

論説

コロナショックと地域経済の現局面 高知県の事例を中心に

岩 佐 和 幸

はじめに

2020年に入り、新型コロナウイルス感染症が、いのちとくらしを大きく揺さぶっている。1月22日に初の感染者が確認されて以来、8月末までに感染者数は累計6万7865人に及び、重症化の末に命を落とした人が1279人に上った。その間、感染症への不安や恐怖が完全に払拭されることはなく、「3密」回避や「ステイホーム」「新しい生活様式」等の自主的「行動変容」が政府から一方的に推奨され、人々の閉塞感とストレスが増大している¹。さらに、感染症は生命・健康面だけでなく社会経済面にも影響を及ぼしており、底の見えない景気・雇用悪化の中、「生存」と「感染予防」が天秤にかけられる危機的状況が続くとともに、居住・職業に基づくいわれなき差別が各地で起きている²。

この間、日本政府は、2月に発生したクルーズ船内集団感染での不適切対応や、3月初の全国一斉休校要請、公衆衛生を後回しにしたオリンピックの開催延期判断等、発生当初より感染拡大と社会的混乱を助長してきた³。4月7日に

高知論叢(社会科学)第119号 2020年10月

¹ 岩田正美は、「行動変容」が求められるべき対象は市民ではなく、むしろ政府や自治体の選別主義的な社会政策対応であると批判している(岩田正美「誰がどのように『行動変容』すべきか — 新型コロナウイルスと日本社会 —」『世界』第933号, 2020年6月号)。

² 雇用・福祉面での危機については、生存のためのコロナ対策ネットワーク「生存保障を徹底せよ — 危機に際して何が求められているか —」『世界』第933号, 2020年6月号を参照。

³ Jeff Kingston, "PM Abe's Floundering Pandemic Leadership," *The Asia-Pacific*

緊急事態宣言が発出されたものの、「実際の感染者数が報告者の何十倍かは分からない」と専門家会議（当時）の副座長が発言する最中に1ヵ月半で解除に踏み切り、7月以降の感染第2波を招いた。さらに、全世帯向けガーゼ製布マスク（アベノマスク）配布や、専門家会議から感染症対策分科会への転換に見られる朝令暮改の危機管理体制、経済優先で7月22日に見切り発車した観光需要喚起策「Go To トラベル」キャンペーン等、相変わらず迷走が続いている。そもそもPCR検査を通じた感染状況把握には消極的である上に、1990年代以降の行革・自治体合併に伴う感染症病床数や保健所・職員数の激減が作り出した公衆衛生の危機は、未だ改善の兆しすら見えない⁴。このような混迷状況の要因である政治的・恣意的判断に代わって、感染状況や社会経済的影響の科学的把握をベースに、住民の生命・生活を最優先に掲げたビジョンと政策実施が、何より求められている。

そこで本稿では、感染第2波の最中である2020年前半までの状況を振り返り、新型コロナウイルス感染症が特に経済社会にどのようなショックを与え、それを克服するためにはどういう課題解決が求められているかを浮き彫りにしてみたい。

その際のポイントを、あらかじめ示しておこう。まず第1に、本稿では一国レベルではなく地域経済の視点から、コロナショックの影響にアプローチする。その理由は、国内の感染拡大や社会経済的ショック状況が全国一律ではないことを念頭に置いているからである。実際、東京等の大都市部と地方・農村部との間では、感染者数の分布に大きな違いが見られる。と同時に、感染状況

Journal: Japan Focus, Volume 18, Issue 9, Number 2, May 1, 2020. 日本政府の稚拙な対応策については、感染対策が功を奏した隣国・韓国の感染者数を4月時点で上回り、現場では医療崩壊の危機に直面した事実からもうかがえる（「日本、新型コロナ感染者数で韓国上回る『救急車で運ばれても入院先見つからない』」『ハンギョレ』2020年4月20日付、「医療崩壊の危機迫る」NHKニュース、2020年4月21日付）。

⁴ 1990年から現在にかけて、感染症病床数は85%減少し、保健所数は44%減少した。これが、日本の公衆衛生の危機的状況をもたらしている要因である。特に、人口275万人（2020年8月時点）の大阪市では、2000年に24区すべてにあった保健所が1ヵ所へと統廃合された。日本におけるコロナ対策の実態と問題構造については、岡田知弘「『コロナショック』に立ち向かうために」『議会と自治体』第265号、2020年5月、唐鎌直義「コロナ対策にみる公衆衛生の現状と弱者切り捨て社会」『経済』第300号、2020年9月を参照。

は人口だけでなく自治体の感染対策とも関係しており、積極的な対策を講じるか、あるいは人々の行動抑制のみに期待するかで大きな差が表れている。同様に、社会経済面においても、世界的な物流・人流の遮断を背景にグローバル商品連鎖やインバウンド観光に依存する地域経済は攪乱状態に陥ったが、具体的な状況は地域の産業構造によって差異が生じている。加えて、国の対応を待っているのは地域の産業や生活が維持できないと判断し、独自で支援策を講じる自治体が増えてきた点も見逃せない。つまり、感染状況は地域的不均等の形で表れるとともに、感染に伴う問題の発現形態も地域の社会経済状況や自治体の政策方針によって独自性を帯びるのである。したがって、感染症の影響を具体的に把握するためには、一国レベルだけでなく生活領域であるとともに自治体の範囲でもある地域レベル、少なくとも都道府県レベルに即した分析が不可欠であるといえる。

第2に、感染症と地域の関係を捉える際に、近年頻発する大規模自然災害の中で蓄積されてきた「災害の地域経済学」の知見を参照しつつ、分析を試みる。災害の地域経済学とは、被災地の住民やコミュニティの「人間の復興」の視座から被災地再建を目指すフレームワークであり、被害構造論、復興政策論、事前復興論の三つの柱で構成される⁵。本稿で取り上げる感染症対応も、外的自然の突発的ショックから人間の復興を目指すという点で災害復興と問題意識は共有できると思われる⁶。そこで本稿では、災害の地域経済学の中でも特に被害構造論の側面から、コロナショックの影響を具体的に明らかにしていく予定である。

第3に、感染症がもたらす被害には、公衆衛生と社会経済の両側面が考えら

⁵ 詳しくは、岡田知弘「『災害の地域経済学』の構築に向けて一問題提起に代えて一」『地域経済学研究』第33号、2017年、宮入興一「人間復興の地域経済学の現段階と政策的課題」『地域経済学研究』第36号、2019年を参照。

⁶ もちろん、感染症は単なる外的自然が一方的にもたらすものではなく、森林破壊や工場型畜産等を通じた乱開発と環境的変化がウイルスの進化や種間伝播をもたらし、物流・人流のグローバル化や都市化・スラム形成を通じて拡散すると考えられている。その意味で、人間の自然との物質代謝の反作用と捉えるべきであろう。Mike Davis, *The Monster at Our Door: The Global Threat of Avian Flu*, The New Press, 2005(柴田裕之・斉藤隆央訳『感染爆発—鳥インフルエンザの脅威—』紀伊國屋書店、2006年)

れるが、本稿では特に後者に着目し、経済的被害構造を産業・雇用・生活の3つの視点からアプローチする。コロナショックは感染症がもたらす人的被害だけでなく、感染拡大に伴う事業所の売上減少や休業・営業自粛による経済的被害を同時にもたらす。最初は直接影響を受ける産業に被害が表れ、そこから取引関係のある関連事業所の経営悪化や雇用関係のある労働者の就業機会の縮小・消失へ波及し、さらには購買力低下に伴う需要縮小を通じて経済被害が地域全体に拡大する。しかも、事業者の経営難と労働者の解雇・休業は、生活手段としての貨幣所得の下落を通じて家計収支の悪化をもたらし、衣食住をはじめ必要経費の支出困難と債務負担の増加に直結する。加えて、こうした負の連鎖は、同じ業種・職種でも大企業と中小零細企業との間で、法人経営と個人経営によって、さらに正規雇用と非正規雇用によって格差が生じることも想定される。そこで、本稿では、産業・雇用・生活の各側面における被害の連鎖構造や階層性を視野に入れながら、実態を浮き彫りにしたい。

第4に、対象地域として、本稿では高知県を取り上げる。高知県は、感染者が比較的早期に発見された地域であり、感染者数の急増によって一時期は人口比で全国5位の感染拡大地域となった経緯がある。そのため、県では感染防止策と経済対策の両面でいち早い対応が迫られたことから、今後の感染予防と経済再建の教訓を見出す上で格好の素材であるといえる⁷。そこで、以下では、高知県内の産業・雇用・生活の各側面において、感染拡大がどのような影響を及ぼし、どういう対策が取られてきたかに注目していきたい。

以下では、高知県における感染状況の特徴を概観した後、コロナショックに伴う業界団体の要望や自治体の対策を最初に確認する。その上で、県内関係機関でのヒアリングや各種データを用いながら、地域におけるコロナショックの広がりや、産業・雇用・生活の各側面から分析する。最後に、コロナショックの影響と今後の課題を総括する形で締めくくりたい。

⁷ 「本県感染者数 人口比全国5番目 積極検査実施要因か」『高知新聞』2020年4月9日付。

I 高知県における感染拡大とコロナショックの発生

1. 高知県内の感染状況とその特徴

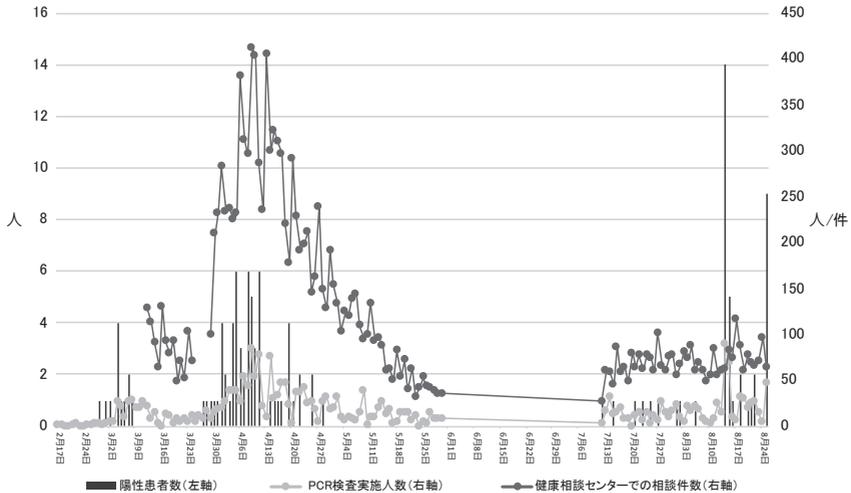
最初に、高知県内の感染状況について確認しておこう⁸。高知県庁の発表によると、2020年8月26日時点の県内感染者数は118名である。内訳は、男性52%に対して女性48%の割合であり、年齢別では10代未満から90代まで広範に及ぶ。男性は40代が最も多く(26%)、30代、50代、60代がいずれも15%を占める一方、女性は60代が最多で(19%)、次いで30代、50代、70代(各14%)の順となっており、60代以上が4割強を占めている。同日現在、入院治療中は18名(軽・中症17名、重症1名)で、97名はすでに退院している。その反面、3名の死亡者が出ており、いずれも70代と80代の高齢女性である。

以上を踏まえ、図1を基に、これまでの感染状況を振り返っておこう。まず、高知県では2月28日のPCR検査で初の陽性者が確認され、それに続く3月上旬に感染拡大の第1波が起きた。その後、18日間は感染者数ゼロの日が続いたものの、20~22日の三連休に続く27日に、感染者1名が新たに確認された。この日を境に再び感染者数が急増し、感染拡大の第2波が4月前半まで続いた。

この感染拡大を受け、高知県ではまず教育委員会が4月7日に県立学校の再休校を決定し、9日には浜田知事が「緊急事態宣言の対象地域となる一步手前」と称して、昼夜を問わない不要不急の外出自粛等を呼びかけた。さらに、日本政府による緊急事態宣言の全国拡大後は、外出自粛等の要請延長(5月6日まで)ならびに飲食業等への休業・営業時間短縮要請と協力金支給を4月23日に表明した。一方、感染拡大に伴って指定・協力病院の受入能力が逼迫したことから、4月13日には軽症・無症状者の受入施設を開所し、病床確保を図っていった。こうして、4月末にはようやく感染者数が再びゼロとなり、5月以降も沈静化したことから、浜田知事は休業・時短営業要請の解除方針を同月5日に打

⁸ ここでは、高知県健康政策部健康対策課「高知県における新型コロナウイルス感染症患者の発生状況について」(<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/130401/2020022900049.html>)、高知県危機管理部危機管理・防災課「新型コロナウイルス感染症に係る知事から『県民の皆さまへのメッセージ』」(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010101/2020030300305.html>)を参考にしている。

図1 高知県における新型コロナウイルス感染症の感染状況と検査・相談件数の推移



注：8月26日県庁発表時点までのデータ。5月31日から7月11日までは感染者はなく、県庁の記者会見も行われなかった。

PCR検査は、高知県衛生環境研究所での検査結果。陽性確認後の検査を除く。

出所：高知県「新型コロナウイルス感染症に関する情報」(<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111301/info-COVID-19.html>、2020年8月26日閲覧)より作成。

ち出した。

その後、2ヵ月以上は感染者数ゼロの状態が続いたものの、全国的な感染拡大を背景に、7月12日には感染者が再確認された。これを機に、感染者が散発的に表れるようになるとともに、8月半ばには障害者施設でクラスターが発生したことで県内感染拡大の第3波が明確になり、現在もその余波が続いている。

では、これまでの感染状況には、どのような地域的特徴が見られるのだろうか。

第1に、人口当たりの感染者数の多さが挙げられる。表1は、全国で最初に感染拡大が懸念された5月初旬段階における地域間比較を示したものである。高知県は、感染者数では全国25位であるが、四国の中では当時は最も多く、1万人当たりの感染者数は13位に位置していた。特定警戒都道府県の指定が13県であったことから、これら地域に匹敵する水準であったといえる。特に4月初旬の段階では、上述のとおり人口比で全国5位の高水準を記録しており、県

内では感染防止策が大きな関心事となった⁹。

第2に、感染者数の多さだけでなく、PCR検査人数の多さも目立っている。同じく表1を見ると、PCR検査実施人数は33位であるが、1万人当たりでは9番目の多さである。その背景にあるのが、「高知方式」といわれるPCR検査の積極実施である。国は、感染者との長時間もしくは予防策なしの接触者を「濃厚接触者」と位置づけ、その中から発熱等の症状のある人に検査対象を限定してきた。それに対して、高知県は、国の基準を緩和して濃厚接触者の検査対象の幅を拡げる措置をとった。具体的には、発症前やマスクを着けた接触者でも感染リスクのある人は「濃厚接触者」と見なし、検査を行っていたのである¹⁰。実際、図1が示すように、感染者の発見を境に検査実施人数が急増しており、特に県内第2波ではそれが顕著である様子がうかがえる。

こうした検査への積極姿勢の結果、国の基準では見逃されるような感染者の早期発見につなげようとした点を、第3に指摘できる。表1より、高知県の陽性率は4.8%と、全国平均(8.6%)の約半分の水準であり、陽性者の内訳では入院治療等が14%まで下がる一方、退院・療養解除が8割に達している。実は、このような取り組みをより精力的に行ってきたのが、和歌山県である。同県は、人口比でみたPCR検査人数は全国トップであるとともに、陽性率は約2%と全国で最も低く、その多くは退院している。それとは対照的なのが東京都であり、感染者数は全国の中で群を抜いて多い反面、検査数は全国平均の3分の2にすぎず、陽性率と入院治療は高止まりしている。このように、PCR検査の実施状況が、感染者の早期発見や早期治療・回復と関連していることが推察される。

とはいえ、第4に、検査件数の不十分さも否定できない。図1の高知県新型コロナウイルス相談センターへの相談件数を見ると、相談件数に占める検査人数の割合は1～2割程度に過ぎない。新聞報道によると、相談の半数が自身の健康相談であり、PCR検査の要望が強かったものの、本人の希望だけでは検

⁹ 前掲「本県感染者数 人口比全国5番目 積極検査実施要因か」『高知新聞』2020年4月9日付。

¹⁰ 「社説 【PCR検査】『見えない敵』を明らかに」『高知新聞』2020年4月26日付。

表1 新型コロナウイルス感染症の全国状況と高知県の位置関係

	陽性者数 (人)		PCR検査 実施人数 (人)		陽性率 (%)	全国順位			
						陽性者数		PCR検査 実施人数	
	人口1万 人当たり	人口1万 人当たり	人口1万 人当たり	人口1万 人当たり		人口1万 人当たり	人口1万 人当たり		
全国計	15,581	1.23	180,478	14.30	8.6				
東京都	4,846	3.48	13,124	9.43	36.9	1	1	2	37
高知県	74	1.06	1,527	21.88	4.8	25	13	33	9
和歌山県	62	0.67	3,339	36.10	1.9	28	20	16	1

注：2020年1月15日～5月9日の集計データで、厚生省が都道府県ホームページ公表情報を集計したもの。
数を計上しており、実際の人数より過大である。陽性率は、PCR検査実施人数に占める陽性者数の割合。
出所：厚生労働省『各都道府県の検査陽性者の状況』2020年5月9日24時時点 (<https://www.mhlw.go.jp/>)

査は受けられず、納得できない人が多かったという¹¹。また、8月に起きた障
碍者施設でのクラスター発生ケースでは、感染対策には万全を期していたに
もかわらず、検査のタイミングを逸したことで感染拡大を許してしまった。
県では検査体制強化のため、9月よりPCR検査が可能な医療機関を増やす方
針を出しており、一層の拡充が求められる¹²。

最後に、同じ県内でも、感染状況には地域的偏在が見られる点である。図2
は、福祉保健所管内別でみた感染者数の構成を示したものである。一番多いの
が県都・高知市で、全体の3分の2を占めている。高知市の県内人口シェアは
47%であり、人口集中度以上に感染者の集中度の高さが見て取れる。もう1
つの感染集中地域は、県西部の幡多福祉保健所管内で、全体の2割弱を占め
る。特に集中しているのが宿毛市で、3月31日に初の感染者が確認されて以降、
バーでのクラスター発生等によって感染者が急増した。そのため、宿毛市長が
4月15日に「まさに危機的状況にある」と称して非常事態宣言を発出し、5月
6日まで不要不急の外出抑制と「3密」を避けるよう市民に求めた。このよう
に、県レベルだけでなく市町村レベルでも感染の広がりには開きがあり、地域

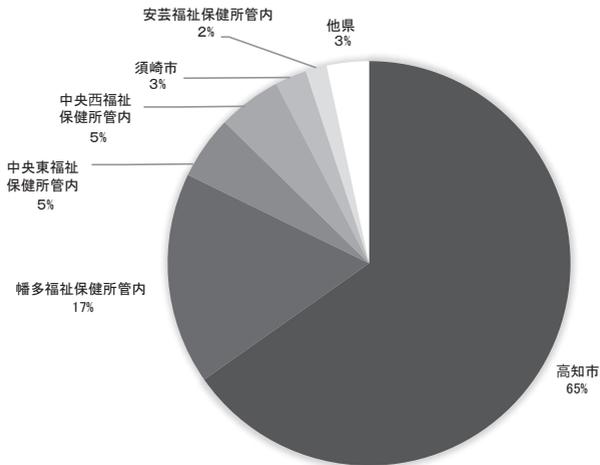
¹¹ 「コロナと向き合う 県内最前線の3ヵ月(7)」『高知新聞』2020年6月23日付。

¹² 「防止策徹底がなぜ…クラスターになった高知市の障害者支援施設 両立に難しさ」
『高知新聞』2020年8月16日付。

全国順位	陽性者の内訳					
陽性率	実数(人)			構成比(%)		
	入院治療等	退院・療養解除	死亡	入院治療等	退院・療養解除	死亡
	6,250	8,276	613	40.1	53.1	3.9
2	2,514	2,152	180	51.9	44.4	3.7
17	10	61	3	13.5	82.4	4.1
38	12	48	2	19.4	77.4	3.2

空港検疫・チャーター便案件を除く国内事例。PCR検査実施人数は、一部で人数でなく件数
 content/10900000/000628698.pdf)、総務省統計局『人口推計(2019年10月1日現在)より作成。

図2 新型コロナウイルス感染者の県内地域別構成



注：2020年8月26日発表時点までの累計値。
 出所：高知県「新型コロナウイルス感染症関連オープンデータ」より作成
 (https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111301/2020041300141、8月27日閲覧)。

に応じたきめ細かな状況把握と対策を立てる必要がある。

2. 感染拡大と地域産業の攪乱

こうして、高知県ではコロナ問題の発生を受けて感染防止策が講じられてきたが、他方で急速な感染拡大だけでなく、行政による緊急事態宣言や外出自粛、

休業要請等の政治的対応によって、経済面でも未曾有のダメージを被るようになった。次に、地域産業の動揺について概観してみよう。

表2は、高知県の主要産業と日銀高知支店の「短観」データを照合したものである。高知県の場合、全国と比較して製造業が相対的低位であり、事業所規模は中小零細が圧倒的に多いこと（1事業所当たり従業者数は全国10.6人に対して高知県7.9人）、また2006～16年平均の県内総生産は2.3兆円（47都道府県中46位）、1人当たり県民所得は235万円（同37位）と、脆弱な産業構造が特徴的である¹³。その上で、同表左欄を見てみると、雇用規模が最も大きいのは医療・福祉であり、次いで小売業、宿泊・飲食サービス業の順となっている。これら上位業種は、女性雇用比率が平均よりも高く、しかも宿泊・飲食サービス業と小売業では非正規率がかかなり高いという特徴が見られる。

このような特性を持つ県内産業の景気動向を表したのが、同表右欄の景況判断である。まず、県全体の動向は、2020年3月まではプラス5を維持していたが、4月の緊急事態宣言や休業・時短要請を経た後の6月に入るとマイナス23に急落し、短期間で負の影響が広がったことが確認できる。また、個々の産業

表2 高知県の主要産業と県内企業の景況判断

単位：所，人，%，ポイント

	実数		構成比			日銀短観（業況判断 D.I.）				
	事業所数	従業者数	事業所数	従業者数		2019年 12月	2020年 3月	2020年 6月	2020年 9月 (先行き)	
				女性 比率	非正社員 割合					
計	35,366	279,196	100.0	100.0	48.8	36.2	6	5	▲ 23	▲ 32
医療、福祉	2,802	54,006	7.9	19.3	73.4	27.1	-	-	-	-
小売業	7,890	46,545	22.3	16.7	55.8	57.3	0	12	▲ 4	▲ 28
宿泊業・飲食サービス業	5,427	30,554	15.3	10.9	64.7	75.5	14	▲ 70	▲ 100	▲ 100
製造業	2,351	28,561	6.6	10.2	33.6	21.9	10	6	▲ 17	▲ 29
建設業	3,041	21,864	8.6	7.8	16.8	11.1	27	36	27	9
卸売業	2,036	16,263	5.8	5.8	33.7	22.9	▲ 14	13	▲ 20	▲ 33

注：従業者数上位5業種を抽出。非正社員比率は、常雇に対する割合。短観は公表分のみ。
出所：総務省統計局『平成28年経済センサス活動調査』2018年、日銀高知支店『第185回短観（高知県分）』2020年7月1日より作成。

¹³ 総務省統計局『経済センサス活動調査』2018年、内閣府『県民経済計算（平成18年度～28年度）』2019年より算出。

に注目すると、とりわけ目を引くのが宿泊・飲食サービス業であり、県内で感染が拡がりつつあった3月時点でマイナス70、6月にはマイナス100と、統計開始以来の最低を記録した。宿泊・飲食サービス業は主力産業である観光業の主軸であるとともに、小売業や卸売業、食料品等製造業とも密接な取引関係があるため、6月に入ると、関連産業も一斉にマイナスに転じている。ちなみに、観光関連では、県内が最高に盛り上がる夏の祭典「よさこい祭り」も、今年は開催史上初めて中止を余儀なくされたため、同表の9月見通しが示すように、夏以降の県経済へのダメージは図り知れない様相を呈している。

一方、日銀短観ではデータが捕捉されていないものの、医療・介護現場も深刻な状況に陥った。例えば、高知県医師会によると、3月末時点で8割超の医療機関でマスクや消毒剤等の物資不足に直面し、経営面での不安と感染不安を同時に抱えながら業務をこなさざるをえないとの訴えが出された¹⁴。介護現場でも、入浴やトイレ介助で接触が不可避であり、4月30日時点で7事業所が自主休業に陥った¹⁵。つまり、医療・福祉業界では、エッセンシャルワーカーとしての医療・介護従事者が、感染リスクに晒されながら現場を支え続ける状況が、危機の中で浮かび上がってきたのである。

このような中、県内の各団体からは、感染対策や売上減少に対する窮状を訴える動きが相次ぐようになった。例えば、4月の高知県議会特別委員会では、商店街連合会や旅館ホテル組合、医師会、バス協会、信用保証協会の県内5団体が出席し、新型コロナによる経営基盤の崩壊を防ぐために、助成制度の創設や固定資産税減免等の要望を提出した¹⁶。それを受けて24日には、県議会特別委員会から知事に対して、宿泊、福祉、バス等の業界団体の聞き取りを踏まえた経済支援の要望書が出された¹⁷。さらに、県内の中小企業団体が構成される

¹⁴ 「高知県内5団体が窮状訴え 新型コロナで『経営基盤崩れる』」『高知新聞』2020年4月9日付。

¹⁵ 「コロナ 県内介護現場疲弊 入浴、トイレ…接触不可避」『高知新聞』2020年5月9日付。

¹⁶ 「高知県内5団体が窮状訴え 新型コロナで『経営基盤崩れる』」『高知新聞』2020年4月9日付。

¹⁷ 「経済支援など知事に要請書 県議会特別委／高知県」『朝日新聞』2020年4月25日付。

高知県中小企業団体中央会からも、中小企業・小規模事業者等に対する支援拡充に関する要望書が提出される等、コロナショックが短期間で緊迫状態をもたらした様子がうかがえる¹⁸。

3. コロナショックと自治体のコロナ対策

以上のような業界からの切実な要望が相次ぐ中、自治体側でも早急な対応が迫られるようになった。ここで、高知県内における自治体のコロナ対策について整理しておこう。

まず、休業・時短要請に対する協力金支給が挙げられる¹⁹。これは、国の臨時交付金を活用する形で実施されるようになった対策で、高知県は4月23日の休業要請とセットの形で、飲食店や旅館・ホテル等への支援策として一律30万円の協力金の支給を開始した。あわせて休業要請解除後の5月11日には「特別経済対策プロジェクトチーム」を発足させ、県内経済でこ入れに向けた検討に着手した。市町村レベルでも、四万十市や檜原町、宿毛市等で、休業要請に応じた事業者に対する交付金の支給が行われた。

また、一次産業に対する支援策も導入され、6月中盤時点で県内34市町村中、22市町村で実施されるようになった²⁰。減収事業者向けの緊急支援が主な柱であり、農家に対して差額減収分の75%の補助実施を決定した大川村や、森林組合向けに新ヤード用運搬機等のリース料と資材購入費250万円を給付した大豊町等が代表例として挙げられる。漁業でも、宿毛市や室戸市、大月町において、高知県信漁連の緊急支援として、最大3000万円の利子補填率の引上措置が図られた。

以上の一連の対策は、他県でも類似の内容で行われてきたものであるが、そ

¹⁸ 高知県中小企業団体中央会『新型コロナウイルス感染症にかかる中小企業・小規模事業者等に対する支援の拡充に関する要望書』2020年4月17日 (<https://www.kbiz.or.jp/kochichuokai/wp-content/uploads/2020/04/bfaba9d98931c603830a63182b3bc40c-1.pdf>)。

¹⁹ 「高知県が協力金5／13から支給 休業・時短の飲食業者らに」『高知新聞』2020年5月13日付、「県 経済対策PT発足へ 浜田知事『迅速、強力に!』」『高知新聞』2020年5月12日付。

²⁰ 「コロナ対策 1次産業守れ 県内22市町村独自支援」『高知新聞』2020年6月16日付。

れに加えて注目されるのが、国に先行する形で導入された独自の施策である。その筆頭に挙げられるのが、高知県が中小事業者向けに導入した「新型コロナウイルス感染症対策融資制度・利子補給制度」（以下、県コロナ融資制度）である²¹。従来、日本政策金融公庫や商工中金を通じた国の類似制度はあったものの、県内では1支店しかいないため、危機対応のスピードや利便性の面で難点があった。そこで、普段から取引のある県内金融機関を活用し、利子と保証料を県が負担することで、全県的に末端まで融資が行き渡る制度を新たに導入したのである。具体的には、融資の上限1億円、借入期間は最長12年、据置期間4年、金利負担・保証料ゼロという破格の内容で、保証料だけでなく利子の全額補給は、災害時を除けば初の試みであった。立案者によると「県内の大半は中小。借りずに閉める可能性もある。借りてもらうにはインパクトが必要」と、その狙いを語っている。3月24日に受付が始まったが、反響は大きく、緊急事態宣言後の4月に加速度的に申請が増加したため、わずか1ヵ月間で申請件数は2412件、融資額は797億円に上った²²。これにより、利子補給に必要な県の財政負担は当初予測の3倍にあたる120億円まで膨張したため、5月1日に国が各県で導入した全国統一制度「新型コロナウイルス感染症対応資金」への切り換えを図っていった²³。

また、県内で最も感染者の多い高知市でも、新たに事業者支援給付金制度を6月に開始した²⁴。国の持続化給付金（対象は売上半減）から外れた事業者に対して、減収分を支給する独自の支援策である。同市では、休業要請に対する支援策を検討する過程で商店街理事長へのヒアリングを行い、運転資金目的で用途が限定されず、融資ではない給付方式が要望されたことから、国の制度の隙間を埋める案に落ち着いたという。具体的には、20～50%減収の中小事業者

²¹ 以下では、高知県商工労働部企業立地課・藤井秀男氏ヒアリングに基づく（2020年7月6日）。

²² 「県コロナ融資 中小支える 独自制度 国に先行。負担は想定以上」『高知新聞』2020年5月22日付。

²³ ただし、県の独自制度では、借入上限1億円、最長借入期間12年、利子補給（県負担）4年、据置期間4年であるのに対して、国の全国統一制度では、当初3000万円、その後4000万円が上限で、最長借入期間10年、利子補給3年、据置期間5年という違いがある。

²⁴ 高知市商工振興課・福田慧氏ヒアリングに基づく（2020年7月10日）。

や個人事業主（農家を含む）に対して、法人20万円、個人10万円を上限に支給するという内容である。

一方、県内周辺部でも、ユニークな取組が展開された。その1つが、4月16日に県内初の休業要請を行った県南西部・黒潮町のケースである。町内には感染者はゼロであったものの、同町を含む幡多地域が感染スポットであったことや、住民の4割が重症化リスクの高い高齢者であることから、社会全体の感染リスクを低下させるのが主な目的であった。その際、同町は、DMO法人「砂浜美術館」を核とする観光業が有名であるため、ゴールデンウィークを含む1ヵ月間を休業期間とする代わりに、特に観光関連をはじめとする町内89業者を対象に、前年度売上との差額の5割までを支給する決定を下した²⁵。

もう1つの例として、県北西部に位置する仁淀川町を紹介しよう。同町では、今年4月より、全町民5180人に対して布製マスクを配布した。住民の半数が高齢者であるが、国の「アベノマスク」の到着時期が未定であったため、町がマスク製作に乗り出したのである。実は、このマスクの材料は、町内の衣料品店の在庫生地や布団カバーなどを活用したもので、縫製も町内3つの縫製工場の他、シルバー人材センターやファミリーサポートセンターとも協力しながら5000枚の製作に漕ぎ着けた。政権と癒着がささやかれる業者に頼り、海外の低賃金労働力を利用した不良品混じりの「アベノマスク」とは対照的に、材料から縫製まで住民力を結集した「地産地消マスク」は、住民のいのちを守るだけでなく、地域経済の面でも有意義な取り組みであると評価できよう²⁶。

II コロナショックと地域産業インパクト

1. コロナ融資の激増

以上より、コロナショックは感染拡大と政策対応を機に短期間で急激な変動

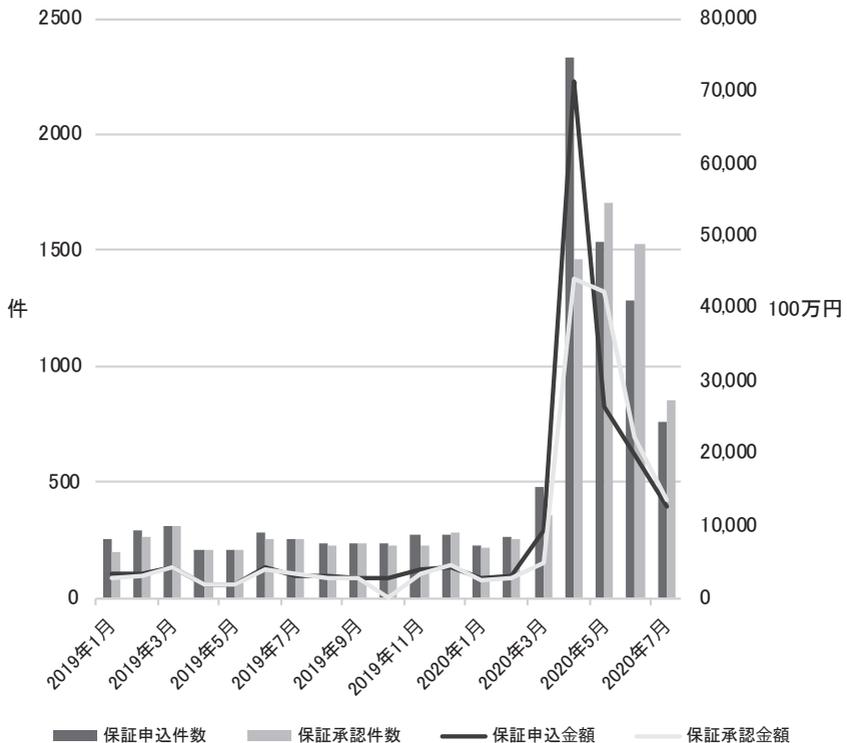
²⁵ 差額の算定が困難な場合は、一律20万円を支給するとしていた。「黒潮町、休業要請へ 89業者対象、交付金支給」『朝日新聞』2020年4月17日付。

²⁶ 「材料も縫製も…力結集5000枚 仁淀川町 町民に布マスク」『高知新聞』2020年5月4日付。

をもたらしたことが確認できたが、ではその経済的被害は一体どれくらいの規模と深度に達したのだろうか。以下、産業・雇用・生活について、コロナショックの被害構造を順に検証していこう。

まず、コロナショックの産業インパクトから検討を始めよう。図3は、高知県信用保証協会への保証申請の推移を示したものである。信用保証協会は、中小工商业者等が金融機関から融資を受ける際に債務保証を担う特殊法人であり、同図のデータは高知県内における中小事業者向け融資動向を把握する上で格好の素材といえる。これによると、2020年3月より保証件数が急増し、4月の緊急事態宣言を契機に爆発的に伸びているのが明白である。また、従来は毎月20

図3 高知県信用保証協会における保証状況

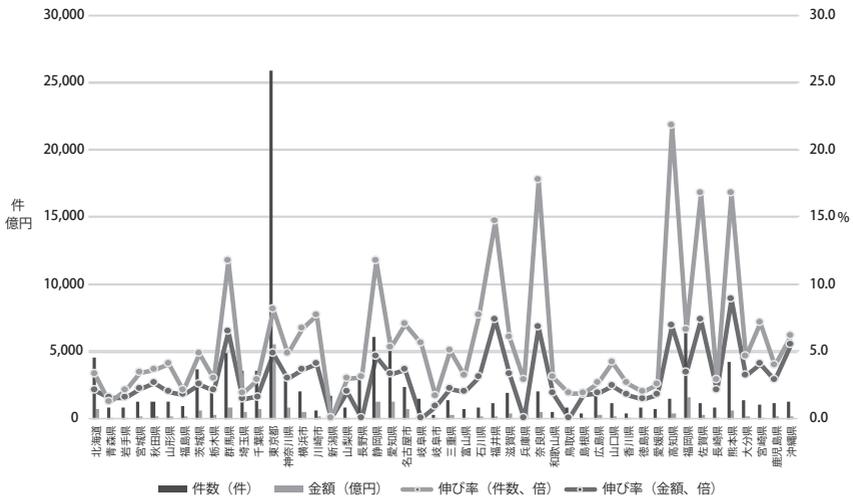


出所：高知県信用保証協会『月次統計』各月分より作成。

～30億円ペースで推移していた保証承諾金額も、2020年4～5月には400億円強と、わずか1ヵ月間で過去1年間の融資平均額を越える規模に到達した。内訳を見ると、9割以上がコロナ関連の県制度保証で占められ、期間は7年以上の長期にわたるものが件数の85.1%、金額の92.4%を占めていた²⁷。

こうした申請件数の激増に影響を及ぼしたのが、上述の県コロナ融資制度である。同制度には1ヵ月間で2412件の申請が行われたが、これは県内事業者総数の1割弱に当たる水準であり、いかに多くの中小事業者が窮地に追い込まれたかを物語っている。しかも、当時の反響の大きさは、他県との比較からも裏付けることができる。図4は、2020年4月時点の各信用保証協会の保証実績をグラフ化したものである。前年同月比の伸びに着目すると、全国平均では件数で3倍、金額では5倍の伸びであるのに対して、高知県は各7倍・22倍と大きく上回り、件数では全国3位、金額ではトップと、その突出ぶりが際立っている。

図4 信用保証協会における信用保証の地域別動向(2020年4月)



注：京都・大阪・岡山の各府県はデータ不詳。埼玉県は3月、群馬県は5月データである。
出所：各信用保証協会月次報告、東京商工リサーチウェブサイトより作成。

²⁷ 2020年4～6月の合計。高知県信用保証協会『月次統計』2020年6月より算出。ちなみに、2019年4～6月では、7年以上の件数は18.7%、金額で34.6%に過ぎなかった（高知県信用保証協会『月次統計』2019年6月より算出）。

る。国が全国統一の融資制度を導入したのが5月1日で、高知県では全国よりも1ヵ月先行する形で制度が導入されたため、申請件数の伸びも他県と比べて早めに表れたのである。

ヒアリングによると、県内事業者の間ではコロナショックで売上が急落するとともに、感染拡大で今後の見通しもつかず、手持ち資金がどれだけ必要なかが分からないことから、県の制度を通じて運転資金の確保を目指す流れが生じた結果であると、今回の事情を説明している。しかも、これまで利用実績がなく、銀行プロパーであった顧客までもが、今回は協会の信用保証に駆け込むケースも表れたとのことである²⁸。コロナショックがとりわけ中小事業者に深刻な打撃を与えるとともに、先行き不透明な中で運転資金の確保にすがろうとした状況が想起できよう。

2. コロナショックの業種別動向

次に、具体的にどのような業種がコロナの打撃を被ったのかを、上記制度の申請企業データを手がかりに検討してみよう²⁹。

表3は、県コロナ融資制度への申請企業2412件のうち、業種不明分を除いた1371社の集計データを加工したものである。まず、申請件数で最も多いのは小売業（18%）であり、次いで宿泊業・飲食サービス業（16%）、建設業（13%）、製造業（13%）と続いている。ただし、大小を含めると、ほぼすべての業種から申請が出てきている。また、1社平均の月売上高は、農林業の81万円から卸売業の6600万円まで幅がみられるが、対前年比の売上高減少率は、全産業平均で24%に上った。特に、宿泊業・飲食サービス業のマイナス38%を筆頭に、建設業（マイナス35%）、学術研究・専門・技術サービス業（マイナス34%）で、激しい落ち込みを見せている。さらに産業中分類まで下りていくと、宿泊業や

²⁸ 高知県信用保証協会・能瀬浩史氏ヒアリングに基づく（2020年7月6日）。実際、4～6月の資金用途別保証承諾状況では、運転資金の割合が、2019年の56%から2020年には95%まで上昇したことが、当時の状況を物語っている（高知県信用保証協会「月次統計」2019年6月、同2020年6月より算出）。

²⁹ ここでは、高知県商工労働部企業立地課・藤井秀男氏へのヒアリングに基づく（2020年7月6日）。

表3 高知県における新型コロナウイルス感染症の業種別影響

単位：件，千円，%

業種	件数		1社平均 月売上高	対前年度 売上高減少率	主要業種 (件数，売上高減少率)
		構成比			
計	1,371	100.0	28,645	▲23.7	
宿泊業・ 飲食サービス業	212	15.5	11,215	▲37.9	宿泊業(32, ▲56.3%)，飲食店(173, ▲31.6%)
建設業	181	13.2	30,661	▲35.4	設備工事業(35, ▲62.2%)，総合工事業(建築工事業)(6, ▲58.6%)，総合工事業(一般土木建築業)(113, ▲30.4%)，職別工事業(27, ▲28.7%)
学術研究・専門・ 技術サービス業	31	2.3	15,244	▲33.6	広告業(7, ▲50.1%)，専門サービス業(4, ▲33.4%)，技術サービス業(土木建築サービス業等)(18, ▲28.4%)
不動産業・物 品質貸業	43	3.1	9,970	▲32.8	不動産取引業(20, ▲51.7%)，不動産賃貸業・管理業(11, ▲22.2%)，物品賃貸業(12, ▲20.7%)
教育・学習支援業	10	0.7	2,618	▲25.5	
生活関連サービス業	64	4.7	10,735	▲22.9	娯楽業(カラオケ，スポーツ施設等)(7, ▲35.7%)，美容業(32, ▲29.7%)，理容業(5, ▲22.7%)
小売業	247	18.0	36,092	▲21.4	酒小売業(7, ▲28.5%)，鮮魚小売業(3, ▲26.3%)，機械器具小売業(63, ▲19.1%)
卸売業	144	10.5	66,251	▲21.3	建築材料・鉱物・金属材料等卸売業(17, ▲27.0%)，酒類卸売業(3, ▲23.4%)
農林業	2	0.1	809	▲20.5	製薪炭業(2, ▲20.5%)
製造業	174	12.7	29,874	▲18.4	繊維製造業(3, ▲37.5%)，輸送用機械器具製造業(5, ▲37.2%)，木材・木製品製造業(9, ▲26.5%)，食料品製造業(41, ▲21.6%)
サービス業 (他に分類されないもの)	34	2.5	13,156	▲18.3	建物サービス業(4, ▲30.6%)
運輸業	95	6.9	25,263	▲14.3	道路旅客運送業(40, ▲34.2%)
医療・福祉	128	9.3	23,734	▲10.5	療術業(10, ▲20.0%)，歯科診療所(29, ▲18.1%)
情報通信業	6	0.4	31,734	▲9.7	

注：高知県新型コロナウイルス感染症対策資金利子補給制度の申請書類（2020年3月24日～4月22日）から、業種の判別可能なデータを集計したものである。

出所：高知県商工労働部資料（藤井秀男氏作成資料）より作成。

設備工事業，建築工事業，広告業，不動産取引業で，売上が前年比で半減を記録している。先の日銀短観データでは，建設業は景況判断がプラスであったが，実際には建築，空調等の設備投資，リフォーム関係が悪化した他，上記データでは捕捉されていない不動産業・物品賃貸業や教育・学習支援業，運輸業，各

種サービス業でも影響が及んだ点に、コロナショックの広がりや深刻さが表れている³⁰。

では、これらの業種は、どのような経路で影響を受けたのだろうか。県の担当者は、このデータを基に影響分析を行っており、主に①人の移動の制約、②国内外の物資移動の制約、③先行き不透明感、の3つの影響を指摘している。そこで、この3つの柱に沿って、地域産業の負の連鎖を追跡してみよう。

第1に、人の移動の制約がもたらす影響では、地域産業の収縮の連鎖がまず指摘できる。真っ先に直撃を受けたのが宿泊・飲食サービス業界であり、3月の感染拡大を背景に県内では観光客のキャンセルやイベントの中止・自粛が相次ぐとともに、4月の緊急事態宣言を機とする休業・時短営業要請がそれに追い打ちをかけた。例えば、高知県旅館ホテル生活衛生同業組合によると、県内57施設の3月の合計宿泊者数は、前年同月比49%減、宴会人数は88%減となり、減収額は約8億7000万円に上るとの結果が公表された³¹。そして、宿泊・飲食業のダメージから、バス・タクシー利用者の減少、さらには土産物等製造や展示会・販売会、広告、不動産賃貸の需要減少へと、負の影響が波及していった。県内バス業界のケースでは、貸切バスの運送収入が前年比7割減となり、4月には予約がほとんどなくなる一方、高速バスの輸送人員も前年比57%、路線バスも64%水準で「二重苦のような状態」であった³²。同様にタクシー業界も、夜間外出自粛要請に伴う飲食店の自主休業によって客数が激減し、緊急事態宣言以降は市内のタクシー稼働率（個人除く）はコロナ前の65%まで下落する等、「今の状態が3カ月続けば廃業に追い込まれる会社も出てくるだろう」と嘆く始末であった³³。不動産業界では、飲食業界の自主休業に伴うテナントビルの

³⁰ 一方、建設業の中でも公共事業が大半を占める事業者は、申請時期の3月に工事代金を受け取ることができたことから、今回の申請はなかったとのことである。

³¹ 日銀高知支店『新型コロナウイルス感染症拡大の高知県経済への影響』2020年4月14日 (<https://www3.boj.or.jp/kochi/pdf/0414c.pdf>)、「県内57施設宿泊 3月半減 宴会9割減 8.7億円減収」『高知新聞』2020年4月17日付。

³² 「高知県内5団体が窮状訴え 新型コロナで『経営基盤崩れる』」『高知新聞』2020年4月9日付。

³³ 「タクシー業界、客激減・コロナ協力金対象外…高知県内業者経営ぎりぎり『個人』さらに厳しく」『高知新聞』2020年4月25日付。また、最低賃金保証も休業補償もない個

「共倒れ」を防ごうと、オーナーが家賃減額に動き出すようになった³⁴。

他方で、「不要不急の外出自粛」に象徴される行動変容がもたらした生活の激変も無視できない。代表例が、通勤・通学の停止に伴う交通需要の激減や、学校給食向け食品メーカーの損失、卒業式・入学式関連の小売業の不振、冠婚葬祭のキャンセルに伴う美容業でのブライダル需要の減少等である。また、接触回避の影響が顕著に表れたのが、カラオケならびにスポーツ施設等の娯楽業や、旅行業、医療関係である。例えば、高知県保険医協会の調査では、感染不安による受診控え等を背景に、患者数・収入ともに医科の8割以上、歯科の9割以上で減少に直面し、「閉院も考えないといけない」「今後の経営が成り立つか毎日不安を抱えている」との声が発せられるようになった³⁵。

第2に、国内外の物資移動の制約では、最も影響が表れた事例の1つが、設備工事関係であった。例えば、住宅建築に必要な資材をこれまで中国に依存してきたため、今回の物流途絶によって資材調達が困難に陥り、住宅着工の延期や工期延長が生じた。しかも、それが建築業者にとどまらず、建築設計や建築材料卸にまで波及したのである。製造業でも、造船関係等で中国等からの原材料・部品仕入れが困難となり、生産活動に支障が及ぶようになった。さらに、小売業でも、新車の納品ができなくなった販売店のケースや、中国製品の仕入れが途絶えた小売店等の問題が表れるようになった。

第3に、先行き不透明感については、感染拡大や行動自粛に伴う心理的効果を指しており、住宅や自動車等の高額商品の購入需要や住宅リフォーム需要が冷え込み、それが建築・設備工事や製造業での事業収益に影響を及ぼしたと推察される。

以上のように、コロナショックの影響分析からは、人流・物流の遮断が地域産業にダメージを与えるとともに、ダイレクトに影響を被った業種を起点に地

人タクシーの状況はさらに厳しく、2月まで平均19万円を稼いでいた40代運転手のケースでは、コロナの影響で10%も稼げなくなった事情を吐露していた。

³⁴ 「テナント家賃 減額拡がる コロナ休業で店子窮地 高知市 ビル所有者『共倒れ回避』」『高知新聞』2020年4月24日付。

³⁵ 「高知県内の開業医8割以上が減収 コロナで受診控え、保険医協『支援必要』」『高知新聞』2020年5月2日付。

域産業連関を通じて負の連鎖が広がっていったことが確認できよう。

3. 中小事業者の実態：事業延命効果と新たな危機への懸念

このように、コロナショックは地域産業に広く深い打撃をもたらしたが、県内では全国に先駆けて導入された県独自のコロナ融資制度が、いわば命綱の役割を果たした。実際に、金融関係者からは「県が早く対応してくれたのが大きかった。国は1ヵ月半後だし、融資上限も県（1億円）の方が国（3000万円）より上。かなりの事業者が助かった」と概ね好評であった³⁶。また、東京商工リサーチの調査でも、9月1日時点で初の倒産事例が出るまでは、高知県は全国で唯一コロナ関連倒産の未発生県と認定されており、大規模な経営破綻は今のところ免れているといえる³⁷。

ただし、上記の融資によって当面の危機を乗り切ったとはいえ、その後はどのような状態に置かれているのだろうか。そこで、今度は業界に最も近いポジションにある高知商工会議所でのヒアリング結果を基に、県内の小規模事業者を中心とする質的インパクトをさらに掘り下げてみよう³⁸。

高知商工会議所は、今回のコロナショックの影響が最も大きい高知市内を管轄しており、第3次産業を中心に3200社の中小事業者が加盟する県内最大の会議所である。相談の現場では、早くも2月頃よりコロナの影響が出始めたことを感じ取っていた。当時は、中国でのサプライチェーン毀損の影響で、部品に入らない自転車業界で組立ができず、入学シーズンを控えて販売に支障が出ているとの声が小売店から寄せられた他、中国への輸出ストップについても相談があった。その後、2月末から3月上旬のクルーズ船での感染拡大の時期には、建設業でキッチン用部品が入らないという連絡があり、3月上旬以降は小売業

³⁶ 「県コロナ融資 中小支える 独自制度 国に先行。負担は想定以上」『高知新聞』2020年5月22日付。

³⁷ 東京商工リサーチ「『新型コロナウイルス』関連破たん状況【9月1日13:00 現在】」(https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20200901_01.html, 2020年9月5日閲覧)。また、帝国データバンクでは、489件のコロナ倒産がカウントされているが、高知と島根だけは倒産件数ゼロとなっている（帝国データバンク「新型コロナウイルス関連倒産」2020年9月4日 [<https://www.tdb.co.jp/tosan/covid19/>]）。

³⁸ ここでは、高知市商工会議所・岡林成海氏へのヒアリングに基づく（2020年7月30日）。

や飲食業、旅館ホテル業にも影響が出始めるようになった。さらに、3月中旬から4月に入ると、緊急事態宣言で人的・物的交流がシャットダウンされ、業種・業態を問わず事業が毀損した。特に、小規模事業者や固定費系業種から、資金繰りの逼迫に関する切実な相談が相次いだ。

このような中、全国に先駆けて導入された県コロナ融資制度は、借入側に有利な制度であったために利用者が増加し、手元資金を確保することができたことから、廃業に至る事業者は想像よりも多くは出ていない模様である。とはいえ、県外との交流自粛が今も戻らず、市内事業者は売上が大きく落ち込み、先行き不透明な状態が続いている。担当者によると、もし感染第2波が2020年の秋まで続くと、厳しい状況に追い込まれるとの悲観の見通しを立てている。

したがって、現在の最大の課題は、絶対的な売上不足状態をどう改善していくかである。多くの事業者が県コロナ融資制度を通じて3～4月に資金調達を行い、6ヵ月を目処に資金を借り入れることで当座の運転資金は確保できたが、感染拡大の影響から売上減少の状態は続いているため、秋口には資金ショートの可能性が懸念されている。確かに据置期間が4年あるとはいえ、債務残高自体は減少せず、資金を費消する状態であるため、今後は雪だるま式に有利子負債が増加し、事業継続が困難な状態に陥ることが十分予想される。

中でも過酷な状態にあるのが、小規模事業者である。小規模で余裕がなく、有利子負債を抱えたままでは事業継続は困難であるため、現時点で商工会議所に廃業の相談が出てきつつあることが、ヒアリングの際に紹介された。その際、自己財源で債務返済が可能な事業者は事業からの退出や売却が容易であるが、有利子負債を抱えていると退出しづらいため、法的整理が検討されている。上で触れたように、信用調査会社の発表では県内のコロナ倒産は皆無に近いと報告されているが、そこでの調査対象に含まれない小規模事業者にコロナショックの被害がより強く表れている点に、一層目を向けなければならない³⁹。

確かに、行政からは資金繰り支援や持続化給付金、雇用調整助成金、家賃給付金、社会保険の事業主負担等、史上初といえるくらいの手厚い支援が行われ

³⁹ 東京商工リサーチの対象は負債1000万円以上の法的整理・私的整理であり、小規模事業者の廃業はそこには含まれない。

しており、小規模事業者と雇用を守る政策としては一定程度評価できる。しかし、その一方で、事業者のステージによって必要な支援内容は変わってくるものが、担当者からは指摘された。また、金融構造が原因のリーマンショックとは異なり、今回のコロナショックは需要蒸発が原因であるため、消失した需要を取り戻すことが何よりも大事である点が強調された。したがって、事業の延命効果にとどまらず、絶対的売上を高めるための需要復活に向けた政策が打ち出され、すべての業種・業態・規模に行き渡ることが、業界の現場では期待されている。7月以降、政府が推進する「Go To トラベル」キャンペーンは、そのための政策の一環といえるのかもしれない。しかし、現時点において県をまたいだ人的交流が拡大すると、同時に感染拡大リスクも生じるため、大きなジレンマを抱えているのが現状である⁴⁰。

以上のように、高知市内では、感染拡大と政府の政策対応が人的・物的交流の収縮のダブルパンチをもたらした結果、売上の絶対的減少に喘ぐ状態が続いていることが明らかになった。確かに、小規模事業者を中心に政府の延命策によって事業は存続しているものの、需要消失に起因する売上の下落状況は変わっておらず、事態の好転がなければ経営破綻に追い込まれる事業者が相次ぐのではないかとの懸念がもたれているのである。

ちなみに、同様の状況は、高知市外の周辺地域でも報告されている。例えば、須崎商工会議所によると、3月以降に売上高が減少した事業者が81%に上るとの調査結果が報告された。内訳は、全体の13%が「致命的」、50%が「大幅な減少」と回答しており、特に宿泊業と飲食業では、両項目の回答割合があわせて8割を超えていた。また、今後の見通しについては、82%が事業継続と回答した一方、飲食業や運輸業を中心に4.6%の事業者は廃業を検討しており、「1年以内に収束しなければ継続は困難」と回答した事業者も13%に上った⁴¹。事

⁴⁰ 「Go To トラベル」事業については、感染拡大への不安に加えて、大手旅行業者に重点配分されるという問題も指摘されている。実際に、2019年度の旅行取扱額に基づいて配分枠が算出されるため、バック旅行が扱いづらい中小業者から不満の声が出ている（「GoTo予算大手優遇 19年度取扱額で配分 中小『不利だ』」『高知新聞』2020年7月30日付）。

⁴¹ 「須崎市の20事業者廃業検討 商議所調査、コロナで売り上げ減」『高知新聞』2020年

業者の見通しを改善し、秋口以降の危機到来を避けるためにも、感染拡大の収束と需要創出策が求められている。

Ⅲ コロナショックと雇用インパクト

1. 雇用情勢の急速な悪化と休業者の増加

以上、Ⅱではコロナショックの産業への影響に絞って検討してきたが、他方で経営環境の悪化のしわ寄せを受けやすいのが、雇用関係の下で働く労働者である。そこで、本節では雇用面への影響に視線を移そう。

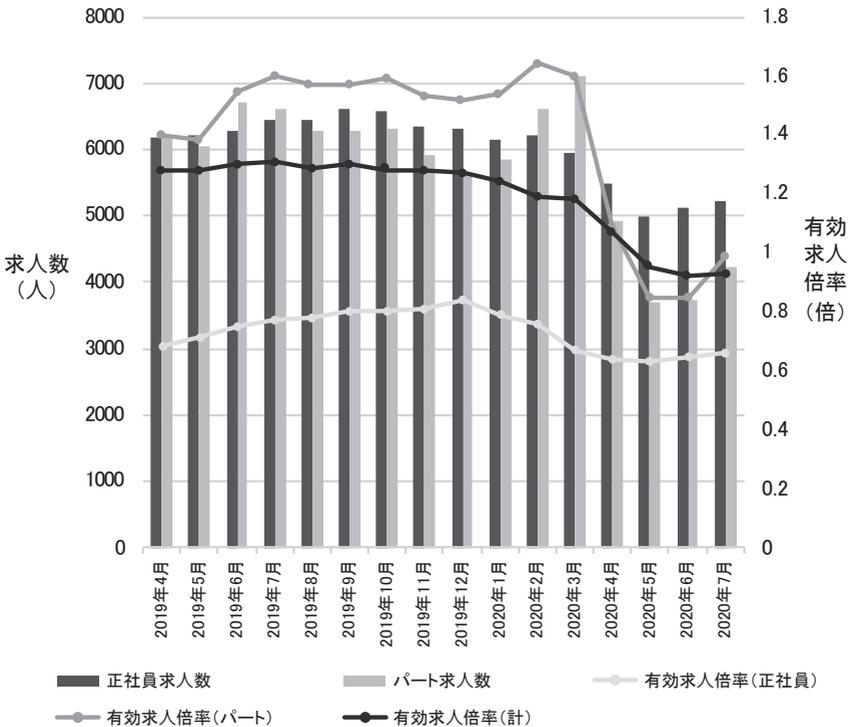
最初に、雇用情勢を確認しておこう⁴²。図5は、高知県における求人・求職動向を図示したものである。まず目を引くのが、有効求人倍率の急速な悪化である。2020年4月に0.11ポイント、5月に0.12ポイント下落した結果、ついに4年8ヵ月ぶりに1倍を割り込み、7月時点でも回復には至っていない。急落の要因は、求人数の激減であり、4・5月の対前年比増減率は正社員で11%と20%、パートでは20%と39%の減少を記録した。とりわけ大きく落ち込んだのが、パートである。従来、高知県は、全国と比べて正社員の求人は少なく（県別で44位）、求人に占めるパートの比率が高かったが、わずか3ヵ月で求人数が半減を記録したのである。7月には復調の兆しを見せているが、コロナ以前の回復には及んでいない。非正規が雇用の調整弁であることを、このトレンドは明確に示している。

あわせて、業種別の求人・求職動向にも触れておくと、13業種のうち9業種で前年同月比（5月）で3割以上減少した。中でも宿泊・飲食サービス業では63%、卸小売業では56%と激減した他、医療・福祉関係でも、出先での「密」な状態が危惧される訪問介護等での求人取消や、不要不急の外出抑制で患者が減少した歯科・眼科等での新規採用の抑制等、広範な業種で新規求人が停止に向かった。人手不足からわずか数ヵ月で雇用収縮に転じ、求職者にとっては再

7月13日付。

⁴² ここでは、高知労働局職業安定部・高橋昭彦氏、松浦光子氏へのヒアリングに基づく（2020年7月3日）。

図5 高知県における求人数と有効求人倍率の推移



出所：高知労働局『雇用こうち』、同『高知県の雇用失業情勢』各月版より作成。

就職が厳しい状況に直面するようになったのである。

一方、既存の雇用は、どのような変容を遂げたのだろうか。表4は、厚生労働省が公表したコロナ関連の解雇・雇止め状況を表したものである。全国的には、8月末までに8.4万事業所で5万人の解雇・雇止めが確認されている⁴³。さらに地域別に着目すると、東京や大阪、愛知、北海道といった大都市圏を含む感染拡大地域で件数が多くなっている。他方で、高知県については、雇用調整事業所数では18位に位置するものの、解雇等労働者数は全国最少であり、リストラの動きが相対的に抑えられた地域であると判断できる。

⁴³ このデータは、各労働局での聞き取りやハローワークでの相談・報告を集計したものであるため網羅的ではないが、それでも全国的には大量の解雇の発生が確認できる。

表4 新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響（2020年8月28日時点）

順位	雇用調整の可能性がある 事業所数			順位	解雇等見込み 労働者数		
	都道府県名	実数	構成比		都道府県名	実数	構成比
	全 国	84,220	100.0		全 国	49,467	100.0
1	東 京	22,222	26.4	1	東 京	11,312	22.9
2	北 海 道	8,314	9.9	2	大 阪	4,194	8.5
3	千 葉	3,342	4.0	3	愛 知	2,599	5.3
4	三 重	2,890	3.4	4	北 海 道	2,088	4.2
5	群 馬	2,799	3.3	5	兵 庫	1,735	3.5

18	高 知	1,390	1.7	47	高 知	66	0.1

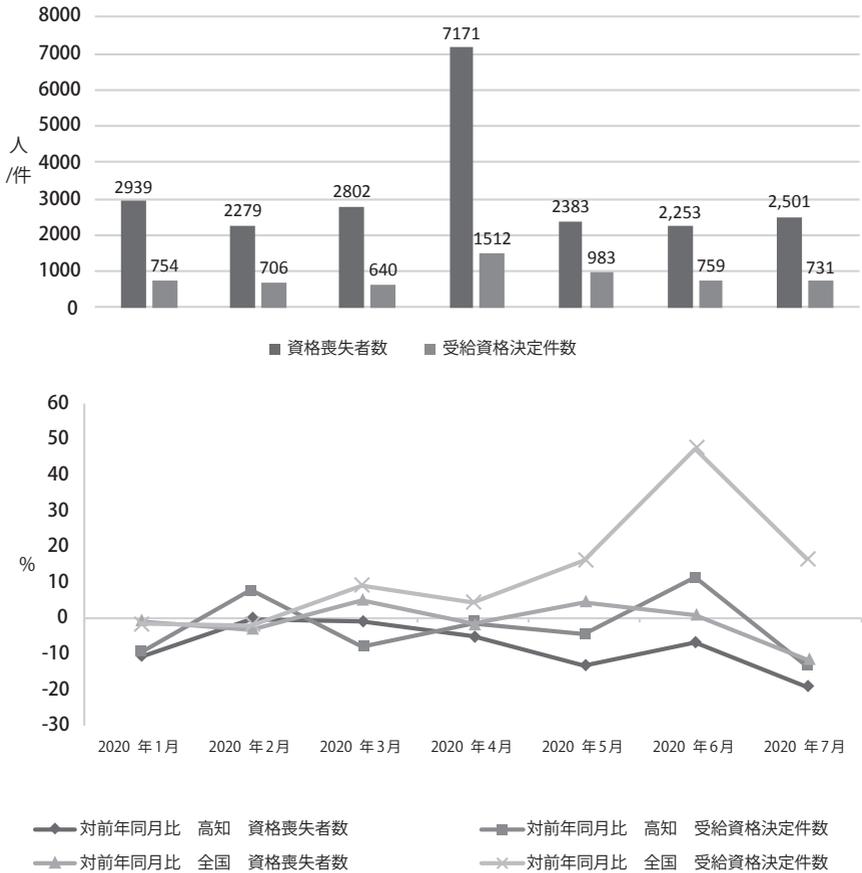
出所：厚生労働省「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」
2020年8月28日現在集計分より作成。

あわせて、県内の失業状況を把握すべく、図6の雇用保険の動向も確認しておこう。同図では、退職者が出た場合に事業者が届出を行う雇用保険の資格喪失者数と、失業者の労働局での届出を基に行われる失業手当の受給資格決定件数の2つを指標として掲載している。全国では3月以降、特に5・6月に前年同月比で増加したのに対して、高知県では6月を除いて前年同月比でマイナスが続いており、全国動向とのズレが見られる。県内ではコロナの影響によって失業者が増えたとは必ずしもいえない状況が推察される。

では、高知県内で解雇・失業が低水準に抑えられた背景には、何があったのだろうか。まず、表2で示したように、県内での製造業の比重の低さが挙げられる。表4の元データによると、解雇・雇止め之最も多い業種は製造業であり、雇用調整事業所の2割、解雇等見込み労働者数の16%を占めていた。そのため、製造業の比重が高い地域で解雇・雇止めが多く発生する傾向にある一方、高知県のような製造業集積の低い地域では量的に少なく表れたと考えられる⁴⁴。もう1つが、失業防止のために休業手当の一部費用を事業主に支給する雇用調整助成金の活用である。表5は、高知労働局における特別相談窓口等での相談受

⁴⁴ 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」2020年8月28日現在集計分より算出（<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000665094.pdf>）。

図6 高知県内の雇用保険の状況



出所：高知労働局『高知県の雇用失業情勢』、厚生労働省『雇用保険事業月報』各月版より作成。

理状況をまとめたものであるが、3月より事業主・労働者双方の相談件数が増加し、4・5月にピークに達したことが分かる。内容的には、雇用調整助成金の相談が全体の4分の3を占める一方、休業ならびに解雇・雇止めはあわせて1割弱にとどまっていた。また、業種別では、飲食業(相談件数の2割弱)、卸・小売業(1割強)が目立っているが、他には製造業やバス・タクシー関係、医療・福祉関係、宿泊業関係からも相談が寄せられた。

表5 高知労働局の特別相談窓口等における相談受理状況

		単位：件、%	
		件数	構成比
計		4,113	100.0
相談時期	2020年2月	9	0.2
	2020年3月	505	12.3
	2020年4月	1,783	43.4
	2020年5月	1,185	28.8
	2020年6月（19日まで）	631	15.3
主な相談内容	雇用調整助成金	3,186	77.5
	休業	356	8.7
	保護者の休暇取得支援（助成金）	142	3.5
	賃金	69	1.7
	休暇	49	1.2
	解雇・雇止め	31	0.8
主な業種	飲食業	763	18.6
	卸売業・小売業	463	11.3
	製造業	173	4.2
	道路旅客運送業	159	3.9
	医療・福祉	150	3.6
	宿泊業	147	3.6

注：事業主・労働者等の相談の合計。特別相談窓口以外の各公共職業安定所で受理した件数も含む。

出所：高知労働局「新型コロナウイルス感染症に係る事業主や労働者への支援について」2020年6月29日より作成。

このように、コロナショックの影響を受けた事業者から雇用調整助成金への相談が相次ぐようになり、そこから実際に申請に向かう流れが生じるようになった。それを裏付けるのが、同助成金の申請・支給状況をまとめた表6である。6月末時点で1345事業所から2000件弱の申請があり、その6割にあたる約1300件に対して14億円弱の支給が決定されている⁴⁵。この間、厚生労働省が、助成金申請の煩雑さへの苦情を受けて手続きの簡素化を図るとともに、4月以降に特例措置を段階的に拡大し、助成率や対象を拡充する方針をとってきてお

⁴⁵ ちなみに、同表の件数は、事業所が月単位で提出したもので、延べ件数である。一方、事業所は1件単位であるが、雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金の双方に出していれば、どちらにもカウントされることになる。

表6 高知県における新型コロナ関係助成制度の申請・支給状況（2020年6月26日時点）

	支給申請書 受理件数 (件)	支給決定 (件)	事業所数 (所)	支給金額 (千円)
雇用調整助成金	1,433	937	949	640,000
緊急雇用安定助成金	553	335	396	738,900
計	1,986	1,272	1,345	1,378,900

注：緊急雇用安定助成金は、2020年4月に新設。雇用保険被保険者でない労働者が対象で、労災適用を受ける零細事業所対象。

申請は毎月単位、事業所は雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金双方に提出する場合、どちらにもカウントされる。

出所：高知労働局「新型コロナウイルス感染症に係る支援について」2020年6月29日現在より作成。

り、それが申請者の増加に結びついたといえる⁴⁶。ちなみに、リーマンショック後の2009年度には、同助成金の支給事業所は延べ2255件、支給総額は16億円であったことから、今回はリーマンショック時を上回る規模に達するのは間違いないだろう⁴⁷。

実は、総務省『労働力調査』によると、今回のコロナショックでは7月時点で200万人弱、失業率3%弱にとどまる一方、休業者が220万人と失業者を上回るペースで推移しており⁴⁸、かつて完全失業者が300万人を超え、失業率が5%まで悪化したリーマンショックとの違いが鮮明になっている。しかも、5月時点で休業者は600万人近くまで激増した他、男性よりも女性、正規よりも非正規雇用の方が休業者の多数派であることも指摘されている⁴⁹。つまり、コロナ

⁴⁶ 具体的には、①雇用保険加入を前提とする雇用調整助成金に加えて、パート等被保険者でない従業員を休業させた場合も対象とする緊急雇用安定助成金制度の新設、②補助率の拡大（9月30日まで、大企業は2分の1から3分の2へ、中小企業は3分の2から4分の3へ拡大。解雇を行わない場合は、大企業4分の3、中小企業10割）、③支給上限の拡大（6月12日より、従業者1人当たり8330円から1.5万円へ）、④手続きの簡素化（従来は休業計画届の提出→休業実施→支給申請→助成支払の流れであったが、休業協定を作成して60%以上の手当を支払えば、後日書類を提出して助成する形に変更）と支給の早期化（2ヵ月から2週間へ）、⑤申請のマニュアル化が挙げられる。

⁴⁷ 高知労働局職業安定部『業務年報』2019年版、56頁。

⁴⁸ 総務省統計局『労働力調査（基本集計）2020年7月分』2020年9月、労働政策研究・研修機構「新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響」（<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/index.html>）。

⁴⁹ 伍賀一道「コロナ禍と休業・失業の増大」『経済』第300号、2020年9月。

ショックに伴う経営悪化の中で、それまでの労働力不足から一転して労働力過剰状態へ急速に変化してきたが、リーマンショック時とは異なり、リストラに起因する失業以上に非正規を中心とする休業者の激増という形で雇用危機が進んだのである。中でも高知県では、地域産業構造の特性に加えて、コロナ融資制度と雇用調整助成金の活用が進んだ結果、休業へと傾斜した典型的な地域であると、データ上は考えられる。

2. コロナショックが映し出す末端の労働現場：高知県労連の労働相談を中心に

しかし、労働者の視点からすれば、大きな課題が残されている。第1に、労働者の所得の減少である。例えば、日給制や日給月給制で働く労働者の場合、景気の悪化や休業・時短営業に伴う労働時間が減少すれば、ノーワーク・ノーペイの原則に基づき、受け取る賃金もコロナ前より減少することになる。また、休業手当が補償されるにしても、労働基準法（26条）では手当の水準は平均賃金の6割以上と定められているため、労働者には大幅な減収が避けられない⁵⁰。また、この助成金は、事業者申請が前提であるため、事業者が煩雑な作業に難色を示して申請に至らなければ、労働者は無給休業を強いられ、実質失業状態に陥る可能性がある。これについては、7月より「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」が導入され、休業手当を受けることのできなかった労働者にも休業前賃金の80%（1日上限1.1万円）を直接支給する制度が導入されたが、同制度も企業の協力が前提となっている。現実に効果を発揮するためには、制度の幅広い周知と労働者に則した制度改善が欠かせないだろう。

第2に、統計に反映されない潜在的失業者の存在である。例えば、上記失業関連データは、週20時間以上で31日以上就業予定の労働者が雇用保険の対象であるため、週20時間未満の労働者は上記の数値に含まれない。また、零細事業所の休業で解雇されたパートやアルバイトが、ハローワークで求職しなければ、同様に統計にカウントされない。特に、今回は新型コロナウイルスへの感染を

⁵⁰ しかも、休業手当は「給与」の6割ではなく、直近3ヵ月の合計を休日を含む総日数で割って算出する「平均賃金」の6割で算出され、実際の手取りは4割程度に下がるケースも問題化している（『朝日新聞』2020年9月23日付）。

避けるために求職活動を控えるケースが見られるが、その場合も失業者ではなく非労働力人口に含まれてしまう⁵¹。公的データからこぼれ落ちる労働者の実態を把握し、支援の漏れを塞ぐ作業が求められている。

では、解雇・休業を迫られた労働者は、どのようなトラブルに直面してきたのだろうか。県内ではこの間、労働組合や弁護士、生活困窮者支援団体が緊急相談のホットラインを開き、相談者への助言を通じた支援を行ってきた⁵²。そこで、県内労働組合のローカルセンターの1つ・高知県労働組合連合会（高知県労連）の労働相談を手がかりに、コロナショックの深層に迫ってみよう⁵³。

高知県労連は、今年は通常の労働相談に加えて、コロナ問題に関する「全国一斉ホットライン」を全労連系の組合と共同で取り組むと同時に、弁護士グループ主催の「コロナ災害をのりこえよう いのちとくらしを守る電話相談会」を隔月で開催してきた。相談件数は、3月41人、4月10人、5月23人、6月12人であり、3～5月の相談の中でコロナ関連は74人中57人（全体の77%）であった。一方、7月に入ると状況が落ち着いたせいも、コロナ関係の相談はほとんどなくなったとのことである。

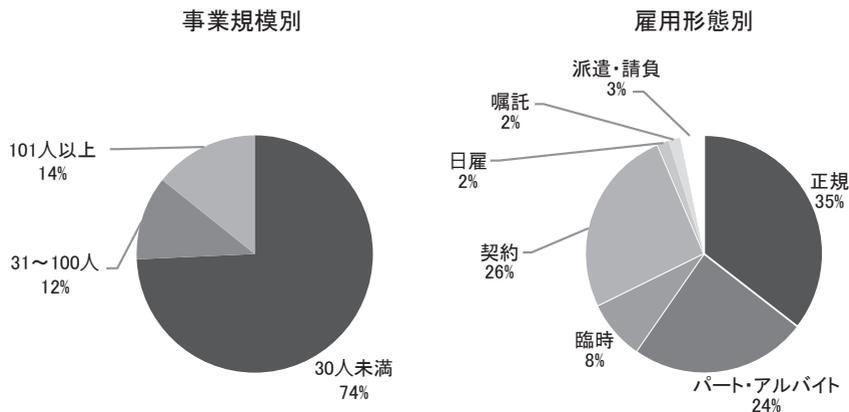
では、どのような人が電話を掛けてきたのだろうか。図7は、コロナ関連の相談者の内訳を示したものである。勤務先では30人未満の事業所が4分の3を占めるが、多くは10人未満の零細事業所で、飲食・スナック、食品販売、ホテル、学校、書店、土産物店、ミュージアム、病院、福祉施設、ライブハウス、タクシー、トラック、ガソリンスタンド、清掃請負人、競輪場等、公務以外のあら

⁵¹ また、失業給付についても、給付水準の引き下げやカバー率の低さが指摘されている。例えば、失業給付受給者の平均値は2018年で全国37万人と、平均失業者数（166万人）の23%にすぎず、失業者の中で失業給付を実際に受給する割合がOECD諸国の中で異常に低い点が問題になっている（今野晴貴・後藤道夫「休業・失業 生活の崩壊をどう救えるか」『世界』第933号、2020年6月号、97～99頁）。

⁵² 例えば、連合高知でも、3月末に全国一斉の「新型コロナウイルスに関する緊急集中労働相談」を実施しており、雇用関係（解雇・契約解除、内定取り消し）や休業補償、コロナハラスメントの相談が多かったという。ただし、件数としては東京がメインで地方は少なく、高知での具体的な相談内容については確認できなかった（連合高知・池澤研吉氏ヒアリング、2020年7月10日）。

⁵³ ここでは、高知県労連・榎原正彦氏ヒアリング（2020年7月10日）ならびに『高知県労働組合連合会こうち労働相談センターニュース』第7号、2020年5月27日付等に基づく。

図7 高知県労連のコロナ関連労働相談者の構成



注：2020年3～6月分。不明を除く。

出所：高知県労連・労働相談センター報告資料より作成。

ゆる業種に及ぶ。また、正規（35%）よりも不安定な雇用関係にある非正規（65%）からの相談が多く、パート・アルバイト、契約社員、臨時社員、派遣・請負社員、日雇等、さまざまな立場から深刻な相談が寄せられた。また、労働者だけでなく、雇用維持が厳しくなった経営者からの相談も4件あった。

実際の相談内容では、圧倒的に多かったのが経営自粛に伴う休業で、全体の9割に当たる51件に上る一方、解雇・雇止めは2件にとどまった。休業については、補償が受けられないことへの相談が中心で、労働基準法26条の休業手当の情報紹介と雇用調整助成金の活用を中心にアドバイスが行われた。

相談者へのヒアリングでは、今回のコロナ相談を通じて、以下の傾向が指摘された。まず、高知県では、実感として解雇・雇止めは意外と少なめであるということである。どうやら雇用調整助成金や持続化給付金等を通じて雇用が保たれているのが背景にあると考えられ、国の補正予算の効果が表れているのではないかというのが、担当者の弁であった。ただし、これは現時点での話であって、こうした補償が切れてしまうと解雇が発生するおそれがあるため、10月以降の動きを注視する必要があるという意見も補足された。加えて、従業者数10人未満の零細事業所は、廃業の可能性があっても表面化しないという問題

も指摘された。

第2に、コロナ感染拡大前からの低賃金と休業補償の限界である。確かに、雇用調整助成金を通じて休業手当が事業者から支払われるとはいえ、支給額は3ヵ月の平均賃金の6割にすぎない。そのため、コロナ以前に最低賃金レベルで働いていた非正規労働者は、最賃割れの金額しか受け取れないため、たちまち困窮状態に陥ってしまう。加えて、賃金体系の違いがもたらす複雑な問題も絡んでいる。例えば、タクシー業界や損害保険代理業界では出来高払い制がとられており、歩合給であっても最低賃金を割り込んではいけないという規定があるにもかかわらず、労働組合のない会社ではこうしたルールが守られていないケースが多いという指摘もなされた。

第3に、非正規が雇用の調整弁として扱われており、多くの人が組合加入を通じて闘わず、あきらめてしまうことである。しかも、非正規の拡大・多様化によって、制度の枠から外れてしまう層が形成されているという問題にも直面している。その一例が、学校給食調理員や児童クラブ指導員といった公共部門の臨時職員である。彼らは公務の直接雇用であるため、労働基準法の枠外であり、法律上は休業補償を受けられない。一方、同じ学校給食でも民間委託の調理員は、雇用保険を掛けていれば、労働基準法上の休業補償を受け取ることができる。政府の規制緩和と自治体民営化路線で生まれた公共サービスの変質と官製ワーキングプアの生活危機も、コロナショックは露呈したのである。

このように、コロナショックは、感染拡大以前から厳しい労働条件を強いられていた多様な労働者を直撃し、休業継続を通じて一層の疎外状況をもたらしている。一方、中小零細事業者をはじめ経営側も、コロナ以前から最低賃金レベルでは労働者を確保できず、人手不足で経営難の状態に置かれていたが、コロナショックがその矛盾を表面化したといえる。このような中、相談担当者からは、雇用維持のための中小企業支援と、それに基づく最低賃金引き上げが今後は必要ではないかの提起がなされた。具体的には、地域の中で健全な経営を安定化させて働く場を確保するとともに、設備投資・経営改善を通じた経営者支援だけでなく、社会保険料の使用者分の減免措置を通じて賃金を引き上げ、労働者にも波及するような仕組みづくりが挙げられた。その意味で、コロナ前

への単純な回帰ではなく、コロナを契機に経営・労働のレベルアップを通じて地域経済の好循環を生み出す経済をつくりだすことが、これからは求められているといえよう。

IV コロナショックと生活の危機

1. コロナショックと生活困窮者の激増

以上のように、産業・雇用分析からは、特に中小零細事業者や非正規雇用の間でコロナショックの被害が著しい様子が浮き彫りとなった。さらに、突然襲ってきた休廃業や解雇に伴う減収が衣食住をはじめとする生活面にも波及するようになり、生活困窮者に対する民間団体の緊急支援活動が活発に行われるようになった⁵⁴。例えば、シングルマザー等の食料支援に取り組んできた「フードバンク高知」では、コロナショックで失業や収入減に見舞われた世帯からの支援要請が3月以降急増するようになり、「このペースだと1、2カ月後に食料の在庫が底をつく可能性がある」ほど、切迫した状況が伝えられた⁵⁵。また、「子ども食堂食材応援隊」は、子ども食堂を開く代わりに休校中の児童に対して弁当の宅配を行った他⁵⁶、休業・自粛要請でバイト収入が途絶えた高知大学や高知県立大学の学生に対して、5月末から7月までフードパントリーを実施した⁵⁷。こうした食料支援が象徴するように、コロナショックは社会的弱者の生活に打撃を与え、基礎的生活手段である食料すら確保できないほど、生存の危

⁵⁴ ここでは「食」の危機を取り上げたが、「住」についても、現在、コロナショックを機に家賃滞納や住宅ローン破綻により、ホームレスの急増が懸念されている。それだけではない。対応側である福祉の現場でも、相談激増により「福祉崩壊」「相談崩壊」が相次いでいる（稲葉剛「ホームレス・クライシスに立ち向かう」『世界』2020年9月号）。また、住居確保給付金の申請も激増傾向にあり、「住」の問題の深刻化も、注目しなければならないポイントである。

⁵⁵ 「フードバンク高知に食料提供の相談急増 新型コロナ影響…支援増え寄付募る」『高知新聞』2020年4月16日付。

⁵⁶ 「高知市の子ども食堂、休校中の児童に弁当宅配で支援『今できる形で』」『高知新聞』2020年4月1日付。

⁵⁷ 「県大寮生へ食料支援 子ども食堂 寄付食材差し入れ」『高知新聞』2020年5月29日付、「高知大生に食料支援 県内子ども食堂団体が7回 延べ1000人」『高知新聞』2020年8月8日付。

機をもたらしている。

そこで、本節では、コロナショックによる生活困窮者の発生状況について、高知市社会福祉協議会（以下、高知市社協）が日々対応している生活福祉資金貸付制度の緊急貸付の動向を素材に検討してみよう⁵⁸。

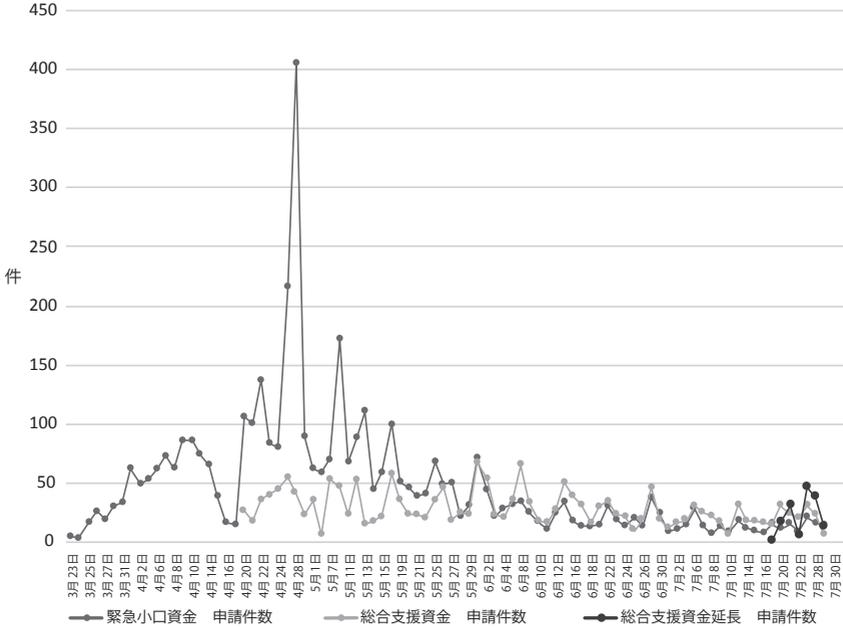
社会福祉協議会は、コロナの影響で収入が減少した世帯が無利子で生活資金を借りられる国の生活福祉資金貸付制度の窓口になっている。この制度は、もともとは低所得世帯を対象としていたが、コロナの感染拡大を背景に休業・失業等で困窮した世帯まで拡げ、一時的な生活資金を緊急貸付する特例措置がとられるようになったものである。申請希望者は、居住地の社協に申込を行い、県社協で決定後、申請者に送金する仕組みとなっている。特例措置導入後の反響は大きく、3月の開始以降、高知県全体では7月末までに累計約9000件に上り、貸付総額は26億円と、2018年度の600倍以上に達した⁵⁹。中でも県内最多の申請が行われたのが、高知市社協である。実は、学校の一斉休校が行われた3月初め頃から「お昼の給食がなくなり、食料費が捻出できない」との切迫した声が上がり始めていたという。当時、市社協はニーズのある世帯に生活物資を支援しており、備蓄を活用してコメや缶詰等を提供して急場をしのいでいた。その後、制度の拡充を受けて、25日より緊急貸付の受付が開始された。

図8・9は、高知市における申請件数と貸付金額の推移を図示したものである。当初は緊急小口資金特例貸付のみであったが、申請件数は開始早々より増加をみせ、とりわけ4月7日の緊急事態宣言あたりからペースが加速した結果、9・10日には1日で86件に上った。当初は市社協の窓口まで本人が申請書を提出する形をとっていたが、あまりの多さに廊下まで人があふれ出すほどで、電話での問い合わせも8回線あるにもかかわらず通じないくらいの殺到ぶりであった。そのため、迅速な対応と感染リスクを考慮して、4月半ばからは窓口申請から郵送受付に切り換えられることになった。こうして、4月下旬には申請件数が一挙に跳ね上がり、従来は年間80～100件の申請で貸付額は5000～7000万円規模であったのが、わずか1ヵ月余りで2100件も申請が集まり、貸付

⁵⁸ ここでは、高知市社会福祉協議会・中島由美氏ヒアリングに基づく（2020年7月30日）。

⁵⁹ 「県内コロナで困窮者激増 生活貸付金4ヵ月で26億円」『高知新聞』2020年8月22日付。

図8 高知市における新型コロナ関連緊急貸付の申請件数の推移



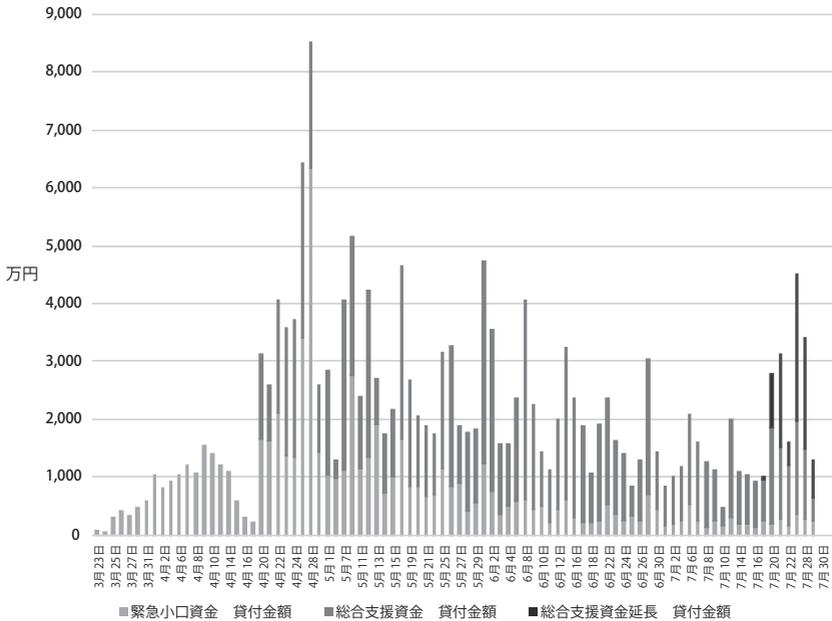
注：緊急小口特例貸付は、4月20日までは窓口申請、4月17日から郵送申請に切り替わっている。
出所：高知市社会福祉協議会資料より作成。

額は3.3億円まで激増するに至った。

緊急小口資金特例貸付は、対象者の限定はほとんどなく、保証人は不要で、無利子で上限20万円の貸付が受けられる⁶⁰。返済は1年猶予、2年償還なので、月8000円ずつ返済していく形である。しかし、この貸付は、わずか1ヵ月間だけの一時的な支援を目的としたものであるため、コロナの影響が収まらない中で生活資金の絶対的不足状態に変わりではなく、1ヵ月の様子見だけでは到底耐えられるものではなかった。そのため、4月半ばより「総合支援資金特例貸付」が新たにスタートすることになった。これは、もともとリーマンショック時に失業者の支援を目的に創設された制度であったが、今回は特例措置として、失業者だけでなく自営業を含むすべての人を対象に拡充する形で導入されたもの

⁶⁰ 年金受給者も、年金以外の所得があれば、対象となる。また、上限額は、当初10万円だったが、後に引き上げられた。

図9 高知市における新型コロナ関連緊急貸付の貸付金額の推移



注：緊急小口特例貸付は、4月20日までは窓口申請、4月17日から郵送申請に切り替わっている。
出所：高知市社会福祉協議会資料より作成。

である。単身者は月額15万円，2人以上世帯は20万円を最大3ヵ月間無利子で貸付を受けることができ，1年の返済猶予後，10年かけて返済していく仕組みである。この制度導入を境に，緊急小口資金を受けていた人が1ヵ月後には総合支援資金に乗り換えるようになり，6月に入ると緊急小口資金の申請件数を上回るようになった。一方，緊急小口資金は，一律10万円の国の特別定額給付金が支給され始めた影響で，申請件数は平均すると1日20件以内で推移するようになった。

しかし，7月以降もコロナショックからの回復は見通せないばかりか，全国的には再び感染拡大が懸念されるようになった。そのため，7月からは「総合支援資金特例延長貸付」が新たに導入されるようになった。こちらは，上記総合支援資金の貸付を受けた者がさらに3ヵ月延長申請できるというもので，これで最大で半年間継続で支援を受けられることになった。すでに7月29日まで

に153件・8085万円の貸付が行われている。

このように、高知市では生活資金が突如枯渇状態に陥った人々が急増し、緊急貸付に駆け込む状況が続いており、7月29日までに緊急小口資金だけで、市内世帯数（16.3万世帯）の2.5%に当たる4146件が申請するようになった。では、どのような人々が、緊急貸付の申請に駆け込んだのだろうか。担当者の説明によると、業種についてはほぼすべてにまたがっており、とりわけ多かったのが、休業要請や外出自粛のあおりをうけた飲食業である。また、資材調達や受注が途絶えた建築会社や、卒業式・入学式の中止で貸衣装のキャンセルが相次いだ美容院、冠婚葬祭の中止で売上が落ち込んだ花屋、よさこい等の中止で仕事が消失したイベント会社等、Ⅱで登場した業種からも申請があった。他には、客足が途絶えたタクシー運転手や、開催中止で休職となった競輪・競馬の関係者、日曜市に出店する農家、年金プラス a の収入で暮らしていた文化教室の講師等、特に小規模事業者や個人事業主、非正規で働く労働者を中心に、窓口・電話相談や書類提出が相次いだ。

一方、就業形態については、自営業関係が8～9割と圧倒的であり、そのうち3～4割が事業主から、6～7割がそこで勤務する非正規従業員からの申請であるという説明であった。残り1割がサラリーマンで、その中には保険外交員のような歩合制の人も含まれている。サラリーマンの場合は、残業がなくなって収入が激減したため、申請に至るケースが多いのに対して、事業主の場合は、すでに店をたたむことを決めた人が、貸付を受ける3ヵ月間はしばらく休業して様子を見ようという人かのいずれかである。とはいえ、当初休業を考えていた人の中からは、休業中も家賃がかかる上に持続化給付金も受けられず、途中であきらめて廃業を選択するケースも生じているという。申請状況を振り返りながら、資金的な余裕がなく、わずか2～3ヵ月すらもたないような「その日暮らし」の人が、高知市内にはいかに多いかを改めて痛感したと、担当者は語っていた。

2. 緊急貸付の効果と課題

果たして、今回の緊急貸付は、どのような効果をもたらしたのだろうか。第

1に、コロナ下で窮迫状態に置かれた人々のセーフティネットとして機能したことである。例えば、『高知新聞』の取材記事では、3月下旬に解雇された居酒屋アルバイトの単身女性のケースが紹介されている。彼女の場合、月12～13万円あった手取りがゼロになり、失業保険は3万円にもみたくないため、貯金も枯渇し、家賃も滞納せざるをえなくなる一方、コロナ下でハローワークの求人も冷え込む中、再就職の可能性も薄いため、申請に至るといった状況が語られていた。他にも、工事現場の警備員として日給制で働く高齢男性や、臨時休校で収入が途絶えた高校の時間講師の事例も紹介されており、いかにこの制度が生活困窮者の頼みの綱であったかがうかがえる⁶¹。また、ヒアリングでは、申請から貸付金の受領までの1週間すら待ちきれず、何度も窓口に来て問い合わせをする事例も紹介される等、もしこの制度が導入されなければ、生活が行き詰まる人が大量に出現したことは間違いないだろう。

第2に、生活保護申請の抑制である。高知市は、2018年度の保護率が35%と、県庁所在地の中では4番目、中核市においては6番目に高い水準にある。このような中、高知市福祉事務所によると、リーマンショック時には半年後に申請が急増したのに対して、今回は4～6月の段階で申請者は大きな変動は起きていないと説明している⁶²。これは、東京を中心に申請者数が対前年比25%も増加した全国動向とは異なっている⁶³。関係者の間では、緊急貸付と住居確保給付金の導入が効果を発揮していることや、高知市の場合、市社協が生活困窮者支援と緊急貸付を一緒に取り扱っているため、今回の大量申請に対して迅速な対応・支援ができたことが、最後のセーフティネットである生活保護の一步手前で踏みとどまった要因ではないかと考えている。

その一方、生活資金貸付に特有の課題も残されている。まず、貸付金受給者の間で、生活改善の見通しが全く立たないことである。この制度は、当初は7月が期限だったが、その後9月まで延長になり、さらに申請が後を絶たない

⁶¹ 「生活弱者 コロナ貸付金頼み 高知市激増『先見えず』」『高知新聞』2020年8月22日付。

⁶² 高知市福祉事務所ヒアリング(2020年7月30日)、ならびに同事務所資料に基づく。

⁶³ 「生活保護申請24.8%増 新型コロナ影響」『日本経済新聞』2020年7月1日付。

状況を踏まえ、申請期限を年末まで延長する方針が厚生労働省より出された⁶⁴。それでも、早期の申請者は10～12月が最後の支給にあたるため、支給が切れた秋頃に生活危機が再来するおそれがある。6月には感染が一時収束し、再開の兆しがあったものの、7月以降全国的に感染が再拡大したため、見通しがない状況にある。感染状況の沈静化と社会経済的回復がなければ、復職や再就職が困難な状況が続き、緊急支援が目的の同制度だけでは早晚行き詰まる可能性がある。中には複合的な課題を持つ人もいることから、高知市社協としては、本来の生活困窮者支援を通じて生活を立て直すか、さもなくば生活保護申請につながるかの形で、今後の支援のあり方を模索しているところである。

一方、この制度が必要な人すべてに行き渡っていないのが、第2の課題である。7月末時点でも毎日50～60件の申請が行われている点を考慮すると、制度の情報自体が、市民の間でまだ十分行き渡っていない可能性がある。加えて、貸付制度であるため、最初から申請をあきらめてしまう人も多いと考えられる。借入額は総額140万円に上るため、おそらく返済に対する不安が、申請を躊躇させる要因になっているのではないだろうか。実は、この制度は緊急性が高いことから、返済が始まる来年度には非課税世帯を対象に返済を免除する方針が示されており、おそらく申請者の8～9割が免除対象になると想定されている。その意味で、命綱としての同制度をより一層周知するとともに、貸付というあり方自体も見直す必要があろう。

第3に、申請窓口で対応するスタッフの加重負担である。申請件数の激増に伴う業務の多忙化に加えて、年配者への配慮や深刻な悩みを抱える人への対応等、量的・質的に業務負担が大きいため、特に若い職員にはメンタル面で負荷がかかっているという。加えて、来年度の支援業務のあり方も検討しなければならず、支援する側のメンタル面でのケアも求められる状況にある。それでも「仕事ができるようになったら、まじめに働きたい。仕事がないのが本当につらい。この機会に貯蓄するようにこころがける」という申請者の例を紹介した上で、現場での感謝とやりがいの逸話が担当者から紹介された。使命感をもつ

⁶⁴ 「緊急貸し付け年末まで延長 厚労省最大20万円」『高知新聞』2020年9月9日付。

で現場で懸命に支援するスタッフに対して十分報いるような国のバックアップも、これからは不可欠であろう。

以上を踏まえ、支援の現場では、国に対する一層の支援拡充策が期待されている。とりわけ特別定額給付金のような全員一律給付よりも、困った人に多額の資金を集中支援できるような制度を直ちに実行することが欠かせないという。今後は、生活困窮者に対してわかりやすく周知し、貸付よりも給付の形で、ネット活用に不慣れな人を含めて誰もが使いやすい簡便な仕組みを構築することが、何より求められているのである。

おわりに

以上、コロナショックが地域経済に及ぼした影響を、高知県の事例を中心に検討してきた。特に本稿では、産業・雇用・生活の3つの観点から、コロナショックの経済的被害構造を具体的に追跡し、住民の復興の視点から現状把握と今後の課題を浮き彫りにしてきた。最後に、これまでの内容を総括しておこう。

まず第1に、コロナショックがもたらした未曾有の産業インパクトである。全国と比べて中小零細企業の比重が一層大きく、産業面での脆弱性を抱える高知県では、3月の感染拡大から4月の緊急事態宣言を契機に、宿泊・飲食サービス業から卸・小売業、製造業、サービス業へ、また設備工事業から設計・資材卸売業へ、さらには運輸業や不動産業に至るまで、業種・業態を問わず事業が毀損し、地域内部で産業連関の負の連鎖が短期間で広がった。注目すべきは、単なる感染拡大要因に加えて、休業・外出自粛等の行動変容を要請した政策・政治的要因が、人的・物的交流の遮断と需要の消失をもたらした点である。このような中、業界団体からの窮状を受ける形で、高知県では全国に先駆けて独自の融資制度を導入し、コロナ倒産を防ぐ役割を一定程度果たした。しかし、この制度は、事業延命効果はあっても陥没した売上の回復効果はないため、現状が続く限り、経営破綻の可能性が秋以降に高まることが懸念される。中でも信用調査会社の調査対象外である小規模事業者は、コロナショックの直撃によって廃業へ向か

う流れが進行中であり、早急な対策が迫られている。

第2に、雇用情勢の急速な悪化と休業の激増である。コロナショックにより、それ以前の労働力不足から労働力過剰の状態に急変したが、県の融資制度や雇用調整助成金が効果を発揮し、リーマンショックのようなリストラと解雇・失業は回避される代わりに、休業を通じた雇用継続のケースが増えていった。しかし、雇用が維持されたとはいえ、労働時間の減少や休業を通じて所得の大幅減少に直面することになる一方、医療・介護等のエッセンシャルワーカーの間では、人員不足の中での業務増加と感染リスクに晒されるようになった。中でも、パンデミック以前より厳しい労働条件を強いられてきた非正規雇用の人々は、コロナショックで雇用調整弁として扱われ、低賃金ゆえに休業継続を通じて最賃レベル以下まで収入が激減し、一層の疎外状況を強いられている。加えて看過できないのは、規制緩和と非正規の拡大・多様化の流れの中で、官製ワーキングプアのように制度の枠からこぼれ落ち、無権利状態に陥る層も出現していることである。しかも、現状が続けば、失業予備軍から大量失業への転化も確実に起こるだろう⁶⁵。休業状態からの回復と安定的な雇用・賃金の確立が急務となっている。

第3に、コロナショックは、産業面での零細事業者の休廃業や雇用面での非正規雇用の解雇・休職を通じて、コロナ前のワーキングプアを顕在化させ、衣食住もままならない膨大な生活困窮者を生み出した点も見逃せない。とりわけ生活保護率が全国トップクラスの高知市では、小規模事業者や個人事業主、非正規雇用の労働者等、公的データでは表面化しないものの、生活保護の一手前の生存ぎりぎりの状態で暮らしてきた潜在的貧困層の存在を一挙に浮き彫りにするとともに、生活福祉資金制度の緊急貸付が重要なセーフティネットの役割を果たすようになった。しかし、未だに必要な人々に行き渡っているとはいえ、現場の支援スタッフの激務が続く中、現状では生活改善の見通しは全く

⁶⁵ 実際、コロナ関連解雇は、10月2日時点で6万3347人に上り、毎月1万人ペースで増加している。厚生労働省「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouseisaku1.html)を参照。

立たない状況が続いている。

第4に、このような危機的状況において、今後求められるのが、包括的な感染予防策と効果的な経済対策である。現在の国の政策では、感染対策もままならない中で人的交流の拡大を通じた経済活性化策を推進し、その結果、感染拡大と経済収縮の悪循環をもたらしている。したがって、経済を回復させるためには、感染対策の有効な実施が大前提である。感染対策の手法については、PCR検査の実施拡大の必要性が、ほぼ共通理解となってきた。実際、高知県では、積極的な検査に基づく「高知方式」を通じて、早期発見・早期治療につなげてきた実績がある。また最近では、濃厚接触者全員へのPCR検査の実施から、一般人のみならず保育・介護等のエッセンシャルワーカーまで拡げる「社会的検査」に踏み切った東京都世田谷区の取組が目ざされている⁶⁶。その意味で、PCR検査ならびに公衆衛生体制の拡充こそが、感染予防と経済活動の両立ならびに医療崩壊防止への重要なステップであると考えられる。

その上で、経済対策については、まず、中小零細事業者や個人事業主、非正規雇用を中心とするコロナショックの被害者の継続支援が求められる。その際、これまで効果を発揮してきた県コロナ融資制度や生活困窮者への緊急貸付は、いずれも利用者にとっては負債であるため、生活改善の見通しがいい中では限界が見えている。むしろ、融資ではなく給付を通じた支援に切り換え、事業や生活を継続していくことが求められよう。と同時に、コロナショック特有の需要消失を回復するための経済対策を、全国一律の形ではなく、地域産業・企業の個性を踏まえる形で打ち出していくことが必要である。そのためには、国の自治体支援を背景に、住民の生活領域である地域のレベルで、当事者の切実なニーズを集めながら下から積み上げていく経済政策が有効であろう。

さらに、今回のコロナ・パンデミックを災害と位置づけ、「災害対策基本法」の活用やより包括的な「災害復興法」制定を通じて、いのちと暮らしを保障する国の体制づくりも、検討する価値があるといえよう⁶⁷。

⁶⁶ 保坂展人「新型コロナウイルス感染症への創意工夫をこらした世田谷区の挑戦」『住民と自治』2020年10月号を参照。

⁶⁷ これについては、「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」が興味深い提言

最後に、コロナショック後の展望についても触れておこう。本稿での分析を通じて、コロナショックは単なる感染拡大の衝撃ではないことが、総じて明らかになったといえる。言い換えると、感染拡大前の社会経済的・政治的矛盾を露呈し、さらに政府のコロナ対応が拍車を掛ける形で、産業・雇用・生活面での弱者を窮状に追い込んだのが、コロナショックの本質なのである。その意味で、コロナショック後に目指すべき道は、コロナ以前への回帰でも、あるいはショックに乗じてIT・デジタル資本主導の社会改造を図る「スクリーン・ニューディール」でもないだろう⁶⁸。いのちとくらしを最優先し、1人ひとりが大切にされ、社会的弱者の生活保障を確立し、社会全体の持続的再生産を目指すコロナ以前からのオルタナティブこそが、今後目指すべき道であることを強調し、筆を置くことにしたい。

を行っている。詳しくは、同サイトを参照 (<https://hitorihitori.jp/statement>)。

⁶⁸ 「スクリーン・ニューディール」については、以下のナオミ・クラインへのインタビューを参照。「コロナ危機 未来の選択 — ナオミ・クライン 新たな“ショックドクトリン”を警戒せよ — 」NHK BS1, 2020年8月17日。