

議論の深化が求められる独立財政機関

予算委員会調査室 遠藤 壮

《要旨》

2000年代以降、経済危機を契機に、財政健全化に向けた取組として、政府から独立して長期推計の作成等を行う独立財政機関の設立がOECD加盟国を中心に相次いだ。一方、財政健全化が長年の課題である我が国においても、独立財政機関について様々な議論や提言がなされ、設立を求める声が高まっているものの、実現には至っていない。

2019年度には消費税率が8%から10%へと引き上げられた。しかし、今後とも諸外国と比較して最悪の水準と言える我が国の財政状況が改善する目は立っていない。財政政策が新たな局面を迎える今こそ、我が国においても財政健全化に向けて独立財政機関の設立をめぐる議論のこれまで以上の深化が求められよう。

1. はじめに

我が国における国・地方の長期債務残高は2017年度末に1,000兆円を超え、OECD加盟国と比較しても、債務残高対GDP比は最悪の水準にある¹。過去、財政健全化に向けた取組として、1997年の財政構造改革法や2006年の歳入・歳出一体改革など、様々な取組が行われたものの、いずれも景気の悪化によって挫折を余儀なくされた。財政健全化に向けた取組が急務となっている厳しい状況の中、独立財政機関（Independent Fiscal Institution、以下「IFI」という。）の設立を求める声が高まっている。本稿では、導入が求められているIFIの概要と意義、我が国におけるIFIをめぐる提言や意見などを紹介する。

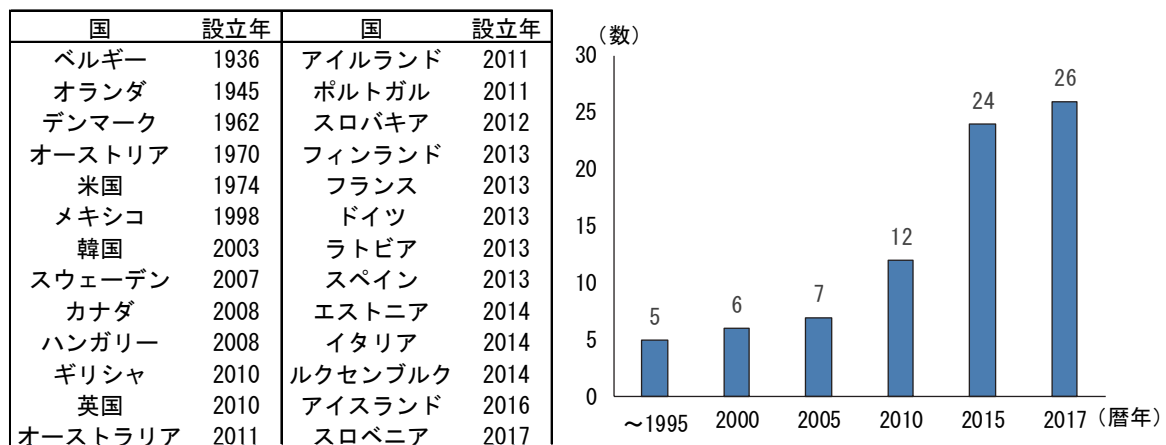
2. IFIの概要

(1) IFIとは

¹ OECD「Economic Outlook 106」（2019.11）

OECDによれば、IFIとは、「政府や政党からの独立性を有し、中立的な観点から財政状況等を管理・評価し、必要に応じて政府に対して提言等を行う公的機関」とされている²。その機能は、財政状況の管理や政府への提言、長期推計の作成、政府が保有する財政等に関するデータの公表などである。IFIの機能を有するとされる機関は、ベルギーの上級財政会議（1936年設立）を始めとして、オランダの経済政策局（1945年設立）、米国の議会予算局（1974年設立）など比較的古くから設立されている。しかし、IFIという概念自体は、2008年のリーマン・ショックに端を発する経済危機を受けて、各国の財政状況が大幅に悪化し、財政規律の重要性が改めて実感されたことを契機に認識されることとなった。現在では英国（2010年設立）、スペイン（2013年設立）など、2017年時点で26か国において設立されている（図表1）。

図表1 OECD加盟国におけるIFI設立国（2017年時点）



(出所) OECD Independent Fiscal Institutions Database より作成

(2) IFIの整備に向けた国際的な取組

IFIは議会、行政府、会計検査院などの機関に附属し、人員・予算規模、人事制度など形態は国によって様々である³。2012年にOECDは、各国で相次ぐ設立を受けてIFIの担う機能を整理し、成功事例を取りまとめ、独立性や権限等、IFIに求められる要素に関する諸原則の草案を示した。その後、2014

² OECD 「Designing effective independent fiscal institution」 <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>> (以下、URLは全て2019.12.10最終アクセス) より仮訳。

³ 各国のIFIの概要については、大石・下田(2018)、崎山・大野(2017)及び三角・柴崎(2014)等を参照のこと。

年にOECDはIFIに関する諸原則の勧告⁴を決定し、国際社会におけるIFI設立の機運が高まった。

3. 我が国におけるIFIの検討

(1) IFI設立に向けた議論の草分け

諸外国ではIFIの設立が相次いでいるものの、我が国においてIFIに相当する組織はいまだ設立されていない。その一方で、我が国財政は長期債務残高の累増など悪化の一途を辿っている。また、予算における税収見込みの算定基礎である「政府経済見通し」における推計の甘さが指摘される⁵など、財政政策の課題が山積している。

そのような状況の中、我が国においても、諸外国の事例を参考に、政府から独立した中立的な立場で財政等の分析・推計等を行うIFIの設立を求める声が高まり、2013年6月には、衆参両院の超党派の有志議員が「衆参両院の合同協議会の下に設置すべき」との提言を行った⁶。ところが、2012年12月からの長期にわたる景気回復に伴う税収増や金融緩和政策による長期金利の低下によって、財政健全化に向けた議論は影を潜めることとなった。しかし、その間にも度重なる補正予算の編成や社会保障関係費の増大など、財政の悪化は根雪のように残り続けていた。

(2) 近年の議論の高まり

現在、異次元の金融緩和政策によって超低金利が維持されていることから、財政規律の問題はそれほど表面化していない。しかし、いずれ金融緩和政策が終了し、金利が通常の水準に戻った際には、利払費の膨張などによって急速に財政状況が悪化し、財政への信認を損なうリスクがある。また、2018年に政府は「新経済・財政再生計画」を策定し、国・地方の基礎的財政収支の黒字化達成目標時期を2020年度から2025年度へ5年間延期するなど、財政健全化の見通しは不透明感を増している。このような状況から、財政への危機感が高まっており、近年IFIに関する議論が再燃している。

⁴ OECD「Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions」(2014.2)、内容の詳細については三角(2014)を参照のこと。

⁵ 田中(2015)

⁶ 林芳正参議院議員ほか「国会に独立将来推計機関の設置を－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－」(2013.6) <<https://www.yoshimasa.com/wp-content/uploads/2013/06/a3306dc74f29f61dbf5386e692b90c35.pdf>>

(3) I F I 設立に向けた提言等の特徴

2013年の有志議員による提言以降、2016年には、参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、参考人から「国会にI F Iを設立すべき」との意見が述べられ、調査会の最終報告書（以下「調査会報告書」という。）において、その意見が盛り込まれた⁷。そして2019年に入り、経済財政等将来推計委員会設置法案（第198回国会参第30号）（以下「推計委員会設置法案」という。）が提出されたほか、同年4月には関西経済連合会が「行政委員会や中央銀行をモデルとしたI F Iを設立すべき」との提言⁸（以下「関経連提言」という。）をまとめ、11月には経済同友会が「参議院にI F Iを設立すべき」との提言⁹（以下「同友会提言」という。）を行った。これら提言のほかにも、I F Iや長期推計の必要性に関するレポート等が公表されている¹⁰。下図表にI F Iをめぐる主な取組についてまとめてみた（図表2）。

図表2 国内外におけるI F Iをめぐる主な取組

2011年	4月	OECDがI F Iの原則取りまとめを提案
2012年	1月	「将来推計の抜本見直しを」（東京財団）
2013年	6月	「国会に独立将来推計機関の設置を」（衆参有志議員）
2014年	2月	OECDがI F I諸原則の勧告を決定
2016年	5月	「国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査報告」提出
	9月	IMFの報告書において、日本におけるI F I設立を提言
2019年	4月	「財政再建に向けた意見」（関西経済連合会）
	6月	経済財政等将来推計委員会設置法（第198回国会参第30号）提出
	11月	「将来世代のために独立財政機関の設立を」（経済同友会）

（出所）各種資料より作成

⁷ 「国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査報告」（2016.5）〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/defuredakkyaku2016.pdf>〉

⁸ 公益社団法人関西経済連合会「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制度の実現に向けて～」の取りまとめについて」（2019.4）〈<http://www.kankeiren.or.jp/material/190418release.pdf>〉

⁹ 公益社団法人経済同友会「将来世代のために独立財政機関を一複眼的に将来を展望する社会の構築に向けて一」（2019.11）〈<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/191122a.pdf?191122>〉

¹⁰ 例えば、野田彰彦「財政ガバナンス強化へ「独立財政機関」創設を急げ」（2016.11）〈<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/opinion/eyes/pdf/eyes161116.pdf>〉など

次に、我が国の I F I に関するこれら多くの提言や意見等について、①目的、②設置形態、③機能、④人事、⑤予算の観点から相違点を整理する。

① 目的

各提言等における I F I 設立の目的は基本的に共通しており、政府から独立した立場で、客観的・中立的な推計結果の提供や財政運営の評価等による財政ガバナンスの強化を目的としている。

② 設置形態

I F I において最も重要な要素の一つは独立性であり、独立性を確保するため、各提言等において様々なケースが検討されている。推計委員会設置法案や有志議員による提言では国会に設立、同友会提言は、衆議院に比べて解散がなく、6年間の任期が保障されていることから、より長期的な視野で検証が可能であるとして、参議院に設立することとしている。また、関経連提言は国会に設置するのではなく、行政委員会や中央銀行のような形態を提案している。

既に I F I を設立している諸外国においても、国会や省庁、国会図書館、会計検査院などの下への設置、組織には附属せずに完全に独立した機関とするなど、形態は様々である。

③ 機能

I F I に求められている機能は、財政ルールの検証、財政に関するデータの国民への開示など様々だが、長期にわたる中立的な財政等の推計の実施が最も重要視されている。現在の政府による推計については、GDP推計が過大である可能性¹¹や推計における前提の矛盾¹²が指摘されており、客観的・中立的な推計の必要性が高まっている。また、政府は5年に1度の「将来の公的年金の財政見通し」において100年程度先の年金財政の検証を行っている一方、国の財政については「中長期の経済財政に関する試算」において10年後までの見通しが示されるにとどまっている。社会保障等の検証を行う上で、財政の裏付けは不可欠であり、長期的な財政の持続可能性等を示すことが求

¹¹ 森信茂樹「わが国の財政は大丈夫か 甘すぎる内閣府試算」『金融財政ビジネス』（2015.10）

¹² 鈴木亘「経済教室 財政の現実「見える化」が先決」『日本経済新聞』（2019.11.5）

められている¹³。

同友会提言、推計委員会設置法案においては毎年 10 年後までの中期推計及び 50 年後までの長期推計を行い、結果を公表すべきとしている。そして有志議員による提言や推計委員会設置法案等では、実際の推計作業については大学などの研究機関や民間シンクタンクに委託すべきとしている。

上記の経済・財政に関する将来推計のほか、関経連提言や調査会報告書、小黒（2015）では、各世代の受益と負担を推計する世代会計を I F I で行うべきとしている。また、同友会提言や井堀（2015）では、将来推計のほかに各事業や提出法律案についての費用対効果の分析を I F I が担うべきとしている。

④ 人事

I F I の独立性・中立性を担保するためには、I F I の構成に関する人事体制も重要な要素の一つである。参議院に I F I を設立すべきとする同友会提言は、I F I を構成する委員を民間から登用し、議院の承認によって任命するとしている。また、委員の任期は 5 年とし、国政選挙のサイクルから独立させている。多くの提言では、民間人材の活用を前提としており、I F I の透明性を確保するという観点から、多様な人材の登用は不可欠であろう。

⑤ I F I に必要となる予算

I F I の設立・運営に要する予算の確保について、同友会提言は政府からの独立性を確保するため、5 年程度に必要な予算の目安を「骨太の方針」で公表すべきとしている。適切な予算の確保については、諸外国においても重要な課題とされている。過去、ハンガリーにおいては、政権交代に伴い、予算の減額や権限の縮小などが行われ、実質的に機能停止となったこともある。

4. 我が国における I F I 設立に向けた課題

（1）新規設立に伴う財政負担

I F I の重要性は既に多く語られているものの、財政状況が厳しさを増し、行政改革が長年の課題となっている我が国において、恒常的な財政負担を伴う

¹³ 小塩隆士ほか「整合性のある政策論議を」NIRA総研『NIRAオピニオンペーパーNo. 45』（2019.10）

組織の新規設立を受け入れることは容易ではない。I F Iとして最大規模であるアメリカの議会予算局には、約 4,650 万ドルもの予算が投じられており¹⁴、推計委員会設置法案においては、施行に伴い必要となる経費として平年度約 7 億円が見込まれている。I F I の設立に一定の財政負担を必要とするからには、負担以上の効果が求められる。

(2) I F I が財政に与える効果

I F I を設立しているOECD加盟国のうち、2000年代に設立した主要国の財政収支対GDP比を見てみると、韓国、英国、スペインではI F I 設立後に改善している一方、カナダ、スウェーデン、エストニアでは逆に財政収支は悪化している（次頁図表3）。

財政状況は、政治情勢や海外経済、自然災害など様々な要素の影響を受けるため、I F I による直接的な効果を見通すことは困難である。日本におけるI F I 設立を提言したIMFの報告書¹⁵においても、既存のI F I は財政の透明性にはプラスの効果が見られるものの、財政のパフォーマンスへの効果は一樣ではないとの見方を示している。我が国におけるI F I の効果を確かなものにするためには、既に設立している諸外国と連携し、機能向上を図る必要がある。

(3) I F I を活用するために求められる取組

I F I を設立した際には、国会における予算審議への利用、予算編成等の財政政策に反映させるなど、推計結果や財政評価を活用するための制度設計が重要となる。ベルギーの上級財政会議では財務大臣に対して財政政策等に関する助言を行うことになっており、関経連提言においては、I F I による推計を政府公式の唯一の試算と位置付けることで実効性を高めている。

5. おわりに

我が国において、1965年度に戦後初めて特例公債を発行して以降、財政健全化は重要な課題とされてきた。しかし、バブル期の好景気を受けて税収が大幅に増加した時期を除いて、財政改善への現実的な道筋が示されたとは言えず、

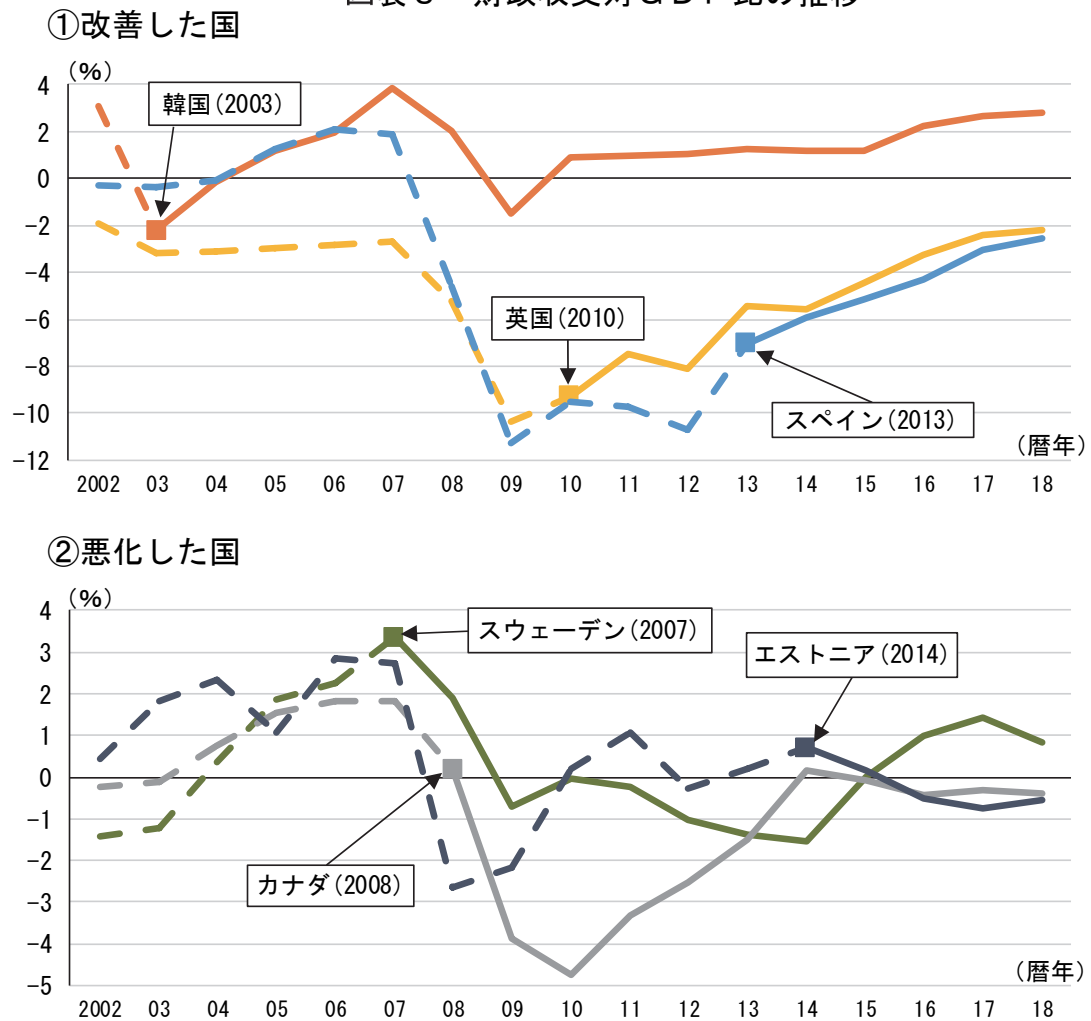
¹⁴ OECD「Independent Fiscal Institutions Database」(2019.9) <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>>

¹⁵ Kopits (2016)

財政健全化の見通しはいまだ不透明である。

設置形態や人員・予算規模など、各国の I F I の性格は様々であり、I F I の設立による財政収支等の改善効果は必ずしも明らかではない。しかし、政府経済見通しの正確性等の課題を抱える我が国において、財政の中立性・透明性を確保する I F I の存在は、財政のガバナンスを強化しうるものであり、今後更なる議論が期待される。

図表3 財政収支対GDP比の推移



(注) 点線部分は I F I 設立以前、実線部分は I F I 設立以降の推移。
 (出所) O E C D 「Economic Outlook 106」(2019.11) より作成

【参考文献】

- 井堀利宏「政治経済学から考える独立財政機関の制度設計」『ECO-FORUM』Vol. 31 No. 1、
2015年11月
- 大石夏樹・下田和明「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」『立法と
調査 No. 406』参議院事務局企画調整室、2018年11月
- 小黒一正「財政も異次元緩和も限界にきている 長期推計の「独立財政機関」を創設
せよ」『Journalism』朝日新聞出版、2016年10月
- 川崎一泰「政府予測の楽観的バイアスと独立財政機関」『ECO-FORUM』Vol. 31 No. 1、2015
年11月
- 崎山建樹・大野真由「OECD諸国における独立財政機関の動向」『経済のプリズム
No. 162』参議院事務局企画調整室、2017年12月
- 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、
2015年11月
- 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 No. 128』参議院事務局企画調整室、2014年
6月
- 三角政勝・柴崎直子「充実強化を目指す議会等の財政評価機能～OECD諸国の議会
スタッフ会議に参加して～」『立法と調査 No. 321』参議院事務局企画調整室、2011年
10月
- 宮本善仁「財政健全化に向けての独立財政機関の役割－OECD主要国等における会
計検査院との比較を中心に－」『会計検査研究 No. 56』、2017年9月
- George Kopits, “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan”
IMF Working Papers, WP/16/156, August 2, 2016

(内線 75328)