
Quarterly "Urbanization" 2020 vol.5

季刊「都市化」2020 vol.5

石油ショックの経験とコロナ禍

長瀬 要石

2021年1月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

石油ショックの経験とコロナ禍

2021年1月

長瀬 要石*

目次

はじめに	1
1. 経済 — ショックをきっかけに成長のトレンドが低下する	2
2. 産業 — 禍を転換の「転てつ機」にする	3
3. 国土 — 地方分散の兆しを特色ある地域づくりに活かす	3
4. 政策 — 二律背反を解く王道を求めて	5
おわりに	9

はじめに

経済社会に打撃を与えるショックは2つに大別できよう。内生的ショックと外生的ショックである。内生的ショックは、金融経済のひずみが極限に達して、反転・崩落することにより起こる。平成バブルの崩壊（1991年）やリーマン・ショック（2008年）がこれだ。

他方、外生的ショックは、経済社会の外で突発する事変に起因する。大地震はまぎれもなく外生的ショックであった。阪神・淡路大震災（1995年）や東日本大震災（2011年）の惨劇は、いまも記憶に新しい。さかのぼれば石油ショック（1973年）がある。産油国による突然の原油供給の削減によって、世界経済は大きな痛手をこうむった。

今回の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、もちろん外生的ショックである。武漢で発生したとされる新型ウイルスが瞬く間に国境を越えて世界に拡がり、パンデミック（世界的流行）となった。

ここでは、世界経済に大きな打撃を与えた2つの外生的ショック、一石油ショックとコロナ禍をとりあげて、両者のインパクトを対比することにしよう。経済、産業、国土、政策という4つの切り口から、石油ショックの経験と教訓に照らして、コロナ以降の変化のベクトルを考えてみたい。

* 公益財団法人 都市化研究公室 評議員会議長

1. 経済 — ショックをきっかけに成長のトレンドが低下する

ショックで人は心身の不調をきたす。経済も同じだ。生産—分配—支出の経済循環が滞って不況に陥る。それだけではない。中長期の成長トレンドを下押しするむきがある。

石油ショックの前夜、すでにインフレが燎原の火のように広がっていた。その火に油を注いだのが石油ショックである。日本経済は、物価の狂乱、国際収支の大幅赤字、深刻な不況のトリレンマ（三重苦）に苦しむことになった。戦後初のマイナス成長を経験したのも、この時である。

石油ショックをきっかけに、経済の成長率が下方に屈折した。たそがれていた高度成長にトドメを刺したのが、ほかならぬ石油ショックであった。10%の高度成長から4~5%の中成長に移行したのである。先進国へのキャッチアップが終わり、二重構造がやわらいでいたからでもあった。帰らざる河のように、日本が再び高度成長に戻ることはなかった。そればかりか、そのおよそ15年後に起きた平成バブルの崩壊をきっかけに、成長率は1%台半ばにまで低下してしまったのである。

コロナ禍が日本を襲ったのは、2012年11月を起点とする景気拡大が終わったその直後であった。2020年春には接触の制限によって、車が谷底に転落するように、突如GDP（国内総生産）が急落した。自粛や休業で個人消費が人為的に抑えられ、世界経済の縮小を受けて輸出が急減したことによるものである。IMF（国際通貨基金）の予測によれば、2020年の経済成長率は日本▲5.3%、世界▲4.4%である。「世界経済がパンデミック以前の活動水準に戻るまでの長い登り道には、まだ幾度かの後退もありそうだ」（「IMF世界経済見通し2020年10月」）。

コロナ禍により世界全体が景気後退に見舞われ、デフレ圧力が高まっている。デフレで需要が弱まれば投資意欲がわかず、投資不足が長引けば潜在成長力も低下しかねない。中長期の成長経路が下振れするという深刻なリスクをかかえているのである（「令和2年度経済財政白書」）。

石油ショックからこのかた、日本はショックのたびに成長率の下方屈折を経験してきた。受け身の姿勢で時の流れに身を任せていれば、1%弱の成長力が0%に近づくことは避けられないだろう。その下方圧力をはね返すのは生産性の向上をおいてほかになく、いま問われているのは危機をチャンスに変える根性と気迫ではあるまいか。そして、ほどほどの成長しか望めないこれからの時代にあっては、そのもとで人びとの「生存」を守り、「きずな」を深め、「幸せ」をつむぐ社会を築く途を求めていくことが大切だろう。

2. 産業 — 禍を転換の「転てつ機」にする

時として外生的ショックは、産業構造の転換を促す引きがねともなる。列車の路線を変える「転てつ機」のような役割を果たすのだ。

高度成長を支えたのは重化学工業であった。資源・エネルギー多消費型の産業である。だが石油ショックによって、重化学工業路線の限界が明らかになった。石油ショックを契機に、大方の予想をはるかに超える速さで、省資源・省エネルギー型の産業が台頭してきた。従来の重厚長大型の産業に代わる、エレクトロニクスや自動車などの軽薄短小型の産業である。低公害で高性能のこれらの製品が世界市場を席卷していくことになった。

コロナ禍は残酷な出来事だが、産業転換を促す「ショック療法」ともなりえよう。沈滞ぎみの産業に刺激を与えて奮起を促すチャンスにしなければならない。構造転換のベクトルは2つだ。デジタルトランスフォーメーション（DX）とグリーンレボリューションである。

コロナ禍で一挙にふえたのは、テレワークであり、オンライン授業であり、EC（電子商取引）の利用であった。その渦中でつくづく思い知らされたのが、日本のIT（情報技術）化の遅れである。教育現場のIT化は45か国中32位、行政にいたっては30か国中最下位という惨憺たるありさまだ（「令和2年度経済財政白書」）。いつの間にかIT後進国になってしまったのだろう、と嘆いている暇はない。コロナ後の暮らしと経済がデジタル・プラットフォームの上で営まれることに、もはや疑いの余地はなかろう。いまや官民を挙げて、情報格差（デジタルデバイド）を避けつつ、大胆にDXに挑戦する時である。

またコロナ禍を機に、国を挙げて脱炭素社会の実現に向けて取り組む決意が示された。「2050年までに温暖化ガス排出量を実質ゼロにする目標」が掲げられたのである。いまや、健康な地球生命圏を維持し、持続可能な社会を築くことは、人類共通の課題となっている。日本が積極的にこれにコミットし、グリーン投資を加速して産業経済の転換をすすめることは、新しい次元の「幸せ」を築くうえで欠かせない要件だろう。

日本はいま大胆に「転てつ機」を回して、DXとグリーン社会の路線に列車を乗せる、その関頭に立っているのである。

3. 国土 — 地方分散の兆しを特色ある地域づくりに活かす

戦後このかた、国土形成の主旋律は東京一極集中であった。ショックで経済が沈滞すると、人口の地域間移動がしづまり、地方分散の兆しがでてくる。だが再び経済活動が盛んになると、従来にもまして一極集中の勢いが強まってしまうのがこれ

までであった。果たしてコロナ禍は、一極集中是正の転換点となるだろうか。

石油ショックで巨大都市への人口移動が転出超過になった。この動きをとらえて、「第三次全国総合開発計画」（1977年）は「経済社会の発展が集中の結果として分散のメカニズムをはぐくみ（略）、地方都市での集積へと転換する兆し」だと判断した。そこで、「一人ひとりの自由な活動をより創造的に発展させる基盤」として「新しい生活圏」を育てよう、と提唱したのである。それが「定住構想」だった。

ところが経済が安定成長の軌道にのると、東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）への高次機能と人口の再集中が激しさをましていく。逆に地方では、地場産業や素材産業の不振に加えて、輸出型産業の海外移転が加速し、産業の空洞化が起こった。そのうえ首都機能の移転も遅々として進まなかった。かくして、地方の過疎化と疲弊の対極で、東京一極集中の弊害とリスクが格段に高まってしまったのである。

コロナ禍で東京圏の人口は再び転出超過に転じた。東京都区部から40キロ圏内に転出したばかりではない。地方のリゾート地に移住した人もいる。田園の古民家に移り住んだり、実家に戻ったりした人もいる。二地域居住を始める人もでてきた。テレワークが推奨されて在宅勤務が増加し、大学の授業もリモート化されたからである。

問題は、コロナの収束後だろう。ブラックホールのような東京一極集中の求心力に逆らいつつ、地方分散の遠心力がどこまで働くかだ。国土政策だけでなく、人びとの住まい方の選択に大きくかかわることでもあるだろう。多様な生き方を許容する企業や社会のシステムの変革が伴わなければならない。

ポイントは4つだろう。

第1は、人びとの居留意識である。三大都市圏に住んでいるテレワーク経験者の4人に1人が、「地方移住への関心が高まった」と答えている。とくに東京23区に住む2～30歳代の世代で関心が高い（内閣府調査）。豊かな自然、生活と仕事のバランス、「仕事専用スペース」のある住まい、低コストの暮らしなどは地方居住の魅力にちがいない。

第2は、DXの進展である。対面でなく非接触で、デジタル空間のなかで、仕事も暮らしも容易にできるようになった。IT（情報技術）やAI（人工知能）の飛躍的な発展によって、地方居住の利便性が格段に高まってきたことは明らかだ。

第3は、職場の変化である。固いピラミッド型の組織は、これから急速に、オープンで柔軟なネットワーク型の組織に変貌していくに相違ない。

第4は、災害リスクに対応した防災・減災である。国民の71%が、地震、洪水、津波、土砂崩れといった災害のリスクにさらされている（国土交通省資料）。最大のリスク地域は、首都直下型地震が想定され中枢機能が集積する東京圏にほかなら

ない。コロナ禍で感染症のリスクが高いのも、過密な巨大都市であった。

東京一極集中の奔流を堰き止めることは容易ではなかろう。コロナ後に再び一極集中が加速することは避けられないかもしれない。そのもとの、コロナ禍を受けて地表に現れた川瀬のせせらぎを、分散化の大河へと育てていくことが、肝心なのであるまいか。地方に移り住む人々が地域に刺激を与えて、活性化の一翼を担い、個性豊かで魅力的な分散ネットワーク型の社会がつくられていくことに期待をよせたい。

4. 政策 — 二律背反を解く王道を求めて

時として、ショックは二律背反（トレードオフ）の難題を突きつける。あちら立てればこちら立たずで、2つの目的を両立させることは、とても難しいテーマなのである。石油ショックの際の「インフレ鎮圧と景気振興」、コロナ禍での「感染抑制と経済活性化」が、まさにそれである。

（石油ショック）

田中角栄が角福戦争に勝って総理になったのは、石油ショックの1年ちょっと前であった。世界市場で一次産品価格が値上がりし、過剰流動性インフレが広がるそのただなかで、田中は大胆な日本列島改造政策に拍車をかけた。インフレと景気刺激を両立させようとしたのである。その燃えさかるインフレの燎原に石油ショックが襲いかかったのだから、たまったものではない。物価は狂乱状態になった。

蔵相の愛知揆一が過労で急逝する。窮地にたった田中は、財政家の福田赳夫に蔵相就任を懇願した。列島改造論を撤回し経済政策のかじ取りをすべて任せる、と折れてである。ただちに福田は、不況覚悟で、厳しい総需要抑制策をとった。列島改造ブームなどで実需に仮需が重なり、総需要が総供給を大きく上回っていたからである。半年もすると、さしものインフレインフレ心理は鎮まってきたが、消費者物価はまだ前年比で25%ほどの高さだった。

三木武夫内閣で副総理・企画庁長官に就いた福田が展開したのが、「全治三年の戦略」である。1974年12月のことであった。3年間の年度末の消費者物価上昇率を15%、10%、定期預金金利並みと下げていく。その達成状況をにらみながら、物価抑制のブレーキをゆるめ、景気刺激のアクセルを踏むという作戦である。

そのころ物価の局面は、需要インフレからコストインフレへと移りつつあった。高い原油コストに見合う新価格体系へと、なだらかに移行させなければならない。最大の焦点は、賃金と物価の悪循環を断つことだった。だから、福田は統制的な所得政策を排して、民間労組の幹部らとヒザ詰めの話し合いを重ねた。政府は物価の

抑制に責任をもつから、春闘の賃上げをなだらかなものにしてほしいと、心をこめて説いたのである。

福田が総理につく 76 年末ころまでには、需給、物価、国際収支の均衡はほぼ達成されていた。他方、欧米諸国はまだスタグフレーション（不況下のインフレ）に呻吟していた。インフレの抑制を中途半端にしたまま、経済を刺激したからである。

「全治三年の戦略」が成功を収めたのは、ブレーキからアクセルへの踏みかえを慎重にすすめたこと、物価と賃金の悪循環をたつべく合意形成に心血を注いだことにあったといえよう。日本が第二次石油ショックを無難に乗りきれたのは、このような経済安定の地合いがあったからである。

（コロナ禍）

さて、コロナ禍での「感染抑制と経済活性化」の道すじは、石油ショック時のかじ取りよりはるかに複雑で難しいのかもしれない。石油ショックの場合には、マクロ経済の枠内での、物価と成長のトレードオフが課題であった。ところがコロナ禍では、保健・医療と経済という異なる領域間のトレードオフがテーマだからだ。2 元連立方程式を解くようなものである。

この二律背反を解く基礎（カギ）はなにか。「全治三年の戦略」の基礎は物価の安定であった。コロナ禍では、感染拡大を防ぎ医療崩壊を招かないことがカギだろう。感染の防止と医療体制の確保を基本にすえて、経済活動を慎重に誘導するかじ取りこそが、二律背反を解く王道だと思われる。アクセルは状況をみながら、減速から定常へ、定常から加速へと段階を追っていきべきだろう。大事なものは、コロナ収束までの中期の経済社会の総損失（総コスト）を最小にとどめることである。「言うは易く行うは難し」ではあるのだが。

2020 年は、この難局をどう打開するかについて、各国がリトマス試験紙にのせられその対応ぶりが試された 1 年であった。政権の統治能力と社会の協調性がテストされたのである。感染が起こるとただちに「非接触」の短期決戦を展開して人びとの行動変容を促した国々では、経済がガクンといったん急落したものの、感染が封じこめられると、経済活動は正常化に向かった。逆の対応をとった国々の結果は逆である。感染の爆発に伴う医療のひっ迫と、経済の沈滞や社会の分断との悪循環に陥ってしまった。

ポイントは 4 つあると思われる。

第 1 は、証拠（evidence）に基づく政策の立案である。近ごろ政府の文書にしばしば登場する EBPM（Evidence Based Policy Making）だ。政策は、限られたエピソードや突然の思いつきや場当たりによるのではなく、しっかりした根拠と合理的

な推論に基づいて、うちだされなければならない。効果がハッキリしないまま闇雲に事にあたるのは、政策資源の浪費でもある。急場であっても、「的を射た措置」を実効性の高いものから優先して行う賢さが求められよう。

第2は、保健・医療に政策資源を集中投入することである。感染の検査、クラスター分析などの感染者の追跡、病院の医療設備や感染者の収容施設、医療の現場を担う医師・看護師などのマンパワーに集中的な手厚い支援がなされなければならない。保健・医療の領域で異常な需要爆発が起こっているからである。この領域こそ、コロナショックの防波堤であり砦なのである。

第3は、窮地に陥った人びとや企業に支援を集中することである。各種のデータによれば、2020年に所得が減ったのは約4分の1の人びとである。非正規の人びとや業績が急激に悪化した業種で働く人びとだ。リモートワークが難しいエッセンシャルワーカーの現場も過酷である。医療のほか介護や看護、小売や販売、運送や公共交通などで働く人びとだ。仕事柄、人との接触は避けられない。感謝と配慮が必要だろう。これらの業態に属する企業では、業務の維持と転換をはかるため、緊急融資などの手当てが求められている。

第4は、人びとの心に響く政治リーダーの確固たるメッセージである。日本は空気に支配されやすい社会だ（山本七平）。「和をもって災を制す」ということばもある。日本の感染者・死者が欧米に比べて少ない要因「ファクターX」（山中伸弥）に、この日本人とその社会の特質がかかわっていることは、間違いなからう。リーダーたちが「心の口」から理を説き真情を吐露すれば、国民はこれに応じて行動を変える能力をもっている。石油ショック時の説得による賃金形成と同じように、コロナ禍でも直接的な規制を伴わない行動変容はことのほか重要である。

（財政拡大）

ショックを受けて不況になると、さまざまな対策を講じて総需要を刺激しなければならず、財政支出の拡大は避けられない。税収も落ち込むのだから、歳入不足を補うため、大量の新規国債発行が必要になる。そこで将来に残されるのが、財政再建の難題である。

石油ショックが招いた不況は尋常ではなかった。成長軌道が下方にシフトする転換点であり、産業構造の曲がり角であり、日本が「機関車」となって世界同時不況を支えなければならない局面だったからである。「公債発行には節度が必要だ」と説く総理の福田赳夫にとって、「臨時異例の財政運営」のため国債依存度（国債収入/一般会計歳出）が3割を超える1978年度予算の編成は、苦渋の決断にほかならなかった。福田の後継総理大平正芳は、80年度からの「一般消費税の導入」を表明

する。だが、一般消費税を争点とする総選挙で自民党は大敗を喫してしまった。時期尚早であった。国民の理解が得られなかったのである。

この時期の宰相たちには、赤字国債は非常時に限るべきだという罪悪感にも似た自制心をもっていただと思う。だが、国債に対する思潮の変化もあって、平時に赤字国債を発行することへの警戒感は時とともに薄れてきたようだ。

2012年11月からコロナ禍のしばらく前までは、長期の景気拡張期であった。平時だったといってもよい。この間も、歳出の3分の1以上を国債に頼っていた。かつて、「国債を抱いた財政」といわれたことがあったが、もはや紛れもなく、「国債に抱かれた経済財政」になってしまったのである。

そこにコロナ危機である。非常事態宣言がだされた4~6月期には、GDP（国内総生産）は過去最大の落ち込みをみせた。この深刻な危機を克服するためには、財政出動が欠かせなかった。コロナ対策などで、2020年度の財政規模は異常に膨らんだ。国債発行額は112兆円にのぼり、国債依存度は64%にも達するという。そればかりではない。コロナ収束後の一定期間は、どうやっても新規国債の増発は避けられないだろう。国債残高は増高していかざるをえない。

学会でも巷でも、財政拡大に対する楽観論が広がっている。「財政支出には財政制約がなくなった」（ウィリアム・ミッチェル）、「日本には財政破綻などない」（大学教授）、「4,000兆円（GDPの7倍強）まで国債発行はできる」（民間エコノミスト）、などなどである。このように将来世代に際限なく負担を先送りしていった、ほんとに大丈夫だろうか。実際のところ、多くの国民は財政の将来に漠然たる不安を抱いている（内閣府世論調査）。この将来不安は、心理面から経済低迷の一因にもなるだろう。

財政学の大御所石弘光は、「とどのつまりは1945年と同じ超インフレに追いこまれる」と警告して、世を去った。私事ながら、ふるさとの家に戦時国債の束が残っている。幼かった筆者名義のものもあった。「紙くずになってしまった」と嘆いた父母の姿が思いだされる。足元の国債残高の水準は、その終戦時を超えてしまった。

では、どのような条件が満たされていれば財政破綻の悲劇は起こらないのだろうか。

第1は、基礎的財政収支（プライマリーバランス、利払費等を除く財政収支）の赤字が着実に減っていくことである。第2は、いまの超低金利が維持されて、名目金利が名目成長率を下回りつづけることである。第3は、経常収支の黒字がつづき、貯蓄超過が保たれていて、国債がほとんど国内で消化されることである。第4は、為替レートが大幅な円安にならないことである。そして第5には、以上ともからむのだが、なんらかの内外要因によるインフレが起こらないことである。

果たして、これらの条件を長期にわたって満たしつづけることは可能だろうか。しかも、そう遠くない将来、新たな感染症や大災害や世界経済の混乱が起こるかもしれないし、超高齢化社会は目前なのである。

だからいまから、ポストコロナの財政再建のシナリオを描き、国民的合意の形成に努めるべきだろう。インフレの兆しがみえたら、適切な金融政策と果敢な増税で対処できるという安易な楽観論に委ねて安逸をむさぼっていて、ほんとうに大丈夫だろうか。

一例をあげれば、政策形成推進会議の提言（2020年12月）がある。—日本の社会と経済の再生をはかるためには、コロナ後を見据えて、政府の役割をしっかりと果せる国民負担のあり方をいまから議論しはじめなければならない。日本の国民負担率（[税＋社会保険料]/国民所得）は32.5%と、先進国のなかではきわめて低い。だから、これをOECD（経済協力開発機構）主要国の平均に近いドイツ並み（40.5%）に引き上げてはどうか。そのイメージに沿って、消費税の引き上げ、所得税・住民税の増税、法人税課税の見直し、炭素税の拡充などを行うべきだ。「膨大な借金を子や孫に付け回し続けている現状を改め」、将来にわたるこの国の安定と繁栄の基盤を築くため、「増税の手順を定めた工程表」をつくるべきだと、提言しているのである。

受益と負担のつり合いがとれない状態を放置したまま末永く国民の「幸せ」をつむぐ、そんな「幸楽の国」がこの浮き世にあるだろうか。特別の天然資源の僥倖に恵まれた国などを別とすればだが。つまるところ、先送りしながら平坦な道を歩んで財政破綻の壁に激突する悲惨な代償を払うよりは、それなりの荷を背負いながら緩やかな坂道をたどるほうが、世代を超えた国民の痛手は軽くて済むのではなかろうか。コロナ禍のいまから財政再建の議論をはじめても、けっして早すぎることはない。

おわりに

コロナ禍には、日本の潜在経済力をそぎ、ゼロ成長に近い長期停滞を招くリスクがある。だからといって、これを宿命だと諦めるのは早計に失しよう。いま求められるのは、「火事場のバカ力」ではなかろうか。大災害を被ったとたきにこの国の人びとが発揮してきた、あのたくましい復興の力である。イノベーションを推進し、人的能力の向上をはかり、産業を転換し、特色ある地域づくりに力を尽くすならば、コロナ禍は経済への下押し圧力をはねかえすチャンスでさえあろう。

過去30年、日本はさまざまなショックに波状的にさらされてきた。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の前には、2002年からのサーズ（重症急性呼吸器症

候群)があり、2012年からのマーズ(中東呼吸器症候群)などがあつた。人類はほぼ10年おきに未知の感染症に襲われてきたのである。

巨大地震もあつた。阪神・淡路大震災の16年後には東日本大震災が発生した。日本列島がいま地殻変動期にあることはほぼ確かだろう。首都直下型地震や南海トラフ地震が切迫しているという。南海地震の発生時期は2030年代だとみる科学者のモデル予測もある(鎌田浩毅)。「どこで、いつ大きな地震が起きてもおかしくない」のである(内閣府)。

バブルの生成と崩壊が頻発するようになったのも、この30年だった。平成バブルの崩壊に次ぐITバブルの崩壊やリーマン・ショックは、ほぼ10年きざみで起こってきた。あたかもアラジンの魔法のランプからあらわれた魔神のように、巨大にふくらんだ金融経済が実体経済を振りまわすような光景だとでもいおうか。コロナ禍で大幅に落ちこんだ実体経済とは裏腹に、株価が上昇している。金融・財政両面からの例をみないマネー供給がこれを支えているのだろう。そこに、バブルの匂いを嗅ぎとるむきがないわけでもない。

以上3つの災禍には、ある種の周期性があるようにも見受けられる。これらが時をおかず一時期に集中することだってあるだろう。その時期が2030年代であっても、そのちょっと手前であっても、不思議ではない。そのような事態になれば、財政破綻すら起こりかねない。だから、災禍の重層にも耐えうる財政をつくっていかなければならないと思う。

未来に希望をつなぐ国でありつづきたい。コロナ後を見据えて、未来が現在に投げかけている課題に着実に応えうる備えを、いまから固めておかなければならないと思うのである。

(以上)