

Social Sciences & Humanities 7 共同声明 COVID-19 からの回復－財政政策

この声明は、英国財政研究所(Institute of Fiscal Studies)の専門的助言と支援により、G7 諸国の人文社会科学の代表する機関によって取りまとめられた。

政府に対し、以下の7つの事項を提言する。

1. 財政支援の慎重な解除

多くの政府は、危機の間、世帯、公共サービス及び企業に対する前例のないレベルの支援を適切に実施している。例えば、企業に対する減税、税金の猶予、自宅待機制度の強化等、特定の政策の多くは、危機の収束に合わせて解除していくことが必要とされるが、これには注意深いバランスが必要である。政策の廃止が早すぎると、成功しそうなビジネスと雇用が失われ、短期・長期の双方で弊害が発生することになり、政策を長期に継続しすぎると、最終的には継続が不可能であるにもかかわらず、納税者の補助金を通じて企業や雇用が継続され、生産性向上のための資源の再分配が妨げられる可能性がある。以上を適切に行うためには、慎重な計画、良好なコミュニケーション及び状況の変化や新しいエビデンスに際して素早く対応できる政策決定者の能力が必要である。

政府は、危機の間に強化された、高い水準の社会福祉や失業保険の増額といった、より一般的な支援のいくつかを解除することも望むだろう。これらの強化された支援が再分配を妨げることへの懸念は、それほど顕著ではないかもしれない。これは、様々な政策を様々なスピードで解除することの利点を示しており、そのため、一般的な支援の強化の一部を長期にわたって維持することは望ましいといえるかもしれない。

政策の廃止もまた、他の改革と適度に調和しながら段階的に施行される必要がある。これには、経済と財政の管理への支援、パンデミックが明らかにした税及び福利厚生制度における欠陥の修正、パンデミックとそれに対する政策対応によって生み出された新たな格差やその他の課題への対処などの改革が含まれる。

2. 短期的な財政刺激策が必要な場合、それがターゲットを絞った、一時的かつタイムリーなものであることの確認

供給の制限が緩和され、最終的に解除された後、需要がどれだけ早く戻るかははっきりしない。パンデミックにおいて、概ね、高収入の世帯が貯蓄しているのに対し、裕福でない世帯は、支出よりも収入が減少していることは明らかである。一部の世帯は、比較的早期にパンデミック前の支出レベルに戻る可能性があり、さらに進んで、危機が始まってから蓄えた貯蓄の一部を追加支出することを選択する世帯もある。しかし、その他の人は、おそらくウイルスに対する継続的な懸念、不確実性の高まり、またはより単純に社会的距離の制約が残っているために、より少ない支出を続けることを選択する可能性がある。

危機によって需要のパターンが恒久的に変化する度合いについても不確実性がある。例えば、ホスピタリティ関連¹の支出の多くは最終的にはパンデミック前の状態に戻る可能性があるが、消費と労働習慣

¹ 宿泊業、飲食業、運輸業、観光業など

の恒久的な変化は、経済の構造的な変化を余儀なくさせるであろう。後者は、短期的景気刺激策の効果の減殺や、再分配を妨げる場合は逆の効果を生じさせる可能性があり、移行による負担を緩和するために別の方法で構造化された支援が必要になる場合がある。これらの不確実性に大きく起因するが、大規模な景気刺激策が必要か否か、そしてそれがどの程度効果的であるかについて、経済学者の見解は一致しない。

一般的に、短期的な需要を押し上げることを目的とした財政刺激策を効果的に機能させるには、一時的かつタイムリーに対象を絞る必要があり、これを正しく行うことは非常に重要である。現在の状況で財政刺激策を設計立案することには、複数の個別課題がある。社会的距離を取る施策がいつ解除されるかについて不確実性があるため、タイミングは難しい（そして景気刺激の手段のいくつかは、たとえば個人支出に対する刺激策のようなものは、供給が制限された状態では、逆効果になる可能性がある）。更なる課題として不確実性があり、不確実性が引き続き高い場合、消費者と企業は景気刺激策に反応する可能性が低い。

仮に刺激策を実施するとしても、その大きさについては依然として議論がある一特に顕著なものとして米国のバイデン大統領が提案した景気刺激策に関連するものである。刺激策が過大にした場合のリスクの1つは、インフレーションを引き起こすことおよび（より問題なのは）将来のインフレ期待を引き起こすかもしれないことである。繰り返しになるが、インフレーションへの影響は、今後数か月で個人消費がどれだけ増加するか、そして、それによって供給がどれだけ迅速に反応するかを予測することが困難であるため、不確実な部分が大きい。

3. 経済の回復を支援し、長期的な課題に対処する方策への注力

COVID-19 パンデミックは、全ての国に一連の特殊な問題を残すであろう。例えば、特に低所得世帯の子供の教育が失われ、就業に基づく職業訓練の機会が減少している。特に一部のグループにおいては、ヘルスケアと失業の増加という課題も残されている。そのような問題のいくつかは、世代内並びに世代間の格差の拡大等、政府が取り組むべき長期的な影響が生じる。そして、上記で強調したように、経済構造の大幅な調整による負担を緩和することは政府の役割である。これらのパンデミック関連の問題は、多くの国がネットゼロへの道を進み、高齢化社会の財政圧力に対応しようとしている状況に逆行するものである。

実際には、短期的な回復に向けて経済を刺激するための方策と、長期的な目標を達成し、潜在的成長を改善するための方策との間には、不明確な境界線がしばしば存在する。政府は両方の方策の実施を模索することが賢明である。生産性を高める措置はインフレーションの可能性を減らし、需要増によってインフレーションが生じたとしても、政策は依然として長期的な利益をもたらすことが可能である。例えば、物理的・人的資本への投資は、パンデミックの長期的な影響を緩和したり、他の将来の課題に対処したりするのに役立つと同時に、短期的な景気刺激となる。

政府が長期にわたり低コストで資金を調達でき、投資支出をうまく使うことができるならば、公共投資の増加は特に魅力的であり、パンデミックからの回復に中心的な役割を果たすべきである。政府は、より多くの民間部門の投資を締め出さずに、促進するような投資を引き受けることを検討すべきである。例えば、民間部門に脱炭素化を促す政策等、政策パッケージの一部として投資を増やすことに焦点を当てることを優先すべきである。

4. 構造的赤字への中期的な対処

経済の回復が成功したとしても、経済やそれに伴う税収がパンデミック前の軌道に戻る可能性は低い。危機は、いくつかの価値ある企業や雇用を破壊することにつながり、教育システムでの対面教育の喪失による永続的な弊害を生じさせるであろう。また、パンデミック後の仕事、通勤、支出パターンのあらゆる変化は、経済に負担となり得る調整を強いるだろう。これらの理由によって、経済生産高は今後長年にわたり、少なくとも危機前の水準を下回り続けることになり、政府の歳入は減少し、政府借入が増加するだろう。

経済回復が確実となれば、財政引締めは、パンデミック前の水準に向かって政府借入の永続的なレベルを下げるために適切かもしれない。原則として、これは歳出の削減又は税の引上げによってなされる。しかし、パンデミックから生じる（そして次のパンデミックにより良く備える必要がある）追加の支出圧力と、人口の高齢化や経済の脱炭素化の必要性といった、パンデミック前から要因によって生じる支出圧力の両方から、歳出削減はより困難となる。日本や英国のように、過去 10 年間に多くの支出分野で大幅な削減が行われた国では、歳出削減も難しいといえる。

5. 増税の苦痛を軽減するための税制改革

多くの国で増税が検討される可能性がある。政府は、歳入を増やすだけでなく、税制を改善する機会としても扱うことが賢明である。それぞれの国の税制には独自の非効率性、歪み、不公平性があり、通常、税率が上がるとより非効率となる。上手く設計されていない税は、必要以上に生活水準に大きなダメージを与える。この点は常に重要であるが、平時において最大の経済危機から回復しようとする場合は特に懸念すべきである。

この明確な例の 1 つに、資本所得の課税に関連したものがある。資本所得は所得分布の最上位層に偏って発生しており、通常、労働所得よりも軽く課税される傾向にある。公平性を理由に資本所得税を大幅に引き上げる声が高まっている。金利の低下によって資産価値が危機の間も持ちこたえており、賃金よりもはるかに効果的に利益を生み続けているため、その声はますます大きくなっている。資本所得に対する既存の税率を単独で引き上げることは、投資インセンティブを含め、上手く設計されていない課税ベースから生じる歪みを悪化させることがよくある。例えば、投資の全費用が税控除できるようにする等、課税ベースの改革は、このトレードオフを大幅に軽減し、税率をさらに引き上げることで、投資と、その結果としてその後の生活水準にも大きな害を及ぼすことなく、段階的に歳入を上げることができる。

別の事例は、法人税に関連するものである。英国は、法人税率を大幅に引き上げる計画を発表した。バイデン大統領も同じことをするだろうとみられている。原則として、経済的レント（又は「超過利益」）への課税は非常に魅力的である。重要な課題は、企業レントが移動可能なことである。ほとんどの国々は最近、世界的な最低法人税率を設け、最大規模の多国籍企業の利益の一部へ課税する場所を調整するための OECD の計画の遂行に同意した。これは複雑な領域であり、多くの詳細はまだ確定されておらず、新しい法律はまだ作成されていない。その提案は、大規模な多国籍企業からのさらなる法人税収を上げるように機能するものであるべきである。その影響の多くは、歳入が増加する場所と課税権の場所に生

じる見込みである。どの国においも、追加税収は比較的少ないと予想される。法人税の改革については、今後数年間議論が続く可能性がある。

6. 長期的な歳入増加を目的としない、環境税への着目

経済活動を脱炭素化する必要性に照らして、政府は税制によって生み出されるインセンティブを検討する必要がある。これには、新しい炭素（及び炭素国境調整）税の検討だけでなく、インセンティブに影響を与える、より多くの税（例えば、さまざまな燃料や異なる輸送手段の課税措置）の組合せを含める必要がある。新しい環境税は、多少の追加歳入をもたらす可能性がある。しかし、同時に、特に、自動車に使用されるガソリンとディーゼルへの課税を見れば実に明白であるように、現在、政府が化石燃料燃焼に課税して得ている（多くの場合多額の）歳入を失うことになる。重要なことは、環境税は、歳入を増やすことを目的としてではなく、環境目標を達成することを目的として設計されるべきという点である。しかし、パンデミックがこれらの税の設計と運用を改善する機会を生み出すのであれば、この機を捉えるべきである。

7. 適切に設計された財政ルールと強力な制度が公的債務管理を支援することの確認

危機が始まってからの政府による巨額の借入は、政府債務を何十年も継続するレベルにまで引き上げることになり、注意深い管理が必要となる。そのため、債務の構造を徹底的に検討する必要がある。例えば、財政を予想外の金利上昇にさらすリスクを減らすために、適切な場合には長期的に資金を調達するようにすべきである。より一般的には、財政及び金融政策の制度的構造を支援し、可能な場合は強化することに重点を置くことを意味する。

適切に設計された財政枠組みと財政目標は、これがなければ赤字バイアスになりがちな政府に規律を課し、外国投資家とより広範に国民に重要な透明性を提供することができる。しかし、これは上手く設計されていない財政目標では達成できない。こうした信頼性の欠如は、しばしば破られるか放棄される必要があり、さもなければ、さらに悪いことに、不適切に順守される可能性がある。既存の財政目標を再び課したり、少なくとも新しい財政目標を課したりすることを急ぐべきではない。不確実性が高まっているため、回復がふらつく際に政府が必要とする可能性のある柔軟性を与えつつ、適切な拘束力を持つルールを導入が難しくなっているためである。むしろ、政府は、導入される財政ルールが注意深く設計され、新しい経済環境に合わせて調整されていることを、時間をかけて確認する必要がある。これに加えて、政府は、独立した中央銀行と独立財政機関の独立性と信頼性を強化し、弱体化させないよう（独立財政機関がまだ存在しない場合は、その導入を含む）に努めるべきである。これは、長期財政の慎重な管理へのコミットメントを強化するのに役立つとともに、巨額化した公的債務の実質的価値を下げるためにインフレに頼らないようにすることで、借入コストを低く抑えるのに役立つ。