼によってしぶしぶ承認された。その時に、クリスチャンIV世は政府が議會の多数派に基づくべきである、と表明した。ただし、議院内閣制の観念は1953年に至るまで、明確な憲法上の地位を与えられなかった、といえる。

現存する憲法上の取り決めに関する極左からの批判は、第一次世界大戦前の数年間に社会民主党と急進黨に改革のための協議事項を提供し、両党は一連の国民議會での発案を通じて、変化のため圧力を増大させた。例えば、1912年-13年の議會会期中に、社会民主党の議會集団は、初めて一院制議會の導入を提案した。これは、投票年齢の21歳への引き下げ、女性、

農民、および家事労働者を含めた国民の選挙権拡大と結びついた。また、5万人の有権者の署名により、一定の法律案を国民投票にかけるための条項も設けられた。その後、社会民主党は戦術上の理由から同時に、クラウス・ベントウセン（Klaus Berntsen）自由党政府により導入された憲法一括条項代案に戻すことを決めた。とりわけ、その一括条項代案の中には、下院の普通・平等選挙といった重要な原則も含まれていた。しかし、その他の点では、社会民主党の草案は進歩的な面は少なく、さらに、二院制議会への公約も維持していた。

ベントウセン自由党政府は1913年に退陣したものの、しかしベントウセン文書は、1915年の憲法改正を促進した事実上の三党、すなわち、自由党・急進党・社会民主党協約の基盤となった。主要な新制度は次のようなものであった。第一に、普通選挙権と比例代表投票の導入であった。比例代表制は、社会民主党が小選挙区の大部分で選挙を一掃して勢力を均衡させた時に、財産所有階級に一定の影響力を保持する一つの方法として自由党によって受け入れられた。社会民主党にとって、比例代表制はフィンランド社会民主党の姿勢とは無関係な誓約条項となっていた。もちろん、フィンランド社会民主党員の多くは、比例代表制を綱領で言及していた。だが、彼らはそれを了承するのが早すぎると考えていたので、単純多数制の方を選んだのである。

次に、下院選挙への投票年齢が25歳に引き下げられ、そして下院議員の任期も、国王による解散がない限り、3年に変更された。上院もまた、再編成された。上院議員の四分之三は、35歳以上の下院有権者により間接的に選出され、残りの四分の一は現存する政党员を基礎として上院自体が選出する。上院議員の半数は、4年ごとに入れ替わる。最後に、後者の事項の過程で重要なことは、1915年憲法を改正するには、総選挙の後の国民投票において投票資格のある全有権者の45%の支持を得ることを条件としていた点である。

最後に1915年に採択された政府制定文書は、著しくリベラルな内容を有し、それは新しい自由党の指導者I・C・クレステンセン(I・C・Christensen)の影響力にも反映され、社会民主党を満足させる唯一のささやかな成果であった。しかしながら、ノース・シュレスヴィヒとの戦後の再合同が、1915年憲法の改正を必要とした時に、セーレ(Zahle)首相が率いる急進党政府は、下院の投票年齢の21歳引き下げ、上院の投票年齢の23歳引き下げ、および“保存的担保(conservative guarantees)”の廃止を含む、社会民主党が懸念していた大部分の問題に応じる旨を支持した。だが、セーレ提案を拒否したことが、1920年の「復活祭危機(Easter Crisis)」として知られたものにつながり、首相解任に際してデンマーク国王の論争を呼んだ介入を生んだ。これらの事件の結果、社会民主党の立場の実質的な急進化を招いた。1920年6月、社会民主党は、スイス・モデルに基づき憲法の全面的改正を促し、それは共和国体制、全政党参加の内閣の変容に関わるものであり、そこでは政党が国民議会における議席勢力に比例して代表され、21歳の投票年齢に基づく一院制の議会制度、国民投票と国民発案の規定も設けられていた。だが、戦後の食糧配給および価格の制限は、労働者の立場を硬化させ、そのため労働組合の戦闘的立場は、ゼネストの脅しとなり、短期間であったが革命への空気を醸し出した。このような急進的な時代的熱気にもかかわらず、社会民主党の包括的な憲法の青写真は、党の支持者を超えて広範な支援を得ることができず、それは直ちに放棄されてしまったのである。

確かに急進党は、社会民主党の初期の憲法発案の大部分に同情を寄せ、実際にそれに同意さえしていた。当時は、急進党自身が、政治運動面で先導していた。例えば、1909年に、急進党は最低3万人の有権者が要求した時に、国民議会で承認された法律案は国民投票に付さねばならないと定めた計画案を提出した(多数の金銭法案は除外)。また翌年、急進党は、上院選挙に関する特権的投票権の除去、上院への国王任命者の廃止、および

両議院について21歳投票年齢の導入を要求した。急進党の“異様な計画”はさらに、上院を完全に廃止すべきである、議会の原則を憲法に記載すべきである、および広範な立法事項にまで国民発案を認めるべき、だという要求にまで突き進んだ。しかしながら、急進党の綱領の中に共和主義的公約を含めるべきかどうかに関する1921年における党の投票は、否定的な回答に終わった。

1920年代を通して、憲法政策への対応について社会民主党と急進党との間に、重要な接点が存在した。例えば、1928年-29年に、二つの政党は、調査委員会の形式で均衡を維持しながら、一院制議会の導入を通じて、憲法改正の提案について統一した。この調査委員会は、司法府、行政府、および専門技術部門の妥協の産物であり、その機能は国民議会での最終的な採択の前に議案を調査することであった。それに加えて、議院制度も憲法の中に明記され、一般的投票年齢は21歳に引き下げるべきだという内容であった (*Ibid.*, pp.78-83)。

4、議会政治の変化する社会的・経済的状況

上で述べた左翼一中道の憲法改正計画案は、急速に近代化を遂げたデンマークの社会状況の中で検討されるべきであり、経済は初期段階の福祉国家の負担を維持するため、第二次世界大戦の勃発もあって十分発展を遂げていた。1940年には、経済的に活動的な国民は、手工業と製造業に従事しており、農業、園芸、林業、および漁業は28%を占め、またサービス業(商業および貿易、物資および輸送、並びに経営および専門職)は約四分の一(25%)を占めていた—図表①参照。20世紀の転換期におけるデンマークの社会的・経済的構造と比較した場合、このことは主要産業の規模の著しい衰退を示しており、それは1940年の最初の段階において、第二次産業の従事者を上回っていた。しかしながら、1950年に国民議会が変化した重要

な時期の最初には、労働人口のほぼ四分の一はいまだに、農業、園芸、および農業に従事し、農業関連産業の中で高い割合を占めていた。

社会的・経済的発展の歩みは、当然のことながら、政党の活動領域にも反映されていった。19世紀の最後の四半世紀における政治的および経済的生活は、自由党の中の農民から厳しい挑戦を受けていたものの、中産階級（もっぱら、右翼政党の中に見られた都市および農村既成勢力）によって支配されていた。しかしながら、1936年には、政府と議会両院の支配権は、経済を管理し、社会要求のため法律を制定する責任と相まって、労働者階級の指導的政党である社会民主党に事実上、委ねられたといえる。その社会民主党は、1929年から1940年まで急進党と連立政権を組んでいたのである。

図表① デンマークにおける経済的活動人口の構造, 1901年～1950年 (%)

<職業>	1901年	1911年	1921年	1930年	1940年	1950年
農業・園芸・林業・漁業	43%	37%	33%	32%	28%	24%
手工芸／工業	28	28	29	29	32	35
商業／貿易	11	10	10	11	11	13
物資／輸送	—	6	7	7	7	7
経営／専門職	8	5	6	5	6	9
家内労働	—	6	6	5	4	—
その他	10	8	9	11	12	12
全人口 (100万)	2.4	2.8	3.3	3.6	3.8	4.3

出典：David Arter, “One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark,” p.84.

北欧社会のその他の地域でも、これに匹敵する発展が見られた。しかしながら、経済の近代化は隣国のスウェーデンよりもデンマークではむしろ異なった進路を歩んだ、といえる。なお、スウェーデンは第二次世界大戦の時期まで、典型的な西側産業国家の一つであった。要するに、第一次産業から、大規模な第二次産業への転換は、デンマークでは著しく遅れていた。デンマークの経済は主として、農産物の輸出と1880年代当初に発展した極めて効率的な農業生産協同組合の生産基盤に依拠しており、1939年にはその協同組合の数は1,400を超えていた。このような農業協同組合の成長にもかかわらず、地方を離れて首都の労働者となる持続的転換が見られ

た一方で、圧倒的に小規模な企業は生産物の資本集約的方向へと移動していた。1901年に全人口の36.7%に達していた都市人口は、その後も増大し続けた。だが、デンマークの場合には、産業生産物よりもむしろ効率的な農業生産物を特色としていた。

確かに、デンマークは基本的に輸出国家であったものの、だが、国際的経済勢力の変化にはきわめて脆弱であった。事実、二つの世界大戦の間に二度も、政府は経済的後退の時代に対処しなければならなかった。最初の景気後退は、短期の戦後貿易にわか景気後に一段と進み、労使関係に付随した退廃もあって、1920年の「復活祭危機」の際にはいかなる小さな対策も取られなかった。より深刻なことに、デンマークは1929年秋に始まった世界経済崩壊の影響をもろに受け、そして1932年-33年には、失業率が42.8%と驚異的に高まったことである。大恐慌の影響により厳しさを増した政府の行動は、社会民主党によって指導された。それには、社会問題大臣K・K・スタインケ（K・K・Steincke）が促進した主要な社会福祉政策も含まれ、それはスタウニング政府および、保守党と共に上院を支配した野党自由党との間の1933年1月の「キャンスラゲード合意（Kanslergade Agreement）」という形で進展した。

実質的な譲歩は、もっぱら自由党が代表していた農業利益のために行われた。これらの中には、農産物の輸出を刺激するため国家通貨—クラウン（クローネ）の10%平価切り下げ、農地所有者への低い税金、および屠殺業者のため剰余家畜を購入する政府の約束も含まれていた。その代わりに、自由党は就業拒否（ストライキ）と工場閉鎖（ロックアウト）の1年間の禁止、失業者に対応する公共事業計画、および一連の包括的社会改革を承認した。これらの改革の中には、不健康、疾病、老齢、および失業を補償する保険の保証計画、災害補償および公的介護立法があり—これらはすべて、7年にわたる税金30%の増額で賄われることになった。皮肉なことに、政府と有力野党の両者により支持されたこれらの法律案の人氣が、1936年

の上院選挙での社会民主党の飛躍につながり、その1936年には、社会民主党および急進党の左翼連立政権が野党の自由党および保守党と入れ替わり、初めて上院の支配権を掌握したのである。

1930年代の第二半期における世界貿易の復活（英国がデンマークの酪農産品に課した関税制限にもかかわらず）は、ドイツにより国土が占領される直前まで、デンマークが相対的に裕福な社会だった、ことを示していた。なお、両大戦間の年間の経済成長率は、3%程度だった。この国はまた、高度に組織化された社会でもあった。例えば、1910年初頭、デンマークの労働者の51%は労働組合に所属し、その他の北欧諸国と英国よりも実質的に高い割合であった。結局、デンマークは半世紀以前から社会的にかなり統合された社会であった、といえる。1930年代の後半には、労働者階級の中産階級化が見られ、彼らはますます、中産階級の生活様式を帯びるようになった。このことは、安易に誇張される傾向があるとはいえ、社会民主党が彼らの中心となる有権者の大きな物質的要求に合わせるために、その社会主義的言動を和らげたのは確かであった。

総じていえば、当時、議会改革は社会的・経済的近代化の歩調と合わない相対的に遅れた分野であった。1906年のフィンランドの場合とは異なり（おそらく、それは例外である）、1953年のデンマークの議会改革は、大衆政党、大衆労働組合、および大企業が出現した後まで長らく待たねばならなかった。それはまた、1930年代における社会民主党の権力への到達と福祉国家への最初の動きをかなり遅らせた。デンマークの一院制議会の要求は、憲法改正の広範な一括条項の一部を別にすれば、実際には小さなものと見られ、そのような一括条項への期待は、論争を呼んだ社会的および経済的争点に関して広範な基盤を有する政党間の取引をめぐって抗争していた時には、戦術上の作戦としてしばしば利用されたのである（*Ibid.*, pp.83~86）。

5, 議会変化の開始：協議事項一設定の過程

1930年代中葉における憲法および議会変化の問題に関して、直接貢献した三つの基本的要因が存在した。第一に、当時のファシスト思想の普及的効果があり、それを通じて、職業的、新・協調組合主義路線に沿って補充された上院について、とりわけ、保守党のより若い世代の間からの要求が高まっていた。このことは、必ずしも1930年代の10年間の初期における経済的危機がデンマークにおける大規模な反・体制気運を促す活動と結びついたことを示すものでない。それとは逆に、相対的にいえば、社会紛争を解決する手段として政治の分極化と議会制民主主義の広範な受容はほとんど見られなかった。にもかかわらず、議会改革および専門家による上院創設に賛成した、デンマークの政治的範囲を超えた要因が存在したことを確認することはここで重要である。

第二に、長期にわたり議会内部で対立が存在したことは最終的に、1934年の議会改革に対する社会民主党政府の行動の推進力となったことである。二つの議院間での激化した闘争の時代は、必ずしも新しい現象でなく、近代的な立法慣習の発展に際し重要な活力となった。しかしながら、1920年および1936年の上院選挙の間における16年中の10年間、中道・左派政党が下院を支配した一方で、右派が上院で多数派を維持していた。これらの二つの議院における相互に拮抗する多数派は当然のことながら、統治業務を複雑にし、議会改革への強い圧力を生みだした。1934年には、トーバルド・スタウニング (Thovald Stauning) の下での社会民主党政府は、このような問題に対応して正式に上院の廃止を提案したのである。

第三に、1936年に両議院における均衡した中道・左翼多数派の業績が議会改革の過程をかなり促進し、そして翌年、社会民主党・急進党連合はすべての憲法問題を検討するための委員会を設置した。皮肉なことに、両議

院での多数派の消滅とともに、議会改革への政府の関心は、それを達成できる最適条件のまさに絶頂期に減退してしまったのである。これらの三つの要因については、後により詳細に言及しなければならない。

国内の政治団体以外に、1930年代のデンマークにおいて憲法改正運動を刺激した運動が存在した。1920年代以来のイタリア・ファシズムのうねりと隣国ドイツにおける第三帝国の新たな台頭は、政治的に連続していた右翼と左翼両方のデンマーク政治家の思考様式に大きな影響を与えた。

最も印象的なのは、間違いなく保守党内のより若い世代である。1934年に、「保守党青年団体 (the Conservative Youth Organization)」がデンマークの条件の下で職業指導の代表という協同組合的概念の導入に賛成して出現した。その2年前、青年保守党の指導的人物ウル・ビヨン・クラフト (Ole Björn Kraft) は、全く体系的なものでなかったとはいえ、ムッソリーニ指導下のイタリアの経験について重要な説明を含んだ書籍を執筆した。クラフトは、ファシストの詳細な計画がデンマークにおいて大規模に採用され (またはされるべき) だと、強く主張しなかった。むしろ、彼は、ファシストの著者によって前提とされた地域的基盤を持たない代表が立法過程の審議能力を活性化しかつ向上させるだろう、と主張した。その結果、クラフトは上院の再構成を唱え、彼は上院を高齢化した下院政治家に名誉職を与える議院として信用できないと、考えていた。彼の見解によれば、改革された上院は、国家の文化的小および協同組合的生活者からなる指導的人物 (産業資本家、労働組合員等) を受け入れて、社会と経済の種々の分子による迅速な意見表明を可能にする専門家の協議会機関として機能するはずであった。そのような協同組合的機関は、主として諮問的権限を有する。ただし、それは二つの議院で行き詰まった事項を、総選挙または国民投票の決議に付する権利を持っていた。

1930年初頭に、クラフトは下院の保守党集団27名の議員から重要な少数派の支援を得た。彼は、地域代表および議会制民主主義の伝統的格言を避

けるという意味でのファシストではなかった。彼は、二院制議会の支持者であって、二院制議会が古い民主主義国家のすべてにおいて維持されてきた、と述べた。しかし、彼は二つの議院について役割分化を望んだ。彼は、上院が下院の業務の単なる複製ではなく、ファシスト的な職能代表的意見に基づいて行動する一部である、と考えた。それに加えて、戦争の間、協同組合的分子がいた上院はアイルランド自由国家上院の模造品であり、それは地域的および職能的代表が多面的民主主義と必ずしも両立しないものではないこと、を立証した。

デンマークにおけるファシスト思想の影響は、単に青年保守党のみに限定されなかった。自由党のオット・カウグ (Otto Krag) は、協同組合主義の形態に賛成して様々な時期に出没した。さらにその上、1932年9月15日の注目すべきラジオ演説において、社会民主党のトーバルト・スタウニング (Thorvald Stauning) 首相は、立法過程に職能代表的要素を組み入れることの実行可能な利点を示した。彼は明らかに、「経済諮問会議 (Economic Council)」型の創設を構想しており—おそらく、1919年にポーランドで創設されたまたは1946年にフランスの第4共和国で創設されたものに類似していた—それは主要な地域利益に基づいた一種の諮問機関であり、時代遅れの上院に取って代わることができた。1936年11月に、スタウニング首相が特に議会変化について勧告を行うために「憲法委員会 (Constitutional Commission)」の創設を提案した時、彼は法律案の準備と具体化するにあたり下院と協力する諮問機関の考え方に繰り返し忠誠を誓った。その上で彼は、これと同じような構想が保守党の議員から数年間にわたり提起された、とつけ加えた。

だが、予期しない活発な反対、とりわけ、社会民主党の同盟者である急進党内からの反対に直面したスタウニング首相は事実上、その立場を撤回した。多くの社会民主党員が恐れたのは、職業団体が必ず技術的というより、一つの政治的活動領域となってくるからと考えたからだ。というのも、

彼らは、保守的な世界観を持った雇用者、教師およびその他の人々が専門的機関の人々であったので、簡単に非政治化するとは、信用できなかったのである。憲法問題に関して、社会民主党の代弁者ハートヴィ・フィッシュユ（Hartvig Frisch）は、立法上の業務を援助するための機関の必要性について、トーバルト・スタウニングと同意点に達した。ただ、彼はいかなる協同組合的特徴をも断固として拒否した。社会民主党員が、新しい“階級議会”を支持しないだろう、と彼は主張した。興味深いことは、これと同時期に、協同組合的状况に沿って国の第一院（上院）を再構成するスウェーデン社会民主党内の分子の努力がまたもや水泡に帰したことである。

上院（Landsting）の保守党からクラフト（Kraft）の協同組合主義集団に対する、憤慨した声高い反対が上がった。保守党の立場は政治上の公約履行によって優位に立っていた。保守党の指導者クリスマス・ムレ（Christmas Möller）もまた、彼が1934年10月17日の下院予算審議の場で明言したように、協同組合主義には反対の立場であった。しかしながら、ムレは自分の見解を表明するためクラフトの要求を擁護し、政党内での協同組合主義に関する討論は一般に建設的になされるべきだと、主張した。1938年までに、青年保守党の間には協同組合主義への支持者がいたが、その時、クラフトとその支持者は、ムレの憲法提案とこれを必要とした政府との交渉者の周りに結集していた。当時の状況下では、そのことは協同組合主義者の考えが放棄されることを、示唆していた。

それにもかかわらず、憲法上の議題設定の動きの再強調を是認する声があり、イタリア・フッシズムに影響を受けたウレ・ビーヨン・クラフト率いる保守党は職業的上院の設置を含む二院制の枠内での議会改革を唱えた。こうして、政治的右翼分子は、議会改革に賛成して動員され、容易に政治的左翼側の重要人物と一緒に共通の土台に乗ったのである。

しかしながら、最終的には、議会改革の方向に向けて1930年代中葉に最も真剣な運動のきっかけとなった継続する議会内の紛争があった。著しい

闘争の時代は1866年憲法の制定以降、二つの議院の間の関係の特徴づけた。ここで重要なことは、憲法が上院と下院の間で生じる行き詰まりの解決に関していかなる規定も設けておらず、その結果、19世紀の最後の25年は憲法上の危機が広がったことである。問題の根源は、キリストIV世国王と上院多数派によって支持された、保守党政府の長期にわたる支配が上院の恒久的左翼多数派によって1872年以後危機にさらされた点である。当時、農民およびウエバード・ブランデス (Edvard Brandes) のような都市知識人の集団に基盤を置いた自由党は、下院で支配権を掌握しており、議会政治の考えを支持し始めていた。ノルウェーの憲法作成者アイドヴォール (Eidsvoll) の言葉によれば、上院において優勢な大土地所有者とその他の特権的分子の見解の中に、これらの改革思考に染まった農民の、“最も愚かな階級” が具現されていた、という。

議事手続き上の規則も、この問題を一層複雑にした。1866年憲法第48条の規定によれば、予算と補正予算は下院で最初に審議すべきであると明記しており、従って、この規定によれば、下院は政府に対してその意思を強要することが可能であった。政府を倒すための運動の中で、1873年に下院はホルスタイン-ホルスタインボー (Holstein-Holsteinborg) 大臣提出の予算を拒否し、そして4年後にも、同様な紛争が生じた。反動的首相J・B・S・エストゥップ (J・B・S・Estrup) に率いられた右翼は、政令によって予算を採択することを試みることでこの難局に対応した。その上、コペンハーゲンを再強化するというエストゥップの追加決定をめぐる論議は、下院が可決を拒否した税金を引き上げる手段として“暫定立法” (補正予算は上院の委員会でのみ審議される) の利用につながった。事実、1885年と1894年の間に、デンマーク政府はこれらの暫定立法を基準としてのみ議案を処理した。ただし、憲法第25条は、議会が閉会中の時のみ、そのような暫定立法を認めていた。政府を支配していた右翼連合は、この障害を解決する一つの方法を見つけた。すなわち、予算が用意されたなら、政府は簡

単に都合よく国民議会を解散できるだろうと。

1885年-86年の会期中に、エストゥップ首相は、このような厳しい予算紛争を解決するため、両院10名の議員から構成される「合同調停委員会 (Joint Conciliation Committee)」を提案した。しかし、この解決策は下院の第二読会で拒否されてしまった。だが、事実上、1894年に妥協案が成立し、ここでは下院が予算を承認する右翼への見返りとして、首都ですでに建設されていた要塞を整備することに同意した。最終的には、1901年に、右翼勢力はヨハン・ヘンリク・ドインツァ [Johan Henrik Deuntzer] (新しい東アジア会社への功績の故に国王が承認した法律専門家) 指導下の第一次自由党政府に道を譲った。そして、このことは事実上、議会政治の原則を法制上受け入れないことを意味した。

議会内の衝突は、第一次世界大戦後の急進化した雰囲気の中で、再び燃え上がり、それは次の15年の多くの期間続いた。1920年と1936年の下院選挙の間に、中道左翼党、急進党および社会民主党が9年間のすべて (1924年-6年、1929年-36年) の間下院を支配し、一方、右翼政党がこの全時期に上院の多数派を維持したことにより衝突はより鮮明となった。

ちなみに、この時期には、議会内の衝突で注目すべき事例が見られた。例えば、軍備縮小に関して、防衛大臣ラウスト・ラスムセン (Laust Rasmussen) の極めて論争的な提案があり、それは陸海常備軍の廃止と志願による陸海護衛軍の創設に関係していた。この点は、上院多数派を利用した野党保守党および自由党により、はっきり拒否された。保守党の指導者ヴィクトル・プシェル (Victor Purschel) によれば、彼の党は当該法律案に対して“再び何もいわず”，従って1932年は多くの安易な妥協に達する直前の年であったと、述べた。多数の小作農を設ける目的のため、土地の収用を促進した政府提案に対して、中産階級から同じく激しい反対があり、そのような上院の反対により、1930年-31年の議会会期中の社会民主党-急進党連合による立法はきわめて低いものであった。1930年から1932年の

経済危機という再び始まった衝撃により、新たな外国との為替協定のため1932年10月に貿易大臣クリステン・ニルソン・ハウゲ（Christen Nielson Hauge）の提案に対する戦線が形成された。そしてこの提案は、1932年10月27日に上院で否決された。というのも、為替協定は過剰な権限を大臣に付与することが懸念されたからである。このことは、憤慨した内閣による早期の下院選挙の実施を促す結果となった。最終的に、政府と自由党との間で交わされたキャンストラレゲード合意それ自体は、勢力が逆点している上院多数派の存在により可能となった、といえる。

1934年に、トーバルド・スタウニングが率いる社会民主党政府は、憲法改正の提案を行い、その中には、上院の廃止と21歳への投票権年齢引き下げも含まれていた。ただ、その提案は、上院において保守党および自由党により否決された。それでも、主として改革状況を試みる戦術的な対策を練っていた、スタウニングの発議が保守党を分裂に追い込んだ。その際、重要なことは、政府との交渉に入ることを望んでいたクリスマス・ムレアとウレ・ビヨン・クラフトのような人物が下院の保守党の中に存在したことである。彼らは、来るべき1936年の上院選挙で中産階級多数派の予想される敗北の事態をにらんで、保守党の戦術的立場を強化しようと目論んでいた。しかしながら、保守党の上院集団は総じて、自由党の全員と手を組み、憲法上の争点に関してスタウニング首相と取引するのを拒否した。

1936年の上院選挙では、憲法問題はすでに両院で多数派を獲得していた左翼・中道側との合意への展望から生じた。自由党と保守党は、このような展望を有権者に警告しその有害となる分裂的要因を説明した。政府与党は、彼らが“完全に民主的な議会制度”と述べたものを実現するために、彼らの公約を支持する強固な姿勢をとった。キャンストラレゲード合意の結果から生じた立法に従い政府の高まった人気の点からすれば、結果が政府に有利に働き、自由党がより高い課税を負わされた農民の支持を失ったことは、驚くに当たらない。1週間後に、スタウニング首相はコペンハー

ゲンの学生会館で、非公式な“国王からの談話”を紹介し、その中で彼は憲法改正が私の次の主要な課題だと、宣言した。演説の調子は（国民を）なだめるようなものであった。彼は、政府が一院制議会に賛成であるが、しかし立法過程で必要な均衡と抑制を組み入れる準備をしている、と述べた。スタウニングは、広範な政党間の妥協が憲法問題を発展させる基本的条件であると、結論づけたのである。

1936年の上院選挙での社会民主党と急進党の勝利は、デンマークの議会改革史における転換期であったことを証明した。しかし、それは政府と野党にとって矛盾した状況をもたらした。上院を廃止する政府の能力は同じ時期に、そのような歩みの実用的論法が選挙結果で明確に侵害されたことでむしろ強められた。一院制体制への動きの明白な準備は、今や野党である保守党の数名の間で促進された。上院における新しい社会民主党-急進党多数派は、保守党の分子に対して上院のまさに権力基盤であった連合政権を拒否する手段として憲法改正を促進するように説得した。なお、上院では保守党自身が（自由党とともに）1936年の分岐点となる選挙に至るまで、連合政権を維持していたのである。

上で述べた所見から予測できることは、1930年代における議会改革の誘因が国民の大量動員によるよりもむしろ、議会エリートたちの活動に基本的に関係していたことである。主要なデンマークの新聞論説として、議会改革にとり決定的な戦後の段階を報道した『バーリンスケ・ティーデヌ (Berlingske Tidende)』紙は、次のように簡潔に述べた。“すなわち、憲法改正への要求は一般に、国民からよりも上院から多く生じた”と。このことは、有権者が一連の切迫する社会的および経済的問題と明確に関与していた地方特有の失業と大きな課題を抱えていたので、1930年代にはさほど驚くべき状況でなかった。

1940年代後半における世論調査によるデータは、憲法問題に関する国民の態度について体系的な検証を行っている。しかし、1930年代頃の情報

については、政治家の断片的な文書の記録に依拠することも必要である。何故なら、彼らもまた、まれに状況を極めて客観的に把握していたからである。にもかかわらず、憲法改正への賛成者と反対者の両者が国民の無関心について共通の噂話を報告していた事実は、上で述べた点がおそらく実態とそれほどかけ離れていなかったことを示唆していた。

こうして、1937年憲法委員会の多数派の勧告書とは意見を異にする少数派報告の意見を形成した陳述の中で、5名の著名な自由党の改革反対者、つまり、ブローセン (Brorsen)、エルゴー (Elgaard)、ハウク (Hauch)、およびステンズベレ (Stensballe) は、議会の変更が優先事項ではなく、国民が経済問題により多くの関心を持っていたと主張した。1939年の1月8日および9日、政府の憲法改正法案に関する上院の第一読会において、この法律案の主要な反対者である右翼保守党のアクセル・B・ランゲ (Axel・B・Lange) も、同様の趣旨に沿って多く論じた。クリスマス・ムレのような憲法改正の支持者でさえ、1938年1月19日の保守党の臨時党協議会では、憲法の争点は経済および失業がもたらしたような形で国民に関心を持たれていない、と述べた。この点は、憲法闘争が社会民主党を有利にするため選挙民を急進化させたという、10年前の彼の主張とは多少矛盾しているように思える

実際、憲法問題は、1939年4月の総選挙において有権者の主たる争点にならなかった。これは、一部には、投票者が1ヶ月後の国民投票の項目に明確な発言を行ったこと、また一部には、中産階級政党が政府とその政策に対して一斉攻撃を仕掛けようとしていたからに他ならない。ヘンリク・S・ニッセン (Henrik S・Nissen) が述べたように、政党は憲法問題について有権者の関心が著しく欠如していたことに気がついており、そこではっきり言えば、有権者から支持を得るための選挙上の利点が存在するとは考えていなかった (*Ibid.*, pp.86~92)。