

■ 書評

金井利之著『コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞』

(筑摩書房、2021年)

大脇 哲文*

本書は、「自治体行政学」を標榜する研究者による、国と自治体の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対策への考察をまとめたものである。2020年1月に日本国内で初めてCOVID-19の感染者が確認されてから今日まで、すでに2年以上が経過しているが、行政の対応は続いており、本書を熟読することの意義は大きい。著者は、私たちが所与の前提として見過ごしている行政組織の生理と病理を、冷徹ともいえる眼差しで明らかにしていく。紙数の限られた書評では、著者の意図を十分にとらえきれない可能性があるが、その点を認識しつつ、いくつかのポイントに絞って紹介していきたい。

本書は、序章、終章を含め全5章の構成となっている。序章では、本書の鍵概念である「コロナ対策禍」が説明される。「コロナ対策禍」とは、コロナ禍対策によって引き起こされる副次的な問題、悪影響の総称である。コロナ対策禍は、一般化すれば行政の対応による問題発生のことである。災害行政対応のあるべき姿は、行政が行う対策によって問題が解決することであるが、実際には問題が解決しないばかりか、問題を悪化させる、あるいは更なる問題を生じさせている。コロナ対策禍という分析枠組みは、「行政の作為による失敗の研究」（25頁）ということができ、行政を分析する視座として汎用性をもつ。

第1章で説明される災害行政組織は、「平常時に存在している行政組織を、災害時・非常時に転用するもの」（50頁）であり、根本的な限界を抱えている。行政改革・構造改革の名目で、行政の冗長性、重複性は取り除かれてきており、予備的人員が平常時に配置されることは少ないためである。加えて、日本の行政組織は、突発的で臨機応変な対応を得意としておらず、集権的なリーダーシップを求める。歴史的には、1990年代の湾岸危機の「トラウマ」と、1995年の阪神・淡路大震災の「反省」から、内閣主導の体制を模索するようになったとされる。しかし、現実には内閣が現場組織を的確に統制することは難しい。著者は、現場組織・職員の「小さなリーダーシップ群の育成」を災害行政組織の基本と考えるべきであるとする。次に、災害行政対応は民衆・世論から完璧な対応を期待される。完璧な対応は不可能であるが、為政者や専門家は完璧でありたいと思い、現実とは乖離した「空想的災害行政対応」に走る。災害行政対応は、本来的に為政者のリーダーシップを発揮させない条件を作る地道な作業が必要である。

第2章ではコロナ対策にあたる自治体の変容が説明される。初期の段階において、自治体は「強大な国政政権に追従・付度し、国から『成功』事例として『評価』され、手厚い支援を受け」（79頁）ようと行動した。国からの他律を求めたのである。しかし、アベノマスクに代表されるように国の対策が迷走すると、自治体は他律してくれる主体を失うことになった。他律をあきらめ自律を発揮する方向に向かう可能性もあるが、コロナ対策において自治体は無規律に陥った。結果として「COVID-19は、為政者の能力と資質を試す」（101頁）ことになった、と著者はみている。為政者の対応は様々であるが、中には効果

* 立命館大学大学院政策科学研究科博士課程後期課程

的な対策を行っているように演技したり、混乱に乗じて自らの欲する政策を押し進めようとする者もいた。そのような状況下で感染症対策として行われる「排除」に注意すべきである。「排除型を含む政策枠組では、被害者・弱者である患者が加害者扱いされて、排除され」（106頁）るが、著者によれば、これは行政の対応としては異例のものである。排除は多数派と少数派の関係が安定している時に効果的であるが、排除の対象が拡大していくとやがて排除しきれなくなる。そのときには、すべての民衆を一律に矯正する「行動変容」を目指すことになる。しかし、その対応でも限界に直面して、また排除型の対策に戻すことを繰り返す。このようにコロナ対策には決め手がないのだが、為政者は政治的に無為無策を続けることができない。為政者は自らを間接的に弁明するために、他者を非難し、非難の応酬に発展していく。

第3章は本書の中で記述の分量が最も多い。ここでは特に重要と思われる政策構造による閉塞及び玉突きの閉塞についてみていく。政策構造を規定するのは、感染症法と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）である。感染症法での国の関与は専門的判断のみであるのだが、『危機管理に強いリーダーシップ』を發揮するために、国・自治体の政治家は出番を求め、特措法の発動に向かった」（186頁）、と著者はみている。特措法の目的は、国民の生命・健康の保護と、国民生活・国民経済に及ぼす影響の最小化、の2つであり、それらを両立することが求められている。しかし、2つの目的を両立することは難しい。すでに明らかになっているように「緊急事態宣言は、それを発すること自体が、『国民生活・国民経済に甚大な影響を及ぼす』という『緊急事態』を引き起こす」（181頁）のである。今日の日本社会では働けない状態になることは、現金不足に直結し、生活が成り立たなくなる。続いて、玉突きの閉塞については、権力集中による弊害であるといえる。「権力集中に基づく災害行政組織が司令塔機能を果たすためには、司令塔が、多数の組織・団体間の調整を差配しなければならない」（191頁）が、実際には調整機能を効果的に果たすことはできない。そのため、ある団体に向けて介入を行うと、団体間の相互作用が生じ、玉突きに意図せざる波及効果をもたらす。COVID-19感染者の入院調整の結果、介護施設で感染のクラスターが発生した事例は、医療崩壊を避けるためにとられた対応（介入）が介護崩壊を招いた「玉突き」の一例である。

終章では、権力集中による対策の失敗を踏まえて、著者は「権力の抑制均衡が災害行政においてこそ必要」（304頁）であると指摘する。国の指示を待つのではなく、個々の団体が、対策の全体像を手探りで設定し、そのなかで自己の行動を位置づけ、他の団体と自律的調整をするしかないのである。為政者がなすべきは、自身が無力であることを認め、民衆のなかで生じがちな差別・偏見を抑制し、包摂に向かうようにすることである。また、行政の給付能力を増やすなどして、経済と社会のバランスを回復することも重要である。コロナ対策は、実務家が粛々と行うしかないのであり、現場では無力な為政者や非現場型専門家は、実務の基盤を整備することに徹するべきである。

ここからは、本書に対して評者がもった感想を述べる。現在進行形の課題であるコロナ対策については、自治体へのアンケート調査¹⁾等によりその実態が徐々に明らかになってきている。そのような中で、対策の全体像をとらえ、切れ味の鋭い分析視角で考察したのは、現時点では本書において他にはないと思われる。既存組織を活用する災害行政組織は、権力集中に向かうという著者の指摘は白眉である。この指摘に関連して、著者は第2章で、

首長の行動をとらえて自治体が無規律に陥ったとする。評者は、それに加えて自治体職員の現場での対応²⁾が、感染が長引く中で、徐々に行き詰り混迷が深まったと考える。本書において、この点についての記述があれば、より自治体の実態に近づけたのではないかと思われる。自治体の現場レベルでは、増加する業務に対応する職員の絶対数の不足のほかに、専門性をもつ職員の効果的な配置の問題³⁾があったと、評者は推測している。本書において、著者は「専門性」を代表するものとして、国の外部専門家委員会を想定している。そこに含まれない自治体組織内の保健所長（医師）、疫学調査を行う職員（主に保健師、看護師）等が、今回のコロナ対策でどのように専門性を発揮し、そこから見えた問題は何かだったのかについても、今後の検討が待たれるところである。

次に、著者の結論によれば、令和2年までの対策では、COVID-19による危機を乗り越えることは難しい。数々の失敗をふまえて、行政の対応方針を変えていく必要があり、その際に道標となるのが「包摂、無力、社会、実務」という4つの指向性である。令和2年までの対策が「排除、強者、経済、専門」であったことの逆をついており、新鮮である。若干の不満を述べるとすれば、この指向性と自治体現場との距離感についてである。著者の提唱する自治体行政学は、「解明されたメカニズムを踏まえて、処方箋を考察」³⁾することをめざしているが、今回の処方箋はやや抽象度が高いと感じる。著者自身が述べているが、今回の論考をまとめるにあたって自治体の実地訪問調査を行うことは難しかったようである（313頁）。著者の大所高所からの指摘を、自治体現場に落とし込み、そこから具体的な提言につなげていくことが望まれる。

[注]

1)平岡，森（2020）

2)大脇（2021）は、自治体が行った COVID-19 対策の個別事業について記述し、その背景に大部屋主義による職務執行があると指摘している。

3)大脇（2022）は、職務管理の観点から自治体職員の専門性について考察している。

4)金井（2010），8 頁

[参考文献]

大脇哲文，「地方自治体の COVID-19 対策の背景にあるもの－補正予算・人員配置・現場レベルの職員の働きに対する一考察」、『マッセ Osaka 研究紀要』24 巻，2021 年，81-97 頁

大脇哲文，「対人サービスに従事する自治体職員の管理－ストリートレベルの官僚制研究の再考」、『地方行政実務研究』第4号，2022年，33-44頁

金井利之，『実践自治体行政学－自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』，第一法規，2010年

平岡和久，森裕之，『新型コロナ対策と自治体財政－緊急アンケートから考える』，自治体研究社，2020年