

研究員 の眼

緊急事態宣言と経済対策 想定を超えるスピードに政策は追いつけるか

総合政策研究部 研究理事 チーフエコノミスト 矢嶋 康次
(03)3512-1837 yyajima@nli-research.co.jp

1——緊急事態宣言『強制力を伴う措置は少ないが、日本では自粛がさらに進む可能性大』

新型コロナウイルスの感染拡大が国民生活を脅かしている。4月6日、首都圏などで感染者が急増している事態を踏まえ、安倍晋三首相が「新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）」に基づく「緊急事態宣言」を7日にも発令する意向を表明した。対象区域は、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県、福岡県の7都府県で、5月6日までを実施期間とする方針とされる。宣言の効力は、8日の午前0時に生じる。

緊急事態宣言は、政府対策本部長である安倍首相が「新型コロナウイルスが国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件（重篤症例の発生頻度が高い場合、感染経路が特定できない場合など）に該当する事態が発生した」と認めるときに発令される。この宣言は、安倍首相が措置を続けることが必要なくなったと判断し、「解除宣言」が出されるまで継続される。

対象区域に指定された都道府県知事は、緊急事態宣言の発令により、教育機関の閉鎖、外出自粛の要請、集会やイベントなどの開催制限といった措置を、法的根拠をもって実施できるようになる。

【図表1】「緊急事態宣言」における措置内容

<p>■ 損失補償の「ある」措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・臨時の医療施設を開設するため、土地や家屋などの強制使用（所有者の同意がなくても可能） ・医薬品や食品などの売り渡しの要請（強制的な収用や保管も可能）
<p>■ 損失補償の「ない」措置※</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外出自粛の要請（生活維持に必要な場合を除く） ・予防接種の実施を指示 ・学校、社会福祉施設、興行場（映画館、劇場、スポーツ施設）等の使用制限または停止を要請・指示 ・映画、演劇、スポーツイベント等の開催制限または停止を要請・指示 ・運送事業者などに医薬品や食品などの運送を要請・指示 ・電気、ガス、水道の安定的な供給を事業者に要請・指示 ・通信、郵便等の確保を要請・指示

（注）※経済対策の中で一部手当て

（資料）「新型インフルエンザ等対策特別措置法」より

ただし、措置の多くは、国民に対して協力を求める「要請」や、法的な履行義務を持つが罰則を伴わない「指示」であり、強制力を伴う措置は、臨時に医療施設を開設する場合や必要物資（医薬品や食品など）を確保する場合に限られる [図表 1]。

従って、厳密な意味での「ロックダウン（都市封鎖）」を日本で実施することは難しく、海外に比べて強制力の弱い措置になると見られる。しかし、規律を順守し、集団行動を得意とする日本の国民性を踏まえれば、多くの市民や企業は、要請に沿って日常生活や営業活動の自粛を進めるだろう。

今回の緊急事態宣言の対象には、東京都など7都府県（埼玉県、千葉県、神奈川県、大阪府、福岡県、兵庫県）が指定されたが、その県内総生産は261.2兆円（2016年度県民経済計算ベース）と国内総生産の47.5%を占める。活動自粛で減少が見込まれる消費には、「外食・宿泊」「娯楽・レジャー・文化」「交通」などが挙げられるが、それら全てを合わせると家計最終消費支出の半分程度になる。緊急事態宣言による外出自粛の要請期間は「1か月」。従って、この期間を自粛が強まる期間と想定すれば、国内総生産は約5.7兆円、年間1.04%程度が減少する計算となる [図表 2]。

なお、自粛の影響は、この試算以上に出てくるだろう。これまでは土日休日の自粛だったが、平日での実施となれば、通勤などで東京都に流入して来る人（東京には毎日291万人が入っている）が急減する。そうなれば、需要の落ち込みが企業の生産行動にも影響を与える。足元で自動車各社が始めている生産調整が、様々な業種にも広がる結果、需要はさらに減少する可能性があり、外出自粛が長期化すれば、影響は消費だけにと留まらず、より甚大なものになるはずだ。

[図表 2] 緊急事態宣言（外出自粛）による影響

(I) 県内総生産が国内総生産（GDP）に占める割合

東京都 19.0%	近接3県 14.1%	大阪府 7.1%	福岡 県 3.5	兵庫 県 3.8	その他 52.5%
---------------------	----------------------	--------------------	------------------------	------------------------	---------------------

(II) 影響の試算結果

			1か月間		2か月間	
東京都	影響額	対GDP	1.8兆円	0.32%	3.5兆円	0.64%
+ 近接3県	影響額	対GDP	4.0兆円	0.72%	7.9兆円	1.44%
+ 大阪府	影響額	対GDP	4.8兆円	0.87%	9.6兆円	1.75%
+ 福岡県	影響額	対GDP	5.2兆円	0.95%	10.5兆円	1.91%
+ 兵庫県	影響額	対GDP	5.7兆円	1.04%	11.5兆円	2.09%

(注) 近接3県とは、東京都に地理的に接する「神奈川県」「千葉県」「埼玉県」のこと。

試算値は、外出自粛で消費の減少が見込まれる「外食・宿泊」「娯楽・レジャー・文化」「交通」などを含む。

(資料) 内閣府「国民経済計算」よりニッセイ基礎研究所作成

2——緊急経済対策が閣議決定、必要なのは「スピード感」と「躊躇なく二の矢、三の矢を打つ姿勢」

政府は7日、リーマン危機時（事業規模56.8兆円）を上回る規模の経済対策（事業規模108兆円）を決定した [図表 3：P 4]。収入が大きく減少した世帯などへの現金給付（一世帯当たり30万円）、中小企業などへの新たな給付金制度の創設なども盛り込み、感染症拡大の収束に目途がつくまでの「緊

急支援」を手当した。さらに、需要の急減で痛手を被った業界には、クーポン券などで需要を喚起する施策を準備するなど、感染収束後の「V字回復」に向けた景気浮揚策も盛り込む。これにより最低限の「止血策」が打ち出されたと一定の評価はできるだろう [図表4]。ただし、今後に向けては懸念点が無いわけではない。

[図表4] 緊急経済対策の主な内容

<p>■感染拡大防止策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マスク・消毒液の確保（1世帯につき布マスク2枚配布） ・検査体制・医療体制の強化 ・オンライン診療の活用 ・治療薬・ワクチンの開発
<p>■雇用・事業の継続支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・収入減の世帯に対する30万円の給付金（1回） ・収入減の中小企業に対する給付金（1回） ・雇用調整助成金の拡充（4月～6月、助成率引き上げ、非正規雇用への拡大） ・中小企業に対する資金繰り対策 ・各種税金の軽減、猶予、還付
<p>■経済活動の回復</p> <ul style="list-style-type: none"> ・観光・飲食業の消費に対するクーポン券等 ・農林水産業に対する支援
<p>■その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体に対する臨時交付金の支給 ・生産拠点の国内回帰に対する補助金

（資料）各種報道等より

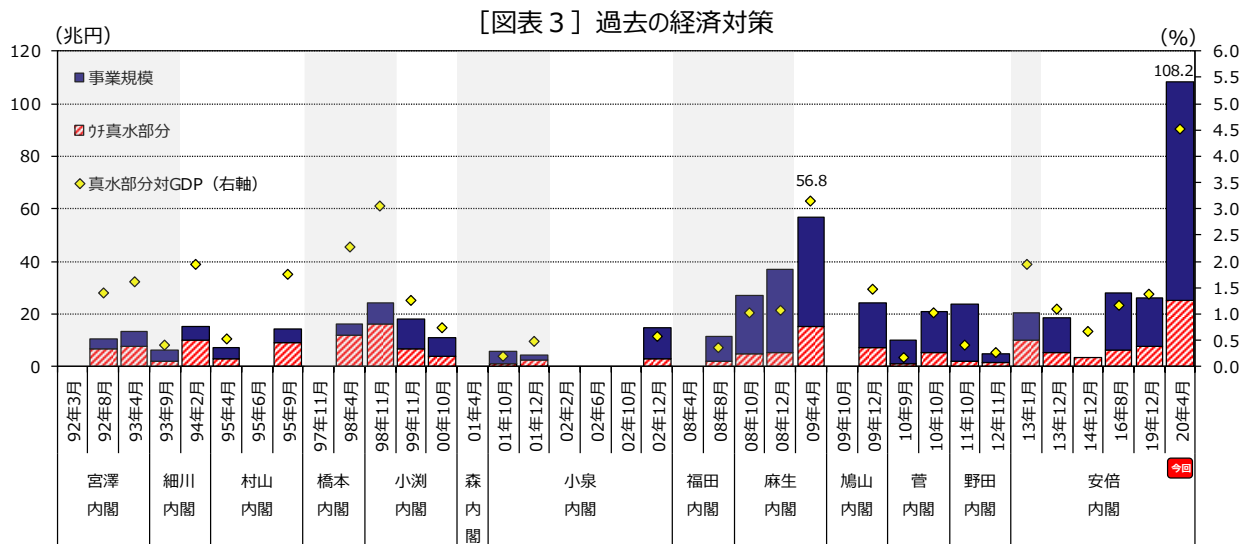
1つ目の懸念は、「スピード感」である。3月27日に2020年度予算案を成立させた後、11日後には、経済対策の閣議決定まで漕ぎつけた。さらに月内には、裏付けとなる補正予算の成立が見こまれる。過去の事例と比較しても、極めて早い対応と言えるが、事態はそれを凌駕するスピードで悪化している。当初、国内の生活や経済活動が、ここまで影響を受けると思っていた人は少なかったのではないだろうか。中国の一部の都市や特定のクルーズ船で起きている恐ろしい出来事との認識だ、インバウンド関連等の一部の企業には、大きな影響が出るかもしれないと思っただけでも、「対岸の火事」のように見ていた人も多かっただろう。しかしその後は、国内でも感染者数が急増し、2月下旬にはイベント開催の自粛や小中学校等の休業要請等、日常生活や企業の活動が大きな影響を受ける事態となり、国内にも動揺が広がった。そして、東京五輪の開催延期、東京都などでの外出自粛要請、政府による緊急事態宣言と、事態は急速に悪化している。今後、日本も中国や欧米のように、感染者数が指数関数的に拡大する可能性がある。その悪影響も勢いを増していく懸念がある。

そもそも日本は、2018年の暮れから景気後退に入っている可能性が高い。昨年10月に実施された消費税率の引き上げによる影響があったところに、コロナショックが追い打ちをかけた。インバウンド関連以外にも、本格的な影響が広がったのは3月以降である。少しずつ3月分の経済指標や企業の月次実績が公表されつつあるが、大幅な悪化、落ち込みも散見される。事態の急速な悪化が懸念される中、感染拡大防止とセーフティネット構築を急がねばならない。国家財政が厳しい中で、最小限の規模で本当に困っている先に、効率的な支援を実施すべきだという考えもあるが、生活保障の支援対象など、制度設計の詳細に拘り過ぎるとスピード感が失われてしまう。少しでも早く困っている人や企業に支援が届くように、迅速な対応が求められている。どのような支援を受けることができるのか、

どのような手続きが必要になるのか、認知・把握できていない個人や中小企業なども多いだろう。分かりやすい広報や相談窓口の充実にも期待したい。

2つ目の懸念は、「これで十分なのか」という点である。イタリアやスペイン、米国では爆発的に感染が拡大し、自宅待機要請や店舗の休業要請など厳格なウイルス封じ込め策が続いており、ウイルスとの戦いが長期戦に突入している。日本は爆発的な感染の「瀬戸際」にあり、「ぎりぎり持ちこたえている状況」とも指摘される。杞憂に終われば良いが、日本の現状は、まだ序盤戦に過ぎないと見るべきだろう。多くの人や企業が、いつ終わるとも知れない不安や不確実性に直面している。収入が大きく減少して生活に苦しむ世帯にとってみれば、この先、二度目や三度目の現金給付があるのか気になるところだ。事業継続の瀬戸際にある中小企業にとってみても、今回の緊急支援措置で乗り切れるのか、不安は消えない。政府は、今後の対策に向けた十二分の備えとして、これまでを上回る規模の予備費を創設するという。事態が長期化し、さらに悪化した場合には、二の矢、三の矢を躊躇なく打ち放つというぶれない姿勢を見せる必要がある。営業自粛を要請されて、生活できないという事業主もいると見られる。休業を余儀なくされる事業主への補償も、避けては通れない議論となるだろう。

いつ感染拡大が収束するのか、どこまで影響が拡大するのか、誰もが先を見通せない状況にある。その不確実性の強さゆえに社会不安が増幅している。このような時こそ、政府の役割が重要だ。先行きが見通せない中だからこそ、少しでも「安心」を与えられるかどうかがかぎになる。「先手を打つ迅速さ」、「十分な規模感」をもってすることが危機対応の鉄則だ。後に振り返って、余分な対策だったと言われるかもしれないが、後手に回って不十分な対策しか打てず、社会経済に壊滅的な影響が出てしまってからでは、取り返しがつかない。まさに、今が正念場だ。



(注) シェドウ部分は、景気後退期間を示す。ここで定義される真水は「国費」を指す。

上記の取りまとめ方では、当初予算に盛り込まれた経済対策や毎年の税制改正に盛り込まれた減税などは含まれていない。

(資料)内閣府HP、内閣府「年次経済財政報告」「年次経済報告」「国民経済計算」などをもとに筆者作成

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。