

# Research Focus

2021年3月12日  
No.2020-045

## 対象を絞った実効性ある現金給付で 感染防止と経済活動の両立を

—大都市限定なら年2～4兆円の財政負担にとどまる見込み—

調査部 上席主任研究員 西岡慎一

### 《要 点》

- ◆ わが国経済は、2度の緊急事態宣言による活動制限で厳しい状況に陥っている。経済の悪化は、対面型サービス産業に集中しており、しかもこの悪化は、感染リスクが比較的小さい地域にも及んでいる。対面型サービス産業には、借り入れ余力に乏しい中小企業が多く、活動制限が繰り返されると経営破綻や失業が表面化し、経済全体の中長期的な成長力が損なわれる恐れがある。
- ◆ こうした事態を回避するには、エリアを絞った早期の徹底した感染対策が重要である。この点、新設された「まん延防止等重点措置」がカギを握る。ただし、現行制度は、次の3点で見直す余地がある。第1に、時短だけでなく休業命令も可能にすべきである。第2に、一律定額の現金給付を損失見合いに改めるべきである。第3に、現金給付の対象を時短企業だけでなく、経営が悪化した中小企業全般に広げるべきである。これにより、国・自治体は休業命令など徹底した対策を迅速に実施でき、企業もこれに速やかに応じることができる。
- ◆ 措置の発動が3～6ヵ月に及んだとしても、発動エリアを大都市圏に限定できれば、現金給付に必要な財政手当ては年間2～4兆円程度の負担に納まると試算される。一方、発動が全国に及ぶと、負担額は年間4～9兆円と2.5倍に膨らむ。実効性のある現金給付と徹底した対策を併用して、発動地域を絞ることができれば、際限のない財政膨張に陥ることなく、感染防止と経済活動を両立させることができる。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・西岡慎一宛にお願いいたします。

Tel: 090-9976-6966

Mail: nishioka.shinichi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. 経済への打撃大きい緊急事態宣言

### (1) 経済悪化は特定セクターに集中

わが国経済は、2度にわたる緊急事態宣言の発動で大きな打撃を受けている。戦後最悪の落ち込みとなった1度目の発動はもとより、2度目の発動も経済を大きく悪化させている。エコノミストの予測を集計した「ESPフォーキャスト調査」によれば、2021年1～3月期の実質GDP成長率は、前期から年率5.5%の減少が見込まれている。仮に、これが実現すれば、統計が開始された1955年以降の全263期のなかで7番目に大きい減少率となる(図表1)。この減少率は、1990年代後半の金融不安時や2010年代の消費増税時に匹敵する。2度目の宣言では、活動制限が緩い点を強調する向きが多いが、経済への悪影響は1度目ほどではないにせよ、記録的な大きさとなる見込みである。

緊急事態宣言の大きな特徴は、経済への打撃が特定セクターに集中する点にある。特に、対面型サービス産業は、宣言の発動による外出自粛や営業制限による悪影響を直接受けている。実際、2020年の通年で営業赤字に陥った産業は、宿泊・飲食サービス、生活関連サービス・娯楽、運輸・郵便の3業種で、すべて対面型サービス産業である(図表2)。2021年に入ってから、外食や旅行をはじめ関連分野の消費が軒並み落ち込んでおり、これら産業で営業赤字が続いていることはほぼ確実である。

### (2) 全国に広がる宣言の悪影響

緊急事態宣言のもうひとつの特徴は、経済への打撃が、感染者数が少ない地域にも及んでいる点である。2度目の宣言では、対象地域が11都府県に限定されたが、人々の自発的な行動抑制は対象以外の地域でも広く観察された。Google「コミュニティ・モビリティ・レポート」によれば、1月上旬に緊急事態宣言が発動された後、感染者数が少ない地域でも、小売店や娯楽施設への外出数が大きく落ち込んだ(図表3)。感染者数が少ない地域とは、感染者数が全国的にピークとなった年末年始の2週間で、人口10万人あたりの感染

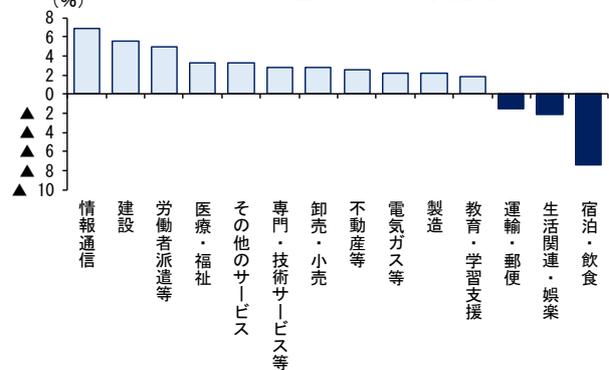
(図表1) 実質GDP成長率の減少率が大きかった期

順位	期	成長率(年率)	イベント
1	2020年4～6月期	▲29.3	緊急事態宣言(1度目)
2	2009年1～3月期	▲17.9	リーマン・ショック時
3	1974年1～3月期	▲12.9	オイル・ショック時
4	2008年10～12月期	▲9.7	リーマン・ショック時
5	2014年4～6月期	▲7.1	消費税増税
6	2019年10～12月期	▲7.1	消費税増税
7	2021年1～3月期	▲5.5	緊急事態宣言(2度目)
8	1999年1～3月期	▲5.4	金融不安時
9	1998年1～3月期	▲4.8	金融不安時
10	2008年7～9月期	▲4.8	リーマン・ショック時

(資料) 内閣府「四半期GDP速報」等、日本経済研究センター「ESPフォーキャスト」

(注) 1955年7～9月期からの順位を示す。2021年1～3月期はESPフォーキャスト公表のエコノミスト予測(2021年2月時点の予測)。

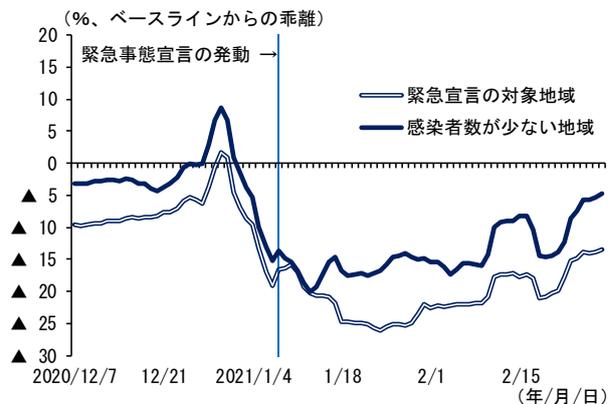
(図表2) 2020年の営業利益(総資産対比)



(資料) 財務省「法人企業統計調査(季報)」

(注) 対象は全規模(資本金1千万円以上の法人企業)。

(図表3) 小売・娯楽施設への外出率



(資料) Google「コミュニティ・モビリティ・レポート」

(注) 緊急宣言の対象地域は1月中に宣言対象となった11都府県。緊急事態宣言の発動は1都3県を対象とした1月8日。感染者数の少ない地域は、年末年始(2020年12月25日～21年1月7日)の平均感染者数が人口10万人あたり1人未満の13県(青森、岩手、秋田、山形、新潟、富山、福井、和歌山、島根、山口、徳島、香川、愛媛)。独自の宣言を発動した三重と佐賀は除いた。7日後方移動平均。

者数が1日1人に満たなかった13県である。これら13県では、発動後の外出率の落ち幅は10%ポイント程度に達しており、宣言の対象地域の落ち幅とそれほど変わらない。この傾向は、小売店や娯楽施設だけではなく、食料品店・薬局、公共交通機関など幅広い場所に当てはまる(図表4)。

こうした外出の抑制は、全国的なサービス消費の落ち込みを招いている。ナウキャスト/JCBの「JCB消費NOW」によれば、多くの地域でサービス消費が大幅に減少している(図表5)。消費の落ち込みが小さい四国以外の地域では、感染者数の大小にかかわらず1月の前年比が1~2割減少している。

感染リスクが小さい地域にも行動抑制が生じる背景には、緊急事態宣言の発動が、たとえ対象外の地域であっても、将来の感染拡大に備えた人々の自衛行動を強める効果があると考えられる。Watanabe and Yabu [2020] は、スマートフォンの位置情報データを用いた分析の結果、外出の自粛には、政府の要請よりも、人々が緊急事態宣言を含む種々のニュースから感染状況に関する認識をアップデートし、自発的に外出を控える効果が大きかったと主張している。連日の感染報道で、宣言の対象でない地域の人々も、感染伝播への脅威を敏感に感じ取った可能性がある。感染リスクの大小によらず外出を慎むべきとする社会的な同調圧力が生じた可能性も否定できない。

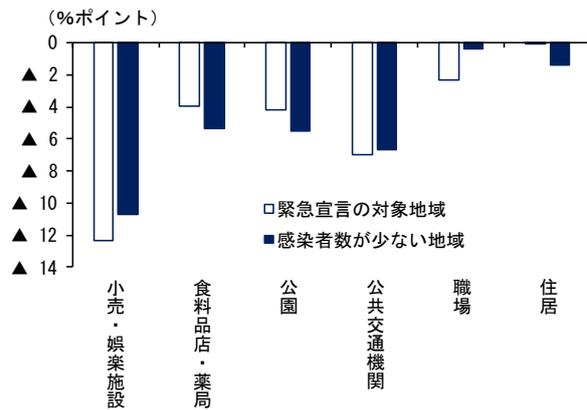
このように、緊急事態宣言は、特定セクターを中心とする経済的打撃を全国に向けて増幅する。西岡[2021]で指摘した通り、対面型サービス産業には、借り入れ余力に乏しい中小企業が多い。仮に、緊急事態宣言が繰り返されると、金融機関の支援が慎重化し、経営破綻や失業が表面化する可能性がある。これが全国に広がれば、発動に伴う不況の谷は深くなり、ひいては中長期的な成長力が損なわれることになろう。

## 2. 早期対策として新設された「まん延防止等重点措置」

経済の打撃を避けるうえで、緊急事態宣言の発動を極力回避することが重要である。しかし、仮に3月中に宣言が全面解除されたとしても、先行き外出の増加とともに感染が再び拡大する可能性がある。欧米と比べてわが国では、コロナ患者の受け入れ余地が小さく、ワクチンの普及に時間がかかると思込まれる。このため、感染拡大がそれほど大規模でなくても、医療のひっ迫につながりやすく、3度目の緊急事態宣言が発動されるリスクは依然として残るであろう。

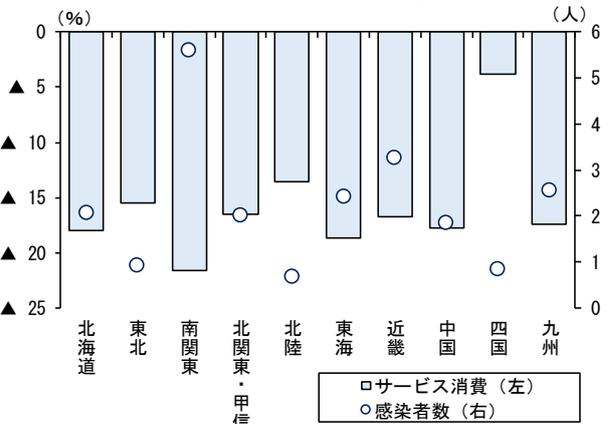
宣言の発動を回避するには、感染再拡大の兆候があれば、早期の段階で対策を取り、感染を広げ

(図表4) 外出率の宣言発動後の変化幅



(資料) Google「コミュニティ・モビリティ・レポート」  
(注) 縦軸は、緊急事態宣言発動前の1カ月平均(2020年12月8日から21年1月7日)から発動後(1月8日から2月28日)の変化幅。職場は土日祝日、年末1週間を除外。地域の定義は図表3と同じ。

(図表5) サービス消費と感染者数



(資料) ナウキャスト/JCB「JCB消費NOW」、日本放送協会  
(注) 感染者数は人口10万人あたり、2020年12月25日~21年1月7日の平均。サービス消費は2021年1月の前年比。

ないことが重要である。この点は、専門家会議などでも強く主張されている。早期対策の枠組みとして、今後は、「まん延防止等重点措置（まん延防止措置）」が重要な役割を果たすと考えられる。まん延防止措置は、2月に改正された特別措置法（「新型インフルエンザ等対策特別措置法」）で新設されたもので、ポイントは次の3点である（図表6）。

（図表6）緊急事態宣言とまん延防止等重点措置の比較

		緊急事態宣言	まん延防止等重点措置
発動の段階		ステージ4相当	ステージ3相当
対象地域		都道府県	市区町村など
命令等	休業	可	不可
	営業時間の変更	可	可
過料		30万円以下	20万円以下
協力金		1日最大6万円	

第1に、発動のタイミングが早い点である。緊急事態宣言の発動が、いわゆる「ステージ4」を目安とするのに対し、まん延防止措置は、「ステージ3」を目安とする（図表7）。感染が急拡大した場合など、状況によっては「ステージ2」での発動も可とされている。

（図表7）感染ステージと目安となる指標

ステージ	感染状況	指標					
		新規感染者数			監視体制	医療体制の負荷	
		10万人あたり(1週間)	直近週の先週対比	感染経路不明割合	PCR陽性率	病床使用率(最大確保病床比)	10万人あたり療養者数
ステージ1	感染ゼロ散発	—					
ステージ2	感染漸増	—					
ステージ3	感染急増	15人以上	1倍以上	50%以上	10%以上	20%以上	15人以上
ステージ4	感染爆発	25人以上	1倍以上	50%以上	10%以上	50%以上	25人以上

（資料）新型コロナウイルス感染症対策分科会

第2に、対象地域を絞ることが可能な点である。緊急事態宣言は都道府県単位で発動されるのに対し、まん延防止措置は市区町村など特定の地域を対象にできる。第3に、強制力がある点である。特別措置法の改正で、緊急事態宣言では、事業者に対する休業・時短を「要請」するだけでなく、「命令」することが可能となった。これに従わない場合、30万円以下の過料を科すことができる。まん延防止措置も同様の扱いとなり、20万円以下の過料を科すことができる。

昨年から多くの自治体が独自の感染防止策を取ってきた。たとえば、北海道や大阪府は、昨秋、特定の繁華街に立地する飲食店などへ時短要請を実施し一定の効果をあげたとされる。これらの独自策は法的根拠に乏しく、強制力が小さいという課題を抱えていた。まん延防止措置は、こうした措置に法律面からの裏付けを与えたものと位置づけられる。

### 3. 現金給付の充実で経済支援と感染防止の両立を

しかし、現行のまん延防止措置には課題が残る。最大の課題は、措置の発動で経営が悪化する企業への支援に乏しい点である。現行の制度では、措置の発動で1日最大6万円の協力金が支給されるのみである（前掲図表6）。命令・要請できる内容も時短のみにとどまっており、深刻な経営悪化を招く休業を命令・要請できない。現行のままでは、国・自治体は企業経営に配慮して措置の発動をためらう恐れがあり、早期対策は画餅に終わるリスクがある。企業サイドでも、国や自治体の要請に従わず営業を続けるインセンティブがあり、感染防止の妨げとなる。

まん延防止措置の実効性を強化するためには、次の3点を見直すべきである（図表8）。これにより、徹底的な対策と充実した現金給付がセットになり、経営の支援と感染の防止を両立させることが期待される。

（図表8）まん延防止等重点措置の見直し案

		現行	見直し案
命令・要請		休業は不可	休業は可
協力金	金額	一律定額(1日6万円以下)	損失の大きさに応じた金額
	対象企業	命令・要請に応じた中小企業	大きな損失が生じた中小企業

第1に、命令・要請できる内容に休業も含めるべきである。緊急事態宣言の発動を防ぐには、徹底的な対策を取ることが重要

である。現金給付と引き換えに休業などの強い措置を確保することが望ましい。

第2に、一律定額の給付ではなく、企業規模や損失額に見合った給付とするべきである。西岡[2021]で指摘した通り、中小企業であっても、ある程度の規模に達すると現行の協力金では経営を維持することが難しい。損失の正確な算定や審査には時間がかかるため、企業が保有する月次の売上高データなどから簡易に損失を算定する方法が考えられる。政府では、協力金を事業所の規模に応じた支給に改めるよう議論していると報じられている。給付と実際の損失が必ずしも対応しないという問題はあるが、企業規模は政府が保有する税務データなどから補足できるため、審査コストを削減できるという長所がある。企業と政府が保有するデータを組み合わせながら、給付の有無・金額を判断する必要がある。

第3に、現金給付の対象を命令・要請に応じた企業だけでなく、経営が大きく悪化した企業に広げるべきである。前述の通り、2度目の宣言では、時短を強いられた飲食店だけでなく、宿泊業や娯楽業などでも経営が悪化している。これは外出の自粛要請が影響しており、いわば需要サイドの制限を受けたものである。現行の支給対象は供給サイドからの制限を受けた事業者に限っており、やや合理性に欠ける。さらに、支給対象を中小企業に限定するか大企業を含めるかという点は議論の余地があるが、まん延防止措置が狭いエリアを念頭に置いていることを踏まえると、地域分散を効かせやすい大企業は対象外とする考え方もあろう。

#### 4. エリア絞った早期対策なら財政手当ては年2～4兆円

「一律」から「損失見合い」に対象を絞ったとしても、現金給付の充実が国や地方の財政負担を高める。現行の協力金制度では、多くの部分が地方創生臨時交付金の「協力要請推進枠」から支払われる。この協力要請推進枠にこれまで配分された金額は約1兆円である。では、前節で提示した現金給付の拡充案は、ここからどの程度の追加負担を強いるのだろうか。

措置の発動で経営が最も悪化する産業は対面型サービスである。財務省「法人企業統計調査（年報）」や総務省「経済センサス」を組み合わせると、対面型サービス産業に属する中小企業が3ヵ月間で生み出す付加価値額は全国で6.6兆円、大都市圏（東京都区部と政令指定都市）で2.7兆円である（図表9）。この付加価値額のうち、措置の発動で失われる分が現金給付でカバーされると仮定する。

次頁の図表10は、必要な現金給付額の試算値を示している。ここでは、措置の発動で対面型サービス産業に属する中小企業の付加価値が、1度目の緊急事態宣言時（20年4～6月期）と同率で減少すると仮定した。発動期間は3ヵ月と6ヵ月の2パターンを想定した。四半期統計が利用できる資本金1千万円から1億円の中小企業では、2020年4～6月期の付加価値額は前年から▲47%とほぼ半減した。この減少率が資本金1千万円未満の零細企業や個人企業にも当てはまるとした。さらにこの減少は他の産業に属する企業にも波及し、中小企業はこの減少分が現金給付で補填されると仮定した。試算には、総務省「産業連関表」などを用いた。

試算によれば、発動地域が大都市圏に限定されれば、措置の発動期間が3ヵ月間で給付額は1.8兆円、6ヵ月間に及んだとしても3.6兆円で済む。もちろん、これでも巨額の財政負担であることに

（図表9）中小企業の付加価値額（3ヵ月）

	（兆円）	
	全国	大都市圏
運輸業、郵便業	2.6	1.1
宿泊業、飲食サービス業	2.2	0.9
生活関連サービス業、娯楽業	1.7	0.7
計	6.6	2.7

（資料）財務省「法人企業統計調査（年報）」、総務省「平成28年経済センサス」

（注）中小企業は資本金1億円未満の法人企業と個人企業の合計。法人企業は2019年度、個人企業は2016年。年間の付加価値額に4分の1を乗じたもの。大都市圏は、東京都区部と政令指定都市。経済センサスの都道府県・都市別の付加価値額から大都市圏のウエイトを算出し、全国値を案分計算。

違いはないが、2021 年度予算で新型コロナ対策の予備費に 5 兆円が確保されている点などを踏まえると、決して非現実的な金額ではない。なお、発動地域が全国に広がると仮定した場合は 3 ヶ月間で 4.4 兆円、6 ヶ月間で 9 兆円弱と、大都市圏に限定した場合に比べて 2.5 倍に膨らむ。

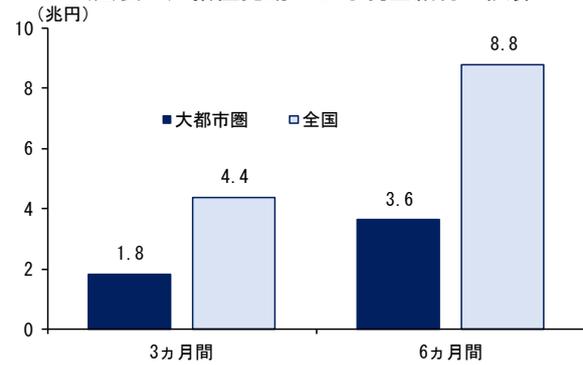
したがって、対象を絞った実効性ある現金給付を活用しながら徹底した対策を早期の段階で実施し、発動エリアを全国に広げないことが重要である。これが実現できれば、財政への負担を極小化しながら、経済支援と感染抑制の両立を図ることができる。

ワクチンが普及してウイルスを撲滅するまでは、感染を抑制しつつも、ウイルスと共存しながら経済活動を継続することが現実的な落とし処であろう。それを現状以上の医療体制への負荷をかけないように行うには、本稿で提示したような施策の組み合わせが一つの解となろう。

#### 参考文献

- Watanabe, Tsutomu and Tomoyoshi Yabu [2020]. "Japan's Voluntary Lockdown," The Canon Institute for Global Studies, CIGS Working Paper Series, No.20-007E.
- 西岡慎一[2021].「深刻さ増す中小飲食店の経営難：協力金制度の見直しで経済への影響緩和を」日本総合研究所、リサーチ・フォーカス、No. 2020-043.

(図表10) 措置発動による現金給付の試算



(注) 対面型サービス産業における中小企業の付加価値が、措置の発動で20年4-6月期と同率で減少すると仮定。この減少が他産業の中小企業にも波及すると仮定。これらの対面型サービス産業と他産業の付加価値減少額が現金給付で補填されると仮定。他産業への波及は総務省「産業連関表」の逆行列表を使用。この波及額に中小企業の付加価値が全体に占める比率を乗じた。この比率は財務省「法人企業統計調査」で算出。横軸は発動の期間を示す。

以 上