

# ポストコロナの財政改革展望

花輪 宗命 (大東文化大学名誉教授)

## Prospect of Post COVID — 19 Public Financial Reform

Munenori HANAWA

### 1. 世界を巻き込んだコロナウィルス感染爆発と各国の対応

#### (1) 「新型」 コロナウィルスの出現

2020年の世界は、21世紀型パンデミックとも言うべき「新型コロナウイルス」の蔓延により、大混乱に陥った。

我国では、このウィルスを「新型」と呼んでいるが、これは、電子顕微鏡で見た姿がコロナ（日蝕の時に、月の影の周りに見える太陽の炎）に似ているヒトに感染するタイプのウィルスとして7番目に（一番新しく）見つかったものだからである。

コロナウィルスが、最初に見つかったのは1965年で、その1番目から4番目までは、いわゆる風邪を起こすウィルスであり、専門家以外には、余り知られていなかった。

ところが、2002年から2003年にかけて、SARS（重症急性呼吸器症候群）が出現し、これが最初に発見された広東省から、中国各地、さらにはベトナムにまで感染が広がっていった。SARSは、原因不明の肺炎を誘発する5番目のヒト・コロナウィルスであることを指摘したのは、WHO医官のイタリア人カルロス・ウルバニであったが、ウルバニ自身もSARSに感染し、移送されたタイで死亡してしまった。

このことから危機感をもったWHOは、この新しいタイプの調査を中国に打診したが、中国経済への悪影響を心配した中国政府は、その調査を拒否した。その結果、SARS発生の発表と対策は大幅に遅れ、アジアを中心に世界に感染が広がった。

しかし、SARSの感染拡大は、時のWHO西太平洋地区事務局長の尾身茂や押谷仁らが要請した「緊急でない渡航の自粛」が受け入れられた結果、半年程度で終息し、それ以降17年間SARS出現していない。

6番目のコロナウィルスは、2012年にサウジアラビアで、ラクダ（コロナウィルスの多くは、コウモリのウィルスと推測されているが）からヒトに感染したとされたMERS（中東呼吸器症候群）

である。

MERSは、3年後の2015年に、サウジアラビアを訪れた韓国人バイヤーによって韓国に持ちこまれ、多くの感染者と死亡者を生んだ。

新型コロナウイルスを欧米ではCOVID-19と呼んでいるが、それは、この7番目のコロナウィルスの第1例が、中国湖北省武漢市に現れたのが、2019年11月だからである。

この年の12月、武漢市の眼科医李文亮が、「これは新しい肺炎である」とSNSで発信したが、中国当局は、「デマを流し、世間を騒がせた」として李医師を拘束、発生の事実を隠蔽したとされる。その結果、新型肺炎の情報の発信と対策が遅れ、豊富な資金を背景に、世界各地に進出する中国人ビジネスマンや観光客らによって、感染が拡散していった。

## (2) 「新型」新型コロナウイルスに対する国際社会の対応

WHOは、当初、この新型肺炎が、所謂パンデミックであることを認めるのを躊躇している様子が見られたが、2020年1月30日になって漸く「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を宣言した。

中国政府は、同年1月23日に、武漢市を封鎖し、市民への厳しい感染防止の規制を強化する一方、1万4千床の臨時施設を作って、医療崩壊を防ぐ手立てを講じたとされる。その結果、公表されている数値の裏付けには疑問が持たれているとは言うものの、2020年夏まで、患者数は約8万人に、死亡者数は、約3000人のレベルに抑え込むのに成功したとしている。

その後、感染は、一部の例外的な成功例を除き、ヨーロッパを皮切りに、南北アメリカ、中東、アフリカ、オーストラリアなど、文字通り世界中に隈なく拡散を続け、WHOは、3月11日に、漸くパンデミックと認定した。

新型コロナウイルスの震源地と目されている中国の情報開示が不十分であったこともあって、コロナウィルスの感染拡大に瀕した世界各国の対応は、多様な展開となった。

最初に深刻な様相を示したのは、ヨーロッパの国々、就中イタリアやスペインであった。これらの国々は、中国の一带一路政策のヨーロッパ進出の拠点であり、中国資本が分厚く進出しているとともに、中国人観光客が大挙して訪れる観光地を擁していた。新型ウィルスに対する免疫や抗体が殆ど備わっておらず、治療法や医療体制も整っていなかったこれらの国々への感染の拡大は、文字通り爆発的なものとなった。

かつてペストなどのパンデミックを経験したことがあり、その対処法について、一定の知見を持っているヨーロッパの主要都市は、所謂ロックダウン（都市封鎖）などの強硬措置をとったが、予想を上回る感染の広がり、医療崩壊を招く事態に立ち至った。（この点で、例外的に素早い対応を

とったのは台湾で、比較的最近 SARS で学んだ教訓を基に、コロナウィルスの侵入を最小限に止め、感染の拡散を阻止した。）

この問題を、更に深刻なものとしたのは、EU 域内のヒト・モノの移動が、ノーチェックの状態だったことである。ウィルスの感染拡大は、イタリアなどにとどまらず、ヨーロッパ全域に拡散する虞があったため、ドイツやフランスをはじめ EU 域内の各国は、ヒト・モノ・カネの移動を大幅に規制するなどの自衛措置に走り、それぞれの国内での経済活動も大幅に制限する対策をとった。

世界の経済は、1980 年代以降、急速且つ大規模にグローバル化が進んでおり、ヨーロッパで起きた現象は、やがて全世界に波及する事態となった。

当初、影響は限定的と思われていたアメリカや中南米の国々への感染も急拡大し、当初感染の拡大について甘く見ていたアメリカやブラジルなどの国々は、震源地の中国を優に抜いて、世界最大の感染者と死者を出すようになり、それぞれの国の国民に不安と不満を募らせるようになるとともに、経済活動は、急速に委縮していった。

また、統計や報道規制の関係で正確な実態把握ができていないその他の地域でも、同様の深刻な事態が広がっている可能性は、非常に高い。その結果、世界経済の先行きには、暗雲が立ち込めており、各国は、この危機を乗り切る方策を模索している。

### (3) 感染症との戦いのが刻んだ時代や体制の転換

古来、人類は疫病に脅かされ続けてきた。感染症の克服に失敗した帝国や王朝は、あえなく崩壊し、侵入してき勢力に征服され、全滅した民族すらあった。逆に、その災禍との取り組みに成功した国家や経済は、繰り返されてきた戦争や主導権争いで勝利をおさめ、支配力を得るとともに発展してきた。その意味で、人類の歴史は、感染症との戦いの帰趨により、その都度新たな時代と体制を生み出してきたとも言える。

19 世紀に疫学が発展し、感染症の脅威は克服したかに見えたが、20 世紀の後半、1980 年代以降に急速に進んだ世界経済のグローバル化と大規模開発に伴う大規模な森林伐採などの環境破壊は、新型コロナウイルスのような未知の感染症の出現を促し、新たな脅威を招いてきているように見える。

新型コロナウイルスのような新たな感染症との取り組みに失敗すれば、これまで発展してきた世界の政治体制や経済は、根本的な構造の転換を迫られることになり兼ねない。その意味で、新型コロナウイルスの脅威を克服するため、世界の各国が取り組んでいる対応を比較・検討しながら、その内のベスト・ソリューションから、ポストコロナの時代の望ましい国家・社会経営の在り方を今の内から摸索しておくのは、極めて重要な課題であることは論を俟たない。

本稿では、新型コロナ禍を機会に、その最適解が示唆する、ポストコロナの時代に我々が目指すべき社会・経済にリードする行財政運営の要諦を考えてみたい。

## 2. 新型コロナウイルスの感染拡大に直面して、我国の政府がとった対応

前項では、新型コロナウイルスの世界的な感染爆発の経緯と、それに対する世界各国の対応の概要について見てきたが、本項では先ず、この問題に対する我国の対応の要点を振り返ってみよう。

### (1) 新型コロナウイルスに対して我が国がとった水際作戦

新型コロナウイルスの問題が我国で最初に認知されたのは、2020年2月5日に、乗員・乗客約3700名の英国船籍・米国所有のクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号が、横浜港に着岸した時に遡る。

ダイヤモンド・プリンセス号は、それより前に、香港で新型ウィルスの患者を下船させた後、横浜港に向かってきていた。国際海運機構では、クルーズ船の感染症対策の規定はないが、日本は、横浜港に着岸したこのクルーズ船に対して、水際作戦として検疫などの対応をした。

具体的には、乗務員・乗客の上陸を禁止し、船内で隔離を行った。世界で初めて経験であったが、712名の感染者と11名の死亡を出した。この数値に対し、外国からは、日本が、クルーズ船の着岸中に新型ウィルスを培養しているとの非難が寄せられた。当時は、欧米諸国には未だ感染者が出ていなかったため、新型コロナウイルスは、アジア特有の感染症とみられていたからである。

世界で初めての経験であったため、この水際作戦は、急場しのぎの試行錯誤の連続であった。「検疫」の体制づくりは、「厚生労働省任せ」となり、同省は、船内に対策本部を設置して検疫、ウィルス検査、乗船者の体調管理、薬の配布等を行い、各省庁との調整も行った。関係省庁は、防衛省に船外の対策本部を設置し、検査のための検体採取や感染者の搬送などの任務を担当してもらった外、外務省、警察庁、国土交通省、海上保安庁、総務省が、所管のサポート業務に携わった。

変化が激しく、これまでの経験が必ずしも有効な対応をとるのに参考にならないことが次々に発生するグローバル化の時代に、国家と国民の安全を確保するには、縦割りで上命下達型の政府組織や権威主義的なエリート官僚群の働きに期待するには限界があると言わなければならない。

### (2) 感染拡大阻止の方策を決める責任の所在：国か？地方自治体か？

いくつかの課題を残しながらも、ダイヤモンド・プリンセス号からの新型コロナウイルスの国内侵入を、最小限に抑え込んだかに見えた我が国は、新型感染症との戦いに勝利したかと思われたが、意外なところからその綻びが明らかになった。

一つは、東京湾内の屋形船から、多数の感染者を出したことである。また、遠く北海道でも、多数の感染者が出たことが解った。結果から言えば、「雪まつり」などのイベントを当てに、中国からの観光客が多数訪日しており、彼らの中に新型コロナウイルスの感染者がいて、知らないままに接遇した日本人スタッフから、周辺の日本人に感染が広がったというのが実態らしい。

また、真相は明らかではないが、日本から中国などに行った観光客やビジネスマンが、中国乃至ヨーロッパの感染国に行って罹患し、知らずに日本に帰国して、周囲の人に感染させた可能性も否定できない。

考えてみれば、クルーズ船による感染の持ち込みの水際作戦を講じた1月の時点で、それ以外の感染ルートが存し得る事に思いを致し、1月の時点で関係情報を収集し、必要な対策（空港などでの検査の強化など）を講じておくべきであったが、中国政府による初期の情報秘匿と、我が国の官僚や政治家に、感染症への対処法に関する認識（経験）が不足していたことにより、然るべき備えへの配慮が欠けていたと言わざるを得ない。

人類と感染症の戦いの歴史に通暁している人には、既知の事実であるが、特に未知の感染症の場合、真っ先に危惧すべきことは、経路が不明のまま、知らないうちに多くの市民に感染が広がる所謂「感染爆発」である。これを放置しておく、急激な感染拡大に伴う医療崩壊等が起これば、想像を遙かに凌ぐ人口減少を招来することは、感染症の専門家の間では常識であった。しかし、それは、多くの一般市民とは共有されていない。

その一般市民達との接点の少ない国の官僚になれば、危機感をもっと希薄になるのは必定である。

専門家以外で、未知の感染症の広がりに対する危機感を真っ先に持てるのは、一般市民と接点があるという意味で、危機の現場により近い地方自治体である。

このことを如実に表したのが、北海道知事鈴木直道氏が、2月25日、突如発表した「道内小中学校の臨時休校要請」であった。道内の小中学生に新型コロナウイルスの感染者が急増しているとの報告を受けた鈴木知事は、この事態の先にある大きな危機を察知し、学校現場の困惑を予見しながらも、この要請を発表したのである。

鈴木知事は、これに引き続き2月28日「緊急事態宣言」を発表し、週末の外出自粛等を道民に呼び掛けた。また、鈴木知事は、道民の理解と協力を求めるのにとどまらず、国とのパイプを生かし、幅広い要望も行い、雇用調整助成金の特例制度や所謂アベノマスクの配布も、全国に先駆けて実施してもらった。

北海道庁が発表した「緊急事態宣言」は、大都市を抱える全国の都府県（知事）に大きなインパクトを与え、国に「緊急事態宣言」を発する要望が一斉に沸き起こった。

この動きはやがて国を動かし、4月7日、安倍首相は、東京都など7都府県に、5月6日までの1か月間の「緊急事態宣言」を発令し、国民に不要不急の外出自粛を要請した上で、「海外のようなロックダウン（都市封鎖）ではない」として冷静な対応を呼びかけた。

但し、安倍首相は、「緊急事態宣言」に先立ち、専門家で作る「基本的対処方針等諮問委員会」に対象地区が緊急事態にあたるかを諮問しており、都道府県知事の要望に押しきられた訳ではない。



因みに、新型コロナウイルスの感染者急増を受け、安倍首相は、4月16日、新たに40都道府県を「緊急事態宣言」の対象とし、全都道府県に拡大した。発令済みの7都道府県に加え、北海道や愛知県など6道府県を「特定警戒都道府県」とした。

海外からの感染症の拡大を阻止し、国民を守るのは、基本的には国の責任である。しかし、その後の経過でも明らかなように、新型コロナウイルスの感染の広がり、地域によって区々であった。感染症から国民を守るとは言え、国の行政サービスの提供には、地域間の不均衡があってはならないという縛りがある。「緊急事態宣言」の発令とそれに伴う財政支出を決めるのに、国のフットワークが重かったこと背景には、この制約があったのではないだろうか。

しかし、これからの時代、未知の感染症の拡大を阻止する課題に、迅速且つ効率的・効果的に対応するには、地方政府の方に、より広範な権限とその執行を裏付ける財源が振り向けられるのが適当ではないだろうか。

### (3) 新型コロナウイルス対応の財政施策

想定外の未知のウィルスの感染拡大が懸念される中、一刻も早く有効な治療薬が開発されコロナ禍が終息するまでの間、政府は、感染の拡大を阻止するため国民生活に一定の制約を加える形の「緊急事態宣言」を発したのは、前項で見えてきた通りである。

しかし、その国民生活への一定の制約は、経済活動から教育・文化活動、福祉サービス、レジャー・娯楽など多岐にわたる分野に及ぶため、委縮する兆しを見せる経済をどう立て直すかという課題にも対応しなければならないことが、日を追うごとに深刻さを深めていった。

いずれも我国と国民にとって極めて重要且つ深刻な問題であるが、その国難を乗り切るために、政府が打ち出した方策のポイントを見るには、政府の財政政策、具体的には、相次いで編成した予算の内容を見るのが手っ取り早い。

#### ① 第1次補正予算：

4月7日に最初の「緊急事態宣言」を発した時、政府は、「緊急事態宣言」発令に伴い発生すると見込まれる国民負担を埋め合わせるために、臨時閣議で、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う緊急経済対策と、2020年度補正予算案を閣議決定した。

財政支出は、39.5兆円程度、事業規模は、GDPの約2割に当たる108.2兆円程度で、過去最大のものとなった。

この補正予算の財源確保のため、第2次安倍内閣発足以来初の赤字国債14兆4767億円を含む16兆8057億円の新規国債を発行して賄うこととした。

緊急経済対策の中身の主なものは、世帯主の収入が減った低所得世帯などに、1世帯当たり30万円を、児童手当の受給世帯には、子供1人当たり1万円の臨時給付金を支給すること、収入が半分以下に減った中堅・中小企業に最大200万円、個人事業主に最大100万円を支給すること、観光、運輸、飲食、イベント業などを支援するキャンペーンに約1兆6794億円を充てることな

どであった。

この内、低所得世帯などに支給するとしていた30万円については、各方面からの批判や疑問の声に配慮して、政府は、4月20日、持ち回りの閣議で、4月27日住民基本台帳に記載されている（国籍を問わず）すべての人に、10万円の生活給付金を支給する（申請の受け付け業務は、市区町村別に世帯ごとで受け付ける）こととすることとし、25.7兆円の補正案を決定した。

## ② 第2次補正予算：

政府の「緊急事態宣言」は、国民生活を広範にわたって制約する結果となり、経済は、大幅な下降線を辿った。「緊急事態宣言」は予定より少し遅れて5月の下旬に解除されたものの、2020年4～6月期のGDPの下降率は、2008年のリーマンショック時を上回るものとなった。

政府は、経済の緊急事態をコロナの拡散に勝るとも劣らない深刻なものと受け止め、第1次補正予算成立から1か月足らずの5月27日、第2次補正予算案を閣議決定した。この結果、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う一連の対策の事業規模は、GDPの約4割に相当する233.9兆円に拡大した。

第1次補正予算は、新型コロナウイルスで苦境に陥った中小企業や家計の支援に重点を置いたが、それでもカバーできなかった人や企業の救済、特に事業継続と雇用の維持、それに医療現場の支援強化に力を入れた。

第2次補正予算の主な内容をあげてみると、まず、事業者に対する支援としては、資金繰りの改善に向けた実質利子・無担保の融資拡大だけでなく、劣後ローンなどに資本増強支援も盛り込むなど、政府系・民間金融機関による無利子・無担保の融資枠を拡充した。さらに「家賃支給給付金」を創設し、売り上げ減で固定費の負担が増えた中堅・中小企業、個人商店向けに、最大600万円の給付金を支給することとした。

人件費では、企業が支払う休業手当の一部を国が補助する「雇用調整助成金」については、従業員も申請可能な制度を新設したほか、その上限をそれまでの2倍の1万5000円にまで引き上げるなど条件を緩和した。中堅・中小企業に最大200万円を支給する「持続化給付金」については、今年創業の企業も対象に追加した。

他方、地方に対する配慮として、地方の医療・介護体制を支援する「新型コロナ緊急包括支援金」を1次補正の15倍に増額した。また、地方自治体が自由に使える「地方創生臨時交付金」を1次補正の2倍に増額した。

大学の授業料免除の支援も、アルバイトの減収や親からの仕送りの減少で申請者が急増したのを受けて、大幅に拡充することとなった。

この外、政府は、第2次補正予算を組むに当たって、今年度当初予算に計上されていた5000億円の予備費に比べれば、異例の規模と言える10兆円を計上した。予備費は、予め使い道を決めず、内閣の責任で支出に充てることのできるものなので、野党はその不透明性を問題視した。しかし、政府は、国会閉会後に新たな経済対策を打つことになった時の備えであると説明し、これを押し切った。

第2次補正予算は、第1次補正予算で足りてなかった家賃補助や休業手当を受け取れない人への給付金が盛り込まれるなど一定の評価はできるものであったが、コロナの感染拡大の先行きが見通せないなか、その一方で、急速に悪化する経済を何とか再生させる方策を見出さなければならなかった政府の苦悩が透けて見えるものであった。

しかし、第1次及び第2次補正予算の内容を振り返ると、言葉は悪いが、次々と現場から聞こえてくる不満の声に対する、その都度の弥縫策を繋げたものという印象は免れない。

#### (4) 「感染防止」か? 「経済再生」か?

前項で見てきたように、2020年に入ってから、新型コロナウイルスの問題に対して政府が取り組まなければならなかった課題は、「未知のウイルスの感染拡大を如何に抑制するか」であった。しかし、政府は、この課題に応えるための専門知見は十分に持ち合わせていなかったため、この穴を埋めて、然るべき方策をとるため、有識者による「専門家会議」と「基本的対処方針等諮問委員会」を活用した。

「専門家会議」は、脇田隆宇国立感染症研究所長を座長とする12人のメンバーからなる会議で、医学的な観点から感染症対策を政府に助言してもらうため、2月14日に設けられ、同月16日に初会合を開いた。しかし、「専門家会議」のメンバーは文字通り「専門家」で占められていたので、メンバーの関心は、「感染拡大」を如何に防止するかに絞られていた。

その結果、同会議の提言には、「1年以上は、何らかの形で持続的な対応が必要」との表現が含まれる予定であった。「何らかの...対応」が意味することは、都市封鎖や市民の外出規制などであったので、国民や企業の反発を予想した安倍首相には到底受け入れられるものではなかった。このことを受けて、5月1日の提言から、この表現は抜けてしまった。

しかし、感染拡大の恐れは差し迫ったものであったので、政府は、4月7日に「緊急事態宣言」を発令し、国民に不要不急の外出の自粛などを要請した。しかし、安倍首相は、既述のように、この緊急事態宣言は「海外のようなロックダウン(都市封鎖)ではない」と釘を刺すことを忘れなかった。

安倍首相の頭には、「専門家会議」の助言に従って感染防止を徹底すれば、経済が立ち行かなくなるという思いがあったと思われる。しかし、弱った経済の再生を急ぎ過ぎると感染がぶり返すというジレンマに陥ることも十分承知していた筈である。

そんな中、改正新型インフルエンザ対策特別措置法が3月13日成立し、政府は「緊急事態宣言」の発令や解除にあたって、3月27日に初会合を開いた「基本的対処方針等諮問委員会」の判断を仰ぐこととなった。「基本的対処方針等諮問委員会」は、尾身茂・地域医療機能推進機構理事長を会長とする20人のメンバーで構成されているが、「専門家会議」と異なり、5月14日の会合から経済分野の専門家4名を諮問委員に加えた。

しかし、その5月14日の会議で、宣言解除の判断基準として「直近1週間の累積新規感染者が10万人当たり0.5人未満程度」などとする目安を示し、首相官邸の反対を押し切って公表し



てしまった。そのため「経済再生」のために宣言の解除を急ぐ官邸との温度差が明らかになってしまった。

その後政府は、各県の感染者の動向を慎重に見極めながら段階的に「緊急事態宣言」を解除した。先ず5月14日には39県で、21日には大阪、京都、兵庫の近畿3府県で、最後は25日に埼玉、千葉、東京、神奈川の4都県と北海道で解除した。

しかし、皮肉なことに、その後、一旦収まりかけたに見えた感染者数は、6月に入ると再び増加し始めて7月のピーク時まで登り詰め、国民の間の不安は募るばかりだった。感染拡大を阻止することは、論を俟たない至上命題ではあるが、その目標にのめり込む余り、経済活動を長く止めれば国民生活が崩壊しかねない。政府の軸足は、次第に「経済再開」の方に移り始めた。

政府を代表する形で、西村康稔経済再生担当大臣が、諮問委員会の尾身茂会長と、感染防止と経済を両立させるぎりぎりの妥協点を探る折衝が続けられた。その後、諮問委員会とは別に、新型コロナウイルス感染症対策を検討する政府分科会を立ち上げて、尾身茂を会長に据え、西村・尾身ラインのコロナ指標を巡る綱引きを演じた。

7月31日、政府分科会は、感染症を4段階に分け、段階移行時の指標を作る方針を表明し、これがその後、「経済再生」と「感染防止」の両立を図る政府方針となり、事態の推移を慎重に見極めながら、相反する課題に対応していくことになった。

### 3. 安倍内閣の新型コロナウイルス対策における財政運営上の論点と改革の方向

#### (1) 財政の本来の機能と安倍首相の突然の辞意表明

本稿は、8月下旬に取りまとめているが、コロナの新規感染者数は、7月のピーク時以降緩やかな下降線を辿っているものの、予断を許さない状況には変わりがない。その矢先、憲政史上最長の在任期間の記録を更新したばかりの安倍首相が、健康上の理由から、突然首相を辞任するというニュースが舞い込んだ。

第2次安倍内閣は、何度か危なっかしい場面があったが、得意の外交分野を中心にそれなりの実績を重ねてきたため、7年4か月という史上最長の在任記録を打ち立てたが、2020年になってから、本人も、それを支える官僚群も未だ経験したことのない未知の感染症の拡散という事態に遭遇して、どう対応するべきか迷ったのではないだろうか。突然の辞任の理由は、新型コロナウイルスの対応に自信と確信が持てないというものではなかったが、未だ終息の気配も見えないコロナ禍に対応しながら政権を運営していくには、荷が重かったのではないかと言う印象は免れない。

ビスマルクは「愚者は経験に学ぶ、賢者は歴史に学ぶ」と言ったと伝えられているが、我々は、これまでの経験に基づいては対応できない問題に直面した時、問題の本質に肉薄して危機克服の途を摸索することに思いを致す必要があるのではないだろうか。

当初の大方の予想に反して、コロナ禍が世界中を巻き込んで猖獗を極めるようになってきてから、国内外では、この災禍が、一つの時代の転換を生む予兆なのではないかという論が、公衆衛生学や経済・財政学に限られぬ多岐の分野の専門家や論者の中から澎湃として湧き上がっている。それらの碩学の論の中には、危機克服の在り方を対症療法的に考えるのではなく、この問題を、歴史的な文脈のなかから、一つの時代の転換を示唆するものにとらまえて、考察しようとするものが多くみられる。

筆者は、それらのものの見方を参考に、コロナ禍を一つの時代の転換期ととらえて克服の方策を考えてみたいと思ったが、本稿でその考察をするに当たっては、筆者の専攻分野である「財政」の分野に絞ることとした。

## (2) 安倍内閣は、「財政」の本来機能を果せたのか？

「財政」は、基本的には、自由な経済活動の結果拡大する国民間の格差や資源分配の不均衡を是正し、国民の福祉を増進することで、国民や住民の生活を守る活動であると筆者は認識しているが、一つの時代にうまくいっていた財政運営は、時代環境の変化に適宜適応調整していかないと、次第にうまく行かなくなるものであることは、長い間の人類の歴史が示している。

現在の我が国の財政の仕組みは、第二次世界大戦後に整えられ、戦後復興から高度経済成長期を通じて、国民の福祉の向上と我が国の経済発展を実現してきた。

しかし、20世紀末が迫る1980年代から、世界経済のグローバル化が進み、日本社会も少子高齢化が進んできたのに、我が国の財政運営は、高度経済成長期に成功した経験にしがみついて、社会経済の構造変化に柔軟に対応した軌道修正ができなかった。その結果、バブル崩壊から、我が国の経済は長期低迷に喘ぐことになった。

第2次安倍内閣は、デフレ経済からの脱却と高度経済成長の再現を目指して「アベノミクス」政策を推し進めたが、結果は思うように進まなかった。それは、一つには、経済のグローバル化が進んだ時代の変化を読み誤ったからと言える。グローバル化の推進は、世界経済をより豊かにするという触れ込みであったが、現実には、多くの国で格差が拡大し、環境破壊につながるような大規模開発が進められ、富の分配も極少数の上流層に手厚くなるという現象が起きていた。その結果、多くの国で、反グローバル・自国優先の世論が高まり、また、世界各地で大規模自然災害が多発する現象も見られるようになってきた。本稿の冒頭で触れたように、未知のパンデミックが出現した背景も、この文脈で理解することができるが、「アベノミクス」には、その認識が欠けていたきらいがある。その結果、新型コロナウイルスの災禍が襲ってきたときに、安倍内閣はなす術を知らず、対応に右往左往することになったのではないか。

安倍内閣は、当初、不足する知識・経験を補うため、専門家のアドバイスを受けることにしたが、

感染症対応の専門家の関心は、拡散経路が不明の感染症が爆発的な広がりを見せることに伴い、多くの犠牲者を生み、社会が混乱したり、国力が低下したりするのを阻止することに向けられていた。人類が感染症との戦いの歴史から学んだ教訓に照らすと、感染防止こそ、究極の対応だったからである。

しかし、国民や住民の生活を守る役割を担う財政を司る立場からすると、過度な感染防止対策を、それも長期にわたって続けることは、肝心の国民や住民の生活を守ることに逆行することになり兼ねない。安倍内閣は、この究極の矛盾を解消する一致点をぎりぎりのところで見出したが、コロナ禍の今後の進展如何ではこの落としどころを軌道修正しなければならなくなる可能性も否定できない。

安倍首相は、8月末に突然辞任を表明したが、新型コロナウイルス対応の難しさは、今後も予想されることから、この際政権運営を後任に後を委ねて、ポストコロナの財政運営のあるべき姿を念頭に、この9か月間にとった安倍財政の問題点を修正することに繋がれば、「災い転じ福となす」ことになるかもしれない。

### (3) 安倍内閣の新型コロナウイルス対応の財政政策の問題点

そこで、最後に、時代の変遷を念頭に、安倍財政がとった新型コロナウイルス対策の財政運営上の主な問題点を指摘し、今後の改革の方向性を探ることとしたい。

#### ① 我が国の水際作戦

まず、新型コロナウイルスの脅威に対して、我国が最初にとった水際作戦であるが、2020年2月5日に、乗員・乗客約3700名の英国船籍・米国所有のクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号が横浜港に着岸した時、国が具体的にとった措置は、乗務員・乗客の上陸を禁止し、船内で隔離を行ったことであるのは、既述の通りである。

これは、世界で初めて経験であったが、712名の感染者と11名の死亡者を出した。この数値に対し、外国からは、日本が、クルーズ船の着岸中に新型ウイルスを培養しているとの非難が寄せられたが、その後の各国の対応を見ても、先ず先ずの対応だったと言って良い。

感染症の水際作戦は、国の所管事項であり、この対応については、所管の省庁には十分な経験があった。中国による初期の情報隠蔽やWHOの怠慢もあって、現場の対応は、手探り状態であったが、これは国の責任ではない。

問題は、クルーズ船ルートの水際作戦に曲がりなりにも成功したのに安心したのか、その他の経路から新型コロナウイルスが国内に侵入する可能性についての備えに油断があったのではないか、という点である。

#### ② 「緊急事態宣言」

それより重大な問題は、その他の経路から新型コロナウイルスが国内に侵入した際の政府の対応である。既述のように、その他の経路からの感染症の侵入を阻止し、それができなかった後の国内での急速な感染拡大(の可能性)を阻止する手立てについては、国の経験と情報収集は明らかに不足していた。

ペストなどのパンデミックを経験した歴史のあるヨーロッパ諸国や、最近のSARSなどの蔓延を経験した台湾・ニュージーランドなどのアジア・太平洋諸国は、いち早く外国船の入港を規制したり、関係する都市を封鎖したりする措置をとって、爆発的な感染拡大を抑制することに成功したが、我が国の政府はその措置をとるのに遅れをとった。

未知の感染症の国内における感染拡大を阻止するは、発生源の都市を封鎖したり、それらの都市とのヒト・モノの交流・交易を規制したりするのが有効だが、移動の自由などの基本的人権を保障している我が国の場合、そういう強権的な措置を発令することには、躊躇せざるを得ないところがあり、国の対応には遅れが生じたのだ。

既述のように、この状況に風穴を開けたのは、鈴木北海道知事が、道内の小中学校の一斉休講を決め、続いて「緊急事態宣言」を発し、国にも発令を要請したことである。

これを機会に、国も「緊急事態宣言」を発するようになったが、それを決めるのに随分と手間取ったのは、問題である。政府は、国民の経済活動や移動に制約を加えることは、国民の反発を買う恐れがあり、また、それを強行した場合、国民が被る負担や被害を補償する義務が生じることを恐れたのである。

既述のように、最終的には、安倍首相が法的強制力のない「緊急事態宣言」を発し、自治体にも協力を要請することになったが、自治体の中にも、政府と同じ恐れ(住民の反発や損害補償の問題)を懸念して、協力要請に応じるのを躊躇する姿勢をみせた団体があった。

しかし、問題の本質は、「緊急事態宣言」と地方自治の関係である。

国民(住民)の生活の安全を確保するための措置であるなら、「緊急事態宣言」は、地域によって差があることを考慮すると、それを発令するか否かの判断は、第1義的には住民の実態により近い位置にあり、(医療体制の対応能力など)地域(現場)の状況をより精緻に把握できている地方自治体であるべきだったのではなかろうか。

また、「緊急事態宣言」を発令した場合の住民の補償について、国などの動向に関わらず躊躇する団体が見られたこと背景には、その財源を確保できるか確証を持ってない団体が多かったことがあるが、それは、これまでの財政制度(国と地方の役割分担と財源配分)において、地方が担う役割に比し、財源配分は国に厚めになっていることがある。そもそもこの制度は、限られた財源を、効率よく配分して、国土の均衡ある発展に資する「高度経済成長期」の必要に適合したものであった。低経済成長の中で、少子高齢化社会に突き進む21世紀の我が国の行政ニーズに適合するものとは言えない。

### ③「緊急事態宣言」で負担を強いられた層への保障

「緊急事態宣言」は「強制的なものではない」と釘を刺して発令したものであったが、問題の切迫性と深刻性に気づき始めた国民（住民）の大半は、政府の要請に素直に応じた。しかし、政府の要請に応じることは、蓋を開けてみれば、国民（住民）生活のあらゆる（生活スタイルから経済活動に至る）面に甚大な影響がある事が明らかになった。

学校などは休校になり、その期間が長引く傾向が見られるようになってきたことから、多くの大学などで採用されている「リモート授業」などを検討する必要がでてきた。しかし、小中学校の学校経営を所管する基礎的自治体の大半には、全生徒にパソコンを支給する財政的余力はない。

教育現場を上回る甚大な影響を被ったのは、多岐にわたる一般の経済活動である。「三密」を避けるために、多くの企業は「リモートオフィス」を含む勤務形態の縮小・変更を採用したが、生産性の大幅ダウンは不可避であった。販売業も売り上げの大幅ダウンを余儀なくされたが、最も深刻な打撃を受けたは、ライブハウスなどのエンターテインメント業界や、中小企業の多い居酒屋などの飲食店であった。売り上げが大幅にダウンし、家賃負担などの経費を賄えない経営者のみならず、そこで働くスタッフ（多くはアルバイトなどの非正規労働者）の収入の道は閉ざされた。その外、交通関係の需要の大幅減で、経営危機に追いこまれる企業が続出するなど、その範囲は多岐にわたり、その規模も半端なものではないことが明らかになってきた。

安倍首相は、感染拡大を阻止するために、全戸に所謂「アベノマスク」を配することを打ち出したが、現場のニーズに合っていないばかりか、末端に届くのが大幅に遅れて失笑を買った。この施策に投入した予算とは比べものにならない規模の損失補償を講じなければならないことが明らかになってきたのを受けて、政府は二度にわたってかつてない規模の補正予算を組まざるを得ないことになった。

詳細は、現場取材して聞き取らなければわからないが、要するに、国主導で進めてきた財政運営のつけが、コロナ禍で露呈し、二度にわたる補正予算でも、感染防止の最前線の地方自治体現場のニーズに充分対応出来るような財源が確保されたかは、聊か疑問が残ったようだ。

これまでうまく行ってきた国と地方の役割分担と財源配分を見直し、この問題の抜本的解決を探ることは、ポストコロナの時期の財政需要に対応出来るようにするためにも、蔑ろにはならない課題であると思われる。

#### ④ 財政出動の財源としての「国債発行」と「財政健全化」

新型コロナウイルスの感染拡大を阻止するための財政措置で、残されたもう一つの大きな課題は、想定外だった事態に対応するため施策に必要であった財源を賄うために、巨額の公債を発行せざるを得なかったことである。しかし、このことは、第2次安倍内閣が力を入れてきた「財政健全化」の取り組みと、真っ向から反するものである。

迫りくる危機を乗り越えるため、ぎりぎりの線で組んだ予算ではあるが、不足する財源を補う為に積み増した国債の山は、これまで政府が目標としてきた、プライマリーバランスを2025年に黒字化する時期の大幅な先送りを余儀なくした。論者によっては、赤字が膨張しても金利がマ



イナスになれば、問題はさして大きくはならないとする見方や、将来消費税を大幅に増税して賄えば、何とか切り抜けるとする見方もあるが、この先、国の財政運営がどのような展開となるかについては、確たる見通しは立っていないというのが正直なところであろう。

このジレンマと不安は、一人我国だけのものではなく、コロナウィルスに伴う経済対策法を4本成立させ、当面の景気の下支えを最優先にした予算を組んだアメリカが、巨大債務を抱え、その債務残高の対GDP比が、2021年末に空前絶後の108%に達するとの予測がある。このように、新型コロナウイルスの感染拡大を阻止する試みに伴う臨時の財政需要に応じるために、債務負担が増えるのは致し方ないことなのかもしれないが、将来世代に過重なつけを残さないためにも、現実的な財政再建の道筋を探っていかなければならない。

因みに、新型コロナウイルス感染拡大を阻止するために、巨額の補正予算を組んだ東京都も、同じような問題を抱えている。富裕団体である東京都は、借金こそしていないものの、臨時の財政需要に応えるための貯金とも言うべきおよそ9000億円の財政調整基金の殆ど使い果たしたのだ。来年にオリンピックを延期しており、また、オリンピック後に予想される景気の落ち込みにどう対応するかが課題となると見込まれる中、来年以降の都財政運営に、暗雲を投げかけていると言わなければならない。

#### 4. 新型コロナウイルスが示唆する財政改革の方向性

##### (1) 安倍首相の突然の辞任とポストコロナ時代の財政運営の要諦

以上、新型コロナウイルスがもたらした危機に、我が国の政府がどう対応してきたのかを見てきたが、その過程で、今後の財政運営を効果的且つ安定的に進めていく上での課題を分析してきた。

本稿をまとめている現在(2020年9月)新型コロナウイルス騒動は、歴代最長の政権担当を記録したしてきた安倍首相の突然の辞任を招来した。後任の菅首相は、新型コロナウイルスとの戦いは、これまで続けてきた安倍内閣のスタンスを承継することを表明する一方、時代の変化に対応できるよう国の行政改革を進め、地方の底力を回復して、国民一人ひとりの暮らしの安心を確保する途を指向することを強調して、菅色を打ち出すことを示唆した。その成果は、今後の展開を注視する外はないが、これからの時代の財政運営に当たっては、時代の大きな変化のうねりを見誤ることなく進めるよう期待したいところである。

本稿は、国・地方を通じて、これからの時代に財政運営を適切に行っていく上で、留意すべき点を解明し、政策選択の参考にして頂くことを目指して取りまとめたので、結論に代えて、ポストコロナの財政改革を進める上での主要な課題を略述しよう。

##### (2) 持続可能な社会経済システムへの変換

今から思えば、2019年11月に中国の武漢で発見された新型コロナウイルスは、初期対応の不備から、半年もかからぬ間に、全世界を巻き込むパンデミックに発展していった。一部の例外を除い

て、我が国を含む多くの国は、当初、この未知のコロナウィルスの脅威を甘く見て、これまでの高々数十年の経験を踏まえ、対応を講じてきたが、その隙を衝いて、新型コロナウイルスは、一気に全世界の隅々に拡散していったのである。

筆者は、新型のパンデミックの発生の背景を、高々数十年のタイムスパンの文脈で捉えるのではなく、少なくとも100年～200年単位の歴史的な文脈から学ぶべきではないかと考える。

振り返ってみれば、人類の歴史は、感染症との攻防の歴史と言える側面がある。古くは、アテネの繁栄と衰退をもたらした疫病、ローマ大帝国の衰退をもたらしたマラリア禍、中世のヨーロッパ、中東、中国を通じて、権力闘争の行方を左右した感染爆発の事件の数々、モンゴルの大征服により盛んになった東西の往来がもたらしたペストの拡散、「大航海時代」の国境を越えた「交換」がもたらした勢力再編と新大陸の悲劇的事案の数々など、枚挙に遑がない。

19世紀に、ドイツやフランス、イギリスなどでペストや天然痘などの感染症の原因解明とワクチンの開発が進み、人類は、感染症との戦いを制する手段を手に入れたが、20世紀に入ってからも、2度にわたる世界大戦の戦場を始め、国と地域の境を越えたヒトやモノの往来が盛んになった地域では、各種の感染症(所謂“スペイン風邪”や“マラリア”、“発疹チフス”、“エボラ出血熱”、“HIV”等)が人類を脅かす事案が頻発してきた。

2次にわたる世界大戦が終結し、以降、地域的な紛争を除けば、世界規模の戦争が起こっていない20世紀の後半、ソ連の崩壊に伴う東西冷戦構造が解消したのを機会に、特に1980年代、新自由主義の理論に沿って進められたグローバル金融革命は、強大な経済力と軍事力をもつ国による帝国主義的な覇権競争を誘発した。

これまでのところ、グローバリゼーションは、期待された地球共同体を現出するのとは裏腹に、各国内の経済格差と国際的な南北格差を生み出した。地球規模の戦争が起こらなかったこともあって、世界の人口は77億の規模に膨れ上がったが、その内の多くは、貧困状態に喘ぐことを余儀なくされている。その貧困からの脱却を目指して、発展途上の国々では、大規模な環境破壊を伴う開発が進められ、大森林等に潜んでいたそれ迄の人類にとって未知のウィルスなどが拡散する現象を産んだ。国や地域の境界壁が低くなったグローバル社会では、このような新型感染症が世界規模で拡散するのは、必然の結果であった。この感染拡大を防ぐには、取りあえず、都市や国家の封鎖を伴う自衛手段に頼るしかなかった。この対応は、グローバル化の進展に伴う経済格差の拡大に反発して、世界各国でナショナリズムの風潮が広がり始めている現象と微妙に符合する。

我々が暮らす世界を、平和で持続可能なものにするには、人類のみならず動植物も含む自然環境と調和する共和的な空間を創出していくことが不可欠であるが、新自由主義グローバリゼーションが跋扈する世界では、その目標は、夢のまた夢と言わなければならない。その目標に向けて、実現可能な取り組みは、お互いの顔が見える地域共同体を根底から再構築することしかないのではないかとと思われる。

ポストコロナの世界を持続可能なものにするには、迂遠なようでも、原点に立ち返って、人類に限らず、私たちの命を育む自然環境との共存共栄ができる共同体を根底から築き上げる取り組みが

必要なのではないかとと思われる。

**(3) ポストコロナの時代に我が国が取り組むべき財政改革の基本課題、**

21世紀の我国は、少子高齢社会から人口減少社会に突入している。

その矢先に新型コロナの感染拡大の危機に瀕することになったが、定常型社会へのソフトランディングをスムーズに進める上で、このピンチをチャンスに切り替え、我が国は、当面の目標として、私たちの生活の基盤である地域共同体の立て直しに努めることとし、長期的には、その成果をSDGsの達成を志向する国連などの組織との連携を深める体制に切り替えていくべきではないかと考える。