

大阪における新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の経済的影響と経済政策

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)

まえがき

2020年度の日本経済は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）による未曾有の事態に苛まれました。2008年秋からのリーマン・ショックは主に需要面、2011年春の東日本大震災は主に供給面で景気に悪影響を及ぼしましたが、今回のCOVID-19は需要と供給の両面に著しく負の影響を与えました。大阪経済も大きな打撃を受け、関西国際空港を玄関とする入込客数はほぼゼロとなり、インバウンド関連産業や商業に著しい負の影響を与えました。対中国輸出が増加傾向に転じたことが数少ない光明となっていますが、先行きは決して楽観できない状況にあります。こうした状況の中で大阪府は、大阪モデル等の指標により状況を見極めつつ、感染拡大防止策と経済政策のウェイトを変化させる政策を展開してきました。

本報告書は、COVID-19が大阪経済に及ぼした影響とその対策として講じてきた経済政策について、独自調査の結果や公表資料などに基づき記録したものです。

報告書執筆にあたり実施した調査に際しまして、ご多忙の中にもかかわらず、格別のご協力をいただきました皆様に対し、心より御礼申し上げます。

本報告書が、地域産業政策に日々努力されておられる行政担当者や企業経営者、各種団体など多くの方々の一助となれば幸いです。

なお、報告書の執筆は、当センター主任研究員 越村惣次郎 同副主査 松永有生 が担当しました。

令和3年3月

大阪産業経済リサーチ&デザインセンター
センター長 小林 伸生

目次

要約	1
第1章 はじめに	
1 調査の背景と狙い	7
2 大阪の感染状況と大阪府による要請の内容	7
3 報告書の構成	12
第2章 大阪経済が受けた影響の実態	
1 COVID-19が日本経済にもたらした影響とその特性	13
2 大阪経済への影響	14
3 BtoC 関連事業者の状況	16
4 BtoB 関連事業者の状況	21
5 雇用の状況	25
6 事業継続の状況	29
7 COVID-19 下で進展した ICT 活用	31
8 各期(A～D 期)の経済状況	32
第3章 大阪府の経済政策	
1 大阪府の経済政策に係る主な施策	34
2 資金支援・事業継続支援策	35
3 事業促進・需要喚起策	37
4 雇用対策	39
5 政府による給付・助成制度	41
6 緊急時における自治体対応について	44
第4章 おわりに	
1 各期の大阪の経済状況と経済政策	46
2 緊急時の自治体対応に関するインプリケーション	47
参考文献	49

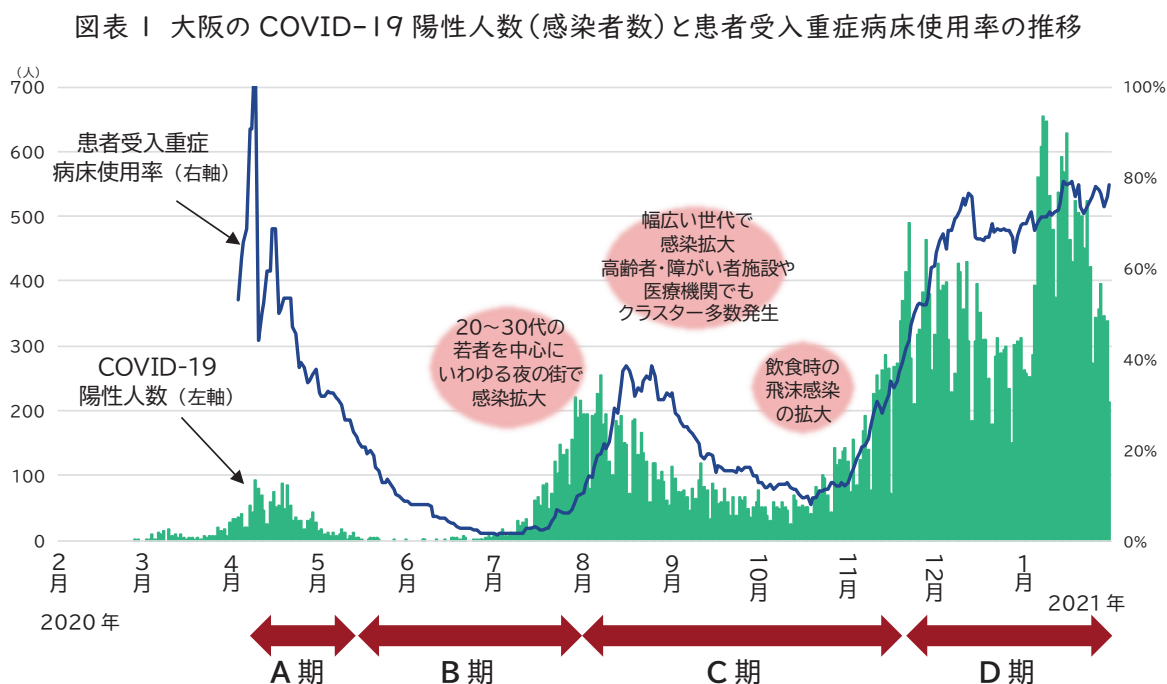
1 調査の背景と狙い(第1章)

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)は、2019年12月に中国・武漢で初の感染者が報告されたのち、瞬く間に世界に広がりパンデミックを引き起こした。本報告書を執筆する2021年1月現在においても、我々は未だに確実な解決策を手にしておらず、東京や大阪など複数の都市で、2回目となる緊急事態宣言が発出された。国民の生活や経済活動は一変し、その影響は様々な分野に及んでいる。

本報告書は、世界に歴史的な危機をもたらしたCOVID-19が、地域経済に及ぼした影響と、その対策として講じた経済政策について、可能な限り客観的な情報に基づき記録することを目的としている。そのため各種の統計データや大阪府が実施したアンケート調査の結果に基づき、COVID-19の影響下における大阪経済の状況を明らかにしていく。さらに公表資料などに基づき、大阪府がCOVID-19への対策として行ってきた各種の要請や政策を纏め、その上で経済状況と経済政策を関連付けて整理してみたい。そして、最後には緊急時における自治体の政策についての考察を試みる。

2 大阪府の感染状況と大阪府による要請(第1章)

本報告書では、感染拡大状況やその際に大阪府が府民や事業者に行ってきた各種要請の特性に着目し、全期間を4期に区分した(図表1)。



(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)」2021.1.31。

「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を要請した。「凧期～第2波前期(B期)」は、感染状況に応じて要請を段階的に解除しつつ、「大阪モデル」

ル」等の経済との両立に向けた基準の作成を行った。「第2波後期～第3波前期(C期)」では、策定した基準に沿い、感染拡大防止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を展開した。その後、感染者数が急増した「第3波渦中(D期)」は、感染リスクの高い飲食時の対応への要請や、需要喚起策の休止などを実施していたが、再度飲食店等への営業時間短縮の要請に至った。

3 大阪経済が受けた影響の実態(第2章)

COVID-19が大阪経済に及ぼした各期別の影響は次の通りである。

【A期】緊急事態宣言が発令され、人や事業者の活動が一斉に抑制されたため、大阪経済はかつて経験したことがないほど落ち込んだ。売上高が減少した府内事業者は、7割以上にのぼった。特に小規模な事業者や、小売業やサービス業の業績悪化が目立った。但し、BtoBにおいてもサプライチェーンの断絶などの弊害が生じており、影響は事業内容を問わず広範囲に及んでいた。雇用面では、非正規雇用職員、特にパート・アルバイトで従業者数が減少し、また20年3月大学等卒業予定者の内定取消の増加などがみられた。その一方で、COVID-19を契機に、府内事業者でテレワークやオンライン営業などのICT活用が進展した。

【B期】緊急事態宣言解除により、消費面を中心に経済は回復へと向かうが、戻らないインバウンド需要など、完全な回復には程遠い状況であった。一方、BtoCでは、米国やEUの輸出入が低迷するなど影響が強まった。雇用面では、府内事業者では採用活動を遅らせるなどの動きもみられるほか、大阪の完全失業率が上昇するなど、労働市場は停滞の様相を強めていた。

【C期】第2波の感染拡大に直面するが、その後は、政府や大阪府による需要喚起策もあり、小売業やホテル・旅館業など消費を中心に経済は回復へと向うが、依然として十分な回復とは言えない状況が続いていた。またBtoBでは、輸出入は回復に向かうが、前年を下回る水準で推移していた。雇用面では、大阪の有効求人倍率と完全失業率がともに悪化の一途を辿っていた。

【D期】第3波により、大阪で2回目となる緊急事態宣言が発出された。再び人や事業者の活動が強く抑制されることになり、経済の悪化が懸念される状況にある。大阪の倒産件数は、飲食店やホテル・旅館で増加しているものの、全体としては今のところ抑制されているとみられる。しかし、COVID-19による負の影響がさらに長引くことにより、状況はさらに深刻さを増していくと考えられる。

4 大阪府の経済政策(第3章)

大阪府は、A～Dの各期の感染状況や経済への影響を受けて、多様な事業を実施した。本報告書では、これらの経済政策を「資金支援・事業継続支援」、「事業促進・需要喚起」、「雇用対策」の3つに区分して整理した(図表2)。

【A期】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の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】事業者への資金支援が拡大され、感染対策を回りつつも、宿泊関連や商店街の需要喚起が行

われた。

【C 期】 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】 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停止や終了、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垣間みえた。

図表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	5月16日～7月31日	8月1日～11月20日	11月21日以降
		第1波後期	凧期～第2波前期	第2波後期～第3波前期	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%) ④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	⑯北区・中央区協力金 ⑰大阪市協力金 ⑱大阪府協力金
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	⑬高機能換気設備等の導入支援事業 ⑭少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業		
	宿泊関連	⑩「大阪の人・関西の人いっしょい！」			⑫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		⑪大阪文化芸術創出・おおさかプロモーション事業	
	その他	⑫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		⑯OSAKA求職者支援コンソーシアム ⑰大阪府雇用促進支援金 ⑱テレワークサポートデスク	
その他	感染防止・拡大防止促進	⑦大阪コロナ追跡システム ⑲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。

5 各期の経済状況と経済政策(第4章)

COVID-19による大阪の経済の影響と大阪府の経済政策を関連付けて整理する。

【A 期】 初めての感染拡大期に緊急事態宣言発令などもあり、主に消費面から大阪経済が急速に冷え込み、府内事業者の7割以上が売上高を減少させるなど、影響は大多数の事業者に及んだ。大阪府は、かつてないほどの規模の融資制度「新型コロナウイルス感染症対応資金」や緊急事態宣言中に休業等の要請に協力した事業者への「休業要請支援金」による給付を実施し、政府の「持続化給付金」などと共に府内事業者の事業継続を支えた。一方で、飲食店やイベント事業者向けに感染防止対策を講じながらの事業を可能とする支援事業や、学生等を対象とした非常勤職員を緊急雇用する対策を講じた。

【B 期】 人や事業者の活動再開により、消費面を中心に経済は回復に向かったが、消えたインバウンド需要など戻りは弱かった。大阪府は、COVID-19との「共生」を目指し、対面での事業が可能となるよう、飲食店や商店街の感染対策を支援する事業を展開した。一方で、米国やEUでの感染拡大

により輸出入が低迷するといった、BtoB への影響が強まるなど、依然として厳しい状況が続くなか、大阪府は A 期からの融資制度に加え、新たに「休業要請外支援金」を実施した。

【C 期】 第 2 波を乗り越え、政府の Go To トラベル事業などの需要喚起策も手伝い、消費を中心に経済は十分とはいえないものの回復へと向かっていた。大阪府は、感染拡大防止と経済活動の両立を目指し、飲食店向けには、少人数での飲食を促進するキャンペーン事業、宿泊施設向けには感染症対策を支援する事業、イベント関連事業者向けには、大阪文化芸術活動の機会創出や住民の鑑賞機会を提供するプロモーション事業を展開した。このほか府内事業者のテレワーク活用を支援する相談事業も開始した。一方、雇用面では、労働市場の悪化を受け、失業者の早期就業を目指した雇用促進事業を展開した。

【D 期】 これまでを上回るスピードで感染が拡大する第 3 波に対し、大阪で 2 回目となる緊急事態宣言が発出された。この間、大阪府は、政府に Go To トラベル事業の対象から大阪を除外することを要請し、自らも予定していた「OSAKA 元気スポーツ」によるスポーツイベントを中止するなどの対応をとり、宣言後は飲食店や遊興施設などに対する営業時間短縮を要請した。感染拡大に伴う自粛行動などにより戻りつつあった需要が縮小することになれば、これまで資金支援や雇用調整助成金等によって支えられてきた正規雇用職員の雇用維持や、事業者の事業継続にも影響が及ぶことが懸念される。こうした状況のなか、大阪府は、府内事業者の経営を支えるため、制度融資の限度額の引き上げを実施し、営業時間短縮要請に協力した事業者に向けた「営業時間短縮協力金」を講じることとした。

6 緊急時の自治体対応に関するインプリケーション(第 4 章)

最後に、COVID-19 の影響下において大阪府が行った要請や経済政策から、緊急時における自治体対応に関するインプリケーションをいくつか見出してみたい。

(1) 意思決定のスピードの重要性

COVID-19 の感染拡大やその影響による経済状況は刻一刻と変化するため、自治体には迅速な意思決定が求められる。大阪府は、状況に応じて需要喚起策等の経済活動の「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」のバランスを変化させる政策を展開した。但し、政府の持続化給付金では、迅速性を重視した結果、不正受給等の過誤が発生した。このことから、緊急時における自治体の意思決定における「迅速性」と「正確さ」のバランスの重要性がみえた。

(2) 情報の発信力強化による情報共有の重要性

大阪府は、自治体の判断基準等の情報を住民や事業者と共有するため、感染状況のオープンデータ化や「大阪モデル」を公表し、リスクや安心の「見える化」に努めた。加えて、知事がマスコミへの露出を増やし、情報発信力を高めた。

(3) 緊急時には迅速な意思決定に加え、状況変化への臨機応変な対応も重要

第 3 波による急速な感染拡大に直面した大阪府は、需要喚起策を中止するなど経済活動に一気にブレーキをかけた。進行中の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、この時は環境変化に臨機応変な対応を実行した。こうしたリスクの顕在化が不確実なケースでは、政策立案時に可能な限り、中止等のオプションについて関係者とも協議し、その際の影響を最小化するといった工夫も考えられる。

(4) 行政のデジタル化の重要性

COVID-19 における政策展開においては、3 密回避等のためインターネットによる申請など ICT 活用が進展した。この結果、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。しかしその一方で、ICT 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ため、今後は、こうした層にも配慮した政策の立案・実施も重要となろう。

第1章 はじめに

1 調査の背景と狙い

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、2019年12月に中国・武漢で初の感染者が報告されたのち、瞬く間に世界に広がりパンデミックを引き起こした。本報告書を執筆する2021年1月現在¹においても、我々は未だに確実な解決策を手にしておらず、東京や大阪など複数の都市で、2回目となる緊急事態宣言が発出された²。国民の生活や経済活動は一変し、その影響は様々な分野に及んでいる。

本報告書は、世界に歴史的な危機をもたらしたCOVID-19が、地域経済に及ぼした影響と、その対策として講じた経済政策について、可能な限り客観的な情報に基づき記録することを目的としている。そのため各種の統計データや大阪府が実施したアンケート調査の結果に基づき、COVID-19の影響下における大阪経済の状況を明らかにしていく。さらに公表資料などに基づき、大阪府がCOVID-19への対策として行ってきた各種の要請や政策を纏め、その上で経済状況と経済政策を関連付けて整理してみたい。そして、最後には緊急時における自治体による政策についての考察を試みる。

2 大阪の感染状況と大阪府による要請の内容

次章以降において、COVID-19による経済への影響やその対策としての経済政策について触れるにあたり、まず大阪におけるCOVID-19の感染状況の推移をみておきたい。

大阪は国内でも早くからCOVID-19の感染が拡大した地域の1つであった。図表1-1は、大阪の陽性人数（感染者数）と重症病床利用率（患者数／確保病床数）の推移を表したものである。大阪は全国同様に、これまで3度の感染拡大期を迎えている。感染者数は検査件数などとの関係もあり、必ずしも地域の全感染者数を示すものではないが、それぞれの1日の感染者数のピークを比較すると、第1波では100人未満、第2波は200人超であったが、第3波では600人を超え、徐々に増加している。また患者受入重症病床の使用率も、確保する病床数が初期よりは増加しているが、それでも第3波では、8割に迫るほど逼迫しており、厳しい状況にあることがわかる。

本報告書では、こうした感染拡大状況や、その際に大阪府が府民や事業者に行ってきた各種要請の特性に着目し、独自に全期間を4期に区分した³。各期の概要は、次のとおりである。

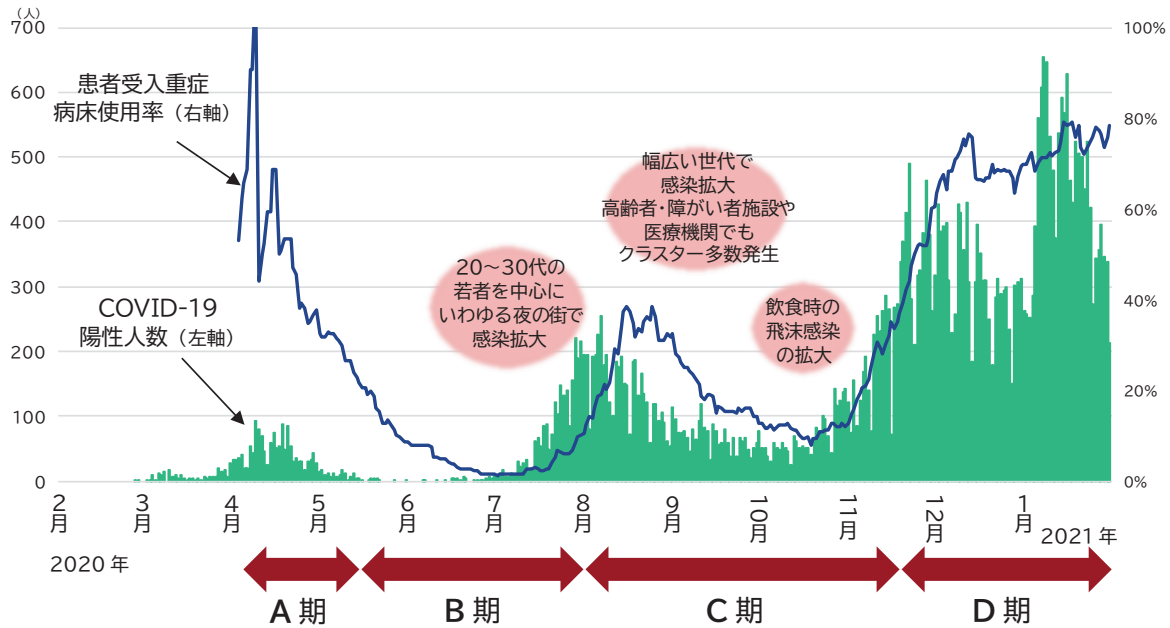
「第1波後期（A期）」は、初めての感染拡大に対する防止策模索期であり、住民や事業者に徹底した外出自粛や休業を要請した。「凧期～第2波前期（B期）」は、感染状況に応じて要請を段階的に解除しつつ、経済との両立に向けた「大阪モデル」等の基準の作成を行った。「第2波後期～第3波前期（C期）」では、策定した基準に沿い、感染拡大防止策と経済活動のウェイトを決めつつ、重症化リスクの高い住民への感染拡大防止策や感染者数が増加したエリア等へのポイント施策を展開した。その後、感染者数が急増した「第3波渦中（D期）」は、感染リスクの高い飲食時の対応への要請や、需要喚起策の休止などを実施していたが、再度飲食店等への営業時間短縮の要請に至った。

¹ 本報告書は、原則として2021年1月末時点で入手可能な情報に基づき執筆している。

² 2021年1月末時点で緊急事態宣言は発出されている都市と期間は、「埼玉県」、「千葉県」、「東京都」、「神奈川県」が令和3年1月8日～2月7日、「栃木県」、「岐阜県」、「愛知県」、「京都府」、「大阪府」、「兵庫県」、「福岡県」が令和3年1月14日～2月7日である。

³ 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>）2021.1.31に基づき作成。

図表 1-1 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)」2021.1.31。

続けて、各期間における要請内容の詳細を整理した図表 1-2 に基づき、各期の状況をみていきたい。

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⁴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⁵。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)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⁶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」⁷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⁸。そのため、知事は政府

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 大阪府の記者会見から引用している発言については、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。

⁷ 「知事の記者会見(令和 2 年度)」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/koho/kaiken2/2kaiken.html>) 2021.1.29。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。

⁸ 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

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を要請するものであった。また、大型連休(4月25日～5月6日)に向け、府県を超えた移動やレジャーの自粛、家族連れを避け必要最小限度の人数での買い物等への協力を呼びかけた。また、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⁹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¹⁰。そこで大阪府は、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(イエローステージ)・非常事態(レッドステージ)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を行うこととなった。

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)¹¹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府中央区の一部¹²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

クがあるなど、事業者等にとって影響が大きいと、4月7日に改定された「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、本報告書は2021年1月末時点の特措法(2020年3月14日施行)に基づいて記載しているが、2021年1月22日に「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律案」が内閣官房から国会に提出されている。改正法案では、新たに「新型インフルエンザ等まん延防止等重点措置」が規定され、緊急事態措置やまん延防止等重点措置による要請に、正当な理由なく応じない場合は是正を指示ではなく命令として出せるようになり、施設名の公表は任意規定となっている。また、命令に違反した場合には、過料に処するという罰則規定も設けられている。

⁹ 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)。

¹⁰ 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記されることとなった。

¹¹ 「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。

¹² 休業要請の対象区域は、大阪府ミナミ地区(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。

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)¹³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も続けられた。この両立方針は、特措法の趣旨¹⁴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があるんですが、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ないと思っています。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)¹⁵といった考えによることも大きい¹⁶。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。

このように大阪府は、感染拡大防止と経済活動のバランスを考えた対策を講じてきたが、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を実施した。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みるとそうだと。(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)と発言している。その後、感染拡大が収まらず、患者受入重症病床使用率も高止まりし、医療態勢がひっ迫していたため、「医療非常事態宣言」を発令し、できる限りの不要不急の外出自粛を要請した。その後、飲食店等に対する休業や時間短縮の要請についても、対象地域を大阪府に拡大した。これら夜間の時間短縮営業への協力状況は、12月28日時点で、北区・中央区で89%、その他の区で91%であった¹⁷。また、年末年始を迎えるにあたり、「ステイホーム」への協力や、忘年会・新年会・成人式後の懇親会への参加や帰省の自粛等について、府民へ呼びかけを行った。しかし、年始に感染者数が急増し、1月14日には、緊急事態宣言が発出(「緊急事態措置を実施すべき区域」に大阪府が追加)された。それを受け、大阪府は、府民には、不要不急の外出・移動の自粛、特に20時以降の自粛徹底を要請し、イベント開催には人数上限と収容率の規制を設け、大阪府全域の集客施設に対する営業時間短縮の要請や協力依頼

¹³ 「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>)。

¹⁴ 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。

¹⁵ 「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。

¹⁶ 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なった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。

¹⁷ (出所):第34回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議(2021年1月8日開催)

(http://www.pref.osaka.lg.jp/kikaku_keikaku/sarscov2/34kaigi.html)。なお、本文中に記載の数値は「感染防止宣言ステッカー」登録店舗の数値である。(ステッカー未導入店舗は、休業要請の対象である。)

を行った。これら、特措法に基づく要請は、A期の緊急事態宣言発令時と比較すると、全面的な休業要請やイベントの開催自粛を伴わない点に違いがあった。

図表 1-2 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	凧期～第2波前期	第2波後期～第3波前期	第3波渦中	
		4月7日～5月15日	5月16日～7月31日	8月1日～11月20日	11月21日～1月13日	
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 ➡府民に対象拡大> ・できる限り不要不急の外出自粛を要請	・不要不急の外出・移動の自粛を要請(特に20時以降)
	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	・特措法第24条第9項に基づき、イベントの開催規制(人数上限及び収容率) ・20時以降の時間短縮の協力を依頼
	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	【大阪府全域】 ・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】 ・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	【大阪府北区、中央区 ➡大阪市へ対象拡大】 ・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	【大阪府全域】 ・飲食店や、飲食店営業許可を受けている遊興施設に営業時間短縮を要請 ・上記以外の集客施設等に営業時間短縮等の協力を依頼
	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	・(施設の種類に関わらず)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	

(出所)大阪府「感染拡大防止に向けた取組み(府民の皆様へのお願い、イベントの開催、施設について等)」

(<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikaku/corona-kinkyuzitai/index.html>) 2021.1.29、大阪府「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>)

2021.1.29より、筆者作成。

※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(食事時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」。

以上が、20年4月から21年1月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拡大防止策を実施した。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。

3 報告書の構成

本報告書の構成は、次のとおりである。

まず本章では、調査の背景と狙いを提示したのち、大阪における感染状況の推移や、その対策として大阪府が実施してきた要請等について整理してきた。その際、以降の章において経済状況や経済対策を整理するうえでの目安とするため、感染状況や要請等の特徴から、全体期間を独自に4期に区分した。続く第2章では、COVID-19 が大阪経済にもたらした影響を、各種の統計データや大阪府が実施したアンケート調査の結果を用いて明らかにしていく。第3章では、刻一刻と変化する状況のなか、大阪府が COVID-19 の対策として展開してきた経済政策について時系列に沿って記述していく。そして最後の第4章では、第1章で提示した4期に分けて、COVID-19 による大阪経済への影響と大阪府による経済政策を関連付けながら纏めていく。そして最後に、大阪府が展開した経済政策等から得られた、緊急事態における自治体政策についてのインプリケーションをいくつか提示する。

第2章 大阪経済が受けた影響の実態

本章では、COVID-19 が及ぼした大阪経済への影響について、各種の統計資料や大阪府が実施したアンケート調査を用いて明らかにしていく。

1 COVID-19 が日本経済にもたらした影響とその特性

IMF が 20 年の日本の実質 GDP 成長率を▲5.3%と予測するなど、COVID-19 は我が国経済に多大な影響を及ぼしている¹⁸。COVID-19 前夜であった 19 年は、米中貿易摩擦の激化や英国の EU 離脱による国際経済の混乱や消費税増税による内需減退などの日本経済へのマイナス要因が続出した。そこに加えて少子高齢化・人口減少という構造的問題が重くのしかかり、日本経済はそれまでの緩やかな回復に陰りがみえていた。COVID-19 は、こうしたタイミングで日本経済に大きな衝撃をもたらした。

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みえてくる。第一には、経済活動自体がリスクを助長すると見做されている点である。これは 08 年 9 月のリーマンブラザーズ破綻に端を発したリーマン・ショックや 11 年 3 月の東日本大震災など、近年の経済危機をもたらした事象と大きく異なる点である。薬やワクチンなど COVID-19 の感染を抑止する有効な手段がないなか、感染拡大防止には人の接触を回避するほかなく、その結果として経済活動が抑制された。このように経済危機の要因と経済活動が相関関係にあると見做される点は、従来の危機とは異なる特異性といえよう。

第二の特異性は、COVID-19 への対策として人や事業者の活動を抑制せざるを得ないため、その結果、需要と供給の両面に跨る広範囲かつ、大規模なダメージをもたらすことである。20 年 4-6 月期の経済成長率は▲29.2%（年率換算）と、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（図表 2-1）。影響がここまで大きくなったのは、前年から既に経済活動の動きが弱まっていたこともあるものの、COVID-19 がこれまでを上回る経済危機をもたらしていることがわかる。

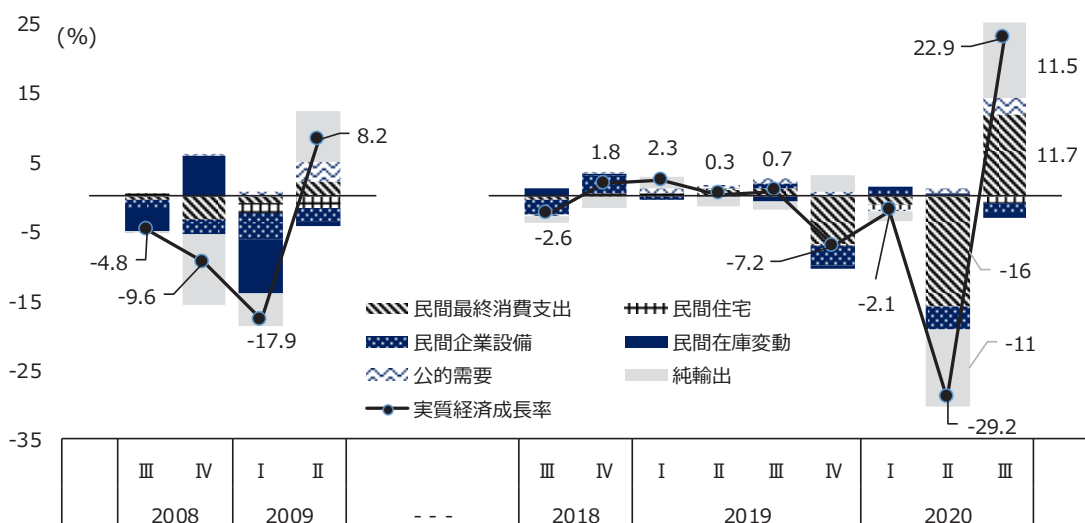
第三としては、COVID-19 終息後の経済の立ち上げは比較的早期に可能と考えられる点である。例えば、リーマン・ショックでは、まず金融不安の世界的連鎖が、市場の不確実性を高め、需要の減退を招いた。そのため 08 年 10-12 月期は、輸出や民間消費が落ち込む一方で、民間在庫が大きく積み残された。その結果、次の 09 年 1-3 月期は、生産を伴わない在庫処理に終始し、これが経済成長率を押し下げ、ダメージが長引かせる要因となった。これに対し COVID-19 では、感染防止のため人や事業者の活動が一斉に抑制された。そのため 20 年 4-6 月期は需要と供給の両面がほぼ同時に落ち込むことになったが、リーマン・ショック時のように、次期以降の経済活動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。そのため COVID-19 の脅威から解放されれば、抑制されていた人や事業者の活動は平常に戻り、全てではないにしても、比較的早期に以前の状態を取り戻すことが可能となる。

そして最後に、COVID-19 の終息時期が予測不能である点である。7-9 月期の経済成長率は、緊急事態宣言が解除され、活動が再開されたこともあり、大幅に改善に向かった。しかし、11 月後半から急速に感染が拡大し、21 年 1 月に再び緊急事態宣言が発出されたため、経済は再び悪化へと向かうこととなった。金融不安や震災と異なり、経済危機の要因事態の終息時期が不明であり、現状として長期化していることは COVID-19 が持つ特異性といえよう。

以降では、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調査の結果に基づいて明らかにしたい。

¹⁸ IMF「World Economic Outlook (October 2020)」より。

図表 2-1 年率換算の実質経済成長率と寄与度 (全国、四半期別)



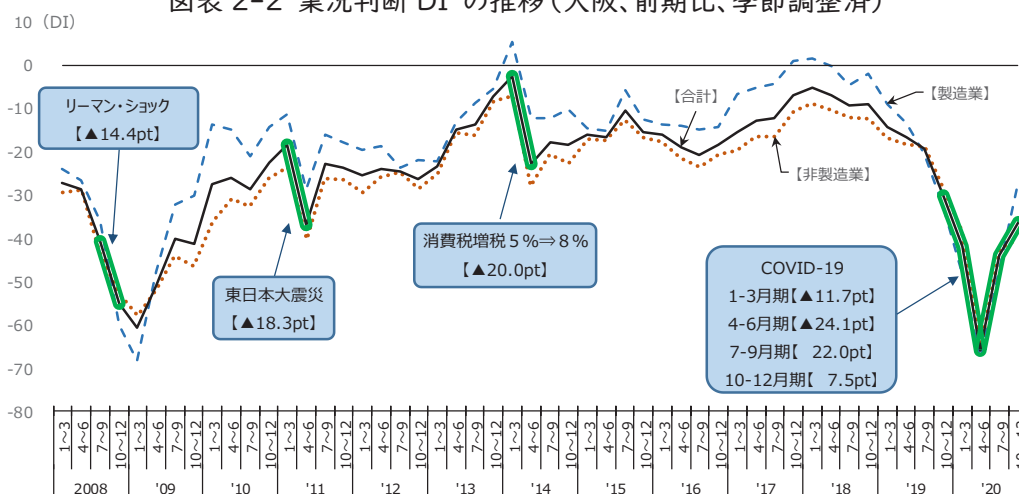
(出所) 内閣府「国民経済計算(2020年7-9月期 2次速報値)」。

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

2 大阪経済への影響

世界各地で猛威を振るう COVID-19 は、大阪経済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事業者の業況判断 DI¹⁹は、20 年 1-3 月期は前期から 11.7pt 低下し▲41.8 に、さらに緊急事態宣言が発令された 4-6 月期は、24.1pt 低下と大きく落ち込み▲65.9 となった(図表 2-2)。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ものであった。緊急事態宣言解除後の 7-9 月期、10-12 月期は、それまでの反動もあり、持ち直しの動きがみられた。ここで経済の立ち上がり早いという COVID-19 の特異性の一端が垣間見られた。しかし、20 年末に COVID-19 の脅威が強まり、急速に感染が拡大した。その対策として 21 年 1 月に、緊急事態宣言が発出されたことで、ここまで持ち直してきた大阪経済は、再び悪化へと転じる恐れが強まった。

図表 2-2 業況判断 DI の推移 (大阪、前期比、季節調整済)

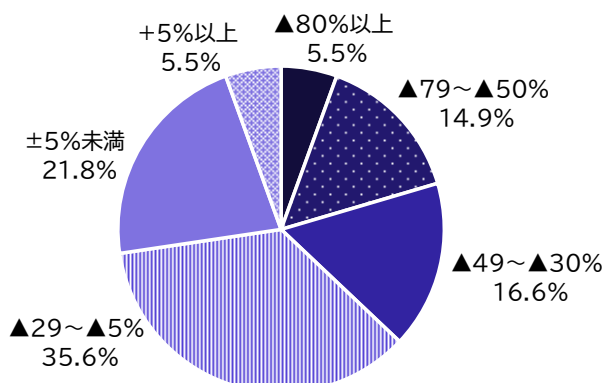


(出所) 大阪産業経済リサーチ&デザインセンター「大阪府景気観測調査」。

¹⁹ 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。

府内事業者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、事業者調査)²⁰が詳しい。事業者調査では、府内事業者の20年2月から7月の6ヶ月間の売上高を前年と比較しているが、全事業者の72.6%が前年よりも売上高が減少していた(図表2-3)。売上減少の要因の全てがCOVID-19の影響とはいえないものの、わずかの期間に幅広い業種で、業績が悪化していたことがわかる。

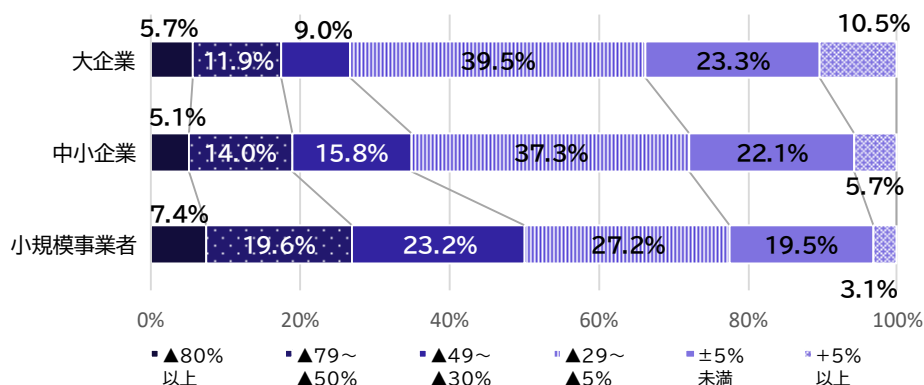
図表 2-3 売上高(2020年2月~7月)の前年同期比【全体】



(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>」。

また売上高減少率が30%以上であった事業者の割合は、全事業者で37.0%であったが、事業者規模別では大企業の26.6%に対し、中小企業は34.9%、小規模事業者は50.2%と、規模が小さくなるほど影響が大きくなっていることが確認できた(図表2-4)²¹。このほか事業者調査では、各社の主な顧客・販売先別でも集計している。消費者向けのBtoC(Business to Consumer)型ビジネス(以下、BtoC)と、事業者向けのBtoB(Business to Business)型ビジネス(以下、BtoB)に分けて売上高が30%以上減少した事業者の割合をみると、BtoBの28.3%に対し、BtoCでは50.8%と影響が顕著であった(図表2-5)。

図表 2-4 売上高(2020年2月~7月)の前年同期比【事業者規模別】

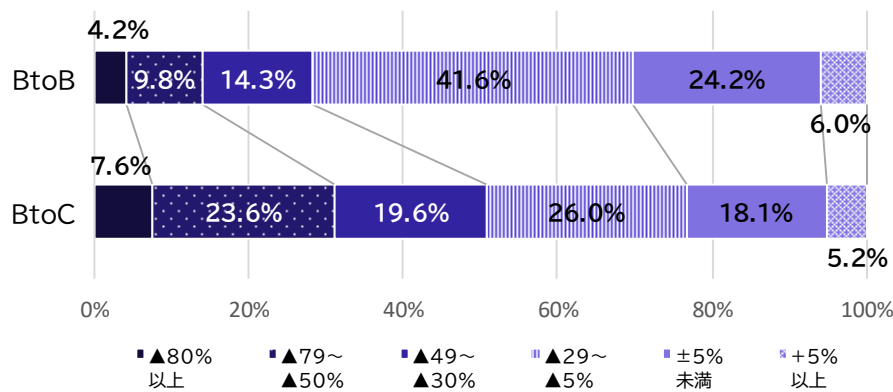


(出所)大阪府(2020)「新型コロナウイルス感染症に関する府内企業の実態調査<速報>」。

²⁰ 大阪に本社を置く民間企業(農業、林業、漁業除く)、約28万社から常用従業員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。

²¹ 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。

図表 2-5 売上高(2020年2月~7月)の前年同期比【販売先別】



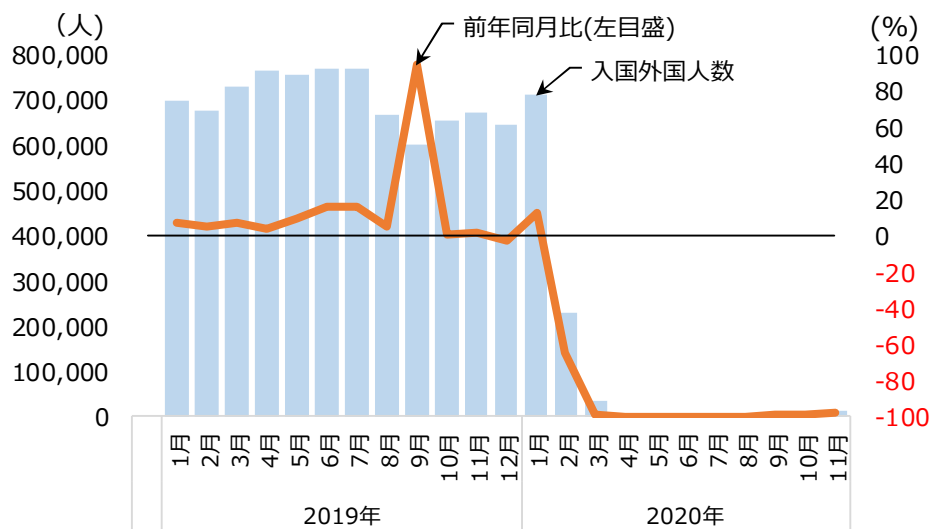
(出所) 大阪府(2020)「新型コロナウイルス感染症に関する府内企業の実態調査<速報>」。

このように COVID-19 は、府内の幅広い事業者に影響を及ぼしていたが、事業者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 による大阪経済や府内事業者への影響をみていく。

3 BtoC 関連事業者の状況

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。大阪はインバウンド需要の恩恵を特に受けていた地域の1つであったが、COVID-19により状況は一変した。関西国際空港から入国する外国人は年々増加し、19年は毎月約70万人の外国人が入国していた(図表2-6)。しかし20年2月には、約23万人に減少し、4月から7月は毎月1,000人未満にまで激減するなど、大阪のインバウンド需要は壊滅状態となった²²。

図表 2-6 関西国際空港からの入国外国人数の推移

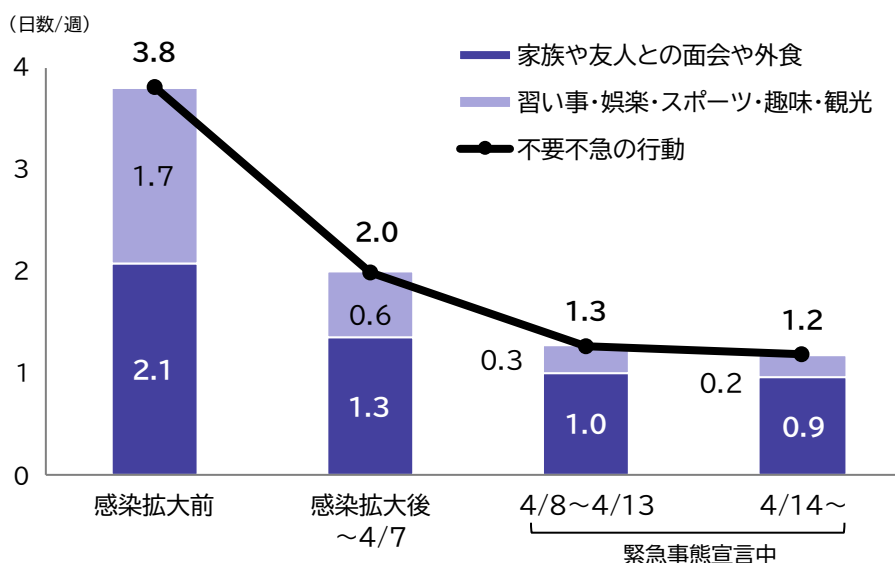


(出所) 法務省入国管理局「出入国管理統計」2020年11月確報。

²² 法務省入国管理局「出入国管理統計」より。

さらに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ようになると、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）」²³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（図表2-7）。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²⁴。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。

図表 2-7 府民の不要不急の行動日数



(出所) 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>」。

こうした外国人旅行者の減少や住民の行動変容は、個人消費に多大な負の影響を及ぼした。特に旅行者の影響を受けやすい宿泊業では、19年は70%以上で推移していた客室稼働率が、20年に入り急降下し、5月には9.3%にまで落ち込んだ（図表2-8）。その後、Go Toトラベル事業などの需要喚起策もあり、11月には約4割まで持ち直すが、依然として厳しい状況が続いている。

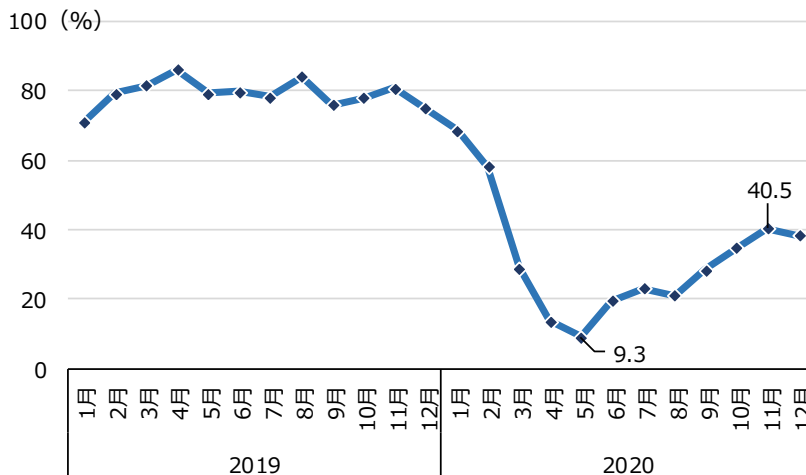
また百貨店では、販売額が20年4月に77.3%減（前年同月比）と大きく落ち込み、その後、6月に回復の兆しがみられたものの、免税売上は戻らず、今も前年並みには回復していない（図表2-9）。一方で、主に生活必需品を扱うスーパーでは顕著な影響はみられなかった。また家電大型専門店では、2~4月の販売額は前年を下回る動きであったが、6~7月などは自粛の反動や、感染対策やテレワークなどにより生じた新たな需要などもあり、前年を上回っていた²⁵。このように生活に密接した小売業では、COVID-19の影響も少ないが、観光や娯楽などの分野は強く影響を受けている。

²³ 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）。

²⁴ 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。

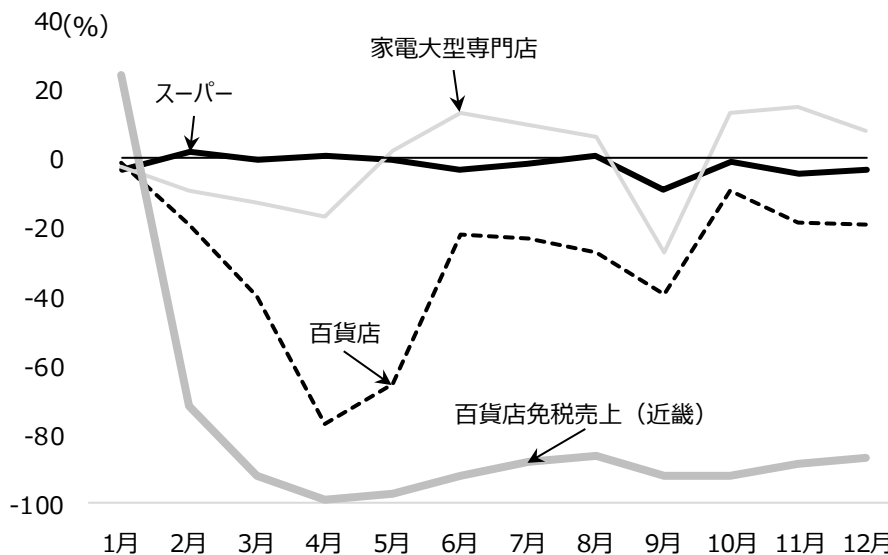
²⁵ 9月の落ち込みは、2019年9月に消費税増税前の駆け込み需要が生じたこととの反動と考えられる。

図表 2-8 大阪の客室稼働率



(出所) 観光庁『宿泊旅行統計調査』令和 2 年 12 月分(第 1 次速報値)。

図表 2-9 2020 年の大阪の小売業販売額と近畿の百貨店免税売上の推移(前年同月比)



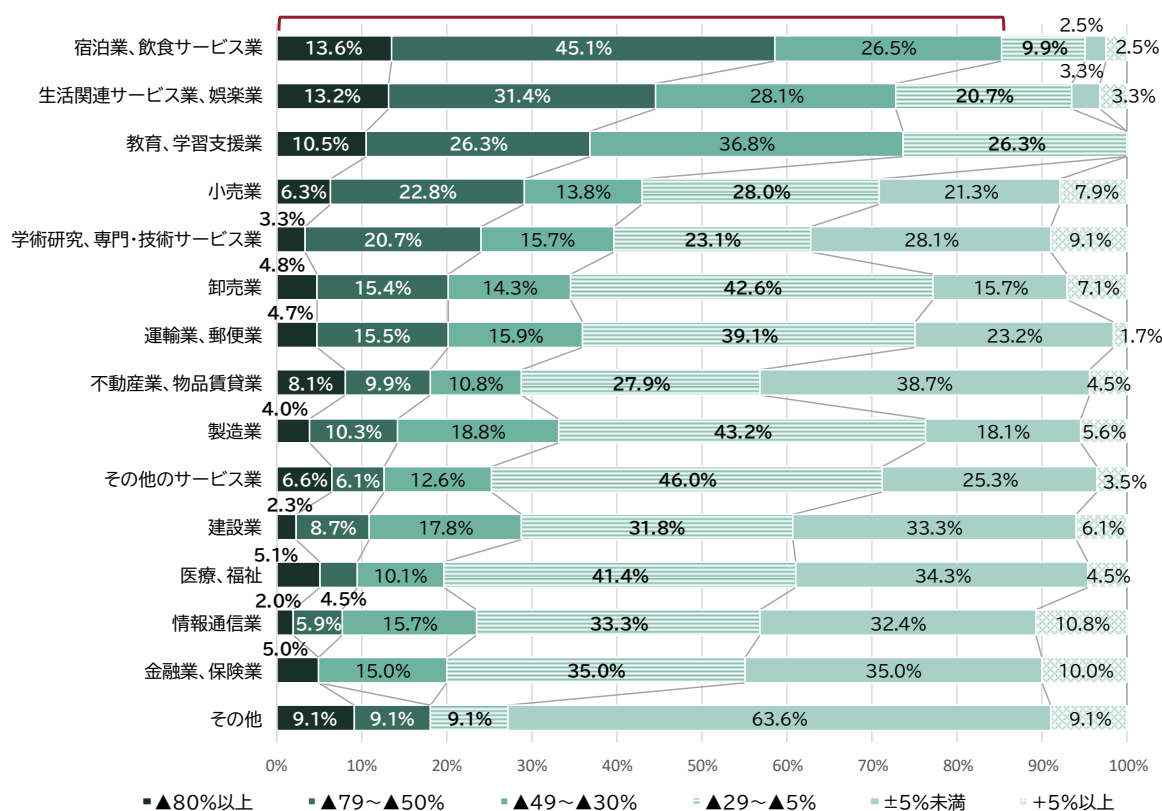
(出所) 経済産業省「商業動態統計」2020 年 12 月速報、日本銀行大阪支店「百貨店免税売上(関西地域)」2020 年 12 月分。

事業者調査の結果から、府内事業者のなかでも BtoC への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%以上減少した事業者の割合をみると、「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(図表 2-10)。一方で「情報通信業」などでは 30%以上の売上高減少となった事業者は 2 割程度に留まっている。この結果から、業種により影響が大きく異なることが分かる。

ただし、COVID-19 の影響は、業種だけで判断することも難しい。事業者調査では、各事業者が主に

属する市場別²⁶でも分析しており、同様に売上が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(図表 2-11)。このとき「イベント、冠婚葬祭」市場に属する事業者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(図表 2-12)。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、各事業者が属する市場により影響が異なっていることがわかる。

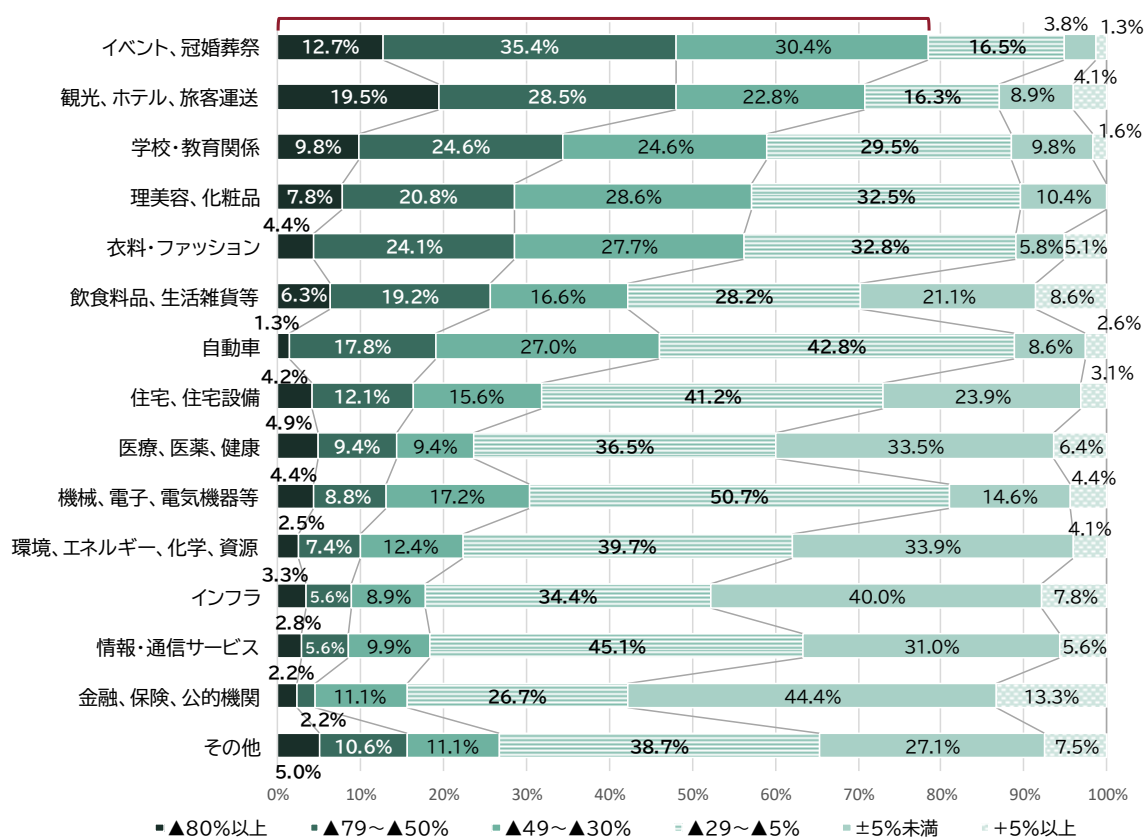
図表 2-10 売上高(2020年2月~7月)の前年同期比【業種別】



(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>」。

²⁶ 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。

図表 2-11 売上高(2020年2月~7月)の前年同期比【市場別】



(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>」。

図表 2-12 市場の業種構成(「イベント、冠婚葬祭」、「観光、ホテル、旅客運送」のみ)

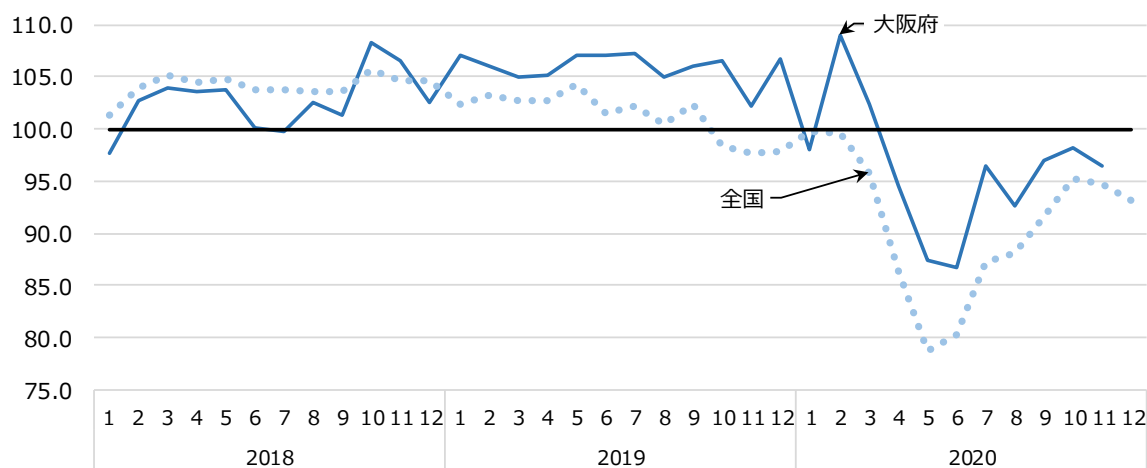
	観光、レジャー、ホテル、 旅客運送(鉄道、船舶、タクシー等)	イベント(エンターテインメント、スポーツ、商業展示会等)、 冠婚葬祭
建設業	6.4%	0.0%
製造業	9.6%	10.1%
情報通信業	0.8%	2.5%
運輸業、郵便業	28.0%	0.0%
卸売業	9.6%	7.6%
金融業、保険業	0.0%	0.0%
不動産業、物品賃貸業	2.4%	5.1%
小売業	3.2%	7.6%
宿泊業、飲食サービス業	17.6%	6.3%
教育、学習支援業	0.0%	1.3%
医療、福祉	0.0%	0.0%
学術研究、専門・技術サービス業	1.6%	15.2%
生活関連サービス業、娯楽業	13.6%	29.1%
その他のサービス業	7.2%	12.7%
その他	0.0%	2.5%
社数	125	80

(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>」。

4 BtoB 関連事業者の状況

図表 2-5 でみたとおり、COVID-19 の影響は BtoB 関連に比べ、BtoC 関連の方が顕著であった。とはいえ全体では約 7 割の事業者が昨年よりも売上高（2 月～7 月期）が低下するという未曾有の事態に直面していることも事実である。BtoC との相違点は、影響が強まる時期にもある。大阪の鉱工業指数は、20 年 4 月から下降し、6 月を底に大きく落ち込んだ（図表 2-13）。図表 2-9 の百貨店と比べると、ボトムとなる時期が遅れていることがよくわかる。府内の中小製造業の経営者は、「4 月ごろから自動車関連の受注が止まり、5 月にはほとんどなくなった。その後、7 月には自動車は回復するが、半導体など他の分野で受注が減少するようになった」と、当時の様子を語っている。市場により最も影響が強まる時期は異なるが、BtoB においても COVID-19 による負の影響が生じていたことがわかる。事実、鉱工業指数は、6 月のボトム以降も基準値を下回る弱い動きとなっている。

図表 2-13 大阪の鉱工業指数（生産、2015 年=100、季節調整済）



（出所）大阪府統計課「大阪府工業指数」、経済産業省「鉱工業指数」。

※大阪府は製造工業指数。大阪府の 2020 年 11 月、全国の 2020 年 12 月の値は速報値。

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も大きな混乱を生じさせている。20 年 2 月の近畿圏の輸入額は前年同月比で▲17.5%と減少し、その後も前年を下回り続けている（図表 2-14）。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 月に前年同月比で▲55.6%と大きく落ち込み、日本国内では必要な物品が調達できず、生産や建設が中断するなどの影響が出ていた²⁷。しかしその後、欧米で感染が拡大すると、5 月の輸入額は、前年同月比で米国は▲20.1%、EU は▲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 月は前年を上回るまで回復した。

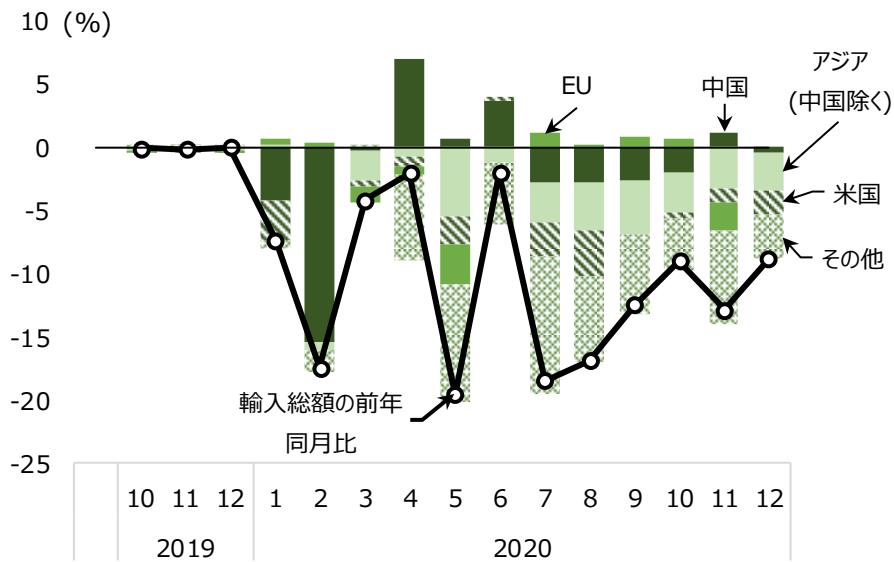
輸出では、1 月に中国向けが前年を大きく下回ったが、その後は各国・地域に広がり、5 月の輸出額は前年同月比で▲17.0%と影響が強まった（図表 2-15）。それ以降は、徐々に回復に向かい、10 月には前年同月比でプラスに転じたものの 11 月には再びマイナスになるなど、不安定な状況が続いている。国・地域別では、米国や EU 向けの回復が遅れるなか、中国向けは 6 月以降、前年を上回る水準で推移して

²⁷ 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報道が相次いだ。

いる。

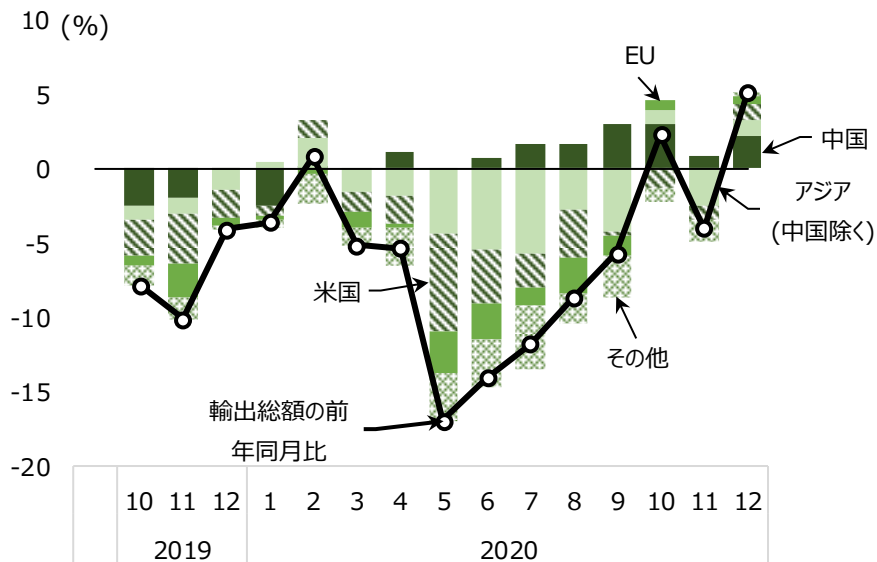
このように輸入、輸出ともに COVID-19 の影響が強く現れており、国・地域別では、中国が最も早く影響が出ていた。そのため 2 月ごろは、中国をサプライチェーンから外す動きが進むのではという見方が強まった。しかしその後の情勢では、むしろ中国経済の強靱性が見せつけられ、サプライチェーンにおいて重視すべきとの見解もみられるようになった。

図表 2-14 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」。

図表 2-15 近畿圏の国・地域別輸出額の対前年同月増加率、及び寄与度の推移

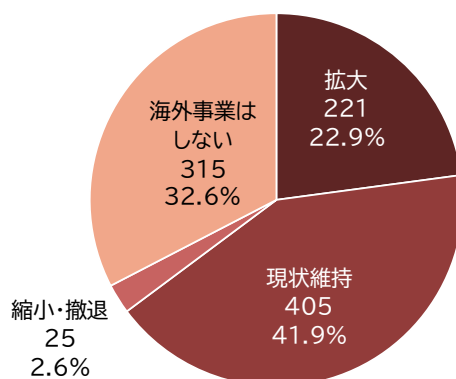


(出所) 大阪税関「貿易統計」。

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が、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²⁸。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²⁹もある。今回の経験により日本企業は、サプライチェーンの強靱化における新たな宿題が課せられたといえよう。

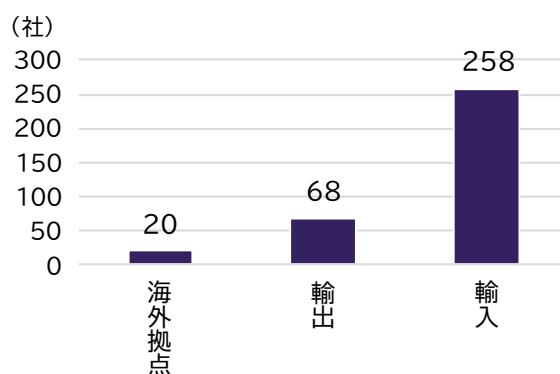
事業者調査によると、海外事業（海外拠点・輸出・輸入）に取り組む府内事業者の約 3 分の 1 が、今後は「海外事業をしない（32.6%）」と回答しており、またその回答事業者が実施する海外事業の大多数は輸入であった（図表 2-16、図表 2-17）。海外事業を取りやめる理由は不明であるが、COVID-19 の影響等により輸入が困難となったという受動的なケースや、今回の経験からリスクヘッジのために国内調達にシフトするといった能動的なケースなどがあると考えられる。このほか、マスクや衛生用品などの国民の健康に関連する製品の安定確保のため、かつて海外に移管された生産を国内に戻す動きなどもみられる³⁰。

図表 2-16 海外事業（海外拠点・輸出・輸入）実施事業者の今後の海外事業の方向性（単位：社）



（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>」。

図表 2-17 「海外展開しない」と回答した事業者の現在の海外事業内容



（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>」。

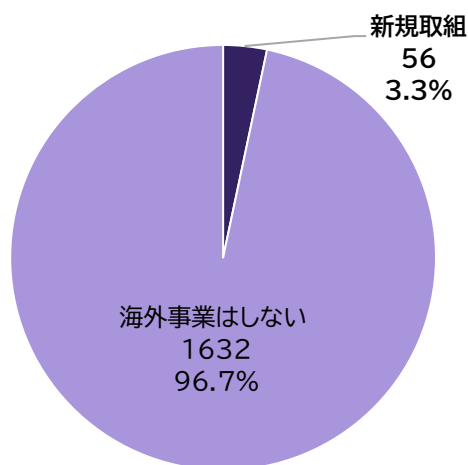
²⁸ 東日本大震災後に日本企業が取組んだサプライチェーンの分散化（生産拠点や調達先の複数化）や複線化（緊急時の代替生産機能の確保）については、経済産業省「2011年版ものづくり白書」第2章に事例を含めた解説がある。

²⁹ 財務総合政策研究所[2020]p2。

³⁰ 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。

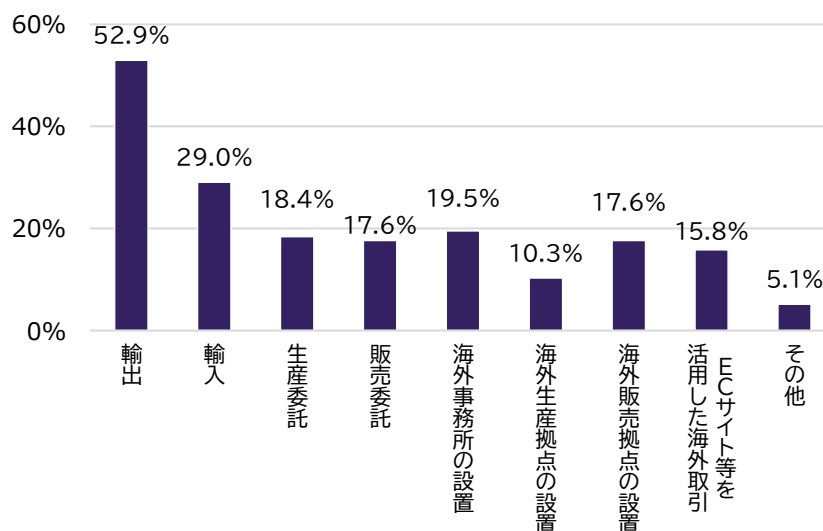
一方で、海外事業に取り組む府内事業者のうち 2 割強は、「海外事業を拡大する(22.9%)」と回答していた。さらに、これまで海外事業を実施したことがない事業者の 3.3%が、新たに海外事業を志向していることがわかった(図表 2-18)。こうした海外事業の拡大や新規取組に意欲的な事業者が目指す事業で最も多いのは「輸出(52.9%)」であり、対象とする国・地域は「ベトナム(48.7%)」、「中国(45.2%)」、「タイ(32.6%)」とアジアが上位を占めていた(図表 2-19、図表 2-20)。COVID-19 以前から日本事業者では、人件費高騰や環境規制、米中摩擦などの理由から、生産機能等を中国から 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、中国が経済活動を再開したことが、中国の強靱性を際立たせ、再評価に繋がる結果となっている。こうした背景もあり、府内事業者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事業者も多いと考えられる。

図表 2-18 海外事業未実施事業者の今後の海外事業の方向性(単位:社)



(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>」。

図表 2-19 今後、海外事業を新規取組み・拡大する事業者の事業内容



(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>」。

図表 2-20 今後、海外事業を新規取組み・拡大する国・地域

	(社数)	(%)
ベトナム	112	48.7%
中国	104	45.2%
タイ	75	32.6%
北米	70	30.4%
欧州	68	29.6%
台湾	64	27.8%
インドネシア	45	19.6%
インド	37	16.1%
韓国	36	15.7%
シンガポール	32	13.9%
マレーシア	26	11.3%
フィリピン	26	11.3%
ミャンマー	25	10.9%
香港	25	10.9%
カンボジア	15	6.5%
その他アジア	15	6.5%
ラオス	7	3.0%
その他	22	9.6%

(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>」。

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った。今後、COVID-19 の影響により、府内事業者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 での事業展開は伸びていくとみられる。

このほか府内事業者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。その中小製造事業者は、樹脂製品など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る。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。」とのことであった。グローバル・サプライチェーンが混乱をきたすなか、海外に事業所を有する事業者では、現地からの調達が滞り、または現地との人の移動ができないなど、事業に影響が出た事業者も少なくないであろう。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、日本本社とは切り離れた独立した事業展開が可能となるため、事例事業者のように、リスクヘッジの機能が果たされるケースもある。

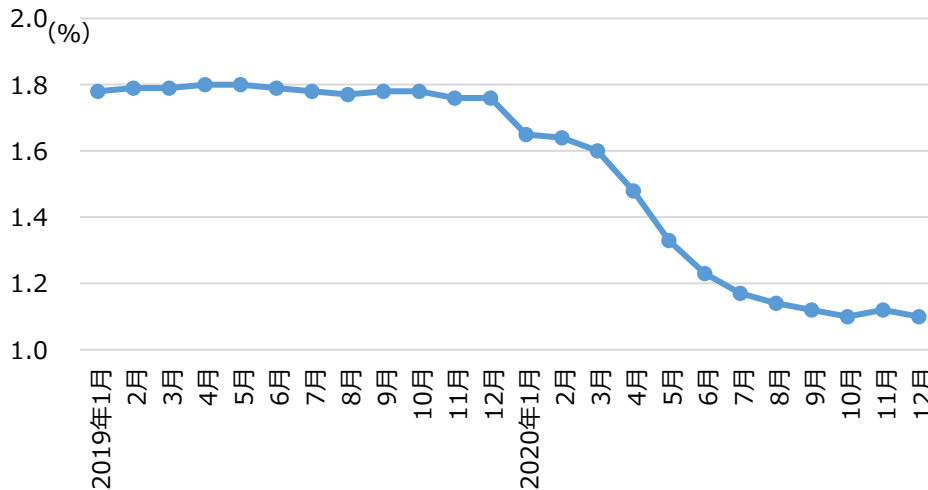
5 雇用の状況

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 ヶ月連続で低下し、10 月には 1.10 倍となった(図表 2-21)。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。また事業者調査からは、府内事業者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³¹。COVID-19 の出口がみえず、不確実性が高い状況において、府

³¹ 企業調査では、府内企業の採用活動のピークは、例年で、従業者数 301 人以上の企業では 6 月まで、21~50 人の

内事業者の採用の動きが鈍くなっているとみられる。また厚生労働省は、全国で 20 年 3 月大学等卒業予定者の内定取消が増加しているとの情報を発表しており、労働市場は厳しい様相を呈していた³²。

図表 2-21 大阪の有効求人倍率



(出所) 厚生労働省「一般職業紹介状況」令和 2 年 12 月。

府内事業者が採用に消極的になるなか、大阪では失業者が増加している。20 年 7-9 月期の大阪の完全失業率は、3.9%と前年同期に比べ 1.0pt 増(約 4.9 万人増)となった(図表 2-22)。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とから、非正規雇用が失業率を押し上げているとみられる。また事業者調査の結果から、府内事業者の 20 年 1 月~7 月における従業員増加 DI³³をみると、「正規」雇用は▲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(図表 2-23)。特に BtoC 関連の事業者で、パート・アルバイトは、▲17.1 と大幅に減少している。この結果から、COVID-19 により休業や事業縮小を余儀なくされた事業者が多い BtoC 関連では、20 年 7 月までに非正規雇用を中心に雇用調整をしていた様子がかがえる。

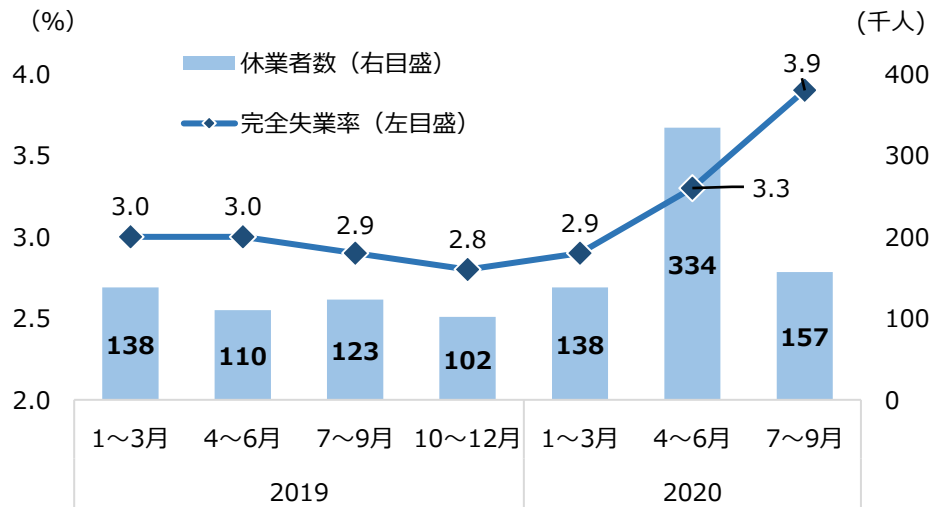
一方で、大阪の休業者は、20 年 4-6 月期に 33.4 万人と昨年よりも 22 万以上増加したが、同 7-9 月期には、15.7 万人にまで減少していることから、需要回復等により一定数が仕事に戻っていたとみられる。

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。

³² 厚生労働省の報道発表(2020 年 4 月 10 日)によると、20 年卒の内定取り消し増加を受け、全国 56カ所のハローワークに「新卒者内定取消等特別相談窓口」を設置している。

³³ 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。

図表 2-22 大阪の完全失業率と休業者数



(出所) 大阪府統計課「大阪の就業状況」。

図表 2-23 2020年1月~7月の従業者数増加DI値

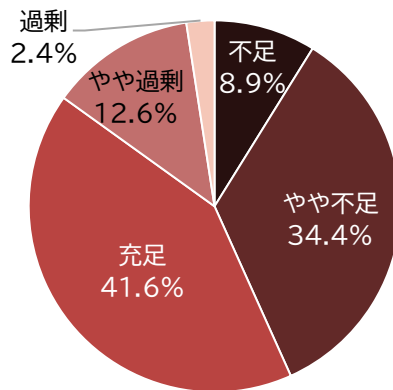
	正規	非正規 (契約・嘱託社員等)	非正規 (パート・アルバイト)
全体	-0.7	-7.3	-10.4
300人以上	14.6	-5.7	-11.3
51~300人	4.5	-7.5	-10.4
21~50人	-5.5	-6.0	-8.2
20人以下	-8.6	-10.7	-13.8
BtoB	2.7	-4.3	-5.6
BtoC	-9.0	-9.3	-17.1

(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>」。

COVID-19により府内の幅広い業種の事業者が、業績を悪化させていたが、それでもなお府内事業者の多くが人材不足の状況であった。事業者調査の結果では、府内事業者の43.3%が人材不足と感じており、逆に人材過剰である事業者は15.0%にとどまっている(図表2-24)。なお、人材不足感DI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関連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(図表2-25)。

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の影響下で府内事業者の雇用者数は減少するものの、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いられる府内事業者では、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。

図表 2-24 人材不足感



(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>」。

図表 2-25 業種別の人材不足感(DI 値)

医療、福祉	63.3
建設業	61.9
その他のサービス業	58.7
教育、学習支援業	44.4
情報通信業	41.7
小売業	38.7
学術研究、専門・技術サービス業	30.6
運輸業、郵便業	28.6
金融業、保険業	21.1
不動産業、物品賃貸業	19.4
卸売業	12.6
生活関連サービス業、娯楽業	10.1
宿泊業、飲食サービス業	9.5
製造業	8.0
その他	25.0

(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>」。

※人材不足感 DI=「人材不足と回答した企業の割合-「人材過剰と回答した企業の割合」。

こうした状況下でも、府内に立地するある中小ホテルでは、雇用は維持してきたという。そのホテルでは、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。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トラベル事業がスタートし、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も、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、こうした事業者であっても 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 は府内事業者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事業者では、プラスの影響も現れていたことがわかる。

6 事業継続の状況

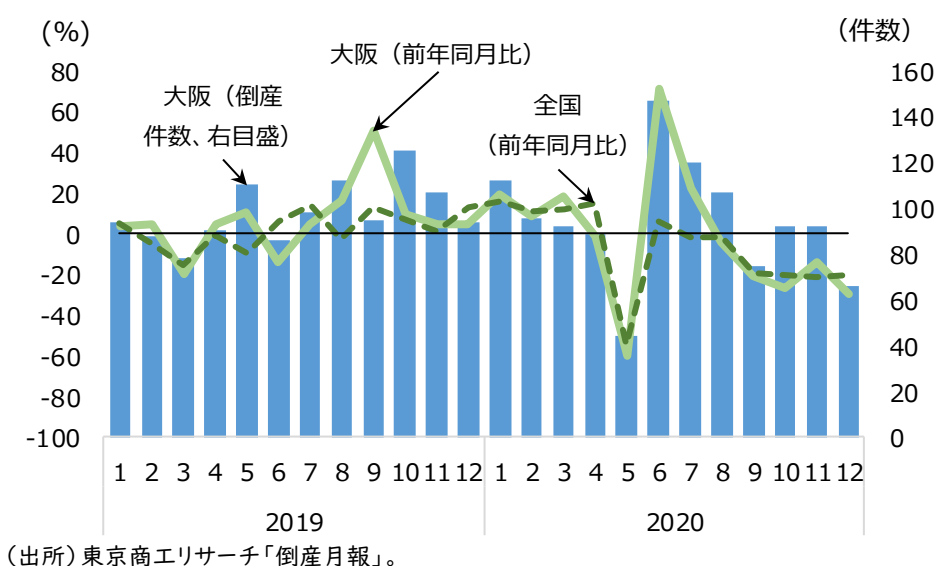
ここまで COVID-19 の影響により、府内事業者の経営が相当悪化していることが明らかとなった。この影響は事業者の事業継続にどのように影響していたのであろうか。府内事業者の倒産件数を網羅した統計はないが、民間調査によると、昨年に比べ、必ずしも増えてはいないことがわかる(図表 2-26)。詳しくみると、20 年 5 月に前年を大きく下回るが、これは緊急事態宣言のなか、感染防止のため裁判所等が、窓口などの業務を縮小したことの要因が大きいとみられている。そのため 6 月は、反動により倒産件数は前年を大幅に上回った。全体をならしてみると、20 年 11 月までの大阪における事業者の倒産件数は昨年度と比較しても、やや下回る水準となった。ただ、別の民間調査によると、COVID-19 の影響を受けた倒産は増加しており、21 年 1 月に全国で 924 件まで増加している(株式会社帝国データバンク[2020a])。このうち大阪は 83 件と東京に次いで 2 番目に多い。全国の業種別では飲食店が 146 件と最も多く、これにホテル・旅館、建設・工事業、アパレル小売店が続いており、これらの業種では深刻な状況が続いているとみられる。

一方、20 年の休廃業・解散企業³⁴の数は、調査会社によって数字が若干異なる。帝国データバンクでは、前年より 6.0%減少し、3,649 件であるが、東京商工リサーチでは 40.3%増加し 3,522 件となっている(株式会社帝国データバンク[2020b]、東京商工リサーチ[2020])。

これらのデータをみる限り、府内事業者の倒産は、一部の業種では増加がみられるが、全体としては抑制されており、休廃業・解散は抑制されている可能性もあるが、増加している可能性も否定できない状況にあると考えられる。

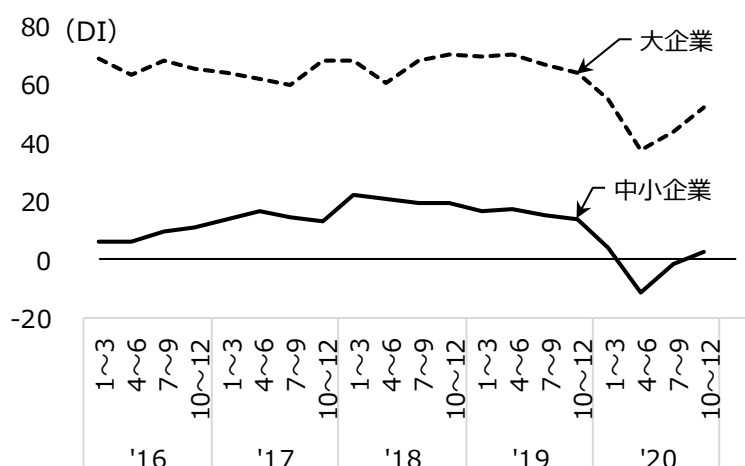
³⁴ 株式会社帝国データバンクの定義は、「休廃業・解散企業とは、倒産(法的整理)によるものを除き、特段の手続きによらず企業活動が停止した状態の確認(休廃業)、もしくは商業登記等で解散(但し「みなし解散」を除く)を確認した企業の総称」であり、東京商工リサーチの定義は、「休廃業は、資産が負債を上回る資産調査状態での事業停止で倒産を集計しない。解散は、事業継続を断念する点では倒産と同じだが、資産に余力を残して清算手続きをとるケースがあり解散決議の段階では倒産に集計しない」とある。

図表 2-26 府内事業者の倒産件数の推移



続いて、倒産等の直接的な要因となりやすい資金繰りの状況についても確認しておきたい。府内事業者の資金繰りDIは、20年に入り、次第に悪化し、特に中小企業では4-6月期にマイナスとなった(図表2-27)。しかし、その後は回復に向かい、10-12月期は中小企業においてもプラスに転じた。前節で紹介した中小ホテルのように、長期休業を余儀なくされるなど、多大な影響を受けながらも、既存の余剰資金と金融支援により、資金的には余力を有する事業者も存在する。しかしCOVID-19の影響が長期化しており、20年末からの第3波に対し、2度目の緊急事態宣言発出という事態に陥ったことで、府内経済はさらに厳しい状況に置かれている。そのため、ここまで事業継続してきた事業者のなかにも、資金等の企業体力が底を突きかけている事業者がいることは否めない。現在までのところは、倒産件数に顕著な増加はみられないが、このデータを以って、COVID-19による影響を判断することは早計といえよう。

図表 2-27 府内事業者の資金繰りDIの推移

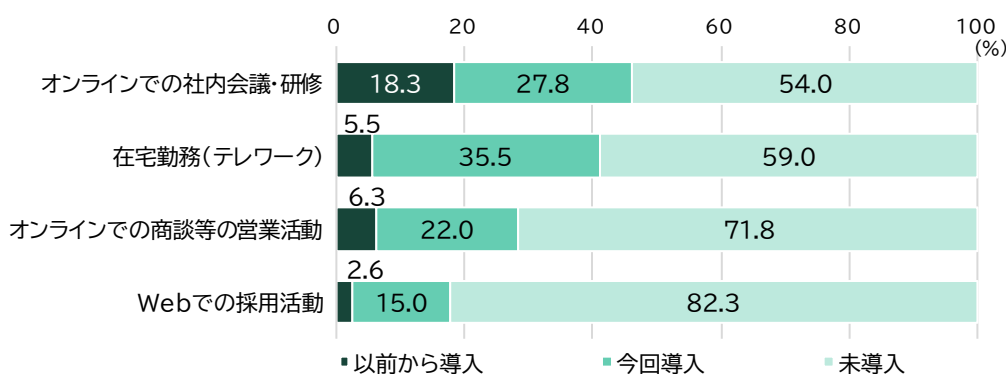


※資金繰りDI(「順調の割合」-「窮屈の割合」)。

7 COVID-19 下で進展した ICT 活用

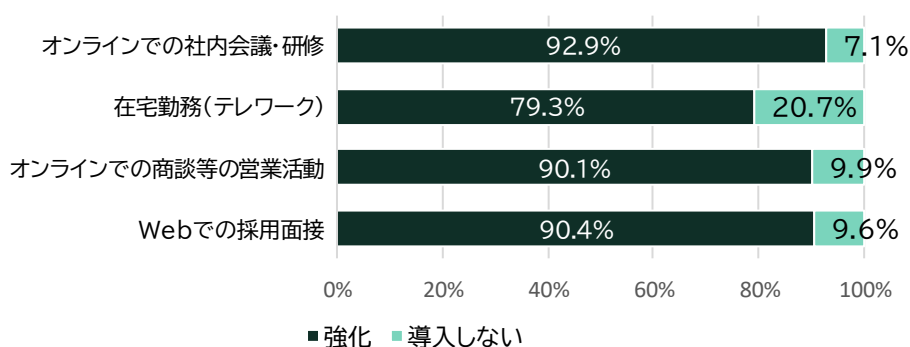
前節の中小ホテルの事例では、COVID-19 が必ずしもマイナスの影響のみを及ぼすとは限らないことがわかった。同様に事業者調査では、府内事業者が COVID-19 との「共生」を模索するなかで ICT (Information and Communication Technology) 活用を進展させていることが確認できた。調査では、府内事業者における在宅勤務(テレワーク)やオンラインでの社内会議や商談など、事業ごとの ICT の活用状況を、COVID-19 の「以前から導入」、「今回導入」、「未導入」の 3 区分で確認している。その結果、「在宅勤務(テレワーク)」は、「以前から導入(5.5%)」に対し、「今回導入(35.5%)」となり、活用事業者は約 7.5 倍に増加していた(図表 2-28)。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 での採用活動」は 6.8 倍と、それぞれ活用事業者は飛躍的に増加している。加えて、COVID-19 の中で「今回導入」した事業者に、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事業者は、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(図表 2-29)。このように COVID-19 は、府内事業者における ICT 活用の促進や定着の契機となっていた。

図表 2-28 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>」。

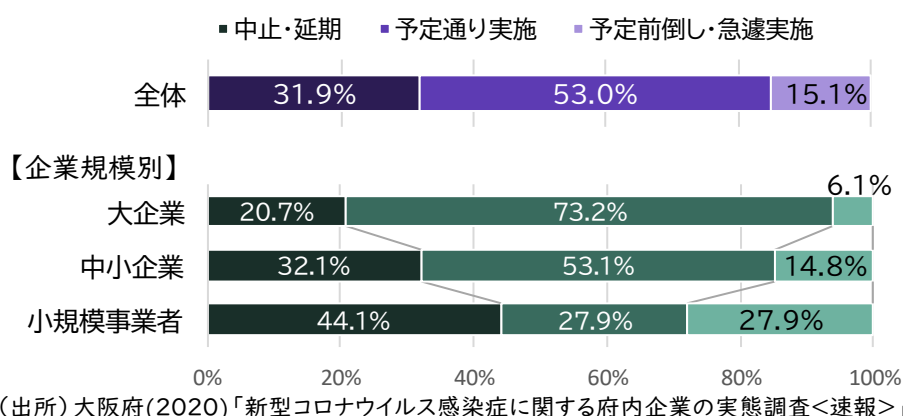
図表 2-29 今回初めて活用した事業者の今後の意向



(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>」。

このほか事業者調査では、COVID-19の影響下における「新事業・新市場参入」の取組み状況を確認している。その結果、全事業者のうち約3割が「中止・延期(31.9%)」と回答していた(図表2-30)。これを企業規模別にみると、大企業では4分の1強のところ、中小企業では3割超、小規模事業者では4割超と小規模ほどその割合が高くなっていた。しかし「新事業・新市場参入」を「予定前倒し・急遽実施」と回答した割合をみると、大企業が6.1%に留まるどころ、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傾向がみられた。つまり事業者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、前倒し又は急遽取り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、小回りが利くという利点を活かし、柔軟に事業を展開していた様子うかがえる。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り組み、それを後のGo Toトラベル事業での成果に繋げていた。また別の府内事業者の経営者へのインタビューでは、「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。」との意見を聞くことができた。COVID-19は府内事業者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、努力を惜しまない事業者にとっては、事業変革の機会にもなっていることがわかる。

図表 2-30 新事業・新市場参入の取組み状況



8 各期(A~D期)の経済状況

ここまでCOVID-19による大阪経済や府内事業者への影響を販売先別や雇用面などの項目ごとに考察してきた。ここでは、改めてこれらの状況を、第1章で提示したCOVID-19の感染拡大状況や大阪府の要請の特徴に基づく4期間(図表1-1、図表1-2参照)に分けて、みていきたい。

まずA期(第1波後期、4月7日~5月15日)は、緊急事態宣言が発令され、人や事業者の活動が一斉に抑制されたため、大阪経済は急速に冷え込んだ。その落ち込みは、かつてのリーマン・ショックなどの経済危機を上回り、我々が経験したことがないほどのものであった。売上高が昨年よりも減少した府内事業者は、7割以上にのぼり、特に小規模な事業者でその影響が色濃く出ていた。市場から人が消えたことで個人消費者を対象とする小売業やサービス業の業績悪化が特に目立った。但し、BtoCのみならず、BtoBにおいてもサプライチェーンが断絶し、輸出入が滞るなどの弊害が生じており、COVID-19の影響は、事業内容を問わず広範囲に及んでいた。雇用面では、非正規雇用職員、特にパート・アルバイト

で従業者数が減少し、また20年3月大学等卒業予定者の内定取消の増加などがみられた。一方、府内事業者では、COVID-19を契機として、テレワークやオンライン営業など、事業におけるICT活用が進展した。感染防止への取組みでもあったとみられるが、今回、ICT活用に取り組んだ事業者のほとんどが継続活用する意欲を示しており、府内では活用が定着していくものとみられる。

B期(夙期～第2波前期、5月16日～7月31日)は、緊急事態宣言が解除されたことで、人や事業者の活動が再開され、消費面を中心に経済は回復へと向かった。しかし、インバウンド需要は戻っておらず、引き続き壊滅状態にあったため、百貨店においても販売額は前年を下回り続けるなど、完全な回復には程遠い状況であった。一方、BtoBでは、米国やEUで感染が拡大したため、輸出入が低迷するなど負の影響が強まった。雇用面では、COVID-19の脅威を完全に脱したわけではなく、不確実性が高い状況が続いていたこともあり、府内事業者では採用活動を遅らせるなどの動きもみられた。また大阪の完全失業率が上昇するなど、労働市場は停滞の様相を強めていた。

続く、C期(第2波後期～第3波前期、8月1日～11月20日)では、第2波の感染拡大に直面したが、その後は、消費を中心に経済は回復へと向かっていた。政府によるGo Toトラベル事業などの需要喚起策が展開されたこともあり、5月に10%を切っていた宿泊業の客室稼働率は、10月に35%程度まで戻っていた。ただこの水準は、まだ昨年の半分ほどであり、十分な回復とは言えない状況であった。また輸出入も回復に向かうも、依然として前年を下回る水準で推移するなど、弱い動きとなっていた。雇用面では、大阪の有効求人倍率と完全失業率がともに悪化の一途を辿っていた。

最後にD期(第3波渦中、11月21日以降)では、第3波により、これまでを上回るスピードで感染が拡大し、21年1月には感染拡大を抑え込むべく、大阪で2回目となる緊急事態宣言が発出された。現状では、経済状況を見極めるための統計資料などの客観データが不足しているが、再び人や事業者の活動が強く抑制されることになり、経済の悪化が懸念される状況にある。府内事業者の倒産件数は、飲食店やホテル・旅館などで増加しており深刻な状況にあるが、全体としては今のところ抑制されているとみられる。しかし、COVID-19による負の影響がさらに長引くことにより、状況はさらに深刻さを増していくと考えられる。

第3章 大阪府の経済政策

1 大阪府の経済政策に係る主な施策

大阪府は、A～Dの各期の感染状況や経済への影響を受けて、多様な事業を実施した。本報告書では、これらの経済政策を「資金支援・事業継続支援」、「事業促進・需要喚起」、「雇用対策」の3つに区分して整理した(図表3-1)。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の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3節参照)飲食店やイベント主催者等への支援を中心に行った。B期では、事業者への資金支援を拡大し、感染拡大防止策を図りつつも、宿泊関連や商店街の需要喚起を行った。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・事業促進策を進めるとともに、悪化する雇用情勢(第2章第5節参照)に対応するため、COVID-19の影響に特化した雇用対策を打ち出した。D期でも、資金支援や需要喚起、雇用対策を引き続き行っていたが、感染拡大が続いたため、飲食関連や宿泊関連の需要喚起策は休止・停止措置をとり、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垣間みえた。

図表 3-1 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 凧期～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	⑲北区・中央区協力金 ⑳大阪市協力金 ㉑大阪府協力金
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	⑬高機能換気設備等の導入支援事業	⑯少人数利用・飲食店応援キャンペーン事業	
	宿泊関連		⑩「大阪の人・関西の人いらっしやい!」	㉒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・おおさかプロモーション事業 ㉓OSAKA元気スポーツ	
	その他		⑫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		⑰OSAKA求職者支援コンソーシアム ⑱大阪府雇用促進支援金 ㉔テレワークサポートデスク	
その他	感染防止・拡大防止促進		⑦大阪コロナ追跡システム ⑭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)、⑳令和2年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)、㉑大阪府営業時間短縮協力金

2 資金支援・事業継続支援策

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る。A 期では、公表と制度設計が前後するなど混乱の中で施策を実行した様子が、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」（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³⁵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を示した³⁶。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を発表した。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、他市町村の協議は始まっていなかった³⁷。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」を設置したが、その段階でも市町村との協議はまともにおらず³⁸、募集要項が公表され申請の受付を開始したのは、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³⁹。

このような経緯で実施し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、事業者の業況の厳しさに対し必ずしも十分な金額とはいえないため、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を 4 月 22 日の会見で発表し、5 月 1 日に受付を開始した。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

³⁵ 2021 年 1 月 22 日に国会に提出された「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律案」の新設条項である、第 63 条の 2 第 1 項には、感染拡大防止に関する措置で影響を受けた事業者に対し、国及び地方公共団体が、必要な財政上の措置等を効果的に講ずる旨が記されている。

³⁶ 2021 年 4 月 30 日に成立した政府の令和 2 年度第 1 次補正予算では、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」が設立された。これにより、都道府県は、営業時間短縮要請やそれに伴う協力金等の支払に、本交付金を一部充当することができるようになった（「内閣府地方創生推進事務局」（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/index.html>）2021.1.29）。

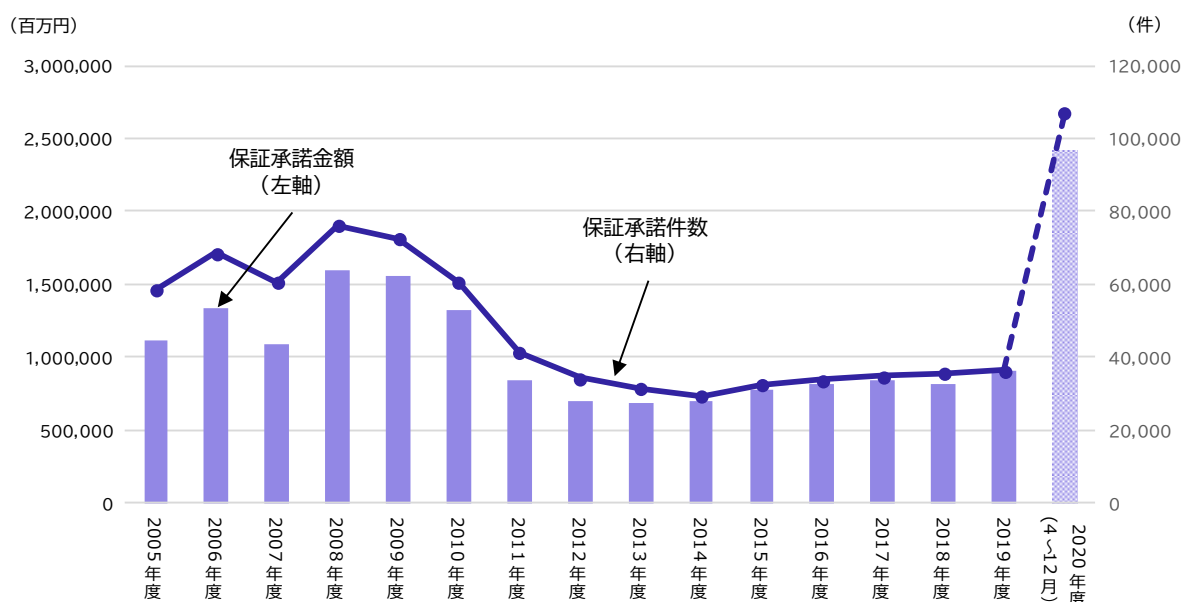
³⁷ 知事は、4 月 15 日の記者会見で「大阪市以外の市町村の皆さんにも、これから協議のお願いを開始するという状況です。」と話している。

³⁸ 4 月 22 日の記者会見で「それ（大阪市）以外の市町村についても今お願いをしているところですけども、皆さん、大きな方向性としてはこれは必要だというふうに言っていたらいい」と発言している（括弧内筆者）。また、同日の記者会見での毎日新聞石川記者からの「住民からすると、自分の住む市町村がこの府の事業に乗っかるかどうかというところは一番気にされていると思うんですが、市町村に対しては、これ、いつまでに返答をしてもらおうとかという、何か期限は決まっているんでしょうか。」という質問に対し、知事は、「ええ。数日中にその最終方向性を皆さんに発表できるようにしたいというところで今、市町村と調整をしています。」と回答している。

³⁹ 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。

万円、2 回目の緊急事態宣言発出後である 1 月 29 日には 6,000 万円へと、拡充した。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⁴⁰。なお、大阪信用保証協会の保証承諾金額をみると、令和 2 年度の 9 カ月（4 月～12 月）で 2 兆 4,189 億円となり、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（図表 3-2）。このように、融資制度は COVID-19 の影響を受けた多くの府内事業者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、府内事業者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。

図表 3-2 大阪信用保証協会の保証承諾金額・件数の推移



(出所) 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』より筆者作成。

⁴⁰ 「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症関連融資』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。 (坂上議員)」。「新型コロナウイルス感染症関連融資は、『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。

また、休業要請支援金は、緊急事態措置下で休業の要請に協力し、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月末時点で支給事務は終了しており、支払件数は約4万7,400件）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がいることも否めなかった。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が、D期以降の給付額の設定は、事業者単位ではなく1店舗あたりとした。

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」⁴¹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 事業促進・需要喚起策

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⁴²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⁴³。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を多用している。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⁴⁴。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した、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⁴⁵。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」の補助金募集を開始し

⁴¹ 「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。

⁴² 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。

⁴³ 「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/jigyochosei/deli-jigyosya/index.html>）2020.11.30。

⁴⁴ 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。

⁴⁵ 「キャッシュレス・ポイント還元事業」（<https://cashless.go.jp/>）2020.11.30。

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⁴⁶である。こ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。なお、大阪では、3月初旬にライブハウスで初めてクラスターが発生したという経緯がある。

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を展開した。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⁴⁷。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⁴⁸の運用を6月19日から開始した。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した。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3節参照)は、11月には約4割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事業も展開した。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)」に上乗せする形で、大阪府の「高機能換気設備等の導入支援事業」を開始した⁴⁹。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」を開始した。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けども、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は他の商店街への取組みの普及を狙うものであった⁵⁰。

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向けの施策を多く展開したが、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

⁴⁶ 「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/bunka/shienhojyokin/index.html>) 2020.11.30。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 「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。

⁴⁹ 「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。

⁵⁰ 「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。

ス感染症対策ものづくり企業支援事業」を開始した⁵¹。

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的として「Go To Eat キャンペーン」⁵²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」を開始した。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 円分のポイントを付与するものであった。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 円分のポイントを 11 月 15 日まで追加付与（合計 4,000 円分）した⁵³。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⁵⁴。

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を実施するなど、宿泊業の感染対策支援も開始した⁵⁵。

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を展開した。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、12 月 3 日の医療緊急事態宣言の後、12 月 5 日に予定していた「OSAKA 元気スポーツ」⁵⁶によるスポーツイベントの開催を中止した。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をとった。その後も停止措置を続けていたが、「大阪の人・関西の人いらっしやい！」キャンペーンは、1 月 31 日で事業を終了した。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。

4 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

⁵¹ 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。

⁵² 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)。

⁵³ 「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/jigyochousei/insyokuten-torikumi/index.html>) 2020.11.30。

⁵⁴ 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）が無料のプランを用意していた。（出所）は同上。

⁵⁵ 「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。

⁵⁶ 「OSAKA 元気スポーツ」(<https://site.convention.co.jp/osaka-genki-sports/>) 2020.12.10。

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、府の突発的な人材の需要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 時には募集を休止するなど、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、雇用対策の必要性をより一層重視することとなった。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、事業者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」を開始した。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⁵⁷。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、21 年 1 月 15 日時点で、76,313 件の求人情報を掲載している⁵⁸。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 5 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っている⁵⁹。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、有給という形をとっている。

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⁶⁰が、テレワークの導入促進（第 2 章第 7 節参照）を受け、事業者・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」⁶¹を開設した。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。

⁵⁷ 「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。

⁵⁸ 「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_tokusei/index.html）2021.1.29。

⁵⁹ 「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。

⁶⁰ 「大阪府 HP・労働相談」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/sogorodo/soudan/index.html>）2020.11.30。

⁶¹ 「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。

5 政府による給付・助成制度

ここまでは大阪府による経済政策を主に取り上げてきたが、COVID-19 への対策は、政府と自治体が協力して実施してきた。例えば、給付制度については政府でも「持続化給付金」、「家賃支援給付金」、「雇用調整助成金」といった支援策が展開されている(図表 3-3)。

図表 3-3 政府の主な支援策の概要

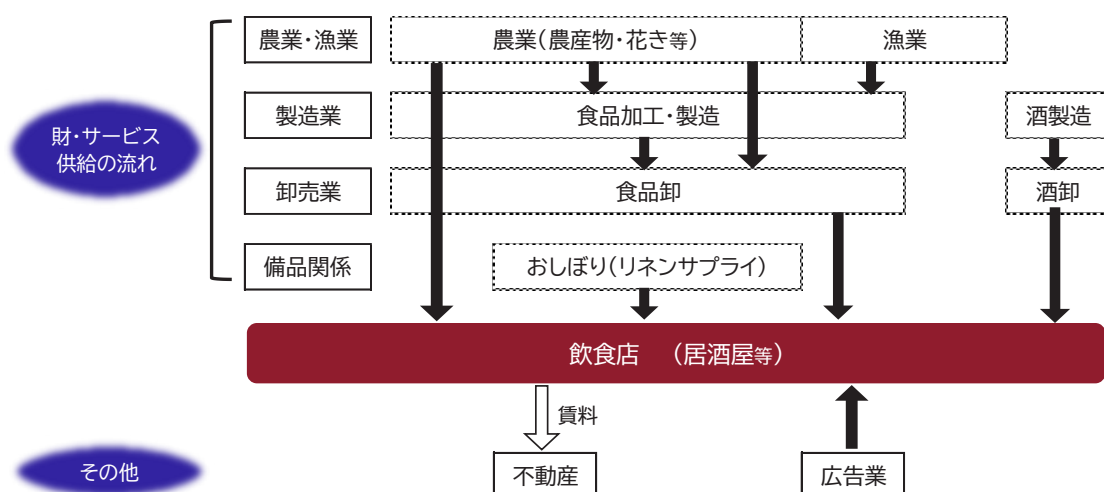
持続化給付金	中小企業は200万円、個人事業主は100万円 ※2019年1年間の売上からの減少分が上限となる。
家賃支援給付金	中小企業は最大600万円、個人事業主等は最大300万円 ※売上減少等の要件を満たす場合に限られる。
雇用調整助成金 (新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例)	休業手当等への助成(中小企業は最大10分の10) ※1日上限15,000円 ※助成率は、企業規模や解雇の有無等で変わる。

(出所) 中小企業庁「【中小法人・個人事業者のための】持続化給付金」(<https://jizokuka-kyufu.go.jp/>) 2021.1.29、中小企業庁「家賃支援給付金」(<https://yachin-shien.go.jp/>) 2021.1.29、厚生労働省「雇用調整助成金(新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例)」(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_u_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html) 2021.1.29。

大阪府の給付金は、休業要請の対象となる業種や業態に絞った支援が多い。しかし図表2-12でみたように、市場として捉えると、特定の業種・業態の休業が多様な業種に影響を及ぼすことがよくわかる。例えば、図表 3-4 は飲食に関する事業者の業種・業態を示したものである。これをみると飲食店を起点に「農業・漁業」、「製造業」、「卸売業」と様々な業種・業態が関連していることがわかる。このように緊急事態宣言による影響は、間接的には広範囲の事業者に及ぶ。1 回目の緊急事態宣言発令時には、大阪府は、A 期に飲食店のような直接的影響を受ける事業者に対する「休業要請支援金」による給付を実施したが、B 期には間接的影響を受けた事業者も対象となる「休業要請外支援金」による給付を実施した。その後、B 期から C 期にかけては、国の実施する Go To キャンペーンをはじめ、様々な需要喚起策が採られた。これらは、直接的な対象者を通じて、図表 3-4 で示したような、関連事業者全般への波及効果も期待できる。例えば、Go To Eat は、管轄省庁が農林水産省であることから分かるように、そもそもの施策の意図は農業や漁業といった食料の供給元への支援である⁶²。また、2 回目の緊急事態宣言発出時には、間接的に影響を受ける事業者向けの給付制度として、中小企業庁が「中小事業者に対する支援(一時金)」による給付を予定している。

⁶² 農林水産省「Go To Eat キャンペーン」(<https://gotoeat.maff.go.jp/>)。

図表 3-4 飲食店に関する事業者のイメージ



※事業者へのヒアリング内容等を基に筆者が作成したものであり、関連事業者を網羅しているわけではない。

このように、休業要請に対する補償の意味合いで実施された給付制度以外にも、事業者の資金繰りの下支えや雇用維持のため、経済産業省や厚生労働省において、「持続化給付金」「家賃支援給付金」「雇用調整助成金」等の給付・助成制度も展開されてきた。

資金支援として政府が実施するものは、対象範囲や金額において大阪府よりも手厚い支援が多い。そのため財源に限りのある大阪府による支援は、政府による支援を補完する意味合いが強いといえよう。最も活用されている「持続化給付金」では、1月26日時点における給付件数は約412万件、給付額は約5.4兆円となっている。申請から給付までにかかった日数をみると、14日以内に給付された割合は約69%であった(1月14日時点)⁶³。件数を考えると極めて迅速な給付がなされていた。しかし、給付後に不正受給による逮捕者も発生するなど、過誤等による返還件数は1万件を超え、返還額も100億円に迫っている。この「迅速性」と「不正受給等への対策」のバランスの最適化は、緊急時の政策における問題を提示するものであろう⁶⁴。

図表 3-5 持続化給付金の給付・返還件数と額

	件数	額 (百万円)
給付(1月26日時点)	約412万	約5,400,000
返還(1月21日時点)	9,146 (返還完了分を含む申出件数は、12,870)	9,782

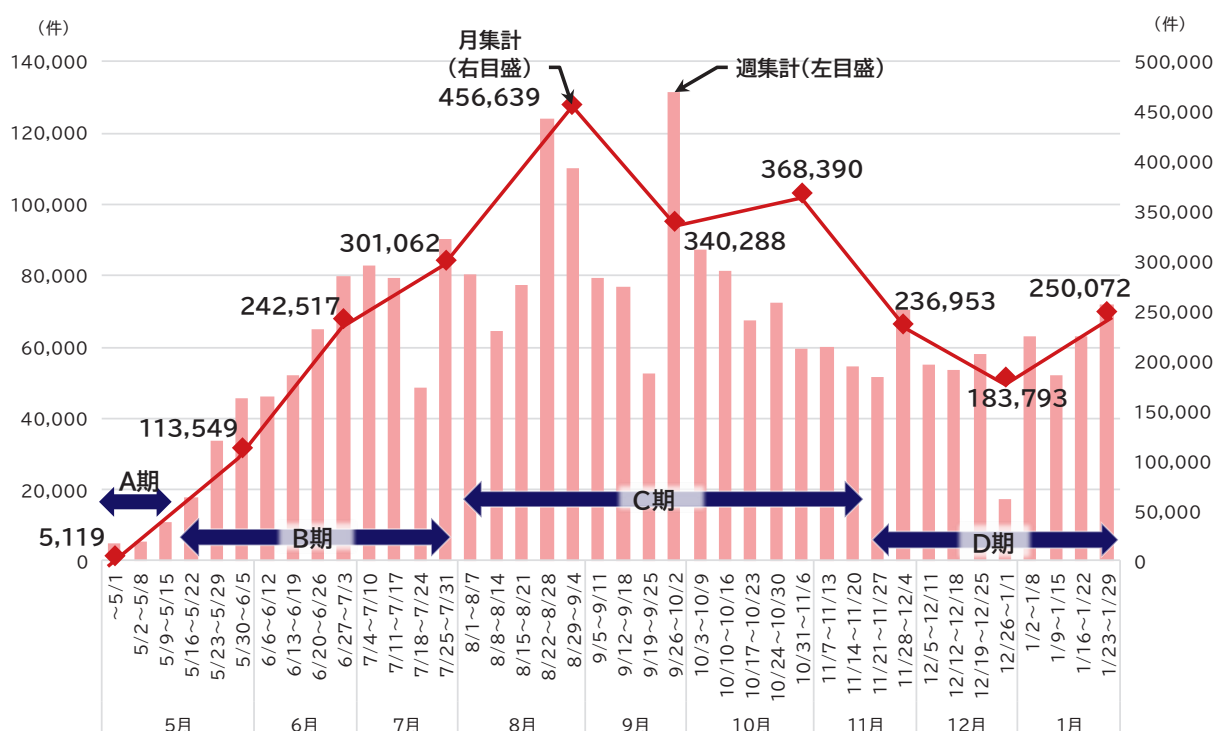
(出所) 経済産業省「持続化給付金の給付実績と申請の流れ」(<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>) 2021.1.29。経済産業省「持続化給付金の返還について」(<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-henkan.html>) 2021.1.29。

⁶³ 経済産業省「持続化給付金の給付実績と申請の流れ」(<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>) 2021.1.29。

⁶⁴ 一部報道では、持続化給付金の不正受給について「迅速な給付のために申請や審査が簡素化されたが、その仕組みが逆にとられ、悪用されていた。」と報じられている。(保坂知晃、編集委員・吉田伸八「犯罪意識なく不正受給 コロナ給付金、申請簡素化を悪用」『朝日新聞 DIGITAL』2020年10月4日。)

また、雇用情勢の悪化を想定した対策として、雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）の活用も進んでいる。感染状況等に応じて、対象期間が繰り返し延長されており、21年1月末時点では、2021年2月28日までの実施となっている。申請件数をみると、A期は申請件数が少なかったが、B期以降増加し、C期に週合計のピークを迎えた後は、比較的落ち着き、1月29日までの申請件数は、2,498,382件（図表3-6）、支給決定額は27,107億円となっている。これは、リーマン・ショックの影響を受けた2009年の支給決定額6,536億円を大きく上回っている⁶⁵。このように雇用調整助成金の活用が進んだ背景には、以前からの人材不足感が、COVID-19影響下においても継続しており、事業者が雇用維持の重要性を認識していたことも挙げられるだろう（第2章第5節参照）。

図表3-6 雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）の申請件数【週・月別】



(出所) 厚生労働省 HP (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html) 2021.2.1。

なお、雇用調整助成金と完全失業率の関係について、労働政策研究・研修機構[2017]は、2002年1~3月期から2015年4~6月期までの状況について試算を行い、「雇用調整助成金は失業率の上昇をかなり抑える効果を、とりわけ経済や雇用の情勢が厳しくなった初期において持っている」と指摘している。今回、休業要請実施後の3~4ヶ月で申請件数が急増しているが、COVID-19は休業や時間短縮等の自粛要請を受けた時期が「経済や雇用の情勢が厳しくなった初期」であると考えられ、その波が繰り返される点でリーマン・ショック時と異なるため、2回目の緊急事態宣言発出を受け、今後の申請件数が増加する可能性がある。

⁶⁵ 2009年の支給決定額は、労働政策研究・研修機構[2017]より。なお、令和2年度の数値は、特例のみの支給額であることに留意。

さらに、厚生労働省では、休業手当なしに休業を強いられた中小企業の労働者向けにも、「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」による支援を実施している⁶⁶。

未曾有のパンデミックにより事業者の業績が悪化するなか、自治体と政府は各種支援策により、事業者の事業継続や雇用維持を下支えしている。府内事業者からは、「リーマン・ショック時の経験を活かし、先を見据えて、早めの資金確保に走り、雇用調整助成金も5月から受給した。」という声があった。このように、事業者においても、過去の経済危機の経験を活かし、自治体や政府の政策を積極的に活用する姿もみられた。

6 緊急時における自治体対応について

そもそも、特措法第3条第4項では、「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」が各地方自治体の役割として規定されている。大阪府は、COVID-19の状況等に応じた数々の要請や政策を実施してきた。これら危機的状況下での要請や政策の実施には、平時とは異なる緊急時ならではの対応も求められ、なかでも「情報発信」と「手続き」にその特徴が出ていた。

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⁶⁷に沿う形で、相当に強化を行っていた。象徴的な動きとしては、1回目の緊急事態宣言の期間中、知事は2日に1回以上⁶⁸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、当時も状況の厳しさを伝えるべく、メディアを通じて自ら情報発信していた。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3節参照)、これは、こうした積極的な情報発信が、住民や事業者の心理に訴えかけ、行動変容を促すアナウンスメント効果⁶⁹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、昨年度同時期(4月~1月)と比べて約1.2倍、時間数では、1.8倍に増えている(図表3-3)。これは他の地方自治体でも同様であり、メディア等での注目度の高かった他の自治体をもみても、回数とともに時間数が大きく伸びており、正確な情報発信にそれぞれ注力していたと考えられる。

⁶⁶ 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html>)。

⁶⁷ 「新型コロナウイルス感染症の基本的対処方針」(5月25日変更分)。

⁶⁸ 「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。

⁶⁹ 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。

図表 3-7 地方自治体の記者会見回数と時間数（4月～1月の時期における比較）

	回数			時間		
	2019年度 (4月～1月) (回)	2020年度 (4月～1月) (回)	対前年同期比 (倍)	2019年度 (4月～1月) (分)	2020年度 (4月～1月) (分)	対前年同期比 (倍)
大阪府	31	37	1.2	1,495	2,640	1.8
東京都	41	63	1.5	1,587	2,840	1.8
北海道	36	50	1.4	1,141	2,995	2.6
和歌山県	25	27	1.1	860	1,260	1.5

（出所）大阪府「知事の記者会見」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/koho/kaiken2/index.html>）2021.1.31、東京都「知事の記者会見」（<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/index.html>）2021.1.31、北海道「記者会見記録」（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tkk/hodo/pressconference/r2.htm>）2021.2.1、和歌山県「知事記者会見（動画）」（https://www.pref.wakayama.lg.jp/chiji/press_animation/press_animation_backn.html）2021.1.31。北海道は2019年4月23日に現知事が就任しているが、前知事の記者会見数も含んで計算。質疑応答時間を含む。

次に手続き面では、第3章第5節で、政府の持続化給付金では、給付の「迅速性」と「不正受給等への対策」のバランスの最適化について触れた。各地方自治体による休業・時間短縮営業に伴う給付金では、休業や営業時間短縮状況の確認も必要であることが多く、そのため持続化給付金より申請書類の量が多い⁷⁰。地方自治体の給付制度にも書類への簡素化といった「迅速性」と「不正受給等への対策」の両立が求められ、対応に取り組んでいる⁷¹。

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情報発信の重要性や政策立案・実行における迅速性と正確さのバランスの重要性をみることができた。

⁷⁰ 持続化給付金の提出書類は、「確定申告書類」「対象月の売上台帳等」「通帳の写し」である。（中小企業庁【中小法人・個人事業者のための】持続化給付金（https://www.jizokuka-kyufu.jp/procedures_flow/）2021.1.29。）東京都の給付金の提出書類は、例えば「東京都感染拡大防止協力金」の場合は、「協力金申請書」「営業実態が確認できる書類（写し）」「業種に係る営業に必要な許可を取得していることが分かる書類（写し）」「休業の状況が確認できる書類」「誓約書」「本人確認書類（写し）」「口座振替依頼書」（「東京都感染拡大防止協力金（第2回）実施概要」（https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/05/19/documents/16_00.pdf）2021.1.29）である。また、大阪府の給付金の提出書類は、例えば「休業要請支援金」では、法人の場合、「申請書」「申請要件確認書」「誓約書」「令和2年3月31日以前から、営業活動を行っていることがわかる公的書類（写して可）」「施設の使用制限の要請等」を受ける施設の確認」「本人確認書類の写し」「営業に関する許認可証等の写し」「賃貸借契約書等の写し（賃貸の場合のみ）」「売上減少を比較できる書類」「振込先確認」（「休業要請支援金（府・市町村共同支援金）募集要項【第2版】」（<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/38322/00000000/youkou.pdf>）2021.1.29）である。

⁷¹ それぞれの自治体では、以後の給付金申請の際、過去に給付金を申請した場合には、一定の書類について省略できるようにするなど、簡素化の取組みも実施している。

第4章 おわりに

世界に未曾有の経済危機をもたらした COVID-19 に関し、第 2 章では大阪経済への影響を、第 3 章では大阪府が講じた経済政策について、客観データに基づき纏めてきた。

第 2 章でみたとおり、COVID-19 が経済に及ぼす影響は、前例がないほど大規模かつ広範囲にわたるものであった。そのため政府や自治体には、効果的な経済対策が強く求められた。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はだかる。感染拡大を抑え込む確実な手段がないなかでは、経済が停滞することが目にみえていたとしても、経済活動を抑制せざるを得なくなる。COVID-19 のリスクが顕在化して以降、常にこのジレンマが付きまどっていた。そのため政策の立案・実施においては、感染拡大防止と経済活動という相関する課題のバランスを見極めることが肝要となる。

本報告書を終えるにあたり、まずは第 1 章で提示した期別(A~D 期)に、大阪経済の状況とその対策として講じた経済政策を振り返り、両者を関連付けて整理する。そして最後にジレンマを抱えるなかで大阪府が採ってきた政策から見出せた、緊急時の自治体政策に関するインプリケーションをいくつか紹介したい。

1 各期の大阪の経済状況と経済政策

A 期は、初めての感染拡大期を迎え緊急事態宣言の発令もあり、主に消費面から大阪経済が急速に冷え込んだ。その落ち込みは、かつてのリーマン・ショックなどの経済危機を上回り、府内事業者の 7 割以上が売上高を減少させるなど、影響は大多数の事業者に及んだ。特に、小規模事業者や消費者を顧客とする BtoC 関連の事業者の業績悪化が顕著であった。この状況において大阪府は、資金支援を強く打ち出した。COVID-19 への対策として展開した融資制度「新型コロナウイルス感染症対応資金」は、年度途中でリーマン・ショック時の融資額を超えるほどであった。加えて、緊急事態宣言中に休業等の要請に協力した事業者を対象とした「休業要請支援金」による給付も実施した。このほか政府も「持続化給付金」などの資金支援を展開し、府内事業者の事業継続を支えた。また感染防止対策を講じながらの事業活動を可能とするため、飲食店向けにはデリバリーサービスを、イベント関連事業者向けには無観客ライブ配信をそれぞれ支援する事業を展開した。一方、雇用面では、業績を落とす府内事業者が増えるなか、正規雇用職員は雇用調整助成金などの活用もあり、維持する傾向がみられたが、パート・アルバイトなどの非正規雇用職員の数は減少し、また 20 年 3 月大学等卒業予定者の内定取消が増加する動きもみられた。これに対し、大阪府は、学生等を対象とした非常勤職員を緊急雇用する対策を講じた。

続く B 期は、人や事業者の活動が再開され、消費面を中心に経済は持ち直しつつあった。しかし、インバウンド需要は戻らず、百貨店の販売額は前年を下回り続けるなど、引き続き厳しい状況が続いていた。感染拡大の第一波を乗り越えた大阪府は、COVID-19 との「共生」を目指し、対面での事業が可能となるよう、飲食店や商店街による感染対策を支援する事業を展開した。一方で、米国や EU での感染拡大により輸出入が低迷するなど、製造業などの BtoB への影響が強まった。依然として厳しい状況が続くなか、大阪府は融資制度を A 期から引き続き展開しつつ、さらに休業要請支援金の対象外であった事業者の業績悪化を鑑み、「休業要請外支援金」による給付を実施した。

C 期は、第 2 波となる感染拡大期を乗り越え、消費を中心に経済は回復へと向かっていた。政府による Go To トラベル事業などの需要喚起策が展開され、宿泊業の客室稼働率も十分ではないが戻りつつあ

った。2回の感染拡大期を経験した大阪府は、感染拡大防止と経済活動を両立させるため、各種の事業を展開した。飲食店向けには、少人数での飲食を促進するためのキャンペーン事業、宿泊施設向けには感染症対策を支援する事業を実施した。またイベント関連事業者向けには、大阪文化芸術活動の機会創出や住民の鑑賞機会を提供するプロモーション事業を展開した。このほか感染防止にも貢献が期待できるテレワークの活用を支援するための相談事業も開始した。一方、雇用面では、大阪の有効求人倍率、完全失業率はともに悪化し続けていた。こうした、労働市場の悪化を受け、大阪府は、求職者を新規採用した事業者に資金を補助することで、失業者の早期就業を目指す雇用促進事業を展開した。

最後にD期では、感染がこれまでを上回るスピードで拡大し、21年1月には感染拡大を抑え込むべく、大阪で2回目となる緊急事態宣言が発出された。こうした状況下では、感染拡大を助長するとして、需要喚起策は中止を余儀なくされた。政府は、大阪府からの要請を受け、Go Toトラベル事業の対象から大阪を除外し、また大阪府も、予定していた「OSAKA 元気スポーツ」によるスポーツイベントを中止するなどの対応をとった。そのうえで、飲食店や遊興施設などに対する営業時間短縮を要請した。府内では人材不足感の強い事業者が多く、正規雇用職員については雇用調整助成金の活用などにより雇用を維持する傾向がみられ、また現在までのところ府内事業者の倒産件数は、全体としては抑制されている。しかし既に全国的には飲食店やホテル・旅館などの倒産件数が増加傾向にある。今回の第3波の影響により、需要喚起策が中止されるなど、戻りつつあった需要が再び縮小することになると、これまで存続してきた事業者の経営はさらに圧迫されることになるであろう。そのため、今後は、各種の資金支援や雇用調整助成金等の活用などによって維持してきた正規雇用職員の雇用や、事業継続にも影響が及ぶことも懸念される。こうした状況のなか、大阪府は、府内事業者の経営を支えるため、制度融資の限度額の引き上げを実施し、営業時間短縮要請に協力した事業者に向けた「営業時間短縮協力金」を講じることにした。

2 緊急時の自治体対応に関するインプリケーション

感染状況等の予測が極めて困難なCOVID-19への対応は、大阪府に限らず政府や他の自治体においても、厳しい選択を強いるものであった。未だCOVID-19の脅威は残っているが、本報告書で纏めてきた、これまでに大阪府が行ってきた要請や経済政策から、緊急時の自治体対応に関するインプリケーションをいくつか見出した。

第一に、意思決定のスピードの重要性が挙げられる。COVID-19の感染拡大やその影響による経済状況は刻一刻と変化していくため、自治体には、自ずと迅速な意思決定が求められる。大阪府は、初めての感染拡大期であったA期では、正体不明のウイルスに対し、感染拡大防止を最優先し、人や事業者の活動抑制を徹底した。その後、経済は大きく落ち込むことになるが、感染拡大を抑制することができた。その後、感染拡大が落ち着いたB期には、今後の行動指針となる基準（大阪モデル）を作成し、以降は、その基準に基づき需要喚起策等の経済活動の「アクセル」と、感染拡大防止策や事業の休止・中止などの「ブレーキ」のバランスを見極めて政策を展開した。それぞれの意思決定についての正否を客観的に評価することは現段階では難しい。しかし大阪府は、休業要請支援金の実施の際、情報や準備が不十分ななかで、迷いながらも最後には緊急事態への対応を重視し、意思決定を下した。この点においては迅速性が守られていたように見える。但し、政府の持続化給付金では、迅速性を重視した結果、不正受給などの過誤等が1万件以上発生していることもあり、「迅速性」と「正確さ」のバランスを意識することの重要性がみえた。

第二に、情報発信力強化と情報共有の重要性が挙げられる。COVID-19 に関する情報は、当初は行政においても十分に有しているとはいえず、いわんや住民や事業者が必要な情報を得ることは容易ではなかったであろう。大阪府は、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、自治体の判断基準を住民や事業者と共有することに努めた。加えて、知事自身がマスコミへの露出を高め、住民や事業者への情報の浸透を促した。

第三に、緊急時には迅速な意思決定が重要となるが、同時に状況変化への臨機応変な対応も重要となる点である。大阪ではC期からD期の第3波により、これまでを上回る規模で感染が拡大した。その状況変化を受け大阪府は、政府に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。しかし大阪府は環境変化に応じ、臨機応変に感染拡大防止と経済活動のウェイトを変えることを重視した。こうした臨機応変な対応は、COVID-19 のように、リスクが顕在化する時期が不確実なケースでは、重要となると考えられる。またこうした不確実性の高い場合は、可能であるならば、政策立案時において関係者と協議のうえ、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という工夫も考えられよう。

第四として、行政のデジタル化の重要性が挙げられる。COVID-19における政策展開においては、3密回避のため、行政事務や事業実施におけるICT活用が進展した。休業要請支援金などで採用したインターネット申請は、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、支援策等の実施において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・実施も重要となろう。

このように大阪府のCOVID-19への対応から、いくつかの示唆を得ることができた。未だCOVID-19の終息時期がみえないなか、今後も緊急時における政策対応が求められるとするならば、これらはその参考となるであろう。その一方で、世界各国が競うように薬やワクチンの開発を進めるなど、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。第1章で指摘したとおり、COVID-19による経済への影響には、リーマン・ショック時に比べ、立ち上がり早いという特異性もある。加えて、COVID-19の影響下においても、府内には、アジア等への輸出・販売といった海外事業に意欲的な事業者や、COVID-19を契機にICT活用や新たな事業にチャレンジする事業者の動きも確認できた。こうした明るい材料を踏まえ、政府や地方自治体には、COVID-19との「共生」に取り組みつつも、来るべき日に備え、円滑な経済の再生を目指した政策を準備しておくことも望まれるところである。

<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>)、2021.1.31。

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) 2021.1.31。

大阪府議会ホームページ(http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_giji/toppage/index.html) 2021.1.31。

奥愛・井上俊・升井翼[2020]「新型コロナウイルス感染症(COVID-19)拡大後の産業構造の方向性-日本企業の労働生産性を踏まえた分析-」、『ファイナンス』財務省 No.656, 2020年7月号、64-68頁。

株式会社帝国データバンク[2020a]「特別企画:新型コロナウイルス関連倒産動向調査(1月22(金)16時現在判明分)」、2021.1.22。

株式会社帝国データバンク[2020b]「特別企画:全国企業「休廃業・解散」動向調査(2020年)」、2021.1.18。

株式会社東京商工リサーチ[2020]「2020年休廃業・解散企業動向調査(近畿版)」。

経済産業省[2011]「2011年版ものづくり白書 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、2020.3.24。

労働政策研究・研修機構[2017]『労働政策研究報告書 No. 187 雇用調整助成金の政策効果に関する研究』。



大阪府

大阪産業経済リサーチ&デザインセンター 令和3年3月発行

〒559-8555 大阪市住之江区南港北 1-14-16

咲洲庁舎（さきしまコスモタワー）24階／電話 06(6210)9937