

研究機構・研究と報告 NO. 139

Jichiroren Institute of Local Government 2020-10-14

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

新型コロナウイルス感染症の経済・財政問題

～命・健康を守るための対策とは

栗田 但馬（岩手県立大学）

1. はじめに

日本は冬季を中心とする季節性のインフルエンザの流行にみるように、国内で感染症が猛威を振るう状況を何度も経験しているが、2020年に存在が確認された新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、百年に一度といわれるくらい、甚大な影響を国民の命・健康ならびに日本の経済・社会に与えている。新型コロナウイルス感染症とは、国立感染症研究所のホームページによれば、発熱や上気道症状を引き起こすコロナウイルスの新型による感染症である¹。そのような大きなインパクトを国内に与える出来事は、2008年のリーマン危機であり、直近でいえば、2011年の東日本大震災である。したがって、日本は立て続けに未曾有の危機に見舞われたことになる。他方、国内を地域単位で捉えると、自然災害にみるように、近年、百年に一度といわれるような危機がどこかで発生しており、したがって、国全体で見れば、集中的に発生していることがわかる。今やそのような危機はいつ、どこで起こっても不思議ではない。

こうしたなか、新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナと略称する）の感染拡大は、旧来のライフスタイルやビジネススタイルの限界を露呈し、新しいスタイルへの移行、転換が問われるようになった。本稿のスタンスは、もっぱら「旧」と「新」のスタイルを対立軸としたり、「新」に適応できる人とそうでない人の違いを「格差」とあらわしたり、あるいは「新」を好まない社会勢力を既得権益者と呼び、「悪」のように捉えない。他方、「新」が「旧」とは関係ない歴史的な文脈で誕生することがある。いずれにせよ、「新」として継続していくものなのかを見極めるためには、実態が観察、分析されなければならない。

¹ 国立感染症研究所ホームページ（<https://www.niid.go.jp/niid/ja/kansennohanashi/9303-coronavirus.html> 最終閲覧 2020年6月25日）。人に感染するコロナウイルスは6種類あることが分かっており、そのうち4種類は一般の風邪の原因で、多くは軽症で済む。これに対して、過去に世界を席巻した中東呼吸器症候群（MERS）や重症急性呼吸器症候群（SARS）は、重症化傾向のある疾患の原因ウイルスと言われる。「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）」は「新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）」による感染症である。

本稿は、東日本大震災やその他の大災害の経験を踏まえて、何よりも命・健康、さらに、暮らしを守り、優先すれば、直接被害が大震災と違って長期にわたる感染症の対策の分析、評価からスタートする。そのためには個人・家族や地域・自治体、国（中央政府）の連携・協力の視点が必要になるのではないかと、という問題意識から出発する。そのうえで、感染者および感染による死者が出て著しく増えることが、第一波、第二波と表現されるとすれば、2020年6月末時点で第一波がほぼおさまった。しかし、それからほどなくして、感染者が急増し、第二波の到来が危惧される。こうしたなか、新しいライフ・ビジネススタイルの定着が積極的に評価され、実践される一方で、それに対する懸念もあることから、新型コロナに対する個人や企業、自治体、国の対応、とりわけ過去最大の規模となった国の経済対策の分析と評価が急務となっている。

本稿の目的は、新型コロナの感染拡大が全国、地域に与えた影響を踏まえて、主に国の経済対策を分析、評価することである。なお、新型コロナの感染状況の把握は2020年7月下旬までであり、国の経済対策等の分析、評価は8月中旬時点となっている。

2. 感染拡大の状況

(1) 感染症の性格規定

最初に、感染症の性格を規定しておく。感染症とは、寄生性の微生物が人間の体内に侵入することから発症する疾患である。感染症と地震や津波などの自然災害の性格は共通する点が多く、澤田（2014）や木村（1977）などを踏まえると、感染症は自然災害の一タイプに類型できる。具体的にいえば、地震や噴火などを地学的災害、洪水、暴風雨、旱魃などを気象・気候的災害と呼べば、感染症は生物的災害として異なるタイプとすることができる。これに対して国は後述のように、新型コロナ対策のために特別措置法（改正版）を制定したが、感染症を自然災害とみなしたうえで立法措置を講じたわけではない。

新型コロナは法制度上、感染症法をベースとする特別な立法措置によって位置付けられることになるが、災害対策基本法（第二条第一項の「異常な自然現象」）をはじめ災害法制の枠内で展開できうる。実務的には、国内の生命保険会社も今回の新型コロナは災害に相当すると判断している。したがって、現行の災害法制にしたがえば、公的支援として災害援護資金、生活福祉資金、災害障害見舞金、税の減免などが適用、援用されうる。他方で、新型コロナの間接的な影響による死亡、すなわち関連死がありうるし、原発事故のように風評被害も起こりうる。

ここで注意を喚起したい点は、自然災害とはいうものの、宮本（1977）は本来、社会的災害との総括で捉えなければならない、と早くから指摘していた。そして、塩崎（2014）で鋭く指摘されているように、「復興災害」の側面をみると、人的災害がその延長にあるといえる。すなわち、1995年の阪神・淡路大震災復興において、震災で一命をとりとめたにもかかわらず、復興政策・事業によって、復興途上で亡くなったり、健康を害して、苦しんだりする人びとが大勢いた²。塩崎（2014）ではそうした被害は「個人の責任だけに帰することはできず」、この復興における災厄は「復興災害」と呼ぶ以外にあるまいと、東日本大震災

² 塩崎（2014）p. ii。

も見据えながら警鐘を鳴らした³。

澤田 (2014) は大災害を自然災害、技術的災害、経済危機に加えて、暴力的紛争・戦争の四つに類型している。そこでは暴力的紛争・戦争は自然災害と違い、人的災害とされるが、今回のコロナ禍において、国の専門家会議のメンバーは「ウイルスとの戦争」と表現した⁴。アメリカのトランプ大統領も「自分は戦時の大統領だと思っている。戦争に打ち勝たなければならない」と、3月18日の記者会見で「戦時」を強調した。また、同日には朝鮮戦争時の1950年に成立した「国防生産法」を発動して、マスクの増産をメーカーに要求した（日本経済新聞 2020年3月20日付）。1918年から始まったスペイン風邪（新型インフルエンザ）の世界的な大流行は三回に及んだが、これを研究対象とした速水 (2006) の副題は「人類とウイルスの第一次世界戦争」である。国民さらには人類が生きるか死ぬかのような状況に直面すれば、そのような表現になるのであろう。

ここでは新型コロナにかかる対策が戦時のようであるべきか、細菌戦争、生物兵器として対処すべきか、という論点はひとまず脇におくとして、感染症の大流行と大地震・大津波の最大の違いに焦点を当てる⁵。大地震や大津波の被害は人・物の面で初期に集中しており、住宅や工場、公共施設、各種のインフラストラクチャーが倒壊、流失する姿はイメージしやすい。これに対して感染症の大流行は、被害（影響）が広がるばかりといえよであろう。ここでいう被害とは、建物やインフラなどというよりも人であり、感染者や感染による死者が累積していき、感染者が新たな感染者を生み出すことになる。また、被害といっても、直接、間接のものがあるが、いずれの影響にせよ、経済活動が停滞したり、その再開が遅くなったりするほど、経済的損失は増幅する。

感染症は、経済活動の活発化や人間の活動のグローバル化が、人間と、人間に未感染の微生物の宿主である生物との接触確率を増やすという意味で、新たな発症を促す作用を持つ（山形 2014）。グローバル化といえよ、さまざまな内容が含まれるが、感染、接触の点では主に飛行機があげられる。スペイン風邪でいえよ、船舶、鉄道となる⁶。敷衍していえよ、人の接触、移動を伴う経済活動が感染拡大を招来する点に大きな特徴がある。大地震は救助、復旧にあたって、発災直後から、被災地で多くの人々の支援活動が必要となり、関係者の往来が生じるのに対して、感染症は経済活動や外出の自粛が必要となり、人の往来はできるだけ避けられることになる。端的にいえよ、マンパワーを最大限に活用できるか、あるいはマンパワーの接触を最小限にできるかである。また、感染症は非常時であっても、経済・社会活動をいかに継続できるか、すなわち、レジリエンス（回復力）よりも、ロバストネス（強靱性）が強く問われる。

今回の感染症の被害（影響）に対する種々の支援は物的損失（施設や設備などの損壊）を

³ 塩崎 (2014) p. ii。

⁴ 日本経済新聞 2020年2月28日付における日本経済新聞社による国の専門家会議の3人の委員に対するインタビュー。なお、専門家会議は、新型コロナ対策について医学的な見地から助言をする機関として、国の新型コロナウイルス感染症対策本部の下に設置された。感染症や公衆衛生の専門家、法律家ら12人で構成される。

⁵ 大野編 (2020) におけるスティーブン・ピンカー（ハーバード大学教授）へのインタビューでは、彼は「感染症が戦争を引き起こすのではありません。因果関係としてはまったく逆で、戦争が感染症を流行させるのです」、「戦時であっても平時であっても、人類にとって感染症が最大の殺人者なのです」と述べる。筆者もこの点に依拠する。

⁶ 山本 (2011) pp.117-121。

対象とせず、人的損失も行方不明や負傷ではない。したがって、こうした損失が地域単位でも深刻にみられないことから、公的支援を取り上げても、内容に大きな違いが出てくることになる。大震災時のように、死亡した方の遺族への災害弔慰金もなく、根本的な違いは、ハードの復興事業がないことである。公的支援は経済学的には、外部性や公共財の点から根拠づけられる（山形 2014 など）。経済活動でいえば、企業の売上げや生産の減少、スタッフの解雇などが直接の損失となり、それらに対する対策、支援が問われることになる。

自然災害では地域ごとに被害状況は違うし、同一地域でも個々の住民、世帯で被害が異なることは普通に起こり得るが、今回は特定の地域ではなく、全国レベルで個々の住民、企業の単位の公的支援のあり方、とくに国による現金給付が非常に重要になっている。これらを踏まえて、企業の再建にあたっては、具体的には、たとえば、人間（消費者等）の行動変容、財・サービス（供給方法）の見直し、新たな事業参入の模索といったように、追加コストを要するものの、いわば「知恵（頭脳）」で再建する側面が非常に大きくなる。サプライチェーンの点では、非常時に備えた在庫の管理に加えて、重要な供給先を一か所に大きく依存するのではなく、地域内外のバランスを考慮しながら、複数に分散させることが改めて教訓として導出される。

東日本大震災は日本、2003年の重症急性呼吸器症候群（SARS）はアジアにおおよそ限定された需要蒸発であった。今回は、2008年のリーマン危機のようであるが、その時は、金融システムが真ん中から揺らぎ、信用収縮が問題になった。また、欧米の金融機関の破綻も相次いだ。今回は金融システム問題ではなく、需要が急減する問題であり、経済的損失ではるかに大きい。すなわち、カネの流れが止まったというよりも、人や物が動かなくなり、生産、消費されないために、目の前から需要が減っていく。背景にあるのは、経済とくに貿易を巡るグローバル化の定着と中国の急激な巨大化である。澤田編（2014）ではとくにグローバル化が強調されている。世界の貿易が活発になり、とくに中国の貿易相手国、貿易規模は著しく増大している。

こうした状況を短期的にみれば、さまざまな感染拡大抑制策が企業の業績を悪化させ、資金繰りを困難にするので、これを回避する対策が必要になる。そして、中期的にみれば、産業構造の変化をもたらす可能性があり、既存の産業構造を前提に対策が講じられたリーマン危機とは異なる。昨今、リーマン危機の教訓もあり、国内をみても、金融機関のバランスシートは総体的に健全である一方、海外をみれば、先進諸国間の国際協調に基づく感染拡大防止策を中心とする経済活動との両立策の成果が顕著にみられないことがあげられる。デヴィッド・サンジェイ（訳 2014）に学べば、グローバル、ナショナルの経済対策が、人々の命・健康面の損失に及ぶような二次被害を生み、広げることがあり、諸問題が見極められなければならない。

以下、新型コロナが個人や労働者などに与える影響と国の感染症対策の疫学的効果、さらに、それが産業・雇用などに与える経済的影響と国の緊急対策の経済的効果について多面的かつ重層的に検討してみたい⁷。

⁷ やや理論的にいえば、健康面の損失と経済面の損失の関係（それぞれの大小関係）、感染症対策と経済活動の関係（トレードオフの側面とそうでない側面）、国・自治体の生活・経済対策（感染症対策を含む）の規模・内容、期間や財政への影響などがあげられる。

(2) 感染の状況

新型コロナウイルスの最初の日本人感染者は、2020年1月16日の緊急記者会見で厚生労働省から確認されたことが発表され、明らかになった。日本において新型コロナウイルスがメディアによって大きく取り上げられ、国民が注目し始めたのは、2020年1月の中国・湖北省の武漢市における感染拡大、同年2月初旬の、横浜港に入港し停泊していた大型国際クルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」での感染拡大といえる。ダイヤモンド・プリンセス内では検疫や健康観察などが行われたり、船室での停留が指示されたりした。感染者は国内の感染症指定病院へ次々と搬送され、そして、2月19日以降、健康観察が終わった乗客から下船が始まった。その後、北海道でのさっぽろ雪まつりに起因した感染拡大、中国をはじめ海外からの帰国者の感染などにより、日本で感染者数が徐々に増加していく。国内でのクルーズ船乗客の下船後の感染もみられ、最終的にはクルーズ船の感染者は700人を超え、死者は10人に上ったが、国の船内の感染拡大抑制にかかる対応に加えて、下船客が公共交通機関を利用して帰路についたことに疑問が呈された。また、各地の地方自治体からは国との意思疎通がうまくいかず、情報入手に困難を抱えることになった。

国内の感染の発生状況は、累計、新規（1日当たり）、現在の三つの側面から確認することができる。厚労省ホームページ等によれば、2020年6月25日発表分では感染者数は累計で18,110人（同月25日の集計）、新規で96人（同）、現在で798人（23日）である⁸。また、累計で死者数は968人（24日）、退院者数は16,263人（23日）である（その他、「ダイヤモンド・プリンセス」での感染者数712人、死者数13人）。これらの推移は後述するが、新規感染者は低い水準となったものの、6月末あたりから増加に転じていく。

PCR検査（後述）実施の拡充を背景に、首都圏を中心に1日当たり新規感染者数が急増し、7月23日に東京都366人、大阪府104人（いずれも軽症・無症状中心）、国内では866人と、いずれも過去最高となった（7月23日時点）。この間、感染経路不明が非常に多く、感染者も大半が若年者であり、世代の広がりが見られる。東京都を中心に陽性率が上昇し、入院者数も増加の一途を辿っている。市中感染の拡大が懸念される。感染者増加が必ずしも検査数の増加によって説明できなくなっている。国内感染者数は累計で同月中旬に23,000人を突破し、第二波でないとする合理的な理由を見つけるのが難しい状況である。なお、新規感染者数は7月末から8月初旬にかけて1,500人を超え、ピークを迎えた。

大きなインパクトを与えた第一波に着目すると、感染者数の累計は時系列で、3月下旬から急増し、3月末に2,000人、4月中旬に8,000人、同月下旬に14,000人、5月中旬に16,000人を超え、4月の急増が目立っている。新規は4月11日の700人超をピークとする急峻な山型となっている。それは3月下旬から増え、3月末に200人を超え、その後急増する。4月初旬には東京都や大阪府では感染経路不明が8,9割を占めるに至る。ピークを過ぎると、何度か大きな上下変動があり、5月初旬に200人を割り、減っていく。また、5月からは重症化する感染者も減少の一途を辿っている。現在分は、4月下旬から5月初旬までの10,000人程度をピークとする急峻な台形型となっている。それは、4月初旬に2,000人、同月中旬

⁸ 厚労省ホームページ・「新型コロナウイルス感染症について」欄
(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html#kokunaihassei 最終閲覧2020年6月26日)。

に 7,000 人を超え、5 月初旬の連休明けに 7,000 人弱にまで減少し、5 月下旬には 2,000 人を大きく下回るまでになっている。

次に、厚労省ホームページにしたがい、2020 年 7 月 15 日時点の都道府県別感染者数の累計をみると、上位は東京都 8,354、大阪府 2,065、神奈川県 1,826、埼玉県 1,568 人、北海道 1,304、千葉県 1,191 人である。逆に、下位は岩手県ゼロ、鳥取県 5 人、徳島県 10 人、秋田県 16 人、宮崎県 20 人である。これらの都道府県について人口 10 万人当たりの感染者数は表 1 のとおりである。東京都は 60 人で突出しており、他方、鳥取県や徳島県などは 1 人である。

都道府県	感染者	都道府県	感染者
東京都	60人	岩手県	ゼロ
大阪府	24人	鳥取県	1人
神奈川県	20人	徳島県	1人
埼玉県	21人	秋田県	2人
北海道	25人	宮崎県	2人

(注) 2020年7月15日時点。
(出所) 厚労省HPから筆者作成。

2020 年 7 月 17 日時点の都道府県別死者数の累計（全国 985 人）をみると、上位は東京都 326 人、北海道 102 人、神奈川県 98 人、大阪府 86 人、埼玉県 67 人、下位は 14 県のゼロである。

世界の感染状況はより深刻である。各国の感染者数（累計）をみると、2020 年 7 月中旬でアメリカは 306 万人超（死者数 13 万人）で最多となっており、ブラジルの 172 万人超（同 7 万人）、インドの 77 万人（同 2 万人）と続く（ジョンズ・ホプキンス大学まとめ）。世界の感染者数は、急増エリアを変化させながら拡大しており、7 月中旬に 1,210 万人を超えた。また、4 月から 7 月まで感染者数の増加ペースは上昇し、死者数は 7 月中旬に 55 万人を超え、日本の傾向とは異なる。6 月下旬～7 月中旬にはアメリカの多くの州、中国の北京などでは第二波が深刻になっている。これは国や州が経済活動の早期再開に踏み切ったことなどにより、再度、経済活動や不要不急の外出などの自粛が要請されている。

世界保健機関（WHO）は 2020 年 3 月 11 日に新型コロナの「パンデミック（世界的な大流行）」を表明した。これは、世界 110 カ国超で感染者数が 12 万人を超えた段階である。WHO がパンデミックを表明するのは 2009 年に起きた新型インフルエンザ以来 11 年ぶりとなる。そして、コロナウイルスを「パンデミック」と表現するのは今回が初めてである。パンデミックの宣言自体に法的な拘束力はないが、宣言によってワクチン増産など具体的な施策を促す狙いがある。また、さまざまな自粛を促すことにもなる。

メディアはこぞって、一部の国の医療崩壊を取り上げた。感染者対応にマンパワーおよび病床、装置などが全く足りず、患者受け入れが追いつかないのである。重症化しやすい高齢者の割合が高いにもかかわらず、日本は感染者数、感染者のうち死亡した人の割合を示す致死率も他国と比較すれば、抑制されている。しかし、世界的な疫病の流行を示す「パンデミック」が終焉を迎えるような気配はない。日本においてスペイン風邪を総括した国（内務省衛生局編）の報告書「流行性感冒」は 1922 年であり、世界、日本の最初の大流行である 1918 年から 4 年経過してから公表されている。ここから長期戦が示唆される。そして、その時の日本の感染者数は約 2,380 万人、死者数は約 38.9 万人であり、致死率は 1.63%であるもの

の、あまりに大きな人的損失となった。

日本における感染状況の特徴として、次の六点があげられる。第一に、東京都を中心にして、大都市を抱える都道府県の感染者数が圧倒的に多い。通勤・娯楽などさまざまな面から首都圏等は一体的である。初期には海外からの帰国者の感染も多かった。

第二に、第一の点とも関連するが、県間移動による地方での感染である。東京の友人が地方に遊びに来て感染を拡大させることは典型である。そして、逆のケースも発生している。

第三に、とくに第一波では高齢者が半分以上を占める。高齢者に加えて、高血圧などの基礎疾患のある人が重症化する傾向がある。

いずれにしても、致死率は世界が 21 世紀に経験した SARS や中東呼吸器症候群 (MERS) と比べて低く、季節性のインフルエンザよりは高いが、多くの感染者数が現出すれば、その分死者も増えるので、インパクトは大きくなるばかりである。

第四に、医療施設、福祉施設、学生の寮や課外活動での集団生活、クラブやバーなどが集積する歓楽街、その他のさまざまな会食の場での集団感染 (クラスター) がみられる。第一、第二の点に関わるが、感染者の家族も感染し、感染拡大する構図がある。

第五に、感染者とくに若年層の大半は無症状ないし軽症であることから、その外出・移動によって二次、三次と加速度的に感染が拡大する。この状況下での高齢者への感染は命を脅かすし、検査体制の限界といえるような状況となる。

第六に、他の先進諸国と同様に、日本でも第二波ないしそれに近似した状況がみられ、感染者や死者などの構造面で第一波との違いがある。日本では検査体制との関連が大なり小なりあるが、年齢 40 代までの幅広い層が感染者の大半を占める。陽性率も上昇し、市中感染の広がりも指摘される。

(3) 感染の検査状況

新型コロナに感染しているか否かを検査する方法はいくつかあるが、一般的なのが PCR 検査である。これはウイルス感染の判定などに使う遺伝子検査の一つで、ウイルス量の多い鼻や喉の奥の粘液を採取して検査する。感染が疑われる患者が PCR 検査を受けるには、まず都道府県や政令市等の保健所が運営する帰国者・接触者相談センターに電話する必要がある。同センターは検査が必要と見込めば、検査の必要性を判断する帰国者・接触者外来 (感染症指定医療機関) を紹介するが、電話相談件数の多さにマンパワーが伴わず、回線がパンクしていた。帰国者・接触者外来の医師が、検査が必要と判断しても、帰国者・接触者相談センターが重症者や濃厚接触者を中心に、検査を受けさせる状況がみられた。他方、検査手続きに時間を要し、陽性判定が遅れると、患者は重症化リスクを高めるし、他者との接触機会も持ちかねない。早くから保健所を介さない手法が懸案となっており、都道府県の医師会、市区町村、民間企業などの連携による検査体制の拡充 (簡易検査を含む)、検査拡大にかかる公費負担 (保険適用により国民の自己負担なし) は重要な論点となっていた。

安倍首相は 2020 年 4 月初旬に PCR 検査能力を 1 日 1 万件程度から 2 万件に増やすことを打ち出したが、1 カ月以上経過してもクリアには至らず、検査件数にいたっては 1 万件を下回る状況であった。人員、試薬、装置などの確保が追い付かなかった。5 月には 2 万件を超えたものの、先進諸国のトップクラスには到底及ばず、新たな目標値も提示されていない。

相談等の機能を担う保健所の業務逼迫に加えて、検査する地方の衛生研究所と検体を採取する医療機関の人員不足などが主な理由とされたが、厚労省の組織的構造（医師資格を有する医系技官がおり、大きな影響力を持つ）も背景にあり、検査体制をシステムとして拡充するまでに時間を要した。

国は全国の検疫所にも必要な機器を配備し、検査の公費負担で着実な実施を目指しているが、国と都道府県（保健所等）の連携による、一貫した検査体制の強化との関わりでクラスター（集団感染）の発生源を特定し、オーバーシュート（爆発的感染）を回避することが最も重視されてきた⁹。大規模なクラスターが発生すると、瞬時に病床が不足し、医療崩壊が起こりうる。他方で、この類での感染経路不明が脅威となることによる。感染経路が追いきれない状況が増えると、非常時モードは一気に高まることになる。厚労省や保健所などはあくまでも疫学調査からのアプローチを重視し、いわば日本の医療を象徴する「検査づけ」とは一線を画した点に特徴があった。

検査体制の拡充が最重要課題となるなか、5～6月に県・市レベルでさまざまな動きがみられ、PCR検査の拡充のために、県の衛生研究所に加えて、民間の検査機関に外部委託して実施できるようにした。自治体や地域の医師会などが設置する地域外来・検査センター（PCR検査の検体採取）は6月、7月に大幅に増大し、保健所を通さず検査を受ける体制は拡充している。感染が疑われる患者がかかりつけ医に行き、その判断により屋外検体採取センターを利用できるルートもある。市がドライブスルー方式で問診や検体採取を行い、民間に検査を委託する施設を開設するケースもある。なお、相談受付業務も民間への業務委託が進んだ。

PCR検査や抗体検査などの大規模な実施は必要であるといわれるが、誰もがしかるべき機関に申し出ればよいというわけでもない。また、かかりつけ医自身が検査できる体制にもなっていない。こうした取り組みがあっても、積極的に検査（抗原検査を含む）や隔離を行い、全体像を把握しながら、感染拡大の封じ込めを行う先進諸国に見劣りする。PCR検査だけでなく、過去の感染歴がわかる抗体検査を希望者が受けられるようにすることも課題となるが、根本的には日本は独自のやり方があってもよいのではないかと、重要な論点が提起されうる。

こうした検査を巡る諸状況下で、先進諸国のなかでは日本の感染者数（累計、新規）、実効再生産数¹⁰、死者数が少なく、このことが積極的に評価されている。しかし、この理由は科学的に明らかになっておらず、「結果オーライ」（結果が良かったから、諸対策のやり方や目的については細かく論じる必要はない）の側面がある。他方、日本は日常的なマスク着用、ハグや握手のない挨拶にみるように、文化的、習慣的な側面も相まって、それぞれが自主的に行動変容に取り組んでいることがあげられるかもしれない。また、医療面からみれば、症状に応じて検査を受けてもらうようにし、検査体制・機器が限られたなかで、重症者に対す

⁹ 国の新型コロナウイルス感染症対策本部決定「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」（2020年2月25日）では「感染の流行を早期に終息させるためには、クラスター（集団）が次のクラスター（集団）を生み出すことを防止することが極めて重要であり、徹底した対策を講じていくべきである」と記載されている。

¹⁰ 基本再生産数といわれることもある。1人の感染者から二次感染者が生まれる数の平均値をさし、1未満であれば、感染拡大が抑えられるとされる。

る集中的な治療によって死亡を回避することができたかもしれない。

こうした国や都道府県などの努力や工夫がみられるが、検査や治療を巡って無視できない課題がいくつかある。

新型コロナ感染症にかかる保健所の主な役割は医療機関への受診調整、検査機関への検体搬送、積極的疫学調査（感染者への聞き取り、濃厚接触を把握して検査や健康監視を行う）、自宅待機の要請、自宅などで療養する軽症者らの健康状態把握、入院患者の病状把握、各種相談業務など多岐にわたる。そのためなのか、東京都区のいくつかの保健所はマンパワー不足で、膨大な超過勤務を行っても、また、都から保健師などの応援を受けても、実質的に処理しきれず、心身のストレスも大きく、限界状態に陥った。共同通信による4月17～23日の電話・書面アンケートでは、保健所の現状に関して、感染者の多い16都道府県の保健所35カ所のうち、8カ所が「事実上、限界を超えている」、24カ所が「限界ぎりぎりに対応している」と回答した（4月25日配信ニュース）。

他方で、旧来型の事務処理でデジタル化は進んでおらず、手書き、ファックスが関係機関との連絡手段に利用されたり、感染者からは電話で健康状態を報告してもらったりしていた。保健師は専門職なので、都からの応援職員の派遣にも限りがあり、また、これまで業務の差別化を図ってきたことから、市町村からの応援というわけにもいかない。東日本大震災時のように、業務の一部が外部委託されたり、退職者や非常勤の雇用などが考えられたりするが、医師不足と同様に体制逼迫化のなかで選択肢は多くない。

保健所はこれまで行政改革の対象となり、スリム化が進められてきた。1994年の地域保健法施行で、母子保健など住民に身近なサービスは保健所から市町村に移管され、保健所は感染症対策をはじめ専門業務に特化するような形で統廃合、再編されてきた経緯がある。全国の保健所数は1990年代前半の840～850カ所（1992年度852）から縮減し、2020年度には469カ所となり、保健師を含め人員も減少し続けてきた¹¹。都道府県や政令市等の衛生研究所も概ね同じ状況であった。PCR検査の体制拡充の点でも、2009年の新型インフルエンザ流行時に、厚労省は疫学調査を優先し、同検査を感染地域からの帰国・入国者に集中した結果、国内での感染が広がり、一定のエリアでは検査体制が追い付かなくなった経験がある。

次に、検査能力・体制の拡充は保健所機能・体制の拡充に加えて、医療の体制拡充（病床や器具などの確保）といわばセットであり、これらの実現にはマンパワーが伴わないと、また、地域連携が図られないと、実効性は高まらない。新型コロナに特化した治療薬やワクチンの開発や投与が時間を要するのであれば、医療体制の拡充は最大の懸念となる。時間を戻せば、2020年4月初旬に日本医師会、日本看護協会が相次いで医療崩壊に近いと訴えた。最たるものは、重症患者向けの病床数¹²が先進諸国のなかで少なく、実際にも、圧倒的に足りない。そこに先進諸国でも下位にランクする医師数の不足（地域間・診療科間の偏在、若手の伸び悩みなど）が加わる。しかし、簡単に増床できるわけでもない。そして、通常の医療あるいは一般の医療機関に大きな影響が及ぶので、慎重に対応せざるを得ないし、調整で

¹¹ 全国保健所長会ホームページ・保健所設置数・推移の欄（<http://www.phcd.jp/03/HCSui/> 2020年7月31日最終閲覧）。

¹² 重症患者を治療する集中治療室（ICU）の新型コロナ向け病床数の確保をさす。ただし、重症者には必ずICUの対応が必要であるわけではない。

きるとは限らない。スタッフの負担増や経営悪化などメリットは多くない。首都圏・大都市では一般病院が、感染を疑う症状で次々に搬送されてくる患者に対応し、疲れ果てるケースがあった。看護師の場合、感染者対応にスタッフを重点配置したため、一般患者担当の看護師の業務負担も著しく増大する状況がみられる。県単位、地域単位でみても利害関係者が多くて増床は難しい。

新型コロナ感染者の大半は軽症のまま回復するが、非感染の証明を得る目的の検査が広がってしまうと、現在の医療体制では医療現場が混乱し重症患者への治療に支障をきたすことになりかねない。これは早期発見・治療に反する部分もあり、行政・医療サイドは難しい判断を迫られた。そこで、後述のように、軽症者のためのホテル等の入居施設の確保が急務となった。より重篤な患者の治療に不可欠な ECMO (Extracorporeal membrane oxygenation、体外式模型人工肺) は¹³、高度な技術と経験がある医師や看護師等でなければ取り扱えないが、全国に装備されている数がわずかであるというボトルネックもあった。

他方、一部の医療機関では医療崩壊があったといえる。もともと医療スタッフは高い使命感を持っていて、弱音を吐かない傾向にあるが、病院・医師等の自己犠牲は極限に達していた。病床調整に何時間も要し、患者の受け入れ拒否も出ていた。また、院内集団感染があり、感染者の転送、新規受け入れ中止があったこともあげれば十分な根拠である。医療機関が新型コロナ対応にシフトすれば、他の手術が延期になる。そうすると、家族への手術の説明に十分な時間を確保できない、家族の面会を縮減、禁止にせざるをえない。病院全体に蔓延しかねない心理的な不安を和らげ、ケアスピリットを高める必要がある。重症者向けの病床数が足りないのは明らかであったが、だからこそ早期利用、集中的ケアなどにより死者を増やさず、退院させることができたのであれば、これは積極的に評価されることになる。

次に、軽症者の宿泊療養施設（ホテル等）の準備や、無症状者を含む感染者の入院調整であり、これらに多大な時間を要する。こうした点は、2020年7月以降の軽症者の急増でも危惧されるが、軽症者の受け皿が確保できなくなる。宿泊施設となると、医療機関の負担は軽減されるが、ケアのためのマンパワーの確保が厳しくなるので、自治体負担を緩和する方法が必要になる。入院等の調整に時間を要し、行き場なく自宅待機を余儀なくされる軽症者ができれば、その行動制限とその限界につきあたる。自宅療養になれば、家庭内感染が進みうる。感染者が宿泊施設の利用を希望しないなど、保健所がきめ細かく調整、手続きができなくなる。県によっては原則として無症状者や軽症者を自宅療養させない。自宅で症状が急変しても対応しにくいことによる。

接触回避が重要なのは、自覚症状が乏しい感染者が多くなることが懸念されることによるが、他方、行政側にとっては、公費によって誰でも、無症状でも検査を受けて、入院もできるのであれば、感染対策を怠る人が増えていき、病院等が対応できなくなる。また、ホテル等を借り上げても、空室ばかりであれば、コストパフォーマンスが問われることになり、自治体は種々の調整に多大な労力を余儀なくされる。

なお、関連機関間の連携、協力の点では、次のような懸念がある。高齢者の重症化による

¹³ ECMO は、重い肺炎患者の治療で、肺の機能を一時的に休ませ回復を目指すための体外式の人工肺である。人工呼吸器は患者の肺の機能を活用するが、エクモは患者の2本の静脈に管をつないで体外の装置で肺の代わりに血液に酸素を送り込む。

入院は二次的、副次的な影響も無視できない。入院が長引くほど、心身の機能が大きく低下する。入院前は元気に歩いていた人が入院中に体力が衰え、歩くのがままならなくなることがあろう。そのような状況で家族のもとに帰ると、家族の負担は著しく大きくなる。地域の医療機関や福祉施設、市町村との連携も必要になってこよう。これに対して、症状に関係なく、ひとり親が感染すると、小さな子どものケアで深刻な問題が生じる。要介護の（両）親と同居する子ども（成人）が感染した場合も同様である。また、介護施設で集団感染が起ると、とくに要介護で認知症の陽性の高齢者であれば、受入れ施設が見つかりにくいかもしれない。

次に、既に若干言及したが、一般病院に与える影響が大きすぎる。医療スタッフは、一般の救急患者についても新型コロナ感染を疑って、その対策を講じたうえで受け入れるため、彼ら・彼女らの心身の負担は増大する。感染を恐れて一般の入院、通院が大幅に減少し、病院経営が著しく悪化しているケースがかなりみられ、閉院に至ったケースもある。PCR 検査であっても、本来陽性なのに陰性と判定される「偽陰性」、そして、その逆が一定の割合ある。また、救急車で運ばれてきたが、実は陽性患者だったとなれば、濃厚接触者を含め感染が院内に広く及び、医療崩壊に至ることは十分にありうる¹⁴。実質、医療現場のスタッフの多大な犠牲と高い使命感で「崩壊」と言い切らないだけである。国家レベルで病床、設備、装置などの不足を回避することは必須であるが、公費負担の増大や情報のネットワーク化などを含めて、検査と隔離の費用が大きくなると、それらの徹底それ自体も問われる。しかし、それ以前にマンパワーは限界となる。したがって、国による国民の行動制限の強化も選択肢となりうる。

新型コロナ感染者の受け入れに手を挙げるような医療機関はより積極的に評価されてよい。地域の拠点医療機関でもある感染症指定病院における新型コロナ患者のための専用病床確保の課題は頻りにメディアに取り上げられるが、もともと感染症対策を講じている病床数は全国的に少ない。そもそも感染者への対応は、通常医療に比べて格段に負担が大きい。まず衛生用品（マスク、防護服、フェイスシールドなど）の調達に苦悩することから始まる。不要不急の手術は延期せざるを得ない、一般患者の利用が遠のくといった状況もある。医療スタッフは自ら感染するかもしれない恐怖、他の入院患者を感染させないか、院外からウイルスを持ち込んでいないか、仕事以外でも無症状感染で他人を感染させていないかといった不安を常に持っている。

保健にせよ、医療にせよ、スタッフの不足やケアのための公共、非営利、民間の各セクターを横断した相互応援システムが、国ないし県のレベルで早急に検討されてよいが、その課題は少なくない¹⁵。非常時のスタッフ確保は、東日本大震災時でも深刻な課題となり、たとえ既存のいわゆる潜在看護師等の求人システムがある程度機能したとしても、厳しい状況

¹⁴ 夏の高温期は熱中症による救急患者も相次ぎ、医療スタッフは感染の疑いを持って対応しうるし、病床確保も困難になりうる。熱中症の疑いでも、受け入れを断らざるをえない医療機関が出てくる。異常気象は、気象的災害の一種であるが、熱中症が頻発し、死者が多くなるような高温は異常気象だとすれば、災害となる。日本、世界の高温化（温暖化）は感染症の温床となり、労働環境にも影響を与え、経済的損失を増幅させるのであれば、災害対策として強化していくことが不可欠となる。

¹⁵ 山陽新聞 2020 年 8 月 14 日付によれば、「介護施設などの福祉施設で新型コロナのクラスターが発生し、職員が不足する事態に備え、他の施設から応援職員を派遣する態勢を広島、富山、愛媛など 16 県が整備したことが共同通信の調査で 13 日、分かった」と報じる。

に変わらないであろう。彼ら・彼女らのなかには、自身の命が脅かされる根本的なクエスチョンに直面し、積極的に応じないかもしれない。

医療スタッフとその家族が保菌者扱いされる、子どもが幼稚園の登園自粛を要請されるとかで、風評被害を受けることがある。偏見や差別にまで発展することがあり、関係者が極度に疲弊する。これに対して、感染者やその家族、その勤務先などが誹謗、中傷のターゲットになりうる。ここまでくれば、犯罪行為に発展しうる。何よりも、一人ひとりの規律ある行動(変容)の心掛け、病院・医療に対する優れたモラルを持つことが社会的貢献といえる。これは要するに国民の行動変容である。

既述のように、1日当たりの検査能力は先進諸国に比して少ないし、20万件を目標とすべきという提言がある¹⁶。季節性インフルエンザの検査が最大30万件超で実施されることから、10万、20万という数値は目標になりうる。実際には、2020年7月中旬で、PCR検査能力は1日当たり3万件超となっている。この主な要因は民間検査会社の対応である。しかし、実施件数は、医師の判断を要することが要因となって、4月、5月の水準から飛躍的に増加したわけではない。こうしたなか、結果の提供を含めて検査の実施とその手続き、結果の集約と報告の迅速化が重要課題となる。マンパワーの追加投入に加えて、手続き等の簡略化、設備・器具の高度化も必要になり、限界も垣間見られる。他方、医師の判断を経ず、企業などが自主的にスタッフに、民間検査会社等で検査を受けさせるケースは全額自己負担となり、公費の適用はない。これに対して何らかの条件によって公的支援をするか否かは地方自治体の判断による。

こうしたなか、既述のとおり、7月に入って東京都を中心に1日当たりの新規感染者数が過去最高を何度も更新している。第二波と呼べるようなこの局面がしばらく続き、検査実施件数は大きく増大しているが、それよりも感染拡大が速くなっている懸念がある。出張や旅行など県間等の移動が活発になったことがあげられる。こうしたなか、陰性証明目的の自由診療として実施する中小の民間診療所も現出しており、営業職をはじめ対面が不可欠となる仕事に従事する労働者は積極的に受けている。

現在、PCR検査、抗原検査、抗体検査などさまざまな検査方法がみられ、幅広く感染状況を把握できるようになったが、他方で、7月に入って、感染経路不明な人が高い水準となることが多く、正確な情報の発信と理解が一層必要となる。たとえば、抗体検査で陰性となったことを、現在感染していないことを示す、と間違っ て解釈する例が相次いだ。他方、仕事、生活への影響を考慮して、保健所等の調査に虚偽報告する、協力しない感染者が少なくない。感染状況の情報がほとんど公表されず、住民の不安が高まることも多い。

国は検査と隔離の徹底にシフトするなか、検査を多くすれば、それだけ感染者が増える、という言葉が多くみられる。しかし、岩手県では2020年2月、3月こそ少なかったが、7月初旬には感染検査数は1,000件を超え、決して他県に比して少ないわけではないのに、感染者(陽性)はゼロである。島根県も7月下旬に700件を超えたが、感染者は1人である。検査と隔離の徹底の主張は、合理的で、説得力があるように聞こえ、メディアにも受けると

¹⁶ 経済学を専門とする大学教授ら多数の有志によって、2020年6月18日に公表された、「積極的感染防止戦略による経済社会活動の正常化に向けた緊急提言」による。その他には小林・奴田原(2020)などがあげられる。

しても、事態はそれほど単純ではない。

重症者を中心に検査しようが、検査体制の整備（検査結果の迅速な集約・報告を含む）が不十分であったことは明瞭である。また、病院間の役割分担が曖昧で、一部で医療崩壊もあった。いずれにせよ、発生源はかなり特定されている一方で、経路不明ケースも少なくないなか、実態的には人口の少ない県、大小さまざまな離島などでも医療崩壊は容易になりうる現場構造がある。それでも国や都は、医療体制は逼迫した状況にないことを強調し、4月のように緊急事態宣言の再発令に消極的である。医療崩壊の回避と医療体制の拡充という目的には大きな違いがあり、前者が強調されることに多くの医療関係者は疑問を持つのではないか。

国、都道府県のいずれも経済活動が再開されたばかりで、企業、個人といった個別の感染症対策に期待しているが、感染拡大の経済への影響が大きくなり、再度の休業要請となれば、協力金の財源が捻出できない苦しさが垣間見える。他方で、コロナ感染拡大前の売上げに戻っていない企業が多いなか、休業要請に応じることができない状況も容易に予想される。自治体レベルの新型コロナにかかる検査・医療分野の支出は、後述の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（以下、地方創生臨時交付金）を中心に充当されているが、現行システムでは休業要請に充当すると、すぐに地方創生臨時交付金がショートする。この点は後に詳述する。

（４）基本論点の整理

感染症対策として予防と治療・根絶があげられる。日本の実状に鑑みると、感染者の拡大を抑制し、終息させるためには、新型コロナに特化した治療薬やワクチンが開発、投与されることが根本的な解決策である。他方で、その終息は長期を要する、という見方はあながち間違いでもないであろう。短期の終息がはっきりしないなかで、たとえば、人々の接触・外出、店舗の営業、国間の出入国を禁止し続けるわけにもいかない。したがって、公衆衛生の基本である、感染源の排除や感染経路の遮断（持ち込まない、持ち出さない）、宿主の抵抗性の向上（拡げない）が徹底される、個々人の行動変容が確認される。そして、この個人から集団への広がり側の側面が現在の経済や社会にどのような形で意識的・無意識的に、有形・無形としてインプットしていくかが強く問われることになる。たとえば、国の専門家会議で示された「新しい生活様式」の具体例として買い物における通信販売や電子決済の活用、スマートフォンの移動履歴の起動などがあげられるが、家族、コミュニティ、職場、各種組合など大小の集団で、緩やかであっても新システムとして組み込まれていかなければならない。

他方、感染症は経済、社会のあり方に大きな影響を与えるが、国は命・健康を守りながら、あるいは優先させながら、経済活動を促進させていくようにし、同時に、国民に過度の不安をあおらないようにしながら、諸々の方針、政策を丁寧に説明しなければならない。そのうえ、医療の現場が対応できなくなる、医療崩壊を生じ、国民、スタッフなどの命・健康を守れないことは何としてでも回避されなければならない¹⁷。こうした点を考慮すると、2020年

¹⁷ 日本世論調査会による全国郵送世論調査で、新型コロナ感染拡大を受けた一連の取り組みは「どちらかといえば」を含め健康を優先すべきだと考える人が84%に達し、経済優先の14%を大きく上回ること

7月の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（骨太の方針）で記載されているように、治療薬やワクチンの研究開発の加速・国内備蓄に加えて、無症状者を含めた PCR 検査の戦略的な拡充と感染者等の監視体制の充実、患者急増に備えた医療提供体制の十分な強化は、国民の合意をおおむね得られるであろう。とくに国と自治体（関係団体）が協働して、民間、非営利の両セクターと連携しながら、あらゆる策を講じて、保健・医療・福祉体制を強化することが重要課題となる。

以上のことを踏まえたうえで、感染者の加速度的な増加をまず食い止めることが必要になってくるが、国の専門家会議は集団感染のリスクが高いとして、①喚起の悪い密閉空間、②多数が集まる密集場所、③間近で会話する密接場面、という「三つの密（三密）」といった状況を避けるよう求める。ここまで明確にする必要があるかどうかは議論の余地があるとしても、このことは、人間社会が成立するための最大の要素の一つが対面かつ会話であることからいえば、その最大の試練となる。とくに大都市は、人が集積する場であり、高層ビルや地下街・地下鉄といった密閉空間での仕事や生活となる。同時に、さまざまな都市問題が存在し、コロナ禍で生存そのものを脅かされている人々がいることも理解しておく必要がある¹⁸。

歴史が示すように、人や物などの集積化を一層進めるのか、あるいはテレワーク（パソコンやスマートフォンを活用して、オフィスに行かずに自宅等で働く勤務形態）にみるように、経済面や仕事面のメリットを重視して、人や生産の分散化が進み、集積化にブレーキがかかるのかの大きな分岐となる。さらに、世界各国でソーシャルディスタンス（社会的距離）が焦点になり、日々の買い物（店舗）や飲食店、生産ラインなどあらゆる場所で実践されており、経営者あるいは消費者が不便に感じるようなことが支持されるようになってきている。都市の空間的な規模にも影響するのか、適度な集積化になり都市のメリットを高めうるのかといったことまで論点はひろがる。とはいえ、都市のあり方そのものがかつてなく問われているとすれば、とくに人々がどのようなまちのビジョンを描き、誰がどのように進めていくか、という能動的側面において重大な課題が突き付けられたことになる。

3. 感染症と経済

（1）感染症が経済に与える影響

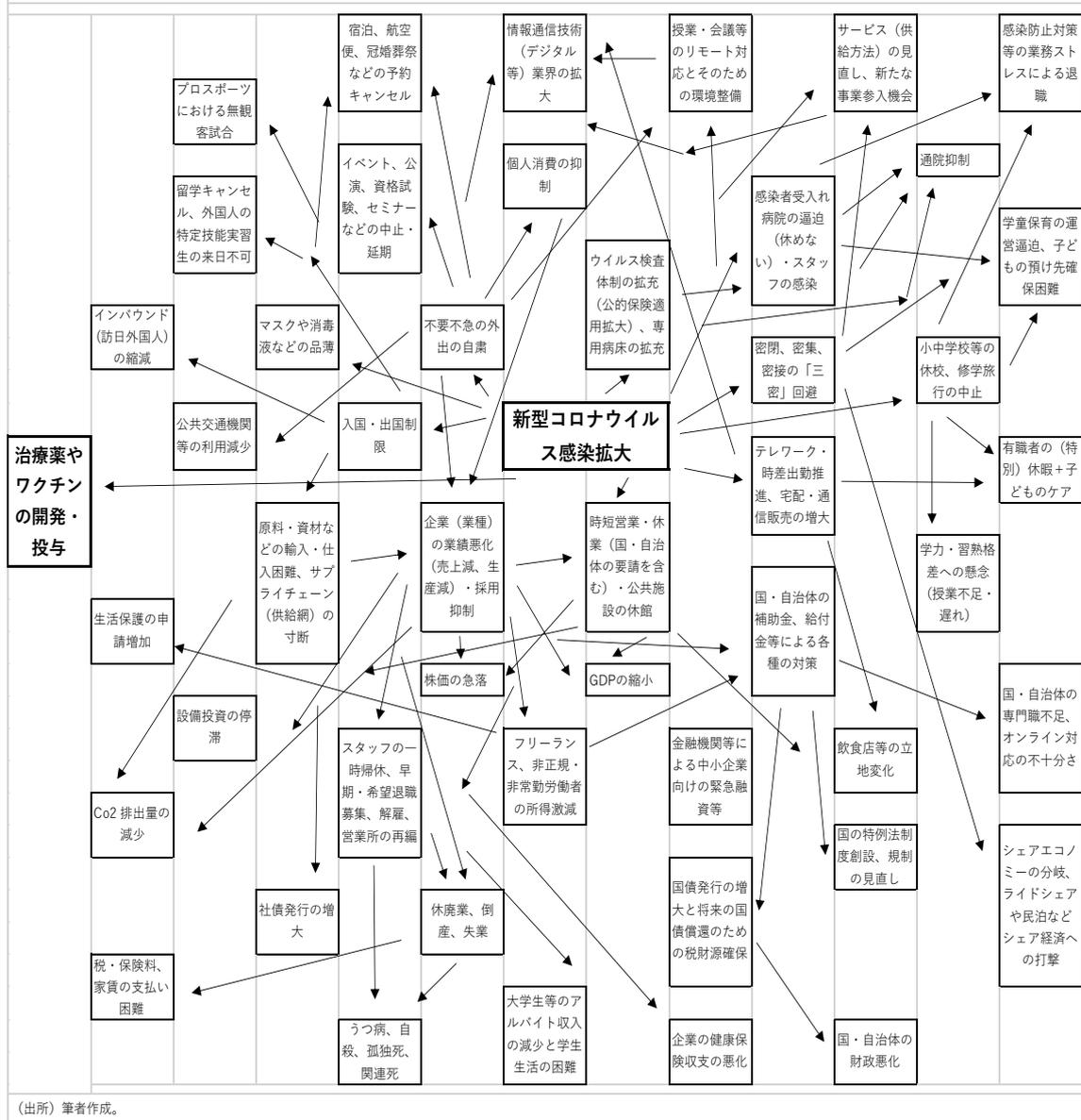
本節では新型コロナと経済の関係について検討する。最初に、新型コロナの感染拡大が経済に与える影響である。図 1 はそのイメージ図である。図中の各項目は、一例として矢印で関連づけているが、さまざまな可能性が考えられる。図 1 では新型コロナの終息が、それに特化した治療薬やワクチンの開発・投与によって実現することを想定する。以下、実態を織り交ぜながら説明する。

まず新型コロナ感染が拡大すれば、個人・企業レベルでは不要不急の外出の自粛や「三密」（密閉、密集、密接）の回避が進められるし、自治体等のレベルではウイルス検査体制が拡

が 8 月 8 日に分かった。また、新型コロナの影響で不安に感じることとして、感染や健康が 82%（30 代以下の若年層 69%、40～50 代の中年層 80%）となり、収入や雇用の 34%（若年層 44%、中年層 42%）を大きく引き離している（山陽新聞 2020 年 8 月 9 日付など）。

¹⁸ たとえば、『世界』No.933（2020 年 6 月）における「生存のためのコロナ対策ネットワーク」の一連の論稿（pp.88-122）は示唆に富んでいる。

図1 新型コロナウイルス感染拡大の経済に対する影響（イメージ）



新型コロナは世界規模であることから、とくに海外とのサプライチェーン（供給網）が寸断され、企業は原料や資材などの仕入れ（輸入）が困難になる。一例をあげると、海外工場を数多くもつ大手自動車産業であれば、部品の輸入が困難となり、組立・加工、完成などがままならない。この業界は裾野が広いので、二次、三次の下請けに及ぶ影響は計り知れない。

不要不急の外出自粛を背景とした個人消費の抑制に、多くの企業で生産減・売上減が進め

¹⁹ 熊本県では、感染拡大による旅行や出張の急減で、宿泊代や食事代、交通費といった県内の経済損失額が3～5月で357億円超に上り、5月の1月で約200億円増大する、という試算を県がまとめた（熊本日日新聞2020年4月16日付）。

ば、GDP（実質国内総生産）の縮小のように、日本経済全体にマイナス効果が及ぶようになる。企業によっては労働条件の引き下げに踏み切らざるをえなくなり、給与の引き下げも余儀なくされる。製造業では製造ラインは稼働縮小になり、まず派遣スタッフが派遣休止となる。次いでパートが勤務日数・時間の縮減となる。今回、非製造業でも需要が蒸発しており、雇用の受け皿はなく、派遣スタッフとともに、非正規雇用労働者が人員整理によって急減していくことが推測される。

ひとり親世帯はもともと困窮世帯が多いうえ、勤務先の休業や時短勤務による収入減が困窮に拍車をかけている。ひとり親世帯に限ったことではないが、困窮世帯には国民年金保険料や各種の公共料金の支払いは免除になりやすい措置が講じられている。それでも公的支援が十分でなかったり、給付が遅れたりして、生活困難になっているのか、2020年4月には生活保護申請は急増した。学生のアルバイト雇用・収入にも影響が及んでいる。飲食店は学生アルバイトの典型であるが、その経営不振により、学生は収入を減らしている。生活費や授業料をアルバイト収入で賄っている場合、とくに私立大学となれば、それへの打撃は非常に大きい。

次に、企業の経営面に焦点を当てる。企業は経営不振になると、商業ビル等のテナントの場合、賃料を払えなくなる。そうすると、大家（所有者）も金融機関にローンを返せなくなる。納税も困難になり、負の連鎖に陥る。大家は賃料を引き下げれば、その肩代わりをしなければならなくなり、貸主、借主のいずれであっても、公的支援が要望されうる。実際、国土交通省は、所有者が経営の厳しいテナント入居者の賃料を減免したり、徴収を遅らせたりした場合、税金や社会保険料の支払いを1年間、無担保で猶予すると不動産関連団体に通知した。これとは別に、所有者の減収率に応じて、固定資産税の半額・全額免除も行われる。

給与や賃料などの固定費は手元資金から捻出する必要に迫られる。宿泊業や飲食業などでは流動性の高い手元資金が少なく、固定費の数カ月分しかないケースが多い。所有者も火災保険や清掃など維持費、自らの企業の経営もあり、家賃減免に簡単に踏み切れない。

固定費の側面からみれば、労働者の賃金水準に与える影響は単純ではない。日本における感染拡大前からの人手不足の状況に鑑みると、賃金を上昇させて、企業は労働力を獲得することになる。他方で、国内では感染による死者は先進諸国のなかで少なく、この限りで人手不足が著しく進むわけではない。となれば、スタッフの雇用・給与の水準を維持し続けられるかである。企業の事業継続に対する支援も必要であるが、それ自体にする公的支援ではスタッフの雇用、給与が守られるとは必ずしもいえない。感染症は収束等の見通しがつきにくい性格であるだけに、どちらかといえば、賃上げは抑制する方に動くといえよう。それはやむを得ないところである。

次に、特定の産業でみた新型コロナ感染拡大の影響の広がりについて焦点を当てる。観光に関わる産業は、その定義はともかくとしても、裾野が広いので、さまざまな産業に一次的、二次的な影響が及んでいる。宿泊業であれば、歓送迎会やクラブ合宿などの利用もあり、損失はあまりに大きい。大手のホテル間では値引き競争がみられ、集客に躍起になっているが、他の者からみれば、もし感染者が出れば、風評被害により広域的な損失が発生することが懸念される。

観光客が激減すれば、飲食店や宿泊施設での消費量の減少は避けられない。これは第一次

産業にも甚大な影響が及ぶことになる。農林水産業界（農林漁家）から卸先への出荷量が減少し、取引価格も下落する。販路の喪失により値崩れが発生する。酪農家は、乳牛なら新たに子牛を買えない。給食向けとなる小中学校等の休校の影響も大きい。牛乳（生乳）の廃棄もあり得るし、緊急的に加工や一般飲用に回せることになっても、価格面で大きく採算割れすることがある。観光関連業界への卸に限らないが、飲食店や宿泊施設の需要が減れば、農林水産系の加工場の稼働は縮小し、牛や豚の出荷も減る。牛乳も価格が急落すれば、場合によっては、農家は農場を手放し、離農を選択しうる。

水産業界（漁家）も同様の状況に直面するが、スーパーマーケットに鮮魚、加工品を安定的に出荷できるケースは恵まれている方である。しかし、とくに外食産業（飲食店等）に刺身等の取り扱い向けに出荷している業者であれば、たとえ旬のものが豊漁であっても、取引量は激減する。生産業者にせよ、加工業者にせよ、イベント出張販売やイベントへの卸に大きく依存している場合は、打撃が大きい。なお、冷凍ものを取り扱う業者であれば、比較的救われる状況である。

コロナ禍は働き方にも劇的な変化をもたらしている。テレワークや時差出勤はもともと一部の企業でみられたが、それらが推進されている。出張や商談などは延期、中止となったり、リモート（遠隔）で対応したりしている。従業員の健康確保に対する不安や移動制限による事業の停滞から勤務スタイル等に影響がみられる。また、サービス（提供方法）が見直され、新たなビジネスチャンスが訪れている一方で、大きな課題が突き付けられている。たとえば、「三密」回避のために、飲食店や劇場などでは利用座席数が減らされている。逆に、テイクアウトにシフトするケースが多い。また、飲食店等は店舗の再編・縮減に加えて、オフィス街であれば、店舗の移転を不可避とするかもしれない。そのオフィス街も従来のフロア面積が必要なくなり、とくに東京都心の一部ではオフィスそのものの需要が減少し、空室率は高まる。むしろ、賃料が下がれば、新規ビジネスの場となったり、シェアオフィスへのシフトが進んだりしよう。

シェアエコノミーの側面からみれば、ライドシェアや民泊などで打撃が大きい。ライドシェアでは外出自粛により、ニーズの減少、運転手の失業、相乗り敬遠などマイナスインパクトが波及する。

なお、一部の業種・業界ではコロナ特需と呼ばれるような、好況がみられる。情報通信業界がその典型であろう。感染防止対策に関連する商品の製造も需要が多く、異業種の参入も激しい。

次に、教育、医療、福祉などに関して、生活の側面からアプローチする。教育面では小中学校等が休校になったり、参観日から主要なイベント（修学旅行、入学・卒業式など）まで中止、縮小を余儀なくされたりする。また、授業不足等により、学力、習熟が懸念される。休校になれば、子どもの預け先確保が困難になり、有職者であれば、休暇を取得して子供のケアが必要となる。逆に、学童保育に児童が集中し、スタッフ不足や長時間労働により、運営が厳しくなっている。通学再開となっても、子どもにとっては朝の体調チェック、マスク着用など1日のスタートから大きな変化がみられる。学校側の感染防止策も徹底されている。なお、夏の甲子園や全国高校総合体育大会をはじめ全国区のスポーツ大会が中止になったことは周知のとおりである。

高齢者介護施設（入所型）は感染拡大となれば、季節性のインフルエンザ時と同様に、家族を含めて面会が制限される。面会の制限により、入所者の心的ストレスが増し、認知症が悪化したりすることがある。同時に、スタッフもいわば厳戒態勢で従事しており、心身の負担は計り知れない。デイサービス、ショートステイなどは簡単に休業できない。休業になれば、通所者にとっては外出機会が減って体調を崩す人もでてくる。休業でサービスが受けられなくなると、家族の負担への影響は大きいし、家族頼みにも限界がある。

医療面では病院・診療所での感染を恐れて通院が抑制される。一般の病院でさえも経営が悪化し、最悪の場合、縮小、閉鎖となる。既述のとおり、感染者を受け入れた病院もその例外ではない（入院や救急の受け入れ制限など）²⁰。コロナ禍では生活習慣病等が悪化することがある一方で（病気の見落としや重症化）、過剰診療が露呈し、改善されたりする。いわゆるサロン化が改善される側面が垣間見える。後述のように、オンライン診療が浸透に時間を要しながら、推進していくであろうし、かつての往診のごとく、かえって在宅診療の推進もみられる。

自治体内部にも感染の影響は及んでいる。大津市や熊本県菊池市のように、職員の感染が広がり、市役所、町村役場が全面閉鎖を余儀なくされている。したがって、行政サービスの停止になることもある。今回のコロナ禍では近隣であっても、災害時のような職員派遣による支援が制限される²¹。自治体にせよ、民間企業にせよ、とくに保健や医療などのエッセンシャル・ワーカーは感染と隣り合わせである。そして、他者を感染させる不安、感染後の人付き合いや職場での居場所など大きなストレスを抱える。過重労働による健康被害、感染リスク不安の増大などにより、PTSD（心的外傷後ストレス障害）を発症することもある。東日本大震災時のように、スタッフのメンタルヘルスへの影響が大きくなれば、職場でのケアにかかる取り組みが不可欠になってくる。

近年の災害との関係にも目を向けたい。2020年7月の熊本豪雨の被災地では熊本地震に新型コロナ、東日本大震災の被災地では2016年の台風10号、2019年の台風19号に新型コロナが加わり、三重、四重の被害（影響）が地域の生活、仕事に及んでいる。そこではコロナ禍で、国や自治体の復興事業に支障が生じている。他の地域と同様に、公共事業であっても事業の中断・縮小、工期の延期がみられ、コストも増大する。とくに地下や建物内の作業は「三密」になりやすい。感染防止対策が必要になり、道路の通行規制の延長などにも影響が及ぶ。日当制で働く作業員にとっては生活にダイレクトに関わってくる。

ここでは概観の限りとはいえ、不要不急の外出の自粛が経済に与える影響は非常に大きい。「不要不急」の解釈は難しいところであり、辞書的にいえば、どうしても必要というわけでもなく、急いである必要もないことである。見方を変えれば、不要であるが、不急でない、あるいは不要でないが、不急であることがありえる。実生活でいえば、補足しておく必要があるが、今日、明日に入手、利用、実現しなくてもよい用件であり、食料品のような生

²⁰ 日本経済新聞 2020年5月19日付によれば、「入院が必要な患者がいてもコロナに感染していないことが明らかになるまで個室での対応が必要なため、病院としては受け入れ可能な患者数が減る」という。

²¹ NPOも同様に新型コロナの影響を受けている。たとえば、岡山NPOセンターが2020年5～6月に緊急実施したアンケートによれば、岡山県内のNPO法人の87%が活動の中止や縮小などの影響を受けており、また、56%が法人経営への影響が出ていると回答した。NPO法人が直面する状況は厳しくなるばかりである（山陽新聞 2020年8月12日付）。

活必需品や、仕事を継続するうえで欠かせない契約行為など以外のことが該当するのではないだろうか。また、この場合において、会議にせよ、研修会にせよ、リモート（遠隔）やEメールなどで済むのであれば、外出しなくてもよい。

イメージ的とはいえ、コロナ禍は大半の業種に大きな打撃を与える。短期的には、多くの企業は、手元の現金がショートする恐れが生じ、資金繰りの悪化をいかに防ぐか、融資を受けたくても、見通しを立てにくいなかで、返済に不安を抱える状況に直面する。他方、スタッフの健康確保、三密の回避、国内外での人や物の移動の縮減・停滞のなかでの業務の見直しなど、多くの課題が生まれている。

コロナ禍での経済活動は長期戦の様相を呈していることから、その促進の条件として、感染防止対策、PCR検査や抗原検査の拡充などの長期的対応は避けられないし、新しいライフ・ビジネススタイルとして定着させなければならない部分もあろう。これには全国一律的に取り組まなければならない場合があろうし、地域あるいは個人や企業の単位ということもあろう。

こうした状況下だからこそ、危機を克服するために、また、新たなチャレンジのために、民間、非営利、公共の各セクターの関係、民間企業間の関係、取引先との関係、同業種・異業種の関係が問い直されるべきかもしれない。震災・津波と違い、物的・人的被害が最初に押し寄せ、混乱するような状況に陥らずに済むからこそ、各セクターで自律的、主体的にできることはないのかが問われてもよいであろう。

最後に、海外との関係を考えるために、国の東京五輪・パラリンピック（以下、東京五輪等）の延期を取り上げてみたい。当初、それは2020年7月24日の開幕であったが、3月24日に1年程度の延期が表明され、後に2021年7月23日開幕に設定された。延期は五輪史上初である。首相は予定通り、縮小等もせずに開催することに固執した。予定通りの開催を巡っては、早い段階で、他国の選手から反対の声が強まり、カナダのように国単位で選手団を派遣しないと表明したり、米国の水泳連盟と陸上競技連盟から延期が要請されたりした。3月12日には米国のトランプ大統領から、無観客で開催するよりも1年延期する方がよい選択肢ではないかという発言があった。首相は、日本、世界での感染者数の急増、通常開催への批判など、外堀を埋められ、耐え切れず、軌道修正を迫られ、延期を決断した。

東京五輪等の延期決定プロセスから、延期（開催の追加コスト面を含む）は中止による莫大な経済損失に比べれば、賢明であるということになる。延期決定後、開会式や閉会式など一部の規模縮小が議論の俎上にのぼっているようだが、再延期、さらに中止の可能性がないとは言い切れないことは誰の目にも明らかである。治療薬やワクチンが開発され、投与されない限り、いわゆる水際対策をはじめ感染防止策が徹底されたり、五輪等が簡素化されたりしても、7月開催は難しい。感染防止策にしても、さまざまな障害を持つパラリンピック選手にきめ細かく配慮できるのか。ボランティアに対する研修は行き届くのか。第二波、第三波などの可能性があるなか、日本に限らず、世界で新型コロナが収束していなくても、選手やコーチ、ボランティア、観客などの不安が払拭されなくても、首相は万全の感染防止策を講じており、東京、日本は安全、安心ですと断言するのであろうか。一部の国から派遣が中止されても、ボランティアが次々に辞退しても、開催できるのであろうか。そして、それで各国の理解が得られるのか。

ワクチンには副作用や効果などの点から過度の期待は禁物であるとしても、そもそも再延期や中止という選択肢があるのか。再延期や中止の場合、さまざまな経済的損失に対して首相が責任をとって謝罪するだけで事は解決するのだろうか。感染症対策を踏まえたテロ対策も講じることができるのか。2020年7月の熊本豪雨が実証するように、首都直下地震や豪雨災害が追い打ちをかける可能性は低い。人類の歴史は過去何度も世界レベルの感染症に見舞われてきたが、過小評価していないか。東京五輪等に限らず、国、自治体レベルの緊急事態宣言の発令、延長、解除あるいは経済活動に関わる基準、移動自粛の要請、緩和、個人や企業の行動制限の強化、緩和など、さまざまなターニングポイントでの科学的、客観的な基準の明示が国民や住民の「見える化」の点から望まれる。しかし、それらは実行再生産数、新規感染者数・陽性率、検査・医療体制（病床や設備・器具、人員など病院対応能力）、経路不明率などであったとしても、それぞれの整合性はとれるのか、懸念は高まるばかりである。

（2）経済動向

では、実際にコロナ禍で経済はどのような状況になったのか。新型コロナの世界的な流行警戒を背景に、金融市場の動揺が長期に続き、2020年2月下旬には、米国株が大幅下落したほか、アジアや欧州の市場も下げ、世界で株安が連鎖した。2月28日までの1週間で日経平均株価は2,243円（10%）安と2008年のリーマン危機以降で最大の下げとなった。次いで、日本経済新聞2020年3月10日付は、「9日の金融市場ではパニック的な動きが広がった」と報じた。日経平均株価の下げ幅が一時1,200円を超えて2万円の大台を割り、アジアの株式相場も総崩れになったことによる。さらに、3月下旬には16,000円台に下がって底を打った。

日本に限らず、長期の景気拡大を続けていた米国の経済も既に不況に入った様相を呈しており、実態経済の活動の水準をあらゆる国内総生産（GDP）のマイナス成長が続くことはほぼ間違いなく、戦後最悪の状況となろう。こうした経済の悪化を先取りしたのが、世界的な株価急落であったと容易に察することができる。世界の金融・財政当局は、ありとあらゆる金融政策を用意しつつあり、とくに無制限の量的緩和に踏み切っているが、新型コロナの感染拡大による景気減速懸念を払拭しきれない。このことは、一時的な効果であればまだしも、今回間違いなく必要になる長期的な対応にはなりえない。

経済協力開発機構（OECD）は2020年3月2日、同年の世界の実質経済成長率が2.4%になるとの予測を発表し、2019年11月の前回予想から0.5ポイント下方修正した。しかし、その後、次々に下方修正し、6月10日の発表では、過去一世紀で最悪となるとの見通しを示した。すなわち、新型コロナの感染拡大が第一波で収束した場合、世界経済の成長率は2020年が-6.0%、21年が5.2%となる見通し、第二波が起きた場合は、20年が-7.6%、21年が2.8%となると予測する。米国の2020年4~6月の実質国内総生産（GDP）は年率換算で前期比-30%以上となる見込みである。

日本はどうか。2019年10月の消費増税に伴う駆け込み需要の反動減や自然災害などを背景として、2019年10~12月期の実質経済成長率が前期比年率-6.3%となり、こうした大幅なマイナス成長の後だけに、コロナ禍により経済へのダメージが増幅するわけである。

日本経済研究センターが2020年4月9日にまとめた民間エコノミストの経済見通しによると、同年4～6月期のGDPの予測平均は前期比年率で-11.08%とし、3期連続のマイナス成長となる。また、2020年度の実質経済成長率の予測平均は-3.09%となった（日本経済新聞2020年4月10日付）。そして、5月以降、より悪化する数値が民間予測として次々に公表されていき、2020年4～6月期のGDPは年率換算で、7月には平均的数値として20%台後半となるに至った。これはリーマン危機時の2009年1～3月期-17.8%を大きく上回る（東日本大震災時の2011年1～3月期-5.5%）。

2008年のリーマン危機との違いは、今回は感染症という経済以外の要因が起点の危機であり、感染拡大が終息すれば早期の回復が期待される。多くの先進国が国家債務の歴史的な急増を余儀なくされ、全く楽観できないものの、リーマン危機時のように、金融システム全体の機能不全は起きていない。そして、既にマイナス金利政策を導入して久しい日本銀行は利下げ余地が乏しい。むしろ、超低金利が金融機関の収益を圧迫しており、利下げが景気悪化につながってきた、というのが妥当であるとすれば、その「副作用」が懸念される。

それでも日本銀行は、潤沢な資金供給（流動性供給）と金融市場の安定確保に努めるスタンスを崩していない。また、次々に追加金融緩和を決定し、企業倒産と失業増の回避を最優先して資金繰り支援に注力している。国債買い入れ枠の上限を撤廃し、大規模緩和を行ったりしている。そして、金融政策（融資等）が財政政策の大規模展開までのつなぎの役割を果たしているが、過去の経済危機時にみるように、デフレの懸念（消費が伸びないのに製品等の供給が増える場合）もくすぶっており、経済活動の制約による景気浮揚のブレーキという厳しい現実も突き付けられている。

今回、1920年代末に始まった世界恐慌のような危機を回避するには、リーマン危機時のような各国協調の財政出動が中長期的に必要な局面となっている。ただし、今回は医療と経済の複合危機であり、最大の対策は新型コロナの感染拡大を抑制しながら、それに特化したワクチン、治療薬の開発となる。経済活動を早期に再開し、規制も足早に緩和した国々の多くが、第一波より大きな第二波を経験し、感染症の収束が大幅に遅れ、いわゆる経済のV字回復が遠のいている。中長期的には世界の生産・消費活動が停止しないようにし、東京五輪・パラリンピックの開催とその縮小、あるいは最悪のシナリオの中止も見通した内需創出策を慎重に見極めることになるろう。

ただし、西村（2020）が危惧するように、コロナ禍の第二波、第三波の不安は消えないし、コロナに特化したワクチンが早期に供給されるかも不透明である。世界では地政学リスク、日本では他の大災害など現実的な不安、懸念が積み重なっていく危機の複合化もありうる。感染拡大の初期に描いた、緊急経済対策から起こりうる高インフレとそれへの対応にとどまらず、長期的には低インフレと成長率低下の常態化とそれらへの対応がシナリオとしてありうる²²。

日本経済新聞2020年4月12日付における前日銀総裁の白川方明へのインタビューでは、新型コロナ問題が緊急危機に発展しないか、という質問に対して、「特に注目しているのは

²² 西村（2020）は「政府債務は急拡大するが、イールドカーブ・コントロール（長短金利操作）の下で名目長期金利は低い水準だが安定が続く。コロナ禍や新しい感染症などの不安が解消されないと、医療・介護などで将来確実に支出が増加するという人々の予想は一層強固になる。その結果、人々が最も安全と考える現金・国債需要は続き、低インフレと成長率低下の状況が持続する」と述べる。

外貨資金調達、米国債、社債などのクレジットの市場、それに新興国の動向だ。実体経済と金融市場が負の影響を及ぼし合うのが金融危機の本質であり、現時点ではそこまで至っていないが注意は怠れない」と答えており、示唆に富んでいる。

さらに踏み込んで具体的なデータを把握しておく。東京商工リサーチが定期的実施する「新型コロナウイルスに関するアンケート調査」からは、企業活動が悪化していく状況がデータで理解することができる²³。山陽新聞 2020 年 3 月 20 日付によれば、「東京商工リサーチが今月 12 日公表した調査では、全国の企業約 1 万 6 千社のうち 54.8%が『現時点で既に（新型コロナの）影響が出ている』と回答。業種別は道路旅客運送業や宿泊業、飲食店など観光関連が 90%超で上位に並んだ」。

大手相場企業の 2020 年 3 月期決算の下方修正、賞与等の大幅減額、訪日観光客や航空機利用の 99%減といった数値を目の当たりにすると、感染拡大によりひと月に兆円単位で企業の売上げが消失したり、個人消費が抑制されたりする、という試算は否定すべくもない。東日本大震災時と違い、全国的に消費が抑制されるため、影響はより大きくなる。営業時間の短縮が長引いたり、店舗の閉鎖が相次いだりすれば、消費の機会が減るだけでなく、消費心理の悪化にも拍車がかかりかねない。外食産業は店舗の閉鎖を強いられており、大手を中心に業態転換や省力化（ロボット導入など）などを伴いながら、減少していく。と同時に、パートやアルバイトにも影響が及び、雇用の受け皿として打撃を受ける。

東京商工リサーチの調査によれば、2020 年上半期（1～6 月）の全国企業倒産「負債額 1,000 万円以上」は 4,001 件に及び、上半期ではリーマン危機時の 2009 年同期（8,169 件）以来、11 年ぶりに前年同期を上回った。もちろん今回とリーマン危機の違いを踏まえる必要があるし、前者の感染拡大は 3 月から本格化したので、数値は慎重に把握されなければならない。新型コロナの影響は宿泊業、飲食業などにあらわれており、倒産増加が目立つ結果となった。都道府県別にみると、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、愛知県、大阪府の倒産数が 49%を占める。ただし、1991 年以降の 30 年間では、4,001 件は 2019 年同期（3,990 件）に次いで 2 番目の低水準で、今後の急増が懸念されるなか、多角的な分析が肝要である（https://www.tsr-net.co.jp/news/status/half/2020_1st.html 2020 年 7 月 8 日最終閲覧）。

これに対して、同じく 2020 年上半期の「負債 1,000 万円未満」企業の倒産は、302 件（前年同期比 23.7%増）で、2000 年以降で最多となった。新型コロナの影響もあって、小規模零細の企業（商店）の倒産が急増している。また、ここで詳述しないが、大きな懸念として休廃業・解散の増大が考えられる。東京商工リサーチの推計では、その数は倒産を大きく上回っており、2020 年で 5 万件超で、直近の約 10 年で最高になる見通しである

（https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200708_01.html 2020 年 7 月 8 日最終閲覧）。

総務省の労働力調査によれば、完全失業率（季節調整値）は 2019 年平均の 2.4%に対して、2020 年 2 月 2.4%、同 3 月 2.5%、同 4 月 2.6%、同 5 月 2.9%である²⁴。完全失業者数は 2020 年 5 月 198 万人で、前年同月に比べ 33 万人の増加、4 カ月連続の増加となってい

²³ 東京商工リサーチの「データを読む」欄

（https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200220_04.html など 2020 年 8 月 5 日最終閲覧）。

²⁴ 総務省統計局ホームページ・労働力調査欄（<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html> 2020 年 7 月 22 日最終閲覧）。

る。後述の国の公的支援の影響を背景に、完全失業者数はリーマン危機時（2009年約330万人）や東日本大震災時（2011年、2012年各約300万人）に比べてかなり抑制されている。

これに対して、2020年5月でみると、就業者（6,656万人）のうち休業者は423万人（4月597万人、3月249万人、2月196万人）で、前年同月比で約3倍の増加である。これは後述のとおり、今回、休業者には手厚い公的支援があり、その直接効果を反映しているといえるが、失業率の急増の潜在的な可能性が垣間見える。また、厚労省の発表によれば、感染症に関連する解雇や雇い止め（見込みを含む）は7月10日時点で35,001人（うち東京都6,000人、大阪府3,546人）となり、急増しており、別の深刻な状況がみられる（山陽新聞2020年7月15日付）。こうした失業、休職などが心身のストレスとなり、うつ病、自殺などが増加する可能性が高い。

日本の全企業数のうち99.7%（2016年経済センサス活動調査）が中小企業である。中小企業の多くは大企業や中堅企業に比べて自己資本に乏しく、コロナ禍での未曾有の経済状況に鑑みれば、それに対する公的支援が欠かせない²⁵。この点に反論はないであろう。そして、国の経済対策の規模と内容の話になれば、資本金別あるいは従業員別、業種別でみて、売上高の減少や企業の倒産、スタッフの解雇などの指標が深刻なところから対策を講じることが選択肢の一つになる。もちろん、どこで線引きするかは必ず生じる論点であることから、業種を問わない一律対応も十分にありうる。住民生活向けの生活対策も個人単位か世帯単位かとなるし、給付の対象と規模も大きな論点となる。多様な働き方が進むなかで、単純に世帯主の収入を基準にするわけにもいかない。そもそもどれだけの影響が及んでいるのかを詳細に把握することは困難であり、ラフな側面はやむを得ないし、政治的な判断も避けられない。

（3）改正特措法

1）緊急事態宣言

新型コロナウイルス感染症の拡大抑制および医療体制の整備、経済活動の自粛や再開などに関する国の対応のなかで、最も重要なのが、後述の緊急経済対策とともに、緊急事態宣言の発令とそれにもとづく特別措置である。

最初に、2020年3月14日施行の新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（以下、改正特措法と略称する）とそれに基づく緊急事態宣言の発令について整理しておく²⁶。改正特措法において新型コロナは基本的に災害として捉えられていない。したがって、復旧、復興（計画）に関する内容もみられない。ただし、国、都道府県、市町村は新型コロナ対策の実施に関する計画（行動計画）を策定しなければならない。また、市町村に対する都道府県の事業代行も災害対策に類似しており、さらに、臨時の医療施設の開設にあ

²⁵ 中小企業は中小企業基本法で定義されており、基本的にこれをさすことが多い。定義は業種によって異なり、製造業は資本金3億円以下または従業員300人以下、サービス業は資本金5千万円以下または従業員100人以下などである。ただし、国の公的支援は必ずしもそれに従っているとは限らない。

²⁶ 改正特措法は2013年施行の新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正版をさし、国は政令で新型コロナウイルス感染症を2021年1月末まで特措法の対象に加えた。この期間内であれば、緊急事態宣言の実施期間を何度でも延長することができる。

たっては災害対応が援用され、応援職員の派遣要請に至っては災害対策基本法が準用される。

改正特措法では、簡潔に言えば、新型コロナが全国へ急速に蔓延し、国民生活や経済に甚大な影響が及ぶ場合、国は緊急事態宣言を発令することができる²⁷。緊急事態宣言は、感染拡大の抑止が目的となるが、法制度上、その発令要件が曖昧で、恣意的な判断の余地がある。そして、制限される個人の権利、すなわち「私権」の範囲が広く、過剰な制約を招くとの懸念が拭えず、最も重要な論点となっている。

緊急事態宣言の対象となった地域の知事は、住民や企業に対して、外出自粛や休業・休校、興行施設の使用制限の要請、指示、医薬品や食料の売り渡しの要請、収用といった私権制限を伴う措置が可能となるので、知事は重い責任を負うことになる（表 2）。緊急事態宣言によって使用制限を受ける施設や営業自粛を余儀なくされる企業などには、さまざまな経済的損失が生じるが、他の先進諸国と同様に、法令上は個別の損失を補償する規定はない²⁸。なかば強制といえるような措置に補償がない理由について、国は「国民の生命・健康の保護の観点から講じ、実施期間は一時的」、「施設の使用制限は事業活動に内在する社会的制約」とする²⁹。

表 2 改正特措法・緊急事態宣言における知事の権限
< 該当地域で以下の措置が可能に >
● 住民の外出自粛を要請
● 学校や老人福祉施設などの使用停止を要請、指示
● 音楽イベント、スポーツなどの開催制限を要請、指示
● 映画館、百貨店など大規模施設の使用制限や停止要請（食料品、医薬品、燃料など生活必需品の営業は継続）
● 医薬品など特定物資の売り渡しの要請。臨時医療施設のための土地や建物の収用が可能に
● 運転免許証など行政手続きの期限延長
（出所）筆者作成。

国による個別の損失補償がない点は、地震や台風などによる被害と共通している。国は新型コロナの打撃を受ける企業等に対しては、緊急経済対策を講じて支援する方針だが、地震や台風でも、企業等が打撃を受ける要因に違いはあれども、同じように公的支援が行われる。

改正特措法に基づく緊急事態宣言は 2020 年 4 月 7 日に発令（発効）され、5 月 6 日までの 1 ヶ月間の効力とされた（対象追加や期間延長は可能）。当初は東京、大阪など 7 都府県であったが、4 月 17 日に全国に拡大適用された。日本の緊急事態宣言下での感染拡大防止策は、強制力のある都市封鎖（ロックダウン）は行われず、逆に、ほとんど規制がないような手法でもない、いわば中間型に位置付けられる。

知事から不要不急の外出の自粛などは要請されたが、強制力はなく、公共交通機関は動き、電力等のライフラインは維持され、生活必需品の買い物や通院も可能であった（スーパーや病院も臨時休業をしていない）。他方、心理的なインパクトから外出自粛などが大々的にみられた。休業要請の対象外を含めて、多くの業種あるいは店舗も休業、時短営業を選択した

²⁷ 正確に言えば、発令には次の二要件を満たす必要がある。①国民の生命や健康に著しく重大な被害を与えるおそれがある。②全国的かつ急速なまん延により国民生活と経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある。

²⁸ 休業補償とは、一般的には、企業が火災や事故などで営業を停止した時に本来得られるはずであった利益を受け取ることである。

²⁹ 改正特措法では臨時医療施設の設置に伴う土地・建物の収用、食品や医薬品など必要物資の売り渡し要請なども可能になるが、これらの強制力を伴う措置に協力した事業者らに対しては損失が補償される。

が、国として休業にかかる損失補償をしない³⁰。ただし、国いわく、後述の公的支援が補償のようなものであるということで、非常に重要な論点が提示されることになる。

もう少し改正特措法を巡る地域の実態をみておく。東京、神奈川、千葉、埼玉、山梨の1都4県は2020年3月26日、不要不急の外出を自粛するよう住民に求めた。感染拡大を防ぐには連携して人の往来を抑える必要がある。宮城、栃木、群馬、静岡などの県知事も3月26日、首都圏との往来を避けるよう住民に呼びかけ、他の多くの県も類似の措置をとっていった。緩やかな行動制限で収束を目指した日本では、個人の行動の見直しや企業の協力は不可欠となった。

2020年5月4日に、全国レベルで5月31日まで緊急事態宣言の期限は延長された（感染者が少ない地域は行動制限が一部緩和された）。これにより、改正特措法にもとづく休業要請を延長した県も多い。しかしその後、5月14日に39県が宣言解除となった。これは感染拡大を防止できるレベルまで抑え込むことができたことによる。5月25日には、最後まで宣言継続中だった東京都、埼玉、千葉、神奈川の各県、北海道が対象から外され、全国で外出やイベントを含めたあらゆる社会経済活動が段階的に緩和されることになった³¹。

国は6月18日、県をまたぐ移動の自粛要請を19日から全面的に解除することを決定した。人の移動・交流が再開すれば、地域経済にはプラス効果が見込まれる一方で、感染症が拡散する可能性も高まるので、感染拡大抑制対策の工夫、検査・医療体制の強化が課題となる。県によっては、その後もしばらく一部エリアへの移動について慎重な判断を求めている。国や自治体レベルでは、移動を含む経済活動も、段階的に全面再開を目指す動向がみられたが、後に感染者の急増等を受けて一部を先延ばしする県もみられる。なお、東京都は国の緊急事態宣言の解除を受けて、休業要請の緩和を三段階に分けて実施していくことにした。

2) 私権制限

以上の実態を踏まえて、改めて論点を提示すると、第一に、私権制限である。都市封鎖とは、原則域外との人の往来を禁止することをさす。警察等を動員して、チェック体制が敷かれる。また、外出も制限・禁止、店舗も営業制限・禁止（国・州・市単位）となる。違反者には罰金や禁固刑が科されることがある。例外として、食料品等の買い物は1人でのみなら可能である。都市封鎖の具体的な事例として、中国の武漢市、インドのニューデリーを含む首都圏、アメリカのいくつかの州の中心都市、フランスなどがあげられる。インドは全土を21日間封鎖し（食品や医薬品の製造・販売、電力・通信・金融などインフラを除く経済活動を原則停止）、その後複数回にわたって延長した。国が都市封鎖を実施し、多くのルールで個人・企業の活動を制限したり、国民の行動を一部始終監視したりすると、彼らの心身

³⁰ 感染者ゼロの岩手県でも、4月中旬～5月初旬に休業した店舗は多く、美術館、博物館、体育施設、文化施設、大型公園、交流施設など公共施設は全て臨時休館であった。施設によっては3月から臨時休館していた。岩手の自治体は、再開後もイベントの中止、県外利用者の自粛要請など、他の多くの県と同水準の対策を講じている。

³¹ 国は緊急事態宣言の解除後、再び感染拡大が確認されれば速やかに再指定する必要があるとし、その判断材料となるのが、専門家会議が示した三つの指標である。すなわち、①人口10万人当たりの累積感染者数、②感染者数が倍になる時間、③感染経路が不明な人の割合である。ただし、具体的な数値は示されていないが、緊急事態宣言を担当する西村康稔経済再生担当相（兼新型コロナ対策担当相）は4月7日の最初の指定にあたって、累積感染者数は10万人当たり5人以上（東京都では1日当たり100人に相当）、倍になる時間は10日、経路不明の割合は半数程度を目安としたと言及している（山陽新聞2020年5月26日付）。

に非常に強いストレスがかかることが懸念される。

こうした都市封鎖からみれば、日本の手法は強制力が弱く、実効性が疑われるかもしれない。この点の分析は私権制限の強度、期間、タイミングなどからアプローチすることができる。実際には、首相や知事をはじめ、国・自治体は企業への休業要請に加えて、不要不急の外出や県をまたぐ移動の自粛などを強く呼び掛け、メリハリのある対策を講じたといえようが、個々の住民、企業などの行動変容が非常に重視されたと考えるのが妥当である。既述のとおり、日本では手洗いやマスクなどの習慣や同調的な自粛があり、徹底されるという行動変容によって感染拡大が抑制されているのであれば、このうえない強みである。個々の取り組みが集団、社会として波及すること、具体的には、それぞれの直接、間接の連帯、協力のなかで、正しい知識を身につけ、友人、家族、部下、取引先、顧客に対して社会的責任を果たすことになる。

結果として、日本では爆発的な感染拡大（オーバーシュート）が生じておらず、先進諸国のなかでは感染者数、死者数が少ない（2020年7月末時点）。このことは世界に誇れるし、国の安心・安全のイメージが高まったのではないかとはいえ、日本は、オーバーシュートは突発的に発生しうるにもかかわらず、それを想定した体制をとっているとは必ずしもいえない。平時から、場合によっては感染流行初期から、関係機関が一体的に対応できる体制のあり方はしっかり議論されるべきであった。また、実務面からみれば、さまざまな情報の収集、共有・発信や国民の行動履歴の把握などを巡って、情報やデータの管理、説明責任が問われる。いずれにせよ、国（政府）に対する国民の信頼は欠かせないだろう。

3) 休業補償金と休業協力金

第二に、休業補償である。改正特措法は、宣言で対象地域となった都道府県知事に、店舗などの休業を要請、指示できると定めるが、強制する権限までは与えていない。このため、都道府県は休業要請などの実効性を高める動機づけとして協力金制度を導入した。これは、休業などによって生じた損失を穴埋めする営業補償とは性格が異なる。海外では都市封鎖で店舗が休業を余儀なくされた場合、雇用維持や事業継続への支援を目的にした補助金の支給が一般的である。英国には従業員の賃金の8割を国が補助する制度がある。知事会はかなり早い時期から休業の要請と損失補償をセットにして、国が責任をもって財源手当てすることを要望していた。そして、後に、知事会は休業要請の実効性を高めるために、それに従わない事業者への特措法での罰則適用も国に提言している。

国は休業要請に応じた事業者への損失補償を自らの責任で行うことを断固として否定している³²。それを実施する国も先進諸国ではないようである。一つの店が休業すれば、取引先等の企業をはじめさまざまところに影響が出るので、休業したくてもできない企業から不平、不満がでる。実務的には、対象者が非常に多くなり、損失額の把握も難しく、算定に時間を要し、支援が遅れることになる。何よりも財政負担があまりに大きくなる。

これに対して、都道府県が休業を要請し、協力金を支払うとすれば、知事ごとに対応が分かれることは容易に想定されるし、それが普通といえる。国と自治体にせよ、都道府県間に

³² 山陽新聞 2020年4月9日付は、「政府は、休業要請の対象となっていない分野でも影響があることを理由に個別補償を否定し、収入が大幅に減少した事業者に給付金を出すとの立場を崩していない」と報じる。

せよ、危機意識（把握）の違いは普通に起こりうるし、新型コロナが地域経済に与える影響も異なることによる。とはいえ、休業要請の場合、業種ごとに加えて、個々の店舗にまで要請できれば、直接効果が大きい。他方、休業協力金であれば、その原資が国によって財源手当てされている限り、都道府県間で横並びの状況が生じることも想定される。とはいえ、実際には自主財源の充当が可能であることから、財政力の差を考えると、そうならない可能性が高い。協力金以外の独自支援策であっても同様である。国はそうした点を考慮して、あるいは不必要に公平・不公平が出ないように、当初の考えを変えてまで、地方自治体への地方創生臨時交付金で賄えるようにしたのかもしれない。地方自治体のなかには休業要請に伴う協力金の充当財源に財政調整基金も加えるケースが少なくない。宮城のように、県と市町村の分担方式（県 2/3、市町村 1/3）が採用されるケースがある。また、県が市町村に判断を任せるともありうるし、市町村独自の支援もみられる。

他方、施設の休業要請や住民の外出自粛などを巡る複数の都道府県間の総合調整機能を国は担う。つまり、国が総合調整して横並びを求めることができるので、知事が必ずしも権限を、裁量を持って行使できるとは限らない。改正特措法 20 条は、都道府県が国の総合調整に対し意見を申し出ることができるとする一方で、総合調整の及ぶ権限の範囲や強さに具体的な基準はみえない。

企業（事業者）からみれば、休業要請にかかる協力金はどのように映っているのか。大半の企業にとっては、既にコロナ禍で売上等が低下しているなかで、大きな企業ほど協力金をもらっても、経営状況が改善されるわけではなく（「食べていけない」）、仮に要請だけされて協力金がない、というのはとても容認できないかもしれない。首長が、住民に対して繁華街のスナック、キャバレー（接待を伴う飲食店）などに行かないで、と大々的に訴える一方で、休業の要請、協力金の対象としないケースに対して、企業がそんなことで客が来るのか、業務妨害だ、廃業に追い込まれる、と怒るのも無理はない。知事は改正特措法の下で強力な権限を持った一方で、休業要請を巡って、業種や期間などさまざまな点で苦悩することになるし、企業、業界からの突き上げも県が受けることになる。企業の社会的責任を通して営業を自粛してもらうのは、コロナ禍が長期になるほど、厳しいといわざるを得ない。

新型コロナのような新型の感染症やその感染拡大に対する国の主導的な役割は、治療薬やワクチンの開発・投与や緊急事態宣言の発令など少なくないが、保健面、医療面、たとえ経済面であっても、地域・自治体には大きな役割があり、両者の連携なくしては取り組みない。休業要請の開始時期や対象施設などを巡る、国と東京都知事の考えの違いは普通で起こるので、それを対立としてあおることは的外れである。その点は両方で協議していけばよいし、宣言発令前の協議がベターであった。そもそも国は自らの方針、政策の影響について細部にわたって把握、説明できるわけがない。他方、地方自治体が合理的に判断して何らかの先行措置を講じることに對して、国が批判的に解釈することそれ自体は問題ない。むしろ、国が無理に関与、説明すると、かえって副作用がみられることがあるので、国と地域・自治体の意思疎通を密にすることが重要になる。

既述のとおり、感染状況は地域ごとに違うので知事のスタンスも異なるが、たとえば、大阪府が経済活動等の自粛の要請解除や再要請を判断する基準を独自に設けたように、知事が独自に緊急事態を宣言したり、自粛要請したりするケースは確かに目立ち、地方全体とし

ての面目を保てた側面はある。他方、一般的には、一部の知事のアクションが目についたようだが、全国知事会の存在感も見過ごすわけにはいかない。それは国に積極的に要望し、多くの対策を勝ち取った。2000年代前半の国と自治体の分権改革時のように、全国知事会が勢いを取り戻す契機となりうる。その反面、彼らは地方創生臨時交付金を要望し続けることでよいのか。また、自治体間の関係をみると、県間の調整は、人の移動の自粛のように、足並みを揃えて対策を講じる局面でうまくいったのか、県と政令市の調整はどうだったのか³³、といった論点も提起できるのではないか。

4) 国の政策判断

第三に、緊急事態宣言の内容に関わるような国の政策判断である。改正特措法の前後には、国の政策判断のタイミングが集中的に批判を受ける事態が発生した。2020年2月27日の首相からの突然の全国一律臨時休校（3月2日から春休み前まで）の要請は、子どもたちの健康や安全を第一に考えたことによる。しかし、そもそも首相に休校を要請する権限はなく、文科省でさえ戸惑い、教育現場を混乱に陥らせた。法的根拠からいえば、判断は各自治体等に委ねられるが、突然の休校は児童・生徒とその家族などに心身の過度のストレスを与えた。学童保育も大混乱となった。学習・習熟の不安は追い打ちをかけている。子どもたちの進路、地域社会・経済に与える影響も大きい。

こうした科学的知見を踏まえない、首相の独断の要請はさまざまな方面から批判を集中的に受ける結果となった。全国知事会からは地方側との事前協議が必要だったのではないかと疑問が呈された。手続き面もさることながら、一斉休校の政策効果はデメリットの方が大きいというのが大方の見解であり、それは優先されるべきことだったのか、全国一律でなければならなかったのかが問われた。

実際、2020年7月末時点から振り返ると、市区町村立小学校では99%が臨時休校にした。感染者が多い地域では、休校期間が延長され、5月末までのケースも少なくなかった。熊本市では児童育成クラブ（学童保育）も原則閉所とした（小学3年までであれば小学校に預けることが可能）。再開された学校でも、授業時間の短縮、分散登校などさまざまな経過措置が講じられた³⁴。結果的に、企業や市町村が国の休校要請をフォローすべく、さまざまな支援策を工夫して講じた。感染者ゼロ・少数の県・市町村は裁量で感染防止対策を講じ、大半の小中学校は、行事の実施時期変更はあったものの、4月、5月にほぼ通常通りであった。とくに休校や再開の判断を巡っては、県と市町村の教育委員会、保健・医療・福祉部局、地域の医師会、教育・保育機関の連携・協力が問われ、地域の限定的な条件下での挑戦となった。どこまで感染防止対策をすればよいのか、何が正解なのか、現場の不安は尽きなかったのが実状である。

³³ 熊本日日新聞 2020年5月21日付では、「休業要請が21日、ようやく県内で全面解除された。この間、感染者の集中した熊本市と県で、休業要請に限らず、外出自粛や休校などの“私権制限”の時期や内容にずれが生じた。法に基づく『要請』と任意の『呼び掛け』が入り交じり、県民にとっては『誰の話を聞けばいいの?』と戸惑う局面も多かった」と報じられている。

³⁴ 仙台市は2020年4月14日夜に、感染拡大を踏まえて15日に予定した市立小中高校などの始業式、15日、16日の入学式を5月7日以降に延期すると発表した。もともと13日に予定通りの実施を発表していただけに、知らずに登校した児童もおり、大きな混乱を招いた。

(4) 国の緊急経済対策

1) 2020年度第一次補正予算まで

ここでは国の緊急経済対策を時系列で概観するとともに、主な対策の特徴を整理しておく。

新型コロナの影響により、業況が悪化する中小企業等が出始めた2020年2月に、国は中小企業の資金繰り対策を柱とする緊急対策の第一弾、そして、3月に第二弾を打ち出した。この狙いは、政府系金融機関による無利子融資や減収企業に対する給付金などで急速に悪化する企業の財務基盤を支えることである。主なスキームは表3のとおりである。これに対して、企業の申請が急速に増え続けるなかで、重層的な対応を狙って、各都道府県の制度融資の仕組みが活用される。この制度融資でも実質的に無利子、無担保の条件を設定している。国や自治体が自己財源で金利分を補完する仕組みであり、地方銀行や信用金庫など民間金融機関でも同様の条件で、企業が借り入れできるようにする。また、返済猶予期間も特例的な設定となっている。なお、県信用保証協会は、中小企業が金融機関から融資を受ける際の債務保証を担う。したがって、金融機関は貸し倒れリスクを負わずに融資できる。

表3 国の緊急対策・2019年度補正予算による中小企業の主な資金繰り支援策

	第1弾(2月)	第2弾(3月)
信用保証協会	保証対象を拡大。売上が20%以上減少した企業に対しては、金融機関からの借入額の100%を保証。	新たに緊急保証枠。上限2.8億円。
日本政策金融公庫	旅館業、飲食業などを対象に通常と別枠の貸付制度。	売上が5%以上減った中小企業や個人事業主(フリーランスを含む)に実質無利子・無担保で貸し付け。

(出所) 筆者作成。

国の財政における主な支出をみると、2月13日にまとめた第一弾は総額153億円で、資金繰りが悪化した中小企業向けに5,000億円の緊急貸付・保証枠が設けられる。また、国が3月10日にまとめた第二弾は総額4,300億円で、信用収縮の防止のために1.6兆円の金融支援があげられる。事業を縮小した企業が雇用を維持できるように雇用調整助成金の特例措置を広げる。また、小中高校等の臨時休校で保護者が仕事を休業した際にかかる費用を補填する助成金をつくる(表4)。ただし、企業がこの助成金を受け取り、従業員(保護者)の休業補償に充てるためには、年次有給休暇とは別の有給の休暇を取得させる必要がある。なお、第1弾、第2弾の財政支出のうち予備費充当分は表5のとおりである。

国の第二弾の緊急対策に伴う日本政策金融公庫の主な融資制度の拡充は以下のとおりである³⁵。「新型コロナウイルス感染症特別貸付」と「特別利子補給制度」を併用することで、前例のない実質的な無利子化を実現し、事業資金の資金繰り支援を行う。こうした海外でもみられないような手厚い手法が特徴となっている。

【新型コロナウイルス感染症特別貸付】

一時的な業績悪化(最近1カ月の売上が前年または前々年の同期と比較して5%以上減少した等)となった事業者(事業性のあるフリーランスを含む)に対し、融資枠別枠の制度が創設された。

資金の使い道: 運転資金、設備資金

³⁵ 日本政策金融公庫ホームページ (<https://www.jfc.go.jp/> 最終閲覧2020年6月1日)。

表4 主な休業中の労働者支援制度

	制度	概要	対象となる労働者	課題
企業を通じた支援	休業手当	企業が自社都合で休ませた従業員に賃金の6割以上を支払う（労働基準法）。	仕事を休業させられた従業員全て	企業が不当に支払いを免れる（休業支援金制度の創設等による）。支払われる手当が少ない（経営悪化等による）。
	雇用調整助成金	休業手当を支払った企業に、国が一定割合を助成する。日額・上限15,000円（←8,330円）。解雇ゼロの中小企業に10割助成（←9割助成）。	仕事を休業させられた従業員全て	企業に休業手当を支払う余裕がない。手続きが煩雑で、申請を断念する企業もある。
	休校対応助成金（小学校等の臨時休業等）	子どもの世話が必要な保護者に特別休暇を与えた企業に、国が費用を助成する。日額・上限15,000円（←8,330円）。	子どもの世話のために仕事を休んだ従業員全て	企業が特別休暇を与えない。
個人への直接支援	休業支援金	休業手当がもらえない中小企業の従業員に、国が賃金の8割を直接給付する（1日当たり支給額・上限11,000円）。	休業させられたのに手当がもらえない中小の従業員全て（新卒入社員、パート・アルバイトも含む）	企業が休業証明書類の発行などに協力しない恐れがある。
	フリーランスらへの休校対応支援金（小学校等の臨時休業等）	フリーランスなどの保護者が子どもの世話で仕事を休んだ場合に、国が日額・定額7,500円（←4,100円）を直接給付する。	子どもの世話（感染ケース、感染の恐れケースなど）のために仕事を休んだ、業務委託を受けて個人で働く保護者	支給額が実態を反映していない場合がある。

（出所）厚生労働省HP、河北新報2020年6月13日付4面の表などから筆者作成。

表5 2019年度予算・予備費による緊急対策

第一弾（2月13日決定） 103億円	
・ 観光業への5,000億円の貸付・保証枠	
・ 雇用調整助成金の要件緩和	
・ 検査システムの強化	
第二弾（3月10日決定） 2,715億円	
・ 臨時休校に伴う保護者の休暇取得支援	
・ 配布用にマスク2,000万枚購入	
・ 中小企業への資金繰り対策	

（出所）Bloomberg（<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-03-10/Q6WP1HDWX2PV01>）などから筆者作成。

貸付期間：設備 20 年以内、運転 15 年以内

据置期間：5 年以内

融資限度額（別枠）：中小事業 3 億円、国民事業 6,000 万円

金利：当初 3 年間基準金利-0.9%、4 年目以降基準金利（利下げ限度額：中小事業 1 億円、国民事業 3,000 万円）

【特別利子補給制度】

日本政策金融公庫の「新型コロナウイルス感染症特別貸付」により借り入れを行った個人事業主に対して、利子補給を行うことで資金繰り支援を実施する。

利子補給期間：借入後当初 3 年間

利子補給対象上限：中小事業 1 億円、国民事業 3,000 万円

直近の大災害のうち、熊本地震を経験した熊本県の制度融資は「金融円滑化特別資金」である（図 2）。2020 年 3 月 31 日時点の利用実績が延べ 1,862 件、計約 289 億円で、その後も増加し続ける。県が用意した 200 億円分の融資枠（当初 100 億円）を早々に超え、県は 4 月 1 日付で新たに 300 億円分を追加した（熊本日新聞 2020 年 4 月 3 日付）。県が保証料を全額補助する他、熊本市など一部市町村は利子分を助成する。県の制度の利用者に対し、

市町村が利子補給する取り組みは全国でも珍しい。図 2 のように、三種類の融資を全て活用すれば、一企業当たり計 2 億 4 千万円までの借入れが可能となる。熊本地震の被災企業には優遇措置が適用されている。その他の県も、利用実績の増大により制度融資枠を引き上げている。

図2 熊本県における中小企業者への資金繰り支援（民間金融機関の県制度融資活用・金融円滑化特別資金のケース）	
国指定分【セーフティネット保証4号・新型コロナウイルス感染症対策分】	
利用要件	直近1ヶ月の売上が前年同月比で減少（▲20%以上）かつ今後2ヶ月の売上見込みが前年同期比で減少（▲20%以上）
融資限度額	8,000万円
融資期間	1年～10年（据置期間1年以内）
上限利率（償還期間による）	年2.00%以内
国指定分【危機関連保証・新型コロナウイルス感染症対策分】	
利用要件	直近1ヶ月の売上が前年同月比で減少（▲15%以上）かつ今後2ヶ月の売上見込みが前年同期比で減少（▲15%以上）
融資限度額	8,000万円
融資期間	1年～10年（据置期間2年以内）
上限利率（償還期間による）	年2.00%以内
その他	・2020年3月23日開始。・保証料率の利用者負担：0.00%（県が全額負担）。・借換え：熊本地震分について可能（熊本地震に関する、県の制度融資（SN4号、激甚、小規模おうえん地震）及び市町村の特別融資分）。
県【新型コロナウイルス感染症対策分】	
利用要件	直近1ヶ月の売上が前年同月比で減少または今後2ヶ月の売上見込みが前年同期比で減少
融資限度額	8,000万円
融資期間	1年～10年（据置期間1年以内）
上限利率（償還期間による）	年2.30%以内
	
最大で2億4千万円の借入れが可能（利子補給対象の借入上限額は8,000万円）	
県が保証料を全額補助	
<p>プラス 熊本市で事業を営んでいる中小企業者が「金融円滑化特別資金」を借入れる際に、熊本市が利子を3年間全額補給する（新規資金需要にかかる合計借入額8,000万円を上限）。 *借換えの場合、熊本地震分の借入れ残高は利子補給の対象とならない。</p> <p>（注）本支援制度の活用企業は、県の新型コロナウイルス感染症対応資金（新規）も活用できる。融資限度額3千万円。融資期間1年～10年（うち据置期間5年以内）。融資利率は3年以内・固定年1.40%以内、7年超・固定年1.90%以内など。県が当初3年間の利子補給（一部除く）。保証料は、国が全額か半額を補助。</p> <p>（出所）熊本県ホームページなどから筆者作成。</p>	

日本政策金融公庫による融資や、倒産などで融資が焦げ付いた際に返済を肩代わりする信用保証は、非常時で最も重要な公的支援の一つである。今回、信用保証協会が100%肩代わりするスキームが復活し、本来、企業が負担する保証料も国費で賄われる³⁶。

次に、緊急経済対策のために計上された2020年度第一次補正予算（4月20日閣議決定、同30日成立）である（表6、表7）。予算総額は25.7兆円であり、補正予算としては最大

³⁶ 民間金融機関は企業の廃業を回避できないと、取引先が減って自らの業績に大きく影響することになる。もちろん、むやみに融資を増やすと貸し倒れリスクを広げることになる。

級といえる。緊急経済対策は後でも講じられるが、感染収束までの「緊急支援フェイズ」、その後の「V字回復フェイズ」の二段階で構成される。関連支出を含めると、事業総額は約120兆円（後述の第二次補正とその関連支出も同規模）といわれ、この場合の主な内訳は、企業向けの資金繰り対策、税金・社会保険料の納付猶予関連である。

歳出	感染防止策と医療体制整備	1兆8,097億円	
	うち新型コロナ感染症対応地方創生臨時交付金	1兆円	
	雇用の維持と事業の継続	19兆4,905億円	
	うち特別定額給付金（全国民への一律10万円の給付）	12兆8,803億円	
	うち中小企業等の資金繰り対策	3兆8,316億円	
	うち持続化給付金	2兆3,176億円	
	観光・消費支援	1兆8,482億円	
	うち「Go To キャンペーン」事業	1兆6,794億円	
	サプライチェーン強化など	9,172億円	
	予備費	1兆5,000億円	
	その他	1,259億円	
	合計	25兆6,914億円	
	歳入	建設国債	2兆3,290億円
		赤字国債	23兆3,624億円
		合計	25兆6,914億円

（出所）財務省ホームページなどから筆者作成。

第一次補正予算の主な事業は特別定額給付金であり、生活支援を目的に、国民に一律10万円を給付する（表7）。その予算額は12.9兆円で補正予算の半分に及ぶ。これは、もともと減収後の月収が一定の基準を下回る世帯を対象を絞り、1世帯当たり30万円給付を4月7日に閣議決定したにもかかわらず、直後に国民1人当たり10万円に変更したことによる。閣議決定の予算案を組み替えて、再度決定するのは異例の事態となり、事業規模は一気に増えることになった。一律10万円は、国民民主党が提起していた事業であるが、自民党の一部や公明党も推奨し、首相を動かした。国の緊急事態宣言の対象地域の全国拡大が、一律給付の根拠にされたが、むしろ、給付・処理スピードと申請にかかる手間の大幅軽減がウリにされ、ウイルスとの戦いを乗り切るには国民の一体感が大切になる、という理由も登場した。

次に、持続化給付金である。これは収入が半分以上減少した企業を対象とし、中小企業等の法人（NPO法人も含む）には最大200万円、個人事業主など（フリーランスを含む）には最大100万円まで³⁷、それぞれの減収分が支給される。これまでにない特徴として現金給

³⁷ フリーランスとは、特定の企業や団体などに属さずに、仕事に応じて自由に契約したり、請け負ったりして、その対価で報酬を受け取る働き方をさす。

表7 国の主な緊急経済対策の一覧

	制度	概要	対象となる人	相談や申し込みの窓口	その他
家計に対する支援	特別定額給付金	1人一律10万円（世帯主にまとめて給付）	全ての国民（市町村の住民基本台帳登録者）	市区町村等	給付・処理スピードと申請にかかる手間の大幅軽減がウリにされる。しかし、国の対応の遅れが目立つといわれる。受付開始から1か月以上たった6月10日時点で、支給は対象者の4割弱にとどまる。
	子育て世帯への臨時特別給付金	児童手当対象児童1人につき1万円	児童手当を受給している世帯	市区町村	手続不要
	ひとり親世帯への給付金	対象のひとり親世帯に第1子5万円、第2子以降は1人当たり3万円支給。新型コロナウイルスの影響で収入の大幅減少があれば5万円の加算もある。	児童扶養手当支給世帯（ゼロ歳～中学生等）	市区町村	手続不要（特別定額給付金と違い、希望しない場合のみ申出書返送）
	住居確保給付金	勤務先をやむを得ない休業や自宅待機で収入が減り、賃貸住宅に住み続けられなくなる恐れがある人に家賃相当額を支給（原則3か月、最長9か月）。支給額は自治体や世帯人数で異なる。	左記	市区町村など	返済の必要なし。制度それ自体は2015年4月スタートで、失業者向けであった。今回、対象者が拡大され（派遣社員、フリーランスも対象）、支給要件も緩和され、算定方法も見直された（離職や卒業後2年以内、または勤務先の休業などやむをえない理由で収入が減少した時など）。
	国民健康保険料、介護保険料などの減免	収入が前年から3割以上減った家庭などの保険料軽減	左記	市区町村	国民年金保険料免除申請：収入が減少した人、かつ所得見込み額が免除基準相当まで減少する人
	困窮学生への給付金（学生支援緊急給付金）	住民税非課税世帯の学生などは最大20万円、それ以外は同10万円支給。	大学・高専・専門学校などでの修学が困難となっている学生	所属する大学などを通じて申請	生活費・学費に占めるアルバイト収入の割合が高い、新型コロナウイルスの影響でアルバイト収入が大幅に減少しているなどいくつかの要件を満たす必要がある。困窮学生にはその他の公的支援、大学ごとの拡充・新規支援も用意されており、最大月7万5,800円の給付型奨学金の支給、入学金や授業料の減免などがあげられる。
	緊急小口資金の貸し付け	一時的な資金が必要な世帯に最大20万円融資。無利子・保証人不要。条件次第で返済免除。	新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受け、休業などにより収入が減少した世帯	社会福祉協議会など	低所得世帯などを支援する、通常時の生活福祉資金貸付制度の対象を、新型コロナウイルスの影響による休業・失業で生活が困難な世帯にも拡充したもの。失業した人向けの総合支援資金との2種類がある。
総合支援資金の貸し付け	失業した世帯などの生活再建のため最大60万円融資（20万円を3回借りることができる）。無利子・保証人不要。条件次第で返済免除。	左記	社会福祉協議会など		
企業に対する支援	持続化給付金	収入が前年同月から半分以上減少した中小企業に最大200万円、個人事業主（フリーランスを含む）に最大100万円支給。今年創業した事業者も対象となった。	左記	相談はコールセンター（国の委託先）、申請サポート会場、申し込みはオンライン	給付額：前年の総売上（事業収入）－（前年同月比▲50%月の売上×12か月）。この給付金も支給の遅れが目立つ。給付業務をサービスデザイン推進協議会に委託した経緯が不透明で、大半が電通などに再委託され「中抜き」と批判される。
	雇用調整助成金（特例措置）	休業手当を支払った企業に、国が一定割合を助成する（国が定めた4～6月の緊急対応期間）。助成率：中小企業3分の2→5分の4、大企業2分の1→3分の2で、リーマン危機時の同水準に引き上げ。一人も解雇しなかった場合はさらに上乗せし10分の9（大企業4分の3、小規模事業10分の10）。	新型コロナウイルス感染症の影響を受ける事業主（正規、非正規を問わず全従業員を対象）	上限を1日当たり8,330円から1万5,000円に引き上げ（適及適用あり）。最終的に、解雇をせずに雇用維持に努めた中小企業には全額助成する。*都道府県労働局やハローワーク等。*最終的に9月末まで特例（拡充）措置の適用期間。	【通常時と新型コロナ第1次特例の違い】①売上高など経営指標の条件：最近3か月で前年同月比10%以上減少→最近1か月で5%以上減少。②対象の労働者：雇用保険に6か月以上加入→6か月未満や被保険者でない人にも対象拡大。③手続き：休業などの計画を事前提出→事後提出も認める（6月末まで）。申請書類も記載事項が約5割削減され、簡略化が図られる。支給限度日数：1年100日、3年150日→プラス緊急対応期間。
	家賃支援給付金	5月以降の売り上げが落ち込んだ中小企業等で法人は1か月当たり最大100万円、個人は同最大50万円、半年分を支給。	左記	相談はコールセンター（国の委託先）、申請サポート会場、申し込みはオンライン	給付の対象：いずれか1か月の売上が前年の同じ月と比較して50%以上減っている。あるいは、連続する3か月の売上の合計が前年の同じ期間の売上の合計と比較して30%以上減っている。
	資金繰り支援	経営が悪化した企業への支援策として、日本政策金融公庫などを通じた無利子・無担保の融資や大企業向け融資などを実施する。	中小企業等	金融機関など	
	税負担の減免・猶予	固定資産税と都市計画税が2021年度に減免される。適用条件：2～10月の任意に継続する3月の期間の事業収入が、①前年同期比30～50%未満減少の場合に2分の1軽減、②前年同期比50%以上減少の場合に全額免除。	新型コロナウイルスの影響で事業収入が大幅に減少している中小企業等	市区町村など	リーマン危機や東日本大震災の際にも、支払えない企業や、被災した企業の納税は先延ばしされたが、「収入の大幅減」のみを条件にして全国一律で支払いを猶予し、延滞税も免除するのは初めて。固定資産税は市町村の主要財源であるが、今回のその減免措置で発生する減収分は全て国費で補填し、市町村財政に影響が及ばないようにされる。その他、法人税や消費税などの納税猶予の特例もある。
家計・企業に対する支援	Go Toキャンペーン（Go Toトラベル）	旅行商品やイベントチケットの購入時に割引やポイントを付与（たとえば、旅行商品を買った人には半額相当のクーポン（1人当たり1泊上限2万円）を発行）。	全ての国民	旅行会社など	もともと開始時期の見極めが焦点になっており、「Go Toトラベル」は7月下旬にスタートしたが、感染者拡大の最中であつたことから、宿泊施設、国民のいずれもが手探りとなった。最大3,000億円と見積もられた事務委託費が問題視される。6月8日を期限とした委託先の公募がいったん中止となり、手続が遅れた。

（出所）厚労省、財務省、経産省、中小企業庁のホームページ、日本経済新聞2020年4月6日付、同4月8日付などから筆者作成。

付があげられる。具体的には、2020年1～12月のうち前年同月の売上高を50%以上下回った月の収入を12倍して年収換算し、前年の年収との差額を支給する。8月6日までに約316万件の申請が受け付けられ、294万件に対して、約3.8兆円が支給されている（経済産業省調べ）。

なお、持続化給付金は、後述の第二次補正予算の成立後、予備費から1.1兆円の支出が決定された際に、9,150億円が充当されることになる。岩手日報2020年8月8日付は、「これまでの申請ペースから計算するとさらに80万件程度の支給が必要になるため早期に予算措置した形。だが、異例の巨額予備費の使用でもあり、給付金の支出が適切に行われているかどうかチェック体制も課題となりそうだ」と報じる。

次に、国が1.7兆円を投入する消費喚起策である「Go To キャンペーン」（「Go To 事業」）である。それは感染症の影響で経営が悪化した業種を支援するもので、その一つに大半の予算が充当される「Go To トラベル」がある。国は利用者の負担の半額を支援し、宿泊旅行は上限1人1泊2万円、日帰り旅行は上限1人1万円である。国の支援額の7割は宿泊や移動費の割引に充当され、残りの3割は旅行先の登録店舗のみで利用できるクーポンが配布される。実施期間は原則、最長で2021年1月末までである（予算がなくなり次第終了）。

「Go To トラベル」は当初予定の8月から前倒しして、2020年7月下旬にスタートしたが、開始時は感染者拡大の最中であったことから、宿泊施設、国民のいずれもが手探りとなった。この事業に参加登録する宿泊施設には、感染防止策の徹底が義務づけられているが、検査を担当する国交省部局でどこまで担えるのかが懸念される。また、開始直前に東京都発着や東京在住者は旅行支援の対象から外されるが、旅行手続き上徹底できるのかも疑問視される。

次に、既存制度が拡充された雇用調整助成金（第一次と後述の第二次の補正予算等計1.6兆円）である（表4、表7）³⁸。企業が、業績が悪化して従業員を休ませる場合、従業員に休業手当（賃金の60%以上）を支払う義務があるが、この分を助成金で補うことで、解雇を防ごうとする狙いがある。当初、4月1日～6月30日の緊急対応期間とし拡充策（特例）が講じられ、後に9月末まで延長される。休業する小規模企業が従業員に支払う休業手当について、解雇等をせずに雇用を維持する場合は、雇用調整助成金で全額が補助される（後に中小企業に拡大適用）。国は助成率を全額水準に上げることで小規模企業が休業手当を100%支給しやすくし、従業員の生活費が足りなくならないよう促す。雇用調整助成金を受けるには、自己負担が生じ、これが重大なハードルとなっていた。これにより雇用の維持が促される。2020年8月14日時点で8,615億円の支給、69.6万件の支給決定（80.7万件申請）である³⁹。

国から地方自治体に対して1兆円が交付される地方創生臨時交付金は後述するとし、その他に、特徴的な対策を整理しておく。生活福祉資金貸付制度は既存の公的支援であるが、

³⁸ 厚労省のホームページでは、雇用調整助成金は新型コロナの影響により、「事業活動の縮小」を余儀なくされた場合に、従業員の雇用維持を図るために、「労使間の協定」に基づき、「雇用調整（休業）」を実施する事業主に対して、休業手当などの一部が助成される

（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html#abstract 2020年7月31日最終閲覧）。この助成金は2020年度補正予算に加えて労働保険特別会計でも措置されている。

³⁹ 独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページ・国際比較統計；雇用調整助成金申請状況欄（<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/ff12.html> 最終閲覧8月31日）。

その一つに緊急小口資金がある。受け付けを開始した 2020 年 3 月 25 日～7 月 18 日で、申請件数は約 57.9 万件と膨大な規模に達している。申請総額は約 1,045 億円となり、リーマン危機時の影響が大きかった 2009 年度の約 80 倍に上る(山陽新聞 2020 年 7 月 25 日付)。国はコロナ対応の特例として、貸付の対象世帯を低所得世帯以外に拡大し、返済期限も従来の 1 年以内から 2 年以内に延長している。そして、所得減少が続く住民税非課税世帯については返済を免除する方針である。生活福祉資金貸付制度のもう一つのタイプである総合支援資金も 2020 年 7 月 18 日時点で 20 万件以上の申請で、困窮に陥り、生活を維持できない人が多いのは明らかである。いずれの制度も手続きは他に比して容易である。

緊急小口資金は申請が殺到しており、その件数もリーマン危機の影響が大きかった 2009 年度(約 1.6 万件)、東日本大震災時の 2011 年度(約 6.8 万件)とは比較にならないほど多い。今回、特例として対象を拡大しており、貸付額の上限を倍増したり、返済免除にもなりうるといったことが関係している。受付期間は 7 月末から 9 月末まで延長されたが、さらなる延長が必要かもしれない。ただし、緊急小口資金は、阪神・淡路大震災時、東日本大震災時のいずれにおいても貸出額の多くが未返済となっている。回収できても 1 件当たりが少額なため、かかるコストに見合わないのが実情である⁴⁰。返済条件を緩和して、一部には最初から給付することにすればよいのではないだろうか。

さらに、既存の制度としては、失業して生活に困り、家賃が支払えなくなった人に対して、家賃を補助する「住居確保給付金」があり、今回、コロナ禍に対応すべく制度が拡充されている。もともとは生活保護に至る手前のセイフティネットを担う生活困窮者自立支援制度の一環である。世帯ごとの収入額、資産額がいずれも一定の基準を下回った場合に受けられ、地域ごとでその基準額は異なる⁴¹。この給付金は社宅や寮も対象となる。それらに住む労働者が解雇や雇い止めにより、仕事に加えて住居も同時に失わないようにする。こうした低所得世帯の自立支援を目的としながら、国が特例的に対応している状況は災害時にもみられ、このことからコロナ禍の長期化に伴う持続的支援のための抜本的な見直しが示唆される。

なお、特別定額給付金の導入決定直前の時点(1 世帯 30 万円で算出)であるが、国は 2020 年 4 月 15 日に、事業規模 108 兆円の緊急経済対策が 1 年間の GDP を最大で 3.8%押し上げるとの試算を示した(日本経済新聞 2020 年 4 月 16 日付)。コロナ禍の GDP への影響が年率 20%減ということであれば、緊急経済対策の事業規模が 100 兆円台となる、というのはそれなりに合理的な理由となる。

2) 2020 年度第二次補正予算など

2020 年度第二次補正予算(6 月 12 日成立)の主な内容は表 8 のとおりである⁴²。中小企業の資金繰り対応の強化に加えて、雇用調整助成金をはじめいくつかの給付金等が先進国

⁴⁰ 岩手日報 2020 年 8 月 14 日付。

⁴¹ 山陽新聞 2020 年 7 月 15 日付によれば、「4～5 月の支給決定は約 2 万 8 千件と 2018 年度 1 年分の約 7 倍に相当する」。熊本日日新聞 2020 年 8 月 19 日付によれば、「6 月は約 3 万 5 千件と過去最多。リーマン・ショック後の 2010 年度 1 年分の 3 万 7151 件に迫る」。

⁴² 内閣府は第二次補正予算案について、物価変動の影響を除いた実質で国内総生産(GDP)を 2.0%程度押し上げる効果があるとの試算を示した。また、2019 年末に策定した経済対策のうち 2020 年度以降に効果が出るものや、4 月に成立した第一次補正予算を合わせたプラス効果は 6.4%程度とした(山陽新聞 2020 年 6 月 5 日付)。

のなかで、制度の違いを考慮しても、トップクラスの手厚い規模となっている⁴³。

歳出	雇用調整助成金の拡充	4,519億円	
	資金繰り対応の強化	11兆6,390億円	
	うち中小・小規模事業者向けの融資	8兆8,174億円	
	家賃支援給付金の創設	2兆0,242億円	
	医療提供体制等の強化	2兆9,892億円	
	うち新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金	2兆2,370億円	
	予備費	10兆円	
	その他	4兆8,070億円	
	うち新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	2兆円	
	うち持続化給付金の対応強化	1兆9,400億円	
	合計	31兆9,114億円	
	歳入	建設国債	9兆2,990億円
		赤字国債	22兆6,124億円
		合計	31兆9,114億円

(出所) 財務省ホームページなどから筆者作成。

①医療体制の拡充のために、厚労省は、都道府県が患者受け入れのための病床確保、設備整備、医師等の派遣などに使える 2 兆 2,370 億円の緊急包括支援交付金を盛り込んだ。重症や中等症の患者を専用で受け入れる「重点医療機関」を都道府県が指定し、患者の発生に備えて病棟を空けておいても経営が悪化しないように、交付金で収入を補填できるようにした。これは補償金の性格を持ち、空床 1 床につき 1 日当たり ICU 約 30 万円、HCU 約 21 万円、その他の病床約 5 万円で、一般医療機関にも支払われ、制度の拡充が図られている。

②売り上げ急減のテナントを対象とする家賃支援給付金である。給付対象かどうかは 2020 年 5～12 月の売上高により、次のいずれかを満たすことが条件である。ア) いずれかの月で前年同月比で 5 割以上減る。イ) 連続する 3 カ月で前年同期比で 3 割以上減る。給付金の水準は、賃料の 2/3 補助、6 カ月分、月額の上限は原則、法人 50 万円、個人 25 万円であり、複数店舗の所有者らは上限が法人 100 万円、個人 50 万円である (最大 600 万円)。

③新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が第一次補正の 1 兆円に続いて、2

⁴³ 日本経済新聞 2020 年 6 月 19 日付は、国が新型コロナ対策として二度編成した 2020 年度補正予算について、「一月に成立した 19 年度補正予算に計上した既存事業をコロナ対策として衣替えした例が目立つ。政策目的が変わった予算もある。補正予算の成立を急ぐあまり、事業の選別が甘くなりやすい」と批判する。

兆円の増額となっている。これは新型コロナ対策に取り組む自治体向けであり、国は使い勝手のよい補助金を出し、自治体に地域の事情にあわせて対応してもらおう⁴⁴。今次の補正で全て単独事業向けとなった2兆円の配分は、家賃支援・雇用維持（休業協力金、交通機関や旅館、ホテルの経営支援など）に1兆円程度、地域経済の活性化（イベントの再開支援、テレワーク導入支援など、感染予防を徹底する「新しい生活様式」への対応）に1兆円程度である⁴⁵。家賃支援・雇用維持分は人口、事業所数、感染者数などから算定され、感染者が多い首都圏をはじめ都市部の自治体に手厚く配分される。また、地域経済活性化分は人口、財政力、高齢者比率などから算定され、地方の自治体に重点配分される。配分の上限を意味する交付限度額では、都道府県分は8,750億円、市町村分は1兆750億円で、前者のうち大阪府が最大の496億円、山梨県が最小の106億円である。

④持続化給付金の拡充であり、一例をあげれば、2020年1～3月に創業した事業者で、いずれかの月の売り上げが1～3月の平均より50%以上減少した事業者が給付対象に加えられる。

⑤企業を通じた雇用調整助成金（特例）の上限が1人当たり日額15,000円に引き上げられた（4月1日～9月30日の休業手当が助成の対象）。また、この点に加えて、労働者のセーフティネットを強化する。すなわち、「助成率の適用条件の緩和で、手続きの煩雑さなどから申請を諦めていた小規模事業者でも利用しやすくしたのが特徴である」。「雇調金は通常、中小企業、大企業という区分だけだが、新型コロナ特例で小規模事業者という区分が設けられた。雇っている労働者がおおよそ20人以下の零細企業や個人事業主を指す」。「小規模事業者の助成額は『実際に払った休業手当×助成率』と『日額上限×社員の休業延べ日数』を比べて低い方が支給される。重要なのは『実際に払った休業手当』が基準である点。中小・大企業の場合は『平均賃金額』に助成率を掛ける。平均賃金額を出すには前年度の賃金総額、雇用保険被保険者数、年間所定労働日数といったデータが必要だが、実際に払った休業手当であればさほど手間はかからないとみられる（日本経済新聞2020年7月4日付）。

⑥自らハローワークに申請して受給できる新型コロナ対応休業支援金も創設された（表4）⁴⁶。これは、勤務先から休業を求められたにもかかわらず、休業手当をもらえない労働者向けの給付金であり、7月中旬から郵送での申請受け付けがスタートした。対象は、勤務先の指示を受けて休業した中小企業の労働者（非正規労働者、外国人なども含む）で、月額上限33万円、休業前賃金の80%を休業日数に応じて支給される（適用期間4月分～9月分）。

⑦国から困窮学生への給付金（学生支援緊急給付金）もあげられる。原則として、アルバイト収入が半分以下になり、経済的影響を受けた学生に10万円を給付し、そのうち住民税非課税世帯の学生にはさらに10万円を支給する。国は既に2020年4月スタートの新たな

⁴⁴ 地方創生臨時交付金制度要綱では、本交付金の目的は、「新型コロナウイルスの感染拡大の防止や感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応、『新しい生活様式』を踏まえた地域経済の活性化等への対応を通じた地方創生を図ること」と記載されている（2020年6月24日改正時）。

⁴⁵ 首相官邸ホームページ・内閣府地方創生推進事務局欄における地方創生臨時交付金制度要綱など（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/jimurenraku.html> 2020年7月31日最終閲覧）。

⁴⁶ 岩手日報2020年6月14日付は、「創設の背景には、労働者を休ませた企業が雇用調整助成金を利用せず、休業手当が支払われないケースが相次いだことにある。申請手続きの煩わしさや手持ちの資金の少なさから支払いを避けたとみられ、直接給付する制度を求める声が上がっていた」と報じる。

高等教育の修学支援制度や貸与型奨学金で家計急変にも対応している。国は、感染拡大を受け、独自に授業料減免を実施する大学や短大などに助成金を出している。これも経済的に困窮する学生の学業継続を支援しようとするものである。国が一定の基準を示し、大学などが減免の対象や金額を決める。

国の困窮学生向けの給付金に加えて、県や大学も学生向けに緊急給付型奨学金や授業料納付の延期などの支援策を用意した。また、オンライン授業の環境整備を目的に、私立大学を中心に学生に現金給付を行うケースもあった。全国大学生生活協同組合連合会の調査（4月20日～30日にインターネットで実施）は3.5万件を超える回答を得て、経済状況が「非常に不安」、「不安」が合計67.7%を占め、アルバイト収入が「大きく減少」、「減少」が半数を超えたことを明らかにした⁴⁷。

困窮学生への給付金を巡っては、国や大学などは遅ればせながら実態を把握し、困窮する学生が安心して学業を継続できる環境整備に注力した。既存の奨学金の拡充といっても、既存制度（日本学生支援機構の貸与型・給付型奨学金等）に問題があれば、別の議論を要するが、今回、さまざまなスタイルで対応し、多くの学生を対象にできたことは積極的に評価される。他方、今回の授業料等での減免枠の拡大により、いわば潜在的な困窮学生（困窮世帯）が顕在化した実態があり、また、多くの学生にとっては返済に不安を抱えている状況もある。やはり、経済的理由による中退者が増えるようなことになれば、若年者の高い失業率を悪化させることは間違いなく、経済支援に加えて、メンタル面を含め寄り添い型の支援も必要になってこよう。

その他の給付金等をあげると、患者に接する医療従事者等を対象に、慰労金として最大20万円が支給される。この慰労金は危険手当の性格を持つようだが、介護従事者にも支払われる。児童扶養手当受給世帯などのひとり親世帯に対する臨時給付金として5万円が給付され、第2子以降は3万円を加算される。

2020年度第一次、第二次補正予算には計11.5兆円におよぶ巨額の予備費が計上されている。それは執行のスピード化は図れるが、財政民主主義や効率的な執行の観点からは消極的な評価にならざるを得ない。予備費は例外的な扱いで、災害など不測の事態に備える資金で、使い道を定めずに予算に計上できるが、これほど大規模な金額を、国会審議を経ずに自由に使う事態は想定していない。

なお、2019年度補正予算から重点が置かれている中小企業の資金繰り対応では、利用希望者の多さを反映した実質無利子・無担保融資の拡充がかなりの比重を占める。また、長期戦に備えて、財務強化につながる資本金も盛り込まれた。借り入れの一部が資本と認められる「劣後ローン」や官民連携ファンドを通じた優先株の引き受けなどにいわゆる「真水」⁴⁸以外を含めて12兆円が充てられた。資金繰り支援は第一次と第二次の補正を合わせると140兆円規模になるともいわれる（二次分94.5兆円）。

最後に、国の緊急経済対策に対応した地方自治体の動向を、各自治体のホームページや地

⁴⁷ 全国大学生生活協同組合連合会ホームページ・「緊急！大学生・院生向けアンケート」大学生結果速報（2020年5月1日）（https://www.univcoop.or.jp/covid19/enquete/pdf/link_pdf01.pdf 2020年7月1日最終閲覧）。

⁴⁸ 経済対策は国による一般会計支出のほか、財政投融资、地方自治体や企業の負担、金融機関の融資などを含み、このうち国による直接の財政支出を「真水」と呼ぶ。

元紙などから整理して例示しておく。ここでは東日本大震災、西日本豪雨、熊本地震など大災害を経験した自治体を中心にする。

国の第二次補正を受けて岡山県は、医療関連では、ア) 患者に対応した医療従事者らに最大 20 万円を支給する慰労金 (125 億円)、イ) 医療機関や介護施設などが行う感染防止対策の支援 (74 億円)、ウ) 患者を優先的に受け入れる重点医療機関の設備や体制の整備に向けた支援 (43 億円) などを措置した。次に、事業継続特別支援金は、2020 年のいずれかの月の売上高が前年比半減するなどした従業員 21 人以上の県内事業者を対象にして、従業員 (被保険者) 一人当たり 2 万円、最大 1,000 万円を給付する。次に、市町村との関係でいえば、県が感染拡大で影響を受けた企業を支援するため、県内市町村に交付金 25 億円を配分した (岡山市の 8 億 3,900 万円から新庄村の 300 万円まで)。企業への助成金の上乗せ、飲食クーポン発行、宿泊施設の利用促進などを想定する。市町村が独自に行う支援金にも活用できる。算定根拠は各市町村の事業所数を基本にし、財政力を勘案した。財源には、国から受ける地方創生臨時交付金の約 60 億が充当される (山陽新聞 2020 年 5 月 21 日付)。

熊本県は、国の持続化給付金の対象となっていない、売上げの減少幅が前年同月比で 30 ~50%未滿の事業者にも支援金 (法人 20 万円、個人 10 万円) を支給する。

熊本市は独自の家賃補助制度 (拡充版) を導入した。これは、スーパーマーケットや美容室、障害児通所支援事業所など幅広い業種も対象とし、県の休業要請対象外でも、国の緊急事態宣言に伴い自主的に休業や時間短縮営業をした店舗を含める特徴がある。1 カ月の家賃 (上限額 35 万円) の 8 割が補助される (補助上限 28 万円)。

山形県は、雇用調整助成金の中小企業の負担が半年間ゼロになるよう県独自に補助する。

宮城県は、新型コロナの影響により離職を余儀なくされた者の早期再就職を促進するために、正社員として受け入れた企業に正社員雇用奨励金を支給する (中小企業や個人事業主には 1 人当たり 45 万円、それ以外には 20 万円)。この他にも県は中小企業向けにさまざまな支援策を講じており、特徴的である。

岡山市は、新型コロナの影響で職を失ったり、収入が減ったりして住む場所を失った市内の在住・在勤者に向け、市営住宅を無償で貸し出す取り組みを始めた。

岡山県奈義町は町民全員に 1 人当たり 1 万円を給付し、65 歳以上には 5 千円を上乗せする。先立って、1 人 5 千円を給付していたので、65 歳以上の町民は 2 万円を受け取る。同高梁市は全市民に、市内の飲食店や小売店などで利用できる 5 千円分の商品券を配布する。県内市町村では国の子育て世帯への臨時特別給付金とは別に、現金給付を追加するケースが目立つ。

岩手県陸前高田市は、市外で離れて暮らす大学生等を持つひとり親世帯に、学生 1 人当たり 3 万円を支給する。対象となる学生は約 100 人と見込まれており、被災地の実状をあらわすような高い水準である (岩手日報 2020 年 5 月 2 日付)。同市は小さな子どもを持つひとり親世帯にも独自の現金給付を行っている。同滝沢市、宮古市などのように、経済支援策として大学生等に現金給付を行うケースもある。アルバイト収入の減少やオンライン授業による修学環境の変化に対応しようとするものである。

岩手県洋野町は町内の漁業協同組合や漁協内の生産部、実行部会など合計 12 団体に対して、交付金を配分した。財源は地方創生臨時交付金である。県内の沿岸市町村では大槌町の

ように、個人漁業者への直接現金給付など個人単位の支援もあり、独自性がみられる。被災地の基幹産業である漁業に支援の重点が置かれている。

東京都は休業協力金を二度にわたって支給している（2020年7月下旬時点）。都が三度目の支給に慎重になるなか、豊島区は独自方針を出しており、ホストクラブでクラスターが起きた場合、その店が要請を受けて10日以上休業すれば50万円の協力金を給付する（改正特措法外で法的根拠がない任意の要請でも効果があると判断）。都は区への協力に前向きで、ある意味で都と区の連携で、自治体自身の知恵がみられる。他方で、これは改正特措法が使いにくいことを意味する。

岩手県は休業要請に全面協力した中小企業に、協力金として一律10万円を支払う。また、売上げが半減した、あるいは連続3カ月間の売上げの合計が30%以上減少した小売業者、飲食業者などに家賃を補助する独自支援策（3カ月分、1/2補助＝県と市町村各1/4、上限30万円）も講じた。県内の沿岸市町村は、売上げが減少した企業（業種）に現金給付する事業継続支援金を採用している。

他の都道府県、市町村の支援策もホームページ等でチェックすると、都道府県、市町村は仕事・生活あるいは個人・企業への公的支援を最大限に打ち出す様相を呈する⁴⁹。支援策の主な特徴としては、国の持続化給付金の対象外となった事業者への支援、休業協力金、家賃支援の上乗せなど国の制度の補完（要件緩和）であるとか、県や市町村の純粋な独自型の事業、共同型の事業などもある。具体的には、地元住民限定で宿泊施設の宿泊料が割引となるクーポンの発行が典型といえる。商品券であれば、その引換券を全世帯に配り、住民の入手の手間を省いた市町村もあり、消費喚起による地域経済の下支えを狙っている。宮城県や宮古市は東日本大震災時と同様に、中小企業（産業振興）向けの支援に重点を置いている。こうした事業の財源は、主に国からの地方創生臨時交付金や各自治体の財政調整基金である。その他には感染拡大を理由としたイベント等の中止により捻出できた財源、特別職の賞与等のカット分、寄付金、その他の基金などがあげられる。ただし、今後の財源捻出が厳しい自治体が少なくなく、そのための行財政改革を断行せざるを得ないかもしれない。

4. 国の主な経済対策の評価

本節ではこれまでの事実関係の確認を中心とした展開から、政策的な評価・示唆にまで踏み込んでおく。

（1）全般的な評価

新型コロナを巡る、国の感染症対策と経済対策のバランスに関する政策的評価は、行動計画、予算の規模や内容、法制度や規制の強化・緩和、事業実施のタイミング、疫学的・経済的効果など、いくらかの視点、指標によって可能になる。そのうえで、評価にあたって、最も注意を払う必要があったのは、人の移動を活発にさせる消費喚起策では感染拡大につながってしまうおそれがあるので、当面、個人の生活、企業そのものを存続させ、突然の倒産、廃業をできるだけ抑制することである。これには国は緊急経済対策において、とくに量的な側面から応えようとしている。その規模は「真水」でも、先進国のなかでトップクラスとい

⁴⁹ 熊本日日新聞 2020年5月24日付では熊本県および県内市町村の独自支援策の一覧が掲載されている。2020年7月中旬時点で感染者ゼロであった岩手県でも他の多くの県と同水準の対策を講じている。

える。その最大の特徴は、中小企業等の新たな資金繰り対策に加えて、減収対策といえるような、休業手当と生活支援の現金給付で、企業や個人に対する直接的な公的支援である。

経済・社会は危機に直面すると、構造的な弱点が露呈するが、コロナ禍ではそれらの損失の規模が、過去の大災害とは比較にならないほど甚大であり、直近で経験したことがない未曾有の感染症の流行なので、国の対策は、結局「走りながら見直される」しかないのが、これまでの状況である。したがって、グローバル、ローカルの実態を把握する必要がある。また、国には新型コロナ対策に戦略性、一貫性は必要であろうが、2020年7月時点では結果オーライが受容され、それらはクリアにみえないといわざるを得ない。しかし、戦略性や一貫性がないからといって強く批判するのはあまりに酷であろう。先進諸国をみれば、それらが一貫しているようなアメリカでも、世界最多の感染者数、死者数である。

こうしたなか、まず現金給付に踏み切ったことは非常に大きな意義をもつ。これまでの大災害では、平時の財政とくに補助金中心の措置の特例、応用の範囲にとどまっており、そのことに対する批判は強かったが、今回、かなり転換されたことは明らかである。ただし、財政的には、国にせよ、自治体で最も財源が豊かな東京都にせよ、負担があまりに大きいことを認識したに違いない。他方、全然変わらないのは、各種給付金が対象者の手元に届くスピードである。提出書類のボリュームや厳格なチェック主義をはじめ、さまざま点で従来から指摘されてきた課題が浮かび上がる。一刻を争うスピード対応が求められる場面では、支給後に適切に執行されているかをチェックして、著しく不適切であれば厳罰を検討すればよいのではないか。

国の緊急経済対策の柱になった中小企業等の資金繰り対策において、企業は危機を乗り越えるために融資を受けても、従業員に給料を支払わないことは十分にありうる。したがって、国による緊急支援策は、従業員を雇用し続けることを条件にして手厚くすることはベストな選択である。人手不足の時代に簡単に人員削減できないなかでの支援にはより大きな意義がある。批判を受けてから動き出したことは消極的に評価せざるを得ないが、フリーランスや非正規労働者にも、緊急対策として給付金支給を含めいくつかの支援策を講じたことは積極的に評価されてよい。

日本経済新聞 2020年5月26日付は、「首相は3月下旬、民間金融機関でも無利子融資ができるようにすると表明したが、利子補給の財源となる予算の成立などを経て実現したのは5月になってからだ」と鋭く指摘している。緊急融資は申し込みが殺到して、マンパワー不足で処理が追い付かない状況である。国の緊急経済対策の規模は、中小企業等の資金繰り支援を中心に、リーマン危機時、東日本大震災時（原発事故対応分を除く）とは比較にならないほど大きいし、今後さらに膨らむ⁵⁰。

企業が最も望むのは現金給付であり、官民の金融機関による実質無利子・無担保の融資（信用保証協会による100%保証）は、企業の事業継続にとって大きなインパクトになったとはいえ、無利子でも融資は借金である。東日本大震災をはじめ近年の大災害の被災地では再建に伴う借入金の返済がスタートしたばかりの企業が少なくなく、大打撃となっている。

50 河北新報 2020年6月20日付は、「仙台商工会議所は売り上げの下落幅が基準に満たない事業者に実質無利子、無担保の融資制度の利用を促す。小規模企業向け経営改善資金（マル経融資）のコロナ枠には、2カ月間で120件の申請があった。通常のマル経融資申請の3倍以上のペースだ」と報じる。

そのなかには岩手や宮城の沿岸市町村のように、台風被害も受け、二重、三重の被災企業（事業主）もいる。岩手を含め令和元年東日本台風の被災者には、仮設暮らしの事業主もいる。

中小企業等への支援は、公的支援に加えて、①金融機関による資金繰り支援、②新たに創設される官民ファンドによる資本注入策である。ただし、いずれにも公的資金が入っている。②は、返済が必要な融資だけでなく、出資による支援を求める要望が増えていたことによる。中長期的には、融資レベルから資本注入に移行していくことになる。無利子・無担保の緊急融資だけでなく、既往の借入金の返済猶予や税・社会保険料の減免や納付猶予など、ありとあらゆる支出への配慮が必要になる。近年の多くの大災害からの再建途上で、二重、三重のローンを抱える企業がある一方で、ローンができない企業がある。既に借金していると、金融機関も融資に応えないケースがある。各種の支援策に申請が殺到するなか、そのような企業への寄り添い型の支援も求められる。

（２）特別定額給付金

2020年度第一次補正予算では特別定額給付金が創設されたが、過去の現金給付としてはリーマン危機後の景気対策として、1人当たり1万2千円の定額給付金を2兆円規模で実施したことがある（65歳以上と18歳以下には8千円を上乗せ）。特別定額給付金の特徴は、給付の対象の線引きや申請の手続きをほぼ不要にし、迅速な給付の条件を整えた点にある。また、先進国の新型コロナ対策のなかではやや異色の制度である⁵¹。定額給付金は、家計の資金繰りを一時的に支える効果は見込めるものの、多くの人が貯蓄に回すと批判されるが、今回、消費の喚起策として創設されたわけではない。なお、高所得者も給付対象となるが、誰であろうと、申請段階で辞退できる。

むしろ、ここでの論点は、当初の採用された、対象を絞ったうえでの1世帯当たり30万円給付との違いである。結論からいえば、この現金給付は複雑で、国民からわかりにくいことである。具体的には、給付の線引きラインの「住民税非課税水準」が議論の対象となった。非課税水準に該当する年収目安は一律には示せず、該当するかどうかの年収要件は家族構成や働き方（職業）、それらにかかる控除や経費によって異なり、また、自己申告での手続きとされたので、かなりの困難が付きまとう。メディア、専門家なども早々に給付対象の線引きが難しいと指摘した。実態からいえば、非課税か課税かよりも、収入の減少に加えて、食べ物の偏りが大きくなったり、心身のストレスが増えたりして生活が厳しくなっている国民の層が厚くなり、給付対象の限定（一部）では説得力を持たない状況が生じている。したがって、1人10万円は必ずしも消極的に評価されるものではない。

他方、今回は重要な点が改めて示唆された。すなわち、社会保障等での給付要件の設定は、個人・世帯や労働者・雇用の多様化に 대응することが一層難しくなり、大きな課題になってくる。対象を絞ったうえでの1世帯30万円は世帯主の月収（収入減少）を基準にしていたが、日本経済新聞2020年4月10日付では、「共働きが主流になった時代に『世帯主』というモノサシだけで判定する仕組みでは、苦境に陥っているのに、公的支援の手が届かない人が出てくる可能性がある」と鋭く指摘されている。この類の給付では、世帯主の月収にせよ、非

⁵¹ 鶴（2020）は、一人10万円の給付金が最善だったと考える経済学者はおそらく少ないと整理したうえで、自身も『一律的』政策もターゲティングの観点から避けるべき」と述べる。

課税世帯にせよ、あるいは困窮世帯という言葉を用いようが、対象を巡る議論が喧々諤々と続く。また、どのような対象範囲でも不平不満が生じ、わずかな違いで対象外になることでよいのかと問題提起されることになる。

最後に、市町村サイドからアプローチする。1世帯30万円の場合は希望者が自己申告することになっており、それはそれで窓口である市町村の大きな事務負担となるが、今回の特別定額給付金の場合、事務上は世帯単位での給付とはいえ、4倍超の給付対象となり、それに各人向けの作業が加わる。国の突然の政策変更によって、市町村が多大な負担（執行コスト）を抱え込む結果となり、国との関係を象徴するようなケースとなった。そして、迅速な給付が必須であったにもかかわらず、8月中旬に全国で支給完了するかどうかという状況になりそうである。こうして制度導入のウリは批判されることになる。

（3）持続化給付金

次に、持続化給付金である。この給付金は、売り上げが前年同月と比べて50%以上減った中小企業等に対して給付され、制度創設後に、創業間もない事業者も対象に含める追加措置が講じられた⁵²。この給付金は従来の補助事業と違い、自己負担を一切求められることはないが、給付の基準がなぜ売り上げの50%以上減少なのか、というクエスチョンが提起される。また、業態によって利益率はかなり異なるので、実態にどれほど合っているのか、給付金の対象範囲にどうしても不満の声があがる。逆に、手続き面では、中小企業庁は、新型コロナの影響による減収の有無は「申請者個人の判断」として基準を示しておらず、迅速な給付に重点を置いた結果であると読み取れる。2020年に創業した事業者は当初、給付の対象外のため、経産省が主に小規模事業者を対象とした、既存制度の「持続化補助金」の利用がありえたが、持続化給付金の存在感は圧倒的に大きく、企業からの要望が受け入れられることになった⁵³。

持続化給付金をはじめ、今回、クローズアップされたのが、フリーランスの存在と規模である。彼ら・彼女らを含め個人事業主に最大100万円を給付したのは、先進諸国のなかでレアケースであり、積極的に評価されるべきである。同時に、国がその多様な実態（職種、業種、労働契約、就労状況、売上状況など）を把握していない、したがって、それへの影響も把握できていないことが露呈された。会社員と違い、フリーランスには休業手当や失業手当といったセーフティネットがない。彼ら・彼女らは自営業者であるから、事業リスクがあるのは当然であるが、今回は個人が背負えるリスクを明らかに超えているとすれば、何らかの救済措置が講じられるべきである。

こうした制度創設により、売り上げが大幅に減少し、資金繰りが苦しくなった中小企業等の多くは、持続化給付金と、実質無利子・無担保の政府系ないし民間の融資制度などを利用すれば、手持ちの資金をかなり補填することができるようになった。こうしたなか、持続化給付金は画期的な支援として高い評価があることから、企業の厳しい経営が長期化するの

⁵² 2020年に創業した企業は、確定申告書など税務上の書類で収入を証明できない。したがって、対象企業は、毎月の収入を証明する資料を税理士などの第三者の署名付きで用意することになる。

⁵³ 既存制度で地震・豪雨災害時にも活用できた、「小規模事業者持続化補助金」は今回新型コロナ特別対応型として創設されており、小規模事業者やNPO法人などに補助上限100万円、補助率2/3または3/4以内となっている。数次にわたって申し込みが受け付けされている。

であれば、再給付が大きな論点となる⁵⁴。なお、もともと国は、持続化給付金は賃料の支払いにも充てられるとの立場であったが、この点も企業等からの要望により、後述のように、別途新たな制度が設けられることになった。

（４）雇用調整助成金

次に、雇用調整助成金である。この助成金は既存の制度であり、雇用保険の一部であるが、今回、特例で拡充されており、国が労働者等の声を吸い上げ、「走りながら見直し」している典型となっている⁵⁵。給付対象は、事業主および、正規、非正規を問わず全従業員である。非正規労働者やフリーランスは仕事を休めば、その分収入が減る。とくに非正規は正規（正社員）よりも収入が少なく、正規と同じ割合を補償しても、生活へのダメージが大きい。この類の助成金等では、大企業と小企業、正規と非正規などの格差が生じる。新型コロナウイルスの影響は非正規労働者へのセーフティネットの不十分さを露呈したことから、制度の見直しが求められた。

雇用調整助成金は 1975 年度の創設であるが、大手製造業が想定されており、抜本的な雇用調整ではなく、休業などにより切り抜けようとする企業のためにある。国が経済・景気対策において雇用を守るという場合、経済理論からアプローチすれば、労働者が衰退産業から有望産業へと移ることを妨げないようにして、景気回復にできるだけ寄与することが主張される。その政策的背景としては、本来なら市場から退出すべき企業（いわゆるゾンビ企業）まで救済されることがないようにする。しかし、コロナ禍では労働者が新しい仕事と雇用先を探すことは至難の業である。企業が、コロナ禍に順応するような業態転換のなかで、休業者を吸収していくことも容易ではない。この文脈では、失業者が多くなれば、転職のための就業支援や職業訓練のプログラムが必要になってくる。

手続き面では、もともと不正受給の防止に備えて申請が煩雑になっていたことがあげられる。迅速な給付を重視すれば、事前チェックを厳格にするのではなく、とにかく雇用を維持してもらう方が効果的であろう。今回の危機は企業の放漫経営が原因ではないので、事後チェックでよいのではないか。こうした点は他の給付金等とあわせて後述する。

最後に、財源の不足と調達が大きな課題となってくる。雇用調整助成金は事業主の負担となる社会保険料（いわゆる雇用保険二事業）を財源とし、雇用安定資金等とは取り崩し・繰り入れの関係となり、今回の特例措置を延長する場合の財源捻出が厳しくなることが懸念される。国の税金投入を増やしてでも、支援を維持すべきか、あるいは段階的縮減かといったことが論点となる。

特例で 1 万 5 千円に拡充した分の財源であれば、中小企業向けは国の一般会計から拠出（2020 年度第二次補正予算）となる。「大企業向けは、高齢者らを積極的に雇う企業への助成や、働き手のキャリア形成支援に必要な資金を給付する『雇用保険二事業』の積立金（雇

⁵⁴ 山陽新聞 2020 年 9 月 1 日付の岡山県商工会連合会会長へのインタビューでは、行政にどのような支援を求めるかという質問に対して、「一番は持続化給付金の再給付」と回答し、「現在は廃業・倒産件数が少なく抑えられているが、追加支援がなければ 9 月以降増加する恐れがある」と懸念する。

⁵⁵ 八田（2020）は休業手当の原資として政府補助は与えられるべきではないというスタンスである。すなわち、雇用調整助成金は強いモラルハザードを起こすことによる。それを原資に休業手当を支払った企業が破綻すれば、失業者に対して失業保険も支給されるため、雇用保険は二重の支給となる。

用安定資金)が財源となっている。この2事業は企業だけが保険料を負担している。特例措置での支払い拡大を受け、2020年度に1.3兆円の残高を見込んでいた積立金は、既に5千億円程度しか残っていないとみられている。」(日本経済新聞2020年8月19日付)。財源確保策として、「失業手当を支給する雇用保険本体に3兆円ある積立金から借り入れて財源にする案や、国費の投入、企業の保険料率の引き上げ」が考えられる(同)。制度面からみれば、緊急的な対応は、雇用安定資金が厳しくなれば、国の一般会計からの拠出がベターではないだろうか⁵⁶。

(5) 地方創生臨時交付金

次に、地方創生臨時交付金である。この交付金はいわゆる一括交付金であり、自治体の単独事業への充当が主となっている(最初の1兆円交付時であれば、約7千億円は自治体の単独事業、約3千億円は国の補助事業の地方負担分に充てられる)。交付金創設のきっかけは全国知事会から、各自治体が地域の実状に応じて幅広い取り組みができるよう新しい交付金(国が財源を全て措置)を求めていたことである⁵⁷。いくつかの県の市町村における交付金実施計画で計上している事業(1兆円時の単独事業)を金額でみると、事業継続に困っている中小・小規模事業者等への支援が突出して大きい(事業継続支援金、事業継続給付金などの事業名)⁵⁸。また、事業の内容でみると、少額とはいえ、多岐にわたっており、自治体の独自性を垣間見ることができる。したがって、市町村間で事業の違いができるが、それを格差と呼ぶのは適切とはいえないだろう。なお、どのように事業が決定されるか、という政策過程は論点になるかもしれない。

この交付金の重要なポイントは用途にあり、この分岐は、国は、都道府県が休業要請に応じた企業に支払う協力金への交付金充当を想定しておらず、自らの考えの表明を保留していたが、認めたことである。これが大きな引き金となり、結果的に、全国知事会からは交付規模が十分でないとの認識されることになり、5月中旬には同会長から具体的に2兆円追加の要望があった。

制度運用面では、協力金の対象範囲や規模(一律か否か)など不平、不満等は出てこようが、迅速な給付が求められていたので、複雑なものにはできなかったのではないかと。その他には、都道府県の休業要請に対して、事業主がきちんと休業しているかがチェックされることになり、実際にされていたようだが、それには限界がある。この点は大きな課題となったというよりも、やむを得ないというスタンスかもしれない。

また、協力金の規模についても、全然足りない、という事業主の声はかなり多い。複数の店舗を持っている、固定費が圧倒的な比重を占めるといったケースであれば、もっともなことである。企業にとっては、都道府県が協力金は出した、でも破綻しても知りませんというスタンスにみえれば、不平、不満が募るばかりで、休業に伴う損失を最大限補償するのが筋

⁵⁶ 失業等給付に連動する積立金からの借入れが望ましくないのは、藤井(2011)からヒントを得ることができる。

⁵⁷ 「地方創生」という名称については、国・自治体の地方創生政策との関わりを強く意識して設定されたことが容易に想定されるが、この交付金は新型コロナ対策なのか、地方創生政策なのか、とクエスチョンが提示される。

⁵⁸ 岩手県ふるさと振興部提供資料ほか。なお、地方創生臨時交付金も新型コロナ感染症緊急包括支援交付金と同様に、住民の自己負担でPCR検査等を自主的に受ける場合の費用助成に充当できない。

ではないかとなるかもしれない。しかし、企業の社会的責任が強く問われた場面でもあった。現行システムでは、協力金がもらえるのであれば、あるいは増えるのであれば、休業要請に協力しますということになれば、都道府県側も、何度も財源を投入することは厳しくなるので、協力金がなくても、実効性を高める対策を講じなければならず、その工夫や努力が必要になる。

協力金を巡っては、都道府県と国の認識の大きな違いが垣間見られる。2020年7月20日の西村経済再生相の記者会見では、地方創生臨時交付金を例にとり、「政府として事実上補償しているという認識だ」と述べた。他方、都道府県が市町村と丁寧に協議、調整したのかといえば、そうでないケースもある。大阪府東大阪市の市長は、知事が記者会見で府の休業支援金の概要を発表した際に、何も聞いていないと当惑していた（山陽新聞 2020年4月16日付）。今回、こうした場面で国・都道府県（・市町村）・民間企業等の間の関係が強く問われたことが、新型コロナ対策の最大の論点の一つといえないだろうか。

（6）家賃支援給付金

次に、家賃支援給付金である。この類の給付金も規模（金額）や方法などに対する不平、不満が企業等から出ようが、今回、制度を複雑にできない状況でもあり、難しい課題となる⁵⁹。まず、多店舗経営の事業者には十分な支援にならない。たとえば、それには飲食店があげられるが、全く足りないことがありうるし、給付額を実状に応じて増やせないことは明瞭である。コロナ禍で店舗閉鎖の増加が懸念されるが、実際にも進んでおり、衣料専門店や外食チェーン店が典型である。

家賃の規模は兆円単位であり、経済・社会に与える影響は非常に大きい。家賃負担の支援は、各企業（業態）や地域ごとの負担水準の違いを考慮すると、全国一律とはいかなくなる。固定費の大小を考慮することは難しいであろうが、企業によって賃料負担の重みは一律ではないので、不適合ではないかということになる。業種等による違いを軽視した一律の支援では負担の重い企業の不公平感を生む一方で、特定の地域や業種を手厚くすれば、それも同様となる。

（7）「Go To トラベル」

「Go To トラベル」は国の観光支援事業と理解されることが多く、早々に予算計上されていた。それは国の「走りながら見直す」事業の典型であるが、むしろ、マイナスインパクトとして作用した、という評価が妥当ではないか。国土交通相は夏休みシーズンにあたる、事業スタートの直前の2020年7月15日の記者会見で、重症化しやすい高齢者や感染が目立つ若者の団体旅行、大人数の宴会を伴う旅行は控えて欲しいと表明した。このことについて、団体の人数や年齢の線引きは難しいため、割引商品として発売するかどうかは旅行業者の判断に委ねられた。これはほんの序章にしかすぎない。

同じく事業スタート直前に、東京都の感染者急増を理由に、東京発着および都民の旅行が

⁵⁹ 森川（2020）は「結果として補助金の利益が帰着するのは土地・建物の所有者だし、自己所有の場合の帰属家賃・地代は対象にならない。建物や土地は自己所有だが賃料以外のコストが大きい企業もあるだろう。費用構成は産業・企業によって異なるので、用途を限定した補助制度よりも、汎用的な緊急時支援の方が合理性が高いように思う」と述べる。

対象から除外された。これによって膨大なキャンセルの発生が予想され、手続き面ではキャンセル料を巡って、関係業者、申込者などが大混乱となった。旅行会社は事務負担が非常に大きくなり、変更版の商品案内ができなくなった。大手宿泊予約サイトも対応が間に合わなかった。結果的に、申込者の手続き負担が増えることになる。他方、それにより、個人の旅行まで割引適用・不適用のチェックは追いきれず、国は性善説に立つしかなくなった。この頃、大阪府や神奈川県などでも感染者が急増していたので、なぜ東京だけなのかという理由を巡っても、国の説明責任は説得的ではなかったといわれた。

「Go To トラベル」のスタートは、東京都をはじめ大都市圏を中心に、全国で感染が拡大している時期であったことから、本来、延期、中断すべきであった。その実施は政治の面子や消費喚起重視であったとしても、かえって首相の評価を大きく下げたといえる。それは何度も方針転換されるなかで、国の政策判断の適切性に加えて、制度設計・運用面（巨額の事務委託費が計上されていた問題を含む）、事業申込者や関係業界に与えた影響から疑問を呈せざるを得ない。ただし、宿泊業者は感染防止策として、客室稼働率を下げ利用客を受け入れるので、感染拡大前のようにはいかないとはいえ、大きな期待を寄せているのであろう。

「Go To トラベル」における種々の制約が継続されることは、観光業界にとっては収入源の蒸発をさし、景気の押し上げ効果も低下しよう。したがって、関連業界の多くからは諸制約の早期緩和・解除が主張されることになる。しかし、人々の広域（県間）移動が感染拡大に大きなインパクトを与える以上、感染状況が悪化すれば、命・健康優先の観点から本制度の縮小、中断は当然のことである。近年、震災や豪雨の災害を何度も経験して危機管理のノウハウがあったにもかかわらず、国は判断を見誤った、あるいは国が「Go To トラベル」までして、関連業界を支援しなければならなかったのかといわれないうようにすべきである。

（８）手続き面

多くの給付金等において手続きが非常に煩雑である。雇用調整助成金の場合、①煩雑な書類作成が待っている。県の労働局や公共職業安定所に膨大な相談が寄せられるが、当初、ほとんどが支給決定に至らなかった。審査期間は半分に短縮するよう改善されたが、そもそも申請に至らない。②スタッフへの休業手当の前払いが前提となるが、手持ちの現金がなくて、それが無理になりうる。③申請件数が多すぎて、官庁の事務処理が間に合わない。事業主にとっては、助成金の支給はいつになるかわからないほど遅くなるようだし、とくに制度が十分に理解できず、申請そのものを諦めることになりうる。他方、従業員はそもそも対象になるかわからず、いつ手元に休業手当がくるのか、手元にこなくて仕事を探し始めることがある。というのも、手元に現金がなくなり生活できなくなることによる。

住居確保給付金にせよ、雇用調整助成金にせよ、制度が複雑で、申請者の手続きが煩雑になれば、あるいは業務マニュアルが膨大で改訂が続けば、事務処理にも大きく影響して、自治体等は事務に忙殺され、超過勤務の連続である。時には事務上のミスも発生し、不正にも気づきにくくなり、職員の健康への影響や休職、退職が懸念される。雇用調整助成金では、厚労省は申請から支給まで最短２週間を目標としたことがあったが、２カ月程度かかるケー

が多い。結果的に、厚労省は、企業の要望を受けて、審査期間の短縮に加えて、申請書の記載事項の簡素化を進めている（算定方法など）。給付金の申請に支給が追い付かないのは、過去の大災害からみて不思議ではなかったし、根本的な見直しがない限り、スピードに対する過度な期待があったのではないかということになる。

申請数に対する給付の決定割合は、厚労省ホームページ等によれば⁶⁰、2020年6月12日時点で持続化給付金74%（申請約203.2万件、給付約151.2万件）、雇用調整助成金56%（約16.5万件、約9.3万件）である（山陽新聞2020年6月16日付）。特別定額給付金の給付は40%程度である。家賃支援給付金も6月の2020年度第二次補正予算に計上されたとはいえ、8月17日時点で給付額は1%、給付件数も1割に満たない（日本経済新聞2020年8月20日付）。他の給付金よりも手続きがさらに煩雑で、不備が生じるので、やりとり、審査にも時間を要する。

この手の給付金では、給付対象の線引き（公平・不公平）、給付期間（延長するのか）、第二弾の給付（増額・減額するのか）、手続きの簡素化、補正予算の成立から制度運用開始までの期間、給付金等が手元に届くまでの期間などさまざまな論点があるが、そもそも住民、企業にとってどれがベストの公的支援の利用かがわかりにくい。こうした点は東日本大震災時もみられた。今回、最も期待を裏切ったとされるのが、手続き面であり、代理で申請書を記載する社会保険労務士をはじめ専門職が非常に多忙になるほどである。根本的には申請主義の見直しが問われている。他方で、マイナンバー、マイナンバーカード、マイナポータルはそれぞれ異なる制度であるが、依然として国民に浸透していないどころから、それらの意義を改めて議論する必要があることを知らしめた。そして、行政から対象者へのプッシュ型のアプローチが重要であることが示唆された。この限りでは、マンパワー確保のあり方が問われるし、平時における災害を想定した職員体制（量・質の両面）の構築も議論の視野に入ってくる。

オンライン申請にも言及しておかなければならない。まず、特別定額給付金の手続きでのトラブルである。国はオンライン申請（マイナンバーカード利用）を推奨してきたが、申請内容に不備が続出し、確認作業が重荷になったことから、次々に受け付けを停止し、郵送をお願いした。そもそもカードの普及率は4月末で20%に大きく届いていない。未申請や給付漏れなども発生しやすい。

雇用調整助成金ではオンラインスタート直後、さらに、再開後も個人情報の漏洩が絡んでシステムの運用停止に至った。申請手続きが煩雑なことから、当初、申請件数が伸びず、簡素化のためにオンラインでの受け付けをスタートしたものの、取り返しのつかない事態となってしまった。

持続化給付金も当初からオンライン申請のみであった。申請内容に不備等がなければ、2週間程度で申請された銀行口座に振り込みが行われるとPRされてきた。しかし、手続きの迅速化が逆効果になったかもしれない。というのも、今回、不得手の方が申請を断念しないよう、全国に申請サポート会場が設置された⁶¹。しかし、遠方であれば、車でアクセスとな

⁶⁰ 厚労省ホームページ・雇用調整助成金欄

(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html#abstract 最終閲覧2020年7月31日) など。

⁶¹ 河北新報2020年6月20日付は、「持続化給付金は電子申請となる。確定申告の書類を事業者側でデ

り、それはやむを得ないとしても、サポートセンター訪問利用は予約制で、WEB予約か電話（フリーダイヤルの自動音声対応とオペレーター対応）のようだが、前者は結局、利用しにくい、後者は回線が混雑し、設定すれども上手く機能しない。書類の何が不備なのかを教えてもらえないし、申請サポート会場のスタッフは身分を明かさないケースがある（熊本日日新聞 2020年6月12日付）。

休業協力金の申請でさえも手続きが煩雑で、そもそも県庁へ相談の電話を何度してもつながらない。家賃支援給付金も手続きが煩雑で、資金繰りが厳しい店舗にとって一刻も早く給付金が欲しいにもかかわらず、申請、審査などで時間を要している。今回の給付金等を巡って、手続き面が大きな要因となって、行政全体への国民の不信感が高まっているのではないだろうか。その他、国による全世帯への一律マスク 2枚の配布とその遅延など枚挙に暇がない。

政治的側面からみれば、国民向けのPRのためか、首相や与党などは制度創設の可能性を早めに口にすることが多いが、行政的側面からはもともと無理があることが多く、受け付けや給付の開始時期が詳述されたものの、準備が軒並み大幅に遅れるのは、東日本大震災時の大型事業でもみられた。これは、かえって国民、企業の大きな期待を裏切ることになり、国に対する不信感を増幅させる。行政サイドにも制度を煩雑にしたがる問題があるものの、制度設計の甘さや事務作業を顧みない政治の暴走がある。

東日本大震災時にもみられたが、非常時で混乱するなか、役所・役場にノウハウがないことを逆手にとって業務委託金の高額化がありうる。経産省所管の持続化給付金を巡り、手続き業務が769億円で民間団体に委託されていた件が典型になりうる。事業の大部分が広告大手の電通に749億円で再委託されている。ここでのポイントは、再委託よりも769億円と749億の差20億円に妥当性があるのか否かであろう。

オンライン申請を巡っては、個人・企業にとって利便性があるとすれば、このことは国・自治体にとっては行政の効率化、データ収集・保有で大きな教訓になったし、専門知識を有する職員の不足問題が顕在化したといえよう。何から何まで委託することがありうるとすれば、情報セキュリティ面をはじめ委託費のつり上げが生じないだろうか。

（9）小括

2020年度7月時点で、過去最大の補正予算が二度編成され、それ以外にも多くの予算が新型コロナ対策に投入されている。まず、ここから規模（量）優先の対策が特徴としてみえてくるのではないか。だとすれば、東日本大震災時の初期対応との大きな違いはその点にある。他方で、いずれも対策そのものの迅速な実施が共通となっているが、実際には時間を要するのも変わらない。

次に、緊急経済対策の内容については、制度の選択・設計それ自体に対する批判があるとしても、財政的側面からみれば、大規模な現金給付ないし損失補償に限りなく近い制度が創設され、それが中心となったことが大きな特徴としてあげられる。したがって、その質、量のいずれも過去の大災害とはかなり異なる。

手続き（運用）面では、結果的に無視できない課題がみられるが、国が迅速な支給を目指

一タ化する必要がある、東北6県のサポートセンターに約1万2000件の相談があった」と報じる。

して、給付金等のシステムをシンプルにしたことはベターな選択であったのではないだろうか。

他方、特別定額給付金等にもるように、地方自治体が無条件に国の方針転換に振り回され、事務処理に逼迫し、住民からの不平、不満に対応するような光景は、地方分権推進の後退を想起させる。

今回の緊急経済対策は近い将来の発生が予想される首都直下地震や南海トラフ地震などに強いメッセージを発したことになる。すなわち、それらのような東日本大震災を上回る人的・物的被害の際に、個人や企業に対する直接の現金給付は、公的支援としてありえないとはいえないことが示唆される。

次に、ここで整理しておくべきことは、今回の緊急経済対策の財源の大半が国債であり、国の長期債務残高のさらなる増大となっている。したがって、次なる大型対策を想定した場合、もう一度国債の借入をどれほどの規模で行うのか、あるいは別の方法で財源を工面するのかが問われることになる。そして、しかるべきタイミングで、借金返済のための財源確保の方法が議論されなければならない。増税は有力な手法の一つとなろう。もちろん、国から自治体への財政措置（財政移転）や自治体自身の財源確保も論点になる。前者であれば、たとえば自治体から復興基金や復興特別交付税の要望があってもよいのではないか。

このことは、企業の事業継続や雇用の維持に大きな影響を与える。今回の対策では個人、企業に対する資金繰りの対応や税・保険料の支払い猶予があったが、国が肩代わりしているわけではなく、どこかの時点で彼らは負担しなければならない。もちろん、今後、こうした対策に限らず、今回の各種の給付金等あるいは特例措置が再度ありえるのか否か、財政面から縮小することになるかが問われる。第二波を取り出すまでもなく、実態からいえば、それらの多くは年末、年度末まで延長し、その後、事態が改善されるとしても、一気に廃止するのではなく、緩和措置を講じることが賢明である。このことは、手続き面の改善とあわせて最大の課題となろう。

最後に、運用の透明性からいえば、東日本大震災時の東日本大震災復興特別会計のように、一般会計と区別した会計が創設されるべきである。東日本大震災時のように、流用問題や便乗問題などが生じないようにチェックする必要がある。また、節目ごとの政策・事業の検証、効果のフィードバックが政治的な責任をもって行われることにする。そして、組織面ではひとまず東日本大震災時のように、復興庁のような司令塔が欠かせないし、たとえば、米疾病対策センター（CDC）のように、感染症危機管理を所管する組織と人員を大幅に強化する。あるいは、感染症を含め災害対応を一元的に担う、危機管理ないし災害・防災を冠した省を新設すべきである。

5. おわりに

今回、多くの国民が一瞬で感染し、重症化し、死に至ることを実感したはずである。医療機関で死ぬ間際に、患者の隣に家族等がいるわけではない。また、患者は入院する家族との面会も実現しない。これほどつらいことはない。今回、感染症対策と経済活動・対策の関係が問われているが、「命を守るか経済を守るか」あるいは「アクセルかブレーキか」の二項対立ではない。また、「命も経済も守る」はいわば出口戦略にとって必要条件であるが、十

分条件でない。なぜなら、国の経済政策が人間を死に至らしめることがある。回答は「命・健康を守るための経済・財政」となる。したがって、個々の命・健康を守るために、民間、公共、非営利の企業、組織などを存続させ、各セクターによる保健（公衆衛生）や医療、介護、食糧供給、デジタル、物流などのサービスの維持が非常に重要になる。

国はコロナ禍で医療・病院が逼迫するかどうか非常に敏感になるなか、「感染者に重症者が少なく、医療の提供体制も余裕がある」、とたびたび説明してきた。これは実は、非常に重みのある言葉となる。医療機関は最後のセーフティネット、すなわち、命・健康にとって最後の一线であり、次の日でもそれを超えることがある。となれば、国は時々状況を変えて、丁寧かつ詳細な情報収集・発信を通して、感染者の増加に対する感染防止策や実践ガイドライン等を共有、実践し、国民の不安を緩和することになる。これは経済活動の中身の変化を求めており、大災害との共生社会のキモをあらわす。そこでリスクゼロは不可能であったとしても、理念として設定されるべきものである。

個人、企業、あるいは国としての最大限の感染防止策を前提とすれば、感染症（疫学）の専門家サイドは、検査体制拡充はある程度認めるとしても、誰でも検査してもらい、公費負担を適用することは消極的である。感染症（とくに重症者）対応部門の強化を含めて、そのためのインフラ整備が困難である。むしろ、今回、これまで感染症対策にリソースをあまりつぎ込んでこなかったことが明らかになった。他方、経済（経済学）の専門家サイドは幅広い層を対象に検査を徹底し、隔離を進める、経済活動を促進しなければ、とくに中小企業は既にダメージを受けており当座さえも凌げず、休業、倒産に至ると主張する。国の財政からみれば、経済的損失が増加し、経済対策の支出が増大し続けることはできるだけ避けたいであろう。

このようなそれぞれの主張から落としどころとして、実際としても、検査体制はゆっくり拡充されているし、この取り組みは当面、継続されるであろう。しかし、先進諸国との比較により、飛躍的かつ早期に検査、隔離を増やせと主張する、あるいは、なぜ最多水準にまで増やせないのかと批判することは、あまりに単純である。日本の実状を冷静に見定める必要がある。この点よりも、むしろ、命・健康を最優先すれば、重症者を受け入れ、専門治療を行える病院の体制強化とその周辺環境整備のために行財政を集中化することが最重要となる。首相のリーダーシップ不足、厚労省の構造的な組織の問題といった批判はインパクトを持つが、表面的な評価にとどまるおそれがある。

2009年の新型インフルエンザの経験から、厚労省は新型インフルエンザ対策にかかる経緯と今後の課題などを議題とした新型インフルエンザ(A/H1N1)対策総括会議を立ち上げたが、この会議が2010年6月に公表した報告書では、医療体制や公衆衛生対策などの柱が記載され、さまざまな提言が盛り込まれていたにもかかわらず、ほとんど活かされていない⁶²。これが国の対応を象徴しており、最大の課題である。

日本における国民皆保険やフリーアクセスなど医療体制や医師の水準が世界でも優れており、医療スタッフの使命感や犠牲で支えられているとすれば、他方で、検査と隔離は実態

⁶² 厚労省ホームページ・新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議報告書（2010年6月10日）
（<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/dl/infu100610-00.pdf> 最終閲覧2020年7月31日）。

をみずに、無尽蔵に主張されるべきではない。医療資源（財産）の過剰消費が懸念される。保健所・保健師は公衆衛生の専門機関・職員であるが、業務の増大化・多様化・事務化が進んでいるにもかかわらず、人員確保に重点が置かれてこなかった。その原点は感染症対策であり、感染者に最も近い存在であった。したがって、保健・医療資源を守る住民・企業の意識にもとづく行動変容こそが個人レベルの社会的責任・貢献にとっての非常に重要な課題となろう。

今回の感染症は終息したわけではなく、現在進行形であること、後に冬のインフルエンザ流行期を迎えること、経済活動を再開、拡充しても、感染拡大前のような経済水準に戻らない可能性があること、そして、国と自治体の財政支出がさらに増えていくことははっきりしている。感染防止・拡大抑制対策の費用を増やすことは、第二波、第三波で経済的損失を増幅させる、財政的ダメージが乗数的に拡大することを思えば、正当化される。

危機に対してできるだけ準備をする（結果的にインフルエンザであっても疑いのある人はPCR等の検査を実施する）、すなわち、そのための財政を惜しまない。それでもそうした姿勢とは裏腹により早くマンパワーの限界がくるので、その場合、緊急事態宣言を発出するか、その前に徹底的に、個人、企業の行動変容を訴える必要がある。親や教員の行動変容が若い子どもの感染を、子ども・兄弟のそれが高齢の親の感染を、最悪の場合には孤立化を防ぐことになる。

今回の感染症に限らず、大地震や大洪水などを含め予防政策に対する行財政が著しく不十分であることは従来から指摘されてきた。そして、そのなかで実際に危機になると、人災の側面を除いても、想定していない状況が次々に起こり、国や自治体の対応が後手になり、住民・企業からの行政不信が高まるばかりとなる。予防を徹底していても、想定外のことが生じるのが大災害である。他方、国は阪神・淡路大震災、東日本大震災にもみるように、未曾有の危機のたびに、特措法を制定してきたが、法制度にせよ、組織にせよ、ベースの根本的な見直しが無いまま、パッチワーク的にたて付けてきた⁶³。

山本（2011）や濱田（2020）をはじめ多くの歴史的研究が教えてくれるように、人類は遅かれ早かれ、今回と類似あるいは別の感染症に直面する。コロナ禍のような生物的災害を含め災害共生型の経済社会は、国には鮮明に描けていないし、危機管理に対する国の役割は不安定な点が多い。この点では根本的な問題が残っているので、組織、制度、政策などを改善していく国の自覚を要するし、地域・自治体との連帯、協力が欠かせない。

本稿はテーマ、内容の新規性あるいは独自性を狙ったものではなく、政策的貢献も強く意識していないが、我々は、これまでの経済成長のなかで、軽くみるようになってきた命・健康が基本でありながら、最も重要な経済社会的価値であることを平時から認識しておくべきである。感染者数や死者数が少ないことは誇れようが、本来、とくに後者は限りなくゼロであるべきで、我々はそのために何をすべきかを考えなければならない。この点を最後に強調しておく。

⁶³ 福田（2020）は「現在の感染症法と特措法をその時々で恣意的に運用するのではなく、その両者を組み合わせて従来の感染症と新感染症の双方に対応できる『感染症基本法』のような法体系が必要だ。同時に、こうした危機事態で私権を制限しなければならない個別の法体系を放置している状態がこのままでいいのか、危機事態と向かい合う根本的な議論を始める必要がある」と述べる。

【参考文献】

- 大野 和基編 (2020) 『コロナ後の世界』 文藝春秋
- 閣議決定 (2020) 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策—国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ—」
- 木村 泰彦 (1977) 「災害総論—総合科学的災害論の構造化の試み—」 (『法律時報』臨時増刊「現代と災害」、第 49 巻第 4 号、pp.6 - 15、154)
- 厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/index.html>
- 国立感染症研究所ホームページ <https://www.niid.go.jp/niid/ja/>
- 小林 慶一郎 (2020) 「コロナショック後の世界 (上)」 (日本経済新聞 2020 年 4 月 15 日付)
- 小林 慶一郎・奴田原 健悟 (2020) 「コロナ危機の経済政策—経済社会を止めないために『検査・追跡・待機』の増強を—」 (小林・森川編著『コロナ危機の経済学—提言と分析—』日本経済新聞出版)
- 小林 慶一郎・森川 正之編著 (2020) 『コロナ危機の経済学—提言と分析—』日本経済新聞出版
- 澤田 康幸 (2014) 「グローバル社会と巨大災害・リスク」 (澤田編『巨大災害・リスクと経済』日本経済新聞社)
- 澤田 康幸編 (2014) 『巨大災害・リスクと経済』日本経済新聞社
- 塩崎 賢明 (2014) 『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
- 首相官邸ホームページ・新型コロナウイルス感染症対策本部
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html
- 首相官邸ホームページ・内閣府地方創生推進事務局
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/jimurenraku.html>
- 新型コロナウイルス感染症対策本部決定 (2020) 「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」 (変更版)
- 全国大学生活協同組合連合会 (2020) 「緊急！大学生・院生向けアンケート」 大学生結果速報
- 全国保健所長会ホームページ <http://www.phcd.jp/>
- 総務省統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/index.html>
- 鶴 光太郎 (2020) 「コロナ危機の現状、政策対応及び今後の課題—『大いなる制度変化』に向けて—」 (小林・森川編著『コロナ危機の経済学—提言と分析—』日本経済新聞出版)
- デヴィッド・スタックラー、サンジェイ・バス (橘明美・臼井美子訳) (2014) 『経済政策で人は死ぬか？—公衆衛生学から見た不況対策』草思社
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページ <https://www.jil.go.jp/index.html>
- 東京商工リサーチ・「データを読む」
https://www.tsrnet.co.jp/news/analysis/20200220_04.html
- 内閣官房ホームページ・新型インフルエンザ等対策特別措置法 (改正版)
https://corona.go.jp/news/news_20200405_19.html
- 西村 清彦 (2020) 「コロナ禍での日銀の役割」 (日本経済新聞 2020 年 7 月 28 日付)
- 日本政策金融公庫ホームページ <https://www.jfc.go.jp/>

- 八田 達夫 (2020) 「パンデミックにも対応できるセーフティネットの構築」(小林・森川編著『コロナ危機の経済学—提言と分析—』日本経済新聞出版)
- 濱田 篤郎 (2020) 『パンデミックを生き抜く—中世ペストに学ぶ新型コロナ対策—』朝日新聞出版
- 速水 融 (2006) 『日本を襲ったスペイン・インフルエンザ—人類とウイルスの第一次世界戦争』藤原書店
- 福田 充 (2020) 「コロナと緊急事態法制 (上)」(日本経済新聞 2020年8月26日付)
- 藤井 亮二 (2011) 「労働保険特別会計雇用勘定の積立金の取崩しの課題」(『専修大学社会科学研究所月報』No.580、pp.19 - 36)
- 宮本 憲一 (1977) 「災害問題の政治経済学」(『法律時報』臨時増刊「現代と災害」、第49巻第4号、pp.28 - 36)
- 森川 正之 (2020) 「コロナ危機と日本経済」(小林・森川編著『コロナ危機の経済学—提言と分析—』日本経済新聞出版)
- 山形 辰史 (2014) 「グローバル社会と巨大災害・リスク」(澤田編『巨大災害・リスクと経済』日本経済新聞社)
- 山本 太郎 (2011) 『感染症と文明—共生への道』岩波書店