

# 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が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。