

2020年12月21日
No.2020-024

見えてきたパンデミック後世界のニューノーマル(2)

ポストコロナ社会に向けた「機能する政府」の7つの要素 ～「小さな政府vs大きな政府」の対立を超えて～

副理事長 山田 久

《要 点》

- ◆ パンデミック後世界の新常态がグローバルな政治経済体制に迫っているのは、市場メカニズムや民間の利益追求行動に全幅の信頼を置き、規制撤廃・小さい政府こそが最良の解、としてきた政策パラダイムの見直しである。リーマンショック以降、経済成長率が鈍化し、各国で格差問題が深刻化するなか、「インクルーシブ・グロース」というコンセプトが謳われていたが、今回のパンデミックはそうしたトレンドを決定的なものとし、公的セクターの積極的な役割に期待する流れが強まるものと考えられる。
- ◆ 「小さな政府」から「機能する政府」へのメガトレンドはコロナ禍以前からみられており、それが生まれてきた背景として、①個人の生活や人生のリスクのバッファーになってきた社会的な仕組みの弱体化、②世の中の変化スピードの加速と不確実性の高まりに起因する「無形資産の投資不足リスク」の増大、③デジタル・プラットフォーマーの台頭による市場競争パラダイムの変質、④地球環境問題に対する世界的な危機感の高まり、⑤中国型デジタル国家資本主義という強力な政府主導モデルが登場したことへの対抗、が指摘できる。
- ◆ 「機能する政府」に向かう新たなトレンドの形成にあたっての大きな問題は、歳出面の膨張が先行していることである。足元はパンデミックに伴う未曾有の経済収縮への対応であり、致し方ない面があるが、すでにパンミック以前から、わが国のほか米国や南欧諸国において財政赤字の拡大がみられていた。将来の投資につながるものであれば財政赤字を全て否定すべきものではないが、基本的にそれは将来所得の先食いを意味している。
- ◆ 財政赤字拡大を許容しているマクロ経済環境の一つにデジタル革命によるディスインフレがあり、その結果としての低金利の定着が大量の国債発行を可能にしている。米中対立激化に伴うスロートレードが世界の総需要を鈍化させ、グローバルに需給ギャップが残ることも超低金利を長引かせる。先進国の中央銀行の政策パラダイムの転換があったことの影響も見逃せない。インフレターゲットの導入と中央銀行の独立性の強化は物価安定をもたらし、1990年代における安定的高成長の時代を導いた。しかし、その後、デジタル革命の進展と中国の台頭により、インフレ抑制よりデフレ回避が政策目標となり、皮肉にも2%インフレ目標がかえって中央銀行の独立性を脅かすようになっていった。
- ◆ 日本銀行の取り組みを嚆矢とする量的緩和政策はインフレ押し上げ効果に限界があったばかりか、収益性の低い事業の淘汰を遅らせて供給力過剰によるデフレ圧力を強め、むしろデフレの長期化をもたらした。インフレ率の高まりがみられないなか、国債買い

入れが一方的に膨らみ、結果的に国家債務の膨張をファイナンスするという役割に金融政策が変質した。その過程で政府・中央銀行の一体化が進んでしまった今、改めて財政政策・金融政策の分業・連携関係、そしてその意思決定の在り方に対して、包括的な見直しが必要になっている。

- ◆ 否応なく政府規模は大きくなっているが、それが上手く機能するかどうかは別問題である。むしろ、政府の膨張により、経済社会が一層悪化するリスクは当然にある。政府機能のパフォーマンスを改善させるヒントは、北欧諸国の政府の在り方に求められる。それは第1に「弱者救済」よりも「弱者復活」を目指す機能が強化されていること、第2に国民の政府に対する信頼が厚いことである。
- ◆ 「市場の失敗」に十分に対応しつつ「政府の失敗」も避ける「機能する政府」を実現するには、1)政治体制に依存しない人類共通問題での新たな国際協調の枠組みの創出、2)業務規制・競争政策の在り方の抜本的再構築、3)労働分配の合理的決定メカニズムの構築、4)税・社会保障の抜本的改革、5)財政配分のための独立的第三者機関の設置、6)機能する官民連携の再構築、7)政府と中央銀行の連携・分業体制の再構築、の7つの改革に包括的に取り組むことが必要である。
- ◆ 以上の政策転換には従来の発想を大きく転換することが不可欠であり、これまで改革が遅々として進まなかったわが国で取り組むのは大きなチャレンジとなる。しかし、政策転換の方向性は、1970年代のケインズ型福祉国家が見直され、新たな市場競争・グローバル化が推進された局面と比べれば、官民の協調や労使間の合意形成など、わが国の経済・社会主体がより受け入れやすいものであるといえる。さらに、少子高齢化が進み、デフレに苦しみ、金利消滅の世界に一步先に直面したという面で、わが国は正に「課題先進国」である。その分試行錯誤の経験値は多いわけであり、世界に先駆けて対応策を見つけることがわが国に求められる役割といえよう。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930、080-3579-1572

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1 機能する政府

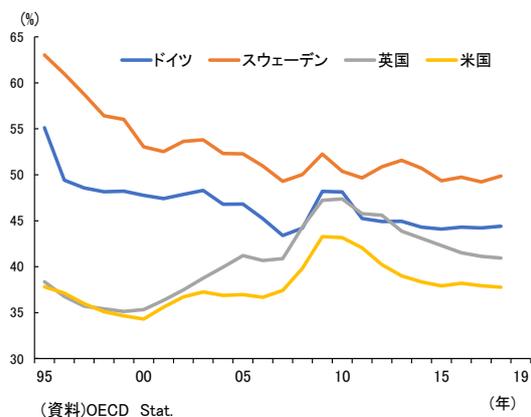
「明確化するパンデミック後世界のニューノーマル～米中分断激化、DX 産業・社会再編、ステークホルダー資本主義～」と題した前回のレポート¹では、「米中分断激化」、「DX 産業・社会再編」、「市場と国家の関係変化」という3つのキーワードにより、パンデミック発生後の世界の新常态の特徴をみてきた。その続編としての本レポートでは、「市場と国家の関係変化」に焦点を当て、ポストコロナの世界における政府の役割について考察していく。

パンデミック後世界の新常态がグローバルな政治経済体制に迫っているのは、市場メカニズムや民間の利益追求行動に全幅の信頼を置き、規制撤廃・小さい政府こそが最良の解としてきた政策パラダイムの見直しである。そうした流れは2000年代に入って徐々に生まれていたが、とりわけリーマンショック以降経済成長率が鈍化し、各国で格差問題が深刻化するなか、「インクルーシブ・グロース」というコンセプトが謳われるなど、OECD や IMF・世界銀行など国際機関でも政治経済体制に対する見直しの動きが強まっていた。今回のパンデミックはそうしたトレンドを決定的なものとし、公的セクターの積極的な役割に期待する流れが今後一段と強まるものと考えられる。その意味で、政府の在り方については、「小さい政府」から「機能する政府」への、パラダイム・チェンジが進んでいく。

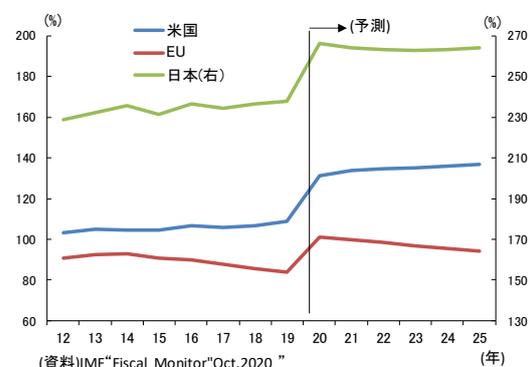
(1) 未曾有の国家債務の累増

まず、「小さな政府」というトレンドが終焉に向かっていることから見ていきたい。図表1は主要欧米諸国の政府支出の対GDP比の推移をみたものである。一般には、米英が小さな政府、欧州諸国が大きな政府、というステレオタイプ的な見方があるが、この図が示すのは、確かにその傾向はあるにせよ、米英が大きな政府に向かい、欧州諸国が小さな政府に向かっているということである。図表1は、2018年までのデータであるが、足許ではすべての国で政府規模は拡大している。この点は、IMF “Fiscal Monitor” において、日米欧で2020年の一般政府債務残高が急増する見込みになっていることから窺われる（図表2）。言うまでもなく、パンデミックを乗り越えるための大規模な経済対策の影響である。

（図表1）政府総支出の対GDP比の推移



（図表2）各国一般政府債務（対GDP比）の状況



こうしてみれば、かつてあった「大きな政府 v s 小さな政府」という対立軸は、時代遅れになりつつあるといえよう。パンデミックを原因になし崩し的に政府規模が大きくなっていることに加え、

¹ <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/12169.pdf>

少子高齢化の進展や社会の不安性増大を背景に政府機能の強化が世界的に求められており、いわば「機能する政府」を目指すべき時代が到来しつつある。実はこの「機能する政府」のメガトレンドはコロナ禍以前からみられており、それが生まれてきた背景を整理すれば、以下の通りである。

第1に、個人の生活や人生のリスクのバッファーになってきた社会的な仕組みの弱体化である。産業革命の進展は経済的な生活水準の向上をもたらす一方、人口の都市部への移動を推進し、人々を伝統社会の絆から切り離す効果をもたらした。健康状態の改善や医療の発達で、平均寿命は延びたものの、毎日がほぼルーティーンの繰り返しであった農村共同体の生活は解体され、変化が激しい都市生活が広がった。それでも、製造業が中心であった工業化の時代には、なお核家族が個人の生活を支え、人生で遭遇する様々なリスクのクッションになってきた。しかし、家族形態の多様化が進み、個人の孤立化、加えて高齢化が進むことで、生活や人生のリスクに対する公的な支援の必要性がますます増大している。

第2に、世の中の変化スピードの加速と不確実性の高まりに起因する「無形資産の投資不足リスク」の増大である。デジタル技術の飛躍的進歩による情報処理スピードの加速は、その成果の一つとしての金融技術の進歩を背景とするグローバル金融市場の膨張と相まって、商品やビジネスのライフサイクルを短縮し、金融資産価格の変動を大きくすることで、経済変動も大きくした。かつては企業の事業構造や職業・職務構造が比較的安定していたが、その陳腐化スピードが速まっている。企業は事業に必要な資本の形成や人材投資を多く行ったのは、事業構造が安定して不確実性も低いいため、投資コストを長期間かけて回収できたからである。しかし、不確実性が高まったことで、投資回収の期間は短縮を余儀なくされ、期待値も低下している。結果として、資本も人材投資も不足となって、供給力が制約されて生産性が伸び悩むリスクが高まっている。

第3に、デジタル・プラットフォーマーの台頭による市場競争パラダイムの変質である。GAF Aに代表されるデジタル・プラットフォーマーは、収穫逓増というデジタル技術の持つ性格ゆえに、強大なパワーが集中している。高度に発達した今日の情報化社会では、厳しい競争を勝ち抜くために、効率的かつ効果的な判断を導く情報をどれだけ多く保有しているかが決定的に重要になっている。そうしたなか、デジタル・プラットフォーマーは、ネット販売の購入履歴や検索履歴、SNSへの書き込み記録など、様々な情報のやり取りのインフラを抑えることで、政治・経済・社会のあらゆる面に関わる膨大な情報を保有するようになり、その影響力・支配力を強めることになったのである。とりわけそのパワーの危険性を想起させたのは、フェイスブックの「リブラ」構想である。通貨発行権は国家権力と密接不可分であり、それが一民間資本によって浸食されることになれば、国家権力は衰退していく。デジタル・プラットフォーマーはまさに公共財としてのインフラ企業であり、もはや全くの自由な活動は許されないといえよう。

第4に、地球環境問題に対する世界的な危機感の強まりである。想定をはるかに上回るゲリラ豪雨の発生や深刻な干ばつ、大規模森林火災の発生など、地球温暖化は異常気象の頻発をもたらしている。新型コロナウイルスによるパンデミックも、森林破壊や生物多様性の減少などの生態系の破壊が底流で影響している。2050年までのカーボンニュートラルを謳い、新しい成長戦略として「グリーンディール」を掲げる欧州では、温室効果ガス削減に向けたエネルギー・システム転換が進んでおり、2020年9月には習近平国家主席が中国は2060年までにカーボンニュートラルを目指すことを表明した。米国でも環境政策を重視するバイデン政権が誕生し、わが国も菅首相が2020年10月、2050年までのCO₂排出量ゼロへの取り組みを表明し、世界的な脱炭素化の流れが一気に強まって



いる。これらの目標実現のハードルは高く、炭素税の導入や新エネルギー技術の開発への助成など、政府の積極的な関与が求められることになる。

第5に、中国型デジタル国家資本主義という、強力な政府主導モデルが登場したことへの対抗である。第2と第3のパラダイム変化に対し、実は現在の中国の体制は一つの有効な答えである。政府主導で過少投資リスクを回避し、デジタル・プラットフォーマーを国家統制下におくことでその脅威を封殺できるからである。それゆえにこそ、新たな体制間競争が生まれることになる。グローバル・ネオリベリズムのもとで、中国がグローバル資本主義に組み込まれ、新興国という立場を巧みに利用して経済基盤を強化した。そのうえで、環境変化を上手く活用して、特定分野では市場経済よりも効率的な活動を可能にして、異なる政治体制を構築している。香港情勢にみるように、中国型デジタル国家資本主義は、政治体制的には民主主義への脅威であり、それに対抗する側としては民主主義社会の経済的基盤を守るべく、新たな環境のもとで経済力強化のため、政府の力を強める必要性が高まっている。

以上のように、規制緩和・民営化促進の「小さな政府」に世界が引き寄せられる時代は終わり、政府機能の強化を目指す「機能する政府」のメガトレンドが、パンデミックを契機に明確化している。ただし、その新たなトレンドの形成にあたっての大きな問題は、歳出面の膨張が先行していることである。足元はパンデミックに伴う未曾有の経済収縮への対応であり、致し方ない面があるが、すでにパンミック以前から、わが国のほか米国や南欧諸国において財政赤字の拡大がみられていたことである。将来の投資につながるものであれば財政赤字をすべて否定すべきものではないが、一定水準以上は将来の所得の先食いを意味する。

問題は、機能する政府を支える中間階層の分解が進み、不満を持つ民衆の人気取りである「ポピュリズム」が政治の世界に蔓延しつつあることである。このもとで、負担増の政策は持ち出しにくくなる。しかも事態をさらに悪化させているのが、「金利の消滅」ともいうべき超低金利現象である。金利が限りなくゼロ近づくことで、いくら債務が拡大しても利払費が抑えられるため、債務膨張に歯止めが掛からなくなる。結果として、将来の所得の先食い状態はますます進行する。

この基本的背景にはデジタル革命によるディスインフレがあり、米中対立激化に伴うスロートレンドが世界の総需要を鈍化させ、グローバルに需給ギャップが残ることも超低金利を長引かせる。

(2) 金融政策パラダイムの変質

さらに、金利の消滅をもたらした要因として、先進国の中央銀行の政策パラダイムの転換があったことも見逃せない。バブル崩壊後の経済の長期停滞の結果、デフレーションに陥ったわが国では、マネタリズム的発想に基づく経済学者等の強い主張に押される形で、量的緩和政策が2001年3月に日本銀行によって導入された。2006年3月には日銀はいったん解除するが、リーマンショックの発生を受けて米国FRBが2008年に導入、2013年4月には日銀も黒田総裁のもとで再び導入した。欧州でも、リーマンショック時に英国イングランド銀行やスウェーデンのリクスバンクが導入し、ECBも2015年1月から開始した。

量的緩和政策は、技術的には市中の国債を中心とした金融資産の買い入れを行うものであり、通常のオペに使われる短期国債のみならず長めの残存期間の国債も購入対象にすれば、政策金利がゼロ近辺まで低下するのみならず、長期金利も大きく低下する。経済理論的には、実体経済の収益性



を意味する自然利子率より、市場金利が低下すれば、低利で資金を調達して設備投資を行うことでプラスの収益があがるため、経済が活性化されるという理屈である。それは金融市場の期待に働きかけて株価の上昇や円高の阻止を通じ、デフレスパイラルからの脱却には一定の成果を挙げた。その反面、収益性の低い事業の淘汰を遅らせて、供給力過剰によるデフレ圧力を強め、期待に反して低インフレ率の長期化をもたらした面もあろう。日本では、なかなかインフレ率の高まりがみられないなか、ますます国債買い入れが膨らみ、結果的に国家債務の膨張をファイナンスするという役割に金融政策が変質した。

こうした「日本化」した状況は、パンデミックを経て先進各国で進行する可能性がある。パンデミック対策で国家債務が膨張し、一方、デジタル革命の影響でデスインフレが常態化し、低金利状態が長く続く。一方、デジタル革命の過程で進むDX産業・社会分断の結果、中間層の解体が進み、政治はますますポピュリズム化し、膨張した歳出カットは遅れる一方、国民負担の引き上げには二の足を踏む。

以上のプロセスを達観してみれば、専門家集団による中央銀行の独立性を高め、財政民主主義が陥りやすい放漫財政の弊害をなくそうとしたことが、結果として財政状況の悪化を招くという皮肉な帰結を招いたように見える。確かにインフレターゲットの導入と中央銀行の独立性の強化は物価安定を実現し、1990年代における安定的高成長の時代をもたらした。しかし、その後、デジタル革命の進展と中国の台頭により、インフレ率の抑制は問題ではなくなり、デフレ回避が政策目標となり、2%インフレ目標がかえって中央銀行の独立性を脅かすことになっていった。

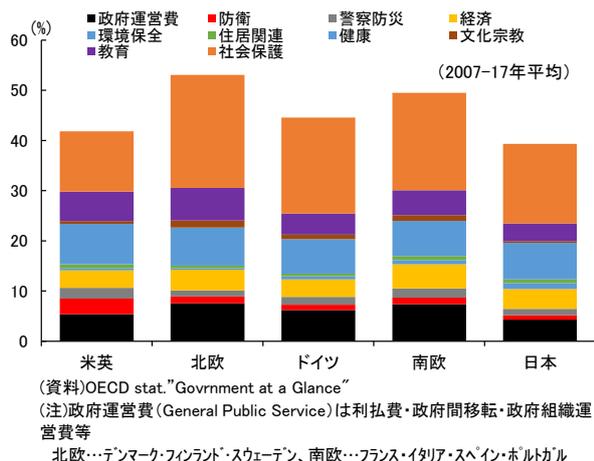
日本銀行をはじめとして各国中銀が導入した量的緩和政策のインフレ押し上げ効果の限界が明らかになり、その過程で政府・中央銀行の一体化が進んでしまったいま、改めて財政政策・金融政策の分業・連携関係、そしてその意思決定の在り方に対して、包括的な見直しが必要になっている。

(3) 誰が政府のカネの使い道を決めるのか

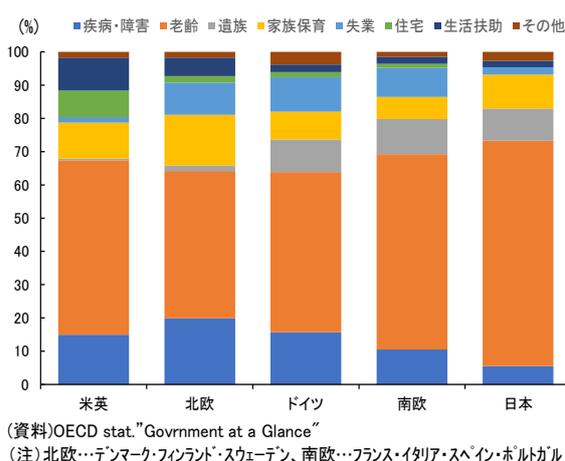
以上のように、否応なく政府は大きくなっているが、それが上手く機能するかどうかは別問題である。むしろ、**政府の膨張により、経済社会が一層悪化するリスク**は当然にある。では、政府機能のパフォーマンスを改善させる要件は何か。それは、「大きな政府」と言われてきた北欧諸国の政府の在り方にヒントがある。北欧諸国の政府規模は、先進国の中でも大きい、その支出内容に特徴がある。北欧諸国のGDP比でみた政府支出が大きいのは、社会保障費が多いためであるが、重要なのはその内容である(図表3・4)。その特徴は、家族・保育関係が多いことにあり、この点は同様に社会保障費の多い南欧諸国との大きな違いである。北欧諸国の支出でもう一つ特徴的なのは教育費も多いことであり、さらに、労働市場政策の内訳をみると職業訓練や就業支援などの積極的支出が多い。つまり、北欧諸国の政府規模が大きいのは、能力開発や就業支援など現役世代のための支出が多いことが特徴で、変化への適応が求められる世界にあって、「弱者救済」よりも「弱者復活」を目指した機能が強化されていることが、**機能する政府の第1のポイント**である。



(図表3) 政府支出の機能別内訳(GDP比率)

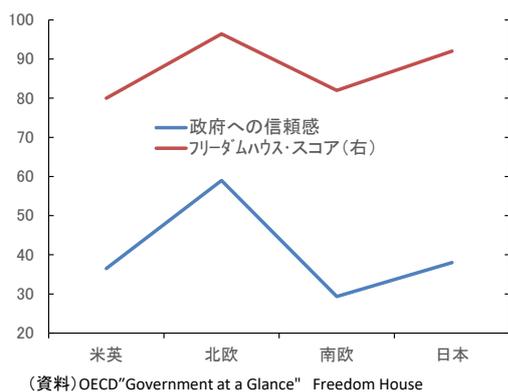


(図表4) 社会保護費の構成(2009-17年平均)

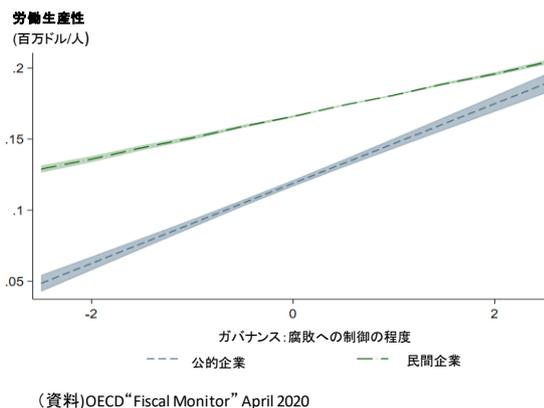


機能する政府の第2の条件として指摘すべきは、国民の政府に対する信頼が厚いことである。市場経済や民主制を基本とする社会では、政府が直接企業や国民の行動をコントロールできないわけであり、政府が機能するには政府への信頼が極めて重要な要素になる。このことは北欧諸国の事例からもいえる。OECDによれば、国民の政府に信頼を置いている人の割合は北欧諸国で高く、それは国政選挙の投票率の高さにも示されている。政府に対する信頼があるからこそ、政治への参加が促され、逆にそのことが信頼感の維持につながっている。ちなみに、南欧諸国では政府への信頼感が低く、大きな地下経済の存在が指摘されている。こうした政府への信頼感の背景で大きいのは、政治の自由や人権の順守といった民主主義の基盤がどこまで確立されているかであろう。米国に本部を置くNPOであるフリーダム・ハウスは、毎年、公平な選挙制度といった政治的自由、および、言論や結社の自由、法の支配といった市民的自由の観点から、各国の自由度をスコアリングしているが、それによれば北欧諸国は高いスコアを得ている。

(図表5) 政府への信頼感と自由度(2018年)



(図表6) ガバナンスによる公的企業のパフォーマンスの違い



今後の機能する政府の条件として重要なのは、公的企業のガバナンスの問題である。政府規模の拡大と並行して、かつては民営化の流れの中で縮小傾向をたどった公的企業のシェアが、拡大し始めている。その主因は、中国の国有企業のシェア拡大であるが、その他の新興国でもじりじりと増えている。パンデミックの発生で、先進国でも今後増える可能性があり、その在り方を再考すべき局面にある。その意味で興味深いのは、OECDが「Fiscal Monitor」で行った分析²である。世界

² International Monetary Fund (2020) "State-owned Enterprises: the Other Government"



銀行が作成している「世界統治指標 (World Governance Indicators)」における「腐敗制御 (Control of Corruption)」の度合い³の違いで、民間企業と公的企業の労働生産性のギャップがどうなるかをみると、腐敗制御の度合いの低い国々では、公的企業の生産性は民間企業の3分の1にとどまる。一方、腐敗制御度の高い国々では、7%低い程度に維持されている。OECDによれば、公的企業のパフォーマンスの良い国では、その分野がエネルギーや交通などの一部に限られている面もあるとしているが、ガバナンスの質が公的企業のパフォーマンスを左右することが示唆深い。いずれにしても、今後、パンデミックの影響で公的資金の注入などの広がりが見込まれるだけに、公的企業の活動をどういった分野に限定するのか、透明性とアカウンタビリティの高いガバナンス構造を作っていけるかなどが、一国の経済パフォーマンスを左右することになる。

2 「機能する政府」の要件—ニューノーマルを破綻させないために

以上、パンデミックの発生により、「米中対立激化」「DX産業・社会再編」のトレンドが加速され、「市場と政府の関係変化」が生じるなか、「機能する政府」への要請が高まっていることをみた。しかし、当然ながら「機能する政府」は自動的に実現されるものではない。「市場の失敗」に十分に対応しつつ「政府の失敗」も避ける「機能する政府」の具体的な姿はどのようなものか。これまでの考察を踏まえれば、以下の7つの要素が必要といえよう。

- 1) 政治体制に依存しない人類共通問題での新たな国際協調の枠組みの創出
- 2) 業務規制・競争政策の在り方の抜本的再構築
- 3) 労働分配の合理的決定メカニズムの構築
- 4) 税・社会保障の抜本的改革
- 5) 財政配分のための独立的第三者機関の設置
- 6) 機能する官民連携の再構築
- 7) 政府と中央銀行の連携・分業体制の再構築

以下、それぞれ具体的に見ていこう。

(1) 政治体制に依存しない人類共通問題での新たな国際協調の枠組みの創出

感染症流行や大規模自然災害の頻発などを背景に、地球環境問題への取り組みはもはや待ったなしの状況にある。水を含めた様々な天然資源の確保や食糧の安定供給も、地球規模で取り組む必要のある問題である。

国家の政治体制は最終的には国民・住民の選択であり、戦争という選択肢を排除すれば他国が決めることができないものである。しかし、地球環境の悪化は人類が共通して被害を被るものであり、体制の違いを超えて取り組んでいくことが急務である。その意味で、国連など国際機関を活用して、連携を進めるべきである。その前提として、国際機関が適切に運営されるよう、透明性や公平性の面で必要な改革を行っていくべきである。

³ 具体的な作成手法は D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi (2010) “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues” *World Bank Policy Research Working Paper* 5430 が解説。Control of Corruption とは capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as “capture” of the state by elites and private interests (公的権力が、程度の大小を問わず私的な利益誘導を行っているか、エリートや私的な利益団体によって国家がどの程度支配されているか、の度合い)



(2) 業務規制・競争政策の在り方の抜本的再構築

デジタル革命の進展は既存産業の枠組みを無意味化し、産業・事業の新たな在り方を創造する無限の可能性を拓いている。その意味で、従来の産業概念を前提にした業務規制は原則的に撤廃していくべきであろう。もちろん、国民生活の安心・安全を保障するための規制は必要であり、ただし、それは基本的には事業者の業種に関わらず同じものとし、それがクリアされれば自由な参入を許容すべきである。

デジタル革命が進む高度情報化社会の到来に伴って、大きなテーマとなっているのはデジタル・プラットフォーマーに対する規制である。強大なパワーを持つようになった巨大プラットフォーマーについては、米国では企業分割の可能性も含めた規制強化の動きが広がっているが、従来と異なる発想が求められる。デジタル・プラットフォーマーの力の源泉であり、それゆえの問題の所在は、あらゆる種類のデータを大量に保有してしまうところにある。データはそれを有効活用すれば個人は大きな便益が得られる一方、プライバシーや人権を侵害されるリスクがある。このリスクを極小化するには、①デジタル・プラットフォーム上に載せられたデータの所有権は個人にあることを確認したうえで、②個人に関わるデータはその本人の意思で持ち運んだり消去できる権利を保障する一方、③本人の同意や対価を得ることで、あらゆる事業者がデータを利用できる、という状況を整備する必要がある。

すでに、EUではGDPR (General Data Protection Regulation) の制定やデータ戦略を策定し、わが国でも情報銀行の設立が可能になるなど、取り組みが始まっているが、データの有効活用とプライバシー保護の高度な両立に向けた具体策はこれからである。わが国ではデジタル庁が創設されるが、諸外国の事例を積極的に取り入れながら、未来志向のデジタル時代の新ルールの策定が急がれる。その具体的な考え方を敷衍すれば以下の通りである。

ビッグデータの戦略的有効活用が産業競争力や生活利便性を大きく左右することからすれば、デジタル・プラットフォーマーの発展やビッグデータの国家集約が有効である。しかし、そこにはデータ活用の効率性（ネットワーク効果）とデータ独占の弊害（プライバシー侵害、優越的地位濫用）のディレンマが存在することを見逃せない。そのブレークスルーの方向としては、a) 上で述べたような3つの対応で個人のデータに関する権利を確立する、b) データの共同利用促進の仕組みづくりを進める、c) 支配的地位にある事業者が収集したデータの一部共有義務化を図る⁴、を3つの柱として、公正・公平・効率を同時実現するデータ活用ルールを構築していく必要がある。

(3) 労働分配の合理的決定メカニズムの構築

経済が持続的かつ効率的な成長軌道を歩むには、労働力や資本の限界生産性とその要素価格（賃金率、資本コスト）と一致することが望まれる。労働力に着目すれば、この観点からすれば労働分配率が安定することが求められる。しかし、プラットフォーマーによる寡占化や労働組合の弱体化により、労働分配率の大幅な低下傾向が多くで観測されている。労働分配率の持続的な低下は、家計所得を減らして外需主導成長のドライブとなり、貿易摩擦の温床になるほか、不採算部門を存

⁴ 興味深い具体策として「累進型データ共有命令」がある。これは、企業の市場シェアが一定ライン（例えば10%）を超える場合、同一市場の競合他社から要求があれば、自社の蓄積したデータベースからランダムに所定量のデータを提供することを義務付けるものである（V. マイヤー＝ショーンベルガー、T. ランジ（2019）『データ資本主義』斎藤栄一郎訳、NTT出版）。



続させることとなり、生産性にもマイナスに働く。

a) 労働市場のジョブマッチング機能を強化、b) 人材投資へのインセンティブの向上、c) 生産性に見合って賃金が決定される仕組みづくり、等に包括的に政労使が協力して取り組むことで、労働分配が合理的に決定されるメカニズムを構築する必要がある。その意味で、政労使会議を復活し、議論を開始することを望みたい⁵。

(4) 税・社会保障の抜本的改革

パンデミック後世界のニューノーマルに適應するよう、経済主体の行動様式を変えるには、税制及び社会保障の在り方がベースのところである。この点で優れているのは北欧のシステムである。具体的には、a) 現役世代向けの社会保障支出が多い、b) 必要な社会支出増につながる現物支給が多い、c) 所得税・付加価値税・社会保険料など家計がコストを実感できる負担構造になっている、d) 早くから炭素税を導入している、e) 法人税率が低い、といった特徴があげられる。

こうした税・社会保障の体系は、消費促進的かつ投資促進的、そしてエネルギー効率促進的になっている。ここで、消費促進的といえるのは、医療・健康・保育・教育といった「社会消費」が促進され、それがもたらす将来不安の軽減で消費性向が低下してその他消費も活性されるからである。加えて指摘しておくべきは、受益と負担の関係が明確な仕組みとなっているため、受益実感に裏打ちされて高い国民負担率に国民は納得しているということ、加えて、社会サービスの供給は民間委託を進めることで、所得再配分とサービス効率化の同時実現を図っていることである。こうした北欧のシステムの本質を踏まえたうえで、わが国でも消費税率の引き上げを含めてタブーを設けず、国民的レベルで税・社会保障の在り方についてのコンセンサスづくりを超党派で取り組むことが求められる。

(5) 機能する官民連携の再構築

小さな政府から機能する政府へのトレンドの転換は、単に政府規模の問題ではなく、広く社会課題の解決や公共サービスの提供に関し、官民の役割分担をどう効率的・効果的に行うかが重要になることを意味する。すでに述べたように、社会保障分野では、所得再配分機能を政府が担う一方、社会サービスは民間事業者の競争にゆだね、質のチェックや競争のルール作りが政府に求められる。環境対策でも、官民の役割分担は重要である。「2050年までにカーボン・ニュートラルの実現」といった大きな方向性・ビジョンの提示や、炭素税の導入、新エネルギー技術開発への助成金、分散型エネルギー普及のためのエネルギーインフラの共有化ルール策定など、民間の取り組みへのインセンティブ付けは政府の重要な役割である。それを前提に、民間企業は創意工夫して競争し、イノベーションを起こしていくことがその役割になる。

国土の公共インフラについても、自然災害の激甚化で公共事業イコール悪といった発想でない整備が求められている。しかし、ハード重視の発想で整備すれば資金がいくらあっても足りず、堤防やダムは重点地域に強固なものを築く一方、居住地域の集約や災害予知機能強化をもとにした早期の避難体制を整備するなど、ソフト面も含む、従来の発想を超えた対応が求められている。それには、コストの見える化を進め、住民との対話を深めることで、民間を巻き込みながら効率的重点的

⁵ 拙稿「労働分配率の低下をどうみるか～国際比較からのアプローチとわが国への示唆～」日本総研 Viewpoint 2018.12.14、「スウェーデン賃金決定の仕組みとその含意～生産性向上と賃上げの好循環に向けて～」日本総研 Research Report 2019.3.8 を参照。



に官の役割を強化することが求められる。

1980年代以降、民間主導で進められてきた情報通信インフラ、とりわけ公共交通インフラや小口宅配などのプラットフォーム・サービス提供も、人口減少＝人口偏在の進展やパンデミックの発生に伴うオフィス労働や生活行動の変化の結果、新たな在り方が求められている。短期的なコスト・ベネフィットの対応関係では、遍く公平に国民に提供することが難しくなっており、解決策としてユニバーサルサービス基金の創設がある。例えば、不採算鉄道の支援費用として、乗客からユニバーサル料金を徴収し⁶、全国で必要な鉄道網を維持するのである。

いずれのケースも、各分野で大きなビジョンを国民レベルでコンセンサスを形成し、競争促進とユニバーサルサービスの提供のための、事業ルール作りと所得再配分が政府の役割となる。それを前提に、民間事業者の自由な参入を促し、競争を通じた創意工夫により、より効率的でよりニーズに合致した公共サービスが提供できる官民連携の在り方が模索される必要がある。

(6) 財政配分のための独立的第三者機関の設置

社会課題の解決や公共サービスの提供を官民連携で行うあり方を分野別に描くには、全体最適的な観点から、特定の利害から離れた中立的な立場でビジョンを具体化する作業が必要になる。各省庁が有する審議会については、個別分野の専門的・実務的な議論には適しているが、大きなビジョンの策定や限られたリソースの優先付けに限界がある。経済財政諮問会議はそのための仕掛けとして設けられたが、経済学者と財界首脳がメンバーであり、多様化し複雑化する政策課題を議論することにはなお限界がある。さらに言えばあくまで時の政権の諮問機関であり、現下のような歴史的転換期における、長期的視点に立った政策決定には力不足と言えよう。

そうした意味では、時々の政権の目先の意向には左右されない、独立的な第三者機関を設置し、政策の実効性を最終的に担保する財政配分の骨太の提案を行う組織を創設するのはどうか。定員は10名程度とし、経済・法律・政治・医学・工学など、各分野の代表とし、任期は5年程度、人選は、例えば国会議員の議席数に比例して各党から候補者が推薦され、国会の承認を得て就任するものとする。既存の仕組みとの分業としては、5年程度の中期の財政配分の指針を策定するものとする。ただし、この制度の導入に伴って、現状の財政単年度主義と野放図な補正予算編成を許容してきたことを見直す必要がある。これが、結果的に資金配分の非効率性と予期せぬ財政膨張を生んでいるからである。この点で参考になるのもスウェーデンの仕組みである⁷。複数年に跨る予算を編成し、補正予算が必要になるときは、複数年での枠内での時系列的あるいは他分野との調整によって歳出の膨張を防いでいる。

(7) 政府と中央銀行の連携・分業体制の再構築

世界的な「金利の消滅」のもとで、少なくとも「ニューノーマル」が続く間は、従来の意味での中央銀行の独立性という議論が形骸化する。しかし、中央銀行を政府組織の一部に格下げしてしまうことは、通貨価値の安定という面で大きな問題をはらむ。確かに、世界的な投資不足・貯蓄過剰が続くうちは、財政赤字を許容して政府支出を増やすことは意味がある。しかし、それは将来的な潜在

⁶ 大塚良治(2020)「鉄道の持続性を高める方法」日本経済新聞 2020.9.28「私見卓見」

⁷ 財政制度等審議会(2014)「海外調査報告書」Ⅷスウェーデン

(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa2607/09.pdf)



成長率の押し上げに寄与する支出でなければならない。

「ニューノーマル」とは「ニュー・アブノーマル」な状況でもあり、未来永劫続くわけではない。中長期的な財政支出の生産力効果を確り担保し、財政再建の道筋を描くことはやはり必要であり、通貨価値の安定のために中央銀行が債務超過になることは避けなければならない。その意味で、中央銀行のバランスシート状況の中長期シミュレーションも示し、潜在的な債務超過の可能性が想定される場合は、国家財政からの資金移転が行われる必要がある。それは、政府の財政規律を高めるためにも重要である。

加えて、金融政策が潜在成長率を低下させている点も見逃すべきではない。非伝統的政策の役割は、流動性危機のリスクを回避することと、一時的な負のショックに対して期待に働きかけることで、経済主体が縮小均衡に陥ることを予防的に回避するところにある。つまり、それは本来あくまで短期的な政策であるべきである。その意味では、金融政策が積極的に果たせる役割は多くなく、財政政策が政策的な主役となる。その意味でも、財政配分を長期の視点から効率的なものとする仕組みづくりが、強く求められている。

3 課題先進国の立場を活かせ

以上の政策転換を実現するには、従来の発想を大きく見直すことが不可欠であり、これまで改革が遅々として進まなかったわが国で取り組むのは大きなチャレンジとなる。しかし、政策転換の方向性は、日本の社会風土からすれば進めやすくなるといえる。1970年代のケインズ型福祉国家が見直され、新たな市場競争・グローバル化が推進された局面で求められた価値観と比較すれば、今後求められる行動は、官民の協調や労使間の合意形成など、わが国の経済・社会主体の行動様式により親和性があるものに思われる。

さらに、少子高齢化が進み、デフレに苦しみ、金利消滅の世界に一步先に直面したという意味で、わが国は正に課題先進国である。それは試行錯誤の経験値が多いわけであり、世界に先駆けて対応策を見つける可能性は十分にある。

新たな技術を使った有効性に希望の持てるワクチンの実用化が射程に入り、パンデミックの暗い長いトンネルの向こうにかすかな光も見えてきている。もっとも、足許は大幅に感染者数が増えて油断はできない状況にあり、ウイズコロナの局面はなお当面続くとみる必要がある。しかし、それは常識を疑うという、変革を進めるチャンスを与えてくれてもいる。歴史的転換期にあるとの時代認識を持ちながら、強い危機感を将来の飛躍へと活かすことが今こそ求められている。

以上

