

「日本製」的災難：福島核災與鑽石公主 Disasters Made in Japan: Fukushima Nuclear and Diamond Princess

郭育仁

國立中山大學中國與亞太區域研究所 教授

「日本製」(Made in Japan) 一直是高品質的代名詞，卻也弔詭成為災難的製造地。2020 年 2 月 23 日，停靠日本橫濱 20 天的鑽石公主號確診武漢肺炎病例由 2 月 4 日的 10 例遽增為 691 例，成為中國武漢市以外最大的群聚感染，也被國際社會訕笑為「海上武漢」或「小武漢」。如同 2011 年 311 大地震後的福島核災，鑽石公主號「原船隔離」的荒謬危機處理，再次凸顯日本僵硬體制的無法內生改革與災難製造性格。

一、福島核災調查報告：製造災難的日本體制

2012 年日本第一個國會授權的福島核電廠事故調查委員會出版調查報告。主席黑川清教授在序文強調：「我們必須很沈痛地承認，這（福島核災）是一場『日本製』的災難（A Disaster Made in Japan）。」並直指福島核災是人禍（manmade disaster）的日本深層體制與社會文化問題。換言之，以優異機械與科技傲視全球的日本體制，同時也具有災難製造的性格。

第一、政官商鐵三角：龐大利益共生集團

1950-80 年代日本傾全國之力發展經濟的過程，政治菁英、官僚、大企業形成複雜利益共生關係的「制度俘虜」(Regulatory Capture)：近五十年的一黨獨大、年功序列與終生雇用制等符合政官商利益的結構，以及合理化這個結構的「潛規則」(mindset)。隨著經濟成長，菁英的「自信」也逐漸變成「傲慢」。核災前，政府、主管機關與電力業者不顧國際核能安全規範，忽視提升防災與緊急應變的重要性。主管的經濟產業省在核災爆發前，

刻意隱瞞重要資訊並不斷淡化事態，引發政官商勾結的質疑。¹

第二、菁英主義的傲慢：組織利益大於國家利益

政治菁英汲汲營營於派系平衡與權力職位分贓，對國家治理採形式統治，將重責大任託付名校畢業的官僚。官僚菁英則循「直通道」(fast track) 梯次升遷，形成背景、理念、利益都高度一致的封閉群體。所以「依循前例」、「抗拒改革」、「粉飾太平」與「組織利益」成為集體心態，甚至凌駕保護公眾安全的責任之上。也就是這種心態導致福島核災。

核災期間，原子能安全委員會、經產省原子力安全保安院與東京電力的責任混淆不清、隱瞞災情真相，並把核災歸咎於千年一遇的大海嘯，完全不思考提高危機處理能力。當時首相菅直人卸任後也強烈批判官僚體系刻意隱匿資訊，凸顯日本政官商複雜共生關係並沒有隨政權更迭而消失。

第三、服從權威的社會文化：對公共議題的漠視

根深蒂固的日本社會文化：反射性服從、不願也不敢質疑權威、墨守成規、與群體主義。日本社會長期服從政治權威造成的集體心態，即對公共議題的漠不關心，也導致災難性的後果。

第四、權力豁免於公民社會監督

對核能安全規範的查核責任，竟然委託負責倡導核電的官僚體制。黑川教授最後剴切的指出，每一個日本國民都應深切反省做為民主社會一員的責任，否則縱使換成其他決策者，也是一樣的災難。

二、「日本製」的公主號災難

2011年福島核災讓日本民眾對民主黨失去信心，也讓自民黨與安倍於2012年底再次趁勢上台。但2020年的鑽石公主號事件也再次應驗黑川教授的預言：日本如不徹底改革體制，縱使換決策者，也是一樣的災難。

滿載3711位旅客與工作人員（日本籍1285人）的鑽石公主號，因曾

¹ 「原子力村」現象：核電相關的政官商形成的龐大利益集團。例如經產省退休官員充斥在各大電力公司高階主管職位。

載運一名確診的香港旅客，於 2 月 4 日返回橫濱港。「日本製」的災難與荒謬鬧劇於焉展開。截至 2 月 23 日，鑽石公主號確診病例遽增為 691 例，成為武漢市以外最大的群聚感染。日本政府方寸大亂、既不專業也不人道的危機處理方式也飽受國際社會的嚴厲批判。歸咎成因也不離黑川教授所點出日本體制的災難製造性格：

第一、依舊是政官商龐大利益集團

負責疫情的厚生勞動省法定管轄包山包海，涵蓋社會福利、社會保險、年金政策、醫藥衛生、勞動政策、兒童、看護，甚至戰爭遺族照顧。厚生省業務牽涉到保險業、大企業、醫療設備、醫院與藥廠等龐大利益，公共衛生與疫病防治自然不是施政優位。省內高階官員唯一具公衛醫療專業的「醫務技監」鈴木康裕，也因此次疫情才有機會獲安倍召見。諷刺的是，醫務技監一職遲至 2017 年 7 月才設立，鈴木是首位技監。可見疫病防治在厚生省的不重要性。

第二、依舊是政治權威主導

目前厚生省七巨頭皆非公衛醫療專業，包含大臣加藤勝信（安倍親信）、副大臣橋本岳（政二代，前首相橋本龍太郎之子）、副大臣稻津久都是職業政治人物。事務次官（常次）鈴木俊彥是保險與年金專長，審議官土屋喜久則是勞工政策專長。換言之，防疫決策都由政治權威主導。

此外日本沒有疾管署等專責防疫機構，疫病防治等同沒有危機處理機制。一樣走日常行政程序，由各承辦課員、國立感染症研究所與各科專家會商後，再層層上報至大臣，時間耽誤，船上疫情自然快速擴散。這個決策模式完全套用在處置鑽石公主號的所有決定：包含是否准許旅客上岸、上岸標準、檢疫能量確認、隔離方式、生活支援、上岸後處置、以及責任歸屬。自然能理解面對分秒必爭的疫情防治時，日本決策不斷慢半拍，也與台灣處於平行時空。

最不可思議的是，疫情與日遽增，安倍仍須不免俗的召開 10 餘分鐘對疫情完全沒助益的樣版會議。從 1 月 30 日到 2 月 23 日已召開 12 次新型冠狀病毒感染症對策本部會議。由安倍親自叮囑國民少群聚、勤洗手、常戴口罩等「重大政策」。

第三、依舊是菁英主義的傲慢

2月4日內閣官房長官菅義偉表示，鑽石公主號停靠與上岸將由「檢疫主管單位作決定」，並將世界衛生組織（World Health Organization, WHO）估計的10天潛伏期納入考量。厚生大臣加藤也表示將進行14天的原船隔離政策。完全罔顧安置健康與可能感染的人員在同一個載體的高傳染風險。2月11日國際媒體大幅抨擊船上生活條件變差與慢性病患者藥物問題。厚生省才迫於壓力，鬆口檢討讓高齡旅客提前上岸隔離。2月13日厚生省討論兩天後決定，讓三種高風險者在檢驗陰性前提優先下船，到指定地點隔離。²

2月19日傳染學教授岩田健太郎批判船上防疫隔離措施嚴重不足、沒有劃分綠區與紅區、人員隨意走動，現場混亂。厚生省副大臣橋本岳卻透過推特（Twitter）指控岩田未經許可「入侵」檢疫中的船艙。橋本更提出照片證明船上走道隔離分流，卻意外成為缺乏隔離的反證。而菅義偉在記者會上對於船內是否區隔危險與安全區，表示：「這無法用是或否來回答。」引起輿論一片譁然。2月22日，台灣國家衛生研究院研究發現，鑽石公主號在完全沒有隔離措施下，與實際感染人數634名非常接近，病例再生數高達5.02，判定日本的隔離措施完全無效。

2月17-21日，各國陸續派機接回未感染的僑民，再進行14天隔離。唯獨日本允許乘客下船後自行離開。22日樞木縣一名下船乘客確診，成為下船者確診首例。澳洲撤離的公民4名確診，美國則有18人確診，再次嚴重打臉日本的檢疫措施。厚生大臣加藤22日才承認，下船旅客有23名乘客在隔離期未接受檢測，其中19名日籍。加藤坦承「確認作業疏失」並「深切反省」，承諾將對19人進行檢疫，下船乘客也將在東京附近進行隔離兩週。

第四、依舊是組織利益高於國民利益

WHO 確診案例採屬地登列，鑽石公主號確診人數原列入日本病例數，但2月7日厚生大臣加藤抗議認為，船上乘客「尚未登陸日本」，公主號確診不應列算在日本感染數，堅持做出切割。此外日本政府、讀賣與日經新

² 80歲以上旅客、慢性病患者、郵輪下層無窗客房旅客。

聞等媒體甚至認為日本沒有義務處理英國籍的鑽石公主號，強調船艦的「旗國主義」造成責任歸屬混淆，對日本不公平。

日本政府的主張完全罔顧人道主義、國際慣例、國民保護、以及長期主張的國際貢獻：第一、依照國際慣例，船艦在遭遇不測事態，沿岸國本就有緊急救助的人道義務。第二、更何況公主號有 1285 名日本籍旅客。日本政府在疫情爆發後馬上派機前往武漢撤僑，為何不在第一時間與英國政府協商，讓日本籍旅客優先下船。第三、歷任內閣一再強調日本的國際貢獻。安倍在推動安全改革上，更是念茲在茲強調日本自衛隊應盡的國際義務與貢獻，並持續派遣護衛艦遠赴中東進行護航任務。卻在真正能做出國際貢獻的鑽石公主號危機時，急忙切割、推諉卸責。

三、災難後的安倍政權

安倍自 2012 年 12 月 26 日重掌政權以來順利度過多次難關：消費稅、重新釋憲解禁集體自衛權、新安保法制、加計學園事件、森友學園事件、以及賞櫻會事件等，並保持近五成的高民意支持度，也順利成為日本憲政史上在位最長的內閣總理大臣。甚至歷任首相最拙於處理的中日關係，也在安倍手上起死回生並快速增溫。

2017 年美國總統川普上台後旋即以行政命令退出 TPP，迫使安倍開始戰略轉向，並適時拋出一帶一路合作快速拉近中日關係。2018 年川普貿易大刀同時揮向日本與中國，更讓中日兩國一拍即合。2018 年 10 月 26 日安倍終於如願正式訪問北京，自然也獲得中國的高度重視與歡迎。安倍與習近平再次確認中日關係應遵循四個政治文件、妥善處理歷史與台灣問題、化競爭為協調、構建多層次多管道對話機制、開展一帶一路與第三市場合作、並共同維護多邊自由貿易體系。2019 年中日關係開始進入新階段，共舉辦過四次元首峰會(安倍與習近平兩次、與李克強兩次)、五次外長會議、六次高層互訪、以及十次機制性對話。習近平也允諾 2020 年春天到東京進行國是訪問，並簽署標誌新時代中日戰略伙伴關係的第五份政治文件。

現在看來，鑽石公主號事件已成為安倍二次執政以來最大的政治危機，民意支持從穩健的 53% 驟降到 41%，並隨疫情的擴散持續下探。可能進一步摧毀安倍多年來精心擘劃的新時代中日關係、東京奧運重振日本經濟發

展的美夢、以及指定接班延續政治影響力的雄心壯志。而「日本製」的鑽石公主號現實災難，對照東京奧運強調「安全、安心」的口號，如今聽來格外諷刺。

反觀台灣在此次防疫工作可圈可點，也讓許多台灣人驚覺日本並非想像中的完美。台灣雖沒有日本菁英官僚體制的群體持續性效率，但台灣社會學習力與適應力在一次次事件不斷提升，也是日本無法望其項背。台灣許多公共政策習慣性盲目參考日本，例如徹底失敗卻只產出無數吉祥物的「地方創生」政策，以及刻畫海市蜃樓並充斥作文比賽的「社會 5.0」政策。台灣必須在深刻認識日本體制缺陷的前提下，借鏡參考才有意義。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)