

新型コロナウイルス感染症パンデミック不況の性格と 政策対応の提要

永山利和

(元日本大学教授 企業環境研究センター顧問)

要 旨

21世紀にウイルス感染症は新段階に入った。「エマージング（新興）感染症」時代の到来である。感染症対策が科学的に開始されたのは100年頃前からである。病原菌が科学的に捕捉され、科学的、組織的に防疫・医療体制が構築される時代になった。新段階に入り、医学、防疫学、細菌学などの進化を尻目に、COVID-19感染者は85万人超、感染症による死者は185万人超（2021年1月4日現在）、パンデミック年内終息はかなわぬ夢に終わった。

21世紀に入り地球規模の感染症は、細菌とともに独立した生物とはいえない存在で、細胞に寄生しなければ増殖できないウイルスによる感染症が警告されていた。20世紀後半から、マールブルグ病の病原体であるマールブルグ・ウイルス（1967年）、エボラ・ウイルスによるエボラ出血熱（1976年）、エイズのヒト免疫不全ウイルス（1981年）そしてコロナウイルスによるSARS（2002～3年）、インフルエンザ・ウイルスによる新型インフルエンザ（2009～2010年）、コロナウイルスによるMERS（2014年）。そして今回、同じコロナウイルスによるCOVID-19のパンデミックに至った。

中国、韓国、台湾などはSARS、MERSの経験に学び、勝利か否かは別として、ともかく初戦では“制圧”に近い結果を生んだ。そこには日本以上にSARS、MERSの感染症の実体を把握し、基本的対策を準備し、防護用品、医療機器整備体制をとり、社会経済対策の整備を迅速に実施した。日本は今に至るも防護用品、医療機器そして何よりも検査体制が立ち遅れている。100年以上前から感染症対策には検疫と隔離が基本である。効果的な隔離は検査抜きには実現できない。検疫技術は精密で高度な水準に達した。だが、感染経路の追跡には人間の移動の量と速さの双方で、科学技術進化が追い付いていかない。

経済政策はこうした感染症の科学的進化に追い付かず、むしろ逆行している。科学が進化を遂げて、感染症の性質を迅速に把握し、ワクチン開発も進化した。だが感染拡大抑制の社会経済的手法、すなわち法的、経済的、社会的な体制整備が全く追い付いていない。

経済社会体制が感染症に対応できなければ適切に感染症を抑止できない。経済社会的要因がこれらを実施する政治、経済の主体の危機意識、危機管理の体系化が欠かせない。Go Toキャンペーン政策には体系構築の気配が見えない。法的整備が不十分なうえ、財政、金融、生活対策にもこれまでの行政組織体系の未整備が到る所で露呈し、経済活動に必要な効果的政策実施を阻んでいる。これらの点の早急な改善が求められている。

キーワード

都市封鎖, エマージング感染症, リーマン・ショック, 非常事態 (緊急事態), 取引改善

今回の新型コロナウイルス感染症に端を発する2020年の大型不況は、経済・景気の落込みが大きい点で、リーマン・ショックの再来に擬せられている。しかもリーマン・ショックを上回る不況になりつつある。不況規模の大きさでは1929年の世界恐慌級の大型不況ないし大恐慌として括る見解もみる。

直近で過去の大型不況であるリーマン・ショックに共通する大型不況という認識は、今回の大型不況の一端を表わす事態だということとは否定しない。ただ大型不況へ落込む経緯や不況波及の過程は、GDPの落込み等の量以外に、不況対応策や経営の舵取りにあたっては不況の性格にリーマン・ショック不況との間に質的相違が大きいことを注意しなければならない。

とくに政府には、今回の新型コロナウイルス感染症不況に表れているように、新しく深刻な不況に対し、政府には多くの政策対応が求められている。新型感染症拡大の抑止・終息と経済政策を適切に応えようとする現政府の方策には、多くの不安を拭い切れない。

後述するように新型コロナウイルス感染症自体を政府や事業者がどのように認識しているか。新型コロナウイルス感染症と経済・景気対策とが“両立”する適切な対応を取れそうにない不安。防疫体制に対する政府の動揺。とくに検査と検疫及び医療体制との連携不足が、防疫および医療体制に関して防疫技術的にも、法体系及び経済政策にもチグハグなまま推移しているようにみえる。

東京都民にショックを与えたのは屋形船感染だったが、実はこの屋形船感染は後に誤認だったことがわかった。事実確認と誤報が発信された。さらにダイヤモンド・プリンセス号感染クラスターでは、感染発症後、事前に検疫体制を作り、感染経路が把握された段階でとるべき防疫と医療体制、とくに感染者の区分けや入院措

置の間にドタバタが表面化した。それら事例から見えてくる検疫と医療との行政政策と専門組織との間の不整合・不具合の発生。これら事実誤認、不整合・不具合は、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」(特措法)体系や行政組織対応は感染症発症後1年近く経た現在に至っても改善・是正されていない。その不十分さは今日にまで継続している。簡単に論じるべきではないが、今世紀に入ってから中国、韓国、台湾等がコロナウイルス型感染症に多くの政策資源を投入しているのと比較して、日本は事態の認識、危機の認識及び危機管理対応などで、一般的課題を口にするが、実際に感染症及びそのパンデミックに直面すると、基本的対応は口ほどには実行できていない。立法府、行政機関に“緩さ”が目立っている。

本稿では防疫、医療の両面での感染症抑制、すなわち感染症が引き起こす経済活動抑制とその影響および新型コロナウイルス感染症不況の性格を検討し、そのうえで感染症大型不況対策を国際比較し、コロナ感染症常住社会という前提にたつて諸課題を提起し、今後の論議に参加したい。

1. リーマン・ショック不況と異なる新型コロナウイルス感染症パンデミック不況

経済政策の主体は広義の国家である。歴史的な大規模な大型不況への対応主体である国家は、地方自治体はもとより各種政府機関、とくに中央銀行、おもに特別会計で管理・運営されている政府関係機関を広く含んでいる。いま求められる経済政策の有効性とは新型コロナウイルス感染症拡大の抑制、沈静・終息を基本テーマにして、大型不況の性格を把握したうえで、感染症対策にも連動する有効な経済政策設計が欠かせない。

多くの国の政策は、基本的に以下のような流れを考慮している。まずは、①新型コロナウイ

ルス自体の把握、②感染症 COVID-19の症状とそれを踏えた医療体制、すなわち PCR 検査等による感染者の発見、感染者の隔離等の取扱、治療方法等々を確立する。そして③経済政策、すなわち感染症対策とそれが及ぼす経済への影響とその影響に応える政策を一体的に推進する。すなわち、系統的、体系的な財政・金融、通信・運輸体制を作り、関連する国家、すなわち政府機関を動かして対応することである。

のちに見るように日本政府の足元での対応は、オリンピック・パラリンピックなどの巨大イベントを控えていた。とはいえ、基本的な大型不況を生むと予想される事態への対応として、危機管理体制の観点からも、その政策対応が後手、後手になっているという指摘を受けている。ただ政策手順の問題もさることながら、感染症対策だけでなく、大型不況対策との両立という“二兎追”劇の実演より前に、そもそも対策すべき感染症拡大による大型不況自体への基本的論議がなされていない。まずは感染症による経済不況への影響や大型不況の性格に関する内容把握が欠かせない。

そこでまず簡単に今回のコロナ感染症に伴う不況の性格を捉えておく必要がある。

1) 新型コロナウイルス感染症パンデミック不況—経緯と特質

国際通貨金 (IMF) は、2020年10月「世界経済見通し」において、2020年の世界経済の成長率は▲4.4%の大きな落込みになると予想した。そして翌2021年は3.9%のプラスに反転するとした。この見通しには、感染症パンデミックが年内に終息し、2021年に正常状態に戻る。そのシナリオで経済活動も正常化すると前提を置いていた。しかし今日の感染症パンデミックが第3波に入り、正常化の前提は崩れている。すなわちアメリカ、EU 諸国、南米、インド、日本の感染がむしろ拡大し、年内終息は不可能になった。優等生韓国も再発し、越年の可能性もある。だから2021年の経済成長率の縮小または

マイナス成長の継続も予想される。

ただし2020年世界経済の落ち込みと2021年の回復には地域間でかなり相違があるとみられている。IMF「世界経済見通し」を主要地域別見通しで見ておこう。アメリカは2020年が▲1.3%、2021年が3.1%のプラス。イギリスは2020年が▲9.8%、2021年が5.9%に回復。日本は2020年が▲5.3%、2021年が2.3%の低い成長率などを見通している。いずれの G7諸国は2021年に回復するとみている。

しかしアジア・新興市場・発展途上諸国は、2020年が▲1.7%、2021年が8.0%のプラス。これら諸国の中で、例外的なのが新型コロナウイルス感染症発症国とされている中国である。同国経済は、2020年が低成長で1.9%のプラス、2021年が8.2%という高成長軌道に復帰すると見られている。中国に引きずられるように、アジアの2020年の経済成長率は低いマイナス成長で、2021年は強い回復とみられる。なお、ラテンアメリカ・カリブは、2020年が▲8.1%と大きく落ち込み、2021年の回復は3.6%と低い。

IMF「世界経済見通し」によってアメリカ、EU および日本の GDP の2020年第Ⅱ四半期（4～6月）および第Ⅲ四半期（7～9月）の前期比を見て見よう。まず、アメリカは第Ⅱ四半期が▲31.4%、ユーロ圏が▲39.5%、日本は▲28.1%で、落ち込みはいずれも大きい。落ち込みの大きい順で見ると、ユーロ圏、アメリカ、日本で、これは新型コロナウイルス感染症の拡張度合いに連動した序列になっている。

第Ⅲ四半期における GDP 四半期の対前期比動向を年率に換算すると、アメリカが33.1%、ユーロ圏が61.1%、日本が18.3%であった。これら地域は、第Ⅲ四半期に入って感染症の抑止効果が出るとみて、予防規制を緩和した。その結果、これら地域のいずれも経済活動が一気に回復力を示した。通常の循環型や金融危機型不況と異なり、感染症がない状態を踏まえれば、通常の経済活動なのだが、コロナ感染拡大で急停止された分だけ潜在的回復力が強いことを表

している。ただ、これら数値を対前年同期比で見ると、アメリカが▲2.9%、ユーロ圏が▲4.3%、日本が▲6.2%で、いずれも前年水準にまでは回復しそうにない。すなわち、2020年第Ⅲ四半期は大きな回復に見えるが、その回復力は落ち込みを補うまでには至っていない。

他方で、アジア諸国では、既述したようにGDPの落ち込み自体が低いというのに、潜在需要が大きいことから、これら地域の内需が底堅く、またサプライチェーン（製・商品の供給網）を担ってきたこれら地域は、一気に成長局面に転じていた。

ところで、GDPの落ち込みに表されている経済活動の落ち込みがもたらす新型コロナ感染症の経済ショックを鎮静化するには、金融機関の投融资だけでは賄えず、結局、国家の財政支援による需要拡張の外にない。不況が、2020年から2021年にも継続するとすれば、長期大型不況に対して大規模な財政出動が避けられない。しかし、どこの先進諸国でも大型不況を補うだけの財政的余裕を持つ国はない。まして日本は先進諸国中、最も財政余力が乏しく、財政収支のギャップは2022年度まで拡大するだろう。だが現実には国家財政支援頼みの日本経済である。

こうした状況に比して、かつてのリーマン・ショックにおいて中国が大規模公共事業等の実施で需要拡大策を取り、世界不況の底抜けに歯止めをかけた。そして今回の新型コロナウイルス感染症の発出国であった中国は、感染症の初期対応に言論封殺など、不透明かつ強権的な政策対応があった。だが、武漢市封鎖、大規模緊急医療施設の開設など強権策を講じ、徹底した都市封鎖が功を奏して、短期に感染症拡大を抑制できた¹⁾。

さらに感染者発見に効果的なPCR検査を実施した韓国、個人情報を利用してマスク供給など予防器具の供給情報を提供した台湾などが、早期に感染症を封じ込めた。これら中国、韓国、台湾の実効性ある抑止政策を可能にした条件は種々ある。そこに強権的政策という面は確か

あっても、感染症抑止を強権力の発揮のみに帰することは誤りであろう。というのはこれら2国1地域は、かつてのSARS、MERSの感染症対応の経験を活かし、そこから教訓を引き出し、都市封鎖を可能にする人と物の交通路の封鎖、食料供給の確保、検査・医療体制さらに迅速な情報システム構築を図っていた。このことは現代の新型感染症に対する日本政府との間に行政組織の認識力格差を表わしていると指摘できる。

2021年後半まで世界経済の回復が遅れるとしても、世界的感染症流行が、世界全体に平均して作用しているわけではない。対応いかんでは、感染症の制圧を可能にし、経済成長軌道へ短期間で復帰した経験を的確に引き継がなければならない。とはいえ、世界経済の回復は、IMFが10月に見通したように年内終息はできなくなった。加えて、世界経済における全地域が大型不況一色に満たされているわけではない。米・欧・日諸国の落ち込みと中国を中心とするアジア経済は上昇基調にある。世界経済回復は不均衡に広がる。そのうえ日本経済の新型コロナ感染症パンデミック不況（以下単に「新型コロナ不況」という）を考える場合、まず世界経済のなかで日本経済の不況は大きさの比較だけを見ていたのでは不況の要因と政策の対応方向が見えにくい。そこで以下、日本の新型コロナ不況の内容を見ておこう。

2) 日本経済における新型コロナ不況

日本経済の景気動向を見ると、直近の大型不況は、2008年のリーマン・ショックである。リーマン・ショックは、2009年3月に終わる。リーマン・ショックが終了した直後、景気は上昇過程に入る。だが、2011年3月の東日本大震災で、回復しつつあった景気上昇の腰を折られ、2012年3月をピークに同年11月まで短期間だが下降局面に推移する。この2012年の景気後退は2012年11月までに終わった。翌月、2012年12月から景気は上昇局面に転じた。奇しくも、この12月に安倍政権が登場する。この巡りあわせから、

アベノミクスが景気転換を生んだような理解が生まれた。この認識は全くの誤りである。安倍政権登場以前、すでに東日本大震災による災害不況が短期に終了し、復興需要等の始動で、2009年以来からの上昇トレンドの腰折れを修復して再び上昇基調に戻る。

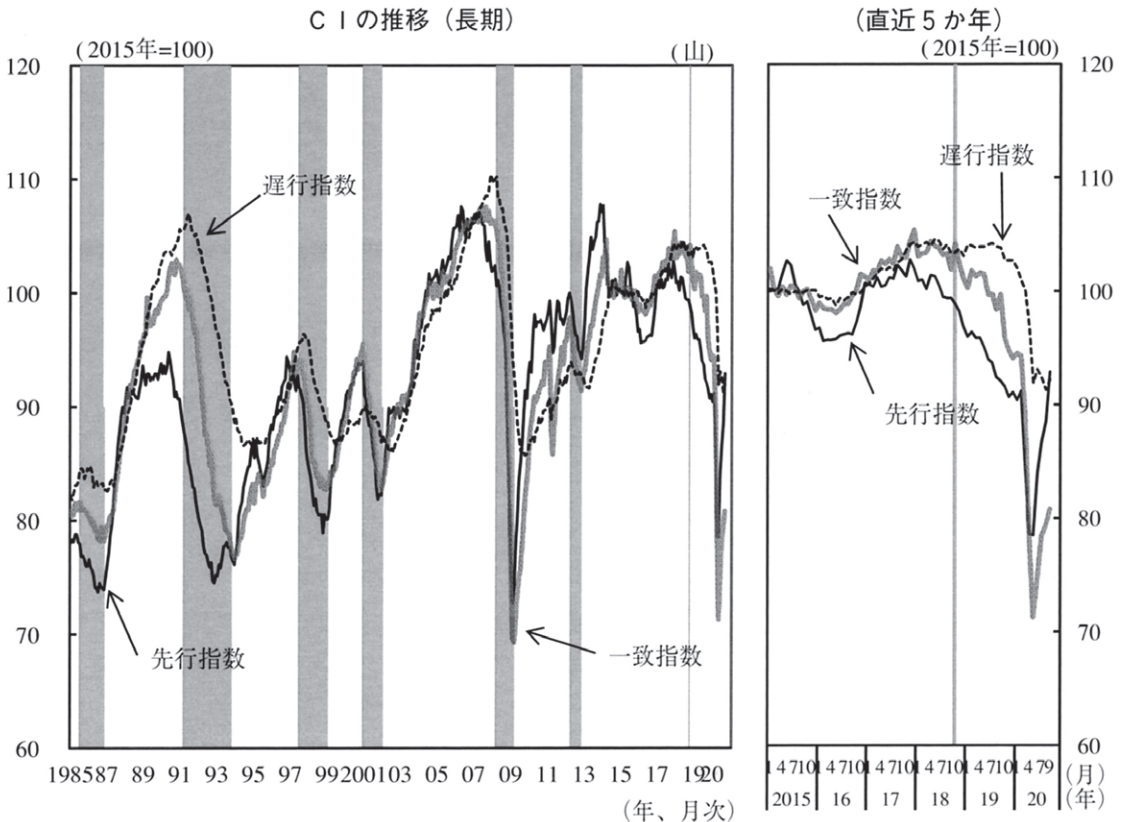
その後、景気動向は2014年にピークを見せるが、2018年10月まで2012年11月から上昇期に入った景気循環の山と谷をどう捉えるか（図1参照）。この景気循環の山と谷の判定は多くの議論があろう。安倍政権下では、内閣府機能がアベ

ノミクス絡みの政策支援策に翻弄され、“解釈景気”（政権政策の都合から解釈された景気）だったといえる²⁾。

こうしたアベノミクスをめぐる特殊要因を捨象したうえで、今回の「新型コロナ不況」の性格を検討しておこう。

まず「新型コロナ不況」に入る前段の不況がある。上述のように、日本経済の景気循環は2018年10月から下降局面に移行した。つまり新型コロナ不況の前から日本経済は下降局面に入りしていた。景気の谷が見えていなかったが、

図1 景気動向指数



(備考) 内閣府「景気動向指数」により作成。景気基準日付は内閣府による。
 ただし、「神武（景気）」・「岩戸（景気）」等は景気拡張期の通称であり、公式のものではない。
 なお、グラフのシャド一部分は景気後退期を示す。また、2018年10月の山は暫定。

出典：内閣府月例経済報告主要経済指標（2020.11.25）
 （参考1）景気動向指数より引用

アベノミクス礼賛をテーゼとした政策運営のために、景気動向を的確に把握せず、アベノミクスの成果を長期に継続したと見てきた。

第二に、2018年10月からの景気下降期に加えて、2019年10月から安倍首相が首相就任後2回目の消費税率増を実施し、税率を8%から10%に引き上げてしまった。「新型コロナ不況」の前に二つの不況要因が重なっていた。そこにコロナ不況が加わった。この経緯を考えて評価しなければならない。

まず、リーマン・ショックと比べ、不況発生の出発点が異なる。2008年アメリカの投資銀行の信用不安拡大の中、大手のリーマン・ブラザーズ証券が経営破綻した。これを契機に世界の金融・資本市場に出回っていた多くの金融・証券、デリバティブ商品に仕込まれたバブルが崩壊し、不良債権化した債権・証券を保有していた金融・証券企業の経営破綻、資本・金融市場がシステム・リスクに陥り、金融市場の機能マヒ、金融恐慌に到った。この金融システム崩壊から、世界同時不況に連なった。リーマン・ショックはデリバティブ商品保有が比較的少なかった日本経済にも大きな影響が及んだ。実質GDPの対前年度比で2008年度が▲3.7%、2009年度が▲1.9%と2年間のマイナス成長であった。2010年度に到って実質GDPが2.3%のプラスに転じた。つまり、金融システム破綻に不況要因があった。

第二に、それに比して今回の新型コロナ不況は、既述したようにIMF「世界経済見通し」によると、2020年日本経済の実質GDP成長率は▲5.3%だとの見通しだとすれば、リーマン・ショックの落ち込みを1.6ポイント(%)下回る見通しだ。すでに2020年第I四半期の実質GDP成長率の前年同期比は▲1.8%、第II四半期が同じく▲9.9%の落ち込みであった。それは、生産、流通、消費という経済活動の全領域が、感染症拡大防止を理由に、感染防止のために経済諸活動が行政機関により強制的に抑制された。既述したように急ごしらえで取り組まれ

た公衆衛生的課題を担う行政の休・停止要請(実質上の命令)によって経済全体が一気に縮小した。この不況は市場システムの中で生じたのではなく、いわば防疫行政という経済外的強制という要因で、大規模な不況が引き起こされた。不況発生の契機は、金融システム破たんとは全く異なる。換言すれば、市場経済における金融商品・デリバティブ等が生んだバブルの破綻という要因とは全く異なり、防疫実施という公衆衛生行政の執行による人為的、強制的要因という目に見える形で生み出された不況である。

第三に、GDP需要構成要素別にみると、リーマン・ショックでは金融危機から、融資抑制等、企業設備投資、民間住宅投資が減少した。またやや時差をもって世界貿易も縮小して輸出も減少した。GDP需要項目別の動向は「新型コロナ不況」では、民間企業設備投資、政府最終消費の他は全項目が減少した。要するに需給が一気に停止した結果、端的に大型不況が生じた。要するに需要も供給も、一気に縮小した。いわば、強ちに組織されたゼネラル・ストライキが実施され、それが一定期間継続する事態のように需給関係が途絶する状態、それを想定すればよい。通常の金融恐慌、広域災害などとも異なる不況の構造になっている。

第四に通常、大型不況とはいっても不況期には多くの場合、不況の落ち込みを下支えする要因が存在する。それはリーマン・ショックに際しては、金融危機、金融恐慌から始まったが、不況が深まる過程では、通常のように民間最終消費は一気には冷え込まなかった。換言すると冷えを抑える構造を持っていた。不況が浸透し、失業や休業による賃金下落等で個人所得が減り、その結果、消費が減るという事象は、信用縮小のような不況でも短時間には生じない。一定期間消費が継続することで、不況深化にタイム・ラグを生じる。このタイム・ラグが大不況を恐慌に到る底抜けを塞ぐ効果を発揮する。不況を恐慌に導く要因がどこまで働くかは条件的である。しかし不況を恐慌に到らしめない下支え機

能を個人消費がもっている³⁾。

リーマン・ショック時には、実質民間最終消費は2008年度に前年度比▲1.8%に落ちたが、2009年度には同じく0.7%のプラスに戻している。しかし、今回の新型コロナ不況では2020年第Ⅰ四半期には実質民間最終消費の前年比は▲0.7%、第Ⅱ四半期には同じく▲7.9%、第Ⅲ四半期には同じく▲4.4と、GDPの落ち込みと並行した動きとなっている。上述したように「新型コロナ不況」では下支え機能が失われている。この点は、日本における社会保障・社会保険制度に対する政策が、この諸制度を財政圧迫要因となることから成長制約要因と捉え、歳出抑制が経済成長に効果的だとする誤解が、財政機能が経済成長の手足を縛り、内需中心の経済運営方針の転換を政公（官）共同で妨げている。

第五にリーマン・ショックとは対照的に「新型コロナ不況」では金融システムが不況深化を抑制している。企業が先行不安から設備投資や賃金抑制策をとってきた結果、内部留保が膨らみ財務基盤が強まっていた。そこでコロナ不況下で、目の前に生じる生産・流通・消費の“蒸発”に対し、不良債権増も覚悟して、経営安定優先行動をとった。これらはリーマン・ショックの金融規制によるストレスと異なり、金融への耐久性を生み、制度融資の利活用とも重なって資金供給を支えた。むしろ、その基には、日銀のゼロ金利と緩い貸出態度がある。

以上のように、新型コロナ不況が、これまで経験していない、特殊な不況事象がある。この事象が、どのような社会経済的な課題をもたらしているのか、これまで十分に検討されていないといわなければならない。とくに、感染症の拡張と経済活動の刺激（不況克服）との政策調整を、適切に果たす既存のマニュアルはない。従って、現実の経済政策要求に適切に対応する歴史的経験もデータ化されたモデルもない。あくまでも感染症拡大を“負の係数”として扱い、経済活性化、景気回復の経験的知見によって実態に対処する、文字通りの対症療法で凌ぐ事態

が進行している。しかし、現実には対症療法という経験も重要であるが、論理的手法による対処方法が、新たな対応課題を準備すると思われる。

2. 新型コロナウイルス感染症パンデミックの歴史性と防疫および経済政策の矛盾

新型コロナウイルス感染症による大型不況、その不況を生む公衆衛生行政の権力行使に対する経済的活動を適正かつ迅速に対応する基礎には、現代の感染症の特質とそこから発する社会経済的損失、リスク管理という課題の整理と対処法の発掘が欠かせない。これまでも人類は、麻疹、ペスト、コレラなど、多くの感染症に直面してきた。そしてこれらの感染症の伝播が、大きな被害とともに被害を乗り越える技術革新から社会体制の転換をすらもたらすエネルギーを生んだ歴史もある。したがって、世界的規模での感染症拡大を自然災害と同様に扱うだけでなく、新たな英知の投入によって、政府などがいう新しい生活様式というパーツ交換の指摘に止まらず、生産・流通・消費全体の新しい態様を創出する契機を見出す努力を続けたいといけな

この観点では、そもそも地球環境における人間の存在自体が、ウィルスに擬せられるように思える。すなわち、人間が地球の寄生者、すなわち人間が地球のウィルスと化し、人間にとっての宿主である地球存続に関して人間だけを考慮し、「わが亡き後に洪水は来たれ」とする狭隘な視野を脱していく工夫をしなければ、人間の存続自体が不可能になる宿主（地球）の死滅状況に立ち至ることが明らかとなっている。

人間が寄生する宿主である地球の環境条件が、人間自身によって寄生不能に陥る事態となる、との一つの危機認識が、地球温暖化事象への人間自身の解答を迫る課題であることを知らしめているのである。こうした課題は、かつて危惧された“熱核戦争”など、人間が所属する国家間戦争の一形態で論議された人類存亡の危機が、いまこうした事象に類似する危機対処方法が求

められている。この要請には、人間の生存だけの狭隘な視野では克服できない状況に至っている。

CO₂のように実測でき、その影響を把握し、制御方法も見えれば、時間さえかければ対応が見える事象もある。しかし巨大な人口集積を抱え、国家形態の多様化、国家を含む組織運営の困難（いわゆるガバナンス問題の深化）、ヒトの移動の拡大を伴った状況下でも、環境保全、生命存続条件を制御できる政策目標とそれらを適切な実現過程もつ経済社会を構築する作業が必要である。これは容易ならざる知力を投入しなければならぬ時代になっている。

当面する新型コロナウイルス病原体は、いまだ明確にその性格を全面的に捉えられているわけではない。実は、我々は未知の恐怖との遭遇が今後ますます多くなるという現実と直面している。まさかという思いがあるかもしれない。けれども、科学研究の深化は、新型コロナウイルス感染症のパンデミックが“神のみぞ知る”という偶然との認識とは異なり、今後ますます多く遭遇する時代に入っている。それが経済成長、その一部の結果としてのグローバル化と並進したパンデミックとが正確に重ね合わされた回路であるが、いまだ社会経済的対応は対症療法の域を出ていない。リスク管理も構築されてはいない。

重要なことは、今回の感染症パンデミックをいかなる歴史的経過で捉えるか、という状況意識を踏まえた視座の有無が重要である。今回のパンデミック不況が、動物と人、人と人との関係とともに、人間が寄生している宿主である地球における人間の活動形態と人間の生存条件の維持条件とが深く関わるという意識された視点が提起されている。この認識が重要である。今回の新型コロナウイルス感染症のパンデミックが提起している課題がこれである。それがいまだ見えぬ SARS-CoV-2 (COVID-19の病原体)といかに対話をするか。そうした微妙な課題が提起されている。

1) 「エマージング感染症」時代の出現

感染症におけるウイルス、細菌の感染経路は、人対人を通じる経路の他、動物から人への経路がある。この感染関係は「人獣共通感染症」と呼ばれる。感染症は人に由来するだけでなく、動物由来がある。感染症は人獣交流（野生動物の家畜化等）が起源となっているとともに、今日に至るも感染の基礎過程となっている。その基礎を意識しなければならない。ただし人から動物へ逆方向の感染を含めて動物から人への感染症を「動物由来感染症」とも呼べる。その意味で「動物由来感染症」は200種以上あり、病原体もウイルス、リケッチア、クラジミア、細菌、カビ、原虫など、病原体の種類も多種に及ぶ⁴⁾。

今日感染症に立ち向かうにあたって認識すべきことは、「動物由来感染症」対応という基礎的かつ古典的視座とともに、文字通りグローバル化した人間の歴史段階では、経済のみでなく政治、社会、芸術・文化等、人間生活の全領域でグローバル化への対応が強まる段階に到達している。こういう人間の歴史段階に対応した行動様式を国家や国民が自己点検できる時代認識が必要だ。それは、「地球規模での監視体制の確立が勧告された」感染症伝播の現代的特質から、「エマージング感染症」または「リエマージング感染症」という重大な歴史認識の社会的段階に到達している特性を把握しておかなければならない。すなわち、公衆衛生対策は無論のこと、感染症の新段階、現代的段階の特質を把握し、そのうえで感染症に対する経済政策を考慮すべき時代状況があるのである。すなわち感染症伝播の現代的特質を把握し、そのうえで政策形成と対応策を推進しなければならないことを示唆している。

政府間組織「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学政策プラットフォーム (IPBES)」の報告書 (2020年10月) は、病原体のうち動物から人に感染する可能性がある未知

のウイルスが82万種超あるという。哺乳類にも170万種の未知のウイルスがあり、このうち人への感染可能性がある未知のウイルスは63万1千から82万7千もあると指摘している。呼吸器症候群（SARS）、中東呼吸器症候群（MERS）、新型コロナウイルス感染症はいずれも「人獣共通感染症候群」である。同時に「人獣共通感染症」が毎年5つ以上の新感染症が“発生”しているという。その要因は農用地の拡大（原生林の縮小）、野生生物取引拡大でも感染症のリスクは拡大傾向にあるとしている。⁵⁾

このことは、ウィズ・コロナ（with corona）からポスト・コロナ（post corona）という把握が正しくないことを示している。すなわち、ウイルス病原体や細菌と人間社会との関係、とくに病原体と人間・社会との関係をウイルスや細菌を“征服”し、防疫戦での“勝利”、すなわち病原体を絶滅して人間社会の日常を取り戻すという観念・認識が表現されている、だが、この認識は、科学的事実に一致しない。我々は常にウイルス、細菌等と共生ないし共存しており、いわばウイルス、細菌等と人間社会は“常在関係”にある。我々人間は日常的に感染症を発するウイルス、細菌に向き合い、いわば終わりなき関係として把握しておかなければならない。

インフルエンザ・ウイルス、SARS、MERS等、新型ウイルスとその世界伝播のリスクは、「人獣共通感染」であるばかりではない。1993年の「国際監視計画」の提起が、ポリオ、麻疹などの根絶計画などの感染症対応における楽観論に抗すべく、エイズ、エボラ出血熱、ハンタウイルス症候群（ネズミを宿主とするウイルスで、腎症候性出血熱あるいは肺症候群で、深刻な症状を生む）など、新型感染症が次々と登場していることを指摘している。それら感染症との共生、人間は感染症病原体が常在する環境に生きると見るべきなのである。つまり細菌感染症でもコレラ菌 O139、腸管出血性大腸菌 O157など、細菌感染症もある。人間社会は常に新感染症と

遭遇する潜在的流行リスクを抱え、感染リスクにさらされている。我々はウイルス、細菌等と共生、すなわち人間社会は感染性のウイルスや細菌と常在関係にある。

このウイルス、細菌との常在関係は歴史的に形成され、その関係様式の下で感染構造は、動物界からウイルスや細菌が人間社会に入りこむという関係よりも、動物界で平和的に共存していたウイルス、細菌の生存環境に人間が入りこみ、ウイルス、細菌等と動物等との関係を人間が動物界から病原体を人間社会に導入・拡散させる関係に到ってしまった。こういう感染構造に付き当たっている。人間自身がウイルスや細菌との接触機会を増やす行動様式に変えてしまった。

それだけではない。人間社会は人口増、森林開発、都市化によってウイルスや細菌との接触機会を増やしたうえに、接触した人間の後に控える社会活動のグローバル化、社会経済の構造・機能によってウイルス、細菌をグローバル化した世界に包摂してしまった。すなわち自然界の平和共存関係に人間が侵入し、接触しただけではなく、接触後、人間自身の社会活動でウイルス、細菌をパンデミック化させる行動様式を意識せずに許してきてしまった。このウイルス、細菌等と人間社会との関係、常在過程の形成が、現代「エマージング感染症」時代に迎えたのである。

2) 感染症伝播構造の新段階に対し、根拠なき楽観論に立つ日本の政策対応

世界の医学、ウイルス学会等の認識に対して、日本の感染症対策の現状はどのように推移したであろうか。新型コロナ・パンデミック以前、政府は、基本的に新自由主義路線を維持し、先進国中最悪の財政危機下での対応として、国民医療や、公衆衛生対策を、感染拡大の後追い策となる消極的対応となっている。冷静に対処しようとする国々では、防疫と医療を、ウイルス、細菌等による感染症への基礎的対応として警戒

態勢の発動可能性を保持し、リスク管理体制が予備的に整えられていた。とくに、SARS、MERSに取り組んだ中国、台湾、韓国等がそれぞれ異なる方法ではあるが、防疫、治療、情報システム等で基本重視の政策をとって対応してきた。

上述したように、世界における感染症流行における基礎的な「エマージング感染症」関係は、動物と人、人と人と双方の関係で大きな変容が背景にある。それは、公衆衛生、医療制度に新たな拡充を求める時代要請があることを把握し、適切な対応を要する政策課題があることを示している。

日本政府の対応はどうであったか。政府の対応を評価する前提に、感染症発生・拡大の前に、感染症に係る政策、すなわち防疫・医療関係行政および公（官）民双方の防疫・医療資源の供給政策に基本的問題があったことを指摘しなければならない。すなわち、「エマージング感染症」時代に逆行し、防疫・医療機関への施設や人員供給削減、医療スタッフの教育・育成人員の削減、防疫体制の拠点となる保健所の閉鎖と機能縮小と広域化、医師資格者配置の減員（エマージング感染症などへの財政支出縮減、検疫体制サービスの縮減）、医療保険制度の患者負担増（診療需要の削減効果を図る政策）等々、を実行してきた。感染症対応を軽視してきた、この典型的な時代要請からの逆行現象は、①病床数の削減、②医師養成数の圧縮を図るために医学部入学定員の減員、③感染症関連の防疫・医療組織やスタッフ縮減を進めたことに表されている。

総じてこれら防疫・医療予算の削減を政府は経済成長を促す戦略だと錯誤し、経済成長に繋がる必要な各種の保健、医療施設や要員や施設への投資削減が図られた。防疫・医療関係予算の削減、施設や関係要員の縮小が経済の効率化、成長促進だと誤解してきた。

ちなみに医療、検疫コスト削減は、経済の効率化、生産性向上、収益向上等の好循環を生む

との誤った期待から実施された。よくみると防疫・医療への社会的投資は防衛費支出以上に乗数効果がある。因果関係を見誤って、財政縮減ないし社会的医療費減額を“改革”と見なし、推進してきた。防疫・医療の事業分野が、むしろ経済成長要因であり、防疫・医療の市場および事業縮小が経済成長政策には逆行するとみなして、この分野の行財政資源の削減を推進してしまった。

加えて、感染症の大流行、パンデミック促進策となるビッグ・イベント、観光客誘致、家庭内消費の外部化（内食の外食化）を国家的プロジェクトとした。その典型事例がインバウンド拡大の豪華客船誘致・寄港に向けた埠頭整備、またオリ・パラ開催とそれを目当てにしたホテルや飲食業へ投資を促進する政策を推進してきた。その政策推進に金融機関からの融資を奨励し、経済成長を促進してきた。その施策自体は平時経済ならば納得が得られる政策となりうる場合もある。だが新型コロナ・パンデミック対策の経緯、「エマージング感染症」時代に照らすと、政府、多くの都道府県や政令市の政策は、感染症対策の軽視、感染症発生現場の対応不足、正確なウイルス防疫・感染対策の無知・無関心等、政治・行政の根拠なき楽観論が根底にある政策の修正能力を失っていった。それがCOVID-19で露見し、被害を拡大した基本要因といわなければならない。

感染拡大の世界的危機、いわゆるパンデミックは、世界保健機構（WHO）の判断を仰ぐまでもなく、国家独自の判断でも大規模イベント開催の是非を自己決定すべき課題なのである。

以下、若干、感染症対策の認識や初期始動の非科学性、行政の不作为とさえいえる状況を指摘しておきたい。

3) イベント重視、防疫・医療体制の連携不備で始まった初期対応

SARS-CoV-2（新型コロナウイルス感染症 COVID-19 の病原体）は、2019年12月、中国武漢市でのミ

ステリアスな事件から感染病原体の伝播が表面化した。武漢市の中核医療機関、武漢中央病院の勤務医から SNS 上に、未知の、したがって新型感染症症状が発信された。中央政府と湖北省・武漢政府はこの SNS 情報を封殺する“事件”があった。だが封殺行為の方が誤りであって、医師の発信情が事実となった。事件の直後、2019年12月31日、中国政府から WHO（世界保健機構）に新型コロナウイルス感染症が初めて報告され、WHO が COVID-19 感染症を正式に確認した。

日本では2020年1月15日に初の感染者が確認され、同月28日に武漢市滞在歴のない日本人で初の感染者がでた。2月3日には横浜港に停泊したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号の乗客の感染が発覚し、船内隔離の方法、下船者の処理、感染者の入院・治療、退院方法などについて一時的だが広い論議と混乱が湧き起こった。

水際対策で十分対応可能と考えていた段階だったのであろうか。政府は、1月28日、この新感染症を「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（いわゆる「感染症法」）上の「指定感染症」とする政令措置を講じ、患者に入院勧告をできる措置を決めた。しかし、直後に「新型インフルエンザ対策特別措置法（以下、特措法）」（2012年制定）に基づき1月30日、「新型コロナウイルス感染症対策本部」を設置し、総理、官房長官、厚生労働大臣等及び関連閣僚で構成される対策本部を設置した。同日、第1回対策本部会議を開催し、その後、同会議は1月2回、2月12回、3月9回開催された。

同対策本部の会議運営は、内閣官房の HP によれば通常10分から15分、長くて20分という短時間会合に終始していた。いわば資料の配布と確認、簡単な説明で終了する時間帯だったといえる。ただ、2月25日「新型コロナウイルス対策基本方針（案）」、3月5日「水際対策の抜本的強化に向けた新たな措置」（法務省、国土交通省、外

務省）、3月7日「新型コロナウイルス感染症拡大を踏まえた事業者の資金繰り支援について」、3月10日医学的見地等から対策の助言する「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（2020年2月14日設置、2月16日第1回会議開催）」を設置した。同対策本部とは別に、政府への専門家の提言機関を設置した。

この間、2月27日首相の“独自判断”で、全国小・中・高等学校、特別支援学級に臨時休業を「要請」した。さらに強力な対策を採るよう、COVID-19を特措法の対象としない見解を改め、新型インフルエンザ等対策特別措置法を改正し（3月13日）、新型コロナウイルス感染症に特措法適用を可能にした⁶⁾。

この時点まで政府、東京都は明言したわけではないが、感染症対策実施の足場として最大の政治課題が2020年7月開催予定の東京オリンピック・パラリンピック（以下、オリ・パラ）開催におかれていた。オリ・パラ開催を前提にした新型コロナウイルス対策、すなわちオリ・パラが主、新型感染症対策は従であった。これを前提条件に対応策を練り、世論誘導、すなわち政治主導の対応に努めていた。感染症対策との関係では、オリ・パラ実施が先行し、開催を既定方針としていた。だが3月11日、WHO がパンデミック宣言を発し、これが7月開催の延期判断の基準とされる世論を支援する効果があった。また WHO 宣言は、IOC（オリンピック組織委員会）、日本 IOC 双方のメンツを立てて、開催延期を判断させるシグナルとなった。アメリカ、カナダなどの選手団、その他各国選手も不参加の意思表示も行われていた。IOC も WHO と連携し、3月24日オリ・パラ開催の1年延期を決定し、公表した。

これを機に、堰を切ったように新型コロナウイルス対策は、政治、行政の中央舞台に引き出された。政治の中央舞台に引出された新型コロナウイルス感染症対策の中心課題は、武漢市（湖北省）からの訪日者の阻止、発熱者の行政検査、そしてマスク着用、三密回避など個人行動の規制、すなわち

結局、国民一人一人に原則的対応を呼びかけたことに重点があった。そこには行政責任で、防疫、医療体制を整え、鎮静化させる明確な指針よりも、基本政策が法的拘束力のない人々への自己責任形式を旨とする“自粛”路線に集約されていた。

月が明けた2020年4月7日、特措法による「緊急事態宣言」（「宣言」）が漸く発出された。対象は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県及び福岡県という大都市圏に限定された宣言であった。しかし10日後の4月16日、「宣言」が全国に適用拡大された。「宣言」の終了日も連休終了の5月6日から、事態悪化を受けて5月末日まで延長される。この「宣言」の全国拡大後も、13の特定都道府県では引き続いて3密回避など、住民への強い活動抑制が求められた。

しかし感染拡大傾向が緩んだとみた政府が2020年5月14日、39県で「宣言」適用が解除され、21日に関西3府県、25日に5都道府県の「宣言」が、予定日より早く解除された。感染者数は2020年5月20日から27日がボトムとなり、以降感染は再び増勢に転じた。第1波感染の終了である。

第1波を経過して政府の政策基調は感染拡大防止と社会経済活動維持とを“両立”させる政策を選択した。二兎を追う“両立”政策とは本来、矛盾する対策を実現させようとする政策である。だが、二兎追政策が維持されて第1波を超えた感染状況は、6月20日前後から上昇に転じる。8月7日前後が第2のピークとなる第2波が夏期休暇に引き継がれる。以降、緩やかに感染数は減少する。しかし10月10日頃から第3波の感染波が起き、感染者が急増し、いまに到るも持続し、感染者数増加率もシャープになっている。明確に第3波の到来だった。

大きな第3波の到来に、改めて過去の対応を振り返るといくつかの特徴点が見える。まず、重要なことは、第1波ではオリ・パラ実施という感染抑制よりもイベント実施の前提を最優先

する。そしてオリ・パラ延期後に始まる感染封じ込め政策が、特措法による「宣言」がバラバラに全国適用される。全国拡張後、期間限定以前の途中撤退となった3段階に涉った「宣言」の解除。そして現在、政府は年末・年始の“自粛”や宿泊・飲食業の制限を回避し、Go Toキャンペーンで旅行斡旋業者支援の経済優先策を抑止したくない。第3波への対応に見られる“二兎追”策に表われた迷いは明らかだ。こうした政府の政策対応の揺れ、それが初動段階から変わることなく続いている。

「宣言」は、結局クラスター対策の延長策として大都市地域を起点に全国に押し広げて、大規模な感染拡大をひとまず抑制し、政策が有効性を保っていたように考えていたといえよう。しかし、オリ・パラ開催優先から初動のクラスター・水際対策自体が後手に回り、結果的に全国に感染拡大を広げてしまった。「宣言」解除後、漸く収まったかに見えた感染症が、終息どころか、むしろ第3波拡張に対比してみれば助走効果となってしまったといえる。より抜本的「抑止」策を呼び寄せたかのように見える。二兎を追う“両立”論という迷走状態を全く脱し切れない。

この間、経済政策には個人の行動規制に依存している行政政策の基本的論理なき“自粛”路線から、「宣言」に伴う国家予算歳出を要する“有償の政策”や事業縮減策を取り難いように見る。これまた決定までに揺れた特定給付金、事業継続給付金、家賃補助等、財政支援のほか、旧来の雇用保険制度の変更・活用した雇用調整給付金等の休業補償実施など、過去の自然災害時でも実施されなかったことだが、法的根拠がなく、内閣権限で、初めての形で給付金が発動された。その政策と実施の意味内容、今後の感染症等の非常ないし緊急の事態への対応など、検討を要する事案が生まれている。

それらを含めた日本の感染症対策の常態となった感染症の常在社会で、どのような政策が適正か。それらを検討するために、若干、海外

が採用している政策を検討し、それらと日本の政策とを比較しつつ、日本で生じている政策の迷走を検証する素材としてみよう。こうした広範囲の課題を検討するにあたって、この間のコロナ感染症対策を多方面から検討している国立国会図書館の多くの研究成果を活用した。つまり、本稿はいわば二次資料ということになる。本来は、原資料に当たり、論稿を仕上げるべきであるが、それは筆者の能力を超える。そうした限界を述べておく。

3. パンデミック対応前の感染症リスク対応と新型コロナウイルス感染症対策

日本政府の新型コロナウイルス感染症対応を見たように、日本では感染症自体が未確認の場合、指定感染症として扱うか否かで初動対応でつまずいた。そこには、現代国家が感染症に向い合う構えの一端が示されている。感染源であるウイルスや細菌などの病原体への行政組織の認識、予防や感染防御の法規定、官民の組織規定、法規定遵守（違反）への手段等々が、現実の防疫体制、すなわち感染防御、それに伴う経済（財政・金融）政策との連携構造と運用とが、感染症への対策の効果を左右する。

しかし感染によって生じる感染症自体への対応を含めて、一般的感染症はもとより「エマージングウイルス感染症」を事前に把握し、適切な対策を感染前に終息させる準備態勢を構築するなどということは到底あり得ない。要は、活用できる防疫、医療体制の事前準備に加えて、感染症の現実に投入できる公（官）民の防疫・医療行政の資源量と運用手法が決め手となるだろう。いくつかの分野の対応を見ておこう。

1) 新型コロナウイルス感染症への法的対応⁷⁾

今回の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への基本対応で、日本でも若干異例の見解が提起されたことがあった。それはCOVID-19パンデミックを、国家非常事態法が欠落しているから、効果的対応ができないという見解があった。

この見解の意図が何かの問題ではなく、感染症に対応力を最大限にするにはこうした最高度の権力行使がどこまで必要で、どの程度まで可能にする法体系かどうか、またそれらを発動するかどうか、またいかに発動するか。さらにこうした規定をもつ国またはもたない国、など多くの差がある（表参照）。

すなわち、表によると、①非常事態ないし緊急事態規定を持つ憲法を有し、COVID-19に適用した国、②憲法に非常事態規定はあるが、COVID-19には規定を適用しなかった国、③非常事態規定がなく、他の一般法規定で対処した国など、多様な対応類型があることがわかる。

まず、第1の①のタイプでは、イタリア、スイス、スペインなどがある。

イタリアは日本と同様、2020年1月31日、初感染が確認され、緊急事態宣言を宣言した。2月23日北イタリアでの感染者急増に、域外への移動禁止、商業活動の停止措置を可能にする「緊急法律命令」を制定した。この「緊急法律命令」はイタリア共和国憲法に基づく。この命令をイタリア政府は、この法規を改正し、外出制限、小売業の営業停止ができるようにした。これらの措置に従わない場合は、罰金などの行政罰を受ける。

スイスは、同じく憲法上に非常事態を発する場合には憲法規定によるとする制度がある。感染症法に関する規定では、通常状態、特別事態、非常事態の3段階に分けた対策を採れるようになっているが、中程度のインフルエンザが特別事態、1918年のスペイン風邪程度のパンデミックが非常事態と想定している。COVID-19に関しては、イタリアとの国境を接するティチーノ州の感染事態を受け、2月28日、連邦参事会（内閣）の第1命令が出され、1,000人以上の集会・イベントの中止、3月13日には第2命令が発せられ、集会の全面禁止、店舗の閉店措置が取られ、4月16日まで継続した。この間、ティチーノ州政府と連邦政府との間で、対応に食い違いが生じ、法的には第2命令は感染症法とともに

表 COVID-19に関する各国の緊急事態宣言・行動規制措置

	主な法的根拠	緊急事態宣言の有効期間	主な罰金等
イタリア	憲法、緊急法律命令、災害防護法典	12か月以内(12か月以内の範囲で延長可能)	400ユーロ以上3,000ユーロ以下の行政罰(初犯の場合)
スイス	憲法、感染症法		1万スイスフラン以下の罰金(故意犯の場合)
スペイン	憲法、警戒事態等に関する組織法	15日以内(延長には下院の承認が必要)	601ユーロ以上3万ユーロ以下の制裁金
中国	中華人民共和国伝染病防治法、中華人民共和国突発事件応対法		(浙江省)2,000元以下の罰金(個人等の場合)
フランス	公衆衛生法典、COVID-19の流行に対処するための緊急事態に関する2020年3月23日の法律第2020-290号等	衛生緊急事態が1か月を超える場合は法律の承認が必要。今回は法律により、2か月と規定され、さらに2020年7月10日まで延長	750ユーロ以下の罰金(初犯の場合)
ドイツ	(連邦)感染症防護法(バイエルン州)バイエルン防災法		2万5000ユーロ以下の過料
韓国	感染症予防法		300万ウォン以下の罰金
インド	2005年防災法		額の規定なし(上限はないが過剰であってはならないとされている)
アメリカ	(連邦)1976年国家緊急事態法、1988年ロバート・スタフォード災害救助及び緊急事態支援法(ニューヨーク州)執行部法	(ニューヨーク州)6か月以内(6か月以内の範囲で延長可能)	(ニューヨーク州)1,000ドル以下の罰金
カナダ	(オンタリオ州)1990年緊急事態管理及び市民保護法	(オンタリオ州)14日以内(副総督は14日以内、州議会は28日以内の範囲で延長可能)	(オンタリオ州)10万カナダドル以下の罰金
イギリス	2020年コロナウイルス法(イングランド)1984年公衆衛生(疾病管理)法		(イングランド)60ポンドの反則金(後に100ポンドに増額。初犯の場合)
日本	新型インフルエンザ等対策特別措置法、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	2年以内(1年以内の範囲で延長可能)。COVID-19への適用は2021年1月31日まで	30万円以下の罰金(特定物資の隠匿等及び立入検査の拒否等の場合のみ)

出典：井田敦彦「COVID-19と緊急事態宣言・行動規制措置—各国の法制を中心に—」
 国立国会図書館「調査と情報」No.1100(2020.6.15)14ページより引用

必要な場合には非常事態とすることができる、という規定では不十分だと見なし、連邦参事会が憲法の非常事態よりも強い緊急事態対応の権限レベルに改正して、連邦と州との対応が齟齬をきたす局面を処理した。

スペインでは憲法により、警戒事態、非常事態および戒厳を発出できる。具体的には憲法の付属法である組織法により実施される。自然災害や重大事故には警戒事態、社会秩序の変革や通常の権力行使では対応できない場合には非常

事態、反乱、武力行使の発生(主権や独立の侵害)には戒厳を宣言できる。2020年3月14日、スペイン政府はCOVID-19拡大による衛生危機管理を目指し「警戒事態宣言」を発出し、外出制限、小売施設の閉鎖措置等を定めた。警戒事態下で、命令に従わない場合は、規定により処罰される。

第2には②タイプでは、憲法に緊急事態規定はあるが、COVID-19には保健・健康・衛生法等、他の法規により対応した。このタイプには、中

国、フランス、ドイツ、韓国などがある。このタイプには初期対応から封じ込めに成果を上げた国が多く含まれる。

中国は新型ウイルス感染症の発症国である。中国憲法には、全人大会（国会相当）常務委員会および国務院による緊急事態の決定、主席による宣布規定等がある。SARS 感染問題をきっかけに2004年「戒厳」が「緊急事態」に改められた。だが、COVID-19には憲法による緊急事態が宣言されていない。

今回は、国家衛生委員会が伝染病防治法により、COVID-19を、伝染性非典型肺炎等の乙類伝染病と規定した。同法による甲類伝染病はペスト、コレラであるが、COVID-19にはこれらと同様の予防・管理手法を適用した。適用日時は1月20日で、WHOへの報告から3週間後であった。伝染病防治法では、乙類伝染病の流行には地方政府による企業の営業・操業の停止等の緊急措置、国務院および省・自治区・直轄市（政令市）に流行区域の封鎖措置等を規定し、国務院の承認を得た場合には、乙類にも公類と同様の緊急措置を適用できることにした。また、突発事件対応法に公衆衛生事件を含み、ここでも国務院及び地方政府の対応を規定し、違反者には法に応じた罰金等の処罰が適用されるとしている。

また、武漢市での感染発生に野生動物の食用習慣、市場での取引がこの習慣が感染拡大につながる機能を維持していることから、2020年2月24日、全人代において「野生動物の違法取引を全面的に禁止し、野生動物をみだりに食べる悪習を除去し、人民大衆の生命や健康の安全を適切に補償することに関する決定」を制定し、同日施行した。これらは関連する30件の法規の制定・改正で構成されている。

韓国の大韓民国憲法には、内憂・外患、天災・地変、重大な財政・金融危機には大統領により緊急処分・命令権の規定がある。しかし今回のCOVID-19には韓国憲法による緊急処分・命令権は行使されていない。今回は、まず、2020年

3月4日、コロナ3法改正と呼ばれる感染症予防法、検疫法、医療法の3法を改正が行われた。感染症の疑いがある者の隔離（感染症予防法）、検疫情報システムと出入国管理の情報システムとの連携（検疫法）、医療関連感染の監視システムの構築・運営（医療法）などが規定されていた。これらを受けて感染症予防法により2020年3月21日、保健福祉部長官が地方自治体に集団感染による危険施設の運営制限措置を通達し、宗教施設、屋内運動施設、夜間遊興施設の運営を15日間制限した。なお同予防法は、感染症予防のために、苦行、集会、再礼等を制限、禁止措置を講じなければならないとしている。違反者には罰金の処罰規定がある。

フランスは2020年3月16日、拡散防止のため移住を規制するデクレにより、原則外出を禁止した。これは公衆衛生法典によるものであった。その後3月23日公衆衛生法典に衛生緊急事態条項を追加し、2021年4月1日までの適応期間とした。この法規には外出禁止、営業施設の一時閉鎖措置を規定し、これに違反した場合には、罰金などの措置が取られる規定を持っている。なお、これらの措置はフランス憲法の大統領非常事態措置権の規定によるものではなかった。

ドイツでは感染者が1,000人を超えたのが日本より少し遅い3月9日であった。その直後の3月12日、接触禁止のガイドラインを出す。その直後の15日、「事業所の操業短縮手当に関する法律」の制定、続いて3月27日、「2020年補正予算法」、「経済安定基金法」、「社会保障パッケージ」、「COVID-19対応病院救済法」、「流行から住民を保護する法律」、「COVID-19パンデミックの影響を緩和する民法改正」等々、法律の制定、改正を含む6系列の諸法規を制定・改正した。これらの作業に当たっては、各政党・行政機関が事態の重要性を考慮した異例の共同作業組織を築いた。その共同作業を可能にした組織間の連携体制を前提に、連邦参議院審議を放棄（省略）までして、3月28日までに一気に審議を終え、異例の感染症対応に必要な諸立法、

既存の法規改正にこぎつけた。ただし今回の法制定、改正に基本法（憲法）の適用はなかった。

第三に③のタイプはアメリカ、カナダ、イギリス、日本などである。

憲法上の緊急事態規定がない国々だが、アメリカでは2020年3月13日「国家緊急事態宣言」を発し、緊急事態におけるメディケア等の要件緩和を定める社会保障法典規定の適用を指示した。アメリカ合衆国憲法の対応は、連邦に委任されず、または州に対して禁止されていない権限は州または人民（自治体）に留保されている。基本的に連邦による支援があるものの、コロナ感染症には基本的に州・地方政府によって行われる。

イギリスでは2020年3月25日、「コロナウィルス法」が制定された。同法により、国務大臣は、イングランドの公衆衛生に対する脅威となっていることを宣言でき、宣言からイベント、集会及び施設に対して禁止、閉鎖等を指示できる。同年3月26日、これとは別に「2020年衛生保護（コロナウィルス、制限）（イングランド）規則」を制定し、店舗の閉鎖、外出禁止、集会禁止などを規定した。

このように、各国の対応は、一律に憲法、非常事態等を機械的に適用、運用してはいない。むしろ現実の感染症の具体的動向に即し、迅速に法規定を制定または改正し、それらを担う組織や財政措置の対応をもって応えている。それは日本の対応よりも強力で、迅速である。日本ではようやく4月7日、緊急事態を宣言した。すでに検討したように、日本の対応法規は、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」に基づくものである。同法規によって新型コロナウイルスにインフルエンザ対応に擬し援用している。すなわち、強い毒性の病原体に対して、弱い病原体対応の法規で凌ごうとする。文字通り竹槍で戦車に対抗する類に近い。

2) 経済的、財政・金融政策での対応⁸⁾

新型コロナウイルス感染症が与える経済的特

徴は、既述したように緊急事態（法的には種々の形態がある）に対応し、政府は、需要、供給両面から経済活動を強制で一時的、短期に縮小を図る政策を取る。その結果、経済活動、市場取引が強制的に委縮させられる。それは世界金融危機となったリーマン・ショックより大規模になると想定される。1929年の世界大恐慌に比すことができる大規模不況になると考えられている。

IMF などとともに先進諸国を組織している経済協力開発機構（OECD）は、世界経済成長を、①感染症が年内に収まらない場合、②収まる場合との比較を提示している。

①感染症が年内に再流行がない場合、世界経済の実質成長率を▲6.0%、OECD加盟諸国では▲7.5%としている。その場合、2021年には世界経済が回復はするが、それでも5.2%、OECD加盟諸国は4.8%になるとし、2019年の水準には到達しないとしている。IMF「世界経済見通し」よりも厳しい予想をしている。ただし、2020年11月現在、このケースはもはや現実的ではなくなった。

②感染症が再流行した場合、2020年の世界経済の実質経済成長率は▲7.6%、OECD加盟諸国は▲9.3%と落ち込みが一層拡大し、OECD加盟諸国が10%近い落ち込みとなるとみている。そのうえ、2021年の世界経済成長率は2.8%、OECD加盟諸国は2.2%の成長率に止まるとしている。累積（2年間）では、世界経済成長率が▲5.1%、OECD加盟諸国が▲7.3%と不況の継続期間もリーマン・ショックよりも長期だという見通しとなっている。

こうした厳しい状況に対応して経済対策の基調は、何よりも財政出動が基調となっている。日本でも4月7日に事業規模108.2兆円の経済対策を決め、同月20日に2020年度第1次補正予算案を組み替え、事業規模を117.1兆円に修正した。さらに5月27日に事業規模を117.1兆円に、6月12日に第2次補正予算が成立した。総事業規模が233.9兆円、財政支出額は120.8兆円

で、対 GDP 日は42%に達する規模である。⁹⁾

アメリカも3月6日にコロナウイルス対策・対応補正予算法を成立させた。それによると、第1次対策として83億ドル(9,000億円)の歳出規模を設定し、同月18日には第2次対策として「家族第1・コロナウイルス対策法」を制定し、歳出規模を1,000億ドル(11兆円)とした。続いて同月27日第3次対策として「コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法」を制定し、2.2兆ドル(約225兆円)の歳出を決定した。さらに融資財源枯渇を補うために「給与保護プログラム及び医療強化法」を制定し、4,850億ドル(約50兆円)の第4次追加対策を行った。これら対策に連邦支出はGDP総額の13%を超えるとみられている。

イギリスでも第1次コロナ対策として3月11日に300億ポンド(4.2兆円)、3月17日に第2次対策として銀行融資保証を中心3,500億ポンド(48.7兆円)、さらに同月20日最3次対策として労働者の給与補償等を行い、さらに7月8日外食等の付加価値税減税等に300億ポンド(4.2兆円)の第4次対策を発表した。これら総計は、対GDP比24%の規模となる。

ドイツの対策第1弾は3月27日7,500億ユーロ(91.5兆円)の経済政策を公表。第2次対策として4月22日100億ユーロ(1.2兆円)、さらに6月3日、第3次対策として景気刺激のために1,300億ユーロ(15.9兆円)規模の経済対策、さらに7月3日に「第2次補正予算法」を成立させた。これらの経済対策の規模はGDPの26%の規模となった。

フランスは2020年3月17日、450億ユーロ(5.5兆円)の財政措置、銀行融資に対する3,000億ユーロ(36.6兆円)の政府保証を伴う経済対策を行い、3月23日には、「2020年度第1次補正予算法」が制定され、財政措置の法的裏付けを整えた。また4月15日、財政措置を1,100億ユーロ(13.4兆円)に拡大し、4月25日「第2次補正予算法」を、7月30日に「第3次補正予算法」を制定した。これらの対応による財政措置は

1,360億ユーロ(16.6兆円)で、フランスGDPの19%になっている。

これらの経済政策のほか、家計に向け給付を行う生活支援、税制による支援として所得税の納税猶予、景気刺激策として付加価値税率の時的引下げを行った(ドイツ、英国)。また、雇用維持のために、賃金助成(日本、イギリス、アメリカ、ドイツ)も行われている。

むすび

また、以上の外、中小事業者向けには緊急融資、公的信用保証、納税猶予で資金繰りの側面援助を実施している。日本では事業者に使途に制限を設けない給付金が支給された。これは定額給付金支給と合わせて、法的根拠のない大規模な支援策が取られた。また、家賃等への支援や家主への補填措置もとられている。

これらの多様な支援、救済措置などを伴う政策によって、需要、供給両面が同時に縮小するという異常で大きな不況現象に対してとられた政策によって、1929年恐慌時のような失業、信用不安には至っていない。その点では各国の経済対策による一定の効果を生んだ点は評価できる。だが、政府、地方自治体はもとより、企業にも大きな債務、債権の負荷がかかっている。これら政策で市場縮小、信用不安を払拭できない状況にある。今後依然大きなリスクを抱えていることを再認識する必要がある。信用システムも、何らかの切っ掛けで、金融危機が発現する可能性がないとは言えない。その意味では、厳しいリスク管理と対応策に全ての経済主体が取り組まなければならない。

さらに言えば、財政・金融政策頼みで新型コロナ不況を克服できる保証はどこにもない。改めて、国民経済の主体は、国民、特に勤労国民および企業、各種法人であることを想起する必要がある。それを踏まえて、国民経済自体の内部改革、市場取引における大企業対中小企業の取引上の不均衡是正、不公正取引の改革、すな

わち、価格取引における指値発注、長期手形の交付等々の不合理な取引条件の改革を実施しなければならない。これらを実施する、この1～2年が、最も可能性が大きい時期であることを指摘しておきたい。

さらに、この数年、最低賃金制度に関する論議に大きな変化が起きている。自民党の議員連盟の最賃制論議には、レベルアップとともに、全国一律を目指している。この論議は、賃金論議だけでなく、労使関係、賃金相場形成論の新しい枠組みのあり方を巡る議論を必要としている。コロナ不況の時期こそがそうした改革の時代に到る起点にあると考えるべきである。これらの状況を踏まえて中小企業の取引改善も進展すべきであると思われる。

言いかえれば、いまの状況が市場における伝統的取引改善が時宜にかなっていないといえる。そうした改善を実施するには、現在の議会、行政等との関係では取り付く島もない状況にみえる。しかし大型不況の中で漸くそうした仕組み上の不備が明らかにされ、その事態を積極的に活用する積極論議が求められている。

注

- 1) 武漢市における都市封鎖がどのような状況であったか。封鎖された2カ月の生活経験を毎日の日記形式で記録し、優れたドキュメントが方方（飯塚容、渡辺新一訳）『武漢日記』（河出書房新社、2020年9月20日）がある。日記とされた内容から、中国政府の「都市封鎖」が、どのような対応策の下で実施されたかを推察する事象が、食料供給、医療、情報通信管理、親族や友人関係維持が重要な役割を果たすなど、封鎖の生々しい経験や教訓にあふれた記録になっている。
- 2) 安倍政権下では、アベノミクスを評価させるために景気動向を判断する内閣府景気基準日付決定に官邸の意向を反映させてきた節がある。公式には、2012年11月から、2018年10月までが上昇期で、71カ月の上昇期間と判定されている。過去景気上昇期間の最長期は2002年1月から2008年2月までの73カ月となっている。アベノミクス“称揚”にもかかわらず、残念ながら73カ月に及ばなかった。しかし、安倍政権下の景気基準日付には多くの論議の余地があり、こうした数値にも歪みがあったことは、記録にとどめるべき事象ではある。
- 3) 新型コロナ不況を「恐慌」と捉える説があるこ

とは承知している。恐慌とは何か。その規定は種々あると思われる。再生産機構の暴力的破壊、資本主義の生理的現象等々。ここではその論議には踏み込まないが、恐慌に到らない様々な金融・財政的救済制度、社会保障・社会保険制度による失業者・休業者の生活を補填する制度、中小企業救済の仕組みが作られ、それが新自由主義的政策で劣化している。だが、それでも恐慌の表れ方に変化が出て、1929年恐慌の発現を抑えている。ともかく有効需要創出の政策的手段は、その有効性を別にすれば常態的に存在し、機能している。

- 4) 新型コロナウイルス感染症パンデミック関連で多くの書籍が刊行された。古典としてはW.H.マクニール（佐々木昭夫訳）『疫病と世界史（上・下）』（2007年、中公文庫）がある。なかでも感染症専門家というよりウイルス研究者である山内一也『ウイルスの世紀—なぜ繰り返し出現するのか』（みすず書房、2020年8月）は非常に参考になった。この部分の記述の多くは同書pp.31～35に拠っている。
- 5) 「日本経済新聞」2020年11月15日「哺乳類・鳥類から感染リスク 未知の病原体82万種」による。
- 6) この問題で、政府は病原体SARS-Cov-2ウイルスがCOVID-19の原因となるウイルスとして特定されているとして、新型コロナウイルス感染症は特措法上の「新感染症」には当たらず、特措法を改正にしなければ特措法の対象にはならないとしてきた。新型コロナウイルス把握と防疫・医療制度の効果的連携を構築できない混乱が明瞭だ。オリ・パラ開催の政治利用とは別に、防疫・医療体制の混乱、検査・医療体制に体系性を欠き、特措法の不備とその運用が招く混乱が大きな要因と思われる。政府におけるウイルス性質の基本認識における混乱が、政策対応遅れの一因があるともいわれる。
- 7) 以下は、国立国会図書館『調査と情報 No.1100（2020.6.15）』井田敦彦「COVID-19と緊急事態宣言・行動規制措置—各国の法制を中心に—」を参考に記述した。
- 8) この点は国立国会図書館『調査と情報 No.1111（2020.9.8）』「新型コロナウイルス感染症への政策対応—主要国の経済対策の概要—」を基に記述した。
- 9) 政府は2020年12月15日、21兆8,353億円の追加歳出を行う第3次補正予算案を閣議決定した。これにより2020年度の追加国債発行額は22兆3,950億円となり、2020年度新規国債発行総額は112兆5,539億円となる。また同年度歳出は175兆6,878億円となる。ちなみにリーマンショック時の2009年度新規国債発行額は51兆9,540億円だった。この額の2倍をこえる増発になる。なお、新規国債発行額はGDPの約22.4%に相当する。