

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—

宮 本 善 仁*

(会計検査院事務総長官房調査課副長)

梗 概

欧米諸国では、経済の低迷や人口の高齢化等による社会保障費支出の増加等により、構造的に支出が収入を上回っている傾向にあり、厳しい財政運営を強いられている。このような財政状況の下、各国においては財政再建を進めたり、財政の健全性を維持したりするためには、一定の拘束力のある中期財政計画や支出の総額上限等を定めた財政ルールに則った財政運営が必要であるとされている。そして、中期財政計画を策定するために中長期の財政の見通しを試算したり、政府が財政ルールを遵守しているかなど、政府の財政健全化の取組や予算作成の全体を分析評価したりする独立財政機関が注目されている。他方で、財政監督機関として伝統的な会計検査院が存在している。

本稿では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランドを取り上げ、各国の独立財政機関の制度、組織及び活動状況について概観し、伝統的な財政監督機関として存在している各国の会計検査院は、どのように財政の健全化のための取組を行っているのかについて考察するとともに、独立財政機関と会計検査院の役割の相違、役割分担等について検討を行った。

独立財政機関と会計検査院の役割分担について考えてみると、一般的に、独立財政機関には、財政計画や予算の策定に使用するマクロ経済の推計を行ったり、財政健全化目標の達成状況を評価したり、個々の政策の財政への影響を具体的に分析評価したり、財政の持続可能性など将来の事象についての分析評価が期待される。一方、伝統的な会計検査院の役割は、主に予算執行の結果である決算の正確性、妥当性など過去の事象についての分析評価や検証を行うことであり、予算の執行について事後的に分析評価や検証を行っていく過程で決算数値を基に、様々な比較検証を行うことにより財政の持続可能性の検証など将来の事象についての分析評価を行っている。

1. はじめに

欧米諸国では、経済の低迷や人口の高齢化等による社会保障費支出の増加等により、構造的に支出が収

* 1991年3月東京都立大学法学部卒業、91年4月会計検査院採用、94年4月から96年3月まで人事院行政官国内研究員として埼玉大学大学院政策科学研究科に派遣、98年4月第1局大蔵検査課、98年12月事務総長官房法規課、2003年2月から同年6月まで人事院行政官短期在外研究員としてフランス会計検査院に派遣、06年12月から08年3月まで金融庁出向を経て15年4月より現職。

入を上回っている傾向にあり、厳しい財政運営を強いられている。2008年以降のサブプライムローン問題やリーマン・ブラザーズの倒産を契機とした世界的な金融危機や欧州ソブリン危機に対処するために、大規模な財政支出を迫られた一方で税収が落ち込んで、結果として公的債務残高が急増している。

このような財政状況の下、各国においては財政再建を進めたり、財政の健全性を維持したりするためには、一定の拘束力のある中期財政計画や支出の総額上限等を定めた財政ルールに則った財政運営が必要であるとされている。そのような財政運営を行うためには、財政ルールという財政支出に対する制約を受け入れる議会、財政ルールを遵守して財政運営を行おうとする財政当局を含む行政府といった協力者と、広く国民のコンセンサスが必要となる(田中, 2013)。

そして、中期財政計画を策定するために中長期の財政の見通しを試算したり、政府が財政ルールを遵守しているかなど、政府の財政健全化の取組や予算作成の全体を分析評価したりする独立財政機関が注目されている。独立財政機関は定まった定義があるわけではないが、1990年代以降、研究者の間で、「財政当局から独立して設置されていた既存の機関」を包括した名称として発達してきた概念である。他方、財政監督という観点からは、伝統的な財政監督機関である会計検査院も財政の健全性について言及することがある。しかし、独立財政機関と会計検査院の制度や実際の報告書の内容の比較を行って、両者の役割の相違を検討した先行研究は、これまでないようである。

そこで、本稿では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランドの5か国を取り上げ、各国の独立財政機関の制度、組織及び活動状況について概観し、伝統的な財政監督機関として存在している各国の会計検査院は、どのように財政の健全化のための取組を行っているのかについて、独立財政機関と会計検査院の役割の相違について検討することとする。本稿の構成は以下のとおりである。次の第2節では、独立財政機関の地位、役割等について整理する。第3節では、上記5か国における財政ルールについて俯瞰する。第4節では、当該5か国における独立財政機関の概要と報告書の内容を取り上げる。第5節では、当該5か国及び我が国の会計検査院における財政健全化への取組について説明する。第6節では、第4節及び第5節を踏まえて、独立財政機関と会計検査院の役割の相違について検討する。第7節で、結論をまとめる。(なお、本稿は、すべて筆者の個人的見解であり、筆者の属する会計検査院の公式見解を示すものではない。)

2. 独立財政機関の地位、役割等

(1) 独立財政機関の定義

独立財政機関に関しては、田中(2011, 2013)が議論しているが、欧米の学界では1990年代から議論されており2000年頃からは論文数が増えている。それらの論文では、アメリカの議会予算局(Congressional Budget Office: CBO)、イギリスの予算責任局(Office for Budget Responsibility: OBR)や、ベルギー、オランダ、デンマーク、オーストリアなどの国々における独立財政機関を取り上げて、それらの統治機構上の地位や権能について議論している。これらの機関の一般名称としては、IMFがfiscal councilという用語を使用したり、経済協力開発機構(OECD)がIndependent fiscal institution (IFI)という用語を使用したり、他にもfiscal policy council, Independent fiscal Watchdog, Independent bodyなどの用語が使用されていて、必ずしも定着した用語はないようであるが、Independent fiscal institution (IFI)という用語が比較的によく使用されている。

OECD(2012)は、OECD加盟国の多様性を考慮して、「公的資金によって賄われ、法律に制定された行

政府又は議会の下に設置された独立機関であり、政党から中立を保って監視したり分析したりし、場合によっては財政や業績について勧告をする」と定義している。また、OECD（2015）は、「独立財政機関は、独立した公的機関であり、財政政策及び実績について、批判的な評価を行ったり、場合によっては非党派的な助言を行ったりすることをその権限としている」と定義している。欧州委員会¹⁾は、独立財政機関を、「組織上、加盟国の予算当局から独立している機関又は機能時に自律性を有する機関」と定義している。これまでの論文や調査報告書等には、欧米主要国の独立財政機関の例として、アメリカのCBO、イギリスのOBR、フランスの財政高等評議会等を取り上げることが多い。独立財政機関は、財政に関する予測や分析等の一定の役割を担っている各国の既存の機関を対象として学界で分析・整理されてきた概念であるため、その定まった定義があるわけではないが、本稿における独立財政機関の位置付けとして、OECDの定義を参考とする。

(2) 独立財政機関の地位

独立財政機関の統治機構上の地位は、行政府又は議会に属していたり、独立していたりしているが、政党や財政当局から独立又は自律した機関であることは共通している。「独立財政機関に関する諸原則」²⁾によれば、非党派性及び独立性は、独立財政機関が成功するための必要条件であるとし、独立財政機関はその分析を政治的な意図をもって提供するのではなく、常に客観的で高い専門性の発揮に努め、通常の政策決定について責任を負わないことが望ましいとしている。

ただし、先行研究の渡瀬（2012）によると、アメリカのCBOの局長は議会によって任命され、CBOと議会との関係は「持ちつ持たれつ」の関係であるとする見方もある。また、イギリスのOBRについても、そのスタッフのほとんどが財務省出身であり、財政当局からの独立性について疑問視する声もある。独立財政機関には、ベルギーの財政高等評議会やアメリカのCBOのように比較的古くから存在しているものと、フランスの財政高等評議会やイギリスのOBRのように金融危機以降、新たに設置されたものがある。また、各国の独立財政機関は、それぞれの国内法に基づいて設置され、その国の統治機構における位置付けは国によって異なっており、アメリカのCBOのように議会に付属している場合やイギリスのOBRのように行政府に所属している場合、そして、フランスやフィンランドのように会計検査院の管轄化に置かれていたり、会計検査院自体が独立財政機関の役割を担っていたりする場合などがある（IMF,2013）。これらを整理すると、独立財政機関は、財政当局から独立した機関であることは各国共通しているが、統治機構における位置付けからはいくつかのタイプに分類することができる。IMF（2013）によれば、27か国の29機関を分類すると、アメリカのCBOなどの9機関が議会に所属、イギリスのOBRなどの9機関が行政府に所属、ドイツの安定評議会などの8機関が独立、フランスの財政高等評議会などの2機関が会計検査院に所属、オーストリアの政府債務委員会の1機関が中央銀行に所属しているとしている（表1参照）。

(3) 独立財政機関の業務

独立財政機関の具体的な業務は、先を見通した事前審査の業務であり、この事前審査の意味は、予算の評価を行うという意味ではなく、中期財政計画や長期的な財政の見通しなどの将来の財政状態に焦点を当てていると言う意味である。また、中期財政計画との乖離をモニタリングしたり、財政当局を含む行政府が財政ルールを遵守しているかモニタリングしたりすることも含まれている。これらを整理すると表2の

¹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

²⁾ 独立財政機関に関する諸原則（OECD）（2014年2月13日採択）

とおりとなる。

独立財政機関が担っている具体的な業務の分類は、いろいろなタイプがある。例えば、田中(2013)は、独立財政機関の役割として、「経済成長率などの前提の提供や分析」、「財政政策についての独立的な分析」、「財政政策についての規範的な報告・提言・勧告」の3つに大別できるとしている。Hagemann(2011)は、マクロ経済又は予算の仮定についての予測及び試算、財政政策についての独立した分析、財政政策についての規範的な報告又は勧告の3つに分類している。また、Calmfors(2010)、(2011)は、次の6つに分類している。

- ① 政府予算案の基礎とする客観的なマクロ経済予測の提供(経済予測)
- ② 様々な政府政策のコスト見積(政策コスト見積)
- ③ 財政が中期的な目標に合うかどうかの事前評価(財政の事前評価)
- ④ 財政が目標に合っているかの事後評価(財政の事後評価)
- ⑤ 財政の長期持続可能性試算(長期持続可能性)
- ⑥ 財政に関する規範的な勧告(財政に関する勧告)

これらを整理すると、独立財政機関の業務は、国の「マクロ経済推計」と「中長期の財政試算」のいずれか又は両方を「作成する」か、それとも事前又は事後に「評価する」かに大別される。また、独立財政機関は、政府が実施する個々の財政政策が財政に与える影響や、予算が中期財政計画や財政ルールに従っているかを評価したり、財政制度全体を評価したりして、これらについて助言や勧告も行っている。

OECD加盟国では、独立財政機関の大半がマクロ経済の予測、長期的な財政持続可能性等を分析しており、また、特に、OECD加盟国のうちEU加盟国では、イギリス³⁾のOBR、ドイツの安定評議会、フランスの財政高等評議会等、オランダ以外の全ての独立財政機関が財政ルールの遵守状況をモニタリングしている。また、アメリカのCBOは、向こう10年間のベースライン試算等を行っており、会計検査院内に設置されたフィンランドの独立財政機関は、財政政策の監視及び評価、財政政策規則の監視並びに内部統制の検査及び評価を実施している。独立財政機関のマクロ経済予測、政府の財政計画に対するモニタリング等は、健全な財政政策と持続可能な国家財政の促進に寄与するとして、OECDから高く評価されている。

しかし、Kopits(2013)によれば、独立財政機関の評価に基づいて政府が実際に予算案を撤回したり修正したりすることはあまりなく、独立財政機関という番犬は、吠えることはあっても咬むことはないので、政策決定者はそれを無視することができるとしている。また、OECD(2015)によれば、短期的には、政治家が批判を避ける目的で独立財政機関の行動に何らかの制約を課すこともありえるとしている。しかし、長期的には、財政当局や議会の信頼できる重要なパートナーとして捉えられており、独立財政機関の財政ルールの監視や財政試算の作成又は評価に果たす役割が再認識されているとしている。既に、独立財政機関の地位や権限について整理して分析したり、その効果について検討したりしている先行研究は多数ある。Calmfors(2010)は、独立財政機関の役割について、過去の事例に焦点を当てたり、様々なリスクに対する予算の感応度分析を提供したりすることによって、現在の財政赤字によって引き起こされる将来コストに対する国民の認識を高め、過度の楽観や過信の傾向を打ち消すことができるとしている。また、Hagemann(2011)は、公的な会計検査機関が事後(ex post)の業績評価を提供していることに対して、独立財政機関(fiscal council)は、予算作成に使用する経済診断の事前(ex ante)の役割を担っていると対比している。そして、Kopits(2011)は、独立財政機関と伝統的な財政監督機関である会計検査院との相違について、「会

³⁾ イギリスは2016年6月に実施された国民投票の結果、EUからの離脱を正式に決定した。

計検査院は、過去を振り返って責任解除を行うという欠かすことのできない業務を行うのに対して、独立財政機関は将来に向けての診断業務を行う」と対比している。

そこで、本稿では、OECD加盟国の中から、独立財政機関の地位に着目して、独立財政機関が議会に付属しているアメリカ、独立財政機関が行政府に位置しているイギリス、ドイツ、そして、独立財政機関が会計検査院の管轄下にあるフランス、フィンランドを取り上げ、各国の会計検査院と独立財政機関の制度や報告書を比較・検討して、その役割の相違について検討することとする。

3. 財政ルール

多くのOECD加盟国においては、長期的な財政持続可能性の分析、中長期的な財政試算の作成、財政ルール遵守状況のモニタリング、財政ルールや中期財政計画に則った財政健全化への取組等を実施している。そして、独立財政機関の役割には、予算が中期財政計画や財政ルールに従っているかを評価することが含まれるが、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランドの5か国のうち、アメリカ以外の4か国は欧州連合(European Union: EU)の共通財政ルールのほか各国独自の財政ルールに従っている⁴⁾。2017年5月時点において各国で適用されている財政ルールについて概観してみると、アメリカにおけるこれまでの財政健全化への取組の中では、1985年グラム・ラドマン・ホリングス(Gramm-Rudman-Hollings Act: GRH法)、1990年予算執行法(Budget Enforcement Act of 90)及び2011年予算管理法(Budget-Control-Act of 2011)が一般的にもよく知られている。そして、拘束的な中長期的な財政計画を策定してそれを遵守していくという体制は十分には整っていないが、一定の財政ルールとして義務的経費の拡大を抑制するPAYGO原則や裁量的経費の上限を定めるCAP原則がある。これに対して、EUのユーロ圏では欧州中央銀行を設立して、金利政策等の金融政策を一本化しているが、予算などの財政については、加盟国が国内問題に対処するための政策を遂行する手段となっており主権に関わる事項であることから、加盟国に委ねられており、マースリヒト条約によって単年度の財政赤字は対GDP比3%以内、公的債務残高は対GDP比60%以内に抑えなければならないという財政ルールが決められている。また、各国における独自の主な財政ルールとしては、イギリスの包括歳出見直し(CSR)や2011年予算責任憲章、フランスの歳出増加基準や医療保険歳出目標、そして、ドイツの債務抑制条項等が、一般的にもよく知られているところである。

イギリス、ドイツ及びフランスでは、財政収支に関する中期的な目標を盛り込んだ中期財政計画を作成して毎年の予算案に反映させている。そして、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランドでは、効率的な予算配分を行う予算形成アプローチとしてトップダウン予算方式⁵⁾がとられている。また、アメリカ及びイギリスでは、中長期の財政試算を毎年の予算案に反映する仕組みがとられている。このように、各国の財政ルールには相違もかなり見られるが、法定化された財政ルールの下に一定の財政運営が行われている。

⁴⁾ 欧州連合では、共通通貨ユーロの安定を図るため、財政赤字及び債務残高が一定の範囲に収まるよう、ユーロ圏の加盟国に対して中期財政計画を内容とした安定プログラムを欧州委員会に提出することを求めている。同時にユーロ非加盟国に対しても中期財政計画の作成及び安定プログラムと同様の収斂プログラムの提出を求めており、イギリスもこの収斂プログラムを欧州委員会に提出している。なお、イギリスは2016年6月に実施された国民投票の結果、EUからの離脱を正式に決定したことにより、EU離脱後はEUの財政ルールは適用されなくなる。

⁵⁾ トップダウン型とは、各省からの予算要求に先立ち、財政当局が各省ごとに予算要求の上限を決定する仕組み。個別予算の増減額について拘束力のある数値を示して予算の総額を管理する。

4. OECD 主要国等の独立財政機関の概要

本節では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランド各国の独立財政機関のそれぞれの役割について概観することとする。ここでは、各国の独立財政機関の役割の共通点及び相違点を明らかにするため、その設立の経緯、法制度上の位置付けに留意しつつ、各報告書の特徴を中心に述べることとする。具体的には、各独立財政機関におけるマクロ経済分析の有無、中長期財政試算の作成の有無、長期財政試算の評価の有無等について明らかにする。独立財政機関には、アメリカのように比較的古くから存在するものや、ユーロ圏の加盟国において、財政の健全性が確保されなければ金利や為替相場の安定を確保できないとして、2013年の安定成長協定の改革であるツリー・パック⁶⁾によってそれぞれ自国に設置することが義務化されたことによって設置された比較的新しいものがある。なお、一部の国際機関や海外の学界においては、財政制度等審議会が、我が国の独立財政機関として取り上げられることもある。この財政制度等審議会は、国の予算、決算及び会計の制度に関する重要事項を調査審議したり財務大臣に意見を述べたりする助言機関として、財政制度等審議会が設置されていて、毎年度、予算編成に対する建議を公表している。しかし、厳密な意味での独立財政機関ではないという見方が有力である。

(1) アメリカの独立財政機関

独立財政機関の例として頻繁に取り上げられるのは、アメリカの議会予算局（CBO）である。CBOのウェブページによれば、1920年代から予算案を作成して議会に提案するのは大統領の責任とされてきたが、1974年に大統領府が推し進める政策及びその予算配賦を巡って大統領府と立法府が対立したことを契機として、「1974年議会予算・執行留保法」に基づき、立法府に無党派（nonpartisan）の機関としてCBOが設立され、議会の予算審議に資するよう予算及び経済に関する独立した分析を提供している。CBOの職員数は約240名で、その多くは高度な学位を保有するエコノミスト、公共政策分析官であり、法律専門家や情報技術専門家、編集者やその他の領域の専門家が採用されている。

CBOの主な業務は、「1974年議会予算・執行留保法」に基づいて、個別法案ごとの費用見積りや大統領予算案の分析のほかに、向こう10年間の経済財政の試算を行うことや法律で義務付けられていないが長期財政試算を行うことである。なお、大統領府の行政管理予算局（Office of Management and Budget: OMB）も長期財政試算を作成しているが、これは予算当局による試算であって独立財政機関による試算とはみなされていない。

CBOは毎年、「経済財政見通し（Budget and Economic Outlook）」の報告書を公表している。これは、「現状の政策や法令が将来的に継続する」ことを仮定して計算されるベースライン試算で、試算期間中に新たな政策決定が行われないと仮定した場合の向こう10年間の数値を示すものであり、将来の経済・財政状況の「予測」ではない。例えば、CBO（2015）は、2015会計年度の赤字は前年度よりやや少ない4680億ドルとなり、対GDP比は2.6%となるが、2007年度以降の対GDP比では最も低いものの、過去50年間の平均値である2.8%に近いと試算している。ベースライン試算での赤字は、2018年度までは対GDP比で概ね安定しているが、その後上昇し、2025年度の赤字額は1兆1000億ドルで対GDP比は4.0%となる。さらに、CBOは、連邦の公的債務が、2015会計年度の終わりには対GDP比は74%になると予想しているが、これは、2007年度末の2倍以上であり、1950年以降のどの年よりも高い。CBOのベースライン試算では、

⁶⁾ 経済ガバナンス二法とも呼ばれる。財政政策の相互監視の強化を図るため、各国の予算案の欧州委員会への提出や、各国共通の予算スケジュール等を導入した。

2025年までに連邦の債務はGDPの79%近くに増加すると試算されている(表3参照)。また、CBO(2016)では、2015会計年度に記録された赤字より1050億ドル増加し5440億ドルになると試算している。この赤字は対GDP比2.9%で、2009会計年度に対GDP比9.8%の最高点に達して以来、初めて対GDP比で上昇するとしている。また、2026年までに連邦の公的債務は対GDP比で86%まで増加すると試算されている。

CBOは、ベースライン試算の仮定に盛り込まれていない他の要素を考慮した場合の試算結果も示している。具体的には、2017年までに海外派兵部隊数を減らした場合、租税法の規定の適用期限が延長された場合、予算管理法に規定する強制削減措置がとられないと仮定した場合、2015年以降、裁量的経費がインフレ率と同率で増加する場合、2015年以降も裁量的経費が2015年の水準で推移する場合のそれぞれについての試算を行って、これらを考慮しない場合の試算と比較している。

また、CBOの重要な試算として個別法案の財政コスト試算がある。これは、個別の法案のコストを試算して、収入、支出両面の影響を分析するものである。試算されたコストと、ベースライン試算によって試算された基準値とを比較したり、政策変更後のコストや新規立法によるコストを試算したりして、それらがCAP制度及びPAYGO原則という2つの財政ルールに準拠しているかどうかなどの判断が行われる。ただし、CBOは政府に対して勧告を行ったり、政策を提言したりする権限は有していない。

(2) イギリスの独立財政機関

イギリスにおける独立財政機関は、予算責任局(OBR)である。イギリスでは、2008年に野党であった保守党が与党の労働党の財政運営を批判するとともに、独立財政機関の設置を主張してきた。そして、保守党・自民党連立政権が発足した直後、2010年5月にオズボーン財務大臣により設置根拠法を持たずして暫定的にOBRが設立された。その後、2011年3月の「予算責任及び会計検査法」の施行によって正式な根拠法に基づく組織となった。同法によれば、OBRの分析の方法及び内容について、行政府、立法府ともに直接OBRに指示する権限を持たない。OBRは、委員長を含む3名の常勤理事によって構成される予算責任委員会⁷⁾と、これを支援する2名で構成される非執行委員の計5名の委員、そしてこれらの委員会に任命された委員会又は小委員会で構成された独立機関であり、19名の常勤スタッフがいる(OBR, 2014a)。

OBRの主な業務は、年2回、5か年先までの経済財政見通し及び財政課題が達成された、又は達成されそうな度合いの評価を行い、「経済財政予測報告書(Economic and Fiscal Outlook)」を公表すること、また、年1回、予測に対して後の実際の数値と比較した検証を行い「経済財政予測評価報告書(Forecast Evaluation Report)」を公表すること、そして、財政の長期持続可能性に関する分析を行い「財政持続可能性報告書(Fiscal Sustainability Report)」を公表すること、予算の均衡と公共部門の債務の減少という政府の財政目標に対するパフォーマンスを判断すること、予算公表及び秋季財政演説に合わせて様々な政策コストについての不確実性を評価することなどである。

例えば、2015年7月版の「経済財政予測報告書」によれば、公的財政赤字の対GDP比は、金融危機により、2009-10年度に10.2%(1535億ポンド)でピークに達し、その後、財政赤字の対GDP比は2014-15年度までに4.9%(892億ポンド)となった。そして、財政赤字が引き続き減少して2019-20年度に、収支が黒字に転じるという予測を示している。また、純債務残高の対GDP比は毎年減少して、2020-21年度には対GDP比で68.5%まで減少すると報告している(OBR, 2015a)。また、2016年11月版の同報告書によれば、財政再建と景気回復によって、2015-16年度の財政赤字の対GDP比は、4.0%(760億ポンド)とな

⁷⁾ Budget Responsibility Committee

ると試算している。そして、2015-16年度の純債務残高は、対GDP比で最高点(83.7%)に達し、以後低下していくと試算している(OBR, 2016)。

「経済財政予測評価報告書」では、予測値と実績値との間に差異が生じた理由について、実質GDP成長率やインフレ率などのマクロ経済の相違や、収入支出の個々の要因、例えば、所得税の329億ポンドの不足、北海石油・ガス収入の80億ポンドの不足、62億ポンドの燃料関連の税の不足など、個々の要因についての分析が行われている(OBR, 2015b)。また、2016年3月版の「経済財政予測報告書」の巻末情報では、財務省による様々な租税の減免措置及び個々の社会保障政策支出⁸⁾の2016-17年から2020-21年までの各年の費用見積もりに対して、OBRは、コストインゲの基礎となるデータ、必要となるモデリングの複雑さ、政策変更に対する考えられる対応に基づいて、その不可実性を、lowからvery highまでの6段階で評価している(OBR, 2014b)。

2014年版「財政持続可能性報告書」(OBR, 2014b)では、将来の政府活動の潜在的な財政的影響は、できる限り適切に「政策変更なし」という仮定を定義した上で、その仮定に基づき、向こう50年間の公共財政の試算を行っている(図1参照)。支出については、高齢化が公共支出に対する上昇圧力となり、利払い費以外の公共支出の総額の対GDP比は、2019-20年度の33.6%から、2060-61年度には38.0%に上昇し、2064-65年度には37.8%へと若干減少する。これは現在価値では790億ポンドに相当するとしている。これに対して、収入については、人口構成の要因が収入に与える影響は、支出に与える影響よりも小さく、利子収入以外の対GDP比は予測期間中おおむね一定となると試算している。試算では、基礎的財政収支(利子収入以外の収入から利払い費以外の支出を差し引いた額)は、2019-20年度の対GDP比2.1%の黒字が2030年代中頃に概ね均衡に達し、その後2064-65年度に対GDP比1.9%の赤字となる。全体では対GDP比4.0%の低下であり、これは現在価値で760億ポンドに相当する。公共部門純債務の対GDP比は、2014-15年度の80%強から2030年代初頭には54%まで減少し、その後2064-65年度の87%に向かって上昇していく見通しであり、その後も債務は上昇軌道にあるとしている。OBRの試算の特徴は、中央政府、地方政府等を含む公共部門全体を対象として財政試算を行っていることにある。そして、アメリカのCBOと同様に、政府に政策提言を行ったり、勧告を行ったりする権限は有していない。

(3) ドイツの独立財政機関

ドイツには、財政政策等に係る独立した公的機関として、2010年に安定評議会の設置及び非常事態の回避に関する法律に基づいて設立された安定評議会(Stabilitätsrat)と1963年に経済全体の動向に関する答申のための専門家委員会の設置に関する法律に基づいて設立された経済諮問委員会の2つ機関がある。安定評議会の役割は、連邦及び州の予算の定期的な監視及び財政非常事態となった場合の財政再建手続きの執行であり、経済諮問委員会の役割は、経済成長率などのマクロ経済分析をして経済関係の公的機関に助言することである。これらのうち、OECDが独立財政機関として分類しているのは、安定評議会である。

i) 安定評議会

安定評議会は、連邦財務大臣、16の州の財務担当大臣及び連邦経済技術大臣の計18名で構成されている。議長は連邦財務大臣及び州の財務大臣会議の議長が共同で務め、毎年中央に交代することとなっている。また、事務局員は、連邦財務省職員1名及び州の財務大臣会議が指名する者1名とされている。

⁸⁾ Annually managed expenditures (AME)

安定評議会は、連邦及び州の予算を監視するために、毎年提出される連邦及び州の財政状況に関する報告書に基づいて審議を行うこととしている。この報告書には、予算の現状、財政計画、起債制限の遵守状況及び中期的な予算推移の見込みについて記載される。

安定評議会の会合資料によれば、構造的財政収支、公債費率、利子・税収比率及び債務残高の4つの指標に基づいて連邦や州の財政について「財政非常事態のおそれはない」と結論付けている。また、EUの安定成長協定は、加盟国の一般政府レベルでの財政ルール遵守が求められていて、2014年5月28日の安定評議会の資料によれば、一般政府の財政収支は2014年に前年比で約85億ユーロ改善し55億ユーロの赤字となる。2015年から財政計画期間の終わりまでは黒字が見込まれている。2014年に連邦と州の財政赤字は前年比で減少し、市町村レベルでは黒字が拡大するとしている。安定評議会が2014年6月16日に初めて連邦議会に提出した報告書によれば、財政安定化の状況は改善傾向にあるが、依然として欧州債務危機の影響を受けた国の債権、経済的に弱いセクターにおける脆弱性の存在などの多くのリスクが存在しているとしている。また、2016年6月に連邦議会に提出した報告書において、①2012年以降、構造的財政収支の中期財政目標は遵守されていること、②2016年から2020年までの期間においても中期財政目標を遵守できること、③2013年以降、債務残高の対GDP比率は低下を続けているが2020年末において、さらに対GDP比率は低下していく見込みであるという見解が示されている。

ii) 経済諮問委員会

経済諮問委員会は、連邦政府の推薦に基づいて連邦大統領が指名した5名の経済理論や経済政策の専門家から構成されているので「5賢人委員会」とも呼ばれている。その役割は、最新の経済状況の分析及び成長予測、自由市場経済の枠組みの中での安定した適切な経済成長の方法・手段の検討、マクロ経済の需要と供給に関する現在及び潜在的な摩擦の原因を特定すること、望ましくない経済発展の特定とそれを避けるための経済方法・手段を検討することなどである。

経済諮問委員会は、毎年、「経済鑑定書」を公表しており、2013年版の「経済鑑定書」では、連邦政府の政策について、全体的に福祉国家色が強く、歳出拡大と国民負担の増加につながる多くの政策は、ドイツ経済の将来に禍根を残すと批判している。具体的には、年金受給開始年齢の引上げや生徒数が大幅に減った学校の校舎の改築などの無駄な歳出は避けるべきなどの提言を行っている。また、2014年版の経済鑑定書では、第三次メルケル内閣の福祉拡大政策について、長期的な持続可能性が低く、現在の景気低迷の要因として、厳しく批判している。第三次メルケル内閣は、キリスト教民主・社会同盟と社会民主党との連立政権であるが、連立交渉の中で、大幅に社会民主党に譲歩したため、福祉色の強い政策が多く、財政支出が膨らんだ。そこで、経済諮問委員会は、少子高齢化の影響で、ドイツは2020年から低成長に入ると指摘し、分配重視の政策は長期的に維持できないため、これらの政策の抜本的見直しを求めている。さらに、ウクライナ情勢等の地政学リスク、ユーロ圏の経済低迷、福祉拡充政策、再生可能エネルギー導入支援策についても取り上げている。

(4) フランスの独立財政機関

フランスにおける独立財政機関は財政高等評議会（Le Haut Conseil des finances publiques）である。財政高等評議会は、2013年に「公共財政計画及びガバナンスに関する組織法」に基づいてフランス会計検査院の管轄下に設置され、その主な役割は、政府が財政関連法案（予算法案、社会保障制度財源法案、決算法案）及び欧州委員会に提出する安定プログラムにおいて使用するマクロ経済的な前提数値、仮定計算の現

実性を評価すること、及び複数年の財政計画と実績との一貫性を評価し重要な乖離が認められる場合には修正施策を求めることである。財政高等評議会は、会計検査院長を議長とし、委員は会計検査院司法官 4 名、国立統計経済研究所長 1 名、大学教授（経済学・行政政治学・法律学）・エコノミスト 5 名の計 11 名から構成されている。財政高等評議会のウェブページは、財政高等評議会が会計検査院の管轄下に設置された理由について、公共財政について監督を担ってきた会計検査院の役割を補完し、協調を図る必要があることから、立法政策上、会計検査院の管轄下としたものであると説明されている。

財政高等評議会は、予算法案、決算法案、安定プログラムに関して、経済成長予測の妥当性及び財政健全化目標の達成見込みについて定期的に報告している。例えば、財政高等評議会は、2013 年 4 月 15 日に公表した安定プログラムに対しての所見で、2013 年の経済成長率は政府予測の 0.1%から僅かに減少するリスクがあることを示唆していた。そして、2013 年修正予算法案に対する 2013 年 11 月の所見では、2013 年の経済予測は妥当であるとして、結果的に 2013 年の経済成長率の実績は 0.3%となっている。また、2014 年の経済成長率について、上記 2013 年 4 月の所見では、政府予測の 1.2%を大幅に下回る可能性があり 2015 年以降の経済成長率の予測についても 2%を達成するのは不確実であると述べている。これに対して、ピエール・モスコヴィシ元経済財政相は、評議会と経済財政省との間で一週間の集中的な議論を行ったとして、2014 年の経済成長率をこれ以上保守的に設定することは適当でないとのコメントを発表している。なお、2014 年の経済成長率は、同年 10 月の時点で 0.4%の見通しになることが政府から発表されている。

2013 年の構造的財政赤字については、政府は公共財政計画法で対 GDP 比 1.6%と予測していたが、財政高等評議会は、上記 2013 年 4 月の所見の中で、政府の収入・支出の予測は妥当であるが不確実性は存在しているとしていた。また、同年 11 月の所見で、政府予算の予測値 2.6%と計画法上の予想値の 1.6%とに重要な乖離が生じており、このまま行けば、修正施策の実施が必要だろうとしていたところ、2013 年決算法案における構造的財政赤字の政府予測が 3.1%となったことから、2013 年決算法案に係る 2014 年 5 月の所見の中で、「この重要な乖離の状態が続くとした場合、財政均衡が達成するのは当初の目標である 2016 年の翌年である 2017 年以降になる。」として、政府に対して修正施策の実施を求めている。

また、2016 年 4 月に公表された安定プログラムに対する所見では、2014-19 年度中期財政計画における構造的財政収支の見通しは、2012-17 年度中期財政計画における構造的財政収支の見通しを下方修正しており、この予測の乖離は重大であるとしている。

(5) フィンランドの独立財政機関

フィンランドの独立財政機関は、EU の財政協定を批准して制定された財政政策法に基づき、2012 年にフィンランド会計検査院 (NAOF) (後記参照) に設置された機関である。その役割及び権限は、①独立した財政政策の監視及び評価、②財政政策規則の監視、③財政政策の情報ベース、有効性及び統制の検査及び評価とされている。

独立財政機関は、経済学、財政学及び予算の上級専門家 3~4 名で構成されており、その任務は財政政策法及び関連規則、特に政府の財政政策の運営に関する規則の遵守を監視したり、評価業務を通じて財政政策に係る規則を透明性且つ包括的にしたりすることによって、財政の安定化と持続可能性保持に貢献している。また、独立財政機関は、政府の財政政策の監視、評価業務の一環として政府財政の複数年度計画の作成と実施を監視してマクロ経済予測の信頼性を確保するとともに、政府が EU 安定成長協定を遵守しているかについても監督しており、政府の中期財政目標とその修正過程の遵守も監視し、EU 規則や EU 規則の実施に係る解釈についても評価している。

NAOF が 2016 年 6 月に公表した「財政政策監視報告」によれば、フィンランドは、2014 年安定成長協定を遵守したと結論付けている。この予防的措置には、中期目標の達成評価及び歳出ベンチマーク遵守の評価が含まれる。ただし、フィンランドは安定成長協定の予防的措置に定められている中期目標に違反している。フィンランド財務省により提供された情報によると、フィンランドの一般政府構造的財政赤字は 2014 年 GDP の 1.4% に達した。これは、構造的財政赤字が 2013 年から 0.6% ポイント増加したということであり、要求されている水準からの逸脱が顕著であることを意味している。しかし、全体的な評価に基づき、NAOF は、フィンランドが 2014 年に予防的措置を遵守したと考えている。この結論は、フィンランドは、構造的収支の柱において重大な逸脱があるにもかかわらず、明確なマージンを伴う歳出ベンチマークの柱を遵守したという事実に基づくものである。また、NAOF は、安定成長協定の是正的措置も遵守されていると評価している。2015 年 3 月末に公表された情報によると、フィンランドの財政赤字は対 GDP 比 3.2% であって、安定成長協定の財政赤字基準に違反しているが、2014 年の債務残高は、対 GDP 比 59.3% であって、同協定の債務残高基準を遵守している。しかし、フィンランドの一般政府債務残高は、2015 年に同基準を超え、2016、2017 両年は 60% を超えたままの状態になると試算している。

5. OECD 主要国等及び我が国の会計検査院における財政の健全性に係る取組状況

本節では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランド各国の会計検査院が財政の健全性に関してどのように関わっているかについて概観する。ここでは、各国の会計検査院が財政状況の評価・分析をどのような観点、方法で行っているのかを明らかにするため、各報告書の特徴を中心に述べることにする。会計検査院の役割は、一般に、国の決算の確認であり、最高会計検査機関国際基準 (ISSAI) 100.⁹⁾によれば、公会計検査は、財務検査、業績検査及び準拠性検査の主要な 3 類型に分類されている。また、最高会計検査機関 (Supreme Audit Institutions : SAI) は、会計検査、公的な資金や資産の適切な使用に関する業務等を遂行することがあるとされ、これらの業務には、「持続可能性報告」、「将来的に必要となる資源」を含むことがあるとされている (ISSAI100 para22, 23)。ここで、SAI とは、その名称、構成及び組織にかかわらず、法律又はその他の国若しくは超国家的組織における公式な措置に基づき、当該国又は超国家的組織における政府会計検査を、司法的権限の有無に関わらず、独立して行う最上位の公的機関とされており¹⁰⁾、通常、各国の会計検査院がこれに該当する。実際、国際最高会計検査機関国際組織 (INTOSAI)¹¹⁾ は、1990 年代から公的債務に対する検査について議論しており、現在、公的債務検査のガイドライン ISSAI 5410, 5411, 5420, 5421, 5422 及び 5430 が公表されている。また、INTOSAI には、公的債務ワーキンググループ¹²⁾ が設置されて公的債務検査について議論されている。ただし、財政の健全性について具体的にどのような検査を実施しているかは、各国会計検査院の検査権限にもよると考えられる。今回、分析の対象とした各国の会計検査院についてみると、GAO (アメリカ) は、連邦政府の連邦財務報告書が適正に作成されているかについての保証型の財務検査、NAO (イギリス) も政府全体財務諸表 (Whole of Government Accounts: WGA) に対する保証型の財務検査を行っており、この財務検査の中で財政の健全性について言及している。また、BRH (ドイツ) は、基本法の改正で 2016 年度までに新規国債の発行を

⁹⁾ International Standards of Supreme Audit Institutions

¹⁰⁾ 最高会計検査機関国際組織 (INTOSAI) 規程第 2 条

¹¹⁾ International Organization of Supreme Audit Institutions

¹²⁾ INTOSAI Working Group on Public Debt <http://www.intosai.org/committeesworking-groupstask-forces/goal-3/wgpd.html>

ゼロにすることが規定されたため、財政の健全性を会計検査報告で記述するようになり、過去 20 年間程度の歳入歳出の傾向や財政収支の分析及び財政ルールへの遵守状況等を記述している。そして、CDC（フランス）は、過年の公共財政の状況と将来の展望の相違点、財政赤字削減への道筋、改善努力等についての分析を行い、財政展望に関する報告書で公表している。また、NAOF（フィンランド）は、一般政府財政の長期的な安定と持続可能性を図ることなどを目的として、従来実施している財務検査、業績検査、財政政策検査に加えて、独立財政機関の機能の追加に伴い、財政政策の監視と評価も実施している。

(1) アメリカ会計検査院

アメリカ会計検査院（Government Accountability Office : GAO）による財政の健全性についての報告には、i) 1990 年代の財政の健全性を取り上げた個別の報告、ii) 財務諸表検査の一部として財政の持続可能性についての見解、iii) 議会予算局（CBO）の財政試算をベースにした GAO の試算の 3 つがある。

i) 財政の健全性についての報告

GAO では、CBO が財政試算を作成するようになる以前の 1980 年代後半から、連邦政府全体の予算赤字に関する報告書が散見されるようになり、1990 年代から財政の長期的傾向や 30 年先までの財政試算を引用して財政の健全性に関する報告書を公表してきた。例えば、GAO（1992）は、経済成長、利払い費、医療費及び年金の動向を示した上で、「国家は現在の道筋を継続することはできないということが、経済的政治的現実である。問題は、いつどのように連邦債務を減少させるために行動するかということである。」とし、さらに、財政改革の程度は、国民が政府に何を望んでいるか次第であるとして、財政改革は早ければ早いほど犠牲はより少なく便益はより大きくなると結論付けている。また、GAO（2003）は、連邦政府が多額の債務を抱えていると様々なリスクを抱えることになるとして、行政予算管理局（OMB）に対して連邦の財政がさらされているリスクについて報告するよう助言している。

ii) 財務諸表検査

連邦政府の財務報告書に対する GAO の財務検査報告書では、2004 年度¹³⁾からは監査意見を表示する前に「強調すべき重要事項」として、財政不均衡や長期財政の課題が記述されている。例えば、2004 年度財務報告書に対する財務検査では、「現在のアメリカの財政の道筋は持続不可能であり、大幅かつ増加を続ける長期的財政不均衡の問題を解決するためには、大統領と議会による厳しい選択が不可欠であることは明白である。」としている。また、2011 年度財務報告書に対する財務検査では、医療費の増加と人口の高齢化は予算に圧力をかけ続けており、「現在の連邦予算の構造は長期的には持続可能ではない。」としている。2012 年度財務報告書に対する財務検査においても、GAO は、政府がどのような政策を採るべきかについては言及していないが、「連邦予算の現行の構造は持続可能ではないことを意味している。」として、「議会は財政的な問題に取り組むために更なる法律改正を考慮することになるだろう。」と記述している。

そして、2014 年度及び 2015 年度の両財務報告に対するそれぞれの検査報告書では、財政状況の短期的見通しは改善されたが長期的には政策の変更がなければ連邦政府は持続不可能な長期的財政の道筋に直面し続けていると記述されている（GAO, 2015, 2016）。

¹³⁾ アメリカの会計年度は、10月1日から翌年9月30日までであり、年度呼称は終了する日の属する年により行う。

なお、財務報告には、OMB が作成している連邦政府の長期財政の持続可能性計算書が掲載されてきたが、2016年2月に公表された2015年度財務報告からは、この計算書がGAOの検査の対象となった¹⁴⁾。そして、GAOによるその財務報告に対する監査意見は意見不表明となっていて、長期財政の持続可能性計算書についても、監査意見の基礎となる十分な証拠を入手できなかったとしている。

iii) 財政シミュレーション

GAOは、1992年以来異なる政策の仮定の組合せの下での連邦財政赤字と債務を示した財政シミュレーションを定期的に発行している（図2参照）。例えば、時限立法の減税の諸規定が延長されたり、法律で規定されている歳出の一律削減措置が適用されなかったりした場合に、将来の財政赤字や債務がどのように推移するかを試算している。また、政府が財政再建策を直ちに実行した場合や、数年間実行しなかった場合に将来の負担がどの程度変化するかシミュレーションしている。これは、CBOによる向こう10年間のベースライン試算を取り入れてシミュレーションしているもので、特定の政策選択肢を示唆したり、その組み合わせによる経済的影響を予測したりするためのものではなく、この重要な問題に関する議論を促進することを目的としている。

(2) イギリス会計検査院

イギリス会計検査院（National Audit Office : NAO）は、OBRが設置される以前には1998年財政法に基づいて予算の仮定について検査を行っていた時期もあるが、OBRが設立されて長期の財政試算を作成するようになってからは、「公共部門全体の連結財務諸表」（WGA）に対する財務検査において、財政の健全性について言及している。すなわち、政府の負債の水準と将来の負債の構成について強調することによって政府の財政の透明性の向上に貢献すると同時に、これにより、政府財政に対する国民及び議会による監視が高まり、間接的に公的債務の管理の責任を果たしているとしている。NAOは、2010-2011年度のWGAに対する財務検査報告書（NAO, 2012）で、予算責任局（OBR）による長期財政の試算のグラフ等を引用して将来の政府支出は長期的に債務を抑制できていないと、財政の持続可能性について明示的に言及している（図3参照）。その後のNAOによるWGAの財務検査報告書では、中長期的な財政の見通しについて言及している箇所はないものの、各年度の決算における政府の純負債（資産と負債の差額）の変動については説明している。

例えば、2013-14年度¹⁵⁾のWGAに対する財務検査では、「政府の純負債（資産と負債の差額）は、2013年3月31日の1兆6279億ポンドから2014年3月31日の1兆8510億ポンドに増加した。これは、主に、公共部門の年金債務が1300億ポンド増加し、政府の借入額が999億ポンド増加したことによる」としている（NAO, 2015）。そして、「政府内のWGAの認知度を引き続き高め、WGAを財政に対するリスクの日常的監視業務に組み込む。政府内でWGAの利用が増えるに従い、財務省は、次期議会における予算余剰を継続的に削減する方法について更なる知見を獲得し、また、その計画実施のリスクを監視すべきである。」としている。また、「財政健全化が進展するにつれて、財務省は年度内の支出の分析をもとに、財務省が責任を持つ資産及び負債が政府の政策によって受ける影響を明らかにして、純負債残高の増加を管理する手

¹⁴⁾ OMB作成の長期財政の持続可能性報告書は、2014年度までは必要的補完情報として財務報告書に掲載されていて、GAOによる会計検査の対象ではなかった。この財政試算は、2009年9月に公表された連邦会計基準諮問審議会（FASAB）のSFAS36によって2013年度から財務検査の対象となる基本情報になることが予定されていたが、SFAS45号及びSFAS46号によって、適用が2015年度に延期されていた。

¹⁵⁾ イギリスの会計年度は、4月1日から翌年3月31日までである。

法を説明すべきである。」と勧告している。2014-15年度のWGAに対する財務検査では、「政府の純負債は、2626億ポンド増加して2兆1032億ポンドとなった。これは主に公的年金負債の増加と政府借入れの増加による。」「2015-16年には政府負債は再び増加するだろう。」と説明している(NAO, 2016)。さらに、2016年6月に公表された「政府年金負債の評価に関する報告書」においても、公的年金負債については「人口の高齢化と経済的状況は、将来の年金の財源に大きな影響を及ぼすことになる。」とし、「今後、更なる年金受給資格が発生し、公的年金負債の継続的な伸びが他の公的サービスの財源にも影響を与えることになる。」と懸念を示している。

このように、NAOは、OBRが設立された直後は財政の見通しについて言及していたが、その後は直接的に財政の見通しについて言及するというよりは、債務の監視や管理について勧告を述べるに留めている。

(3) ドイツ会計検査院

ドイツ連邦会計検査院(Bundesrechnungshof: BRH)は、毎年12月頃に「所見(Bemerkungen)」という会計検査報告を公表している。BRHは、2009年のドイツ基本法の改正によって2016年度¹⁶⁾までに新規国債の発行をゼロにすることが規定されたことを契機として、財政の健全性について、所見の中で記述するようになり、過去20年間程度の収入支出の傾向や財政収支を分析したり、財政ルールの遵守状況について記述したりしている(図4参照)。

例えば、2012会計年度を検査対象とした所見2013(BRH, 2013)は、2014年から2017年までの財政計画の基礎となるマクロ経済指標の説明、前年に作成された財政計画との主な収支の比較、2014年予算案における主な収支の増減について説明している。所見2013によると、連邦政府が財政再建策として推し進めてきた未来パッケージはこれまで全く又は部分的にしか実行されておらず、ドイツ基本法に規定された構造的な純借入金の削減シナリオは財政計画では大幅に遅れているとしながらも、経済が好調で労働市場も安定していることから、連邦雇用庁の負担が大幅に減少しており、医療保険への補助金が減少して、税収は増加しているとしている。そのため、近い将来に連邦政府予算の新規借入金はゼロになるだろうとしている。しかし、1969年以来初めて予算は均衡しても、債務残高は対GDP比60%を超えている。そこで、BRHは今後の予算上のリスク¹⁷⁾がありうるので連邦政府は構造的な財政健全化を進めるべきであると勧告している。その一方で、BRHは所見2013で、連邦政府が採用しているトップダウン予算方式について、これまでのところ個別予算の基準の遵守が予算編成を合理化し戦略的な予算目標を達成するのに役立つと評価している。

BRHは新規借入金の削減計画の初期値の掲載方法についても批判的に評価している。新規借入金ゼロを目指したドイツ基本法の改正は2010年度予算から適用されており、2010年度予算の新規借入額652億ユーロから例外が認められている景気要素に起因する借入金等を差し引いた後の532億ユーロを初期値としている。しかし、BRHは、例外の借入金を差し引く前の651億ユーロを初期値として、そこから、より速いペースで毎年度新規借入金を大幅に減らして2016年度に新規借入金をゼロにする計画を立てるべきであるとしている。そうして、仮に予測不能な予算負担が発生しても法律上認められている例外を考慮すれば新規借入額がゼロになるよう安全マージンを確保することが重要であるとしている。

ドイツ連邦政府の財政は改善傾向にあることから、所見における財務検査の結果である第1部第二章の

¹⁶⁾ ドイツの会計年度は、1月1日から12月31日までである。

¹⁷⁾ 予算上のリスクとしては、ドイツ国内の保証債務や国際的な枠組みによるギリシャへの融資、欧州金融安定化基金への出資を挙げている。

タイトルは、所見 2012 では「持続的な財政再建を優先して」であったのが、所見 2013 では「新規借入金のない連邦予算が間近に」、所見 2014 では「新規借入金のない連邦予算の遵守」、所見 2015 では「連邦予算の課題」と変化してきている (BRH, 2012, 2013, 2014, 2015)。特に、所見 2015 においては、「2016 年度予算案は、2 年連続して純借入のない歳入歳出均衡予算である。」、ただし、「連邦財政は、難民に関する追加的歳出など、財政上の大きな課題に直面している」としている。また、「2015 年度末の連邦債務合計は、依然として、2008 年に金融危機が発生する前の水準を超えている。」と述べている。

このように BRH は政府が財政ルールを遵守しているか、財政再建策が計画どおりに実行されているか、連邦予算の構造的健全性は維持されているかについて検査しており、予測不可能な事態に備えて着実に財政健全化を推し進めるべきであると報告している。BRH は、直接的に将来の財政状況の見通しを述べるといったことはないが、最近数年間のドイツ経済が EU 諸国の中でも好調で、支出が抑えられている一方で税収が増加しているという傾向にあったことから、特に踏み込んで財政健全化について厳しい報告をする必要はないという事情があるとも理解できる。

(4) フランス会計検査院

フランス会計検査院 (Cour des comptes : CDC) は、「年次検査報告書」の他に、予算組織法 (LOLF) 第 58 条に基づいて「財政展望に関する報告書」を毎年 6 月頃に公表している。この財政展望に関する報告書は、過年の財政の状況と将来の展望の相違点、財政赤字への道筋、改善努力等について分析を行っており、財政方針に関する議会審議のための資料として用いられている。

例えば、2013 年度¹⁸⁾を検査対象とした「財政展望に関する報告書 (La situation et les perspectives des finances publiques 2014)」によると、2014 年 4 月に政府が EU に提出するために作成した安定プログラムの報告書は、会計検査院がその時点での情報で判断する限り、最終的に、2014 年度の実質的財政赤字は GDP 比 4.0% に近くなるか、またはそれを若干上回る可能性があり、いずれにしても当初予算法上の 3.6%、安定プログラム上の 3.8% は達成できないだろうとしている (CDC, 2014a)。さらに、地方行政機関の支出には想定を上回るリスクが存在しており、そのリスクが現実のものになれば、「2014 年 5 月の安定プログラムに記載される 2015 年度から 2017 年度までの間の新たな公共財政見通しが、適用第 1 年目を待たずして崩れてしまう可能性がある。2015 年度から 2017 年度までの間の赤字縮小は支出増加率の大幅な抑制に基づくが、現時点で支出抑制の可否は極めて不透明である」としている。その一方で、財政展望に関する報告書 2014 では、公共支出を持続的かつ大幅に削減して収支を改善する計画は、決して実行不可能なものではないとしている。また、公的部門の運営管理の効率化を目指した行財政改革である公共行動近代化 (Modernisation de l'Action Publique: MAP) は、当初定性的アプローチを優先させたため、課題に対応しうる支出削減方法を把握できる状態とはほど遠かったが、それでもなお、予算支出と租税支出に関する多くの政策評価の成果を活用することは可能であり、これを今後の政策決定の基礎とすることができるとしている。

CDC は、「年次検査報告書 (Le Rapport Public Annuel 2014)」においても財政赤字削減の状況や収入及び支出予測についてのフォローアップ状況を報告している。例えば、CDC は、2013 年度の財政赤字の内容を分析した上で、「公共財政計画法に書き込まれた道筋に対する 2013 年度及び 2014 年度の遅れを考慮すれば、予定を上回る規模の構造的収支改善努力が必要となる。その規模は、2015 年度及び 2016 年度ともに、対 GDP 比 0.7% となるであろう。」としている (CDC, 2014b)。

¹⁸⁾ フランスの会計年度は、毎年 1 月 1 日から 12 月 31 日までである。

また、2016年に公表された「財政展望に関する報告書」においても、中期財政計画に相当する公共財政計画法上の一般財政収支の道筋と実績とを比較して、「2015年度の一般財政赤字は、2014年度よりも改善したものの、依然として対GDP比3.6%と高い水準にとどまっている。公共財政が構造的均衡を回復するためには、歳出を抑制するための持続的で断固とした取組が必要である。」としている。

このように、CDCは「財政展望に関する報告書」及び「年次検査報告書」において、財政の将来見通しを分析し、財政赤字の削減ペースが計画法及び予算法の予測を下回っており、財政均衡回復の道筋に対して遅れが顕著になってきたことから、支出抑制のための更なる構造的収支改善努力が必要であると強調している。その上で、具体的な支出削減のための施策を提言している。中でも、特に賃金総額の抑制が重要な課題であるとし、賃金指数の据置き、更なる国の人員削減、地方行政機関における新規採用の大幅な抑制等を挙げている。その他、計画法の規定を明確にする必要があること、国の支出基準を特別会計の支出も適用範囲に含める必要があることなどについても提言している。このように、CDCの検査報告は、財政赤字の削減の道筋の状況という将来の事象についての記述を行い、また、法律及び予算からの逸脱はないか、支出予算ルール自体に問題はないかなど多面的な角度から分析を行っている。

(5) フィンランド会計検査院

会計検査院 (National Audit Office of Finland : NAOF) は、フィンランド憲法第90条に基づいて設立された組織であり、内閣から独立した地位を有し、議会と連携関係にある。職員は約150名で、官房、事務局、財務検査局、業績検査局、制裁及び罰則委員会、助言委員会等で構成され、政府の財政政策、財務、業績等の検査及び選挙と政党資金調達等の監視をしている。検査対象は、政府及び各省庁、外局、独立行政法人、政府系ファンド、法人化されていない政府系企業、政府所有企業、地方機関や企業等への政府補助金と援助並びにEUへの拠出金である。なお、NAOFは、議会の財務管理、議会が監督するファンド、中央銀行、社会保障機構には検査権限がなく、これらは、議会が任命する検査人が検査を実施している。

NAOFは、独立財政機関としての機能が付与される以前から、財政政策に係る検査として、主に、歳出限度に係る手続きに関する検査や将来財政の持続可能性の評価・分析を行っている。その目的は将来財政の持続可能性を評価して議会や政府の財政政策に関わる意思決定に資する情報を提供することである。また、この財政政策に係る検査は、独立財政機関の機能として実施する財政政策の監視及び評価を支援するものであるとしている。

(6) 我が国の会計検査院の取組

我が国財政の健全化に関しては、会計検査院の役割は一層重要となっており、会計検査機能に対する国民の期待も大きくなっていると考えられる¹⁹⁾。これまで、我が国の会計検査院も、経済性、効率性、有効性の観点などから会計検査を実施してきており、国家財政の健全性に寄与している。また、国の債務は、多額かつ多様で複雑なものとなっており、その状況を正確に把握して明らかにすることが、財政の健全性及び透明性を確保する上で重要であるとして、決算検査報告において国の債務の状況について分析を行ってきた。例えば、平成24年度決算検査報告では、「国の債務の額は、前記のとおり、年々増加し、24年度末現在で1057.6兆円と23年度末現在から引き続き1000兆円を超える多額なものとなっていることから、本院は、正確性等の観点から、国の債務の現状及び推移、特に、国の債務のうち、その大部分を占め

¹⁹⁾ 平成28年次会計検査の基本方針

る国債の償還、国債利子等の支払等の現状及び推移はどのようになっているか、各債務の償還財源等はどうになっているか、また、企業会計の慣行を参考として作成され、公表されている国の財務書類において、計算書における債務の記載内容がどのように計上されているかなどに着眼して検査した。」としている。そして、会計検査院は、今後の国債市場の需給動向等によっては、「国債利子等の支払額が増加する恐れがあり、国債への信託を維持していくことが肝要」であることや、「国の財務書類は、企業会計の慣行を参考として作成されているため、その計上金額と計算書の年度末現在額とに差異が生じる」などしていることなどを踏まえて、国の債務の状況について引き続き注視していくこととしている。

また、平成27年度決算検査報告では、決算額でみた国の一般会計の基礎的収支について、過去から現在までの推移を示して国の財政健全化目標の達成に向けた取組状況について掲記し(図5参照)、「26年度は、26年4月に消費税率が引き上げられたことなどから、25年度に比べて10.7兆円改善しているが、27年度は、消費税率の引上げによる影響の平年度化等により、26年度に比べて1.9兆円の改善となっている。」としている。そして、「25年度から27年度までの間の建設国債及び特例国債に係る新規国債発行額(決算額)の状況をみると、26年度は38.5兆円、27年度は34.9兆円となっており、両年度とも前年度の発行額を下回っているが、27年度の新規国債発行額は依然として多額」となっており、「国の財政状況について引き続き注視していくこととする。」としている。

6. 考察

今回の調査の対象とした5か国は、我が国と同様に議会制民主主義の下、それぞれの財政ルールに従い財政当局等が予算案を策定し、議会の議決を経た後、予算を執行して決算を作成し、会計検査院がそれを検査することは共通している。しかし、財政ルールの内容は各国によって異なり、行政府、独立財政機関、会計検査院と議会との関係なども各国によって異なっている。そして、独立財政機関についてみると、統治機構上の位置付けや機能は各国において異なっており、独立財政機関によっては、予算の執行状況をモニタリングしたり、自ら財政予測の試算を行ったり、財政の持続可能性を評価するなどしている。そこで、当該5か国の独立財政機関と会計検査院の報告内容を踏まえて、財政健全化の取組における独立財政機関と会計検査院の役割の相違について検討することとする。

(1) 独立財政機関及び会計検査院の役割

i) 独立財政機関の役割

5か国の独立財政機関の役割についてみると、アメリカ及びイギリスでは独立財政機関が自ら中長期のマクロ経済・財政試算を作成していることが特徴として挙げられる。アメリカでは、大統領府の行政管理予算局(OMB)と立法府の議会予算局(CBO)が、それぞれマクロ経済分析や中長期の財政試算を行っており、大統領府と立法機関が牽制し合っていると解することもできる(アメリカでは、OMBが大統領府のためにマクロ経済分析や中長期の財政試算を行っており、CBOは立法府のために同様の分析や試算を行っており、大統領府と立法機関が牽制し合っていると解することもできる)。イギリスにおいても、予算責任局(OBR)が中長期のマクロ経済・財政試算を作成している。すなわち、5か年先までの経済財政見通し及び財政課題が達成されたかどうかの評価を行い、「経済財政予測報告書」を年2回公表し、また、向こう50年の長期財政試算を作成して年1回、「財政持続性評価報告書」を公表している。

これらに対して、ドイツ及びフランスでは、財政当局又は外部の委託を受けた機関が中長期の財政試算を作成しており、両国の独立財政機関は財政試算を行っていない。ドイツでは、独立財政機関の安定評議会が連邦・州の予算の監視等を行っている。また、フランスの独立財政機関は、特にマクロ経済における財政予測を評価することが主な役割となっている。すなわち、毎年の予算法案作成に当たって利用されたマクロ経済予測の仮定が現実的であるかどうかを判断したり、また、財政赤字削減の道筋と実績との乖離の状況を分析したりなどしている。さらに、フィンランドでは、会計検査院が独立財政機関としての機能を有しており、政府の実施した財政政策の監視及び評価、財政政策規則の監視、財政政策の情報ベース、有効性及び内部統制の検査・評価をして議会に報告を行っている。

OECD主要国等の独立財政機関の報告

国 (組織名) 業務項目	アメリカ (議会予算局)	イギリス (予算責任局)	ドイツ (安定評議会)	フランス (財政高等評議会)	フィンランド (会計検査院)
長期財政持続可能性の分析	○	○	×	×	○
マクロ経済における中長期的財政試算の作成	○ (注)	○	×	×	×
マクロ経済における財政予測評価	×	×	○	○	○
財政ルール遵守のモニタリング	○	○	×	○	○
予算分析における議会の直接的なサポート	○ (注)	×	×	×	×
政策コストにおける役割	○	○	×	×	×

(注) アメリカの議会予算局 (CBO) は、大統領府の行政予算管理局 (OMB) が作成した中長期の財政試算に対する評価はしていないが、CBO 自身が対案として中長期の財政試算を作成している。○は該当、×は該当しない。

ii) 会計検査院の役割

アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びフィンランド各国における伝統的な財政監督機関である会計検査院の役割についてみると、いずれの国の会計検査院も、決算年度の財政状態、特に公的債務残高の推移に着目して財政状態の状況を評価・分析し、議会や財政当局に対して毎年度報告している点は共通している。このように考えると、Kopits (2013) が言うように、独立財政機関が将来に向けての診断業務をするのに対して、会計検査院は、過去を振り返って業務の責任解除をするという役割の評価も確かに的を射ているように思える。しかし、次表のとおり、アメリカのGAOは、将来財政の健全性に係る個別の報告や、財務諸表検査の一部として財政の持続可能性についての分析を行い、さらには、CBOの財政試算をベースにした財政シミュレーションの公表といったような財政の中長期的な見通しについての評価・分析も行っている。また、フランスのCDCは、独立財政機関である財政高等評議会が設立される以前から、「財政展望に関する報告書」を毎年公表してきており、財政の中期的な見通しや持続可能性に関する意見をまとめている。さらに、ドイツのBRHは、過去20年間程度の収入支出の傾向を示

したり、政府の財政健全化の取組について評価したり、政府がEUに提出する安定プログラムの報告書の分析を基に、財政健全化の進捗状況を分析したりしている。

OECD主要国等の会計検査院の報告

国名	報告内容
アメリカ	GAO は、将来財政の健全性に係る個別の報告や、財務諸表検査の一部として財政の持続可能性についての分析を行い、更には、CBO の財政試算をベースにした財政シミュレーションの公表といったような財政の中長期的な見通しについての評価・分析も行っている。
イギリス	NAO は、政府全体財務諸表（WGA）における政府負債や年金債務等の状況について評価・分析を行い、財政の持続可能性の検証は、主に OBR が行っている。
ドイツ	BRH は、過去 20 年間程度の収入支出の傾向を示したり、政府の財政健全化の取組について評価したり、政府が EU に提出する安定プログラムの報告書の分析を基に、財政健全化の進捗状況を分析したりしている。
フランス	CDC は、独立財政機関である財政高等評議会が設立される以前から、財政展望に関する報告書を毎年公表してきており、中期財政計画が遵守されているかなどの財政の中期的な見通しに関する意見をまとめ、将来の社会保障の長期的展望や公共政策のコスト削減の取組状況や健全化の道筋について具体的な政策名を挙げて論じている。
フィンランド	NAOF は、独立財政機関としての機能が付与される以前から、財政政策に係る検査として、主に、歳出限度に係る手続きに関する検査や将来財政の持続可能性の評価・分析を行っている。その目的は将来財政の持続可能性を評価して議会や政府の財政政策に関わる意思決定に資する情報を提供することである。また、この財政政策に係る検査は、独立財政機関の機能として実施する財政政策の監視及び評価を支援するものであるとしている。

iii) 独立財政機関と会計検査院の役割の相違についての考察

独立財政機関と会計検査院の役割の相違について考えてみると、フランス及びイギリスでは、独立財政機関の設置の経緯から、両者の役割の相違は比較的明確である。すなわち、フランスでは、設立の経緯から会計検査院が行っていなかったマクロ経済予測の評価の業務を独立財政機関が補完する関係にある。フランスと同様に、独立財政機関が会計検査院の管轄下に置かれているフィンランドでは、NAOFは、独立財政機関としての機能が付与される以前から、財政政策に係る検査として、主に、歳出限度に係る手続きに関する検査や将来財政の持続可能性の評価・分析を行っている。その目的は将来財政の持続可能性を評価して議会や政府の財政政策に関わる意思決定に資する情報を提供することである。また、この財政政策に係る検査は、独立財政機関の機能として実施する財政政策の監視及び評価を支援するものであるとしている。フィンランドでは、組織の効率性、独立性等が考慮されて会計検査院の管轄下に独立財政機関が置かれたものであり、両者の役割分担は比較的明確である。

また、イギリスでは、独立財政機関は当初から財政の健全性についての評価・分析を行う目的で設立されたことから、独立財政機関は中長期のマクロ経済・財政試算の作成を行う一方で、会計検査院は過去の決算検査から財政状態の評価・分析を行っていてそれぞれの役割は明確に区分されている。

一方で、アメリカ及びドイツでは、両者の役割の相違が意識され設置されたわけではなく、それぞれが独立して業務を進めている。すなわち、アメリカでは、共に立法府に属する独立財政機関と会計検査院は立法府に情報を提供することによって、大統領府のOMBと牽制し合う機能を担っており、会計検査院は決算の検査において財政の健全性について言及するとともに、独立財政機関の試算を基にシミュレーションを行っている。また、ドイツでは、独立財政機関のうち安定評議会は中期的な財政ルール遵守について評価し、経済諮問委員会はマクロ経済について分析している。そして、会計検査院は中期的な財政の健全性について分析しており、2つの独立財政機関と会計検査院がそれぞれ独立して評価・分析を行っている状況である。

本稿の対象とした各国では、独立財政機関がマクロ経済の分析を自ら行ったり、財政当局が行った分析を評価したりしているのに対して、これらのマクロ経済の分析や評価を行っている会計検査院の報告は見られなかった。そして、イギリスを除くアメリカ、ドイツ、フランス及びフィンランドの会計検査院では、中長期的な財政の見通しを評価したり、将来の公共政策コストの削減の道筋を分析したりしており、「将来に向けての診断業務」を既に行っていることが確認できた。特に、ドイツ及びフランスの会計検査院では、独立財政機関が設立される以前に、既に将来の財政の持続可能性や財政の健全性についての評価・分析を行ってきている。したがって、Kopits (2013) による「会計検査院は、過去を振り返って責任解除という欠かすことのできない業務を行うのに対して、独立財政機関は将来に向けての診断業務を行う」という会計検査院と独立財政機関の役割についての表現は、実状を的確に言い表しているとは言えないようである。

(2) 財政健全化への貢献

独立財政機関や会計検査院は、財政のwatch dog (番犬) と評されることがあるが、どのように財政の健全化に貢献しているかについては、各国の統治機構の枠組み、議会と行政府との関係、予算制度、財政ルールなどを踏まえて、検討する必要がある。すなわち、独立財政機関や会計検査院の役割について研究を進める場合、国の制度等によって機能する役割と機能しない役割があることなどについて留意する必要がある。

EU加盟国であるドイツ、フランス、イギリス及びフィンランドの財政健全化の制度は、EUの財政ルールを国内法化して、財政計画や予算案の策定時に、財政健全化を盛り込むという制度となっている。

そして、ドイツ、フランス及びフィンランドではマクロ経済推計や中長期の財政試算は財政当局が自ら行っていることから、それらの経済予測、財政試算が、拘束的な中期財政計画に反映されるとともに毎年度の予算案に反映されるのであれば、独立財政機関がそれらの経済予測、財政試算が現実的であるかを評価することは有益である。しかし、中期財政計画が拘束的でなかったり、それらが毎年度の予算案に反映されなかったりしているのであれば、独立財政機関が評価するにしても、それは必ずしも財政健全化に資するものにはならないだろう。さらに、EUの中期財政計画のように財政健全化のための数値目標があれば、それらは独立財政機関が評価する際のベンチマークとなるが、仮に財政健全化の道筋が数値化されていなければ評価することは困難となる。

また、アメリカでは、義務的支出にはPAYGO原則、裁量的支出にはCAP制度という法定化された2つの財政ルールがあり、これらの財政ルールに従って予算が策定されることとなっている。そして、大統領府に属するOMBと立法府に属する独立財政機関のCBOがそれぞれ中長期の財政試算を作成するというように大統領府と立法府が牽制し合う仕組みの中に、アメリカの独立財政機関は組み込まれている。このような制度の中で、財政ルールや財政の健全性に対する評価・分析を行うためには、独立財政機関が政治的な中立性を維持すること、与党が独立財政機関の人事や予算、独立財政機関による評価や分析の内容に介入しないことなどが大前提となる。

5か国における会計検査院の役割や取組状況は、統治機構や財政ルールの違いにより異なっている。しかし、各国の会計検査院が、主に議会における決算審議や予算審議に資する情報を提供するために、マクロ経済データに基づいたベースライン試算、過去の収入支出の傾向、公債残高などを利用して行政府による将来財政の中長期的な見通しが楽観的なものではないか評価・分析をしたり、財政赤字や公的債務の削減の道筋を検討したりして財政の健全性や持続可能性について掲記していることは共通している。これら5か国の会計検査院が評価・分析の対象とできるのは、財政当局や独立財政機関が公表している中長期の財政試算や行政府の政策であり、それらを現行法や財政ルール等に照らして、財政の健全性について評価することとなるので、会計検査院の役割も各国の制度に依存している部分がある。

前記のとおり、我が国の会計検査院も有効性の観点などから会計検査を実施している。また、国の債務は、多額かつ多様で複雑なものとなっており、その状況を正確に把握して明らかにすることが、財政の健全性及び透明性を確保する上で重要であることから、これまでの決算検査報告において国の債務の現状を掲記している。そして、平成27年度の決算検査報告においては、決算額でみた国の一般会計の基礎的財政収支の推移等に基づいて、国の財政目標の達成に向けた取組状況を分析している。

7. 結語

財政健全化の進捗をモニタリングする仕組みには、行政府の財政統制という立場から財政当局、また、国民による財政民主主義の立場から議会、そして、決算の確認という立場から会計検査院、さらに、中立的専門的な立場から独立財政機関と様々な立場から複数の機関が関わることになる。本稿の分析の対象とした5か国の独立財政機関は、それぞれ異なる立場から、中長期的財政試算を作成したり、マクロ経済又は財政の中期的な見通しの評価を行ったりして将来の財政の持続可能性を評価している。一方、同じく伝統的な財政監督の機能を担っている各国の会計検査院は、従来、毎年度の決算や財務諸表の検査を踏まえ

て現在の財政状態や将来の財政予測についての報告を行っている。また、我が国の会計検査院も経済性、効率性、有効性の観点などから会計検査を実施したり、国の債務の状況を決算検査報告に掲記したりしている。

今後、仮に、我が国でも財政健全化のモニタリングのあり方について議論される場合には、独立財政機関と会計検査院の役割との整理が必要になると思われる。一般的に、独立財政機関には、財政計画や予算の策定に使用するマクロ経済の推計を行ったり、財政健全化目標の達成状況を評価したり、個々の政策の財政への影響を具体的に分析評価したり、財政の持続可能性など将来の事象についての分析評価が期待される。一方で、我が国の会計検査院の役割は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適正を期し、かつ是正を図ること、及び検査の結果によって決算を確認することであり、正確性、合規性、経済性、有効性などの観点から会計検査を行っている。そこで、財政健全化のモニタリングのあり方について議論する場合には、既存の議会と行政府との関係や予算・決算制度、歴史的背景を踏まえて検討を進めることが肝要であろう。

表1 IMF (2013) による各国の独立財政機関の統治機構上のタイプ

国	項目	機 関 の 名 称	設置年	統治機構上のタイプ
オーストラリア		Parliamentary Budget Office	2012	議会予算局
オーストリア		Government Debt Committee	2002	中央銀行に所属
ベルギー		High Council of Finance - Section "Public Sector Borrowing Requirement"	1989 (1936) ²⁰⁾	行政府に所属
ベルギー		Federal Planning Bureau	1994	行政府に所属
カナダ		Parliamentary Budget Office	2008	議会予算局
クロアチア		Fiscal Policy Council	2013	行政府に所属
デンマーク		Danish Economic Council	1962	行政府に所属
フィンランド		National Audit Office of Finland (会計検査院)	2013	会計検査院が独立財政機関の業務を実施
フランス		High Council of Public Finance (財政高等評議会)	2013	会計検査機関に所属
グルジア		Parliamentary Budget Office	1997	議会予算局
ドイツ		German Council of Economic Experts (5賢人会議)	1963	独立
ハンガリー		Fiscal Council	2009	独立
アイルランド		Irish Fiscal Advisory Council	2011	独立
イタリア		Parliamentary Budget Office	2014	議会予算局
日本		Fiscal System Council (財政制度等審議会)	1950	行政府に所属
ケニア		Parliamentary Budget Office	2009	議会予算局
メキシコ		Center for Public Finance Studies	1999	議会予算局
オランダ		Bureau for Economic Policy Analysis	1945	行政府に所属
ポルトガル		Portuguese Public Finance Council	2011	独立
ルーマニア		Fiscal Council	2010	独立
セルビア		Fiscal Council	2011	独立
スロバキア		Council for Budget Responsibility	2011	独立
スロベニア		Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991	行政府に所属
スロベニア ²¹⁾		Fiscal Council	2009	行政府に所属
南アフリカ		Parliamentary Budget Office	2014	議会予算局
韓国		National Assembly Budget Office	2003	議会予算局
スウェーデン		Swedish Fiscal Policy Council	2007	独立
イギリス		Office for Budget Responsibility (予算責任局)	2010	行政府に所属
アメリカ		Congressional Budget Office (議会予算局)	1974	議会予算局

²⁰⁾ ベルギーの独立財政機関 High Council of Finance - Section "Public Sector Borrowing Requirement" は、1936年に設立された後、1989年に権限が拡張された。

²¹⁾ スロベニアの独立財政機関は設立されたが、まだ完全には機能していない。

表2 IMF (2013²²⁾) による各国の独立財政機関の役割

国	項目	実証分析	長期持続可能性	予測又は評価	規範分析又は勧告	財政ルールのモニタリング	政策のコスティング
オーストラリア		○	○	○			○
オーストリア		○	○		○	○	
ベルギー		○	○		○	○	
ベルギー		○	○	○			
カナダ		○	○	○	○		○
クロアチア		○	○	○		○	
デンマーク		○	○	○	○	○	
フィンランド		○	○	○	○	○	
フランス		○		○	○	○	
グルジア		○		○	○		
ドイツ		○	○	○	○		
ハンガリー		○		○		○	
アイルランド		○	○	○	○	○	○
イタリア ²³⁾		○	○	○	○	○	○
日本(財政制度等審議会)		○			○		
ケニア		○		○			
メキシコ		○		○			○
オランダ		○	○	○		○	○
ポルトガル		○	○	○	○	○	
ルーマニア		○	○	○	○	○	○
セルビア		○	○	○	○	○	○
スロバキア		○	○			○	○
スロベニア		○	○	○			
スロベニア		○	○			○	
南アフリカ		○			○		○
韓国		○	○	○			○
スウェーデン		○	○		○	○	
イギリス		○	○	○		○	○
アメリカ		○	○	○			○

(注) ○は該当, ×は回答しない。

²²⁾ IMF (2013) The Functions and Impact of Fiscal Councils, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

²³⁾ 南アフリカ及びイタリアの議会予算局は、IMFの調査時点で設立中であり、2014年末までには全面的に運用が開始される見込みである。チリの財政助言委員会は2013年に設立された。

表3 アメリカの議会予算局（CBO）による財政試算（対GDP比%）

項目 \ 年	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
収入	17.5	17.7	18.4	18.2	18.1	18.1	18.0	18.1	18.1	18.2	18.2	18.3
支出 (outlay) :												
裁量的経費	6.8	6.5	6.2	6.0	5.8	5.7	5.6	5.5	5.4	5.3	5.2	5.1
義務的経費												
社会保障	4.9	4.9	4.9	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7
メディケア	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4	3.6	3.7	3.8	4.1	4.0	4.0	4.3
メディケイド	1.7	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
その他	3.6	3.8	3.9	3.9	3.7	3.7	3.6	3.5	3.6	3.4	3.3	3.3
義務的経費小計	12.2	12.5	13.1	13.0	12.9	13.2	13.3	13.5	13.9	13.8	13.7	14.2
正味利払い費	1.3	1.3	1.5	1.7	2.0	2.2	2.5	2.6	2.7	2.9	3.0	3.0
支出合計	20.3	20.3	20.8	20.7	20.7	21.1	21.4	21.6	22.0	21.9	21.8	22.3
黒字 (+), 赤字 (-)	-2.8	-2.6	-2.5	-2.5	-2.6	-3.0	-3.3	-3.5	-3.9	-3.8	-3.6	-4.0
基礎的財政収支 (+), (-)	-1.5	-1.3	-1.0	-0.8	-0.6	-0.8	-0.9	-0.9	-1.2	-0.9	-0.7	-0.9
各期の期末にお ける民間が保有 している連邦負 債又は資産	74.1	74.2	73.8	73.4	73.3	73.7	74.3	75.0	76.1	76.9	77.7	78.7

(出典) Congressional Budget Office (CBO, 2015)

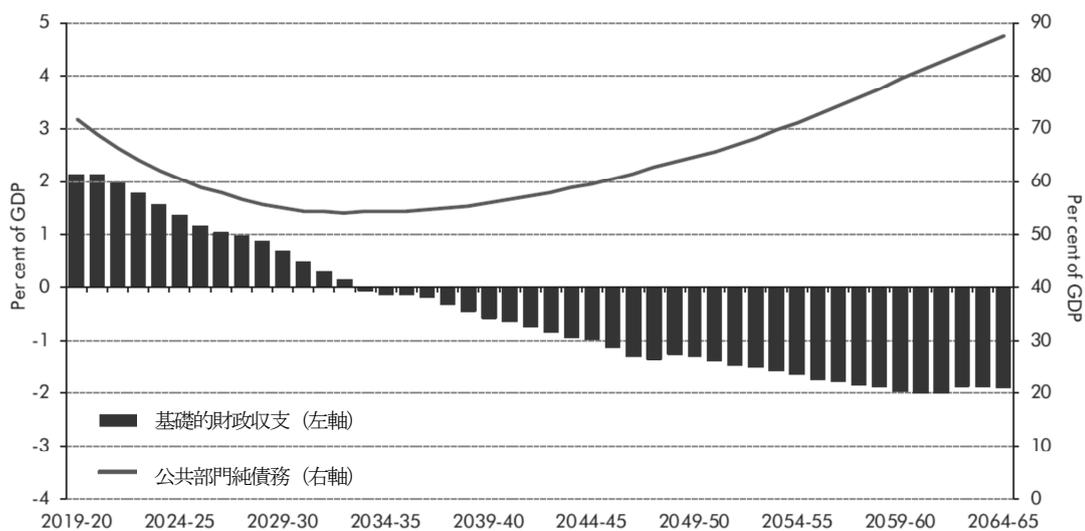
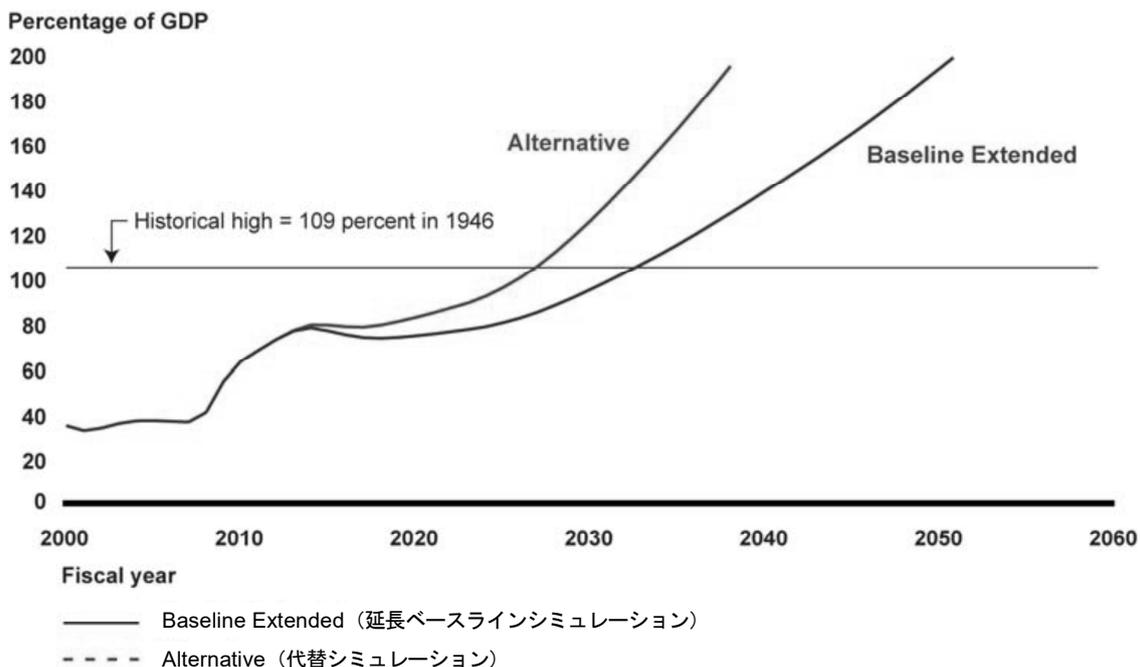


図1 イギリスの予算責任局（OBR）による基礎的財政収支
及び公共部門純債務の中心的試算（OBR, 2014b）



Source: GAO.

図2 アメリカ会計検査院 (GAO) による議会予算局 (CBO) の試算を基礎とした
財政シミュレーション

(The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook Spring 2013 Update GAO GAO-13-481SP より)

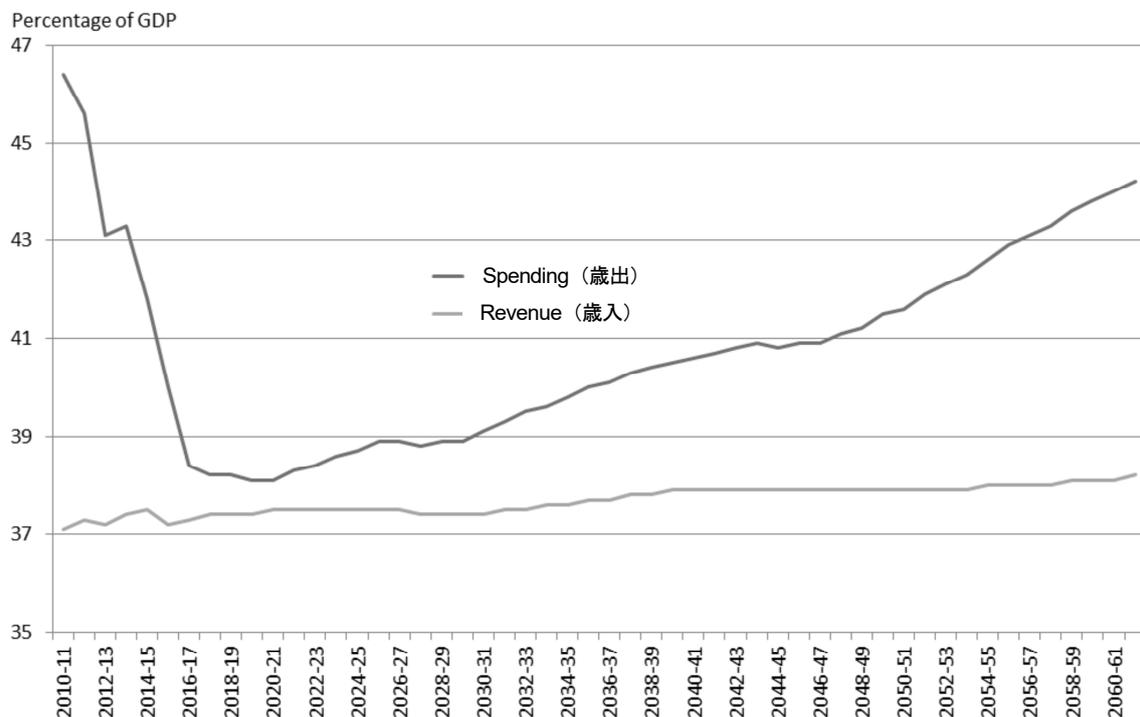


図3 イギリス会計検査院 (NAO) による OBR の Fiscal Sustainability Report, July 2012 の引用

10 億ユーロ

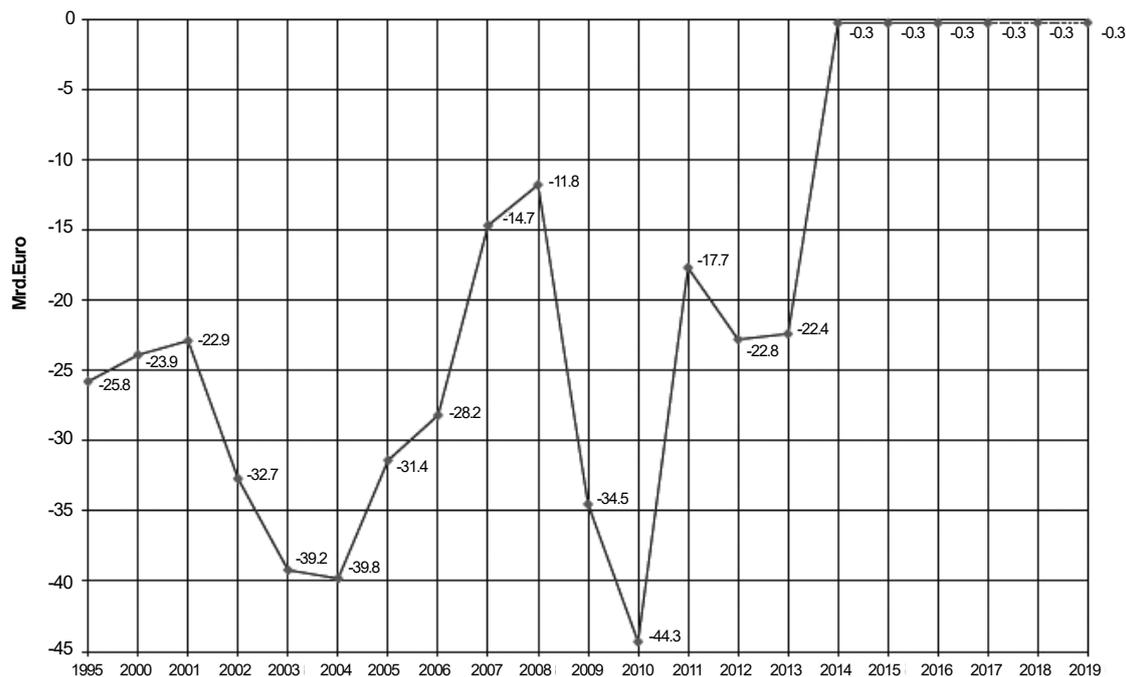


図4 ドイツ会計検査院(BRH)によるドイツ連邦政府の財政収支の試算 (ドイツ会計検査院 所見 2015)

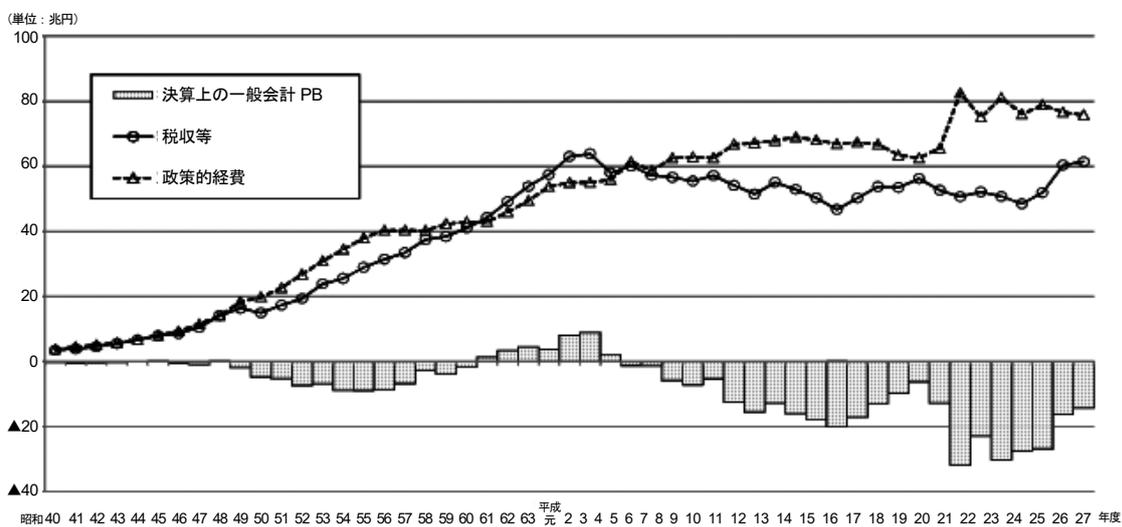


図5 我が国会計検査院による決算上の一般会計基礎的財政収支の推移の分析 (平成 27 年度決算検査報告)

参考文献

- 岡久慶 (2015) 「イギリスにおける独立財政機関創設：イギリスの2011年予算責任及び会計検査法」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説／国立国会図書館調査及び立法考査局 編』。
- 田中秀明 (2011) 『財政規律と予算制度改革』日本評論社。
- 田中秀明 (2013) 『日本の財政』中央公論新社。
- 渡瀬義男 (2012) 『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社。
- BRH(Bundesrechnungshof)(2012) “Bemerkungen 2012,” <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2012/2012-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> (accessed 2017-03-31).
- BRH(Bundesrechnungshof)(2013) “Bemerkungen 2013,” <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2013/inhalt/2013-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> (accessed 2017-03-31).
- BRH(Bundesrechnungshof)(2014) “Bemerkungen 2014,” <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2014/inhalt/2014-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> (accessed 2017-03-31).
- BRH(Bundesrechnungshof)(2015) “Bemerkungen 2015,” <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2015/inhalt/2015-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> (accessed 2017-03-31).
- Calmfors, Lars(2010) “Fiscal Policy Coordination in Europe,” *Institute for International Economic Studies Seminar paper*; No.765.
- Calmfors, Lars(2011) “The Role of Independent Fiscal Policy Institutions,” *Institute for International Economic Studies Seminar paper*; No.767, <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02> (accessed 2017-03-31).
- CBO(Congressional Budget Office), <https://www.cbo.gov/about/founding> (accessed 2017-03-31).
- CBO(Congressional Budget Office)(2015) “The Budget and Economic Outlook 2015 to 2025”.
- CBO(Congressional Budget Office)(2016) “The Budget and Economic Outlook 2016 to 2026”.
- CDC(Cour des comptes)(2014a) “La situation et les perspectives des finances publiques”.
- CDC(Cour des comptes)(2014b) “La situation d’ensemble des finances publiques, Le Rapport Public Annuel 2014”.
- CDC(Cour des comptes)(2015) “La situation d’ensemble des finances publiques, Le Rapport Public Annuel 2015”.
- GAO(Government Accountability Office)(1992) “Budget Policy: Prompt Action Necessary to Avert Long-Term Damage to the Economy(GAO, OCG-92-2)”.
- GAO(Government Accountability Office)(2003) “FISCAL EXPOSURES -Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties, January 2003(GAO-03-213),” <http://www.gao.gov/new.items/d03213.pdf> (accessed 2017-03-31).
- GAO(Government Accountability Office)(2015) “Financial Audit: U.S. Government’s Fiscal Years 2014 and 2013 Consolidated :Financial Statements,” <http://www.gao.gov/assets/670/668739.pdf> (accessed 2017-03-31).
- GAO(Government Accountability Office)(2016) “Financial Audit: U.S. Government’s Fiscal Years 2015 and 2014 Consolidated Financial Statements,” <http://www.gao.gov/assets/680/675425.pdf> (accessed 2017-03-31).
- Hagemann, Robert(2011) “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?” *OECD Journal*, <http://www.oecd.org/eco/growth/fiscal%20councils%20fiscal%20performance.pdf> (accessed 2017-03-31).

- IMF(2013) “The Functions and Impact of Fiscal Councils,” <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> (accessed 2017-03-31).
- INTOSAI(n.d.) “INTOSAI Working Group on Public Debt,” <http://www.intosai.org/committeesworking-groupsta-sk-forces/goal-3/wgpd.html> (accessed 2017-03-31).
- Kopits, George(2011) “Independent Fiscal Institutions:Developing Good Practices,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume2011/8, OECD, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/16812336> (accessed 2017-03-31).
- Kopits, George(2013) “Introduction and Overview,” In George Kopits(Eds.), *Restoring public debt sustainability- the role of independent fiscal institutions*.
- Le Haut Conseil des Finances Publiques, <http://www.hcftp.fr/> (accessed 2017-03-31).
- NAO(National Audit Office)(2012) “Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General:Whole of Government Accounts 2010-11;” <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/1213687.pdf> (accessed 2017-03-31).
- NAO(National Audit Office)(2015) “Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General:Whole of Government Accounts 2013-14;” <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/Whole-government-account-2013-14.pdf> (accessed 2017-03-31).
- NAO(National Audit Office)(2016) “CERTIFICATE AND REPORT OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL:Whole of Government Accounts;” <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Whole-Government-Accounts-2014-15.pdf> (accessed 2017-03-31).
- NAO(National Audit Office)(2016) “Evaluating the Government Balance Sheet:Pensions 2016, HC 238, Session 2016-17, 30 June 2016”.
- NAOF(National Audit Office of Finland)(2015) “National Audit Office’s Separate Report to Parliament: Fiscal Policy Monitoring Report 2015;” R17/2015vp, <http://www.vtv.fi/files/5021/R172015vp.pdf> (accessed 2017-03-31).
- OECD(2014) “Recommendation of the council on Principles for Independent Fiscal Institutions;” <http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm> (accessed 2017-03-31).
- OECD(2015) “Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies;” http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625 (accessed 2017-03-31).
- OBR(Office for Budget Responsibility)(2014a) “Annual report and accounts 2013-14;” https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316448/HC_98_OBR_annual_report_and_accounts_201314_web.pdf (accessed 2017-03-31).
- OBR(Office for Budget Responsibility)(2014b) “Fiscal sustainability report 2014;” <http://cdn.budgetresponsibility.org.uk/41298-OBR-accessible.pdf> (accessed 2017-03-31).
- OBR(Office for Budget Responsibility)(2015a) “Economic and fiscal outlook July 2015;” http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/July-2015-EFO-234224.pdf (accessed 2017-03-31).
- OBR(Office for Budget Responsibility)(2015b) “Forecast evaluation report 2014;” http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/Forecast_evaluation_report_2014_dn4H.pdf (accessed 2017-03-31).
- OBR(Office for Budget Responsibility) (2016) “Forecast evaluation report 2015;” http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/FER2015____web.pdf (accessed 2017-03-31).

OMB(Office of Management and Budget) (2016) “FINANCIAL REPORT of THE UNITED STATES
GOVERNMENT-FISCAL YEAR 2015”.

OMB(Office of Management and Budget)/Government Accountability Office (GAO)(2004) “2004 Financial
Report of the United States Government”.