

わが国に求められる 独立財政機関の設置に向けて

～わが国財政の信頼性・透明性の向上～

社会保障費の増大等により厳しい運営を迫られているわが国の財政。その信頼性・透明性が低下すれば、社会経済に大きな影響を及ぼす可能性がある。そうした事態を避けるためには、財政ガバナンスの強化や財政規律の保持、そして、財政運営や予算立案プロセスに関しても抜本的な手立てを講じる必要がある。

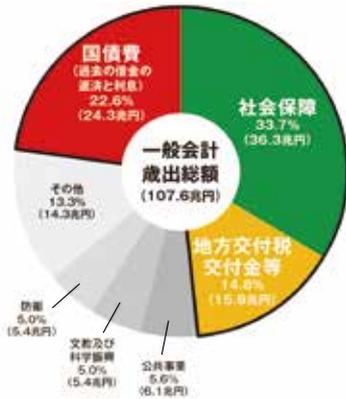
こうした状況に鑑み、当会では以前より独立財政機関の設置を主張しているが、今回あらためてその必要性やあるべき姿、諸外国の事例等を、「わが国財政の信頼性・透明性向上に向けた独立財政機関に関する提言」として取りまとめ、2022年8月26日に公表した。今号ではその概要を紹介する。

今後一層厳しさを増す、 わが国の財政運営

歳 出が税収を大きく上回っているわが国財政は、当初予算の約3割を公債金で賄う状況が続いている(図1～3)。さらに、コロナ禍における大規模な経済対策の財源をおおむね新規の国債発行に依存した結果、累積した国の長期債務残高が2022年度末には1,055兆円に達する見込みとなっており、債務残高対GDP比は他のOECD諸国と比較して最悪の水準にある。加えて、国際情勢の変化に対応した防衛費の拡大や少子高齢化の進展による社会保障費の増大などに起因する歳出圧力も一段と高まっており、今後の財政運営は一層厳しさを増していくことが予想される。

わが国財政に対する信頼性等が低下すれば、急激な円安や金利の急上昇を招き、企業の資金調達コストも増加する。こうした事象による日本の国際競争力の低下や経済状況の悪化が懸念されることに加え、厳しい財政再建策に伴う行政サービスの削減等により、国民生活はもとより社会経済全体に大きな影響を及ぼす可能性もある。

図1 国の一般会計歳出総額(2022年度予算)



(注)「その他」には、新型コロナウイルス感染症対策予備費(4.6%(5.0兆円))が含まれる。

図2 国の一般会計歳入総額(2022年度予算)

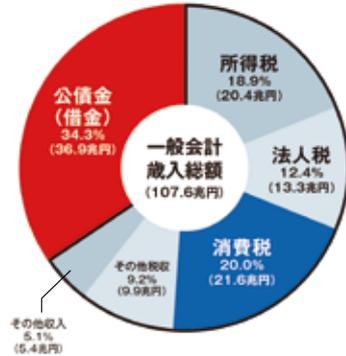
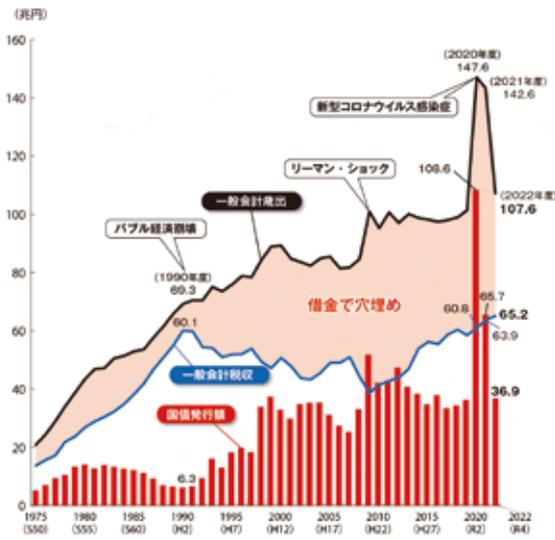


図3 国の一般会計歳出・歳入および国債発行額の推移



(注)2020年度までは決算、2021年度は補正後予算、2022年度は予算による。
出所：図1～3 財務省ウェブサイト(<https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/>)
図3は元図を一部加工して作成

独立財政機関の設置をテーマとする提言を発表

財政の信頼性・透明性を向上させ、そうした事態を避けるには、中長期的な視点に基づき、財政ガバナンスの強化や財政規律の保持をはかるとともに、財政運営や予算立案プロセスに関して抜本的な手立てを講じる必要がある。その一策として、当会は以前より中立的な立場を確保した独立財政機関の設置を統治機構に明確に位置づけるよう主張してきた。国内外の情勢等により厳しさを増す現状に際し、今回、あらためてその必要性やあるべき姿などを訴えるために、「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」を取りまとめ、8月26日に公表した。概要は以下のとおり。

独立財政機関の必要性

1. 中立的かつわが国公式の将来見通しの提示・活用が必要

わが国における中長期の経済・財政の推計については、内閣府にて「中長期の経済財政に関する試算」が行われているが、予算編成プロセスや議会における審議から十分に独立した中立性が高いものになっていない、との指摘がある。また、わが国には、それ以外にも経済・財政・社会保障に関する将来推計が政策・組織別に存在しているが、相互の関係性や整合性は不十分である。加えて、各政策担当省庁が将来推計を行う場合、各省庁が掲げる政策の方向性に沿った結果になりやすいといった懸念もある。財政状況について第三者的なチェックが働きづらくなっていること、それに加え、国民の理解を促進し、今後の財政運営の方向性について判断するための十分な材料が提供されていないことも問題である。

そこで、中立的な経済・財政・社会保障に関する将来見通しを提示するとともに、わが国公式のものとして位置づけ、財政のあり方の検討や予算審議などへ活用することが必要である。また、わが国の財政状況などを正しく評価するためには、



財政の透明性の観点から、それら将来見通しを広く公開することが重要である。

2. 将来世代のための仕組みの導入および情報発信が必要

わが国の財政運営に不可欠となっている公債金は、その返済に将来世代の税収等が充てられることから、「将来世代の受益と負担について考慮する視点」を、予算編成等の議論に反映する仕組みを導入する必要がある。

また、わが国財政の持続可能性を高めるには、税財政などに対する国民の理解促進と議論への積極的な参加が重要である。社会人はもとより将来を担う若者についても、国民としての納税の義務を理解し、社会の構成員として経済社会や国のあり方を主体的に考える力を養う必要がある。そのためにも、独立財政機関が提示する経済・財政・社会保障の将来見通しなどを含めて、国民全体がわが国財政の状況等について正しく学び、理解するための情報を発信していくべきである。

3. 多くの国で導入されている独立財政機関の設置が必要

各国の独立財政機関は、統治機構や歴史的背景などにより機能や役割、設置形態は異なるが、OECD加盟38カ国中29カ国で設置されており、G7の中では日本だけが未設置である。

欧州では、債務危機問題への対応として独立財政機関が財政ガバナンスを強化するツールの一つと位置づけられており、EUでは2013年に設置が条約で義務づけられている。米国でも財政の透明性をはかるため、議会に独立財政機関が設置されており、当該機関から議会に提供される情報は、財政における議論で重要な役割を果たしている。

わが国においても、財政に対する信頼性・透明性を向上させるため、前述の必要性に関する各項目に記載した役割を担う独立財政機関を設置し、財政ガバナンス強化の抜本的な手立てを講じることが求められる。

独立財政機関のあるべき姿

ここまでわが国における独立財政機関の設置の必要性について訴えてきたが、ここでは、諸外国の先行事例等(表)も参考にしながら、そのあるべき姿を以下のとおり示す。

1. 機能・役割、位置づけ

〈機能・役割〉

- ①経済・財政・社会保障に関する、5～10年程度の中期予測や30～50年程度の長期予測、こうした予測の途中段階および事後の評価・検証。なお、予測に使用するシミュレーションモデルは、第三者的なチェックを可能とするために、詳細設計等を公表すべきである。
 - ②政府が掲げる財政計画についての評価*や、財政の持続可能性に関する分析。
- *英国の予算責任庁では、「経済・財政見通しの作成」「政府の財政目標の達成見込みに関する評価」を主な業務としており、毎年度2回報告書を公表し、その中で政府が掲げる財政目標の達成可能性を判断している。
- ③政府や国民への正確かつ迅速な財政状況の情報発信や広報活動。

〈位置づけ〉

独立財政機関による将来見通しが予算審議や政策立案に生かされなければ、上記の機能・役割を果たしているとは言い難い。そこで、独立財政機関による将来見通しを、わが国公式のものとして位置づけ、予算編成等の財政運営に活用する環境を整える必要がある。例えば、予算委員会等の審議において、独立財政機関による試算などを基礎資料・情報と位置づけるなど、予算編成プロセスに組み込んでいくべきである。

さらに、正確かつ客観的な将来見通しを提示したり、政府の財政計画等について分析・評価を行ったりするためには、政府機関が保有する情報へ容易かつ迅速にアクセスできる仕組みを構築することが不可欠である。政府情報へのアクセス権を法律で規定すべきである。

2. 設置形態

独立財政機関の設置の成否は、統治機構に位

置く際に独立性・非党派性を確保できるかにかかっている。わが国における設置形態の選択肢としては、立法府(国会(衆議院、参議院))あるいは、独立性の高い行政組織である三条委員会などが考えられるが、それぞれに有効性および課題がある。

立法府であれば、国会における議論への反映や政府情報へのアクセスといった点で有効に働くと考えられる一方、政治からの独立性・非党派性をいかに確保するかが課題となる。また、三条委員会であれば、高い独立性・非党派性の確保が可能であるが、独立財政機関は、将来見通しの提示という非権力的な機能・役割を担うことを想定しているため、行政処分の審査や裁定に携わることができる三条委員会として設置する際には、権力的な機能の取り扱いに関する検討が必要である。

独立財政機関を設置している諸外国の先行事例を見ると、例えば、二元代表制をとる米国では、大統領府にある行政予算管理局(OMB: Office of Management and Budget)に対して、議会機能を高めるために、議会の下に独立した議会予算局(CBO: Congressional Budget Office)が設置され、予算委員会審議等において中立的・客観的

な歳出・歳入予測の実施や予算分析の提供が行われている。

わが国と同じ議院内閣制を採用している英国では、財務省の下に、法制化によって独立性を担保した予算責任庁(OBR: Office for Budget Responsibility)を設置し、政府公式の経済財政予測の策定に加え、長期の財政の持続可能性に関する分析などを実施している。さらに、政府の予算執行の妥当性の評価も行っており、同機関の予測や分析が予算編成に活用されている。他方、OBRの推計の妥当性を、民間の有力なシンクタンクである財政研究所が検証し、透明性や信頼性を強化している。

ドイツでは、安定評議会を設置しているが、実際の経済・財政に関する見通しの予測は、委託された民間の複数の研究機関が実施している。毎年、連邦および州の予算を監視するために、財政状況に関する報告書が作成されており、報告書には予算の現状、財政計画、中期的な予算推移の推計等が記載されている。

独立財政機関の設置形態は、前述のとおり各国の統治機構や歴史的な背景によりさまざまであるが、その形態にかかわらず共通する重要な点は、

表 諸外国における独立財政機関

	政治制度	設置場所	設置の背景等	備考
米国	二元代表制	議会予算局(CBO) 議会の下に設置	<ul style="list-style-type: none"> 財政赤字の深刻化を背景に、財政健全化に向けて、議会の役割とけん制機能の重要性が増したことで、1974年にCBO※が設置された。 ※備考のOMBとは異なる独自モデルを通して推計資料を提出し議会を補佐している。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政予算管理局(OMB): 1921年に発足。大統領が提案する政策のもとでの将来の財政について、5~10年間の中期財政見通しを毎年公表。一般的に楽観的な推計、客観性に欠けるとの見方が多い。
英国	議院内閣制	予算責任庁(OBR) 財務省の下に設置(「予算責任及び会計検査法」に基づき、第三者機関として設置。)	<ul style="list-style-type: none"> 過去の推計は財務省が担当。2010年の政権交代(財政赤字の深刻化から財政再建が争点となった。他方、財務省は、楽観的な経済見通しを公表。)を機に設置された。 	<ul style="list-style-type: none"> 経済の見通しは、予算編成の段階で財務大臣に報告されるとともに、他省庁にも共有。なお、個別の政策評価、提言は行っていない。 民間の財政研究所(IFS)が、OBRの推計の妥当性を検証。
ドイツ	議院内閣制	安定評議会 (実際の推計は、民間の複数の研究機関が担う。)	<ul style="list-style-type: none"> 東西ドイツの統一以降、景気減速や財政支出が増大。またEUへの加盟基準を達成するため、財政再建に取り組むなかで設置された。 2013年、EUの財政規律の強化を受けて、安定評議会を補佐する機関として経済諮問委員会(通称「5賢人委員会」)が設置された。 	<ul style="list-style-type: none"> 民間の複数の研究機関が予測等を担う。民間の研究機関が、政府等から憲法に基づき資金供給を受け、経済・財政に関する推計を行い、報告書を作成。

出所: 文献等を参考に作成



政府や政党からの独立性を担保するためのさまざまな対策を講じた上で、経済・財政・社会保障の将来見通しの提示などを実施する工夫が行われていることである。

わが国における独立財政機関の設置形態については、諸外国の事例などを参考に、**1. 機能・役割、位置づけ**の項目であげた要件を満たし、かつ中立性を確保できるあり方を念頭に、各機関における設置の可能性に関する議論を深める必要がある。

3. 独立財政機関とあわせて導入すべき制度・法律(予算制度)

徹底したワイズスペンディングによる予算編成に向けて、予算制度のあり方についても見直していく必要がある。具体的には、独立財政機関による中長期の経済・財政・社会保障の見通しに基づき、一定期間(3年程度)の予算総額の大枠を定めた上で、単年度予算を編成していくべきである。加えて、補正予算を含む決算値をベースとした検証を毎年度実施し、以降の財政運営に反映することも重要である。さらに、実効性のある仕組みとするために、単年度予算については、各省庁に未使用予算の次年度への持ち越し・積み立てを認めるなど、柔軟性や弾力性を持たせるべきである。

また、国が責任を持って歳出・歳入両面から不

断の改革に取り組むことを法的に担保するために、財政規律の確保などを定めた「財政基本法(仮称)」を制定し、政府としてわが国財政における持続可能性を高めるための取り組みを義務づけるべきである。英国やドイツをはじめ諸外国では、独立財政機関とともにこうした法律が制定されている場合が多いことから、独立財政機関と同法律をいわば「車の両輪」として、持続可能な財政の確保に向けて取り組むべきである。

独立財政機関の設置に向け、取り組みを推進

わが国が財政ガバナンスを強化し、諸外国や市場からの信認を今後も維持していくためには、独立財政機関による“中立的”かつ“わが国公式”の将来見通しの提示・活用等が必要である。これを実現するために、早期に国会での議論を開始するとともに、設置に向けたロードマップの作成を進めるべきである。

当会では、引き続き独立財政機関の設置に向けた取り組みを推進していく。また、その他の財政分野における諸課題についても、適宜、政策提言を行っていく。

※意見書全文は関経連ホームページに掲載。

(経済調査部 石川紘次)

常陰 均 副会長・経済財政委員長が記者発表を実施



2022年8月26日、意見書の公表に際し、当会の常陰副会長・経済財政委員長(三井住友信託銀行特別顧問)が記者発表を行い、その趣旨や内容などについて語った。発言は次のとおり。

日本経済が海外や市場からの信認を維持し、わが国財政の持続可能性を高めるためには、財政状況を正確に把握し、財政ガバナンスを確保するインフラを整備すること、そしてしっかりと取り組みを進めている姿を広く訴えることが必要である。そのためにも、主要先進国で標準装備されている独立財政機関の必要性は論をまたない。関経連では、これまで同機関の設置を主張してきたが、今回は単独のテーマとして取り上げ、その機能・役割、設置形態などについて、諸外国の事例等も調査・研究し、わが国の統治機構にふさわしい独立財政機関について議論するための論点を広く示した。

本意見書が、財政運営に対する考え方の違いを超え、わが国財政の信頼性・透明性の向上というゴールに向かって議論を開始する契機となれば幸甚である。