

EAA Forum 11

 EAA Booklet - 18

East Asian Academy For New Liberal Arts  
Joint research and education program  
by The University of Tokyo and Peking University

## コロナ危機と未来社会

具裕珍 編





EAA Forum 11



**EAA Booklet -18**

East Asian Academy For New Liberal Arts  
Joint research and education program  
by The University of Tokyo and Peking University

## コロナ危機と未来社会

具裕珍 編

E A A

# Contents

序文 中島隆博 iii

- 1 コロナ危機下の政策過程  
—— Covid-19 第一波の対応を例に（石垣千秋）……………3
- 2 韓国政府の COVID-19 初期対策  
—— 疫病管理本部主導の政策決定とその背景（朴志善）……………17
- 3 コロナ危機と自民党政権  
（対談者：パク・ Cholヒ×内山融、モデレータ：中島隆博）……………31
- 4 コロナ危機における規制政策  
—— 危機管理とリスク管理の観点から（早川有紀）……………47
- 5 コロナ危機と財政政策（田中雅子）……………63

あとがき 具裕珍 85

執筆者紹介 88

# 序文

中島隆博

東京大学東アジア藝文書院（East Asian Academy for New Liberal Arts, EAA）は、30年後の学問のあり方を見据えて、東アジアから新しいリベラル・アーツを発信していく教育・研究プラットフォームとして、2019年から活動を広げてきました。そのなかで、若手研究者の研究活動を奨励・サポートする活動も行ってきました。若手研究者の海外研究発表の支援や若手研究者が中心になる研究会の促進が代表的です。2020年に入って誰もが予想しなかった新型コロナウイルス感染症の拡大があったのですが、それにもかかわらず、その教育・研究の活動はより活発になりました。このEAAブックレットはその成果物の一つです。

EAAでは、「世界哲学」、「世界歴史」、「世界文学」とともに、「未来社会と環境・健康」も視野に入れて学問のあり方を模索しています。今回はEAA特任助教の具裕珍さんの企画で、若手研究者を中心に「コロナ危機と未来社会」を考える一連の研究会が試みられました。2020年7月30日に「コロナ危機と医療・介護政策過程」、2020年10月6日に「コロナ危機と自民党政権」、そして2021年2月15日に「コロナ危機と規制・財政政策」と開かれました。そのスピンオフとして企画された「コロナ危機と自民党政権」には、わたしもモデレーターとして参加させてもらい、ソウル大学のパク・ Cholヒ先生と総合文化研究科の内山融先生と対談を行いました。それ以外の会では若手研究者に集まっただき、医療政策の国際比較やリストと規制の問題、財政政策をめぐるの議論をしていただいています。いずれもコロナ危機を経て、未来社会を考える上に重要なテーマであると思われます。

「コロナ危機と自民党政権」の会で、コロナ危機下での民主主義を考えたことを思い出します。民主主義をアップデートする条件として議論されたのが、極端にならない中間層の強化や均質を強いられない多様化というものでした。学問も同様ではないかと思います。若手研究者を励ますのは学問の中間層の強化と多様性を確保することだと思います。EAA がそのようなプラットフォームになることを、東アジア藝文書院の院長として、また学問の先輩として嬉しく思います。この喜びがこの EAA ブックレットを手にとっていたいただいた方々にも伝わることを願っております。

---

# コロナ危機と未来社会

石垣千秋

朴 志善

パク・チヨルヒ

内山 融

中島隆博

早川有紀

田中雅子

---





## 1

## コロナ危機下の政策過程

Covid-19 第一波の対応を例に<sup>1</sup>

石垣千秋

## 1. 新型コロナウイルスによるパンデミック

2020年3月11日、世界保健機関（World Health Organization：以下、WHO）から新型コロナウイルスによるパンデミック宣言がなされた。新型コロナウイルス（正式にはSARS-CoV2：以下、Covid-19）は、2019年12月に最初の感染者が中国の武漢で確認された、人類が初めて遭遇する感染症である。

ワクチンや治療薬が見つからない状況での感染拡大とそれによる死者の増加に対する各国の対応は、グローバル化した世界には一見そぐわないと思われるものであり、欧州でも国境封鎖、都市封鎖（ロックダウン）が相次いだ。特に市民の行動の自由の制限、また経済活動の抑制への影響が検討されたものの、多くの欧州の先進国が何等かの国民の活動制限に踏み切った。欧州ほどの厳しい対策な実施されなかった点で異なるが、日本でも緊急事態宣言がなされ、在宅ワークの推進や店舗の休業要請などがなされた。

世界の感染症対策から見えたのは、政策を決定するにあたっての科学者を中心とした専門家集団と政府への関わりである。Covid-19についての科学的知見をもとに専門家の助言を参考にしつつ、各国政府が感染症対策を実施していった。そうした専門家集団には、大別すると予め国の感染症研究機関として独立している場合と政府への助言組織として臨時に設置された場合が

ある。例えば、アメリカでは連邦政府の国立アレルギー・感染症研究所 (National Institute of Allergy and Infectious Diseases)、疾病管理センター (Centers for Disease Control and Prevention : CDC) 等、ドイツではロベルト・コッホ研究所 (Robert Koch Institut) が対策の中心となった。一方、日本では内閣府に設置された対策本部の中の専門家組織である「専門家会議」に注目が集まった。英国でも 2003 年の SARS (severe acute respiratory syndrome 重症急性呼吸器症候群) 対策で結成された組織 SAGE (Scientific Advisory Group for Emergencies) の見解が政策決定にあたって大きな役割を果たした。

本稿では Covid-19 への日本の対応、特に 2020 年初頭から 6 月頃までのいわゆる「第一波」への対応を例に、新たな感染症への対応という不確実性が高い危機下における政策過程について検討を行いたい。Covid-19 によるパンデミックの中では、科学的知見さえも十分に蓄積されておらず、事態の推移によって知見も変化する中で、他の事象には見られないほど不確実性が高く、リスクの大きさが測定できないほど大きな不確実性、すなわち「ナイト流不確実性」(Knight, 1921) に相当するということができる。

以下、新たな感染症の発生から現在までのタイムラインを確認し、不確実性下の政策決定について示唆されることを検討する。

## 2. 不確実性下の医療政策

専門家が科学的知見を通じて政策に影響を及ぼすことについては、国際政治の分野で度々言及されてきた。特に「認識共同体 (epistemic community)」論がよく知られている。「認識共同体」は「政策に関連した専門性を伴う権威的な専門家のネットワーク」(Haas, 1992a, p.3) とされる。ハースによれば、「認識共同体」とは「特定の分野について、認知された専門性、特定分野の能力 (competence) を有する専門家のネットワーク」であり、因果や政策の有効性についての信念を共有し、実践を通じてある事象への解決策を提示する (ibid.) とされる。

認識共同体論では、当初は政策過程における科学者や科学的知見の重要性を強調する議論が中心だったが、近年は科学者の関与にもかかわらず失敗した例や共同体の内部構成も検討されるようになった。また、議論は「政策学

習 (Policy Learning)」(Radaelli, 2008/2009)、あるいは、「政策移転 (Policy-transfer)」(Dolowitz and Marsh, 2000 など)と言われるように、比較分析から国家間で類似した政策が導入されるメカニズムとも関係づけられて論じられている。

行政機関には、長年にわたり利益集団との関わりから、組織内に蓄積された知識があり、その中から適切な選択肢を選ぶ (Hecl, 1974)。だが、それまでに経験したことがない事態に直面した場合には、組織の外部から知識を得て政策の選択肢を探索することになる。その一つとして国家間の政策移転も起きる。その場合には「誰が何を誰から学ぶのか (Who learns What from Whom)」(Dolowitz and Marsh, 1996) という点が重要になる。当然のことながら、信頼性と実効性が高いアクターから学び、政策を選択する必要があるからである。

「誰から学ぶのか」という点についてダンロップ (Dunlop, 2020, p.27) は、学習元となるアクターを 4 象限で提示し、不確実性のあまり高くはない政策決定の場合には、組織のヒエラルキー内で政策学習が行われるのに対し、不確実性が高い政策決定の場合には、認識共同体を「教師」として、そこからの学習が多くなると指摘している。「教師」である認識共同体の構成員とその外部の生徒との情報格差は大きく、かつ専門性が高い内容であるほど「誰が専門家であるか」は不明確になり、それを認識できるのは同じ分野の専門家ということになる。つまり、専門性が高い分野、内容であるほど、誰が専門家であるかは、その分野の専門家集団による評価に依存することになり、相互に専門家として相互に評価しあう関係になるが、その外部との情報格差が大きくなる。

かつて筆者は (石垣, 2017) は、専門分化した専門的領域が多くの「学会」として成立している医療を例に、医療政策、特に診療ガイドラインの導入を例に、より狭まった専門領域を共有する学会からなる認識共同体が政策を主導するほど、認識共同体の知見が政策に導入されやすくなり、政策が成功、すなわち診療ガイドラインの導入に至るとした。この事例から示唆されたことは、支持するアクターの多さ、利益集団の規模が政策を推進する原動力と考えられがちな政治に対し、専門性が高い政策ではそれを推進する集団が小さくなるということである。

Covid-19 をめぐる政策を議論する上では、専門家集団の役割が大きく、

認識共同体の議論は有効だと思われる。とりわけ、今回の危機下で明らかになったのは、共同体内外の大きな情報格差、認識の違いによる混乱だった。専門家内部で共有されている因果の信念や選択すべき政策の認識とその外部外部にある政府、そして国民との認識の共有の困難さであり、専門家の危機感に対して政府が対応に躊躇した結果、国民の政府に対する支持が低下していく事態になった。

以下では、限られた事例ではあるが、2020年春の日本のいわゆる「第一波」の経過を確認したい。

### 3. 日本の事例検討

#### (1) タイムライン

Covid-19の世界最初の患者が見つかったのは、日本の新聞報道によると2019年12月12日、中国の武漢だったと言われる（朝日新聞2020年1月8日）。その後、中国、香港で50人超の患者が見つかったとして、日本の厚生労働省が注意喚起を行った<sup>1)</sup>。主な出来事は以下の表1の通りである。

それから2か月後、世界はかつてない危機に見舞われた。3月11日、世界保健機構（WHO）が「パンデミック」を宣言したのである。Covid-19の感染による死者は9月30日に100万人を超えたとされる（米国ジョンズ・ホプキンス大学研究者による推計）。米国や欧州でも感染拡大とそれによる死者は日本よりも多い。

WHOによるパンデミック宣言自体は、過去20年間にも新型インフルエンザなどで実施されているが、今回のパンデミック下で特徴的なのは、国民生活の制限に慎重で、医療技術も発達している欧州諸国で国境封鎖やロックダウン（都市封鎖）が行われたことである。日本でも欧州とは異なるが、「緊急事態」が宣言された。すなわち、先進諸国で一定期間、感染拡大防止の観点から経済活動を止める事態が発生したのである。

#### (2) Covid-19に対する専門家組織の設立

中国でのCovid-19の発生に、地理的に近い日本は早くから注目していた。日本で最初の感染者が報告されたのは1月16日のことである。ただ、

表1 Covid-19に関する主な出来事

2019/12/31	武漢市政府が原因不明の肺炎患者の存在を公表
2020/1/6	中国武漢の原因不明の肺炎に厚生労働省が注意喚起
2020/1/14	WHO、新型コロナウイルスを確認
2020/1/23	中国、武漢市封鎖
2020/1/30	政府が対策本部を設置。
2020/1/31	WHO「国際的な緊急事態」を宣言
2020/2/1	「指定感染症」にする政令
2020/2/3	ダイヤモンド・プリンセス（D・P）号、横浜入港
2020/2/6	安倍首相、イベント自粛要請
2020/2/7	厚生労働省にアドバイザリーボードを設置
2020/2/13	国内で初めて感染者死亡（神奈川県、80代女性）
2020/2/16	専門家会議の初会合
2020/2/17	新型コロナウイルス感染症対策本部の会合、会合後に専門家会議（座長＝脇田隆字・国立感染症研究所）
2020/2/19	D・P号の乗客下船開始
2020/2/24	専門家会議「これから1-2週間が（感染の）急速な拡大に進むか、収束できるかの瀬戸際」
2020/2/25	厚生労働省健康局結核感染症課に「新型コロナウイルス クラスター対策班」を設置
2020/2/25	政府方針「軽症者は自宅療養」の方針（一斉休校については専門家会議に諮問なし）
2020/2/27	安倍首相、全ての小中高校に臨時休校要請
2020/3/9	専門家会議「3密」回避の呼びかけ
2020/3/11	WHO、新型コロナ「パンデミック」宣言
2020/3/19	専門家会議「持ちこたえているが一部で感染拡大」
2020/3/24	東京五輪・パラリンピック延期を決定
2020/4/1	専門家会議、「オーバーシュート」の懸念
2020/4/7	7都府県に緊急事態宣言
2020/4/15	北海道大学教授「行動制限なければ重篤者85万人」の試算公表
2020/4/16	「緊急事態宣言」全国に拡大
2020/5/25	緊急事態宣言約1か月半ぶりに全国で解除
2020/5/29	専門家会議「緊急事態宣言は感染の抑制に貢献」「感染のピークは4月1日頃」

（出典）新聞各紙より筆者作成。

20年近く前に近隣諸国や米国等で犠牲者を多く出した、死亡率が高いSARSの感染拡大がなかったこともあり、当初は楽観的な雰囲気があった。中国武漢市が封鎖封鎖（ロックダウン）される事態に至った際も、日本の医療水準は高く、中国のような事態にはならないという報道がなされていた。

1月30日に閣議決定により、内閣総理大臣（安倍晋三）を本部長、内閣

官房長官、厚生労働大臣等を副本部長とする「新型コロナウイルス対策本部」（新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）第 15 条第 1 項、3 月 16 日、17 日一部改正：以下、特措法）が設置された。担当大臣には西村康稔経済再生担当大臣があたることになった。

事態が大きく変わったのは、感染者が複数発生したクルーズ船が横浜港に入港（2 月 3 日）し、日本政府がその対応を行う事態になってからである。2 月 7 日になると主としてダイヤモンド・プリンセス号への対応のために厚生労働省内に「新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード」<sup>2)</sup> が設置された。そもそもこの組織は設置された（厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策本部設置規程）ボードの専門家たちは勉強会を開催し、得られた成果を「見解」として公表していった（民間臨調, 2020, pp.328-9）。この頃から、メディアには「専門家」とされる人々が登場し、国民にも様々な情報が拡散していくことになった。

2 月 14 日には、対策本部の助言機関として「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」（以下、専門家会議、図 1 参照）が設置された。対策本部は特措法を根拠法としているが、専門家会議は明確な法的根拠のない組織である。メンバーは先のボードと多くが重複し、座長には国立感染症研究所所長の脇田隆字氏、副本部長には元 WHO 西太平洋地域事務局長の尾身茂氏

図 1 専門家会議のメンバー

座長	脇田 隆字	国立感染症研究所所長
副座長	尾身 茂	独立行政法人地域医療機能推進機構理事長
構成員	岡部 信彦	川崎市健康安全研究所所長
	押谷 仁	東北大学大学院医学系研究科微生物分野教授
	釜苞 敏	公益社団法人日本医師会常任理事
	河岡 義裕	東京大学医科学研究所感染症国際研究センター長
	川名 明彦	防衛医科大学内科学講座（感染症・呼吸器）教授
	鈴木 基	国立感染症研究所感染症疫学センター長
	館田 一博	東邦大学微生物・感染症学講座教授
	中山 ひとみ	霞ヶ関総合法律事務所弁護士
	武藤 香織	東京大学医科学研究所公共政策研究分野教授
	吉田 正樹	東京慈恵会医科大学感染症制御科教授

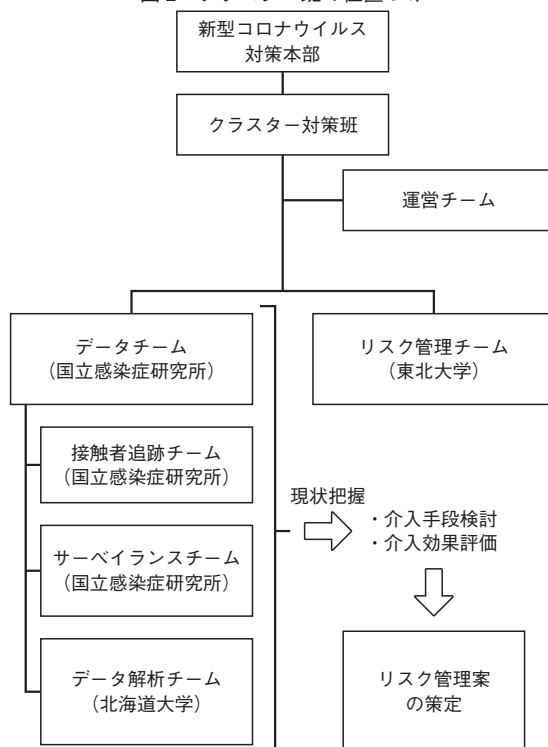
（出典）内閣府 ([https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/senmonka\\_konkyo.pdf](https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/senmonka_konkyo.pdf))  
 (2020 年 10 月 8 日アクセス)

が就任し、翌々日には初会合が行われた。

この専門家会議のメンバーは、2009年に流行した新型インフルエンザ対応にあたった専門家会議のメンバーを中心に選定されたと言われ（民間臨調、2020、p.115）、当時とメンバーの重複も多い。

2月24日に専門家会議は「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた専門家の見解」として「これから1-2週間が（感染の）急速な拡大に進むか、収束できるかの瀬戸際」と公表した。このように専門家自身が記者会見を実施した背景には、厚生労働省等の省庁が実施する会見では

図2 クラスター班の位置づけ



○厚生労働省内に専用の部屋を設けて、対策を検討・実施。

○協力機関：国立感染症研究所、国立保健医療科学院、  
国立国際医療研究センター、北海道大学、東北大学、  
新潟大学、国際医療福祉大学等（総勢約30名）

（出典）厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/000599837.pdf>（2020年10月8日アクセス）



医学的な視点や科学的背景が国民に伝わりにくい側面があるため、直接国民に対して説明すべきであるという認識が専門家会議関係者の間で強まったためだった（民間臨調, 2020, p.123）。

2月25日には専門家会議への科学的知見の提供と集団感染（クラスター）の対策のために、厚生労働省内にクラスター対策専門班を設置<sup>3)</sup>がされた（図2参照）。この対策班は主に大学に所属する感染症の専門家を招集、また研究者たちが任意で参加した組織であり、国内感染者の追跡調査、各地のクラスター発生の原因分析等を実施する、非公式な研究チーム（感染症対応の専門トレーニングを受けたメンバー）だった（民間臨調, 2020, p.118）（図中は「協力機関」となっている）。

ここまでの経緯の中で、クラスター班及び専門家会議のメンバーは高い専門性を有し、政策に対する信念も共有する認識共同体を形成していたと言うことができる。

### (3) 専門家の知見提供と政策の乖離

このように公式、非公式の専門家集団が対策に関与し、認識共同体が形成されながらも、政府は必ずしも専門家の助言に準じたわけではなかった。例えば、安倍首相（当時）は2月27日に、3月2日から春休みまで小学校から高等学校の全国一斉休校を要請した。この決定は、専門家会議に諮問されたものではなかったうえ、25日に取りまとめた政府の基本方針（「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」では感染拡大が著しい地域のみ休校の方針）にも反する官邸（安倍首相）による突然の方針変更だったと伝えられている。

3月11日、WHOは欧州での流行状況を背景にパンミックの宣言を行った。この状況下でも、日本の状況について専門家会議は「（一部で感染が拡大しているものの）持ちこたえている」との見解を示していた（3月19日の専門家会議の見解）。しかし、3月の3連休をはさんで感染者数の増加が伝えられ、さらに芸能人の死亡もあり、専門家からは「オーバーシュートの懸念」という危機感が伝えられた（4月1日）。

その後も感染者の増加が伝えられ、4月7日、東京都、大阪府等の7道府県を対象に「緊急事態宣言」が発令され、各都府県では知事による店舗の休業要請等を実施した。専門家の助言をもとに、密集・密接・密閉のいわゆる



「3密」を回避するため、「人との接触を7-8割減少」することを国民に要請した。この首相会見の場には、専門家会議の副座長の尾身氏も同席し、民間人が首相会見に同席するという異例の会見となった。

専門家自身による情報発信や首相会見の同席等について、政府の対策本部と専門家会議、厚労省とアドバイザーボードという政府と専門家という緊張関係があったことは、その後徐々に明らかになっている。厚生労働省内でも「幹部は（専門家による情報発信を）止めたいと思っけていても、現場レベルでは言ってほしいという思いがある」（民間臨調, 2020, p.334）といった様々なアクターの選好が絡み合っていた。

だが、緊急事態宣言下で人々の移動などが減少せず、厚生労働省クラスター班に属する北海道大学教授（当時）が単独で「行動制限がなければ感染に重篤者が85万人、死者が42万人になる」との推計結果を公表した。翌日、緊急事態宣言の対象は全国に拡大し、感染者が特に多い都道府県が「特定警戒都道府県」に指定された。この推計モデルとなったのは、英国のインペリアルカレッジから公表された研究成果（後述 Report 9）に基づくものである。世界がパンデミックという不確実性の下にある中で、専門家間で一定の専門的知識が国際間で共有され、日本の緊急事態宣言と英国の都市封鎖（ロックダウン）は同じ科学的知見に基づいて実施されたと言える。

この間、休業要請をめぐって専門家自身が「（緊急事態宣言等による）経済の停滞についても責任を取らされる」という緊張にさらされることになり、以降自らの役割を限定的に発言するようになったとされる（民間臨調, 2020, p.304）。また、3月10日には、政府がCovid-19感染症に係る事態を「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づく「歴史的緊急事態」に指定し、公文書の管理の徹底を決定したが、明らかな法的根拠がない専門家会議の内容について議事録が作成されていないことも報道され、専門家会議がいつそう緊張にさらされるようになった。

ただし、一連のメディア対応によって専門家が国民から非難されたかというところ決してそうではない。2020年7月に実施された「NNNと読売新聞社の全国世論調査」<sup>4)</sup>によると、専門家組織の対応は「適切だった」とする回答が66%となっている一方、日本政府のCovid-19対応に対しては「評価する」が45%、「評価しない」が48%となっている。また、共同通信社が5月8-10日に実施した全国電話世論調査によると、新型コロナウイルスへの政

府対応を「評価しない」との回答が57.5%、「評価する」は34.1%となっていたように、異なる調査ではあるが、専門家組織の対応は評価された一方、政府の対応は評価されない。

緊急事態宣言は、5月31日まで延長（2020年5月4日決定）され、5月25日に解除された。しかし、その後も7月以降東京都等で感染者が増加し、休業要請などが実施され、景気回復を目的とした政策（いわゆるGo Toキャンペーン）が実施されてきたが、年末にかけてさらなる感染拡大に直面し、2021年1月8日に二度目の緊急事態宣言が発令され、先行きが不透明な状態である。

一方、専門家会議は6月24日に組織の見直しを求める意見を発表した（朝日新聞社 apital、6月24日8時配信）。専門家自身から「本来、政府が政策を決定するものだが、専門家会議が決めているような印象を与えた」「感染症対策に資する学際的なアイデアなどを体系的に収集し、議論する場がなかった」「感染症疫学の専門家が不足していた」「諸外国と比べて、迅速なデータ公開や論文発表ができなかった」等の問題点が挙げられた。西村経済再生担当大臣により専門家会議の廃止が発表され、専門家自身によって「危機感を抱くあまり、前のめりになってしまった」との反省の弁を残して、厚生労働省の分科会という新たな会議体に再編された。

### 3. 第一波の危機下における専門家と政策

従来、認識共同体論に代表される政策への専門家の関与についての議論では、専門家によって専門的知識がもたらされることによって政治家に政策の選択肢が示され、不確実性が減少していくとされていた。しかし、Covid-19によるパンデミックでは、専門家によって提示される方法はただ一つ、人々の接触の抑制、ひいては経済活動の抑制だった。一定期間の経済の停滞により、影響がどれほど大きくなるかは政治家にも予想できなかった。経済成長を停滞させないために慎重に対処しようとする政府の行動と、専門家から発信される情報の乖離によって国民からの支持を失ったのは政府、政治家だった。いわゆる第三波といわれる感染者の増加においても、専門家による状況分析、助言と政府の行動が一致しない場面（例えば、2020年11月のGo Toキャンペーンの停止）があり、内閣の支持率は低下している。

十分な比較は行えないが、他の先進国、例えば Covid-19 によってこれまで 12 万人以上の死者が出た英国（2021 年 5 月時点）でも同様の傾向が見られる。2020 年 3 月 12 日、ジョンソン首相は国民向けの演説で「愛する人を多く失うだろう」と述べる一方で、厳しい行動制限は課さないとした。その背景にある考え方は、「集団免疫（Herd Immunity）」の獲得という目標だったとする。しかし、Covid-19 の対策に助言を行う専門家組織 SAGE（Scientific Advisory Group for Emergencies）は、当初から国境封鎖、都市封鎖を主張していたとされる。SAGE は 2003 年に流行した SARS への対応のために結成された科学者の会議である。座長には英国の行政職である首席科学顧問（Chief Medical Officer）が就任している。

ただし、日本と英国との違いは、日本では専門家会議と厚生労働省内の組織のみが、日本で対策を提言できる唯一の専門家であったのに対し、英国ではそれと同等の専門家が多数存在していた点である。ジョンソン首相の演説の 2 日後（3 月 14 日）、英国に居住する 500 人を超える科学者が意見書<sup>5)</sup>を発表し、集団免疫は実効性のある対策ではないと強調し、より強力な感染症対策を講じることが必要だと主張していた。また、都市封鎖（ロックダウン）をめぐる政府と SAGE の意見の齟齬が明らかになった後、英国では構成員の名前さえも発表されていなかった SAGE の組織の不透明さが、専門家集団から指摘された。その専門家集団とは、前任の SAGE 責任者が立ち上げた代替組織（Independent Sage（略称 Indie-SAGE））である。Inside-SAGE は、SAGE と対抗しつつ、Covid-19 に対する分析結果や対策を広く提言している。いずれにしても、都市封鎖（ロックダウン）の決定が遅れた経緯が明らかになるにつれ、むしろ政府への批判が高まった。

この間、SAGE のメンバーの一人でもあるファーガソン教授が属する、インペリアルカレッジの感染症センターの研究チーム（Scientific Pandemic Influenza Group on Modeling : SPI-M）から、Covid-19 による感染拡大と犠牲者数の推計モデルと推計結果が公表された。日本の厚生労働省クラスター班のメンバーが単独で公表した推計も、このモデルを用いたものである。これが世界各国の Covid-19 対策に大きな影響を及ぼすことになった「Report 9」<sup>6)</sup>と呼ばれる報告書である。

#### 4. 第一波の経験から示唆されること

以上、事態が流動的な中での限られた事例ではあるが、「第一波」と言われる感染症拡大の危機下での政策過程と専門家集団の関わりを検討した。今回の事態は新たな感染症への対応が問題であり、専門家もたらず科学的知見から解決策を見出す以外にない状況だった。感染症の専門家が少なくと専門家自身にも言及された日本では、専門家会議と厚生労働省のアドバイザーボード、その協力にあった専門家たちがほぼ全てのアイデアの源泉だった。それら専門家が提言する内容に迅速に対応しない政府に対して、世論調査における支持率は低下をみた。

認識共同体論では、専門家が示した知見に政府が一致して行動し、理念を共有して政策を実現する側面が議論の中心となっていた。しかし、専門家知見に対して政府がどのように利害を認識して行動したのか、認識共同体内の専門家とその外部にいた政治家の間の緊張関係が今回の事例からは見られる。感染力の高い Covid-19 の感染症の拡大防止という対策では、先進諸国でも人の交流を避け、経済活動を抑制するという選択肢しかなく、日本と同様、英国でも専門家と政治家の間に緊張関係を露見させることになった。

一方、英国の専門家組織は日本より大きく、かつ政策過程に異議を唱える集団も存在したのに対し、日本の専門家組織は相対的に小さく、他に対抗できる集団もほとんど見当たらない。

パンデミックの背景には経済のグローバル化によって人が国境を越えて移動することがあるが、感染症の専門家の知見も情報がグローバル化で即座に共有されている。Covid-19 のパンデミックは、グローバル化した世界での科学と政治、専門家と政府について考察する重要な機会である。

#### 注

- 1) 厚生労働省報道資料「中華人民共和国湖北省武漢市における原因不明肺炎の発生について」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_08767.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_08767.html) (2020年10月4日アクセス)
- 2) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対策アドバイザーボード」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431\\_00093.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00093.html) (2020年10月8日アクセス)

- 3) 厚生労働省「新型コロナウイルス クラスター対策班の設置について」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09743.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09743.html) (2020年10月4日アクセス)
- 4) NNN と読売新聞社の全国世論調査  
<https://www.ntv.co.jp/yoron/w569boc6ku092cb4.html>  
 (2021年2月12日アクセス) 調査は2020年7月3日-5日にコンピューターで無作為に抽出した固定電話と携帯電話の番号にかけるRDD (Random Digit Dialing) 方式で18歳以上の有権者を対象に実施。計1086人の回答結果である。
- 5) 英国の科学者による意見書  
[http://maths.qmul.ac.uk/~vnicosia/UK\\_scientists\\_statement\\_on\\_coronavirus\\_measures.pdf](http://maths.qmul.ac.uk/~vnicosia/UK_scientists_statement_on_coronavirus_measures.pdf) (2020年10月4日アクセス)
- 6) Imperial College London, <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/covid-19-reports/> (2020年10月5日アクセス)

## 参考文献

- Dolowitz and Marsh, 1996, Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, vol.XLIV, pp.343-357
- Dolowitz and Marsh, 2000, Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making, *Governance*, vol.13, No.1 pp.5-24
- Dunlop, C., 2020, Pathologies of policy learning: What are they and how do they contribute to policy failure, in Dunlop, C., 2020, *Policy learning and policy failure*, Policy Press
- Haas, P., 1990, *Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, New York
- Haas, P., 1992a, Introduction : Epistemic communities and International Policy condition, *International Organization*, vol.46, no.1, pp.367-390
- Haas, P., 1992b, Conclusion: Epistemic communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, *International Organization*, vol.46, no.1, pp. 367-390
- Heclro, H., 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.
- Knight, Frank H., 1921, *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin Company, Boston and New York
- Radaelli, C., 2008, Europeanization, policy learning, and new modes of governance, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), pp.239-254
- Radaelli, C., 2009, Measuring policy learning : Regulatory impact assessment in Europe, *Journal of European Public Policy*, 16 (8), pp.1145-1164

石垣千秋、2017、『医療制度改革の比較政治』春風社  
一般財団法人アジア・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』ディスカヴァー・トゥエンティワン（※本稿中「民間臨調」と記述）

## 韓国政府の COVID-19 初期対策

### 疾病管理本部主導の政策決定とその背景

朴志善

#### 1. はじめに

2019年12月、中国の湖北省武漢市から拡散が始まったとされる新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）は、その後、急速に世界的に広がった。日本においても、2020年7月30日の時点で1,308人の1日感染者、34,828人の累計感染者、1,007人の累計死亡者を記録している<sup>1)</sup>。その結果、世界各国の政府はその対応に追われ（Hale, Angrist, Kira, Petherick, Phillips & Webster, 2020 など）、日本政府も、水際対策や緊急事態宣言、検査体制の構築など、拡散の阻止や治療に関わる多様な政策を講じてきた。

本稿は、日本と同じく東アジアの国の韓国を事例に、COVID-19の第1波に対する対策やその決定過程（2020年2月-7月）を検討し、その背景を分析する。まず、韓国政府の対応の結果として、国際比較から、韓国の状況を確認する。他の国に比べると、韓国は、早い時期にコロナの第1波に直面したが、速やかに抜けたことを確認する。次に、韓国の対応システム及び政策決定をめぐるアクターを調べる。韓国政府のCOVID-19関連政策は、2020年2月、全内閣レベルの組織として設置された中央災難安全対策本部が担当することになっていて、その中でも、保健福祉部（日本の厚生労働省）所属の疾病管理本部が大きな役割を果たしていることを述べる。その後、韓国政府の初期対応やその評価について検討し、同対応ができた背景を



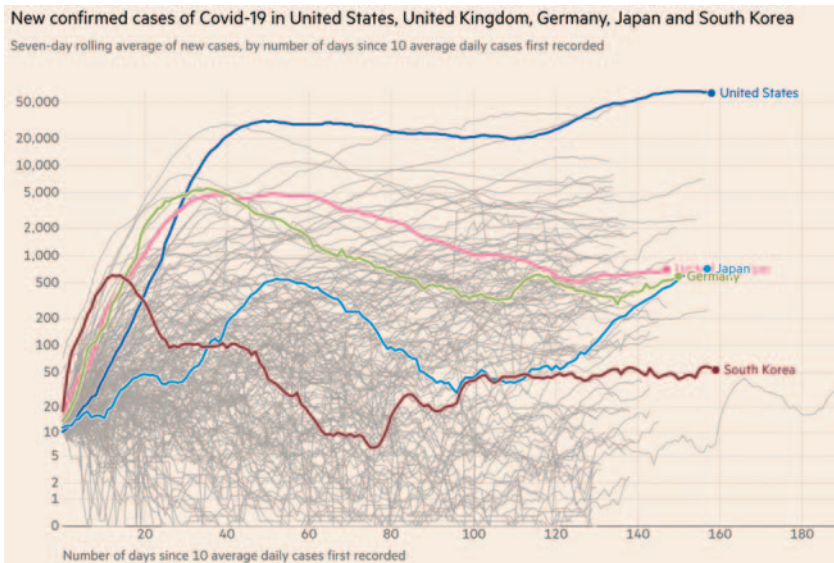
過去の経験から分析する。最後に、分析結果を整理し、本稿の含意を提示する。

## 2. 韓国の感染状況：第1波とその後

まず、国際比較の視点から、韓国の感染状況を確認する。図1は、アメリカ、イギリス、ドイツ、日本、韓国における感染者の一週間の移動平均の推移を表す。韓国の場合、国内での感染が最初に確認されてから、急速に増加し、3月3日には597.4人の最大値を記録した。これが第1波である。この時期、累積感染者は、拡散が始まった中国に次ぐほどであった。しかし、その後、急激に減少し、落ち着いていくことが分かる。韓国の統計によると、7月29日の時点で、48人（国内での発生が14人、海外からの入国者が34人）<sup>2)</sup> ということ、国内での防疫はある程度落ち着いている状態である。この推移は、人口比を考慮しても（約5,200万人<sup>3)</sup>）安定的と言える。

次は、死亡者の推移を確認しよう。図2は、アメリカ、イギリス、ドイ

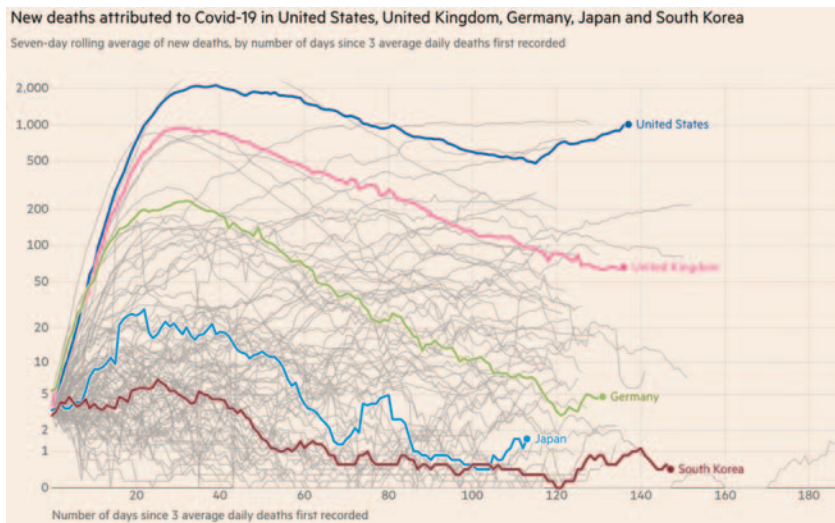
図1 感染者の推移



出典：Financial Times analysis of data from the European Centre for Disease Prevention and Control, the Covid Tracking Project, the UK Dept of Health & Social Care and the Spanish Ministry of Health. Data updated July 29 2020 5.15pm BST. Interactive version: [ft.com/covid19](https://www.ft.com/covid19)



図2 死亡者の推移



出典：Financial Times analysis of data from the European Centre for Disease Prevention and Control, the Covid Tracking Project, the UK Dept of Health & Social Care and the Spanish Ministry of Health. Data updated July 29 2020 5.15pm BST. Interactive version : [ft.com/covid19](https://ft.com/covid19)

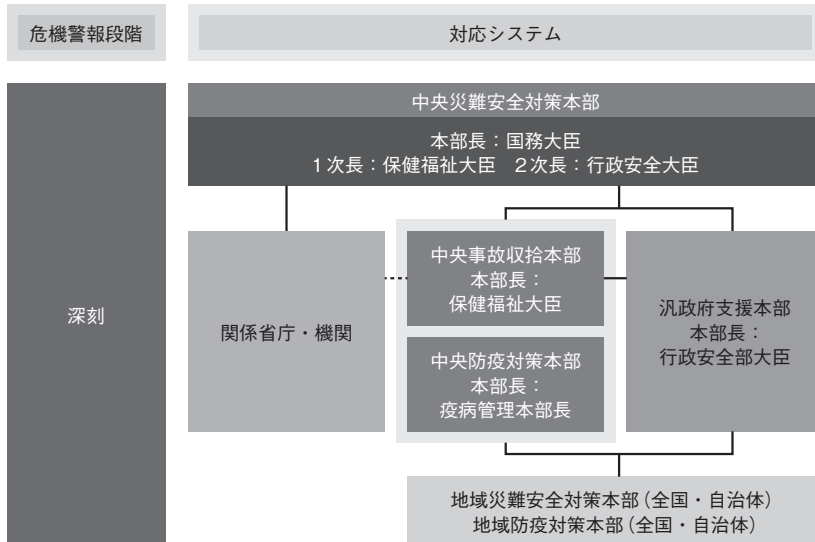
つ、日本、韓国における死亡者の一週間の移動平均の推移を表す。5月28日では、一週間の移動平均が6.9まで上った時期もあったものの、他の国と比べて、全般的に低く、7月29日時点の一週間の移動平均が0.4を記録している点から、安定的であることが分かる。

### 3. 対応システムと政策決定をめぐるアクター

2020年2月25日、韓国政府は、COVID-19に対する感染症危機警報の段階を「警戒」から「深刻」に上げ、首相の下に、中央災難安全対策本部を設置し、省庁をまたがる体制を作り上げた（以下、図3）。中央災難安全対策本部長を首相が担当し、保健福祉部大臣が1次長に、行政安全部大臣を2次長に据え、その下に、関係省庁、中央事故収拾本部（本部長：保健福祉部大臣）、中央防疫対策本部（疾病管理本部長）、汎政府支援本部（本部長：行政安全部大臣）などが設置された。

その中でも、COVID-19関連の政策作りに主導的な役割を果たすのが、

図3 韓国政府の対応システム



出典：韓国政府のコロナウイルス感染症-19 ホームページ (<http://ncov.mohw.go.kr/baroView2.do?brdId=4&brdGubun=42>)

中央防疫対策本部の疾病管理本部である。疾病管理本部<sup>4)</sup>は、1963年、国立防疫研究所、国立科学研究所、保健要員養成所、国立生薬試験所が統合されて設置された国立保健院が、2004年にさらに拡大・改編され、保健福祉部の機関となった。感染症に対する危機対応、感染症の管理予防、防疫、調査、検疫、試験、研究などの業務を担当し、COVID-19 関する検疫対応指針や、自治体や医療機関向けの対応指針を作成している。すなわち、疾病管理本部がコントロールタワーの役割を遂行し、保健福祉部大臣（中央災害安全対策本部1次長兼中央事故収拾本部長）が支援する仕組みである。一方、行政安全部大臣（中央災害安全対策本部2次長兼汎政府支援本部長）は、中央政府と自治体の間での協力に必要な業務を担当する。各自治体では、首長を中心に「地域災害安全対策本部」が構成され、感染症指定病院や専用病床を確保する。自治体で受け入れ範囲を超える場合は、中央から病床、人材、物資を支援する。以上のシステムの下、地域の医療機関の対応が中央政府に報告され、管理でき、疾病管理本部は検疫及び防疫においてコントロールタワーになる（キムヨンクン 2020）。

一方、このような疾病管理本部主導の政策決定においては、多様な専門家グループからの諮問・協力が確認できる。例えば、疾病管理本部が諮問をうけるための機関である「感染症管理委員会」は、学会及び専門家協会などからなる民間委員と、関係省庁の公務員によって構成される。大韓病院協会、大韓医師協会、大韓看護協会、大韓感染学会、大韓結核および呼吸器学会、大韓小児感染学会、大韓予防医学会などからのメンバーが委員として委嘱される<sup>5)</sup>。

また、他のアクターもいる。まず、利益団体として、大韓医師協会がある。同団体は、医療法第28条に基づいて作られた団体であり、すべての医師が所属する。そのため、同協会所属のメンバーが疾病管理本部主導の諮問会議である感染症管理委員会のメンバーになる。しかし、韓国政府のCOVID-19の初期対応において、大韓医師協会の意見が大きく反映されたとは考えにくい。例えば、2月24日、医師協会は、記者会見を開き、政府の対応を批判した。同協会が1月26日から6回、中国からの入国者の禁止措置が必要であることを強力勧告したにもかかわらず、政府から無視されたとし、諮問の専門家グループの更迭を訴えた（傍点著者<sup>6)</sup>。韓国政府は、中国の湖北省から入国する外国人の入国は禁止したものの、その他は、特別入国手続き<sup>7)</sup>を設け、入国禁止を拡大しないとの立場を維持していた。

また、2020年4月15日、第21代国会議員選挙によって、300議席の中176議席を占めることになった与党の共に民主党も、「コロナ19国難克服委員会<sup>8)</sup>」を設置し、政府、自治体、専門家などと懇談会を行った（共に民主党2020）。特に、2月26日には、検疫法、医療法、感染症の予防及び管理に関する法律の改正が行われ、感染症管理地域からの入国者や感染者に対する入出国の制限、診断拒否に対する強制診察及び同行命令の拡大など、法整備も行われた。

#### 4. 疾病管理本部主導の対応と評価

韓国政府の対応に関する評価はまだ早いだが、初期対応が速やかで、早い段階からシステム化が試された点は指摘できる。まず、迅速な初期対応について検討しよう。

表1は、中央災難安全対策本部が設置されるまでの対応を日誌として整理

表1 中央災難安全対策本部の設置以前の対応

日にち (累積感染者数)	対策
1月20日以前	感染症の危機警報が「関心」へ：疾病管理本部が管理
1月20日 (1人)	初の感染確認により「注意」へ：中央防疫対策本部を設置 (長：疾病管理本部長)
1月27日 (4人)	限定された地域での拡散により「警戒」へ：中央防疫対策本部設置に加え、中央事故収拾本部 (長：保険福祉大臣) の設置
1月31日	RT-PCR 検査方法の導入 (診断時間が1/4に)、疾病管理本部と全国18箇所の保健環境研究院で試行、検査方法を民間メーカーに公開
2月4日	民間企業の診断試薬の緊急使用が承認、中国・湖北省からの入国者制限
2月23日 (602人)	地域社会・全国的な拡散により、最高水準の「深刻」へ：中央災難安全対策本部設置 (長：首相) の設置

出典：聯合ニュース「新型コロナ拡散による政府の重要措置の日誌」2020年2月10日 (<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200210000300044>)、東亜日報「(日誌) 国内感染診断1万名突破まで74人、政府、緊急災難支援金を支給」2020年4月3日 (<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200403/100486052/1>)、聯合ニュース「コロナ19、100日、初の感染者の発生以後100日間の日誌」2020年4月26日 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200424137100017>) などから、著者作成 (すべて2020年7月13日にアクセス)。

したものである。疾病管理本部が初めて COVID-19 に注目したのは、原因のウイルスが確認されていない時期からであった。2019年11月中旬、中国で感染の事例が発生すると、疾病管理本部は「原因不明感染症の診断分析TF」を設置し、中国から入国した家族から、原因不明の肺炎が韓国内に拡散するシナリオで訓練を始めた。1月13日、WHOが中国の武漢市の集団肺炎の原因を新型コロナウイルスと確認すると、遺伝子塩基配列を入手し、1か月以内で検査方法を開発することを目標とした。さらに、1月20日、中国の武漢市から入国した中国人の感染が確認されると、「感染症危機管理マニュアル」に沿って、感染症危機警報段階を、状況を監視する「関心」から、協調体制を稼働させる「注意」の段階に上げ、中央防疫対策本部を設置した。一週間後の1月27日には、4人の感染者が確認され、危機警報段階を「警戒」に上げ、新型コロナウイルス感染症中央事故収拾本部を稼働させた。また、28日からは、1月13日から26日間、武漢からの入国者に対する全数調査をはじめ、31日には、既存の診断時間を4分の1にするRT-PCR検査法を導入し、同検査法を民間企業に公開し、システムづくりに入った。続いて、2月4日には、民間企業の診断試薬の緊急使用が承認され、中国・湖北省からの入国者制限が行われ、中国からの入国者に対して、特別入国の手続きが実施された。その中で、2月19日から大邱を中心に地

域社会における感染が広がると、濃厚接触者と思われる1,000人の全数調査を実施し、その4日後の23日、警報を最高水準の「深刻」に上げ、中央安全対策本部設置を設置し、疾病管理本部を中心に自治体から中央政府につながる全内閣レベルのシステムを構築したのである。

第二に、韓国の防疫政策は、早い段階から「3T (Test, Trace, Treat) のシステム化」が行われた。3T政策とは、積極的な検査を通じて、感染者を早期に発見し、隔離することによって拡散防止及び医療を行うことを指すが<sup>9)</sup>、2020年4月、すでに韓国政府の政策のモデルとして紹介されたことが確認できる<sup>10)</sup>。まず、検査 (Test) においては、一日、15,000件から20,000件までのPCR検査 (RT-qPCR) ができるようなシステムを構築し、「Drive Thru」, 「Walk Thru」など、新しいタイプの診断所を導入した。その結果、7月29日現在、累計検査数は1,547,307件 (累計検査完了数: 1,527,981件、累計陽性診断率: 0.9%) に至った。また、感染者の動線の追跡 (Trace) においては、携帯のGPS、基地局、クレジットカードなどの使用データ、CCTVなどの記録を活用している。最後のT、感染者に対する隔離治療 (Treat) については、病状の程度によって二元化し、軽症の感染者は生活治療センターへ、中等症以上の感染者は陰圧隔離治療病床に入院させるシステムを構築した。すなわち、診断、追跡、隔離につながる、感染症に対する対応のすべての過程の手続きをシステム化したものである。また、6月11日、3T政策を「K-防疫モデル」として、国際標準化するためのロードマップが策定され、発表された。

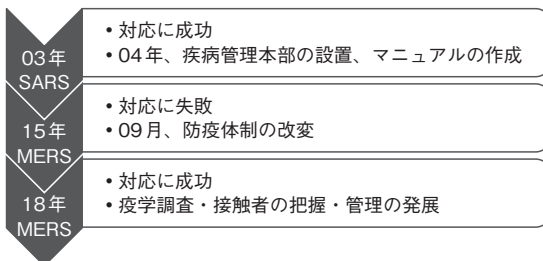
一方、拡散を防ぐため、国内における「社会的距離確保」も続いた。2月29日からは、「本格的な社会的距離確保」の下、密閉空間での宗教関連行事への参加に対して自粛が要請され、不特定多数が利用する施設においては休館・休業が実施された。その後、3月22日から4月19日までの「高強度の社会的距離確保」、4月20日から5月18日までの「生活の中の距離確保 (一部の施設に対する運営の再開)」、5月19日から6月14日の「強力な社会的距離確保」などが続いた。6月28日には、「社会的距離確保」の政策をシステム化し、COVID-19の流行の深刻さと貿易措置によって1から3段階に分けて実施することが決まった。

## 5. 過去からの教訓

韓国の初期対応が疾病管理本部の主導によって、速やかに行われた背景には、複合的な要因が存在したと思われる。第一に、感染症に関して、関連法律などが整備され、すでに法的な備えがある程度行われていた点がある。感染症の予防及び管理に関する法律（感染症予防法・検疫法など）、保健医療基本法及び公共保健医療に関する法律（保健医療法・公共保健医療に関する法・地域保健法など）、医療法と薬師法、病院体資源の収集・管理及び活用促進に関する法律などは、2015年と2018年と二度にわたり改正された。その結果、感染者の管理のためのシステムの運営、感染症の分類から対応、管理まで、一連の対応・管理システムが構築されていた（イジュンソ 2020）。第二に、同法制に基づいて、関係省庁間の協調体制、中央と自治体の連携体制、官民協力のネットワークが、ある程度構築されていた点も指摘できる。最後に、COVID-19 に対する新しい対策を受け入れられる社会的な合意があった点も指摘できると思われる。

以上の三つの要因は、2000年以降、SARS（重症急性呼吸器症候群）や MERS（中東呼吸器症候群）などを経験しながら蓄積された過去からの教訓が背景になったと思われる（Lee, Hwang & Moon 2020）。図4は、2000年代以降、韓国が直面した感染症とその後の措置を表したものである<sup>11)</sup>。まず、2003年のSARSの場合、韓国政府の対応は成功のだと評価されるが、これをきっかけに、疾病管理本部が国立保健院から拡大・改変され、作られた。分離されていた検疫と防疫の業務を統合し、その後、疾病管理本部は、感染症について、コントロールタワーの役割を果たすことになる。また、

図4 2000年代以降、韓国における感染症と後続措置





NSC の危機管理センターの標準及び実務マニュアルが作られたのもこの時期である。

次に、2015 年の MERS の時の対応は大きな失敗と記録され、防疫体制を大きく改編するきっかけになった。2015 年 5 月、疾病管理本部は、初の MERS の感染者が確認された後、感染症危機管理標準マニュアルに沿って、危機警報を「関心」から「注意」に上げ、中央防疫対策本部を設置し、中東地域からの入国者に対する検疫強化及び、24 時間検査を実施した。しかし、感染者を受け入れた医療機関が濃厚接触者の把握に失敗したことで、当該医療機関の封鎖及び隔離措置ができず、医療機関内で第 3 次、第 4 次の感染者が連鎖的に発生した。さらに、SNS やインターネットに MERS に関するフェイクニュースがまん延する中、政府は、感染者が発生した医療機関名を公開しないなどの対応を取り、国民の中で不信が高まった。情報の公開の側面においても、失敗と評価されたのである。その結果、217 日の間、16,693 人が隔離される中、186 人の感染者と 38 人の死亡者が発生した。この数値は、MERS の発生が初めて確認されたサウジアラビアに次ぐ世界 2 位の被害であった。

以上の評価に基づいて、2015 年 9 月には、防疫体系の改編が行われた。特に、中央防疫対策本部（疾病管理本部）を中心とした疫学調査、感染者及び接触者の把握・管理が直接に行われ、申告から受付、感染者の確認まで、リアルタイムで管理できるシステムが導入された。また、中央や自治体（市・道）の間の診断体制や、関係各省庁間の協調体制が構築され、政府の合同会議で一元化された接触者管理を行うことができるようになった（保健福祉フォーラム 2015、キムユン 2016）。

その結果、2018 年の MERS 対応は、成功的であったと評価されている。2018 年 9 月、1 人の感染者が確認されると、疾病管理本部には中央防疫対策本部が、保健福祉部には MERS 対応支援団が設置され、首相の主催で、関係大臣の会議が開かれるなど、内閣レベルでの協議が行われ、官民協力、国際的な協力も迅速に行われた（チョンセヨン 2020）。また、感染者との面談に加え、CCTV 分析、クレジットカード情報の利用などの疫学調査、自治体の責任の下、濃厚接触者や日常的な接触者の管理（濃厚接触者を対象とする保健所の担当者を 1:1 の配置、自宅や施設への隔離、日常接触者を対象とする毎日電話でのモニターリングなど）も導入され、初期対応が迅速で

あったと評価された（パクミンキュ 2020）。38 日の間、21 人の隔離者、1 人の感染者、0 人の死亡者を記録した。この成功の背景としては、2015 年 9 月の国家防疫体系の改変と共に、その後、インフラの強化と持続的な訓練が行われた点が指摘された。

その以降も、疾病管理本部は、2018 年の経験に基づき、感染症に備えてきた。例えば、感染症の診断検査を行う感染症分析センターを設置した。また、2019 年 1 月には医療機器法が改正され、緊急使用承認制度（感染症の流行が懸念される中、国内で許可された診断試薬がない場合、一定水準を満たした開発試薬を評価することで、一時的に承認する制度）を導入した<sup>12)</sup>。

## 6. おわりに：日韓比較に向けて

以上、COVID-19 に関する韓国政府の初期対応とその背景について検討したが、まとめると次のような点が指摘される。第一に、韓国における初期対応は、疾病管理本部の主導で行われた。疾病管理本部は、保健福祉部の所属機関として、平時においても、感染症に関する防疫・調査・検疫・試験・研究などの業務を担当するが、感染症危機警報段階が「深刻」になると、中央災難安全対策本部の中央防疫対策本部として、専門的な立場から防疫対策を担当する。

第二に、疾病管理本部主導の政策決定の中で、疾病管理本部は、諮問機関である「感染症管理委員会」などを含め、多くのアクターから協力を得ていることが確認された。一時期、中国からの外国人の入国をめぐる、医師協会との対立はあったものの、世論からの評価も悪くなく、4 月 15 日の総選挙の結果、与党が歴史的な勝利を収め、議会からの支持も受けていた。

第三に、韓国における COVID-19 の第 1 波に対して、疾病管理本部が速やかに対応できた背景には、過去、SARS や MERS などの経験が大きかったと思われる。疾病管理本部の組織は、2003 年 SARS の後、発足し、2015 年の MERS 対策の失敗は、防疫体制の改変をもたらし、国民の中で速やかな感染症対策の重要性を認識させた経験となったのである。

COVID-19 のパンデミックは、世界各国において、防疫や医療のシステムだけではなく、社会と国家の関係を再検討する機会を提供する。今後も、東アジアの民主国家である日本と韓国が COVID-19 にいかに対応していく



かを綿密に観察する必要があるだろう。

謝辞 本稿は JSPS 科研費 17H02481 の助成を受けたものです。

## 注

- 1) 新型コロナウイルス日本国内の感染者数・死者数・重症者数データ—NHK 特設サイト、<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/data-all/>
- 2) 韓国政府の新型コロナウイルス感染症-19 ホームページ、<http://ncov.mohw.go.kr/>
- 3) 2019 年の統計で 51,779,203 人。韓国国家統計ポータル (KOSIS, Korean Statistical Information Service)、<https://kosis.kr/index/index.do>
- 4) 所属機関としては、緊急状況センター、感染症管理センター、感染症分析センター、疾病予防センター、国立保健研究院 (感染症研究センター、生命医科学センター、遺伝体センター)、国立臓器組織血液センター、国立検疫所 (地域別、13 個) などがある。2020 年 9 月に疾病管理庁に昇格した。
- 5) 「コロナ 19 など感染症対応のための汎省庁協力強化—2020 年第 2 次感染症管理委員会開催」、保健福祉部疾病管理本部報道資料、2020 年 6 月 30 日。
- 6) 朝鮮日報「医協コロナ 19 拡散総体的防疫の失敗」、2020 年 2 月 24 日、[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/02/24/2020022403219.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/02/24/2020022403219.html), Medical News 「医師協会、政府に対して立場の記者会見 (2 月 24 日)」、2020 年 2 月 24 日、[https://www.mdon.co.kr/news/article\\_print.html?no=25711](https://www.mdon.co.kr/news/article_print.html?no=25711)
- 7) 体温の測定、特別検疫申告、韓国内の連絡先や居住地に関する情報の提供などが含まれる。
- 8) 2020 年 2 月 24 日-6 月 24 日までの活動。
- 9) 産業通商支援部、「韓国コロナ防疫、世界防疫の基準を作る」2020 年 5 月 27 日、大韓民国政策ブリーフィングホームページ、<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148872747>
- 10) 連合 Infomax、「企画財政部次官補佐、コロナ 19 に対抗し、世界が共助する必要」、2020 年 4 月 10 日、<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4082052>
- 11) この他に 2009 年の新型インフルエンザ A (A/H1N1) の事例もあるが、今回の COVID-19 の政策に大きな影響を及ぼしたと思われる SARS と MERS の事例に焦点を当てて、紹介する。
- 12) 今回、COVID-19 の rRT-PCR 検査法が素早く開発された背景になった。

## 参考文献

국회입법조사처 (国会立法調査処)、2020、『(코로나 19 (COVID-19) 대응 종합

- 보고서 (코로나 19 対応 (COVID-19) に関する総合報告書)』  
김영근 (キムヨンクン)、2020、「코로나 19 재해 거버넌스에 관한 한일 비교분석 (코로나 19 災害ガバナンスに関する日韓の比較分析)」『아시아연구 (アジア研究)』、23 (2) 47-73.
- 김윤 (キムユン) 2016 「메르스 사태 이후 보건의료개혁의 성과와 과제 (MERS 事態以後の保健医療改革の成果と課題)」『대한의사협회지 (大韓醫師協會紙)』 59 (9) 668-671
- 더불어민주당 (共に民主党)、2020、「『共に民主党 코로나 19 国難克服委員会の活動報告書 (더불어민주당 코로나 19 국난극복위원회 활동보고서)』
- 박민규 (パクミンキュ)、2020、「코로나-19 로 다시 보는 한국의 방역체계 (코로나 19 で改めてみる韓国の防疫体制)」『월간 공공정책 (月間公共政策)』、175、11-15.
- 보건복지포럼保健福祉フォーラム、2015、「신형감염병 대응, 24 시간긴급상황실 설치 등, 국가방역체계의 개편 (新型感染症対応、24 時間緊急状況室の設置など、国家防疫体系の改変)」
- 이준서 (イジュンソ) 2020 「코로나 19 관련 법제 이슈 : 감염병 대응에 관한 법체계 및 주요내용 (코로나 19 関連法制イシュー : 感染症の対応に関する法体制及び主要内容)」韓國法制研究院
- 전세영 (チョンセヨン) 2020 「국가방역체계의 효과성 분석 : 2018 년 신종감염병 메르스 사태 대응을 중심으로 (国家防疫体系の効果性の分析 : 2018 年新種感染症 MERS 的対応を中心に)」『韓國防災学会論文集』 20 (3), pp.39~50 <https://doi.org/10.9798/KOSHAM.2020.20.3.39>
- Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster. “Variation in Government Responses to COVID-19” Version 6.0. *Blavatnik School of Government Working Paper*. May 25, 2020. Available: [www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker](http://www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker)
- Sabinne Lee, Changho Hwang & M. Jae Moon (2020) Policy learning and crisis policymaking : quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea, *Policy and Society*, 39 : 3, 363-381, DOI : 10. 1080/14494035. 2020. 1785195
- 疾病管理庁ホームページ : <https://www.cdc.go.kr/index.es?sid=a2>
- 韓國政府のコロナウイルス感染症-19 ホームページ : <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 병원 신문 (病院新聞)、「과거 우리나라 신종 감염병 대응 어땠나 (過去韓国の新種感染症対応、どうだったか)」、2020 年 4 月 20 日、<https://www.khanews.com/news/articleView.html?idxno=201709>
- 중앙일보 (中央日報) 「컨트롤타워 혼선 빛는 우한폐렴, 과거 정부 전염병만 어땠나 (コントロールタワーの混乱を招く武漢肺炎、過去の政府、伝染病の時はどうだったか)」、2020 年 1 月 30 日、<https://news.join.com/article/>

23693011

청년 의사 (青年醫師) 「메르스 때 못했던 민간기관 검사, 코로나 19 에는 달랐다 (MERS の時にできなかった民間機関の検査、コロナ 19 には違った)」、2020 年 2 月 29 日、<https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.htm?idxno=1077911>



3

## コロナ危機と自民党政権

対談者

パク・チョルヒ×内山融

モデレータ

中島隆博

本セミナーは2019年7月に開催されたIAGS・EAA共催セミナー「自民党政権の現在と今後」の続編として、コロナ危機の中、「自民党政権」の変容と対応について検討することを目的として開催されました（開催日：2020年10月6日）。2012年の政権交代後、安倍首相の下で自民党政権は「一強」と呼ばれる状態を続けており、安倍首相は2020年8月24日で連続在職日数が憲政史上最長となりました。しかし一方で、「モリカケ問題」や「桜を見る会」のような権力の私物化問題が浮上したり、コロナ危機下では「アベノマスク」や「Go-toキャンペーン」のような対応が批判されたりもしており、政権維持の力を失いつつある側面も露呈しています（そして本セミナーの企画中であった8月28日に、安倍首相は辞任を表明し、政局は再び波乱含みの情勢になっています）。この時点で再び日本政治を専門とするパク・チョルヒ教授と内山融教授をお招き、中島隆博教授の司会で「コロナ危機と自民党政権」の現状と今後についてお話をいただきます。

**中島** 東京大学東アジア藝文書院の院長を務めております中島です。今日はよろしくお願いたします。最初にこの企画を聞いたときは、パンデミックの下でのデモクラシーを議論しようのご提案だったと思いました。ところが、趣旨説明にあったように、安倍総理がお辞めになりまして、新しい総理が誕生するという運びになり、自民党とそれをめぐる状況が大きく変化をし

ています。これを一体どういうふうに読み解けばいいんだろうか、ということをお二人の先生をお招きして議論していきたいと思います。まずお一人目ですが、韓国のソウル大学のパク・チョルヒ（朴喆熙）先生です。パク先生、今日はよろしくお願ひいたします。そして、もうお一人は東京大学総合文化研究科の内山融先生です。内山先生、よろしくお願ひいたします。

いろんなことを多分議論できるのではないかと思うんですが、まずはお二人の先生方にこの間の自民党の動き、あるいはもっと大きなデモクラシーでもかまいませんが、どのように観察されているのか、まずその大きな枠組みからお話いただければと思います。いかがでしょうか。まず、パク先生からお願ひいたします。

**パク** 内山先生からお話をいただいて話した方が安全かと思っていたのですが。

**中島** いや、まずは危険な方から行きましょう（笑）。

**パク** そうですね（笑）。海外からの視線で日本、日本政治を観察すると、一番興味深いのは自民党はなぜ強いのか、なぜ一党優位は維持できるのか、でしょう。そこから、日本政治に馴染みのない人は、日本はあまり民主主義ではないとか、いつも自民党が勝つのではないかと、批判しますね。なので、「自民党一強」をどのようにとらえるべきかはやはり肝心な問いであると思います。

私は民主主義のルールに基づいて競争をした上で自民党が勝っているの、民主主義への疑問はあまり建設的ではないと思いますが、それでも自民党が55年体制以後1993年から94年、2009年から2012年を除けばずっと与党であったので、これは日本政治の面白さ、また国際比較をしても例外的現象なので、これをどう見るかは非常に重要な争点であると思います。

私は55年体制下での自民党と今の自民党は違うと思っているのですが、それは内山先生の見解を聞いてから詳しく話したいと思います。まず、「自民党一強」実態をどのようにとらえれば良いかという点で、お話をうかがえればと思います。

**中島** ありがとうございます。では、内山先生、いかがでしょうか。

**内山** そうですね。中島先生がパンデミックとデモクラシーの話をしてくださったので、その文脈でいうと、この2月くらいにコロナ感染の拡大を受け、各国の対応が分かれているわけですね。そこで比較政治学において一つの論点になっているのは、パンデミックには、デモクラシーとデモクラシーでない国（権威主義体制の国）とどちらがうまく対応できるのか、との問題設定です。中国は強権的に封じ込めましたので、デモクラシーではない方が対応できるかもしれないとの主張があります。その一方で、デモクラシーの国、例えばドイツはきちんと封じ込めをしていますね。なので、必ずしもデモクラシーかそうでない国かという問題ではなく、別の次元における問題設定があると思います。

**中島** ありがとうございます。お二人から非常に貴重な論点を出していただいたかと思います。パク先生は若い時に平沢勝栄代議士の誕生を観察されて本にしたわけですが、今の菅政権でついに平沢さんも大臣になって感無量ではないかと思います（笑）。やはり自民党がこれだけの長期政権を築いていることはなかなか不思議ですよ。パク先生がおっしゃっているように55年体制下では確かに何らかの競争があったわけですよ。のちに批判されていきましたけれども、派閥がある種擬似政権交代をしながら競争していたので、多様性もずいぶんあったような気がします。

パク先生と去年お話しさせてもらった時に55年体制と今は違うけれども、ただ左から中道に、また右にとその分布を見てみると、実はあまり変わっていないのではないかと話をなさっていたかと思います。自民党に公明党がくっついて、これで現在の安定が保たれているわけですね。55年体制の時の公明党と今の公明党とでは、その役割が変わってきている。そこを少し議論した方がいいかもしれません。

内山先生はそこにリベラルとイリベラル、この2つの区別を立てられるわけですが、ひょっとしたら日本はもうすでにリベラルじゃないイリベラルな民主主義に入ってしまったのではないのかということでしょうか。もしもそうだとすると、一体どういうターニングポイントがあったのか、またイリベラル・デモクラシーといったときのデモクラシーは一体どういうもので

ありうるのか、これらについてみなさん非常に興味があると思うわけです。今度は逆に内山先生から、私が質問させてもらった点についてお答えいただいて、その後パク先生に55年体制とはどういう違いがあるのかについて、述べていただくと嬉しいかと思います。では、内山先生、お願いします。

**内山** ありがとうございます。もちろんデモクラシーの定義にはいろいろありますが、私は基本的に、これは中島先生には釈迦に説法かもしれませんが、demos（民衆）と-cracy（-kratia）（統治）、まさに民衆による統治を指すと思います。ですので、人々が直接に統治する、あるいは代議制で人々が投票によって選ぶ政権が統治する、これがデモクラシーですよ。この条件が満たされているのがデモクラシーですが、その時に大事なものは、やはり政府を批判する自由であるとか政府に挑戦する自由というのがどのぐらい許容されているかということです。この点でみると、選挙に不正がある国があります。例えば最近ではベラルーシなどがそうです。また、選挙が普通選挙で行われていて、かなりの競争性が保たれているとしても、そこでできあがった政権が言論の自由や表現の自由を封殺してしまう国もあります。これは実際にハンガリーやポーランドで起きているわけですね。人々が政府を選ぶけど、一回選ばれると、人々は奴隷化してしまうというのがルソーの『社会契約論』の冒頭の言葉です。このように選挙をしていても人々の自由が失われる場合があります。これが illiberal democracy です。

すると、中国をどうとらえるのか。これもデモクラシーの定義に関わります。昔はいわゆる人民民主主義という概念があって、ソ連や中国は、我々は人民民主主義だ、ないしはプロレタリア民主主義だという言い方をしたわけです。そういう意味ではその枠組みがちょっと復活してきたような感じがしますが、いずれにせよ、デモクラシーか否かという次元とは別にやはりリベラルか否かという次元があるべきで、そこが今問われていると思います。

**中島** パク先生、いかがでしょうか。

**パク** そうですね。まず今の自民党が55年体制と何が違うかについて、政党間の競争の力学の側面から見ると、実は似ているところもあります。野党側の方がそうです。理念的にリベラルで、分裂している。立憲民主党（国



民民主党の一部を受け入れているものの)は昔の社会党のようで、国民民主党は民社党のような構図を見せています。野党が分裂をしているので与党の自民党が助かっている、その面では非常に似ているといえます。もっとも変わっている点は先ほど中島先生もおっしゃっていた公明党だと思えます。公明党が自民党にくっついて、連合政権をなしているのが一番相違を見せているところですね。比例の得票を長期間見ると、自民党への票は増えたり下がったりし変動があり、公明党への票は下がる傾向があるものの、特に2010年以降、自民・公明への得票は全体の64%~68%を維持して占めていることがわかります。これは、自公連立政権が非常に安定している証拠です。なので、公明党と自民党の関係をしっかり分析しないと今の自民党一強は十分説明できないと思います。

もう一つの相違点は、自民党より右寄りの政党が出来上がっている点です。日本維新の会ですね。日本維新の会をどう見るか意見が分かれるとも思いますが、自民党議員は自分たちよりも右の政党が出来ていることで、時には困りますが、時には助けられることもありますね。自民党より右の政党ができて、その政党がリベラルを抑える役割を果たしている、こういうところが55年体制と異なるとことです。昔は自民党の中で、自民党の保守右派が対応してきたとすれば、今は自民党の外の右寄りの政党が左派・リベラルと代わりに戦っているのです。自民党が全面に出なくても対応できる状態になっているのが面白い特徴かと思えます。

あともう一つ、先ほど中島先生がおっしゃった自民党の中での多様性が失われている問題について、今も派閥争いが観察されるのは似ているとことだといえますが、総主流派体制の時代と比べると今はかなり集権的になっており、意見の健全な対立が見えなくなっていることも挙げられるかと思えます。

**中島** ありがとうございます。公明党の問題に加えて、やはり日本維新の会の動き方にも光を当てていただいたかと思えます。内山先生は今のパク先生の観察をどうお考えになっていますか。

**内山** おっしゃる通りに55年体制を考えるとときには、自民党、維新の会、共産党のような政党システムとして捉えるのと、自民党内の組織をみて捉え

る二つの観点があると思いますが、両者についてはパク先生がおっしゃっていただいたように私も思います。まず自民党の組織についてもっと話をさせていただきますと、やはり自民党は非常に均質化（homogeneous）していると思いますね。昔は多様性があることが自民党の強みだったわけです。ですので、これも先ほど中島先生が疑似政権交代とおっしゃっていましたが、自民党一党支配であってもその中でいろんな派閥が現れ、政権が変わる。例えば、田中内閣の後に三木内閣が出てくる。このようにいろんな多様性の吸収ができていたのですね。今は自民党一党支配で、かつその中でも非常に均質になっていることが大きな特徴だと思います。

それからもう一つ、政党システムにおいても、パク先生がおっしゃったように維新の会が出てきました。かつては社会党（社会党にはあまり政権を取る気はなかったとよく言われますけれども）にそれなりに政権批判票が流れました。蒲島郁夫先生のバッファ・プレイヤー論ですが、自民党には政権をとらせているが、自民党がよくないことをすると、有権者は社会党に投票することでそれを罰する、そういうメカニズムが働きました。今は野党が完全に分裂していて（玉木さんも結局国民民主党を作りました）、政権に批判的な有権者の受け皿となる大きな野党が存在しません。野党が分裂しているために、その批判票が分散されてしまう、これが現在の「自民党一強」の要因だと思います。このように考えると、政党システムの問題、特に自民党に代わる選挙肢としての野党がどのように形成されるかというのが大きな問題だと思います。

**パク** 内山先生の話に付け加えますと、亡くなられた朝日新聞の若宮さんは、自民党はその中に保守中道と保守右派、保守リベラルがあって、お互いに競争するシステムを持っていたと述べました。それが今は自民党内ではなく、外で行われている感じがします。今は自民党があって、かつての自民党内の保守右派が果たしたその役割を日本維新の会が担い、保守リベラルの役割を公明党が担っているのですね。だから、自民党内は理念的にみると、内山先生がおっしゃったように、均質化している。違いがあまり見えなくなり、違いがあっても声を出せない。なので、自民党を牽制できるのはむしろ公明党であり、日本維新の会は（与党のような野党ですが）右の方から自民党を刺激しています。かつての党内の力学が外で働いているといえるでしょう。

**中島** ありがとうございます。内山先生の先ほどの議論に付け加えたいのですが、人民民主主義の問題ですね。民衆（demos）というのはやはりデモクラシーの基本だと思いますけども、民衆の名で選挙が行われ、一旦選ばれます。それが今度は民衆の名で民衆を封じ込めるという非常に逆説的なことが起きるわけですよ。これをどう考えたらいいのか。しばしば話題になった立憲主義と民主主義の関係を見ると、例えば、憲法改正の議論で、民主的に選ばれたわけですから、憲法改正してもかまわないんだ、そういう議論も当然出てくるわけです。しかし、立憲主義というのは、それに対するある種の歯止めとして残されているわけです。かといって立憲主義だけでやれるかというそれは無理で、やはり民主主義を洗練してそれと一緒にやっていかないと当然できないわけです。民主主義は放っておくと非常によくはない方向にも行きかねないので、どういう知恵を使えば、その民主主義を洗練できるのか。立憲主義とはその一つのアイデアだと思います。内山先生がおっしゃった人民民主主義というの、やり方を間違えると、非常に抑圧的なものになるわけですが、日本の場合、そのようにならないとすれば、どういう条件があれば、民主主義をアップデートするチャンスがあるのか。自民党が今非常に均質化しているとおっしゃいましたが、そこに多様性と競争を回復するためにはどうしたらいいんだという疑問が出てくると思います。それに対してはどう考えられますか。

**内山** はい、それはすごく難しい問題で、別のプロジェクトでもそういう話をしているのですが、なかなか解が出ないですね。これもそれこそまた選挙制度改革をやるかのような話にもなりますが、とりあえず現行の小選挙区比例代表並立制を前提とした場合に、政党システムとしての競争性の回復が重要です。私は民主主義において大事なのはやはり競争だと思います。競争のない民主主義は illiberal になると思います。さっき私が申し上げた自民党の中の話と政党システムの話に対応するのですが、自民党の中での競争、党内競争（intra-party competition）と、自民党とほかの政党との競争、つまり政党間競争（inter-party competition）がない、intra-party と inter-party の両方の競争がないというのが問題だと思います。政党間競争を回復するためには、やはり野党が自民党に代わる有力な選択肢となってもらわなくてはならない。これも選挙制度の話になるのですが、小選挙区というのは基本的

に二大政党化を志向させ、比例代表制というのは逆に多党制を志向させると言われています。この二つが組み合わさって、逆方向のベクトルが働いてしまった。強い野党ができないがゆえに、自民党の一強支配が続いてしまっている。要するに、現行の選挙制度を前提とすれば、強い野党が必要ですし、あるいはそうではなければ、比例代表制にして、多党制の下で連立の組み換えにより政権交代が起こるシステムを導入することが必要だと思います。

それから、もう一つ、別次元の話になるのですが、中島先生のおっしゃった立憲主義、これは本当に大事だと思います。立憲主義と民主主義の関係を上手く作っていくのが大事ですよ。その意味で現実的な策として、最終的にはやはり司法が大事だと思います。モンテスキューによれば、権力分立というのは、民主主義によるいわゆる多数派の専制を抑える最上の手段ですから、憲法からの逸脱に対してちゃんと裁判所が審査してくれるというのは大事だと思います。（今アメリカでは最高裁判事が問題になっていますけど）日本は昔から司法消極主義（最高裁が違憲判決を出さない）だといわれていますが、私は裁判所がデモクラシーに果たす役割というのは注目されるべきかと思っています。

**中島** ありがとうございます。自民党内の競争、それから野党との競争が健全に行われていくのであれば民主主義というのはもう少しアップデートできるかもしれない。もう一つが制度的な担保で、私たちが中学校か高校で学ぶ権力のチェックのバランスというのがどれだけ効くかということですね。我々が見ているのは三権の中でも行政権、この行政権が突出してしまっていて、立法権や司法権がはるかに沈下してしまった状況ですよ。この制度的な担保というのも私もやはり相当大事であるという気がします。例えば、トランプ政権の今のアメリカを見ているとどんでもないように見えるのですが、けれども、アメリカというところはある程度制度的な担保がまだ効いているのでかろうじて止まるのではないかという希望的な観測をされた方もいますね。しかし、日本の場合はなしくずし的に制度が効かない側面もある気がします。パク先生は、このあたりはいかがお考えですか。

**パク** これについて、韓国の新聞でも議論になっています。つまり、「法の支配（rule of law）」と「法による支配（rule by law）」をどのように区別す

ることができるのかという議論です。やはり司法部の役割というのがどんどん変わっている感じがして、今中島先生がおっしゃったように、アメリカが制度的に機能しているという際に、最も強いところは、やはり司法だと思います。司法がしっかりしている。国民の権利と人権を守るのに司法が一步も譲らないところがあるので、市民の権利というのが最終的に守られます。そういった意味で私は韓国の民主主義に非常に批判的になっています。韓国は司法の方が非常に弱くなって、行政部に従う感じがしますね。そうすると、「法の支配」というのはちゃんと守られるのか疑問になるし、実際、人権や市民の権利を守るのに揺れるところがあるわけです。日本は真ん中くらいに位置するでしょう。アメリカがわりと民主主義が機能している側に位置するとすれば、韓国は行政部による、法による支配が強くなっていく。日本は崩れているんですけど、真ん中のどこかにある感じですね。だから、制度的に機能するために三権分立というのは、ある程度機能するように守らなければならないが、権力者はそれを少しずつなし崩しにしているのではないかと思います。日本でもこのような現象が突出しているように見えるのですが、韓国はかなり厳しくなっていると思います。

もう一つを付け加えると、三権分立というのは、統治機構の役割分担ですが、民主主義を考える際に考慮すべきは、(この頃、私ももう一回分析してみようと思っているのですが) 中間集団だと思います。今日鹿毛利枝子先生もお見えになっているのですが、市民社会の役割が昔からちょっと変わっている感じがします。非常に理念的にこだわっている極端的グループが組織化され、自らの理念と主張を持ち出し、政治社会に影響を与えているのが、アメリカ、日本、そして韓国にも見られます。やはり、組織された少数派 (organized few) がどの国でも過大代表されて、政治過程が振り回されているので、その是正も重要な課題だと思います。例えば、自民党の話とつなげれば、日本ではあまり話題になっていないのですが、安倍政権の一時期の内閣メンバーの17名が日本会議メンバーで、今の菅政権でも14名の大臣が日本会議のメンバーです。それ自体が悪いわけではなく、やはり過大代表されていて、バランスを考えることが欠如しているのではないかと思いますね。もうちょっと多様な考え方や利益が代表されることが求められるのではないかと。

**中島** ありがとうございます。今パク先生から中間集団の話をいただきました。労働組合もそうですし、いくつかの市民団体も考えられます。そういったものがある種のチェックアンドバランス機能を発揮していく、これも意味があると思うわけですね。ただ今おっしゃったことをうかがう限りでは、韓国の現状ではその機能があまりうまくいっていないというご判断をされているように聞こえます。日本の場合は中間集団が結構弱いですから、余計に効かない面がありますよね。今パク先生のお話をうかがいながら考えていたのは、ルソーの話になりますが、例えば特殊利益（一般利益ではなく）を代表するもの、政党が一つの考え方ですよ。人民全体を代表するわけではなく、ある特定の利害を持った人たちに、あるいは特定の方向性を持った人たちを代表するという考え方だと思います。そこで、その利害が上手く調整されていくことが大事だと思うわけですが、ある程度その健全な競争が担保されるのか、それが担保されていないとなかなか利害調整もできないだろうと思います。その中である特殊利益を代表する声だけで覆われてしまう場合もあるわけです。人民主権の議論を突き詰めていくと、東浩紀さんが『一般意志 2.0』で問題視されましたが、本当に一般意志を代理したらどうなるのか、という問題が生じてくる。それにいかないとすれば、どこかで利害を調整する機能が効いてこないといけない。この点は内山先生どう考えますか。

**内山** それこそ、本当に難しい問題ですね。政治学の授業みたいですけど、20世紀のアメリカにおいては多元主義（pluralism）が提唱されていました。つまり、特殊利害の存在が認められ、そして、そういう特殊利害を代表する利益集団がたくさん生まれ、それらが自由に活動する、それによって結局は全体の意思が代表されるとの議論があったわけです。あとは、いわゆる中位投票者定理ですけど、二大政党が有権者の票をめぐる競争していると段々と政策が近くなってくる。要するに、山型の真ん中の方に集まってくるとの議論があります。このように、比較的、自由競争に任せていれば穏健な（moderate）政治になるとの議論が主流だったのです。ところが、今はそれが成り立たなくなっています。特に問題になっているのは、分断、分極化ですね。今のアメリカを見ると、共和党と民主党がマスクつけるかつけないか、そうしたことで争っています。そういったイデオロギー的分極化が進ん



っていると、自由競争に任せれば収斂するというシステムが働かなくなってしまう。今中島先生がおっしゃった一般意志は、分析的な言葉で言うと、平均的な投票者の選好（preference）となるのかもしれませんが、その平均が見えなくなっています。つまり、右と左どちらにとっても真ん中辺というのは自分たちとは違う存在だということになってしまっています。平均的な合意点が見えにくくなっている、これが最大の問題だと思います。

**中島** パク先生は内山先生が提起された分断をどういうふうにお考えになりますか。

**パク** 私も同感です。分極化（polarization）の問題ですね。民主主義の古典的な理論では、やはり中位投票者（median voter）がちゃんとバランスを取っていて、両極端な意見があっても、中位投票者が均衡を維持するので心配する必要はないとの前提があったわけですが、これが崩れている感じですね。非常に分極化されて、右と左の話がもうつながらない、政治家たちも有権者の分布が極端になっていることを承知し、それぞれ極端の支持が得られるようにしています。ときには戻るんですが、選挙の時は激しくなりますね。これはトランプ政権だけではなく、安倍政権、韓国の文政権でも見られます。自分たちを強く支持しているグループ、つまり特定の支持者の利益を代表することになるわけです。ですので、政治も安定しないですね。ある意味当然で、反対側に強い反対グループも存在しているので、揺れ幅が真ん中くらい程度ではなく、右の極端から左の極端に大きくなるからです。このような現象はこれからも強くなると思いますが、そうすると民主主義の意味で、手続き面では同様かと思いますが、その結果はガラッと変わる政治、不安な政治ではないか、その可能性が高いと思います。

またこの現象を煽る、促すのはコミュニケーションであると思います。ジャーナリストと時々話していますが、指摘されるのは、もはやマス・コミュニケーションの時代は去ったとのことですね。マス・コミュニケーションというのは、やはり同じニュースを同じ時間に匿名の多数が同じ議論をする体制ですが、今はそれより、トライバル・コミュニケーション（tribal communication）、つまり、自分が属する部族の中での、自分に都合のいい時に、

意見が合う人々だけのコミュニケーションですね。そこでは、自分たちと違う意見や他の意見は排除します。これは SNS が発達すれば発達するほど強くなるので、分極化している政治の支持グループを励ましている感じですね。だから、そういう極端な話はやめましょうという話が効かなくなっている。これが民主主義を不安定化させているような気がします。

**中島** やっぱりこの分断の問題は大事ですね。お二人のお話をうかがいながら、たまたまマルクス・ガブリエルさんと話をさせてもらったことを思い出しました。彼は面白いこと言っていて、自分はラディカル・センター (radical center) だと。ラディカル・センターは初めて聞きました。ラディカル・レフトは昔よく言っていましたけど。ラディカル・センター、根本的な中道だという言い方の背後には、どんな国や社会にも今中道が薄くなる、極端に分かれていく傾向があります。先日、韓国の保守政党がその政策を中道寄りに変えたとの新聞記事を見ましたが、真ん中を取りに行かなければいけないですね。しかし、取りに行くべき真ん中が結構薄くなっている。それは経済的に言うと、中流というものがだいぶ弱体化していることだと思います。

さらに、皆さんがトライバル・コミュニケーションの中に閉じこもっている、それを支えているのが、今 SNS とかとおっしゃいましたが、GAF に代表されるようなプラットフォーム問題だと思います。私も菅政権で象徴的だと思うのがデジタル庁です。デジタル庁を作ってネットやデジタルの問題に入り込もうと決意したわけですね。それは一体どういう形で入っていくのかということが問われると思います。このコロナパンデミックということを考えてみても、冒頭で話があったように、権威主義体制だとテクノロジー、特にデジタル・テクノロジーの力を存分に使って封じ込めることができました。日本の場合はそれが幸か不幸かできなかったですね。やろうと思ってもできない。今度はやろうと思ったらできるようになるかもしれない、この問題だと思います。内山先生、この問題は どうお考えでしょうか。

**内山** デジタル化ですね。そうなんですね。私も 20 年くらい前にちょうどインターネットが普及した時に、「これからはインターネット政治の時代だ」のような声があるのに対して、「いや、インターネット政治は幻想だ」のよ



うなことを書いたのを思い出しましたが（笑）。おっしゃる通りに、いわゆるメディアが持つフレーミング効果やプライミング効果、つまり、メディアが枠をはめてしまうような効果があるということは昔から言われてきたわけですが、ソーシャルネットワークの時代になると、ソーシャルメディアはそういった傾向が強いわけですね。例えば、サイバースケード（cyber cascade）と言われるように、ネット上の世論だと一方に流れ、分断が生じやすいとの危険が指摘されています。これはネット時代のデモクラシーのあり方を考える上に重要だと思います。

それからもう一つデジタル化の話をいうと、政府がデジタルにどう関わるかということですね。これは、深い問題とは別に、端的に私はデジタル庁は歓迎します（笑）。いまだに保健所ではファックスでやり取りしているというのはびっくりですね。皆さんご存知かもしれませんが、日本の政治家はファックス大好きです。今でも政治家に連絡する時にファックスで送ってくれと言われてたりしますね（笑）。話を戻しますと、そういった意味でデジタル化して政府を効率化すると発想自体は間違っていないと思います。ただそれが一歩間違えると、それこそGAFAと手を組んで人々をマニピュレートするのではないかと、みたいな声が出てくると思いますが、そんなことはないかと一応期待しています。

**中島** パク先生はいかがですか。韓国はデジタル・テクノロジーが進んでいると言われていますが。

**パク** 幸か不幸かわからないですけど、韓国は世界でインターネット普及とSNSが最も発達している国です。デジタル化とコンピューターの利用率が世界一になっているくらいで、この前決済の時、判子を全く使ってなかったのです。全てがサインだけの電子決済になっているので、非常に便利になっているところもあります。こうしたテクノロジーは人の生活を非常に便利にしてくれているので、私もその面ではデジタル化を進めるべきだと思います。しかし、先ほど申し上げたように、これはコミュニケーションの方式も変えてしまっているんですね。これはちょっと心配で、一つは、事実か否か（fact or not）という機能がだいぶ落ちている、フェイクニュースがそのままずっと流れる、一部にはそれが事実のように信じられる、というところがあ

ります。すると、自分の意見と合わないニュースなどは仕方なく見る必要がないので、自分が好きな情報だけを集めてそれを信じ込んで行動に出る現象が著しくなります。アメリカも日本でもこういう現象はありますが、韓国の中ではそのような現象がもっと深まっていると懸念しています。どのように均衡感覚と健全性を保つのかということについて、私自身もこの頃悩んでいます。

また先ほどの話とつなげれば、私は民主主義が適切に機能するためには、横軸に理念的な右と左があり、基本的に真ん中の中位投票者がバランスを取ることで、結局均衡をなす。一方縦軸として社会階級を見ると、上流と下流もあるが、手厚い中流階級が存在し、やはり彼らが社会の安定を保つと思います。しかし今は、理念的にも社会階級的にも「中間」が弱くなっている感じがします。だから幅広く揺れるわけですね。こういう問題に対して、内山先生と私のような比較政治を専門にする者たちが、良い答え探しを頑張らないと、と思います（笑）。

**中島** ありがとうございます。最後に今後の、このコロナ危機下での菅政権、日本政治の課題はどういうふうにつかまえていらっしゃるでしょうか。パク先生からお願いいたします。

**パク** 今の菅政権は安倍政権を政策面でも人的面でも継承していますね。しかし、直面している課題は甚だ難しい問題ばかりです。コロナ対策、デジタル化のための行政改革、経済回復、オリンピックの開催、何一つ簡単な問題ではありません。下手をすると、実績を出すことが難しいと思います。いずれ解散を控えている中で、これは政権運営において非常に大きなチャレンジだと思います。そういった面で、解散のタイミングと次回の自民党総裁選はとても興味深いです。

**内山** 最後にちょっと前向きな話をする、我々少子高齢化、巨大な財政赤字に直面しています。いかに財政赤字をマネジメントしてその少子高齢化社会を乗り切っていくかという、このビジョンが今必要とされているわけです。まだ菅政権では見えていないですが、2012年に民主党・自民党・公明党が合意した「社会保障と税の一体改革」のようなビジョンがまた現れるよ

う、期待したいと思います。

**中島** ありがとうございます。今の話をうかがいながら、なかなか突破口が見つからない感じですが、本当の最後の質問として、今日において大学の役割（大学も大きな中間団体になると思いますが）はどこにあるとお考えでしょうか。

**パク** 学問というのはやはり自由がないと働きにくいところがあると思います。その自由を守るためには学者自身の専門性と勇気が必要だと思いますね。いわゆる、学者の良心です。私も学生時代、独裁政権に向かって学生運動に参加したりしましたが（笑）、そのような覚悟は時にはあっても良いのではないかと思います。行動のみを訴える知識人もいるようですが、それよりは考え方や行動の自由をしっかり守ろうという意識は非常に必要だと思います。

日本の学者の方々には意見のまとめ、コンセンサス形成が非常に上手だと思います。ある意味で抑えが効いている感じもします。一方で、韓国は論争が激しいです。戦う感じで、まとめ切れない。何を話したいかとする、日本ではもっと論争を激しくしても良いのではないかと。逆に韓国はもうちょっとまとめた方が良いのではないかと思います（笑）。

**内山** パク先生のおっしゃった通り、学者が信念を持って必要な時には発言・行動することは大事です。それが保障される制度が憲法 23 条の学問の自由の保証ですね。これをきちんと守るべきだと思います。すると、学者がどこまで政治的な発言・行動をすれば良いのか、確かに非常に難しい問題です。もちろん、純粋に科学的経験的な分析に特化する学者がいないと困ります。ただその一方で、学者が実践的なことにコミットしなくていいのかといえば、そうでもないと思いますね。昔、デヴィッド・イーストンというアメリカ政治学の泰斗が行動論、いわゆる科学的な政治学というのは経験的保守主義のバイアスを持つと言いました。要は象牙の塔にこもっていると結局現状を肯定してしまうのではないかとの問題提起をしたことがあります。当然ある一線を守るべきだと思いますが、その範囲の中で、政権を批判する、どの党を応援する、ということではなく、まさに世界をよくするためにはどうい

うことをすればいいのか、その観点から発言・行動していくということが大事です。その自由というのは絶対に守っていかなくてはならないと思います。

**中島** 議論は尽きないですが、今日は色々話をいただき、今の日本政治を理解するに非常に有益な時間だったと思います。パク先生、内山先生、ありがとうございました。

**パク** ありがとうございました。

**内山** ありがとうございました。

(座談会整理：具裕珍)

## 4

## コロナ危機における規制政策

## 危機管理とリスク管理の観点から

早川有紀

## 1. はじめに

2020年から世界中で流行した新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に対して、先進諸国は、都市封鎖や休業命令といった行動制限措置を伴う経済活動への介入や、ワクチンの許可・承認など命令・禁止・許可を伴うような規制政策に関する決定を多く行った。こうした政策決定は、新型コロナウイルス感染症やその対策に関する科学的知見が十分に蓄積されていない、また科学者の中でも見解が分かれるような、不確実性の高い状況の中で決定され実施されることになった。日本では、都市封鎖や強制力を伴うような命令は行われなかったものの、経済活動の自粛要請、飲食店の営業短縮要請、市民に対する行動変容への協力要請などが採られた。こうした日本政府における一連のコロナ危機に対する規制的対応は、どのように特徴づけられるのだろうか。

日本政府が2020年1月から夏ごろまでに採用した新型コロナウイルス感染症の危機における対策の特徴として、「法的な強制力を伴う行動制限措置を採らず、クラスター対策による個別症例追跡と罰則を伴わない自粛要請と休業要請を中心とした行動変容策の組み合わせにより、感染拡大の抑止と経済ダメージ限定の両立を目指した」という「日本モデル」があったこと（アジア・パシフィック・イニシアティブ（以下 API とする）、2020：29）、

様々な検査、病院、保健所、検疫所といった組織のキャパシティーが対応策に影響を与えたこと（竹中，2020：7）が指摘されている<sup>1)</sup>。また、中央政府について専門家と政治や行政の関係（科学と政治の関係）が曖昧な状況で政策決定が下され、大臣の役割が不明確であったこと（牧原，2020）、地域における対応では保健所が重要な役割を果たした一方で、組織や資源等の課題があったこと（曾我，2000）、が示されている。また、中央政府と地方政府の間の指揮命令系統が十分に整えられていなかったこと（API，2020；竹中，2020）も問題視されている。

本稿では、新型コロナウイルス感染症に対する日本政府の規制的措置を伴う政策について、危機管理（crisis management）とリスク管理（risk management）に着目して分析を進める。新型コロナウイルス感染症の感染拡大は日本のみならず世界における危機であり、日本政府の対応を危機管理やリスク管理の観点から整理・検討することは重要である。このため、まず危機管理とリスク管理それぞれの概念について検討したうえで、それらに関する制度を整理する。そして、新型コロナウイルス感染症対策における規制的措置のなかでも特に自粛要請や休業要請に関わる経済活動に対する規制、および医薬品に関わる物資・人材・ワクチン供給に関する規制について検討し、その特徴について明らかにしたい。

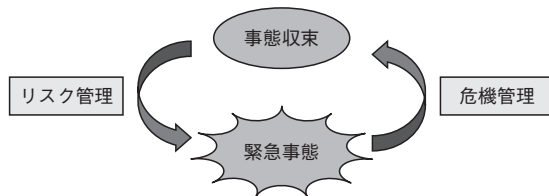
## 2. 危機管理とリスク管理

危機管理とリスク管理は法学、政治学、経営学、社会安全工学など様々な学問領域で用いられるため、それぞれの領域で用いられる意味や定義はやや異なっている。本稿では中央政府や地方自治体が直面して対応すべき課題としての危機やリスクを取り上げ<sup>2)</sup>、危機管理とリスク管理が連続的に位置づけられることを確認するとともに、日本における制度と関連付けて分析視角を示す。

### 2-1 危機管理とリスク管理

まず危機とは一般的に、リスク（risk）とクライシス（crisis）という二つの概念を包摂する概念として用いられる。リスクとは望ましくない事態が生じることが懸念される状態<sup>3)</sup>であり、クライシスとはリスクが既に現実に

図1 危機管理とリスク管理



出典：伊藤（2014：1-4）、武田（2020：15）を参考に筆者作成。

生じた状態を意味する。このため、リスク管理とは、クライシスが発生しないように予防や抑止といった事前の対策が求められる。他方、クライシスが生じた後の緊急事態への対処やその後の復旧・復興が危機管理である。このため、リスク管理と危機管理は発生の時間軸によって連続的に捉えることができる（伊藤，2014：1-4；亀井，2018：164-165；武田，2020：14-16）。こうした連続性により、危機管理は広い意味でリスク管理（事態発生の予知、予防・抑止）と危機管理（事態発生後の対処、復旧・復興を含む事後対策）の両方を含むものととらえることができる<sup>4)</sup>。他方で、リスク管理の中に危機管理を含める考え方も存在する<sup>5)</sup>。

本稿では、クライシスとリスクの時間軸の連続性を重視しつつも、危機の発生前後によって政府が採りうる対応や政策手段が異なり、これを分けて分析することが重要と考える。このため、本稿で危機管理とした場合には、危機が発生した後の危機管理を指すものし、危機の発生前と危機が収束した平時で実施されるリスク管理とは区別して用いることにしたい。そして、危機管理とリスク管理は時間軸に沿って相互に影響を与えあう関係であるものと理解する（図1）。

## 2-2 日本における危機管理体制

日本政府の危機管理体制は、内閣官房を中心に構成される。1998年4月の内閣法改正で内閣官房に新設された内閣危機管理監は、緊急事態が発生した際に、最初の判断と初動対処について関係省庁と調整することを任務とする。内閣危機管理監の下には、2001年1月に内閣安全保障・危機管理室が廃止された代わりに、緊急時の安全保障や危機管理を担当する内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）が置かれた。内閣官房副長官補の下には危

機管理審議官、内閣審議官、内閣参事官が置かれ、危機に関連する重要政策の企画立案や総合調整を行うことになった<sup>6)</sup>。

新型コロナウイルス感染症に対応する危機管理についての重要な法として、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下、感染症法）および新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法とする）がある<sup>7)</sup>。感染症法は感染症に罹患した患者を強制入院させたり、汚染された現場を消毒し、病原体によって汚染された建物の利用を制限したりするなど、ミクロな感染源に対する対策手段が定められる。他方、病原性の高い感染症や未知の感染症について感染の連鎖を追跡できないほど蔓延すると、医療崩壊が生じる危険があることから、蔓延のスピードを遅らせるために、マクロな視点から手段を体系化した法律が特措法である（大橋，2020：47）。

これらの法に共通する特徴として、第一に、基本的人権が尊重され行動制限が抑制的である点が指摘されている。それは身体に対する直接的規制が戦前に乱用されたことに対する反省によるもので、感染症法2条、22条の2、特措法5条のなかでも人権が尊重されることが述べられている（大橋，2020：47）。このため両法が2021年2月に改正されるまでは、たとえば感染症法19条・20条に基づいて入院の勧告・実施が行われてもそれを拒否したり、特措法45条に基づき都道府県知事が休業要請を出した場合にそれを拒否したりしても罰則はなかった。

第二に、政府から都道府県知事や保健所長に対して指示する権限が認められているが、厚労省の指示に従わなかった場合の定めはない。感染症法では51条において厚生労働省から都道府県知事、保険所長に指示することができるが、その指示に従わなかった場合の定めはない。同様に、特措法20条では政府が都道府県知事に指示権限を行使できるが、都道府県が政府の指示に従わなかった場合の定めがない（33条）。この点は、先行研究において危機対応時の指示命令系統の不明確であるという指摘がなされている（API，2020；竹中，2020）。

## 2-3 日本におけるリスク管理体制

次に日本におけるリスク管理体制について検討したい。リスク管理の位置づけを明らかにする際に参考になるのが、リスクの影響を最小限に抑えることを目的として先進諸国で共有されている「リスクアナリシス（リスク分



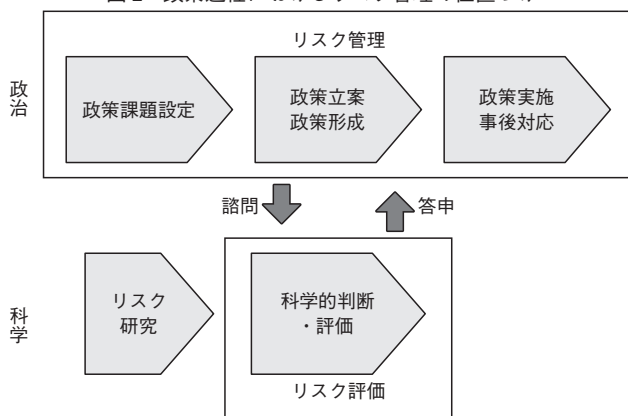
析)」の枠組みである。

リスクアナリシスはリスク研究の発展とともに進化し、環境、健康、保険、金融などリスク一般をコントロールする際に用いられてきた。リスクアナリシスはリスクにかかわる政策形成全般を担う「リスク管理」、リスクを専門的に判断し評価する「リスク評価」、さらにリスクについて市民、専門家、行政機関、マスコミなど広く社会の間で議論をする「リスクコミュニケーション」という三つの要素によって構成される。

リスクアナリシスの中でも、政策過程の中で幅広く関わり政策の方針を定め、それを実施するリスク管理である。リスク管理は基本的に法令を所管する省庁が担当してきた。危機のもとにおいては、内閣や内閣官房は危機管理の中心になり、リスク管理でもその指揮・調整を行うことになるが、具体的な方策の検討やその内容の実施は担当省庁が担う。今回の新型コロナウイルス感染症におけるリスク管理主体は、主な対応省庁は公衆衛生を担当する厚生労働省をはじめとする各政策領域の担当省庁あるいは地域における感染の封じ込めを担うことになる地方公共団体の長ということになる。

リスク管理の具体的手法は、規制主体が被規制主体に対して、つまり主管している省庁がどのような権限を有しているかという点に大きく影響される(早川, 2018))。それは、リスクに対する規制では、フレーミングとよばれる政策課題への焦点の当て方が重要であるからである。つまり、規制権限を

図2 政策過程におけるリスク管理の位置づけ



出典：早川（2018：13）（平川（2011：4）を参考に作成）。

表1 規制者の被規制者に対する権限と規制内容

	規制者が被規制者に対して有する権限	
	規制以外の（発展・育成等） 権限・責任あり	規制に対する権限・責任のみ あり
被規制者の個別利益への配慮	一定程度考慮	あまり考慮しない
規制内容（リスク管理）	やや緩やか	厳しい

出典：早川（2018：49）をもとに筆者作成。

持つ規制主体が、どのように政策課題を設定するのかが決定的に重要な意味をもち、それが規制内容にも影響を与えることになる（図2）。とりわけ規制主体のもつ権限が、被規制主体に対して規制する権限のみか、あるいは発展させる役割を有しているかという点は政策形成段階で被規制者の利益をどの程度考慮に入れるかに影響を与えるため、被規制主体にどの程度負荷を与えるかという規制の強さ（リスク管理の内容）に大きく影響を与える（表1）。

### 3. 新型コロナウイルス感染症における規制的措置

前項までの検討から、リスクが顕在化した状況が危機であることにより、危機管理とリスク管理は連続的に捉えることができるため、いかに政府がリスク管理を行うか（行ってきたか）が、危機への対応に大きな影響を与えるといえる。このため、今回の新型コロナウイルス感染症における規制的措置を検討するにあたっては、2009年に世界が直面した新型インフルエンザ（A/H1N1）以降の対応、2020年1月以降の新型コロナウイルス感染症への対応、そして2021年2月の特措法等の改正までの流れに着目しながら検討を進めたい。2009年新型インフルエンザに着目する理由は、直近で日本が経験した感染症で最も被害が大きかったことである。また、新型インフルエンザの教訓はその後、2012年の特措法の成立にも大きな影響を与えており、その枠組みのなかで今回の新型コロナウイルス感染症対策を行うことになった<sup>8)</sup>。このため、新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議の報告書における提言や、特措法第6条～第8条をもとに国や自治体で作成されている新型インフルエンザ等対策行動計画をもとに分析を進める。

規制政策の事例として取り上げるのは、休業要請を含む経済活動に対する規制と、医薬品関連の資材・人材・ワクチン供給をめぐる許認可規制であ

る。経済活動とコロナ対策の両立は先進諸国で目指され、市民に様々な行動制限を求めるものである。また、先進諸国は医療崩壊が起これないように様々な資材や人材を提供することやワクチン供給に向けた準備を整えていく対策も重視されたことから、それらに対する許認可規制が重要であった。分析にあたり着目するリスク管理は、経済活動に対する規制者が都道府県知事であり、医薬品関連の許認可に対する規制者は厚生労働省である。また、リスク管理組織としての規制者の役割として、都道府県知事は地域における感染を抑制し公衆衛生を守るという規制権限と同時に同時に、地元の経済活動を支えるというそれ以外の役割と責任がある。他方、厚生労働省は医療崩壊を防ぎながら安全な医療・医薬品の提供を行うという主に規制的な役割と責任がある。これらの権限が危機管理やリスク管理にどのような影響を与えているのか、検討を行いたい。

### 3-1 経済活動に対する規制

2009年新型インフルエンザは流行開始当初、大多数の人は感染しても軽症だが健康な若年層や子どもで重症化や死亡の報告が海外でなされていた。5月に国内で最初の感染事例が海外渡航歴のない兵庫県神戸市の10代の高校生で子どもや若年者に対する感染拡大が疑われたことから、大阪府と兵庫県の全域で約1週間の学校の臨時一斉休業が行われた。しかしその後、秋から冬にかけて大幅な感染増がみられず、それ以上の休校措置等は採られなかった。翌年、対応の総括を行った新型インフルエンザ対策総括会議では、学校一斉休校について一定程度の効果があったと評価しながらも、その最終報告書においては学校の臨時休業や事業の自粛やその他のイベント自粛要請は社会的・経済的影響が伴うため、対策の是非や事業者の事業継続計画（business continuity plan：BCP）の策定を含めた運用方法の検討をすべきであると提言した（新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議，2010：7；正林，2020：12）。

その後特措法に基づき、政府の具体的な対応を定められた「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」には、国内に感染が拡大した際の文部科学省および厚生労働省の役割として学校や保育施設等に感染対策の目安や臨時休業を適切に実施するように設置者に要請すること、および緊急事態宣言が出された際の措置を確認するに留まっていた（内閣官房新型インフルエンザ等対

策室，2013：64 - 65)<sup>9)</sup>。しかし都道府県の計画計画においても、たとえば東京都では都内での感染発生期であっても「集客施設の管理や催物を主催する事業者に、発熱等の症状がある人の利用制限、マスク着用の徹底、施設の使用や催物の開催の制限や自粛を呼び掛ける。」（東京都総務局総合防災部防災管理課，2013：73）と記すに留まっており、具体的な基準等は定められていない。

次に新型コロナウイルス感染症対策について検討したい。2020年1月15日に日本国内で初めての感染者が確認され、2月に政府対策本部の下に設置された新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（以下、専門家会議とする）は、2月24日に示した「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた見解」のなかで、感染リスクの高い環境として密閉された空間に、人が集まって混雑した状態が続き、会話などが交わされ接触が生じる状態が続く状況を避けること、また今が感染症対策において極めて重要な時期であることを示す<sup>10)</sup>。これを受けて安倍首相は政府対策本部において、2月26日に全国的なスポーツ、文化イベント等の自粛を要請し<sup>11)</sup>、27日に全国すべての小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の一斉休校を要請した<sup>12)</sup>。

こうした危機意識をもとに、感染拡大が広がったときに備えて新型コロナウイルス感染症に関する法令整備が官邸主導で進むことになり（API，2020：135）、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法とする）に新型コロナウイルス感染症を含める形で一部改正する法案が3月10日に閣議決定され、13日に公布、14日に施行という異例のスピードで成立した。この改正により、緊急事態宣言の発出が可能となった。

緊急事態宣言発出時には、都道府県知事は住民に対する外出自粛要請や、休業要請を含む経済活動に対する規制を行う権限がある（特措法45条第1項および第2項）。このため、2020年4月7日に緊急事態宣言が発出された際には、外出自粛要請と休業要請の順序、どのような施設に休業要請を出すかといった点が問題になった。政府は経済活動への直接的な制限をできるだけ避けるという観点から最初から休業要請を出すことに消極的であったが、東京都は休業要請についても非常に積極的で、規模の小さい飲食店等を含む広範な施設に休業要請を行おうとしており意見が対立していた。政府と東京都で調整を行い、最終的には外出自粛要請と休業要請は同時に出すことにな

り、東京都は休業協力要請の対象施設を狭めることになった（API，2020：144-146；竹中，2020：162-165）。

東京都は4月10日に特措法24条9項に基づき、映画館、スポーツクラブ、カラオケボックスなどに対して休業要請を行い、中小事業者に対して一律50万円、2店舗以上の事業主には100万円の感染拡大防止協力金を支払うことを決めた。100m<sup>2</sup>から1000m<sup>2</sup>以下の中小規模の店舗で、学習塾や生活必需品を扱わない小売店に対しても、法律に基づかない独自の休業協力を依頼した。また飲食店についても飲食の提供を5時から20時、酒類の提供を19時までとすることを要請した<sup>13)</sup>。

休業要請は4月16日に緊急事態宣言の対象が全国に拡大されたことから他府県にも広がり、初めは前向きでなかった知事も取り組むことになり、岡山県、鳥取県以外では何らかの休業要請が行われた<sup>14)</sup>。その際に多くの自治体では支援金が支払われることになったが、その金額は休業要請を求める自治体ごとにまちまちであった。東京以外の関東圏、関西圏、福岡など感染拡大地域においては財源が問題になると考えられたことから、地方創生臨時交付金が休業補償に使うことができることが認められた<sup>15)</sup>。

緊急事態宣言は2020年5月25日に解除され、その後は各都道府県を中心に感染防止策が採られることになった。夏に見舞われた「第二波」においても引き続き国の基本的対処方針に従うものの、様々な方法で住民や事業者に対する協力を呼び掛けられ、一部の自治体では独自の協力金が支払われた。事業者に対する自治体の要請に強制力はなく、事業者に対する自治体の要請に強制力はなく、国が財政面で支援してくれるかは法的に不明確である。また自治体からみると、自己責任で地元経済を冷え込ませる選択が迫られる構図になっていた<sup>16)</sup>。

感染の収束がなかなか見えない中、政府は12月17日に特措法や感染症法などの改正に取り組むことを示した<sup>17)</sup>。これに対し、東京都の小池百合子知事をはじめ、全国知事会や営業制限の協力要請に応じない事業者に罰則を適用できるようにすることを求めた<sup>18)</sup>。このため特措法改正法案では、命令に従わなかった場合の罰則や緊急事態宣言が出ていない時期の対策が議論された。また、改正の議論は2022年1月7日に一都三県に発出された二度目の緊急事態宣言（14日から一都二府八県に拡大）の中進められた。

2021年2月3日に成立、13日に施行された改正特措法では、緊急事態宣

言の対象地域のみならず、感染対策を行う必要のある「まん延防止等重点措置」の対象地域において時短などの要請に正当な理由なく応じない場合は命令やそれに伴う立ち入り調査ができるようになった。また命令に違反した場合に30万円以下（まん延防止等重点措置時には20万円以下の過料）の過料という行政罰が課される。時短営業に応じた事業者には、財政支援が行われることも明記された。

このように、新型コロナウイルス感染症で採られたような事業者に対する規制は、2009年の新型インフルエンザで未経験のものであり、手探りで進められてきたことがわかる。新型インフルエンザ総括会議において経済活動における具体的対策を立てるよう提言されながらも、特措法を具体化させるような対策が十分に検討されてこなかったことはリスク管理不足であったといえる。新型コロナウイルス感染症の対策においては、比較的短期間で都道府県知事の「要請」ベースの対応が権限不足であるということが国レベルでも認識され、公衆衛生対策としてより強い実効性が保てるよう特措法が改正され規制権限の強化が行われた。これは、地元の経済の活性化を担う都道府県知事であっても、危機管理にあたって公衆衛生対策を強化すべきという危機感から協力金とセットで事業者に対する様々な要請強化の決断が行われたものと考えられる。また、対象事業者や規制が都道府県で異なった理由として、東京都を除く一部の知事は最初から広範囲の自粛要請に必ずしも前向きではなかったことや、特措法改正において協力金が議論になったことから、被規制者をバックアップする財政能力が規制の強さに影響を与えた可能性が示唆される。

### 3-2 医薬品の資材・人材・ワクチン供給

2009年新型インフルエンザ時は、既に作成された計画に沿って対応が行われたものの、一部地域では発熱外来に患者が集中したり重症者の病床がひっ迫したりするなど、様々な医療提供体制に問題が生じた。またワクチン供給について、最終的にはワクチン2回接種として7700万人分を確保する方針とし、2700万人分は国産ワクチン、5000万人分は輸入ワクチンが確保された。翌年の新型インフルエンザ対策総括会議では、地域の実情に合った医療提供体制の見直しと国の支援、また発熱相談センターと発熱外来の設置の整理検討などが提言され、医薬品についてもワクチン製造業者の支援や抗



インフルエンザウイルス薬等の医薬品や医用品の備蓄や使用方法について改めて整理すべきであることが提言された（新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議，2010：8-10；正林，2020：12-20）。

その後、政府の具体的な対応を定めた「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」（前出）では、国内感染期の基本的な都道府県対応が示され、また特措法10条に基づき国や都道府県はマスクをはじめとする様々な医薬品の備蓄を行っていた。また、新型インフルエンザワクチンの製造準備も全国民分賄えるよう準備されていた（竹下，2020：172-176）。

しかし、新型コロナウイルスが日本社会で広まることが懸念された2020年2月には、医療現場で個人防護具（マスク、防護服、消毒液）が不足し始めていた。こうした資材の提供を担当するのは厚生労働省医政局経済課であったが、2月初旬に発生した大型クルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号での集団感染事件への対応に追われていたため、こうした準備が十分に行き届いていなかったことが考えられる。政府は2月14日に国内の生産設備強化の閣議決定が行われた。翌3月には、内閣官房に厚生労働省、経済産業省、総務省が関わるマスク等物資対策班が設けられ、都道府県を通じて必要な医療機関への物資が優先的に手配されることになった（API，2020：314-315）。

しかし、4月以降になっても医療現場には物資が届くのが遅くなり、現場には混乱が生じた<sup>19)</sup>。個人防護具の不足はPCR検査の実施拡大の妨げにもなり、一部の病院や高齢者施設では院内感染や施設内感染が生じた。また、感染を予防するために三密回避やマスクの着用、手指消毒等が推奨されていたが、一般国民にマイクや消毒液が行きわたらずインターネット上で高額な売買が行われ市場が混乱したため、国民生活安定緊急措置法の政令を改正し3月にマスク、5月に消毒液の転売を禁止することにつながった。こうした中で、安倍政権はマスクを全世帯に2枚ずつ配布するという政策を立ち上げた<sup>20)</sup>。

また、医療機関では医療従事者の不足が深刻であった。新型コロナウイルスの病床には通常以上にスタッフを配する必要がある、重症化リスクのある患者と接するため心身ともに負担が重い現場になっていた<sup>21)</sup>。政府は新型コロナ緊急包括支援交付金で医療従事者に対する給付金や医療機関での感染症対策費を設けたが、人材不足に対する抜本的な対策は行われていない<sup>22)</sup>。

日本の新型コロナウイルスのワクチンの供給については、アメリカやイギリスなど他の先進諸国に比べて接種の開始が遅れている状況がある。ワクチン開発は安全性の確保が重要である一方、市場規模は小さいため、世界でも大手製薬会社が市場の製品供給の大半を占めるために、国内には開発できる製薬会社がもともとなかったともいえる。しかし、厚生労働省の規制権限の観点からは、産業育成の観点が欠けていたことも、ワクチンの供給に遅れが生じていることが考えられる<sup>23)</sup>。また開発が難しいことが予想される場合は、ワクチンの早期確保の対応策を練るべきであったといえよう。

このような医薬品に関する資材・人材・ワクチンの供給に関する政府の対応について検討を行ってきた。2009年の新型インフルエンザ後に、特措法をもとに医療提供体制の見直しや資材やワクチンの備蓄など様々な取り組みが行われてきたものの、今回十分ではなかった。日本では、治療薬、ワクチン、病院内消毒薬など医薬品が用途ごとの厳しい許認可規制があり、厚生労働省がそれを管轄する。他方で日用品用途の医薬部外品、日用品、化粧品等の規制が未整備になっており、代替品に関する情報が不足していたことも市場に混乱を招いた要因の一つと言えよう<sup>24)</sup>。また、規制を主な権限とする厚生労働省は医薬品産業の育成視点、特に安定供給の視点は欠如しているため、こうした対応の遅れにつながった可能性がある。

#### 4. おわりに

本稿では、危機管理とリスク管理の視点から、日本の新型コロナウイルス感染症対応における規制政策の特徴を明らかにしようとした。以下では暫定的な結論を示したい。

まず、危機管理とリスク管理は連続的に捉えられ、時間軸で後になる管理に影響を与える関係にある。このため、新型コロナウイルス感染症対策の評価においては、危機時を切り取るワンショットの分析だけではなく、歴史的な観点から分析する必要がある。特に分析の中では特措法の重要性や、2009年新型インフルエンザ対策の経験を経て出された提言がその後のリスク管理に十分に活かされていないことが示唆された<sup>25)</sup>。このため、危機における経験がその後のリスク管理に活かされたか否か、また活かされなかったとしたらそれはなぜなのかを明らかにすることに意味があると考えられる。



この点をより一般的な文脈で捉えようと、公共政策の議論におけるフィードバック（feedback）の問題（Pierson, 2004=2010）であるといえよう。特に都道府県が規制権限をもつような構造においていかに政府全体の政策に活かすかということは、大きな課題である<sup>26)</sup>。

つぎに、2012年に成立した特措法が今回の新型コロナウイルス感染症で果たした役割は大きかったものの、特に事業者に対する休業要請を含む経済活動に対する規制については、新型コロナウイルスに対応するには規制者の有する権限が不十分であった。これは、もともと基本的人権を制限しないようにするという立法趣旨が影響していると考えられるが、2021年2月の特措法改正にみられるように危機時における規制者の権限が強化される方向が目指された。また、規制者の権限が不十分な中で行われた都道府県の規制的対応では、対策の実効性確保のための協力金等を支払う財源の重要性が示唆された。

また、規制者が被規制者に対して有する権限と規制の内容という観点から今回の新型コロナウイルス感染症対応をみると各事例については次の点を指摘できる。経済活動に対する規制の事例からは、危機管理時は規制者が被規制者に対して発展など規制以外の権限を有していても、被規制者に対する財政的支援を図りつつ、事態収拾に向けた規制が一時的に強化されていた。また、医薬品の資材・人材・ワクチンの供給規制については、規制者が安全性など規制権限を重視する場合には、産業発展や安定供給といった視点が欠けたりリスク管理になる可能性が考えられる。

最後に、本稿で十分な検討ができなかった点として、サーベイランスやそれに基づくリスク評価のありかたを挙げることができる。様々な規制的対応が決定されるうえで、情報をどのように扱い、評価するかは危機管理においてもリスク管理においてもまた重要であるため、今後の課題としたい。

## 注

- 1) とともに、新型コロナウイルス感染症に対する日本政府の対応を分析しており、研究分析期間は第四次安倍第二次改造内閣（2020年9月16日総辞職）までとしている。
- 2) 橋本（2000：33）では、危機管理を区別する際に危機の種類を、外国からの軍事的攻撃など外交に関わるもの、企業の存続にかかわるもの、国や地方自治体に関わる国内的なものという三つに分けるが、本稿では二点目以外を意

味するものとして捉える。

- 3) 望ましくない事象が起きる確率とその事象の重大さを掛け合わせたもので評価される。
- 4) たとえば伊藤（2014：1）、武田（2020：16）。中邨（2020：はじめに）は、行政における危機管理は不測の事態発生を不可避としてとらえるところに特徴があり、事前準備（ここでいうリスク管理）を含めて危機管理を捉えている。
- 5) 吉野（2006：292）が指摘するように、JIS規格「リスクマネジメント構築のための指針」では、リスク・マネジメントにクライシス・マネジメントが含まれると理解される。
- 6) 内閣審議官、内閣参事官はその時々々の政策課題に応じ、要員を柔軟かつ弾力的に配置される（内閣官房 HP 〈<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukuyoukanho.html>〉2021年2月23日最終閲覧）。内閣官房副長官補を支える職員は100人以上で、さらに各省庁から出向した職員がここに加わるという（亀井、2018：167）。
- 7) 検疫法や予防接種法も重要であるが、ここでは危機発生時の国内対応を検討するため分析の対象にしない。
- 8) これは、宮脇（2020：111）と同様の捉え方である。
- 9) 国と都道府県の役割は定められるものの、運用方法をめぐる調整等の記録は管見の限り見当たらなかった。
- 10) 新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた見解（2020年2月24日、新型コロナウイルス感染症対策専門家会議）〈[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage\\_00006.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00006.html)〉、最終閲覧日2021年2月22日、新型コロナウイルス感染症対策専門家会議脇田座長ご説明（第13回新型コロナウイルス感染症対策本部）令和2年2月24日〈[https://corona.go.jp/expert-meeting/20200224\\_01.html](https://corona.go.jp/expert-meeting/20200224_01.html)〉最終閲覧日2021年2月22日
- 11) 新型コロナウイルス感染症対策本部（第14回）議事概要（2020年2月26日）[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020226.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020226.pdf)、最終閲覧日2021年2月22日
- 12) 新型コロナウイルス感染症対策本部（第15回）議事概要（2020年2月27日）[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020227.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020227.pdf)、最終閲覧日2021年2月22日
- 13) 日本経済新聞「特措法の隙間、東京都が独自対応 中小店舗も休業要請」2020年4月10日。
- 14) 「47都道府県の休業要請等および休業要請等に関する主な支援策の内容」（令和2年6月23日時点）[https://www.maff.go.jp/j/saigai/n\\_coronavirus/pdf/kyugyoyosei.pdf](https://www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/pdf/kyugyoyosei.pdf)、最終閲覧日2021年2月22日。
- 15) 日本経済新聞「自治体の休業支援に交付金の活用容認 政府」2020年4月11日。

- 16) 日本経済新聞「自治体の対策裏付け 特措法改正、休業要請に実効性」2020年12月23日。
- 17) 日本経済新聞「コロナ特措法『改正案提唱への取り組み必要』官房長官」2020年12月18日。
- 18) 日本経済新聞「特措法早期改正、都知事が求めるコロナ対策」2020年12月21日。
- 19) 朝日新聞「医療用マスク不足、深刻 政府増産求めるも解消には時間 新型コロナ」2020年4月17日。
- 20) 朝日新聞「突然、布マスク2枚 全世界のポストへ、予算『1枚約200円』新型コロナ」2020年4月2日。
- 21) 朝日新聞「限界の医療 働き手どう守る 新型コロナ」2020年4月28日。
- 22) なお、看護師等人材確保の法律によって平成27年以降は看護師・保健師などの有資格者は離職時に厚生労働省へ届け出る制度が設けられている。
- 23) 厚生労働省に産業育成の視点が欠けていた点について、API（2020：215, 294-295）でも指摘されている。
- 24) 横畑ほか（2020：20）では、日本の規制では医薬品用途のみしかウイルスに対する有効性を評価する枠組みが存在しないことを指摘する。
- 25) この点は、API（2020：293-294）の指摘と一致する。
- 26) この点は、Hacker and Pierson（2019）における議論が参考になる。

#### 引用・参考文献リスト

- 伊藤哲朗（2014）『国家の危機管理：事例から学ぶ理念と実践』ぎょうせい。
- 大橋洋一（2020）「感染予防のための行動制限と補償」『論究ジュリスト』No. 35：47-54。
- 亀井克之（2018）「クライシスマネジメント」関西大学社会安全学部編『社会安全学入門』ミネルヴァ書房：162-173。
- 正林督章（2020）「2019 新型インフルエンザ：パンデミックの概要・国の対応」岡部信彦・和田耕治編著（2020）『新型インフルエンザパンデミックに日本はいかに立ち向かってきたか：1918 スペインインフルエンザから現在までの歩み』南山堂：2-26。
- 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議（2010）「新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議報告書」平成22年6月10日。
- アジア・パシフィック・イニシアティブ（API）（2020）『新型コロナ対応民間臨時調査会調査・検証報告書』アジア・パシフィック・イニシアティブ、ディスカヴァー・トゥエンティワン。
- 曾我謙悟（2020）「保健・医療体制 コロナ対応の47都道府県格差」『中央公論』第134号：34-41。
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治：安倍政権 vs. 知事』中央公論新社。

- 竹下望（2020）「新型インフルエンザ対策の現状」岡野信彦・和田耕治編著（2020）『新型インフルエンザパンデミックに日本はいかに立ち向かってきたか：1918 スペインインフルエンザから現在までの歩み』南山堂：169-178。
- 武田康裕（2020）「安全神話は崩壊したのか」武田康裕編著（2020）『論究日本の危機管理体制』芙蓉書房出版：11-25。
- 東京都総務局総合防災部防災管理課（2013）「東京都新型インフルエンザ等対策行動計画」平成 25 年 11 月（平成 30 年 7 月変更）
- 内閣官房新型インフルエンザ等対策室（2013）「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」平成 25 年 6 月 7 日（平成 29 年 9 月 12 日変更）。
- 中邨章（2020）『自治体の危機管理：共助から自助への導き方』ぎょうせい。
- 野田博之・五十嵐久美子（2020）「新型インフルエンザ等特別措置法のもとの対策の進展」岡野信彦・和田耕治編著（2020）『新型インフルエンザパンデミックに日本はいかに立ち向かってきたか：1918 スペインインフルエンザから現在までの歩み』南山堂：156-168。
- 橋本信之（2000）「行政組織と危機管理」行政管理研究センター監修・中邨章編著『行政の危機管理システム』中央法規：32-57。
- 早川有紀（2018）『環境リスク規制の比較政治学：日本と EU における化学物質政策』ミネルヴァ書房。
- 牧原出（2020）「新型コロナウイルスで浮かび上がった課題：前のめりの専門家とたじろぐ政治」『中央公論』134（8）：96-104。
- 宮脇健（2020）「COVID-19 に関する地方自治体の対応：2009 年の新型インフルエンザ（H1N1）の教訓」『公共政策研究』第 20 号：109-119。
- 横畑綾治・石田悠記・西尾正也・山本哲司・森卓也・鈴木不律・蓮見基充・岡野哲也・森本拓也・藤井健吉（2020）「接触感染経路のリスク制御に向けた新型コロナウイルス除染機序の科学的基盤」『リスク学研究』30（1）：5-28。
- 吉野毅（2006）「自治体における危機管理概念に関する一考察：危機管理とリスクマネジメント」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No. 7：287-298。
- Hacker, Jacob S. and Pierson Paul（2019）, “Policy Feedback in an Age of Polarization”, *The Annals of the American Academy*, 685：8-28.
- Pierson, Paul（2004=2010）, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.（＝粕谷祐子監訳『ポリティックス・イン・タイム：歴史：制度：社会分析』勁草書房。）

\* 本成果は科学研究費補助金（18K12719）による成果の一部である。

## コロナ危機と財政政策

田中雅子

### 1. 問題認識

本稿では、コロナ危機における日本の財政政策を検討する。

周知のように、コロナ危機以前から日本の財政赤字は先進国で最悪のレベルにある。専門家の中には、財政破綻後のトリアージを検討する動きもある一方（小林編 2018）、自国建て通貨で国債を発行する限り財政破綻はあり得ないとする主張もある（藤井 2019）。

振り返れば、危機はいつの時代にもあった。1970年代には、第四次中東戦争を発端に石油危機がおり、物資の不足や物価の高騰を招いた。1990年代にはバブル崩壊に続いて金融危機が発生し、2000年代以降もリーマンショックや東日本大震災とさまざまな危機が到来した。

本稿では政党政治が危機に対してどのような対応を行ってきたのか、政党間競争の観点から財政政策を分析する。政党間競争のあり方に注目する理由は、それが政策帰結に直接的な影響を与えるからである。本稿の問いは次の四点である。

第一に、危機に直面して政党間競争は、対決型となるのか、それとも協調型となるのかである。そうした政党間競争のパターンを規定する要因を考察する。

第二に、危機への対応として未来社会に寄与する効果的な歳出プログラム

を講じることができたのかである。危機に直面した政府は、様々な財政支出を行う。財政支出は政策目的に照らして有効に機能しているか、支出の規模は適切か、検証する必要がある。

第三に、歳出をまかなう財源確保ができたのかである。財源がないままの歳出は、政府債務の増大を招き、オーソドックスに考えれば、将来世代に負担を先送りしていることになる。政党政治は危機を理由に、財源の自覚を自身にも有権者にも麻痺させていないか、焦点をあてる。

最後に、第一の政党間競争のあり方が、第二の財政支出と第三の財源確保に与える影響である。望ましい政策帰結をもたらす政党間競争とはどのようなものか、析出する。

以上四つの観点から、政党政治の危機対応に何らかの法則性を導きだし、今後の危機対応への手掛かりを提供することが本稿の目的である。

本稿の構成は次のとおりである。第2節では財政支出をめぐる諸理論を概観し、第3節では日本における近年の危機と対応の通時比較を行う。第4節ではコロナ危機に諸外国がとった財政政策を共時比較し、最後に日本の政党政治と財政政策の今後を展望する。

## 2. 財政支出をめぐる諸理論

本節では、財政支出をめぐる主要な学説を概観し、危機に対する財政対応を学問的に位置づけていく。

不況や何らかの危機により総需要が落ち込んだ場合、裁量的な財政政策が民間消費の刺激に有効であるというのがケインズ理論である。財政支出は乗数効果によって支出額以上の総需要拡大効果をもつ。好況期には引き締めを行い、景気の動向と対称的に発動することで、過度な需要不足や需要過剰を抑制することができる。

こうした財政政策の効果には、新古典派の経済学者から限界が指摘されるようになる。フリードマンは、消費に結びつくのは人々にとって安定的な恒常所得であり、財政政策による短期的な所得の増加は景気拡大に有効ではないと主張する (Friedman1957)。

財政赤字を伴った減税が行われても、人々は将来の増税と等価とみなして行動するという批判もなされた。リカード＝バローの定理によれば、人々は



合理的期待により減税分をそのまま貯蓄し、それが異なる世代間で遺産を介して引き継がれる (Barro1974)。この場合、財政赤字は将来世代に転嫁されないことになる (パローの中立命題)。

この中立命題に異議を申し立てたのが、ブキャナンである (Buchanan and Wagner1977)。ブキャナンらによると、有権者は政府の異時点間の予算制約を知らず、将来の増税を気にすることなく現在の赤字による支出増を選好する (財政錯覚)。一方政治家は、有権者の財政錯覚を利用し、次の選挙で再選されるように財政支出を行う。各人の自己利益追求の結果として財政赤字が拡大する構造を打破するには、憲法に基づく制約が必要であるというのが公共選択論の主張である (ブキャナン；タロック；加藤 1998)。

将来世代に負担が転嫁されることを防ぐ試みも、近年提唱されている。異時点間の予算制約を政策過程に埋め込むために、仮想的に次世代の立場に立つ人を意思決定の議論に参加させるフューチャー・デザインという取り組みである (西條編 2015)<sup>1)</sup>。

今回のコロナ危機に対する財政支出を、専門家はどのようにみているのだろうか。国際機関では当面の財政支出を是認している。IMF は回復が軌道に乗るまで、政府による財政支援が必要であるとする。そして政策担当者に対し、着実な景気回復を実現するために短期的支援の拡充と同時に、長期的に債務を管理可能な水準に維持するよう呼び掛けている (IMF2021)。OECD も成長を支えるために景気刺激が優先であり、危機後に行う税制の検討は数年先になると述べている (OECD2020)。

少子高齢化に直面し低成長が続く日本の債務残高には内外から懸念が寄せられている。財政破綻を「インフレ率または名目金利が高騰する状態」と定義した場合、日本では市場参加者の国債への信頼が失われれば、財政破綻はいつでも起こりうるとし、破綻前から政策の優先順位を議論する必要性を説く識者もいる (小林編 2018)。

しかしながら日本では財政危機への緊迫感がないことも事実である。発行される巨額の公債は市場で安定的に消化されており、日銀の金融緩和に支えられて金利も低位で推移している。

日本で国債への信頼が失われない理由は主に二点ある。第一に、日本には増税の余力があると考えられているからである。OECD は、日本の消費税率が加盟国の中で最も低い部類にあるとし、基礎的財政黒字を消費増税のみ

によって確保するためには、税率 20% から 26% の間の水準に引き上げる必要があると指摘する (OECD2019)。第二に、多額の個人金融資産を背景に、日本国債の 9 割以上が国内投資家によって保有されているからである。

財政赤字自体を問題視しない理論も台頭している。主権通貨を発行する政府は、支出を事前の租税と借入で賄う必要はないという現代貨幣理論 (Modern Monetary Theory, MMT) は、当初、異端の理論と考えられていた<sup>2)</sup>。しかし、当座の痛みを伴わない MMT の主張に政治的な支持が集まる可能性は否定できない。日本で財政危機はあるのか、また日銀が事実上の財政ファイナンスを行う現状に問題があるのか、百家争鳴の状態といえる。

何が正しいかわからない中で問題とすべきは、有権者に実質的な選択肢があるかどうかであろう。藤谷武史は現在の日本を、「財政と通貨の分離によるチェック・アンド・バランスに代えて、財政と金融を一体化したマクロ経済運営の担い手としての政府を信じて一切任せることを、暗黙裡に要請されている」状態と喝破する (藤谷 2019)。憲法 83 条は「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいてこれを行行使しなければならない」と規定している。国会の議決とは、主権者である有権者からの委任である。主権者の意思を反映した財政政策は、「財政民主主義」が機能しているといえる。しかし有権者にとって統治の基本構造が転換している自覚をもたないまま、無制限の不確実性を引き受けざるを得ない現状は、「財政民主主義」の危機である。有権者が自らの手で財政政策を選び取るための条件を検討する必要がある。

### 3. 1990 年代以降の危機比較

次に 1990 年代以降の危機対応について、危機の内容を概観したうえで、財政支出と財源、政党政治の対応を整理する。危機は経済・金融問題の場合も、自然災害の場合もあり、単純な比較はできない。また過去の危機が現在に影響を与えているケースもあり、それぞれの危機が独立した事象ともいえない。比較を行う上でこのような限界はあるものの、危機に対して財政支出を行うという政府の対応に着目すると、共通性も存在する。

政党政治の対応も然りである。危機にあたって、政党政治はときに協調し、ときに対決する。どのような条件のもとで、協調型或いは対決型となる



のだろうか。政党政治のあり方は政策帰結に直接的な影響を与えることを勘案すると、危機対応の比較検討には一定の意味があるだろう。

注目する政治変数としては、政権基盤の強さと選挙の近さである。第一の政権基盤の強さを本稿では二つの要素で構成されると想定する。一つは、法案を通過させるために必要な議会での議席数である。衆参両院で政権が安定議席を保有しているか、或いは政権与党以外からの支持が必要かどうかである。もう一つは、政権に対する世論の支持である。政権基盤の強さは現在政権が保有する議席だけでなく、将来予測される議席も現在価値に換算して考慮されるからである。

第二の選挙については、政権選択となる衆院選までの日数である。解散がある衆議院は、常在戦場といわれるが、危機の最中に総選挙は行にくい。そこで本稿では、衆院選までに時間があるか否かの分水嶺を、任期満了までに一年あるか否かを基準とする。

総選挙までに時間がある場合には、与党も野党も協調型になると考える。なぜなら、与党にとって危機を早期に収束させるためには野党の協力が望ましく、野党にとっても政府の危機対応の足を引っ張っているとの印象をもたれるのは得策ではないからである。

しかし協調がすすむには、与野党のどちらかが妥協をする必要がある。交渉ではどちらが妥協したか客観的に計測しにくい。与党が野党に花をもたせるケースもあれば、野党は自分の主張が通ったとして協調を演じるケースもあるからである。しかし、政権基盤が強い場合は自ら妥協する誘因は低いであろうし、逆に弱い場合は不利な条件でも合意を優先するだろう。

表1は政権基盤と選挙の近さから分類した危機における政党政治のパターンである。4象限の右下からみていくと、政権基盤が弱く選挙が遠いときは、政権にとって妥協のダメージより危機の早期收拾が望ましいため、与党が野党の要求を受け入れて協調型になる。1997年金融危機や2011年東日本大震災でみられた(表1(1)、(3))。次に左下の政権基盤が弱く選挙が近い場合、政権は選挙でのダメージを恐れて妥協に応じず、野党は政権担当能力をみせようと対案を提示した対決型になる。2008年リーマンショックでみられた(表1(2))。

次に4象限上段の政権基盤が強い場合をみていこう。政権基盤が強く選挙が遠い場合、与党から妥協する理由はない。野党は危機対応の足を引っ張っ

ていると見なされたり、政策決定の蚊帳の外に置かれたりすることを恐れ、野党から妥協し協調型となる<sup>3)</sup>。2020年におけるコロナ危機を位置づけることができるだろう(表1(4a))。しかし選挙が近づくと、与党だけでなく野党も妥協できなくなり、野党は政権批判を強め、対決型に持ち込む(表1(4b))。2021年コロナ危機では対決型への方向転換が予想され、強いと思わ

表1 危機への政党政治の対応

	選挙近い	選挙遠い
政権基盤強い	野党が政権批判し対決(4b)	野党が妥協し協調(4a)
政権基盤弱い	野党が対案提示し対決(2)(4b')	与党が妥協し協調(1)(3)

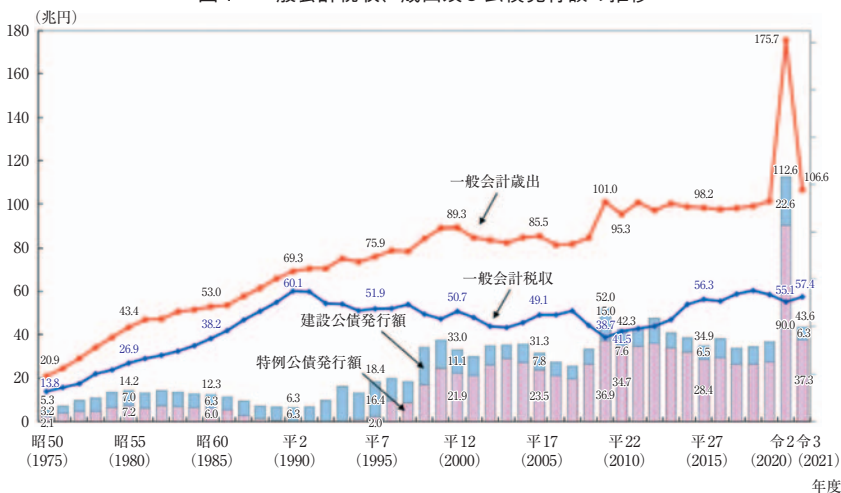
(1) 1997年金融危機 (2) 2008年リーマンショック

(3) 2011年東日本大震災 (4a) 2020年コロナ危機

(4b) (4b') 2021年コロナ危機

筆者作成。

図1 一般会計税収、歳出及び公債発行額の推移



(注1) 令和元年度までは決算、令和2年度は第3次補正後予算案、令和3年度は予算案による。

(注2) 令和元年度及び令和2年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの。

(注3) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6~8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するために年金特別公債を除いている。

出所: 財務省「令和3年度予算のポイント」

[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2021/seifuan2021/01.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2021/seifuan2021/01.pdf) アクセス日2月9日)

れた政権基盤が世論の支持低下により揺らいでいくと、批判による対決型から対案提示に舵を切ることもありうるだろう（表1（4b'））。

図1は一般会計の税込、歳出、公債発行額の推移である。今回取り上げる4つの危機では、いずれも歳出増加、歳入減少、公債発行増加が観察される。しかし2020年コロナ危機が突出しているのはグラフからも明らかである<sup>4)</sup>。

## (1) 1997年金融危機

### 危機の内容

1997年大手金融機関の破綻が相次ぎ、金融システムの安定をはかるため、10兆円の国債と20兆円の政府保証により公的資金の活用を可能にした（年表1-①）。しかし金融機関の資本増強はすすまず、野党の主張する一時国有化による破綻処理が採用された（年表1-②）。

#### 〈年表1〉

1997年11月	三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券破綻
1998年2月	「預金保険法改正」「金融機能安定化緊急措置法」（梶山30兆円法）成立①
1998年7月	政府・自民党「金融再生トータルプラン」（ブリッジバンク構想）発表
1998年7月	参議院議員選挙で自民敗北 橋本首相退陣、小渕政権誕生 〈自民単独政権 衆議院単独過半数、参議院過半数割れ〉
1998年10月	「金融再生トータルプラン関連6法案」野党提案「丸呑み」で成立②
1998年10月	日本長期信用銀行債務超過、一時国有化
1998年11月	緊急経済対策27兆円規模金融機関の資本増強、所得税減税（恒久的減税）
1999年1月	地域振興券発行

### 財政支出と財源

1996年住専処理問題で6850億円の公的資金の注入に世論の批判が高まった経緯から、不良債権処理は過少に留まった。金融機関への公的資金投入は、費用が分散し、受益が集中する性質をもつ。特定集団への便益提供には明確な根拠と基準が求められるからである（Wilson1973：332-7）<sup>5)</sup>。

結局、不良債権問題の解決はすすまず、2002年小泉政権下で竹中平蔵が

金融担当相を兼務し、金融再生プログラムを策定することになる（竹中2006：32-142）<sup>6)</sup>。

個人消費についても、景気回復の観点から所得税の最高税率引き下げ（50%から37%）を含む累進緩和と、所得税・住民税の定率減税を実施した。定率減税は、控除額に上限を設置したうえで、所得税では税額の20%相当、住民税では税額の15%相当の控除が行われ、恒久的減税とされた。1999年には連立政権入りした公明党の要望を取り入れ、子育て世帯や低所得の高齢者を主な対象とした、地域振興券を1年限りで導入する。

財源確保の議論は行われず、赤字国債の発行を積み増すことになった。尚、恒久的減税は2006年に半減、2007年に廃止された。

### 政権基盤と政党政治

1998年7月の参院選で自民党は敗北し、参議院で過半数割れを喫した。橋本龍太郎首相が退陣し、小渕恵三首相が就任したものの、世論の支持は低く、議会における政権基盤は脆弱であった。政府自民党は破綻した金融機関の受け皿銀行が決まるまでの間、ブリッジバンク設立を提案していたが、野党は破綻銀行の責任明確化を主張した。政権は法案成立を優先し、民主・新党平和・自由各党が提案した一時国有化を全面的に受け入れたのであった（年表1-②）。

## (2) 2008年リーマンショック

### 危機の内容

2008年米国の投資銀行リーマン・ブラザーズの経営破綻を発端とし、「百年に一度」と呼ばれる規模の世界金融危機が発生した。諸外国に比べ日本の直接的影響は小さかったものの、米国を中心に世界経済の冷え込みが日本経済に波及し、深刻な景気後退を招いた。

### 〈年表2〉

- 2008年9月 福田康夫首相退陣、麻生太郎内閣誕生  
(自公政権、衆議院2/3以上、参議院過半数割れ)
- 2008年9月 リーマン・ブラザーズ破綻、世界金融危機
- 2009年1月 第二次補正予算で2兆円規模の定額給付金成立

2009年3月 消費税を含む税制抜本改革に必要な措置を2011年度までに講ずるとする「税制改正関連法」成立

### 財政支出と財源

麻生内閣は2008年10月に「生活対策」、12月に「生活防衛のための緊急対策」を決定し、過去最大規模の住宅ローン減税をはじめ、一人12,000円の定額給付金を単年度限りで実施した。総事業規模75兆円、財政支出12兆円である。景気対策や社会保障費の増大で膨らむ歳出と、歳入の整合性を持たせるため、税財政改革の工程表である「中期プログラム」が策定され、さらに税制改正関連法案の付則104条には「遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずる」との文言が加えられた。財政支出に対して財源は3年後と異時点間ではあるが、期限を明確にしたうえで財源確保に取り組んだ。

内閣府の調査では、定額給付金が消費に充てられた割合は一世帯平均64.5%であり、32.8%に消費拡大効果があったとする結果が示されている(内閣府2010年1月「定額給付金に関連した消費等に関する調査」)。

### 政権基盤と政党政治

2008年9月に政権を引き継いだ麻生自公連立政権は、衆議院では2/3の議席を得ていたものの、前年の参院選敗北により参議院では過半数割れとなっていた。就任当初、麻生内閣への期待は高かった。しかし経済低迷と自らの失言により、支持を押し下げることになる。衆院選を前に具体的な成果を求める公明党は、低所得者を対象とする所得税の定額減税を提案していた。最終的に前述のように全国民一律の定額給付金が、単年度限りの景気対策として実施される。

同年10月、麻生首相は2兆円規模の定額給付金と3年後の消費税引き上げをセットで表明し、税制抜本改革への道筋を示す「中期プログラム」を年末までにまとめることを指示した。景気対策の目玉とされた定額給付金をめぐっては、高所得者への支給はばらまきになるとの異議が出され、所得制限の是非をめぐり閣内は迷走する。所得制限を課すには事務手続きが煩雑となり、ねじれ国会の中で法律に盛り込んで成立させるには時間もかかるため、迅速な景気対策を実施できない懸念があった。したがって政府は法的には所

得制限を課さず、市町村の判断に委ねることとした。ところが国の政策の根幹を市町村に丸投げする政府の姿勢に自治体は反発する。政策目的が低所得者対策なのか、それとも景気対策なのか、所得制限をめぐる政府の混乱は制度設計の甘さを露呈し、同給付金に対する世論は、「評価しない 66%」が「評価する 26%」を大きく上回った（2009年12月1日日本経済新聞）。

野党第一党の民主党は、低所得者対策として単年度限りの定額給付金には効果が薄く、むしろ所得制限を課し、就労インセンティブを阻害しない恒久的な「給付付き税額控除」を対案として提示した（参議院予算委員会 2009年1月19日）。これに対し自民党と公明党は、「給付付き税額控除」とほとんど同じ効果をもつ定額給付金に民主党はなぜ反対するのか疑問を呈した（同委員会 1月20日発言者山口那津男）。衆議院議員の任期満了まで一年を切る中、与野党は景気対策の実施方法をめぐり対決構造となったのである。

### (3) 2011年東日本大震災

#### 危機の内容

2011年3月に東北地方沿岸部を襲った大地震と津波により、岩手、宮城、福島の前3県を中心に甚大な被害を受けた。死者・行方不明者あわせて約19,000人、住宅全壊約13万棟、半壊約26万棟、失われた農地約24,000haである。原発事故の起きた福島では複合災害に見舞われる。

#### 〈年表3〉

- 2011年3月 東日本大震災
- 2011年4月 東日本大震災復興構想会議で五百旗頭真議長が復興税を提起
- 2011年9月 菅直人退陣、野田佳彦内閣
- 2011年11月 復興財源確保法成立

#### 財政支出と財源

東日本大震災の財政支出は、一般会計からの歳出に加え、復興債と復興増税を財源にした。復興債は、復興に必要な財源が入るまでのつなぎとして、2011年度から2015年度までの集中復興期間に発行されたものを指す。復興増税10.5兆円の内訳として、所得税は2013年から25年間2.1%上乘せ、住民税は2014年から10年間1000円上乘せ（2024年から森林環境税に名目変更）、法人税は10%上乘せで2年間である。



復興増税に対しては、少なくとも表立っては、国民の反発は小さいようである。第一に用途が震災復興に限られていること、第二に長期にわたる規模の小さい増税であるため可視性が低いことが理由と考えられる。しかしながら巨額の復興マネーが関連の薄い用途に充てられる問題（福場 2020）や、大手ゼネコンが下請け企業に裏金作りと接待を要求するスキャンダルが明らかになっており、災害復興に迅速かつ効果的な財政支出をおこなうという本来の目的には課題を残している（2020年7月27~29日朝日新聞「歪んだ復興マネー：上・中・下」）。

### 政権基盤と政党政治

菅直人民主党政権は2010年参院選敗北で過半数を割り込み、党内でも小沢一郎が倒閣運動を活発化させ、政権基盤は弱体化していた。しかし未曾有の大災害に野党は一時的に協力する。自民党に働きかけた大連立は頓挫したものの、2011年4月29日、東日本大震災の復興・復旧財源に関して、民主、自民、公明の政調会長で合意文書が交わされた。合意文書には、子ども手当など歳出の見直し、復興国債の発行、政府与党による社会保障と税の一体改革案の提示が盛り込まれた。5月2日には第一次補正予算が全会一致で成立する。

震災からの復興に向けた指針を策定するため、有識者からなる「復興構想会議」（五右旗頭真議長）も開催された。議長からは、国民全体による支援と負担が不可欠であるとして、復興財源に公債発行や震災復興税の提起がなされた（2011年4月14日議長提出資料）。

2011年11月、民主党は復興増税について、自民・公明が主張する増税期間の延長及びたばこ税の削除を全面的に受け入れ、合意が成立した（2011年11月11日朝日新聞）。三党は総額11.2兆円の復興増税案で合意し、第三次補正予算と復興財源確保法が成立する。衆議院議員の任期満了まで2年近くある中、与党が妥協して政党間の協調がはかられたと考えられる。

### (4) 2020年コロナ危機

#### 危機の内容

2020年に世界を席卷した新型コロナは、2021年2月22日時点で、国内約42万人の感染者、約7500人の死者が生じている。危機の主な内容は、第一



に医療提供体制の整備、第二に経済活動の拡大自体が感染リスクを高めるため、感染抑制と経済の両立である。2020年4-6月期のGDPは前期比7.9%（年率換算28.1）のマイナス（二次速報値）となり、2020年12月の完全失業者数は男女あわせ204万人（季節調整済み値）と前年末から約50万人増加した（出所：労働政策研究・研修機構 <https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/c03.html#c03-6> アクセス日2021年2月24日）。

金融危機とは異なり、感染症が終息すれば、理論上、経済は従来水準に戻ると考えられるものの、一時的なショックが恒常的なものに変質する危険もある。

また、コロナ危機のダメージは業種によって様ではない。飲食、観光、運輸は大幅な落ち込みとなっているが、製造業では自動車、家電、IT関連を中心に堅調であり、業種による差が著しいことが特徴である。

#### 〈年表4〉

2020年2月	国内で初の新型コロナ感染者死亡
2020年2月	安倍首相から全国の小中高校に臨時休校要請
2020年4月	「緊急事態宣言」全国拡大
2020年5月	第一次補正25兆円（特別定額給付金、減収事業者への持続化給付金等）予算成立
2020年5月	「緊急事態宣言」全国解除
2020年6月	第二次補正31兆円（家賃補助、低所得ひとり親給付等）予算成立
2020年7月	「Go to トラベル」キャンペーン開始
2020年12月	「Go to トラベル」全国一時停止
2021年1月	11都府県「緊急事態宣言」
2021年2月	第三次補正15兆円（中小事業者資金繰り支援、Go to トラベル等）予算成立

#### 財政支出と財源

緊急経済対策で最大の争点となったのは、現金給付の対象と規模である。2020年4月7日に決定した緊急経済対策では、当初、収入激減に見舞われた世帯や低所得世帯に一世帯あたり30万円の給付が盛り込まれた<sup>7)</sup>。これに対し、立憲民主党や国民民主党の野党統一会派は、全国民に一律10万円の給付を行い、課税対象とすることで高所得者を実質減額することを政府に提言していた（2020年4月3日朝日新聞）。しかし政府の緊急経済対策案に

は公明党から強い異論が呈され、4月17日の記者会見で安倍首相は全国民一律10万円給付への変更を明らかにした。

事業者に対しては、持続化給付金制度を創設し、売上が前年同月比で50%以上減少した月のある中堅・中小・小規模事業者に最大200万円、個人事業主に最大100万円支給した<sup>8)</sup>。雇用調整助成金は上限を1万5千円に引き上げ、助成率を最大100%に引き上げた。

ただしこれは、佐藤主光(2020)も指摘するように、第一種の過誤である本来救うべき事業者を救えていない捕捉率の問題と同時に、第二種の過誤である救うべきではない事業者を延命させている問題も孕む。また第二次補正予算で計上された10兆円の予備費は、金額の大きさと国会承認が不要なことから生じる恣意性が問題視される。結局予備費は、第三次補正予算で1.8兆円減額となり、コロナ対策の財政支出は過大であることが露呈した。

財源確保については、まずは感染拡大防止と経済立て直しを優先するべきであるとして、本格的な議論は始まっていない<sup>9)</sup>。

## 政権基盤と政党政治

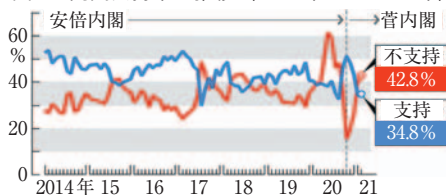
2020年9月に退任した安倍晋三から政権を引き継いだ菅義偉政権は、衆参ともに過半数に十分な議席をもつ。しかし首相の指導力に疑問が呈され、与党議員のスキャンダルも相次ぐ中、無派閥である首相の基盤は次第に弱まりつつある。図2は2014年第三次安倍内閣以降の内閣支持率である。2021年2月の世論調査では、菅義偉内閣の支持34.8%、不支持42.8%となり、不支持が上回った<sup>10)</sup>。

政党政治の対応は、協調型から対決型に移行している。一人10万円の特別給付金と大幅減収となった事業者への持続化給付金を柱とする第一次補正は、全会一致で成立した。第二次補正は、持続化給付金の委託費が問題視されたものの、家賃補助など立憲民主党は要求を受け入れられたとして賛成し、共産党は反対した。

第三次補正ではGo to予算や脱炭素に向けた2兆円の基金を撤回するよう立憲民主党が求め、自民・公明・日本維新の会などの賛成多数で成立した。

これまで野党は、既存の対策からもれる人々を救い上げ、支援の対象に加えることで政権にも協力姿勢をみせた。しかし各党が支援合戦を行うことにより、財政支出の規模は拡大の途をたどる。一方、経済活性化の手段として

図2 内閣支持率の推移（2014年から2021年）



時事通信社調べ。20年4月は調査実施せず。

表2 1990年代以降の危機と政策対応

	政権基盤	財政支出と財源	与野党関係
1997年金融危機 橋本・小渕自民党 単独政権	参議院過半数割れ、 衆議院過半数	金融再生関連法1998 成立。公的資金過少。 財源確保なし	与党が野党案を取り入 れて妥協
2008年リーマンショッ ク 麻生自公連立政権	参議院過半数割れ、 衆議院2/3	景気対策（定額給付 金）に一定の効果 異時点で財源確保	野党が対案を提示し対 立
2011年東日本大震災 菅直人民主・国民新党 連立政権	参議院過半数割れ、 衆議院過半数	5年間の復興費25兆円 復興費に流用問題 復興増税10.5兆円 一部の財源確保	与党が野党案を取り入 れて妥協
2020年新型コロナ 安倍・菅義偉自公連立 政権	衆参で安定多数	第一次補正（特定給付 金等）全会一致 第二次補正（家賃補助 等）共産反対 第三次補正（Go to 事 業等）立憲・共産・国 民・社民反対 持続化給付金の不正受 給。財源確保なし	野党が与党案を受け入 れて妥協（第一次補正）  野党が政権を批判し対 決（第三次補正）

筆者作成。

政権がすすめる Go to 事業に立憲民主・共産・社民は批判的である。立憲民主は観光業への直接支援を訴えている（2020年12月15日毎日新聞）。直接支払いが指定機関を通じた補助金かという手段の違いは、民主党政権の農業者戸別所得補償制度をめぐるかわされた議論と酷似する。今後野党が対案提示型の対決に移行する際の対立軸になるかもしれない。

また緊急経済対策のうち、最も財政措置の大きな定額給付金については、過去の給付事業で指摘された問題点が生かされなかった。第一にマイナンバーカードの普及と自治体での活用がすすんでいないことである。第二に、自治体をもつ情報を生かしていないことである。自治体は児童手当やひとり

親家庭の児童扶養手当等を支給するために、受給者の情報を保有している。しかし、国からの給付金受け取りに使うことは想定されておらず、既存のシステムを活用することができなかつたのである（牧原 2021）。

以上4つの危機を比較したものが表2であり、次のようなことがいえる。第一に、危機の性質として需要の不足か、供給の不足かである。東日本大震災では建設や防災など公共事業の執行、コロナ危機では医療提供体制に供給不足が生じている。金融危機、リーマンショック、医療以外のコロナ危機では需要不足といえる。

第二に、政策的に有効かつ効率的と考えられる手段と、政治的合意が得られやすい手段は得てして一致しないことである。もちろん、何が有効かつ効率的な手段かは、事後的にしか検証できない。

しかしながら、金融危機では金融機関に早期に十分な公的資金投入を行うことで、不良債権処理は可能であった。公的資金投入に対する世論の批判や経営責任明確化の前に資金投入は遅れ、不良債権処理は長引くことになる。

一律支給と選別的支給についても、同様である。定額給付金や持続化給付金は、被害の大きかった人に限定して支給することが有効かつ効率的である。しかし選別の基準には絶えず批判がおり、手続き面での行政コストも高くなることから、一律支給に政治的合意が傾く。支給の迅速性と適格性は二律背反の関係にあり、執行体制の整備を含め、今後の課題といえる。

第三に、財政支出と財源確保が民意を反映して行われる「財政民主主義」の観点からは、2008年リーマンショック時の危機対応が相対的に優れていることがわかる。財政支出に一定の効果があり、異時点とはいえ財源確保も行われたからである。表1に立ち返ってみると、2008年リーマンショック時は、政権基盤が弱く選挙が近い状況で、野党が対案を提示して政権批判を行ったケースである。選挙を目前にして与野党が政策を競い合うことが、結果として「財政民主主義」にプラスに働いたとみることできる。危機が与えるインパクトの違いもあり、厳密な分析は今後の課題であるが、ここでは政党間競争のあり方が政策の帰結に影響を与えた可能性を指摘しておきたい。

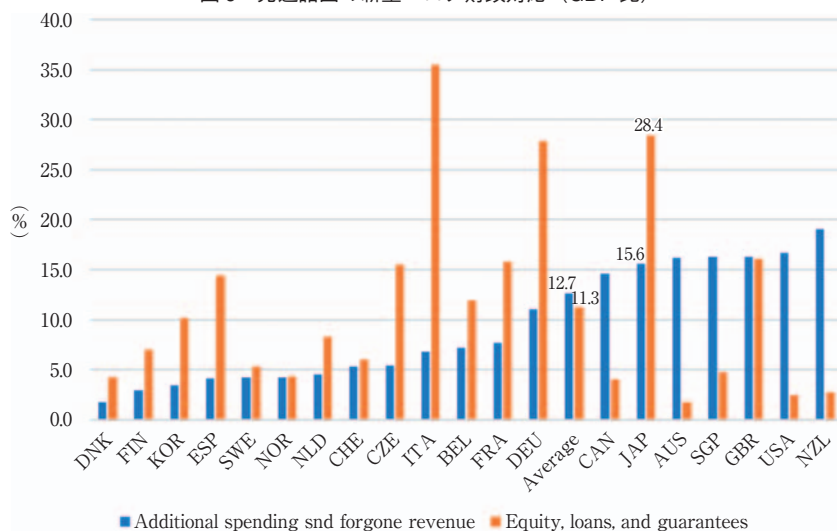
#### 4. コロナ危機に対する諸外国の財政対応

本節では共時比較として、諸外国がコロナ危機にどのような財政対応を行ったのか確認していく。図3は2020年12月時点で先進国における新型コロナへの財政対応である。追加支出と歳入の見送りによる財政措置が左側の縦棒、資本注入・融資・政府保証による資本措置が右側の縦棒となっており、国によって多様であることがわかる。

大まかな傾向としては、アングロサクソン系の国々は財政措置の割合が高く、ヨーロッパでは資本措置の割合が高い。北欧はどちらも低い。日本は先進諸国の平均よりいずれも高く、ドイツと同様のレベルの財政対応が行われている。

米国では、新たに誕生したバイデン政権のもとで1.9兆ドル（約200兆円）の追加経済対策が発表された。一人当たり最大1400ドルとなる3回目の現金給付を盛り込んでいる。しかし政府債務の拡大を嫌う共和党上院議員10人が、支給額を1000ドルに抑えた総額6000億ドル規模の経済対策法案

図3 先進諸国の新型コロナ財政対応（GDP比）



出所：IMF, Database of Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Pandemic

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>, アクセス日 2021年2月11日

を提出しており、バイデン大統領は民主党単独での法案可決も辞さない構えである（2021年2月6日日本経済新聞）。

民主党政権がすすめる雇用や低所得者への支援には巨額の財源が必要になる。財源の具体策は明らかになっていないが、バイデン氏は富裕層への課税強化を公約で示し、個人所得課税の最高税率は39.6%に引き上げることを表明している（<https://joebiden.com/two-tax-policies/> アクセス日 2021年2月13日）。

法人税についても、トランプ政権は連邦法人税率を35%から21%に大幅に引き下げたが、バイデン氏は中間の28%に戻す考えであり、純利益の15%を最低でも納税する「ミニマム税」の導入も検討している（2020年8月18日日本経済新聞）。

また国際課税の専門家からは、コロナ危機でも打撃を受けなかった巨大IT企業への超過利得税も提起されている（Avi-Yonah2020<sup>11)</sup>）。

EUでは、2020年7月に7500億ユーロ（約92兆円）の復興基金を創設し、補助金3900億ユーロ、融資を3600億ユーロとすることで合意した。欧州委員会がEUの高い信用格付を背景に、国際金融市場から資金調達を行い、財政支援を必要とする加盟国は有利な条件で資金を調達できる仕組みである。新たな財源としては、廃プラスチック課税、炭素税、排出権取引、デジタル課税が盛り込まれ、デジタルと脱炭素の2軸を方針としている（日本貿易振興会地域・分析レポート「EU復興パッケージ第2回」<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2020/fd5b956acb2b2ada.html> アクセス日 2021年2月9日）。

紙幅のため今回は米国とEUの紹介に留まるが、以上のように、諸外国では財政支出とともにその財源についても、具体的な準備や提案がおこなわれていることがわかる。

## 5. 今後の政党政治と財政政策

本稿では政党政治が危機に対してどのような対応を行ってきたのか、財政政策を中心に分析を行った。本稿の問いと暫定的な答えは次のようにまとめられる。

第一に、危機に直面して政党間競争は、対決型となるのか、それとも協調



型となるのかである。さらに政党間競争のパターンを規定する要因は何かである。本稿ではこれを政権基盤と選挙の近さで説明を試みた。

総選挙までの残り任期が1年以上ある場合には、危機を前に与野党が協調する傾向がある。しかし協調のプロセスが政権基盤によって異なることを本稿では明らかにした。政権基盤が強い場合は野党が妥協するのに対し、反対に政権基盤が弱い場合は与党が妥協することを示した。

これに対して、総選挙までの残り任期が1年未満となると、与野党は選挙を意識せざるを得ず、対決姿勢に変化する。政権基盤が強い場合は、野党が政権批判を行って対決する一方、政権基盤が弱い場合は、対案提示型の対決となる。

第二に、危機への対応として未来社会に寄与する、効果的な歳出プログラムを講じることができたのか、である。危機に財政支援を行うのは政治の責任といえようが、政党が支持獲得競争に陥る結果、総額ばかりが膨張し、有効性に欠ける財政支出が行われる傾向がある。必要な人に必要な額の支援が迅速に行えるよう、執行体制の整備も全国的に見直す必要がある。鍵となるのはデータの整備と番号による一元化であろう。

第三に、将来の歳出をまかなうための財源確保である。財源を確保しないままの財政支出は、第2節で紹介した公共選択論が指摘するところの財政錯覚といえる。それぞれの政党には看板政策があり、財政支出の内容や規模に働きかけを行うこと自体は、政党政治の健全な姿である。有権者の関心が高い政策分野において、解決能力が特定の政党にあると認識することは「イシューオーナーシップ」と呼ばれる（Petrocik1996）。それに加え財源なくして政策なし（ペイ・アズ・ユー・ゴー PAYG）を原則とし、各党は看板政策を実現するための財源についても、有権者に説明する必要があるのではないか。歳出のみならず歳入についても有権者に選択肢を提示することが、真の「財政民主主義」といえるだろう。

第四に、政党間競争のあり方が財政支出と財源確保に与える影響である。本稿の暫定的な結論は、選挙が近く政権基盤が弱いとき、野党が対案提示型の批判を行い、結果的に効果的な財政支出と財源確保がなされる傾向を指摘した。与野党の建設的な議論が相対的に優れた帰結をもたらす可能性を示唆している。

最後に、本稿に残された問題を考察する。第一に内的妥当性である。政党



間競争が、歳出内容や財源確保といった政策帰結にどのような回路で影響を与えているのかの解明である。第二に外的妥当性である。日本における4つのケースからどの程度の一般化が可能なのかである。まずは日本のケースを増やすことで対応し、諸外国にも適用可能か検討していきたい。

日本では財源確保の取り組みは本格化していないものの、政府内で議論が行われている。2020年度第2回政府税制調査会では、いまずぐ増税の議論を行う時期ではないとしながらも（中里実税調会長）、財政が野放図に拡大圧力を受けることを問題視する意見が多数出された（2020年8月5日政府税制調査会会議録）。具体的には平時と非常時を切り離す必要性を指摘し、消費税は平時の財源であるためコロナの非常時には減税もしないこと、さらに基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化に取り組む姿勢を継続することも確認されている。

国会でもコロナ後には財政再建に本格的に取り組む必要性が指摘されている。独立財政機関の設置や財政健全化責任法の制定、拘束力をもつ中期財政計画などが議論されている<sup>12)</sup>。

また、コロナ危機の最中でも、負担増となる二つの政策決定が行われたことは注目に値する。一つは、一定以上の年収がある75歳以上高齢者の医療費自己負担2割への引き上げである。もう一つは、高所得世帯への児童手当特例給付の廃止である。

所得が高い人に応分の負担を求め、給付は削減するという応能原則からは、二つの負担増は整合的である<sup>13)</sup>。しかしながら、児童手当の特例給付廃止は、社会保障の受益と負担は全世代でまかなうという「全世代型社会保障」の考え方と一致しない。幼児教育・保育無償化で展開した普遍主義の理念に逆行しており、子どもを産み育てる費用を国はどのように支援するのかという全体像が示されていない問題がある。さらに被扶養者に対する控除と手当のあり方についても整理する必要がある。

2つの改正の実態としては、政治的反発が少なそうな対象への負担増を試み、関係者の利害調整により部分均衡が成立したという政策展開であるように思われる。今後高齢者医療や子育て支援に関する全体方針の中に位置づける作業が不可欠である。

危機対応には平時の備えが重要である。これまでの危機で得られた教訓から、未来社会に貢献する政策が打ち出されることを願ってやまない。研究者

の末端に位置する自分にとっても、それは大きな宿題である。

本研究は JSPS 科研費 20K13396 の助成を受けた。

## 注

- 1) フューチャー・デザインの実践としては、岩手県矢巾（やはば）町の例がある。水道事業のワークショップに、仮想将来世代を加えるフューチャー・デザインを用いたところ、住民側から水道料金の値上げが提案され、町は 2018 年度から料金の 6% 値上げを実施した（中川・西條 2020）。
- 2) MMT はその名の通り貨幣理論であり、貨幣とは何かが議論の中心となっている。自らの主権通貨を発行する政府は、政府の銀行である中央銀行が主権通貨を発行できるので、支出のために事前に収入を得る必要がないとする。過度なインフレにならない限り、財政的な予算制約はないことになる。MMT の問題点としては第一に、実際の政策に適用できる範囲が限定されること、第二に途上国への適用は危険であること、第三に理論を実際の政策に適用する際に根拠が不十分であること、第四にマクロ経済政策の運営に危険な政治メッセージを含むことである（エプシュタイン 2020：21-22）。尚、MMT については自民党参議院議員の西田昌司が、既に日本は MMT を実践していると主張する（2019 年 6 月 6 日参議院決算委員会）。共産党の大門実紀史から見解を問われた麻生太郎財務相は、そのような調子のよい話ばかりにはいかないと述べ、日本のマーケットを実験場にするつもりはない旨、繰り返し答弁している（2020 年 6 月 2 日参議院財政金融委員会）。
- 3) 与党側の事情で政策変更されても、野党としては自分たちの要求が受け入れられて政策が変更された、と主張することは往々にして観察される。これは実態として、野党が妥協して受け入れたと考えられる。例えば立憲民主党は、コロナ危機で 2020 年に実施された一人 10 万円の特別定額給付金について、与党内の反発により政策変更が行われたにもかかわらず、「所得減少等に関わらず一律の給付が必要と提案し、議論をリード」したと党のホームページで主張している <https://cdp-japan.jp/covid-19/activities>（アクセス日 2021 年 2 月 14 日）。
- 4) 2021 年度のグラフは当初予算のため、今後計上される補正予算を考慮すると、突出した歳出が即座には以前の水準に戻らないことが予想される。
- 5) 受益と負担の集中・分散の観点は、2021 年 2 月 15 日ワークショップで内山融氏、尹海圓氏からいただいた助言に負うところが大きい。記して感謝申し上げる。
- 6) 1998 年長銀と日債銀の破綻処理には最終的に約 11 兆円の公的資金が投入され、7 兆 7622 億円の国民負担が確定した。野口悠紀雄は日本における不良債権処理の問題を二点指摘する（野口 2019：113-120）。第一に、預金保険機構

からの支出で行われたため、国民負担の可視性が低くなったことである。第二に1997年の金融危機を、金融機関も当局も一時的なもののみとしたため、処理が大幅に長引いたことである。危機に対する歴史認識は、今後も問われ続ける問題であるといえる。

- 7) 支給の要件は、①2020年2月から6月の任意の月を基準に、世帯主の月間収入がコロナ前と比べ減少し、かつ個人住民税均等割非課税水準となる低所得世帯②収入がコロナ前と比べ半減以上となり、かつ個人住民税均等割非課税水準の2倍以下となる世帯が想定されていた。
- 8) 持続化給付金では不正受給の発覚が相次ぎ、「誤って申請した」などの理由により1万1455件の返金申し出があった(2020年12月24日時点)。返金額は少なくとも110億円以上という(2020年12月26日東京新聞)。
- 9) 補正予算の総額が膨大となったことを問われた麻生太郎財務相は、足下の財政悪化を認めたくうえで、体制を立て直して未来につなげる旨、答弁している(2021年1月26日衆議院予算委員会)。
- 10) 時事通信社(2021年2月12日配信) <https://www.jiji.com/jc/article?k=2021021200828&g=pol> (アクセス日2021年2月17日)
- 11) 超過利得税は日本にも戦時超過利得税の先例がある。巨大IT企業の独占的地位や個人情報転売に歯止めをかける契機になりうるという(神山2020)。
- 12) 2020年4月28日衆議院財政金融委員会における野田佳彦、2020年5月19日同委員会における岸本周平が取り上げている。
- 13) ただし高齢者医療の自己負担引き上げの水準として、単身世帯で年収200万円以上が高所得といえるかは丁寧な議論が必要であろう。

## 参考文献

- Avi-Yonah, Reuven S. (2020) "COVID-19 and Us Tax Policy : What Needs to Change?" *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 679, April.
- Barro, Robert J. (1974) "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 82 (6), 1095-1117.
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner. (1977). *Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes*. New York : Academic Press.
- Friedman, Milton (1957) *A Theory of the Consumption Function*. Princeton University Press.
- IMF (2021) "Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate" <https://www.imf.org/ja/News/Articles/2021/01/28/blog-fm-update-government-support-is-vital-as-countries-race-to-vaccinate>
- OECD (2019) 「OECD 経済審査報告書 日本」
- , (2020) "Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis : Strengthening Confidence and Resilience" <http://www.oecd.org/coronavirus/>

policy-responses/tax-and- fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience-60f640a8/

- Petrocik, John R. (1996) "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study" *American Journal of Political Science*, 40 (3), 825-50.
- Wilson, James Q. (1973) *Political Organizations*, New York : Basic Books.
- エブシュタイン、ジェラルド・A. (2020) 『MMT は何が間違いなのか?』 東洋経済新報社。栗田路子・ブラド夏樹・田口理穂ほか (2021) 『コロナ対策各国リーダーたちの通信簿』 光文社。
- 神山弘行 (2020) 「Covid-19 と租税法：危機対応の財源と世代間分配」『法律時報』 92 (12) : 94-100。
- 小林慶一郎編著 (2018) 『財政破綻後：危機のシナリオ分析』 日本経済新聞出版社。
- 小林慶一郎・森川正之 (2020) 『コロナ危機の経済学』 日経 BP。
- 西條辰義編著 (2015) 『フューチャー・デザイン：七世代先を見据えた社会』 勁草書房。
- 佐藤主光 (2020) 「コロナ経済対策について—財政の視点から」 小林慶一郎・森川正之編『コロナ危機の経済学』 日経 BP、77-93。
- 竹中平蔵 (2006) 『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』 日本経済新聞出版社。
- 戸矢哲朗 (2003) 『金融ビッグバンの政治経済学』 東洋経済新報社。
- 中川善典・西條辰義 (2020) 「ポスト・コロナのフューチャー・デザイン」 小林慶一郎・森川正之編、『コロナ危機の経済学』 日経 BP、167-183。
- 西村吉正 (1999) 『金融行政の敗因』 文藝春秋。
- 野口悠紀雄 (2019) 『平成はなぜ失敗したのか』 幻冬舎。
- ブキャナン、ジェームズ；ゴードン・タロック；加藤寛 (1998) 『行きづまる民主主義』 勁草書房。
- 福場ひとみ (2020) 「税金が驚くほどムダに…大震災から9年、「復興予算流用問題」を問う」 <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/71024> (2020年3月11日)
- 藤井聡 (2019) 『MMT による令和「新」経済論：現代貨幣理論の真実』 晶文社。
- 藤谷武史 (2019) 「日本の財政危機を巡る事実と言説—なぜ議論が深まらないのか?」 東京大学社会科学研究所・玄田有史・飯田高編、『危機対応の社会科学(下)』 東京大学出版会。
- 、(2020) 「コロナ危機と財政法」『法律時報』 92 (12) : 85-93。
- 牧原出 (2021) 「特別定額給付金事業をめぐる政治と地方」『都市問題』 (1月号) : 42-47。
- レイ、L. ランダル (鈴木正徳訳) (2019) 『MMT 現代貨幣理論入門』 東洋経済新報社。

# あとがき

具 裕珍

2020年1月末に感染者が出てから一年以上が経って、ワクチンの接種が始まった2021年4月現在においても、第4波の恐れがあるなか「コロナ危機」は依然として続いている。「ポスト・コロナ」の議論どころか、私たちはまだ「コロナ危機」をどのように抜け出せばよいのか、その解に到達するための議論と知恵が必要なのではないだろうか。この意味で、私たちが昨年行った「コロナ危機と未来社会」のシリーズは、イベントを開催した時点ではもちろん、現時点でもなお、有意義な視座を複数与えてくれると言えよう。

序文中で中島先生がおっしゃってくださったように、EAAでは若手研究者の研究活動が積極的に奨励され、全面的な支援が行われている。その後押しを受けて、私も自身の企画を立案・実施する勇気を得た。関連研究に従事する周りの研究者たちに声をかけ、ワークショップを企画し、その準備から運営、報告までといった全過程に携わることができたのである。中島先生をはじめ、EAAの先生方とスタッフの励ましがあつたからこそ可能であった。

最初のワークショップは、2020年7月30日に行われたEAAオンラインワークショップ「コロナ危機と医療・介護政策過程」であった。コロナ危機の中、コロナ感染拡大防止対策の政策過程上の専門家会議の活動が浮き彫りになり、この分野で研究を蓄積してきた石垣千秋先生をお招きしてお話を伺うことができた。石垣先生は比較の観点を入れましょう、とご提案くださり、韓国の事例について日韓比較政治をご専門とする朴志善先生が報告してくださることになった。その報告が本ブックレットの第1章と第2章である。

このオンラインワークショップの反響は大きく、シリーズ化の声も上がった。しかし、全過程の準備が簡単ではなかったために、イベントの直後には

ためらう思いが強かった。ところが、自らのテーマを設定し、企画して、皆と議論する楽しさを味わった以上、もう一度挑戦したいとの気持ちが湧いてきた。何よりも、それを支援してくださる EAA の皆さんが暖かく見守ってくださったことが力になった。

第二弾はもっと大規模に先生方をお招きし、座談会形式でのイベントを試みた。パク・チョルヒ先生と内山融先生が 2019 年 7 月に行った IAGS・EAA 共催セミナー「自民党政権の現在と今後」を見習って、その続編として、今回は中島隆博先生をモデレーターとしてお招きし、「コロナ危機と自民党政権」(2020 年 10 月 6 日)をめぐるお話をうかがうことができた。ご多忙な先生方であったために、日程調整が難しかったことが記憶に残る。その間に、安倍首相が辞任し、政局がガラッと変わり、期せずしてタイムリーな会になったことも印象的だった。3名の先生方の知的化学反応は他では見られない貴重なものであったと自負する。それは第3章で確認できる。

これで重大な任務は終わったと一息ついていたが、頭の片隅にある第三弾を実現して、その後にブックレットとしてまとめたいという思いは最後まで無視できなかった。周りの優秀な若手研究者をお招きして、一緒に議論したいという気持ちも強くなった。そこで、第三弾として早川有紀先生と田中雅子先生をお招きし、EAA オンラインワークショップ「コロナ危機と規制・財政政策」を開くことができた。両先生の報告は密度の濃いものであったために、充実した議論ができた。第4章と第5章でそれが確認できる。

最後に、コロナ危機と意思決定過程を探る「コロナ危機と未来社会」のプロジェクトにご参加くださった先生方に心から感謝申し上げたい。ご多忙の中、先生方全員がご参加をご快諾くださった。ブックレットの作成にあたって、色々ご面倒なお願いを申し上げた際にも快く引き受けてくださった。改めて深謝したい。

また、本企画の全過程において EAA 院長の中島先生と副院長の石井剛先生、田中有紀先生、スタッフに大いに支えられた。中島先生は全ての過程で私を勇気づけてくださった。「失敗しても大丈夫だと、研究を楽しく自由に進めてみてください」と、この企画の最初から応援してくださった。座談会ではお忙しい中、モデレーターもお引き受けくださった。石井先生には全ての過程で励まされた。テーマで悩んだときには、EAA の構成員一人ひとりが EAA において自由に活動することで、EAA の研究、EAA らしさを形

作っていくのだと励まされた。田中先生は私の企画する（まだ未熟な）全てのイベントにご興味を示してくださり、ご参加くださった上で、貴重なコメントをしてくださった。伊野恭子さんは企画の段階から全ての事務の仕事を喜んでこなしてくださった。前野清太郎さんは初回のワークショップで台湾の事例を丁寧に紹介してくださり、議論をより豊かにしてくださった。宇野瑞木さんと崎濱紗奈さんは本企画の相談に乗ってくださり、ときには議論の相手になってくださった。さまざまな場面で私の文章の校正も快く引き受けてくださった。森貴志さんには、ブックレットの校閲作業において多大なお助けをいただいた。東京大学出版会の黒田拓也さんはお忙しい中、ブックレットの刊行にあたり、いつもご親切なアドバイスをくださった。最後に、ダイキン工業株式会社のご支援に感謝申し上げたい。そのご支援なしにはこうした勇気を出す機会が遅延されたはずである。

パンデミック下で、「何ができるのか」以上に「何を望むのか」を問う、EAAによる知ののぞみの旅程が、このブックレットから少しでも伝わるなら幸いである。



## 執筆者紹介

### 石垣千秋 (ISHIGAKI, Chiaki)

山梨県立大学人間福祉学部准教授。博士（学術）。専門は比較政治、医療政策。主著に『医療制度改革の比較政治——1990～2000年代の日・米・英における診療ガイドライン政策』（春風社、2017年）、朝日新聞社デジタルサイト『論座』にて「医療制度から考える新型コロナ危機」（2020年4月4回）連載など。

### 朴志善 (PARK, Jisun)

岡山大学社会文化科学学域特任助教。研究分野は、政府与党間系、日本と韓国の政治。単著論文に、「大統領制における与党事前審査：韓国の「高位党政協議」を事例に」（『選挙研究』34巻2号、2018年）、「한일 당정협약제도 비교: 초기 제도화 과정을 중심으로（政府与党協議制度の日韓比較：初期の制度化過程を中心に）」（『입법과 정책（立法と政策）』10(2), 123-145, 2018年）など。

### パク・チョルヒ (朴喆熙, PARK, Cheol-Hee)

ソウル大学国際大学院教授・同大国際学研究所所長。同大日本研究所所長、国際大学院院長、韓国現代日本学会会長を歴任。2019年6～7月に東京大学東京カレッジ特任教授として東京滞在。専門は日本の政治外交、日韓関係、東アジア国際関係など。著書『代議士のつくられ方——小選挙区の選挙戦略』（文春新書、2000年）、『自民党政権と戦後体制の変容』（ソウル大学出版文化院）など。

### 内山融 (UCHIYAMA, Yu)

東京大学総合文化研究科教授。専門は現代日本政治、比較政治。著書に『現代日本の国家と市場——石油危機以降の市場の脱〈公的領域〉化』（東京大学出版会、1998年）、*Koizumi and Japanese Politics: Reform Strategies and Leadership Style* (Routledge, 2010), 『小泉政権』（中公新書、2007年）など。

**中島隆博** (NAKAJIMA, Takahiro)

東京大学東洋文化研究所教授・同大東アジア藝文書院院長・中国社会文化学会理事長。専門は中国哲学、世界哲学。著書に『残響の中国哲学——言語と政治』（東京大学出版会、2007年）、『莊子——鶏となって時を告げよ』（岩波書店、2009年）、『共生のプラクシス——国家と宗教』（東京大学出版会、2011年）、『悪の哲学——中国哲学の想像力』（筑摩書房、2012年）、『思想としての言語』（岩波書店、2017年）、共著に『日本を解き放つ』（東京大学出版会、2019年）、『世界哲学史』（全8巻＋別巻、ちくま新書、2020年）など。

**早川有紀** (HAYAKAWA, Yuki)

関西学院大学法学部准教授。研究分野は政治学、行政学。著書に『環境リスク規制の比較政治学——日本とEUにおける化学物質政策』（ミネルヴァ書房、2018）。単著論文に「環境規制政策の波及——EUにおける化学物質規制の日本への影響」（『法と政治』、69巻1号、2018年）、「環境リスクに対する規制影響分析——日本とEUにおける化学物質規制改革の立法過程」（『年報行政研究』49号、2014年）など。

**田中雅子** (TANAKA, Masako)

東京大学大学院総合文化研究科特任助教。研究分野は現代日本政治、公共政策分析。著書に『増税の合意形成——連立政権時代の政党間競争と協調』（日本評論社、近刊予定）、論文に「連立政権下の福祉縮減過程——1994年と2004年の年金改正を中心に」（『公共政策研究』10号、2011年）など。

**具裕珍** (KOO, Yoojin)

東京大学東アジア藝文書院特任助教。研究分野は政治過程論、市民社会論、社会運動論、日本の保守市民社会。単著論文に「日本政治における保守の変容への一考察——1990年以降の「保守市民社会」の台頭に着目して」（『東洋文化研究所紀要』179号、2021年），“A Configurative Approach to Conservative Mobilization in Japan: The Effect of Combining Political Opportunities and Threats.” *Japanese Political Science Review* (5), 2020 など。

## 編集者

具 裕珍 (EAA 特任助教)

## 編集協力者

森 貴志 (EAA フェロー)

EAA Booklet 18

EAA Forum 11

コロナ危機と未来社会

[2020年7月30日／10月6日／2021年2月15日]

編 者 具 裕珍

発 行 日 2021年7月9日

発 行 者 東京大学 東アジア藝文書院

製作協力 一般財団法人東京大学出版会

デザイン 株式会社 designfolio／佐々木由美

印刷・製本 株式会社 真興社

© 2021 East Asian Academy for New Liberal Arts,  
the University of Tokyo





**EAA Booklet - 18**

**EAA Forum 11**

**コロナ危機と未来社会**

