

IMF サーベイ

経済成長の向上

IMF、エネルギー補助金改革が大きな効果をもたらすと分析

IMF サーベイ・オンライン
2013年3月27日



ケニア・ナイロビ：改革後、ケニアの電力補助金は2001年の対GDP比1.5%から2008年には0%になった。（写真：Tony Karumba/Newscom）

- 2011年の補助金コストは、推定で1兆9,000億ドルに
- 貧困層の保護のための措置が不可欠
- 改革により、経済成長の足かせを取り払うことも可能

国際通貨基金は、新たに発表したペーパーの中で、石炭からガソリンといった製品に影響している補助金の改革に着手するよう各国政府に対して促した。

補助金は、価格を低く抑えることで消費者を保護することを目的としている。しかし、補助金は効率性に欠け必要に迫られた消費者を保護するためのより適切な手法に置き換えることができるのではないかという議論も多く聞かれる。IMFによると、これは政府が適切な改革の道筋を選択することで可能になるとともに、その過程において、政府にかかる予算関連の圧力の軽減にも寄与する可能性がある。

この度の分析は、IMFの地域および財政分野の専門家により行われた。IMF 財政局のカルロ・コッタレリ、中東中央アジア局のマスード・アフメッド、およびアフリカ局のアントワネット・サイエーの各局長が、IMFの加盟国での活動そして加盟国にとり同ペーパーがどのような意味を持つのか語った。

IMF サーベイ: この度のペーパーは財政局のリーダーシップの下で作成されました。主な結果は何でしたか。ペーパーの提言は、補助金制度を継続している全ての国に当てはまりますか。

コッタレリ: 実際、補助金は世界中の国々において問題となっています。エネルギーに課税している国でさえ、環境面への影響を含めたエネルギーの過剰な消費に伴う全ての負の影響に見合うだけ、税を高く設定しているケースは稀です。176カ国を対象とした新たなデータベースをもとに我々は、2011年の補助金は1兆9,000億ドルに達すると推定していますが、これは、世界のGDPの約2.5%、全政府歳入の8%に匹

敵する数字です。

エネルギー補助金は広く実施されており、その維持にかかる政府コストが大きいことから、我々は新興市場及び途上国・地域のみならず、先進国・地域においても改革の余地があると考えています。補助金付与の世界トップ3は、米国（5,020億ドル）、中国（2,790億ドル）、そしてロシア（1,160億ドル）となっています。国が補助金改革に乗り出すにあたり、貧困層にかかる可能性のあるマイナスの影響に十分に留意する必要がある、貧困層保護のための軽減措置が改革計画に組み込まれていなければならないことは明らかです。これは、全ての国に共通していえることです。

IMF サーベイ: 補助金は根本的に、エネルギーの消費者が支払うコストを抑えるものであり、特に貧困層にとりプラスであると考える人も多くあるかと思います。何故、IMFは改革を推進しているのでしょうか。

コッタレリ: 補助金の負担は大きく最終的には誰かがこれを支払わねばなりません。無論これはどの支出についても当てはまることではありますが、エネルギー補助金の場合には特有の問題が複数あります。第一に、富裕層消費者は貧困層消費者よりエネルギーを多く消費することから、補助金の恩恵の大半は彼らが享受することになります。ですから、これは貧困層支援としては非常に非効率的な手法だといえます。実際、平均で、低・中所得国の家計で最も豊かな20%が、最も貧しい層である20%の6倍もの燃料補助金の恩恵を受けています。故に各国政府は、財政という武器庫の中の貴重な弾薬を、貧困層をより直接的に支援する各種プログラムに振り分けるなどして、より適切に活用するべきなのです。

しかし、補助金の影響は財政面のコスト以外にも広がっています。補助金は、成長の大きな足かせでもあります。例えば、補助金は、インフラや教育、保健など成長の押し上げにつながる公共支出を押し出します。また、安価なエネルギーは、公害や気候変動といった環境問題の悪化につながるエネルギーの過剰な消費を助長しかねません。

IMF サーベイ: 中東はエネルギーが豊富な地域ですが、多くの国で継続的に多額のエネルギー補助金が付与されています。これらの国々が、補助金制度を撤廃する或いは削減する利点は何だと思えますか。

アフメッド: エネルギーが豊富な国の政府は、エネルギー補助金を資源という富を分配するための手段として考えています。これは、国の富を分配する容易な方法ではありますが、こういった補助金の利益を誰が実際に受け取っているのかを考えてみましょう。自動車を持ち冷暖房が完備され電気製品に溢れた家に住んでいる、エネルギーを最も多く使う富裕層がその大半を享受しているのは明らかです。ですか

らこれは偏っているといえます。さらに、カルロが既に述べたような負の影響に加え、補助金は、労働集約的な活動を犠牲に資本集約型産業を推進する傾向にあります。これは、大規模なエネルギー生産国やエネルギー補助金の予算への影響がそれほど深刻でない国にとっても重要です。補助金改革により生じるリソースの一部を、保健や教育といったより有意義な公共支出やインフラギャップへの対策に振り分けることで、国の債務を拡大することなく長期的に雇用を創出する成長の押し上げに寄与すると期待できます。最後に、補助金は消費の拡大、つまり採取・抽出の拡大であり、次の世代のための資源の減少をも助長しているといえるでしょう。

IMF サーベイ: 今回のペーパーの分析結果は、IMF の中東での活動にどのような影響を及ぼすでしょうか。同地域で補助金改革を実施するにあたり大きな障害がありますか。

アフメッド: エネルギー補助金はコストが大きく、エジプトやヨルダンといった中東地域の幾つかのエネルギー輸入国で、既に膨張した政府予算に重くのしかかかっています。同時に、保健や教育、投資のための資金は非常に限られています。我々の助言は、広く一般的な補助金を費用対効果の高いターゲットを絞った形態の社会的保護措置に置き換えるべきだということです。これは、技術的にも政治的にも複雑なプロセスです。いくつかの国が、既得権者の抵抗や大幅な石油価格の変動を前に、補助金制度を段階的に廃止する試みから撤退しています。加えて、抵抗の背景には、補助金改革から生まれた資金が賢明に活用されることはないという、一部の国民の政府に対する信頼の欠如もあるでしょう。

改革に勢いをつけるためには、強力なコミュニケーションと透明性が不可欠です。さらに、補助金撤廃の最も厳しい影響を受ける人々が、よりターゲットを絞った社会的保護を通じた埋め合わせ的な措置を早急に受けることができるようにすることが重要です。例えば、モリタニア政府が 2012 年 5 月にディーゼル価格の計算式を新たに導入した際に、改革プログラムにこのようなターゲットを絞った措置を明確に組み込みました。価格が 5 カ月という期間をかけ 20% 以上上昇したにもかかわらず、改革への反対は比較的限られていました。同様に、イランでも、補助金改革を前に利害関係者と徹底した協議が行われ広報キャンペーンが効果的に繰り広げられました。

IMF サーベイ: 富める消費者も貧しい消費者もエネルギー補助金から恩恵を受けることは事実ですが、補助金の削減・撤廃の一段と厳しい影響を受けるのが貧困層でしょう。こういった場合、貧困層はどのように保護すべきでしょうか。

サイエー: カルロとマスードが既に触れたように、エネルギー補助金の撤廃は、そ

の結果として起こる価格の上昇から最も困窮した人々を守るための、ターゲットを絞った補償的措置を伴う必要があります。原則として、このような所得層を対象を絞った条件付の現金移転が最善の策でしょう。実際に、モザンビークやガボンがこのような措置を取りました。しかし、計画が既に実行されていない場合、差し当たり手続きや制度上の制約から実施不可能なケースもあるでしょう。この場合、慎重に選択した既存のプログラムを、可能ならば対象を絞る際の実効性を向上させた上で拡大することができます。これらの措置には、ガーナのような公共の輸送手段であるバスの増設、ナミビアのような最も脆弱な人々を対象とした食料配給プログラム、或いは、ナイジェリアのような青年や女性を対象とした雇用プログラムの創設なども含めることができるでしょう。

一方で、例えば貧困層からの需要が非常に高い灯油などの製品や特定の基準以下の電力消費に対しては補助金制度を維持することもできます。例えば、ナイジェリアは、ガソリンの補助金の削減を実施する際、灯油補助金を堅持しました。また、例えば、電力に課税する場合や、ケニアのようにより所得の低い層を対象に接続コストを付与して支援するなど、消費者のうち低所得層とより高い所得の層を区別する方法もあるでしょう。そして、こうした措置は、価格の上昇から低所得の家計を保護するうえで有効でしょう。

IMF サーベイ: アフリカで政府がエネルギーを助成する傾向にある特定の分野はありますか。このペーパーの分析を足場に、この地域での IMF の活動はどのように変わるでしょうか。

サイエー: 燃料補助金は、原油輸出国でより広く普及していますが、サブサハラアフリカでは総じて一般的に電気に対し巨額の補助金が付与されています。後者に関しては、補助金により民間投資が敬遠され、国営の公益事業体の新たな電力供給力への投資能力を著しく阻害してきました。結果、サブサハラアフリカの一人当たりのエネルギー生産量は 1980 年代半ばから増加することなく、競争力に負の影響を及ぼしています。発電力の大幅な向上なくしては、サブサハラアフリカが、現在の成長率を維持することは不可能でしょう。それでも、総じて、国営の公益事業体は高い発電コストという問題に直面しており、これが補助金の主な理由となっています。ですから、電気補助金の削減は電気の消費者が支払う価格の上昇という側面だけではなく、非効率性の改善、料金徴収率の改善、そして電力の域内取引の促進などによる規模の経済の拡大のための包括的な戦略が必要となるわけです。

一部の国では公的債務の水準が比較的 low、より安価なエネルギー生産の資源に大規模な投資を行う機会が存在します。IMF は財政面のみならず競争力や成長にかかる真のコストや誰がエネルギー補助金の恩恵を実際に享受しているのかについての

分析、そしてこれらの透明性を徹底的に高めるために努力を重ねている各国政府を引き続き支援しなければなりません。こういった情報は、人々が支出の優先事項や改革の規模などを決定する際の助けとなるでしょう。

IMF サーベイ: エネルギー補助金改革の実施の「最善慣行」は存在しますか。

コッタレリ: 補助金改革の成功のための唯一無二の処方箋は存在しません。そうはいっても、19カ国での改革経験を検証した結果、成功のために不可欠な6要素を特定することができました。第一に、価格の完全自由化の達成やサービスの質の向上といった、明確な長期的目標の設定を含めた包括的な改革計画を実行することです。第二に、幅広いコミュニケーション戦略や利害関係者との協議であり、第三に、適切に時間をかけ段階的に価格を引き上げることです。これにより、家計や政府がエネルギー消費を調整する時間的余裕が生まれます。第四に、貧困層保護のための措置を導入すること。第五に、財政負担を減ずるために、国営企業の効率性の改善を図ること。そして最後に、永続的な改革を実現するために不可欠な、エネルギー価格の設定から政治的要素を取り除くことです。