

COVID-19 による大阪経済への影響と経済政策

越 村 惣次郎

松 永 有 生

1. はじめに

2019年12月に中国・武漢で初の感染者が報告された新型コロナウイルス感染症(COVID-19)は、瞬く間に世界に広がりパンデミックを引き起こした。IMFが20年の日本の実質GDP成長率を▲5.3%と予測するなど、我が国の実体経済にも多大な影響が生じている¹⁾。COVID-19前夜であった19年の日本経済は、人口減少という構造的問題に加え、米中摩擦や英国のEU離脱、さらには消費税増税などの要因が重なり、それまでの緩やかな経済回復に陰りが見えていた。そこに追い打ちをかけるようにCOVID-19が大きな衝撃を与えた。

これまでの状況からCOVID-19が経済に与える影響の特異性がいくつか分かってきた。例えば、いわゆるリーマン・ショックでは、08年9月のリーマンブラザーズ破綻に端を発した金融不安の世界的連鎖が、多くの市場で不確実性を高め、需要減

退を招いた。その際の日本の経済成長率の変化を寄与度別にみると、08年10-12月期に輸出や民間消費が落ち込み、民間在庫が大きく積み残されたため、次の09年1-3月期は、生産を伴わない在庫処理に終始したことで経済成長率を押し下げることになり、ダメージが長引いた(図1)。

これに対しCOVID-19による経済への影響は、人や企業の活動が感染拡大に繋がるため、それらが一斉に抑制されたことに起因する。そのため緊急事態宣言が出された20年4-6月期は需要と供給の両面がほぼ同時に落ち込み、次期以降に影響を及ぼすような過剰在庫を抱える事態には陥らなかった。但し、20年4-6月期の経済成長率(▲28.1%、年率換算)の落ち込みは、リーマン・ショックを超え、現行基準で過去最大の下げ幅となった。COVID-19の影響がここまで大きくなったのには、前年から既に経済活動の動きが鈍って

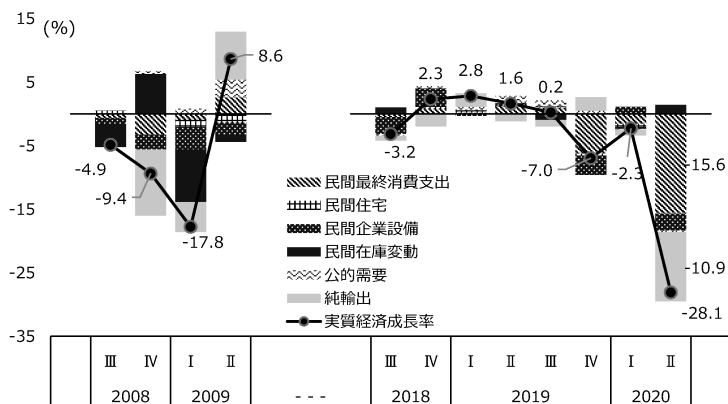


図1 実質経済成長率と寄与度(全国、四半期別、年率換算値)

出所：内閣府「国民経済計算(2020年4-6月期2次速報値)」。

※各四半期は「I(1-3月)」、「II(4-6月)」、「III(7-9月)」、「IV(10-12月)」。

1) IMF「World Economic Outlook (October2020)」より。

いたこともあるが、その点を考慮しても短期間のうちに広範囲に大きな影響が及んだことがわかる。

以上からわかるように COVID-19 の特異性は、第一に、リーマン・ショックやその後の東日本大震災とも異なり、経済活動自体が感染症拡大を助長する点である。つまり COVID-19 の感染拡大と経済活動は相関関係にあり、感染拡大を防ぐには、経済活動を抑制せざるを得ない。第二に、COVID-19 による影響は、需要と供給の両面に跨る広範囲かつ、短期間にリーマン・ショックを上回る大規模な経済的ダメージをもたらした点である。そして第三としては、経済全体としてはリーマン・ショック時のような在庫を抱える事態には陥っていないため、COVID-19 終息後は、比較的早期に経済の立ち上げが可能と考えられる点である。但し、COVID-19 の終息時期が未だ確定できず、この状況が長期化する可能性がある点も特異性の一つといえよう。

本稿では、これらの特異性を持つ COVID-19 が大阪経済に及ぼした影響を、各種の統計資料や大阪府が実施した企業調査の結果に基づいて明らかにしたい。さらに COVID-19 への対策として大阪

府が行ってきた各種の要請や政策に触れ、最後に緊急時の自治体等における政策の立案・実施についての考察を試みてみたい²⁾。

2. 大阪経済が受けた影響の実態

世界各地で猛威を振るう COVID-19 は、大阪にどのような影響を及ぼしたのであろうか。大阪産業経済リサーチ&デザインセンターが公表する大阪府内企業（以下、府内企業）の業況判断 DI³⁾ をみると、20年1-3月期は前期から11.7pt低下し▲41.8となり、緊急事態宣言が出された4-6月期には、さらに24.1pt低下し▲65.9と大きく落ち込んだ（図2）。この下げ幅は、リーマン・ショックや東日本大震災よりも大きい。緊急事態宣言が解除された7-9月期は、それまでの反動から改善に向かうが▲43.9と十分な回復には至っていない。

府内企業の経営状況については、大阪府が20年7月に実施した「新型コロナウイルス感染症に関する府内企業の実態調査」（以下、企業調査）⁴⁾ が詳しい。府内企業の20年2月～7月の6ヶ月間の売上高を前年と比較したところ、全企業の72.6%が減少と回答していた。全てが COVID-19 の影響とは限らないが、わずかの期間に幅広い業

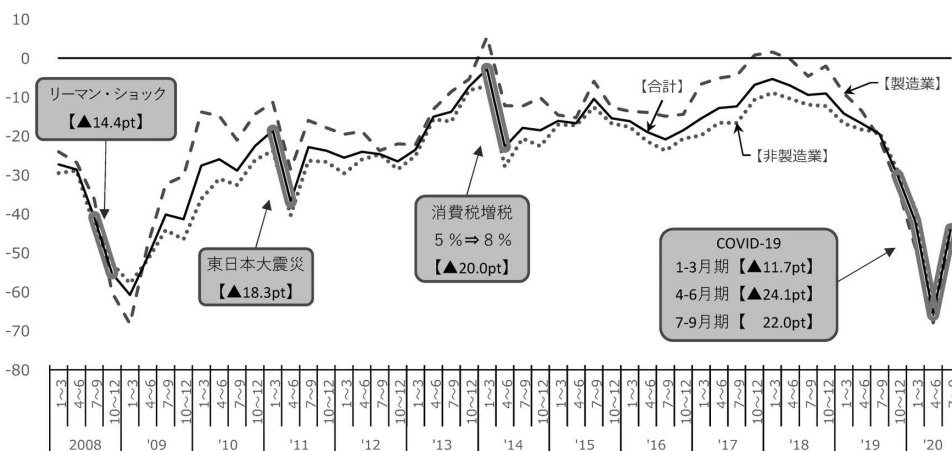


図2 業況判断 DI の推移（大阪、前期比、季節調整済）

出所：大阪産業経済リサーチ&デザインセンター「大阪府景気観測調査」。

2) 本稿は、原則として2020年11月末時点で入手可能な情報に基づき執筆している。

3) 業況判断 DI とは、業況が「上昇」と回答した企業の割合から「下降」と回答した企業の割合を引いた値。

4) 大阪に本社を置く民営企業（農業、林業、漁業除く）、約28万社から常用従業者数に基づく層化抽出法（20人以下：2,500社、21～100人以下：5,000社、101人以上：2,500社）により抽出した10,000社を対象とし、3,057社（回収率30.6%）から回答を得た。

種で、業績が悪化していたことがわかる。また売上高減少率が30%以上であった企業の割合は、全企業で37.0%であったが、企業規模別では大企業(26.6%)、中小企業(34.9%)に比べ、小規模事業者(50.2%)で高いことから、企業規模により影響が大きく異なることも確認できた⁵⁾。他方、主な顧客・販売先が消費者であるBtoC(Business to Consumer)型ビジネス(以下、BtoC)と、事業者であるBtoB(Business to Business)型ビジネス(以下、BtoB)に分けた場合、売上高が30%以上減少した企業の割合は、BtoBの28.3%に対し、BtoCでは50.8%と影響が顕著に現れていた。

このようにCOVID-19は、府内の幅広い企業に影響を及ぼしていたが、企業規模や販売先などで影響の大きさは異なっていた。以下では、さらに詳しくCOVID-19による大阪経済への影響をみていく。

2.1 BtoCへの影響

BtoC関連で真っ先に現れた影響は外国人旅行者の減少であろう。近年、わが国では、外国人旅行者の急増に伴い、「爆買い」に象徴されるインバウンド需要が急拡大していたが、COVID-19により状況は一変した。大阪においても関西国際空港から入国する外国人は年々増加し、19年には月平均で約70万人/月となっていたが、20年2月には約23万人に減少し、その後、4月～9月は月平均で約1,000人/月と激減したため大阪のインバウンド需要は壊滅状態となった⁶⁾。

加えて、政府による緊急事態宣言など日本人の活動自粛が強く要請されると国民の活動も抑制され、影響はインバウンドだけにとどまらず消費需要全般に及ぶこととなった。大阪府が20年4月に実施した「新型コロナウイルス感染症による経済等への影響調査(府民向け)」⁷⁾は、住民の行動

変容の様子を詳細に捉えている。COVID-19以前の住民による不要不急行動は平均3.8日/週であったが、緊急事態宣言後の4月中旬には1.2日/週に減少した。特に「習い事やスポーツ、趣味」などは1.7日/週から0.2日/週とほぼなくなり、「家族・友人との面会や外食」は2.1日/週から0.9日/週と半減している⁸⁾。この数字をみる限り、住民が可能な限りの自粛行動をとっていたことがわかる。

こうした外国人旅行者の減少や住民の行動変容は、個人消費に大きく影響した。大阪の百貨店では、販売額が20年4月に77.3%減(前年同月比)と大きく落ち込み、その後、6月に回復の兆しが見られたものの、免税売上は戻らず、今も厳しい状況が続いている(図3)。このほか宿泊業でも影響は大きく、19年は70%以上で推移していた大阪の客室稼働率は、20年に入り急降下し、5月には9.3%にまで落ち込んだ(観光庁「宿泊旅行統計調査」)。ただ、その一方で、主に生活必需品を扱うスーパーでは顕著な影響はみられず、また家電大型専門店では、2～4月は前年を下回る動きであったが、6～7月の販売額は、感染対策やテレワークなどにより生じた新たな需要に加え、自

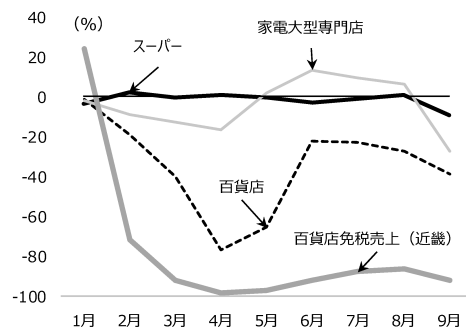


図3 2020年の大阪の各小売業の販売額と近畿の百貨店免税売上の推移(前年同月比)

出所: 経済産業省「商業動態統計」2020年9月確報、日本銀行大阪支店「百貨店免税売上(関西地域)」。

5) 企業規模は、中小企業基本法に従い区分しているが、ここでは中小企業から小規模事業者を抜き出して集計している。

6) 法務省入国管理局「出入国管理統計」より。

7) 大阪府民3,000人を対象としたインターネット調査(実施:2020年4月27日から4月28日)。

8) 調査では、府民に対し、①家族や友人との面会や外食、②習い事、教室、③屋内スポーツ、④娯楽、⑤観光・行楽・趣味の5項目について、各期間における一週間での行動日数を質問した。このうち②から⑤を足し合わせ「習い事・娯楽・スポーツ・趣味・観光」として集計した。

肅の反動もあり、前年を上回った⁹⁾。

企業調査の結果から、府内企業のなかでも BtoC で影響が顕著であったことは既に触れたが、業種別にみるとその様子がさらに詳しくわかる。業種別に、COVID-19 の影響により売上高が 30%以上減少した企業の割合をみると、「宿泊業、飲食サービス業（85.2%）」、「教育、学習支援業（73.6%）」、「生活関連サービス業、娯楽業（72.7%）」などで、全体平均の 37.0% に比べ特に高くなっていた。この結果から、業種により影響が異なることが分かる。但し、業種だけで判断することも難しい。企業調査では、各企業が主に属する市場別¹⁰⁾でも分析しており、同様に売上高が 30%以上減少した割合をみると、「イベント、冠婚葬祭（78.5%）」市場や「観光、ホテル、旅客運送（70.8%）」市場で割合が高く、影響が大きく出ていたことがわかる。このとき「イベント、冠婚葬祭」市場に属する企業の業種構成をみると、製造業（10.1%）、卸売業（7.6%）といった主に BtoB に属するとみられる業種も含まれている。同様に「観光、ホテル、旅客運送」市場の業種構成をみると、「運輸業、郵便業（28.0%）」が多い。運輸業では、自粛に伴うインターネット販売の増加などで需要が伸びた側面もあるといわれているが、属する市場により影響が異なっていることがわかる。

2.2 BtoB への影響

世界にパンデミックを引き起こした COVID-19 は、日本企業のグローバル・サプライチェーンに大きな混乱をもたらした。20 年 2 月の近畿圏の輸入額は前年同月比で▲17.5%減少し、その後も前年を下回り続けている（図 4）。COVID-19 が最初に確認された中国では、1 月の武漢を皮切りに都市封鎖が全国に広がり、経済活動が大幅に停滞した。その結果、中国からの輸入は 2 月に▲55.6%と大きく落ち込み、国内では必要な部品や商品が調達できず、生産や建設が中断するなどの影響が

出ていた¹¹⁾。しかしその後、欧米で感染が拡大すると、5 月の輸入額は、米国で▲20.1%、EU で▲26.0%と減少するが、逆にいち早く COVID-19 を抑え込み経済活動を再開させた中国からの輸入は、4 月～6 月では前年を上回るまで回復した。こうした結果から、2 月にはサプライチェーンから中国を外す動きが進むのではという見方が強まったが、その後の情勢では、むしろ中国経済の強靱性が見せつけられることとなった。

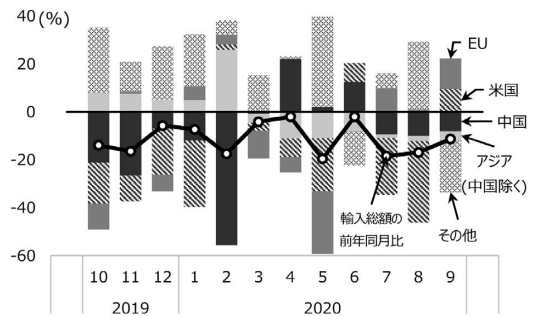


図 4 近畿圏の国・地域別輸入額の対前年同月増加率及び寄与度の推移

出所：大阪税関「貿易統計」。

このように COVID-19 は、日本企業のグローバル・サプライチェーンに大きな混乱をもたらした。既に日本企業では、東日本大震災等の経験から調達先の分散化などサプライチェーンの見直しが進められていた¹²⁾。しかし COVID-19 は、震災のような局地的な災害と異なり、世界各地でサプライチェーンを断ち切ったため、震災での教訓が必ずしも活かされなかったとの指摘¹³⁾もあるが、今後のサプライチェーンの強靱化において、日本企業には新たな宿題が課せられたといえよう。

企業調査の結果をみると、輸入に取り組む府内企業の約 3 分の 1 が、今後は「海外事業をしない（32.6%）」と回答していた。その理由は不明であるが、COVID-19 の影響等により輸入ができなくなったという受動的なケースや、今回の経験が

9) 9 月の落ち込みは、2019 年 9 月に消費税増税前の駆け込み需要が生じたこととの反動と考えられる。

10) 各企業の主な顧客（取引先・荷主・店子等）や市場に基づく分類。

11) 2020 年 2～3 月には、便器やユニットバスが調達できないため、住宅工事が進まないといったニュースが相次いだ。

12) 東日本大震災後に日本企業が取り組んだサプライチェーンの分散化（生産拠点を複数化）や複雑化（緊急時の代替生産機能の確保）については経済産業省の 2011 年版ものづくり白書第 2 章第 3 節に事例等を用いて解説がある。

13) 財務総合政策研究所 [2020] p2。

らリスクヘッジのために国内調達にシフトするといった能動的なケースが考えられる。このほか、マスクや衛生用品などの国民の健康に関連する製品の安定確保のため、かつて海外に移管された生産を国内に戻す動きなどもみられる¹⁴⁾。

一方で、企業調査では、海外事業に取り組む府内企業のうち2割強が、「海外事業を拡大する(22.9%)」と回答していた。さらに、これまで海外事業を実施したことがない企業の3.3%が、新たに海外事業を志向していることがわかった。こうした海外事業の拡大や新規取組に意欲的な企業が目指す事業で最も多いのは「輸出(52.9%)」であり、また対象とする国・地域は「ベトナム(48.7%)」、「中国(45.2%)」、「タイ(32.6%)」とアジアが上位を占めていた。COVID-19以前から日本企業では、人件費高騰や環境規制、米中摩擦などを理由に、生産機能等を中国からASEAN等に移す動きがあった。そのためCOVID-19による中国の経済活動の停滞は、このトレンドを加速させる要因となりえるものであった。しかしその後、経済活動が停滞する欧米を尻目に、中国で経済活動が再開したことで、かえって強靱さが際立つことになった。こうした背景もあり、府内企業は経済成長率が高いベトナムやタイへの関心を高める一方で、依然として強い存在感を放つ中国に期待する企業も多いと考えられる。

いずれにしてもCOVID-19は日本企業のグローバル・サプライチェーンを大きく揺さぶる出来事となった。今後、COVID-19の影響により、府内企業における海外からの調達は減少するとみられるが、逆に海外販売、特に中国やASEANへの進出は伸びていくとみられる。

このほか府内企業へのインタビューからは、海外子会社の保有がリスクヘッジとなったケースも確認できた。その中小製造業では、樹脂用の型を設計製造しており、ベトナムやフィリピン、タイに子会社を保有していた。同社経営者にCOVID-19の影響を尋ねると「日本では5月から

自動車関連の生産が鈍くなり、受注が減少した。海外ではフィリピンがロックダウンした際に、現地事業も止めざるをえなかったが、解除後は大きな影響は出ていない。タイやベトナムは、感染者数はそれほど増えていないため、現地での製造、販売ともにほぼ通常どおりであった。結果として、日本本社の国内販売は落ちたが、海外子会社はほぼ普段通りに営業しており、グループ全体の影響は軽微であった。」という。グローバル・サプライチェーンが混乱をきたすなか、海外事業所を有する中小企業のなかには現地からの調達が滞り、事業に影響が出た企業もあるだろう。しかし一方で、現地で製造から販売まで自立した事業を展開しているケースでは、日本本社とは関係なく事業ができるため、今回の場合はリスクヘッジの機能が果たされていた。

2.3 雇用への影響

COVID-19は府内の雇用にも大きな影響を及ぼしている。大阪の有効求人倍率は、20年1月から10ヶ月間下がり続け、10月には1.10倍となった(厚生労働省「一般職業紹介状況、季節調整値」)。前年同月の1.78倍に比べ、大阪の労働市場が急速に冷え込んだことがわかる。また企業調査からは、府内企業が新卒採用の活動時期を遅らせていることが確認できる¹⁵⁾。COVID-19の出口が見えず、不確実性が高い状況において、府内企業の採用の動きが鈍くなっている。

府内企業が採用に消極的になるなか、大阪では失業者が増加しており、大阪の完全失業率は、20年7-9月期は3.9%と、前年同期に比べ1.0pt増(4.9万人増)となった(総務省「労働力調査」)。また就業形態別に雇用者数の変化をみると、20年7-9月期の正規雇用の職員・従業者数は、前年同期に比べ7.8万人増となる一方で、非正規雇用は11.8万人減少している。この結果をみる限り、非正規雇用が失業率を押し上げているとみられる。企業調査の結果においても、府内企業の非正規雇用職

14) 経済産業省は、生産拠点の集中度が高い製品・部素材や国民の健康保持のために重要な製品・部素材の国内生産拠点整備を促進する「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金」を実施しており、11月20日時点で146社が採択されている。

15) 企業調査の結果では、府内企業の例年の採用活動のピークは、従業者数301人以上の企業では6月までで、21~50人の企業では9月ごろであったが、2020年はいずれの規模においても数ヶ月遅れる見通しであった。

員、特にパート・アルバイトの数が減少していた。20年1月～7月における従業員増減DI¹⁶⁾をみると、「正社員」は▲0.7に留まっているところ、非正規雇用の「契約・嘱託社員等」は▲7.3、「パート・アルバイト」は▲10.4と落ち込みが大きい。特にBtoC分野の企業では、パート・アルバイトは、▲17.1ptと大幅に減少している。BtoC分野の企業では、COVID-19の影響により休業や事業を縮小せざるを得ない状況に追い込まれた企業が多く、非正規雇用を中心に雇用調整してきた様子がかがえる。

COVID-19により府内の幅広い業種で業績の悪化がみられたが、それでもなお府内企業の多くは人材不足感を抱いていた。企業調査の結果では、府内企業の43.3%が人材不足と感じており、逆に人材過剰である企業は15.0%にとどまっている。なお、人材不足感DI¹⁷⁾を業種別にみたとき、「医療、福祉(63.3)」、「建設業(61.9)」などで不足感が強く、「宿泊業、飲食サービス業(9.5)」、「生活関連サービス業(10.1)」などの主にBtoC分野の業種では不足感がやや弱いなど、業種により差が生じている。また府内全体としては人材不足感が強いという傾向は、先にみたとおり、COVID-19の影響下で府内企業の雇用者は減少するものの、正規雇用職員については概ね維持されていたことと整合する。しかし、COVID-19により厳しい経営が強られる府内企業では、雇用を維持し続けることは容易なことではなかったであろう。

府内に立地する中小ホテルでは、これまで外国人旅行者をメインターゲットとしてきたため、4月～9月は休業を余儀なくされた。その間、当然経営は厳しいものになるが、雇用は維持してきたという。経営者によると「昨年まで、インバウンド需要により業績は好調であったが、極力無駄な出費は控えてきた。そのため資金的には多少の余裕はあり、追加でコロナ対策融資を受けたため、2年近くは休業しても雇用を維持できる資金が確保できた」という。とはいえ、休業中の従業員の扱いは難しい。この点について経営者は、「休業中は、従業員に掃除をさせたり、研修を受けさせ

たりしていたが、それだけでは従業員のモチベーションを維持できない。そこで外国人の正社員が多いことを活かして、地域の飲食店等を対象にした語学教室やメニューの多言語化などを無料で行うことにした。これは従業員教育の一環であるとともに、今後の事業での地域事業者との関係作りを期待したものであった。そのうちにGo Toキャンペーンがスタートし、事業者連携がベースとなったため、それまでの活動の成果をすぐに得ることができた。」という。

宿泊業はCOVID-19の影響を最も受けた業種の一つであるが、事例の中小ホテルのように、極めて厳しい経営環境のなかで、将来を見据えた活動を考案・実践することで、いち早く成果に繋げることに成功したケースもみられた。しかしながら、こうした企業であってもCOVID-19の脅威が去るまでは、予断を許さない状況が継続していることも、また抗いようのない事実である。

またこの中小ホテルからは、COVID-19の影響下における採用面での特徴的な話を聞くことができた。同社では、例年2～3名の新卒者を採用しているが、今年の採用では、オンラインでの会社説明会や面談を取り入れた。その結果、例年よりも優秀な人材からの応募が多数寄せられたという。その理由を経営者は「観光産業では、大手企業で採用中止するところもあったので、それが影響しているのかもしれない。またオンラインを取り入れたことも、応募する人材の幅を広げることに繋がったかもしれない」とみている。このように、COVID-19は府内企業の経営に大きなマイナスの影響をもたらしているが、その中で積極的に活動する企業では、プラスの影響も現れていたことがわかる。

2.4 COVID-19の影響下で加速するデジタル化の動き

前節の採用活動の事例では、COVID-19が必ずしもマイナスの影響のみを及ぼすとは限らないことがわかった。同様に企業調査では、府内企業がCOVID-19との「共生」を模索するなかでICT

16) 従業者数が「増加」した企業の割合から「減少」した企業の割合を差し引いた値。

17) 「人材不足」と回答した企業の割合から「人材過剰」と回答した企業の割合を差し引いた値。

(Information and Communication Technology) 活用を進展させていることが確認できた。調査では、府内企業におけるテレワークやオンラインでの社内会議や商談など、事業ごとの ICT の活用状況を、COVID-19 の「以前から導入」、「今回導入」、「未導入」の3区分で確認している。その結果、「在宅勤務 (テレワーク)」は、「以前から導入 (5.5%)」に対し、「今回導入 (35.5%)」となり、活用企業は約 7.5 倍に増加していた (図 5)。同様に、「オンラインでの社内会議・研修」は 2.5 倍、「オンラインでの商談等の営業活動」は 4.5 倍、「Web での採用面接」は 6.8 倍と、それぞれ活用企業は飛躍的に増加している。加えて、COVID-19 の中で「今回導入」した企業に、今後の活用意向を尋ねたところ、継続活用すると回答した企業は、テレワークで約 8 割、社内会議や商談、採用面接では 9 割超と大多数を占めていた。このように COVID-19 は、府内企業における ICT 活用の促進や定着の契機となっていた。

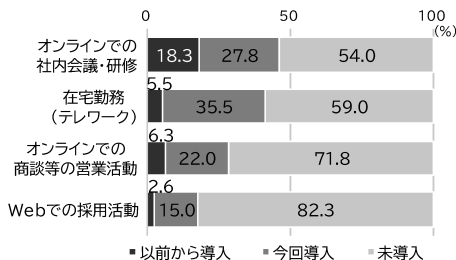


図 5 ICT の導入状況

出所：大阪府 (2020) 「新型コロナウイルス感染症に関する府内企業の実態調査<速報>」。

このほか企業調査では、COVID-19 の影響下における「新事業・新市場参入」の取り組み状況を確認している。その結果、約 3 割の企業が「中止・延期 (31.9%)」と回答した。中止・延期した割合を企業規模別にみると、大企業では約 2 割のところ、中小企業では 3 割超、小規模企業では 4 割超と小規模ほどその割合が高くなっていった。しかし「新事業・新市場参入」について、「予定前倒し・急遽実施」したと回答した割合をみると、大企業

が 6.1%に留まるところ、中小企業は 14.8%、小規模事業者では、27.9%と規模が小さいほどその割合が高い。つまり企業規模が小規模であるほど、新事業や新市場への参入の取組みを中止・延期する割合が高いが、その反面、前倒し又は急遽取組む事業者も多いことがわかった。組織が小さく、経営者の意思が伝わりやすい中小企業や小規模事業者では、COVID-19 の脅威にさらされながらも、その利点を活かし柔軟に事業を展開していた様子が見えてくる。前節で紹介した中小ホテルは、休業中の余剰人材の育成を兼ねて、地域事業者との関係性作りを取組み、それを後の Go To トラベルキャンペーン事業での成果に繋げていた。また別の府内企業の経営者は、「COVID-19 により仕事が減ったため、社内のリソース (人材、設備等) が余っている。今が新たなことにチャレンジするチャンスだと思っている。」と現状を捉えていた。こうしたことから、COVID-19 は企業の大きな脅威となっているが、その現状のなかから好機を見出し、努力を惜しまない企業では、事業変革の機会にもなっていることがわかる。

3. 大阪府の COVID-19 感染拡大防止に向けた対策と経済政策

3.1 大阪の感染状況と要請内容

経済政策を概観するにあたり、まずはその背景となる大阪の感染状況 (図 6) と対策として実施された要請 (表 1) について整理を試みた。その際、状況の特性に着目し、全体を 4 期に区分した¹⁸⁾。「第 1 波後期 (A 期)」は、感染拡大対策の模索期であり、住民や事業者に徹底した外出自粛や休業の要請が実施された。「凪期～第 2 波前期 (B 期)」は、感染状況に応じて要請が段階的に解除されつつ、「大阪モデル」等の経済との両立に向けた基準も作成され、「第 2 波後期～第 3 波前期 (C 期)」では、策定された基準に沿い、感染対策と経済活動の維持を平行させながら、重症化リスクの高い住民への感染対策や感染者数が増加したエリア等へのポイント施策が展開された。その後、感染者数が急増した「第 3 波渦中 (D 期)」は、感染リスクの

18) 4 区分は、「感染拡大防止に向けた取組み《過去の要請等》」 (<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikaku/kinkyuzitai-yousei/index.html>) 2020.11.30 に基づき作成。

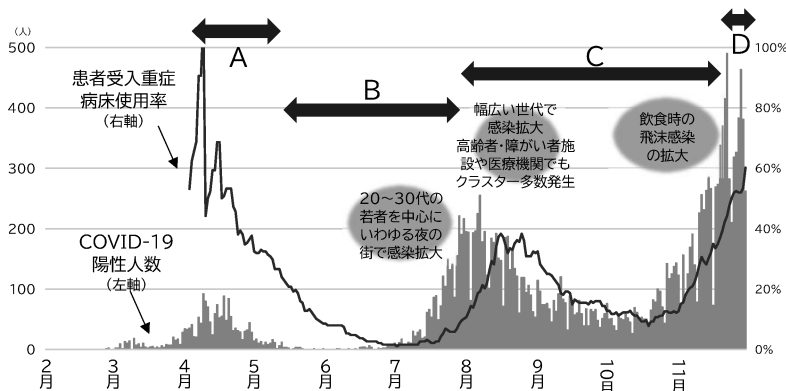


図6 大阪のCOVID-19陽性人数（感染者数）と患者受入重症病床使用率（患者数 / 確保病床数）の推移
 出所：大阪府ホームページ「大阪府の最新感染動向（<https://covid19-osaka.info/>）」、「大阪モデル モニタリング指標の状況（http://www.pref.osaka.lg.jp/iryo/osakakansensho/corona_model.html）」2020/11/30時点。

表1 大阪府の住民・イベント主催者・事業者への要請内容

要請対象	要請区分	A期	B期	C期	D期
		第1波後期 4月7日～5月15日	夙期～第2波前期 5月16日～7月31日	第2波後期～第3波前期 8月1日～11月20日	第3波渦中 11月21日以降
住民 (府民)	外出自粛	・生活の維持に必要な場合以外の外出自粛を要請	・夜の繁華街や感染者数増加エリア(一部首都圏・北海道)への不要不急の移動自粛を要請		・重症化リスクの高い人へ不要不急の外出自粛を要請
	生活様式		・「新しい生活様式」の実践	・3密で唾液の飛び交う状況の回避	・「静かに飲食」「マスクの徹底」「換気と保湿」といった飲食時を意識した感染回避行動を追加要請
	飲食店等の利用		・クラスターの発生した施設や3密の回避	・「感染防止宣言ステッカー」未導入施設の利用自粛 ・多人数で唾液が飛び交う宴会・飲み会の自粛	・「5人以上」「2時間以上」の宴会・飲み会の自粛 ・Go To Eatキャンペーン事業の利用の制限等
	早期受診			・高齢者及び高齢者と接触する頻度の高い人への早期受診依頼	・高齢者及び高齢者と接触する頻度の高い人への早期受診、及び休暇取得依頼
イベント主催者	実施規制	・規模や場所に関わらず開催自粛を要請	・収容率の目安を設定し、段階的に開催自粛を解除	・国の基準が決まるまでは府の基準により開催規模の目安を提示 ・一部条件のイベントについては、府への事前相談を要請	・国の基準による開催規模の目安を提示 ・一部条件のイベントについては、府への事前相談を要請
	追跡対策		・「大阪コロナ追跡システム」の導入を要請	・適切な感染防止策の実施と「大阪コロナ追跡システム」の導入を要請	・業種別ガイドラインの遵守と、「COCOA」「大阪コロナ追跡システム」の導入等による追跡対策の徹底を要請
施設 (事業者)	使用制限	・生活の維持に必要な施設・社会福祉施設等以外に休業要請及び協力依頼(営業時間短縮を含む)	・クラスターが発生した施設等、対象を限定した休業要請	・ミナミ地区で接待を伴う飲食店、政令対象の酒類の提供を行う飲食店等に休業や営業時間短縮を要請	・大阪市北区、中央区で接待を伴う飲食店、政令対象の酒類の提供を行う飲食店等に休業や営業時間短縮を要請
	感染対策		・業種別のガイドライン遵守と感染防止対策の徹底を要請	・「感染防止宣言ステッカー」の導入を要請 ・高齢者施設、医療機関等は外部訪問者に関し感染防止対策を求めるよう要請	・「感染防止宣言ステッカー」の導入を要請 ・飲食店に対し、感染防止対策*を要請
	追跡対策		・「大阪コロナ追跡システム」の導入を要請	・「COCOA」「大阪コロナ追跡システム」の導入等による追跡対策の徹底を要請	・「COCOA」「大阪コロナ追跡システム」の導入等による追跡対策の徹底を要請
	早期受診			・夜の街関連施設や高齢者施設、医療機関等の従業者への早期受診を要請	・(施設の種別に関わらず)早期受診や休暇取得を要請
	従業員への喚起				・「5人以上」「2時間以上」の宴会・飲み会の自粛 ・休憩室等でのマスクを外した状態での会話自粛 ・「感染防止宣言ステッカー」未導入施設の利用自粛 ・Go To Eatキャンペーン事業の利用の制限等

*飲食店に対し要請した感染防止対策：「パーテーションの活用」「会話の際は、マスク・フェイスシールドを着用（食事中のマスク活用を含む）」「斜め向かいに座る」「CO2センサー等を活用し、換気状況が適切か確認」。

高い飲食時の対応への要請や、需要喚起策の休止など、急速に変化する状況への対応に迫られている。

各期の状況を詳細にみていくと、A期以前の3～4月初めは、COVID-19への有効な感染対策に関する情報がほとんどなく、世界各国が感染対策を模索している状況であった。一部報道によると、スウェーデンでは、店舗の休業や学校の閉鎖は行われず、50人以上の集会禁止や飲食店内での社会的距離保持といった緩い規制に留まった¹⁹⁾が、ニュージーランドでは、2ヶ月にも及ぶ社会経済全般の強い行動制限を課し、強固な都市封鎖を実施した²⁰⁾。他方、日本では、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特措法」と略記）第5条により、国民の自由と権利への制限を行う場合でも、必要最小限に抑えなければならないため、諸外国のような都市封鎖はされていなかった。大阪府では、ライブハウスやナイトクラブといった、クラスターが発生した施設や感染経路となったと推測される一部の施設の利用自粛を呼びかけるにとどまっていた。この時点で、大阪全域において住民への外出自粛や事業者への施設使用の制限・停止を要請するには、吉村大阪府知事（以下、知事）が、4月1日の記者会見で「緊急事態宣言をして、そして法に基づく自粛要請というのがあるべき姿だろう²¹⁾と述べたように、特措法に基づき政府の緊急事態宣言が必要であった²²⁾。そのため、知事

は政府に対し、緊急事態宣言の発令を要望していた。

その後、A期がはじまる4月7日に緊急事態宣言が出されると、大阪府は即座に緊急事態措置を実施した。その内容は、住民には生活の維持以外の外出自粛や、テレワーク及び時差出勤の取組みを要請し、イベント主催者には開催自粛を、集客施設の保有者には休業要請あるいは営業時間短縮や感染対策等の協力依頼を実施するなど、罰則は伴わないものの強い行動制限による感染拡大防止を狙ったものであった。この時、政府は、最低7割、極力8割程度の接触機会の低減や3密（密閉空間、密集場所、密接場面）の回避をめざしていた²³⁾が、要請解除等にかかる明確な基準は示されていなかった²⁴⁾。そこで大阪府では、感染拡大・収束状況を判断するための独自指標・基準の作成を進め、5月5日に「大阪モデル」として提示した。「大阪モデル」は、「市中での感染拡大状況」、「新規陽性患者の拡大状況」、「病床等のひっ迫状況」の各項目でモニタリング指標を設定し、警戒・非常事態及び解除の基準数値を定めたもので、以後基準に基づき非常事態等の要請や解除が行われることとなった。

B期では、感染者数が落ちつくにつれ、経済活動再開に向けて段階的に休業要請等を解除するとともに、COVID-19との「共生」を意識し、住民には「新しい生活様式（身体的距離の確保、マス

19) 佐竹実『「スウェーデン式」緩いロックダウンから学ぶこと』『日本経済新聞（電子版）』2020年8月17日。

20) 大西淳子（2020年）「ニュージーランドのCOVID-19対策が成功した訳」『日経メディカル』（<https://medical.nikkeibp.co.jp/leaf/mem/pub/report/t344/202008/566880.html>）2020.11.30。

21) 「知事の記者会見（令和2年度）」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/koho/kaiken/2/2kaiken.html>）2020.11.30。以後、知事の発言について特に出所を示していない場合は同じ。

22) 新型インフルエンザ等対策特別措置法第45条には、外出自粛要請や施設の使用制限・停止及び催物の開催制限・停止に関する規定があり、施設及び催物に関して要請をした時は公表すると定められている。施設名公表は、風評被害のリスクがあるなど、事業者等にとって影響が大きいと、4月7日に改正された「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」では、まずは第45条第1項に基づく外出自粛の協力要請を行い、その上で公表を伴わない第24条第9号に基づく施設の使用制限と催物の開催制限を実施するとの方針が出された。施設公表を伴う第45条第2項～第3項の適用に当たっては、国と協議し外出自粛の協力要請の効果を見極める、休業要請に正当な理由なく応じない場合に、といった条件が付与されていた。なお、その後、休業要請に協力しないことから、第45条第2項が適用され、パチンコ店等の遊興施設名が公表されたが、かえってその施設に客が集まる結果となってしまった。

23) 新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針（令和2年4月7日時点）。

24) 5月4日変更分の「新型コロナウイルス感染症の基本的対処方針」にて、「なお、施設の使用制限の要請等を検討するにあたっては、これまでの対策に係る施設の種別ごとの効果やリスクの態様、対策が長く続くことによる社会経済や住民の生活・健康等への影響について留意し、地域におけるまん延状況等に応じて、各都道府県知事が適切に判断するものとする。」と、判断を各都道府県知事に委ねる旨の記載が追加されたこととなった。

クの着用、手洗い等)」の実践を求め、事業者には、「大阪コロナ追跡システム」（施設・イベントの利用者がシステムに登録することで、感染者が発生した場合に感染者と接触した可能性のある方を捕捉できるようにするシステム）²⁵⁾の導入や感染防止対策の徹底を要請した。しかしながら、6月末以降、キャバクラ、ホストクラブ等が集まる、いわゆる「夜の街」で20～30代を中心に感染者が増え始め、8月以降は幅広い世代で再度感染が拡大していった。

そのため、C期で大阪府は、感染が拡大した大阪市中央区の一部²⁶⁾に絞って休業要請をかけるとともに、「大阪モデル」の指標の一つである「患者受入重症病床使用率」の上昇を受け、医療崩壊を避けるため、高齢者や高齢者との接触が多い人への早期受診等の呼びかけを行った。また、「感染防止宣言ステッカー」（業種別ガイドラインを遵守した感染対策を行い、追跡対策や保健所等の調査への協力に同意した施設を公表し、店の外観からも判断できるようにすることで、安心して利用してもらう仕組み）²⁷⁾を導入していない施設の利用自粛といった、感染対策と経済活動の維持の両方を意識した要請が続けられた。この両立方針は、特措法の趣旨²⁸⁾に沿うものであるが、知事の「もちろん、コロナによって、病気によって命がなくなるというのもあるんですが、経済によっても命がなくなるということに注視しなければならぬと思っています。特にメディア等においては、日々の人数だとかコロナの病気面ばかり報道されていますが、経済も人の命を守ってるんだということが非常に重要だ」（8月臨時会本会議での知事答弁）²⁹⁾といった考えによるところも大きい³⁰⁾。また、イベントの開催要件については、B期に大阪府で

設定した開催規模の目安による要請を続けていたが、9月11日付で政府の基準が通達されたため、以降は政府の基準に沿った要請を行うこととなった。

このように大阪府では、感染拡大防止と経済活動のバランスを考えた対策が講じられてきたが、10月末から再び感染者数は増加局面に転じた。マスクを装着しての会話が難しい飲食時の飛沫感染が要因と見做されたため、D期では、大阪府でも「5人以上」、「2時間以上」といった、大人数で長時間唾液が飛び交う状況を作り出さないよう、特に飲食時の具体的な対策を要請することとなった。また、主要ターミナルを抱え、飲食店が多く存在する大阪市北区・中央区の酒類を提供する飲食店等に対し、休業や時間短縮営業の要請が実施された。このとき知事は、「何とか感染症を抑えれば今度はまた消費も、人の動きも出てきますから、どうしても（感染）拡大期においては一定ブレーキをかけざるを得ない。社会経済活動の側面から見るとそうだと。（中略）これを抑えれば、今度はまた経済を回復させていく。」（11月18日記者会見）と発言しており、苦渋の決断で感染対策重視に舵を切ったとみられる。

以上が、4月から11月末までの大阪府の動向である。ワクチンが未開発で発症者数を抑制するしかないなか、大阪府は、当初、外出自粛や休業要請等の強い行動制限による感染対策を実施した。しかし、その後は「大阪モデル」や「感染防止宣言ステッカー」によりリスクの予兆や安全な施設を「見える化」するなどして、社会経済活動の維持も図り、住民や事業者がCOVID-19と「共生」できるよう努めていた。このリスクや安心を「見える化」という方針は、陽性人数等の感染状

25) 「大阪コロナ追跡システムについて」(http://www.pref.osaka.lg.jp/smart_somu/osaka_covid19/index.html) 2020.11.30。

26) 休業要請の対象区域は、大阪ミナミ地区（中央区）のうち、長堀通、千日前通、御堂筋、堺筋に囲まれた区域。

27) 「感染防止宣言ステッカーについて」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/shobobosai/sengensticker/index.html>)。

28) 国の責務について規定された特措法第3条第1項には、冒頭で「国は、新型インフルエンザ等から国民の生命及び健康を保護し、並びに新型インフルエンザ等が国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにするため」との記載がある。

29) 「大阪府議会ホームページ—会議録検索システム—」(<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefosaka/pg/index.html>) 2020.11.30。

30) 2020年7月以降の自殺者数は対前年を上回っている（厚生労働省自殺対策推進室の公表資料「警察庁の自殺統計に基づく自殺者数の推移等(12月10日公表分)」(<https://www.mhlw.go.jp/content/202011-sokuhou.pdf>) 2020.11.30)。その理由は明確ではないが、リーマン・ショックの影響が強く出た2009年には、「経済・生活問題」による自殺者数が急増していた（「令和2年版自殺対策白書」（厚生労働省））ことから、今回も同様の理由による自殺者も増えていると推察される。

況のオープンデータ化や、「大阪モデル」による危険度の「見える化」、また、安全な飲食店等を明示する「感染防止宣言ステッカー」の導入といった、施策に表れている。

3.2 大阪府の経済政策に係る主な施策

COVID-19 に対する大阪府の経済政策は「資金支援・事業継続支援」、「事業促進・需要喚起」、「雇用対策」の3つを軸として、A～Dの各時期の感染状況や経済への影響を受けて、多様な事業が実施された（表2）。A期では、外出自粛促進のための取組みや、内定を取り消された大学生の支援として大阪府での緊急雇用のほか、休業要請等の影響で業績が大きく悪化していた（第2章第1節参照）飲食店やイベント主催者等への支援が中心になされた。B期では、事業者への資金支援が拡大され、感染対策を図りつつも、宿泊関連や商店街の需要喚起が行われた。C期では、飲食関連やイベント関連でもさらなる需要喚起・事業促進策

が進められるとともに、悪化する雇用情勢（第2章第3節参照）に対応するため、COVID-19の影響に特化した雇用対策が打ち出された。D期でも、資金支援や需要喚起、雇用対策が引き続き行われているが、感染拡大局面となったため、飲食関連や宿泊関連の需要喚起策は休止、イベント等も一部中止とするなど、COVID-19が終息せず不確実性が高い状態で需要喚起策を実施する難しさが露呈した。

3.2.1 資金支援・事業継続支援

資金支援・事業継続支援としては、融資や休業要請に係る支援金等があげられるが、特にA期に実施された支援策では、公表と制度設計が前後するなど混乱の中で施策が実行された様子が、当時の記者会見からうかがえる。当初から、知事は「やはり民間に対して施設の使用の停止を求めたりするのであれば、それに対する裏側の補償というのは、僕はコインの表と裏で、セットであるべきだ」

表2 大阪府の経済対策に係る主な施策

		A	B	C	D
		4月7日～5月15日 第1波後期	5月16日～7月31日 夙期～第2波前期	8月1日～11月20日 第2波後期～第3波前期	11月21日以降 第3波渦中
資金支援・事業継続支援	継続支援	②新型コロナウイルス感染症対応資金(保証料等補助型) ③新型コロナウイルス感染症対応緊急資金(金利1.2%) ⑧新型コロナウイルス感染症対策経営相談体制強化事業 ①新型コロナウイルス感染症対策ものづくり企業支援事業(利用料金50%減額)			
	休業要請等に係る補助金	④休業要請支援金	⑨休業要請外支援金	⑮ミナミ協力金	⑳北区・中央区協力金
事業促進・需要喚起	飲食関連	①外出の自粛促進に向けた取組み		⑯少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業	
	宿泊関連	③高機能換気設備等の導入支援事業		⑲宿泊施設等の感染症対策推進事業	
	イベント関連	⑥無観客ライブ配信支援事業		⑰大阪文化芸術創出・おさかプロモーション事業	
	その他	⑱大阪府商店街感染症対策等支援事業			
雇用対策	雇用促進等	⑤非常勤職員の緊急雇用		⑱OSAKA求職者支援コンソーシアム ⑲大阪府雇用促進支援金 ⑳テレワークサポートデスク	
	その他	⑦大阪コロナ追跡システム ④感染防止宣言ステッカー			

出所：大阪府の報道提供資料や大阪府ホームページに掲載内容等、公表された情報に基づき作成。

※上表（及び以後の記載）では、施策名称の一部に略記を使用。正式名称は以下のとおり。

④：休業要請支援金（府・市町村共同支援金）、⑥文化芸術活動（無観客ライブ配信）支援事業補助金、⑤新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う大学生等を対象とした非常勤職員の緊急雇用、⑩「大阪の人・関西の人いらっしやい！」キャンペーン、⑮感染拡大防止に向けた営業時間短縮協力金（大阪市・府共同）、⑲令和2年11月及び12月感染拡大防止に向けた営業時間短縮協力金（大阪市・府共同）

（4月8日記者会見）と、休業要請には補償が必要との考えを示していたが、同時に「府単独で何か補償をするというほどの財源を府は持ち合わせてもいない。（中略）一般論としての補償というのは当然、府独自でやるのは、これはもう不可能だ」（4月1日記者会見）と、政府による補償を要望していた。しかし4月10日に、東京都が感染拡大防止協力金の創設を記者会見で発表したことを受け、4月13日には、「東京のまねをそのまますることはできませんが、大阪府としてできる支援というのはしっかりやっていきたい」（記者会見）と、大阪府による支援実施という方向性が示された。そして特措法に基づく休業要請が開始された翌日の4月15日には、休業要請に係る支援金の制度設計に入ったことが発表された。ただ、この給付制度は市町村にも財源負担を求めるものであったが、会見時に合意を得ていた市町村は大阪市のみであり、他市町村については協議依頼すら始まっていなかった。4月22日には、申請を検討する事業者への問合せに対応するため「休業要請支援金相談センター」が設置されたが、その段階でも市町村との協議はまとまっておらず、募集要項が公表され申請の受付が開始されたのは、4月27日であった。なお、審査・支給業務の体制は、5月時点で全庁からの応援職員を含んだ200名規模であり、土日に関わらず業務にあたることとなった³¹⁾。

このような経緯で実施された休業要請支援金の給付額は、個人事業主で50万円、中小企業で100万円と、企業の業況の厳しさに対し必ずしも十分

な金額とはいえなため、知事は事業者に対して融資制度の活用も勧めていた。4月初めは経済産業省（中小企業庁）の制度活用に重きを置いて情報発信していたが、大阪府としても中小企業の資金繰りを支えるべく、最大で保証料全額補助や当初3年間無利子となる融資制度を始めることが4月22日の会見で発表され、5月1日に受付が開始された。なお、融資限度額は当初3,000万円であったが、COVID-19によるダメージの大きさを鑑み、6月15日には4,000万円に引き上げられた。この「新型コロナウイルス感染症対応資金（保証料等補助型）」は11月末時点で承諾が約9万5,700件、2兆1,400億円余りに達しており、5月以降の保証申込みは前年の10倍以上となったため、大阪信用保証協会では、職員の約4分の3に当たる約280名が土日に関わらず保証審査に従事していた³²⁾。なお、大阪信用保証協会の保証承諾金額は、令和2年度の上半期（4月～9月）で1兆9,913億円³³⁾となり、これは、リーマン・ショックが発生した2008年度の1年分の保証金額を上回る数値である（大阪信用保証協会「事業概要」、大阪信用保証協会『大阪信用保証協会の現況』）。このように、融資制度はCOVID-19の影響を受けた多くの府内中小企業が活用することとなり、その資金繰りの大きな支えとなっていた。加えて、府内中小企業の資金調達を円滑にするため、相談機能も強化された。これはCOVID-19による金融相談の増加に応じて機能を補強するため、平時から事業者の金融支援を担っている商工会・商工会議所

31) 令和2年5月定例会本会議（5月26日）の商工労働部長答弁において「休業要請支援金の申請状況ですが、昨日五月二十五日の時点で、ウェブへの登録済みが約五万六千件、事務局に到着した書類は約四万二千件となっております。現在、全庁からの応援職員も含めた二百名規模の体制で、土日も含め、審査、支給業務に当たっており、その結果、約一万件の審査を終え、支給手続を行っております。」とある。

32) 「大阪府議会ホームページ-議会インターネット中継-」（<http://www.gikai-chukei.jp/>）2020.11.30の令和2年9月本会議における12月2日坂上議員の一般質問における質疑応答。「新型コロナウイルス感染症により経営に影響を受けた事業者を対象とした『新型コロナウイルス感染関連融資』については、実質無利子融資であり『新型コロナウイルス感染症対応資金』いわゆるゼロ・ゼロ融資を中心に、11月末時点で承諾が9万5,700件、2兆1,400億円余りに達しております。リーマンショック時を大きく上回るペースで資金の供給が行われているとのことです。」（坂上議員）。「新型コロナウイルス感染関連融資は、『新型コロナウイルス感染症対応資金』の取扱いを開始した5月以降、保証申込みが前年の10倍以上となったことから、審査に一時、平均で1月以上の時間を要する状況となっております。このため、大阪信用保証協会では、職員の約4分の3に当たる約280名が休日も含め保証審査に従事したほか、府においても、書類不備による審査の手戻り・時間ロスを防ぐため、金融機関に対して、経営内容の把握や申請書類の事前チェックの徹底を要請してきたところでございます。（商工労働部長）」。なお、「新型コロナウイルス感染症対応資金」に係る融資を受ける際には、保証が必要となり、大阪信用保証協会が保証の審査を行っている。

33) 同上。

に対し、金融相談専門員設置の費用を補助するものであった。

また、休業要請支援金は、緊急事態措置下で休業の要請を受け、売上が50%以上減少した府内に本社のある事業者が支給対象であり、当初の想定数は約6万者（なお、11月末時点で約4万7,400件の支給が完了）であった。この支給対象事業者が府内事業者に占める割合は、府内事業者約39万者（総務省「平成28年経済センサス」）の2割にも満たないため、融資制度という貸付の支援策があったとはいえ、資金面の支援に不公平感を感じる事業者も存在した。知事も、休業を要請していない事業者に対する給付について、4月の段階では不公平感を認識しつつも財政面から難しいという趣旨の発言をしていたが、B期の5月14日には休業要請支援金の対象外で売上が50%以上減少した事業者にも、個人事業主は最大で50万円（1事業所25万円、2事業所以上で50万円）、法人は最大で100万円（1事業所で50万円、2事業所以上で100万円）の給付を実施すると発表した。その後のC～D期では、休業要請に際し、要請対象区域の事業者に対し支援金が給付されることとなった。

なお、休業要請支援金や休業要請外支援金は、窓口で密になる状況を避ける目的もあり、インターネット申請が基本となった。インターネット申請の活用は、処理の迅速化やデータ管理の効率化に役立つものではあるが、「スマホからコンビニで印刷する方法が分かりません」³⁴⁾などデジタル端末に不慣れな事業者の声も寄せられ、行政サービスを利用する事業者側のデジタル化対応への遅れも課題としてみえてきた。

3.2.2 事業促進・需要喚起

A期では、感染拡大の効果的な防止策などの情報が乏しかったため、主に住民の外出抑制を前提とした需要喚起策が採られた。「外出の自粛促進に向けた取組み」は、デリバリーサービス³⁵⁾を活用し、自宅での食事を促し、外出の自粛を促進する施策である。これは、住民が府内店舗から電子決済による出前注文をした場合、1,000円以上の注文に対し500円分のポイント等が付与され、大阪府がポイント付与等を行うサービス提供事業者に1/2の額を補助するものであった³⁶⁾。本施策を皮切りに、この後の需要喚起・消費喚起策でも、電子ポイント等の付与による形式が多用されている。この形式の場合、紙媒体に比べ、非接触であるため感染防止に有効であるほか、印刷や配布が不要であるため、早期に実施でき、利用者の手続きも簡素化できるメリットがある。実際、Go To トラベルキャンペーンで活用された紙の「地域共通クーポン」は、配布先への未着トラブルや、コンビニでの発券トラブルなどが相次いだ³⁷⁾。また電子ポイント活用の背景には、2019年10月1日の消費税率引上げに伴い、需要平準化対策として実施された、キャッシュレス・ポイント還元事業により、QRコード等によるキャッシュレス決済の利用やサービス提供事業者の多様化が進んだこともあったと考えられる³⁸⁾。しかしながら、電子ポイント等に対応できない事業者や消費者が存在することは否定できず、その点は課題として残っている。

また、5月15日には、「大阪府文化芸術活動（無観客ライブ配信）支援事業」の補助金募集が開始された。この事業は、施設の運営事業者に対無観客ライブの動画制作や配信事業に係る費用について、70万円を上限に補助する取組み³⁹⁾である。こ

34) 「休業要請支援金（府・市町村共同支援金）についてよくあるお問合せ」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/38322/00000000/FAQ.pdf>）2020.11.30。

35) 食事の配達（出前）に関するサイトを運営する事業者によるサービス。

36) 「外出の自粛促進に向けた取組みを行う事業者及び取組内容について」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/jigyochousei/deli-jigyosya/index.html>）2020.11.30。

37) 日テレ NEWS24 (<https://www.news24.jp/articles/2020/10/30/06752091.html>) では、紙媒体のクーポンが届かないことにより生じた事業者や利用者の混乱が報道されている。

38) 「キャッシュレス・ポイント還元事業」（<https://cashless.go.jp/>）2020.11.30。

39) 「大阪府文化芸術活動（無観客ライブ配信）支援事業補助金について（新型コロナウイルス感染症関連）」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/38322/00000000/FAQ.pdf>）2020.11.30。

の事業を開始するにあたり知事は、「今現在、劇場とかライブハウス、演芸場はどうしても3密になるので、ほぼ全てのところが中止をしていると思います。（中略）劇場や演芸場、ライブハウス等の施設が音楽とかいろんな芸能であったり、そういった文化の発信拠点として社会的な役割を果たしておられますので、そういった大阪に生きる小屋の文化ですね、小屋文化を守っていこう」（4月22日記者会見）と、発言している。本施策が早期に展開された背景には、3月初旬に大阪で初めてクラスターが発生した施設がライブハウスであり、早期から感染対策と事業継続の両立の事例となりやすかったことも要因だと考えられる。

B期では、第1波での自粛要請による影響を強く受けた、宿泊業や飲食サービス業を主な対象とした施策が展開された。国土交通省（観光庁）では、COVID-19の影響で早期からの業績悪化が続いていた観光産業を支援すべく、宿泊料金等の割引や、土産物店や交通機関等でも使用できる地域共通クーポンを発行し、観光地全体の消費を促す「Go To トラベル事業」を開始した⁴⁰⁾。事業開始により、県外への移動制限が解除されるのを受けて、大阪府・大阪市共同で「大阪の人・関西の人いらっしやい！」キャンペーン⁴¹⁾が6月19日から運用開始された。これは、関西2府4県（大阪府・滋賀県・京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県）在住者が、府内の「感染防止宣言ステッカー」掲出の宿泊施設で1人1泊7,000円以上（税別）の特典付き宿泊プランを利用した場合、2,500円分のポイントが電子マネー等で還元されるという取組みであり、「Go To トラベル」キャンペーンとの併用が可能であった。9月25日には予定数である20万泊に達したことから、新規申込受付は終了された。なお、この施策の効果もあってか、5月に10%を

切っていた大阪の客室稼働率（第2章第1節参照）は、9月までに30%近くに達するなど一定の回復傾向をみせた。

また、コロナとの「共生」社会における、感染対策と事業促進の両立に向けた対策もとられた。飲食店等向けには、密閉空間とならないよう換気を行うための設備投資を推進すべく、環境省の「二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助金（大規模感染リスクを低減するための高機能換気設備等の導入支援事業）」に上乘せする形で、大阪府の「高機能換気設備等の導入支援事業」が開始された⁴²⁾。また、商店街向けには、6月3日から「大阪府商店街感染症対策支援事業」が開始された。知事の「それぞれ商店街の中で、やはりどうしても3密が起りやすいですから、そこで消毒液の設置とかキャッシュレス決済の導入等々、対策を取られるわけですが、そこに対して、府内に100の商店街がありますけども、感染拡大を防ぐために商店街に支援をしていこう」（4月22日記者会見）との発言に実施背景が表れているが、本事業は、モデル事業として府内の100の商店街での「3密」回避の取組み実施を支援し、その後情報発信を行うことで他の商店街への取組みの普及を狙うものであった⁴³⁾。

このように、早期から業績悪化が顕著であり、顧客の回復に感染対策が必要なBtoC向けの施策が多く展開されたが、製造業向けにも、事業促進の観点から、試験評価などの支援を目的に「新型コロナウイルス感染症対策ものづくり企業支援事業」が開始された⁴⁴⁾。

C期では、感染者数が落ち着いたことから、需要喚起策の推進に重点が置かれた。農林水産省では、感染予防対策に取り組みながら営業している飲食店や、食材を提供する農林漁業者の支援を目

lg.jp/bunka/shienhojyokin/index.html) 2020.11.30。

40) 国土交通省「Go To トラベル事業者向け申請サイト」(<https://biz.goto.jata-net.or.jp/>) 2020.11.30、国土交通省「旅行者向け Go To トラベル事業」(<https://goto.jata-net.or.jp/>) 2020.11.30。

41) 「大阪の人・関西の人いらっしやい！キャンペーン」(<https://osakairasshai.weare.osaka-info.jp/>) 2020.11.30。

42) 「高機能換気設備等の導入支援事業」(http://www.pref.osaka.lg.jp/eneseisaku/sec/korona_kankisetubi.html) 2020.11.30。

43) 「みんなで守ろう。おおさか 商店街行動宣言」(<https://mamorou-osaka-shotengai.com/>) 2020.11.30。

44) 中核的な公設試験研究機関であり、中小企業の研究開発等に際し技術的支援を行う地方独立行政法人大阪産業技術研究所において、依頼試験や装置使用等の利用料金を50%減額する取組み。「地方独立行政法人大阪産業技術研究所」(https://orist.jp/orist/topics/2020/important_notice0629.html) 2020.11.30。

的として「Go To Eat キャンペーン」⁴⁵⁾を実施した。本事業に参加する飲食店の募集開始を受け、大阪府でも「少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業」が開始された。これは、オンライン飲食予約サイトで、感染防止宣言ステッカー及び大阪コロナ追跡システムの両方を導入している店舗を選び、4名以下で総額5,000円(税抜き)以上、かつ15時以降の予約を入れた場合、一組につき2,000円分のポイントが付与されるものであった。加えて、C期で休業要請等を受けたミナミ地区においては、さらに2,000円分のポイントが11月15日まで追加付与(合計4,000円分)された⁴⁶⁾ことから、休業要請の追加補償としての側面もあったと考えられる。但し、従来から電話予約のみで対応している飲食店等は、オンライン予約に対応しない場合、需要喚起策の恩恵にあずかることは難しかった⁴⁷⁾。

また、「宿泊施設等の感染症対策推進事業」では、非接触対応や換気機能の向上に係る経費に対し、宿泊事業者は1事業者につき200万円、民泊事業者は1事業者につき50万円を上限とした補助が実施されるなど、宿泊業の感染対策支援も開始されている⁴⁸⁾。

一方で、「大阪文化芸術創出・おおさかプロモーション事業」も動き出し、「大阪文化芸術フェス2020」、「大阪4大オーケストラ名曲コンサート2020」といった、文化芸術活動伝統芸能や音楽などの文化芸術プログラムが展開された。この事業は、文化芸術活動の機会の創出や住民への鑑賞機会を提供するイベントを順次実施することで、A期で自粛要請の影響を強く受けたイベント業界の文化芸術活動の回復に取り組むことが目的であった。

しかし感染が急拡大したD期では、「OSAKA元

気スポーツ」⁴⁹⁾によるスポーツイベントの開催が12月5日に予定されていたが、12月3日の医療緊急事態宣言を受け、中止された。同様に他の需要喚起策も休止等の対応を迫られ、11月27日に、「大阪の人・関西の人いらっしやい！」キャンペーンではポイント還元を停止し、「少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業」では、新規予約の停止措置がとられた。このように、経済の立ち上げが比較的早期に可能であるが、経済活動が感染拡大を助長するリスクをはらむという、COVID-19の特徴(第1章参照)が如実に表れた結果となった。

3.2.3 雇用対策

A期では、学生の内定取消が問題視されていたこともあり、「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う大学生等を対象とした非常勤職員の緊急雇用」により、大阪府で非常勤職員を50名程度採用することとなった。この事業は、知事が「臨時的なつなぎのような制度」(4月22日記者会見)と言うように、次の就職先を見つけるまでの収入源を確保することが目的であった。加えて、業務内容は支援物資の仕分け作業や休業要請支援金の補助等であり、府の突発的な人材不足への対応策という側面もあった。なお、応募者多数により募集開始日の18時には募集が休止されるなど、反響は大きかった。

C期には、完全失業率の増加など、COVID-19により雇用情勢が悪化したことを受け、雇用対策の必要性がより一層重視されることとなった。このとき知事も「雇用情勢につきましては、政府の雇用調整助成金をはじめとしまして、府の支援金や融資による事業継続支援で何とか持ちこたえてると思いますが、この状態が続けば、失業者の増加は強く懸念されます。リーマンショックの

45) Go To Eat キャンペーンは、「登録飲食店で使えるプレミアム付食事券の発行」と、「オンライン飲食予約の利用によるポイント付与」により、需要喚起を図っている。(農林水産省「Go To Eat キャンペーン」(<https://gotoeat.maff.go.jp/>) 2020.11.30)。

46) 「少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業を行う事業者及び取組内容について」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/jigyohosei/insyokuten-torikumi/index.html>) 2020.11.30。

47) インターネット予約ができる店舗が対象となり、新規で飲食店予約サイトに登録する場合は、キャンペーン中に限り基本手数料(固定費)が無料のプランが用意されていた。出所は同上。

48) 「大阪府宿泊施設等の感染症対策推進事業<補助金>」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/toshimiryoku/shukuhaku-kansenhojo/index.html>) 2020.11.30。

49) 「OSAKA 元気スポーツ」(<https://site.convention.co.jp/osaka-genki-sports/>) 2020.12.10。

際には失業者が短期間に府内で約九万人増加しました。現下においても、若者、高齢者、女性などの求職者の中には厳しい状況に置かれている方も多くあって、府民の雇用と命をしっかりと守っていくことが必要だ」(8月臨時会本会議、8月21日)と、雇用対策に注力する意向を示していた。そのため、企業の雇用促進を図ることで失業者の早期就業に繋げるべく、求職者を新規採用した事業者に資金を補助する「大阪府雇用促進支援金」が開始された。これは、「大阪府緊急雇用対策特設ホームページ」に掲載されている民間人材サービス事業者の求人特集を通じて、2020年4月1日以降に失業した府内在住者を採用し、3ヶ月間継続して雇用していることが確認できた事業主に対し、正規雇用では1人あたり25万円、非正規雇用では1人あたり12.5万円が支給されるものである⁵⁰⁾。事業を促進するため、大阪府と民間人材サービス事業者で「OSAKA 求職者支援コンソーシアム」を設立し、新規の求人情報の掘り起こしと情報発信にも取り組んでおり、10月30日時点で、57,768件の求人情報が掲載されている⁵¹⁾。また、COVID-19の影響は業種や属する市場により様々であり、雇用情勢や人手不足感も異なる(第2章第3節参照)。そのため、人材の需給関係を鑑み、「飲食関係から介護関係」、「販売職から建設現場の管理者」など、人材過剰感のある業種から不足感の強い業種への転換を目的とした、有給の職場体験によるマッチング支援も行われている⁵²⁾。なお、これらのマッチングには、職種の転換に係る準備期間が必要となり、失業等で無給状態の求職者には負担が大きいため、有給という形がとられている。

なお、大阪府では従来から労働契約や労働条件、労働組合や団体交渉、職場のハラスメント(セクハラ・パワハラなど)、就業規則や人事労務管理といった、様々な分野に関する労働相談を実施し

てきた⁵³⁾が、テレワークの導入促進(第2章第4節参照)を受け、企業・労働者のワンストップ窓口として「大阪府テレワークサポートデスク」⁵⁴⁾が開設された。また、11月からは、一般的な相談内容であれば、予約はkintone(民間のプラットフォームシステム)のシステム、相談はテレビ会議システム(Cisco Webex Meetings)により、一連の流れすべてがオンラインでもできるようになり、相談業務という、対面でのコミュニケーションが特に重視される部門の行政サービスにおいても、感染対策等からデジタル化に対応していく動きがみられた。

3.3 緊急時における自治体対応について

このように大阪府では、COVID-19の状況等に応じた数々の要請や政策が実施されてきた。これらを見ると、COVID-19の感染拡大といった危機的局面において、各地方自治体は対応を模索しながらも存在感を示し、特措法第3条第4項に規定される「自らその区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する新型インフルエンザ等対策を総合的に推進する責務」を一定果たしていたと言えるであろう。

また危機的状況において実施されてきた要請や政策では、平時とは異なる緊急時ならではの対応がなされていた。特に「情報発信」と「手続き」において、その特徴がよく表れている。

まず、情報発信については、正確な情報に基づき、感染状況に応じたメッセージや注意喚起を行うという政府の対処方針⁵⁵⁾に沿う形で、相当に強化がなされていた。象徴的な動きとして、緊急事態宣言の期間中、知事は2日に1回以上⁵⁶⁾という高頻度で報道番組等のテレビ番組に出演し、感染防止対策への協力を呼びかけた。後の記者会見で

50) 「大阪府雇用促進支援金について」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/koyotaisaku/koyoushienkin/index.html>) 2020.11.30。

51) 「大阪府緊急雇用対策特設ホームページ」(http://www.pref.osaka.lg.jp/koyotaisaku/koyoutaisaku_tokuset/index.html) 2020.11.30。

52) 「大阪府緊急雇用対策特設ホームページ『にであう -nideau-』」(<https://ni-deau.jp/>) 2020.12.10。

53) 「大阪府 HP・労働相談」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/sogorodo/soudan/index.html>) 2020.11.30。

54) 「大阪府テレワークサポートデスク」(http://www.pref.osaka.lg.jp/rodokankyo/telework_support/index.html) 2020.11.30。

55) 「新型コロナウイルス感染症の基本的対処方針」(5月25日変更)。

56) 「知事の日程」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/hisho/tijinitei2/index.html>) 2020.11.30に掲載されている、A期(4月7日～5月15日)のテレビ番組への出演回数より算出。

知事は「やっぱりブレーキをかけなきゃいけないときはいろいろ発信もしていきます。当然メディアも通じて発信もしていきます。」(11月18日記者会見)と発言しているが、当時からメディアを通じて自ら情報発信することにより、状況の厳しさを伝えようとしていた。実際に4月には住民の多くが行動を自粛していたが、(第2章第1節参照)、これは、こうした知事による積極的な情報発信が、住民や事業者の心理に呼びかけ、行動変容を促すアナウンスメント効果⁵⁷⁾を発揮していたと推察される。またテレビ出演だけでなく地方自治体の情報発信で要となる知事記者会見の回数も、昨年同時期(4月～11月)と比べて約1.3倍に増えていた⁵⁸⁾。これは他の地方自治体でも同様で、知事記者会見の回数は、東京都では昨年同時期の約1.5倍、兵庫県では約2.3倍にもなっている⁵⁹⁾。

このようにCOVID-19の影響下において情報発信が強化されていたが、それが予期せぬ結果を招くこともある。C期の8月初旬に起きた知事の発言を発端としたうがい液の買い占め騒動⁶⁰⁾では、アナウンスメント効果の負の側面が顕在化した。大阪府ではそれまで独自の大阪モデルを提示し、その指標に基づく対策を講じるなど、住民と情報を共有し、理解と信頼を得るための取組みが進められてきた。加えて、知事自らもメディアに出演

するなど情報発信も強めていたため、当時の知事の発言力が増していたことは想像に難くない。そうしたときに誤解を生じさせるような情報を知事が発信したことで、大きな混乱に繋がった。これは情報発信の信頼性を損なうことにもなりかねない事案であった。

その後のD期では、A期を上回る勢いで感染が拡大しているが、緊急事態宣言は発令されておらず、強い要請が出されていない。こうした状況で、知事はA期と同様に情報発信の強化に努めている⁶¹⁾が、必ずしも住民の十分な自粛行動にはつながっておらず⁶²⁾、住民の行動変容に繋がる情報発信の強化が求められる。

次に手続き面では、予算決定と事業実施の過程で、迅速さを優先したことによる課題が浮き彫りになった。経済対策や感染対策に係る費用等には、多額の補正予算が必要となったが、この予算決定においては、本来議会で議決すべきである⁶³⁾が、知事が議会で代わって決定する専決処分が多用された。大阪府議会では5月と9月の定例会のほかに、4月と8月に臨時会が開催され、議決の機会は増加していたが、11月末までに専決・議決された令和2年度一般会計補正予算(第1号～第10号)1兆2,687億円のうち、約3分の1が専決処分による⁶⁴⁾ものであった。急激に変化する情勢

57) アナウンスメント効果とは、経済政策や経済予測が公表された場合、企業や家計がそれらを考慮して、公表前とは異なった行動をとること。(経済辞典(第3版)有斐閣、1998年)。例えば、選挙時に投票前のマスメディアの報道により、優勢と伝えられた候補者の得票数が伸びるなど、投票結果に及ぼす効果を示すこともある。

58) 「知事の記者会見」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/koho/kaiken2/index.html>)より、平成31年度と令和2年度の4月～11月における記者会見の実施回数を計数して算出した。

59) 東京都「知事の記者会見」(<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/index.html>)2020.11.30、兵庫県「知事のページ記者会見」(https://web.pref.hyogo.lg.jp/governor/cate3_603.html)2020.11.30より、実施回数を計数して算出した。

60) 8月4日、知事の発言により、ポビドンヨードのうがい液にCOVID-19の予防効果があると「誤解」され、うがい液の買い占めが生じたため、知事は8月5日の記者会見で一部「誤解」があったとして詳細な説明を行った。

61) 「知事の日程」に掲載されている知事のテレビ番組出演回数は、9月、10月と減っていたが、11月に入り増加している。

62) 「夜間(18時～24時)における人口増減状況(データ出所:ヤフー・データソリューション)」(第32回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議の資料1-4(http://www.pref.osaka.lg.jp/kikaku_keikaku/sarscov2/32kaigi.html)2020.11.30)では、11月27日～12月10日と緊急事態宣言期間中(4月7日～5月21日)の人口増減の平均値(全世代)を比較すると、梅田・難波エリアの両方で、緊急事態宣言期間中よりも高い数値となっている。(例えば、梅田エリアでは、11月27日～12月10日の平均値は7451、緊急事態宣言期間中の平均値は4058。)

63) 地方自治法第179条第1項では、「普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」にも、専決処分が認められている。知事自身も、4月13日の記者会見で「どうしても時間がないということで、予算については専決処分で行ってまいりました。ただ、やはり議会の議決をいただくというのが本筋」だと語っている。なお、議会で承認が得られなかった場合でも、専決処分が適法になされていれば、その処分は有効であり、効力に影響はない。

64) 一般会計補正予算額については、大阪府ホームページ「報道提供資料」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/hodo/index.php?site=fumin>)

に合わせて迅速に対応するために、専決処分せざるを得なかったという状況を斟酌しても、二元代表制のもと、議会と知事は対等な関係性であるので、議会軽視につながりかねない専決処分の多用は避けるべきであろう。加えて、事業の公表や制度構築の進め方に関する批判も出ている。府議会では、休業要請に係る支援金の実施経緯を取りあげ、迅速な対応の必要性について理解を示したうえで「担当部局でさえも直前に知らされて、それから制度設計の詳細を詰めるということを知っていますので、こうした状況であれば問合せに対応できなかつたり、制度設計がずさんになってしまいかねない」（令和2年8月臨時会本会議における原田議員の発言）と指摘されている。このように COVID-19 に関連した府の対応からは、緊急時における自治体の意思決定や政策実行の課題をみる事ができた。

4. おわりに

COVID-19 の特異性は、広範囲に大規模な経済的影響を及ぼすことにあった。そのため行政には、迅速かつ大規模な対策を講じることが求められた。しかしここで、感染拡大と経済活動が相関するという COVID-19 の別の特異性が大きな課題として立ち上がる。政策の立案・実施においては、感染拡大を完全に抑え込む手段が未だみつからないなか、2つの関連する課題のバランスを見極めることも肝要となる。

こうした難しさのある COVID-19 に起因した緊急事態に対する行政の対応について、大阪府が実施してきた各種の政策から多くの示唆が得られる。

第一に、意思決定のスピードの重要性があげられる。初めての感染拡大期であった A 期には、感染拡大防止を最優先し、徹底した自粛等の要請と重点的な資金支援が実施された。その後、B 期以降は、一定の基準にもとづき、感染拡大の状況を見極めつつ、需要喚起等の「アクセル」と感染拡大対策や事業休止・中止などの「ブレーキ」のバランスを重視した政策が展開された。全体を通し

てみると、状況に応じた意思決定がその都度、迅速に行われてきたようにみえる。特に A 期は、COVID-19 の知識がほとんどないなかで、状況だけが刻一刻と悪化していた。このタイミングで正しい政策判断を下すことは容易ではないだろう。大阪府による休業要請支援金の決定から実行に至るまでの経緯が示すように、緊急時には情報や準備が不十分ななかで、最後には大なる意思決定が下された。支援金制度の実施においては、市町村との調整が後回しになったり、数百人の職員が本来とは異なる業務に就かざるを得ない状況になったことから、現場に混乱をもたらしたことは推して知るべしである。ただ、代償としてこうした混乱が生じたことは、それだけ迅速な意思決定が行われたことの証とも考えられる。とはいえ、大阪府では迅速性を最優先するため、本来の議決によらない専決処分を多用していた。この点は、第3章第3節で指摘した通り、緊急時における自治体の意思決定及び政策実行に課題を残すこととなった。

第二に、情報発信による情報共有の重要性があげられる。COVID-19 に関する情報は、行政ですら十分に把握出来ているとはいええない状況にあり、住民や事業者が必要な情報を入手することは容易ではないだろう。大阪府では、リスクや安心の「見える化」を方針の一つに掲げ、感染状況のオープンデータ化や、「大阪モデル」の提示により現状の危険度を分かりやすく公表した。こうして、自治体としての見解や情報を住民や事業者と共有することに努めていた。加えて、知事自身がマスコミへの露出を高めるなど、住民や事業者への情報の浸透も促していた。しかしながら、第3章第3節のうがい薬関連の情報発信のとおり、強い情報発信力は、社会に混乱を招くリスクも伴う諸刃の剣であることに留意が必要であろう。

第三に、緊急時には、迅速な政策の立案・実施が重要であるが、同時に実行後の状況変化への対応も重要となる点である。大阪では C 期から D 期に入り、これまでを上回る規模で感染が拡大していた。その状況を受け大阪府では、政府の事業で

2020.11.30)、議決状況については、「大阪府議会ホームページ」(http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_giji/toppage/index.html) 2020.11.30) による。なお、専決処分による補正予算は、全て承認されている(11月30日時点)。

あるGo Toキャンペーン関連事業から大阪を除外することを要請し、府が必要喚起策として予定していたスポーツイベントを中止するなど、経済活動に一気にブレーキをかけた。既に稼働している需要喚起策を止めることは、関係者やその後の経済への影響を考慮すると判断が難しいが、ブレーキをかけるタイミングを見極め、政府事業に対しても止めていくという英断が成されたともいえる。しかし感染拡大リスクが常にある今回のようなケースでは、政策立案時に関係者とも協議のうえ、中止というオプションを事前に準備し、その際の影響を最小化することも必要となるだろう。

第四として、行政のデジタル化の重要性があげられる。COVID-19における政策展開においては、3密回避等のため、行政事務や事業実施におけるICT活用が進展した。休業要請支援金のインターネット申請は、申請窓口のクラスター化という本末転倒となるリスクを回避した。また、需要喚起策における電子ポイント等の活用は、事業の円滑な立ち上げを可能とした。これらの取組みを通して、政策実施におけるICT活用が効果的であることは一定検証されたといえよう。しかしながら、その一方で、ICT等のデジタル化に対応できていない住民や事業者が、実質的に施策の対象外となる問題点も顕在化した。今後は、こうした層にも配慮した政策の立案・実施も重要となる。

このように大阪府における緊急事態に対する各種の対応から、いくつかの示唆を得ることができた。これらは未だCOVID-19の終息時期がみえないなかでの、今後の政策の参考となるだろう。しかし世界各国が競うように薬やワクチンの開発を進めていることもあり、COVID-19の脅威を乗り越えた先についても考えておく必要がある。COVID-19の特異性として、リーマン・ショック時のような過剰在庫を抱える事態には陥っておらず、その脅威から解放されれば、経済の立ち上がりは比較的早い。加えて、COVID-19の影響下においても、企業調査ではアジア等への輸出・販売に意欲的な事業者が確認されており、また府内事業者でICT活用が進展するなど、明るい材料もあった。こうした状況を踏まえ、政府や地方自治体においては、COVID-19との「共生」に取組みつつも、

来るべき日に備え、円滑な経済再生が可能となる政策を準備しておくことにも大いに期待したい。

付記

本稿の内容については、執筆者の責任によるものであり、その所属する組織の公式見解を示すものではない。記者会見から引用している知事発言については、府HPで公表されているものをそのまま引用しているが、言葉遣い等については、必ずしも正確な言葉遣いでない場合もそのまま公表されていることに留意が必要である。

<参考文献>

- IMF (2020)「政界経済の見通し」2020年10月。
 大阪府 (2020)「新型コロナウイルス感染症に関する府内企業の実態調査<速報>」。
 大阪府商工労働部(大阪産業経済リサーチ&デザインセンター)・政策企画部 (2020)「新型コロナウイルス感染症による経済等への影響調査」<府民向け>。
 大阪府ホームページ「報道発表資料」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/hodo/index.php?site=fumin>) 2020.11.30。
 大阪府ホームページ「新型コロナウイルス感染症対策支援情報について」(http://www.pref.osaka.lg.jp/smart_somu/shien/index.html) 2020.11.30。
 大阪府議会ホームページ (http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_giji/toppage/index.html) 2020.11.30。
 経済産業省 (2011)「2011年版ものづくり白書」第2章 我が国ものづくり産業が直面する課題と展望。
 財務総合政策研究所 (2020)「新型コロナウイルス感染拡大に伴うサプライチェーンへの影響とその対応策」。
 中島厚志 (2020)「新型コロナウイルス感染症拡大と経済金融見通し」独立行政法人経済産業研究所ホームページ 2020年3月24日掲載。