

ウイズコロナ時代における 日本経済の課題と変革について



東京財団政策研究所 研究主幹

小林慶一郎

1. コロナ危機の今後

2020年は、まったく予想外の新型コロナウイルス感染症危機への対応に、文字通り明け暮れた1年であった。ファイザー社やモデルナ社のワクチンについて早期普及見込みとのニュースもあったが、副反応がある可能性なども考えると、ワクチンができて最低でもあと1年、あるいはそれ以上の年月、新型コロナウイルス感染症と付き合っていかなければならない。

手堅く見通すなら、数年はコロナが続くと見るべきだ。さらに、十年弱に1度の確率で新型感染症が発生することを考えると、社会

の在り方としては「感染症に強い社会」を目指すべきだ。個人は、三密を避ける・大声を出さない・換気をする、などの「行動変容」をできるかぎり習慣化しないといけない。企業は「感染症に強いビジネスモデル」の構築が求められる。

感染症に強いビジネスモデルとは、デジタル化して人と人の接触を減らし、生産性を上げていくということである。これはコロナ前から日本の中小企業が直面していたデジタル化の遅れや低い生産性を克服するという年来の課題への解決にもつながる。コロナ後の社会の在り方について、欧州ではグリーンリカバリーという議論も盛んである。コロナの経験から、感染症に強い社会を作すべきだが、それはデジタル化が進み人の移動の少ない社会になる。つまりエネルギー効率が高く、環境にやさしい社会を作るという長期的な持続可能な社会の在り方と方向性は一致する。

グリーンな「感染症に強い社会」を作るこ

〈目 次〉

1. コロナ危機の今後
2. 当面の経済社会の課題
3. コロナ後の自由主義

とが、今後の経済社会の進むべき方向性だとして、いま何をしなければならないのか。本稿では当面の課題を論じた後、さらに、民主主義や自由主義の在り方は、コロナ後にどのように変化するのか、という根本的な問題を考えたい。

■ 2. 当面の経済社会の課題

2. 1 医療崩壊の回避が最大の経済政策

——医療提供体制の拡充

本稿執筆時点（2020年12月）において、コロナ感染の拡大が再び加速しており、春の第一波、夏の第二波を上回る規模、速度の感染の第三波が襲来している。いったん感染拡大が加速すると医療崩壊を避けるためには、経済活動を抑制して人と人の接触を強制的に減らすしか手がなくなる。この冬は、非常に厳しい経済社会活動の抑制措置がとらざるを得なくなる可能性もある。

しかし、ただ経済を止めて感染者を減らせる、という強硬策だけに集中するべきではない。経済の抑制をなるべく避け、または、経済抑制をやったとしても早期に解除するために、なにができるか知恵を絞るべきである。経済を止める必要が出てくるのは、医療崩壊が起きるからである。医療崩壊が起きなければ、経済を止める必要性は低下する。医療崩壊が起きないようにするために、経済活動を止め、感染者を減らそう、というのが1つの

考え方。もう1つの考え方は、医療提供体制のキャパシティ（コロナに対応する重症者病床の数、医師看護師の数など）を増やすということである。

経済を止めるかどうかは、病床使用率など、「医療のキャパシティがどれだけ埋まったか」という指標で決められる。医療のキャパシティが大きくなれば、感染者の数が増えても経済を止める必要性は減る。

現在の即応病床数は約28,000床（うち重症者用病床は3,700床）。これを増やすことはできないか政策の知恵を絞るべきだ。コロナ用の病床が増えないのは、民間病院や大学病院がコロナ対応に病床を提供するのを躊躇する理由があるからだ。まず、コロナ対応の補助金の事務手続きが煩雑で執行が遅い（4月分が秋になっても振り込まれないなど）。補助金の執行が遅いのは、支払いが都道府県を経由しているからだと言われる。

さらに、補助金はコロナ対応の病床の費用を賄うものだが、風評による受診者の減少で巨額の減収が発生しても、国は面倒をみてくれない。緊急事態宣言の期間を含む4月から6月の3カ月間に、500床以上の大病院は、平均3億7千万円以上もの減収に見舞われている（グローバル・ヘルス・コンサルティング社の分析）。

風評被害で減収になる分も補助金でカバーしてもらえなければ、病院経営者はコロナ対応に病床を提供するのに躊躇するだろう。コロナ対応病床を増やすためには、事前の一括

補助金を国が直接執行するかたちにして、風評被害もカバーできる十分な金額を迅速に支給する。実際にかかった経費や風評被害の金額は支給後にチェックし、払い過ぎなら返金してもらうという「事後調整」の仕組みも作っておくべきだ。

さらに、病床だけでなく、コロナ対応ができる医師、看護師、事務スタッフをコロナ対応病院に集中的に再配置する必要がある。つまり、コロナ対応をしない「非コロナ病院」からコロナ対応病院に人を派遣する必要がある。

病院間の人の迅速な派遣は、なかなかうまく行かない。人員配置基準の規制緩和も必要だし、たとえば医師を1人派遣すると、派遣元の病院は年ベースで1億円前後の逸失収入が発生するので、それをカバーする程度の補助金が必要である。これも、国が直接執行する事前一括補助金とすべきであろう。

このように、コロナ用の医療提供体制を增强するために、財政支援を拡充することにもっと注力すべきである。緊急事態宣言で経済を止めれば数十兆円の経済損失が生じるのに対し、医療機関への財政支援を増やしても、金額は数兆円にも満たないはずである。財政の健全化のためにも、医療界への財政支援を惜しむべきではない。

2. 2 検査と接触確認アプリ

PCR検査や抗原検査の実施数を増やして、なるべく多くの感染者を早期に発見して隔離

することも、感染拡大を防ぐための重要な手段である。11月19日に菅総理大臣から指示が出ているが、高齢者介護施設のスタッフの定期検査は、感染者が出ていない施設でも、できる限り実施して施設内感染の発生を早期に抑え込む体制を作るべきだ。

また、接触確認アプリのCOCOAも感染拡大を抑える大きな潜在力を持っている。もし、COCOAをスマホにダウンロードしている人が、PCR検査でコロナ陽性と分かったら、瞬時に接触通知を発信できると仮定しよう。そのとき、COCOAのダウンロード率が日本のスマホ全体の70%を超えたら、感染は顕著に減る。もし「COCOAで接触通知を受けた人は全員、(検査に行かずに)即座に無条件で自宅待機を2週間する」というルールになれば、感染はほとんどゼロになる(東京財団政策研究所の千葉安佐子研究員のシミュレーション結果)。感染症をほぼ撲滅できるのである。

問題は、日本のスマホの2割ほどしかダウンロードされていないことと、さらに、コロナ陽性となった人は保健所から処理番号を発行してもらってその番号を自分のCOCOAに入力しないと、接触通知を接触者に発信できない設計になっていることである。ダウンロード率を増やすには、スマホのシステム更新と同時に自動的にCOCOAがダウンロードされ、ユーザーがCOCOAを削除したい場合は削除できるようなダウンロード方法を検討すべきではないか。また、処理番号については、

保健所が業務過多で対応できないため、処理番号を発行してもらうまでに数日間も待たされるという事例が発生しているが、それでは感染拡大を防止するには手遅れである。システムの設計思想の改革が求められる。

2. 3 「感染症に強い」経済社会に向けて

——企業、社会保障、財政の課題

感染症に強いビジネスモデル

これからの企業は、コロナが二～三年は続く、またはコロナと同様の感染症危機が十年に一度は起きるという前提でビジネスモデルを組み立てる必要がある。人と人が接触する産業から非接触型の産業への転換やコロナ時代の新しい需要に合ったビジネスの創出である。外食産業なら、店内飲食を減らして、オンライン注文によるデリバリーの比重を高める。宿泊業なら、旅行客だけでなく、テレワーク用のオフィスとして客室を貸し出す。

飲食業、宿泊業、観光業などの事業者がこうした「感染症に強いビジネスモデル」に変更するために、政府は方向性を絞った支援策を打ち出すべきだ。いままでのように、既存のビジネスモデルを延命する支援策（持続化給付金、家賃支援給付金、無利子無担保融資など）は、未知の危機が発生した当初の緊急対応としては適切な政策だが、コロナが長期化する前提ならば、延命策の単純な延長は不適切である。財政支援は、ビジネスモデルの転換を条件にしたものに進化させる必要がある。

る。

さらに、ビジネスモデル転換の足かせとなるのは過剰債務である。全国銀行の融資残高は、10月時点で前年比32兆円も増大した。飲食、宿泊などでは、コロナが続けば既存のビジネスモデルは立ちいかないので、これらの企業債務の大半は返済できる見込みのない不良債権となる。借り手企業にとっては過剰債務である。

過剰債務の重荷があると、企業は弁済にリソースをとられ、前向きの投資ができなくなり、有為な人材は去り、事業全体が劣化していく。これが1990年代の「失われた10年」の経験であった。「感染症に強いビジネスモデル」への転換を進めるためには、過剰債務の削減とビジネスモデルの転換とを一体的に進める必要がある。政策的な支援としては、債務削減を実施しやすい環境整備が重要だ。

たとえば、「私的整理ガイドライン」の中小企業版を作って、債務削減の判断をしやすくすること。金融機関からの借入について、金融機関の多数決で削減を決める法的手続きを創設すること。会社の借入について経営者が個人保証をしている場合に免除される金額を大きくすること。こうした環境整備の例が考えられる。

社会保障制度の改革

コロナ禍によって格差の問題が改めてクローズアップされた。非正規雇用やフリーランスとして働いている人は、突然、収入が蒸発し、生活が困窮したが、こうした人々を救済

するのに時間がかかった。イギリスのように、政府が個人の所得情報を毎月リアルタイムで把握する仕組み(リアルタイム情報システム)があれば、所得の急減に迅速に対応して、必要な人に必要な金額を給付することができたはずである。しかし、いまのところそのような仕組みはない。リアルタイム情報システムを作るには、マイナンバーを個人の銀行口座に紐づけて、個人の口座情報を政府が把握することを認める必要があるので、プライバシーを重視する日本では世論の大きな反発を呼ぶ可能性がある。政府が個人の口座情報を把握することについては、危機時の救済の迅速さを重視するのか、それとも、プライバシーを重視するのか、国民的な議論が必要である。

さらに、政府が個人の口座情報を把握しなくても実施できる格差是正策として、「給付付き税額控除」がある。年に一回の確定申告又は年末調整の時期に、所得の低い人には税を課さずに、現金を給付して支援しようという制度である。これなら、政府がリアルタイムで所得を把握する必要はない。しかし、年1回の給付では、コロナ禍のような急激な所得の蒸発には対応できないという難点は残る。この問題を解決するためには、納税者の口座に毎月定額を給付し、払い過ぎた分は年末調整または確定申告の際に回収する、という仕組みも考えられる。こうなると、給付付き税額控除というよりも、納税者に定額を給付する仕組みなので、「ベーシックインカム」と呼ぶべきだろう。

いずれにしても、非正規雇用が労働者の4割となった時代においては、コロナ禍のような突発的な危機に対応できるように、社会保障の仕組みを、企業を通じた個人への支援ではなく、個人を直接支援する方向に、パラダイムシフトする必要がある。

財政政策の国際協調

コロナはいずれ収束する。1年先か5年先か分からないが、ワクチンや治療薬が定着する、ウイルスが弱毒性に変異する、などの結果、社会はいずれ正常化する。そのとき問題となるのは、コロナ対策で出来た膨大な政府債務(コロナ債務)である。コロナ債務は日本だけの問題ではなく、世界各国でGDPの1割、2割を超える巨額債務が発生している。

コロナ禍は世界共通の感染症危機なのだから、コロナ債務の償還も世界共通の課題と考えるべきである。少なくとも世界各国がコロナ債務を世界の共通課題と合意することは可能ではないか。世界各国が共通課税を導入し、その税収を各国で分配してコロナ債務を償還する、という国際協調の方法がありえる。トービン税(為替取引額に対して薄く課税する税)やその発展形の金融資産取引税、あるいは環境税(二酸化炭素の排出量への税)は、一国だけが課税すると投資家や企業は課税していない国に逃げてしまうので、税収は得られない。しかし、世界各国が協調して、同一の税率でトービン税、金融資産取引税、環境税を課税するならば、投資家や企業は逃げ場がなくなり、世界のどこかの国で、確実に税

収が得られる。税制や財政政策の国際協調は人類の歴史上、実現したことはない。コロナ禍を契機に、税財政の国際協調を推進する国際機関（世界財政機関）を創設し、21世紀の新しい世界秩序を構築することが考えられるのではないだろうか。

■ 3. コロナ後の自由主義

コロナ危機が露わにした問題は「自由な民主主義社会は危機に弱い」という事実である。中国のような、強権主義・全体主義の国家がコロナ封じ込めに成功している一方で、自由主義・民主主義の欧米諸国はコロナ対応に大失敗しているように見える。1930年代に世界恐慌への対応をめぐる全体主義のドイツが成功し、自由・民主主義の英仏が失敗したとされたように、「自由主義・民主主義は全体主義に劣るのではないか」という疑問がコロナ危機で復活したように思われる。

感染症危機のような危機を念頭に、「危機に強い自由民主主義」の社会をどう作るのか、という我々がこれから直面する課題を考えたい。その答えのヒントは、「可謬性」と「赦し」という言葉である。

危機対応にはあらかじめ正解が分かっていることが多い。正解のないときには、誤謬をおそれずに試行錯誤をし、失敗から学ぶしかない。そのとき必要となることは、人（政府、自治体、専門家、企業、個人…）は間違っ

てはならないという「無謬性神話」から人々が自由になることだ。つまり、人々が「可謬性」（人は誰でも間違いうるということ）を受け入れることである。

また、人が可謬性を受け入れることができるためには、人の誤りを「赦す」ことが人間関係のもっとも最初の出発点になければならない。この「赦す」行為とは、過去の行為に起因する責任を取り消すことであり、新しい活動の「開始」（人が過去の因果関係の連鎖による責任から解除され、まったく新しいプロジェクトを開始すること）を可能にする。人と人の関係の基礎に「赦し」がある社会において、人は過去の誤謬を客観的に観察し、その経験から教訓を学ぶことができるようになる。

3. 1 可謬性

日本の官僚機構の一つの特徴は、「無謬性神話」を維持しようとする習性である。過去に実施した政策は基本的にすべて正しい政策であり、これから実施する政策は、過去の政策と「整合的」でなければならない、という原則だ。

このような原則に立つと、過去の政策を変更するのは難しくなる。過去の失敗を認めない、または、これからの失敗を回避しようとする傾向も強まり、試行錯誤をして失敗から教訓を得る、ということも難しくなる。感染症の流行のように状況の急激な変化に対応して政策を臨機応変に変えなければいけないときに、「失敗を認めない」という官僚機構の

特性は、感染症対策を進める上で大きな障害になる。

1つの典型例が、PCR検査を増やすべきかどうか、についての論争である。これまでの政策は検査の「失敗」を小さくすることに大きな重点が置かれていた。ここでいう失敗とは、偽陽性（本当は健康な人が誤って検査で陽性になってしまうこと）が起きて、健康な人を誤って隔離するという事態である。偽陽性を少なくするために、検査対象は症状がある人など、間違いが起きない対象者に限定すべきだ、という考えがPCR検査をめぐる政策の基本にあった。コロナ感染の最初の半年は、諸外国と比べて日本では、著しくPCR検査の増加スピードが遅かったが、その理由の一つは、このような「失敗を極力回避する」という官僚機構の心性にあったと言えよう。

この間、経済学者や一般社会の側からは、無症状の一般人に対してもPCR検査をなるべく受けられる環境を作るべきだ、という議論があった。その理由は、市中の感染状況が不明な状態で経済活動をしなければならないという「情報の不完全性」を、検査によって改善できるからだだった。情報の不完全性を改善することは、経済を活性化するので、経済学的には公共の利益そのものだが、このロジックは、医療政策関係者にはなかなか受け入れられず、検査対象者を有症者等に絞り込む政策が現在も続けられている。政策効果についての新しい考え方を受け付けられない心性は、過去との整合性を優先する無謬性神話と

強く関連している。

感染症危機のような危機時においては、本来は政府・政策も間違えることが当たり前であって、試行錯誤から正しい政策をみつけていく必要がある。試行錯誤を行うこと、すなわち、「間違える自由」を認めることが危機に対応できる強靱な社会を作ると言える。メディアも、（政府であれ個人であれ）間違いをただ間違いであったという事実でもって責めない、ということが重要ではないか。試行錯誤によって間違いから次への教訓を得ることを奨励する報道が求められている。

無謬性の神話から脱し、過去の間違いから学ぶことができる社会を作るためには、何が必要なのか。ヒントを与えてくれるのが、政治思想家のハンナ・アーレントのいう「赦し」である。

3. 2 「赦し」の自由主義

前節のように、政策対応が硬直的になることは、他人の失敗を赦せないという社会全体の許容度の小ささが関係している。官僚組織は、国民から失敗を責められることを過度に恐れて、無謬性神話（＝政府のやることに間違いや失敗はありえないという認識）を作ろうとするからである。

失敗を許容できず、無謬性の神話に逃げ込もうとする人間の傾向（それは極端に進めば全体主義社会を受け入れようとする傾向を生み出す）の袋小路を脱する方法として、古来存在したが、近代の政治思想では忘れられて

いるものとして、ハンナ・アーレントは「行為と赦し」の関係を強調した^(注)。

人間は善なる意図を持って行動しても、結果的に悪を為してしまうこともある。人間は自分が何をしているのか基本的に分かっていない存在である、とアーレントは言う。人間の意図と結果の不一致という事象を指して、古代人は「運命」と言い、キリスト教徒は「摂理」と言った。人間がいったん1つの行為をすると、それは運命や摂理と呼ばれる因果関係の連鎖の中で、意図から外れた結果を生み出し続ける。行為の結果責任を負い続けるなら、行為者は因果の連鎖の中で、意図と異なる結果について次々と責任を負わされ、行動の自由は失われる。アーレントによれば、こうした行為者を人が「赦す」ことによって、行為者は因果連鎖によって生じる責任から解放され、新しい行為を始める自由を獲得する。

アーレントのいう自由（特に政治的自由）とは、本質的に異なる価値観を持つ多様な人々が、共同で新しい社会的プロジェクトを始めることである。過去の行為の結果についての「赦し」すなわち責任の解除によって新しいプロジェクトを始めることができるようになる。自由が新しいことを始めることだとすれば、自由の前提は、まず、それまでの活動とその結果について「赦されること」である。人々が互いに赦しあうことが自由な社会が存立する前提条件と言える。

今回の感染症危機についても、これまでの「失敗」（政府や自治体の施策、個人や企業の

行動）について、まず「赦し」を出発点として失敗の教訓を学び、迅速に行動を変化させる。これが危機に強い自由主義社会のかたちではないか。

これまでの自由主義思想では、孤立した個人の「選択の自由」が強調され、人と人の繋がりに価値があるということには、ほとんど光が当たらなかった。ロールズの『正義論』で描かれるリベラルな社会とは、端的にいえば「他人に関心のない個人が自分の好きなことをできる社会」である。つまり、これまでの自由主義は、他人に無関心な、人を「赦さない」自由主義であった。

「赦すこと」は、過去の因果の連鎖から人を解放し、新しい人間関係を始める自由を創造する。「赦し」を基礎とする自由主義こそが、危機において迅速な試行錯誤と学習を可能にし、迅速にもっとも望ましい解決策に辿り着く。これが危機に対して強靱な自由主義社会といえる。強権主義に対抗して自由主義が進化する方向性は、「赦し」の自由主義なのである。

(注) ハンナ・アーレント「政治思想の伝統」（『政治の約束』所収）を参照。

