新しい社会契約

テクノロジーやグローバル化がもたらす不安を克服することは市民としての権利と義務を見つめ直すことである

ネマト・シャフィク

不透明な時代に私たちは生きている。自由民主主義、自由主義経済、ルールに基づく国際制度の価値を否定する傾向が強まっている。こうした制度のおかげで大多数の人々がより良い生活を送れるようになってきたにもかかわらずだ。特に先進国では経済成長が鈍化し、生産性や社会的流動性が頭打ちになり、人口構成やテクノロジーの変化を考えると将来が懸念される。こうした状況が不満をさらに増大させている。

こうした不満は各国の政治に表れている。大衆の怒りやエリート層に対する不信感は、金融危機によってさらに煽り立てられて、国家主義と反自由主義を謳う政治家への支持増加につながっている。多くの国で幸福や信頼を実感しにくくなっているという証拠が次々と出ていることからも人々の不満が見てとれる。不満の原因は様々だが、そのいずれも、私たちの政治、経済、社会契約に新しい命を吹き込み、差し迫った変化に直面する中、市民がより安心感と自信を持てるようにする必要があることを示唆している。

世界でも豊かな国々の一部で、これほど多くの人々が不満を抱いているのはなぜなのだろうか。主な原因は、不平等であり、自動化や高齢化が生じさせる将来の見通しに対する不安だ。国家間の差という点では、世界はより平等になってきたが、各国内の所得分布の点では、異なる影響が出ている。新興市場国の中間層や世界人口の1%にあたる最富裕層が大いに恩恵を受ける一方で、先進国中間層の状況は苦しくなっている。そして多くの国で、子を持つ親は、教育費や住宅費が高い中、仕事の質が低い上に福利厚生も少なく、我が子の将来を心配している。

保護主義者の叫び

多くの人はグローバル化とテクノロジーを非難するが、筆者はむしろ、私たちの社会契約が両者の影響に適切に対応できていないことに焦点をあてたい。ここで言う社会契約とは、市民であることに伴う権利と義務を意味する。超グローバル化と金融危機後の緊縮経済の結果、私たちの社会契約にほころびが生じている。機械による自動化の進行やグローバルな競争の激化により、スキルの高くない労働者は賃金が低下した。その結果、多くの人がより保護主義的な政策を求め、移民を非難している。しかし解決策は、グローバル化を逆流させて各国が自らの殻に閉じこもりなおすことではなく、私たちの社会契約を見直し、高まっている緊張を緩和させ、人々が適応していくのを支援することにこそあるのだ。

上記のような状況に拍車をかけてきたのが世界金融危機以降の景気低迷だ。マッキンゼー・グローバル・インスティテュートが先進25か国を対象に実施した最近の調査では、2005〜2014年にかけて世帯全体の65〜70%(5億4,000万〜5億8,000万人)で税・再分配前の所得が横ばいであるか減少している。低成長のときには、人は気前が悪くなり、不寛容になるものだ。

マッキンゼーが2016年に実施した調査「Poorer Than Their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies(親世代より貧しくなる?先進国では所得が横ばいか減少)」によれば、税引後の可処分所得が減少した世帯の割合で見れば、この落ち込みは財政政策によって全体の20〜25%に抑えられたことが確かだ。米国ではセーフティネットが特に上手く機能し、市場所得が4%減少した中、可処分所得は徐々に1%増加した。この5%ポイントの変化は減税や不況のあおりを受けた労働者への支援のかたちで家計に対して3,500億ドル超の所得移転を行ったオバマ政権の景気刺激策のおかげだった。フランスでは、セーフティネットにより可処分所得の中央値は市場所得の中央値よりも3%ポイント高くなり、英国では市場所得の落ち込みは所得移転により完全に相殺された。

衝撃が待つ未来

これらの再分配策は、より低所得の世帯が受けた大不況の影響を和らげたが、金融危機の直接・間接のコストに伴って大きく膨れ上がった累積債務の一因にもなった。こうした債務を減らすために多くの国が後に福祉削減に踏み切ったため、取り残されたと感じる地域社会も生じ、自らの尊厳を失い、未来を自分の力で切り開けないと思う人々が出てきたため、社会的不満が爆発した。例えば英国では、後にポピュリストの英国独立党に投票しブレグジットに賛成したのは、福祉削減の打撃が最も大きかった地域の人々だったとFetzer(2018)は論じている。グローバル化と2008年の金融危機、危機後の緊縮経済が組み合わさったことは、多くの人が大きな打撃を受けながら、セーフティネットによる支援はごくわずかだったことを意味した。

将来の見通しに対する不安もまた、不満の一因となっている。この不安は、自動化により高度なスキルを有する人材の需要は高まるが、多種の定型反復作業が消滅するという予想に由来するところが大きい。こうした不安を助長しているのが、低賃金で福利厚生が最小限か皆無の不安定な仕事の増加だ。こうしたより柔軟な労働形態に利点を見出す人もいるが、深刻な経済的不安定に陥る人もいる。雇用が不安定だと、人は自らの人生に対するコントロール感を失い、心身両面の健康を損なう。

また自動化は、高学歴の人に有利なかたちで労働市場をさらに二分していくリスクもある。米国労働統計局の予測によれば、2014〜2024年の間に、ソフトウェア開発の分野で高賃金の仕事がひとつ創出される場合には介護や在宅医療助手の仕事が6つ創出されるが、後者の分野の仕事は低賃金だ。

こうした不安は政治の場に表出してきている。Delsman(近日発表)によれば、例えば米国を見ると、自動化の雇用への影響を最も受けにくかった15の州はすべて、2016年の大統領選でヒラリー・クリントン支持にまわった一方で、同じ影響を最も受けやすかった22の州のうち21州は、ドナルド・トランプに票を投じた。

責任を分かち合う

こうした反動が際立たせているのは、変容した経済の現実に適応し、グローバル化の社会的影響により上手く対応する新しい社会契約の必要性だ。その社会契約には、公共財と引き換えに納税することが含まれ、社会が高齢者、若者、弱者、困窮者の面倒をどう見ていくのかということもこの社会契約の一部となる。社会契約とは根源的に価値観によって決められるものなので、解決策は社会ごとに異なる。

とは言え、どの社会においても誰が社会的セーフティネットの恩恵を受けるのかを考える必要がある。セーフティネットがリスクをプールして人生の運・不運の影響をある程度相殺するメカニズムだからだ。またどの社会でも、家庭、非営利団体、市場、国家の間での責任分担についても選択を行わなければならない。福祉国家もまた、市民の完全な社会参加を促すために人々の条件を平等にするためのメカニズムだから、この選択は不可欠だ。

答えるべき根本的な問いがいくつかあるが、これらの問いは、多様化やグローバル化の進んだ社会においてはより複雑化している。私たちは社会として、誰の面倒を見て、誰と責任を共有すべきと考えるのか。その義務はどのような責任をともなうのか。義務はどの程度まで家庭を超えて地域社会や他地域にまで及ぶのか。他の国の貧しい人々についてはどうか。自分たちが与えられたのと少なくとも同等の物的資本、社会的資本、自然資本を将来世代に残す義務が私たちにはあるのか。

新しい社会契約の一環として、私たちは福祉

の提供における互恵主義や保険的要素を復活させる必要があるかもしれない。「勤勉な人」と「社会福祉に甘える人」とがいるという有害な見方がある。しかし実際にはロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)のジョン・ヒルズ教授が英国の例で示したように、大多数の人は働いている時に納税によって貢献したのと同程度の給付を教育・医療・年金のかたちで生涯にわたって受けているのだ。裕福な人はより多額の税金を払うが、長生きする傾向にもあるので、高齢になってから年金や医療の恩恵をより多く受ける。

普遍的給付?

私たちは、普遍的給付の政治的・社会的利点を再検討してみる必要があるのかもしれない。普遍的給付は、政治的賛同を得やすく質も保証しやすい。英国における福祉国家の生みの親であるLSEのウィリアム・ベヴァレッジは、福祉国家が普遍的社会保険の概念に基づくものとなることを意図していた。社会的セーフティネットが普通税を財源とすることが増え、民間サービスを利用して自らの意思で対象外になる人が出てくると、福祉国家と普遍的社会保険の概念との繋がりは失われてしまった。英国における社会調査の先駆者リチャード・ティトマスは、「貧しい人向けに別に設けられた差別的なサービスは、質の低いサービスとなる傾向が常にある」と述べている。裕福な層も公共サービスに関わらせ続けることが、相互義務の感覚を保ち、水準を維持するという圧力も保つことになるのだ。

新しい社会契約は格差にどう対処するのか。中期的には、教育、社会的流動性、より貧しい地域におけるインフラ投資、生産性向上のフロンティアへの波及など、いわゆる当初分配政策が要となる。社会的流動性が高い国は成長が早いことがLSEの研究で示されている。より効果的に求職者が適切な仕事に就くことができ、より高い生産性を実現しているからだ(Hassler 1998)。イノベーションを促進し生産性を向上させる最善の方法は恵まれない環境に生まれてきた「失われたアインシュタインたち」にチャンスを与えることかもしれない(Van Reenen and others 2018)。教育の機会と成果を平等にするための投資拡大から得られる見返りは大きく、制度の公平さへの信頼も増すだろう。

高齢者と若者

私たちは、世代間の公平性という大問題にも直面している。高齢化が進む社会の多くは現在、若者よりも高齢者のために多く支出している。経済協力開発機構(OECD)のデータは、投票者年齢の中央値が1歳上がるごとに、年金への公共支出がGDPの0.5%規模で増加することを示している(Ebbinghaus and Naumann 2018)。高齢者は投票に行くし、非常に効果的に自分たちの利益を守っている。若者たちも同じようにすべきだ。そして高齢者たちは、遺産で支えられる自分の子や孫のことのみならず、他人の子や孫である若者たちのことも気にかけるべきだ。自分の子孫と同じ社会で生きていくのは彼らなのだから。解決策のひとつは、若い人たちが生涯を通じてスキルアップできるように給付金制度を設けることだ。世代間にそうした社会契約があれば、若者は将来、高齢者ケアの財源となる税金をより多く納めるようになり、受けた投資に報いてくれるはずだ。

社会的流動性が高い国は成長が早い。こうした国々では、自分にあった仕事に人々がより効果的に就けているからだ。

世代間の公平と社会的流動性は、対処するのに時間のかかる問題なので、近い将来には、ある程度の再分配が不可欠だ。先進国では、1980年代と1990年代に法人税や高所得者の所得税率が引き下げられ、消費税(付加価値税)が引き上げられたことにより、税制の累進性が低下した。市場所得格差の拡大を考えると、これはとりわけ問題だ。そして富の格差の拡大は所得格差の拡大以上に深刻となっているのだから、相続財産、土地、不動産といった富への課税を重くすることを検討すべきだ。最近のIMFの研究では、平等性が高まると成長が促進されることが示されているので、そうした改革は低迷する景気を回復させる一助にもなるかもしれない(Ostry, Berg, and Tsangarides 2014)。

所得に下限を設けることも、不平等に対処するもうひとつの方法だろう。そうすれば、低賃金の仕事をしていても、妥当な生活水準を確実に保てるようになる。福祉国家を運営する能力に欠けるような貧しい国での導入や、光熱費補助などさらに悪い政策の代替策としての導入の場合を除いては、筆者はユニバーサル・ベーシックインカムを支持しない。ほとんどの中所得国・先進国でユニバーサル・ベーシックインカムは費用が高額となり、適切に機能する福祉国家に劣るだろう。また、働ける人は誰もが働くべきだという広く浸透した考え方を阻害する恐れがあるし、人々の幸福感には意義のある仕事が重要である

過去に下した選択は現在の状況に合わなくなっており、見直しを行わざるをえない。

という点が十分に考慮されていない。より良い解決策としては、教育や医療といったサービスを利用する機会の保証とともに、賃金助成、勤労所得税額控除、最低賃金引上げなどを実施することが考えられる。

労働の柔軟性

質が低く福利厚生もほとんどない仕事の増加や自動化の影響が生じさせている不安感にも対処しなければならない。デジタル経済への移行を成功させるために政府は、労働者が転職しやすくするべきだし、この移行から正当な分け前を得られるように保証しなければならない。解決策の例として考えられるのは、賃金交渉の平等性を保証することや利益分配、共同組合である。そうしなければ、取り残された人たちは、貿易や労働流動性の制限など、経済の現代化を妨げる政策を支持し続けることになるだろう。

企業は経済の変化に応じて労働者を雇用・解雇する柔軟性を持つべきだが、それならば手厚い失業給付、研修、就職斡旋も提供すべきである。デンマークで「フレキシキュリティ」と呼ばれるものが、まさにそのようなシステムだ。このシステムは、より柔軟な雇用ルールと引き換えに、積極的により高い税を払い、社会的パートナーと連携してスキルニーズに対応していく意思が企業の側にあるかどうかにかかっている。残念ながら、労働者の教育や研修への支出は大半の国で減少傾向にあり、離職率が高いと、企業はこうした支出へのインセンティブが低くなる。未来型労働市場への移行を促すためには、研修や移行支援への投資を拡充しなければならない。

国が豊かになるにつれて労働時間は減少するものだが、自動化はこの傾向に拍車をかけるだろう。自動化による生産性向上を活かして定型反復作業をなくし、より意義のある仕事や余暇のための時間を作ることが重要になるだろう。多くが低スキルで低賃金であるパートタイム労働者や非正規労働者に対して年金、有給休暇、研修の面でより多くの権利を与えることは、デンマーク、ドイツ、オランダで有益な改革となっている。

所得シフト

技術が進歩し人口が高齢化するにつれて、人が働く年数は長くなり、キャリアを通じて何度か働き方を刷新する必要が出てくる。米国や英国がそうしたように、定年を廃止し、学生ローンの年齢制限をなくすことは良い出発点である。オランダのように年金受給資格を平均余命にリンクさせることは、労働者の期待値調整としてさらに良い方法と言える。

世界全体では、私たちは労働から資本への所得の大規模シフトという不均衡を是正する方法を見つけなければならない。国際的租税競争の問題により困難になるかもしれないが、労働に対してより重く課税する政策をなくすことがまずは最初の一歩となるだろう。資本への課税をオフショアのタックスヘイブンや様々な「節税」スキーム内においてではなく、その経済活動が実施される場所で確実に行われるようにしていくための国際的取組みは、世界経済に公平感を取り戻す上で大きな効果を持つだろう。

まとめると、グローバル化され、かつ目まぐるしく変化する経済において安心感を形成するために、私たちは新しい社会契約を必要としている。社会契約とは必要であると合意した公共財を提供するためにどのように資源を集め共有し、また、逆境に追い込まれた人たちをいかに支援していくかということだ。それぞれの社会が異なる選択をしていくことになるだろうが、私たちは例外なく、岐路に立っている。過去に下した選択は未来にはもちろんのこと、もはや現在の状況にさえもそぐわなくなっており、見直さざるをえない。安心感を取り戻し、開かれた経済と社会に対する政治的支援を維持していくためには、新しい社会契約が欠かせないのだ。FD

ネマト・シャフィクはロンドン・スクール・オブ・エコノミクスの学長。

参考文献：

Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.

Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In Welfare State Reforms Seen from Below, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Fetzer, Thiemo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.

Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.

Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" CentrePiece 23 (1): 10–13.