

# コロナが明らかにした 地方分権の到達点と愛知県知事の事例

後 房雄

愛知大学地域政策学部教授

## はじめに

全国的、全世界的な新型コロナウイルス感染症(以下、コロナ)の蔓延は、第一次世界大戦末期のスペイン風邪以来の約100年ぶりの出来事であり、すべての人にとって文字通り未経験の事態であった。そしてそれは、たとえばリモートワークやリモート教育に切り替える準備度合いにおける各国の違いを鮮明に浮き彫りにした(日本は先進国最低レベルであった)ように、期せずしてあらゆる社会システムの長所や短所を可視化する効果をもった。

小論では、このコロナによるストレス・テストによって明らかになった日本政治の現実を、都道府県知事の実在感の増大という点を中心にしながら考えてみたい。念のために付言すれば、我々が残念ながら目にするようになった日本の(特に中央の)政治行政の惨憺たる現実、コロナが新たに生み出したものではなく、すでに潜在していた政治行政の現実がコロナによって可視化されたものである。もちろん、

### うしろ ふさお

名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得。法学修士。専門は政治学、行政学。1982年名古屋大学法学部助手、1984年同助教授、1991年同教授を経て、2019年より現職。

著書に『政権交代のある民主主義』(窓社、1994年)、『政権交代への軌跡』(花伝社、2009年)、『NPOは公共サービスを担えるか』(法律文化社、2009年)など。

そのように可視化されたことで、今後においてある変化が齎されるということはあるし、我々としてその教訓を生かした変化を促進すべきだということはあるが。

## 安倍長期政権の崩壊

コロナが日本政治に与えた影響ということで第一に挙げられるのは7年以上に渡って続いた安倍長期政権を崩壊させたということであろう。安倍首相の辞任の直接的理由が自身の健康問題であるとしても、首相や政権の政治的体力を奪った最大の原因がコロナであったことは明らかである。

私自身は、安倍首相、安倍政権が有権者の支持を得て長期政権を実現した主な理由は、1990年代前半の政治改革が目指した政治主導を民主党政権とは対照的に確立して見せたことによると考えている。そして、それによって、異次元の金融緩和の導入などの経済政策の転換、官邸主導の政策決定の実現(それによる多くの政策の実現)、外交における国際的存在感の増大などが可能になった。

「新型コロナウイルス対応民間臨時調査会」の報告書でも、安倍政権は官邸主導のもとで総理連絡会議やタスクフォースを設置し、各省の縦割りを超えていくつかのベストプラクティスを生み出したと評価している(アジア・パシフィック・イニシアティブ:第3部第2章)。

他方で、いわば政治主導の行き過ぎないし濫用

と言わざるを得ない事例も生まれた。最大のものは、公文書の改ざんにまで及ぶ官僚の忖度を強いたことである。そして、それに対する不満や批判も、首相や内閣の人事権の行使や国政選挙における連勝によって強引に抑え続けてきた。

しかし、そうした統治方法はコロナには通用しなかった。コロナは政治権力を忖度しないからである。感染から平均で5、6日で発病するコロナは、政府の政策の効果をほとんどリアルタイムで隠しようもなく明示する。不誠実な誤魔化しの答弁を繰り返しているうちに時間が過ぎていく国会質疑とは対照的である。また、疑惑をそのままにしても選挙では野党の分裂などで勝つことはできるが、コロナを誤魔化して抑えることはできない。

そして、コロナの感染状況に日夜関心を持たざるをえなかった国民は、だんだんと安倍政権を違った目で見えるようになった。いわゆるファクター X（未知の要因）のおかげで日本は感染者や死者の抑制においては先進諸国のなかでは圧倒的な好成績を示しているにもかかわらず、国民の安倍政権（さらには菅政権）への支持が一貫して低下していったことは注目すべき事態であった。

NHKの世論調査では、2020年2月から8月までで、支持が45%から34%へ低下し、不支持が37%から47%へと上昇して完全に逆転している<sup>1</sup>。

私とその最大の原因と考えるのは、国民への説得力のあるコミュニケーションの欠如である<sup>2</sup>。それは安倍首相自身が様々な不誠実な答弁ですでに信頼を失っていたことや原稿読み上げ型の演説にもよるが、さらにその根底には、首相として自ら理解したうえで選択した明確な対コロナ戦略やビジョンを持っていなかったという問題があったと考える（この問題は後継の菅政権でも変わらない）。

そのことが、2月27日の唐突な全国一斉休校の要請やアベノマスク全国配布のような専門家の意見も聞かない思い付きの決断を生んだし、重要な記者会見において絶えず保護者のように専門家を同席させて責任主体を曖昧にするということにもなった。

しかし、他方で野党第一党の立憲民主党の支

持率も、2020年2月から8月までで6.0%から4.2%に低下している<sup>3</sup>。この原因も、コロナという質的に新しい事態に臨んで、野党第一党としての戦略的な立場を明確にできなかったことにあった。隙あらば政権批判につなげようとする思惑が露わなままでは、建設的でありうる批判も建設的にはなりにくい。

まずは、事態の収束までは時限的に協力の立場に立つことを早期に宣言すべきだったと考える。そのうえでの批判（政策的改善のための批判であって政治的に利用するための批判ではない）であれば、受け入れられる可能性も高まる。そうした立場からコロナ対策に貢献した方が、野党に対する国民の信頼感を高められる可能性があったのではないか。

## 知事の存在感の高まり

ここで、中央から地方へ目を転じよう。2000年施行の地方分権一括法によって、自治体の団体自治が強化され、首長もリーダーシップを発揮しやすくなったにもかかわらず、少数の劇場型首長を除けばそうした事例が注目されることはなかったが、今回のコロナ対策を通じて、実際には日本の自治体は首長を中心に着実に分権の主体となりつつあることが示されたのではないかというのが私の全般的な印象である。

市区町村長に関しても率先して事態に対応する動きが様々に報道されたが、小論では都道府県知事の存在感の高まりに焦点を当てたい。

都道府県知事が全体として存在感を高めていった直接の理由は、新型コロナ特措法や感染症法などにおいて、制度的に都道府県の役割が大きかったことである（表1）。知事は休業要請、自粛要請、積極的疫学調査（保健所）などの主体であっただけでなく、市町村の役割であった学校、病院、介護施設についても、県全体での連携調整を考えると知事の役割が大きくならざるを得なかった。

しかも、今回は、そうした権限が有効に行使されているかどうかを、新規コロナ感染者数などの数値の変化によってほとんどリアルタイムで評価される

表1 各分野・業務における連携

分野	業務	主担当	関係団体
早期発見・隔離	指定感染症指定	国（厚労省）	病院
	積極的疫学調査	保健所（都道府県）	国・病院・検査機関
	帰国者接触者外来	保健所（都道府県）	病院
重症化対応	重症者病床	都道府県	国・宿泊施設
	軽症・無症状者対応	都道府県	国・都道府県・介護施設
	介護施設隔離	市町村	国・都道府県
自己検疫	学校一斉休校	市町村	国・他都道府県
	外出自粛要請	都道府県	国・他都道府県
緊急事態宣言	休業要請	都道府県	国・他都道府県・民間事業者
	数値基準作成	都道府県	国・他都道府県

出典：アジア・パシフィック・イニシアティブ 2020、370頁。

という立場におかれたことが決定的な要因となつて、知事の言動は県民や国民全体の大きな注目を集めることとなった。国民の側も、まったく未知の感染症だっただけに、錯綜するなかで信頼できる情報を得るためにも知事の発言に注目せざるを得なかった。

知事、総務大臣経験者の片山善博氏は、各県の対応策や成果は、「それぞれの知事の考え方やリーダーシップのあり方によって大きく左右」されたと指摘している（片山：6）。

「現状をしっかりと把握し感染拡大を着実に抑えている知事もあれば、必ずしもそうでない知事もいる。国の方針に忠実に従っているだけの知事もあれば、現場の実態に基づき臨機応変に対応している知事もいる。マスコミを通じて露出度の高い知事もあれば、そうでない知事もいる。でも、内情をつぶさに知ると、知事の露出度と成果とは必ずしも相関関係がないということがわかります。」

たとえば片山氏は、小池東京都知事は「コロナ関係広報係長」のような印象で広報活動はうまくいったが東京都のコロナ対策にはあまり独自性がなかったのに対し、仁坂和歌山県知事はPCR検査実施の国が示した「目安」に縛られずにあえて範囲を広げて検査することで着実に感染を抑えたにもかかわらずメディアではあまり報じられなかったという対照を指摘している（片山：111-115、石戸

2021）。

漠然とした印象による知事ランキングではなく、根拠に基づいた知事の比較が十分可能だし意味がある状況がコロナ禍において出現した。今後のポストコロナにおいてもそうした比較がマスコミや研究者に求められると考える。

先駆的に、曾我謙吾氏によるデータに基づく知事比較の研究（曾我2020a、2020b）も発表されている。たとえば、リーダーシップのあり方を、独自か連携か、集中か広範か、対抗か包摂かという三つの軸で新聞記事を分析して大都市部の5人の知事の特徴を析出しているのは興味深い（曾我2020b:122-124）。

ちなみに、小池東京都知事は、独自（周囲の意見よりも自分で決断する）、対抗（寛容や連帯よりも危機を強調して他者を糾弾し攻撃する）という点で際立っていたことが示されている。

以下で事例研究の対象とする大村秀章愛知県知事に関しては、2020年4月前半に県独自の緊急事態を宣言したことで独自性を示したこと、感染症の問題に集中する時期とそれ以外の社会・経済問題に目を向ける時期でメリハリがはっきりしていたこと、などが指摘されている。

ただ、これは新聞記事による報道頻度での分析結果であり、比較には有益であるが各知事のコロナ対策の実態に迫るためにはより具体的な検討が不

可欠である。以下では、直接のインタビューの機会<sup>4</sup>を得たことを踏まえて、大村愛知県知事のコロナ対策についての簡単なケース・スタディを行いたい。

## 大村愛知県知事のコロナ対策

コロナ対策に取り組んでいる知事のなかでは、仁坂和歌山県知事、平井鳥取県知事、鈴木三重県知事など、中央官僚OBの知事がかつてとは異なつて国に対して従うだけでないリーダーシップを発揮している例がかなり見られるが、大村知事のリーダーシップを理解するうえでも、約13年の農水省官僚としての経験のあと約14年の自民党衆議院議員の経験を経て2011年に愛知県知事に当選したという経歴が重要である。

中央官僚としての経験は、県庁の行政マネジメントにおいても有益な資産となっているであろうが、その後の自民党議員としての経験は、2011年知事選挙では全盛期の河村たかし名古屋市長とタッグを組んで「トリプル投票」を仕掛けたこと（その後決裂）に象徴されるように、大村氏のアイデンティティを官僚OBというより政治家に変えていると思われる（後2011）。

さらにそれに加えて、自民党議員時代に、厚生労働部会長、社会保障調査会会長代理・医療委員長、厚生労働副大臣、衆議院厚生労働委員会筆頭理事などを歴任し、典型的な厚生族といえるキャリアだったということが重要である。

インタビューでは、そのなかでも、2008年からの厚生労働副大臣時代に2009年の新型インフルエンザの感染拡大への対策に直接に関与した経験が知事としてのコロナ対策においてきわめて有益であったことが強調された。

その際の経験と知識は、毎回の記者会見においても、専門家を同席させることなく、担当局長に発言させる場面もごく稀で、自らの責任で記者の質問にも答えるというスタイルを貫くうえで大きく役立ったであろうことは疑いない。

たとえば、これは、あとでも触れる河村名古屋市長の記者会見において、記者との質疑応答におい

て、具体的な事柄についてはほとんど担当局長に委ねていることとわけて対照的である。率直に言って、河村市長の場合は自ら状況を十分理解していないことが露呈されるような質疑状況であった（河村市長の市政への関心の欠如については、後2017を参照）。

このような大村知事のキャリアや資質を踏まえて、以下では今回のコロナ対策に関する具体的な内容や考え方の要点を知事の発言から紹介しておきたい。

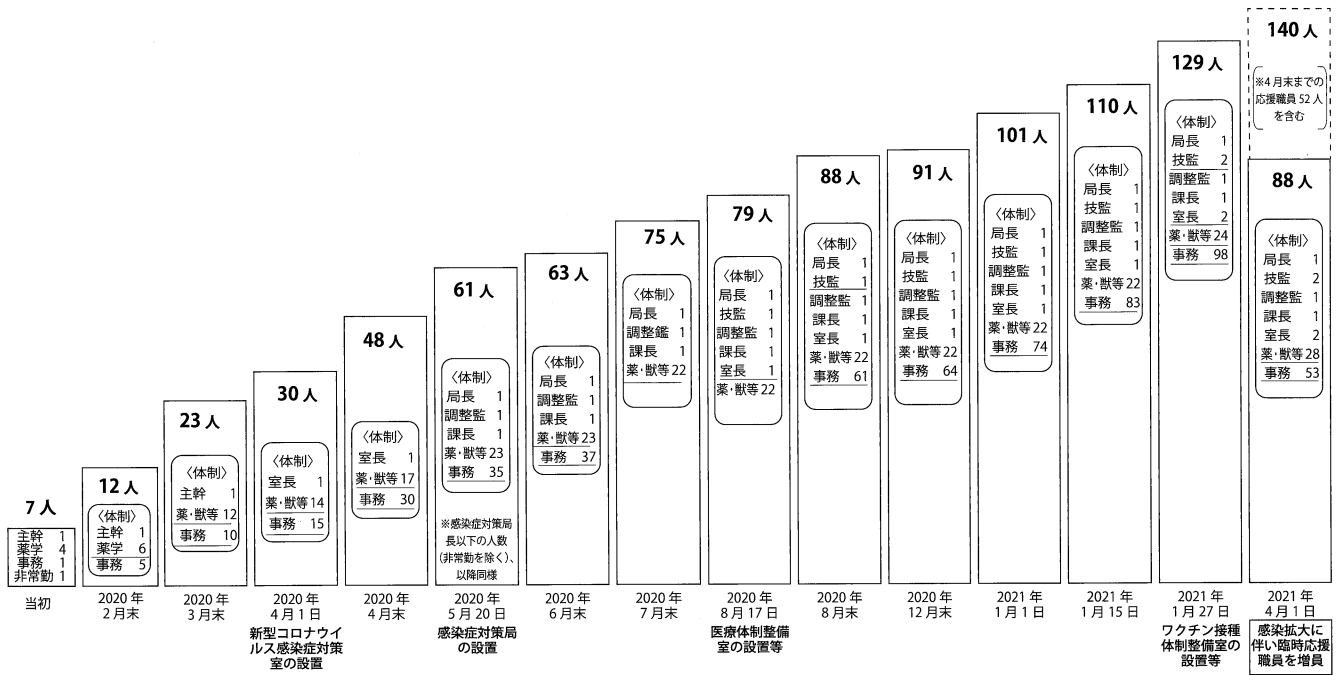
○前記のようなキャリアや2009年の経験から、戦前の日本では国がロックダウンや感染者隔離などの強い権限をもち、陸海軍等のもとに約140の病院（戦後は厚生省へ、さらに現在は独立法人化）を擁するなどの集権的体制があったが、戦後の体制では国はお金を配るだけで、都道府県にお願いするしかないということは十分理解していたので、「県がやるしかない」と当初から覚悟して取り組んだ。

○感染症対策の要員は、当初の7人から現在の140人まで増強してきた（表2参照）。2020年4月1日に新型コロナウイルス感染症対策室を設置、5月20日に感染症対策局を設置、8月17日に医療体制整備室を設置、2021年1月27日にワクチン接種体制整備室を設置。保健所についても、事務担当職員を大幅に増員した。

○今回は、エビデンスに基づいた対策をするうえで専門家の意見を聞くことが必須だったので、2020年1月に知事を本部長とする新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、そのもとに医療専門部会を設置した。その会議にはすべて出席した。基本的な考え方として、専門家の意見は十分聞いたうえで決断は政治家である知事がすべきと考えてやってきた。実際には、規制を強めるときは意見はそう違わないが、経済も考えざるを得ない知事が緩めようとするときには医療専門家は医療現場の逼迫から反対するので、協議して時には緩めるのを一週間延ばしたりもした。

○人口の集中する名古屋市との関係では、当初、

表2 新型コロナウイルス感染症に係るこれまでの要員推移(愛知県)



出典：愛知県提供。

名古屋市でクラスターが発生するなかで情報が県に十分入ってこない状況になったので、3月初めの段階で県と市の共同で「新型コロナウイルス感染症クラスタープロジェクトチーム」を設置して、毎日打ち合わせをする体制を作った。河村市長は何もわかっていない状況なので「相手にしなかった」。市の保健当局とは、3月に感染者の8割が名古屋市民で十分に入院が手配できない状況で、県がその半数を名古屋市外の病院に入院させる手配をして以降、非常に連携がよくなった。患者の入院調整は、名古屋市とも連携して基本的に県が中心に行った。ちょうどその3月に、河村市長が愛知トリエンナーレの分担金不払いを表明したので、「市民の命は二の次か」とやりきれなかった。その後、6月には大村知事リコール署名運動を発表し、8月から10月まで実施したが、提出された署名の83%強が不正で大量の偽造ねつ造が発覚し刑事事件に発展した(後 2021、大村 2021)。しかし、コロナ対策は河村市長と関係なく、県市の行政間で連携してやってきた。

○今後の感染症対策も都道府県が中心でやるべ

きだが、広域的性格もあるので、国として米CDCのような機関を設立し、ロックダウンができる法体系も整備し、全体として機能するシステムを一から作り直すべき。

以上のように、愛知県としては知事のリーダーシップで着実なコロナ対策が行われたと評価してよいだろう。感染抑制、医療体制整備なども、同じ大都市の東京都や大阪府に比較してよい成果を上げている。

片山氏が指摘するように、それほど中央マスコミには取り上げられないが十分成果を上げた知事の事例は大村知事以外にも多いと思われる(ただし、県民へのコミュニケーション能力は改善の余地が大きい)。その意味でこれまでの地方分権改革の成果はある程度定着していると言えるが、今回の知事のリーダーシップの強さには、県民、マスコミからの関心と監視が強かったこと、成果がほぼリアルタイムで数値で示されたことなどのコロナ特有の条件も大きく作用している。

今回の経験を契機にこうした分権の現実や首長のリーダーシップがさらに定着していくことを期待

するし、中央政治もまたその固有の役割に集中する形で変化すべきである。特に今後も予想される感染症に関して、国と自治体の役割分担を明確にした十分機能するシステムを構築する課題は、2009年以降のように忘れ去られてはならない(新型インフルエンザ対策総括会議2010)。■

#### 《注》

- 1 [http://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2020\\_12.html](http://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2020_12.html). 最終アクセスは2021年4月11日。
- 2 この点は、ドイツ首相メルケル氏やニューヨーク州知事クオモ氏などと比較すると際立つ(橋爪大三郎2020)。
- 3 <https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/political/2020.html>. 最終アクセスは2021年4月11日。
- 4 大村秀章愛知県知事には、2021年4月2日の16時30分から17時30分までインタビューに応じていただいた。記して謝意を表したい。

#### 《参考文献》

アジア・パシフィック・イニシアティブ(2020)『新型コロ

ナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書』ディスカバー。

石井妙子(2020)『女帝 小池百合子』文芸春秋。

石戸諭(2021)「小池百合子〈東京都〉のコロナ対策を検証する」、『文芸春秋』2021年4月号。

後房雄(2011)「政権交代以後の混迷する二大政党と首長の反乱—2・6『名古屋・愛知の乱』は何をもたらすか」、『都市問題』2011年3月号。

後房雄(2017)「ポピュリズム型首長の行政マネジメント—橋下徹と河村たかしの事例」、日本行政学会編『首長と職員(年報行政研究52)』ぎょうせい。

後房雄(2021)「コロナ禍における河村ポピュリズムの不発—愛知県知事リコール署名運動の顛末」、『ガバナンス』2021年2月号。

大村秀章(2021)「私は河村〈名古屋市長〉の嘘を許さない」、『文芸春秋』2021年4月号。

片山善博(2020)『知事の真贋』文春新書。

新型インフルエンザ(A/H1N1)対策総括会議.2010.『報告書』<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100610-00.pdf> 最終アクセスは2021年4月11日。

曾我謙吾(2020a)「保健・医療体制、コロナ対応の47都道府県格差」、『中央公論』2020年8月号。

曾我謙吾(2020b)「データで読み解くコロナ危機と知事のリーダーシップ」、『中央公論』2020年9月号。

橋爪大三郎(2020)『パワースピーチ入門』角川新書。

