

スウェーデンはなぜロックダウンしなかったのか

- 憲法の規定や国民性も背景 -

翁百合

NIRA 総合研究開発機構理事 / 日本総合研究所理事長

はじめに

新型コロナウイルス感染症への対応は、その国の国民性や法制度、医療態勢などを映じて、国ごとに特徴がある。こうした中、スウェーデンにおける独自の政策は、世界から注目されている。スウェーデンの緩やかな、国民の自主性に任せる対応の背景には何があり、なぜ他国と異なる独自の政策を継続しているのか。

このような問題意識の下、ヘーグベリ駐日スウェーデン大使と、スウェーデンの高度機能中核病院として知られるカロリンスカ大学病院で外科医として勤務する宮川絢子先生に話を伺った。本稿では、インタビューをまとめた2人の論稿のほか、内外の専門家の知見も踏まえて、スウェーデンの感染症対策の背景について考察する。

スウェーデンのコロナ対応へのさまざまな見方：日本と共通する面もある対応

日本では、4月～5月にかけて緊急事態宣言が発せられたが、多くの欧米諸国が実施したロックダウンという強制的な対策はとられなかった。また、日本と相違するところは多々あるが、スウェーデンでも、国民の自主的な判断や行動に任せるという点で、日本と類似した手法が選択されている。社会的距離（ソーシャルディスタンス）の確保、50人以上の規模の集会や高齢者施設への訪問の禁止など、いくつかの禁止もしくは順守事項はあるものの、強制的なロックダウンを行わない緩やかな対策がとられている。

こうしたスウェーデンにおける国民の自主性を尊重する対応については、倫理的な視点から評価する見方もある。また、国民生活の面でも、経済への打撃は英国やユーロ圏よりも相対的に小さいとの見通しもあり、その面でも評価する向きもある¹。

他方、5月には、米国のトランプ大統領が、こうしたスウェーデンの対策は大きな代償を払うだろうと厳しく批判した。死亡者数をみると、7月20日時点で日本では約1,000人であるのに対し、スウェーデンでは5,600人を超えており、また、死亡率でも他の北欧諸国と比較すると高い水準にあることなどが批判の対象となっている。

死者の多さは介護制度の構造問題も

スウェーデンの死亡率が、他の北欧諸国と比べて高いことの背景には、宮川氏も指摘するように、死者の多くが、市町村が管轄する介護施設に居住する要介護度の重い高齢者であったことがある。感染防止対策が不十分な環境下にあった移民出身のパート介護者などが、施設での勤務を行っていたため、クラスターが発生したという構造的な問題があった。また、高い死亡率の底流には、平時においても、患者の治療にあたる医師が「その患者の予後」を考えた上で、必要な治療を決めることに対する国民的コンセンサスが形成されていることがある。宮川氏によると、今回の感染症においても同じ視点に立ち、70歳以上の高齢者に集中治療を行うかは医師の裁量に任されている。こうした現状を踏まえれば、ロックダウンしなかったことが死者の数に直結しているとは、必ずしも言えない。

このように、スウェーデンの対策に対する評価は現状では大きく分かれている。新型コロナウイルス感染症の正体が必ずしも解明されておらず、収束まで時間が掛かると見込まれる。ヘーグベリ大使も指摘しているように、現時点で総合的な評価を下すことはまだ難しい。そのため、本稿でも以上のような見方を紹介するにとどめる²。

ロックダウンを採用しなかった憲法上の規定

スウェーデンがロックダウンを行わなかった背景には、「集団免疫戦略」を採用したとの見方がある。しかし、スウェーデン政府は、これを明確に否定する。感染拡大防止、医療崩壊の回避を目的としている点で、諸外国と同様の対策であることを、対外的に強調している。ヘーグベリ大使も、ロックダウンをとらなかった理由を、今回の感染症には長期的な対応が必要になるとみて、国民・社会が長く耐えられる持続可能な対応としたと説明している。

しかし、ここでは、国民の移動制限については、そもそも禁止することが憲法上でできなかった点に注目したい。個人の移動の自由に関しては、憲法第2章「基本的自由及び権利」第8条において、「すべての人は、公的機関による自由の剥奪から保護される。その他、スウェーデン市民である者には、国内を移動し、出国する自由も保障される」と明記されている。すなわち、平時の条件下で、国内および国境を越えたスウェーデン国民の完全な移動の自由を保障している³。このように非常時における国民の移動制限が憲法の条文に入っていないのは、スウェーデンが1814年以降戦争を行っておらず、長く非常事態がなかったためとの指摘がある (Klamberg(2020))。

また、憲法は地方自治体にも強い役割を与えていることも、ロックダウンを実施できなかった背景の1つだ⁴。スウェーデンの地方自治制度では、都道府県にあたる「レジョン」が医療を担当し、基礎自治体である「コミューン」が介護や保育などの福祉、教育を担っている。中央政府の命令で地方自治体の自治が制限されることはない。こうした分散型構造を教育制度も有しているがゆえに、中央政府は強制休校措置をとらなかったと言える。ただし、医療分野については、病院は私立病院が少なく、公立病院が多い。であるからこそ採算をあまり気にせず

にコロナ対応に集中でき、地方分権といっても、国全体では病院間の連携がとれているという宮川氏の指摘は示唆的である。

他国とは異なる独自の政策を継続している理由：①専門家の意見を尊重する枠組み

スウェーデンの独自政策に対しては、スウェーデン国内でも批判はある。しかしながら、比較的多くの国民の支持の下で、政策は継続できている。なぜなのだろうか。それは、第1に、専門家の考えを尊重する憲法上の仕組みがあること、そして第2に、国民の政府に対する信頼があることが指摘できる。

第1の点については、行政二元主義に基づき、公的機関は「中央政府の外」に独立して設置されており（Jonung(2020)）、「政府や議会は公的機関の独立性を尊重し、介入してはならない」という憲法上の規定⁵を、政府や政治家が忠実に守っていることがある（憲法第12章「行政」第2条）⁶。今回の政策対応には、公衆衛生庁と呼ばれる公的機関が当たっており、これは、独立性が保証されている専門家集団である。公衆衛生庁に勤務する専門家が推薦する政策がスウェーデンではそのまま実現されている。

この政策を指揮した疫学者の1人は6月のインタビューで、「感染症は長期的に続くものであり、一時的にロックダウンをしても感染再拡大は防げないし、副作用もある」⁷と話している。もし、政治家が介入したり、最終判断したりする制度であれば、欧州の多くの国がロックダウン政策をとる中で、スウェーデンは独自路線をとり続けられなかったかもしれない。

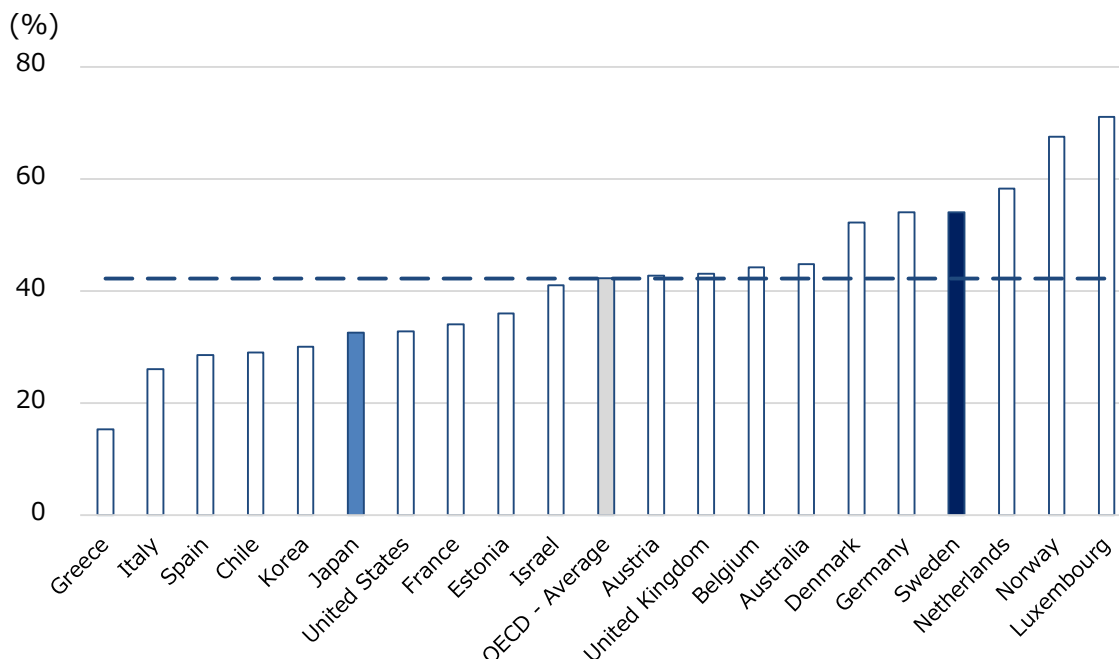
他国とは異なる独自の政策を継続している理由：②政府への国民の信頼と自主性の尊重が基礎

第2の点としては、スウェーデン政府は、従来危機にあたって透明性が高く、データで丁寧に説明責任を果たすアプローチをとっていることがあり、国民の政府に対する信頼が比較的高いことが指摘できる（図表参照）。国民は、強制措置ではなく、国民への推奨によって行動変容を促す政策に理解を示し、自主的に従った。1990年代の金融危機でも、そうしたアプローチによって得られた国民の理解を基に、公的資金を大胆に投入し危機を早期に収束させている（翁他（2010））。

国民の政治家への信頼に関しては、政治家が多くの場合、庶民出身で若い頃から政治のプロフェッショナルとして鍛えられていること、比例代表制の選挙制度を採用していることも、信頼の土壌となっているとの指摘がある⁸。

また、宮川氏が指摘するように、スウェーデンでは医療へのアクセスはあまり良くないが、体調の悪い人は仕事を休み、家で待機してよいというコンセンサスがあるなど、国民の行動の自主性を尊重する社会である点も見逃せない。自分の行動は自分で決めることを尊重する国民性は、子どもの頃からの教育で養われている点も特筆すべきことである。

(図表) OECD 各国の中央政府に対する信頼度 (2010年代平均)



注) 上記計数は、2012、14、16、18年の平均をとったものである。

出所) OECD “Government at a Glance”より筆者作成

コロナ対応への多面的研究の必要性

以上のように、スウェーデンの特徴あるコロナ対応は、法律上の規定によるところも大きい
が、政府に対する国民の信頼、自主性を尊重する国民性なども背景にあると言えそうである。

われわれは、今後粘り強く新型コロナウイルスと共存する生活を送らねばならない。有効な
手立てを講じて国民の健康を守るためには、各国で実施されている政策についての知見を増や
し、必要に応じて参考にしていくことも有益と思われる。しかし、その際には短絡的な判断に
陥らないようにするためにも、その国の文化、歴史的背景、社会的資本、法制度や医療制度な
ど多面的に研究したうえで、わが国にとって、最善の在り方を検討、模索していく必要があろ
う。

参考文献

- Jonung, L. (2020) “Sweden’s constitution decides its exceptional Covid-19 policy”, *VOX EU*, CEPR.
- Klamberg, M. (2020) “Between Normalcy and state of emergency: The Legal Framework of Sweden’s coronavirus strategy”, *The Local*, The Local Europe AB.
- 翁・西沢・山田・湯元 (2010) 『北欧モデル』 日本経済新聞出版社.
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2012) 『各国憲法集(1) スウェーデン憲法』 国立国会図書館.
- 神野直彦 (2020) 「新型コロナ、持久戦への覚悟、国民理性に委ねるスウェーデンの挑戦」 政策ブログ, 日本経済研究センター.
- トーマス・コービリエル (2020) 「疫病学と個人の自由の均衡を保つスウェーデンだが、COVID-19の不確実性が経済的影響を悪化させる」 『NIRA オピニオンペーパー』 46, pp.7-8.



翁百合 (おきな ゆり)

NIRA 総合研究開発機構理事、日本総合研究所理事長。京都大学博士（経済学）。未来投資会議・構造改革徹底推進会合「健康・医療・介護」会合会長、金融審議会委員、産業構造審議会委員等を務める。

注

- 1 OECD による 2020 年 6 月の 2020 年実質 GDP 成長率見通し。
- 2 この点、スウェーデンの政策を指揮した専門家の一人であるテグネル氏がインタビューで、ロックダウンしなかった対策を失敗と認めたとの報道があるが、氏は「高齢者をより守れば良かった」と述べているものの、失敗と認めているわけではない。
- 3 同第 2 章第 24 条で、「集会の自由及び示威運動の自由は、集会若しくは示威運動の際の秩序及び安全又は交通の観点から制限することができる。その他、これらの自由は、国の安全又は伝染病の予防のためにのみ制限することができる」とされており、50 名以上の集会制限ができたのは、ここに根拠を見いだすことができる。
- 4 第 14 章「地方自治体」第 2 条において、「地方自治体（コミュン）は、一般的利益を有する地方及び地域の問題をコミュンの自治の原則の下に管理する」とされている。
- 5 政府は、総理大臣と他の大臣から構成される。公的機関は、政府や、政府の業務を支援する省に対して、行政を行う上で必要となる専門的な情報や見解を提示する役割を担い、政府や省からは独立している。
- 6 「いかなる官庁も、議会又は地方自治体（コミュン）の議決機関も、特定の場合において、公的機関が個人又は地方自治体に対する官庁の権限行使又は法律の適用に関わる事案においてどのように決定すべきか、を定めてはならない」
- 7 2020 年 6 月 28 日 Bloomberg が発信したテグネル氏のインタビュー
- 8 スウェーデン政治に詳しい龍谷大学渡辺博明教授に様々なご示唆を多くいただいた。記して感謝申し上げます。
スウェーデン憲法の日本語訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局（2012）のものを掲載しているが、注 6 では、行政機関を公的機関としている。