



新型コロナウイルス対策のための財政政策特集

この見解書は加盟国による新型コロナウイルス危機対応を支援するため、財政局が作成した特集の一部です。本稿に示された見解は国際通貨基金(IMF)職員のものであり、必ずしもIMF、IMF理事会、IMFマネジメントの見解を反映していません。

家計への影響を抑える 一律給付の評価¹

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の大流行が引き起こした深刻な景気後退を受けて、ウイルスの影響や経済的困難に苦しんでいる多くの世帯を直接的かつ迅速に支援する方法として、一律(あるいは一律に近い²)給付(ユニバーサル・トランスファー)を求める声があがっている。本稿は一律給付の設計と実施に関わる問題、そして今回の危機における一律の家計支援の政治経済的側面を論じる。第1節では一律給付型の政策を、各国が現在利用できる他のセーフティネットの選択肢と比較し、一律給付が家計への所得支援として好ましい手段となる条件を評価するためのシンプルな分類法を提示する。第2節では現在多くの国が検討している一律支援を、政治経済的観点から検討する。

本稿に対する問い合わせ先: cdsupport-spending@imf.org

I. 一時的な所得支援策としての一律(あるいは一律に近い)給付

新型コロナウイルス感染拡大の中、一部の国で雇用や所得面での打撃から家計を守る財政政策の一環として、一律給付への機運が高まっている。危機が始まって以降、一部の先進国・地域は既存の社会給付制度を補完する、一律給付の実施を決定あるいは検討している。香港、セルビア、シンガポール、アメリカなどがその例だ³。こうした給付の目的は所得の急減した世帯が食費、公共料金、住宅ローン、家賃、医療費、交通費など必要不可欠な支出の一部を賄えるように、一時的な支援を提供することだ。原則として再分配の手段としての一律給付は、必ずしも1回限り、あるいは一時的な制度とは限らない。ただ本稿では1回のみ、あるいは短期間に複数回支払われる、一時的な一律給付制度に照準を合わせる。既存の給付制度が機能しはじめるまで、あるいは雇用が回復するまで所得面の「ライフライン」となる橋渡しの措置だ⁴。

¹ デルフィーヌ・プラディ 著

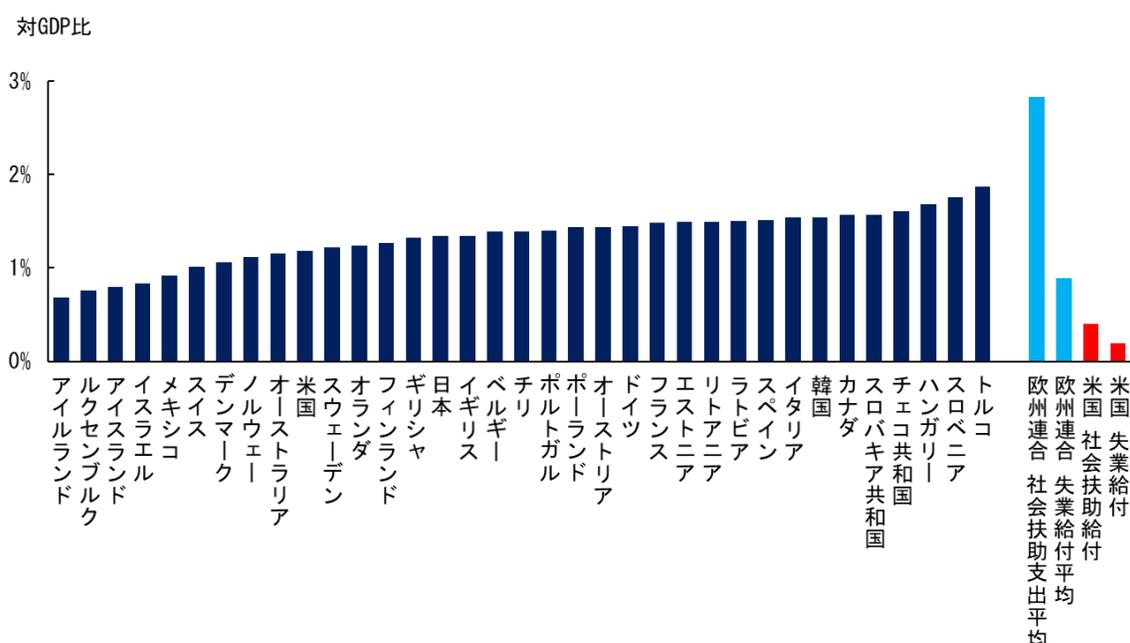
² 本稿では一律給付と一律に近い給付を簡潔に表現するため「一律給付」という言葉を使う。「一律に近い」とは、人口の一部への給付を制限することを意味する。たとえば簡単な申告プロセスを設ける、あるいは所得が最も多い層への所得税を増やして給付分を回収することにより、高所得の世帯や個人を給付対象から除外することができる。

³ アメリカは申告所得が7万5,000ドル未満(公的年金受給者を含む)のすべての個人に1,200ドルの給付つき税額控除制度を導入した。子供1人につき500ドルを加算する。所得が7万5,000~10万ドルの個人の給付はゼロまで減少していく。

⁴ 一律給付型の制度を恒久的に再配分制度の一部とすることの妥当性についての議論は、以下を参照。

すべての成人住民を対象とする一時的な一律給付型対策の財政負担は相当な規模になる⁵。たとえば経済協力開発機構(OECD)諸国が人口1人あたり所得の中央値の5%を、18歳以上の成人居住者全員に支給するとしよう。アメリカで承認された1人あたり1,200ドルという給付は同国の所得中央値の約6%に相当するので、それに近い水準だ。その場合の財政負担はGDP比0.7%のアイランドから、同1.9%のトルコまで幅がある(図1)⁶。ヨーロッパ諸国全体ではこのような給付の費用は平均で対GDP比1.5%、あるいは社会扶助や失業給付など現在の公的支出の40%に相当するだろう(図1)。このような給付の対象を全人口に広げれば、費用はさらに膨らむ。一方、所得や就業状態、家族構成などによって給付対象を絞れば、費用は抑えられる。たとえばOECD諸国が給付対象を子供(18歳未満)と高齢者(65歳以上)に絞れば、財政負担は対GDP比の平均値で1.3%から約0.7%へと半減する。すでに確固たる社会的セーフティネットが整っている国(最先進国)が、対GDP比1.5%の費用のかかる一律給付型措置を実施した場合、既存の社会扶助や失業給付を75%増やすのと同様の負担となる。

図1 1人あたり所得の中央値の5%を一律給付した場合の財政負担の総額(OECD諸国、対GDP比%)



出典:IMF職員がWEO、UN、OECD、European COFOG、PovcalNet World Bankのデータをもとに計算。中国、インド、インドネシア、サウジアラビアの所得の中央値はGallup(2013)より。

注:給付は18歳以上のすべての成人住民に支払われるものとする。社会扶助支出はヨーロッパ諸国(EU27か国、イギリス、ノルウェー、アイスランド、スイス)の家族、住宅、社会的排除に対する給付、アメリカの家族給付と社会的排除への給付を含む。

財源の規模に関わらず、まずは現行の給付システムの対象範囲と給付額をタイムリーに拡大できないか、見きわめることに重点を置くべきだ。対象を絞った給付と比べて、一律給付は全人口に対して均一に再分配を実施する。このため対象を絞った制度から漏れていた世帯をこれまでよりすく上げることはできるが、低所得世帯への給付の手厚さは犠牲に

⁵ 一律給付の最終的な財政負担は、それを課税対象とするか、他の社会扶助制度の代替とすることに応じて異なる。

⁶ 予想される財政負担は、各国の人口動態(若年層が多ければ、成人に対象を限定とした一律給付の負担は低くなる)や所得格差(所得の中央値と平均値の差に表れる)によって異なる。所得格差の影響についての議論は、2017年10月「財政モニター」および以下を参照。

Francese and Prady (2018)

なる。だからこそまずは社会的保護の制度を強化できるか評価することが重要であり、そこには国の所得水準によって大きな違いがある。すでに健全なセーフティネットを備えている豊かな国の多くは、社会扶助や失業給付の受給資格の緩和、給付水準の引き上げ、給付期間の延長を実施している⁷。たとえばアメリカは失業給付の対象をギグワーカー（単発の仕事を請け負う労働者）、自営業者、個人事業主にも広げた。一方、新興市場国や低所得国において手薄な社会的保護制度を強化し、切実に必要とされている支援を迅速かつ効果的に提供することは、より困難だろう⁸。それでもすぐに実行可能な代替策はある。たとえば住宅ローンの返済猶予措置や定額の一時金支給を、社会住宅に入居している世帯（家賃補助のため）や公共料金の補助を受けている世帯を対象を絞って実施することだ。一律給付のような措置と比較して支援のための財政負担を抑えられるが、用途を限定しない一律給付のほうがおそらく効率的だろう⁹。

一律給付はこの危機の間に強い圧力にさらされているかもしれない既存の給付制度を補完する所得支援策と見なすことができる。経済活動の停止はこれまで社会給付を一切受けておらず、突然の所得喪失に対処するための貯蓄を持たない人々に大変な苦痛を与えている。新たに失業した人が既存の制度に給付を請求できる国でも、膨大な申請が同時に発生して手続きが追いつかなくなり、給付に深刻な遅れが生じる可能性がある¹⁰。新たな申請の急増に加えて、社会的手続きの窓口に必要な人員補充がされず、情報伝達の誤りや不足があれば、処理にかかる時間は一段と増え、新たな申請者の登録はさらに遅れるだろう。一方、新たな失業者が既存の給付を申請できない、あるいは既存の制度から漏れている国では、代替的支援を迅速に実施する必要性はさらに高い。個人が申請する必要のない一律給付であれば、救済を迅速に提供できると同時に、短期から中期的により対象を絞った制度を導入するための時間を稼ぐこともできる。

一律給付型の対策が人口の大多数の所得減少を効果的に緩和できるのは、さまざまな制度設計上の問題と各国固有の実務的問題が迅速に対処・克服された場合だけである。対策の効果は、給付金の税務上の扱いや、対象や制限の詳細などに左右される。

■ 実施上の課題

先進国では納税記録や既存の社会給付制度の登録情報が、潜在的受給者の特定と救済に役立つだろう。デジタルツールは役に立つかもしれないが、普及率が限られていれば人口の大部分が給付を受け取れない可能性がある。インドで数年かけて 12 億人の居住者を登録した、世界最大の生体認証システム「アダハー」の例は、個々の金融口座情報と各人固有の番号を合致させる手段と一元化した情報を持つ新興市場国にとって、直接給付の実施手段として、ある程度参考になるだろう。ただ銀行サービスの普及率が低く、個人識別番号制度が整備されていない国でも、切実に支援を必要としている対象者を特定するための代替的手段をモバイルマネーと組み合わせれば、迅速に対応策を実施することは可能である（たとえばコミュニティベースの特定方法や、自治体がすでに保有している社会的・職業的

⁷ 関連見解書「企業と家計を支援する歳出政策」を参照。

⁸ あらゆる給付制度には、多少の労働意欲の削減効果がつきものだ（原因は所得効果か代替効果のいずれか）。一律給付は額を徐々に増やした時の歪みが一般的に少ない。あらゆる政策手段のもたらす歪みを適正に評価するためには、課税・給付の算定方法を包括的に評価する必要がある。既存の社会給付を受給している世帯の限界税率と参加税率が高く、対象を絞った現行制度の下で労働意欲を削ぐ要因となっている可能性がある。

⁹ それに加えて電気、水、衛生分野の公的管理リスクのある企業に対しては、公共料金の支払いの遅れや減少分を補填する必要性がおそらく生じるだろう。ただし社会的給付受取日と公共料金支払期日の時間差に対処するため、公共料金が未払いでもサービス停止や取り立てを一定期間禁止することが望ましい。

¹⁰ アメリカでは 2020 年 3 月最終週に 330 万人が失業給付を新たに申請し、新規申請件数が 1982 年以来最多となった。イギリスでは 2020 年 3 月 16 日から 31 日までに 95 万人が主たる所得支援給付を申請した。通常 2 週間の申請数は 10 万件程度である。労働年金省は申請に対応するため 1 万人の職員を異動させ、身元確認と給付手続きの遅れを抑えるためにさらに人員を増やそうとしている。

な台帳を活用して対象者を特定できる)¹¹。あらゆる国において、日々脆弱な世帯を支援しているソーシャルワーカーや公務員は極端な圧力にさらされており、新たな制度の導入には人員の追加が必要だ。

■ 設計上の特徴

重要な実務的要素についても合意が必要だ。たとえば(1)給付は通常の課税標準に含めるのか、高所得層から給付を回収するために特別な税法上の扱いを適用するのか、それとも非課税とするのか、(2)給付対象に外国人は含めるのか、(3)世帯構成に応じて給付額を変えるのか、(4)既存の給付の受給者は対象に含めるのか(給付の増額)、あるいは一律給付の対象から除外するのか、(5)一律給付制度の(少なくとも「危機モード」版での)終了期日を明記した信頼できる出口戦略を採用・公表するのか、である。このような意思決定は必要ではあるが、「全員にお金を渡す」という本来シンプルな政策の複雑性を高めることになる。

基本的な実施体制(何らかの個人識別番号制度、金融サービスの一定水準の包摂性、携帯電話の普及)が整っている場合、一律給付型プログラムを検討する際の主要な判断基準は既存の代替的支援策の有効性であり、これは(1)現在、貧困層を給付対象として網羅しているか(網羅性)、(2)現在の給付が十分か(十分性)、という観点から検討する(図2参照)¹²。

■ 網羅性が高く、十分性も高い(ヨーロッパ、東アジア・太平洋、南米諸国など)

このような環境では、既存プログラムに申請しない人の割合が高い、非公式経済の割合が高く深刻な所得減に直面している世帯に給付が届かない、制度に新たな受給者を受け入れるための行政負担が重く時間がかかるといった問題がないかぎり、一律給付型プログラムは必要性が明白でない。たとえばフランスは最低所得保障制度の年間コストの約3分の1をかけて、企業と従業員の認知度が高い部分的な失業給付の対象を広げる方法を選択した。イギリスは新型コロナウイルスに感染した人や政府の助言に基づいて自主隔離している人を対象に、児童扶養控除制度の求職センターに通う条件を一時的に緩和した。

■ 網羅性が低く、十分性も低い(南アジア諸国など)

実現可能であるなら、一律給付型プログラムは即時に幅広い世帯に支援を提供するのに効果的だろう。ただし財源に限られていることから、一部サービス(モバイルマネー取引など)の手数料免除、モノやサービスの現物給付(特に医療サービスや食料品)、一部の層(子供のいる世帯など)や特定地域に対象を絞った給付など、他の選択肢と比較する必要がある。たとえばインドネシアは人口の下位25%に対象を絞り、6か月にわたって食料の電子バウチャーの支給を33%増額している。

■ 網羅性が高く、十分性は低い(中東および北アフリカ諸国など)

一律給付型プログラムは即時に幅広い世帯に支援を届けるのに効果的で、価格補助金を通じた家計支援より累進性を持ちうる。セーフティネットが比較的大きく、銀行サービスの普及率が高い国では、一律給付は比較的容易に実行できる(たとえばサウジアラビアは国民口座プログラムを通じて、全世帯にデジタル給付で所得支援を提供している)。ただ現在の網羅性の高いセーフティネット(大規模な現物による再分配プログラムなど)を銀行口座情報と結びつけていない国では、現金かデジタル給付による金銭的支援としての一律給付は実施がより困難で、何らかの現物支援に変えるべきかもしれない。

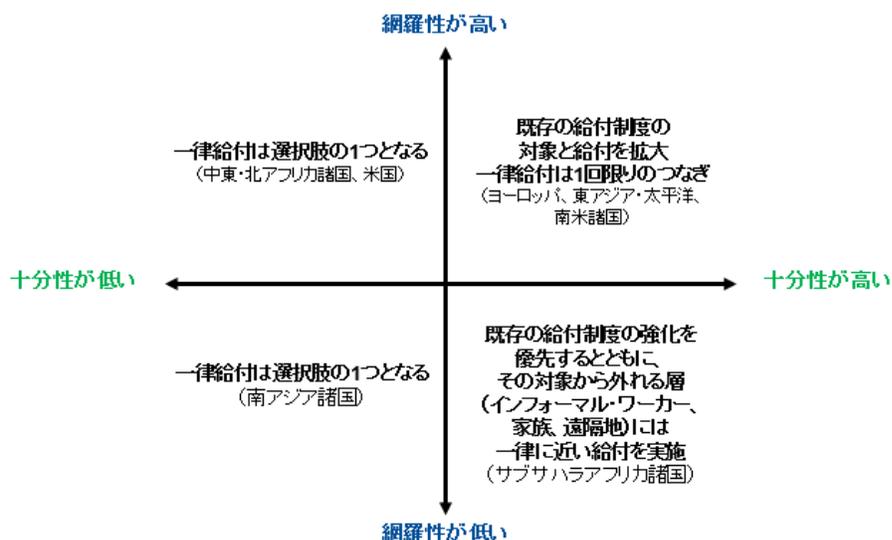
¹¹ ルワンダ政府は首都キガリで主に非公式な経済活動(露天商やバイクタクシー)で収入を得ている「ウイルスに影響を受けた」世帯に対し、食料を支給する計画だ。該当世帯は各地域で、「ムディ・グダス」と呼ばれる政府からの社会給付を分配する役割を担うコミュニティ組織のネットワークを通じて特定する。

¹² 当然ながら図1と同様に、この図の大まかな国家分類では国ごとに相当なバラツキは示すことはできない。

- 網羅性が低く、十分性が高い(サブサハラアフリカ諸国など)

既存の資源をより多くの世帯に再分配することは、所得分布の最下層への給付を大幅に削減することにつながるため、実現可能であれば一律給付によって既存プログラムを補完できるかもしれない。網羅性が低く、十分性も低いケースと同様に、代替策としてモノやサービス(特に医療、水、輸送サービスなど)の給付増加を検討すべきだ。

図 2 実現可能な場合、一律給付型の対策は社会的支出の選択肢となりうる



出典:IMF 職員

注:十分性と網羅性は既存の社会扶助給付制度の特性を指す。十分性は下位 20%の世帯の豊かさ(家計調査の総支出額)に対する給付額の割合、網羅性は下位 20%の人口に対する受給者の割合。

II. 一律所得支援の政治経済的側面

政治経済的に見ると、一時的な一律給付の導入が政治的に問題になる理由は主に 3 つある。(1)プログラムの実行と終了に関する信頼性、(2)一律給付に対する国民の許容度の変化、(3)財源確保の能力だ。このようなリスクが発生する可能性は、一律給付実施のタイミングによって変化する(図 3)。

- 危機

経済活動停止の痛みがあらゆる層に広がり、結果として連帯感が生まれていることから、対象が広範で、特別な措置と説明されている一律給付は社会で好意的に受け止められる可能性が高い。このような財政負担の大きい異例の政策は、政府の支援は企業や雇用者に偏っているという批判を回避するのにも役立つ。一律給付の目的を説明し、理解してもらうのは容易であり、それは危機における政府の行動力、国民を守る能力への信頼性を高める。こうした利点からは、政府にとって 2 つの重要な政治リスクが生じる。第 1 に、迅速に世帯へ給付を届けなければ、政府への信頼は急激に低下する。第 2 に、政府は比較的負担の大きいプログラムを賄う財源を確保する必要がある。それは破綻の瀬戸際にある企業への支援、あるいは電気、水道、輸送、食料のサプライチェーンなど活動を継続しなければならない主要部門への支援など、競合するニーズに優先して限られた財源を支出することを意味する。

- 移行期

危機が徐々に収束すると、一律の所得支援へのニーズは弱まる一方、希少な資源を他の優先課題にも振り向けることを求める圧力は強まっていく。政府の救済策は企業と家計への支援のバランスを慎重にとりながら、さまざまな産業部

門や家計のニーズの変化に合わせて優先順位を柔軟に変えることを目指すべきだ。政策当局者は危機後に制度の縮小が難しくならないように一律給付が特例的措置であること、そして政治的コミットメントは時間とともに変化することを明確にすべきである。新規雇用の増加や就業再開に伴い、恵まれた状況にある世帯が一律給付を受け取ることへの懸念が強まった場合、一律給付の財源を確保する方法によってその累進性を確保しなければならない。これは一律給付を課税対象とし、累進所得税や財産税によって累進性を持たせることで容易に達成できる。この方法によって高所得層から給付を回収できる。課税と給付の累進性を全体的にさらに高めるために、所得分布の最上位層への所得税率を引き上げ、最も裕福な世帯を実質的に給付対象から外すことも可能だ。

■ ニューノーマル(新常态)

合理的な財政負担の範囲内で、最も弱い立場にある人々に十分な支援を届けるのは難しいことから、一律給付のインフラ(受給者に関する情報とデータの収集、給付を届ける仕組みなど)を土台にセーフティネットを強化していくのは中期的課題となる。中期的には所得に応じた給付制度を構築したり、財政的余地を高めたりすることもできるだろう。しかし新興市場国や途上国が危機下の一律給付からより強靱な社会的保護へ着実に移行するためには、全住民を対象とする登録制度、統合的な社会経済的および税務上のデータベース、電子給付システム、金融包摂性の拡大への相応な投資が必要だ¹³。

図3 危機の進行と一律給付に伴う政治的リスク



出典:IMF 職員

¹³ 本特集の関連見解書「新興市場国と発展途上国の世帯に手を差し伸べる 個人識別番号、社会経済データ、デジタル給付」を参照。