

令和3年1月7日

新型コロナ対策に関する政策決定者向け 緊急提言

周 瑋生
立命館大学政策科学部教授
zhou@sps.ritsumei.ac.jp

新型コロナ対策に関する政策決定者向け緊急提言(要約版)

周 瑋生
立命館大学政策科学部教授
zhou@sps.ritsumei.ac.jp

2021年1月7日、日本政府は1都3県を対象に緊急事態宣言を発令した。発令当日の日本全国における感染者数は7500人を超え、また20の都府県では過去最多を記録し、重症者数も796人と過去最多を更新した。感染者数の急増、感染地域の全国的な拡大、医療環境のひっ迫・崩壊、さらに変異種感染者数の出現と増加、経済社会や東京五輪開催への深刻な影響など、第1回緊急事態宣言時より、遥かに危険で緊迫な状態に置かれている。迅速かつ効率的な対処をするため、統計学と政策工学的な視点から、以下のように緊急提言する。

1. 1都3県対象の「緊急事態宣言」について

【提言1】 緊急事態宣言は1都3県だけではなく、同時に全国範囲に拡大すべきである。

【提言2】 政策ライフサイクルと第1回「緊急事態宣言」の教訓から、緊急事態宣言は今年5月まで実施すべきである。ただし、実施内容は感染収束状況次第、時期に応じ規制内容を修正可能とする。

2. 「GOTOキャンペーン」について

【提言3】 「GOTOキャンペーン」は新型コロナ感染が収束するまで停止すべきである。

【提言4】 「GOTOキャンペーン」に使われる補助金は、利用者ではなく、事業者の新型コロナ対策を対象に補助し、安全安心に観光と飲食のできる環境づくりに重点を置き、持続可能な経済回復とコロナ対策に寄与する。

3. 感染隔離観察期間について

【提言5】 統計学の視点から、感染隔離期間をこれまでの2週間から4週間(2週間隔離+2週間観察)に変更する(当研究室が行った全世界の初期感染状況に関する統計結果によると、感染初例から大規模感染の爆発までの潜伏期間はおおよそ4週間がかかるからである)。

4. 新型コロナ対策戦略について

【提言6】 日本は今年5月までに新型コロナを収束することを目標にすべきである(7月東京五輪開催の為)。そのためのBackcastingによる新型コロナ対策ロードマップを至急構築する。

【提言7】 受動型ではなく、先手を取る未然戦略型政策・施策システムを速やかに構築・実行し、行政のリーダーシップを発揮する。

【提言8】 新型コロナ禍を深刻な非伝統安全問題として、「準有事」としての特別措置法の改正、「長期痛み療法」ではなく、思い切った「短期痛み療法」などの可能性について至急検討する。

【提言9】 新型コロナ対策を契機に、サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)の高度な融合を図り、デジタル経済を一層加速し発展させる。

5. 利益とリスクを共に分担する日中韓経済圏の構築について

【提言10】 収束傾向にある中国(短期痛み療法型)と韓国の経験を参考に、日中韓三国の互助連携をはかり、率先してコロナ禍から脱出し、利益とリスクを共に分担する日中韓経済圏の構築、東アジア国際都市間の連携による経済社会のグリーンリカバリーを実現し、世界全体の新型コロナ対応と経済復興を助ける。

新型コロナ対策に関する政策決定者向け緊急提言(詳細版)

周 瑋生

立命館大学政策科学部教授

zhou@sps.ritsumei.ac.jp

2021年1月7日、日本政府は1都3県を対象に緊急事態宣言を発令した。発令当日の日本全国における感染者数は7500人を超え、また20の都府県では過去最多を記録し、重症者数も796人と過去最多を更新した。感染者数の急増、感染地域の全国的な拡大、医療環境のひっ迫・崩壊、さらに変異種感染者数の出現と増加、経済社会や東京五輪開催への深刻な影響など、第1回緊急事態宣言時より、遥かに危険で緊迫な状態に置かれている。迅速かつ効率的な対処をするため、統計学と政策工学的な視点から、以下のように緊急提言する。

1. 第2回「緊急事態宣言」について

【提言1】緊急事態宣言は一都三県だけではなく、同時に全国範囲に拡大すべきである。

理由1: 19の都府県が過去最多(1月6日、図1)。大阪府を事例とすれば、表1のように、大阪府の感染状況は一都三県の合計値とほぼ同等レベルに達している。感染数が最も多い都道府県 Top 10 は、東京都、大阪府、神奈川県、愛知県、北海道、埼玉県、千葉県、兵庫県、福岡県、沖縄県の順位であり、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の一都三県が全国感染者の半分近くを占めるから一都三県のみ緊急事態宣言発令対象にする理由にならない。

表1 一都三県と大阪府の新型コロナ感染状況(2021年1月6日)

	感染者数 (人)	人口 (万人)	面積 (km ²)	人口当り感染者数 (人/万人)	面積当り感染者数 (人/km ²)
東京都	1591	927.3	2194	1.72	0.72
埼玉県	394	733.9	3798	0.54	0.10
千葉県	311	627.8	5158	0.50	0.06
神奈川県	591	905.8	2416	0.65	0.24
一都三県合計	2887	4122.1	13566	0.70	0.21
大阪府	560	882.3	1899	0.63	0.29



図1 1月7日 日本全国の感染状況(最多地域が多く、全国的に拡大傾向)

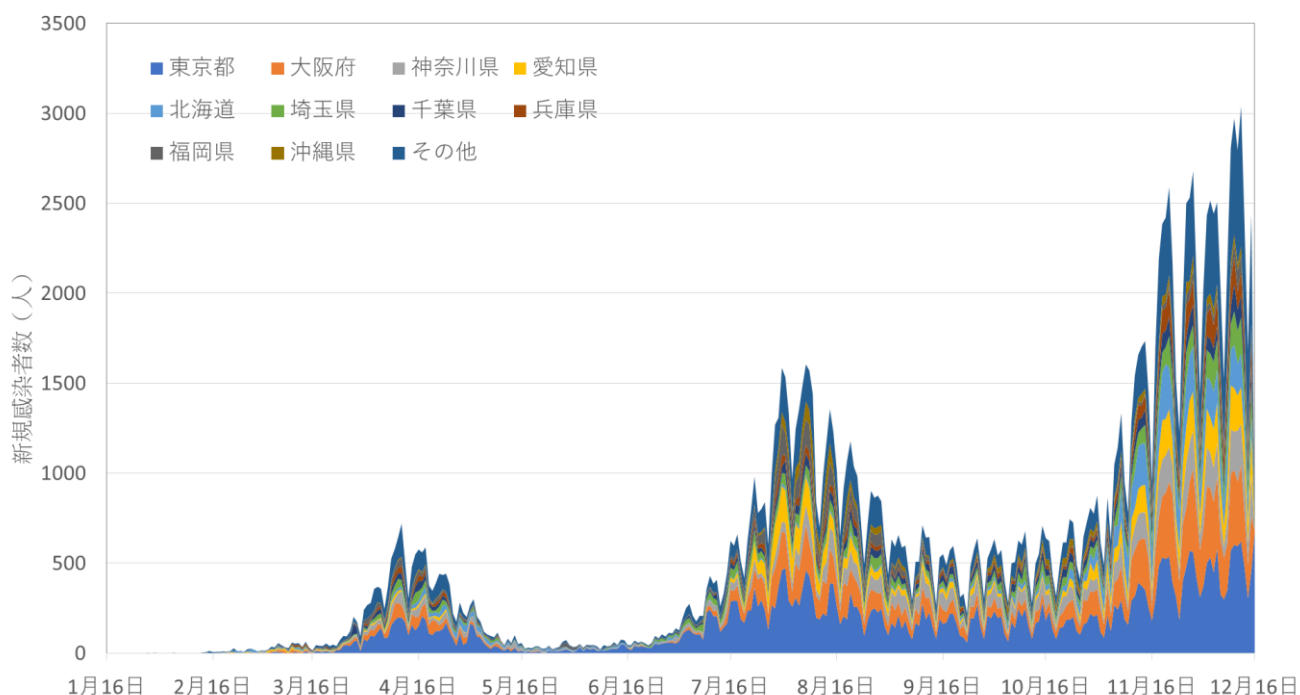


図2 日本各地域の毎日新規感染者数の推移

理由2:「感染状況が一定レベルまで達していないから実施しない」という後手的な対応(受動型対応)ではなく、一定レベルまでさせないため、先手を取る未然型対策を実施すべきである。すなわちいまだ深刻ではないような地域でも徹底的な措置を講ずるべきである。

理由3:新型コロナという強烈な感染症に対応するにあたり、一国内の各地域では、対応策の同時実施が重要で効果的である。たとえ一都三県が一時的にコントロールできたとしても、他地域からの影響により再燃され、繰り返される悪循環(第4波、第5波等)になりかねない。これは過去と他国からの教訓でもある。



図3 世界の感染状況(上図)と日本及び一都三県が置かれている環境(模式図)

【提言2】政策ライフサイクルと第1回「緊急事態宣言」の教訓から、緊急事態宣言は今年5月まで実施すべきである。ただし、実施内容は感染収束状況次第、時期に応じ規制内容と厳しさを修正可能にする。

理由1:新型コロナを含めた環境社会問題は、その範囲、原因、効果、危険性、社会的・経済的影響において非常に多様である。一つ一つの問題について個別的、システムの解決策を見出されなくてはならない。しかし、ほとんどの政策過程は、図4に示すようにそれぞれ非常に異なる性格を

もつ四つの段階(問題の認識、政策の策定、実施、管理)からなる政策ライフサイクルをたどることができる。

第1回緊急事態宣言は去年4月7日に実施し、5月25日に解消された。一日の新規感染者は25人前後まで収束できた。本来この時は政策ライフサイクルの大事な第4段階—管理(コントロール)段階が始まる、すなわち政府や政策担当者は新型コロナ問題を引き続き管理下に置くことを確保しなくてはならない。関連規制の簡素化、場合によっては廃止(規制緩和)が可能になるが、宣言を解除するのではなく、7月中旬まで延長したらと反省するところがある。注意深い管理を続ける必要があるからである。去年5月25日は宣言の解除日ではなく、政策ライフサイクルの第4段階—維持管理段階の開始日にすべきであった。この教訓から、第二回緊急事態宣言の実施時期は、図5に示すように、2月7日までではなく、5月中旬まで(7月の東京五輪開催を目標に)続ける必要がある。実施に当たり、感染の収束状況、ワクチン開発使用状況次第、規制内容を適時に修正する。

対策(緊急事態宣言)の事前評価、中間評価と事後評価が重要である。収束後の維持管理が重要である。

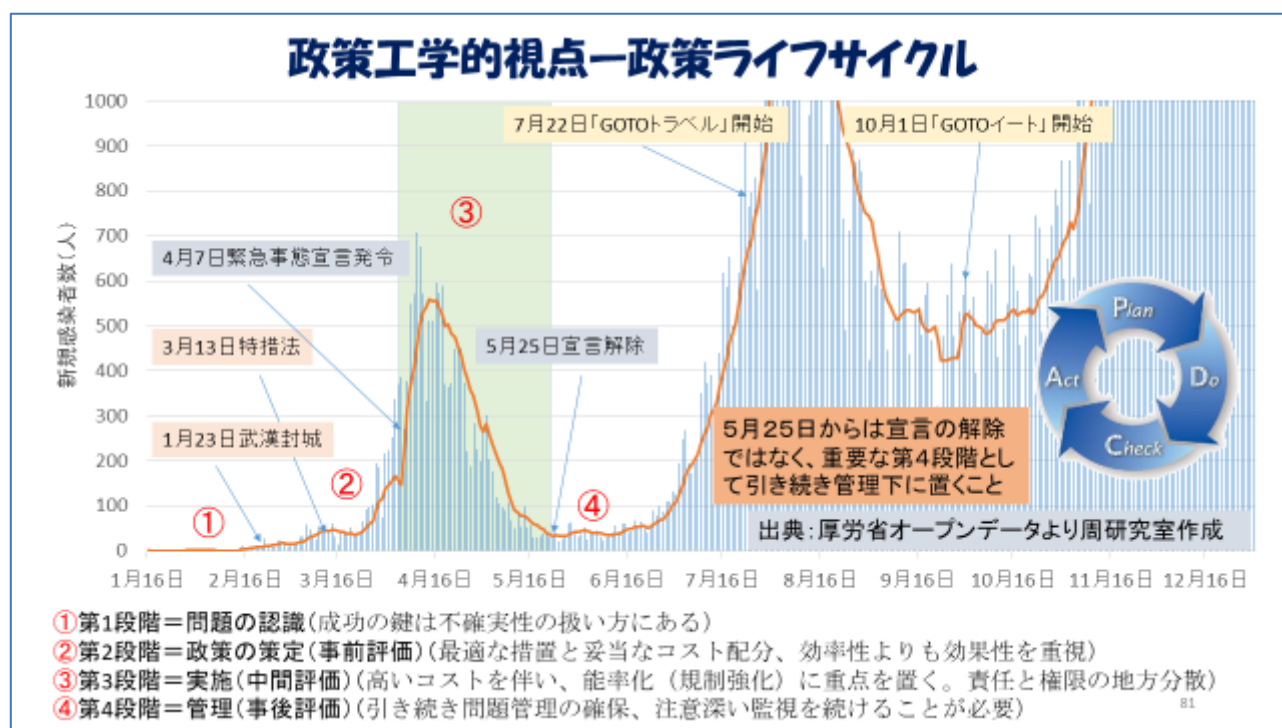


図4 政策ライフサイクルと第1回「緊急事態宣言」の教訓

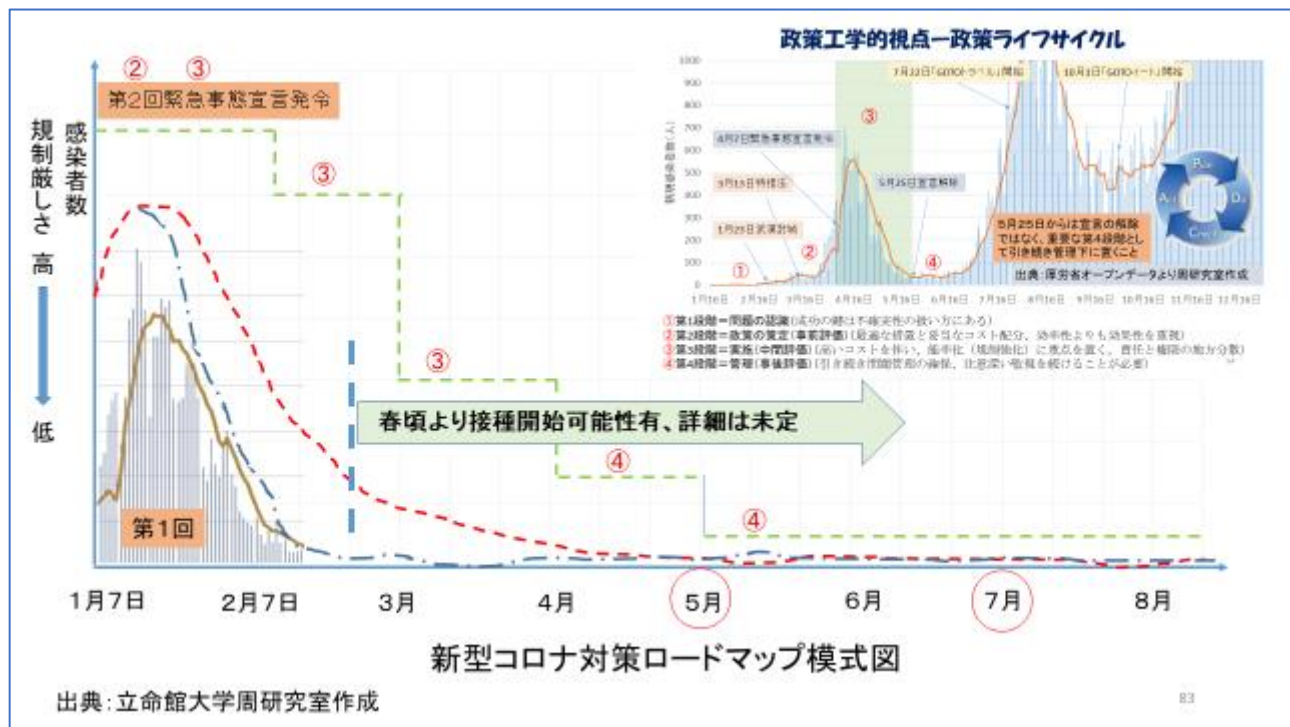


図5 新型コロナ対策ロードマップ模式図

理由2 図6に示すように、新型コロナ感染初例から感染爆発までの潜伏期間は凡そ30日間(4週間)かかる。クリスマスや年末年始の動きから、宣言を2月7日に終了するのが到底無理があると予測する。収束したとしても、前述の政策ライフサイクルにおける第4段階である管理が必須である。

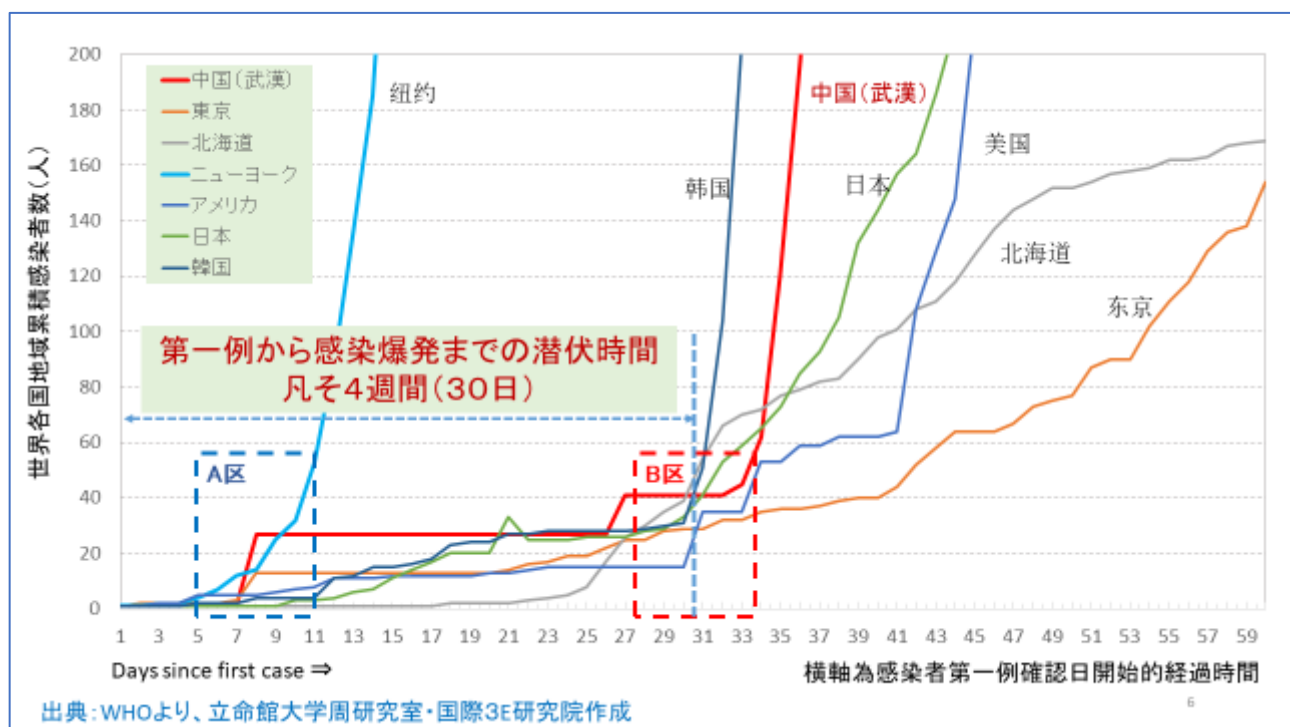


図6 新型コロナ感染初例から感染爆発までの潜伏期間

理由3 7月東京五輪開催という制約条件によるもの。少なくとも5月中では、感染を収束し、世界に安全と安心感をさせていかないと7月東京五輪の開催が危うい。

2. 「GOTO キャンペーン」について

【提言3】「GOTO キャンペーン」は新型コロナ感染が収束するまで停止すべきである。

理由1 「GOTO」事業は、目的が良いものとして、実施時期と補助対象が間違っていると思う。同じ国、同じ時期に、「Go To キャンペーン」と「不要不急の外出自粛」、「三密」避けて同時に実施するのが政策効果的に矛盾している。

理由2 イギリス版「GOTO Eat」“Eat Out to Help Out”=EOHO (“外食して助けよう”)

からの教訓。主な内容は以下のとおりである

- 1) 8月3日～8月31日(暦週32-36:月曜日、火曜日、水曜日のみ)
- 2) 内容:食べ物やノンアルコール飲料を食べたり飲んだりすると50%割引になる(ダイナー1人につき最大10ポンド割引)

図7に示すように、1)EOHO キャンペーンの実施により、レストランの訪問者数は前年レベルを大幅に上回るのにつながっている。2)比較的多くの飲食店が参加している地域では、EOHO キャンペーン開始から約1週間後に新たなCOVID19感染クラスターの出現が顕著に増加していた。3)EOHO キャンペーンの終了後1週間ほどで、EOHO利用率が高かった地域では、新規感染クラスターの減少が見られた。キャンペーン中に新たに発生した感染クラスターは全体の8～17%を占めている(Fetzer, 2020)

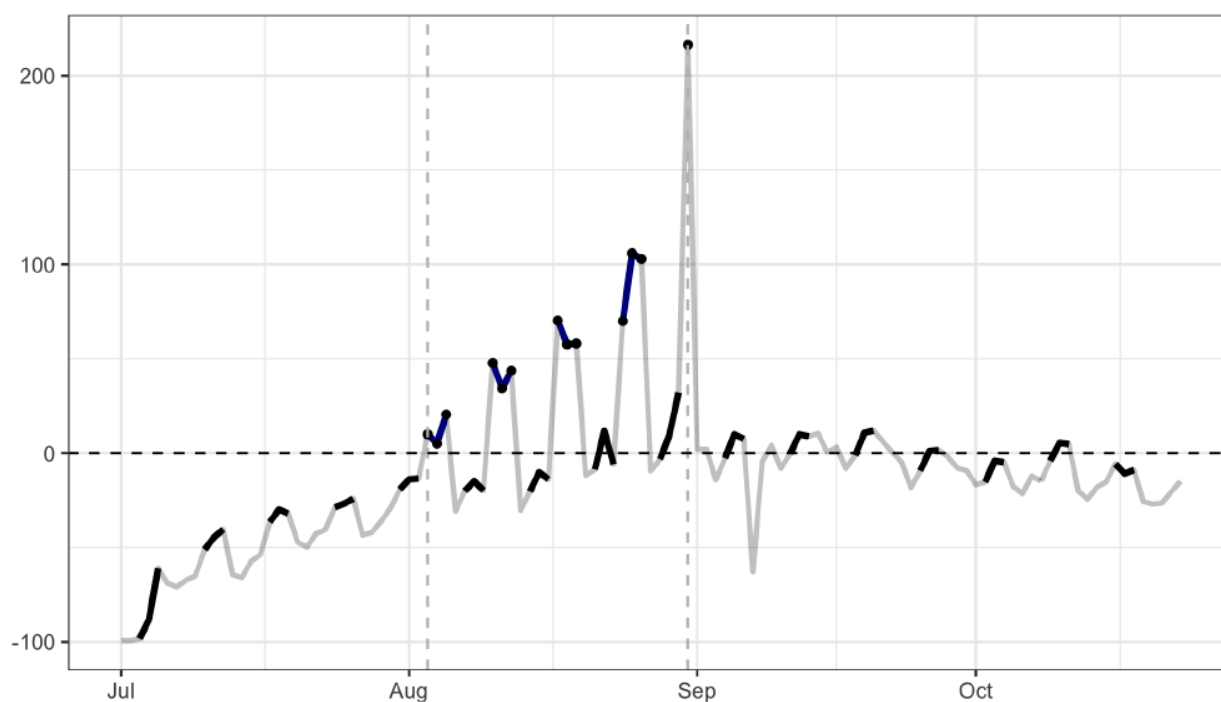
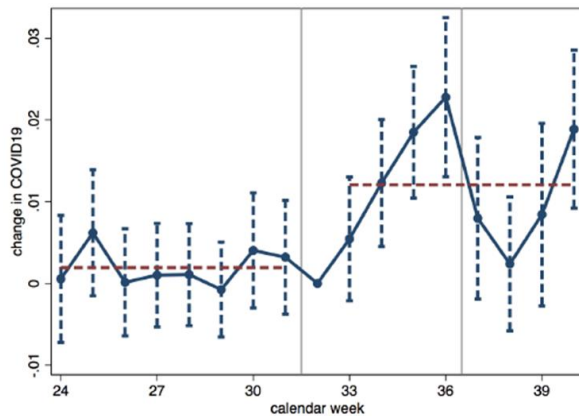


図7(a) イギリス版「GOTO Eat」EOHOの実施によるレストラン訪問数の前年比の推移(%)

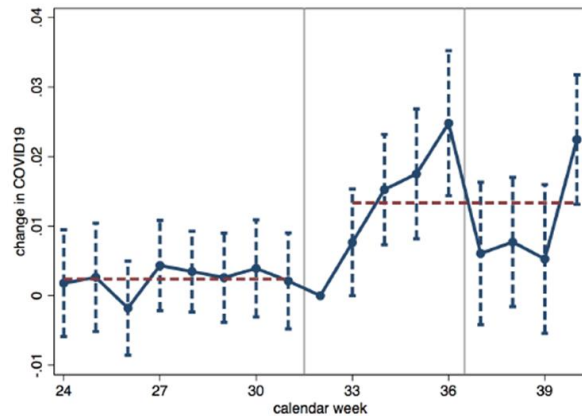
差異と並行傾向の仮定：EOHOスキームがCOVID19クラスターに与える影響

Emergence of new COVID19 infection clusters across MSOAs associated with EOHO exposure measured as...

Panel A: Imputed Number of Meals per capita



Panel B: Number of participating restaurants



出典：Fetzer（2020）より

図7(b) イギリス版「GOTO Eat」EOHO の実施による COVID19 クラスター感染に与える影響

【提言4】「GOTO」キャンペーンに使われる補助金は、利用者ではなく、事業者の新型コロナ対策を対象に補助し、安全安心に観光と飲食のできる環境づくりに重点を置き、持続可能な経済回復とコロナ対策に寄与する。

理由1 国民は観光に行きたくないでもないし、旅費がないから行けないでもない。政府や専門家委員が再三に「三密」を徹底的に避けるように呼び掛けているし、行ったら感染されるという不安があるからである。そのため、「GOTO」キャンペーンの補助金は、観光者、飲食者ではなく、事業者のコロナ対策（感染対策インフラの増強）を対象に補助すべきである。安全安心で観光と飲食のできる環境づくりに力を入れるべきで、これにより消費が拡大され、持続可能な経済復興とコロナの収束に寄与できるものと考えられる。「10万円給付＋GOTOトラベル」は矛盾で危険な組み合わせである(図8)。

これまでの感染事例(クラスター感染、家庭感染等含め)から分析して見ると、客としては、マナーよく、注意深く「三密」を徹底的に避けること、事業者としては、店やホテルの感染防止対策の増強、来客に対する経常的な注意喚起を行うこと、政府行政としては、一定程度、一定期間と全国範囲の「統制」(強制)(準有事としての検討)、並びに未然型対策(受動、応対型ではなく)を実施することにより、感染防止と経済社会の両立という日本型コロナ対策効果が期待できるものと考えられる。



Weisheng Zhou

2020年7月20日・

「10万円給付+GoToトラベル」は危険な組み合わせになる恐れがあります。アメリカの教訓。集団感染、クラスター感染の原因になりかねないからです。「キャンペーン」自体が問題です。自然体で徐々に展開して行った方が安全だと思います。



図8 「10万円給付+GOTOトラベル」について

3. 感染隔離観察期間について

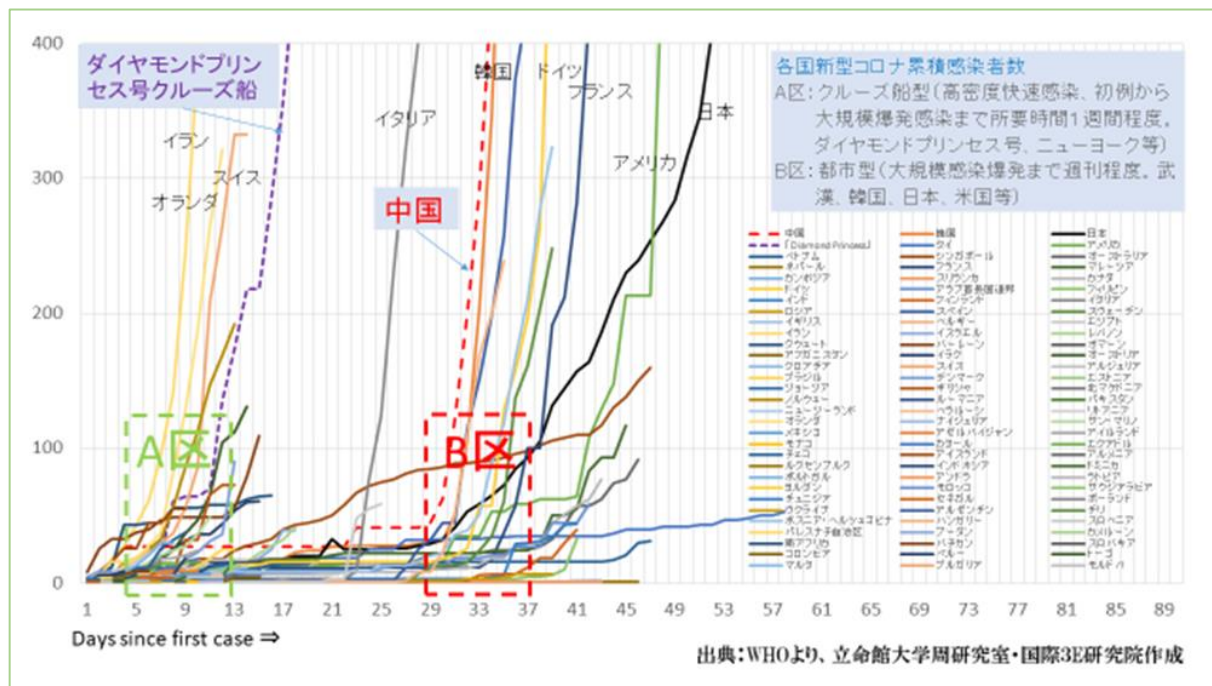
【提言5】 統計学の視点から、感染隔離期間をこれまでの2週間を4週間(2週間隔離+2週間観察)に変更する。

理由1: 新型コロナの感染特徴と形態によるものである。

新型コロナは 2 形態に分けることができる。全世界の新型コロナ感染形態(図9)は、クルーズ船型(A 区)と都市型(B 区)に分けることができる。

クルーズ船型は、初例感染者から大規模爆発感染まで所要潜伏期間は凡そ1週間程度(感染から発病までの感染潜伏期間 14 日間の約 1/2)。都市型は、約4週間程度(感染潜伏期間 14 日間の約2倍)。

そのため、これまでの隔離期間は2週間(感染して発病までの潜伏期間は 14 日間)としたが、統計学的視点からは、4週間(2週間隔離+2週間観察)に変更することを提案する。あとの2週間は状態次第、隔離方法を変更することもありうる。



http://stdaily.com/English/ChinaNews/2020-04/30/content_932701.shtml

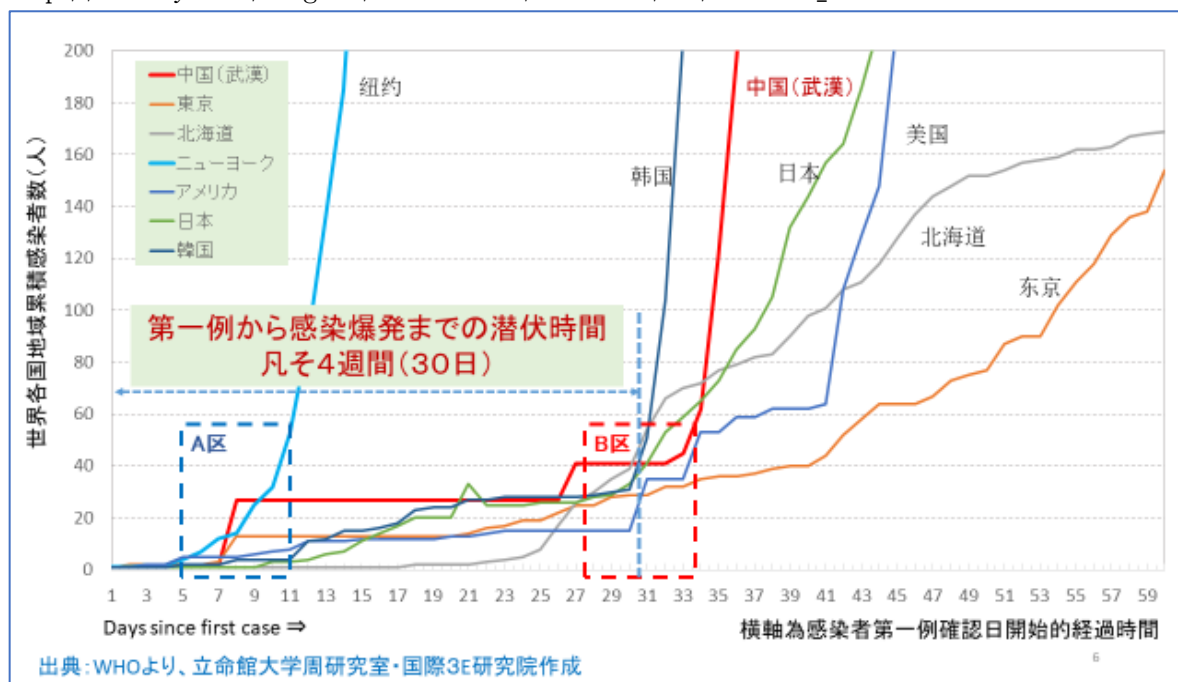


図9 世界各国の初期累積感染者数と感染形態分類

4. 新型コロナ対策戦略について

【提言6】 日本は5月までに新型コロナを収束することを目標にすべき(7月東京五輪開催の為)。そのための Backcasting による新型コロナ対策ロードマップを至急に構築する。

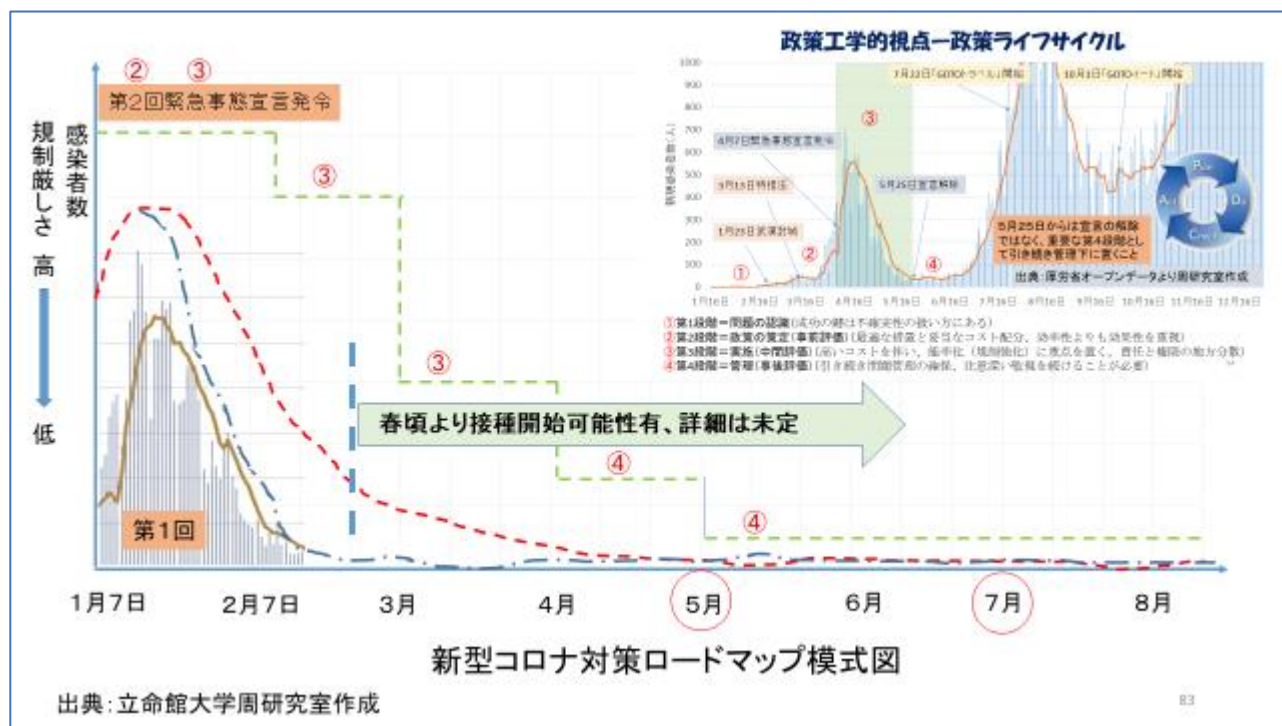


図5 新型コロナ対策ロードマップ模式図

【提言7】 受動型ではなく、先手を取る未然・戦略型政策・施策システムを速やかに構築・実行し、行政のリーダーシップを発揮する。

「専門家助言+政治判断と実行」は良い意思決定システムだと思います。しかし、「勝負の3週間」を一つの事例として見てみると、「政治判断と実行」部分は弱い、遅れているのではないかと政策学的に考えられる。「勝負の3週間」という助言を受けた以上、それを実現する為の具体的な施策の設計と実施は政府行政と政治家の責任と力量に帰属する問題である。残念ながらそのような施策と責任システムはあまり見えなかったし、「勝負の3週間」後逆に感染者数が増加したことに対する対策もすぐに提案されていなかったのです。意思決定は応対型受身型受動型対応とみられる。

【提言8】 新型コロナ禍を深刻な非伝統安全問題として、「準有事」としての特別措置法の改正、「長引き痛み療法」ではなく、思い切った「陣痛療法」などの可能性について至急に検討する。

理由1 現在の感染状況は、国内的、国際的にみれば、第1回緊急事態宣言当時より遥かに深刻であり、しかも第2回宣言による規制は、第1回より緩やかすぎて、1か月の実施により収束するのが到底見込めない状態である。それどころかこれからの日本は感染者がさらに急速に拡大する危険性が存在する、と統計学的視点から警鐘を鳴らす。日本は国内感染と国際感染の両方に直面しているからである。

そこで、新型コロナは重大な非伝統安全問題であり、日本は対策的に、今の感染状況を「準有事」とし、現在の緊急事態宣言よりも、さらなる一步を踏みだすべきかどうかの検討が緊急に必要とする。

【提言9】 新型コロナ対策を契機に、サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)の高度な融合を図り、デジタル経済を一層加速し発展させる。

5. 利益とリスクを共に分担する日中韓経済圏の構築について

【提言 10】 収束にかけている中国(陣痛療法型)と韓国の経験を参考に、日中韓三国の互助連携をはかり、率先してコロナ禍から脱出し、**利益とリスクを共に分担する**日中韓経済圏の構築による経済社会のグリーンリカバリーを実現し、世界全体の新型コロナ対応と経済復興を助ける

理由1 図10に示すように、新型コロナによる日本国民の生活満足度に与える影響が大きい。長引きの痛みがどれだけ耐えられるか、重要な課題として検討すべきである。

理由2 中国は「短期痛み」療法(ロックダウン方式)により、「陣痛」を伴いながら、率先して、コロナ禍を脱出し、プラス成長を実現できた。トヨタが中国の新型コロナによる落ち込みからの早期回復により中国での2020年販売量が過去最多を達成した。韓国も収束にかけているところである。

日中韓三か国はこの第2次世界大戦以来の最大危機にあたり、未来志向をもって、一致結束し、率先して、コロナ禍を脱出し、経済社会の回復、東アジアのグリーンリカバリー(Green Recovery)をはかる。

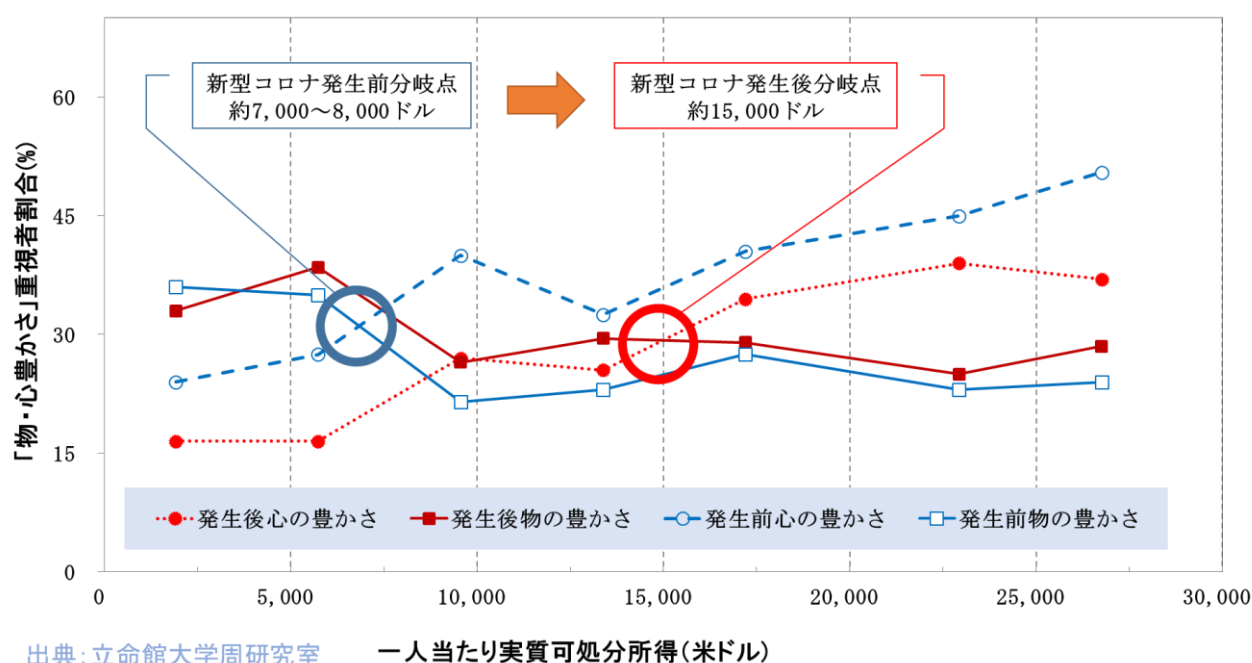


図10 日本国民の新型コロナ発生有無による「物・心豊かさ」分岐点の移動

中日韓三国の課題と統合戦略

- 独有課題: 歴史問題、領土問題、未来戦略判断問題(戦略誤判問題)
- 共有課題: 経済発展、ローカル環境、グローバル環境
- コロナ課題: コロナ対策+経済復興+環境保全



- 中日韓都市連携プログラム=「友好姉妹都市+」
- 東アジア「グリーン・リカバリー」産官民パネル

図11 日中韓の課題と協力

参考文献

- 1) Fetzner, T. (2020). Subsidizing the spread of Covid19: Evidence from the UK's Eat-Out-to-Help-Out scheme. *CAGE Working Paper*, 517.
- 2) *Get a discount with the Eat Out to Help Out Scheme*. (n.d.). GOV.UK. Retrieved 17 December 2020, from <https://www.gov.uk/guidance/get-a-discount-with-the-eat-out-to-help-out-scheme>
- 3) 厚生労働省(2020)「新型コロナウイルスについて感染症オープンデータ」, 厚生労働省ホームページ. <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/open-data.html>(閲覧日: 2020年12月16日)
- 4) Nikkei Asia (2020)「新型コロナウイルス感染 世界マップ」, 日本経済新聞. <https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/coronavirus-world-map/>(閲覧日: 2020年12月15日)
- 5) TBS NEWS (2020)「新型コロナウイルス都道府県別データ」. https://news.tbs.co.jp/news_sp/seikatsu-bousai/prefs.html(閲覧日: 2020年12月16日)
- 6) 周玮生(2020a), “钻石公主”号启示: 人群密度高, 感染风险大, 科技日报, 2020.02.21, https://www.sohu.com/a/374497210_612623 https://world.gmw.cn/2020-02/21/content_33575704.htm?s=mlt
- 7) 周玮生(2020b), 如何推动防控疫情与发展经济同步进行? 2020-03-25 11:53:57 [科技日报](http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/images/2020-03/25/02/KJRB2020032502.pdf) http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/images/2020-03/25/02/KJRB2020032502.pdf
- 8) 周玮生(2020c) 中国抗疫为世界赢得了时间、科技日报, 2020.04.20, <https://xw.qq.com/cmsid/20200422a0unj00>
- 9) 周玮生(2020d) 疫情进一步验证了人类是一个利益共享风险共担的命运共同体, 中国日报, 科技日报, 2020.04.23 http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/images/2020-04/23/02/KJRB2020042302.pdf http://cnews.chinadaily.com.cn/a/202004/23/WS5ea0c866a310c00b73c78f84.html?ivk_sa=1023197a

- 10) 周玮生 (2020e) 世界各国携手合作互相配合共渡世纪难关, 中国改革论坛, 2020.04.16, http://www.chinareform.org.cn/open/governance/202004/t20200416_280371.htm
- 11) ZHOU WEISHENG, Statistical Results Show the Timeliness and Effectiveness of China's Measures against COVID-19, Science and Technology Daily, 2020.05.04, <https://kyodonewsprwire.jp/release/202005049627>,
<https://www.prnewswire.com/news-releases/statistical-results-show-the-timeliness-and-effectiveness-of-chinas-measures-against-covid-19-301050350.html>
http://stdaily.com/English/ChinaNews/2020-04/30/content_932701.shtml