

知事たちは日本政治を変えるか？

高安 健将 成蹊大学法学部教授

コロナ禍の日本で、地方自治体の首長特に都道府県知事存在が注目を集めている。

有権者は選挙で都道府県知事を直接選ぶことができる。選挙結果は劇的な変化をもたらしうるし、有権者による直接の選択ということにもなる。選挙では候補者のパーソナリティーやスタイルも重要な意味をもつ。知事たちは選挙戦略として既存の組織と距離をとり、当該自治体の代表として存在感を示すことも可能である。

また、一連の地方分権改革を経て自治体首長の権限は増し、さらに今般のパンデミックでも明らかになったように、感染症対策や自粛・休業要請、生活・経済支援、医療提供体制の整備などについて都道府県知事が有する権限は大きい。知事の認識や判断、行動に違いがあれば、結果として、都道府県ごとの対応に差が生じることになる。

そして都道府県知事に対する注目は、中央政府との緊張関係のなかにも見出すことができる。「一強多弱」あるいは「安倍一強」といった言葉に端的に表れたように、日本政治はその病的とも言えるほどの集権性を指摘され、権力の制御能力について強い懸念をもたれるに至った。

ところが、今般のパンデミックでは、「アベのマスク」に象徴されるように、中央政府は空回りが目立つ一方、広範囲にわたる検査、接触者の追跡、陽性者の隔離という感染症対策の基本でも、経済的打撃を受け

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

た困窮者や事業者に対する支援でも、パンデミックが始まって1年経ってなお十分な対応をできずにいる。治療薬とともにパンデミックを乗り越える切り札とされるワクチンの確保と接種についても、日本はG7で突出して対応が遅れている。

政権は、対抗勢力の不在ゆえに、決定的な緊張を欠き、その結果が今日の事態となって表れているようにも見える。日本の中央政府は、集権性への慣れのせいかわトムアップの力が弱くなり、他の組織やアクターの意向を汲んで官民の諸力を結集する姿勢を示すこともできずにいる。議会に目を転じれば、パンデミックの渦中では、野党が政策決定や執行において有意な役割を發揮することは難しく、存在感は希薄化させざるをえない。従来よりの日本政治における政党間競争の機能不全は、こうした状況を悪化させることにつながっている。

こうしたなかで、日本政治では、都道府県知事が中央政府と対立し、中央政府の政策決定や政策執行に異議を唱え、時に異なる方向性を提案することもあった。特に新型コロナ対策では、都道府県によっては知事が独自の判断や対策を示す場面もみられ、中央政府と競合したり、方針転換を強いたり、モデルを提供することもあった。であるとすれば、はたして都道府県知事たちは、日本政治に緊張を回復させる存在となるのか。また、自治体によっては、首長が議会に安定的な支持基盤を確保するべく、自らが率いる政党の

組織化を図る動きもみせている。こうした動きは日本政治のあり方に変化をもたらすのだろうか。

本特集では、注目を集める北海道、東京都、愛知県、大阪府、沖縄県の各自治体とその知事について代表的な政治学者の方々に分析をお願いした。本特集を読むことで、各知事が戦略の決定や判断を行う際にどのような制度的政治的環境のなかに置かれてきたのか、そして各知事がどのような限界に直面しているのか、多面的に理解することができる。ただ、本特集に示されるように、都道府県の知事たちが、政権と政権与党に対する自立した対抗勢力となって、日本政治に緊張と活力を回復させるには重大な制約がある。権限や財政上の制約は決定的であって、地方自治体が中央政府に依存する限り、都道府県知事は中央との連携・協力を必要とする。都道府県知事同士の連携の難しさもそこにある。それゆえに、中央と地方の対抗関係はどこまでいっても釣り合うことがなく、政党間競争による緊張と活力の回復の代替とはなかなかない。

とはいえ、知事たちのなかには、国政における政党間競争とは異なる論理で動く支持基盤を得て、国政に影響を与えようとする人々もいる。コロナ禍が続くなか、そしてコロナ収束後、都道府県知事たちが日本政治の大きな秩序にとってどのような存在となるのか注目される。■

鈴木直道北海道知事のコロナ危機対応

— 政権与党との微妙なバランス —

山崎 幹根

北海道大学公共政策大学院教授

第一段階 法的根拠・科学的根拠を欠く知事の独走

周知のとおり、2020年初頭から国内でコロナウイルスに対する警戒が強化される中で、北海道では2月14日に初めて道内の住民から感染者が確認され、全国に先駆けて感染の拡大が深刻化した。そのため、鈴木直道北海道知事は、国に先んじて感染拡大を防止するために積極的な行動に出た。鈴木知事は2月25日に道内の全ての小中学校を臨時休校する措置を決定し、北海道教育委員会を通じて市町村教育委員会に要請を行った。28日には、緊急事態宣言を発表し、道民に外出自粛を訴えた。その後、北海道独自の措置として行った小中学校の臨時休校要請の後、国レベルでも安倍晋三首相が2月27日に全国の小中高で休校するよう要請を行った。さらに、北海道では鈴木知事が3月1日、休校中の学校に対して、1週間に1時間程度、児童・生徒の健康や学習状況の確認を目的

とする分散登校の実施を検討、9日に北海道教育委員会が市町村教育委員会に対して実施を要請したことを明らかにした。

鈴木知事による感染対策を振り返れば、第一に、非常事態宣言と外出自粛、一斉休校の要請は、新型インフルエンザ特措法が改正される以前の法的根拠に基づかない形で、さらには、感染拡大の現状と今後の動向、予防体制の確立などに関する科学的根拠も示されることなく行われた点を、指摘しなければならない。

こうした一連の非常事態宣言の発表、一斉休校・分散登校の要請は、市町村に対して事前の情報共有と意思疎通を欠いており、知事自身が記者会見で発表し、マスメディアとSNSを通じて直接、道民に対して危機感を高める形で訴えた。鈴木知事は北海道が率先して「感染拡大防止のモデルをつくる」との意気込みを示し、そのセンセーショナルな手法は強烈なインパクトを与え、道民の行動抑制を導くことに成功した。法的根拠と科学的根拠に基づかない宣言と要請が唐突に発せられたことに対しては当初から批判もあったが、多くの道民には好意的に受け止められ、北海道新聞社が4月に行った世論調査では、鈴木知事に対して88%もの支持率があることが明らかにされた。

危機状況下で知事から発せられる言説は、記者会見等がメディアを通じて直接報道されることのインパクトが大きく、不安を持つ住民の同調作用を高めるようにはたらいたものと考えられる。北海道はそ

やまざき みきね

1995年 北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（北海道大学）。専門は行政学、地方自治論。釧路公立大学助教授、北海道大学大学院法学研究科助教授等を経て、現職。

著書に『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』（東京大学出版会、2006年）、『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』（岩波書店、2011年）、『地方創生を超えて これからの地域政策』（共編著、岩波書店、2018年）など。

の後、7月に道による緊急事態宣言をはじめとした対応の妥当性について、市町村、医療、経済、教育分野の諸団体を対象としたアンケートを行っているが、その中でも約8割が妥当とする評価を得ている。

一方、大きな影響を被ることになる関係者、特に学校教育の現場を預かる市町村との連携の欠如、知事、そして総理大臣による要請内容の変化が、現場での混乱を生じさせた。また、商業施設による自主休業、外出自粛要請によって利用者が急減したことによって飲食店や観光関連施設に対して大きな経済的な打撃を与えることとなった。

第二段階 感染防止と経済対策のはざまでかすむ知事の独自性

2月28日に発表された北海道独自の緊急事態宣言は3月19日で終了したが、新たな感染拡大に伴い、4月12日には北海道と札幌市が緊急共同宣言を発表し、再び住民に外出自粛、札幌市内の学校の休校を要請した。続いて中央政府が4月16日に緊急事態宣言を発表、5月25日まで北海道は特定警戒都道府県に指定された。

その後、北海道は感染防止対策だけではなく、急激に落ち込んだ経済活動を活性化させるための政策や、休業を強いられている事業者に対する支援策を具体化させる必要に迫られる。北海道は、感染拡大がいったん収束した後、7月から観光関連産業の振興のために「どうみん割」を開始した。その後、全国レベルで展開される「GO TO トラベル」も経済対策の効果が期待された。また、国による緊急事態宣言を受けて、休業要請対象の法人、個人営業者、酒類提供自粛飲食店等に対して、札幌市内の事業者に対しては札幌市と調整を図りつつ、支援金、協力金を支給することを決定した。

一方、感染拡大の防止とともに経済活動の維持を考慮しなければならない状況が長期化するにつれて、2～3月に見られたような鈴木知事による積極的な言動は影をひそめるようになる。10月に至り、再び感染が拡大傾向を示したことを受け、北海道は感染対策の警戒ステージを1から2、さらに3（札幌市内は4相当）へと引き上げ、道民への注意

喚起、ススキノ地区（札幌市の歓楽街）の酒類提供飲食店に対して営業時間短縮を要請した。鈴木知事は「感染リスクを回避できない場合」の不要不急の外出、札幌市とその他の地域との往来の自粛を住民に呼びかけるものの、そのあいまいな内容には戸惑いの声が上がった。また、警戒ステージの引き上げとススキノ地区の事業者に対する営業時間短縮の要請に対しては、感染拡大を抑止するには遅すぎて効果が期待できないとする指摘が、ススキノ地区だけを対象にした自粛要請に対しては、批判が事業者のみならず札幌市からも寄せられた。その後も、ススキノ地区の時短要請解除と住民への外出自粛の呼びかけを同時に行ったり、2021年2月には感染者が減少傾向にある状況で時短営業要請を札幌市内全域への拡大を要請するなど、一貫性を欠く発信が疑問視されるようになる。

こうした感染拡大防止と経済対策とのバランスは「GO TO トラベル」への対応でも顕在化した。苦境にあえぐ観光業界からは事業継続の強い要望が出されていた。加えて、「GO TO トラベル」は、菅義偉首相が官房長官時代から積極的に進めてきた事業でもある。こうした事情から、鈴木知事はギリギリの段階まで「GO TO トラベル」の継続にこだわっていたが、道内の感染拡大、そして中央政府の分科会でも見直しが検討される中、札幌市の一時停止を余儀なくされた。

北海道と市町村との関係では、北海道と札幌市との関係を振り返れば、当初は、非常事態宣言、一斉休校等の要請を矢継ぎ早に発表する鈴木知事・北海道と、人口と感染者数が最も多い秋元克広札幌市長・札幌市との間で、感染拡大に対する認識と、拡大防止対策の実行に関する考え方の違いが2020年当初は露呈していた。国から独自のルートを使って情報を集め、感染拡大に対する強い危機感を持つ鈴木知事と、感染防止と感染者対策を実際に行わなければならない基礎自治体である秋元市長との立場の違いも背景にあるが、知事は市長に対して「危機感が足りないのでは」と苦言を呈したという。その後、札幌市の病院や介護老人施設でクラスターが発生した後の対策として、北海道から

医療従事者を市に派遣するなどの行動をとっている。長期的にみれば、中央政府による非常事態宣言下の休校措置や、休業事業者への支援金支給、病院や老人ホームで発生したクラスター対策などを経験することによって、両者の連携が次第に図られるようになった。それを象徴するように、2020年3月以降、重要な局面では、鈴木知事と秋元市長との共同記者会見がしばしば開催されている。ところで、北海道と札幌市が連携を強化する過程では、吉川貴盛元衆議院議員(収賄容疑で議員辞職、在宅起訴)が、北海道と札幌市に対して両者が協調を図るよう働きかけを行っており、こうした事情も一因として作用していたという。しかしながら、新型コロナ特措法に基づく諸権限が知事にある一方、政令指定都市として保健所の運営の他、学校や民間事業者への対応など具体策を執行する札幌市との役割の制度上の違いから、調整を要する事態が生じることは必然的でもあり、こうしたギャップをいかに埋めてゆくかは、永遠の課題でもある。

また、市内の病院でクラスターが発生した旭川市と北海道との関係では、当初は、自衛隊派遣の要請をめぐり、北海道と旭川市との間で円滑な意思疎通を欠く事態が生じた。

北海道知事と議会勢力との関係の基本的な構図

以上のような鈴木知事による北海道のコロナ対策の経過を踏まえ、コロナ危機下の知事と政党政治を論ずる前に、北海道知事と既成政党を中心とした議会勢力との関係について言及したい。

北海道の地方政治では国政を反映した、自民党・公明党と立憲民主党を中心とする野党との対立が基本となっており、その構図がほぼ国政選挙、地方選挙にも反映されている。戦後の55年体制の枠組みが希薄化されつつも引き継がれているともいえる。その中でも、戦後から今日に至るまでほとんどの時期で、自民党と社会党、その後の民主党勢力が、北海道知事選挙で激しい戦いを展開してきた。2003年に当選した高橋はるみ氏以降、自民党が支持する知事が道政を担っており、道議会でも最大の

会派は自民党である。一方、他府県で見られるような新党が躍進し、自民党をはじめとする既成政党の支持基盤を蚕食するような現象は生じていない。

ところで知事選における有権者の投票行動は、必ずしも候補者を支持する政党の支持率や勢力と連動しておらず、候補者個人のイメージや人柄に基づいた選好によって、知事選が戦われる傾向が強い。ほとんどの候補者は既成政党の支持を受けるものの、無所属として「道民党」などを標榜する。こうした特徴は横路孝弘氏が1983年に知事に当選し、その後3期12年間、再選を繰り返して知事職に留まっていた時代に表出しており、当時の社会党の基礎票を大幅に超える得票率を横路氏が獲得する現象に注目が集まった。こうした傾向は2003年から4期16年間にわたり知事であった高橋はるみ氏についてもあてはまるし、2019年に初めて当選した鈴木直道氏についても同様の要因を見出すことができる。換言すれば、選挙公約が争点となりにくく、また、現職知事が再選される際の選挙でも、4年間の知事としての実績や成果が問われる余地が意外な程に小さい。

このような政治現象は、北海道知事選に限らず、あらゆるレベルの選挙に見られ、政治学でも様々な形で指摘されてきた。イギリス政治学でしばしば言及される概念として、「ヴェイランス・ポリシー(valence policy)」という考え方がある。当を得た訳語をあてはめることが難しいが、大多数の有権者が重視する中核的争点をヴェイランス・ポリシーと言うことができる。例えば、経済の活性化や福祉の充実、コロナ感染防止対策の徹底などは、大多数の有権者の関心が高いので、どの候補者であっても必ず主張する政策である。ところが、こうした政策を複数の候補者が似通った言葉で訴えたとしても、その違いを的確に峻別することは難しい。結果として、候補者のパーソナリティに対する選好によって選挙が行われるという現象は普遍的に表れている。

ゆるやかな相補的關係？

—知事と政党間の微妙なバランス

鈴木知事は2019年に自民党と公明党の支持

を受け、立憲民主党と共産党が支持する候補者を下し、初当選した。周知のとおり、東京都庁職員であった彼は、夕張市への出向を契機に2011年から2期4年間、夕張市長であった。財政再建に取り組む青年市長として奮闘してきた実績をアピールし、注目を浴びたことから北海道知事選の候補者として浮上し、北海道の自民党内が候補者選考の対立で二分する中、自ら先んじて立候補を表明し、正式な候補者となり当選に至っている。

こうした経緯が物語るように、鈴木知事はいわば一匹狼としての行動を基本としつつ、世論の動向を読む力と、有権者に対して可能性を秘めたりリーダーであるイメージをテレビとSNSから発信することに長けている。そのため、自らの支持基盤を組織的に固める行動を志向せず、政党や特定の業界団体との関係を盤石に構築しているわけではない。

しかしながら、そのことは鈴木知事が既成政党や政党政治家から独立した確固たる立ち位置にあることを意味するわけではない。鈴木氏は菅義偉氏と同じ法政大学法学部を卒業したこともあり、菅氏と個人的に密接な関係を構築してきた。鈴木氏はこの人脈を生かし、夕張市長時代に困難であると言われていた財政再生計画を見直して新規事業を行ったり、北海道知事就任後も、中央政府の動向をいち早くキャッチしたり、霞が関のキャリア官僚を派遣職員として受け入れるとともに、北海道の意向や要望を伝えてきた。2020年前半のコロナウイルス感染対策では、こうした菅氏を核とした自民党政権との密接な関係を最大限に活かしてきたといえよう。

一方、高い支持率に支えられている知事とはいえ、円滑な自治体運営を行うためには、支持を得ている自民党、公明党をはじめ、地方議会との協調的な関係を構築しなければならない。2020年当初、道議会は定例会の開催日数を大幅に縮小するとともに、コロナ対策の補正予算を専決処分することを容認するなど、自らの役割を大幅に自己規制した。この頃、鈴木知事は連日のように記者会見を行い、道民に対して直接、情報発信することに積極的であった。ところが、議会の存在感が希薄化する一方、対照的に、知事の発信力が強化される構図が

固まるにつれて、次第に道議会から知事に対する批判や不満が発せられるようになる。7月以降、会派を問わず、2月から3月に至る緊急事態宣言、一斉休校、分散登校の要請が市町村をはじめとした地域社会に混乱を招いたことや、専決処分に対する知事の批判が強まり、知事が陳謝する場面も生じた。こうした流れの中、鈴木知事は道議会の一般質問で、この間の北海道によるコロナ対策を外部の有識者を集め、検証することを表明した。

このように、二代表制の一翼を担う北海道議会は、存在感の希薄化に対する危機感と知事に対する不満と批判から、他の自治体でも珍しい外部者を交えたコロナ対策の検証を強く求めた。しかし、鈴木知事が道議会の代表質問で表明したコロナウイルス感染対策条例の制定については、議会としてその具体化を迫るには至っていない。

一方、鈴木知事も議会多数派と対決してまで自らの意思を貫徹させようとするケースは、ほとんどない。知事就任直後は意欲的であった北海道議会の悪弊である答弁調整の廃止も実現していない。

以上、コロナ対策にあらわれた鈴木知事の動向を振り返れば、既成政党の枠組みや行動にとらわれないパーソナリティを発揮するスタイルを堅持し、そのことが当初の法的根拠と科学的根拠を欠く宣言や要請にも帰結した。一方、鈴木知事は独自の行動を基本としつつも、対中央では、菅首相との密接な関係を核とした政権与党とのつながりを維持し、道政運営では、道議会の場で既成政党との協調的な関係を構築する必要にある。その意味では、既存の地方政治・行政体制を前提とした行動様式であるし、また、歴代知事との類似性も見られる。当面は、知事と自民党・公明党との相補的な関係が続くと思われるが、菅政権の行方如何によっては、こうしたバランスが変容する可能性もある。■

(備考) 本稿を執筆するに際して、事実経過については北海道新聞(全道版・各地域版)を参照している。また、北海道新聞の関係者から貴重なお話を伺うことができた。記して感謝の意を表する次第である。本稿の記述に関する責任は筆者にある。

小池百合子都知事と中央政府の緊張関係

青山 侑

明治大学名誉教授

宿命的な対立構図

小池百合子都知事と中央政府の緊張関係が問題となっているが、都政史を繙くと、歴史に記す業績または都民の記憶に残った代表的な知事はいずれも、中央政府とは決して蜜月ではなかった。

美濃部亮吉(任期1967-1979)知事は、公害問題をめぐって政府と激しく対立し、法律を超える規制を条例によって行う「上乘せ・横出し」を強行した。当時の東京は高度経済成長を迎えて激増する自動車交通や工場の煤煙等により公害問題が深刻化し、既存の規制水準をなかなか変えようとしないうちに中央政府に対して闘う美濃部都政は都民に支持された。

しかし美濃部知事はブレインの小森武を通じ自民党の福田赳夫と水面下で密接に連絡を取り合ったり、自らの訪中の際に政府官房長官の秘密書簡を周恩来首相に渡すなど破滅的な対立に至

らない努力もしていた。

石原慎太郎(任期1999-2012)知事も中央政府に先駆け1都3県で協力してディーゼル車の排ガス規制を実施した。政府も自動車メーカーも都が唱える排ガス規制には反対だったが石原知事は煤の入ったペットボトルを振りかざして規制を実現し、これも都民の支持を得た。

一方で石原知事は折に触れ自民党の野中広務・亀井静香との連携をアピールし、羽田空港の4本目の滑走路建設では亀井静香と連携するなど、やはり破滅的な対立には至らなかった。

小池百合子(任期2016-)知事も、オリンピック・パラリンピックの会場や経費の問題で中央政府と対立したり新型コロナ感染症対策で何度か政府に先立って危機感を表明するなど一貫して対立図式を演出している。

しかしその一方では自民党の二階俊博との連携をたびたびアピールし、2度目の都知事選挙では二階が早々と小池支持を表明するなど硬軟を相手によって使い分けているように見える。

水面下では落とし所を探る動きが見えるとしても、そもそもなぜ都政と中央政府はこのように対立するのか。

一つは、中央政府は47都道府県全体のバランスを重視するのに対し、東京都における地域の実態と都民感情はそれを待っていることができないという事情がある。かつての公害問題も今日の感染症問題も、東京において最も深刻に、かつ先駆的に

あおやますし

中央大学法学部法律学科卒業。博士(政治学)。専門は公共政策。1967年東京都庁、1999年副知事。2004年明治大学公共政策大学院教授、2018年明治大学名誉教授。現在、東京都農業会議会長、令和防災研究所長、都市調査会代表など。

著書に『小説後藤新平』(学陽書房、1997年)、『10万人のホームレスに住まいを・アメリカ社会企業』(藤原書店、2013年)、『世界の街角から東京を考える』(藤原書店、2014年)など。

表れる。中央政府が動き出すのを待っているような知事は、そもそも都民に支持されない。

二つ目には、東京都は1400万人近い人口をかかえ、有権者も今では1千万人を超える。知事が、あるいは都政が有権者にアピールするにはメディアを通じるほかない。メディアは円満な関係よりも対立関係を大きく報道する。だから対立は、水面下ではなくオープンに見せる方がいい。表面では激しく対立しながら水面下で落とし所を探るのは都政の宿命である。

三つ目に、東京都は47都道府県では唯一、地方交付税を中央政府から受け取っていない。それどころか、主要な財源である法人税を多額に中央政府に取り上げられている。その金額は、2020年度と2021年度の合計で約9000億円に達するように法律で予定されている。だから都からの政府に対する発言は、時に遠慮も会釈もない。

都民は都政については中央政府に厳しい

都知事が中央政府と対立しがちなのは、恣意的に、あるいは気分としてそうしているわけではない。都民が、都政については中央政府の姿勢や政策に厳しいのである。中央政府が47都道府県のバランスを重視するのは当然のことであり、否定されるべきことではない。だがその結果、都民は中央政府の都政政策を支持しない、あるいは苛立ちを感じる人が多い。

都民が選挙できる国会議員の数は他の大部分の県に比べて人口の割にはかなり少ないので、しかもそれが合法とされているので、必然的に中央政府の政策は地方重視となる。この国政選挙の仕組みの是非はここでは問わない。

構造的に、日本の中央政府の政策は地方重視となる。だから都民は都政については中央政府の政策を支持しない傾向が強くなる。美濃部都政以降の都知事選挙における中央の政権党の勝敗をカウントしてみると、表1で示すように中央の政権党は8勝8敗となる。

これらのうち、知事が2期目を迎えるときの安定

期の選挙だったりする場合を除いて、有力な候補者が激突した激戦だけをとると中央の政権党の勝敗は、1勝4敗と分が悪い。美濃部知事の2回目、3回目の選挙においても中央の政権党は全力でぶつかっていったと思うので、そこも激戦に入れると1勝6敗となる。

その1勝も、美濃部知事が出馬せず中立宣言をした時なので激戦というには異論があるかもしれない。要するに知事が勝手に中央政府に厳しいのではなく、都民が、それも国政選挙では政権党を支持する人が多い都民が、都知事選挙では中央の政権党に厳しいのである。

政治家としての都知事の場合

47都道府県それぞれに地域特性が違うのだからそれぞれに知事の場合とは違って然るべきである。ここまで述べてきたことを整理して東京都知事として適任である条件を挙げると①民意に敏感である、②中央の権力に対抗する勇気がある、③我慢することができる、④リスクを侵すことができる、⑤大衆にアピールするため言葉を大切に使う——などが挙げられる。

これら条件は、ほかの46の道府県知事には必ずしもあてはまらない、東京都知事独自の条件である。

なぜなら東京都は、他の46道府県とは異なる以下のような特性を持っているからである。

〈東京都の特性〉

- 1 世界でも稀な巨大自治体である。都知事選挙は有権者1千万人を超え政党の組み合わせによる組織選挙は通用せず人気投票的な性格をもつ。
- 2 環境、福祉など各種の社会問題が先駆的に表面化することが多く、全体を俯瞰する政府とは政策が相違することが多い。
- 3 東京は内外の人的、経済的、文化的な交流拠点の性格をもち、相対的に住民の意識の多様化が進んでいる。

- 4 関東平野は大阪平野の約11倍の面積を有していて、直径約100kmの圏央道を基本とした都市構造が成立していて、生活、経済、物流の機能的連携が強い。そのため1都4県（東京、埼玉、千葉、神奈川、茨城）の利害が一致または交錯する場合が多い。
- 5 東京都は各省の個別の補助金等は受けるが47都道府県で唯一、一般的な財源不足に対して交付される地方交付税の交付を受けていない。財政的には自らの税収を確保することが重要である。

コロナ禍に伴う都政の課題

以上のような東京の地域特性のもとで、都政の課題は多い。コロナ禍の対策として、保健所の強化・充実に加え、まちづくりであれば屋外のレストラン・カフェを開設するための規制緩和など、各分野で転換が求められている。ただ誤解してならないのは、これまでのサービスの本質的な部分、例えば都市基盤整備やまちづくり、経済対策、世界との交流など、都に求められてきた政策は中・長期的な視点から、むしろ促進すべきで、今後もきちんと進めなければならない。コロナ禍で住宅がいらなくなるとか、移動が少なくなるという議論は成り立たない。ニーズは変化するが、元々あったニーズの多様化がコロナ禍で加速したと見るべきである。

もう一つは生活困難や格差の拡大がコロナ禍で顕在化・深刻化した部分があり、福祉政策は充実していかなければならない。都区政の役割が減少したのではなく、質的に変化して高度化していると認識することが重要だ。

そういう意味では小池知事が都政の構造改革を標榜しているのは的確である。中央政府には法人税を安くして海外の企業を誘致しようとする20世紀的な論があるが、日本の発展に必要なのは、法人税の引き下げ競争でなく、海外企業や外国人に対するインクルーシブな精神や風土だ。そもそも都庁自体が外国人にとってエクスクルーシブ（排他的）である。外国人をどれだけ雇っているのか。これ

表1 都知事選挙における中央の政権党の勝敗（美濃部都政以降）

選挙の年	当選者	政権党の勝敗
1967年	美濃部亮吉	×（激戦）
1971年	美濃部亮吉	×
1975年	美濃部亮吉	×
1979年	鈴木俊一	○（激戦）
1983年	鈴木俊一	○
1987年	鈴木俊一	○
1991年	鈴木俊一	×（激戦）
1995年	青島幸男	×
1999年	石原慎太郎	×（激戦）
2003年	石原慎太郎	○
2004年	石原慎太郎	○
2008年	石原慎太郎	○
2012年	猪瀬直樹	○
2014年	舛添要一	○
2016年	小池百合子	×（激戦）
2020年	小池百合子	×

は20世紀に未解決だった部分である。

日本人のピアプレッシャー（同調圧力）はコロナ禍対策ではマスクやうがい・手洗いで力を発揮して国際的に評価されたが、海外との関係では、異なった宗教や生活習慣、思考、働き方の人々とお互いに交流し合うところから文化や経済が発展していくので、そこに脱皮していく都政の構造改革が最大の課題である。

ニューヨークの良いところは、多くの民族で都市が構成されていて、アメリカの連邦政府の政策が移民を制限すると言っても、ニューヨーク市はそれに従わない。海外の企業が進出する動機付けになっている。ロンドンも同じである。安全性や効率性では日本の都市の方がずっと優れているが、東京が劣っているのはインクルージョンと多様性である。

一方、平成の30年間に都内で住んでいる人は16%増えたが、世帯数は47%近く増え、世帯の細分化が急速に進んでいる。東京都の今後の世帯数の予測では、いずれ単身世帯が世帯数の半分以上になる。これは大変な社会であり、かつて日本の社

会を支えていた家族福祉や家族による社会保障がなくなっていくので、社会保障ニーズは飛躍的に高まる。

新自由主義によって自己責任でやっていく考え方は一面では必要な場合があるが、自助・共助・公助のバランスが重要で、21世紀に入ってから日本の中央政府の政策は自助に傾きすぎている。

非正規雇用が企業にとっては景気後退時の安全弁になっているが、バランスの問題から言うと労働者の権利や保護を弱めていく傾向が21世紀に入ってから行き過ぎている。コロナ禍の影響で格差拡大のスピードは高まっていくので、これまでの社会保障や社会福祉政策で良いのか、ここでも構造改革が要求されている。古来、また洋の東西を問わず、産業革命以降特に、雇用の悪化と生活不安は大都市において先鋭的に表れがちである。

中央政府の問題意識との乖離

福祉政策や雇用政策に限らず、都政の問題意識と中央政府の問題意識との乖離は多方面にわたる。マイナンバーは理想的には優れたシステムであり、上手に使えば大いに自治体の手間を省くシステムであるはずだが、現在のやり方では自治体にとってはとても人手がかかるシステムである。たとえばマイナンバーの手続きに、5年たつてパスワードの登録をもう一回しなければならぬ。まったく同じパスワードでよいのに。混雑する自治体の窓口で長時間待たされる。マイナンバーのシステムは、末端では使い勝手の悪いシステムである。

戸籍も自治体にとって人手がかかるシステムであり、これこそマイナンバーに統一すべきである。全国の自治体職員が戸籍の扱いに忙殺されているのに国家においてシステムの統一が検討されていない。私はかつて、総務省のヒアリングで「そもそもイエ制度は廃止されたのだから戸籍制度は廃止し、国民の生死や親族、結婚はすべてマイナンバーに記録すべきだ。夫婦別姓どころか、婚姻による改姓も廃止すると多くの国民が助かる」と提案したことがある。

コロナ禍で10万円を給付したときに全国自治

会や区長会、市長会から制度設計についての提案が聞こえてこなかった。例えばE-TAXは預金通帳と既にひもづけされているので、取得している人はE-TAXで給付すれば何の手続きもせずに給付を受けられ、区役所も書類の検査をしなくてよかった。その種のことについて、自治体の発言が求められる。

DX（デジタル・トランスフォーメーション）について、全国の都道府県と区市町村では国の各種のシステムを自分の区市町村でカスタマイズして運用している場合も多い。今回、国が一斉に行う場合、そういうことができるのかという問題と、抜本的に変える場合は区市町村ももう一度カスタマイズする必要があるのかという問題がある。システムにもよるがたとえば23区共通でカスタマイズするとか、都道府県連合でカスタマイズすることも必要かという整理が必要だ。莫大なコストも必要になるが自治体にとって使い勝手のよい制度設計が望まれる。

そもそも区市町村の現場ではシステムのDX化が進展しても窓口では、あるいはアウトリーチした場合であっても対面サービスによる意思疎通が必要な場合が多い。そもそも窓口でやっても伝わらなくてアウトリーチしており、手当一つとっても市民の理解を得るには手間がかかる場合が多い。DXはどんどん進めるべきだが、アウトリーチや対面説明などは必ずしもなくなるという厳しい現実を知りながらやらないと、DXで経費節減が図れるという誤解に基づいて進めないほうがいい。

ニューヨーク市役所はDXをかなり進めているが、あらゆる言語に対応できる職員を大量に採用するとか、その種のことはブルームバーグ市長の時代からやっている。そういうことも合わせて議論することが必要である。

2021年都議選後の都政

本稿では主として都知事と中央政府の緊張関係について述べてきたが、都知事と都議会の関係についてはどうか。

東京都に限らず自治体の首長と自治体議会の

表2 主な都議選後の会派構成の推移

年	特徴	自民	公明	共産	民主	社会	都民	その他	計	当時の知事
1963	自民過半数	69	17	2		32			120	東竜太郎
1965	社会勝利	38	23	9		45		5	120	東竜太郎
1969	自民復活	54	25	18		24		5	126	美濃部亮吉
2009	民主大勝	38	23	8	54			4	127	石原慎太郎
2013	自民大勝	59	23	17	15			13	127	猪瀬直樹
2017	都民大勝	23	23	19	5		55	2	127	小池百合子
(参考)	選挙前議席									
2021	(4月現在)	25	23	18	6		46	8	126	

注1 民主には民進党、立憲民主党などを含む。
 注2 1965年都議選はいわゆる黒い霧解散。
 注3 都民は都民ファーストの会の略称。
 注4 都議選後の追加公認はその会派にカウントした。
 注5 2017年都議選後、補選や会派離脱で会派構成が変動した。

関係は、中央政府と国会との関係とは基本的に違う。中央政府の場合は憲法67条により、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」と定められ、議院内閣制である。これに対して自治体の場合は、憲法93条2項に「地方公共団体の長……議員は……住民が、直接これを選挙する。」と定められている。首長も議会もそれぞれ直接、市民から選ばれる二元代表制である。

したがって、都政に限らず自治体政治では与党・野党という位置づけは制度に対する誤解から生じている。中央政府の場合は、外交や軍事など、政府と議会に対立があると迅速な意思決定を妨げて国益を害する可能性があるが、自治体の場合は首長と議会をそれぞれ市民の直接選挙として、むしろ一定の緊張関係を予定している。

現に、社会・共産が支援する美濃部知事が当選したときは、社会・共産が勝利した都議会選挙のあとだったとはいえ、社会・共産は過半数を占めていなかった。青島知事が当選したときは、そもそも青島候補を応援した都議会議員はほとんどいなかった。石原知事が初めて当選したときも石原候補を応援した都議会議員はほとんどいなかった。小池知事の当選時も同様である。

そして表2に見るように、そのときの知事を応援する都議会の会派が都議選で勝つとは限らない。

極端な言い方をすれば、都民は憲法の二元代表制の趣旨に従って都知事と議会の緊張関係を求めているといたくなるほどである。

都政において人々の記憶に残る知事は、いずれも、都議会において必ずしも多数派を構成することなく、それなりの足跡を残してきた。私は都庁に入ってから50年以上たつが、その間、知事が都議会の多数会派に依拠していないことによって特段、都政が停滞したという記憶はない。仮に知事が多数会派に依拠しているからといって政策を通すのに楽をした記憶もない。ひとことでいうと、都政は、そして都知事は、政党政治の枠に必ずしもはまらないのが現実である。■

《参考文献》

塚田博康 (2002) 『東京都の肖像』 都政新報社
 青山侑 (2004) 『石原都政副知事ノート』 平凡社
 青山侑 (2007) 『自治体の政策創造』 三省堂
 青山侑 (2008) 『痛恨の江戸東京史』 祥伝社
 青山侑 (2012) 『都市のガバナンス』 三省堂
 青山侑 (2020) 『東京都知事列伝』 時事通信社

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、各省の縦割りを越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めたことである。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¹。

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²。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³。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、「それぞれの知事の方針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⁴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。

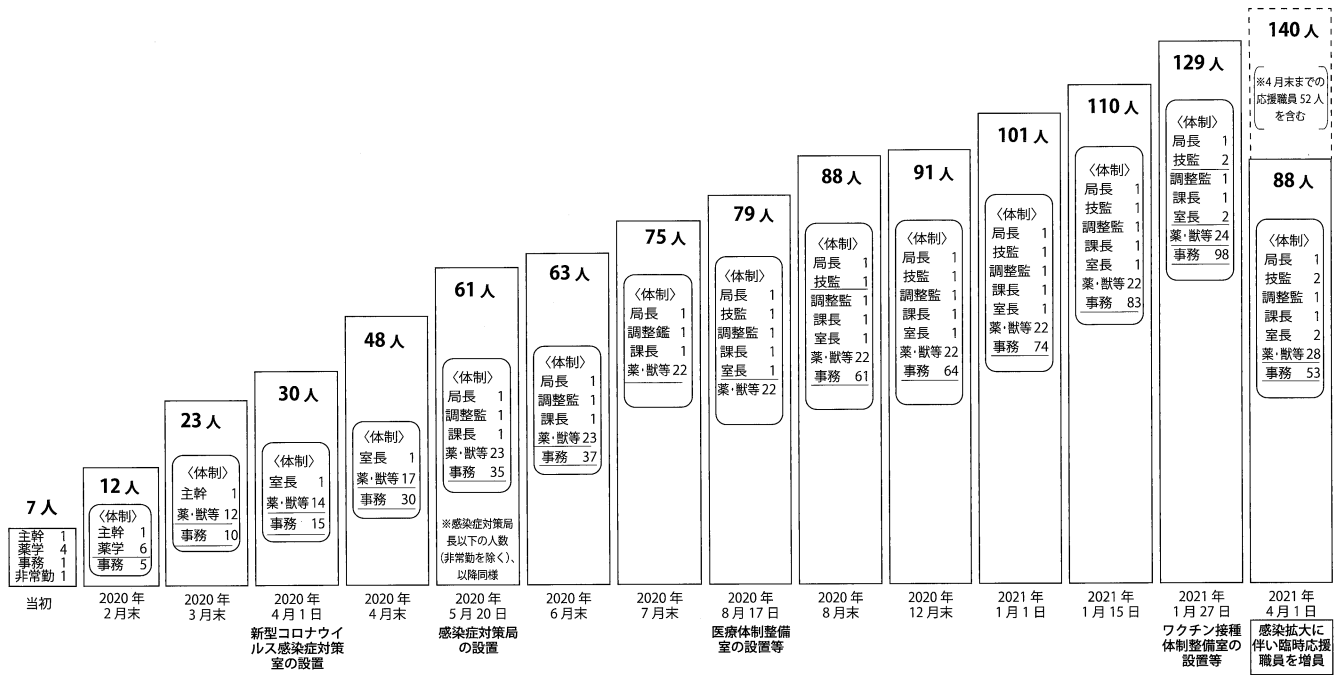
○前記のようなキャリアや2009年の経験から、戦前の日本では国がロックダウンや感染者隔離などの強い権限をもち、陸海軍等のもとに約140の病院（戦後は厚生省へ、さらに現在は独立法人化）を擁するなどの集権的体制があったが、戦後の体制では国はお金を配るだけで、都道府県にお願いするしかないということは十分理解していたので、「県がやるしかない」と当初から覚悟して取り組んだ。

○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. 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。



新型コロナ禍における 大阪府知事のメディア政治

北村 亘

大阪大学大学院法学研究科教授

はじめに

大阪府や大阪市では2010年4月に結成された「大阪維新の会」が権力の座にあり続けているが、その統治にはどのような特徴があるのだろうか。2021年4月成立の大阪府市一元化条例の成立に至る過程と2020年春以降の新型コロナウイルスへの対応過程を比較しながら、彼らの政治スタイルの特徴を分析する。

大阪市の廃止と4特別区設置を内容とする「大阪都構想」が2015年5月に引き続き2020年11月の住民投票でも否決され、その政治的な責任をとって大阪市の松井一郎市長が大阪維新の会の代表の座を退き、大阪府の吉村洋文知事が新しい代表に選出された。吉村府知事がテレビ番組で新型コロナ禍の対策について必死に呼びかける姿勢は全国的にも大きな注目を集めている。

吉村府知事は、「新しい年に最も期待を寄せられているニューリーダー」あるいは「将来の首相候補」としてしばしば評価されている（『日刊スポーツ』

2021年1月3日）。「次の衆院選後の首相にふさわしいと思う人」を問う調査においても、国会議員以外では小池百合子都知事（7位）、橋下徹元大阪市長（7位）とともに10位にランクインしている（『毎日新聞』2021年1月17日付朝刊）¹。ネットの世界も含めると、注目度は非常に高い²。

なぜ、大阪で新型コロナ禍対応に追われる吉村府知事に全国的な関心が高まっているのか。2020年以降の維新の会の政治を概観して、その政治的含意について考察する。維新の会のパワーの源泉についての研究を紹介しながら事例分析を行い、維新の会による政治が日本政治にどのような影響を与えたのかということ进行を明らかにする。

大阪維新の会のパワーの源泉

2010年4月に地域政党として出発した「大阪維新の会」は、大阪の地方政治を席捲し、2012年12月には国政政党「日本維新の会」として衆議院で議席を獲得し、全国政治にも大きなインパクトを与えている（以下、あわせて本文では「維新の会」と略記）。大阪での維新の会の強さは、次の3つの研究の流れに整理できる。

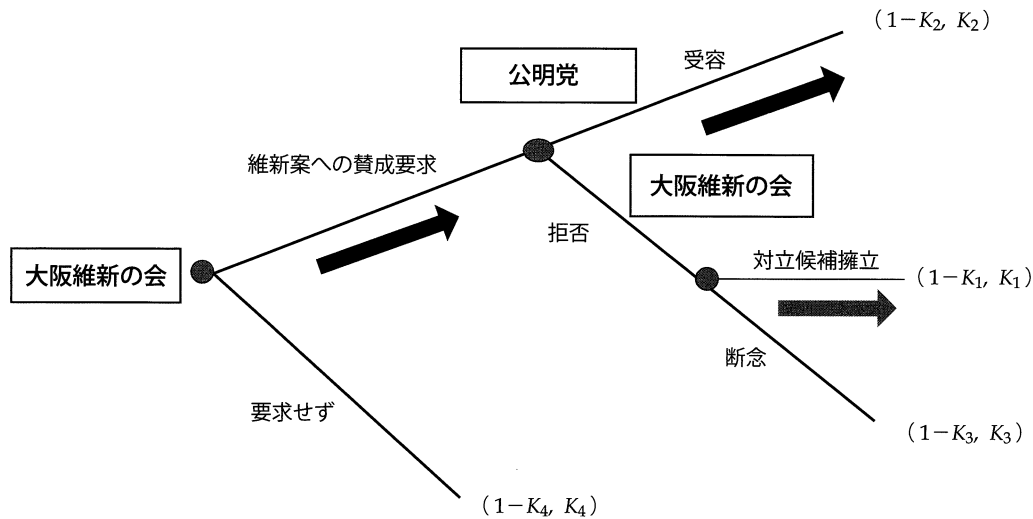
第1に、有権者レベルに着目する研究は、政治に関する膨大な情報の中で大阪の地域利益を強調する候補を有権者が合理的に選択している点を強調する（善教、2018年）。ポピュリズムで大阪での政治的展開が説明されることが多い（たとえば、内田

きたむら わたる

1998年、京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士（法学）、専門分野は行政学、地方自治論。甲南大学法学部講師、同助教授、大阪市立大学大学院法学研究科助教授、大阪大学大学院法学研究科准教授等を経て、2013年より現職。

著書に『地方自治論』（青木栄一、平野淳一との共著、有斐閣、2017年）、『政令指定都市』（中央公論新社、2013年）、『地方財政の行政学的分析』（有斐閣、2009年）など。

図表1 大阪維新の会による公明党への「有効な脅し」(2014年12月)



利得は、(大阪維新の会の利得、公明党の利得)という表記になっている。

$$K_4 > K_3 > K_2 > K_1$$

(出典) 北村、2017年、図表8より。

他、2011年；藤井他編、2015年；中北、2016年)。しかし、維新の会は、数多くの首長選挙や議会選挙で勝利しているにもかかわらず、肝心の住民投票で大阪市廃止・特別区設置は僅差とはいえ二度も葬りさられているのである。扇動されているはずの大阪市民が、住民投票では維新の会の掲げる看板政策を否定したことに對して、ポピュリズム的分析はうまく説明できているとは言い難い。他方、サーヴェイ実験による実証分析は、有権者が「維新の会」を大阪の一般的な利益を最も熱心に追求しようとする政党として認識していることを明らかにしている。維新の会は「大阪の利益」と最も密接に結びついた政党ラベルを確立している。ただ、有権者は、都構想の賛否を大阪の利益とは切り離して考えているという。このことは、大阪での選挙での強さを説明すると同時に、大阪以外での脆弱性を説明している点でも重要である。

第2に、選挙政治から維新の会の強さを説明する研究は、大阪府議会での定数削減の中で大阪市域では特に小選挙区化が進んだ一方で、大阪市議会では行政区単位での中選挙区のままであるという選挙制度の特殊性に着目する(砂原、2015年a、2015年b)。2011年の大阪府議会(全62選挙

区)では定数1の選挙区が33選挙区で最も多く、次いで定数2の選挙区が21となっている一方、大阪市議会(全24選挙区)では定数3の選挙区が8選挙区で最も多く、次いで定数5の選挙区が6となっている。この結果、大阪府議会では「維新の会とそれ以外」という二大政党化が進み維新の会が過半数の議席を占めているが、大阪市議会では維新の会は最大会派であり続けているが、過半数の議席を占めたことはない。

第3に、政党間交渉に着目する研究は、維新の会が「有効な脅し(credible threats)」をうまく行使して対立する政党に譲歩を強いるという政治的戦略の巧みさに着目している(北村、2017年)。2011年11月の府知事・大阪市長ダブル選挙での勝利以後、維新の会は大阪で低迷する民主党の支持率を見透かし、当時の民主党内閣に対して大阪都構想のための法案を成立させなければ、大阪の民主党の衆議院議員の小選挙区(大阪市内の全6選挙区)に候補者を擁立するという方針を突き付けた。2012年9月、民主党内閣は、維新の会の候補者擁立の撤回を期待して大都市地域特別区設置法を成立させて、その後の都構想をめぐる政治的機会構造を作り出した(ただ、同年12月の総選挙で維新の

会は国政進出し、民主党は大敗した)。次いで、大阪府議会や大阪市議会で自民党とともに都構想に反対する公明党に対しても、賛成に転じない場合は大阪府内の公明党の衆議院議員の4小選挙区で橋下徹代表、松井一郎幹事長が立候補する方針を伝えた(役職は当時)。衆議院の小選挙区で実は辛勝だった公明党は、維新の会の「脅し」に屈服し、都構想反対から賛成に大転換した(図表1参照)³。維新の会は、大衆煽動というよりもライヴアルの政治的プレイヤーをうまく戦略的に操作することに長けていたのである。

いずれの実証的な研究も相互排他的ではない。基本的には、こうした有権者の合理性や選挙制度の影響、そしてマルチ・レヴェルでの政党政治を念頭に置いた政党間の政治的な駆け引きの巧みさの相互作用によって、大阪における大阪維新の会の政治的優位性は不動のものとなっている。ポピュリズム的に大阪での政治的展開を説明することが多い(内田他、2011年;藤井他、2015年;中北、2016年)。しかし、ポピュリズムという操作化が難しい政治的概念を用いなくとも、既存の概念や知見をもとに実証的に説明することが可能である。この枠組みで吉村府知事への全国的な関心の高まりがどの程度説明できるのかということを検証するために、府市一元化条例と新型コロナ禍対策に着目する。

大阪維新の会の政治

(1)「有効な脅し(credible threats)」による一元化条例の成立

維新の会は、徹底して政党ラベルで支持者を囲い込んでいるために、公認を通じて政党幹部が大阪府市議会の議員の行動を徹底して統制することができる。国政選挙のタイミングで、大阪市議会で条例案の可決を左右する公明党に対して、公明党所属の衆議院議員を選出する小選挙区での候補者の擁立をちらつかせて公明党から譲歩を引き出すというのが基本的な政治手法である(図表1参照)。

このことは、2021年4月から施行された大阪府

及び大阪市の「一体的な行政運営の推進に関する条例(一元化条例)」の成立過程でも当てはまる。

2020年11月に大阪市廃止・特別区設置の住民投票に再び否決されたあと、吉村府知事は記者会見で「都構想は間違っていたんだろうと思う。僕自身は大阪都構想に挑戦することはない」と述べていた(日本経済新聞2020年11月2日付朝刊)。しかし、敗北会見から数日で、大阪市の松井一郎市長は「府市の対立や二重行政解消の必要性は理解されている」として「都構想の対案として進める」と述べて、成長戦略などの広域行政を府と市で一元化する仕組みを条例で定める意向を明らかにし、維新の会の代表に就任した吉村府知事も「二重行政にならない仕組みを条例で考えたい。府市両議会に提案することになる」と府庁で記者団に述べている(神戸新聞2020年11月6日付朝刊)。維新の会は、「都構想の簡易版」として一元化条例を推進することになった。府県から政令市に移譲された権限を再び政令市から府県に移譲するという点でも、知事が本部長、市長が副本部長を務める副首都推進本部会議を協議・決定の場にするという点でも異例な内容である。

維新の会としては、2度の住民投票に巨費を投じた責任を追及されたとしても、都市計画や交通網整備に関する権限を政令市から府に移譲する一元化条例案の成立は「大阪の利益」を重視する有権者に対して格好の政治的アピール材料となる。極論すれば、条例の内容よりも、大阪の経済成長や行政の無駄の排除という姿勢を有権者に示すことが重要であった。

しかし、府議会では過半数の議席を占めていた維新の会にとって、過半数の議席を有していない大阪市議会が相変わらずの鬼門であった。市議会での条例案の成立には引き続き公明党の協力が必要であった。そこで、条例案の内容については、躊躇することなく3度も公明党に譲歩した(日本経済新聞2021年3月25日付電子版)。まず、2020年11月初めに吉村府知事は、約430の広域事務と2000億円規模の財源の大阪市から大阪府への移管を求めるという原案を示すが、2021年1月に

は、大規模開発や高速道路・鉄道整備などの経済成長に関する7分野の都市計画権限に絞られることになった。次いで、2月には、松井市長は、総合区案の提出を公明党の意向に沿って見送ることを声明した。最後には、3月には、府に移管する都市計画の権限に市が関与するという修正にも応じた。

他方、成立については維新の会の姿勢は強硬であった。衆議院総選挙が迫ってくる中で、維新の会は、「有効な脅し」を繰り出す。松井市長は、公明党が条例案に反対すれば、次の総選挙で公明党の現職衆議院議員がいる小選挙区に対立候補を擁立する姿勢を見せたのである。公明党も支持基盤である創価学会も、斉藤鉄夫副代表を公認する広島3区などに注力するため、大阪での無用の政治的混乱を回避することを選択した（朝日新聞2021年2月5日付夕刊、読売新聞同年2月11日付大阪版朝刊）。最終的に、2月25日に大阪府議会に提出された一元化条例は、3月24日に大阪府議会でも可決し、4月1日施行が確定した（大阪市議会には3月4日提出、同26日可決）。

(2) 新型コロナ禍でのメディアへの露出戦略

大阪独自の現象であった維新の会が、新型コロナ禍を契機にして吉村府知事への関心として全国的に急速に高まっている。吉村府知事が大阪市の松井市長とともに矢継ぎ早にメディアへ発信していた点への評価も高い（片山、2020年、117頁）。しかし、大阪府にはメディアを利用して呼びかけるしか有効な対応策がないということはあまり知られていない。

そもそも日本の感染症対策では、「政治的な集合行為問題」が起きやすい。緊急事態宣言を発令する権限は首相にあり、内閣や厚生労働大臣が新型コロナウイルス感染症に対する全体的な方針を作成することも可能であるが、肝心の個別具体的な対策の立案や実施を担うのは都道府県知事であり、検査の実施や疫学調査を担うのは知事部局から自律性の高い保健所である（竹中、2020年、285-286頁）。都道府県知事は、「感染防止オペレーションの総司令官」とみなされ、メディアや多く

の人々の関心を引くことになる（片山、2020年、88頁、105-106頁）。

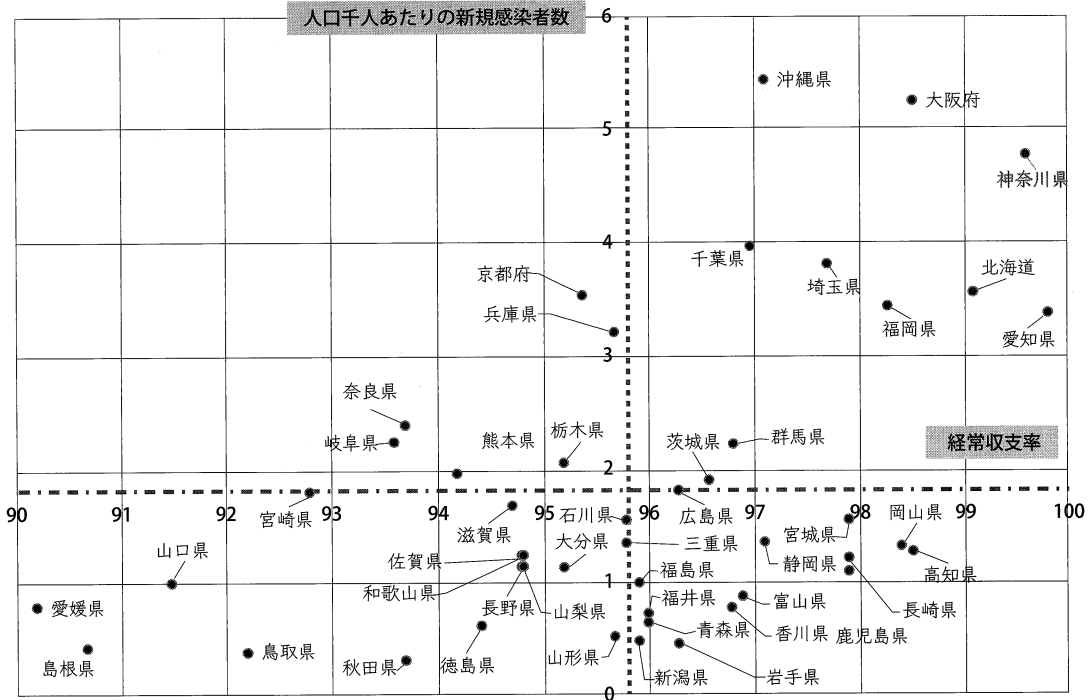
しかし、新規感染者数が急増する中で、有権者の間でどうしても知事への関心が高まる。その結果、どの知事も都道府県境を越えて蔓延する感染症に対して広域的な協力体制を構築する必要があるにもかかわらず、スタンドプレー的な独自対応をアピールしたり、近隣都道府県を批判したりして最終的には対立関係に陥ってしまうこともしばしばである。

また、大阪府に注目してみると、維新の会が主導する府政の下で公共部門は大幅に縮小しており、医療や社会保障の分野でも民間委託や補助金の削減・廃止が行われていた。そこに新型コロナ禍という外部ショックが大阪府を襲い、さらに大阪の経済を支えていた訪日外国人の特需が雲散霧消し、支出圧力だけが大阪府にかかった。大阪府は、もともと東京都に比べて財政力指数も低く、財政的な硬直化に苦しんでいたことから、感染症対策で大規模な財政支出を行うことは困難であった。

大阪府の新型コロナ禍の深刻度を理解するため、東京都を除く道府県で緊急事態宣言が発出されている期間の「人口千人あたりの新規感染者累計数（2021年2月17日時点）」に着目する。他方、大阪府の新型コロナ禍への対応能力については、弾力的に支出をコロナ対策に振り返ることができるかどうかを見るため、「経常収支比率（令和元年度決算）」に着目する。地方税や地方交付税などの経常的な収入に対して人件費や扶助費、公債費などの経常的な経費がどれだけ圧迫しているのかを示すわけであり、財政的な瞬発力が必要とされるコロナ対策では重要な指標だと考えられる。

46道府県を比較してみると、大阪府はやはり突出して新規感染者数も多いカテゴリーであるにもかかわらず、経常収支比率としても非常に財政が硬直化している状態であることがわかる（図表2参照）。新規感染者数は多いが財政硬直度がやや低い沖縄県と、財政的に硬直化が著しいが新規感染者数がやや低い神奈川県との間で、大阪府は「バランスよく悪い状態」にある。

図表2 東京都を除く46道府県の経常収支比率(%)と新規感染者数(人)



(注) 東京都は人口千人あたりの新規感染者数は7.8人と非常に高いが、経常収支比率(適正水準70~80%)は74.4%であり、次々に拡大していく感染対策に柔軟に予算を組み替えて投入できる状態にあった。他方、46道府県の経常収支比率も90%を超えていた。そこで、東京都を図表から除外した。なお、都道府県の感染症対策力を考える際に財政的な豊かさを示す財政力指数や医療従事者数(人口千人あたりの薬剤師を除いた医療従事者数)でも同様に散布図を作成したが、大阪府が厳しいポジションにあることに変わりがない。

(出典) 筆者作成。経常収支比率については、総務省ホームページ(令和元年度地方公共団体の主要財政指標一覧、「全都道府県の主要財政指標」)を参照し(最終アクセス日時:2021年2月21日)、新規感染者数についてはNHK特設サイト新型コロナウイルス「都道府県ごとの感染者数の推移」を参照した(最終アクセス日時:2021年2月24日)。なお、データ収集について、大阪大学大学院博士後期課程に在籍する須川忠輝氏の協力を得た。

2020年3月上旬から大阪府は、急増する新規感染者への対応に追われていく(竹中、2020年、109-110頁)。大阪府は、2020年4月に休業要請に応じた事業主に対して東京都と同額規模の支援金の支出を発表した。しかし、補正予算を組んで単独で対応できた東京都と異なり、大阪府は府内市町村にも半分負担させることを一方的に発表した。市町村は府の態度に不満を抱きながらも深刻な事態ゆえに同意し、辛うじて実施できたという状態であった。

財政支出に耐えきれない大阪府は、2020年5月には休業要請解除のための「出口」を探すべく「大阪モデル」と呼ばれるような客観的な数値基準の作成を熱心に訴えていた。大阪府は、膨大な新規感染者や重症者への対応に追われながらも中小事業者や飲食店などの個人事業主への支援にも追われ、他方で、もともと硬直化した財政状況

の中で公務員の人件費や福祉支出である扶助費をさらに削減して財源を捻出するというわけにもいかなかった。

2020年7月に約24億円かけて重症患者を60床受け入れる施設として華々しく打ち上げたコロナ重症化センターの設置も非常にお粗末であった。結局、医療従事者の確保がうまくいかず、自衛隊などに看護師派遣要請をしてようやく同年12月に設置にこぎつけたが、当初より重症患者受入最大人数を30床とせざるをえず、しかも、のちにはそれすら縮小していたという。最終的には13床すべてが満床となっていた。さらに当初2年間の開設予定であったにもかかわらず、2021年3月末でのセンター閉鎖を検討していたことも明らかになった(2021年4月8日フジテレビ系情報番組『めざまし8』出演中の発言)。

新型コロナ禍への対応は、大阪府の置かれた

社会経済的な制約に左右され、維新の会の得意な「有効な脅し」による政党間交渉では解決できない課題であった。だからこそ、大阪都構想の推進で培ったメディア戦略しか吉村府知事には打開策が残されていなかった。吉村府知事は、頻りにテレビ番組に出演し、防護服の代用品として雨カッパの提供を求めたり、うがい薬による殺菌効果を喧伝したり、マスク着用の会食の呼びかけたり、大阪府として何かをしている感を出そうとしている。2021年4月には市中の4万ともいわれる飲食店舗にウイルス対策を呼び掛けるという「見回り隊」構想を打ち出し、試行錯誤の中で実施されている。

予算を使わずに有権者にアピールできる点で、テレビ番組に出演して刺激的な発言を行うことは吉村府知事にとって政治的に重要であった。東京都での新規感染者数が減らないことに苛立った東京都民は、連日メディアで訴える吉村府知事に好感を抱いたのかもしれない。まさに「隣の芝は青い」ということであろう。いずれにしても、吉村府知事の支持が全国区になったのは、皮肉にも大阪府での新型コロナ禍の深刻さとその対応のためのリソースが非常に限られているということに由来している。

日本政治における 政治的イノベーション

維新の会は、「有効な脅し」の活用による政党間交渉で政治的な困難を打開することには長けている一方で、新型コロナ禍への対応のように社会経済的な課題が大きいのに財政的な対応能力が十分でない場合は有権者へのアピール手段としてメディアでの露出戦略しか採りえなかった。しかし、皮肉にも、社会経済的な制約の中で、吉村府知事がテレビ番組などへの出演する戦略を中心にしたことによって全国的な関心を高めることに成功した。

大阪の利益を最も強調する政党として有権者に認知されている維新の会は、いくつかの点で日本政治において政治革新をもたらした。第1に、地方政治で自らの意向を貫徹させるためには、首長選挙の勝利だけでは不十分であり、議会の過半数の議席を握ることが重要であると結成当初から考えていた

点である。実際に大阪府知事や大阪市長の選挙だけでなく、大阪府議会や大阪市議会に候補者を擁立して過半数の議席を占めることを常に目指して行動している。地方統治のための権力をどのように調達するのかということを理解している政党である。

第2に、政党ラベルで選挙を行う本格的な政党として幹部中心の政党構造を作り上げた点である。「大阪の利益」を声高に主張する政党として維新の会のことを有権者は認知している。何度も選挙を繰り返すことで、有権者は「信者」と言われるほどの強い一体感を維新の会に示している。だからこそ、創設メンバーの中心であった橋下徹市長が2015年5月に政界引退を表明した後も維新の会は衰えることはなく、2019年3月に大阪府知事と大阪市長が同時に辞職して4月に府知事が市長に立候補し、市長が府知事に立候補するという「クロス選挙」が実現できたのである。維新の会という政党ラベルさえあれば、短期間で候補者の差し替えという政治的にアクロバティックな決断も容易にできて確実に両者ともに当選させるという点で、自民党とは異なる政党構造が出来上がっている（自民党については、中北、2017年を参照）。党幹部が有権者を動員して一般議員を完全統制できる「人民投票的な政党組織」と言えるかもしれない。

第3に、政党ラベルで有権者を動員することが容易になっているために、地方統治のために必要な場合は、組織化された国政政党に対して国政選挙での敵対候補の擁立をちらつかせて地方政治での譲歩を引き出すことができるという点も重要である。大阪府議会では大阪市内での事実上の小選挙区化していることから過半数の議席を占めているが、大阪市議会では大阪市内の行政区単位の中選挙区制度の下で過半数の議席に届かないことが常態化している。大阪府下で貴重な衆議院の4小選挙区の議席を抱える公明党にとって、衆議院議員総選挙のタイミングが近づくと維新の会の候補者擁立の動きは「有効な脅し」として機能する。結果として、これまでも大阪都構想では180度の方針転換を行っている。ただし、総選挙のタイミングが遠ざかると、公明党への脅しの有効度は

低下してしまう。

大阪では維新一強体制と呼ばれる体制が出来上がり、それは政治的なイノベーションを伴っていた。大阪の利益を代表する政党と認知されているがゆえに、大阪以外では支持を広げることが難しいと指摘してきたが、今後はどうなっていくのかということについて最後に考察しておく。

ひとつには単独拡大もありえるだろう。兵庫県南東部や奈良県北西部では、大阪に通勤通学し、地元よりも大阪に関心をもっている有権者も少なくない。新型コロナ禍での吉村府知事のメディア露出の効果で大阪の周辺地域でも支持が広がっている。このような地域で維新の会が勢力拡大する余地もある。また、東京都や愛知県のような大都市圏では、地域政党の台頭の芽もある。各地域政党を架橋するような政治的プレイヤーが出てくれば、国政でも各地域政党の緩やかな連合体ができるかもしれない。

他方で、維新の会が徹底した地域政党として大阪限定の自民党のパートナーになるという展望もあろう。ドイツのキリスト教民主同盟におけるバイエルン州のキリスト教社会同盟を目指す戦略である。ただし、自民党からすれば、公明党とすでに国政レベルで連立を組んで20年近く経つことから、憲法改正という争点以外で維新の会を政権内部に取り込むメリットは小さい(中北、2019年)。むしろ、自民党にとって、大阪でのみ強い維新の会を自民党大阪府支部連合会に置き換えることで、本来は維新の会と政策距離が遠い公明党を大阪以外の大都市圏で離反させてしまう可能性もある。むしろ、自民党からすれば、維新の会は与野党協議での「政権の友党」としての必要性が高いように思われる。

維新の会にとっては、大阪での強さを基盤にしてどこに向かうのであろうか。大阪から全国区に発展しつつある維新の会にとって、まさに現在が正念場である。■

《注》

- 1 前年の2020年6月には、選択肢を示さないで「次の首相にふさわしい人」についての世論調査で、石

破茂元幹事長、安倍晋三首相(当時)に次いで吉村洋文知事は河野太郎防衛大臣(当時)とともに3位であった(『毎日新聞』2020年6月20日付朝刊)。

- 2 ジャーナリストの吉富有治は、芸能人や一般人によるブログやツイッターといったネットでの書き込みなども含めて吉村府知事や維新の会を高く評価する議論を紹介している(吉富、2021年)。ただ、吉村府知事への高い評価とコロナ禍対応での実績との乖離について、吉富の評価は厳しい。
- 3 「常勝関西」と豪語している公明党であるが、大阪府内で同党所属の衆議院議員を出している4小選挙区をよく見ると、2009年総選挙ではすべての議席を失っており、2012年総選挙ではかろうじて4議席を復活させているが、2014年総選挙でもやはり4割の得票率で辛うじて当選させている議員もいた(北村、2017年、図表7参照)。これでは、維新の会から有力候補を擁立されると、公明党としては所属議員の落選の危機が再び迫ることになる。維新の会と激しく対立していたときでも、2011年や2014年の大阪市長選挙で維新の会の橋下徹候補に投じた公明党支持者は10%程度いたと推測できる。また、公明党の政治家の気質も、むき出しの政治闘争には馴染まないのかもしれない(薬師寺、2016年)。

《参考文献》

- 内田樹・山口二郎・香山リカ・薬師院仁志(2011)『橋下主義(ハシズム)を許すな!』(ビジネス社)。
片山善博(2020)『知事の真贋』(文春新書・文藝春秋)。
北村 亘(2017)「実証政治分析におけるポピュリズムと合理的選択制度論：大阪都構想をめぐる政治2010-15年」『阪大法学』第67巻第1号、1-37頁。
砂原庸介(2015a)『民主主義の条件』(東洋経済新報社)。
—(2015b)「選挙区割り」と地方政治：大阪の事例研究、『阪大法学』第65巻第2号、509-535頁。
善教将大(2018)『維新支持の分析』(有斐閣)。
竹中治堅(2020)『コロナ危機の政治』(中公新書・中央公論新社)。
中北浩爾(2016)「日本における保守政治の変容—小選挙区制の導入と自民党」、水島治郎(編)『保守の比較政治学』(岩波書店)、245-272頁。
—(2017)『自民党』(中公新書・中央公論新社)。
—(2019)『自公政権とは何か』(ちくま新書・筑摩書房)。
藤井聡・村上弘・森裕之(編)(2015)『大都市自治を問う』(学芸出版社)。
薬師寺克行(2016)『公明党』(中公新書・中央公論新社)。
吉富有治(2021)「維新・吉村府知事人気とは何なのか?無検証で持ち上げるメディア、そこに映る印象だけで「英雄」を待望する愚」、『ハーバー・ビジネス・オンライン』、URL:https://hbol.jp/218033?fbclid=IwAR33o3JuIvLaWJwx0djMSQ3XFInODH4tMjs_o4UiXNp6ART9cjHmbJg46Js (最終閲覧日2021年3月30日)。

「オール沖縄」と沖縄県知事

島袋 純

琉球大学教育学部教授

はじめに

地方首長が国の政策決定に影響力を与えようとしてきた政治的問題や争点は、これまで多々あったが、沖縄においては、国際都市形成構想を打ち立て、普天間の撤去に着手した大田県政以来、主として米軍基地の問題であるが、国との激しい対立と交渉あるいは妥協は、沖縄県知事に課せられた逃れられない役割といていい。なぜこうも激しく国に対峙し厳しい交渉をしていかざるを得ないのか、それに対する一考察である(島袋純2015:2-22)¹。

合意を反故にされた99年沖合案と「オール沖縄」の誕生

1999年に名護市と沖縄県及び国は、普天間基地の代替基地として辺野古に特定条件の遵守を条件に新基地を建設していくことで合意した²。1998年には自民党沖縄県連の幹事長を務め、大

田県政を倒し稲嶺恵一保守県政を生み出す立役者となった翁長雄志氏は、選挙の際の「撤去可能な」という条件付きの辺野古移設公約の立案に関わり、その後1999年には、稲嶺県政主導で立案し政府・国政与党との合意を取り付けた辺野古の新基地建設案にも大きな役割を果たしたことが良く知られている。1999年の合意の条件というのは、辺野古沖合2キロへの建設、15年の使用期限設定とその後の県管理の民間飛行場への移管というものであった(以降「99年沖合案」とする)(琉球新報1999年12月12日付け)。

99年沖合案を完全に反故にし無視した形で、防衛省と在日米軍の間で、辺野古崎周辺及び大浦湾を埋め立てるというまったく別の案が検討されていることが2005年末に明るみにされ、2006年5月以降、政府にとってはそのみが辺野古の基地建設に関する唯一の案とされるようになる。これには、使用期限も、県への移管もまったくない、国所有の埋め立て地で恒久的な基地とする案である。

当然ながら、99年沖合案の合意当事者である岸本名護市長及び稲嶺沖縄県知事は、地元の「頭ごなし」の建設案として激しく反発した。しかしながら、同時期に防衛省は米軍再編交付金制度の創設などで地元対策を押し進めた。岸本氏の後継者として、頭ごなし案への反対を公約として2006年初頭に当選した島袋吉和市長は、V字型滑走路への変更を求めるなど容認を前提に交渉を進め、2006年5月に現行の辺野古崎及び大浦湾のV字

しまぶくろ じゅん

早稲田大学大学院政治学研究科博士課程満期退学。博士(政治学)。専門は行政学・地方自治論。

琉球大学教育学部助教授を経て、2007年4月より現職。著書に『沖縄が問う日本の安全保障』(共編著、岩波書店、2015年)、『「沖縄振興体制」を問う』(法律文化社、2014年)、『リージョナリズムの国際比較』(啓文堂、1999年)など。

埋立案(以下、「現行埋立案」とする)に賛成し、それを受けて正式に日米政府の合意が形成された。

2006年末の知事選においては、稲嶺恵一氏の後継となった仲井眞弘多知事は、「現行のV字形案のままでは賛成できない」としながらも、県内移設もあり得ると示唆しあいまいの姿勢を示していた。(琉球新報2007年10月24日付け)。しかし、辺野古移設の容認を明言したことはなく、自民党県連もその意思を示したことはなかった。2010年の現行埋立案をかかげて二期目に挑んだ島袋名護市長は、反対する稲嶺進氏に敗れると、もはや現行案に公式に賛同する首長や議員は殆どいなくなった。

他方で2006年から2013年にかけては、国は新たな補助事業を増大し現行埋立案の受け入れの醸成に努め、現行案のための環境アセスなどの準備が暫時進行していた。にもかかわらず、沖縄では辺野古現行案の容認を明示して、首長選挙、国政選挙に勝利した候補者はおらず、また、県議会においても、現行案の受け入れの可能性を示していた知事を支持していた当時の県政与党(自民党及び公明党)は、2008年6月の選挙において大敗し少数に転落するなど、現行埋立案に容認や賛成を明示できる状況になかった。

さらに、2009年総選挙において、県外移設を公約として掲げていた民主党政権が誕生する³。国政レベルで辺野古建設の見直しが検討されるようになった。同じ総選挙において沖縄選挙区において自民党は全敗し一人の当選者も出せなかった。さらには、2010年1月には、現行埋立案を進めていた島袋名護市長が落選し、反対派の稲嶺進市長が誕生した。

名護市長選を落とした自民党沖縄県連では、民主党政権において国が進めていない辺野古基地建設を、沖縄において進める理由はないとして、2010年1月、正式に県外移設、つまり、辺野古移設反対を組織として決定した(琉球新報2010年2月4日付け)。下野し野党にあった自民党中央においても、政権にないことから問題が起きるわけでもなく沖縄県連の決定を黙認する状況であった。

その後自民党沖縄県連が公認する国政を含む

すべての選挙候補者は、普天間基地の県外移設、すなわち辺野古移設反対を公約として掲げる。2010年11月の沖縄県知事選挙もまた、当時現職の仲井眞氏は、現行埋立案の反対を公約として立候補した。こうして沖縄においては、自民党県連を含むすべての政党、党派と経済団体などの主要団体がすべて辺野古反対を唱えることになったが、2011年末には、12年後半、欠陥機としてオスプレーの普天間基地への配備が公式に発表されたことがさらに反対を強固なものとした。

オスプレーは、事故多発の欠陥機として有名になった機体であり、その配備に多くの県民は危機感を持ち、2012年9月オスプレー配備・辺野古反対県民大会が開催される。この大会を準備した実行委員会は、すべての党派代表、主要組織代表、地方四団体代表など組織代表から構成されたものであり、これを「オール沖縄」と呼称していた。この実行委員会は県民大会終了後も解散せず、2012年10月1日にオスプレーは普天間配備が強行されたことを受けて、配備撤回と普天間基地の閉鎖と県外移設に焦点をあてて運動を継続することとし、2013年1月には、安倍総理にこの三点を内容とする建白書を提出し、さらには、党派代表組織代表らの実行委員会による東京行動(デモ行進)が行われた。その時に、建白書に保守系を含む全市町村長、議長、主要団体の同意を取り付け、建白書を安部首相に直接手交したのが翁長雄志那覇市長(当時は自民党所属、市長会会長)であり、オール沖縄の代表として期待を背負うことになっていった(琉球新報2013年1月29日付け)。

国との対峙、圧倒的な介入と懐柔

国の方では、県外移設を公約とし実際に模索した鳩山政権が、党内及び政府内の辺野古への回帰の動きを押さえることができず、2010年5月には県外移設を断念し、さらにはその責任をとって、辺野古建設推進へと転換し同時に辞職してしまった。したがって、2010年5月以降は、国と沖縄の意思、まったく相反し対立する事態になったので

ある。その後の民主党、菅、野田政権は、辺野古移設推進に帰したが、仲井真知事が提案した新たな沖繩振興の仕組みと補助を提供することによって、沖繩側の譲歩を引き出すという展開であった。そこに、2012年11月には安倍第二次政権が誕生する。以降、辺野古の新基地建設は加速的にすすめられました。2013年初頭の沖繩建白書と東京行動が要請した内容とは、まったく逆に応える方向で、自民党沖繩県連、沖繩選出の国会議員を含めて極めて厳しい、沖繩への対応となった。

まず、沖繩選出自民党国会議員の辺野古容認への政策転換である。当時の石破幹事長は、幹事長の力を最大限活用して、政策転換を飲ませたと言われている。2013年11月25日、自民党本部において石破茂幹事長が首をうなだれる5人の自民沖繩選出国会議員を引き連れて、その議員らがすべて辺野古容認となったことを得気に話すその傍らで、首をうなだれた様子の議員の写真が象徴的であった（琉球新報2013年11月26日付け）。続いて、2013年11月27日には自民党沖繩県連が政策転換の発表を余儀なくされた。普天間の移設はあらゆる方法を検討するということがあったが、辺野古移設を含む、ということが明言され、実質的には容認という意味に過ぎなかった。

こうして、着々と現行埋立案反対の「オール沖繩」的な団結は、切り崩され、最終的には2013年12月、沖繩県知事が認めることになる。沖繩振興予算の交渉という名目で上京し、体調不良ということで入院していた仲井真知事の元に政府関係者が頻繁に訪れ秘密裏の交渉が進み、12月27日、仲井真知事は、沖繩への補助の増額を勝ち取り「良い正月を迎えられる」として、辺野古埋め立て承認への方針転換を明言した（琉球新報2013年12月28日付け）。

こうして一度は、まさしく「オール沖繩」的な全党派、すべての有力団体、すべての市町村を網羅した辺野古移設反対の沖繩県での合意は、政府与党の資源を屈指した切り崩しによって失われ、自民党県連とその支援母体の多くは、政府の圧倒的な支援や補助を充てに政策を受け入れる。しかし、オー

ル沖繩を形作る上で中心的な存在として活躍していた翁長雄志氏と近い自民党議員や党員は除籍されあるいは離党し、支援者・支持団体は辺野古移設を拒否し続けた。島ぐるみ闘争や自治権闘争のおりなど、戦後の沖繩では権力の押し付ける難題に最終的には妥協を受け入れる側と、この問題は妥協できない受け入れられないとする側がたびたび対立し分裂を繰り返してきたが、沖繩の保守は再び分裂したのである。正確に言えば政府与党の圧倒的な力で、引き剥がされ取り込まれた勢力が生み出されたといえることができる。

翁長雄志氏は、99年沖合案は15年の使用期限とその後の県への移管が重要であり、県民の財産となるが、2006年の現行埋め立て案は、その条件がなく、永遠に国有の軍事基地として沖繩に残ることになる。それが意味するのは永遠に軍事基地として沖繩が存在し続けるということであり、そういう沖繩を子孫に押し付けることはできないと強調した（琉球新報社2018：107-108）（琉球新報2019年7月30日付け）。この考えに同調する保守系の議員と支持者らは、翁長氏と行動を共にし、自民党を離れ、社民党・社会大衆党・共産党などとともに、新たな政治の枠組みである現在にいたる新たな「オール沖繩」的な政治勢力を形作るようになった。

翁長県政・玉城県政を生みだした「オール沖繩」

自民党による辺野古建設強行のための自民党沖繩県連及び県連所属議員への圧力が強化され、文字通りの「オール沖繩」的な反対運動は二度と結成されることはなかった。しかし、解散後から県民世論や有識者からは、自民党公明党が組織として加わる見込みは全くないものの、この再結成が強く望まれ、県内メディアもその声を報道していた。その中で模索されたのが、組織単位での参加ではなく、個人単位での参加にもとづく全県的な組織として自民党公明党の党員や支持者の参加も歓迎するという「オール沖繩」的な市民運動組織の結成である。「沖繩建白書を実現し未来を拓く島ぐる

み会議」が2014年7月に多くの保守系政治家や支援者を含めて結成され、市町村単位と同様な組織も次々と結成されていきましく全県的な動きになっていった(沖縄「建白書」を実現し未来を拓く島ぐるみ会議2014)。それが、2014年の翁長知事を生み出す大きなうねりに直結していった(沖縄タイムス2014年6月8日付け)。

しかしながら、辺野古基地建設反対のための保守系支援者や自民党公明党支持者の個人参加を歓迎するという組織は、表立って直接選挙のための政治的運動体にはなりえない。2014年11月には辺野古建設推進を掲げる現職の仲井真氏に挑戦した翁長氏の選挙では、既存の各政党、政治団体、支援団体等が、極めて緩やかに連携しつつそれぞれ独自の選挙運動を行っていたと言える。その後、島ぐるみ会議の役割は、既存の組織の代表から構成される「辺野古新基地を造らせないオール沖縄会議」(通称「オール沖縄会議」)にとって替られるが、辺野古阻止のための運動体であるという性格をそのまま引き継ぎ、候補者選定の手続を行い選挙活動を行う政治組織として発展することはなかった。オール沖縄会議に参加する主要政治団体から構成されるものの、基本的には別の候補者選定の会議体を選挙の都度設置していく形である。市町村の選挙においては、全県レベルの「オール沖縄会議」参加団体代表の意向よりも市町村レベルでの合意形成が優先される。

したがって、その後の選挙もすべて既存の政党及び支持団体間の極めて緩やかな連合にすぎない。2018年8月、翁長知事の死去に伴い、オール沖縄側は、候補者選定のための調整会議を設置したが、翁長氏の遺した意向として玉城デニー衆議院議員の知事後継への指名があったとして調整会議は知事選候補者を玉城デニー氏と発表した(琉球新報2018年8月20日付け)。その県政の誕生の選挙も各政党や支援団体が極めて緩やかな連携の元にそれぞれが知事選を戦う選挙の仕方であった。そしてその後の国政や首長選挙においてもまたその都度候補者選定の仕方が変遷し、合意ができない場合は分裂することもあり⁴、確固たる政治組

織や定まった手続は、今なお存在しない。県政においては、辺野古基地建設の反対で一致することができたとしても、他の争点は必ずしも一致しない場合もあり、知事を支える安定した与党とも言い難い。

まとめ

国と自治体の関係においては、例えば、コロナ禍の国と自治体の関係は、感染者の増大を迅速に抑えていくという目的が一致しており、一見派手に見える対立や紛糾も、また主導権争いにせよ、目的は同じ方向を向いており、その解決は双方にとってプラスとなるいわゆるWIN・WINの関係になりうる。

しかし、沖縄の米軍基地問題は、軍事的な理由をどうにかこじつけて、沖縄に米軍基地を押しこめ、恒久的な存在とすること以外目的がない。まったく代替案を検討することを拒否する日本政府及び与党は、基地建設ありかなしかのゼロサム・ゲームの枠にはめたまま、沖縄側と対峙する。

その主たる手段は圧倒的な力から成るものであり、沖縄振興の特別財政措置、すなわち財政的な特別な仕組みとその増減による介入と統制、選挙への支援、さらには、政府寄りのメディアによる操作、世論喚起、ネット利用、反対運動に対する警察や海上保安庁による暴力的な弾圧、逮捕監禁と、裁判所判決による正統化など、多種多様な方法と機関による基地に関する国策の押し付けと正統化が進展している。

それは、沖縄の辺野古基地建設への反対運動や自治体、議会、研究者等の反対の主張を矮小化する、論点をずらす、意味をすり代えることなどを伴うものであり、政府に反対する側の方の短絡さ、無理解、無能、悪意を強調することを伴って、沖縄ヘイトの源流になっている。しかし、それは、現行埋立案容認に回った側からすれば、後ろめたさを縮減し、自己正当化につながる。国策の側へ引きはがされ取り込まれたもの達も積極的に現行案の受け入れを自己正統化するために取り入れ、対立は激しさを

増している(沖縄タイムス2020年6月17日付け)。

基地と関連性が強い特別な支援の仕組みで目に見える利益の元に、組織化も進展する。一方、反対する側には、環境、人権、民主政や自治の擁護、以外利益は見通せず反対の利益も拡散し、組織化も進展しない。「オール沖縄」という政治勢力もまたいくつかの既存の政治的集団が、その都度の選挙ごとに合従連衡を繰り返す。基地建設の是非をゼロサム・ゲームの枠に押しこまれたまま、沖縄県知事はこのような「オール沖縄」を支持基盤として、国と対峙し続けている。■

《注》

- 1 沖縄を日本の一県、つまり単一制国家における自治体の一つとしてとらえる、あるいはその前提で中央地方関係としてとらえること自体が深刻な問題をもたらしていることに留意する必要がある。
- 2 99年沖合案及び現行埋立案に関する移設問題

の経緯は、以下のサイトに負う。名護市役所「移設問題の動向(年表)」<http://www.city.nago.okinawa.jp/kurashi/2018071900226/>。

- 3 民主党は、2008年の県議会議員選挙で4人の当選者を出し、沖縄においても野党の中心的存在になる可能性があったが、2010年5月の鳩山政権の県外移設断念、辺野古移設への回帰をきっかけに支持基盤を失い、沖縄県議会議員の3人が相次いで離党し沖縄での影響力を失った。当時の民主党所属の県議会議員で、現在に至るまで立憲民主党に所属する県議会議員はいない。
- 4 2017年1月の宮古島市市長選挙における「オール沖縄」側の分裂。

《参考文献》

島袋純(2015)「中央地方関係の中の沖縄なのか」日本行政学会編『沖縄を巡る政府間関係』(日本行政学会年報)ぎょうせい。

琉球新報社(2018)『魂の政治家翁長雄志発言録』高文研。

沖縄「建白書」を実現し未来を拓く島ぐるみ会議編(2014)『辺野古って、なに? 沖縄の心はひとつ』七つ森書館。

