

ポスト パンデミックの 素晴らしい 新世界

この混乱期の政策当局の選択が、
これから数十年の経済の姿を決定づける可能性がある。

マーティン・サンブー

パンデミックが発生した時点で、世界経済はすでに社会的にも環境的にも、さらには知性の面でもきわめて持続不可能な状態にあった。

過去40年で、ほぼすべての先進国で所得分布が偏り、両極化が進んだ。発展途上国では数十億人が貧困を脱したものの、その過程でやはり格差が広がり、社会的緊張が高まっていった。

世界経済の偏った成長によって、私たちは恐ろしい気候変動の瀬戸際に立たされている。

それに加えて、さまざまな国で政治的混乱が相次ぎ、従来の世界が続くことは不可能と思われた。この変革への圧力は経済政策の考え方にも表れており、公的支出、中央銀行の活動、政府による経済への介入に対する従来の常識が急激に問い直されていた。

そんななかで新型コロナウイルス感染症が、平時にはいまだかつてなかったほどの劇的な社会的混乱と経済の崩壊を引き起こした。どれほど野心的な政治家でも生きているあいだに実現できるとは夢にも思わなかった政策転換が、わずか数日から数週間のあいだに起こった。想像を絶する危機に直面したことで、多くの政治家が固らざるも急進派に転換し、経済活動への介入を一気に強め、労働者や企業の途方もないリスクを国家が肩代わりすることを決めた。

パンデミックの行方はまだ不確定だが、当初の猛烈な流行からかなりの時間が経過し、そろそろ視線を上げて未来に目を向けることができるようになってきた。現在の政策の選択が、各国経済の長期的進路にどのような影響を与えるのか、また与えるべきかを考えなければならない時期が来ている。今年は経済と政治の風景が激変した。現実的に予想できる経済的なリスクや恩恵の定義が変わり、これまで政治的に不可能だと思われていたことが実現可能だと分かった。もはや世界は以前とは違う。だが、どう変わっていくかはまだ定かではない。これから数年の政策の選択が、コロナ後の世界がかつての状態に戻るのか、それとも繁栄がより幅広く共有される世界になっていくかを大きく左右する。

社会の矛盾が鮮明に

パンデミックの経済的影響としてまず重要なのは、社会にすでに存在していた断層線が鮮明になったことだ。その結果、こうした断層線にかかわる政策的議論も改めて熱を帯びている。

ロックダウン（都市封鎖）によって、自宅からリモートでできない仕事に就いている人々が不相应に大きな打撃を受けたことから、格差拡大への関心は一段と高まっている。パンデミック以前からホワイトカラーの仕事、とりわけ知識集約型の仕事は肉体労働と比べて報酬面だけで

なく、雇用の安全や予測可能性の面でもかなり恵まれていた。ホスピタリティ、観光、配送、小売り、介護といった肉体労働を伴うサービス産業の多くでは以前から労働条件が悪くなっていたが、パンデミックの最中にはそれが一段と悪化した。こうした仕事は身体的近接性が求められるため、ロックダウンの対象となるか(エッセンシャルサービスとみなされなかった場合)、感染リスクにさらされた(エッセンシャルサービスとみなされた場合)。国際通貨基金(IMF)の最新の「世界経済見通し(WEO)」も指摘しているように、こうした産業に従事する人の割合が高い女性や若者層への打撃はとりわけ深刻だった。

これと関連する、パンデミックによる2点目の経済的影響は、ギグワーク(1回限りの仕事)をはじめとする不規則雇用をめぐる政策の不備が顕著になったことだ。先進国では非伝統的な雇用形態や契約形態が、既存の福祉制度にそぐわないことはすでに明確になっていた。より貧しい国ではインフォーマル経済が依然として社会的セーフティネットを構築するうえで障害となっている(英語版F&D本号の記事「Back to Basics」を参照)。ロックダウンによって、高度に発達した国家の官僚制度でさえ、正規雇用以外の労働者に支援を届ける能力がないことが明らかになった。各国の政治家や議会は目覚ましいスピードで所得支援制度を整えたが、最も支援を必要としている労働者を政府が特定できなかつたため、支援が対象者に届かないこともあった。

大規模なインフォーマル労働市場の存在は、長らく貧困国の特徴とされてきた。しかし「プレカリアート」(雇用や所得が不安定で、公共サービスの恩恵も十分受けられない労働者層)と呼ばれるサービス労働者の増加は、世界で最も豊かな国々で驚くほど多くの人が、資金的余裕がきわめて乏しい状態に置かれている主な原因である。今回のパンデミックによって特に大きな打撃を受けたのは、低賃金で不安定な雇用に依存している業界で、そこで働く人々はパンデミック以前からこのようなショックを吸収する能力が低かった。

政府による過去に例のない所得を守るための取り組みも、もともと経済的に厳しい状況に置かれていた人々にダメージが偏ったため、こうした打撃を完全に相殺するには不十分だった。その結果パンデミックは、慢性化している経済の両極化をさらに推し進めるだけでなく、この問題への国民の関心を一段と高める可能性が高い。

パンデミックの経済的影響が、社会の根底にある格差を助長する3つめの方法は、もう少しわかりにくい。リモートワークへの突然の移行は、企業におけるデジタルテクノロジーの活用による大きな変化をもたらした。それが生産活動や経済的余剰の分配のあり方に影響を及ぼすのは確実だ。その影響を具体的に予測するのは難しいが、すでに「先進的」な仕事に就き、認知スキルが高く、リモートワークへの適正が高い人々の生産性はさらに高まる可能性が高い。それは良い仕事と悪い仕事の格差を一段と広げるかもしれない。

パンデミックは経済地理(経済活動の地理的分布)をめぐる政治対立も引き起こしている。最もわかりやすいのが、グローバル化をめぐる新たな疑問だ。国と国との関係が深まったら、旅行者による感染症拡大をどうやって防ぐのか。2020年1月の武漢のように、グローバルなサプライチェーンの中心地がロックダウンしたら、生産活動の混乱にどう対処すればいいのか。そして輸入に頼っている医療用品の供給が止まったら、どうすればいいのか。

パンデミックは国内の経済地理にも影響を及ぼしている。地域格差は経済の両極化のなかでも、とりわけ有害な現象だ。第2次世界大戦後には経済的に立ち遅れた地域の巻き返しが進んだが、1980年頃からはそれが停滞あるいは後退した。工業的雇用を全国に広げることより、主要都市に知識サービスを集中させることが優先されるようになったためだ。新型コロナが主要都市にも衰退都市にも等しく広がっている今、経済の混乱によってホワイトカラーの仕事の方法や場所が一時的に変化している。政策当局はこうした状況を活かし、繁栄の地理的分布を恒久的に変えることができるかもしれない。

打つべき手は何か

このような理由から、パンデミックによって政策当局者はあまりにも長く放置してきた問題と向き合わざるを得なくなった。しかしこれまでの状況を続けることができないのであれば、それを変えるためにどのような政策を実施すべきか、また何を目標とすべきか、という問いは残る。答えるのは簡単ではない。新型コロナによってあぶりだされた問題を是正しようとする善意の試みは過去にもあったが、いずれも失敗に終わった。

ただ、はっきりしていることが2つある。第1に、重要なのは仕事の内容と質であり、改革プログラ

ムはより多くの地域でより多くの人のために、より質の高い雇用を生み出すものでなければならない。第2に、改革は大規模かつ広範囲にわたるものでなければならない。つまりニューディール計画やマーシャルプランに匹敵するほどの、野心と国民の意欲をかき立てる力を兼ね備えたものでなければならない。

雇用を改革の主眼とすべきなのは、それこそが慢性的な、そしてパンデミックに起因する経済問題の多くに共通する要因だからだ。格差、雇用の不安定さ、新たなインフォーマル労働、地理的格差、技術的变化など、すべて雇用とかがかかっている。これまでよりはるかに多くの人が質の高い仕事に就けるようになることは、多岐にわたる政策の成否を占う共通の指標でもある。

当然、重要なのは実際にどのような政策を実施すべきかであり、それは民主主義に根差したものでなければならない。私が近著『The Economics of Belonging』で提唱したのは、次のような改革プログラムだ。

- 雇用主が満たすべき要求水準を高め、生産性向上と雇用の技術的アップデートを実現する。仕事により安全かつ快適になり、報酬水準が高まるのは、非生産的な仕事により生産的なものに置き換わったときだ。北欧諸国では賃金の平等を推進した結果、生産性の低い仕事を経済的に見合わなくなり、生産性向上につながる資本に投資するインセンティブが高まり、生産性向上が加速した。この方法は他の国々でも取り入れることができる。雇用市場の規制が厳しい国、緩い国のどちらにおいても(たとえばイギリスとフランスのどちらにもプレカリアートは存在する)慢性的に報酬と生産性の低い仕事を駆逐するのに有効であり、また新型コロナによって経済活動の一部が存続しえなくなるなかで資源の再配分を進めるのにも有効だ。具体的な方法としては、最低賃金の思い切った引き上げと、労働基準の強力かつ厳格な適用が挙げられる。
- 需要が力強く成長する「高圧経済」を生み出し、生産的企業に事業を拡大する動機を与え、質の低い雇用が消滅して新たな雇用が創出されるようにする。需要の圧力を高める必要があるのは、雇用市場の末端にいる人々、すなわち景気後退期に真っ先に解雇され、回復期に採用されるのは最後になる若年層、低学歴層、マイノリティに

恩恵を行き渡らせるためだ。具体的にはマクロ経済政策を「過熱気味」にすることを意味する。金融政策・財政政策を調整し、需要が常に経済の生産能力をわずかに上回るようにして、企業がより多くの人材を採用し、生産性向上に取り組むよう促すのだ。確かにこれは規模の大きい豊かな国、とりわけ準備通貨の発行国のほうが取り組みやすい。このためこうした国々の政策当局は、グローバルな需要拡大を主導する責務も負うことになる。

しかし、これまでの状況を続けることができないのであれば、それを変えるためにどのような政策を実施すべきか、また、何を目標とすべきか、という問いは残る。

• 質の低い仕事を辞めて質の高い仕事を探すコストを低くする。これには技能開発への支出拡大、積極的労働市場政策への十分なリソースの配分、仕事と給付を切り離す社会保障改革など、多岐にわたる政策が必要だ。労働者にとって仕事を変え、能力を高めるのはコストがかかる。このため新たな仕事が見つかるまでの生活資金に余裕がなければそのような行動は起こさない。結局のところ、給付制度による「低所得のワナ」に陥るのを避けるためのベーシックインカムや逆所得税といった、直接的で無条件の給付がこうした障害を克服する唯一の方法だ。これは最も厳しい状況に置かれた人々の生活状況を改善するのに最も効果的で即効性のある方法でもある。対象を絞り込んだ方法では、現実にも支援を必要としている人々を救済できないのであれば、なおさらだ。

• 質の高い雇用を促すための税制改革を実施する。これは給与への課税を縮小し、転職や採用を促すことを意味する。税収の減少は他で補わなければならないので、資本課税、理想的には他の資本税と比べて生産性にマイナスにならない純資産税の税負担を増やすことが望ましい。それに加えて炭素税を大幅に増やし、雇用と資本を環境配慮型に再配分すべきだ。税収は「炭素配当」あるいは「炭素小切手」として再配分する。最後に、多国籍企業と地域の人材を雇用する企

私たちの経済が直面する課題はあまりに大きく、 漸進的政策ではたいした成果は望めないうえに、 既得権益に簡単に負けてしまうだろう。

業との競争条件を平等にし、また各国政府が資本課税をよりコントロールできるように、国際法人税制の改革も必要だ。

- 金融システムと税制を改革し、負債よりも株主資本による資金調達を優遇する。これは生産性向上につながると同時に、労働者と投資家の適正なリスクバランスを取り戻す効果がある。政府は新型コロナ関連の緊急融資を受けた企業が返済に苦しんでいる場合、融資を取引可能な株主資本に転換すべきだ。

- 最も付加価値の高い雇用を、広範な地域に分布させるようなインセンティブを設ける。より多くの地域に、十分な数の報酬の高い雇用を生み出すことを政策目標とすべきだ。言うほど簡単なことではないが、最低でも居住地としての魅力を高めるために輸送、IT接続、地域のインフラ、アメニティへの投資を増やし、衰退地域の新規事業が資金を確保できるようにする政策が必要だ。リモートワークへの転換は、税金や規制によるインセンティブを使って、優れた雇用を大規模な中核都市からより辺鄙な地域に移す有望な機会となる。

世界のとらえ方を改める

いずれも実現不可能な提言に思えるかもしれない。困難は細部に宿る。大規模な改革を実施するには、膨大な数のトレードオフや、ミクロレベルの実務上の課題を解決する必要がある。しかし、私たちの経済が直面する課題はあまりに大きく、漸進的政策ではたいした成果は望めないうえに、既得権益に簡単に負けてしまうだろう。このため、成功を望むのであれば、大規模かつ広範囲の取り組みにする必要がある。すでに実現した途方もない政策変更を考えれば、それらもはや非現実的とは思えない。

昔ながらのマクロ経済の常識は打ち捨てられた。少し前まで財政責任をお題目のように唱えていた政治家が、今では記録的な財政赤字を承認し、国民の所得や企業の流動性を維持するために政府支出を目いっぱい増やすことを積極的に選択している。

公共支出の構造にも大きな変化が起きている。とりわけ福祉制度が手薄だった国ではそれが顕著だ。イギリスはわずか数か月のあいだに、ヨーロッパ型の賃金補助の仕組みをゼロから作り上げた。アメリカは失業者の増加を許容しつつ、失業給付を大幅に拡充した。そして、すべての先進国が企業向けにきわめて好条件の融資制度を用意した。銀行の信用リスクをすべて肩代わりした国もある。多くの国で国家の存在感は高まっており、この変化は量的なものであると同時に質的なものでもある。これまで民間部門が背負ってきたリスクを、政府が引き受けている。

こうした政策変化のなかには過去に例のないものもあれば、既存の流れが加速したものもある。中央銀行の政策立案については、世界金融危機後の弱々しい回復の過程で、従来の基本的前提がいくつも見直された。中央銀行の多くは(嫌々ながらではあるが)、低金利は今後も続くという否定しがたい証拠を受け入れている。とりわけアメリカ連邦準備制度理事会(FRB)は、失業率が低下すればすぐにインフレの脅威が高まると懸念するのをやめ、「経済の過熱状態」をこれまで以上に許容するようになった。どちらの変化も中央銀行がパンデミックに際して、需要を支え、安価な資金供給や金融市場の機能を維持するために早い段階で包括的な対策を実施するのに役立った。このような中央銀行のハト派的姿勢は今後も続くだろう。

それに加えて、企業のテクノロジー利用にも大きな変化が見られる。これは新たなリモートワークの実践が今後も続くことを示唆している。多くの企業がパンデミックの収束後も、自宅からのリモート勤務を少なくとも部分的に維持する計画であることが調査によって明らかになっている。いずれにせよ今年多くの雇用主が否応なしに猛烈なスピードで蓄積することになった技術的および組織的ノウハウは、失われることはない。それが人々の働き方に恒久的変化をもたらすことは、ほぼ確実だ。

しかも雇用主だけでなく、消費パターンについても同じことがいえる。オンライン小売業の伸び、物理的に移動する代わりにオンラインで

つながるといった流れは、ワクチンによってウイルスが無効化された後も完全に元には戻らないだろう。経済の劇的な再構築が今まさに進んでいる。

こうした変化には貧困国より豊かな国のほうが対応しやすい。しかし低所得国にも機会はある。少なくとも豊かな国での政策の大改革は、世界全体にとって学習経験となり、最貧国への資金援助や債務免除の付帯条件に影響を与えるのは必至だ。しかも変化のなかには、新興市場国に直接的機会をもたらすものもある。たとえばリモートワークの導入は、高付加価値サービス業のアウトソース先としての魅力を高める可能性がある。

未来を拓く問い

通常であれば、政治家が望めるのはせいぜい統治システムを手直しすることだ。政治家の仕事の大部分は、世の中がこれまでどおり動いていくようにすることだ。しかし、ごくまれにリーダーの決断によって社会の長期的方向性がリセットされることがある。今はまさにそのようなときだ。

各国のリーダーは今、自国の経済的未来を描くための3つの大きな問いに直面している。

- 1つめの問いは、再配分か復元か、だ。各国経済はガタガタで、企業や労働者は未来を不安視している。パンデミック以前に順調だった仕事は元通りになるのか、この事業に投資する価値はあるのか、それとも店じまいすべきなのか、と。政策によるナッジ(軽い後押し)があるのか否かは、資本や雇用が新たな活動に移るのか、それとも資源配分は危機以前のパターンに戻るのかに大きな影響を与える。新型コロナによって恒久的に収益性が損なわれる活動があったとしても、再配分にはリスクや不確実性が伴うため、政策の後押しがなければ再配分が起らない、あるいは十分なレベルで進まない可能性もある。既存の経済モデルが崩壊しても、新たなモデルが自然と生まれるわけではない。

- 2つめの問いはさらに厄介だ。「ビルド・バック・ベター(より良い復興)」か「バック・トゥ・ビジネス(平常への回帰)」か、である。混乱を機会ととらえて従来と違う何かを構築するのと、できるだけ迅速に事態を正常化しようとするのには大きな違いがある。この2つの異なる方向性は、まったく異なる政策検討につながる。大まかに言えば、資源再配分をパンデミックに応じて必要最低限の

水準にとどめるのか、それとも混乱を機に経済をより抜本的に作り直すかだ。ビルド・バック・ベターはより多くの企業と人材を必要とするだろう。たとえば気候変動目標の実現に対して投資を増やしたり、報酬や労働基準を引き上げたりするなど、今回の混乱を新たな道へと移行する機会にするのだ。一方「バック・トゥ・ビジネス」のアプローチは、さまざまな経済主体が強いられた調整をできるだけ最小限に、そして迅速かつ痛みを伴わないものを目指す。

- そして最後の問いは、国家による計画を再び重視するか否か、だ。すなわち政府が介入し、長期的な経済のあり方を意識的に形づくっていくか、である。産業の再配分、地域格差の縮小、あるいは「ビルド・バック・ベター」といった政策目標はいずれも、国家には民間部門の行動を調整し、誘導する能力があるという信頼感と、目指すべき目的地を明確にしたいという意欲があることを前提としている。1980年代に信頼感と意欲がともに失われたことが、国家計画が廃れる原因となった。その結果、今日では多くの国家が戦略的計画を立てた経験がない、あるいは不得手である。

しかし国家による計画が復活する兆しはある。気候変動、地政学的混乱、急激な技術変化、そして今回のパンデミックによって、政治家に対して民間部門の欲望を野放しにするのではなく、経済をより良い方向へ導いていくべきだという圧力が高まっている。新型コロナ危機以前から経済学や経済政策に対する提言は、より良い経済の実現のために政府がこれまで以上に積極的に介入することを支持する方向に傾いていた。

ほとんどのリーダーは「ビルド・バック・ベター」を掲げ、新型コロナに強く、環境にやさしく、より生産的な活動への資源再配分を推進すると約束している。こうした姿勢は言外に、国家が経済においてこしばらく見られなかったような積極的で戦略的な役割を果たすという決意を示している。多くの国に、これまで以上に積極的かつ戦略的に経済を運営する能力があるのか、またリーダーにそのような資質があるのかは、まもなく明らかになるだろう。¹⁰

マーティン・サンブーはフィナンシャル・タイムズの欧州経済コメンテーターで、『The Economics of Belonging』の著者である。