

第1章 パンデミックから戦争へと移る中での財政政策

新型コロナウイルスのパンデミックに関連した不確実性が後退しつつあったまさにその時に、ロシアがウクライナを侵攻した。不確実性は、パンデミックから戦争へと移りながら持続している。犠牲者数や人々の惨状、インフラの破壊だけでなく、戦争は代償の大きい難民の移動と人的資本の損失を引き起こし、一次産品市場を混乱させ、インフレに一層拍車をかけている。食料・エネルギー価格の上昇は、社会不安のリスクを高める。開戦以来、4月10日現在で450万人以上の難民がウクライナを脱出した。事態が悪い方向に進む際、財政政策には果たすべき特別な役割がある。財政政策は、食料・エネルギー価格の高さや上昇が家計予算に与える影響から最も脆弱な層を保護することができる。より一般的には、各国政府の対応は、高インフレ・インフレ加速や成長の減速、高債務、与信環境のタイト化という困難な状況に応じて左右されることになる。中央銀行がインフレと闘うべく利上げを行う中で、予算制約は次第に強まっている。

非常に高い不確実性がすべての国に対して異なる形で影響を及ぼす。エネルギーと食料の純輸入国となっている新興市場国・低所得途上国は、国際価格の上昇による打撃を受け、成長と財政の両方が圧迫されることになる。こうした国の多くはパンデミックの爪痕にも直面しており、そのような新たなショックを緩和するための財政余地はほとんどない。主要な石油輸出国を中心とする一部の一次産品輸出国は、想定外の大幅な収入増による恩恵を受けることになる。新型コロナのパンデミックが家計所得と貧困に及ぼす影響に関して、各国間でばらつきが見られる。2021年には、（パンデミック前のトレンドと比較して）7,000万人多くの人々が極度の貧困に見舞われたと推定されているが、大規模な財政支援が実施されたところでは貧困は安定的に推移し、減少したケースも見られた。一部の先進国・新興市場国では、景気後退にもかかわらず、そうした支援によって2020年に家計所得が増加するか安定的に推移した。家計貯蓄は、新型コロナ関連の制限措置と高い不確実性を受けて、パンデミック前の水準に比べて大幅に増加し、米国とEUを合わせた2020~2021年の増加分は3.5兆ドルに上った。それとは対照的に、多くの発展途上国では財政支援が家計所得の減少を防ぐのに十分ではなかった。

物価上昇率が予想外だったり（物価上昇率の実績値と予測値の差）目標を上回ったりすると、それに対応する金融政策は、政府予算に重大な影響を及ぼす。先進国と（中国を除く）新興市場国では、予想外な物価上昇率によって、2021年に公的債務の対GDP比率がそれぞれ1.8%ポイントと4.1%ポイント低下した。名目歳入の伸びが名目歳出の伸びを上回るようになるため、予想外な物価上昇は短期的には赤字を縮小させうるが、財政を救済する効果は通常一時的である。インフレ期待とインフレの変動性が高まれば、投資家にとって国債の魅力が薄れ、借入コストが上昇する。

戦争と対ロシア制裁に伴う波及効果が及ぼす影響の全体像は不明であり、国によって異なることになるため、財政見通しは不確実性が高い。世界的に財政赤字は減少しているが、引き続きパンデミック前の水準を上回ると見られている。公的債務は、パンデミック関連の景気後退からの回復を反映して、先進国では2024年までに平均で対GDP比113%に低下す

ると予測されている。新興市場国では、主に中国に牽引されて、債務は引き続き拡大し、2024年までに同72%に達すると予測されている。低所得途上国では、債務は徐々に減少し、2024年までに同48%になると見込まれている。公的債務は、プラスの交易条件ショックのおかげで、一次産品輸出国においてより急速に減少すると見られている。財政赤字と債務残高の見通しは、とりわけ経済成長が期待を下回ったり、インフレ動態がサプライズをもたらしたり続けたりする場合には、大きなリスクを伴う。

不確実性が高く各国間の格差が大きいため、引き続き状況に適した機敏な財政政策対応が必要である。戦争の影響が最も大きい経済を支援するために、財政政策によって人道危機と経済の混乱に対処することが必要となる。インフレ率と金利の上昇を踏まえれば、財政支援は最も影響を受けた層を対象を絞り、優先分野に集中するものでなければならない。景気が大幅に悪化する場合には、財政余地がある国ではより広範な財政支援が適切となりうるが、現下の需給不均衡と物価圧力に拍車をかけない形でそれを行う必要がある。紛争に対する経済成長のエクスポージャーが比較的 low、中央銀行が高インフレと闘うために利上げをしている国では、財政政策をパンデミック下で提供された異例の支援から正常化へと移行すべきである。多くの新興市場国と低所得途上国は、より厳しいトレードオフに直面する。インフレ率の上昇と国際金融環境のタイト化は慎重な対応を必要とするが、他方で、一次産品価格の上昇による影響を最も大きく受けることになる国や、回復がすでに低迷している国では財政支援が必要となる。財政改革によって、こうしたトレードオフを緩和することができる。健全で信頼性のある中期財政枠組みは、市場の期待を管理し、政府借入コストを抑制することに役立つ。一部の分野（セーフティネットや防衛など）において歳出圧力が高まっていることから、歳出の優先順位の見直しと歳入の確保が必要になる。

世界中の各国政府は、国際エネルギー・食料価格の急騰から自国経済を守るための措置を講じている。そうした措置は、脆弱な世帯を保護し、社会的結束を維持する助けとなるが、望ましくない結果と多大な財政コストを生む可能性もある。多くの場合、各国は国内価格の上昇を抑制するための措置（減税や補助金交付）を講じており、それは世界的な需給の不均衡を悪化させて国際価格にさらなる上昇圧力をもたらす、エネルギーと食料の不足を招くことになりかねない。そうなれば、エネルギーと食料を輸入する低所得国がさらに打撃を受けることになる。多くの政府は広範囲の補助金や給付も提供しているが、それは多大な財政コストを伴う可能性がある。より良い解決策としては、国内価格が調整する間、脆弱な世帯を対象に絞った時限的かつ直接的な支援を提供することが考えられる。こうした戦略は、多くの国が債務負担の増大に直面する中で財政圧力を抑制し、民間部門に対してエネルギーと食料の供給を拡大するインセンティブを維持することになるだろう。

食料・エネルギー価格の高騰に伴う差し迫ったニーズに応えるための各種措置によって、気候変動のような長期的課題に対処するための行動が妨げられてはならない。医療や食料、よりクリーンな資源を用いたエネルギー安全保障への投資を通じてレジリエンスを高めることは、より一層急務となっている。より多様かつクリーンで再生可能なエネルギー・マトリックスに移行することによって、エネルギー安全保障が確保され、グリーンへの移行が容易になる。例えば、大半の国で想定されている炭素税の段階的な引き上げは、最近のエネルギー市場の変動に比べればずっと小幅であり、より予見可能である。エネルギー価

格高騰に対する短期的な反応として、長期的かつ資本集約的な化石燃料プロジェクトへ投資することは避けるべきだ。

コロナ禍とエネルギー・食料をめぐる混乱の影響に対処し、戦争難民を支援し、将来起こりうるパンデミックの予防・準備策を講じ、気候変動を緩和するためには、国際協調がこれまで以上に重要となっている。食料輸出を制限するといった一方的な行動は、食料危機を悪化させかねない。各国が協力して肥料や小麦等の食品に関する供給上の懸念に対処し、最も脆弱な人々を支援することが極めて重要となる。法人課税、透明性、個人課税に関する情報交換における国際協力やカーボンプライシングは、必要な投資を促進するための財源の確保や格差の解消、そして租税負担が公平に配分されていないという認識の是正を可能にする（第2章）。同様に、低所得途上国に対する資金・技術支援も正当化される。高水準の債務が持続不可能になっているところでは、協調が非常に重要である。すなわち、債務の返済期限延長や再編が必要な場合には、特別引出権（SDR）の融通にとどまらない多国間の協調アプローチが不可欠となる。

第2章 税制に関する国際協調

税収の活用と税制の執行、気候変動の緩和は、世界共通の課題である。国際協調は、法人課税と個人への課税、カーボンプライシングの3つの分野で有用だ。世界的な観点から見ると、協調不足は望ましくない結果につながる。具体例として、ある国で所得税が低いと税基盤が広がり、ほかの国からの税収が増える。その結果、それらの国も税率を下げる圧力がかかる。同様に、炭素税の一方的措置は、ある国の排出量を抑制することができる一方、生産（ひいては炭素排出）をほかの国に移動させることとなりうる。このように、単独行動は、非効率的な低税率（法人税および個人の所得税率の低下傾向に反映されている）や、非効率的な気候変動緩和措置につながる可能性がある。法人税と所得税の効果的な調整には世界を動員する必要があるが、地球温暖化は少数の主要排出国間の合意によって抑制できる可能性がある。

法人税における協調

税源浸食と利益移転の包摂的枠組みの下での2021年10月における2本柱から成る合意（現時点で137の法域が合意済み）は、多国籍企業への課税を大幅に改善するが、さらに多くの措置を講じることができる。

- 第1の柱の下、税基盤の一部を対象市場国に配分する（企業が物理的に存在しなくても課税できるようにする）方が、デジタルサービス税の一方的措置よりも効果的である。税基盤の再配分は、多国籍企業の世界的な利益の2%しか網羅しないが、世界的な税収の影響は、既存のデジタルサービス税の一方的措置による税収の影響に匹敵する。
- 第2の柱の下、法人税の最低税率を15%にし、利益を他国へ移動させようとする企業のインセンティブを減らすことで、税率競争に歯止めがかかる。これにより各国は、不当な税制優遇措置の見直しを含め、法人税を引き上げる余地が生まれる。最低税率を導入すると世界の法人所得税収は、上乗せ課税により5.7%増え、税率競争が和らぐことによりさらに8.1%増える可能性があるとする試算される。これを実現するためには、国と企業の対応が不可欠である。

- さらに具体的な行動としては、税制簡素化措置の合意、特定のクロスボーダー決済に対する税徴収の強化、多国籍企業に関する国別情報のタイムリーなアクセスの促進など、低所得国の関心事項を取り入れることができる。

個人に対する課税と情報共有

情報共有に関する国際協力により、オフショア脱税を減らすことができる。税の透明性および税務目的の情報交換に関するグローバル・フォーラムでみられた進展を土台に、改革の3つの方向性が挙げられる。

- 税務当局が信頼性の高い最新の受益所有権情報にアクセスできるように、受益所有権登録、または同等に効率的な代替メカニズムを確立する。
- 特に低所得国向けに、税務行政におけるデータ分析と専門部署の能力を構築し、税制遵守を支援する。
- 執行能力の限界によって現在税政策の選択肢が制約されている国では、国際的な協力が強化されるとともに、特に所得分配の最上位に位置する個人について、税政策を調整する。

国境を越えたりリモートワークの機会が拡大するにつれて、所得税基盤のより大きな部分が流動化する。この比率は現在、世界の所得税基盤の1.25%と推定されている。今後、個人に対する税に関する協調が重要となり、法人税と関連した問題などが提起される。

カーボンプライシングの協調

温暖化が地球を脅かす中、排出量を削減するためには迅速な行動と協調が必要となる。国際連合の気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）やパリ協定で進展はあったものの、依然として気候変動緩和に関する政策と野心はともに、必要な水準に到底達していない。少数の主要排出国は、パリ協定を補完するために必要な排出削減量を達成すべく、迅速に調整することができる。炭素税や排出量取引システムのような価格ベースのアプローチが一般的に最も効率的である。しかし、規制などの代替的なアプローチも同じ取り決めに含めることができる。以下が主な所見である。

- 主要排出国の国際炭素価格に下限を設けることで（同等価格の算出による代替アプローチを採用）パリ協定を強化し、地球温暖化を2°C以下に抑えることができる。同時に所得水準に応じて異なる責任を割り当てられる。このような協定を導入すると、2030年の排出量は、先進国ではベースラインの35–50%、新興市場国では20–30%削減される。この計算では、炭素価格を先進国では1トン当たり75ドル、中国など高所得の新興市場国では1トン当たり50ドル、インドなど低所得の新興市場国では1トン当たり25ドルと仮定している。
- 規制のような価格設定を伴わない政策は、合意された排出削減量に対応する炭素価格を算出するための国家間で統一した手法（第2章で概説）を用いて調整することができ、この炭素価格は共通の指標として機能する。

単独行動の限界を克服するためには、国際協調が不可欠である。所得税の分野における最近の進展は、各国が協力して具体的な成果を上げられることを示す。このような進歩を励みにして、地球温暖化を2°C以下に抑える具体的な計画に、手遅れになる前に合意することが優先事項だ。今すぐに行動しない理由があるだろうか。