

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

2022 年 8 月 26 日



公益社団法人
関西経済連合会

I. はじめに

わが国経済を取り巻く環境は大きく変化している。世界的なコロナ禍からの経済回復に加え、ウクライナ情勢の影響の長期化などにもともない、原材料・資源価格は高騰している。さらに、昨今の物価上昇に拍車をかける、欧米との金融政策の差異などによる急激な円安が、企業活動の制約や国民生活における経済的な負担上昇などの影響を及ぼしはじめている。これまで、企業は生産の海外シフトなどにより円高への耐性を高めてきたが、今回、急激な円安状況に直面し、日本経済の先行きは一層不透明感が増していくことが懸念される。

その中で、わが国財政は、社会保障費の増大等により、歳出が税収を大きく上回るという課題を抱えており、当初予算の約3割を公債金で賄う状況が続いている。さらに、コロナ禍における大規模な経済対策の財源をほぼ国債発行に依存¹した結果、累積した国の長期債務残高は、2022年度末に1,055兆円に達する見込みで、債務残高対GDP比はOECD諸国で最悪の水準にある。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、歳出圧力は一段と高まっており、わが国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、企業における資金調達コストが増加することによって、日本の国際競争力低下や経済状況の悪化が懸念される²。また、厳しい財政再建策にともなう行政サービス削減等により、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。

このような事態を避けるためには、中長期的な視点に基づき、財政ガバナンス強化や財政規律保持、そして、わが国財政の持続可能性を高めるべく、財政運営や予算立案プロセスに関し、信頼性・透明性向上に向けた抜本的な手立てを講じる必要がある。その一環として、かねてより当会が設置を主張している独立財政機関を、中立的な立場を確保した上で、わが国の統治機構に明確に位置付けることが必要である。

かかる観点から、独立財政機関³のあるべき姿などについて、以下の通り提言する。

1 関経連では「中長期的な税財政の見直しに関する提言」（2021年12月公表）の中で、コロナ禍以降の歳出入の厳格な管理を図るために、コロナ対策関連費用の明確な区分管理等を求めている。

2 今後、わが国財政のさらなる悪化にともない、日本国債の格付けが低下し国債の信用度が悪化することになれば、企業等における資金調達コストが増加し、企業活動にマイナス影響を及ぼす懸念がある。

3 OECDによると、独立財政機関とは、「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。

Ⅱ．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・財政の推計は、内閣府において「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、といった指摘がされている。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⁴に存在しており、それらの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、自身が掲げる政策の方向性に沿った結果になりがちとなる懸念がある。さらに、わが国財政の状況について、第三者的なチェックが働きづらくなっていると同時に、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し、それらをわが国公式のものとして位置付け、わが国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、わが国財政の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に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、税財政などについて、国民による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、将来を担う若者に対しても国民としての納税の義務や、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、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も含めて、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。

4 省庁別の将来推計は、主に内閣府、財務省、厚生労働省等において行われており、マクロ計量モデルは主に内閣府で利用され、その他省庁は積み上げ計算を主に利用している。例えば：財務省は、「年度予算の後年度歳出歳入への影響試算」（後年度影響試算）を毎年 1 月頃に公表。厚生労働省は、5 年ごとに国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通しを公表（「将来の公的年金の財政見通し（財政検証）」）。

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

独立財政機関は、各国の統治機構や歴史的な背景などによって、その機能や役割、設置形態は異なるが、OECD加盟38カ国の内、29カ国で設置されており、G7の中で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、財政ガバナンスの強化のためのツールの一つと位置付けられており、2013年にはEUにおいて独立財政機関の設置が条約で義務付けられている。また、米国においても、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、様々な情報を議会に提供しており、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・透明性の向上に向けて、前述した必要性に関する各項目に記載の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必要である⁵。

Ⅲ. 独立財政機関のあるべき姿

1. 機能・役割、位置づけ

<機能・役割>

独立財政機関が果たすべき機能・役割を以下の通り考える。

- 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年～50年程度の長期予測、それら予測の途中段階および事後における評価・検証

※上記の将来見通しを行うシミュレーションモデルについては、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（OBR）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

5 独立財政機関を設置して以降の財政収支対GDP比の推移について、韓国(2003 設置)、英国(2010 設置)、スペイン(2013 設置)は改善したが、スウェーデン(2007 設置)、カナダ(2008 設置)では、悪化していることから、独立財政機関の設置による、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・透明性を確保する独立財政機関の存在は、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。（「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(経済のプリズム No183 2019. 12)より）

＜位置づけ＞

前述の機能・役割を果たすにあたり、以下の位置づけが必要である。

独立財政機関において将来見通しを提示したとしても、それが予算審議や政策立案において活かされなければ、機能・役割を果たしているとはいえない。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付け、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・情報と位置付けるなど、予算編成プロセスに組み込んでいくべきである⁶。

さらに、正確かつ客観的な将来見通しの提示や政府の財政計画等について分析・評価するためには、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の構築が不可欠であることから、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、統治機構に位置付けるにあたり、いかに独立性・非党派性を確保す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、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⁷などが考えられるが、それぞれ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などの観点で有効に働くものと考えられるが、一方で、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、独立財政機関においては、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。

先行して独立財政機関を設置している諸外国の事例を見ると、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）

⁶ 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独立財政機関である上級財政会議（会計検査院に所属）に諮られるなど、予算編成プロセスに組み込まれている点に特徴がある。

⁷ 国家行政組織法第3条に基づく委員会をいう。それ自体として、国家意思を決定し、外部に表示する行政機関であり、具体的には、紛争にかかる裁定やあっせん、民間団体に対する規制を行う権限等を付与されている。公正取引委員会、国家公安委員会、個人情報保護委員会、原子力規制委員会などがそれに当たる。

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なされている。

また、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の推計の妥当性について、民間の有力なシンクタンクである財政研究所が検証を行うことで、透明性や信頼性の強化につながっている。

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は、民間の複数の研究機関に委託する形をとっている。毎年、連邦及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、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。

（諸外国における独立財政機関）

	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		・財政赤字の深刻化を背景に、財政健全化に向けて、議会の役割と牽制機能の重要性が増したことで、1974年にCBOを設置。※備考に記載の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。	・行政予算管理局（OMB）：1921年に発足。大統領が提案する政策の下での将来の財政について、5～10年間の中期財政見通しを延伸した推計を毎年公表。一般的に楽観的な推計で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）		・過去、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していた。）を機に設置された。	・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。尚、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している。
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。）		・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に、財政再建に取り組む中で設置された。 ・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。	・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、報告書を作成している。

（文献等を参考に関経連事務局で作成）

前述のように各国の統治機構や歴史的な背景によって、様々な設置形態があるが、いずれの形態でも共通する重要な観点として、政府や政党からの独立性を担保する設置場所や対策を講じたうえで、経済・財政・社会保障に関する将来見通しの提示などを実施する工夫がされていることが挙げられる⁸。

わが国における独立財政機関の設置形態は、諸外国の事例などを参考に、前述した「機能・役割、位置づけ」の内容を果たすために必要なあり方について、中立性の観点から、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. 独立財政機関と併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・社会保障に関する将来見通しに基づき、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。また、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⁹やドイツ¹⁰をはじめ諸外国では、独立財政機関とともに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。

8 英国では、政府が OBR の経済見通しに対して不同意とする権利が留保されているが、その場合、政府は議会に理由を疎明しなければならないとされている。また、政府が掲げる財政目標について、OBR がそれを達成できないと評価した場合、政府は目標にあわせて予算案を修正するか、目標の再設定等の選択が行われる。尚、目標を変更する場合には、下院での議決を要するため、安易な目標の先延ばしを抑制している。

9 「2010 年財政責任法 (Fiscal Responsibility Act 2010)」が成立し、その中では、2010 年度から 2015 年度の各年度末において「公共部門の借入額の対 GDP 比」を前年度よりも減少させなければならない。また、「2013 年度末の公共部門純借入額の対 GDP 比」を 2009 年度末の半分以下にしなければならないことが定められた。

10 2009 年の憲法改正（「第 2 次連邦制改革」）により憲法上の債務ブレーキ制度を導入。具体的には、連邦と州は、基本的に公債収入なしに財政を均衡させなければならない。連邦は、公債収入が名目 GDP の 0.35% を超過しない（2016 年より）。州は基本公債ゼロ（2020 年より）。非常事態の場合は、連邦議会の過半数の議決をもって、借入制限を超過できる。これらを参考に、2013 年 1 月に発効した EU 圏における財政協定の参考となった。

IV. おわりに

本提言では、わが国喫緊の課題である財政の信頼性・透明性の向上に向けて、独立財政機関の設置の必要性やあるべき姿などについて示した。

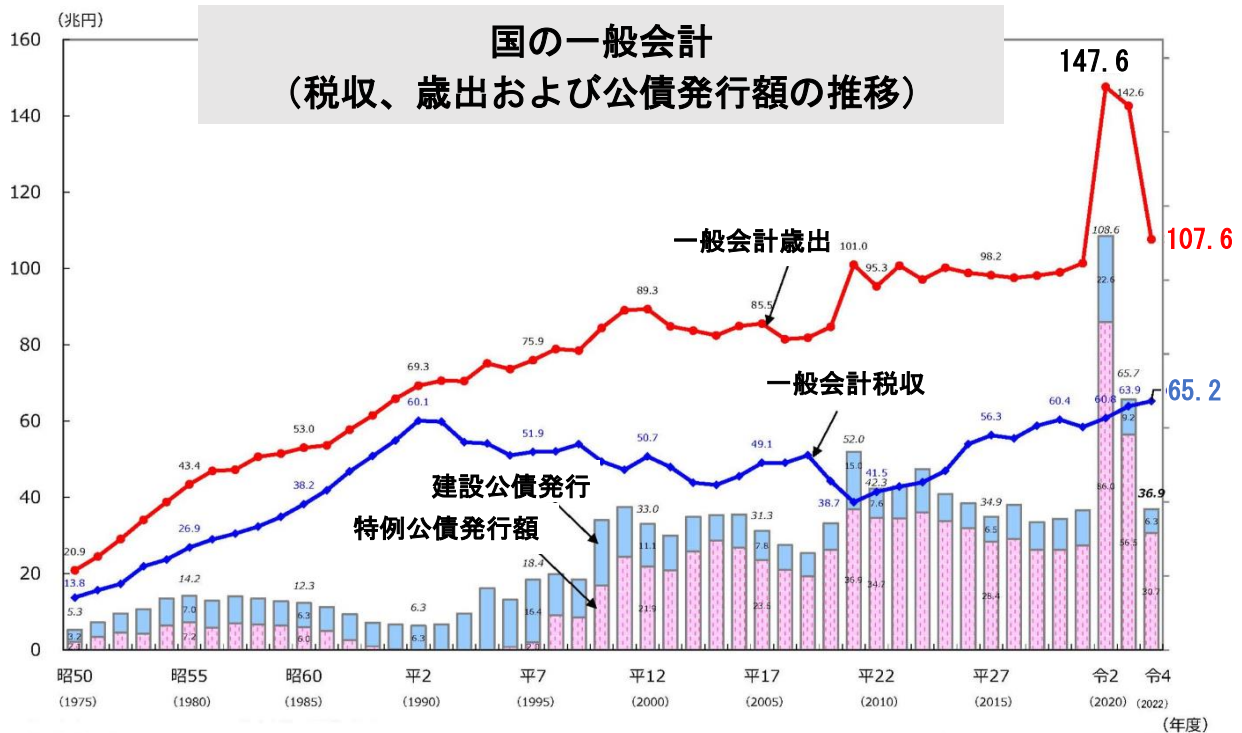
今後、わが国における財政ガバナンスを強化し、諸外国や市場からの信頼を維持していくためには、独立財政機関による中立的かつわが国公式の将来見通しの提示・活用等が必要であることから、早期に国会での議論を開始するとともに、設置に向けたロードマップの作成を進めるべきである。

今後とも当会では、引き続き財政分野における諸課題について、適宜、政策提言を行っていく。

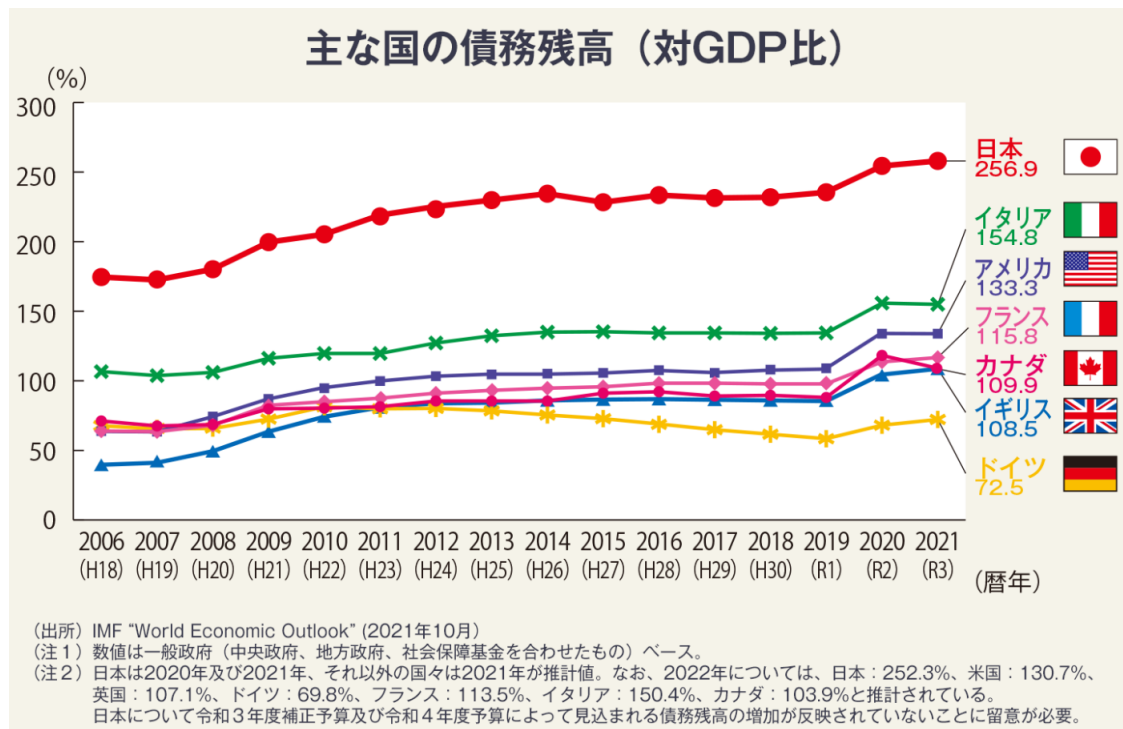
以 上

参考資料

1. わが国の財政状況



出典：財務省ウェブサイト (https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a02.htm) を加工して作成



出典：財務省ウェブサイト (<https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/situation-comparison.html>)

2. 主要格付会社によるソブリン格付け一覧

(自国通貨建長期債務 令和4年4月28日現在)

	Moody's	S&P	Fitch	R&I	JCR
Aaa/AAA	アメリカ ドイツ カナダ	ドイツ カナダ	アメリカ (↓) ドイツ	アメリカ イギリス ドイツ フランス	日本 アメリカ イギリス ドイツ フランス カナダ
Aa1/AA+		アメリカ	カナダ	日本	
Aa2/AA	フランス 韓国	イギリス フランス 韓国	フランス (↓)		スペイン
Aa3/AA-	イギリス	アイルランド	韓国 アイルランド イギリス	中国 韓国 アイルランド	中国 韓国
A1/A+	日本 中国	日本 中国	中国		
A2/A	アイルランド (↑)	スペイン	日本	スペイン	イタリア ポルトガル
A3/A-			スペイン		
Baa1/BBB+	スペイン			イタリア	
Baa2/BBB	ポルトガル	イタリア (↑) ポルトガル	ポルトガル イタリア	ポルトガル	
Baa3/BBB-	イタリア				
Ba1/BB+		ギリシャ			
Ba2/BB			ギリシャ (↑)	ギリシャ	
Ba3/BB-	ギリシャ				

(出典：財務省理財局「債務管理レポート 2022—国の債務管理と公的債務の現状—第三編 資料編」より抜粋)

3. OECDの独立財政機関に関する諸原則（IFI原則）

① 当事国のオーナーシップ	他国のモデルや諸事例を参考にするとともに、模倣するのではなく、各国固有の諸課題に基づき、各国の法的枠組み、政治制度、文化と整合的なものとすべき
② 独立性および非党派性	非党派性および独立性はIFIが成功するための必要条件。常に客観的で高い専門性を発揮し、全ての政党に奉仕すべき。組織の長の任期は選挙サイクルとは独立し、スタッフの任命に対する完全な自由を持つべき
③ 権限	ハイレベルの法律により規定されるべき。また、予算プロセスとの関連性が明確に規定されるべき（経済・財政予測、政府予算案の分析、財政ルール等の遵守状況の監視、立法議案の費用見積等）
④ 財政基盤等	その権限を確実に行使するためにふさわしいものとすべき。独立性を確保する観点から、会計検査機関など他の独立機関の予算と同様に扱われるべき。多年度予算が独立性をさらに高め、政治的圧力からの保護につながる
⑤ 立法府との関係	立法府/行政府のいずれに属するかに関わらず、立法府に対して適切な説明責任を促す仕組みが必要（議会への報告書の提出、長/幹部の予算委員会への出席、議会によるIFI予算の審議、長の任命に関する議会の関与）
⑥ 政府情報へのアクセス	全ての必要な政府情報に対するアクセスの権限が法律で保証されるべき
⑦ 透明性	可能な限り透明性の高い活動をする特別な義務を持つ。IFIの報告書・分析（基盤となる全てのデータおよび方法を含む）を公表し、全ての人に利用可能なものとすべき
⑧ 国民等との関係	メディアや市民社会との間で有効なコミュニケーションを図ることにより、政府に対して財政の透明性や説明責任を果たすことを促す
⑨ 外部評価	業務に対する外部評価の仕組みを整えるべき（分析の妥当性に関する毎年の評価、常設的な助言機関の設置、他国のIFIとの相互評価など）

(資料)OECD (2014)、三角 (2014)より国際通貨研究所作成

(出典：Newsletter 2019.12.26「第三者財政検証監査機関の国際比較調査～豪州の事例を中心に～」
公益財団法人 国際通貨研究所 経済経査部 上席研究員 福地 亜希より抜粋)

4. 諸外国における独立財政機関の概要

付表: 主な独立財政機関の国際比較

国名	IFIの名称(略称)	組織				予算		任命				権限						情報公開		政府情報へのアクセス		予算プロセス	
		設立年(改正)	創設機関	所属	人員数	多年度	政府	議会	その他	予測策定	予測の検証	助言・提言	債務持続性分析	政策コスト推計	財政ルール順守の監視	レポート	メディア	情報へのアクセス	前提	拘束性			
豪州	議会予算局 Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	法律	立法府	40	●	●		●				●	●		●	●	●					
カナダ	議会予算局 Parliamentary Budget Office (PBO)	2006 (2017)	法律	立法府	40	●		●					●	●		●	●	●					
	議会予算局 National Assembly Budget Office (NABO)	2003	法律	立法府	138	●		●		●	●		●	●		●	●	●	●				
米国	議会予算局 Congressional Budget Office (CBO)	1974	法律	立法府	250	●		●		●	●		●	●		●	●	●					
ベルギー	上級財政会議・公的債務分科会 Public Sector Borrowing Requirement Section of the High Council of Finance(PSBR)	1989 (2006)	法律	行政府 (財務省)	14			●	●			●	●		●	●		●					
	経済会議 Danish Economic Council	1962	法律	行政府	25			●		●	●		●		●	●	●						
ドイツ	安定化会議 The German Stability Council (Stabilitätsrat)	2010	法律	行政府	18	●	●	●		●	●	●	●		●	●		●					
オランダ	経済政策分析局 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	法律	行政府 (経済省)	157	●		●		●			●	●		●	●		●	●			
スウェーデン	財政政策会議 Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	法律	行政府 (財務省)	11	●		●			●	●	●		●	●	●						
英国	予算責任局 Office for Budget Responsibility(OBR)	2010	法律	行政府 (財務省)	36	●	●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●				
オーストリア	政府債務委員会 Fiscal Advisory Council (FISK)	1970 (2013)	法律	中央銀行	17			●	●	●	●	●	●		●	●	●	●					

(出典: Newsletter 2019.12.26 「第三者財政検証監査機関の国際比較調査～豪州の事例を中心に～」
公益財団法人 国際通貨研究所 経済経査部 上席研究員 福地 亜希より一部抜粋)

