

## 【書評】

### 竹中治堅『コロナ危機の政治— 安倍政権vs.知事』 (中公新書、2020年)

新 嶋 聡 (地歴公民科)

2020年の日本でどのような政治が行われていたのか。この疑問に答える一冊が本書だ。本書は2020年9月16日に菅義偉内閣が発足してからわずか2か月後の11月24日に刊行された、安倍晋三内閣におけるコロナ対応を“同時進行”的に分析した作品である<sup>1</sup>。著者の竹中治堅は『首相支配-日本政治の変貌』<sup>2</sup>などを著し、政府の視点から政治過程を分析することに長けた研究者である。そのため、「強くなった」日本の首相がコロナ禍でどう舵取りしていたかを理解する上で、本書は最適な一冊である。以下で章構成を示し、各章の内容を確認していきたい。

序章 コロナ危機

第1章 コロナ危機対応の見方

第2章 初動期

第3章 緊急事態宣言の発令

第4章 安倍政権の動揺

第5章 緊急事態宣言の解除

第6章 安倍内閣の終焉

第7章 首相の指導力への制約要因

<sup>1</sup> 首相官邸ホームページの表記に準ずるならば「第4次安倍内閣第二次改造内閣」とすべきだが、本稿では安倍内閣という表記に統一する。また、菅直人内閣とは時期が離れており誤認の可能性が低いため、菅義偉内閣は菅内閣という表記で統一する。

<sup>2</sup> 竹中治堅『首相支配-日本政治の変貌』(中公新書、2006年)。同書は小泉純一郎内閣が「強い」首相であった要因を行政改革、つまり、2001年に断行された中央省庁等再編に求める。

序章では、本書の目的を武漢市政府がウイルス性肺炎の患者が発生したことを発表した2019年12月31日から菅内閣の成立した2020年9月16日までの日本政治を分析することと位置付ける。その際、①首相の指導力が制約されたこと、②キャパシティーの制約を受けたこと、③一部の地方自治体の感染症対策が「先例」や「モデル」として他に波及したことに着目する。

第1章では、前述の3点を詳細に記している。1つ目は、政治アクターの役割や法的権限、アクター同士の相互関係である。具体的には、2001年の省庁再編を経て強化された首相、公務員制度改革を経て各省の幹部官僚の人事権を得た内閣官房長官、地方分権改革を経て広い裁量権を得た地方自治体を意味する。2つ目は、各種キャパシティーであり、具体的には、検査・病院・保健所・検疫所・マスクなどのキャパシティーを意味する。3つ目は、先例やモデルの持つ意味である。日本の公務員制度の特徴として、「先例主義」(依るべき先例に基づいて物事を進めていくこと)が挙げられ、先例のない事態には迅速に対応することが難しい。この3点は本書で貫かれる視座となる。

第2章では、「一斉休校」に至るまでの安倍内閣の対応を分析している。2019年12月末から2020年1月における日本国内でのコロナへの警戒は強くなく、当時の通常国会の関心事は「桜を見る会」への追及であった。だが、武漢市での都市封鎖が現実味を帯びると、安倍首相は武漢市在留の日本人を帰国させる方針を立て実行する。しかし1月28日に奈良県のバス運転手の感染が判明するも、複数の地方公共団体が競うように中国の友好都市にマスクを送るなど、依然、警戒は弱かった。この現状は、ダイヤモンド・プリンセス号での集団感染を機に一変する。2月4日に乗船客のうち10名が陽性と判明したことを受け、菅官房長官が中心に対応していくが、検査キャパシティー不足の影響を受け始める。そして、北海道で26日にほぼ全ての公立小中学校を休校にすることが決まると、翌27日には首相秘書官兼補佐官である今井尚哉が「一斉休校案」を提案する。翌28日に文科省は全国の小・中・高等学校に対して3月2日から春休みまでの臨時休校を求めた。

第3章では、4月7日に緊急事態宣言が発令されるまでの政治過程を分析している。3月に入り入国制限より前に欧州から帰国した者の感染が次々と判明していくが、厚労省はキャパシティー不足を理由に欧州からの入国制限を躊躇していた。3月10日に新型コロナウイルス感染症対策本部が「新型インフルエンザ感染症緊急対応策―第二弾」を発表してから、地方自治体は独自の対応を行う。特に大阪府が13日に打ち出した「入院フォローアップセンター」設置案はモデルになり、鳥取県や神奈川県にも同様の機関が設置される。しかし、3月11日以降、感染者数が減少する傾向が見られると「緩み」が生じ、3月下旬の三連休に人出が増加して感染者数が再び上昇する。22日に東京オリンピック延期が発表されると、東京都の小池百合子知事はロックダウン（都市封鎖）の可能性を言及し、30日には「夜の街」への自粛を呼びかける。4月に入ると、地方自治体の首長だけでなく日本医師会などからも緊張事態宣言の発令が求められる。4日に東京都の感染者数が100名を超え、安倍首相は緊急事態宣言を7日に発令することを決断する。なお、この時期に安倍内閣は国民へのマスク配布、「30万円給付」、「Go To トラベル」などの経済対策を打ち出すも、布マスクや厳しい給付条件が逆に国民の不満を高めていた。

第4章では、4月7日の緊急事態宣言発令から5月4日に宣言を延長するまでの政治過程を分析している。緊急事態宣言発令後、10日に小池都知事は広範な業種に対して休業要請を行った。安倍内閣は経済への悪影響を恐れて広範囲の休業要請には及び腰であったが、東京都に追随する府県が増えていく。このような中、二階俊博幹事長の乱が生じる。二階幹事長の「30万円給付の見直し」発言は連立与党である公明党を巻き込み、全国民を対象にした10万円への変更を余儀なくした。さて、医療現場の切迫した状況、新規感染者の減少ペースが緩慢であったことを理由に、4月27日に安倍首相は緊急事態宣言を一か月程度延長する方針を決め、5月31日まで延長された。

第5章では、緊急事態宣言が延長されてから6月19日に飲食店などに対する休業要請がほぼ解除されるまでの政治過程を分析している。緊急事態宣言が

延長された後、医療状況も改善し、緊急事態宣言の一部解除が進んでいく。その際、解除する基準となる人数をめぐり、専門家会議、菅官房長官との間で対立が生じた。なお、安倍内閣は国家公務員定年延長法案をめぐり支持率を急落させていた。5月22日に東京都の直近一週間の累積陽性者数が10万人あたり約0.42人となり、緊急事態宣言解除の基準に達した。25日には全地域の緊急事態宣言が解除され、6月19日には大規模イベントを除いた経済活動の自粛や休業を求める動きは止まった。一方、6月12日には第二次補正予算も成立していた裏で、安倍首相の体調が悪化していた。

第6章では、菅内閣の発足に至るまでの政治過程を分析している。検査キャパシティーはPCR検査の多様化、医療機関の拡充などもあり改善されていた。このような中、7月以降「第二波」を迎える。7月10日に東京都の感染者が420人と過去最多になったが、医療体制に余裕があることを理由に安倍内閣は緊急事態宣言の再発令を否定し、国交省は22日からGo To トラベルキャンペーンを前倒しで実施することを発表する。一方、菅官房長官と小池都知事の間では「東京問題（東京都の感染者の拡大問題）」をめぐる溝が生じていた。このように「第二波」に見舞われる中、安倍首相の体調不良が表面化し、8月28日に安倍首相は退陣を表明し、9月16日に菅内閣が発足する。

第7章では、第1章で示された3つの視角に対する「解」、そして、コロナ危機が日本政治に及ぼした影響が示されている。1つ目の政治アクターだが、具体的な対策の立案や実施を担ったのは都道府県知事であり、安倍内閣ではなかった。また、都道府県知事であっても、検査の実施や疫学検査を行う保健所に権限が及ばなかった。つまり、制度上の問題が大きかったのである。2つ目のキャパシティーだが、医療機関のキャパシティーが不足したことが安倍内閣の対応に影響を与えた（現在進行形の問題でもある）。では、安倍内閣は何もしていないのか？そうではない。例えば保健所のキャパシティーを増強するには受け入れ側（＝現場）の同意が必要であり、双方が合意する必要があった。無理強いには困難であった。3つ目の先例やモデルは、地方から提示された。2

月26日の北海道での「一斉休校」、3月13日の大阪府での「フォローアップセンター」設置案、4月10日の東京都での「休業要請」。地方自治体の取り組みがモデルとなって、安倍内閣の政策に反映された。以上が、第1章で提示された分析視角に対する「解」であった。

近年、安倍「一強」と評された日本政治であったが、今回のコロナ危機は全ての政策分野において安倍内閣が法的な影響力を有しているわけではないことを明らかにしたと、著者は指摘する。その上で、著者は「感染症対策について現在の国と地方公共団体の権限関係をあらためて精査し、権限配分が的確なのか、そのあり方を再検討すべきである」と、結んでいる。

さて、本書に寄せられた多くの書評の中から、高安健将（成蹊大学法学部教授）の一節を引いてみたい。「本書が重要な記録となり、そこから今後多くの「問い」が出てくることを期待したい」<sup>3</sup>。高安は本書を一読した上で、「本書が注目する先例とモデルにしても、それがどのような科学的根拠をもっていたのか詳らかではない」など、現段階の課題を指摘している。評者も、その通りであると強く感じている。なお、評者は「2020年の自身を相対化させてくれる一冊」という価値を見出した。現在進行形のコロナ禍では眼前で生じる出来事への対応に手一杯であり、「当時、何が起こっていたのか」を十分に振り返ることが難しい。この現状に対して、“同時進行”的に著された本書は、「当時、何が起きていたかを明示する道標」だと読後に確信した。一方、「五輪延期の舞台裏などの分析が物足りない」などの見方もあろうが、「極めて短期間に、首相と知事の対立構図を軸に、公開されている資料で、同時代を明快に記述している」点こそ、称賛されるべきであると評者は考える。

同時代の出来事を語ることは難しい。だが、著者による2020年9月以降の同時代の分析を読みたい<sup>4</sup>。そう思わせる一冊でもあった。

---

<sup>3</sup> 『改革者』第62巻第5号、2021年5月、64頁。

<sup>4</sup> 著者は菅元首相にインタビューをしており、その成果が活かされることに評者は期待を寄せている（「菅義偉前総理が語る闘いの1年 優先したのは支持率よりもコロナ対策だった」『中央公論』136(3)、2022年2月、90-97頁）。