

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	独立財政機関が財政健全化に与える影響に関する考察
著者 / 所属	大石 夏樹・二森 陽平 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	237号
刊行日	2024-6-13
頁	1-8
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/202423701.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

独立財政機関が財政健全化に与える影響に関する考察

予算委員会調査室 大石 夏樹
同 二森 陽平

1. はじめに
2. I F I の存否と債務残高対G D P比の関係
3. I F I 設立以降の債務残高対G D P比の変化
4. I F I 設立前後の基礎的財政収支対G D P比の変化
5. コロナ禍での債務残高対G D P比の変化 (2019年から2021年)
6. おわりに

1. はじめに

独立財政機関 (Independent Fiscal Institutions。以下「I F I」という。)とは、O E C Dによれば、「財政政策及び財政状況について客観的な評価を行い、必要に応じて中立的な助言を行うことを任務とする独立した公的機関」を指す¹。リーマン・ショックに端を発する世界金融危機により急速な景気後退に直面し財政状況が悪化したことを受けて、2010年代に多くのO E C D加盟国で財政健全化の取組としてI F Iが設立されている (図表1)。一方、我が国においてI F Iは現状存在せず、設立に関する意見書が一部民間経済団体等から公表されているにとどまるが、財政に係る国会審議を深化する一助として、国際的な動向を継続的に注視することは一定の意義を持つと考えられる。

参議院予算委員会調査室では、O E C D諸国の議会における予算スタッフ及び独立財政機関年次会合 (Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions。以下「O E C D年次会合」という。)に第3回 (2011年) から複数回出席しており²、2023年もアイスランドで開催された第15回O E C D年次会合に本稿執筆者2名が参加した。

¹ 具体的なI F Iの役割は各国で異なっており、政府の財政政策に意見表明を行う、定められた財政ルールに沿って財政運営が行われているか監視する、予算や法律の財政に対する影響を試算する等、多岐にわたる。また、国の機関としてではなく、カナダなど州レベルでI F Iが設立されている例もある。

² O E C D年次会合は各国議会の予算分析等担当機関及びI F Iの情報交換等を目的とした定期会合であり、参議院予算委員会調査室は第3回 (スウェーデン)、第8回 (フランス)、第10回 (韓国) に出席しているほか、コロナ禍で開催されたオンライン会議にも参加している。

図表1 OECD加盟国におけるIFI設立国（2021年時点）

国	設立年	国	設立年
オーストラリア	2012	イタリア	2014
オーストリア	1970/2012	韓国	2003
ベルギー	1936/1959	ラトビア	2014
カナダ	2008	リトアニア	2015
チリ	2019	ルクセンブルク	2014
チェコ	2018	メキシコ	1998
デンマーク	1962	オランダ	1945
エストニア	2014	ポルトガル	2006/2012
フィンランド	2013/2014	スロバキア	2012
フランス	2013	スロベニア	2017
ドイツ	2013	スペイン	2014
ギリシャ	2011/2015	スウェーデン	2007
ハンガリー	2011	英国	2010
アイスランド	2016	米国	1975
アイルランド	2011/2017		

(注) 組織の運営が開始された年を記載している。また、設立年が二つ記載してある国では、二つのIFIが存在する。

(出所) OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021年調査) より作成

第15回OECD年次会合においては、コロナ禍の財政拡大から平時への移行に関する議論が行われた。例えば、アイスランドにおいては、同国の財政法第7条で、①5年間の純貸出/純借入はプラスかつ単年の財政赤字は最大でも対GDP比2.5%を超えてはならない、②ネットの債務残高は対GDP比30%を超えてはならない、③ネットの債務残高が対GDP比30%を超えた場合は3年の間、毎年5%ずつ削減しなければならないという三つの財政規律が定められ、IFIであるアイスランド財政会議が遵守状況を確認することとなっているものの、この条項はコロナ禍によって2020年から2026年までの間凍結されている。もっとも、同国では2023年4月時点で観光業を中心として経済は順調に回復しているとのことであったため、予定どおり2026年をもって財政規律の凍結が解除されるか注目される。

ただし、平時への移行が必ずしも順調に進むとは限らない。この点、IFIは、コロナ禍での財政悪化に対しては総じて早期に財政再建を図る必要性を強調する傾向にある。しかしながら、第15回OECD年次会合参加者の発言からは、そうしたIFIが存在する国にあっても、一度拡大した財政の規模を縮小することは、多くの場合に相当な困難を伴うことが看取された。

こうした状況を踏まえると、我が国での I F I に関する議論に資する意味で、I F I の設立が財政健全化にどの程度寄与するのか、国際比較可能なデータを使って検証しておくことは有意義と言えよう。そこで、本稿では、OECD加盟国を I F I が存在する国と存在しない国に分け、四つの視点から I F I が財政健全化に与える影響を確認していきたい。

2. I F I の存否と債務残高対 GDP 比の関係

我が国は、OECD統計³によれば、2022年の債務残高(グロス(以下同じ。))対GDP比が253.0%に達しており、主要先進国の中で最悪の財政状況にある。加えて、今後も防衛力整備計画に基づく防衛費の増額やこども・子育て加速化プランの実施が予定されており、歳出圧力は高まっていくと見られ、債務残高の更なる増加も懸念される。こうした点で、I F I が設立された場合、債務残高対GDP比にどのような影響があるのかは、我が国にとって大きな関心事と言える。そこで、まずOECD加盟国を I F I が存在する国と存在しない国に分け、直近(2022年時点⁴)の債務残高対GDP比の水準にどのような差があるのか比較したい(図表2)。

OECD統計上、比較可能な36か国における債務残高対GDP比の平均値は79.3%であった。このうち、I F I が存在する国における債務残高対GDP比の平均値は78.8%であったのに対して、I F I が存在しない国における債務残高対GDP比の平均値は81.3%であった。ただし、I F I が存在しない国の中でも突出して債務残高対GDP比が高い我が国(253.0%)を除くと、I F I の存在しない国における債務残高対GDP比の平均値は52.7%まで押し下げられる。

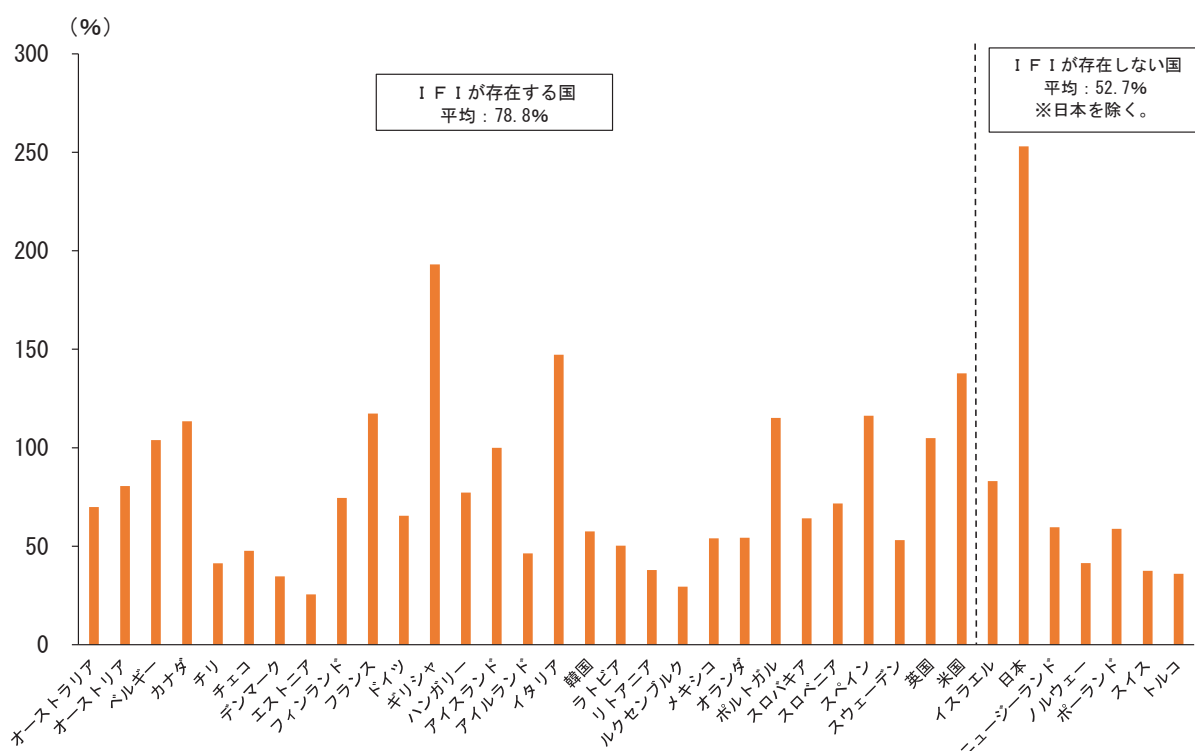
以上の結果から、I F I が存在する国と I F I が存在しない国では、平均的に見れば債務残高対GDP比には大きな差はないことが確認された。他方、I F I が存在しない国から我が国を除いた結果で比較すれば、I F I が存在する国は、I F I が存在しない国よりも債務残高対GDP比は高いと見ることもできる。もっとも、この結果は I F I の存在が債務残高を増やす方向に働くということではなく、債務残高対GDP比が高い国ほど財政健全化の必要性に迫られ、そのことが I F I の設立につながった可能性を示唆していると捉えるべき

³ OECD. Stat<<https://stats.oecd.org/>>もしくはOECD Data Explorer<<https://data-explorer.oecd.org/>>に掲載されているデータのうち、該当データが存在する国を抽出している。(2024年4月24日最終アクセス) 以下「OECD統計」という場合は全て同様である。

⁴ ただし、イスラエルについては最新の公表数値である2021年時点のものを使用している。

であろう。実際に、韓国においては、1997年に発生したアジア通貨危機の影響で財政が急激に悪化し、200億ドルを超す資金援助に伴う財政のIMF管理移行という未曾有の混乱が生じたことを受け、財政健全化の重要性が認識されることとなり、2003年にIFIである韓国議会予算局（NABO）が設立されている。また、アイスランドでも、リーマン・ショック後の急激な財政悪化によってIMFの支援を受ける事態となったことを受け、3年から5年といった期間で財政を管理する仕組みが導入される中で、2016年にアイスランド財政会議が設立されている。

図表2 IFIの存否と債務残高（グロス）対GDP比



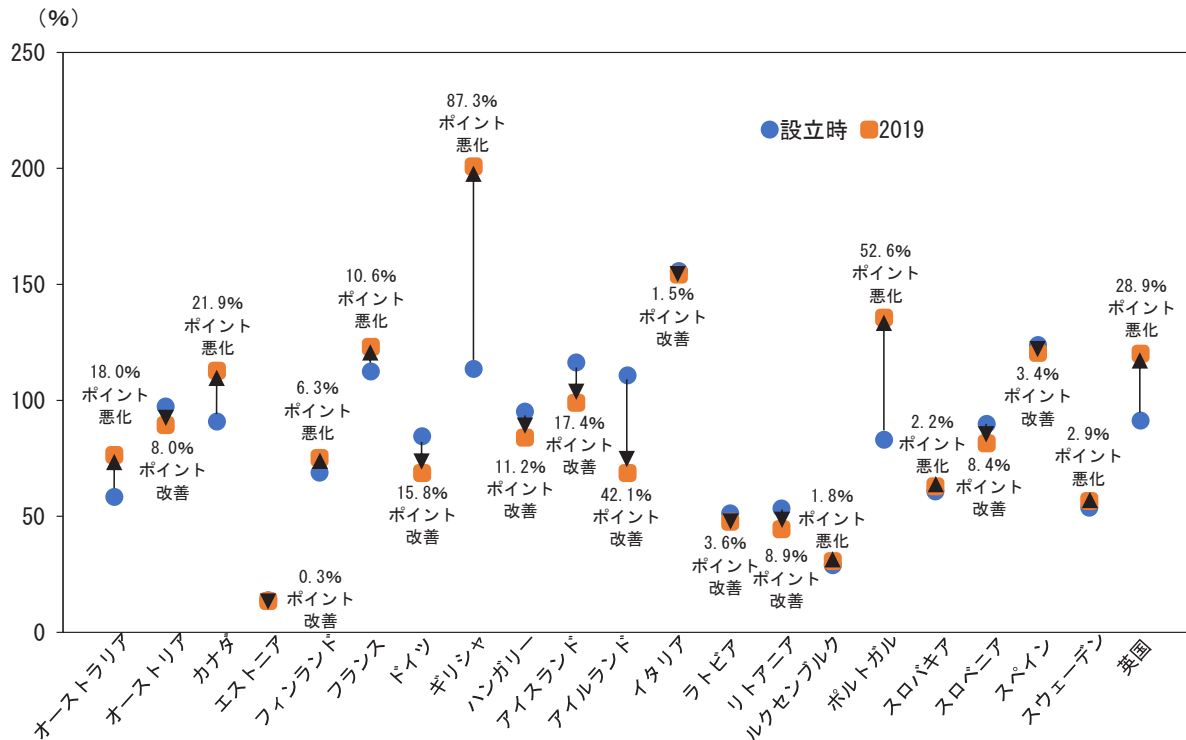
(注) OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021年調査)においてデータを提供している国を「IFIが存在する国」として分類した。
 (出所) OECD.Statより作成

3. IFI設立以降の債務残高対GDP比の変化

足下の債務残高対GDP比の比較では、IFIが存在する国と存在しない国では大きな差異は見られないという結果となった。しかし、2. で記したとおり、債務残高対GDP比が高く財政の悪化が進んだ国が、財政健全化の取組の一環としてIFIを設立しているのであれば、債務残高対GDP比は高い水準にあっても、IFIの設立後に財政健全化が進んでいる可能性がある。この場合、一国における債務残高対GDP比は、IFI設立時よりも改善していると

考えられる。そこで、IFIが存在する国について、IFI設立時と2019年⁵の債務残高対GDP比の変化を確認することとしたい（図表3）。

図表3 IFI設立以降2019年までの債務残高（グロス）対GDP比の変化



(出所) OECD.Statより作成

この点に関してOECD統計が利用可能な21か国について見ると、IFIの設立時と2019年を比較して債務残高対GDP比の数値が改善した国は11か国、悪化した国は10か国となり、IFIを設立した後、財政状況が悪化した国より改善した国の方が僅かに多い結果となった。このことは、IFIの設立によって財政健全化に向かっている国が一定数ある一方で、IFIを設立しても、財政状況が確実に改善していくとは限らないことを示している⁶。

先述のように、第15回OECD年次会合において、IFIはコロナ禍後の速やかな財政健全化を指向しているにもかかわらず、多くの国でまだ財政状況が正常化していないことが報告されており、こうした現状もIFIの設立が財政状況の改善に直結しないことの証左と言える。

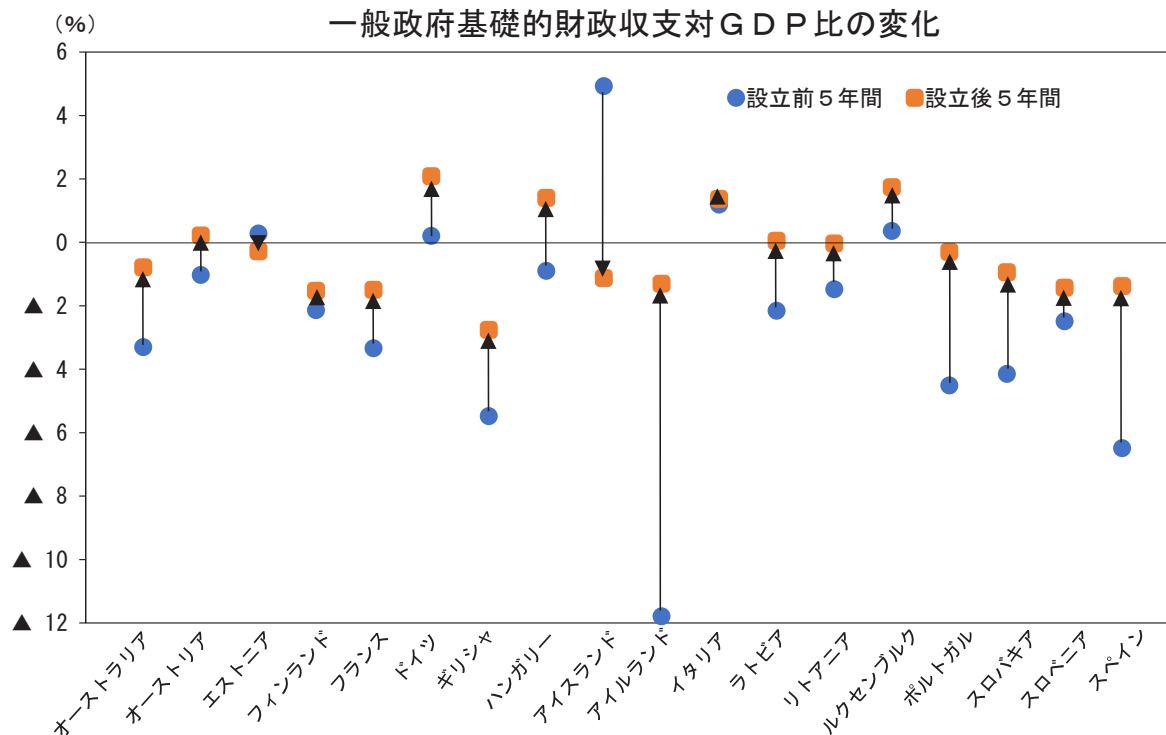
⁵ 後で見ると2020年以降については、コロナ禍で各国とも財政が急激に悪化したため、その影響を除くべく、比較年次は2019年で統一した。なお、2019年に近接した時期にIFIが設立されたチリ及びチェコは、設立の影響が十分に表れない可能性があるため除外している。

⁶ ただし、IFIを設立した時期は国によって異なるので、世界的な景気変動などIFI設立以外の要因による影響も国によって異なる。そのため、この結果だけで一概にIFI設立の効果を判断することはできない点には注意が必要である。

4. I F I 設立前後の基礎的財政収支対GDP比の変化

前章では、I F I の設立によって、一時点におけるストックの指標である債務残高対GDP比の数値が改善するとは限らないことを示した。そうであるとしても、毎年の財政悪化のスピードがI F I の設立によって緩やかになった可能性はある。そこで、一定期間の変化を示すフローの指標である一般政府基礎的財政収支対GDP比について、I F I 設立前5年間（設立年を含む）の平均値と設立後5年間の平均値を比較することとしたい（図表4）。

図表4 I F I 設立前5年間と設立後5年間における一般政府基礎的財政収支対GDP比の変化



(出所) OECD Data Explorer より作成

OECD統計の中で比較可能な18か国のうち、16か国ではI F I 設立前5年間の一般政府基礎的財政収支対GDP比の平均値よりも、設立後5年間の平均値が改善していることが分かる。特に、アイルランドではI F I 設立前5年間の平均値▲11.8%が、設立後5年間では▲1.3%と急激に改善しているが、これは2008年のリーマン・ショックに伴う世界金融危機により財政の急激な悪化に見舞われた同国が、緊縮政策を採用するとともに、構造改革の一環としてI F I を設立し、その後財政状況の改善を果たしたことを示す変化である。

こうした結果からは、I F I の設立により、財政状況が改善、あるいは財政の悪化の度合いが緩やかになる傾向があると言えよう⁷。

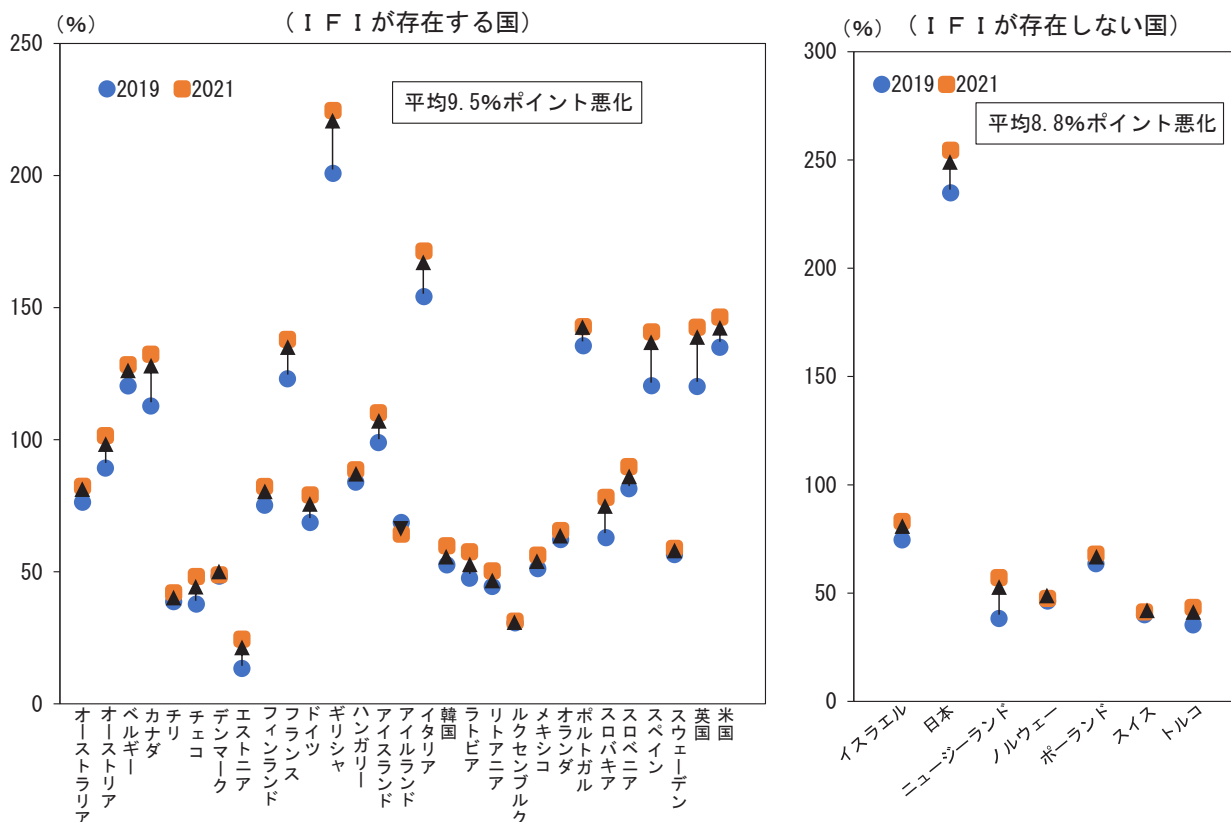
⁷ 脚注6と同旨。

5. コロナ禍での債務残高対GDP比の変化（2019年から2021年）

コロナ禍においては、多くの国で巨額の財政出動が行われ、財政状況の悪化が進んだ。我が国でも、2020年度以降、コロナ対応として数十兆円規模の補正予算が累次にわたって編成されたため、債務残高対GDP比は大きく悪化した。

この点、IFIの存在する国でもコロナ禍という異例の事態において財政状況は悪化したはずであるが、IFIが存在しない国と比較すれば、不要不急の歳出が抑制されること等により悪化の程度は軽微にとどまった可能性がある。そこで、コロナ禍以前の2019年とコロナ対応で財政支出が拡大した後の2021年を比較して、IFIが存在する国と存在しない国の債務残高対GDP比の変化幅を比較した（図表5）。

図表5 コロナ禍での債務残高（グロス）対GDP比の変化



(出所) OECD.Stat より作成

2019年から2021年の債務残高対GDP比の平均変化幅は、IFIが存在する国が▲9.5%ポイント、IFIが存在しない国は▲8.8%ポイントとなっている。この結果からは、IFIが存在する国の方が存在しない国よりも財政状況が悪化していることが分かる。したがって、IFIの存在によって、コロナ禍

での財政拡大に歯止めが掛けられたとは言い難い⁸。ただし、アフターコロナの時代を迎えて、財政も平時に復する必要性を I F I が強調している中、今後 I F I が存在する国と存在しない国との間で、財政健全化の進捗に差異が生じるかについては注視する必要がある。

6. おわりに

I F I の存在は財政健全化に大きく貢献するとの見方が国内では強いが、今回の分析からは、I F I の設立によって財政健全化が必ずしも進展するわけではないことが看取された。その意味で、I F I の設立により、我が国において直ちに財政健全化が達成されると考えることは楽観的に過ぎよう。

しかし、I F I の設立によって財政悪化の進行を緩和する傾向は認められたため、債務残高対 GDP 比が主要先進国の中で最悪の水準にある我が国において、I F I を設立する意義が否定されるものではない。

また、I F I には財政状況の改善への寄与という点以外にも期待される役割がある。例えば、第 15 回 OECD 年次会合では、韓国議会予算局から温室効果ガス削減に資する予算を特定し効果等を検証する取組が紹介されたほか、カナダのオンタリオ州議会予算局からは SNS を使った国民向けの財政分析に関する情報発信の取組なども聞かれた。地球温暖化防止対策を客観的に評価することの重要性は論をまたないことに加え、政治的に中立な立場での財政分析の結果が広く発信されれば国民の財政に対する理解が一層促進されることも期待されよう。

これらの点を踏まえ、今後、我が国において、I F I をめぐる議論がより深まることを期待したい。

【参考文献】

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 162 号』参議院事務局、2017 年 12 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 406 号』参議院事務局、2018 年 11 月

(内線 75322、75324)

⁸ 2020 年 10 月に IMF が公表した「FISCAL MONITOR - Policies for the Recovery -」において「高い水準の公的債務は喫緊のリスクではない」、「財政支援の打切りを回避することが当面は重要」と明記されるなど、各国に緊縮財政を求めることが多い IMF ですらコロナ禍においては積極的に財政政策の活用を訴えた。こうした世界的な財政に対する見方の大きな変化が影響を与えた可能性もあろう。