

# 国際通貨研レポート



Institute for International Monetary Affairs (IIMA)

公益財団法人 国際通貨研究所

## 独立財政機関について ～OECD諸国と英国の事例～

公益財団法人 国際通貨研究所

**Institute for International Monetary Affairs (IIMA)**

経済調査部 上席研究員 篠原 令子

\* 本稿は2023年9月13日までの情報に基づき作成

# 目次

---

1. OECD諸国のIFI	
(1)IFIの定義と設置国、設置の背景	..... 3
(2)各国IFIの主な機能	..... 4
(3)OECDによる「IFIに関する原則」の勧告	..... 5
(4)「原則」の実施状況の評価	..... 6
(5)独立性がどの程度確保されているか	..... 7
(6)コロナ禍で果たした役割	..... 8
2. 英国の予算責任局(OBR)	
(1)組織概要と主な役割	..... 9
(2)近年果たした役割とトラス前政権下の混乱	..... 10
3. IFIの効果:①英国OBRの予測精度、②IFIが財政へ与える効果	..... 11
4. 日本におけるIFI設立を巡る議論	..... 12
5. 総括	..... 13
主要参考資料	..... 14

# 1. OECD諸国のIFI (1)IFIの定義と設置国、設置の背景

- 独立財政機関(Independent Fiscal Institutions:IFI)とは、OECDの定義では「行政府または立法府の法的な権限の下、公的資金により運営される独立機関であり、財政政策とその実績について超党派の立場から監督と分析、あるいは助言を行う」。
- 世界全体でみると欧州と北米・中南米に多く、大半は2008年のグローバル金融危機後に設立。EUで欧州債務危機後の2013年、加盟国に対してIFI設立を義務付け。アジア太平洋地域では、豪州と韓国、ベトナムの3カ国に留まっている。OECD加盟38カ国のうち31カ国がIFIを設置。
- 民主主義国家では財政民主主義(=国民の代表によって構成される議会の議決に基づく財政統制)に基づき財政運営されているが、政治的な影響(選挙前の歳出拡大、情報・透明性の欠如により有権者が公共支出の便益を過大評価等)が指摘された。当初は財政ルールを導入する国が多かったが、想定外の事態に対応できないことや、政府が財政ルールを遵守しなかった場合のコストを認識させる必要性があったことから、政治から一定の独立性を持つ専門機関が必要との認識が広がった。

世界のIFIと設立時期(下段はOECD非加盟国)	
設立年	国名
1969年以前	ベルギー、デンマーク、オランダ
1970～1989年	オーストリア、米国
1990～2009年	カナダ、韓国、メキシコ、スウェーデン
	イラン、ジョージア、ケニア、ウガンダ、ベトナム
2010年以降	豪州、チリ、コスタリカ、コロンビア、チェコ、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ノルウェー、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、英国
	ブラジル、ブルガリア、クロアチア、キプロス、グレナダ、マルタ、パナマ、ペルー、ルーマニア、セルビア、南アフリカ、ウルグアイ
国以外	EU、カナダ・オンタリオ州、英国・スコットランド等

(資料)Rawdanowicz, Ł., et al.[2021], IMF, "Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update"より  
国際通貨研究所作成

IFI設立の経緯とIFIに期待される役割	
IFI設立の経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1970年代以降、多くの国で財政赤字と債務残高の増加が続いたことから、当時の学者たちは、経済状況だけでなく政治的な選択も公共支出に影響を与えることを指摘した</li> <li>● 赤字バイアス問題への最初の対応は、財政ルールを策定することだった。1990年代初頭まで、財政ルールはごく少数の国でしか実施されていなかった。その後10年間は財政ルールを採用する国が増加したが、2000年代以降、鈍化している</li> <li>● 財政ルールの問題点は、あらゆる可能性に対応しきれないことである。グローバル金融危機、欧州債務危機、パンデミックの際には、ルールだけで政策を制約するには不十分だと示した</li> <li>● 政府は自らを制約しているため、財政ルールが財政パフォーマンスを改善できるかどうかは、政府がルールに違反することによるコストをどのように認識するかにかかっている</li> <li>● このため、赤字バイアスに対する2つ目の対応策として、財政ルールの役割を補完する独立財政機関が設立された</li> </ul>
IFIに期待される役割(OECD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 財政の意思決定は、最終的には民主的に選ばれた議員の責任であるが、IFIは多くの場合、信頼できる財政ルールと補完的に、歳出と赤字への偏りに対処し、財政規律をより強化し、財政の透明性と説明責任を促進し、財政政策に関する国民的議論の質を高めるために役立つ仕組みと考えられている</li> </ul>

(資料)OECD[2014], Angelos Delivorias[2020]より国際通貨研究所作成

# 1. OECD諸国のIFI (2) 各国IFIの主な機能

OECD諸国のIFIの組織概要と機能

- IFIの主な機能は、①長期的な債務持続性分析、②財政ルール遵守状況のモニタリング、③経済・財政予測の作成、④政策にかかる財政コスト試算。
- 大半のIFIは「長期の債務持続性分析の公表」と「財政ルール遵守状況の監視」を実施。
- 英国とオランダのIFIは予算の前提となる公式予測を作成する任務があるが、米国やカナダ、韓国等ではIFIの予測が政府予測の比較対象となる。
- 政策コスト試算は、税制に関する詳細な知識が必要のため、スタッフ数が多いIFIが実施する傾向がある。
- 約半数のIFIが「政策への助言・提言」の機能を持つが、通常は、財政目標の遵守を確保するための助言・提言に限定。

	国名 (IFI略称)	業務開始年	組織形態	分析担当のスタッフ(人)	長期の債務持続性分析の公表	財政ルール遵守状況の監視	公式予測の策定又は代替予測公表	立法や政府の政策にかかるコスト試算	助言・提言の実施
1	米国	1975	議会予算局	197	●		●	●	
2	オランダ(CPB)	1945	行政府(経済・気候政策省)	122	●		●	●	
3	韓国	2003	議会予算局	113	●		●	●	
4	メキシコ	1998	議会予算局	45				●	
5	スペイン	2014	独立	43	●	●			●
6	豪州	2012	議会予算局	33	●			●	
7	カナダ	2008	議会予算局	32	●		●	●	
8	英国	2010	財政評議会	31	●	●	●	●	
9	ベルギー(FPB)	1959	独立	28	●		●	●	
10	デンマーク	1962	財政評議会	25	●	●	●		●
11	イタリア	2014	議会予算局	20	●	●	●		
12	スロバキア	2012	財政評議会	12	●	●	●		●
13	ポルトガル(CFP)	2012	財政評議会	10	●	●	●		
14	ギリシャ(HFC)	2015	財政評議会	9	●	●	●		●
15	アイルランド(PBO)	2017	議会予算局	9				●	●
16	チェコ	2018	財政評議会	8	●	●	●		●
17	リトアニア	2015	会計検査院	7	●	●	●		
18	オーストリア(FISK)	1970	財政評議会	5	●	●	●		●
19	オーストリア(PBO)	2012	議会予算局	5	●			●	
20	フランス	2013	会計検査院	5		●			●
21	アイルランド(IFAC)	2011	財政評議会	5	●	●	●		
22	ポルトガル(PBO)	2006	議会予算局	5				●	●
23	フィンランド(NAOF)	2013	会計検査院	4	●	●			●
24	ギリシャ(PBO)	2011	議会予算局	4		●	●		●
25	スウェーデン	2007	財政評議会	4	●	●			●
26	ベルギー(HCF)	1936	財政評議会	3		●			●
27	ハンガリー	2011	財政評議会	3		●			●
28	スロベニア	2017	財政評議会	3	●	●			●
29	エストニア	2014	財政評議会	3					
30	ラトビア	2014	財政評議会	3	●	●			●
31	チリ	2019	財政評議会	2	●	●			●
32	フィンランド(EPC)	2014	財政評議会	2	●	●			●
33	ルクセンブルク	2014	財政評議会	2	●	●			●
34	ドイツ	2013	財政評議会	1		●			●
35	アイスランド	2016	財政評議会	0		●			

(注)2つのIFIを持つ国は略称を表記。エストニアのIFIの機能は、政府の経済・財政予測の承認。

(資料)OECD[2022]、OECD, "OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021)"より国際通貨研究所作成

# 1. OECD諸国のIFI (3) OECDによる「IFIに関する原則」の勧告

- 2014年、OECDはIFIに関する原則(9分野22項目)の勧告を採択。IFI設立を推奨するものではなく、設立した国に対して、本原則を考慮するようとの勧告。
- ✓ “本原則は、IFIが推進し、運営する中核的価値(独立性、非党派性、透明性、説明責任)を強化するとともに、技術的能力を実証し、公的な監視に耐え、国民的議論に情報を提供する最高品質の関連業務を生み出すことを目指すもの”

「IFIに関する原則の勧告」 “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”		
項目	主な内容	IFIの行動の具体例
1. 当事国のオーナーシップ	■ IFI設立に際して他国のモデルを形式的に模倣するべきではなく、各国の法的枠組み、政治制度等と整合的で、固有の課題に基づき決定されるべき	法的根拠(法律、憲法、その他)、組織形態(議会予算局、財政審議会ほか)
2. 独立性と非党派性	■ 非党派性と独立性はIFIが成功するための必要条件。IFIは政治的観点から分析を行うことはなく、常に客観的で高い専門性の発揮に努める。IFIの組織の長は実力と専門能力に基づいて選ばれるべき。その任期は選挙サイクルから独立しているべきである。スタッフ任免の完全な決定権を持つべき	組織の長の任期と再任可能回数が法律で成文化、解任基準が明確、フルタイムで報酬が支払われる、職員採用の管理
3. 任務	■ IFIの任務は、高いレベルの法的規範によって明確に定義されるべきであり、任務に合致するものならば自主的に報告書や分析を作成すべき	経済・財政予測、予算案の分析、財政ルール遵守状況の監視、政策コスト推計
4. 予算	■ IFIに割り当てられる予算は、その任務に見合ったものでなければならない。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	独立した予算枠、多年度予算
5. 立法府との関係	■ IFIが立法府または行政府のどちらに属するかに関わらず、立法府に対する適切な説明責任を促す仕組みを設置すべきである	分析報告書を議会へ提出
6. 情報へのアクセス	■ 政府とIFIの間には情報の非対称性が存在するため、全ての関連情報へのIFIのアクセス権限や政府情報へのアクセス制限が法律で定義されるべき	法律か覚書で、情報へのアクセスが裏付けられているか
7. 透明性	■ 財政の透明性の向上はIFIの重要な目標である。IFIの報告書と分析は公表し、全ての人が自由に利用できるものとすべき	報告書と分析結果の公表
8. コミュニケーション	■ 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・チャンネルを構築すべき。政府に財政の透明性や説明責任を果たすよう圧力をかけることが可能	報告書のプレスリリース、記者会見
9. 外部評価	■ IFIは自らの業務に対する外部評価の仕組みを設定すべき	外部専門家等による評価体制

(資料) OECD[2014]、OECD[2022]、三角[2014]より国際通貨研究所作成

# 1. OECD諸国のIFI (4)「原則」の実施状況の評価

- 各国IFIにおいて「原則」の大半の項目は広く実践されており、OECDは現時点で勧告を改訂する必要はないとの見解を示している。特に課題が残されている項目は「情報へのアクセス」。大半のIFIは法律や覚書に基づき、正式に情報へアクセスできるが、不十分なIFIもある。一部のIFIは、情報提供はされるがタイムリーではない・詳細が不十分といった課題を抱えている。
- IFIの任務に見合う予算やコミュニケーションの有効性に関して正確に評価するには、さらなる作業が必要とOECDは分析。

## OECDのIFIに関する原則と設置国の実施状況の全体評価

1. 当事国のオーナーシップ	実施状況	5. 立法府との関係	実施状況
(1.1) 政治的領域を超えた幅広い国民的オーナーシップ、コミットメント、コンセンサスが必要。他国のIFIのモデルを模倣したり、押し付けるべきでない	●	(5.1) 立法府に対する適切な説明責任を促す仕組みを導入すべきである。予算編成の日程は、IFIが議会のために必要な分析を実施するための十分な時間を確保できるようにすべきである	●
(1.2) IFIの役割と構造は、各国のニーズと制度環境により決定されるべきである	●	(5.2) 議会の予算委員会(またはそれに相当するもの)、その他の委員会、および個々の議員からの分析の要請に関するIFIの役割は、法律で明確に定めるべきである	大半が実施
2. 独立性と非党派性		6. 情報へのアクセス	
(2.1) IFIは政治的観点から分析を行わず、客観性と高い専門性を示すよう努め、すべての政党に奉仕する。党派的であると受け取られることを避けるため、規範的な政策立案に係る責任を負わないことが望ましい	●	(6.1) IFIは、タイムリーにすべての関連情報に完全にアクセスできなければならない	大半が実施
(2.2) IFIの組織の長は、政治的所属に関係なく、実力と専門能力に基づいて選ばれるべきであり、その資格要件は明示されるべきである	●	(6.2) 政府情報へのアクセスに関する制限は、法律で明確に定義されるべきである	エビデンスが不十分
(2.3) IFIの組織の長の任期および再任回数は、解任要件および解任プロセスと同様に法律で明確に規定されるべきである。組織の長の任期は選挙サイクルから独立していることが望ましい	●	7. 透明性	
(2.4) IFIの組織の長は報酬が支払われ、できればフルタイムの地位であるべきである。厳格な利益相反の基準を適用すべきである	大半が実施	(7.1) IFIは、その業務と運営における高度な透明性と併せて、可能な限り透明性の高い行動をすべきである	●
(2.5) IFIの組織の長は、適用される労働法に従い、職員を雇用・解雇する完全な決定権を持つべきである	大半が実施	(7.2) IFIの報告書と分析結果(基礎データと分析手法を含む)は公表され、誰もが自由に利用できるようにすべきであり、議会に送付されるべきである	●
(2.6) 職員は、公務員の雇用条件に則り、政治的所属に関係なく、実力と専門能力に基づいて公開競争を通じて選考されるべきである	●	(7.3) 主要な報告書や分析結果の公表時期は、特に関連する政府の報告書や分析結果の発表と調整するために、公式に定められるべきである	●
		(7.4) IFIは、経済・財政に関する中核的な業務内容に係る報告書及び分析結果を、独自に公表すべきである	●
3. 任務		8. コミュニケーション	
(3.1) IFIの任務は高い法的規範によって明確に定義されるべきである。作成する報告書や分析の種類、それらを誰が要請できるのか、発表のスケジュールなども含めて定めるべきである	●	(8.1) IFIは、設立当初から効果的なコミュニケーション・チャンネルを構築すべきである	エビデンスが不十分
(3.2) IFIは、自らのイニシアティブで報告書や分析を作成する範囲を持つべきであり、その任務の範囲内で自らの業務プログラムを決定する自主性を持つべきである	●	9. 外部評価	
(3.3) IFIの任務には、予算プロセスとの明確な関連性が規定されるべきである	●	(9.1) IFIは、その業務を外部評価する仕組みを設定すべきである	約半数が実施
4. 予算			
(4.1) IFIに割り当てられる予算は、その任務に見合ったものでなければならない。IFIの予算は公表し、他の独立機関の予算と同様に扱われるべきである。複数年度の予算確保は、IFIの独立性をさらに強化し、政治的圧力からの保護に資する	約半数が実施		

(注) ● は、ほぼ全てのIFIが実施していることを示す。  
(資料) OECD[2022]より国際通貨研究所作成

# 1. OECD諸国のIFI (5) 独立性がどの程度確保されているか

- 非党派性と独立性は、IFIが成功するための必要条件(原則2.1)。政治的影響を受けず、中立的な立場から予測・評価を提供することが求められる。
- IFIの独立性の計測に関する研究によれば、大半は高い独立性を確保。トップの英国を含む8機関(ポルトガル、スロベニア、米国、豪州、イタリア、ラトビア、スロバキア)が独立性スコア90%以上、19機関が75%以上のスコアを獲得。
- ✓ 項目別では、法的独立性、組織の長の独立性、透明性において、軒並み高いスコア。
- ✓ 財政的独立性や運営の独立性、情報へのアクセス確保については、課題が残されている。
- ただし、留意点として、法的な独立性が「事実上の独立」に必ずしもつながる訳ではなく、後者はこの計測では捉えられないとしている。(例):米国では、CBOが政策提言を行うことを法律で禁じていないが、初代長官が政策提言を控えると決定した。

IFIの独立性に関する計測結果(2017年、対象26機関。各項目25%、計100%)

構成項目	関連するOECD原則(カッコは項目番号)	結果
組織の長の独立性	(2.2)、(2.3)実力と専門能力に基づく選出、政治サイクルとは異なる明確な任期、明確な解任基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>総じて非常に高いスコア</b>。26機関中16機関が満点。スコアが低いIFIは、組織の長の解任基準を明確に定めていないことが理由(オーストリア、ベルギー、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、韓国、ルクセンブルグ、スウェーデン)</li> </ul>
法的・財政的独立性	(3.1)、(4.1)高いレベルの法的規範により定められ、他の独立機関の予算と同様に公表し、扱われる。多年度予算の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>全体として最も低いスコアとなっている</b>。法的独立性については、全てのIFI(スウェーデンを除く)は、憲法または法律に基づいて設立されている。</li> <li>■ 財政的独立性に関しては、3機関しか満点を得ていない(英国、オーストラリア、ドイツ)。独自の予算枠を持つIFIは全体の54%に過ぎず、複数年にわたる何らかの資金提供を受けているIFIは全体の38%に留まる</li> </ul>
運営の独立性	(2.1)、(2.5)、(3.2)規範的な政策決定責任を負わない、スタッフの雇用プロセスの完全な決定権、独自の業務プログラムを設定、自発的にレポートや分析を作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>全ての指標のスコアが満点なのは10機関に留まる</b>。7つのIFIは、自前のスタッフを持たないか(中央銀行からの出向など)、他の機関のスタッフを雇用</li> <li>■ 多くの機関が規範的な助言も提供。しかし、規範的助言の範囲は通常厳格に限定されており、財政目標の遵守のための勧告に関するもの</li> </ul>
情報へのアクセスと透明性	(6.1)、(6.2)、(7.1)、(7.2)法令と覚書に基づく情報へのアクセス(及びその制限)、業務と運営の完全な透明性、報告書と分析手法の公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>総じて比較的高いスコアを獲得</b>。透明性に関する指標は高得点の傾向</li> <li>■ 情報公開に関して満点を獲得している機関は少ない。3機関は覚書により確保された情報へのアクセスしか持っておらず、5機関は情報へのアクセスを持っていない</li> <li>■ しかし、実際の情報へのアクセスは、法的な権利よりも、IFIと政府機関との良好な関係に依存することが多い</li> </ul>

(資料)Lisa von Trapp and Scherie Nicol[2018]より国際通貨研究所作成

# 1. OECD諸国のIFI (6)コロナ禍で果たした役割

- OECD諸国のIFIの9割以上が、新型コロナウイルス感染拡大が経済・財政へ与える影響に関する分析を迅速に公表。危機終息後には、財政を持続可能な軌道に戻す必要性を主張。

各国IFIのコロナ禍での対応(OECD報告書)

IFIの主な行動		迅速な分析の提供					政府が財政ルールの適用を一時停止した場合の緊急措置の監視	緊急措置のコスト推計		
		自主的なブリーフィングノート公表	リアルタイムでの経済・財政予測	経済・財政シナリオ分析	委員会・議員からの分析依頼への回答	政府計画の前提条件の評価				
IFIがコロナ禍で取った4つの主な行動は、OECD原則に沿う内容	IFIの多くは金融危機を契機に誕生して歴史が浅く、資金力も比較的乏しいが、コロナ禍で迅速に対応し、その様々な任務によって有意義な対応が可能	1	豪州	●		*	●			
		2	オーストリア (FISK)	●	●	●		●	●	
		3	オーストリア (PBO)	●	●	●		●	●	
各国のIFIは、コロナ禍における大規模な財政措置は適切と評価しているが、危機の終息後は、財政を持続可能な軌道に確実に戻す必要があると警告		4	ベルギー (HCF)				●			
		5	ベルギー (FPB)	●	●	●				
		6	カナダ	●		●	●		●	
1. 迅速な分析の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府は迅速な対応に重点を置くか、不確実性が高いことから分析の公表に消極的だったため、IFIは重要な分析源となった</li> <li>①ブリーフィング・ノートの公表(パンデミック関連の問題の定性的・定量的な概要を提供)、②リアルタイムでの経済・財政予測、③経済・財政シナリオ分析、④委員会・議員からの分析依頼への回答、⑤政府計画の前提条件の評価</li> </ul>	7	チリ	●	●	●		●		
		8	チェコ	●		●			●	●
		9	デンマーク	●	●	●				
		10	エストニア					●		
		11	フィンランド (NAOF)	●			●	●	●	
		12	フィンランド (EPC)					●		
		13	フランス					●	●	
		14	ドイツ					*	*	
		15	ギリシャ (PBO)		●	●				●
		16	ギリシャ (HFC)	●	*	●		●	●	
2. 財政ルール一時停止の監視	大半のIFIが、例外条項 (escape clause) の発動による財政ルールの一時的停止が適切と判断	17	ハンガリー				●	●		
		18	アイスランド				●	*		
		19	アイルランド (Council)			●		●		
3. コスト推計	約半数のIFIが、コロナ対応の緊急措置のコストを推計し、その結果を公表	20	アイルランド (PBO)	●			●		●	
		21	イタリア	●	●	●	●	●	●	
		22	韓国	●	●	●	●	●	●	
4. 緊急対応における透明性と説明責任の促進	IFIは分析とブリーフィングを強化。その独立性を活かして、ウェブサイトやメディアに背景を提供したり、オンライン会合を開催するように立法府に働きかける等、困難な時期を乗り越えられるように議員を支援	23	ラトビア	●			●	●		
		24	リトアニア		●			●		
		25	ルクセンブルク							
		26	メキシコ	●			●		●	
		27	オランダ (CPB)	●	●	●			●	
		28	オランダ (RVS)					●		
		29	ポルトガル	●	*	*		●	●	
		30	スロバキア	●	●	●		●	●	
		31	スロベニア			●		●	●	
		32	スペイン	●	●	●		●	●	
		33	スウェーデン					●		
		34	英国	●	●	●		●	●	
		35	米国	●	●		●		●	

(注)2020年5月時点。\*は調査時点で作業中のため未公表。2つのIFIを持つ国は略称を表記。

(資料)OECD[2020b]、OECD, "Government at a Glance 2021"より国際通貨研究所作成



## 2. 英国の予算責任局(OBR) (1)組織概要と主な役割

- 英国は2010年、予算責任局(OBR: Office for Budget Responsibility)を設立。2000年代、財務省作成の経済・財政予測は、政治的動機による楽観的バイアスがあると懸念されていたが、2008年グローバル金融危機により財政赤字が急増する中、政府が財政再建に取り組むことで有権者や投資家から信頼を得る必要性が高まった。当時の野党・保守党はOBR設立を公約に掲げ、保守党・自由党の連立政権発足後、OBRを設立。
- 「2011年予算責任および会計検査法」でOBR設置を規定、「その職務遂行において完全な裁量権を有する」と定めている。「予算責任憲章」は「OBRは経済・財政予測の信頼性、ひいては財政政策に対する過去の弱点に対処することを目的としている」とし、政府の財政目標と、OBRの役割・権限等の財政運営の枠組みを定めている。
- OBRの役割は、①経済・財政予測、②財政目標に対する進捗評価、③持続可能性とバランスシート分析、④財政リスク評価、⑤税や福祉政策のコストの精査。政策の特定のメリットについては規範的なコメントを提供すべきではない、と定められている。

OBRの概要	
項目	内容
任務	「財政の持続可能性を調査し、報告すること」
形態	・財務省がスポンサーの政府外公共機関
法的枠組み等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2011年予算責任および会計検査法: OBRの設置を規定</li> <li>・予算責任憲章: 財政政策と国債管理に関する財務省の目標、OBRの権限、任務の遂行方法、主要な出版物に必要な内容等の取り決めを定めている</li> <li>・枠組み文書: 財務省とOBRが署名。OBRが活動するための広範なガバナンスとマネジメントの枠組みを定めている</li> <li>・覚書: OBR、歳入関税庁、労働年金省、財務省の間で合意された協力関係を規定。法的拘束力はない</li> </ul>
メンバー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Budget Responsibility Committee: 3人のメンバーはOBRの中核機能に対する執行責任を負う。任期は5年。財務大臣が任命</li> <li>・Oversight Board: リスク管理、ガバナンス、内部統制を担当。BRCの3人と非常勤2人で構成</li> <li>・Advisory panel: 2023年8月から拡充、6分野25人の専門家</li> </ul>
予算	・多年度予算に基づいて運営。財務省はOBRのために特定の予算枠を設定

(資料) OBR資料、EFB[2018]より国際通貨研究所作成

英国の財政目標とOBRの役割	
項目	内容
財政目標 (2023年2月施行)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予測期間の5年目までに政府(BOEを除く公的部門)純債務残高の対GDP比を低下させること(Fiscal mandate)</li> <li>・同期間の財政赤字を対GDP比で3%未満(below 3% of GDP)にすること(Supplementary target)</li> <li>・福祉支出が設定された上限を超えないこと(Welfare cap) * 英国経済に重大な負の衝撃があった場合、財務省は財政目標を一時停止することができる</li> </ul>
OBRの 主な5つの 役割	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 経済・財政予測: 経済と財政に関する5年間の予測を作成(年2回)。予測値と実績との乖離を検証して報告書を公表(年1回)</li> <li>② 財政目標に対する進捗の評価: 経済財政予測において、現在の政策の下で目標を達成する可能性が50%を超えるかどうかを評価</li> <li>③ 持続可能性とバランスシート分析: 今後50年間の長期的な財政の持続可能性を評価(年1回)</li> <li>④ 財政リスクの評価: 財政の持続性に関する分析と共に報告・公表(年1回)</li> <li>⑤ 税や福祉政策のコストの精査</li> </ol>

(資料) OBR資料、Matthew Keep[2023]より国際通貨研究所作成

## 2. 英国の予算責任局(OBR) (2) 近年果たした役割とトラス前政権下の混乱

- OBRはIFIの模範として、OECDやIMF(2016年)、欧州財政理事会(EFB)(2018年)から高く評価されている。
- OBRの外部評価は5年毎の実施義務があり、OECDによる評価は2020年9月公表。OECD原則を高い水準で遵守。独立性に関して高い評価を得ている。法律が独立性を強力に支えており、政策決定には関与しないという責任の明確化、運営の独立性(完全な裁量権、雇用面)が評価されている。効果的なコミュニケーション戦略も評価。
- 平時以外では、英国EU離脱や新型コロナウイルス感染拡大が、経済・財政に与える影響を分析。2021年の「財政リスク報告」では、気候変動による財政への影響と2050年までにネットゼロを達成するための政策コストについて初めて分析。
- 2022年秋、トラス前政権の財政政策を巡って金融市場が大きく混乱。理由は、①具体的な財源の裏付けがないことやOBRの財政予測を示していないことによる財政の持続性への懸念、②金融引き締め政策の一方、拡張的な財政政策を取ることによるインフレ加速懸念。投資家の間では、OBRの予測を示さなかったことが最大の理由との認識で一致、と指摘されている。

OECDによるOBRに対する評価(2020年)	
項目	主な内容
評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OBRは、独立した信頼できる質の高い分析で確固たる評判を確立。国外からはIFIの模範と見なされている。OBRが評判を高める上で重要な役割を果たしてきたのは、徹底した透明性である</li> <li>• OBRは、公式の経済・財政予測におけるバイアスを減らすという目標を達成。ステークホルダーは、OBRが透明性を高め、財政政策の議論を豊かにしていると称賛</li> <li>• 多くの同業IFIとは異なり、OBRは、強力な法的枠組みと、覚書や良好な協力関係を通じて、情報への良好なアクセスを有している。コミュニケーション戦略で成功</li> </ul>
リスク(一部抜粋)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 予測と精査のプロセスについて定められたタイムテーブルを遵守することが重要であり、例外的な状況を理由に逸脱することを常態化すべきではない</li> </ul>
提言(一部抜粋)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首相が会計年度中に2回の予測を委託しない場合、またはその期間に予算がない場合、OBRはどのように進めるべきかを明確にすべき</li> <li>• OBRがその限られたリソースの中でその使命をうまく果たし続けられるよう、新たなミッション・クリープを回避することが重要</li> <li>• OBRは政府外の専門家とのコミュニケーションを増やすべき。そのために追加予算が与えられるべき</li> </ul>

OBRが近年果たした役割とトラス前政権下の混乱	
項目	主な内容
Brexitの影響に関する分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016年6月の英国のEU離脱(Brexit)を問う国民投票以降、OBRはBrexitが経済・財政に与える潜在的な影響について分析・公表</li> </ul>
新型コロナウイルス感染拡大の影響に関する分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OBRは新型コロナウイルス感染拡大の一連のシナリオ分析を迅速に作成。「コロナウイルス政策モニタリング・データベース」を作成し、政策コストの推計値を公表</li> <li>• 中期経済・財政シナリオ、長期予測、2019年の財政リスク分析のアップデートを含む、財政持続可能性報告書の修正版を公表</li> </ul>
トラス前政権下のOBR見通しを巡る動向	<p>(2022/9/7) 財務省はOBRに対し、23日発表の「成長計画」に付随する予測を委託しないことを通知</p> <p>(9/26) 財務省はOBRに対し、経済・財政予測の11/23公表を要請</p> <p>(10/10) 財務省、予測を10/31へ前倒し公表すると発表</p> <p>(10/13) 予測の策定プロセスに対する関心の高まりを受け、OBRは作業スケジュールを公表</p> <p>(10/26) 財務省、予測の公表延期(11/17)発表</p> <p>(11/13) OBR、予測の最終版を財務省へ提出</p>

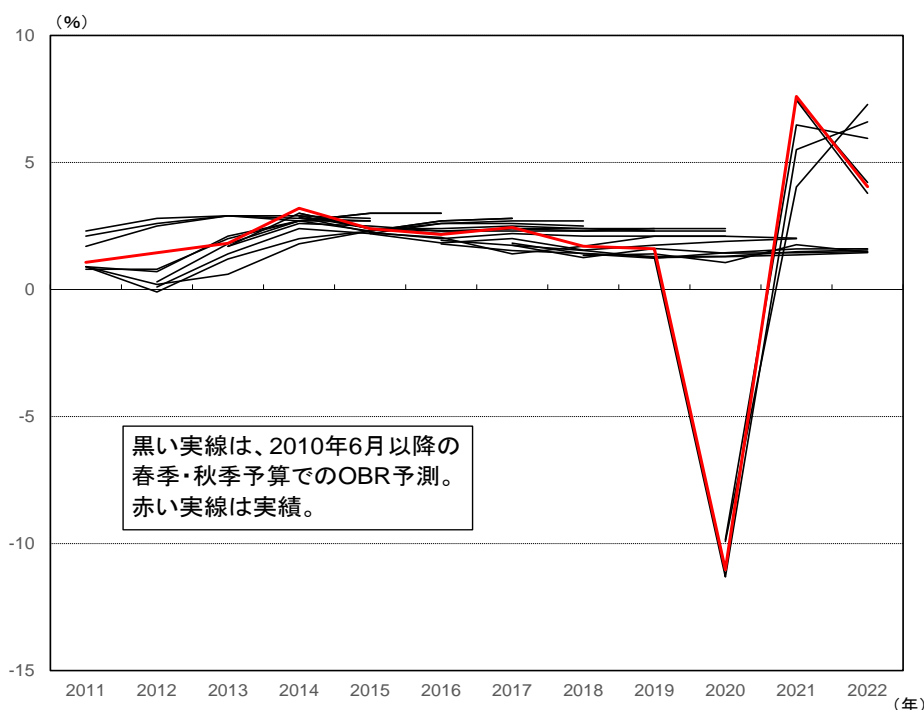
(資料)OECD[2020b]より国際通貨研究所作成

(資料)OECD[2020b]、各種資料より国際通貨研究所作成

### 3. IFIの効果：①英国OBRの予測精度、②IFIが財政へ与える効果

- OBRは、2010年の設立以降の予測と実績を検証し、「OBRが中期的に実質GDP成長率を過大評価する一方、政府借入を過小評価する傾向がみられた。OBRの実質GDP成長率と借入の予測値は、以前の財務省作成の公式予測よりも正確でバイアスが少ない」としている。IMFも2016年の財政透明性評価において、「OBRの予測値は、財務省が予測していた時よりもバイアスの程度が低い」と評価。
- IFI全般について、財政への直接的な効果の計測は難しいとの評価が多い。しかしながら、各国のIFIが財政運営に貢献した事例が数多く示されているとしている。(例)イタリアPBOは2016年、政府予測が楽観的と判断し、支持を拒否。公聴会を経て、政府はより保守的な仮定で計画修正。
- IFIが影響を及ぼす主な経路は、メディアや議会を通じた国民的議論。IFI発足当初は、メディアや世論から懐疑的な意見や無関心で迎えられることが多いが、IFIは、法案が与え得る影響について定量的な予測を作成・開示することで、実際の政策立案に不可欠な情報を、政府と国民の両方に対して提供できる。

英国の経済成長率：OBR予測と実績



(資料) Graham Atkins and Luke Lanskey[2023]より国際通貨研究所作成

IFIの効果に関する見解

#### OECD調査レポートより

- IFIは財政の安定に貢献するが、それを保証するものではない。研究結果によれば、IFIは財政ルールの遵守の増加、より正確な予測、景気循環的でない財政政策と暫定的に関連しているが、IFIは持続可能な財政のための必要条件でも十分条件でもない
- 財政の枠組みを構成する要素間の相互作用が重要な役割を果たす。それでも、IFIが財政状況に貢献した例は数多くみられる

#### 欧州議会向け調査レポートより

- 初期の経験によれば、IFIは、①有権者と政治家の双方により良い情報を提供し、それによって民主的プロセスを強化する、②財政危機を引き起こす可能性のある持続不可能な傾向を特定し、それに対して警告を発する、③ユーロ圏全体の安定性を強化することに貢献できる
- これまでの経験から、IFIは経済予測をより正確で偏りの少ないものにする上で有用な役割を果たしてきたと考えられるが、データがまだ限られていることや、予測や財政成果の質を左右する他の要因の可能性があるため、強力な証拠を見つけるのは難しい
- IFIの強みは、その独立性と分析の質、可視性である。ある機関が自らの批判者を「愛する」のは容易ではなく、IFIの立場はしばしば不安定である。しかし、全体としてみれば、EU社会は強力なIFIの集合により良くなっている

(資料) Angelos Delivorias[2020]、Roel Beetsma[2023]、Rawdanowicz, Ł., et al. [2022]より国際通貨研究所作成

## 4. 日本におけるIFI設立を巡る議論

- 内閣府は「中長期の経済財政に関する試算」(予測期間10年)を作成しているが、高い経済成長率に基づく歳入増加を前提としているため、客観的な観点から財政の持続性を把握することが難しい。財政リスク評価や事後検証は実施されていない。
- 2013年以降、経済団体や超党派議員がIFI設立を提言しており、中立的な立場で経済・財政予測を行う機能が必要との認識で一致。経済団体は、財政計画の評価やルール遵守状況の評価、事後検証等の機能も含めた具体的な制度設計も提言。
- ✓ 経済同友会は、参議院議院運営委員会の下に「経済財政推計・検証委員会に係る協議会」(仮称)を設置することを提言。
- ✓ 関経連はIFI設立と同時に「財政基本法(仮称)」を制定し、財政の持続可能性を高めるための取組を義務付けるべきと提言。
- 他方、政府がIFI設立を検討する動きはみられず、経済財政諮問会議を有効活用する意向を示している。

日本におけるIFI設立を巡る提言・意見

<p><b>超党派議員</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2013/6)「国会に独立将来推計機関の設置をー政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言ー」、林芳正参院議員(自民)ほか衆参両院議員8名</li> <li>■ (2021/6)「独立財政推計機関を考える超党派議員の会」設立(共同代表発起人:林芳正参院議員(自民))</li> </ul>	<p><b>関西経済連合会</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2019/4)「財政健全化に向けた意見～国家財政のガバナンス強化と持続可能な社会保障の実現に向けて～」</li> <li>✓ 客観的・中立的な立場での経済分析・将来推計などを可能とするためにも、独立的かつ非党派的な財政機関を設置すべき。また、その経済財政見通しを政府公式の唯一の試算として位置付けるとともに、予算編成などの財政運営にも活用していくべき</li> <li>■ (2022/8)「わが国財政の信頼性・透明性向上に向けた独立財政機関に関する提言」</li> <li>✓ 機能・役割として、①中立的かつ公式な中長期予測、評価・検証、②財政計画の評価、財政の持続可能性分析、③財政状況の情報発信・広報活動。設置形態は、議論を深める必要</li> </ul>
<p><b>IMF</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2022/1)「対日審査報告」</li> <li>✓ 経済財政予測は慎重かつバランスの取れたものでなければならない。IFIが行う予測は枠組みの信頼性を更に高めることが可能。補正予算の追加計上は、予想外の大きなショックへの対応に限定すべき。IFIの見解の公表は、財政枠組みの予測可能性を高めることが可能</li> </ul>	<p><b>経済同友会</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2019/11)「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ー」</li> <li>✓ ①経済・財政・社会保障にかかる中立的な見通しの提示、②将来世代の利益の代弁、③政策の費用対効果の提示、を目的に、参議院の下への設置を提言</li> </ul>
<p><b>自民党 財政健全化 推進本部</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2023/6)「財政健全化推進本部報告～民間主導の経済成長につながる財政運営の実現に向けて～」</li> <li>✓ 中期的な視点も必要である・・・内閣府が中長期試算の精度向上に取り組んでいるが、更に、諸外国で設置されている独立財政推計機関についても、我が国で導入する場合のメリット・デメリット等について、研究に着手することが考えられる</li> </ul>		
<p><b>財務省 (鈴木財務相)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 独立財政機関設置の「意義」について重要なことは、設置という手段ではなくて、経済財政運営の方針について、専門的・中立的な知見も含め、様々な観点から検討を重ねることであり、その上で決定した方針に従い、政府一丸となって経済再生と財政健全化の両立に取り組むことである。経済財政諮問会議において、外部の有識者なども参画する下で、経済財政運営について議論を行っており、<b>新しい組織を設置するよりも、今ある組織を有効に活用していくことで「意義」に沿うようにしていくことが重要</b>(2022年2月)</li> </ul>		

(資料)自由民主党、関西経済連合会、経済同友会、IMFおよび各種資料より国際通貨研究所作成

## 5. 総括

- OECD諸国の大半がIFIを設置しており、多くは「長期の財務持続性分析の公表」と「財政ルール遵守状況の監視」の機能を持つ。コロナ禍で、各国IFIは影響分析を迅速に公表し、政府の大規模な財政出動を評価するも、危機の終息後は財政を持続可能な軌道に確実に戻す必要があると主張。
- IFIによる財政改善効果は計測が難しいと分析されているが、有権者と政治家に対して政策立案に不可欠な情報を提供でき、財政に影響するリスクを特定して警告を発することができる。財政運営に貢献した各国事例も多い。
- 英国のOBRはIFIの模範として高く評価されている。昨年秋のトラス前政権下の混乱は、OBRからのいわば「お墨付き」を得ていなかったことから、財政の持続性への懸念が高まった結果である。強力な法的枠組みが、OBRの高い独立性や情報へのアクセスを支えている。また、他のIFIが苦慮している国民とのコミュニケーションを、OBRは報告書公表やメディア等を利用して効果的に実施している。
- 日本では、法律で定められた財政目標もIFIも設定されていない。財政悪化に歯止めがかからない中、経済団体や一部の国会議員はIFI設立を提言している。共通して主張している機能は、中立的な立場からの公式の経済・財政予測である。
- IFI設立に際しては、OECD原則にある通り、他国を形式的に模倣することは望ましくない。しかしながら、OBRはIFIの模範として評価されており、公式の経済・財政予測を作成する任務を持つことから、OBRの事例を検討して議論することは、日本の財政運営の実効性を高める上で有益であろう。

## 主要参考資料①

- 遠藤壮 [2019]、「議論の深化が求められる独立財政機関」、『経済のプリズム』No183、参議院事務局 企画調整室、2019年12月
- 根本寛之 [2019]、「独立財政機関が財政再建に果たす役割－英予算責任庁の経験とわが国への示唆－」、『JRレビュー』、Vol.5, No.66、日本総合研究所、2019年5月15日
- 藤本守 [2020]、「独立財政機関をめぐる論点整理」、『調査と情報－ISSUE BRIEF－』第1084号、国立国会図書館、2020年2月6日
- 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』No128、参議院事務局 企画調整室、2014年6月
- Angelos Delivorias [2020], “Independent fiscal institutions in the EU: Guardians of sound public finances”, European Parliamentary Research Service, December 8, 2020
- Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. [2022]. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, January 27, 2022
- European Fiscal Board [2018], “Annual Report 2018”, September 26, 2018
- Graham Atkins and Luke Lanskey [2023], “The OBR's forecast performance”, Working paper No.19, Office for Budget Responsibility, August 10, 2023
- Kevin Page [2018], “The UK Office of Budget Responsibility: Mission accomplished? A perspective from a former practitioner”, contribution in R.M.W.J. Beetsma and X. Debrun (eds), *Independent fiscal institutions: Watchdogs or lapdogs?*, CCEPR Press, 2018
- Lisa von Trapp and Scherie Nicol [2018], “Measuring IFI Independence: A first Pass Using the OECD IFI Database”, OECD, January 2018

## 主要參考資料②

---

- Matthew Keep [2023], “The UK's fiscal targets”, House of Commons Library, March 24, 2023
- OECD [2014], “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”, February 2014
- OECD [2017], “Designing effective independent fiscal institutions”, February 7, 2017
- OECD [2020a], “Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic”, updated May 22, 2020
- OECD [2020b], “OECD Independent Fiscal Institutions Review Office for Budget Responsibility (OBR) of the United Kingdom”, September 24, 2020
- OECD [2022], “Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions”, January 2022
- Rawdanowicz, Ł., et al. [2021], “Constraints and demands on public finances: Considerations of resilient fiscal policy”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1694, OECD Publishing, December 14, 2021
- Rawdanowicz, Ł., et al. [2022], “How can independent fiscal institutions support the resilience of public finances?”, OECD ecoscope, OECD, April 14, 2022
- Roel Beetsma [2023], “Strengths and weaknesses of independent advisory fiscal institutions in the EU economic governance framework”, European Parliamentary Research Service, May 3, 2023

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。

*Copyright 2023 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2-13-12 日本生命日本橋ビル8階

電話：03-3510-0882 (代)

e-mail: [admin@iima.or.jp](mailto:admin@iima.or.jp)

URL: <https://www.iima.or.jp>