

高まるリスク

財政の健全性を大きく損なう恐れがある低中所得国のエネルギー補助金

David Coady, Valentina Flamini, Matias Antonio

2008年末からの国際石油価格の急反発によって、燃料価格への補助金を出している低中所得国は財政危機に再びさらされている。2年前にF&Dの論文の1つが、国家が国際価格の上昇分を国内消費者へ転嫁することを制限し続けた場合の、燃料価格への補助金の増加を予測した(「石油補助金:高価で増加中」F&D、2010年6月号参照)。

今やそうしたリスクが現実のものになっている。

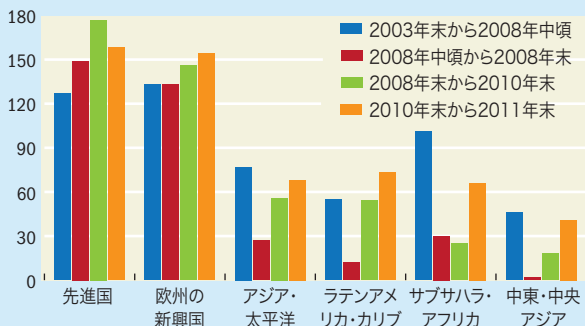
2008年中頃にピークに国際価格はその後6ヵ月間にわたって急落した。しかし、その下落分の大半は現在反騰している。過去3年間における持続的な価格上昇により、2011年末の国際価格は2008年中頃のピーク時の約80%の水準にあった。2012年の第2四半期以降、価格は上下動している。

2008年中頃にかけて国際価格が急激に上昇した時期と同様、低中所得国の多くが現在の価格上昇分を国内消費者へ転嫁することに苦勞しており、大半の諸国で価格転嫁は過去3年間で70%に満たない(図1)。価格転嫁の水準は石油輸出国で特に低く、その半数一多くが中東と中央アジアの諸国が国際価格の上昇分の55%未満しか転嫁しなかった。対照的にヨーロッパの先進国や新興国は上昇を遙かに上回る分を転嫁した。

図1
価格上昇分を吸収

低中所得国の多くが最近の燃料価格の上昇を国内消費者に十分には転嫁していない。

(転嫁・還元率、%)



出典: IMFスタッフによる算出

注: 転嫁・還元率は国内価格の上昇分を国際価格の上昇分で除して算出している(両者とも国内価格で実質化済み)。

膨大な財政コスト

中途半端な転嫁で生じるコストは多くの国にとって相当大きな財政リスクである(図2)。例えば、中東と中央アジアの半数の国においてそのコストは2011年末で国内総生産(GDP)の2.3%を上回った。一方でサブサハラ・アフリカ諸国の半数ではコストはGDPの1.3%を超えた。

直近の価格上昇時における不十分な価格転嫁に関する重要な相違は、不十分な価格転嫁が、一つには多くの国の2008年末での、相対的に高い水準の燃料税に起因していることにある。2008年の後半に価格が下落し始めた時、過去の歳入の減少を埋め合わせる目的から、多くの国が消費者に対して下落分をほとんど還元しなかった。この間、低中所得国の大半で価格還元は30%を割った。価格が反発するにつれて、過去の基準を上回る水準の税を課していた諸国は国内物価の急騰を防ぐために税率を下げた。

過去3年間に価格転嫁が不十分だった国の多くにとって、税率は依然として相当高く、将来の国際価格の変動が完全に国内消費者に転嫁・還元されても維持することは可能である。この点はサブサハラ・アフリカの多く国に特に当てはまり、同地域では現行の税率が他の低中所得国の多くに比べて相当高い。しかし、転嫁水準の低い他の多くの諸国で税率は既に低い水準に達しており、価格上昇の影響を更に緩和するには一層低い税率が必要となる。他の諸国では燃料を購入する消費者に対して既に補助金を出している。

税率を下げて補助金を増すことはサブサハラ・アフリカの一部で特に厄介な問題である。なぜなら同地域では燃料税からの歳入が、貧困撲滅と成長の両方に不可欠な、教育、保健衛生、および物的インフラなどの公的支出の重要な財源になっているからである。中東と中央アジア諸国の約半数が従来から消費者に補助金を与えており、今も続けている。他の地域でも多数の国々が消費者に補助金を支払っている。

G20グループの先進・新興国の一部で補助金が存在するが、これは2009年9月のピッツバーグでの公式声明で明示された公約に反している。同公約が「効果のない化石燃料補助金」の段階的廃止を求めているからである。こうした諸国での補助金の撤廃に向けた新たな取り組みは、他の地域における同様な改革を促進することに役立つ。

政治的に慎重を期すべき問題

補助金の廃止は大きな経済的、社会的利益をもたらす可能性がある。価格補助金は燃料の消費を引き上げ、浪費を助長する。例えば、多くの産油国では燃料の小売価格は世界で最も低い水準の中にあり、そ



石油スタンドの価格を付け替える従業員(中国、重慶)

の結果、燃料消費(とそれに起因する渋滞や公害)の水準は高所得諸国を優に上回っている。エネルギー効率改善への意欲を削ぐことに加え、補助金は国境を越えた密輸や国内の不足をもたらす恐れがある。補助金で嵩んだ財政コストによって優先すべき公的支出や民間投資

補助金の廃止は大きな経済的、社会的利益をもたらす可能性がある。

も抑制され、補助金が生み出す便益の大半は高所得者層が享受してしまう。

しかし、改革への信頼性の欠如と価格の上昇という2つの要因が、最も脆弱な層へ深刻な影響を与えることもあり、補助金は存続してい

る。政府が国民の広範な層のために、財政の余剰分を使うとは、大抵信じられていない。石油輸出国では、国民は、安価なエネルギーは、石油の富を分かち合うための主要な手段だとみなすことが多い。また、高所得者層が低い燃料価格からの恩恵の大半を享受しているにもかかわらず、補助金の改革は低所得世帯の生活費を、今後更に大きく引き上げ、貧困を悪化させる恐れもある。

補助金の改革をめぐる過去の経験が重要な教訓を与えてくれる。燃料補助金の欠点を際立たせ、補助金の改革と、教育、保健衛生、および物的インフラなどの優先すべき公的支出の増加を直接結び付けた情報公開活動は、改革に対する国民の支持を高めるのに役立つ可能性がある。

補助金の大きさを包み隠さず記録することは、こうしたプロセスの重要な要素である。ガーナ、インドネシア、ヨルダンなど補助金の削減に成功した多くの諸国が、この改革戦略を採用してきた。つい最近では、イランが世界的に最も低かった国内の燃料価格を段階的に引き上げ始め、国民への悪影響を軽減するために、ほぼ全国民に向けた現金給付制度を導入し、さらにエネルギー集約型の産業部門に対する支援に着手して、エネルギー効率を高める技術への投資を助成している。

有効な社会的セーフティーネットが存在するところでは、財政的成本を抑えながらこうした制度への予算を増やすことで、貧困問題に対処することができる。セーフティーネットの効果が低い国では、財政的状況が許せば漸進的な取組みの方が好ましい場合があり、それによって社会的セーフティーネットも強化される。

再発の防止

補助金の再発を防ぐには、燃料価格を完全に自由化する必要がある。しかし、当面の間は国際価格の変動を国内消費者へ全て確実に転嫁・還元する自動燃料価格制度を採用することもできる。そのような制度はボツワナ、チリ、リベリア、南アフリカ、トルコ、およびジンバブエといった諸国で有効に機能している。

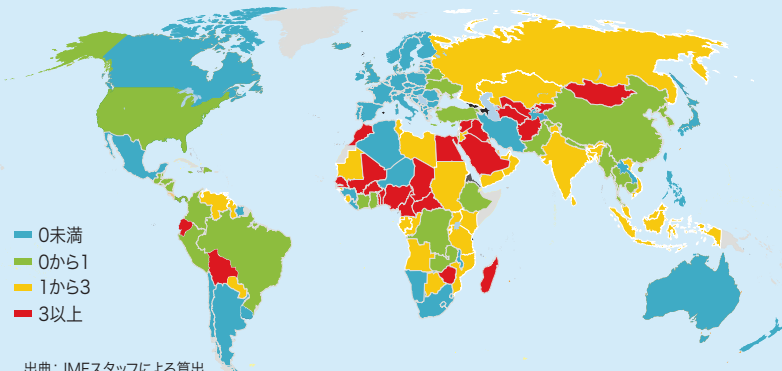
しかし自動価格制度の採用は万能薬ではない。多くの国がそのような制度を採用してきたが、国際価格が急騰すると結局は放棄してしまった。自動価格制度の脆さには、大幅な価格上昇分を完全に転嫁することへの政府の躊躇いが映し出されている面もある。価格上昇は一時的なものに過ぎないと政府が考えていても、社会的、政治的な反発を招く恐れがあるからである。こうした懸念に関しては自動価格制度に、国内価格変動の大きさに上限を設けるなどの価格平滑化規定を組み入れることで対処が可能であり、これによって中期的に国際価格の変動を全て確実に転嫁・還元できる同時に、国内価格の大幅な上昇を避けることもできる。 ■

デイビッド・コアディはIMF財政局の副部長、ヴァレンティーナ・フラミニは同局エコノミスト、およびマティアス・アントニオは同局リサーチアシスタント。

図2
財政への大きな打撃

燃料価格の上昇を抑えている国の財政コストは極めて高くつく恐れがある。通常、政府は燃料税を下げて価格の上昇分を吸収する。

(財政コスト、対GDP比、2008年末から2011年末)



出典: IMFスタッフによる算出

注: 財政コストは、1年間計算する場合には当初の2008年末時点での税率で集計される年間純歳入と2011年末時点での純歳入を比較して算出。