

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）対策に関する提言書

2020年武漢から始まったコロナウイルスの感染は中国のみならず、各国で感染者数が拡大し、数多くの人命が失われただけでなく感染症対策によって経済に影響を与えている。これらに対応するためには、政府として国民が一丸となって直面している国難に対して長期的な展望とそれに対応する「指針」を定める必要がある。まずは現在はどういう状況にあるかということ把握すると同時に、今後政策をどう進めていくかを国民に示すことである。本提言はその一助となれば幸いである。

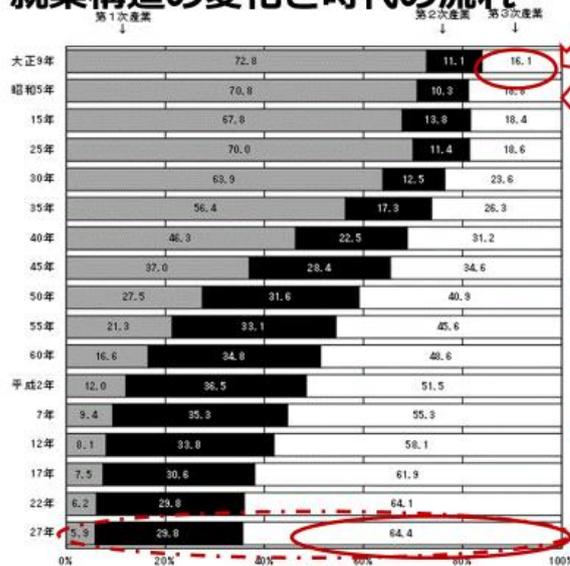
一万年に一度の確率の非常事態

現在の事態は100年前のスペイン風邪や大恐慌と比較される。しかし、スペイン風邪も大恐慌も独立した別々の事象であり、10年の時間をおいて起きているということが忘れられている。現在は百年に一度の事象が二つ同時に起きているのである。

$100 \times 100 = 10,000$ という1万分の1の確率の非常事態なのだ。

なぜ、スペイン風邪は恐慌を引き起こすことがなかったのに、COVID-19は恐慌の引き金となろうとしているのか。まずは感染症医療が進化したこと、また産業構造が変化したことが原因である。スペイン風邪や大恐慌の時代はウイルスの存在が発見されていなかったし、感染防止の方法も理解されていなかった。しかし、最大の理由は最も影響を受けているサービス産業の規模がまだ小さく、その従事者は全体の15%に過ぎなかったことである。現代ではその割合は7割近くに上っている。社会の中心産業がサービス業となった現代では、感染症対策が経済活動に影響を与え、事業を停止させているからである。

就業構造の変化と時代の流れ



WW Iによりスペイン風邪が世界的大流行

1929~ニューヨークから世界恐慌始まる

ベンサム時代の英国、18C・産業革命のころ
日本の大正時代・スペイン風邪が流行した時代
第一次・第二次産業人口を合わせると85%
それらの人々に向けた政策を行う
スペイン風邪で「世界恐慌」は起きていない

現代・Society4.0→5.0の時代
サービス産業社会の現代は
65%の人が第三次産業に属しており、
多様なサービス産業が存在している
COVID-19対策で影響の出たのはサービス産業
米国で大量の失業が生まれ、
日本でも生まれようとしている

コロナで最も被害を受けた産業が属する分野(実線)と関連する分野(点線)

- (1) **【因果関係を正しく理解する】** コロナウイルス感染症は医療の問題だけでなく、感染拡大防止の「三密」や「ソーシャルディスタンス」など人々の活動に対し、大きな制限をかけた。その結果、大恐慌なみの経済活動の停止が起きている。市民生活を豊かにする観光やレジャー、買い物といったサービス産業の停止が余儀なくされたからだ。まず、今回の事象の根本原因と共にどの産業にどのような影響が出ているのかを正確に把握する必要がある。ポストコロナ社会という発言が様々になされるが、それが社会構造の変化という実態に結びついたものかを見極める必要があると思われる。
- (2) **【予測不可能な出来事】** この事態は確率で予測できるリスクではなく、経済学「**ナイトの不確実性**」といわれる予測不可能な事態なのである。政府は「予測不可能な世界史的事態に直面していること」を自ら確認するだけでなく、国民に事態の説明を行い「感染した個人」はもちろんのこと「生活苦に直面する個人」「経営困難な状況に陥っている企業」に関して、出来事は自己責任ではなく地震・風水害と同様に、災害に直面する被害者であると明確化することが重要である。それをもって困難な事態に直面する人を勇気づけ、社会が共に問題に対処するよう伝えることが最も必要なメッセージである。
- (3) **【最後の引き受け手としての政府の役割】** 確率的事象でない、保険では適応できない事象が起きた場合、最後のリスクの引き受け手として対応するのが近代国家・政府の役割である。そのことを国会と行政組織として政府職員全員が意識し、政策対応にあたる必要がある。国家及び公務員としての存在意義、職務の使命はこのように時に対処するかであり、対応不能な国会・行政であれば国民の不信が募り、最終的には法律順守意識にまで影響が及ぶ可能性を懸念するものである。
- (4) **【民のかまど】** COVID-19 は人類と感染症という何万年にもわたる歴史の中で、初めて出会う未知のウイルスである。リーマンショックや大恐慌といった短期的な知識や解決法でものごとが対応できると考えるのではなく、何千年もの長い歴史、日本書紀の古事記、の仁徳天皇の治世における「民のかまど」の精神から学ぶことも重要である。仁徳天皇の精神に学び、国民のかまどから煙が出ない間(当時は6年)の免税、減税を断行する覚悟をもつ必要がある。
- (5) **【ロールズの正義論】** これまで、政府は「最大多数の最大幸福」を軸としたベンサムの古典的な功利主義に基づいた政策を立案し社会を運営してきたが、その中軸は「効率としての正義」である。しかしながら、それは百年前の国家経営の指針である。人口の大半が、農業・林業・製造業などで占められていた時代に、圧倒的多数者の農民と工場労働者への対応を間違わなければよかった。しかし、現代は、健康福祉・教育文化だけでなく余暇産業である観光・音楽・イベント・スポーツなど多様な産業が存在し、雇用者

の7割近くがサービス産業に従事している。今回はそれらの特定の産業に、感染症の対策に協力するという名目で多大な影響を集中的に押し付けている。この事態にあたって、百年前のベンサムの中央集権的発想で政策を推し進めれば、複雑な現代の産業構造に全く対応できず、特定の人々に極端な痛みを押し付けることになる。いま求められるのは哲学者ロールズが主張する「公正に基づいた正義」の考え方である。感染症対策という名目で「特定の人々に負担を押し付ける不平等をいかに解消するか」という問題に社会と政治は対応しなくてはいけない。現代社会に適合した「公正に基づく正義」の実現、痛みを抱えた人に優しい政策が求められているのである。

- (6) **【最短時間で対応する】**現実の企業は生きた人間が動くシステムであり、生ものである。できる限り速やかに生活を元に戻す、もしくは元に近い状況に戻す必要がある。これに手間取ると、設備は存在するが生産のための知識と技能が失われてしまう。日本的経営ではできる限りそれを温存しようとするため、ぎりぎりまで失業させないための努力がなされている。しかし、企業が直面している現実は厳しく、資金繰り対策が順調に進んでいるとは言い難い。また、現在影響を受けているのが、中小零細のサービス産業であるゆえになおさら問題は根深い。財後の引き受け手として、政府及び政府系金融機関、税務・社会保険事務所等が十分に役割を果たしているのか、のちに歴史の審判があたえられるという自覚をもって物事に臨む必要があるだろう。

社会的痛みを救済する優しい社会のために

- (7) **【医療者等への感謝と待遇改善】**感染防止に努める臨床現場の医療看護師やクラスターとなりやすい高齢者施設の介護者の努力に敬意を払い、危険な環境で業務にあたることの適切な対価を支払うと共に、献身的行為を顕彰し社会にアピールしなくてはならない。また、そのことを通じて医療者等への差別や偏見をなくす努力を講じなくてはならない。
- (8) **【困窮者への支援と助成】**日本ではリーマンショック後に数々の企業破綻と失業が起きたという事例から、現状も対応をいそがなくてはならない。10万円の給付金を一度限りにするのでなく継続するとともに、特に生活に困窮した人々への対応を急ぐべきである。非正規雇用者の失業に伴ってホームレス化することを食い止めなくてはならない。社会福祉協議会を中心としてNPO等のネットワークをつくり、失業しホームレス化した人が集まれる年越し派遣村のようなシェルターの設置が必要である。政治で議論となった30万円の給付金の対象者、苦難に直面して社会が支援すべき人を見つけることである。そして、人々が再び社会で活躍できる具体的支援施設の建設を図ることである。
- (9) **【公正に基づいた正義の実現】**感染症対策という名で特定の産業に自粛が要請されてい

る。感染症対策の自粛に協力した結果として、経営に行き詰まった事業者が経営責任を取らされるというのは「公平・公正」の原理に反する。今後、政府はさまざまな経済対策を行うと推定するが「企業の再生を進めるにあたって一部の事業主には廃業を促す」などの言説を主張するような専門家に任せてはならない。経営を改善できるよう経済全体のマクロ環境を整えるための十分な財政・金融経済政策を行わなくてはならない。

- (10) **【自殺を防ぐ】** バブル崩壊やリーマンショックなど日本経済は長引く長期低迷で数多くの自殺者を出してきた。最も多い時期には年間3万5千人ちかくに上る自殺者数も、アベノミクスによる雇用の改善で2018年には2万人近くまで減少している。人は感染症でなくなることもあるが、経済政策の失敗でも数多くの人が死んでいるのである。COVID-19の感染症で亡くなる人よりも、経済的苦境で自殺する人が上回れば本末転倒である。まず、COVID-19対策で一人の自殺者も出さない、という強い決意が必要である。そのためには、経済政策が重要なのである。(資料8)

具体的な経済対策にむけて

- (11) **【経済実態の把握】** 感染の拡大を防ぐという政府の自粛要望と緊急事態宣言によって日本経済に甚大な景気の縮小が起きている。しかし、東日本大震災等のような自然災害と異なり、建造物等の物理的被害が出ていないため殆どの人々は現状を認識できていない。報道等では中小のレストラン等のみがフォーカスされており、「和牛券」といった議論にあるように政府も全容をとらえた発表や国会での議論がなされているようには見えない。GDP データだけでなく、サプライチェーンの観点に基づいて大小関係なく、企業の経営状況調査を行う必要がある。全体像を一刻も早く把握し、国民に知らせることが重要である。実態経済の把握抜きに正しい方針は立案できないし、そのようなプロセス抜きに専門家会議で話し合われることは、患者数の把握なしに感染防止対策を議論することと同様であり、極めて危険なことである。(資料2,3,4,5)

実態経済を把握するため、下記の具体的提案を行う

- ① 企業の経営実態に関する毎四半期ごとの「法人企業統計」を一定のマスキング処理をした上で、法人企業統計個表データの研究者へ解放し wisdom of clouds の活用を進める
- ② 5年に一度しか行われぬ経済センサスの臨時調査を行う
- ③ これらに伴う業務拡大に対応するための官庁の調査・統計セクションの拡充をはかる

- (12) **【恐慌を回避する】** 現在の予測はリーマンショックを超える景気後退が起きるとされている。リーマンショックでは大量の失業と国民生活水準の低下が起きた。GDPは2007年の531兆円から2009年には489兆円と8%の縮小が起きていた。国民一人当たりの平均所得もそれだけ低下し、正規雇用から非正規雇用へと待遇も大幅に変化した。今回

の経済ショックはリーマンショックより大きいというのが、エコノミスト全般の予測である。昨年の消費税増税の影響によって 2019 年度第 3・第 4 四半期の GDP は既に年率 7.3%、3.4%と連続で大幅に縮小している。それに加えて COVID-19 の自粛で 20%の縮小が起きるとというのが、エコノミストの予測である。この三期連続の大規模な縮小は経済規模を 30%近く落とす可能性がある。理由としてリーマンショック時は、その後 8%の V 字回復が起きたが、今回は感染防止のソーシャルディスタンスが継続されるため、大きな回復があるかどうか想定できない。失われた 20 年のような状況が短期的に起きる、という認識が必要である。戦前の大恐慌の時にはなすすべを見つけれなかったが、現代は恐慌を回避する方法をケインズによって提示されており、いまは政策を総動員して対応すべき時である。米国では 2020 年 1~3 月の GDP が 4.8%にすぎなくとも追加の予算を組み、その額は真水で 3 兆ドル(320 兆円)、GDP の 15%に上る。日本でいえば、82.5 兆円である。日本が二期連続で GDP マイナスを記録していることも考えると最低でも 100 兆円を真水で用意する必要がある。経済政策の失敗が自殺や若者の雇用に結びつくことを多くの国民は知っている。もし、リーマンショック時のように自殺者数が 3 万人をこえるようになれば「政府の失政で殺された」と国民はみなすであろう。感染症と同様に、経済的苦境による自殺は防ぐことが出来るのであるから、十分な対策が必要である(資料 8)

- (13) 【粗利補償と劣後債】現在、企業内失業者にとどまっている人々を失業者としないためには企業の破綻をできる限り防ぐことである。一時的に融資で乗り切れたとしても、借り入れは借り入れで、いずれ返さなくてはならない。このような状況が長引くといずれ、どのように財務が良い企業でも債務超過となる。年間売上額 1 億までの小規模事業者に対しては、持続化給付金や粗利補償などで対応することが重要である。しかしながら、現在の給付金 200 万円では、売上数億以上の企業にはほとんど意味がなく、融資を受けられたとしてもこのままでは債務超過に陥る可能性が高い。しかし、これは経営者の経営判断の過ちでおきたことではない。劣後債・劣後ローンの活用によって実質的な資本の増強をはかり、債務超過とならない対応を行う事を通じて企業を存続させ雇用を守る必要がある。税の減免についても、消費税、固定資産税、社会保険料の企業負担など、人件費負担の多いサービス産業の特徴や、それぞれの被害に適応した、きめの細かな処置が必要である。(資料 6)
- (14) 【これまでのフレームを活かす】ありがたいことに(不幸なことにかもしれないが)日本では経済の長期低迷の結果、中小企業庁を軸に地方商工会議所に再生支援協議会が設置され、企業の再生のフレームワークが確立し、ノウハウが数多く蓄積され、弁護士だけでなく、地域金融機関と公認会計士・税理士・企業再生専門の実務者の連携もできる環境が整っている。今回の場合は経営の責任ではなく「不確実な事象」の結果として、債

務超過に陥る企業も出てくるであろう。そのような被災企業を救済し、そこで働く人々の雇用を守るという徹底した方針が重要である。そのような企業の再生については、政府がファイナンスする劣後債、場合によっては一部資本化も視野に入れた金融支援システムの構築が極めて重要になってくるだろう。その場合、民間銀行に貸し出しの窓口を委ね、政府が債務保証と金利負担する方式であれば、企業が再生すればするほど、政府の財政支出は少額で済む。さらに、日銀の金融支援があれば、低金利政策を続けられ、金利負担もごくわずかで済ませることが出来る。(資料7)

- (15) **【公正に基づく正義を実現する】**COVID-19 で影響を受けた企業の再生はこれまでの企業再生とは異なり、社会が高齢者や既往症をもつ感染症に弱い人々を守るために行われた善意の行為「自粛」の結果である。しかも、COVID-19 感染症とそれによる経済危機は予測不可能な事態であった。この事態の後始末として経営責任を追及することは社会の正義の実現に反する。これまで企業再生に携わってきた弁護士は企業を再生において、感染症医療に携わる医師と同じ役割を持つ重要な存在である。現在、専門家会議においては感染症の専門家と経済専門家が呼ばれているが、企業再生の知見を持つ人間はだれ一人加わっていない。公正に基づく正義を実現する法務の専門家が参加すべきである。
- (16) **【消費税の一時凍結】**消費税は消費者からの預かり金といわれているが、現在の内税方式では企業売上における社会保険料も含めた人件費に対する課税ともみなすことが出来る。雇用者の7割は中小零細に所属しているが、現在は社会保険料という公租公課にも消費税がかかり租税負担が重くのしかかっている。現状の危機から雇用を守り、サービス産業に従事する人々の賃金の上昇を行うためにも、消費税は一時凍結すべきである。また、消費税が復活した場合も税と社会保障の一体改革の精神から、社会保険料負担金は消費税負担から外すべきである。
- (17) **【地方経済の成長】**今回、最も影響を受け、また、今後も再生のポイントとなるのは製造業ではなく地域に根付いたサービス業であり、中でも中堅企業であろう。そういった企業はベンチャーから身を起こして市場の競争に勝ち、実績を残した結果、サプライチェーンの要となっている場合が多い。このような企業を見つけるのは中央政府では困難である。地方の裁量を拡大し地域の産業振興を推進するためには、企業再生だけでなく地方経済が鍵となる。数年は地方交付金・臨時交付金をできるだけ手厚くすること、また地方創生といった競争的資金ではなく、地域の裁量の大きい充分な財源の割り当てが重要である。

After COVID-19 に向けた観光と産業の再生

SDGs・多様で複雑な国際社会の深化に対応するために

現生人類は約 5 万年前にアフリカから出て地球上に広がったといわれている。アフリカのごく一部の地域に住んでいた人類が地球上のあらゆるところで暮らすようになったのも「旅をする」からである。現生人類から「旅」を奪うことはできないだろう。宿泊はレジャーと結び付けられやすいが、最も重要なのは外交であり、また、商用である。生活に必要なものを最も安い価格で手に入れるという市場原理に基づく社会においては、海外取引がなくなることはない。さらに安全保障という点においても外交は重要である。それは政府だけの役割ではなく、民間交流も欠かせない。インバウンドというと「観光」「ショッピング」といった経済効果だけにフォーカスされがちだが、本来は安全保障の観点を中心として国際交流の推進を進めるべきだ、という重要なポイントが忘れられている。

これは非常に危険なことだ。今回の COVID-19 の拡大によるパンデミックは、グローバル観光の危機を招いている。市民の目線もインバウンド観光に極めて厳しい。これまでの観光政策について「経済効果」だけを追い求める言説が独り歩きしていたからだ。欧米系外国人による「富裕層に照準を当てて生産性を上げる」といった経済効果のみの言説では、今回のような恐慌を引き起こしては市民社会の了承を得ることはできないだろう。

二つの世界大戦の戦場となったヨーロッパでは COVID-19 の後もいち早く観光と交流を推進し始めているが、決して経済の問題だけではない。世界恐慌が第二次世界大戦の原因となった過去の苦い教訓ゆえなのである。必要なことは「観光」の本来の役割をしっかりと伝えることである。観光とは「国の光を観る」という原点に戻ることだ。

日本ほど文化の複雑性に富み、また複雑な交流と経済を推進している国はない。その結果、ハーバード大学の「経済の複雑性ランキング」で世界一を 20 年続けている。それは日本文化が内包する文化の多様性への寛容さによるものだ。日本が世界一複雑性に富み、その点で最も先進的な国であるとしたら、人類が旅する以上、日本のグローバル観光は止められないだろう。多様な国際世界との交流のために、自国の魅力を伝えること、国の光は何かを考え、創り出すのは日本人本来の仕事のはずである。COVID-19 感染症の自粛期間こそ、次の時代に向けた人材育成を怠ってはいけないのである。

(18) 【サービス産業社会に向けて】サービス業と製造業では大企業の定義が異なる。資本金、雇用指数もごくわずかで大企業扱いとなる定義がいまも続いている。しかし、産業全体で見たとき、サービス業は雇用者数が大きく、失業の重要な受け皿であり続けてきた。それだけ売り上げに占める人件費、特に社会保障費の企業負担分を合わせると公租公課の売り上げに占める割合が大きい。感染症対策が社会基盤であるサービス産業に甚大な影響を与えており、社会の根幹を揺るがす事態となっている。今後も踏まえサービス産

業のサプライチェーンの全容を把握して、サービス産業への政策を抜本的に見直すべきである。構造変化のダイナミズムに適応した制度設計へと見直しを図るべきである。

- (19) 【企業内失業者への対応】リーマンショック後の高失業状況を改善し、雇用を吸収し続けたのは地方を中心とした観光産業である。今回の事態で観光産業は最も影響を受けており、今後、企業破綻の可能性が高い業種となっている。雇用調整助成金の拡充もあって失業率は、米国など比較してそう高くなっていないが、明らかに企業内失業者は膨大な数になっていると思われる。放置すると感染症対策が長引くことで、企業が破綻し失業が増大するのは明らかである。企業を存続させることが、失業を増やさない重要な政策となっている。同時に、早期に通常的环境に戻すことだけでなく、企業内失業者へのケア、雇用調整助成金の拡充と共に、それを利用した休職期間中の教育訓練などを視野に入れて対応すべきである。
- (20) 【間違った財政再建へのこだわりを捨てる】日本政府の財政再建問題は一言でいうと「債務残高の拡大により引き起こされるハイパーインフレへの懸念」である。バブル崩壊以降、日本のマネーストック MS の拡大幅は 2%程度で推移し伸びていない。いまはインフレを恐れるより、デフレをいかに防止するかが大きなテーマとなっている。バブル前の 1980 年代の MS は平均 10%程度伸びており、それでもハイパーインフレは起きていない。さらには、リーマンショック後も一貫して物価が上昇せず、デフレの懸念が大きかった。

今般、大幅に財政規模を拡大しても、物価上昇は起きる可能性は極めて少ない。仮に物価が多少上がったとしても、金融政策で充分に対応できる。いま、一番懸念すべきは「デフレ」の再発と「円高」への懸念である。デフレは名目価格の縮小により 2020 年だけでなく 2021 年も GDP が縮小することになる。本来の財政再建では「債務残高/GDP を安定的に引き下げるという目標」があるが、肝心の分母の名目 GDP が縮小するとその割合が高くなり、なおいっそう財政再建から遠のいてしまう。ECB（欧州中央銀行）のスタッフによる研究によれば、増税によって財政健全化を行おうとすると、債務残高対 GDP 比がむしろ上昇してしまい、財政再建が自滅的な結果をもたらしてしまうとの分析結果も示されている。まずは、GDP の縮小を止め、2018 年の水準に戻す努力が必要である。そして更なる成長を目指すことが、真の財政再建だという正しい知識に基づいて政策を運営すべきである。

また、リーマンショック時には米国は大規模金融緩和と大型財政を組み込んだ。通貨価値を引き下げる Reflation 政策をとったのである。それに歩調を合わせて、各国政府も大規模財政と金融緩和策を取ったため、日本だけが取り残されて超円高が起きた。円高

は直ちに起きるとは限らないがトレンドは決定する。リーマンショックの時も、最高値の75円78銭となったのは40か月後、東日本大震災直後で経済苦境に苦しんでいる最中に起き、翌年のアベノミクスで金融政策の転換期まで円高を防止することが出来なかった。現在、日銀はマイナス金利まで下げており緩和の余地があまり残されていない。大量の国債発行によって財政を拡大すると同時に日銀が市場から国債を買うことで、金融緩和を促し始めて円高に対応できるのである。長期的な政策として、日本経済の成長のために財政の拡大こそが最も必要なことであると政策当局が理解することである。(資料8)

- 21 【新しいニューディール政策を】大恐慌の時にはダムや道路など大規模な建設投資に資金が投入された。日本においても建設国債が一般国債とは別建てで存在するのは、その為である。生産性の向上が社会の志向であるならば、人件費の削減が必須課題である製造業に雇用の拡大は起きてこない。今後も雇用の受け皿となり、拡大するのは、サービス産業であり、そこに従事する人材の育成こそが成長の要となる。その前提で、経済成長にはどの分野を育てるのかという視点に立って政策を立案すべきである。人材に投資するために、新たに「教育・研究」国債を発行し人材に投資すべきである。人を育てることが経済を成長させることだと確認が必要である。