

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「ラテンアメリカ・カリブ諸国における再生不可能な天然資源（NRNR）のガバナンスと財政政策」

桑山幹夫¹

- I. はじめに
- II. 再生不可能な天然資源（NRNR）と財政政策との関連性
 - A. 1990 年以降の租税収入対 GDP 比の推移
 - B. OECD との財政源比較
 - C. 租税項目別構成
- III. 財政収入源としての NRNR の重要性
 - A. 長期的展望
 - B. コロナ禍における動向
 - 1. 炭化水素
 - 2. 鉱物・金属
- IV. おわりに、ECLAC からの提言

I. はじめに

インフレ沈静化の兆しが見えず早期の利下げには慎重な先進国が多く、世界経済不況の懸念が強まるなか、ラテンアメリカ・カリブ（LAC）地域を取り巻く国際経済環境の不確実性が高まっている。インフレの加速は LAC 諸国の中央銀行による金融引き締め政策の継続を余儀なくさせ、成長のダイナミズムを損ねかねない。物価の上昇は、特に弱い立場にある家計の購買力の低下を抑えるために、生活必需品や燃料に対する補助金や税の軽減を認めるなど、財政に影響を与えるような措置を継続するよう国に圧力をかける。LAC 経済に甚大な影響を与える一次産品（特にエネルギーや食料）価格の変動も大きく、国際商品から発生する政府歳入への依存度が比較的高い国においては財政がさらに逼迫し、LAC 経済の持続的な開発目標（SDGs）達成の不安定要因となってくる。

国際経済の不確実性が高まるなか、財政収入源としての「再生不可能な天然資源」（Non-Renewable Natural Resources: NRNR）の重要性が LAC 諸国で再び注視されるようになった。生産・輸出事業から生じる財政収入総額の対国内総生産（GDP）比および対政府歳入（public revenues）が高い LAC 諸国にとって、持続可能な開発のために NRNR をどのように管理・活用（ガバナンス）していかなければならないのかが緊急な対策を必要とする政策課題となっている。2020 年から始まった新型コロナウイルス（COVID-19）感染大流行

¹ ラテンアメリカ協会理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所上級研究員。神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。正確を期したが、誤りがあれば筆者の責に帰す。

の影響で経済活動が大幅に規制されたため、多くの LAC 諸国において政府歳入が減少する一方で、コロナ禍で顕著化した経済・社会格差の是正に向けた公共支出への要求が高まっている。逼迫する財政状況を背景に、採掘活動から生じる経済レント（利権）の公正で公平な分配が問われるようになった。加えて、ロシアによるウクライナ侵攻の結果、エネルギーや食料価格の高騰に苦しむ LAC 諸国の国民に対する安定的な支援財源の確保手段として、こうした議論の必要性が高まっている。

近年に南米の数か国で左派政権が誕生した。その左傾化の波を背景に、LAC 地域では経済社会開発のための財源として NRNR 関連部門からの財政収入を長期的に有効利用すべきとする議論、とりわけ「新しい採掘主義（Neo-Extractivism）」²学派の流れを組む論争が活発化している（Chagnon et al. 2022）。同派の考え方は、民営化や財政・金融均衡に重点を置く新自由主義的な公共政策を否定するもので、21 世紀に入ってから国際商品価格の高騰を受けて NRNR 部門の採掘活動から生じる財源を経済救済と社会福祉に必要な支出拡大の手段として活用しようとする政策路線を指す表現として、特に LAC 地域を対象に使われてきた。2022 年 3 月に就任したチリのガブリエル・ボリッチ大統領³や 8 月に就任したコロンビアのグスタボ・ペトロ大統領⁴が進める、NRNR 部門をも対象とする税制改革も同学派の流れを組む政策路線の一例と考えられる。

「新しい採掘主義」議論が深まるなか、NRNR が LAC 諸国の財源としてどのような役割

² Extractivism（採掘主義）は、特にラテンアメリカの学界や社会運動で使われるようになった用語で、国家の天然資源を大量に採掘して加工せずに限られた国内付加価値のまま世界に輸出する経済活動を指す（Acosta 2013、新木 2014、松下 2015）。

³ チリのボリッチ新政権は 2022 年 7 月に税制改革の法案を提出している。同法案には、① 生産性が 2% 以上向上した投資に限って、法人税を 27% から 25% に引き下げる、② 個人所得税の限界税率を 40% から 43% に引き上げる増税、③ 22% のキャピタルゲイン税の導入、④ 脱税防止策、⑤ 500 万ドル以上の保有資産に対する資産税の 1% から 1.8% への増税、⑥ 生産量 5 万トン以上の企業に適用されるロイヤルティ（鉱業特別税）の増税（売上高に対する従価税および銅価格に応じて変動する操業収益に対する増税を組み合わせるハイブリッド型）が含まれる。2022 年 10 月には鉱業ロイヤルティ法案の修正案が発表された。政府は、大規模な鉱山業者に対し高いロイヤルティを課す法案の一部を削除した。税率を銅の価格に連動させた条項も削除された。改正法案では、代わりに年間 5 万トン以上の銅を採掘する大規模な銅鉱山業者へののみ 1% の従価税を実施するとしている。また、銅の価格に応じて課税額を調整するのではなく、鉱山業者の営業マージンに応じて 8% から 26% の割合で追加使用料を変動させることになる（Enache 2022、IAD 2022a, 2022c, Reuters 2022）。

⁴ コロンビアのペトロ大統領は、2022 年 8 月に就任した翌日、貧困対策プログラムのために次年度約 25 兆ペソ（約 58 億円）の財源確保を目指す税制改革案を発表した。同改革案には、月収 1,000 万ペソ以上の納税者に対する増税、石油や石炭の価格が一定水準まで上昇した場合の輸出に対する新たな課税が含まれていた。2022 年 11 月 3 日に上院で、4 日に下院で承認された同法案は、最終的には年間 25 兆ペソの追加税収を生み出すとしたペトロ左派政権の当初の法案よりも限定的なものとなった。石炭会社も価格が一定の基準を超えると、追加徴収が課されることになる。また、石油・鉱業会社はロイヤルティを所得税から控除することができなくなる。石炭には最大 10%、原油には価格が一定額を超えると最大 15% の関税がかかるほか、使い捨てプラスチック、砂糖飲料、超加工食品が高課税の対象となる。国際価格が 1 バレルあたり 67.3 ドルから 75 ドルの間であれば、石油会社に 5% の追加課税が課せられることになっている。価格が 1 バレルあたり 75 ドルから 82.2 ドルになると 10%、それ以上高くなると 15% が追加される（Vargas 2022、IAD 2022b, 2022d）。

を果たしてきたのかに関する数量化された情報が限られている。LAC にとって化石燃料や鉱物資源は伝統的な産業であり、持続可能な開発に必要な財源を確保していくためにも NRNR 部門からの安定した財政収入の確保が重要だとの認識が高まっているが、その財政規模や租税総額に占める割合を先進国・新興国地域と比較する分析は少なく、イデオロギー論が先走りしている感がある。

本レポートは、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）が、経済協力開発機構（OECD）、スペイン国際開発協力庁（AECID）、米州開発銀行（IDB）、世界銀行、国際通貨基金（IMF）の支援の下に毎年主催する「財政政策に関する地域セミナー（Regional Seminar on Fiscal Policy）」に向けて発表する年次報告書（「LAC 諸国の財政政策とその展望」：Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean）に加えて、ECLAC の資料に基づいて OECD が集計する LAC 諸国の財政データベースを中心に、LAC 地域における NRNR と政府歳入との関連性について OECD 加盟国と比較しながら論考する。このセミナーは長い歴史を持っており、2022 年 6 月に ECLAC 本部があるチリの首都サンチャゴ市で開催された会合は第 34 回目となる。

II. 再生不可能な天然資源（NRNR）と財政政策との関連性

特定の一次産品の生産・輸出に特化する国では、当該国の天然資源のガバナンス能力によっては社会公正・平等が制約されることがある。LAC 地域では一次産品関連産業からの財政歳入が公的財源に占める割合が高い国が多いため、NRNR 部門からの財政収入が不安定になれば成長のボラティリティ（不安定）要因になりかねない（桑山 2019）。国際価格が高騰すると、天然資源絡みの法人税や「ロイヤルティ」（正式名称：鉱業特別税）および生産物分与金（production levies）を課すことにより LAC 諸国の財政が豊かになり、政府歳入が改善することがよくある。一次産品ブームで国家歳入が潤ったことで、好景気期に得られた追加財源を活用して景気後退期に経済の活性化を図る反循環的（counter-cyclical）政策や社会開発プログラムが助成された国もこれまで幾つかあった（Gómez et al.2015）。

本レポートの第 III 章で詳しく考察するように、リーマンショック危機を除いて一次産品価格が好調だった 2000～2012 年において、NRNR 部門が LAC 諸国の財源として非常に重要な役割を果たしたことは、同部門から発生する財政収入額を GDP や政府歳入総額と比較すれば明白である（ECLAC 2015、OECD 2014）。しかし、一次産品（特に、炭化水素物と鉱物・金属）価格の下落を受けて、2012 年以降では財源としての NRNR 部門の重要性が相対的に低下する。人口増加や中間層の台頭でエネルギーや天然資源の国内需要が増加するなか、所得税（個人および法人）が政府歳入に占める割合が低く、付加価値税（VAT）や NRNR 関連の税収（例えば、法人所得税の支払い）やロイヤルティ、配当金などの税外収入に政府

予算が依存する国が多い LAC 地域では、天然資源のガバナンスが政府にとって大きな課題となっている（Viscidi and Fargo 2015）。

特に、多くの一次産品の価格が低迷すれば、財政政策の弾力性が弱められるだけでなく、社会開発プログラムの縮小を余儀なくされる場合が出てくる。また、NRNR 部門の投資プロジェクトは一般的に大規模かつ長期にわたる投資を必要とし、また地政学的リスクや価格変動リスク等さまざまなリスクを内包している。さらに、LAC では NRNR 部門向けの海外投資は、被投資国内で社会紛争の標的にさせたり環境問題を引き起こしたりする（ECLAC 2015、新木 2014、松本 2015）。従って、天然資源開発は社会公正と平等の向上を目指し、技術革新の導入、良質の雇用創出、より多様化した生産構造への前進、地方自治体レベルでの環境保全とに経営を結びつけるものでなければならない（桑山 2019）。

A. 1990 年以降の租税収入対 GDP 比の推移

LAC 地域における一般政府歳入⁵の対 GDP 比の推移を詳しくみると、マクロ経済が不安定だった 1980 年代を経て 1990 年代初頭からリーマンショックが起きる 2008 年まで順調に上昇した。対外債務危機が勃発した 1980 年代には、多くの国で財政不均衡が発生し、一部の LAC 諸国は大幅な財政出動を補填するため、債務や政府紙幣の発行に頼ったことで、地域全体で急激なインフレが起こった。物価の安定、貿易の自由化、財政規律に焦点を当てた 1990 年代に始まる経済改革は LAC 地域の多くの国で政府支出の削減に貢献し、税増措置の導入も相まって財政収支が大幅に改善された⁶。

リーマンショック勃発以前の 2003～2008 年の世界経済の急成長は、LAC 諸国が輸出する一次産品の需要拡大を支えるとともに、LAC 諸国の財政基盤の強化につながった。例えば、同期間に原油や鉄鉱石価格が約 3 倍、銅価格が 4 倍上昇した。一次産品価格の高騰を受けて、炭化水素（石油と天然ガスに代表される Hydrocarbons）および鉱物・金属（Minerals and Metals）の両部門からの財政収入（税収および税外収入）の LAC 地域全体の対 GDP 比が合わせて 2003 年から上昇し、リーマンショックが起きた 2008 年にピーク（7.3%）に達した。2009 年に一次産品価格が一時的に大きく落ち込むものの、2012 年まで多くの一次産品の価格が高止まりした（OECD 2014）。リーマンショック後は、NRNR 関連部門からの財政収入の対 GDP 比はわずかだが低下するものの、2012 年には NRNR からの財政収入総額は GDP 比で 6.4%の比較的高い水準に達した。

⁵ 一般政府は、中央政府（国）、地方政府（地方公共団体）、および社会保障基金を指す。

⁶ LAC 諸国は過去 20 余年間、税務行政の近代化のために大きな努力を重ねてきた。新しい IT システムの導入、徴税システムの効率化、小規模納税者向けの簡易制度の導入、推定所得に基づく資産税、労働所得や配当などの資本利得税の拡大、最低税の設定、金融取引への課税、最高限界税率で課税される実質所得水準の段階的な引き下げ、などが含まれる（OECD et al. 2022）。

2010年代はLAC諸国の公共支出が拡大傾向にあった時期と言える。2010年から2019年にかけて（LACからカリブを除いた）ラテンアメリカ地域（以下カタカナ表記の「ラテンアメリカ」は同義）では政府支出⁷の対GDP比が20.1%から21.2%に僅かに上昇したのに対し、政府総歳入が2010年代を通して地域平均でGDP比の18.2%に留まり、財政赤字となった。同期間に（LACからラテンアメリカを除いた）カリブ諸国の政府歳入額がGDP比で27.8%から25.6%に低下した反面、政府支出総額はGDP比の27.5%から28.7%に上昇したことから財政収支が赤字に転じた。LAC全体の政府歳入の動向はNRNRからの財政収入と連動しており、2011年から始まった金属・鉱物価格の下落傾向や2014年から2015年にかけての原油価格の急落の影響を受けた。2013年以降、ラテンアメリカ・カリブ地域の公共支出水準は比較的安定して推移してはいるが、その支出内訳は時間の経過とともに徐々に変化している。この構成の変化の背景にある主な要因は、債務利払い返済の増加である⁸（ECLAC 2020c）。

LAC地域はCOVID-19感染が爆発する以前の2019年においても経常赤字と財政赤字の「双子の赤字」の下での低成長（プラス0.1%）であった。政府歳入が増えず、高まる公共支出の出動を補うには財源が不十分で、この財政不均衡で総合収支や基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字幅が拡大し、公的債務が拡大した。とはいえ、各国の財政状況はそれぞれ異なり、財政緩和策が可能になるか否かは、各々の特殊性や財政源としてのNRNR部門の重要性と密接に関連していた（ECLAC 2020c）。2020年にはコロナ禍の影響でLAC経済がマイナス6.8%と大きく落ち込んだ。その結果、政府歳入が減少する一方で、政府歳出が、感染拡大防止対策としての公共衛生措置および経済活動規制から生じる社会経済損失を補填すべく緊急補助金や現金給付金、大規模な民間企業向けの支援措置が広範囲で導入されたため急拡大した。

2021年には国内外需要や世界貿易の回復に後押しされ、国内民間消費と投資を軸とする総需要拡大に牽引されてLAC経済は6.7%の成長を遂げた（ECLAC 2022e、2022f）。LAC地域全体でみると、2021年の政府支出は緊急補助金と現金給付が実施された2020年の支出の規模と比べて減少したものの、政府支出の対GDP比（26.3%）はCOVID-19危機以前

⁷ ここで言及するラテンアメリカ・カリブ諸国の政府歳入・支出の対GDP比は、一般政府ではなく中央政府に関する数値である。

⁸ 2010年代には公的債務が増加したと同時に、（LACからカリブを除いた）ラテンアメリカ地域の債務利子返済額が2010年のGDP比1.7%から2019年の2.6%に着実に増加した。一方で、（LACからラテンアメリカを除いた）カリブ地域では過去10年間、利払い額は減少傾向にあり、2010年のGDP比3.6%から2019年の2.7%へと0.9ポイント減少した。その結果、2019年のラテンアメリカ地域の利払い額は2010年比で50%増加したが、カリブ地域では2018年に2010年比で24%減少した。よって、カリブ地域は、増加基調にある財源を公共投資や社会支出などの他の分野の公共支出に向けることができた（ECLAC 2020c）。

の水準（2019 年の 24.2%）を上回った。だが、2021 年には一次産品価格の上昇、経済活動と輸出の回復に伴い、政府歳入も大幅に増加した。化石燃料や鉱物・金属の価格が高騰し、財政収入が大きく伸びた国が幾つかあった。経済回復に伴う政府歳入の増加と前年に導入された緊急措置が期限切れとなり、政府支出も削減されたことから、財政赤字が縮小する国が増えた（ECLAC 2022e、OECD et al. 2022）。

2021 年に内需と輸入が回復したことで、LAC 域内で主要税目である付加価値税（VAT）と所得税（個人所得税および法人税）からの増収があった⁹。特に、燃料消費の拡大と原油価格の上昇が VAT の増収に大きく貢献した。加えて、2020 年に実施された税制上の優遇措置の段階的廃止により、2020 年分の歳入が 2021 年に徴収された時差効果があったことも特記に値する¹⁰。NRNR 関連部門からの所得税の増収に加えて、その他の財政収入（ロイヤルティなどの税外収入、配当金、資本利得、海外援助金）が南米のブラジル、チリ、エクアドルで増加した。このような要因が重なって、ラテンアメリカ地域で政府歳入の GDP 比が 2020 年の 17.8%から 2021 年の 19.2%に伸びて、過去 30 年間で最高比率となった。カリブ地域の政府歳入も GDP 比で大きく伸びた（2020 年の 24.3%から 2021 年の 26.7%）（ECLAC 2022e、2022f）。

2022 年にはロシアによるウクライナ侵攻、世界インフレ、先進国の金融政策正常化による金利引き上げ、一次産品価格（特に石油と食料）の高騰、新興国への資本の逆流、為替レートの変動や債務の金融コスト高などの要因から、LAC 地域では成長が鈍化しマクロ経済の運営が難しくなり、2022 年の LAC 経済の成長率は 3.7%（暫定値）まで減速した。一次産品価格はウクライナ戦争の煽りで同年上半期に高騰するが、その後下落に転じたことを考慮に入れば、2022 年の時点で NRNR からの財政収入が政府財政収入総額に占める比率が高まったかどうかは今のところは即断できない。

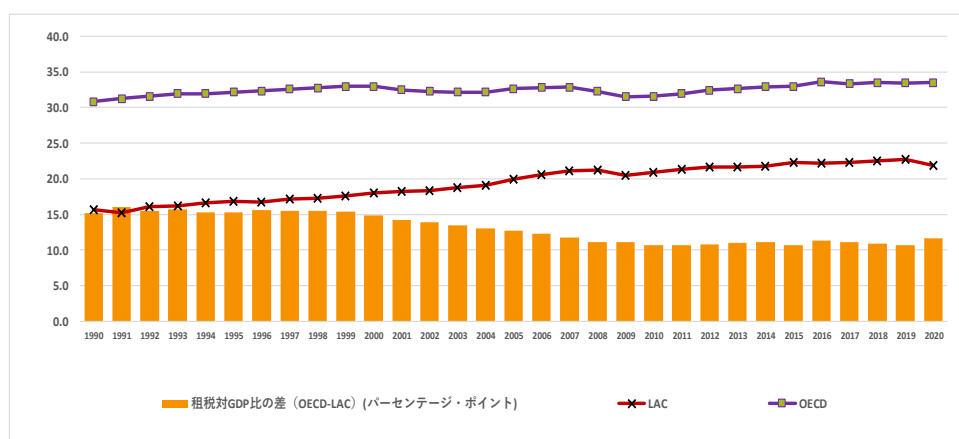
⁹ VAT 税収は、内需回復による後押しに加え、輸入回復からの影響を受けた。（LAC からカリブを除いた）ラテンアメリカ地域の場合、2021 年に輸入額が 32%増加した。輸入量が伸びたことと価格上昇の両者に起因する（ECLAC 2022e）。特に、輸入関連の VAT 収入の増加が VAT 収入全体の増加の半分以上を占めた。燃料消費の高まりと原油価格の上昇および輸入からの VAT 収入が重要な役割を果たした（ECLAC 2022e）。

¹⁰ チリとペルーの 2021 年の増収は、2020 会計年度の所得税申告が 2021 年に決済されたことと深い関係がある。例えばチリでは、2020 年 4 月、5 月、6 月の月次仮納付金の払い込みが延期されたことから、2021 年に GDP の 0.7%に相当する所得税の増収につながったと考えられる。ホンジュラスでは、2020 年 12 月の納付期限が 2021 年 1 月末に延期されたことが同年の所得税収入を押し上げた。一方で、エクアドルではパンデミック対応策の一環として 2020 年度分の税金を会計年度中に前払いしたため、税収は縮小した。メキシコでは、2020 年に税務局が採用した措置により僅だが増収となり、同年の GDP の 2.2%に相当する追加収入が発生した（ECLAC 2022e）。

B. OECD との財政源比較

ECLAC 集計のデータに基づく OECD による推算によれば、LAC 地域（26 か国¹¹）の租税対 GDP 比（対象 26 か国の単純平均）は 1990 年の 15.6%から 2020 年の 21.9%に上昇したが、上記のように、これは主に付加価値税（VAT）および所得・利益税（OECD 税項目コード 1110）の増収に起因するところが大きい。LAC と OECD（38 か国¹²）の租税対 GDP 比平均（加重平均）の推移を過去 30 年間でみると、両者間の格差は縮小傾向にあるものの、COVID-19 大流行が財政に与えた影響が LAC 地域の方がより大きかったため、LAC と OECD との格差が 2019 年から 2020 年に拡大した¹³（図－1 参照）。

図－1： 租税総額対 GDP 比率の推移、LAC・OECD の比較 1990～2020 年
（単位パーセント）



注：LAC 平均は、OECD et al.(2022)の対象となる LAC26 か国の単純平均を示す。データが入手不可能なベネズエラは含まれていない。OECD 平均は OECD 加盟国 38 か国の加重平均を示す。

OECD 加盟国であるチリ、コロンビア、コスタリカ、メキシコも OECD 平均に含まれる。

出所：OECD et al.(2022)、「ラテンアメリカの歳入統計」『OECD Tax Statistics』（データベース）をもとに筆者作成。

¹¹ 分析の対象となる LAC26 か国は次の通り。アンティグア・バーブーダ、アルゼンチン、バハマ、バルバドス、ベリーズ、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、キューバ、ドミニカ共和国、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ガイアナ、ホンジュラス、ジャマイカ、メキシコ、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ペルー、セントルシア、トリニダード・トバゴ、ウルグアイ。

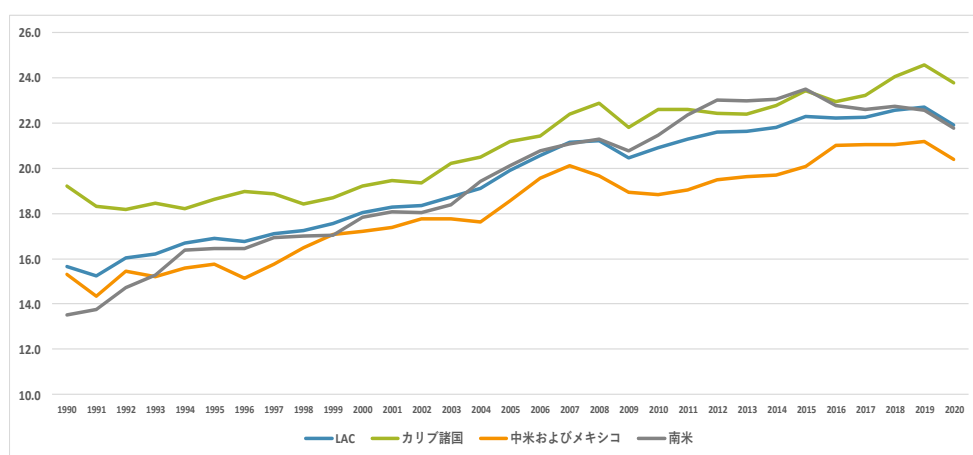
¹² 分析対象の OECD38 か国は次の通り。オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、コロンビア、コスタリカ、チェコ共和国、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、米国。

¹³ 低成長が続き GDP 額が頭打ちになっていることから、LAC 地域の租税総額対 GDP 比は 1990 年以降から上昇基調にある（図－1）。1990 年から 2019 年に同比率が 7 ポイント超上昇したが（15.6%から 22.7%）、コロナ禍の影響で 2020 年には 0.8 ポイント低下した。OECD 諸国の租税対 GDP 比平均が 1990 年以降は比較的に安定して推移している。LAC とは対照的に、コロナ禍下にあったにも関わらず、OECD の対 GDP 比は 2020 年に 33.5%に達した。LAC と OECD 平均の租税対 GDP 比格差は、時間の経過と共に縮小傾向にあり、2019 年には 10.7 ポイントと最も低い水準まで縮まった。だが、COVID-19 が LAC 地域の税収により大きな影響を与えているため、2020 年には LAC と OECD の租税対 GDP 比の差が 11.6 ポイントに拡大した（OECD et al. 2022）。

COVID-19 の影響で経済活動が厳しく制限されたことで、LAC 地域の租税総額対 GDP 比平均は 2019 年から 2020 年に 0.8 ポイント減少した。前年比で 26 か国のうち 20 か国で税収減となった。コロナ禍により、地域の大半の国で名目 GDP の縮小幅よりも名目税収の下げ幅が大きくなり、LAC 域内で広範囲に租税対 GDP 比が低下する結果となった。一方で、OECD の租税対 GDP 比平均は前年比で 2020 年に 0.1 ポイント上昇し、OECD (38 か国) のなかで 20 か国で同比が上昇したことから、コロナ禍が財政に与えた影響に関して LAC と OECD とで対照的な動きがみられる。

LAC 域内での租税対 GDP 比の推移を 1990～2020 年の期間で見ると、南米地域で税収が大きく伸びており、GDP の 8.2%まで拡大している。南米地域の租税対 GDP 比は 2004 年から 2018 年まで LAC 平均を上回ったが、2015 年以降に低下傾向に転じ、2019 年からは LAC 平均を下回るようになった。カリブ地域の租税対 GDP 比平均は同期間に一貫して LAC 平均を上回っている。中米とメキシコ地域の同比率は徐々に上昇してはいるものの、LAC 平均を下回る状態が続いている (図-2)。

図-2: 租税対 GDP 比率の推移 LAC 全域および準地域別 1990～2020 年
(単位 パーセント)



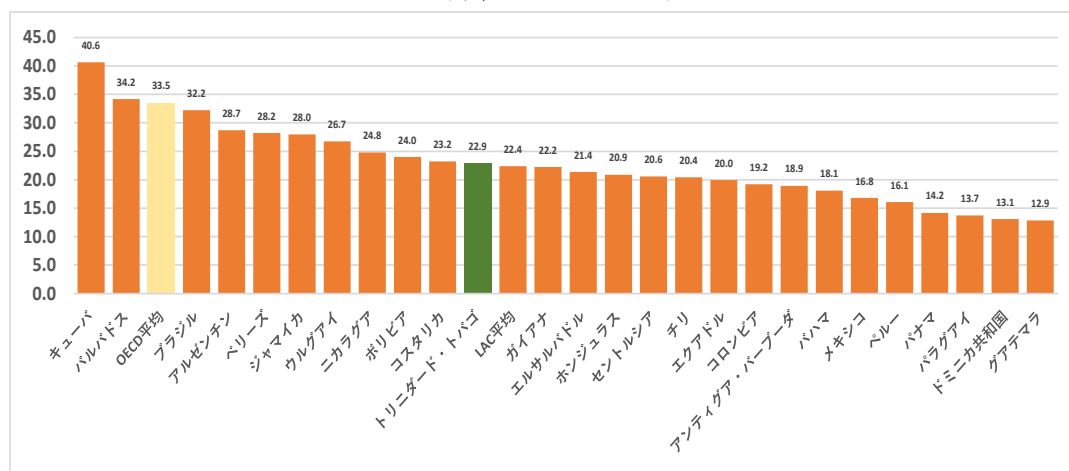
注: LAC 平均は、OECD et al.(2022)の対象となる LAC26 か国の単純平均を示す。データが入手不可能なベネズエラは含まれていない。カリブ諸国は 8 か国 (アンティグア・バーブーダ、パナマ、バルバドス、ベリーズ、ガイアナ、ジャマイカ、セントルシア、トリニダード・トバゴ)、中米・メキシコは 9 か国 (コスタリカ、キューバ、ドミニカ共和国、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ)、南米は 9 か国 (アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ) である。各国の準地域への分類は ECLAC の分類に準じ、各国の使用言語に基づいている。カリブ諸国は英語圏とガイアナ、そして中米・メキシコはドミニカ共和国とキューバを含むスペイン語圏を含む。

出所: OECD et al.(2022)、「ラテンアメリカの歳入統計」『OECD Tax Statistics』(データベース) をもとに筆者作成。

LAC 域内の租税対 GDP 比率 (2018～2020 年の 3 年平均) を国別で見ると、地域平均の 22.4%に対して、グアテマラの 12.9%からキューバの 40.6%まで、同比率に大きなばらつきがあることが分かる。同期間に LAC 地域で部類の高い比率を記録したのは、キューバ

(40.6%)、バルバドス (34.2%) とブラジル (32.2%)、低いのはグアテマラ (12.9%)、ドミニカ共和国 (13.1%)、パラグアイ (13.7%) であった (図-3)。したがって、キューバとバルバドスを除く 24 か国において同期間に OECD 平均 (33.5%) を下回る租税対 GDP 比率となっている。

図-3 : LAC 諸国の租税総額対 GDP 比 2018~2020 年平均
(単位 パーセント)



注 : LAC 平均にはベネズエラは含まれない。

出所 : OECD、Revenue Statistics - Latin American Countries : Comparative tables から筆者作成。

2020 年に感染爆発が始まった COVID-19 の影響を強く受けた国のなかには、観光業や天然資源に依存する国が多い。前年比で 2020 年に租税対 GDP 比率の低下が最も大きかったカリブ 3 か国の経済は、観光業 (キューバ¹⁴とベリーズ¹⁵)、あるいは炭化水素関連産業 (トリニダード・トバゴ¹⁶) に依存している。一方で、コロナ禍にあっても、同比率が上昇した国が 6 か国ある。このうち 3 か国 (アンティグア・バーブーダ、バルバドス、エルサルバドル) では名目税収の減少幅が名目 GDP の下げ幅を下回った結果によるものである。メキシコは名目 GDP が減少するなかで名目税収額が増加した結果、同比率が上昇した。

¹⁴ キューバでは 2019 年から 2020 年に税収総額の対 GDP 比率が 4.6 ポイント低下した。これは、主に物品およびサービスに対する付加価値税以外 (キューバには VAT が無い) の消費税 (2.9 ポイントの低下) および所得税の減収 (1.2 ポイント) によるものとされる。キューバ経済は観光に大きく依存しており、2020 年にキューバでは国際観光客が 2019 年比で 74.6%減少した。また、コロナウイルスの感染拡大を防ぐために、キューバでは世界で最も厳しいロックダウン措置が 6 か月間にわたって実施された。

¹⁵ LAC 地域でキューバとトリニダード・トバゴに次いで租税 GDP 比が低下したのがベリーズである。所得税および利益税、VAT やその他の消費税からの財収減の影響が大きい。

¹⁶ トリニダード・トバゴは LAC 地域全体で 2020 年に前年比で租税 GDP 比がキューバに次いで 2 番目の減少 (3.3 ポイント) を記録した。財政収入減の背景には、2019 年に税収全体の半分以上を占めた所得・利益税からの財政収入が 2020 年に GDP 比で 3.9 ポイント減少したことがある。2020 年の石油・ガス価格の大幅下落と世界市場における原油需要の低迷の影響を受けた。また、トリニダード・トバゴでは、予期されていなかった複数の石油化学工場の閉鎖により、2020 年にエネルギー生産からの税収が減少した。

OECD et al. (2022) によると、租税対 GDP 比率は一人当たり GDP のほかに、様々な経済的・構造的要因の影響を受ける。LAC と OECD の租税対 GDP 比の差は、所得水準が高い国ほど租税対 GDP 比が高くなる傾向と合致している。一般に、OECD 加盟国は LAC 諸国よりも平均所得が高く、GDP に占める税収の割合が高い。アルゼンチン、バルバドス、ブラジル、ウルグアイは一部の OECD 加盟国とほぼ等しい水準の税対 GDP 比を示している。実証研究によれば、より優れた組織・制度、教育、技術水準、経済の多様化が進めば、徴税力も強化され、LAC とは対照的に、多くの OECD 諸国が「中所得国の罠」を回避することができた理由としている。

C. 租税項目別構成の推移

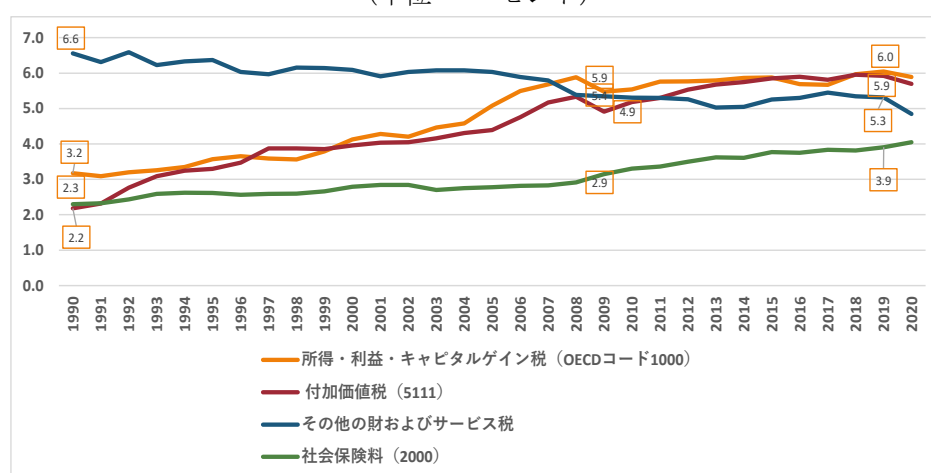
LAC 諸国の 1990 年以降の項目別税収構成をみると、5 つの段階に分けられる (OECD et al. 2022)。

- ① 1990～2002 年では、所得・利益税 (Tax on income and profits: OECD 税項目コード 1110) よりも付加価値税 (VAT: 同 5111) が税収増に貢献した (GDP 比で 1.0% から 1.9% に上昇)。同期間に 5 か国 (バルバドス、ベリーズ、エルサルバドル、ジャマイカ、パラグアイ) で VAT 制度が導入された。他の数か国も VAT 税率の引き上げを図り、課税ベースを拡大し、歳入改善に向けての改革を実施した。
- ② 2002～2008 年には、それまでとは逆に、所得税および利益税からの税収が VAT 税収の伸びを上回り、LAC 地域の租税対 GDP 比の上昇に寄与した (上昇幅はそれぞれ GDP 比 1.7% と 1.3%)。所得税が増加した背景には、2003 年以降の一次産品価格の高騰が NRNR 部門からの法人所得税 (Corporate income tax: CIT) 収入を押し上げたことが挙げられる。
- ③ 2008～2009 年のリーマンショック期に、VAT や所得税からの税収が大幅に減少した。金融危機後の景気回復期では逆に VAT 税収が急伸して 2016 年には GDP の 5.9% に達し、所得税収入に等しい水準にまで増加した。2015 年に一次産品価格が急落する。
- ④ 2016 年から COVID-19 危機が始まるまで一次産品価格が回復基調となり、その影響で所得税収入も回復した。2017～2018 年にかけて炭化水素と鉱業部門が好調で所得税が 0.3 ポイントと 2011 年以来最大の増加幅を記録した。
- ⑤ 2020 年には、COVID-19 大流行の影響で法人税および社会保険料 (Social Security Contributions: SSC) (OECD コード 2000) を除く主要税項目からの税収が減少した。

ECLAC および OECD のデータによると、1990 年代から 2020 年までの 30 年間で実施された改革のなかで、LAC 地域において税制強化の基軸となってきたのは所得税および

VAT 税からの増収である。1990 年代初頭以前に大半の国で VAT 制が導入され、VAT 税率の引き上げ、課税基盤の拡大、徴収力の改善を目指した改革が行われた。LAC 数か国では単一税率に基づく VAT 制への移行が行われた。LAC 地域全体でみると、所得・利益・キャピタルゲイン税（OECD コード 1000）および VAT 税（同 5111）からの税収が 1990 年から 2019 年の 30 年間に、それぞれ 2.9 ポイント、3.7 ポイント増加した。その後、2020 年にいずれも 0.2 ポイント減少した（図－4）。2020 年には VAT からの税収は GDP の 5.7%、所得税・利益・キャピタルゲイン税からの税収は GDP の 5.9%に相当する。

図－4：. LAC 地域の主要税項目別対 GDP 比 1990-2020 年
(単位 パーセント)



注：LAC 平均は LAC26 か国の単純平均。ベネズエラは含まれていない。
出所：OECD et al. (2022) OECD Tax Statistics データベースから筆者作成。

LAC 地域の税項目構成を OECD と比較すると、前者では個人所得税 (OECD コード 1100) や社会保険料 (同 2000) 関連の税収の比重が低い一方で、消費課税 (VAT を含む財・サービス消費税：同 5000) への依存度が高いのが特徴である。OECD では消費課税が税収総額の約 3 分の 1 (OECD の最新のデータによると 2019 年に 32.6%) に過ぎないのに対し、LAC では税収総額の約半分 (2020 年データで 48.4%) を占める。LAC 地域では VAT 収入が主な財政収入源であることから、税収総額の 27.5% (GDP 比で 5.7%) を占めるのに対し、OECD では VAT が税収総額の 20.3% (2019 年の GDP 比で 6.7%) を占めるに過ぎない。

特に、個人所得税の割合が低いのが LAC 地域の傾向と言える。2020 年に法人所得税と個人所得税が税収総額に占めた割合が LAC でそれぞれ 15.6%、9.8% (2020 年値) であったのに対し、OECD では 9.6%、23.5% (2019 年) で、後者の方が個人所得税のウェイトが高い。GDP 比でも、個人所得税は OECD (2019 年) で 8.0%であるのに対し、LAC 地域では 2.2% (2020 年) と極端に低い。

また、LAC 地域で税収総額に占める社会保険料のシェアは 18.4%（2020 年）であるのに対し、OECD の 25.9%（2019 年の数値）を大きく下回っている。OECD と比較して LAC では社会保険料収入の割合が低いのが特徴的だが、多くの LAC 諸国では社会保険関連のサービスが民間から提供されていることとも関連していると考えられる。「その他の税」に含まれる固定資産税（immovable property：OECD コード 4100）や給与税（payroll tax：同 3000）からの税収の割合が OECD 平均に比べて低いとされる（ECLAC 2022d）。

だが、項目別税収の構成が LAC26 か国の間で大きく異なることにも留意しておく必要がある。2020 年のデータによると、トリニダード・トバゴ、パナマ、ガイアナ、メキシコ、ペルー、エルサルバドルにおいて所得・利益・キャピタルゲイン税（OECD コード 1000）が税収総額に占める割合が高くなっている¹⁷（図－5）。財・サービス税（同 5000）が主な財収源となっている国のうち、ウルグアイの 26.3%からバハマの 41.8%やチリの 41.2%の高率に至るまで、LAC18 か国において VAT（同 5111）が租税総額に占める割合には開きがある。

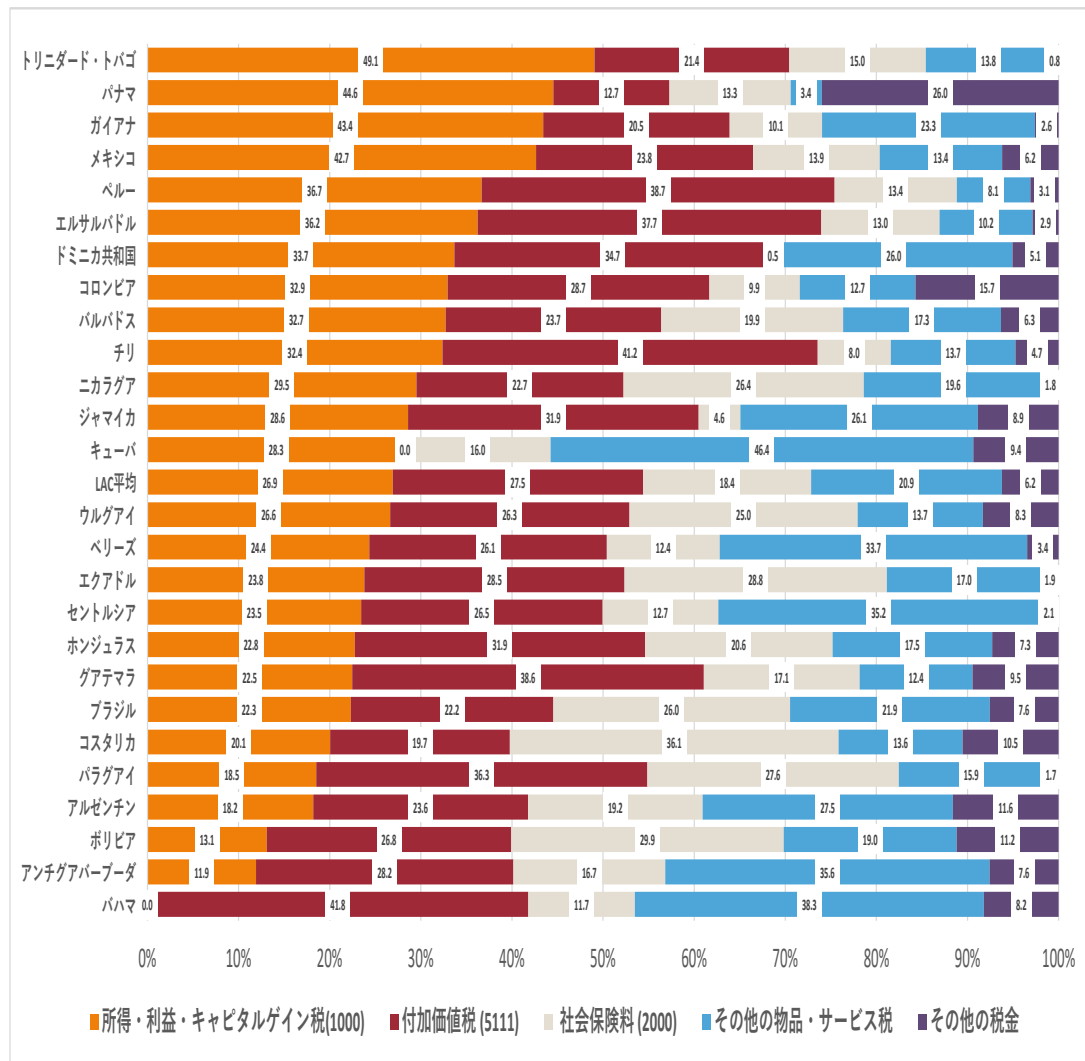
一方で、カリブ 4 か国を含む 5 か国（アンティグア・バーブーダ、セントルシア、ベリーズ、アルゼンチン、ガイアナ）では、VAT 以外の財・サービスからの税収の割合が高いのが特徴だ。アルゼンチンでは輸出税（OECD コード 5124）が VAT 以外の財・サービス税の 4 分の 1 弱を占めており、その額は GDP の 1.4%に相当する（LAC 平均は GDP の 0.1%未満）。社会保険料（同 2000）のウエイトに関しても、ドミニカ共和国の税収総額の 0.5%からパナマの 44.6%まで LAC 域内で大きなばらつきがみられる。公的または官民混合型の社会保険制度を導入している国（ブラジル、コスタリカ、パナマ、パラグアイ、ウルグアイなど）では、社会保険料が税収総額の 20%を超える。

近年、気候温暖化対策の財源として「環境関連税：environmental tax」の重要性が高まっている。2016 年に締結された「パリ協定」により、今世紀半ばまでに経済の脱炭素化を約束している LAC 諸国にとっても、環境関連税や市場価格に基づく政策手段は重要な財源となりつつある。LAC24 か国¹⁸の国別税項目額の構成によると、2020 年の環境関連税収（Environment-related Tax Revenue：ERTR）は地域平均で GDP 比 1.0%だが、OECD の GDP 比 2.0%（2020 年推定値）より低い水準で推移している。

¹⁷ 図－5 からは読み取れないが、所得税のなかで法人税（CIT）が税収総額に占める割合が比較的高いのは、ガイアナ（27%）、トリニダード・トバゴ（26%）、コロンビア（25%）、チリ（24%）、メキシコ（20%）、ニカラグア（24%）、ペルー（21%）、バルバドス（21%）、となっている。メキシコでは法人税よりも個人所得税（1100）の割合（21%）が高い。

¹⁸ OECD の分析対象となる LAC26 か国からキューバおよびコスタリカを除く 24 か国を対象とする。

図-5：LAC 諸国の項目別税制 2020 年
(租税総額に占める割合 単位 パーセント)



注) 所得税・利益税 (OECD コード 1000)、社会保険料 (2000)、付加価値税 (5111)、その他の物品・サービス税の合計に占める割合を示す。バハマは所得に課税していない。キューバには付加価値税制度はない。LAC 平均は、LAC26 か国の単純平均であり、データ入手の問題からベネズエラは含まれていない。エクアドルでは、所得・利益課税(income and profits)税からの 3 分の 1 超の税収が法人税収入 (1200) および個人所得税 (1100) のどちらにも配分できないため、上記の比率は推算されていない。
出所： OECD et al. (2022) に基づき筆者作成。

2020 年には、エネルギー関連税 (特にディーゼル車とガソリン税) からの税収が LAC 地域 GDP の 0.7%に相当し、ERTR 総額の 65.6%を占めた。自動車・運輸サービスからの税収は GDP の 0.3%で、ERTR の残り (32.5%) の大半を占めている。OECD の ERTR 項目構成においては、特にエネルギーと運輸関連からの税収のウエイトが高く、2020 年のエネルギー関連と運輸関連の税収の OECD 平均は、それぞれ GDP の 1.4%と 0.5%に達した (OECD et al. 2022)。

ERTR 関連の税収項目構成について、LAC 域内でもバラツキがあることが分かってきた。中米・メキシコ地域および南米地域では 2020 年の ERTR に占めるエネルギー関連税収の割合が高い反面、カリブ諸国では自動車・運輸サービス税収が最も大きい。交通関連税が中米・メキシコ地域と南米地域では GDP の 0.2%と 0.3%であったのに対し、カリブ諸国では GDP の 0.5%に達している。カリブ諸国の多くでは、交通関連税は主に旅行税や出国税から得られており、観光に依存している国にとって重要な収入源となっている (OECD et al. 2022, ECLAC 2022e)。

III. 財政収入源としての NRNR の重要性

A. 長期的展望

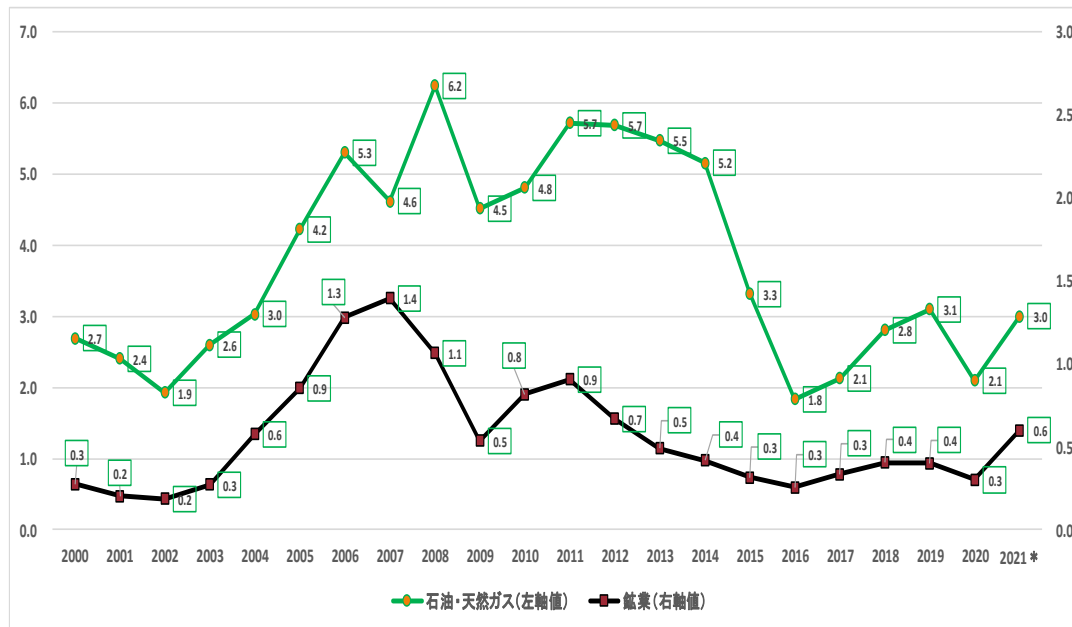
図－6A・6B から読み取れるように、LAC 諸国の政府歳入の動向が「再生不可能な天然資源 (NRNR)」関連部門からの財政収入の水準と連動している。2003 年から 2008 年半ばにかけて、中国を中心とする国際需要の高騰に牽引され、主要一次産品、特に炭化水素と鉱物・金属の価格が持続的に上昇した。その結果、LAC 諸国の輸出が大幅に拡大し、これらの商品を生産・輸出する国々のマクロ経済と財政状況が大きく改善された。炭化水素および鉱物・金属の両部門からの財収の対 LAC 地域 GDP 比は 2003 年から上昇してリーマンショックが起こった 2008 年に 7.3%のピークに達した。

一次産品価格が下落し始めた 2013～2014 年には、炭化水素関連事業からの財政収入が LAC 平均で GDP 比の 5.5%から 5.2%に減少した (図－6A)。ボリビア、エクアドル、メキシコ、ベネズエラでは価格の下落と生産量の低下が重なった。コロンビアとペルーでは、炭化水素資源の生産量が増加したものの、同部門関連の収入は GDP 比でみると減少した。リーマンショック期を除いて、高止まり傾向にあった化石燃料価格が 2014 年第 3 四半期から急落する¹⁹。それを受けて炭化水素資源の探査・生産からの財政収入の対 GDP 比が 2015 年の 3.3%から 2017 年に 2.0%まで落ち込んだ。

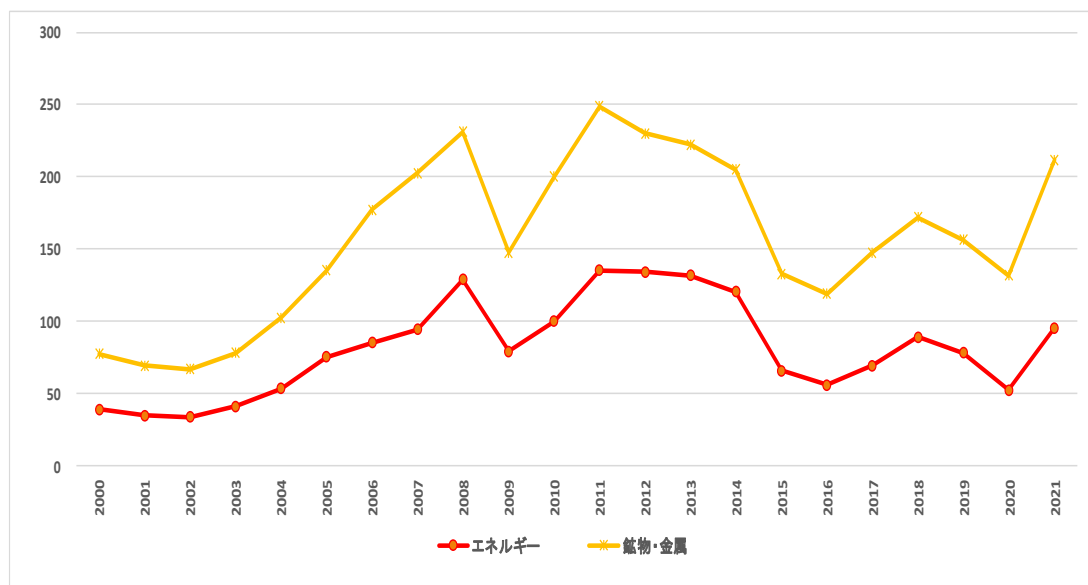
¹⁹ 例えば、日量 1 バレル当たりの原油 (ブレント) 価格は次のように大きく変動した。2005 年 5 月の 48.7 ドルから 2008 年 7 月の 133.9 ドルに上昇し、リーマンショックの影響で再び下落するが、2014 年 6 月に 111.9 ドルまで持ち直す。COVID-19 の影響もあって 2020 年 4 月には 23.3 ドルまで下落する。その後 2022 年 6 月に 120.1 ドルの高値をつけた (World Bank Commodity Price Data, Pink Sheet)。

図－6：LAC 諸国（特定国）における NRNR からの財政収入および一次産品価格の変遷
2000～2021 年（推定値）
（対 GDP 比 単位 パーセント）

A. NRNR からの一般政府財政収入 2000～2021 年（推定値）



B. 一次産品価格
（指数 100＝2010 年平均）

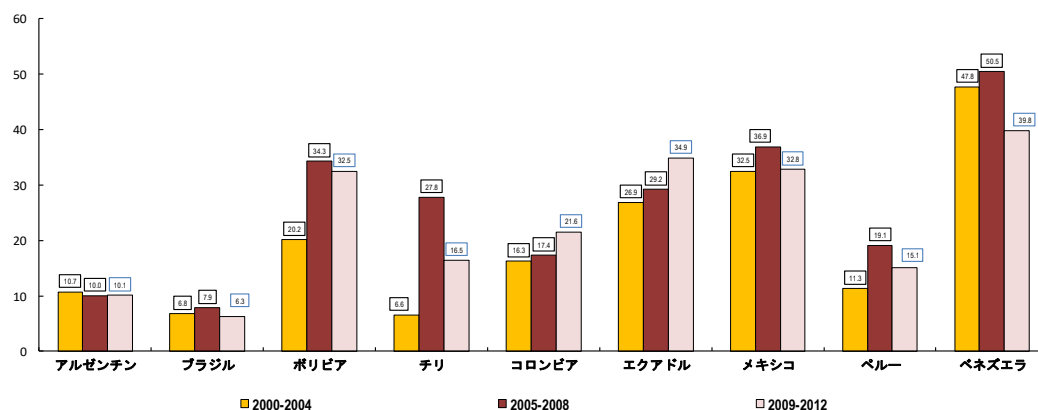


注：メキシコのデータは、連邦政府の石油収入であり、国営石油・ガス生産会社である Pemex の自社収益は含まれていない。エクアドルのデータは、非財務部門の原油輸出による石油収入によるもの。
出所：財政収入額は ECLAC のデータベース「Fiscal Revenues from Non-Renewable Natural Resources in Latin America and the Caribbean」のデータに基づいて筆者作成。国際商品価格は世界銀行の World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet) から筆者作成。

一方で、鉱業・金属部門からの財政収入は炭化水素からの財政収入の対 GDP 比を大きく下回るが、鉱物資源の国際価格と連動した形で推移している²⁰（図－6B）。同部門からの財政収入は2003年からリーマンショック勃発まで順調に伸びて、2007年にはGDP比で1.4%に達した。一時的に回復するものの、鉱業・金属部門からの財政収入は対 GDP 比が2011年の0.9%から2016年の0.3%まで低下した。2019年には僅かだがGDP比0.4%に増加した。

2000年代の好景気サイクル（リーマンショックにより一時期中断）の恩恵で金融危機後には一次産品価格が回復し、価格高基調は2012年半ばまで続いた。この間にLAC諸国は、採掘産業や農産物輸出産業からの財収基盤の強化を図った。2000～2012年のデータによると、NRNR部門からの財収が政府歳入に占める割合がエクアドル（34.9%）、ボリビア（32.5%）、ベネズエラ（39.8%）、メキシコ（32.8%）などでは30%を超える高い水準まで伸びている。コロンビア（21.6%）、ペルー（15.1%）、チリ（16.5%）、アルゼンチン（10.1%）、ブラジル（6.3%）でも比較的高い比率を示している（OECD 2014）（図－7）。NRNR部門からの財政収入が対 GDP 比からの観点だけでなく、対政府歳入総額比からしても非常に重要である国がLAC地域では少なくないことは特記に値する。

図－7：再生不可能な天然資源（NRNR）からの財政収入が政府歳入総額に占める割合
主要生産国別 2000～2012年
（単位 パーセント）



出所：OECD (2014), Figure S.6. P. 43 から抜粋。原データはECLAC。

ECLAC (2013、2015) が強調するように、2005年から2012年にかけてLAC諸国はNRNRのガバナンス能力の向上を目的とした改革を推進するが、その多くは炭化水素部門

²⁰ 世界銀行が集計するデータによると、鉱物・金属価格の指数（2010年＝100）は、2008年3月に126.3をつける。リーマンショックの影響で、2009年2月に50.6まで落ち込んだ。その後、2011年5月の124.3まで回復する。2020年5月には底をつくが（65.6）、2022年3月には141.3を記録する。

に焦点を当てたものであった。ベネズエラでの合弁事業による石油部門の国有化（2005 年から 2007 年）、ボリビアの炭化水素部門の国有化やフアヌニ錫鉱山の再興（2006 年）などがそれにあたる。エクアドルでは採掘されたすべての原油を国有資産とし、原油価格の上昇分を政府が 100%収用する、「生産分与（producción compartida）」契約から「サービス」供契約へと 2010 年に置き替えられた。アルゼンチンにおける YPF 社（Yacimientos Petroliferos Fiscales）株式の 51%収用（2012 年）、ボリビアのコルキリ鉱山の国有化（2012 年）等の動きがあった。

一方で、LAC の政府当局は生産量に応じたロイヤルティや特定税など、所得税とは別に国家割当収用の制度を強化してきた。ボリビア（2005 年）、エクアドル（2010 年）、コロンビア（2011 年）、ペルー（2011 年）など、ロイヤリティ制度を導入した国の多くがそうであるように、ロイヤルティは国家および地方政府への最低限の財源を保証するようになった。エクアドルでは、「炭化水素法：Ley de Hidrocarburos」の改正により、いわゆる「国家主権マージン：margen de soberanía」が設けられ、価格が下落する可能性がある場合にも、生産高の 25%を国に最低財源として保証するようになった²¹（ECLAC 2015）。

B. コロナ禍における動向

COVID-19 の影響で NRNR 関連部門からの財政収入が減少したことにより、LAC 諸国の財政収支が 2020 年に悪化した。コロナ禍の煽りで、これまでにない経済・社会危機に直面した LAC 諸国はパンデミックの経済・社会的影響を緩和するために、公衆衛生・保健制度、家計、企業に対する援助策として大規模な緊急財政措置を講じてきた。パンデミック対策として 2020 年だけでも LAC 諸国で合わせて 1,640 億米ドル（2019 年固定価格で推算）の大規模な財政出動が施された（ECLAC 2022b）²²。これらの緊急財政措置は主に政府の裁量的な公共支出に基づいており、経済後退からの政府歳入の減少と相まって公共収支の大きな負担となった。特に原油を輸出する LAC 諸国のなかには 2020 年に炭化水素部門からの財政収入が激減し、この減額が一般政府歳入の縮小総額の半分、あるいはそれ以上を占めた国も数か国あると報じられる。

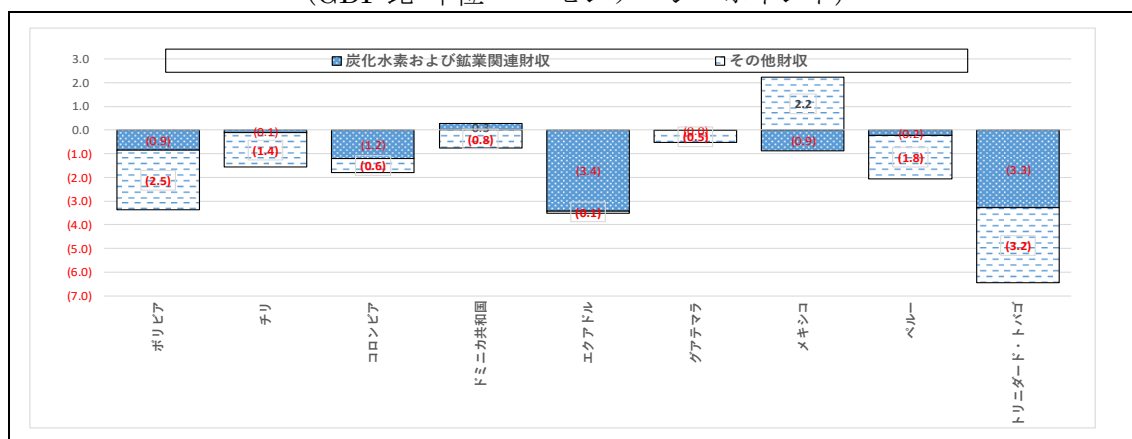
²¹ ECLAC が特記する徴収方法としては、生産高、油田の位置や深さ、採掘される資源のグレード、その他コスト構成に関する変数要因などを考慮し、検証可能な基準に基づいて、課税率が設定される事例もあった。例えばペルーでは、2011 年 9 月の鉱山使用料法改正により、売上高ベースではなく営業利益ベースに変わり、営業利益率に応じて 1%から 7.14%（上限実効税率 12%）の累進税率が適用されるようになった。多くの場合、NRNR 資源開発に携わる公共・民間企業には、従来の異なる税率（differentiated rates）による所得税に加えて、その他の特別徴収税（多くの場合、累進税率）が適用された。2005 年から 2012 年に新たな徴収方法が導入されたことにより、この傾向はさらに強まった（ECLAC 2015）。

²² ECLAC（2022b）は、こうした対応策に向けられる支援総額は 2021 年に 10%増加し、その後、毎年 10%ずつ減少すると予測している。その結果、2021 年から 2030 年までの 10 年間で 1.2 兆米ドル（2019 年固定価格）に達するとの推算もある。

COVID-19 危機により世界の石油市場が混乱するなか、国際価格の下落および生産量の減少の影響で、LAC 地域の炭化水素部門からの政府歳入が 2019 年の GDP 比平均の 3.1% から 2020 年に 2.1% に減少した。2020 年の炭化水素部門の財政収入は、米ドル換算で 59.7% 減の 331 億米ドルとなり、2002 年以来の低水準まで落ち込んだ。一方、GDP 比でみる鉱物・金属部門からの政府歳入額は、GDP 比平均で 2019 年の 0.4% から 2020 年の 0.3% に減少し（図－6A）、米ドル換算で 15.4% の大幅減となった。この減少は、大半の鉱物・金属資源の国際価格が低迷し、COVID-19 感染拡大を抑えるために導入された経済行動制限措置による生産量の減少が重なったことに起因する。

上記のように、2020 年に LAC 諸国の財政状況が悪化した主な要因として、大規模な緊急救済措置のための公共支出の出動に加えて、ボリビア、コロンビア、エクアドル、メキシコ、トリニダード・トバゴなどの炭化水素部門からの財政収入依存度が高い諸国での政府歳入の大幅減が挙げられる。エクアドル（GDP 比マイナス 3.4 ポイント）、コロンビア（同マイナス 1.2 ポイント）、トリニダード・トバゴ（同マイナス 3.3 ポイント）で、炭化水素部門からの財政収入減が財政収入総額の減少の半分以上を占めた（図－8）。NRNR 部門関連財収の大半を鉱業が占める国では、炭化水素部門と比較して COVID-19 が財政収入に与えた影響は限られていたと考えられている。世界の主要な鉱物生産国であるチリとペルーでは 2020 年下半期に鉱業部門で鉱山生産が急速に回復し、国際価格が好転したこともあって減少幅が限定的で、財政への影響も小さかった。

図-8： LAC（特定国）の一般政府歳入総額の前年比変動率 税構成項目別
2019～2020 年
(GDP 比 単位 パーセンテージ・ポイント)



注：メキシコのデータは連邦政府のものであり、国営石油・ガス生産会社 Pemex の自社収益はふくまれていない。エクアドルでは、非財務部門の輸出から得られる石油収入に対応する数値に基づく。ドミニカ共和国、グアテマラ、トリニダード・トバゴのデータは中央政府レベルでの数値。

出所：ECLAC のデータベース「Fiscal Revenues from Non-Renewable Natural Resources in Latin America and the Caribbean」をもとに筆者作成。

2021 年の動向については NRNR からの増収もあって、財政歳入は大幅に回復したと ECLAC (2022a) はみている。同年に原油価格が急上昇し、ブレント原油のスポット価格は前年年間平均比で 67% 上昇、2019 年平均よりも 10% 高となった。LAC 地域の炭化水素からの財政収入は商品価値に基づき算出される資産使用料 (property rents) が高まるにつれ 2021 年に大きく回復し、GDP 比で 2020 年の 2.1% から 3.0% に増加したとの試算もある (図-6A)。特に、エクアドルで石油インフラ関連の障害が徐々に緩和され、価格が 2019 年の水準を上回ったことから、回復の兆しが見られた。

加えて、2021 年には多くの鉱物・金属の価格が上昇した。特に、石炭 (前年比 127% 増)、銅 (51% 増)、鉄鉱石 (48% 増) の価格が大幅に上昇した。鉱業から得られるロイヤルティやその他の資産使用料の増加に加えて、法人所得税が急増したことが鉱業部門からの財政収入拡大に大きく貢献した。収益率の向上と 2020 年に採用された減税措置の撤廃の影響により、2020 年の納税義務の清算と当年度の前払い金²³が増加したこともあって、鉱業部門財収は GDP 比で 2020 年の 0.3% から 2021 年に 0.6% へと LAC 全体で倍増したとの推算もある (図-6B) (OECD et al. 2022)。

以下で、COVID-19 が LAC 地域の NRNR と財政に与えた影響について国別にみていきたい。

1. 炭化水素

コロナ禍で起きた世界エネルギー市場の混乱は、外的ショックを受けやすい LAC 地域で急速に広がり、2020 年に炭化水素部門での探査・生産からの財政収入が急減した。絶対額でみると、炭化水素関連の財政収入総額は LAC 全体で 2019 年の 818 億米ドルから 2020 年に 331 億米ドルに 60% 弱減少した。同部門関連の財収が減少した主要因には、価格や生産量に連動して「ロイヤルティ (鉱業特別税)」やその他の「生産物分与金支払い (production levies)」の縮小がある (図表-9)。2020 年の原油生産量は、ブラジルおよび同年から本格的な原油生産を開始したガイアナ、そしてメキシコで増加した。生産量の拡大に伴い、ブラジルとガイアナの輸出が増加し、他の LAC 生産国で起きた減少を補填したことで、ベネズエラを除く LAC 域内における原油輸出の増加 (プラス 2.0%) に繋がった。

炭化水素関連事業からの財政歳入の内訳を税収入と税外収入²⁴に分けると、LAC 全体そして国別でも、後者に依存する国が多いことが分かる。2019 年には、ボリビア、エク

²³ 例えば、チリの国営銅生産会社 CODELCO 社は、2021 年の配当金として GDP の 0.4% に相当する金額を中央政府に前払いした。ペルーでは、コンパニア・ミネラ・ブエナビエンチュラとセロ・ベルデの鉱山会社 2 社が、GDP の 0.4% に相当する未納税金を清算した (OECD et al. 2022)。

²⁴ NRNR からの財政収入は、税収入 (例えば、法人所得税) と税外収入および資本所得 (例えば、ロイヤルティ、配当金または利益) から構成される。

アドル、メキシコ、ペルーでは「ロイヤルティ」や「生産物分与費」といった税外収入が歳入総額の大半を占めた。ブラジルやコロンビアのように、ロイヤルティや生産物分与費を除く「その他の税外収入」が多い国もある。一方で、トリニダード・トバゴは、所得・利益・キャピタルゲイン税など、税収入の割合が高いのが特徴的だ（図表－9）。

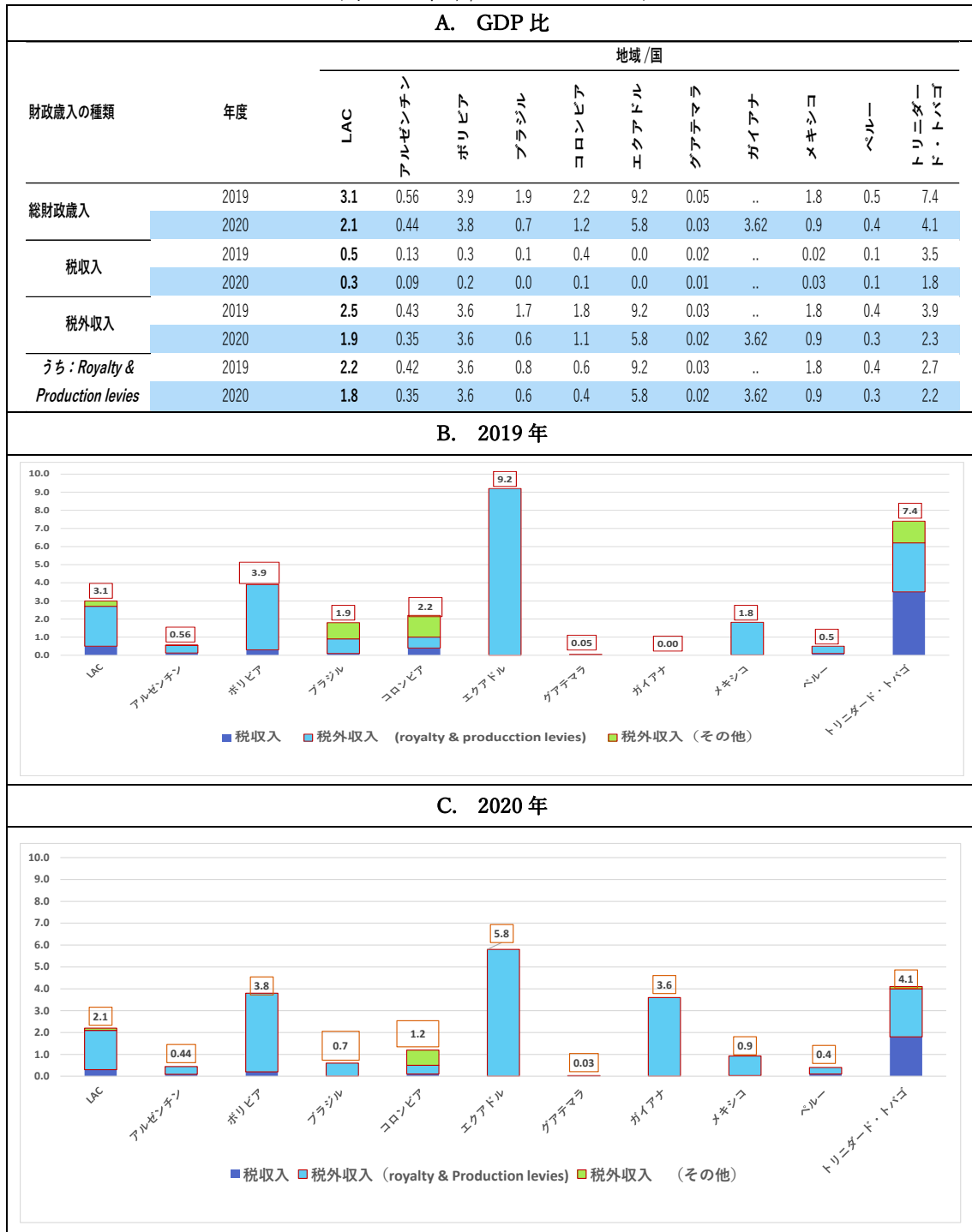
2. 鉱物・金属

COVID-19 の感染拡大防止に向けた経済活動規制により、2020 年に多くの鉱物や金属の国際価格が下落し、生産量が減少したことで LAC の鉱業収入が減少した。特にアルゼンチンとペルーで鉱物・金属の生産に大きな影響が出た。鉱山がしばしば閉鎖に追い込まれた。世界最大の銅生産国であるチリの 2020 年の生産量の減少は 1%未満に留まったが、ペルーでは 12.4%の減少となった。コロンビアでは石炭の生産量が 39%減少した。一方で、中国の高需要により、鉄鉱石の生産が主にブラジルで拡大した。貴金属については、価格が上昇したにもかかわらず、アルゼンチン、ドミニカ共和国、ペルーで生産量が減少した。中国工業生産の水準が維持されたため、2020 年後半になると鉱物・金属市場の景況は改善した。

鉱物の年平均価格の下落と生産量の縮小が相互に作用し、2020 年の LAC 地域の鉱業財政収入は 2019 年の GDP 比平均 0.4%から 0.3%に減少した（図表－10）。GDP 額が縮小し、通貨安で名目財政収入額が減少したことが大きい。LAC 全域でみると、2020 年の鉱業関連からの財政収入総額は米ドル建てで 15.4%減の 113 億米ドルとなった。財政収入総額のうち、税収が大幅に減少した（米ドル換算で 20.8%減）ことが最大の要因である。これは 2019 年の企業利益の低迷、2020 年に承認された税金還付、2020 年に採択された幾つかの減税措置の 2021 年への繰り越し決算がその背景にある。対照的に、税外収入については、チリで大幅な増収があり、LAC 地域全体でみると緩やかな減少（2.2%減）となった。COVID-19 大流行による生産停止の期間と生産調整の度合い、各国の鉱業商品構成、そして 2019 年に大規模な単発取引が存在したか否かで、税収成績は国家間で大きな開きがみられた。

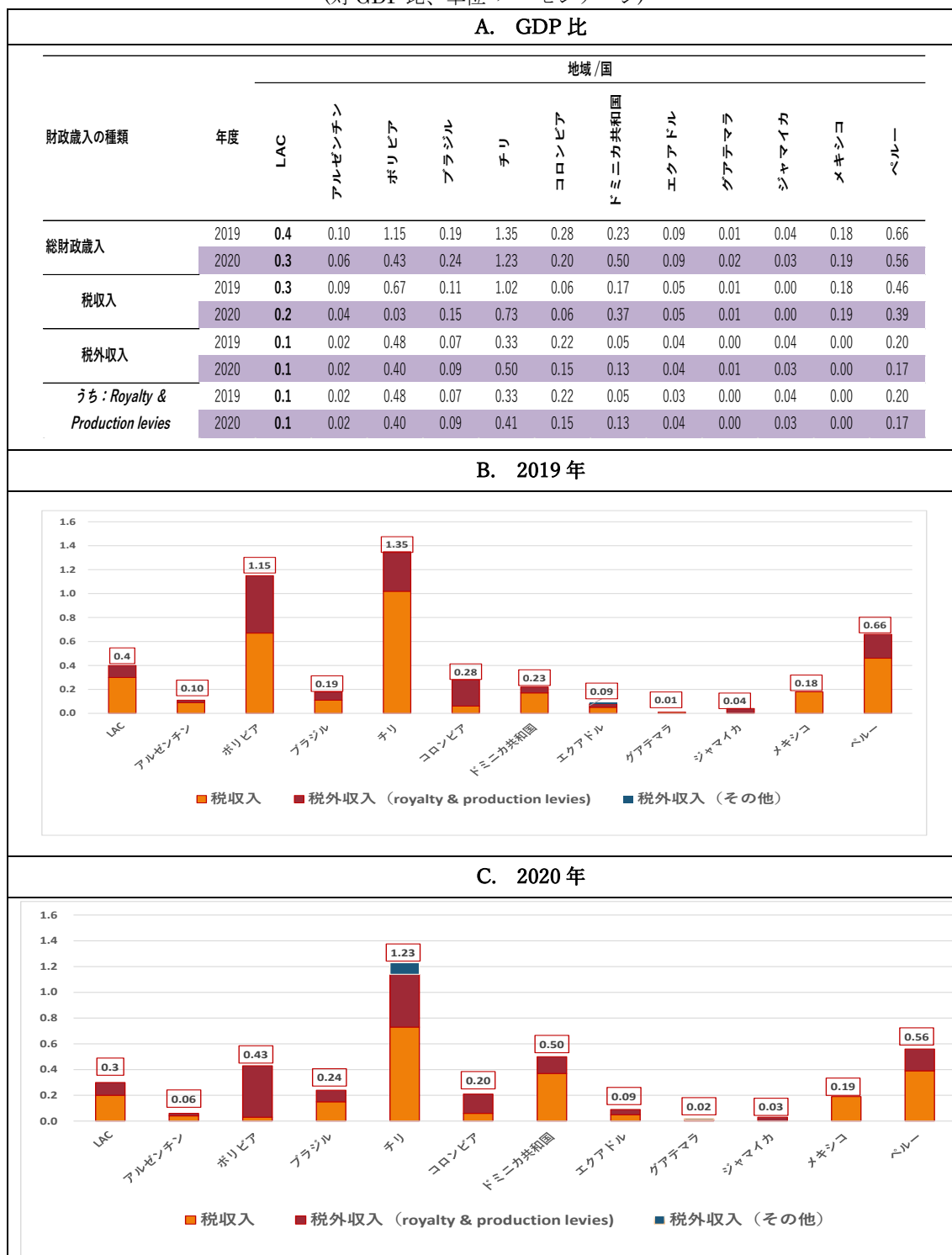
LAC 地域全体でみると、炭化水素部門における税収入対税外収入の比率に比べて、鉱物・金属関連の税収入が財政収入総額に占める割合が高くなっている。ロイヤルティや生産物分与費などの税外収入は地域全体で財政収入総額の 4 分の 1 を占めるに過ぎない。しかし、税収入と税外収入との割合は国によって大きく異なることも確かだ。ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、ペルーでは税外収入のシェアが高いのが特徴である。コロンビアは 2020 年財政総額の 75%をロイヤルティや生産物分与費などの税外収入に頼っている。税外収入が財政総額に占める割合はチリでは 33%、ペルーでは 30%となっている。

図表-9：LAC 諸国（10 か国）の炭化水素探査・生産部門からの一般政府財政歳入
 （収入項目別）2019～2020 年
 （対 GDP 比、単位 パーセンテージ）



注：メキシコのデータは連邦政府の石油収入であり、国営石油・ガス生産会社である Pemex 社の自社収益は含まれない。エクアドルのデータは、原油輸出に由来する非金融公的部門の石油収入を含む。LAC 諸国の歳入対 GDP 比は、サンプルに含まれる国の単純平均値。出典：ECLAC's Fiscal Revenues from Non-Renewable Natural Resources in Latin America and the Caribbean database に基づく。

図表－10：テンアメリカ・カリブ諸国（11 か国）の鉱業部門からの一般政府財政収入
(収入項目別)、2019～2020 年
(対 GDP 比、単位 パーセンテージ)



注：LAC 諸国の歳入対 GDP 比率は、サンプルに含まれる国々の単純平均値。

出所：ECLAC's Fiscal Revenues from Latin America and the Caribbean (ECLAC) のデータに基づく。

特記すべきケースはカリブ地域にも存在する。カリブ地域では 2020 年に政府歳入が大きく落ち込んだが、2021 年に回復し、過去 30 年間で最高水準を記録した。同地域で政府歳入が大幅に伸びた主な要因として、セントクリストファー・ネイビスでの「市民・投資プログラム (citizenship-by-investment programme)」²⁵からの大幅な税外収入増が挙げられる。グレナダでは、「市民・投資プログラム」の一環として 2021 年に承認融資された新規プロジェクトからの財政収入が増えた。一方、スリナムでは、採鉱部門の企業による所得税が大きく伸びた。また、Staatsolie、Newmont、Rosebel Gold Mines などの企業利益の一部が 2022 会計年度の所得税の前払いにより財政ギャップの穴埋めに貢献した。トリニダード・トバゴでは、石油会社による所得税としての税収が伸びた。ガイアナでは税収は絶対額で増加したものの、石油増産を背景に GDP が急成長（実質 19.9%、名目 48%）したため、対 GDP 比では低下となった（ECLAC 2022e）。

IV. おわりに、ECLAC からの提言

ロシアによるウクライナ侵攻の煽りで、世界経済を取り巻く環境が更に複雑になったことで、LAC 諸国のマクロ経済政策の運営は 2022 年から新たな局面に入ったと言える。一次産品（特に石油と食料）価格が高止まりするなか、世界の金融市場の混乱が LAC 諸国を含む新興国・地域での物価や金利高を引き起こし、為替変動や債務の金融コストに影響を及ぼしている。ECLAC は最新の予測（2022 年 12 月時点）において、2023 年の同地域の平均成長率を 1.3%と予測している（ECLAC 2022f）。2021 年の 6.7%、2022 年の 3.7%からの大幅な減速となる。2014 年から 2023 年の 10 年が 1980 年代の対外債務危機時の「失われた 10 年」よりもさらに低い成長率で終る可能性が出てきた。

2021 年に LAC 諸国では、2020 年に導入された緊急救済補助金や現金給付措置が期限切れとなり、公共支出が削減される一方で公共歳入が急増した結果、財政赤字が縮小する傾向が強まった。2021 年にここ数十年で財政収入が GDP 比で過去最高となった背景には、経済活動の再活性化に加えて、一部の LAC 諸国における一次産品価格の上昇に支えられた「再生不可能な天然資源 (NRNR)」からの増収がある。また、2020 年分の歳入が 2021 年度の徴収として繰り越しされたことからの時差的効果も働いた。緊急支援措置が実施され、財政の逼迫化が 2020 年にわずかだが緩和され、2021 年には公共支出が削減された。しかし 2021 年の公共支出の規模を LAC 地域の GDP 額と比較してみると、COVID-19 危機以前の水準を上回っている（ECLAC 2022b）。

²⁵ セントクリストファー・ネイビスの「市民権投資プログラム」においては、プロジェクト終了後に国の財産に移転される公共資産投資、ないしは雇用創出に向けた経済改革を促す民間資産への投資を提供する第 3 の選択肢が 2021 年に創設されたことで、同プログラムの機能が拡大された（ECLAC 2022e）。

このような財政状況からして、2023 年に入っても LAC 諸国の財政政策の運営には引き続き大きな課題が立ちはだかることになる。低成長が続き、気候変動などの課題に対処するための社会インフラ投資の需要が高まるなか、「市民が求める福祉、投資、環境保全のニーズを満たすための安定した政府歳入の増加に焦点を当てた財政の持続性の枠組みの基礎となる、新しい社会・財政規約（new social and fiscal covenant）を構築すること」が重要だと ECLAC はこれまで主張してきた（ECLAC 2022c）。

LAC 地域では、頭打ち状態にある政府歳入が社会インフラ整備のための増加傾向にある政府歳出を賄うためには不十分であり、これが大幅な財政赤字につながっている。LAC と等しい所得水準の国・地域と比較しても、LAC 諸国の税負担は依然として低率であり、付加価値税（VAT）に代表される財・サービス消費に対する逆進的な税体系に大きく偏っているからだ。「短期的には、脱税²⁶を減らし、税支出の構成を見直し、税制の枠組みを国際的な税制枠組みやデジタル課税などの新しい慣行制度に適合させるための政策を政府が検討することも可能である」とし、「中期的には、持続可能な開発のための資金調達を目指して所得税や資産課税の徴収力を強化し、税制をより累進的にする（国民間の）財政合意を推進することが重要である」と ECLAC はこれまで指摘してきた（ECLAC 2022c、2022e）。

NRNRを生産・輸出するLAC諸国は、財政政策の運営と持続可能な開発のための資金を調達する過程において、不確実で困難な状況に直面している。LAC諸国が近年特化する一次産品（特に石油や食料）価格の変動は、財政収支に大きな影響を与え、2020年のCOVID-19パンデミック期に財政収入が激減した国が幾つかあった。その一方で、2021年にNRNRからの財政収入が回復したことで財政収支が改善された国もあった。しかし、NRNR関連部門が持続可能な開発に向けた安定した財源となっていないのが現状だ。公共支出への要求が高まり、ウクライナ戦争の影響で一次産品価格が上昇するなか、採掘活動からの経済レントの公正な配分を求める議論が一部の国で巻き起こっている。

開発資金に関する議論において、採掘活動に適用される財政的枠組みの強化が重要な公共政策の目標の一つとして浮上してくる。一次産品価格と連動して政府歳入が変動するLAC 経済にとって、持続可能な開発に必要な財源を確保していくためにも、国家が所有する資産の採掘活動から得られる経済レントの公正な取り分を国家が徴収できるような財政制度を見直す時期にきている。また、NRNR の開発に対する新しい財政枠組みの導入に向けた動きは、脱炭素経済への移行プロセスを進めるうえでさらに重要性を増す。産油国は今後、化石燃料の生産から得られる税収が減少する一方で、大規模な鉱業部門を持つ国は、この脱炭素経済への移行をより確かなものにできる。このような背景から、採掘産業に基盤を

²⁶ ECLAC によると、LAC 地域では付加価値税（VAT）および所得税の未納額が 2018 年に 3,250 億米ドルに達し、LAC 地域の GDP の 6.1%に相当すると推定している（ECLAC, 2020b）。

置く LAC 諸国にとっては、この移行期間に NRNR からの税収を最大化しながら、長期的な資金の確保・供給する財政枠組みの導入が重要となってくる (ECLAC 2022e)。

ECLAC は NRNR 開発に向けての税制改革の必要性を強調する。NRNR の性格が強い国際商品の生産・輸出に特化する国では、直面する財政問題に加えて、これらの商品の特性から生じる特殊な問題にも対処しながら政策の検討がなされなければならない。なぜならば、一次産品価格の予測不能な変動は財政政策の策定プロセスを複雑にし、公共支出の適切かつ持続可能な水準を決定することを困難にする。加えて、NRNR 商品の埋蔵量が枯渇するにつれ、次世代に与える影響を視野に入れた経済レントの分配とその公平性を配慮した長期的観点からの財政政策が必要となる。そのためには、NRNR 生産・輸出国が①ガバナンスを強化できる税制、② 政府歳入・支出額とその項目構成の推移、③ 財政政策の選択肢、④ 財政の安定化メカニズムの必要性を再確認していくことが重要である。

だが、政策立案者が NRNR 関連の財政枠組みを制定していくことは簡単ではない。経済効率の観点からして優れた課税手段として、NRNR の採掘投資プロジェクトに対して通常の利益率を超える利益税を課すことは可能である。このような税は、鉱石グレードや化石燃料の採掘量によって異なる特定税や従価税のような歪みを生じさせない。だが、このような手段だけに基づく制度では、当該プロジェクトの納税時期が先送りされたり、商品価格が資本の機会費用をカバーするほど高くない年に財収が得られなかったりという欠点がある。このような理由から、発展途上国では、操業開始即時から財収を保証する従価税、鉱業事業者が得る利益が通常利益を超えない場合で財政収入を保証する所得税、利益ベースのロイヤルティや天然資源使用料税など、いくつかの手段を組み合わせることができる、と ECLAC は主張する。

パンデミック後の復興という観点からしても、持続可能な開発目標 (SDGs) を達成するために財政政策が直面している課題をこれ以上先送りすることができない、と言うのが ECLAC のメッセージである。LAC 諸国が直面する複雑なマクロ経済の状況とそれが財政政策運営に与える影響を考えると、LAC 地域にとって持続可能で包括的な開発を促進するための財政政策のパラダイムシフトの必要性を検討することが重要である。そのような背景からしても、財政源としての NRNR 部門のガバナンス能力が問われることになる。徴税能力を強化し、税体制をより累進的にすること、公共支出を開発の手段とする政策面での戦略的方向性を示すこと、そして持続可能な開発につながる革新的な資金源を確保することを目的とした将来の改革に政治的な実行力を与える新しい社会・財政公約が必要となっている。

参考文献

英語・西語

Acosta, Alberto (2013), “Extractivism and Neextractivism: Two Sides of the Same Curse.” In *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America*, edited by Miriam Lang, and Dunia Mokrani, 61–86. Amsterdam: Rosa-Luxemburg Foundation, Quito and Transnational Institute.

Aquatella, J. (2012), “Rentas de recursos naturales no-renovables in América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2012 y participación estatal”, Seminario “Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC”, División de Recursos Naturales e Infraestructura, ECLAC, April.

Chagnon, Christopher W., Francesco Durante, Barry K. Gillsa, Sophia E. Hagolani-Albova, Saana Hokkanena, Sohvi M. J. Kangasluomab, Heidi Kontinend, Markus Krögera, William La Fleura, Ossi Ollinaho, and Marketta P. S. Vuol (2022), “From extractivism to global extractivism: the evolution of an organizing concept”, *The Journal of Pesant Studies*, Vol. 49, pp. 760-792, Routlege.

ECLAC (2013), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.

ECLAC (2015), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/L.3961), Santiago de Chile.

ECLAC (2020a), “Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

ECLAC (2020b), “The COVID-19 pandemic is exacerbating the care crisis in Latin America and the Caribbean”, COVID-19 Reports, Santiago, April

ECLAC (2020c), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.

ECLAC (2021a), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021*, Santiago

ECLAC (2022 a), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, 2021 (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.

ECLAC (2022b), “How to finance sustainable development Recovery from the effects of COVID-19 in Latin America and the Caribbean”, Special Report COVID-19, No. 13. January.

ECLAC (2022c), *Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: production, inclusion and sustainability* (LC/SES.39/3-P), Santiago.

ECLAC (2022d), *Innovation for development: the key to a transformative recovery in Latin America and the Caribbean* (LC/CCITIC.3/3), Santiago.

ECLAC (2022e), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*, 2022 (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.

ECLAC (2022f), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2022 (LC/PUB.2022/18-P), Santiago.

Enache, Cristina (2022), “Chile’s Tax Reform Heads in the Wrong Direction”, Tax Foundation, December 8. <https://taxfoundation.org/chile-tax-reform/>

Inter-American Dialogue, (2022a), “Will Boric Win Approval for Tax Reform in Chile?”, Latin America Advisor, July 11.

Inter-American Dialogue, (2022b), “Why Has Colombia’s Tax Reform Become So Controversial?”, Latin America Advisor, September 16.

Inter-American Dialogue, (2022c), “Chilean Government Amends Mining Royalty Legislation”, LATIN AMERICA ADVISOR, October 26.

Inter-American Dialogue, (2022d), “What Has Petro Accomplished in His First 100 Days?”, LATIN AMERICA ADVISOR, November 15.

Gómez, Sabatíni, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Dalmiro Morán (2015), “El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe”, Documento de Proyecto (LC/W658), CEPAL, Santiago de Chile.

OECD (2014), "Tax Revenue Trends 1990-2012", in *Revenue Statistics in Latin America 2014*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/rev_lat-2014-4-en-fr.

OECD et al. (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.

Reuters (2022), “Chile amends mining royalty bill with flat 1% ad valorem rate”, October 26. <https://www.reuters.com/business/energy/chile-amends-mining-royalty-bill-with-flat-1-ad-valorem-rate-2022-10-26/>

Vargas, Carlos (2022), “Colombian \$4 billion tax reform becomes law, duties on oil and coal hiked”, Reuters, November 4. <https://www.reuters.com/world/americas/colombia-congress-approves-39-bln-tax-reform-raising-duties-oil-2022-11-04/>

Viscidi, Lisa and Jason Fargo (2015), “Local Conflicts and Natural Resources: A Balancing Act for Latin American Governments”, Inter-American Dialogue, Washington D.C. May 2015.

日本語

新木 秀和 (2014)「自然の権利とラテンアメリカの資源開発問題——エクアドルとボリビアの事例を中心に」人文研究 = Studies in humanities / 神奈川大学人文学会 編 (184): p.41-72

桑山 幹夫 (2019)「ラテンアメリカの国際経済への参入の質を考える：新構造主義学派の見地から」『経済経営研究』年報、2019 年第 69 号、神戸大学経済経営研究所、2020 年 3 月。

松下 冽 (2015)「ラテンアメリカ「新左翼」はポピュリズムを超えられるか？（下）－ポスト新自由主義に向けたガバナンス構築の視点から－」立命館国際研究 27-3, 2 月。