

OECD諸国における独立財政機関の動向

予算委員会調査室 崎山 建樹
前予算委員会調査室 大野 真由

1. はじめに

独立性のある立場で国の財政を監視・評価する独立財政機関（IFI：Independent Fiscal Institution）（以下「IFI」という。）を有する国は、近年増加傾向にある。健全な財政運営のための現実的で実効性のある議論には、正確なデータに基づく客観的な分析の存在が鍵となる。我が国の財政は、債務残高対GDP比が200%を超える¹など、主要先進国と比較して最悪の状況にある。各国の経済・財政状況等は異なるため、我が国においてもIFIの活用が財政ガバナンスの強化に資するかは必ずしも明らかでないが、財政政策の監視・評価の在り方についての議論に一定の示唆を与え得るだろう。

本稿では、欧州において進められている財政ガバナンスの強化の取組と課題、OECD報告書を踏まえたアイルランド議会の予算監視改革の状況、国・地方にそれぞれのIFIを有するカナダの事例、米国における財政の透明性向上の取組、韓国におけるIFIの役割と取組を紹介する²。

2. 各国で相次ぐIFIの設立

IFIは、行政府や立法府の法的な権限の下、公的な資金によって設立された独立機関であり、財政政策や財政運営に非党派の立場から監視及び分析、あるいは助言を提供するものとされている³。リーマン・ショック後に各国の財政状況が悪化し、その後の財政健全化の取組の中で、IFIの導入が相次いだ。

IFIには、政府あるいは財政当局から一定の独立性を持った立場から、専門的かつ中立的に財政政策へ関与することが期待されたのである。

IFIの態様は、各国で大きく異なっている。まず、組織の所属については、

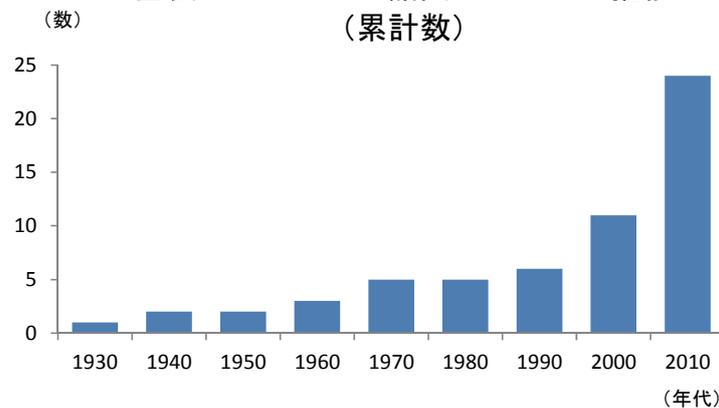
¹ OECD, Economic Outlook 101, June 2017

² 本稿は、筆者が2016年4月11日及び12日に参加したOECD諸国の議会における予算スタッフ及び独立財政機関第8回年次会合（The 8th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions）における各国等からの報告をベースに、その後の文献調査を踏まえてとりまとめたものである。

³ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, February 2014

立法府又は行政府に属している国が多いが、フランスのように会計検査院に属する国などもある。また、スタッフ数が10人未満の小さな組織から、米国のように200人を超える大規模な組織まであり、さらに、任務について、政府の財政政策への意見表明に限られているものがある一方、IFIが自ら経済財政の予測を作成する組織もある。これらIFIの数は、OECD諸国（現加盟国は35か国）において、この10年間で急増しており、20を上回っている（図表1）。特に、欧州での設立の動きが顕著であり、2015年9月には、ドイツ、フランス、英国などを含む21か国（23機関）によるEU・IFIネットワーク（EU Independent Fiscal Institutions）が発足するなど、その活動が急速に進展している。

図表1 OECD諸国のIFIの推移



(出所) OECD, OECD Journal on Budgeting, Volume 2015/2より作成

3. 各国等の取組事例

3-1. 財政ガバナンス強化が進む欧州

欧州では、債務危機問題への対応として財政ガバナンスを強化してきた。近年の欧州におけるIFIの設立は、この財政ガバナンスを強化するためのツールの一つと位置付けられる。

1993年に発効したマーストリヒト条約では、単一通貨ユーロへ参加するため、財政赤字対GDP比3%以下、債務残高対GDP比60%以下との基準が示された。ユーロ導入を控えた1997年には、欧州理事会決議と2つのEU規則から成る安定・成長協定により、過剰赤字手続⁴等が強化された。しかし、2000年代初

⁴ 財政赤字対GDP比3%、債務残高対GDP比60%を基準として、加盟国の財政状況を監視する仕組み。

頭、ドイツやフランスが財政赤字対GDP比3%の超過を続けたにもかかわらず、その過剰赤字手続は有効に機能せず、2005年には、景気状況に柔軟に対応できるよう、安定・成長協定が見直され、景気循環や一時的要因を除いた構造的財政赤字を対GDP比1%以内とする基準等が導入された。

財政危機への備えが不十分であったことに加え、安定・成長協定の制度的欠陥も重なり、2008年のリーマン・ショックに続いて、2009年のギリシャ財政問題に端を発した欧州債務危機が発生した。こうした経緯を踏まえ、欧州では、金融支援の枠組みの構築とともに、財政ガバナンスの強化が図られた。まず2011年に、毎年前半、EUレベルで各国の経済財政政策を調整する欧州 Semester が導入された。同年12月には、5つのEU規則と1つのEU指令から成る経済ガバナンス六法（シックス・パック）が発効し、財政ガバナンスが強化されるとともに、マクロ経済の不均衡を監視・是正するための手続が導入された。ここで、中期財政フレームや、IFI などについて加盟国が満たすべき最低要件が規定された。

2012年3月には、政府間協定の「経済通貨同盟における安定、調整及び統治に関する条約（財政協定）」が調印され⁵、翌2013年1月に発効した。この条約には、①債務残高の対GDP比60%超の国は、構造的財政赤字の上限を対GDP比0.5%（60%以下の国は1%）とすること、②この財政均衡ルールを条約発効から1年以内に憲法または国内法に取り入れること、財政均衡ルールをIFI が監視することを義務付けること、③特定多数決⁶により否決されない限り過剰赤字手続を発動することなどが盛り込まれた。さらに、同年5月には、2つのEU規則から成る経済ガバナンス二法（ツー・パック）が発効した。これにより、欧州委員会がユーロ圏加盟国の予算案を事前に監視するとともに、金融リスクがあるか、金融支援を受けるユーロ圏加盟国への監視を強化することとなった。

このように、欧州では債務危機後、経済ガバナンス六法、財政協定、経済ガバナンス二法と、財政ガバナンス強化の対策が矢継ぎ早に打ち出される中で、各国にIFI の設置が求められたのである。

3-2. 予算制度改革が進むフランス

こうした欧州レベルでの財政ガバナンス強化の動きを受け、フランスでは予

⁵ EU加盟国のうち、英国とチェコを除く25か国が調印した。

⁶ 加盟国数の55%、EU加盟国人口の65%が意思決定に必要。

算制度改革が進められてきた。以下、フランスの中期財政フレーム等に簡単に触れつつ、2013年に設立された上級財政会議の活動について概観したい。

(1) 拘束力が弱い中期財政フレーム

フランスでは、中期財政フレームに相当するものとして、2008年の憲法改正により、財政の中期指針を定める財政計画法が導入された。加えて、翌2009年から、3年間の歳出上限を定める3か年予算が作成されている。2012年には、財政協定への調印を受け、「財政計画及び財政統治に関する組織法」により、財政計画法に中期財政目標等が規定された。

そのほか、国家予算については、国家予算全体には、物価上昇率を超えて増加しない「量のルール」が、また、利払費及び公務員年金を除いた国家予算には、名目で増加しない「名目ルール」があり、これらのルールの対象範囲は拡大してきた。このように、公的支出において、国家予算等については、厳しく上限が定められコントロールされる一方、地方政府に対しては、自主財政権との関係もあってコントロールが弱く、地方政府の支出は急速に増加してきた。公的支出の伸びは抑制されてきたものの、2011～2015年の5年間で他の主要な欧州諸国と比較すると、フランスの公的支出（実質）の伸びは、各国よりも高い。

フランス同様、欧州の各国で中期財政フレームが導入されているが、その厳格さについては、各国間で大きな違いがあり、フランスは、説明があれば政府の裁量で上限や目標を変更することができるといった点で、比較的弱い仕組みと見られている⁷。

(参考) 中期財政フレームに係るOECDの教訓

中期財政フレームは、計画期間（多くが3～4年）における確実性を高めるものであり⁸、また、効率的なトップダウン予算にとって不可欠な仕組みとも言われている。フレームでは、どれくらいの財源を使うことができるかを確認すると同時に、現行の法律・政策に基づくベースライン見通しで、現在の支出のニーズを決定することが求められる。

OECD諸国の約9割の国において中期財政フレームが策定されて

⁷ Monika Sherwood, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Economy Discussion Paper 021, December 2015

⁸ OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries

いるが⁹、ほとんどの国で上手くいっておらず、毎年、新しいフレームが策定される状況にある。OECDは、その理由として、①中期財政フレームが予算プロセスに組み込まれていない、②ベースラインが最新の情報に更新されていない、③見積りがしっかりしていない、④政治的コミットメントが欠けている、⑤トップダウンによらず、切り離された状態でフレームが実施されていることを挙げている。

（２）手段が限られてきたIFIの分析

また、前述の「財政計画及び財政統治に関する組織法」により、2013年にIFIの上級財政会議（High Council of Public Finances）が設立された。上級財政会議は、政府や議会から独立した会計検査院に所属する機関であり、会議メンバー10人、スタッフ4～5人から成る。任務は、財務省が作成するマクロ経済及び財政の見通しの妥当性等について意見を表明することである。フランスでは、予算編成権は政府にあるが、予算法案が議会へ提出される前に上級財政会議に諮られるなど、上級財政会議が予算プロセスにしっかりと組み込まれている点に特徴があるとされる。

政府見通しの分析については、景気動向の影響等を大きく受ける法人税収の分析方法が課題となっている。フランスの財務省は、法人税収の予測に当たって、まず、マクロ経済の予測を行い、このマクロ経済予測をベースに各税目の伸び率を予測する。そして最後に、制度改正の影響を加える。ここで、企業の営業余剰から法人税を推計するため、小型のモデルを用いている。上級財政会議は、そのモデルにアクセスしておらず、詳細な計算手法を知らないため、財務省が出した見通しを、営業余剰に対する法人税収の弾性値（約1～2）に基づいて分析してきた。このため、見通しと実績のギャップの理由を詳細に分析することができなかった。

設立当初、上級財政会議は、財務省のデータベースにアクセスしていなかったが、近年の新たな法律により、財務省をはじめ全省がデータベースを研究者に公開しなければいけないこととなった。これにより、上級財政会議が財務省の見通しの妥当性をより精緻に検証することが期待されている。

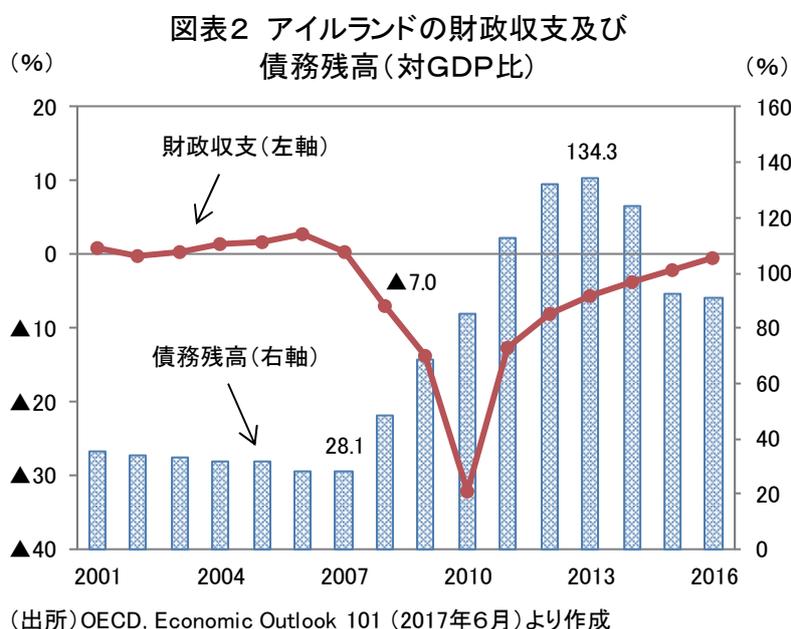
フランスは、リーマン・ショック後、他の主要先進国と同様、財政が大幅に悪化した。足下で財政収支は改善傾向にあるが、欧州各国と比べて歳出削減の

⁹ 注8と同じ。

取組が不十分との見方もあった。欧州で財政ガバナンスが強化される中、フランスにおいても中期財政フレームが整備され、IFIも設立されたが、それぞれにおいて、より実効性を高められるかが注目される。

3-3. 議会関与の強化が期待されるアイルランド

OECD諸国の中でも、先の金融危機によって特に甚大な影響を受けた国の一つであるアイルランドの財政収支は、2008年に赤字（対GDP比7%）に転じ、2010年にかけて大幅に悪化した。債務残高の対GDP比についても、2007年の28.1%からピークの2013年には134.3%まで悪化した（図表2）。



アイルランド政府は、2010年末から、欧州中央銀行（ECB）、欧州委員会、国際通貨基金（IMF）の3機関（通称「トロイカ」）による融資を受けつつ、緊縮政策や構造改革を進めた結果、財政状況の大幅な改善を達成し、2013年末には経済調整計画を完了した。改革の一環として2012年に設立されたアイルランド財政諮問会議（Irish Fiscal Advisory Council）はアイルランドのIFIであり、独立した立場から財務省の策定する政府見通し、政府の採用した財政的態度、財政ルールへの遵守状況に対する論評や解説を行っている。

一方、金融危機への対応とは別に、アイルランドでは公的部門改革が進められていたところ、アイルランド議会はOECDに対して議会の予算プロセスへの関与向上について検証と提言を求めた。2015年、OECDはアイルランド議会の予算監視に関する報告書を取りまとめ、アイルランドにおける予算編成過程への議会関与が不十分であることを指摘し、アイルランド財政諮問会議とは

別の予算監視機関として議会予算局 (Parliamentary Budget Office) を設立することなどを始めとする関与強化策について提言した。

国民の代表から成る議会は予算の配分に正当性を与え、政府に説明責任を果たせるといった基本的な役割を有しており、国民に代わって予算を承認し、監視することは議会の民主的役割の根幹とも言える。しかし、予算プロセスにおいて政府の意向が支配的である場合も多く、議会が実務上の明確な役割を担っていないか、仮に担っていても、その役割を果たすために必要な情報等へ十分にアクセスできないことが考えられる。

アイルランド議会は英国に類似した二院制を採用しており、直接選挙による下院 (Dáil Éireann) が予算の監視及び承認について責任を担っているものの、予算の実質的な決定に関しては全般的に政府が支配的立場にあると言える。例えば、下院議員は租税に係る修正案を提出することが認められているが、事実上、議会における政府案の修正は想定されていないほか、下院における予算採決は予算年度の開始後まで行われず、時宜を逸したものとなっていた。このため、アイルランド議会の予算監視プロセスの意義と効果について疑問を呈する関係者は少なくなく、予算への議会関与の効果を検証した複数の研究において、アイルランドはOECD諸国中最下位に位置付けられていた (図表3)。

OECD報告書は、議会による通年 (whole of year) での継続的な関与を支持しており、具体的な提言としては、中期財政計画や予算の優先順位について政府から事前ヒアリングを行うこと、下院の予算採決を予算年度開始前に行うこと、予算評価委員会 (Estimates Committee) を設置すること、事前審査で参照できる情報を強化すること、各種分析を通じて議員を補佐する議会予算局を導入することなどが盛り込まれた。

これらの提言を実行するに当たっては、政府が議会の関与をどの程度受け入れるかといった改革の実効性の問題や、新たな機関の設立に当たって、他の委員会やアイルランド財政諮問会議等との関係性の整理の在り方等が論点となり得る。また、どのような成果が現れば改革が成功したと判断するのかといった評価基準も課題となるだろう。

アイルランドは2016年2月の総選挙でいずれの党も下院の過半数を獲得できなかったという政治的背景もあり、政府と議会の関係を根本的に強化しようという機運が高まっていた。OECD報告書の提言を受け、アイルランド新政権は予算プロセス改革についての政府提案を下院の特別委員会に提出した。この提案のポイントは、予算プロセスの早い段階における議会の関与であり、これにより毎年秋の予算案提出前に政府は議会からの意見を検討できるようにな

図表3 予算への議会の関与指数



(出所) Wehner, J. (2010) “Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control”, Palgrave Macmillan, Basingstoke. OECD諸国の議会における予算スタッフ及び独立財政機関第8回年次会合(2016年4月)資料より抜粋

る。例えば、7月に政府が予算の年次報告書を発行し、OECD報告書で指摘された“no policy change”（政策変更のない場合）における次年度の政策コスト情報を提供する。6月までの実績を踏まえたコスト推計に基づいて予算編成時の議会ヒアリングを行うことで、抽象的な政策議論でなく、現実的な数字に基づく予算監視が可能となることが期待されるという。議会の助言は政府によって検討され、10月半ばの予算提出時に予算措置の変更点が示されることにより、予算案提出前の議会関与の機会が確保されることとなる。

その後、2017年8月には議会予算局の局長が就任し、本格始動に向けた具体的な準備が進むなど、議会への支援体制も整備されつつある。既にIFACが存在する中で議会予算局がどのような役割を果たせるかなど、課題はあるものの、OECDの報告書がアイルランドにおける改革の推進力の一つとなっており、今後この取組がどのように進展していくのかが注目される。

3-4. カナダにおける国及び地方のIFI

(1) カナダ議会予算局における予測精度の改善策

カナダの財政は、財政再建の取組が奏功して 1997 年に財政収支が黒字に転換するなど、比較的堅調に推移していたが、政府見通しが財政黒字を過小見積りしていることへの信頼性の問題が存在していたところ、連邦政府予算の不正支出問題（スポンサーシップ・スキャンダル）を契機に予算の透明性や説明責任への関心が高まった。こうした中、2006 年に保守党政権が誕生すると、同年の連邦アカウントビリティ法によって議会予算局（Parliamentary Budget Officer）が設立された。設立当初、議会予算局の職員は国会図書館の職員であり¹⁰、スタッフは 17 人、任務は、国家の財政状況、政府の推計、経済のトレンドについて独立した分析を議会に提供すること、議員・委員会から要求されれば、議会が所管する事項に関するあらゆる提案の財政コストを推計することであった。

議会予算局は、年に 2 回、経済財政の見通しを作成しているが、法人税収の予測と実績の乖離は、無視できないほど大きい。議会予算局は、法人税収の予測を改善するため、マイクロデータにアクセスする必要があるとの考えから、2010 年、歳入庁に法人税情報にアクセスすることを要求したが、納税者情報が含まれることを理由に拒否された。そこで、議会予算局は、全ての税務データにアクセスしている統計局との間で、アナリストを統計局に出向させ、データへアクセスすることで合意した。このデータをもとに、マイクロシミュレーションモデルによる様々なシミュレーションのほか、税収予測の改善が可能になることが期待されている。

このように、IFI が自ら予測を作成する場合においても、その予測精度を高めるためには、政府保有データへのアクセスが重要となっている。

(2) オンタリオ州における地方 IFI

カナダには、国の IFI である議会予算局とは別に、2013 年に設立された地方の IFI であるオンタリオ州財政責任局（Financial Accountability Office of Ontario）が存在する。ケベック州やブリティッシュコロンビア州を含むカナダのいくつかの州においても IFI 設立の検討が行われているが、2016 年時点で IFI を有するのは人口の 40% 以上を抱えるカナダ最大の州であるオン

¹⁰ 2017 年に、議会予算局は上下両院議長直属の機関となった（塚田洋「【カナダ】議会予算局の機能強化に係る法改正」『外国の立法』（第 273-2 号）（平 29.11））。

カナダでは、政府が作成する歳出見積りに基づく歳出法案が議会において審議される。議会予算局の目的は、議会の審議の質を高めることなどにある。

タリオ州のみであり、世界的に見ても地方の I F I はほとんど存在していないのが現状である。

オンタリオ州財政責任局は、自主的にまたは議員や委員会からの求めに応じて、経済財政分析を提供しており、州の財政状況、州や連邦をとりまく経済情勢についての分析、より具体的には、年間予算、立法、政策が経済や財政に与えるインパクトについての評価などを行っている。州の経済財政見通しに関する評価のように、定期的に行うもののほか、オンタリオ州営電力会社の一部民営化に関して 2015 年秋に発行されたレポートのように、単独のテーマでも発表している。

カナダは連邦制で、連邦政府と州政府の権限は憲法によって区別されている。連邦政府は防衛、外交、貿易といった分野について責任を負っている一方、州政府は教育、福祉、所得保障、自然資源といった多岐にわたる分野を扱っている。カナダは世界的にも地方分権が進んだ国と考えられており、一見厳格な分権であるが、実際には多くの分野が連邦政府と州政府の管轄にまたがっている。例えば、連邦政府は州政府が運営する社会保障プログラムを支援するため、支出を行っているし、国民個人に対しても老齢年金や雇用保険の形で直接の支払いを行っている。また、地域間の財政不均衡を解消するための支出も行っているほか、連邦と州の政治的合意により、連邦政府が州政府に代わって個人や企業から税を徴収し、年金制度を運営しているケースもある。連邦政府からの支出はオンタリオ州予算の大部分を占めるため、支出額の算出方法や、個人所得税の課税ベースなどに係る連邦政府の政策変更は、州の収入に大きな影響を与える。同様に、連邦政府から個人に対する直接支払いなどに関する変更も、再配分後の貧困率に影響を与えるなどして州経済にも影響を与えるのである。

オンタリオ州財政責任局は、州の保有する情報については、一般への公表情報か否かにかかわらず広範なアクセス権が認められているが、連邦政府の保有情報へのアクセスは制限されているため、州と連邦政府の管轄にまたがる分野の分析では公開情報に頼らざるを得なくなっている。

オンタリオ州における I F I 設立の背景には、州政府の内部情報に基づく偏りのない分析が不足しているとの州議会の問題意識があった。州の I F I が連邦政府の政策決定のインパクトについて十分に検証できるよう、情報アクセスの改善が期待される。

3-5. 財政の透明性を図る米国の議会予算局

米国では、1974 年に議会予算局（C B O : Congressional Budget Office）

が設立された。当時、議会在承認した予算を大統領が執行留保したことに対して、議会側が予算の権能を回復するよう改革を求めたことが背景にある。議会予算局の監督機関は上下両院の予算委員会、局長の任命権者は下院議長・上院議長代行となっている¹¹。スタッフは各国の I F I で最も多い約 240 人おり、任務は、非党派の立場から客観的な予算分析を議会に提供することである。

OECD の「I F I に関する諸原則」¹²では、I F I は可能な限り透明性が高い活動を行うこと、レポートと分析結果を公表し全ての人に利用可能なものとするべきなどとされている。この点、米国の議会予算局は、数多くのレポート等を通じて財政の透明性を促進している。以下、具体的な取組を挙げたい。①月次の予算レポートは、毎月、財務省が発表するより早く作成している。財務省のレポートが表と数字から成るのに対して、議会予算局のレポートでは、背景のストーリーを伝えるようにしており、両者の相乗効果があると見られている。②経済見通しは、少なくとも年に 2 回作成している。経済成長率等について、政府の見通しと大きな違いはないが、議会予算局が見通しを示すことによって、政府の見通しが、より現実的なものとなると考えられている。③10 年間のベースライン予算見通しは、現行法が継続するとの想定のもとで作成している。一般的に、米国で今後 10 年間の財政赤字について議論する際には、議会予算局の数字が用いられている。④大統領予算の分析は、独自の経済見通しや推計モデルを用いて作成している。

また、⑤25 年間の予算見通しは、高齢化が進む人口動態等を踏まえて作成している。加えて、予算の長期的な問題の大きさを説明するための試みとして、2040 年の債務残高目標（GDP 比）を過去 50 年間の平均の水準（38%）、足下の水準（74%）と 2 つ設定した場合において、それぞれのケースで必要となる歳入増加、歳出削減の規模を対比して示し始めた¹³。⑥75 年間の社会保障見通しは、支出側が賃金の伸びや物価上昇率等の影響を受けるため不確実性が高いが、長期的な人口動態の課題を明らかにするために作成している。⑦租税支出の見積りは、租税支出が GDP 比で 8% と規模が大きいにもかかわらず、ほとんど知られていないことから、社会保障支出額や所得税収額等と比較して示している。

このように、米国の議会予算局は、財政の透明性に資するよう、様々な情報を提供している。その見通しが財政を議論する上で欠かせないものとなってい

¹¹ 渡瀬義男「アメリカの予算制度と財政規律」『経済のプリズム』第 149 号（平 28. 5）

¹² 注 3 を参照。

¹³ Congressional Budget Office, The 2015 Long-Term Budget Outlook

るなど、信頼の高さが成功事例との評価につながっているのだろう。

3-6. 韓国における I F I の独立性向上の取組

韓国の I F I である議会予算局（N A B O : National Assembly Budget Office）は、立法府の活動をサポートする議長直属の財政機関として 2003 年に設立された。国家財政の監視役となること、国家の財政政策に指針を与えることが目標とされ、主な機能としては、予算案及び決算の分析、政策コストの推計、経済分析、国家政策の評価、研究及び分析の 5 つの分野が挙げられる。2003 年の設立当初は 92 人であった職員数は、2017 年時点で 1.5 倍の 138 人まで増えている。

従来、韓国は堅実な財政スタンスを守っており、議会予算局設立当時の債務残高対 GDP 比は 25% に満たなかった。したがって、議会予算局の設立は、財政不均衡に対する監視の必要性に起因したものではなく、むしろ主として政治情勢に関係するものであった。2002 年 12 月、民主党の候補者が大統領選に勝利したが、議会の多数は大国民党（ハンナラ党）であった。大統領と議会の多数派が異なるねじれ状態の中、議会の多数派は、新大統領の予算案を精査できる独立した予算局の創設に強い関心を持っていたという。

韓国においては我が国同様、行政府が予算編成を行っており、議会は政府の提出した予算案を審査の上承認することとなる。この過程で議会予算局は、政府の予算案を分析し、実行可能性の評価レポートを作成して審査前に全議員に提供する。議会予算局の提言には、予算の増額や政策の改善も含まれるが、大部分を占めるのは予算の削減である。議会予算局の予算削減案は高い割合で採用されており、例えば 2016 年予算について、国会が削減を決断した 3.8 兆ウォン（約 33 億米ドル）のうち 2.3 兆ウォン（約 20 億米ドル）は議会予算局の提言によるものとされる。2016 年予算に対する 534 の提言のうち、予算の削減に係るものは 66.1%、政策の改善は 25.7%、予算の増額は 6.6% となっている。

議会予算局では独立性を高めるため、専門性、中立性、創造性の 3 つの価値観を中心に据えて職務の改善に務めているという。まず、専門性を高めるため、いかなるレポートも発行に先立って外部専門家の意見や助言を求めることとされている。予算案に係るレポートについても、各分野の専門家による点検を受けなければならない。そのほか、議会予算局内部における知識の共有も専門性の強化につながると考えられており、個々のアナリストが行った分析に対して、他のアナリストが各自の専門分野に基づいて評価を加えることで、分析を補完するとともに組織内において知識を共有、蓄積することを目指している。

さらに、外部専門家の意見を聴くことは、専門性を高めるだけでなく、客観性や中立性の担保にも有効であるとされる。また、レポートは企画から発行に至る各段階において、政治的バイアスや主観的な意見を排除する仕組みが設けられている。

創造性については、職員が自発的に成果を生み出すことを後押しするため、能力主義による業績評価システムが採用されている。分析レポートの質だけでなく、セミナーの開催や参加、論評の発表といった職務に関連した活動も評価の対象となるほか、評価基準は年の始めに開示することで、透明性の確保に努めている。

これらの取組をとおして独立性を確立し、財政民主主義の実現に寄与することが議会予算局の究極の目標とされる。世界には小規模な I F I も多い中、100人を超えるスタッフを抱える韓国の議会予算局が、独立性の担保という観点から組織の活性化にも取り組んでいることは興味深い。

4. おわりに

欧州では、リーマン・ショックと欧州債務危機を経て、財政ガバナンス強化に向けた予算制度改革に取り組む中で、近年、各国で I F I の設立が相次いでいる。長年の歴史がある米国の議会予算局等に加え、2000年代以降、欧州以外でもカナダ、韓国、南アフリカ¹⁴等で I F I が設立されていることを考えれば、財政ガバナンスを強化するため、I F I を活用することが世界的な潮流となりつつあると言えよう。しかし、本稿で見てきたように、各国の I F I の組織や活動は様々であり、また、I F I の導入によって、必ずしもあらゆる財政上の課題を克服できるようになるわけではない。

翻って我が国経済は緩やかな回復が続いているものの、財政状況は主要先進国で最悪の水準にある。2015年に政府が策定した「経済・財政再生計画」においては、財政健全化目標として、2020年度のプライマリー・バランス黒字化が掲げられた。しかしながら、消費税率引上げ（8%→10%）が2回延期される中、その目標達成は困難な状況となっている。このほか、この20年間ほど、財政構造改革の推進に関する特別措置法、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」、財政運営戦略などにより、繰り返し財政健全化目標が掲げられてきた。この中では、例えば、2010年の財政運営戦略において「中期財政フレーム」を導入するなど、新たな試みもあったが、2012年の改訂が最後となり、こ

¹⁴ OECD非加盟国

の制度が根付くこととはならなかった。今後、財政再建の取組を進めていく中で、他国の制度を参考にしつつも、既存の制度や仕組みの改善を含めたあらゆるツールの活用を選択肢に並べ、議論していくことが求められよう。

【参考文献】

伊藤さゆり「財政危機を教訓とするユーロ圏の新たな経済ガバナンスー成果と課題ー」『フィナンシャル・レビュー』平成26年第4号（平26.9）

上野真城子「日本における独立財政機関（IFI）の必要性」『ECO-FORUM』Vol.31 No.1

加藤浩「EUにおける財政ガバナンス」『外国の立法』第263号（平27.3）

庄司克宏『はじめてのEU法』（有斐閣、平成27年）

田中秀明「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』Vol.31 No.1

服部有希「フランスの財政ガバナンスー2012年の中期財政計画制度の改正を中心にー」『外国の立法』第263号（平27.3）

三角政勝「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』第128号（平26.6）

Irish Government, Government Submission to the Select Committee on Arrangements for Budgetary Scrutiny, June 2016

OECD, OECD Journal on Budgeting, Volume 2015/2

OECD, Parliamentary Budget Review-Ireland Highlights, 2015

OECD, Review of budget oversight by parliament: Ireland, Autumn 2015

（内線 75323）