

新型コロナウイルスの感染拡大に対して、日本でも法律に基づく緊急事態宣言が4月7日に政府から出され、全国的な自粛体制に入った。さらに、5月4日、地域による取り扱いの違いはあるものの、5月31日までの基本的な延長措置が決定されている。この間、国の基本方針に対して、地方自治体の首長からさまざまな意見が提起され、方向を一にする流れと、異なる方向性を模索する姿勢とが輻輳している。

この輻輳の中心をなすのが、感染拡大の防止と経済社会活動の再開とに他ならない。経済社会活動がネットワーク化する中で、この問題は都市部に限らず地方部に対しても影響を与える。また、同様に米国、欧州など海外でも、新型コロナウイルス感染拡大防止に向けた「自粛措置」と、経済の大きな落ち込みによる国民生活の困窮を踏まえた「経済社会活動再開」との狭間で、政策的な対立を深めている。

今年1-3月期の経済活動が激しく落ち込んでいることは、すでに各種経済統計の数値でも明らかであり、さらに自粛措置が本格化した4-6月期では経済活動の落ち込みは深刻化せざるを得ない。とくに欧米では、幅広い業種で企業倒産が生じ始めており、夏のバカンスシーズンが間近に迫る中、旅行業・観光業等の生き残りを左右する段階に入りつつある。

こうした流れの中で、感染拡大防止と経済社会活動との構造的対立は、日本国内でも生じ始めており、知事等からは政府による緊急事態措置の延長に対して、出口政策の不在を問題視する意見等も提起されている。そうした流れを受けて、5月31日までの緊急事態措置の延長においては、地域による取り扱いの多様化を認めるほか、5月14日頃から一週間毎に今後の対応について再検討する方向が示されている。

もとより、こうした問題は、単に国ベースのものとする

ことはできず、地域においてはさらに深刻なものとなる。その際、これを感染拡大防止と経済社会活動再開との二項対立的な構造問題としてのみ捉えることは適切ではない。構造的対立とは、問題解決に向けて互いに相容れない排他的な状況が共存することを意味する。すなわち、今回の新型コロナウイルス対策で言えば、縦割りの分断された政策視点からは共通の解決点が見出せない相互矛盾状況であり、感染拡大防止と経済社会活動とを二律背反的な位置づけで捉え、どちらか一方を選択することが困難な状況を意味する。

こうした構造的対立の克服に向けた選択肢としては、第1に「耐えられる対立の領域」ととどめること、第2に「対立の操作」、そして、第3に「意思力の操作」へと進化させること、があげられる。

第1の「耐えられる対立の領域」ととどめることとは、従来から繰り返し展開されてきた政策対処法であり、足元の利害関係者の損失を最小化し、現実的・妥協的な結論に到達することで、問題の深刻化を一時的に回避する方法である。いわば、皆で少しずつ我慢する構図であり、従来の国や自治体の政策運営は、このレベルでの意思決定を中心としてきた。今回の問題で言えば、ウイルス感染拡大防止策としての経済社会活動自粛に伴うデメリットを最小限に抑えながら、その範囲で実施するものである。こうした政策手法は短期的には対立する構図を緩和できるものの、問題解決の本質を一時的に回避し先送りする構図であり、感染問題に限らず課題を根本的に解決することはできない。

第2の「対立の操作」とは、将来像として否定的な構図を提示し、解決策の模索に向けた行動を惹起する方法である。この方法では、一定の政策を実行しないこと、または不十分な実行に伴う否定的な将来像を提示し、危機感から政策議論を活発化させ、解決に

向けた妥協的協力へと方向づける。「危機感を高め解決に導く」方法であり、これまでも、財政危機への対応などにおいて選択されてきたものである。今回の緊急事態宣言に伴い、自粛が接触人数 8 割減等のレベルまで進まない場合の感染状況や医療崩壊等を提示することで、自粛を促す方法である。こうした方法は、現状と将来の姿の「見える化」を進め、多くの国民に対し危機認識を形成し、危機的状況を回避する行動を促す点では有効である。しかし、既存の枠組みの利害関係を根底では引きずり、その調整のためのさまざまなコストが依然として残り、政策も漸次的にしか進まないという課題を抱える。このため、時間を要する結果となり、自粛によるストレスなど社会的デメリットを堆積させ、社会的な不安定要素を高める要因ともなる。

第 3 の「意思力の操作」とは、利害関係集団だけではなく国民全体で、感染抑制にとどまらず次の社会の構図を大胆に検討し、目の前の二律背反的な構造的対立を克服する方法である。第 2 の「対立の操作」と異なる点は、否定的な構図ではなく、既存の利害関係集団には関与できない国民、あるいは集団にとっても、共通して見てみたいと願う理想的・創造的な新たな枠組みでの将来像の提示にチャレンジするところである。意思力の操作によって理想的な将来像を示し、対立を克服することにおいて、我慢ではなくチャレンジを求めていくものである。

今般の新型コロナウイルス感染拡大問題への対処において、現段階では「対立の操作」によって感染リスクの大きさを提示するとともに自粛措置が続けられている。世界的にも感染の拡大と抑制は地域ごとに時間的ラグを生じる。その中でも、対立の操作による政策効果は時間経過とともに劣化する面がある。次の段階では、これを「意思力の操作」に結び付けていく新たな

行動が社会的に「見える化」され、共有されるかが鍵となる。これこそが緊急事態措置の延長を実効性あるものとし、経済社会活動との構造的対立を克服する大きなポイントとならざるを得ない。

こうした「意思力の操作」を、政策的にも明確にしていくことが、地方自治体の次の基本構想やその下での総合計画、そして議会での議論に求められる重要な課題となる。そこでは、多くの利害関係を調整するのにとどまらず、多くの既存の利害関係を克服し、新たな枠組みを提示していく視点が求められることとなる。

#### 【著者】

宮脇 淳 (みやわき・あつし)

北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授  
参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所主席  
研究員等を経て現職。地方分権改革推進委員会事務局長等  
を歴任。著書に『指定管理者制度 問題解決ハンドブック』、  
『自治体経営リスクと政策再生』、『「政策思考力」基礎講座』等。