

Newsletter



Institute for International Monetary Affairs
公益財団法人 国際通貨研究所

第三者財政検証監査機関の国際比較調査

～豪州の事例を中心に～

公益財団法人 国際通貨研究所
経済調査部 上席研究員
福地 亜希
aki_fukuchi@iima.or.jp

<要旨>

1. 近年、独立財政機関（Independent Fiscal Institutions: IFIs）を設立する動きが相次いでいる。IFI は、経済・財政見通しに関する政策的バイアスを修正し、予測の精度の向上や財政規律の遵守に一定の効果を及ぼすことが期待されている。
2. OECD の勧告（2014 年）によると、IFI が目的を果たすためには、組織的な独立性および非党派性の確保が大前提となる。IFI が立法府と行政府のどちらに属することが適切か、という点に関して国際的なコンセンサスは得られていないとみられるものの、極力政治の影響を受けず、予測の中立性を維持し、かつ安定的な財政基盤を確保するためには、立法府に所属するのが望ましいとする見方が多い。
3. 既存の主な IFI をみると、財政政策への影響力という観点では、IFI の策定する予測が予算の前提となり直接的に影響が及ぶ国は少なく、政府見通しを検証し得る分析結果の公表により政府に説明責任が発生し、間接的に影響が及ぶケースが多い。
4. 豪州では、1980 年代以降の一連の改革を通じて、透明性の高い財政・予算マネジメントの枠組みを構築してきた。2012 年に設立された議会予算局（PBO）の任務に経済・財政予測は含まれないものの、政策の費用分析を通じて同国財政の透明性向上に寄与している。

5. 足元、世界経済の下振れリスクへの対応手段として、金融政策が限界に近づき財政政策への依存が高まるなか、目先の景気刺激を企図した歳出拡大に歯止めをかけ、中長期的な財政・債務の持続性を確保する制度的枠組みの構築が求められる。このためには、IFIのような政治から独立した機関が長期的な視点に立って経済・財政分析を行い、分析結果の提供・公表を通じて、政府の説明責任や財政規律維持に向けた議論を促すことが期待される。

<本文>

はじめに

足元、世界経済の下振れリスクへの対応手段として、金融政策が限界に近づくなか、財政政策への期待が高まっている。こうした状況下こそ、歳出拡大に一定の歯止めをかけ、中長期的な財政・債務の持続性を担保する枠組みの構築が求められる。

本稿では、グローバル金融危機以降、設立が相次いでいる独立財政機関（Independent Fiscal Institutions: IFIs）の概要および主要国におけるIFIの特徴を整理したうえで、具体例として、豪州における財政の透明性向上のための取り組みとIFIの役割を考察する。

1. 独立財政機関（IFI）の概要

（1）設立の経緯・定義

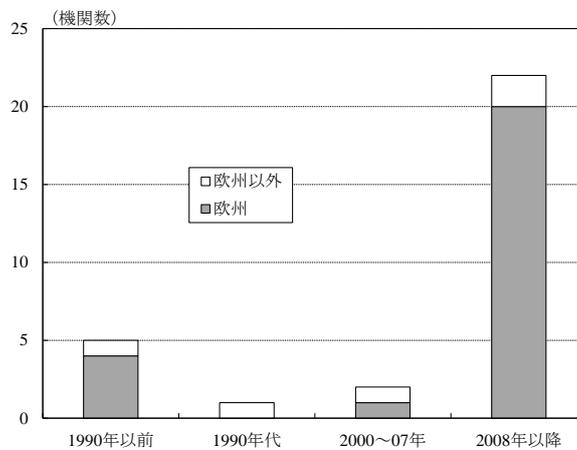
近年、独立財政機関（Independent Fiscal Institutions: IFIs）を設立する動きが相次いでいる。ベルギー（財政委員会、1936年）、オランダ（経済分析局、1945年）、デンマーク（経済会議、1964年）、オーストリア（債務委員会、1970年）、米国（議会予算局、1974年）など古い歴史を持つIFIも存在するが、多くは2008年のグローバル金融危機以降、財政再建を目指す欧州諸国を中心に設置されてきた（第1図）。EU加盟国は、2013年からIFIの設置が義務付けられている。2019年9月時点でOECD（経済協力開発機構）加盟36カ国のうち29カ国でIFIsが設置されている¹。

OECDは2014年2月、加盟国に対してIFIの諸原則を勧告することを決定した²。これによると、IFIは、「公的資金により運営され、行政府または立法府の法的な権限に基づいて、非党派の観点から財政政策および財政運営についての監視・分析、あるいは助言を行うための独立機関」と定義される。

¹ OECD非加盟国でも、10カ国でIFIが設置されている（2016年時点）。

² OECD（2014）

第1図：IFI設置数



OECD が勧告した諸原則は、①当事国のオーナーシップ、②独立性および非党派性、③権限、④財政基盤等、⑤立法府との関係、⑥政府情報へのアクセス、⑦透明性、⑧国民等との関係、⑨外部評価の9つの柱で構成される（第1表）。

第1表：OECDによるIFI諸原則

① 当事国のオーナーシップ	他国のモデルや諸事例を参考にするとともに、模倣するのではなく、各国固有の諸課題に基づき、各国の法的枠組み、政治制度、文化と整合的なものとするべき
② 独立性および非党派性	非党派性および独立性はIFIが成功するための必要条件。常に客観的で高い専門性を発揮し、全ての政党に奉仕すべき。組織の長の任期は選挙サイクルとは独立し、スタッフの任命に対する完全な自由を持つべき
③ 権限	ハイレベルの法律により規定されるべき。また、予算プロセスとの関連性が明確に規定されるべき（経済・財政予測、政府予算案の分析、財政ルール等の遵守状況の監視、立法議案の費用見積等）
④ 財政基盤等	その権限を確実に行使するためにふさわしいものとするべき。独立性を確保する観点から、会計検査機関など他の独立機関の予算と同様に扱われるべき。多年度予算が独立性をさらに高め、政治的圧力からの保護につながる
⑤ 立法府との関係	立法府/行政府のいずれに属するかに関わらず、立法府に対して適切な説明責任を促す仕組みが必要（議会への報告書の提出、長/幹部の予算委員会への出席、議会によるIFI予算の審議、長の任命に関する議会の関与）
⑥ 政府情報へのアクセス	全ての必要な政府情報に対するアクセスの権限が法律で保証されるべき
⑦ 透明性	可能な限り透明性の高い活動をする特別な義務を持つ。IFIの報告書・分析（基盤となる全てのデータおよび方法を含む）を公表し、全ての人に利用可能なものとするべき
⑧ 国民等との関係	メディアや市民社会との間で有効なコミュニケーションを図ることにより、政府に対して財政の透明性や説明責任を果たすことを促す
⑨ 外部評価	業務に対する外部評価の仕組みを整えるべき（分析の妥当性に関する毎年の評価、常設的な助言機関の設置、他国のIFIとの相互評価など）

(資料) OECD (2014)、三角 (2014) より国際通貨研究所作成

IFI は、経済・財政見通しに関する政策的バイアスを修正し、予測の精度の向上や財政規律の遵守に一定の効果を及ぼすことが期待されている。この観点から、組織的な独立性および非党派性の確保が大前提となる。OECD は、IFI が立法府と行政府のどちらに属することが適切か、という点に関して明言しておらず、また国際的なコンセンサス

は得られていないとみられるものの、極力政治の影響を受けず、予測の中立性を維持し、かつ安定的な財政基盤を確保するためには、立法府に所属するのが望ましいとする見方が多いようである。

また IFI は、経済・財政予測を作成し、報告・提言する役割を担うが、当該予測が政府予算の前提となること以上に、政府見通しの比較対象となり得る分析結果を提供し、政府に対して財政の透明性や説明責任を促すことがポイントになると考えられる。この点で、精度の高い経済・財政予測の策定（そのために必要な政府情報へのアクセス等の保証）と、国民における認知度・信頼性の高さ等が鍵を握ると言える。

(2) 主要国における IFI の特徴

既存の主な IFI を組織形態別にみると、上位機関が立法府（豪州、カナダ、韓国、米国）、行政府（ベルギー、デンマーク、ドイツ、オランダ、スウェーデン、英国）、独立（オーストリア、ハンガリー等）の大きく 3 形態に分類することができる（巻末付表）。

組織形態別に IFI のメリット・デメリットを整理してみたい（第 2 表）。いずれの形態でも、根拠法により一定の独立性を確保し得るものの、行政府傘下の IFI では、人事権・運営の両面において政治的な影響を完全には排除できないおそれがある。また、独立の IFI では、業務遂行に必要なリソース（財源や政府情報へのアクセス等）や権限で制約を受ける可能性がある。

第 2 表：IFI の組織形態別メリット・デメリット

組織形態 (上位機関)	メリット	デメリット
立法府	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法に基づいて独立性の高さを確保できる可能性がある 国会が本来持つ、行政監視機能との親和性が高い 予算議決のアカウントビリティを高めることができる 十分な財源を確保できる可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> 権限がない限り、財政政策への影響が限られる可能性がある
行政府	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法に基づいて独立性の高さを確保できる可能性がある 十分な財源を確保できる可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> 国民の認知度が低く、公表データ等の影響力が低い可能性 政治的な影響を完全には排除できない
独立	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法に基づいて独立性の高さを確保できる可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> 業務遂行に必要なリソース(財源、政府情報へのアクセス等)で制約を受ける可能性がある 国民の認知度が低く、公表データ等の影響力が低い可能性 政府が人事権を有するケースが多く、政治的な影響を完全には排除できない

(資料)公益社団法人経済同友会(2019)等より国際通貨研究所作成

IFI の多くは、財政あるいは議会運営に関わる法律の成立あるいは改正により設置されているが、独立性を高めるべく、IFI 設置後に法改正が行われるケースも散見される。例えば、ハンガリーでは、「財政責任法 (Fiscal Responsibility Act, 2008)」に基づき 2009 年に財政評議会 (Fiscal Council: FC) が設置されたが、政府予算を批判した結果、2010 年の政権交代に伴い、予算やスタッフが削減されるとともに、権限も大幅に縮小され、事実上、IFI としての機能を果たすのが困難となった。その後、2011 年に「ハンガリー基本法 (Fundamental Law)」(新憲法) のなかで、国家債務の削減と財政健全化を図るため FC を設置することが規定され、権限が再強化された。またカナダでも、「カナダ議会法」の改正規定を含む「2006 年連邦アカウンタビリティ法 (Federal Accountability Act, 2006)」に基づき議会予算局 (PBO) が設置され、2008 年に業務を開始した。当初、PBO は議会図書館に属していたが、法的な基盤、予算、任務等で問題に直面し、より独立性を高めるべく、「カナダ議会法」の一部改正を含む「2017 年予算執行法」に基づき、上下両院議長直属の機関となった。このほか、米国の米国議会予算局 (Congress Budget Office: CBO) は、「1974 年議会予算法 (The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」に基づき議会の附属機関、英国の予算責任庁 (Office for Budget Responsibility) は、「2011 年予算責任・国家会計検査法 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011 : BRNA)」に基づき財務省に付随する政府外公共機関として設置された。

IFI 設置の目的である財政政策への影響力という観点では、オランダや英国のように、IFI の策定する経済・財政予測が予算の前提となり直接的に影響が及ぶ国は少なく、政府見通しを検証し得る分析結果を公表することで政府に説明責任が発生し、間接的に影響が及ぶケースが多い。また、政府や各政党が打ち出す政策の費用分析も財政パフォーマンス向上に有効と考えられる。次章で詳述する豪州の議会予算局 (PBO) の任務に経済・財政予測は含まれないものの、立法府や行政府の施策の費用分析のほか、選挙前に各政党の公約の費用分析を行うことなどで同国財政の透明性向上に寄与している。

2. 豪州の事例

(1) 財政・予算マネジメント改革に向けた取り組み

豪州では、1980 年代半ば以降、歳出抑制・歳入増加に向けた取り組みに加え、規制緩和や国有企業の民営化、予算編成プロセスの漸進的な改革等を通じて健全な財政を維持するための制度構築が進められてきた。

まず 1984 年にホーク労働党政権が、向こう 5 年間は税込・財政支出・財政赤字の 3

つの GDP 比を増加させないという財政目標「トリロジー（3本の柱）」を打ち出し、「財務管理改善プログラム（Financial Management Improvement Program: FMIP）」に基づく本格的な財政改革に着手した。予算編成プロセスに関しては、歳出全体の伸びをコントロールする中期的な財政枠組みとして「将来見積り（Forward Estimate: FE）」を取り入れたほか、「ポートフォリオ予算（Portfolio Budgeting: PB）」を導入し、各省庁に一定の裁量権を与えたうえで結果に対する説明責任を求めるシステムへ転換した。

さらに 1996 年発足のハワード保守連立政権は、財政政策の結果（Outcome）の改善と透明性の向上のための改革に取り組んだ。「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク（Accrual-based Outcome and Output Framework: AOOFF）」に基づき、1999-00 年度³予算より発生主義を適用⁴、各省庁が達成すべき目標（アウトカム・アウトプット）に応じて予算を配分し、実績の評価を行う枠組みが整備された。このほか、「財政管理アカウンタビリティ法（Financial Management and Accountability Act 1997）」や「予算公正憲章法（Charter of Budget Honesty Act 1998）」を制定、「会計検査院法（Auditor General Act 1997）」に基づき豪州会計検査院（Australian National Audit Office: ANAO）を設置した。現在、「予算公正憲章法」と AOOFF は、健全な財政運営を行うための制度的枠組みとして重要な役割を果たしている。

「予算公正憲章法」の目的は、明確な財政ルール・目標に基づく中期的な財政運営を通じて財政政策の結果（Outcome）を改善することにある。ただし、同法では数値目標は規定されておらず、具体的な目標はその時々政権が財政戦略で具体化するとともに、透明性や説明責任を確保するため、政府に対して、以下のような各種報告の公表を義務付けている。

- ① 「財政戦略報告書（Fiscal Strategy Report）」：当初予算公表までに当該予算年度およびその後 3 年度における財政政策の目標・優先事項・評価基準を公表し、議会に提出する。
- ② 「経済財政見通しに関する報告（Economic and Fiscal Outlook Report）」：予算報告（Budget economic and fiscal outlook report）および中間報告⁵（Mid-year economic and fiscal outlook report）では、当該予算年度およびその後 3 年度を対象とした経済・財政見通しを公表し、議会に提出するほか、年度終了後 3 ヶ月以内に「予算の結果に

³ 予算年度は 7 月～翌年 6 月。

⁴ ただし、過去から一貫した財政収支のトレンドをみるため、発生主義による純貸出（Net lending）と現金主義による基礎的現金収支（Underlying Cash Balance）が併用されている。

⁵ 中間報告は 1 月末までに公表される。

関する報告 (Final Budget Outcome Report)」を公表し、議会に提出する。選挙に際しては、公示から 10 日以内に「選挙前の経済財政見通し報告 (Pre-election economic and fiscal outlook report: PEFO)」を公表する (議会への提出は不要)。

- ③「世代間報告 (Intergeneration Report)」: 少なくとも 5 年に 1 度、人口構造の変化を考慮したうえで現在の政策の長期的な維持可能性を今後 40 年にわたって評価する。
- ④「選挙公約の費用計算 (Costing of election commitments)」: 総選挙時に、与野党が公約として掲げる政策の実施費用を国民に対して投票のための判断材料として、提示する。

こうした中期的な財政運営・評価の枠組みの導入により、ベースラインの正確な予測と管理、将来にわたる歳出・歳入の正確な見積りが重視されるようになり、債務負担を将来の世代に転化せず、世代間の公平性を担保することが意識されるようになった。

財務総合政策研究所 (2001) では、OECD6 ャ国における財政改革について、重点が置かれている目的や理由によって改革のタイプを分類している (第 3 表)。これによると、90 年代までの豪州における改革は、特にパフォーマンス、すなわち公共サービスの質の向上 (結果) に重点が置かれたことがわかる。

AOOF 導入後も、PB における目標の設定や業績評価が不十分であり、議会や国民が判断に必要な情報の入手が難しく、透明性に欠けるなどの問題点が指摘され⁶、政府の説明責任向上に向けた改革が続けられた。また、「選挙公約の費用計算」に関しては、政権与党が費用計算を財務省および金融省の事務次官に直接依頼することができるのに対して、野党第一党は同様の依頼を首相経由で行わなければならないほか、少数政党や無所属の立候補者は費用計算の依頼さえできず、与党に有利な制度であるとの批判が強まり、費用計算や財政分析を行う独立した組織の設置を求める声が徐々に高まった。こうした経緯から、2010 年 8 月の総選挙時に、与野党勢力が拮抗するなか、保守連合が議会予算局 (Parliamentary Budget Office: PBO) の設置を選挙公約の一つとして掲げ、2012 年に PBO が新設された。PBO 設立に際しては、2011 年に成立した「議会サービス改正 (議会予算局長) 法」の附則に「1999 年議会サービス法 (Parliamentary Service Act 1999)」、 「1998 年予算憲章公正法」および関連するその他法律の改正に関する規定が盛り込まれた。なお、豪州会計検査院 (ANAO) は、予算施行後の会計検査や業務検査を通じて事後的に行政府の活動を監視するのに対し、PBO は議会が行政府の活動を事前に統制することをサポートする役割が期待されている。

⁶ ANAO(2001)

第3表：改革の目的・理由による分類

	財政赤字	パフォーマンス	説明責任	タイプ
豪州	△	◎	○	パフォーマンス・説明責任重視型
カナダ	◎	△	△	財政赤字重視型
オランダ	○	○	△	財政赤字・パフォーマンス重視型
スウェーデン	◎	○	△	財政赤字・パフォーマンス重視型
ニュージーランド	◎	△	◎	財政赤字・説明責任重視型
英国	◎	△	◎	財政赤字・説明責任重視型

(注)◎、○、△は重点の置き方の強さを示す(◎が一番強く、△が一番弱い)。

(資料)財務総合政策研究所(2001)

(2) 議会予算局 (Parliamentary Budget Office: PBO) の役割

2012年2月、連邦議会事務局(上院部、下院部、および議会サービス部の3部で構成)の4つ目の組織として、議会予算局(Parliamentary Budget Office: PBO)が新設された。

PBOの目的は、「予算、財政政策および諸提案の財政的意味について、独立かつ非党派の分析を議会に提出すること」とされる⁷。

こうした目的を果たすため、PBOには5つの任務が付与されている⁸。

- ① 選挙管理内閣期間以外の通常期間に、両院議員による依頼に応じて政策の費用計算を行う。
- ② 選挙管理内閣期間に、会派の公認構成員または無所属の立候補者による依頼に応じて政策の費用計算を行う。
- ③ 両院議員による予算関連の依頼(政策の費用計算以外)に回答する。
- ④ 両院の委員会による依頼に応じて当該委員会の照会に回答を作成する。
- ⑤ 自発的に(①から④までの依頼の予測を含め)、予算及び財政政策の背景に関する調査と分析を行う。

他方、PBOの任務には経済予測や予算見積りは含まれない⁹。このため、議会からの依頼に応じて行う政策の費用計算が業務の大きな割合を占める。なお、総選挙後、費用計算の業務が比較的少ない時期には、自主調査の一環として中期の財政予測や財政に関わる個別分野の詳細な分析等も行っている。

⁷ 「議会サービス法 (Parliamentary Service Act 1999)」(第64B条)。

⁸ 「議会サービス法 (Parliamentary Service Act 1999)」(第64E条(1))。

⁹ 「議会サービス法 (Parliamentary Service Act 1999)」(第64E条(2))。

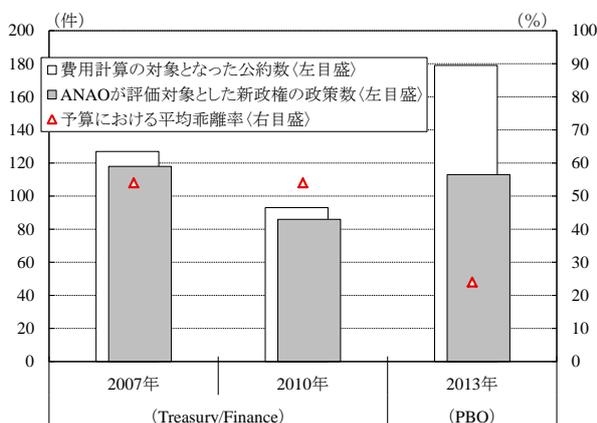
また、PBO は公会計・監査に関する両院合同委員会 (Joint Committee of Public Accounts: JCPAA) に対して年間業務計画や活動報告を提出、JCPAA は PBO の活動を評価し、必要に応じて業務内容に対する改善策等を提案する一方、PBO から提供される費用計算に基づき議会に対して提案や政府に対する答申を行っている。さらに JCPAA は、総選挙後、第三者機関に対して PBO の活動評価を依頼することができ¹⁰、第三者機関による報告や提案も、PBO の透明性向上や機能改善につながっている。これまで 2014 年に ANAO¹¹、2017 年には JCPAA が設立した独立の評価委員会¹²が活動評価を実施しており、現在、2019 年の総選挙後の活動評価が実施されている。

(3) PBO の評価と課題

PBO は、政策の費用分析を通じて、政府の説明責任や財政パフォーマンスの向上に寄与している。

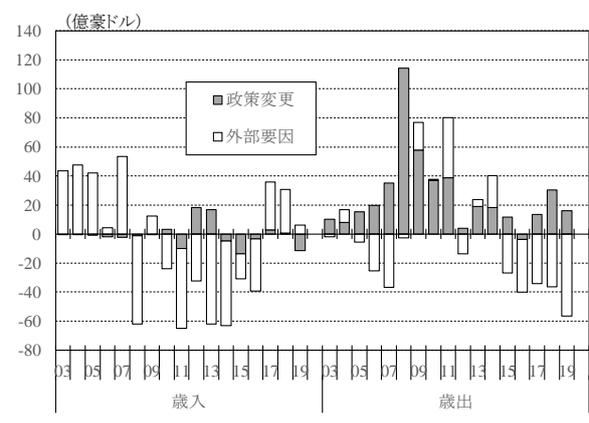
PBO 設立後、2013 年の選挙時に PBO が実施した費用計算と選挙後に発足した新政権の予算を比較すると、乖離率が大きく低下している (第 2 図)¹³。与野党双方に対して提供される費用計算が議会における議論のたたき台となり、財政政策に対して一定のけん制機能を果たしていることがうかがわれる。

第 2 図：豪州における選挙時の費用計算と予算



(注) 横軸下の括弧内は、費用計算を実施した機関。
(資料) ANAO(2014)より国際通貨研究所作成

第 3 図：豪州における歳入・歳出の変動要因



(注) 当初予算からの変動要因。
(資料) 豪財務省統計より国際通貨研究所作成

(年度)

¹⁰ 「議会サービス法 (Parliamentary Service Act 1999)」(第 64T 条)。報告は選挙管理内閣終了後 9 ヶ月以内に提出されなければならない。

¹¹ ANAO(2014)

¹² Ian Watt AC and Barry Anderson (2017)

¹³ ANAO (2014)。なお、予算における乖離の理由の大半は「政策変更および政策の具体化」によるものとされている。

予算成立後の財政パフォーマンス（当初予算からの変動要因）を歳入・歳出それぞれについてみると、歳入サイドは総じて外部要因の影響が大きい（第3図）。一方、歳出サイドでは、2000年代は政策変更、すなわち追加的な歳出拡大の影響が大きかったものの、PBOが活動を開始した2012年度以降は政策変更の影響が比較的小さくなっており、裁量的な歳出拡大に一定の歯止めとなっているとみることができる。

また、総選挙前に各政党が公表するPBOによる選挙公約の費用計算は、選挙キャンペーンにおける議論のたたき台にとどまらず、有権者の投票時の判断材料の一つとされる。2019年5月の総選挙では、個人消費の伸び悩みなど景気減速傾向が鮮明となるなか、いかに経済を活性化させるかが焦点の一つとなった。野党労働党は、中・低所得者層に対する減税や教育・医療費拡充を推進する一方、富裕層や大企業に対する課税強化や気候変動対策を通じた歳入の拡大により、与党を上回る財政黒字の実現を公約として掲げ、投票1週間前に選挙公約の費用計算を公表した（第4図）。しかし、実質増税による経済への影響や財政黒字化の実現可能性、「大きな政府」への警戒などが有権者の支持離れにつながり、事前の世論調査における優勢にもかかわらず、政権奪回には至らなかった。与党連合は、これまでの政策運営実績に加えて、2018年に打ち出した個人所得減税やインフラ整備プロジェクトの拡大など景気刺激策による安定的な経済成長と堅実な財政運営による12年ぶりの財政黒字化をアピールし勝利した。

さらに、PBOが自主調査として公表している中期の財政予測や、財政への影響が大きい個別分野に関わる分析も政府の説明責任の向上に寄与している。従来、政府が公表する予算文書には、税金など景気変動に応じて変動する循環要因を除いた構造的財政収支や、経済成長率が下振れた場合の財政収支などは明記されていなかった。しかし、PBOが最初の自主調査レポート¹⁴で中長期の構造収支に関する分析を行ったことをきっかけに、最近の予算文書では経済成長や資源価格の変動等シナリオ別の財政収支が公表されている。またPBOは、2019年9月に公表した「中期財政予測」¹⁵のなかで政府の所得税減税¹⁶の影響を分析している。低・中所得層については、今後10年の所得増加に伴う「ブラケットクリープ」（高い税率区分への移行）により、所得税減税の恩恵が相殺されること（第5図）、予算の前提として、トレンドを上回る経済成長や賃金の伸びに伴う増収増を見込んでおり、財政収支の下振れリスクがあることなどを指摘しており、野

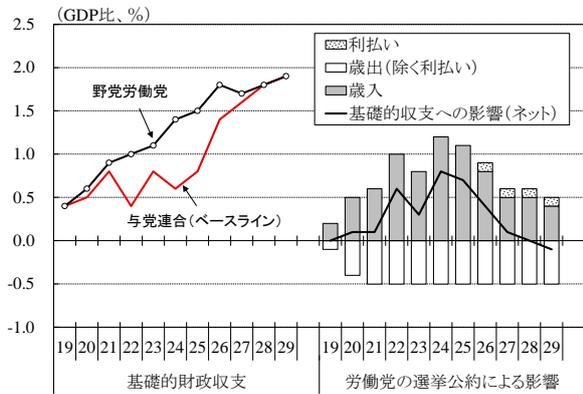
¹⁴ PBO(2013)

¹⁵ PBO(2019)

¹⁶ 政権与党は、2018年度予算で1,667億豪ドル（GDP比8.8%）、2019年度予算で1,579億ドル（同8.3%）の所得減税法案をそれぞれ成立させており、減税規模は11年間で総額3,246億豪ドル（同17.1%）。

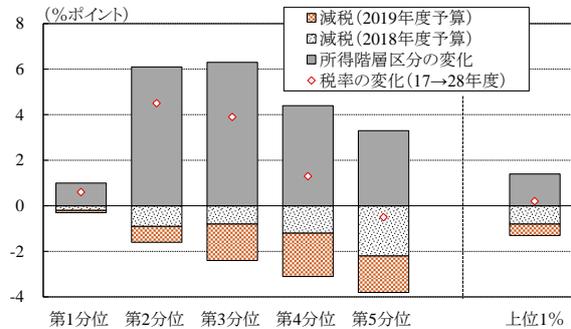
党やメディアによる政権与党に対する批判の材料となっている。

第4図：2019年総選挙における与野党の選挙公約による基礎的財政収支への影響



(注)『労働党の選挙公約による影響』は、与党連合の選挙公約に対する各項目の乖離幅。
(資料) 豪州議会予算局資料より国際通貨研究所作成

第5図：個人所得税減税の所得階層別の影響



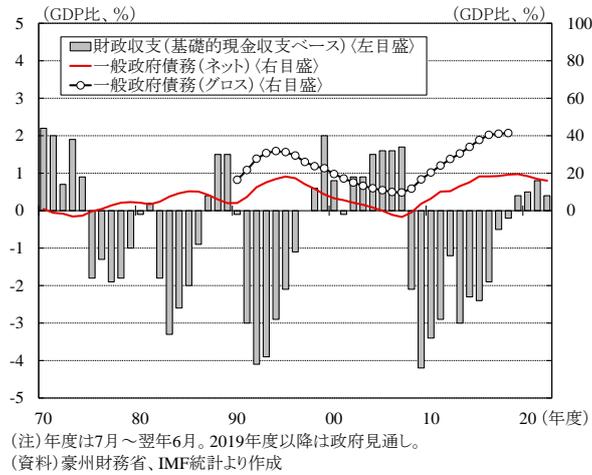
(注) 1. 「ブラケットクリープ」は所得階層区分の変化。
2. 各所得階層区分は、以下の通り。
第1分位：20,000豪ドル、第2分位：20,001～38,000豪ドル、
第3分位：38,001～58,000豪ドル、第4分位：58,001～90,000豪ドル、
第5分位：90,000豪ドル超、上位1%：308,000豪ドル超。
(資料) 豪州議会予算局資料より国際通貨研究所作成

一方、財政のさらなる透明性向上のためには、政府から独立した機関による経済・財政見通しの策定や PBO の情報アクセスの改善などの課題が指摘されている。現状、予算の前提となる経済・財政見通しは政府が策定している。各種報告書で公表済みの予測からの乖離理由を説明する義務はあるものの、政策的配慮が加えられる余地はあると考えられる。また PBO は、各行政機関との間の覚書 (MOU) に基づき、任務を果たすために必要な情報にアクセスできる権限を持つが、行政機関が情報漏洩を警戒し、全ての情報が提供されないケースもあるとされる¹⁷。

なお、豪州の財政収支全体としてみると、グローバル金融危機後の景気悪化に対応した歳出拡大や資源ブーム終焉に伴う税収の伸び悩み等で 2013 年度にかけて大幅に悪化したのが、その後は徐々に改善しており、2019 年度は 12 年ぶりの黒字回復を見込んでいる (第 6 図)。主要格付け機関も、同国の財政規律維持に向けた取り組み姿勢や制度構築を評価し、同国格付けを最上位の「AAA」に維持している。ただし、景気低迷を受け、豪州準備銀行 (中央銀行、RBA) が政策金利を過去最低水準となる 0.75% まで引き下げ、金融緩和余地が限られるなか、2019 年 11 月に S&P は、「財政の軌道を変えるような大規模な財政支出は、同国の格付けに対する下押し圧力が強まる」との見解を示しており、引き続き財政規律の維持を意識した政策運営が求められている。

¹⁷ ANAO(2014)

第6図：豪州の財政収支、政府債務残高の推移



3. おわりに～日本への示唆

近年、設立が相次ぐ IFI は、経済・財政見通しに関する政策的バイアスを修正し、予測の精度の向上や財政規律の遵守に一定の影響を及ぼしている。豪州では、1980 年代以降の一連の改革を通じて、透明性の高い予算・財政マネジメントの枠組みを構築してきた。2012 年に設立された PBO は、経済・財政予測は行わないものの、政策の費用分析を通じて、財政運営に対する一定のけん制機能を果たしており、透明性向上や歳出抑制につながっている。

日本においても、財政政策への依存が高まりつつあるなか、目先の景気刺激を企図した歳出拡大に歯止めをかけ、中長期的な財政・債務の持続性を確保する包括的な制度的枠組みの構築が求められる。このためには、IFI のような政治から独立した機関が長期的な視点に立って経済・財政分析を行い、分析結果の提供・公表を通じて、政府の説明責任や財政規律維持に向けた議論を促すことが期待される。

以上

付表: 主な独立財政機関の国際比較

国名	IFIの名称(略称)	組織				予算		任命			権限					情報公開		政府情報へのアクセス	予算プロセス	
		設立年(改正)	創設根拠	所属	人員数	多年度	政府	議会	その他	予測策定	予測の検証	助言・提言	債務持続性分析	政策コスト推計	財政ルール順守の監視	レポート	メディア		前提	拘束性
豪州	議会予算局 Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	法律	立法府	40	●	●		●				●	●		●	●	●		
カナダ	議会予算局 Parliamentary Budget Office (PBO)	2006 (2017)	法律	立法府	40	●		●					●	●		●	●	●		
韓国	議会予算局 National Assembly Budget Office (NABO)	2003	法律	立法府	138	●			●				●	●		●	●	●	●	
米国	議会予算局 Congressional Budget Office (CBO)	1974	法律	立法府	250	●			●				●	●		●	●	●		
ベルギー	上級財政会議・公的債務分科会 Public Sector Borrowing Requirement Section of the High Council of Finance (PSBR)	1989 (2006)	法律	行政府 (財務省)	14			●		●			●	●		●	●	●		
デンマーク	経済会議 Danish Economic Council	1962	法律	行政府	25			●					●	●		●	●			
ドイツ	安定化会議 The German Stability Council (Stabilitätsrat)	2010	法律	行政府	18	●	●	●					●	●		●	●	●		
オランダ	経済政策分析局 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	法律	行政府 (経済省)	157	●		●					●	●		●	●		●	●
スウェーデン	財政政策会議 Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	法律	行政府 (財務省)	11	●		●					●	●		●	●			
英国	予算責任局 Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	法律	行政府 (財務省)	36	●	●	●					●	●		●	●	●	●	
オーストリア	政府債務委員会 Fiscal Advisory Council (FISK)	1970 (2013)	法律	中央銀行	17			●		●			●	●		●	●	●		
エストニア	財政会議 Fiscal Council	2014	法律	独立	6				●				●	●		●	●	●		
ハンガリー	財政評議会 Fiscal Council (FC)	2009 (2011)	憲法	独立	3				●	●			●	●		●	●	●		
アイルランド	財政諮問会議 Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2011 (2012)	法律	独立	5		●	●					●	●		●	●	●		
スロバキア	予算責任会議 Council for Budget Responsibility (CBR)	2012	憲法	独立	21			●		●			●	●		●	●	●		
スペイン	財政責任局 Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	2014	法律	独立	35			●					●	●		●	●	●		

(資料) IMF, Fiscal Council Dataset, OECD, Independent Fiscal Institutions Database等より国際通貨研究所作成

<参考文献>

- 稲毛文恵(2015)、「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組」『立法と調査』No.361、2015年2月。
- 上野宏(2015)、「独立財政機関(IFIs)の活動内容とその評価：改訂版」、日本評価学会『日本評価学会春季第12回全国大会発表要旨収録』、2015年5月30日。
- 上野宏(2015)、「日本の政策分析・評価ガバナンスの評価と独立財政機関(IFIs)」、日本評価学会『日本評価学会春季第12回全国大会発表要旨収録』、2015年5月30日。
- 公益社団法人経済同友会(2019)、「将来世代のために独立財政機関の設置を一複眼的に将来を展望する社会の構築に向けて一」、2019年11月。
- 財務総合政策研究所(2001)、「豪州～アウトカムを重視する英国・NZの改良モデル」、『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革』報告書、2001年6月。
- 三角政勝(2014)、『設立が相次ぐ財政規律の「番人」～OECD「独立財政機関に関する諸原則」の勧告について～』『経済のプリズム』No.128、2014年6月。
- 田中英明(2004)、「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革—ケース・スタディ(1)：オーストラリア」、RIETI Discussion Paper Series 03-J-033、2004年5月。
- 内閣府(2010)、「財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望」『世界経済の潮流』2010年II、2010年11月。
- 等雄一郎(2013)、「オーストラリア連邦議会の行政統制と議会予算局の新設」『外国の立法』No.255、2013年3月。
- 前田泰伸(2016)、「我が国財政再建に向けた課題」『立法と調査』No.375、2016年3月。
- Anderson, B. and I. Watt (2017), “Australian Parliamentary Budget Office Review 2016-17: Report of the Independent Review Panel”, March 2017
(<https://www.apb.gov.au/~media/02%20Parliamentary%20Business/24%20Committees/244%20Joint%20Committees/JCPAA/PBO/Report%20of%20independent%20review%20into%20PBO.pdf?la=en>)
- Australian National Audit Office (ANAO, 2001), “Performance Information in Portfolio Budget Statements,” The Auditor-General Audit Report No.18, 2001–2002.
(https://www.anao.gov.au/sites/default/files/anao_report_2001-2002_18.pdf)
- ANAO (2014), “The Administration of the Parliamentary Budget Office,” The Auditor-General

Audit Report No.36, 2013–2014.

(https://www.anao.gov.au/sites/default/files/AuditReport_2013-2014_36.pdf?acsf_files_redirect)

IMF (2013a), “THE FUNCTIONS AND IMPACT OF FISCAL COUNCILS,” July 16, 2013

IMF (2013b), “CASE STUDIES OF FISCAL COUNCILS—FUNCTIONS AND IMPACT,” July 16, 2013

IMF (2016), “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness,” IMF Working Paper, April 2016

IMF (2018), “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance,” IMF Working Paper, March 2018

IMF (2019), “Australia: Selected issues,” IMF Country Report No.19/56, February 2019

Ian Watt AC and Barry Anderson (2017), “PARLIAMENTARY BUDGET OFFICE REVIEW 2016-17,” Report of the Independent Review Panel, March 2017

Jenny Wilkinson (2018),” FISCAL TRANSPARENCY AND THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICE,” Address at the launch of the Open Budget Survey for Australia ANU, Canberra, 20 March 2018

OECD (2014), “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions,” February 2014

(<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>)

Parliamentary Budget Office (PBO, 2013), “Estimates of the structural budget balance of the Australian Government 2001–02 to 2016–17,” Report no. 01/2013, 22 May 2013

PBO (2019), “2019–20 Medium-term fiscal projections,” 26 September 2019

Stephen Kircher (2013), “Strengthening Australia’s Fiscal Institutions,” The Centre for Independent Studies, 2013

Copyright 2019 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)
All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.
Address: Nihon Life Nihonbashi Bldg., 8F 2-13-12, Nihonbashi, Chuo-ku, Tokyo 103-0027, Japan
Telephone: 81-3-3510-0882, Facsimile: 81-3-3273-8051
〒103-0027 東京都中央区日本橋本 2-13-12 日本生命日本橋ビル 8 階
電話 : 03-3510-0882 (代) ファックス : 03-3273-8051
e-mail: admin@iima.or.jp
URL: <https://www.iima.or.jp>

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべて御客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願ひ申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください