

連載 情報システムの本質に迫る
第 38 回 ねじれ国会の情報システム学

芳賀 正憲

「畳重性」に関連して、今月の学会の研究会で慶應大学の山内志朗教授がお話しされたテーマの1つに、ベイトソンの「ダブルバインド理論」があります。レベルの異なる2つの矛盾したメッセージが伝えられ、そこから逃れられないとき、人は混乱に陥り、うまく対処できない場合、統合失調症の発症契機にもなるという考え方です。

先の参院選では、野党8党とマスコミなどから与党に対して、「マニフェストが実行できていない」という厳しい批判がある一方、「マニフェストはバラマキだから撤回せよ」という主張があり、また、かなり唐突に持ち出されて賛否の拮抗した消費増税について十分な説明ができないうちに、与党は敗北、総選挙から1年を経ずして国会は再び（逆の）ねじれ状態になりました。

ねじれが生じると、法案や同意人事案件の審議は難航します。今回の場合、与党は衆議院で3分の2以上の議席をもっていないため、最悪の場合、法案は1本も成立しない可能性もあります。

国会の審議が難航すると、経済や財政の危機に対して迅速な対応がとれなくなり、国民生活にも影響が及びます。

英国で活躍された経済学者の森嶋通夫氏が、政権が代わるごとに成長率が下降することを実績データから明らかにされ、これをもとに森嶋氏は、いわゆるイギリス病の原因が二大政党制にあるという仮説を提示されました。政策転換にともなって、成果ロスが生じるのですが、これを森嶋氏は「民主主義のための費用」と位置づけられています（「サッチャー時代のイギリス」岩波新書）。

勝敗がはっきりして安定政権が成立する二大政党制でさえ、交代時には成果ロスが生じるのですから、9党が乱立してさまざまな主張をする、衆参がねじれた国会の場合、どれだけのロスが発生するのか、想像を絶します。

ところが、少数与党であっても長期にわたって政権を持続し、他党との間で合意形成を行なって優れた政策を次々に実行、顕著な成果を挙げた事例が国外にあります。それは、スウェーデンの社民党です。

早稲田大学の岡沢憲英教授が著された「スウェーデンの政治」（東大出版会）によると、社民党は1889年に結成、1914年には第二院（現在は一院制）の第一党になり、以来今日まで比較第一党の地位を保っています。1917年に、他党首班の連立政権にはいり、1920年には単独政権を樹立、1932年以降、実に44年間連続して政権を担い続けました。

第 2 次大戦後、1945 年 7 月から 2006 年 10 月の選挙まで延べ 28 回、内閣が発足しましたが、そのうち 22 回が社民党中心（単独 19 回、連立 3 回）で、社民党以外の政党の連立は 6 回でした。驚いたことに、この間社民党が選挙で過半数の議席を占めたことは、たった 1 回しかなかったのです。

スウェーデンでは多党が並立していて（現在総議席数 349 を 7 党で分け合い、最も少ない環境党・緑で 19 議席）、その中で少数与党または連立内閣が続く、一見不安定に思える状況にありながら、その政権運営成果にはすばらしいものがあります。

メルマガの 3 月号などでも一部述べましたが、国際競争力（2010 年 IMD 発表）スウェーデン 6 位（日本は 27 位）、国民一人当たり GDP（2009 年 IMF）スウェーデン 13 位（日本 17 位）、幸福度（2008 年 ミシガン大学）スウェーデン 14 位（日本 43 位）、幸福度（2006 年 レスター大学）スウェーデン 7 位（日本 90 位）、債務残高対 GDP（2009 年）スウェーデン 42%（日本 189%）に見られるように、多くの項目で優れた指標値が示されており、年金・子供手当・教育の無償化など社会福祉・教育関係の諸制度も、わが国よりはるかに充実し安定しています。

もちろんこのように顕著な成果が、66%（日本 39%）という高い国民負担率（租税負担率 + 社会保障負担率）（対 GDP 比）によっていることはまちがいありません。消費税率を 5% から 10% に上げる構想を示しただけで大騒動になるわが国がここから学ぶべきは、例えば消費税率 25% のように負担感が大きいと懸念される制度に対しても、国民的な合意を得て実行に移し、かつ最終的に国民に満足度を与えているプロセスであると思われます。（わが国の内閣府が行なった世界青年意識調査（2004 年発表）によると、社会への満足度に関して、スウェーデンでは「満足」と「やや満足」の合計が 75%（日本は 36%）でした。）

岡沢教授は前掲書において、合意型政治が成り立つ条件として次の 5 項目を挙げられています。

- （1） 体制選択のようなむずかしい問題が解決していて、成果に対する高い満足度からすでに広範な合意が存在しており、政治的対立軸の性格が、そのときの状況的な問題・微調整問題に移行している。

一般的に合意に難渋する問題の項目として、憲法、政治体制、外交・防衛、経済活動に対する国家の介入度、地方と中央の関係、環境、難民の受け入れなどが挙げられ、いずれもスウェーデンでは重厚な合意範囲が形成されているとされています。日本なら激しい対立が起きそうな項目ばかりです。

例えば外交・防衛について、スウェーデンでは非同盟・武装中立・国連主義で合意ができていて、実に 190 年間にわたって戦争をしていないことが、政策の正しさに対する確信になっています。

戦後スウェーデンで体制に関わって対決の可能性のあった問題として、岡沢教授は 2 項目だけ指摘されています。1 つは社民党がプログラムとして「国有化」政策を進めるかどうかということで、これは国内に懸念が生じた途端、社民党が棚上げしました。2 つめは、労働者基金という、労働運動がコントロールできる巨大資金が誕生し、社会主義化の不安が高まったときです。このときも社民党は妥協点をさぐり、産業界が納得する方向で収束しました。

それ以外の原発開発、EU 加盟、ユーロ加盟、一院制への移行（日本なら大変）などの問題は、状況問題・微調整問題の性格が強かったとされています。

- (2) 対決志向ではなく、整然とした議論で合理的に問題を解決しようとする議会制民主主義のルールが広く受け入れられている。ルールそのものも、環境変化に合わせて柔軟に改善する意思がある。

国民の議会制民主主義に対する支持度が高く、また広範に国民を政治に参加させる制度が整えられてきています。

選挙権・被選挙権はともに 18 歳に引き下げられ、在住外国人にも選挙権・被選挙権・住民投票参加権が付与されています。1 票の格差は是正され、公平度の高い選挙制度になっています。全国すべての郵便局が投票場となり、投票期間も長期に設定されています。

この 40 年間で最高の投票率は 91.7% でしたが、最近 3 回の投票率も、81.4%、80.1%、82.0% と、強制投票制や罰金制度がとられていないにもかかわらず高い投票率が維持されています。（ちなみに日本の最近 3 回の国政選挙の投票率は、58.6%、69.3%、56.4% でした。）

世界で最初にオンブズマン制度ができたのはスウェーデンです。一般的に社会問題や政治問題を解決するための任意団体や NPO などへの国民の参加率が高く、日常生活の一部にもなり、それが連帯感醸成の前提になっています。

利益団体や市民は、法案に意見上申書を出すことができ、政策決定過程への利益団体の招聘も行なわれています。地方議会の場合、市民が集まりやすい夕方、学校の体育館などで開催が可能です。

- (3) 政党リーダーがプラグマティズムに立脚し、連合形成力をもっている。特定の利益・意思・教義に制約されず、時間をかけた調査と研究をもとに、

熟議を重ねて連合形成に至る政治的慣行を有している。

スウェーデン国民は、現実的な解決策を重んじ、ドグマ過剰のカリスマ・リーダーよりも実務家タイプのリーダーを求めています。現役時代に膨大な老後投資を行なう高負担社会が、国民を既得権保守派に変換し、一層プラグマティックな心性を助長しました。

このような国民の期待に応えるため、政党も権力への距離を意識して求心的に競合し、ここに連合形成を通じて漸進的改良を志向するアウトプット重視の政治文化が生まれることになりました。

これは、政権に肉薄して利害関係の調整機能を分担する実権政党への成長を選択した社民党が長期にわたって定着させた風土でもあり、今日すべての政党がこの軌道の上を走るようになりました。

- (4) 問題を解決し合意を形成していく技法が尊重され、一般化している。理想解ではなく現実的に妥当な解で満足する政治文化がある。

スウェーデンの政治的問題解決プロセスの特徴は、まず女性・在住外国人・高齢者など、従来排除されがちだった人たちの参加を広く求めていることです。

改革案(法案)の策定にあたっては、調査委員会をつくり、時間と資源を投入し、広範に意見を集約、熟議を重ねていきます。当然野党にも参加してもらい、また前述したように利益団体の代表の招聘も行なわれます。報告書に対しては、利益団体や市民から意見上申書の提出を受けます。

地方自治体も議員内閣制を採用していますが、内閣には野党の代表がはいることになっています。それによって、少数意見を採り入れるとともに政権交代の準備をさせ、交代時、政策の一貫性が保てるようにしています。

- (5) システムに対する究極的な信頼がある。国民に共同体そのものへの信頼と愛着があり、長期的・全体的視点で政治過程を認識することができる。

190年という先進国では稀有の平和が継続していることから、国に対する絶大な信頼が生まれました。危機に際しても一切武器を使わず対処してきた実績が、対決ではなく、Win-Winの関係をめざした、中庸のところで問題を解決していく風土を培ってきました。戦争による破壊の懸念がないため、長期的な展望をもつことができ、将来に期待して高負担にも耐えられる国民性を生み出しています。

その国民性が政治家にも反映して、長期的な視点に立った合意形成型の議論と政策判断を可能にできています。

わが国の国会における不毛な審議と、その後の「数の論理」による強行採決などを度々見るにつけ、スウェーデンと日本では、政治家・国民ともに、問題解決と合意形成能力の成熟度に、かなりの差があるように思われます。

岡沢教授の合意形成型政治の分析を読むと、その背景として、スウェーデン（あるいは北欧）では、ヨーロッパにおける人材育成の伝統である実践知（フロネーシス）と言語技術能力の涵養が、国民とその中から選ばれた政治家の双方に、比較的純粋な形で実現しているのではないかと推察されます。

政治が管理対象の著しく多い、時系列をもった複雑系の問題である以上、今までのように経験と勘を能力の基礎にしているような政治家だけでは、到底多くのステイクホルダに納得される適切な解を見出すことはできません。

情報システムの専門家も参画しシステム思考を駆使して、国際的にも国内的にも満足度の高いソリューションを展開すべき時期に来ているように思われます。

この連載では、情報と情報システムの本質に関わるトピックを取り上げていきます。皆様からのご意見を頂ければ幸いです。