HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本官僚制とコロナ危機 ： 日本モデルと無責任体制をめぐって
Author(s)	山口, 二郎
Citation	年報 公共政策学, 16, 63-78
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/84840
Type	departmental bulletin paper
File Information	16-07_Yamaguchi.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

【特別寄稿】

日本官僚制とコロナ危機
―日本モデルと無責任体制をめぐって―

山口　二郎*

0. はじめに

日本政府が取った新型コロナウイルス対策は迷走を続けた。2021年夏までに、感染拡大は5回の波を繰り返した。死者数は、18346人（2021年11月20日時点、NHK調べ）にのぼる。人口百万人当たりの死者数は145.0人で、中国の3.2人、韓国の63.9人、台湾の35.3人をはるかに上回り、日本は東アジア諸国の中で最悪の数字である（米ジョンズホプキンズ大学の調査による）。とくに、2021年の夏の感染拡大の時期には、医療体制を超える感染者が発生し、自宅療養という名のもとに治療を受けられない人が多数発生した。的確な対策があれば救えるはずの命を失ったことは、政策の失敗の結果と言わざるをえない。

政策の失敗の連続を見るにつけ、政治学者としては既視感を覚える。第2次世界大戦における敗北の直後に、丸山眞男が描いた大日本帝国による戦争政策の決定過程が、疫病対策に関して再現されていくのを見せつけられた思いがする。コロナ危機は、日本政治にとって第二の敗戦である。丸山が描いた軍国指導者における無責任の体系は現代日本にも貫通して、第二の敗戦をもたらしたのである。本稿では、丸山が描いた無責任の体系という概念を現代日本に当てはめて、失敗の過程を検証したい。

1. 無責任体制とは何か

1.1 丸山眞男の定式化

丸山は、敗戦直後に書いた「軍国支配者の精神形態」において、戦争を進めた軍の指導者（軍隊組織の官僚であると同時に政府の意思決定権者として政治家でもある人々）の思考と行動様式を、既成事実への屈服と権限への逃避の2つの特徴として描いた（丸山、2015、pp.141-168）。既成事実への屈服は日本的な現実主義ともいわれる。政策決定の前提となっている事実はすべて不動の与件であり、これ自体を政策の対象とするという発想がないことが日本の政策決定の特徴であった。

その結果、既成事実が積みあがれば、政策立案・決定者はそれに縛られ、自らは望

＊　北海道大学名誉教授、法政大学法学部教授　E-mail：jyam@hosei.ac.jp

まない方向の政策をつくる状況に追い込まれる。そうした状況を打開する能動性は存在しない。既成事実を動かす能動性の欠如を正当化するのが、権限への逃避である。自分は組織の一部品であるために、大きな方向を転換するような意思決定はできないということになる。これは、ハンナ・アレントがアイヒマンの責任を論じる際に考え出した「凡庸な悪」という概念と重なる（アレント、2016，pp. 58-59）。

こうした無責任の体系の下では、次のような政策立案のパターンが派生する。政策の真の目的が見失われ、既成事実を共有する組織内の調和を継続することが疑似的目的となる。既成事実が不合理で破滅的なものであっても、それを直視せず、主観的願望に基づいて政策を立て、自己満足する。政策の実行可能性に関する検討がなされず、政策実施に必要な資源確保に関する現実的な考慮はなく、実務を担う下部職員（軍の場合では兵）には精神主義で奮闘することを求める。

1.2　戦後における継続

この無責任の体系は、敗戦後の日本の政治、行政にも引き継がれた。もちろん、軍は解体され、政府の政策立案を担当する官僚制は経済発展やナショナルミニマムの達成のために広汎な政策を推進した。しかし、右肩上がりの経済成長が失敗を覆い隠した時代が終わると、状況は変化した。政策が失敗し、その後始末をすべき撤退戦において、無責任の体系は出現した。たとえば、経済成長を前提とした巨大工業基地開発の事業は石油ショックにとって実現不可能となったことが明らかになっても、官僚制は机上の空論ともいうべき累次の開発計画を立てて、問題を先送りした。バブル経済が終わった後、金融機関の不良債権問題が深刻化した時も、監督官庁であった当時の大蔵省は、地価の反転という希望的観測を前提にした処理計画を立て、時間を空費した。日本の官僚制にも、様々なレベルで凡庸な悪が巣食っていた。

民主主義に基づく議院内閣制の下で、国民に選ばれた政治指導者が、政策で取り組むべき大きな問題状況を認識し、権限への逃避を続ける官僚制に対して、新たな課題を設定すべきであった。しかし、官僚制と相互依存関係にあった自民党の指導的政治家は、そうした指導力を発揮することはなかった（山口、2007 第 4 章）。

1.3　1990年代における制度改革

1990年代には、政治、行政の両面で大規模な制度改革が行われた。衆議院の選挙制度に小選挙区を導入したことは、政党の集約化を図ったうえで政党間の競争を促進し、勝者に強固な権力基盤を与えることを目的としていた。また、行政改革の主要なテーマであった内閣機能の強化と省庁の大くくり化は、首相の指導力を強化することを目的としていた。

政府の中枢部に強力な権力中枢を設けることが一連の制度改革のねらいである。それは単に強い権力を作ることではなく、責任の所在を明らかにすることを目的として

いた。政策が成功すれば政府、与党は国民の支持を得て権力を持続し、失敗すれば国民が政府を更迭するという政治運用のモデルが想定されていた。20世紀後半の自民党政治においては、与党政治家と官僚制が強い相互依存関係に立ち、政策立案の実際は官僚に依存しつつ、政策の失敗について政治家が官僚の責任を問うことはなく、国民が政治家の責任を問うこともなかった。制度改革の背景には、バブル経済の終わり、少子高齢化などの大きな環境変化に対応して、責任感の強い政治家が官僚を指揮して政策立案に取り組むべきという反省が存在したということができる（小沢、1993 pp. 35-40)。

2. 第二の敗戦としてのコロナ危機

2.1 コロナ対策の推移

責任の所在と取り方、取らせ方を明確にするという90年代の制度改革が成果をもたらしたかどうかを、新型コロナウイルスに照らして検討することが、本稿の目的である。2021年９月以降、新規感染者数が急減し、コロナ危機に対する人々の関心は低下した。また、政府が取った対策が結果的に惨事をもたらさなかった場合もある。しかし、それぞれの政策決定の時点で、適切なものであったかどうかを検証することは、依然として必要である。

2.2 敗北のパターンと日本政治の病理

2020年５月25日、１回目の緊急事態宣言の解除を発表する記者会見において、当時の安倍晋三首相は、「わが国では緊急事態を宣言しても、罰則を伴う強制的な外出規制などを実施できない。それでも日本ならではのやり方で、わずか１か月半で、今回の流行をほぼ収束させることができた。まさに『日本モデル』の力を示したと思う」と述べた。

確かに、当時の日本の対人口比の感染者数、死者数は欧米諸国と比べて少なかった。しかし、東アジアやオセアニア諸国の中では悪い数字であり、自慢できる状態ではなかった。首相の言った日本モデルとは、無責任の体系の再現である。冒頭で紹介した丸山の定式化を応用してみると、その特徴は以下のようにまとめることができる。

第１は、事実の軽視、情報の隠蔽と大本営発表による欺瞞である。希望的観測を当てはめて世界を眺め、現実が希望的観測に沿って動くことを前提とした作戦を立てる。主観と客観を区別できない知性、あるいは知的廉直さの欠如がその原因である。

第２は、目的達成の際の合理主義が欠如し、有効な政策を立てられない点である。希望的観測を否定する現実を正面から認め、それに適応した政策を立てようとする態度は意志や信念の欠如として非難を受ける。また、目標達成が不可能であることが明らかになっても、途中まで投入した資源が無駄になるという非難を浴びせられることを恐れて、撤退ができない。

第 3 は、目標達成のための手段について現実主義が欠如し、物的手段を軽視する点である。徒手空拳のまま現場の兵員を目標達成に投入することは、太平洋戦争末期のインパール作戦の中で特徴的に表れた。また、複数の目標が存在するときに、目標間の優先順位をつけることができず、虻蜂取らずに陥る。あるいは、狂信的な観念が至上の目標に据えられた時には、最悪の事態を縮小するという発想は否定される。国体護持をめぐる論争がそれであった。

第 4 は、個々の決定者の責任を曖昧にするために、社会や国民の一体性を強調する集団主義がはびこる。そして、政策が失敗に終われば、決定者が責任を取るのではなく、みんなが悪かったという形で総括され、最後まで責任の所在は曖昧になる。一億総懺悔がそのシンボルであった。

以上に要約した無責任の体系＝日本モデルが政治や行政の劣化の中でどのように表れたか、具体的に分析していきたい。

2.3　コロナ危機に現れた政治の劣化

2.3.1　真の目標の喪失

政治指導者の最も重要な役割は、政策目標を設定することである。それを達成するための手段については専門知識を持った官僚その他の専門家が原案を考え出す。そもそも実現すべき価値、解決すべき問題は何かを規定することは政治の側で決めなければ、国家は動かない。その点で、安倍、菅政権における指導力の欠如は明らかであった。

2020年 2 月の初期段階で、政府は問題を深刻にとらえていなかった。すでに中国で新型コロナウイルスの感染が広がっていたにもかかわらず、春節の時期に中国からの旅行者の流入を放置し、雪祭りが開かれた札幌で感染が拡大した。初動の段階でなぜ問題を過小に見積もろうとしたのか、その政治的意図は憶測するしかない。国民の間に不安を広げたくないとか、東京オリンピックを控えて日本の衛生環境が悪化したというイメージを広げたくない、あるいは2020年 3 月に予定されていた習近平の来日を実現したいという思惑があったと推測できる（尾中、2021　p. 136）。

延期について、決定の過程で安倍の相談を受けた森喜朗元東京五輪組織委員会会長は、2 年延期を提案した。しかし、安倍は、「日本の技術力は落ちていない。ワクチンができる。大丈夫です」として、1年延期を決定した（『朝日』20年 4 月 1 日）。オリンピックを完全な形で行うことは国体護持に相当し、ワクチン開発が間に合うという楽観は神風が吹くという信仰に相当する。

また、第一波が収まった夏ごろから、政府は感染拡大の抑止と観光・サービス業を中心とした需要喚起策を同時並行で追求した。確かに、旅行業界はこのキャンペーンのおかげで一時的に利益を得たが、11月以降感染が再拡大した。専門家が旅行促進施策の弊害を指摘し、その中止を求めても、政府関係者からは旅行と感染の関連を示す

エビデンスがないという発言まで飛び出した。旅行業界の利益を優先させ、感染防止が二の次になったと言っても過言ではない。

的確な目標を設定できないのは、政治家が不都合な真実を認識する知的廉直さを持っていないためである。目的が的外れであれば、必然的に政策手段も意味不明なものになる。そして、感染拡大を止めるための具体的な手段ではなく、「勝負の 3 週間」とか「みんなで気をつけよう」などといった行動指針とならないスローガンが飛び交うこととなる。

また、問題解決ではなく、国民から喝さいや注目を集めるための思い付きのような対策が羅列された。首相の鶴の一声で事実上強制された全国一斉休校と 1 世帯 2 枚の布マスク（いわゆるアベノマスク）の配布はその代表例である。国民的災禍の中で奮闘する姿は権力者への支持を上げることが多い。しかし、問題そのものに向き合うのではなく、問題に取り組むふりをすることを支持拡大の手段とするような政治家は、自己陶酔に陥っているにすぎない（尾中、2021　p. 219）。

ワクチン接種についても、大風呂敷を広げることで政治家が自己満足に浸るというパターンが繰り返されている。日本のワクチン接種の進捗状況は先進国最低であり、国民の不満を集めている。それに対して、菅首相は 1 日に100万回の接種を行うという目標を設定した。その間の決定過程について、朝日新聞は次のように伝えている。ワクチンの迅速な接種は大言壮語であることが分かる。

「100万回」は、緊急事態宣言の延長が決まった 7 日、首相が記者会見で表明した。官邸幹部は「1 日に想定される接種回数を積み上げて出てきた数字ではない」と言い、首相の強い意向で設けられた目標だとする。

首相は、いまの緊急事態宣言を出すことを決めた 4 月23日の記者会見では「7 月末を念頭に、各自治体が 2 回の接種を終えることができるよう政府をあげて取り組んでいく」と、自ら高齢者接種の期限を引いた。対象となる高齢者は約3600万人で、2 回接種すれば約7200万回分が必要となる。首相周辺は「7月末に接種を終えるには、1 日100万回打つ必要がある」と説明。期限を逆算して、「100万回」をはじき出したとする。

7 日の会見で積算根拠を問われた首相は、「いわゆるインフルエンザの接種は（1 日で）60万回ぐらいできている」と述べた。「接種が本格的になって慣れてくると、そういう（100万回接種という）ことも可能だ」とも語った。

官邸幹部によると、7 日の首相会見の前に「100万回は根拠がない。発表すべきではない」と、首相の表明に反対する意見も出たという。だが、首相はこれを押し切って目標を明言した。首相は 7 日の会見後、周辺に「100万回の表明は勝負だ」と、自らの政治決断を強調した。（『デジタル朝日』2021年 5 月10日）

目標のすり替えは、国政だけでなく、大都市の首長にも共通する問題である。メディアが注目する首長は、精神主義を煽ることを人気取りの手段と考えているようだ。小池百合子東京都知事は意味不明の語呂合わせや児童生徒に医療関係者への感謝の年賀状を出すよう要請という「対策」を得意顔で語り、松井一郎大阪市長は医療用防護服の代わりとして雨合羽の供出を市民に呼びかけた。これらは現代風の国策標語、千人針、松根油である。

2.3.2　情報の隠蔽と議論の拒否

政治の劣化の２つ目の現象は、権力者が真実を隠蔽し、公開の場、特に議会における議論を拒否することである。一般論としては、自然災害や疫病などの危機の際に行政府の指導者に権力が集中し、果断、迅速な政策決定を行うことは必要である。しかし、行政府への権力集中は、議会に対する情報提供や詮議を受けることと組み合わされなければ、危機に名を借りた民主主義の破壊が進むだけである。安倍、菅政権は憲法を無視し、権力の集中を都合よく利用している。

安倍首相は、2020年６月の通常国会の閉幕直前に、10兆円の予備費を含む第二次補正予算を提出した。確かに、憲法87条は、「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる」と規定している（大西、2015　p. 2)。2020年度当初予算の予備費は５千億円で、10兆円と言えば通例では補正予算１回ないし２回分の金額である。野党の要求を容れて、そのうち５兆円についてはおよその使途を明らかにしたが、極めておおざっぱである。これだけの公金を内閣の裁量で自由に使わせることは、財政民主主義の破壊である。しかも、第一次補正予算の持続化給付金などの執行をめぐって、政府自身の実施体制がないため、民間団体・企業に丸投げしていた。そして、事業を形式的に請け負った企業・団体が実際の仕事をせず手数料を取っていたことが明らかになった。この上、10兆円の財政資金について適切な積算と執行管理ができるかという疑問が付きまとう予算であった。

そもそも議会制民主主義は、人民が課税の是非と税金の使途について監督するために生まれた。国会による予算審議は民主主義の中枢である。10兆円の予備費を手にしたら、安倍政権は以後コロナ危機対応で追加の支出の必要に迫られても、秋の臨時国会を開かなくても済むという利点をねらったものと思われた。実際、通常国会における安倍首相の質疑への対応は極めて不誠実であったが、そもそも予算委員会を開かなければ、首相が国会を軽視していることさえ分からなくなる。巨大な予備費は、国会の詮議から逃げ回るこの政権の卑怯な姿勢を覆い隠すベールである。

そして７月末、野党は憲法53条（衆参いずれかの議員の４分の１以上の請求があれば、内閣は臨時国会を召集しなければならない）に基づいて臨時国会召集を要求した。国会論戦こそ、首相が現状認識と政策を国民、世論に訴え、支持を勝ち取る最善の機

会のはずである。しかし、首相はこの要求を無視した。国会論議、特に予算委員会の質疑を極力行わないようにすることで、首相はコロナ対策について国民の知る権利を奪った（伊藤、2021 pp. 135-137）。

議会制民主主義の歴史をたどると、国王は統治権力を議会勢力に譲り、君臨するだけの形式的存在になることで、議院内閣制は定着した。しかるに、安倍首相は国会に指名された内閣の首班であり、内閣は連帯して国会に責任を負うべきであるにもかかわらず、国会から逃亡し、自らを無答責の立場に置いた。国会召集の義務を放棄する点でも、国会のチェックから自由に使う公金を10兆円も積み上げた点でも、安倍首相は専制君主化していた。

菅首相も、昨年の臨時国会の質疑では事務方のメモを棒読みする場面が続いた。他方で、日本学術会議会員の任命に関しては、安倍政権の政策に批判的な主張をした学者を排除するという決定を下した。これは、学知の自律性を否定する行為であった。政治家が学者・専門家のような知識を持つ必要はないが、自立的な専門家の言葉を聞き、思考を尊重することは、政治指導者がもつべき不可欠の資質である。

政策の合理性は、公開の場における議論によって担保される。言い換えれば、公開の議論が確保されない政府は、不合理の温床となる。政治における合理性の喪失は、安倍晋三、菅義偉の二代の政権がもたらした帰結である。第２次安倍政権発足以来、為政者は国会審議における論理を徹底的に破壊したという評価ができる。

2.3.3　失敗の否認と既成事実への屈服

第２次世界大戦における無責任の体系の中でも最も罪深いのは、失敗が明らかな作戦を中止せず、指揮官のメンツのために作戦を継続し、大きな犠牲を出したことである。インパール作戦はその典型例である。今回のコロナ危機の場合、東京オリンピックの開催時期と重なったことが対策をいっそう複雑、困難にした。安倍、菅政権はオリンピックの呪縛によって政策の誤りを深めた。

失敗の否認は現実認識能力の欠如の現れである。大本営発表が撤退を転進と言い換えたことは有名だが、同じことを菅首相は繰り返した。次に引用するのは、緊急事態宣言に関する菅首相の発言である。

1/7　（２度目の緊急事態発出に際して）1か月後には必ず事態を改善させる
結果、首都圏は３月21日まで宣言延長。
3/18　（２度目の緊急事態宣言解除の方針発表の際に）感染拡大を二度と起こしてはいけない
結果、４月５日に大阪などに蔓延防止等重点措置。25日、東京、大阪などに３回目の緊急事態宣言。
4/23　（３度目の緊急事態宣言発出に際して）ゴールデンウィークに効果的な対策を

短期間集中で実施し、ウイルスの勢いを抑え込む必要がある
結果、5 月31日まで宣言延長。福岡、愛知も追加。

首相は緊急事態に際して国民に向かって気休めを言っているにすぎないことは明らかである。真の現実認識から逃れ、希望的観測と現状認識の区別ができない状態が続いている。そこから実効的な政策が生まれてくるはずはない。

既成事実への屈服も、無責任体制の大きな特徴である。戦前、戦中の場合、陸軍は、満州事変以降の武力行使によって拡大した中国大陸の占領地から撤退することはそれまでに払った犠牲やコストをすべて無にすることだとして、反対した。政策決定において現実が所与の前提とされ、誤った方針を転換できない状態が既成事実への屈服である。

東京オリンピックをめぐる政治指導者の行動も既成事実による束縛の事例であった。東京オリンピックは招致活動以来、その準備のために巨額の国費を投入してきた。これを中止すれば、投下資金はすべて無駄（経済学でいうサンクコスト）になる。サンクコストの発生は政策決定者の見通しの悪さを示す決定的な証拠である。しかし、サンクコストを恐れるあまり、失敗すると分かっている事業に資源の投入を続け、より大きな破局をもたらすのは、最悪の経営者である。

首相もオリンピックに関しては最悪の経営者の行動を取ろうとした。ここまで巨額の資金を使って準備してきたのだから引き返せないというのが首相の発想であった。感染拡大によって開催が不可能になる場合の代替的シナリオ、プランＢについては、仮定の質問だから答えないという姿勢を続けた。5 月10日、緊急事態宣言の延長をテーマとして開かれた衆議院予算委員会における菅首相の答弁は、思考停止を露呈していた。次に掲げるのは、質疑の模様を伝える新聞記事である。

「首相の開催方針に対し、立憲の山井和則氏は「ステージ 3 の感染急増、ステージ 4 の感染爆発の状況でも開催するのか」と繰り返し質問。参院予算委では立憲の蓮舫氏が「中止、延期について首相がIOCのバッハ会長に提案、相談できないのか」などと重ねて尋ねたが、首相は「選手や大会関係者の感染対策をしっかり講じ、安心して参加できるようにするとともに、国民の命と健康を守っていく」と両氏に計12回、同じ答弁を繰り返し、明確に答えなかった。」（『毎日新聞』5 月10日夕刊）

日本の医療関係者はオリンピックのために医師、看護師を差し向けることはできないと明言していた。変異株が広がる中、世界各地から選手や関係者が東京に来れば感染急増が起きると外国メディアは憂慮していた。それにもかかわらず、首相は既定方針を変えないことをリーダーシップの発揮と考えていた。

以上に整理したように、安倍、菅の二人の首相は、太平洋戦争末期に聖戦完遂、一億玉砕を唱えていた軍国日本の指導者と酷似していた。とりわけ、安倍が2020年 8 月に政権を投げ出したのは、戦争末期の東条英機の退陣に重なり合う。安倍は退陣の理

由として健康上の問題をあげたが、その後派閥の長として政治活動を続けており、この説明が真実であったかどうかは疑わしい。菅は、敗戦処理を担わされ、何ら成果を上げられなかった小磯国昭の役を演じた。

3. コロナ危機に現れた行政の劣化

3.1 政策立案における合理性の喪失

政治家と並んで官僚の劣化も深刻である。

第1は、政策立案における合理性の喪失である。この1年半の間の新型コロナウイルス感染者の変化を振り返れば、感染増の頂点が繰り返し現れていることが分かる。まさに、戦力の逐次投入で感染収束を確実しないまま、次の流行を迎えたということができる。

政府の重要な役割は、感染者に対する医療ケアを供給する体制を整備することである。その点で、厚生労働省の官僚の行動には大きな疑問がある。

2000年代以来、政府は医療費抑制の路線を追求してきた。その中で、医療サービスの供給体制についても、急性病対策から慢性疾患（生活習慣病）対策へのシフトを明確にしていた。そして、公立、公設病院の統廃合を推進してきた。また、保健所の数と職員を減らしてきた。保健所職員総数は1989年から2016年までに6500人減少した。2019年の「地域医療構想」では、424の公立・公的医療機関で「急性期の機能の見直し」が必要とされた。パンデミックに対する医療体制の脆弱化は、厚労省自体が推進した政策の帰結である。

流行の第一波が収まった後の2020年秋、医療体制整備のための時間的な余裕は十分存在したはずである。あまつさえ、厚生労働省は2021年度予算で病床機能再編支援補助金という名の補助金を使って、412の公立・公的病院の統廃合と病床削減を推進しようとしている。入院治療を受けることができず、自宅待機、自宅療養という名の遺棄が罷り通っている中で、公立病院を削減するというのは支離滅裂の極致である。中期的に病院の再編成が必要であるかもしれないが、コロナ禍の最中に病院と病床の削減を推進することは非合理的である。

3.2 ムラ社会の既得権益の追求――公害、薬害のパターン

官僚組織の第二の問題は、官僚、関連分野の学者・専門家からなるムラ社会の利益を最優先し、真に取り組むべき問題を放置したことである。

日本のコロナ対策の大きな特徴は、PCR検査を抑制したことである。2020年2月にクルーズ船の感染が問題になった時から、検査抑制は始まっていた。厚労省は当初、国立感染症研究所などの公的機関で検査するので数的限界があるとして、クルーズ船の乗客を放置した。しかし、検査に必要なRT-PCRと人材は多くの大学や民間検査機関に存在している。ようやく2月18日からそれらの機材をフル稼働して、1日3800人

の検査が可能になったと発表した。しかし、同時に検査を受ける目安として、37.5度以上の発熱が4日以上続いた場合という基準を公表した。これは、体調が悪く感染を疑う人に対して、安易に検査を受けないよう呼びかける効果を持った。この「基準」が人々に与えた影響は大きい。感染し、発症しても、検査を送らせて症状が悪化した事例は多い。

実は、検査抑制の根は深い。この議論は、新型インフルエンザが流行し、対策が検討されていた2010年にさかのぼる。総括会議報告書（2010年6月）では次の記述があった。「とりわけ、地方衛生研究所のPCRを含めた検査体制などについて強化するとともに、地方衛生研究所の法的位置づけについて検討が必要である」。しかし、6月8日の第7回会議（最終回）で、会議委員の岡部信彦（新型コロナウイルス感染症対策分科会委員）は、PCRの語を削除するように発言。また原案にあった「民間を活用するのか」のくだりも削除を要求し、こちらは実際に削除された。つまり、感染症対策に関する厚労省のブレーン学者は、新型コロナウイルス出現の前から一貫してPCR検査に対して抑制的であった（第7回新型インフルエンザ対策総括会議議事録より、https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/dl/infu100608-04.pdf）。

検査を抑制した表向きの理由は、大量の無症状の感染者が発見された場合、医療サービスの供給体制が追い付かない、いわゆる医療崩壊をもたらす恐れがあるということであった。尾身茂は、2020年10月の講演で次のように語った。

「今よりもっとPCR検査を充実させるべきだというコンセンサスはできている。ただし、増やしたキャパシティーをどういう目的で使うのかという点にはコンセンサスができていない。費用負担の問題や、感染者が見つかった場合にどうするかなど、国民的なコンセンサスを得るべきだ」と指摘した。（『日経ビジネス』2020年10月16日）

国民的コンセンサスがないという口実は、専門家が責任逃れをするときに使うものである。福島第一原発事故の際に、ある原子力工学の専門家は、千年に一度の地震、津波に備える徹底した対策を取るかどうか、国民的な合意がないと言ったことがある（『北海道新聞』、2011年3月16日）。しかし、これは極めて欺瞞的な言い回しである。国民には専門的な知識がなく、議論に参加することは容易ではない。科学技術に関する政策課題に関しては、専門家が論点を整理し、複数の代替案を提示しなければ、議論とそれを通した合意は形成できない。原発にせよ感染症対策にせよ、政府に助言する専門家は1つの方針しか提示しない。その政策の失敗が明らかになると、より大きなコストを必要とする政策を採用するかどうかには国民的な合意がない、あるいはこれから合意を形成する必要があると言う。これは責任逃れである。

東京大学医科学研究所で研究を行った経験もある上昌広は検査抑制の真の意図を次のように説明している。

「1日に何万件もの臨床検体を（民間検査会社が取り扱うことになれば）、彼ら（国立感染症研究所の関係者）がコントロールできない状況になるのです。

彼らにとっては「命」より「データと予算の独占」の方が大事なのですが、民間検査が増えることによって、この独占状態を失うことを恐れているのです。」（上、2020、pp. 98-100）

このような政策決定過程においては、日本の官僚の病理である「プロクルステスのベッド」の思考法が問題を悪化させた。プロクルステスとはギリシャ神話に出てくる追剥で、旅人を捕らえて自宅のベッドに縛り付け、はみ出す手足を切断するという残虐な趣味を持っている。これは、人間は先入観や手持ちの資源に合わせて問題を都合よく切り取るという、認識が陥る罠を描く寓話である。今回は、狭いベッドに相当するのが政府の持つ検査、治療の資源であり、旅人に当たるのはコロナウイルス感染者とその予備軍である。ここで説明した官僚の発想が問題の隠蔽を助長したことは明らかである（山口、2019，p. 135）。

プロクルステスのベッドという発想は、水俣病以来公害や薬害事件で繰り返されてきた。厚労省の官僚に通底する病理である。水俣病の時には、厳しい認定基準を設定し、多くの患者を認定せず、放置した。最近よく聞く「政治主導」は、本来そうした官僚的発想の限界を打破するための指導力のはずである。今回の事例で言えば、当初の段階で、国費を投入して検査機器をフル動員するとともに、感染を封じ込める治療施設を整備するという政治的方針を明示すべきであった。しかし、安倍、菅政権において政治主導は、政治家の空威張りと自己正当化を意味するばかりである。そして、全能感に浸った権力者に追従する怯懦な官僚が無益な政策を後押しし、人命を危険に曝している。官僚が本来持つべき合理性を全く放棄している。権力者の全能感は、ウイルス相手には無意味である。

3.3　ロジスティクスの軽視

法律、予算を決めることは政治の役割であり、それらの政策を実施することは行政固有の任務である。対人サービスや現金給付を実行するための組織や人や物財の段取りを整えること（ロジスティクス）では行政の能力が問われる。バイデン大統領は4月28日の施政方針演説において、次のように語った。

「皆さん方アメリカ国民のおかげで、この百日における史上最悪の感染症に対する前進は、史上もっとも偉大なロジスティクスの達成、この国が見たことのないロジスティクスの達成でもあった。」（“President Biden’s First Speech to Congress”, Nikkei Asia, April 29, 2021 より拙訳）

確かに、3億人の国でワクチン接種を急速に進め、感染を収束させた背後には、ロジスティクスの成功があった。そして、太平洋戦争において日米のロジスティクスの巨大な落差が現れたのと同じく、新型コロナウイルスとの戦いにおいて日本の行政のロジスティクスの貧弱さは明らかであった。

ロジスティクスの能力を持たない官僚は、目標を達成したふりをするために安易に

民間企業に事業を発注し、巨大な無駄を生み出す。安倍首相のお声がかりで決まった布マスク（いわゆるアベノマスク）の全戸配布には260億円の費用を投じた。配布を急ぐあまり、政府はこれを随意契約によって調達した。衛生用品とは関連のない会社にも発注し、多数の不良品が見つかった。しかし、興和という会社との契約においては、瑕疵担保責任（品物に不備があった場合売主が純正な品物を提供する義務）を追及しないという条項が入れられていた。急いでマスクを配達するために契約も検品も杜撰であった。

また、コロナ禍によって打撃を受けた企業、事業者に対する持続化給付金でも、政策を実行するための態勢の不備から大きな問題が起きた。この給付金を担当した経済産業省は地域の事業者に資金を届けるための手足となる組織を持っていない。そこで実施を民間企業に委託した。この間の問題を朝日新聞は次のように説明した。

「問題となった事業は、中小企業向けに最大200万円を支払う経済産業省の「持続化給付金」だ。経産省中小企業庁によると、「一般社団法人サービスデザイン推進協議会」に、給付金の手続きやコールセンター事業などをまとめて委託した。

この協議会は2016年に、電通や人材派遣大手のパソナ、ITサービス業のトランスコスモスなどがかかわって設立された。これまでに今回を含め、経産省の「サービス等生産性向上IT導入支援事業」など14事業の手続き業務などを受託している。

経産省は持続化給付金を150万社へ支払うことを想定し４月の第１次補正予算で２兆3176億円を計上。コールセンターや全国約400カ所に開く申請サポート会場の運営などを含め、業務をまとめて協議会へ769億円で委託した。

経産省によると、協議会は委託費の97%にあたる749億円で業務の大部分を電通に再委託した。経産省や協議会、電通は委託費の根拠や差額の20億円の合理性などについて明らかにしていない。」（『朝日新聞』2020年５月30日）

事業を次々と下請けに発注することで、形式上事業を受注した会社は実質的な業務をしなくても、手数料を中抜きできるという疑惑が濃厚であった。

問題は、実質的なロジスティクスを担う官僚が実現可能性を考慮することなく、そのような政治的願望に迎合して、国民向けに「計画」を打ち出したことである。政府は接種の実務を担う自治体に７月末までに高齢者への接種を進めるよう発破をかけた。群馬県太田市の清水聖義市長は、自身の経験を市のホームページ（こんにちは市長です）で次のように語った。

「（総務省交付税課長からの電話を）簡単に要約すると「高齢者のワクチン接種を７月中に終えてくれませんか」と言う。高齢者への接種終了予定が８月末以降になると県には報告した。それを１カ月前倒ししてほしいというのだ。予定を早めろと言われてもいまだワクチンは１箱も届いていない。「ワクチンはまだ来ていない。接種を早

めろといわれても、それは無理。ワクチンの量と配布予定を明確にしてくれないと。接種するお医者さんだって、まだ1回目の接種もしていないんですよ」。課長はワクチン配布を急ぐことを約束し「とにかく、7月中に高齢者の接種を終えてください。6日に返事をしてほしい」と言われて電話は終わった。厚労省からの電話なら分かるが、総務省からとは驚きである。菅総理が「高齢者への接種は7月に済ませる」と約束した。だから、内閣府から全省庁に声を掛けて早期接種の要望をさせているのではないか。」（2021年5月15日）

総務省の官僚が接種を実施するための具体的な資源や体制を整備するのではなく、目的を達成するという外見を整えるために、自分の権限を使って交付税に関して総務省の支配を受ける自治体に圧力をかけたのである。厚生労働省のみならず、日本の官僚は政治指導者の夢想を実現可能なものに見せかけるために、「凡庸な悪」として荷担したということができる。

4. 教訓

4.1 病理の反復、継続

これまでに述べたとおり、新型コロナウイルス対策の立案過程において、無責任の体系の病理が繰り返されてきた。最後に、日本の政策決定において責任の所在を明らかにするための制度改革が行われたにもかかわらず、なぜ同じ病理が繰り返されたかを考えてみたい。

新型コロナウイルスのような高度な専門知識が必要とされる政策に関しては、官僚と学者、専門家の協力が不可欠である。また、専門技術を持った行政官（技術官僚）の役割が大きい。しかし、技術官僚と学識者の共同体は過去の公害、薬害、原発事故などの事件において、問題解決よりも、問題隠蔽や責任回避を図った前歴がある。

問題は、官僚制が政策に神話的な特定の専門家の身を政策審議に登用し、閉じた共同体を形成したことにあった。様々な失敗を経て、その点に変化があったかどうかが問われる。しかし、閉じた共同体の体質は変わっていないように思われる。厚労省の審議会などで審判に政策に参画する専門家が、この20年、感染症対策を縮小する政府の方針を正当化してきたことは、すでに紹介したとおりである。また、児玉龍彦東京大学名誉教授は、従来の政府の対策の根底にあった従来の疫学の発想について、次のような批判を加えている。

「日本の一般の疫学の方がやっているのは感染経路からどうなるのかという予想に基づいたクラスターを潰していく理論疫学ですが、近年、遺伝子工学が発展し、今の世界のトレンドはロシュがもたらした遺伝子を使った「大量検査、大量隔離」という新しいトレンドを作り出して、感染疫学の主流になった。日本の疫学はそのトレンドに乗り遅れ、昭和の懐メロみたいな昔の理論疫学でしか立ち向かわなかった。」（デモクラシータイムズ2021年1月7日、https://www.youtube.com/watch?v=hVtn7Br-PWw）

政策に専門知は不可欠だが、いかにして専門家を選定するかという過程についても、改革を加える必要は依然として残っている。

4.2　権力中枢の虚実

90年代の制度改革によって、自民党の集権化が進み、内閣に権力中枢の制度的基盤が形成された。小泉政権と第 2 次安倍政権は、実際に権力中枢を形成し、政策転換を実現した。第 2 次安倍政権の権力中枢がコロナ危機にどう対応したかを振り返りたい。

権力の強さには、首相が他の閣僚や官僚制に対して持つ指導力という対内的な面と、国家や野党、メディアからの批判をはね返す対外的な面がある。第 2 次安倍政権は、この両面で強い権力を持った。首相を支える内閣官房、内閣府では、内閣人事局という制度的土台に長期政権の継続という事実が重なり、スタッフ官僚の統制は強まった。また、国会では野党が分裂し、対抗力を持たなかったために、批判に対する耐性は強かった。さらに、メディアとも親密な関係を構築した。

しかし、権力の強さは政策の質とは無関係である。権力が強いために、愚策が抵抗もなく決定、実施されることも起こった。首相自身が人気取りのために思い付きの政策を打ち出し、官僚がそれを具体化するというパターンと、官僚が首相の評価を得るために人気取りにつながる政策を進言するというパターンがある。全国一斉休校が前者、布マスク配布が後者である。

強固な権力核が、無責任の体系を促進するというのは、第 2 次安倍政権の下で起きた新しい現象である（藤井、2021　p. 62）。制度的かつ形式的な政治優位のもとで、昇進可能性を追求する官僚は、政治指導者に従属する。政策立案に合理性を発揮するという本来の役割を放棄し、あえて欠陥品を世に送り出すという意味で、モラルハザードが発生した。また、強い権力は常に自己正当化に成功するので、いったん決定、実施した政策が本来の成果を上げたかどうかは検証されない。その意味で、結果に対する無責任が発生する。

強固な権力中枢を創出し、的確な政策を果断に実行する体制をつくるためには、権力が的外れな方向に暴走しないように問責の主体も組み込むことが必要である。しかし、90年代の制度改革は権力を行使する側の体制構築だけに努力が払われ、問責主体の創出については十分な関心が向けられなかった。

ここでいう問責主体としては、政治部門の国会あるいは野党と、行政部門の官僚組織が重要である。野党が責任の追及を適切に行えるように、政策に関する情報を開示する、国会における審議時間を確保する、政府が誠実に説明、答弁するような制度的保障を設けるなどの制度改革が考えられる。しかし、第 2 次安倍政権下の事態は逆の方向に進んでいる。野党自身の主体性の欠如も問題であるが、国会審議の空洞化、情報開示の不十分さについては政府、与党が責めを負うべきである。

政治指導者と官僚制の関係は、基本的には指揮監督－服従というものだが、それに

尽きるわけではない。政治家と官僚制の特性を発揮しあう中で、ある程度の抑制均衡が働くことが想定される。アバーバックらによる定式化の中では、政治家が価値観を明示して政策を方向付け、環境変化に対応して政策変化を起こすためのエネルギーを提供する一方、官僚制は、政策を合理的に立案するために事実、エビデンスを重視し、政策に関する予測可能性を担保するために均衡を重視するという役割分担が示されている（Aberbach et al 1981，pp. 15−22）。

第 2 次安倍政権と菅政権の下では、人事権を持つ政治指導者に対して官僚が忖度し、政治家の意向に沿う政策立案を進めたり、大臣に諫言した官僚に対して懲罰的な人事が発令されたりしたことが明らかになっている。

内閣と国会、与党と野党の間において、また内閣内部の政治家と官僚制の関係について、抑制均衡を回復するための制度改革を行うという課題は残されている。

＜引用文献＞

アレント　2016 『責任と判断』（中山元訳、筑摩書房）

伊藤純子　2021 「憲法53条の国会召集をめぐる那覇地裁判決に関する一考察」（『茨城大学人文社会学部　社会科学論集』2021年 1 号）

大西祥世　2015 「憲法87条と国会の予備費承諾議決」（『立命館法学』2015年 4 号）

小沢一郎　1993 『日本改造計画』（講談社）

尾中香尚里　2021 『安倍晋三と菅直人』（集英社）

上昌弘　2020 『日本のコロナ対策はなぜ迷走するのか』、毎日新聞出版

藤井達夫　2021 『代表制民主主義はなぜ失敗したのか』集英社

丸山眞男　2015 『超国家主義の論理と心理』（古矢旬編、岩波書店）

山口二郎　2007 『内閣制度』（東京大学出版会）

――――　2019 『民主主義は終わるのか』（岩波書店）

Aberbach, Putnam and Rockman 1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press

Japanese Bureaucracy's 'Systematised Irresponsibility' in COVID-19 Crisis Management

YAMAGUCHI Jiro

Abstract

Masao Maruyama, one of the founders of post-war Japanese political science, formulated the concept 'systematised irresponsibility' in his analysis of wartime Japanese fascism. This concept is evident in the policymaking process surrounding the COVID-19 pandemic. Japan marks the worst death rate among the countries in East Asia and Oceania. The outlook of the bureaucracy in charge can be summarised as follows. The officials have failed to establish the order of priority among policy goals. They planned pseudo solutions without objective or scientific evidence, and concealed facts regarding the pandemic to avoid criticism. The institutional reforms of the government in the 1990s added new characteristics to the irresponsibility; concentration of power in the administration enables irresponsible political leaders to pursue meaningless policy.

Keywords

Bureaucracy, policymaking process, political leadership, responsibility, pandemic