

イタリアにおけるCovid-19問題の影響と対応： 政権運営の変化の視角から

伊藤 武
東京大学教授／GFJ有識者メンバー

1. 報告の趣旨

ヨーロッパにおいて、新型コロナウイルスの感染拡大で最も早く、深刻な打撃を受けたのがイタリアであった。2月には北部ロンバルディア州・ヴェネト州・ピエモンテ州などイタリアの産業集積地で感染者が急増し、まもなく3月中には全土に広がった。まず北部、次いで全土がロックダウンに見舞われた。死者数の激増、医療崩壊など危機の様子は、日本でも盛んに報じられた。その後およそ2ヶ月超の厳しい規制生活を経て、現在は平常回帰に向けた「第2局面」に入っている。

このような新型コロナウイルス感染拡大のもたらした影響は、政治・経済・国際関係など多面的に渡る。本報告では、イタリアにおける影響・対応を、特に国内政治への影響の観点から考察し、経済やEU問題への示唆を得る前提とする。

2. 国内政治における影響と対応

感染拡大がイタリアで本格的に明らかになる前、2020年2月までのイタリアは、どのような政治状況にあっただろうか。イタリアでは、2018年3月総選挙を経て、5つ星運動と同盟からなるポピュリスト連立政権（第1次コンテ政権）が成立した。先進国では初めてとなるポピュリスト主導政権の成立は、ヨーロッパのみならず世界に衝撃を与えた。特に反移民主義を掲げて主導権を握った同盟のサルヴィーニ党首に注目が集まった。同政権は2019年8月5つ星運動と同盟の対立で瓦解したが、5つ星運動は中道左派第1党の民主党との間で合意にこぎ着け、第2次コンテ政権で同党と中道左派陣営の連立政権が成立していた。しかし、サルヴィーニの勢いは衰えず、地方選挙で連勝を遂げ、年明け2020年春に早期解散総選挙の実施を求めて圧力をかけていた。

感染拡大とロックダウンなど種々の危機対応を通じて、国内の政治構造にも大きな影響を与えた。第1に、第2次コンテ政権の安定化である。上述のように、第2次コンテ政権は、世論調査で支持率最高37%に達した同盟を率いるサルヴィーニの批判に、劣勢に追い込まれていた。与党の支持率は、民主党は20%前後、5つ星運動に至っては一段と落ち込んで15%程度に停滞していた。2月末以降、与党への支持率はやや回復基調に転じている。さらに驚くべきは、政権、とりわけコンテ首相への支持率が急上昇していることである。4月上旬の時点では、71%と以前より27ポイント近く増加した。

第2に、政権批判勢力、特に急進右派ポピュリスト政党の勢力低下である。サルヴィーニの同盟は、第1次コンテ政権崩壊直前に支持率37%を記録した後も、30%台半ばの高い支持率を維持していた。5つ星運動や民主党など中道左派陣営との差も大きく、中道左派内での第1党としての地位も揺らいでいなかった。しかし、2月以降は支持率が大きく落ち込み、20%台後半に突入している。調査により大きな違いがあるが、民主党との差も相当縮小して、競争は激しくなっている。

新型コロナウイルス感染拡大を受けた政府および与党への支持拡大、および急進主義的ポピュリスト政党への支持低下という傾向は、イタリアに限らず、ヨーロッパで広く観察されている。フランス、ドイツなどでも、国内の反発に苦しんでいた与党や大統領・首相への支持は顕著に再浮上している。例えばスペインの急進右派Voxの支持は、3%近く低下した。

危機における現政権への支持集中は、とりわけ珍しい現象ではない。特に戦争・国際紛争の場合については、しばしば指摘されてきた。実際、少なからぬ政府指導者たちが、「危機」、「戦い」、「戦争」のアナロジーを用いて、新型コロナウイルスの感染封じ込めに対して、国民の関心を動員してきた。イタリアでも、コロナ対策に当たった医療関係者などの犠牲者は、愛国の戦いで犠牲になった兵士として哀悼を捧げられてきたのである。

3. 「旗下結集効果」の可能性と限界

国際政治学・比較政治学の実証研究では、このような支持集中は、「旗下結集効果（Rally-round-the-flag effect）」の一環であると考えられるだろう。いま政治学的な知見を活かすならば、イタリアそしてヨーロッパ内政の政治状況変容について、重要な示唆を得ることができる。

旗下結集効果は、危機を媒介にした支持獲得・反対勢力の抑制と合意調達というメリットだけでなく、国内に多くのコストがあることが知られている。危機下に結集した反対勢力や国民は、あくまで時限措置として結集しているに過ぎない。一定の見返りや時間的展望としての危機後の見通しがなければ、結集下での不満は高まるばかりである。

実証研究では、旗下結集効果を損なう要因として、戦争の場合、戦死者増大に応じて支持率が減少する。新型コロナウイルスの感染拡大についても、現在抑制に成功している状況が反転したり、経済対策などロックダウンからの回復策を誤ったりすれば、反発はそれだけ大きくなるだろう。

政治構造としても、旗下結集効果は、両刃の剣になり得る。イタリアでは、他国と同様、既に財政危機などに対応した執政権強化の掛け声の下、首相や政府への集権化が進んできた。コロナウイルスの感染拡大はこの傾向を後押し、議会や議会外の社会での野党の反発を抑え、政府によるリーダーシップの発揮を容易にする。さらに、国民との政治的コミュニケーションの経路も、新型コロナウイルスの感染拡大への関心集中によって、政府が遙かに多くを占拠できる。通常であれば、公平な報道の原則で配慮されていた野党とのバランスも、危機時には崩れ去って優位に傾く。近年ではSNSを通じて同盟など急進右派政党が支持を伸ばすことが知られているが、この点についても感染抑制が一義的関心事項になるため、政府に有利になる。

他方で、政府にとって政治的リスクは高まる。政治構造的には首相権限・執政権強化で、アカウントビリティーが首相や政府に一段と集中することを意味している。感染抑制の失敗など直接的な政策対応の失敗の責任だけでなく、関連した経済政策運営の失敗の責任を問う矛先も、これまでよりはるかに政府・首相に向けられるだろう。

仮に感染抑制に成功したとしても、ジレンマは続く。抑制の成功は、国民の関心が、経済問題など従来から関心を持つ政策課題にいつそう向かうことを意味している。2009年以降特に深刻な経済危機に見舞われたイタリアや他の南欧諸国では、世論調査を見ると、感染拡大の渦中でさえ、最重要課題として感染抑制そのものよりも、経済問題（経済悪化、社会保障の持続性など）が強かった。事態が改善するほど、停滞する経済に関する非難の矛先は、それ以前より厳しい形で、現政権、特にコンテ首相に向かうだろう。メディアの取り上げ方も、遙かに厳しいものになるだろう。

さらに、急進右派ポピュリスト政党の勢力後退は、あくまで限定的にとどまる。イタリアでも、同盟は抜群の支持を背景とした第1党としての地位を手放していない。民主党とは最低でも5ポイント～10ポイント近くの格差があるのだ。同盟は依然根強い支持を有している。ヨーロッパでもドイツのための選択肢など他の急進右派政党も、堅調な支持を保ち続けている。

4. むすびに

以上のように、新型コロナウイルス感染拡大の影響は、国内政治にも大きな影響を与えており、特に旗下結集効果の観点から両義的な様相を呈している。ロックダウン緩和で平常への回帰が望まれる中、経済再建、EUとの負担再配分など困難な課題が山積している。政権への集権化は、これらの問題の処理に展望を拓くのに寄与しながら、同時に今までよりはるかに危ういバランスの上に立たされているのである。