

Latin American Economic Outlook 2009

Summary in Japanese

ラテンアメリカ経済アウトルック 2009年

日本語要約

ラテンアメリカ諸国では昨今、ようやく民主主義が定着の様相を見せ、また経済も持続可能な形での成長を続けている。これには現在進行中のグローバル化の影響が大きい。

本レポート「ラテンアメリカ経済アウトルック」はOECD開発センターが毎年発行するシリーズ1冊目であり、ラテンアメリカ地域の発展の鍵となる以下の4つの分野について、各種指標を比較しながら独自の視点を示すものである。

- 財政パフォーマンスが民主主義体制の正当性に与える影響
- 年金制度改革とそのガバナンスが政府預金とキャピタルマーケット統合化に占める位置づけ
- 民間企業による市場投資が通信サービスへのアクセス向上に果たす役割
- ラテンアメリカ諸国による競争力増強のインセンティブとしての中国・インドとの貿易活性化

本レポートでは、これらの分野での政策勧告と最良慣行（ベストプラクティス）を提示することにより、OECDが蓄積してきた専門知識と優れた分析力でラテンアメリカ地域の開発に貢献することを目的としている。

ラテンアメリカの開発と財政政策：その関連性とは？

ラテンアメリカ諸国の財政政策はマクロ経済の統制手段だけでなく、自国開発のためのツールとしての役割も担っている。税制、公共支出、債務管理を入念かつ積極的に計画・実施することで、各国の成長を促しながら貧困と平等の構図を是正し、同地域の開発をより活性化できるからだ。

さらに、一国の財政パフォーマンスからはその国の政府と国民間の社会契約の構図を端的に読み取ることができる。特に、公共財・サービスが適度な量と質をもって提供されているか、透明で累進的な税制が敷かれているか、の2点は、その国の社会契約の健全性を示す指標となる。またこの2つの指標は互いに密接な関係にある。医療、教育、インフラなどの公共財が不十分であったり、低質であったり、分配が不平等であれば、社会契約は脆弱化し、同様に税制が不安定であったり逆累進性である場合も、同じことが言える。

民主主義が定着化の過程にある今日のラテンアメリカ地域では、この社会契約は特に重要な意味を持つ。財政パフォーマンスとそれに対する国民の考え方は、民主主義の正当性そのものと強い関連性があるからだ。財政制度の正当性、つまり税制と公共支出のシステムが公正であると国民が感じることで、その国の民主主義の正当性を表す一番の指標となる。例えば、徴税システムとその分配システムが効率的で収入格差の是正が適切に行われている社会、質の高い公共サービスが平等に提供されている社会、国民の義務と権利が公正かつ透明なルールで定められている社会、そして政府による財政システムの実行に対して国民の支持が妥当なレベルで得られている社会では、財政システムの正当性が非常に高いと言える。

財政政策は完全に独立した形で決定できるものではなく、常に政治的制約からの影響を受ける。このとき政治は非常に重要な位置を占める。なぜなら、財政政策はその国の福祉国家としての姿と非常に密接に絡み合っており、その福祉制度の形成は非常に政治的なプロセスであるからだ。言うなれば「政治的経済は必要だ」ということだ。なぜなら、その国の長期的改革を実現するためには、財政システムの決定の際に政治的制約を考慮に入れることが必要不可欠だからだ。

国の財政政策は従来、国の成長にとっての障壁（事業活動や投資活動を抑止するため）、またはインフレや雇用を安定化するための単なるマクロ経済的手段と考えられてきた。しかし本レポートでは、ラテンアメリカ諸国の財政政策が同地域での経済的、政治的、社会的発展のための重要なツールとなりうることを提示したい。具体的には、財政政策が成長志向の投資や構造改革のためのリソースになりうること、また税制や公共支出を使って同地域に根強くはびこる二大問題——貧困と不平等——に直接取り組むことができる点を指摘する。

財政政策の持つこのような可能性は、ラテンアメリカではま

**図表1. ラテンアメリカ地域での民主主義の根付き：
専門家と一般市民の意見**



だまだ具現化していない。欧州では徴税とその再分配システムによりジニ係数を19ポイント低減できるが、ラテンアメリカでは低減幅は2ポイント未満にとどまっている。同地域において社会保障費の支給システムが逆累進的であることが、所得再分配政策が十分に機能していない主要要因となっている。また医療・教育などの基本的な公共財・サービスの質が低いため地域開発のニーズを満たせておらず、国民が国家に關与する意欲を削いでいる。ラテンアメリカ各国政府が開発ツールとしての財政政策の可能性を最大限に活かそうとするならば、アプローチの転換が必要であると言えるだろう。

ラテンアメリカの財政パフォーマンス：最近の動向

1990年以降のラテンアメリカ諸国の財政パフォーマンスには明るい材料が多く見られる。同地域の財政赤字は、1970～80年代には歳入比11%であったのが、2000年以降は同8%となっている。これは単に運がよかったからではなく、財政政策の改革によるものと言えるだろう。その証拠として、公共支出の増加、信頼のおけるマクロ経済管理、地方分権化の強化が挙げられる。また、新財政責任法、条件付現金給付スキーム、市民参加型予算など創造的な改革手法もとられている。

しかし、このような財政パフォーマンスもOECDのベンチマークに比べるといまだ大きく遅れている。また同地域は近年、コモディティ価格の高騰、より有利な貿易条件、安価で巨額の資金などの影響で様々な恩恵を受けているが、上述のポジティブな動向や政府による改革がこの恩恵がもたらす変化にどう対応していくかは、未だ未知数である。その結果は近い将来明らかになるかもしれない。

本レポートではラテンアメリカ諸国とOECD諸国の財政パフォーマンスを比較し、両地域間の格差について評価する。両地域ともに国により大きなばらつきはあるものの、全般的に見てラテンアメリカ諸国は歳入・歳出ともにOECDの平均値を下回っている。1990～2006年の期間、平均歳入額はラテンアメリカ地域でGDPの23%、OECD諸国で同42%だった。また同期間の平均歳出額はラテンアメリカ地域でGDPの25%、OECD諸国で同44%だった。もっとも歳出・歳入ともGDPに占める割合はラテンアメリカ諸国で上昇基調にある。

税収と支出の構成も両地域で大きな開きがある。歳入サイドを見てみると、ラテンアメリカ地域では税収以外の収入が占める割合が大きく、平均してGDPの8%以上となっている。これに対し純粋な税収はGDP比わずか16%で、OECD諸国の35%と大きな差がある。税収の内訳はラテンアメリカ地域では25%が直接税であるのに対し、OECD諸国は同値は42%となっている。このうち、所得税の割合はラテンアメリカ諸国ではわずか4ポイントにとどまるが、OECD諸国では同27ポイントとなっている。

ラテンアメリカの財政と経済周期の関係をみると、通説に反

し、財政は経済周期と同調基調をとっていることが分かる。各国政府は一般的に、好景気には支出を増やし、不景気には財政を引き締めている。また、財政の主項目（歳入、歳出、財政赤字など）はOECD諸国に比べラテンアメリカ諸国で変動が激しい。しかしこの変動の激しさも近年は落ち着きを見せており、1990年代以降はOECD

諸国との差も縮まりつつあることを本レポートでは示している。また本レポートで使用した財政赤字変動性指数は1990～94年から2000～06年の間に3分の1低下し、2000～06年にはOECD諸国をわずかに6%上回るレベルとなった。さらに同期間にラテンアメリカ地域の歳入変動性指数は4分の1低下し、歳出変動性指数も40%低下している。

ラテンアメリカ諸国の地方行政は財政力を強化しつつあるが、OECD

諸国に比べるとまだ規模も小さく、中央政府からの交付金への依存度が高い。OECD

諸国では中央政府の支出に対する地方自治体の支出は1990～2006年の間、約41%であったが、ラテンアメリカ諸国での同値はわずかに23%となっている。歳入水準も同程度の比率となっている。地方交付金については、両地域間の差は徐々に縮まりつつあるが、その差はいまだ大きく、GDPに占める行政府間支出はOECD

諸国で平均4.9%であるのに対し、ラテンアメリカ諸国ではわずかに2.7%にとどまっている。

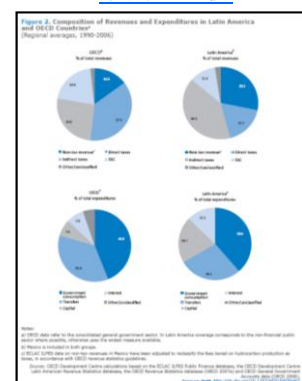
このように、ラテンアメリカ諸国の財政パフォーマンスは全体的には向上しているものの、財政改革の面ではまだまだ課題が山積みとなっている。非税金と直接税への依存度が高い現行の歳入源をより多様化する必要があるほか、成長の障壁となっている不安定財政の改善がその一例と言える。また社会保障制度もまだ本格的な役割を果たしていない。財政分野での成果や改革実績を今後は持続可能な政策と長期的制度改革に結びつける必要があると言えるだろう。

財政政策立案における政治的側面：対外債務、政治的サイクルとキャピタルマーケット

ラテンアメリカ諸国の歳入・歳出の規模は対GDP比でOECD諸国に比べ小さい。しかし歳入・歳出の差が大きいため財政赤字はOECD諸国並みの水準となっている国が多い。その結果、各国は国債を発行してきたが、その不十分な管理が長年大きな問題となってきた。ラテンアメリカ諸国の対外債務の水準はいまだ高く、これが同地域の様々な問題に影響を及ぼしている。もっとも、各国政府は債務の構成要素管理の面で手法を高度化している点には注目すべきであろう。一例として、国庫の歳入と債務返済が複数の通貨にまたがる現状を改善することに、各国政府は特に力を入れている。

ラテンアメリカ諸国通貨建ての国債は昔から市場に流通して

図表2. ラテンアメリカ諸国とOECD諸国の国庫歳入・歳出の比較



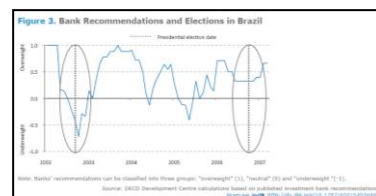
いた。ただ最近の新しい傾向として、ラテンアメリカ各国政府が自国の強い経済を後ろ盾に自国通貨建ての国債を海外市場でも発行するようになってきた。もっとも課題も残る。例えば近年、国内の公債市場では長期債が増えているが、全体的に見るとラテンアメリカ諸国政府の発行債務は他の新興諸国や先進国のものに比べ短期債が主流となっている。

ラテンアメリカ諸国の国債市場のもっとも大きな特徴は、政局からの影響を受けやすいという点だ。同地域では国内選挙の見通しが不透明なことが多く、これに市場がネガティブに反応しやすい。選挙の時期には実際の経済政策だけでなく、候補者の経済政策公約が国債市場に大きな影響を与える。

具体的にみるとまず、現行政府が選挙票取り込みのために財政出動をするとの見通しから投資家が選挙後の経済に悲観的観測を持つ（もっとも、国の貧富の差に関わらず、このような政治的経済周期はこれまでも実際に観測されているため、この観測にも妥当性はある）。次に選挙後の経済政策が不透明であるために、キャピタルマーケットが不安定になる。

ブラジルの過去2回の大統領選挙ではルイス・イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ氏が当選したが、この2回の選挙に対するキャピタルマーケットの反応の違いを見ると、政党と候補者の市場に対する影響力がよく分かる。慎重な財政政策を特徴とした当時の政府に対抗する庶民派候補と見られたルーラ氏の当選見通しが強まるとすぐに、市場は不安定な反応を見せ、投資銀行はブラジルに対する投資判断を大きく下げた。しかしルーラ氏が大統領に就任し、コミュニケーション戦略により信頼可能な政策が提示されたことが好感し、市場に信頼が戻った。同じルーラ氏が2006年に再選されたときには、対立候補者が有望な政策を掲げたにもかかわらず、市場にほとんど影響を及ぼすことなく選挙戦は終了した。

図表3. ブラジルの選挙とアナリストによる投資判断



国庫歳入の確保：ラテンアメリカ諸国の税制

国債の管理が財政政策の一側面だとすれば、税制はもう一つの重要な側面と言える。上述の通り、ラテンアメリカ諸国の税収の対GDP率はOECD諸国に比べ低くなっている。もっとも、これはラテンアメリカ諸国の税収が「少なすぎる」ことを意味してはおらず、もちろん「多すぎる」わけでもない。両地域は歴史的に異なる背景を持ち、直面する制約要因や機会も異なるからだ。これはラテンアメリカ諸国間にもいえることであり、例えばブラジルでは税収の対GDP率が30%以上であるのに対し、エルサルバドルでは約14%にとどまっている。

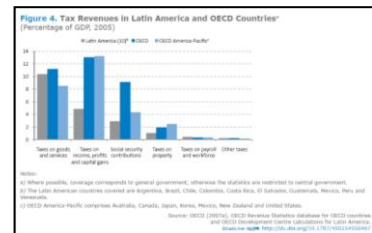
このような税収レベルの低さはラテンアメリカ諸国の財政システムにおける所得再分配率の低さの一因になっている。しかしOECD諸国同様、ラテンアメリカ諸国でも、国民は制度の不平等さと福祉国家としてのあり方に対する不安を抱えている。所得再分配に対する賛成派・反対派の比率は平均して、両地域において

ほぼ同じ水準になっている（もっとも、一般的にラテンアメリカ諸国のほうが意見の二極化が激しい傾向にある）。

ラテンアメリカ諸国での徴税率の低さにはいくつかの要因がある。個人所得税（OECD諸国では税収全体の4分の1以上を占める）はもっとも典型的な要因だ。国民1人当たりのGDPがフィンランドでは3万米ドルであるのに対し、コロンビアでは6千米ドルであることを見れば、国民の低所得が所得税収の低さの原因となっていることは一目瞭然だ。ラテンアメリカ諸国の多くでは就労人口の大半（例えばブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカで約90%）は所得が所得税の最低課税所得に達していない。また、所得分布のねじれが見られるのもラテンアメリカ諸国の特徴である。つまり、平均収入層を見た場合、所得税の課税対象となる労働者数が対象外の労働者数より少なくなっている。

脱税については、その実体を各国間で比較するための正確な資料が少ないのが現状だ。しかし、簡素ながらも信憑性の高い試算を行ったところ、脱税問題を根絶したとしても、OECD諸国とラテンアメリカ諸国間の税収ギャップを埋めることはできないという結果が出た。もし不正規の労働者や雇用者を税制の枠内に囲めば、その多くが様々な社会保障や奨励制度の受給対象となるほか、それに伴う税務署の運営費用も増加するため、かえって歳入はネットレベルで低下すると考えられるからだ。もっとも、脱税のための法的抜け穴を是正すると同時に、その他の脱税防止対策を取ることは、財政の正当性を高める意味でも重要である。

図表4. ラテンアメリカ諸国とOECD諸国の税収比較



財政政策とラテンアメリカの社会経済的現実：非公式経済に対する責任

ラテンアメリカ諸国の非公式経済は規模が大きく、その存在は各国の財政システムと密接な関係を持つ。非公式経済に身を置く雇用者と労働者はほとんどのケースで、所得が低いか納税登録をしていないため個人所得税や法人税を納めておらず、またその顧客も課税されるべき消費税を納めていない。その一方で多数の市民が社会的セーフティーネットの外部に取り残されている。このような非公式経済の大きさが公共支出の低さに大きく関係している。

非公式部分にいる市民の定義としては、税金を納めない者、社会保障制度を利用していない者、などがあるが、いずれにせよその存在は、その国の社会契約が脆弱である、または破綻していることを示す重要な指標となる。非公式部門にいる市民のなかには、個人的な経済状況から見てその方が得だと判断した結果、自らの意志で（本人が認めるか認めないかは別にして）国の財政システムの外に身を置く者もいる。一方で、公式経済からやむを得ず排除された者も存在する。こちらは労働市場制度の硬直化から発生した不完全就業が非公式就業という隠れ蓑を被った状態と言える。欧州と比較すればその実情がよく分か

る。欧州での非公式経済活動とは主に脱税行為を指す。しかしラテンアメリカの非公式経済はより複雑な構造をしており、企業や労働者は「公式か非公式か」と白黒はつきりつけられない場合が多い。この地域では税制や社会保障に対し「都合のいい制度だけを選んで利用する」という態度が市民の間で往々に見られ、企業レベルでも一般市民でも、政府が提供する全てのサービスや制度の一部しか利用していないケースが多いからだ。メキシコで行われた調査を例に挙げれば、調査対象となった零細企業のうち完全に非公式経済部門に属する企業は約半数のみであった。またボリビアでは、付加価値税の納税登録をしている企業よりも地方税の納税登録をしている企業のほうが2倍多いことが分かっている。

以上のような状況を鑑みれば、ラテンアメリカ諸国は財政政策の立案において、非公式経済の規模を考慮に加えたうえで、様々な社会現象とその多様な原因にも対応する必要があると言える。

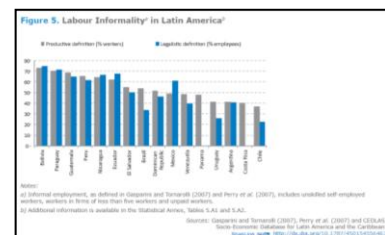
さらに、市民全体を対象とする普遍的な税制・社会保障制度と、非公式経済に属する企業や個人を対象にした特殊制度の双方のバランスを上手く取る必要がある。これができなければ、双方の制度が想定外の形で利用され、期待通りの効果をあげられない結果になりうるからだ。典型的な例を挙げると、ラテンアメリカ諸国に限らず多くの国で、特別税制により経済活動の特定部分を公式制度に組み込もうとする施策がとられている。しかしこの施策は小規模企業の成長の障壁になる場合がある。特に労働人口の4分の1から2分の1以上が非公式労働に従事している国では、税制や社会保障制度の一部を断片的に拡張し続けても、国庫支出（社会保障などの国庫給付金の受給）の対象となるのは普通、公式経済部門の労働者であることから、制度が十分には機能しない結果となる。これとは反対に、普遍的な社会保障制度は給付資格が正式雇用とデカップリング化されるため、非公式雇用を助長する可能性がある。その一方で、不安定雇用にある労働者を保護することができ、セクター間、地域間の労働流動性を高めることにより国全体の生産性を高める効果が期待できる。

ラテンアメリカやその他の国で実験的に施行されている革新的政策を見てみると、国民の納税率を上昇させるためには、個人が公式経済部門に身を置いた場合に受けるコストと恩恵のバランスを上手く調整すること、全納税者を対象としたシステムを簡素化すること、公式・非公式経済活動を行う労働者の双方に平等に公共サービスを提供することが効果的であることが分かる。

公共支出の質の向上：教育を例に挙げて

税制と社会保障は所得再分配の協力的な武器となりうるが、全市民が均等な機会を得るためには、人間開発（特に医療と教育）への公共支出の投入が大きな役割を果たす。この点を前提と

図表5. ラテンアメリカ地域の非公式労働力



して、本レポートではラテンアメリカ諸国の教育関係支出について詳細な研究調査を行った。その結果、同地域が現在直面している最大の課題は、教育の質(学生の学習と認知能力を基準に測定)の向上であることが分かった。同時に、初等教育以上のレベルでの就学率や卒業率を引き上げるといった定量的側面の向上も求められている。

ラテンアメリカ諸国では巨額の公共支出が教育分野に当てられている。国庫支出全体に占める教育関連費の割合は増加を続けている他、GDPに占める教育関連費の割合も現在約4%と、OECD諸国に近い水準となっている。しかし生徒1人当たりの支出はOECD比5分の1にとどまっている。これは、就学人口が人口全体の4分の1から3分の1を占めることが要因となっている(OECD諸国では同値は5分の1未満)。

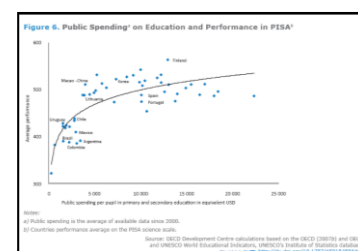
またラテンアメリカ諸国ではOECD諸国に比べ、初等教育関連支出の比率が高く、中等・高等教育関連の支出比率が低いという特徴がある。この差は特に中等教育で顕著であり、ラテンアメリカ諸国の平均が1人当たりGDP比13%であるのに対し、OECD諸国では同24%以上となっている。このような教育関連支出の偏りが一因となり、中等教育の平均就学率(グロス値)は、OECD諸国で100%を超えるのに対し、ラテンアメリカ諸国では77%以下となっている。

教育の質と国庫支出の関連性を知るために、本レポートではOECDが行った「生徒の学習到達度調査(PISA)」でのパフォーマンス(スコアの平均値および分布により測定)と公正度(生徒の社会経済的バックグラウンドがテストのスコアをどの程度決定しているか)に焦点を当てた。その結果、両領域において改善すべき点が浮き彫りになった。

ラテンアメリカからPISAに参加した6カ国(アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、メキシコ、ウルグアイ)の試験結果はOECD諸国に比べ低くなっている。両地域間の同年齢の生徒の試験結果には、就学期間に換算して3年分の差があった。これに対し、その他の新興地域とOECD諸国との差はその約半分となっている。もっとも、2006年の調査では2003年に比べ、ラテンアメリカ諸国のスコアは全般的に上昇したという肯定的結果も見られた。

この問題には各国の政策が大きく影響している。リトアニアやマカオのように生徒1人当たりの国家支出が同じ水準でもパフォーマンスと公正度の双方でより高い結果を出している国もある。OECD諸国では、学校での授業時間数、学校の説明責任の大きさ、学校の学力選別制度などが、生徒の学習に大きな影響を与えてい

図表 6. 教育関連支出とPISAのパフォーマンス



る。またPISAの結果から、生徒のパフォーマンスと公正度はトレードオフ（相殺）の関係にはないことが分かった。ラテンアメリカ諸国では教育改革の政治・経済面での取り組みにPISAのような調査結果を役立てることが有用であろう。

ラテンアメリカ諸国にとって政府の教育関連支出は、財政政策を通じて経済成長だけでなく国家の開発促進を実現するための一施策となる。その際には、最良慣行（ベストプラクティス）を具現化できる内容の施策、さらには国民の支持を取り付けられる施策に公共資金を投入し、政府の機能が最大効果を発揮できるよう図ることが大切だ。もちろんひとと物の資本形成の主要分野で支出を増やす必要もあるが、同地域にとってそれ以上に重要なのは、その支出の対象を的確に絞り、効率化を図ることで支出の質を高めることにある。

PISAの調査結果ではまた、生徒のパフォーマンスと公正度は必ずしもトレードオフ（相殺）の関係にはないことが明らかになったが、これには学校が社会全体の姿を反映するという前提条件がある。学校の生徒層が包括的である、つまり家庭環境から見た生徒の層がその国の人口の社会経済分布に類似していれば、パフォーマンスと公正度の双方でスコアは上昇することが分かっている。

全文はwww.oecd.org/sti/outlookで入手・閲覧できます。

本サマリーには印刷されたページからエクセル™のファイルをダウンロードできるStatLinksが含まれています。

© OECD 2008

本要約はOECDの公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECDの著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表されたOECD出版物の抄録を翻訳したものです。

OECDオンラインブックショップから無料で入手できます。 www.oecd.org/bookshop/

お問い合わせはOECD広報局版權・翻訳部にお問い合わせいたします。

rights@oecd.org

fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Visit our website www.oecd.org/rights/

