

# 財政再建の成功に向けて<sup>1</sup>

---

—独立した財政機構の導入—

慶應義塾大学 土居丈朗研究会 財政分科会

田中孝佳 藤田 心

宮城梨佳 谷津辰典 吉井 梓

2010年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、土居丈朗教授（慶應義塾大学）、財務省の田中秀明氏をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 財政再建の成功に向けて

---

—独立した財政機構の導入—

田中孝佳 藤田 心

宮城梨佳 谷津辰典 吉井 梓

2010年12月

# 要約

過去の財政再建の取り組みの失敗から公債残高は過大となっており、将来世代への負担が発生し、さらには財政の持続可能性に疑義が生じている。そこで本稿では、これらの問題を解決し、財政再建を達成すべく、独立した財政機構(IFA)の導入を提案する。これまでに田中(2009)などにおいて、IFAの導入に関しての言及はなされているものの、具体的な制度設計には至っていない。そのため、定量的・定性的分析を通じ、日本の問題に即した形でのIFAの導入に関する議論を行うのは、本稿が初めてである。以下では、IFAによる財政規律の向上を通じた財政再建について検討していく。

本稿の構成は以下の通りである。

第1章では、まずは日本の財政状況を踏まえた上で、具体的に現在までどのような制度や財政再建が敷かれてきたのかを客観的に捉えることを目的とした。第1節では議論の前提として公債の中立命題、課税平準化理論、公債の持続可能性の観点からみて、財政赤字は解決すべき問題であることを示す。第2節では予算制度や過去の財政再建の取り組みを事実に基づいて示しており、次章以降ではここに内在する問題点を指摘する。

第2章では、前述した日本の実態に基づき、財政赤字を改善するための策を考える上で必要な問題点を定性的な側面から検討する。第1項では、先行研究を踏まえ、政治主体の意思決定プロセスにおける集権化と透明性の欠如にこそ財政赤字の根源があることを示す。そして第2項では、日本においては予算制度上の問題点として、財政ルール観点から、問題点を整理し、提言へと繋げる。

第3章では、定量的な分析を行う。日本を含めた15カ国において、財政ルールの拘束力が財政再建の成功確率に与える影響をlogit分析により求める。この分析において、強固な財政ルールの存在が財政再建の成功に貢献することが確認され、さらに日本の財政再建の失敗は、財政ルールにおける「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」「ルールの履行を監視する機関の性質」「ルールの強制メカニズム」が弱いことに起因していることが示される。

以上の分析を踏まえ第4章では、日本における問題点を改善しうる制度の一案として独立した財政機構(Independent Fiscal Agency; IFA)を挙げる。IFAに関する先行研究は多岐に及んでおり、代表的な先行研究を踏襲した上で、より日本に特化した機関を考察する。

そして、以上の議論を踏まえ、第5章において政策提言を行う。提言内容は以下の通りである。

## 独立した財政機構(IFA)の現行の予算編成制度への導入

中期財政フレームを設定する他、日本独自の仕組みとして、独立した財政機構(IFA)を「財政規律維持機構」と名づけ、以下の権限を付与する。

### 1. 予算編成期首における、各年度のシーリングの設定

中期財政フレームを強く意識したシーリングを、各年度の期首に設定する。これにより、機構に財政ルールに強くコミットメントする機関としての役割が付与され、中期財政フレームの持続性の確保と遵守が担保される。

## 2. 拒否権の付与

財務省原案と政府案のそれぞれについて、機構に拒否権を付与する。具体的には、予算の財務省原案や政府案の段階において財政収支の上限を超えていた場合には、機構がその予算案を否認し、閣議決定を行えないようにする、というものである。これにより、機構の拘束力を高め、その実効力を担保する。

なお、財政規律維持機構の導入によって財政再建の確率が 30%程度の改善が見られることを示しており、日本の財政における維持可能性を高めるものとして本稿の目的を満たすものである。

## 目次

### はじめに

## 第 1 章 財政赤字と予算制度、及び過去の財政再建の取り組み

### 第 1 節 財政赤字の問題

- 第 1 項 日本の財政赤字の現状
- 第 2 項 公債の中立命題・課税平準化理論からみた財政赤字
- 第 3 項 財政の持続可能性

### 第 2 節 日本の予算制度と財政再建の取り組み

- 第 1 項 日本の予算制度の概要
- 第 2 項 日本の財政再建への取り組み

## 第 2 章 意思決定に内在する問題点 一定性的分析

### 第 1 節 赤字バイアスの政治経済学

- 第 1 項 赤字発生 of 解釈
- 第 2 項 集権化の欠如
- 第 3 項 透明性の欠如

### 第 2 節 予算制度と財政再建に内在する問題点

- 第 1 項 予算制度における問題点
- 第 2 項 赤字ルールに関する問題点
- 第 3 項 シーリングに関する問題点
- 第 4 項 中期財政フレーム

### 第 3 節 問題点に対する改善方針

## 第 3 章 計量分析

### 第 1 節 先行研究の整理

- 第 1 項 財政再建の定義
- 第 2 項 財政ルールの強さ

### 第 2 節 日本の財政ルールの数値化

- 第 1 項 財政構造改革法
- 第 2 項 骨太の方針 2001
- 第 3 項 歳出歳入一体改革
- 第 4 項 財政運営戦略
- 第 5 項 概算要求基準

### 第 3 節 その他の変数

### 第 4 節 計量分析

## 第 4 章 提言に向けて

### 第 1 節 これまでの議論を踏まえて

- 第 2 節 IFA の先行研究
- 第 3 節 提言に向けて

## 第 5 章 政策提言

### 第 1 節 IFA 具体的構想案

- 第 2 節 財政規律維持機構がもたらす効果
  - 第 1 項 透明性の向上

- 第 2 項 ルールの実効性確保
- 第 3 項 効果の算出
- 第 3 節 財政規律維持機構の施行における課題
  - 第 1 項 政治的な実行可能性
  - 第 2 項 財政民主主義
  - 第 3 項 シーリングの最適値
  - 第 4 項 シーリング拒否の可能性
- 第 4 節 財政規律維持機構の実現に向けて

## 補論

- A 独立した財政機関の海外事例
- B 財政規律維持機構の詳細
- C 参考図表

先行論文・参考文献・データ出典

# はじめに

---

かつてない規模の公債累積が問題となっている。

日本は 1990 年には特例公債発行から脱却し、G7 中で最も財政状況が良好だった。しかし、景気低迷や少子高齢化などが原因となり、2010 年の現在、総債務残高でかつて「G7 中の問題児」と呼ばれたイタリアを超え、先進国中最悪の水準にまで転落した。

日本政府はこの問題を傍観していたわけではない。橋本政権下の 1997 年には財政構造改革法が制定され、分野別の歳出削減目標の設定や消費税増税が行われた。小泉政権下では「骨太の方針」によりプライマリーバランスの黒字化などの目標が打ち出され、2006 年には「歳出歳入一体改革」が行われた。しかし、前者は金融危機に伴う景気の低迷によって停止され、後者もリーマンショックに端を発する不況に対応するために先送りされることになった。このように過去の財政再建策が失敗してきた理由は、景気循環に対応して安定的に財政を運営していく枠組みが欠けていたこと、財政再建策に対するコミットメントが弱かったことが挙げられる。

将来世代に負担を残さないため、また財政の持続可能性を確保するためにも、早急に財政再建を行わなければならない。そこで本稿では制度的な側面から財政再建策の成功にアプローチすることができないかと考えた。制度が財政再建に与える影響を定量的に分析した結果、財政ルールが強固であるほど財政再建の成功確率が上昇することが確認された。

以上の分析を踏まえ、日本において財政再建策を景気循環に対応して安定的に運営し、着実に履行するために、本稿では独立した財政機構 (Independent Fiscal Agency: IFA) を提言する。政治的な圧力から独立した機関を作り、歳出目標を政府に提示させることで、中長期的には財政再建目標を確実に履行する仕組みだ。この機関に監視の役割と強制力を与えることで、日本において財政再建が成功する理論上の確率が 30%程度向上することが示された。

このように、IFA の導入による効果を具体的に示したのは、本稿が初である。本稿の提言が、日本の財政再建の議論に貢献することを願ってやまない。

# 第1章 財政赤字と予算制度、及び過去の財政再建の取り組み

## 第1節 財政赤字の問題

### 第1項 日本の財政赤字の現状

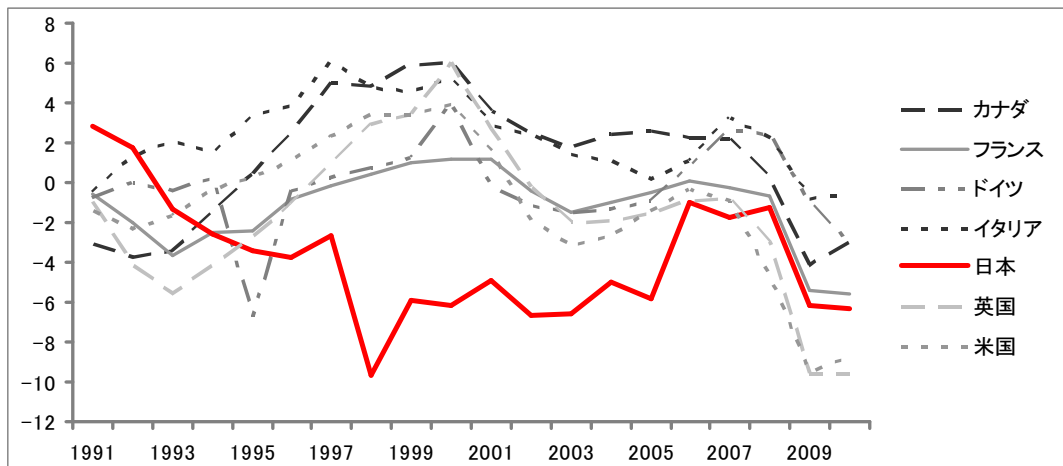
日本では、1990年代におけるマクロ経済の低迷を契機に財政赤字が累積している状況である。財政収支をG7諸国で比較してみても、2000年代半ばに一度改善は見られたものの、リーマンショックによる世界的な金融危機の影響により、再び財政収支は悪化している。(図表1-1)。また、債務残高の対GDP比をみても日本は急速に悪化している。これは1990年代後半に財政健全化を着実に進めた主要先進国と比較すると最悪の水準となっている(図表1-2)。

第2項以降では、日本の財政赤字の問題に対してそれぞれ、公債の中立命題・課税平準化、財政の持続可能性の観点から評価し、本稿の前提とする。

### 第2項 公債の中立命題・課税平準化理論からみた財政赤字

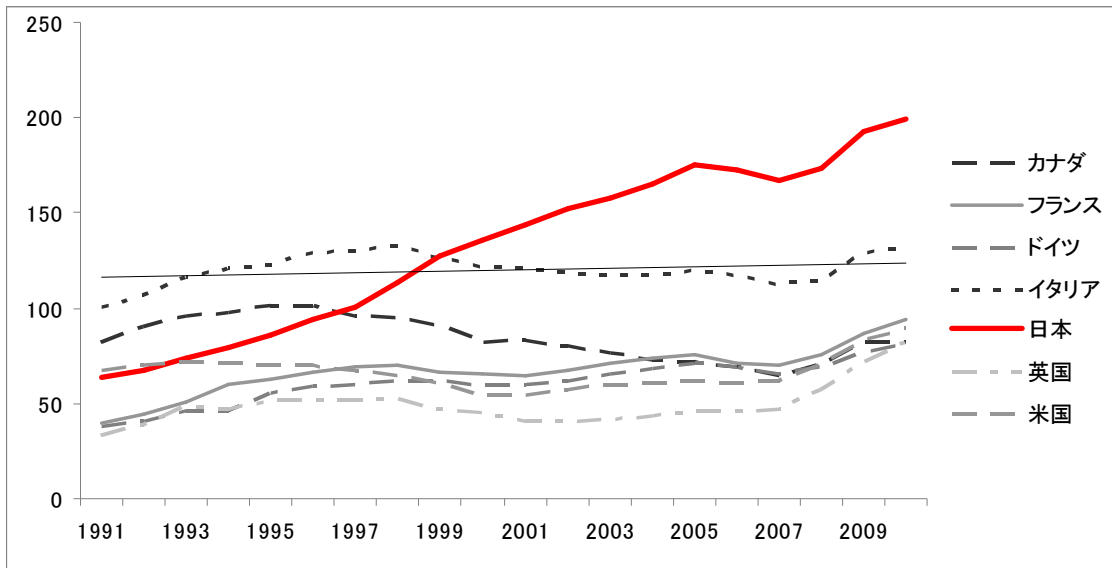
財政赤字を論じるにあたり、その状況を評価する際には、公債発行による将来世代の負担と便益を比較する必要がある。そのためには、政府支出のファイナンスのされ方が将来にもたらす影響について検討することが必要となってくる。この後者の問題を公債の中立命題の成立の可否により検討したものととして、井堀(2004)がある。この中で、1990年代後半までのデータからは、世代ごとに恒常所得仮説にもとづく消費計画は立てているが、世代間の結びつきはない、もしくは完全でないために、公債の中立命題が支持されないことが示された。このように中立命題が成立しないと、公債残高が将来世代の負担となりうる。また、財政赤

図表 1-1 財政収支の国際比較(対 GDP 比) (データ出典:OECD Economic Outlook87)





図表 1-2 総債務残高の対 GDP 比 (データ出典: OECD Economic Outlook87)



字幅がより一層拡大し、公債残高が累積していった 2001 年度までのデータからは、公債の中立命題が支持されやすくなることが判明した。しかし、中立命題が完全に成立するとの結論には至っていない。以上の結果から、現在の公債残高の水準が、将来世代の負担になるのみならず、現役世代にとっても、近いうちに何らかの手段が講じられなければ国の財政が持続可能でなくなるという危機意識を抱かせる規模に達しているといえる。尚、土居・中里(1998)においても、国と地方いずれの公債においても中立命題が成立していないことが指摘されている。

また、課税平準化理論から財政赤字を検討する。経済にマイナスのショックが生じた場合、それを公債発行により吸収することは資源配分上効率的となり得る。税により生じる死荷重は税率の二乗に比例するため、税率はなるべく一定に保つほうがよいからである。このような理論をもとに、実際の財政赤字がどの程度「過大」であったのかを分析した論文として中里(2005)がある。VAR モデルをもとに課税平準化の下での財政赤字の適正な水準を推計し、異時点間で十分に租税負担が平準化されていないことから将来に過剰な租税負担を強制している、すなわち今日における財政赤字が過大であることを示している。

このように、課税平準化理論からみて財政赤字が過大になっていることから、過剰な負担が発生していることは明白である。

### 第 3 項 財政の持続可能性

さらに、政府債務の持続可能性の観点からこの問題に言及するとき、日本においてはそれが否定されることが示唆されている。政府債務の持続可能性に関する検定については Bohn(1998)をはじめとして行われており、Bohn(1998)の示した持続可能性の十分条件に基づき井堀他(2000)が行った日本における分析では、租税による公債の償還を行う前提において政府債務の持続可能性は否定されている。また、土居・中里(2004)は分析対象を地方政府にまで拡大させ、国と地方を統合させたモデルで検証を行っているが、こちらも同様に租税からの償還を前提とした財政運営においては政府債務の持続可能性は認められていない。持続可能性に疑義が持たれている現状を踏まえ、将来に起こりうる債務不履行を阻止するためには財政収支の改善や政府債務の削減といったことが必要であり、かつ、長期に継続することが求められる。

## 第2節 日本の予算制度と財政再建の取り組み

### 第1項 日本の予算制度の概要

現在の日本の予算制度の下では、予算編成は政府が担っている。例年における予算編成プロセスの詳細については以下の通りである。まず、一般会計概算要求基準が閣議により決定され、各省庁に発表される。その基準の下で各省庁は概算要求を財務省に提出し、財務省主計局が査定作業を開始する。査定された予算案が財務省から財務省原案として閣議へと提出される。それとほぼ同時期に各省庁に内示され、復活折衝<sup>2</sup>が始まる。復活折衝を終えた最終案を財務大臣が閣議に提出し、政府案としての歳入歳出が決定された後に内閣が翌年度の通常国会へと提出する。国会の承認を受けた予算案は無事予算として成立する。予算が成立すると、内閣から各省各庁の長に、執行すべき歳入歳出予算などが配賦される。予算の執行にあたっては、各省庁の長は、経費についての計画書を作成し、財務大臣の承認を得なければならない。執行が完結すると、各省庁の長は、その所掌に係る歳入歳出の決算報告書を作成し、翌年度の7月31日までに財務大臣に送付しなければならない。その報告書に基づいて財務大臣が決算を作成する。そして、内閣は決算と各省庁の決算報告書を会計検査院<sup>3</sup>に送付する。会計検査院の検査を終えた決算は、検査報告と共に内閣に回付される。この回付された決算と検査報告を内閣が国会に提出し、審議を受けることとなる。

以上では一般会計の当初予算に焦点を当てたが、その他に補正予算の存在や特別会計、政府関係機関予算なども挙げられる。年度末までに歳入が不足することが予想される場合には補正予算が組まれるが、これは義務的経費が不足する際と緊急性の高い出来事の起きた際の2つの場合に適用される。特別会計予算とは、国が特定の事業を営む場合や特定の資金の運用を行う場合に、その歳出に対し特定の歳入をもって一般会計と区分して設けることができる会計のことである。また、政府関係機関予算とは政府出資を基とした法人の予算を指し、この予算は国会で議決を受ける必要がある。これらは財政再建を考える上でも様々な問題点が指摘されているため、第2章において後述する。

### 第2項 日本の財政再建への取り組み

バブル経済崩壊、阪神・淡路大震災、急激な為替レートの変動を受けて1992年より度重なる財政出動が行われ公債残高が膨張した。これは主要国中最悪の水準となり、日本の財政は危機的状況に陥ったといえる。これを契機に、1997年度を財政構造改革元年とし、徹底した歳出の洗い直しに取り組んだ。「財政構造改革会議の推進について」が閣議決定されたのち、財政構造改革のための方策と枠組みを明確化するために「財政構造改革法」が制定された。この法律に則って1998年度予算においては歳出全般の徹底的な見直しが行われた。

しかし金融機関の相次ぐ破綻から発生した金融システム不安、貸し渋り、企業倒産の増加による雇用不安の増大などによって景気は急速に悪化、日本経済は10年度にはマイナス成長に陥った。このような経済情勢に柔軟に対応するため、特例公債発行枠の弾力化などを図るとし、財政構造改革法は一旦改正されるも、景気回復を最優先事項とする観点より「緊急経済対策」が策定され、同法は凍結されることとなった。

1999年度では2度に渡り補正予算が生まれ、景気回復に最大限配慮された予算編成となった。2000年度においても、景気回復に向けた取り組みが積極的に実施された。

2001年に発足した小泉内閣では、財政構造改革など様々な改革に本格的に取り組むこととし、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」と「構造改革と経

<sup>2</sup>復活折衝とは、財務省原案において認められなかった予算項目の復活をめぐり、各省庁と財務省とが協議することである。

<sup>3</sup>会計検査院は、国の収入支出の決算、政府関係機関・独立行政法人等の会計、国が補助金等の財政援助を与えているものの会計などの検査を行う憲法上の独立した機関のことであり、国の収入支出について毎年検査を行っている。

済財政の中期展望」を閣議決定した。2006年に閣議決定された「基本方針 2006」では、日本の財政がひととき厳しい水準にあることを踏まえた上で、歳出削減と歳入改革を二足のわらじとする「歳出・歳入一体改革」の基本的な考え方が示された。この具体的な内容としては、2010年代半ばまでに、経済成長は安定させた状態で維持しつつ、国・地方それぞれの債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げることを目指し、2011年度には国・地方で合わせたプライマリーバランスを確実に黒字化するというものであった。

2006年に発足した安倍内閣では、14年以來の「構造改革と経済財政の中期的展望」に代わって、中期的な経済財政運営についての将来展望を示した。2008年に発足した麻生内閣は「当面は景気対策、中期的に財政再建、中長期的には、改革による経済成長」との考え方を打ち出し、社会保障と税財政に関する「中期プログラム」を閣議決定した。ただ、景気回復に向けた数々の施策の実施に伴う歳出の増大や減税だけではなく、景気低迷による税収減により、日本の財政収支は悪化した。平成 21 年度末の国・地方の長期債務残高は 804 兆円、対 GDP 比で 158%に達する見込みで、きわめて厳しい状況に陥っているといえる。

## 第2章 意思決定に内在する問題点 — 定性的分析

### 第1節 赤字バイアスの政治経済学

#### 第1項 赤字発生の解釈

このように過大な財政赤字は以上のような観点から改善される必要があるが、その改善方法を考察するには財政赤字を引き起こしているメカニズムを追求する必要があり、田中(2009)は経済的要因と政治経済的要因に分けており、以下のように述べている。経済学的な要因としては、景気循環が挙げられる。景気循環は財政収支に影響することから赤字発生の一因とされる。政治経済学の観点からは、財政を決定づける予算編成が政治的な意思決定プロセスである関係上、財政赤字というのはこの政治プロセスに依存するものだと述べられている。

日本に絞って考えるとき、前述した中里(2005)により経済的要因だけでは財政赤字を説明できないことが示されており、政治的な環境が財政赤字の動向に一定の影響を及ぼしているとされている。この点を踏まえ、日本における財政赤字の増大化を説明するには予算編成時の赤字バイアスを探るのが適切である。この点について意思決定者の集権化と透明性の欠如について第2項、第3項において述べる。

#### 第2項 集権化の欠如

政治的な理由から赤字が発生する構造の研究は多く存在する。その中で別所(2010)はその一般的なメカニズムとして、再選動機、戦略的動機、共有資源問題、の三つの観点を指摘している。

再選動機とは、政治家が選挙時に国民の財政錯覚を利用し、再選の確率を高めるために過大な支出をするものである。ただし Brender and Drazen(2008) は、選挙時の財政赤字が結果的に再選の可能性を低下させるという分析結果を得ており、再選動機が実際に財政赤字を増大させているという見解には慎重になる必要がある。

また、戦略的動機とは Tabellini and Alesina(1990)が指摘している通り、次期の選挙において政権交代が期待されるとき、政権交代後の政府の消費可能性を狭め行動を制限するために公債や長期の公共事業などを非効率に使うことを指す。ただし 1955 年から 2009 年までにおいて細川連立内閣などを除けば政権交代がなされていない日本において、戦略的動機は恒常的な財政赤字の原因とはいえない。

さらに、共有資源問題の観点からは、特定の利益に対する負担者と受益者が異なればそこから赤字バイアスが生じるとされる。特に予算編成過程においては、意思決定における集権化が欠如している状態が財政支出を増大させるという研究が多く行われている。鶴(2004)などはこの断片化の生じる段階を立法面と行政面とで区別している。立法段階における断片化(legislative fragmentation)とは、政権に参加している政党が複数あることを指す。連立

政権では各政党によって利害関係が異なることから、単独政権に比べ主張される支出は増大するというものであり、この主張を調整する過程において支出増大が起こるというものである。Alesina and Perotti (1995) によれば、OECD20 カ国において行った分析によると連立政権と単独政権の赤字削減に取り組む頻度は同等であるにも関わらず、その成功確立は前者の方が低いことが示されている。

行政段階における断片化(executive fragmentation)とは、支出大臣(Spending Minister)の存在を指す<sup>4</sup>。すなわち各省庁が支出を要求するために、その調整過程において支出が多く行われる方向へと向かうことを意味している。Illera and Mulas-Granados (2008) は EU 諸国を対象とした分析において、支出大臣からなる内閣の大きさが財政拡大に影響を及ぼすことを示しており、また Kontopoulos and Perotti (1999) は OECD20 カ国において、財政赤字の決定要因としては行政段階における断片化の方が、立法段階のものよりも強いことを分析から求めている。

### 第3項 透明性の欠如

第2項で述べたように、予算編成における政治経済学的メカニズムは日本の財政赤字を考える上で重要な要因として挙げられる。Kopits and Craig(1998)は透明性の定義として「行政構造と機能、財政政策の意図、公共部門におけるアカウント、さらに予測について広く一般に向けて公開されていること」としている。また、透明性が確保されていれば、選挙民、あるいは金融市場が政府の財政状態や、現在、将来の政府活動の実質的な費用と便益を監査することが可能となる、とされる。一方で、このような透明性が欠けていると、財政当局、支出官庁、政治家など財政活動を担う主体が自己の利益を優先し、過大な支出を行っても国民は認識することができず、財政赤字が拡大してしまうことになる。特に予算編成において集権化を行う場合には、透明性を確保して強い権限をもつ主体の行動を監視できるようにしておく必要がある。また、透明性が低いままに財政再建を行おうとすると、会計上の小細工 (creative accounting) を許してしまう可能性も指摘される。

このような透明性と財政赤字の関係を分析した論文として、たとえば Alt and Lassen(2006)がある。この論文では OECD 加盟 19 カ国について透明性の数値化を行い、透明性と財政赤字に正の相関関係が見出されることを示しているが、この論文の中で、日本の数値は主要国の中で最低とされている。また、von Hagen(2006)も、日本では一般会計と特別会計が別に議会に報告され、まとまった形で示されないこと、債務が予算と別に報告されることなど会計上の問題を指摘し、日本の透明性は低いとしている。

このように、日本の透明性について問題点が指摘されていることを踏まえ、提言の際にも考慮する。

## 第2節 予算制度と財政再建に内在する問題点

前節で政治経済学的な理論の背景を指摘したが、本節では現実の日本の制度や財政再建策の問題点を指摘していく。

### 第1項 予算制度における問題点

この項では、日本の過去の予算制度についての問題点を具体例と共に分析していく。予算制度の分析対象として、田中(2009)は相互に重複があるとしながらも、(1)予算編成を拘束

<sup>4</sup>支出大臣とは、各省庁を所管している大臣のことであり、自らの省庁の支出を必要以上に増大させる傾向にある。支出大臣でない大臣として、財務大臣や総理大臣が挙げられ、無任所大臣として区別されている。なお、支出大臣の研究としては、Kontopoulos and Perotti(1999)など多岐に及びその定義の詳細も異なるが、財政赤字を増大させる形で寄与する、という結果が得られている。

する制度的な意味での財政ルール、(2)予算編成において総額や資源の配分を決める意思決定システム、(3)予算・財政情報の時宜にかなった公表である透明性、の3つに分類する方法を挙げている。本稿における分類もそれに倣う。以下では特に(1)と(2)についての問題点を挙げていく。

財政ルールは、田中(2009)によると、(1)赤字ルールと(2)支出ルールに分類することができる。赤字ルールとは財政収支に関するもので、借入、債務残高などを目標とするルールを示す。支出ルールとはシーリングやキャップ、Pay-as-you-go 原則といった予算編成において支出を拘束するルールや手続きを指す。中期財政フレームと深く関連することが多いことから、中期財政フレームもこれに含める。

## 第2項 赤字ルールに関する問題点

赤字ルールの問題点としては、(1)景気変動に対応しながら安定的に運営する仕組みがなかったこと、(2)会計間の資金操作を許してしまったこと、(3)コミットメントが弱かったこと、の3点が挙げられる。以下では、財政構造改革法や小泉構造改革における具体例について検討しながら、問題点を確認していく。

1997年に制定された財政構造改革法により、一般政府を対象として財政収支を指標とするルールが導入された。同法の評価できる点として、田中(2009)は、同法の問題点として(1)マクロ経済の変動・景気循環を考慮していなかったこと、(2)歳出コントロールの問題を挙げている。ここで歳出コントロールの問題とは、補正予算という抜け穴・会計間の操作による見かけ上の歳出削減を可能としたこと、1999年度以降の目標が抽象的になっていたことを指す。

続いて赤字ルールを導入したのは小泉政権である。「構造改革と経済財政の中期展望」にて a)基礎的収支は2010年代初頭に黒字化する、b)対象期間中、一般政府の支出規模の対GDP比は2001年度の水準を上回らないことを目指す、という2点の方針を掲げた。基礎的財政収支の均衡は当面の目標として妥当かつ合理的とされたが、一方で(1)政府のコミットメントが判然としない、(2)コミットメントが曖昧なために支出についての拘束力が弱い、(3)マクロ経済の変動を考慮していない、という問題点が指摘されていた。景気回復もあって財政の健全化は進み、2006年には「歳出歳入一体改革」という形で政府のコミットメントが明確にされたものの、2008年のリーマンショックに端を発する不況によって財政健全化目標は先送りされることになった。

このように、日本のかつての赤字ルールについては、冒頭で挙げた(1)(2)(3)の問題点が確認されることがわかる。

## 第3項 シーリングに関する問題点

日本の予算編成における基本的な支出ルールは「シーリング」である。田中(2009)は、シーリングによる予算編成が(1)当初予算偏重、(2)一般会計偏重、(3)単年度偏重であると指摘している。財政赤字に対する影響の大きい当初予算偏重と一般会計偏重の問題を特に検討する。

当初予算偏重である、とされる要因の1つが補正予算の多用である。シーリングは一般会計の当初予算を対象とするが、補正予算はシーリングの対象となっていない。財政法上、補正予算は(1)義務的経費の不足、(2)予算作成後特に緊要性が高くなった場合、の2つに条件に当てはまる場合のみ組むことができる。しかし、実際には義務的経費が恒常的に計上されるなど妥当性に疑義のある支出が少なからず存在し、それらを一般会計に計上した場合、最大で1970年代から平均して23%程度赤字が増大することが田中(2009)により示されている。

財政赤字が過少見積りとなっている要因のもう1つとして、一般会計と特別会計間の資金操作が挙げられる。これはシーリングが一般会計を対象としていること、また日本では一

般会計、特別会計を統合した財政収支が発表されていないことの2つの原因により発生する<sup>5</sup>。会計間の資金操作について、土居(1999)は借換債による収入は国債整理基金特別会計に計上されるが、借換債の利子支払いと現金償還の支出は一般会計に計上されることを指摘したうえで、借換債収入も含めた国債依存度を計算すると80年度においても国債依存度は30%程度となることを示し、1980年代に財政再建に成功したとは言えないと主張している。また会計検査院(2007)は2006年度末において、会計操作の結果、一般会計から今後特別会計に繰り入れられるべき資金が28兆6996億円に登ることが明らかにされている。この会計間の操作がなかったとすると、1970 - 2006年度の間で平均して17.8%財政赤字が拡大していたことになり、補正予算、特別会計との資金操作を合計すると、当初予算の財政赤字は40%増になる。

#### 第4項 中期財政フレーム

予算は財政民主主義の観点からも毎年単年度の予算が作成されるが、単年度ベースでは中長期的観点から財政を管理したり、景気循環を考慮して財政政策を立案したりすることは難しい。そこで、多くの国で中期財政フレームが導入されている。Forrester(1991)は、将来の経済財政に関する試算が行われることで、政府が長期的にも短期的にも予算に責任を持つことになり、現在の予算審議にも影響を与えることになる、と述べている。支出ルールを適切に機能させるためには、このような中期財政フレームにより政府の責任を明らかにすることが不可欠と考えられる。ここで、日本での中期財政フレームの問題を考察しておく。

財政構造改革法は、複数年の支出削減計画を持つという意味で中期財政フレームに類似するものであったが、その機能は停止している。現在は財務省の作成する「後年度影響試算」と内閣府の「内閣府試算」が存在する。それぞれ一定のマクロ経済の予測に基づいて将来の財政を推計するものである。試算の精度などについても問題が指摘されるが、一番の問題は、これらがあくまで試算であり将来の支出を拘束しない、という点である。OECD諸国では、まず中期財政フレームが作成され、それに基づいて各年度の予算が作成される。一方で、日本の中期財政フレームは12月に政府予算案が提出された後に提出される。予算編成が終わってから、それを踏まえて歳入歳出を試算している。田中(2009)は、「財政再建とは将来の予算編成を拘束することと同義であり、逆に言えば、将来の歳出を拘束しない枠組みは中期財政フレームに値しない」と指摘し、新年度の支出にのみ政府は責任を負い、それ以降の支出については責任を負わない、というのは論理的に成り立たず、また国会も現行制度により将来の歳入・歳出がどうなるのか、という情報なしに新年度予算を審議するのも財政コントロールの観点から適切でない、としている。

また、中期の財政計画には優先順位に基づく課題の設定が必要となるが、下部からの積み上げと統合・調整の欠いた政策決定を基本とする日本の場合、課題の設定は困難との指摘もある。

課題設定の困難に関連して、日本の予算に関する意思決定の問題を分析する。予算に関する意思決定の問題としては、意思決定が「内閣」と「与党」に分裂している、という問題が挙げられる。さらに自民党が下野して以降、連立政権が常態化し、与党内でも分裂が存在する。

宮川(1995)によると、日本には(1)「機能的に細分化された政策サブシステムの存在」と(2)「有効な中心的調整の不在」があるとされる。「常任委員会」「省庁」「利益団体」の小政府が存在し、それぞれの小政府の決定が覆されることが少ないために、政策の一貫性が保たれにくくなる、としている。この点に関連して、経済財政諮問会議は、政策を事実上決定し、予算編成・政策決定過程の透明性を高める、といった効果があったものの、元は首相の諮問機

<sup>5</sup>赤字ルールの導入に際しても会計間の操作が行われることになった。

関であったのが実質的に政策調整の機関となったことで、政策提言機関か評価分析機関かの区別が曖昧となっていた、との批判もある。

### 第3節 問題点に対する改善方針

以上を踏まえて、日本において財政再建策を機能させるためには、(1)赤字ルールは補正予算を含めて一般会計・特別会計を統合した財政収支を対象とすること、(2)景気変動に対応する仕組み、(3)支出ルールを機能させるための中期財政フレーム、(4)ルールに対するコミットメントの維持、の4点が必要となる。(1)、(2)、(3)を踏まえた上で、赤字ルール・支出ルール共に(4)のコミットメントをどのように維持するか、という点を考えていくこととする。この理由は、日本で財政再建を成功させたい、という視点にたった場合、まずは財政再建策が先送りや停止となることがないようにするにはどうしたらよいか、という点を検討したいと考えるからだ。

財政再建に対するコミットメントを維持することに関連して、Inman(1996)は財政再建の実効性のあるルールには(1)事後検証があること、(2)法的根拠があること、(3)開かれ・独立した評価機関による担保もしくは違反への明確な罰則があること、の3点が必要である、としている。(1)の事後検証とは、予算でなく決算にて検証を行う、ということを示す。日本では財政構造改革法が停止された、という経緯があるため、(2)の法的根拠だけでは不十分で、(3)の担保もしくは罰則<sup>6</sup>が必要となると考えられる。独立した評価機関による担保については、独立した財政政策を評価する機関、もしくは独立した財政委員会 (Independent Fiscal Agency) による担保が提案されており、4章で詳述する。

<sup>6</sup>罰則の具体例としては、マーストリヒト条約にて財政赤字が基準を超える場合には課徴金を課すなどの措置をとることができる、とされていること、米国のグラム・ラドマン法で目標未達の場合強制的に支出が一律削減されること、などが挙げられるが、プロセスが複雑であることや政治的取引の結果としてなかなか罰則は機能していない。ただし、選挙にて政党が敗北する、ということが確実となるならそれが一番強い罰則といえ、規律づけとなり得る。(小西(1998)など)



## 第3章 計量分析

### 第1節 先行研究の整理

#### 第1項 財政再建の定義

定量分析のため、まずは財政再建を定義する。ここでは、Alesina and Ardagna(2009)に従って財政再建を定義する。この論文では、財政再建の年を政策上の変化でなく景気循環調整済みのプライマリーバランスが対 GDP 比で 1.5%以上改善した年と定義している。プライマリーバランスの大きな変化を財政再建と定義しているのは、財政に対する立場の大きな変化のみを抽出するためとしており、財政再建の成功を目標とする本稿の立場と合致する。

同論文では、「財政再建の成功」を財政再建の3年後に公債残高の対 GDP 比が 4.5%以上減少していること、と定義している。単年度の収支の改善でなく、継続的に収支が安定し公債が減少していくこと、これを成功とするのも、財政再建による継続的な収支の安定と公債残高の減少を目的とする本稿の立場と合致する。本稿も Alesina and Ardagna(2009)に倣い定義する。

財政再建の年、財政再建に成功した年はそれぞれ表 C-1、表 C-2 のようになる<sup>7</sup>。財政再建確率についての計量分析に利用するため、各財政再建について、成功した財政再建を 1、成功しなかった財政再建を 0 と数値化する。

#### 第2項 財政ルールの強さ

財政ルールの強靱性を定量的に表現した研究として European Commission(2006)がある。この研究は EU 加盟 27 カ国における 1990 年から 2008 年にかけての財政ルールを数値化している。評価項目は表 4-1 の通りである。

各国のルール毎に、表 4-1 の各項目についてどの数値になるかを特定した後、各項目の要因を合わせてルールの強さを表す数値を作る。1. から 5. の各項目の数値を最大値で割り、ランダムに合計が 1 になるようウェイトを 10,000 通り発生させて合計する<sup>8</sup>。こうしてルールの強さを表す数値を作る。このようにルール毎の強さを表す数値を作成した後、ルールが対象とする範囲を考慮しながら国ごとの数値を作成する。具体的には、ルールの強さを表す指数に、ルールが対象とする支出の範囲の割合を掛けたあと、国ごとにルールを合計していく。

この際、対象が同一であるルールが複数存在する場合には、強いルールのウェイトを 1、弱いルールのウェイトを 0.5 として合計する。これは、複数のルールが存在する場合、強いルールの影響が主となるものの、全体としてのルールの強さも強化される、と考えられるためである。最後に、各国の数値が平均 0、標準偏差 1 になるように標準化する。

各要素について、EU 加盟国についての数値については European Commission(2009)に

<sup>7</sup> 補論参照。

<sup>8</sup> このようにウェイト付けをするのは、評価項目や数値化に関して理論的な背景がないため、恣意性を排除する必要があるためである。

表 4-1 財政ルールの評価項目（出典：European Commission(2006)）

1. ルールの法的な根拠		
法的根拠	憲法に明記	4
	法律に明記	3
	連立政権合意、または一般政府の異なる層での合意	2
	ある政府機関によるコミットメント	1
目標再設定の余地	なし	3
	制限	2
	自由	1
2. ルールの履行を監視する機関の性質		
	独立機関による監視	3
	政府機関による監視	2
	監視なし	1
※リアルタイムでの監視があると+1ポイント		
3. ルールの執行に責任をもつ機関の性質		
	独立機関による執行	3
	政府機関による執行	2
	執行に責任をもつ機関なし	1
4. ルールの強制メカニズム		
	不履行の際には自動的に修正・制裁を行う仕組みあり	4
	不履行の際には自動的に修正が起こり、制裁の可能性もあり	3
	不履行の際には修正手段の執行や議会・関係機関への修正案の提示	2
	不履行の際の行動は予め決まっていない	1
※ルールの例外条項が明確に規定されていると+1ポイント		
5. メディアの関心		
	ルールの遵守がメディアにより監視され、不履行になると公的な議論がおこる	3
	ルールの遵守に高い関心があるが、不履行でも公的に議論にならない	2
	メディアの関心は無い、もしくは薄い	1

て作成されたものを用いる。それ以外の国については、日本についてのみ作成する。日本の数値化の根拠については、次項にて詳述する。

## 第2節 日本の財政ルールの数値化

日本のかつての財政ルールについて、各項目を数値化していく。なお、財政法4条に規定されている非募債主義や、建設公債のみを認めるゴールデン・ルールについては、1990年以降においては既に形骸化していたと判断し、考慮しない。また、メディアの関心については、適切な根拠付けを見つけることが困難であったこと、財政ルールの拘束性について直接の影響を与えないと考えられることから考慮しないこととした。

### 第1項 財政構造改革法

財政構造改革法については、法律に明記されているため「法的根拠」は3となる。「目標再設定の余地」については、明確な財政再建の目標を設定し、複数年にわたって分野別の目標を設定したものの、結果として法が停止されたことも考慮して2とおく。「ルールの履行を監視する機関の性質」については、監視する機関が法文中に明記されていないため、1とする。「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」については、第三条に「国は、前条の趣旨

にのっとり、財政構造改革を推進する責務を有する」と規定されているものの、具体的な機関は規定されていないため 1 とする。「ルール of 強制メカニズム」については、これも法文や施行令に明示されていないため 1 とする。

## 第 2 項 骨太の方針 2001

骨太の方針 2001 にて示された、プライマリーバランス黒字化の目標についても数値化する。「法的根拠」については、閣議決定であること、つまり政府全体としてのコミットメントであることを考慮して 2 と判断する。「目標再設定の余地」「ルールの履行を監視する機関の性質」「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」「ルールの強制メカニズム」については、責任の所在が明らかでなかったこと、現実に目標が先延ばしされたことも考慮して 1 と判断する。この判断は、田中(2004)においてもルールに対する「政府のコミットメントは判然としない」と述べられ、田中(2009)においても、経済状況についての条件付がなされていることも踏まえて「厳密には政府がコミットした目標とは言いがたい」と述べていることに合致する。以降の骨太の方針も同様に判断する。

## 第 3 項 歳出歳入一体改革

それに続く歳出歳入一体改革について数値化する。「法的根拠」については、閣議決定であることを踏まえて 2 とする。「目標再設定の余地」「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」については、具体的な歳出削減内容が明確となっており、田中(2009)でも「歳出歳入一体改革で政府のコミットメントが明確にされた」と述べられていることを踏まえて 2 とおく。「ルールの履行を監視する機関の性質」「ルールの強制メカニズム」については明記されていないため 1 とする。

## 第 4 項 財政運営戦略

現在、政府が公表している財政運営戦略(2010年6月22日閣議決定)についても数値化する。「法的根拠」については、閣議決定であることを踏まえて 2 とする。「目標再設定の余地」については、内外の経済状況を踏まえて調整する可能性が示唆されているものの、その具体的な状況が明確になっていないことも踏まえて 1 とする。「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」については、目標達成のために Pay-as-you-go 原則が導入され一定のコミットメントが示されたものと考えられるものの、責任の所在が明示されていないため 1 とする。「ルールの履行を監視する機関の性質」については、政府は「予算監視・効率化チーム」といった取り組みを行っているものの、財政運営戦略との明示的な関連は示されておらず、1 とする。「ルールの強制メカニズム」については、Pay-as-you-go 原則が導入されていることを勘案して 2 とする。

## 第 5 項 概算要求基準

日本の支出ルールである概算要求基準(シーリング)についても数値化する。「法的根拠」については、シーリングが財政法上規定された制度でないものの、中央政府全体を対象としていることを踏まえ 2 とする。「目標再設定の余地」については当初予算についてはシーリングが履行されているものの、先に指摘した通り、補正予算や特別会計などの「抜け穴」があることを踏まえて 2 とする。「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」については、当初予算については財務省による査定が行われていることを踏まえ 2 とする。「ルールの履行を監視する機関の性質」については明示がなく 1 とする。「ルールの強制メカニズム」については、補正予算という抜け穴があることを考えて 1 とする。

以上のように日本の財政ルールを数値化する。EU加盟国で財政再建が行われたとされている国と日本の、「5. メディアの関心」を除いた各要素の数値をウェイト付けて合計し、

表 4-2 分析対象各国の財政ルール指数 (出典: European Commission(2009)、筆者計算)

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
AT	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
BG	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	0.6	0.6	0.6	1.3	1.3	1.3
DE	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
DK	-1.1	-1.1	0.3	0.3	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7
ES	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	1.6	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2
EL	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
FI	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	1.3	1.3
FR	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
IE	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4
IT	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-0.4	-0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3
NL	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
PT	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-0.9	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.5	-0.5
SE	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	0.2	0.2	0.2	0.2	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.1	1.8
UK	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
JP	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.6	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5

※略称はそれぞれ、AT: オーストリア、BG: ベルギー、DE: ドイツ、DK: デンマーク、ES: スペイン、EL: ギリシャ、FI: フィンランド、FR: フランス、IE: アイルランド、IT: イタリア、NL: オランダ、PT: ポルトガル、SE: スウェーデン、UK: 英国、JP: 日本 を表す。

各国の数値をまとめ直し、その上で各国の 1990 年から 2008 年の数値全体の平均が 0、標準偏差が 1 となるよう標準化する<sup>9</sup>。具体的な数値は表 4-2 の通りである。

### 第3節 その他の変数

財政再建とその成功、財政ルール以外の変数について説明しておく。

財政状況に大きな影響を与えるものとして経済的状況は無視できない。本稿の分析では財政再建の 3 年後の公債の減少を以て財政再建の成功としていることを考慮して、財政再建後 3 年間の実質 GDP 成長率の平均値を説明変数に加える。データは Armingeon et al.(2010) より入手した。

### 第4節 計量分析

ここで、財政再建の成功失敗と、財政ルール指数の関係についての計量分析を行う。被説明変数が 0 か 1 のダミー変数であることから、logit 回帰を用いる。データは、Alesina and Ardagna(2009)の財政再建において財政再建の定義が行われている国で、European Commission(2009)にて財政ルールの数値が手に入る国、つまり EU 加盟国と、本稿にて数値を作成した日本の計 15 ヶ国、43 回の財政再建について分析を行ったところ、計量分析の結果は以下のようになった。

$$success = \frac{e^z}{1 + e^z}$$

<sup>9</sup> 標準化前の数値については、補論の表 C-3 を参照。

$$z = -4.46 + 1.01 * \text{fiscalrule} + 0.905 * \text{gdpgrave} \quad ( ) \text{内は } z \text{ 値}$$

$$(-2.98) \quad (2.16) \quad (2.28)$$

$$n = 43, R^2 = 0.3140$$

ただし、*success* は財政再建の成否を、*fiscalrule* は各国の財政ルールを、*gdpgrave* は各国の財政再建後 3 年間の平均実質 GDP 成長率を、それぞれ表す。

計量結果から、強固な財政ルールの存在が財政再建の成功に貢献することが定量的に確認された。一方で *logit* 回帰では係数がそのまま限界的な効果を表すわけではないため、ここで限界的な効果を求める。まず、財政ルール指数と GDP 成長率の平均値における限界的な効果は、財政ルール指数が 0.085、GDP 成長率が 0.0761 となった。また、日本の 2006 年におけるデータを用いると、財政ルールの限界的な効果は 0.103、GDP 成長率の限界的な効果は 0.00921 となる。

強固な財政ルールが財政再建の成功に貢献することが示されたことを踏まえて、財政ルール指数の定義に立ち返りながら、日本への示唆を考える。

日本の財政ルールは、「ルールの執行に責任をもつ機関の性質」「ルールの履行を監視する機関の性質」「ルールの強制メカニズム」といった項目で数値が低くなっていた。かつての財政再建策では、責任の所在や監視する仕組み、目標が未達成となった場合の対応は明示されていなかったのは先に確認した通りである。財政再建にあたっては、責任の所在を明確にし、確実な執行が担保される仕組みを作ること、またルールの履行を監視する仕組みが必要となることが示唆され、次章で検討する。

## 第4章 提言に向けて

### 第1節 これまでの議論を踏まえて

ここでは、第2章・第3章における定性的・定量的な分析を踏まえ、日本における問題点を解決、あるいは改善できるような方策を検討する。

第2章において、現行の日本の財政制度においては、赤字ルールや支出ルール、あるいは意思決定過程における集権化の欠如や政府によるコミットメントの弱さが、財政再建を図る上での大きな課題として存在していることを指摘した。政府のその時々の方針に強く依存していた従来の財政再建方法では、内閣の意思を反映するには適している半面、拘束力や透明性が確保されるかはその政権次第であるということから不安定であると言わざるを得ない。そこで、財政再建を実施するに当たっては、こうした政治的バイアスを取り除く必要があり、ある程度政府から独立した機関の存在が期待される。

また、第3章において、財政再建には強固な財政ルールの必要性を示した。その上で、日本の財政ルールは海外との比較において、責任の所在が不明瞭であること、監視する体制が不十分であること、強制力に乏しいことといった問題点が特に顕著であることを指摘した。

さらに、現行の国家戦略室が経済財政諮問会議のように形骸化していく可能性も十分に考えられ、政権交代とそれに伴う政策の転換も今後ありうる。以上を踏まえると、日本においては、政治からは一定の距離を置くことで、財政再建の継続性を担保する制度の導入が不可欠であるといえる。では、その具体的な方策としては何があるだろうか。この問いに対する一つの回答として独立した財政機構（IFA）が挙げられる。以下では、IFAに関する国内・国外の先行研究を示し、その可能性について探ることとする<sup>10</sup>。

### 第2節 IFA の先行研究

はじめに、日本における問題点と IFA 導入の関連性について確認する。田中(2010)によると、そもそも中期財政フレームを機能させるには、財政政策や財政戦略を監視・評価する仕組みが必要となる。しかし、政治家のコントロールが働くことで、行政府が自律的に事前・事後の検証や監視を行うには限界がある。その例として、国民に不人気な財政再建や支出削減、増税などの先延ばしが選挙対策として行われることが挙げられよう。中期財政フレームを機能させるためには、こうした政治的なバイアスを取り除く必要があり、そこで政府から一定の距離が確保された「独立機関」の導入をすべきとの提案がなされるのである。なお、この提案については中央銀行が行う金融政策とのアナロジーによっている。

<sup>10</sup> こうした独立機関の海外事例については、田中(2010)や鶴(2004)、Strauch and von Hagen(1999)などで紹介されている。その具体的な内容については補論を参照されたい。

では、次に IFA がどのような機能を有するものかを捉えるために、先行研究における定義と期待される機能について確認する。

Wyplosz(2005)では、機関は債務残高を目標にすべきであるという視点の下、政治的圧力から独立した機関に、中央銀行を手本として4つの機能を提示している。(1)選挙によらずに選ばれる専門家による構成、(2)政府による景気循環単位での債務残高の目標の付与、(3)各年度の財政収支を決定する権限の付与、(4)議会に対する説明責任の履行、がそれにあたる。なお、(2)のように景気循環単位で目標を設定するのは、財政収支は景気循環の変動を受けるため、柔軟性を保ちながら目標を達成するには中期の枠組みが必要であるからである。(3)については、財政再建に対するコミットメントのために、赤字バイアスを持つ機関による財政収支の決定に対し、制限を設けるためである。(4)については、その程度は民主主義の形態と伝統による、としている。

von Hagen and Harden(1994)によると、IFA は望ましい赤字・累積債務の水準を定め、その年度の赤字上限を設定し超過しないようにする機能をもつ機関としている。それを実行するために以下を挙げている。まず、組織は選挙によらず専門家によって構成されており、その中で中期的な財政目標を制定する。それによって政府に対し毎年赤字上限を明示することで将来支出を意識させ不要な支出を防ぐ。さらに柔軟性を保ちつつ、財政の個々の分野の中身には踏み込まない。

また、Eichenberger and Schelker(2006)は IFA を違う形で定義を行っている。定義としては政府と独立した機関であり、財政運営以外では関わりあいがなく、委員は全員民間から選出され、また財政規律の動機として定期的な信任投票や改選が行われる機関を挙げている。その機能としては、監査のみを担い監査法廷の機能を有し、政府とは平行した形で対抗機能的な役割を持っている。

さらに、Debrun et al.(2009)では IFA を予算編成の一部が委託された機関としている。そして、予算均衡のために年間目標を設定することが可能であり、所与の財政ルールに基づく提案に対しても拒否権を有する機関を想定している。

### 第3節 提言に向けて

第2節での IFA に関する先行研究を通じて、財政再建を図る一つの方策としての IFA を検討してきた。これらの内容からも明らかなように、IFA という機関の性格は多岐にわたり、その影響を与える範囲も赤字ルールや支出ルール、予算編成そのものなど様々である。ここで、日本でかつて指摘されてきた問題点を解決するために、IFA にどのような機能が求められるかを整理しておく。

まず IFA に求められるのは、財政再建目標の達成を政府に促し、その履行を監視する仕組みである。目標達成を促す、という面については、先行研究では IFA が政府にシーリングの上限を提示し、また目標が達成されない場合には罰則を課す、などの形で強制力を持たせる、という案が示されている。また目標値の提示だけでなく現実の歳出を監視することで、IFA が目標の履行状況を監視できるようにすることも提案されている。政府から独立した機関が強制・監視という機能を担うことで、政治的な圧力の影響を取り除くことができ、目標が不履行となった際の罰則も着実に実施することができると思われる。

次に、景気循環への対応である。第2章で、日本のかつての財政再建失敗の一因として景気循環に対応しながら財政を運営する仕組みが欠如していることを指摘した。IFA が景気循環を考慮しながら毎年の財政目標を提示することで、この問題点を解決する。政治家は短期的な景気の安定を優先する可能性があるため、その圧力から自由になれるという意味で、ここでも政治的に独立であることがメリットとしてはたらく。

以上2点を備えることで、経済財政諮問会議や国家戦略室と異なり、財政再建を着実に実施していくことが可能となると考えられる。



## 第5章 政策提言

### 第1節 IFA 具体的構想案

これまでの議論を踏まえ、本稿では以下の政策を提言する<sup>11</sup>。IFA の名称を財政規律維持機構（以下「機構」とする）と定め、以下の内容を「中期財政フレームと財政規律維持機構による財政規律の維持に関する法律（仮称）」（通称「財政規律維持法」）として規定する。

#### 政策提言 I :

##### 財政規律維持機構の現行の予算編成制度への導入

以下では、この機構に与える機能について記述する。財政ルールの実効性を確保し、財政再建を実現するという本稿の目的を達成するため、本稿では機構に大きく以下の二つの機能に着目し、これらを付与することとした。

#### 機能 I :

##### 予算編成期首における、各年度のシーリングの設定

従来の予算編成過程の当初にある、政府による当該年度の予算方針に先立って、機構により、中期財政フレームを強く意識したシーリングを設定する<sup>12</sup>。この制約の中で、政府による予算方針の決定がなされるようにする。なお、政策提言 II で後述する中期財政フレームと共に、シーリングでも一般会計・特別会計・当初予算・補正予算の全てが対象となる。

#### 機能 II :

##### 拒否権の付与

機構に「財務省原案」、そして「政府案」に対する拒否権を付与する。具体的には、「財務省原案」の段階において財政収支の上限を超えていた場合は勧告を行い、「政府案」の閣議決定前においても改善が見られない場合は、予算案を承認せず、閣議決定を認めないようにする、というものである。

#### 政策提言 II :

##### 中期財政フレームの導入

機構が設定するシーリングの基となる中期財政フレームの内容を規定しておく。

中期財政フレームは法に規定する。政府のコミットメントを表すには閣議決定などより法に明確に規定することが必要だと考えるからだ。

<sup>11</sup> 制度設計におけるその他の内容については、補論を参照のこと。

<sup>12</sup> 赤字ルールでなくシーリングを用いるのは、田中(2009)にある通り、歳出についてシーリングを課し、歳入については景気に対応して増減することで自動安定化装置がはたらく余地を残すことが望ましいと考えること、また Alesina and Ardagna(2009)などが指摘するように、成功した財政再建では増税よりも支出削減の貢献が大きいとされることによる。

法の最終的な目標は「公債残高の安定的減少」とする<sup>13</sup>。その目標を達成するために、機構が毎年シーリングを設定することになる。

シーリングが設定された後は原則として変更することはできないが、大災害や経済環境の深刻な悪化が発生した場合にはシーリングからの逸脱を認める。この場合、逸脱後に「公債残高の安定的減少」という目標に向けて復帰するまでの経路を示すことが求められる。

## 第2節 財政規律維持機構がもたらす効果

前節では、本稿で提言する具体的な機構の構想案について記述してきたが、本節では機構を導入することで改善される点について記述したうえで、実際に機構の導入が財政再建の成功確率をどれほど向上させたのかを算出する。

### 第1項 透明性の向上

まず、機構の導入によって改善される点としては、財政制度における透明性の向上が挙げられる。これは、機構が慎重な経済見通しを基にした財政目標を立てることにより、適切な財政目標の設定ができるようになるといったことである。また、一般会計と特別会計を合算して公開することで、財政制度における透明性もさらに向上する。

機構には、目標設定に際して内閣に対して説明責任を負う義務があるが、これは目標を設定する際に、目標設定の背景となった情報を公開する必要があることを示している。このように、機構の目標設定に関する情報を国民の目に曝すことで財政制度の透明性が増し、政府は機構の設定した財政目標に違反しにくくなる。もし違反した場合には、政府は詳細な説明を求められるといった点での説明責任が課せられている。この点においても機構の導入は透明性を向上させているといえ、さらに、透明性が向上していくことで、機構の強制力も上がると考えられる。

### 第2項 ルールの実効性確保

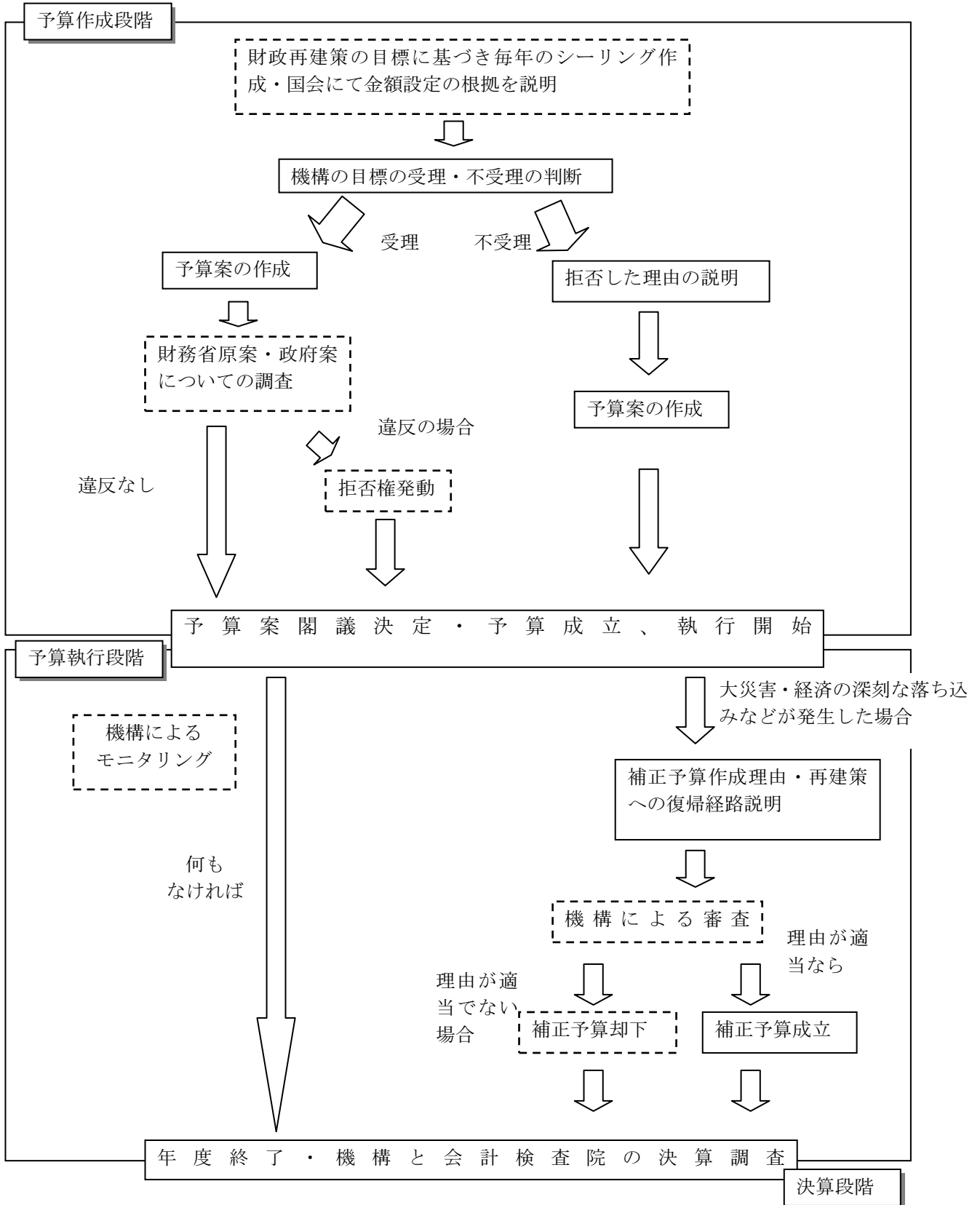
次に、機構の導入によって改善される点として、ルールの実効性確保が挙げられる。

第2章でも述べたように、日本では、財政ルールの意思決定過程において集権化が欠如している、コミットメントが弱い、などの要因から持続的な財政再建は実現していなかった。機構には財務省の報告する収支状況に基づきシーリングの遵守状況を監視する権限を持たせるなど、ルールの実行に強制力を持たせ、安易なルールの変更を回避させる。また第2章でも前述したが、財政再建に対するコミットメント維持のためには、ルールに違反した場合における罰則が必要となってくる。この罰則をきちんと規定することで、中期財政フレームを維持するためのルールが安易に破られることのないような体制が整えられる。

以上で述べたように、機構に監視機能を付与し目標設定における透明性を高め、きちんとした罰則を規定することにより、ルールの実効性が確保され、持続可能な財政再建が達成されることとなる。

<sup>13</sup> Wyplotz(2005)が指摘するように、財政の維持可能性は公債残高により定義されるため、財政再建も公債残高を目標とすべきである。また、日本のような莫大な公債残高を抱える国では、目標となる一定の公債水準を規定するよりも、可能な範囲で公債を減少させていく、という目標を設定する方が適切であると考えられる。

図表 5-1 財政規律維持機構の機能 ( [ ] が機構の、 [ ] が政府と国会の行動を表す)



### 第3項 効果の算出

ここで、機構の導入が財政再建の成功にどれだけ寄与するのか、を計算することにする。第1節の提言案を基に、機構の導入により、今年度に財政再建を実施するとした場合に、どれほど理論上の財政再建確率が上昇するかを計算する。

まずは、現状の財政ルール指数を作成する。現在、政府は財政運営戦略を作成しているが、その数値は第4章にて示した通りである。これを分析で示した方法に基づき数値化すると、-0.09となる。

次に、機構導入後の財政ルールの数値化を行う。「法的根拠」については、財政再建目標を法定するので3となる。「目標再設定の余地」については、内閣から適切な説明があった場合のみ認めるため、制限された余地があると見なして2とおく。「監視する機関の性質」と「施行に責任をもつ機関」については政府から独立している機構が行うため3となる。「ルールの強制メカニズム」として、目標が達成されない場合には機構により拒否権が発動されることになっており、また明確な例外事項が存在するため、5となる。これらを合計し数値化すると1.96となる。

改善前と改善後の数値を式に代入して理論上の財政再建成功確率を求める。なお、今後3年のGDP成長率に関しては内閣府の「経済財政の中長期試算」の数値を用いる。同試算はGDP成長率について、『新成長戦略』で示された目標である名目3%、実質2%を上回る経済成長率を達成する経済のシナリオである「成長戦略シナリオ」と「内需・外需の環境について、慎重な前提の下に」試算を行った「慎重シナリオ」の2つを示しており、それぞれについて試算する。

式に改善前、改善後の指数をそれぞれ代入した場合の理論上の財政再建成功確率は表5-2の通りである。

表5-2 財政再建成功確率 (筆者計算)

	平均 GDP 成長率	改善前	改善後
慎重シナリオ	2.1	6.8%	36.6%
成長戦略シナリオ	2.4	8.5%	42.3%

以上の計算から、ルール改善によって30%ポイント前後財政再建が成功する確率が上昇することがわかった。日本における財政再建の成功可能性が向上すると考えられる。

## 第3節 財政規律維持機構の施行における課題

機構設立による改善点は第2節で述べたが、一方で実施には課題や障害があることは無視できない。別所(2010)は今までに財政政策の決定に権限を持つようなIFAというのは存在しないとしたうえで、その理由を民主主義的な説明責任の問題や、政府との対立、政治家の忌避を挙げている。

ここでは、現在の日本の政治的体系などを考慮したうえで挙げられうる問題点を指摘し、その解決に向けた考察を本節において示す。

### 第1項 政治的な実行可能性

機構を設立することは透明性を向上させるとともに、強い拘束力により政治に強い影響力を持つが、このことは政治家の行動や決定権に制限を強いることにつながる。具体的に、歳出に対するシーリングを承認させることによって各大臣は自らが希望する支出を抑える必要に迫られてしまう。このような制度を各大臣が望む可能性は高くないことが予想される。

ここで、von Hagen and Harden(1995)が指摘するように、首相は政府全体の利益に軸足を置いて行動するという観点から、本稿では以下の仮定の下で機構の構想は成立すると考える。党や総理大臣の政策方針の最優先事項として財政赤字の解決を挙げており、総理大臣・財務大臣を筆頭に赤字削減や公債残高縮小に肯定的な内閣が編成されているとする。もっとも、政治主体が財政再建の取り組みを望んでいないというのは民主主義的な観点からも再建を行う意思が存在しないことを示すものであり、この状況下では機構の設立を含め財政再建が実現されえない。以上より、財政再建への意思が政治面において存在し、かつそれを執り行う方針が総理大臣を中心として十分な意思疎通が確認されているとき、機構に対する政治的な実行可能性は認められる。

## 第2項 財政民主主義

予算は国家の方針における重要な要素であるため、これを独立した機関が上限を定めるという形で大きく拘束するのは、国民の意思を反映しているのかが不明瞭であることから財政民主主義に反すると指摘されうる。財政民主主義とは財政を国民の監督の下に置く精神で、財政処理において国民の意思を反映していることをいう。財政民主主義の原則は日本国憲法 83 条によって定められているものであり、条文に「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行行使しなければならぬ」と明記されている。財政民主主義に対するアプローチとしては、国会の議決に基づく、つまり法律を制定するという切り口が有効である。すなわち、機構の権限を定めた法律が議会によって承認されるならば、その法律に記されたある程度包括的な規定に則って行動する限り、財政民主主義は十分に反映されていることがいえる。また、このような法律による規定だけではなく、機構がシーリングを内閣に提出し承認を受けるという過程そのものも、財政民主主義を実質的に守る形でのコミットメントだと言える。これは内閣が国民の信任の下で選ばれていることから説明されることである。以上により、財政民主主義に反するということから機構の構想が棄却される可能性はないといえる。

ただし、財政民主主義に反しない形での機構を想定している結果、国民が財政再建に対して賛同する意思がなければ、機構を設立するのは困難である。もし国民が財政再建を強く望まなければ、政治家にとって政策の「足かせ」ともなりうる機構を導入する意思はないが、それだけでなく、民主主義の観点から見ると、機構の設立自体が反していることになってしまうためである。

しかし、このような想定は、現状の日本においては極めて考えにくいものである。1990年以降の度重なる財政再建の経験はまさに国民の意思と捉えることができ、この土壌のもとで IFA 設立は可能である。

## 第3項 シーリングの最適値

シーリングを内閣に提出するにあたり、その値が適切であるかが疑問点として挙げられる。機構は最適値と思われるシーリングを内閣に提出しており、この根本には学術的な説明がある。しかし、その学術的な面から考える値が最適値であると保証するとは限らない。ただ、この点に関しては、現状と比較したとき、より最適に近い値が提出されるために改善していると言える。2010年現在、国家戦略室を中心に政府が策定した「財政運営戦略」では、具体的な数値目標として国債発行額を 44 兆円以下に抑えることに加え、今後 3 年間の歳出を 2010 年規模の 71 兆円以下に抑制することを目標として掲げている。中期財政フレームを構築している点については評価の対象だが、これらの数値を設定した具体的な背景が見えない。現に内閣府(2010)では現状のシーリングの下では累積赤字が拡大していくことが示されている。このように現状の政策は過去の財政再建における失敗と共通する部分があり、独立した機関が政治バイアスを取り除いた客観性の高い数値を用い、そこから学術的でありかつ実用性を考慮して導き出された数値の方が、より好ましいと考えられる。すなわち、

財政収支の最適値を機構から求められるとは保証ができないまでも、より最適に近い形でコミットメントできることは現状との比較からも明らかである。

#### 第4項 シーリング拒否の可能性

機構の権限は法律によって定められているが、財政民主主義の観点から内閣や国会の承認を必要とされているため、機構の提言が承認されないことが考えられる。たとえ機構によるシーリングが財政の持続可能性を保つものであっても、その提言案そのものが守られなければ効果を発揮しない。ただし、これを最大限に防ぐ動機は存在する。機構の導入により、国民に対して透明性が向上することについては言及したが、この比較の下で仮に機構の提言案を棄却する際にはその理由が強く求められる。国民に対しての説明責任が政治家にとって機構を尊重する動機となるため、有事の際を除けば遵守される。

## 第4節 財政規律機構の実現に向けて

上記のように、第5章では日本における IFA、「財政規律維持機構」について論じてきた。第2項では、「財政規律維持機構」の導入により、これまで問題視されてきた財政制度の透明性、財政ルールの実効性の向上が図られること、そして財政再建の成功確率が大幅に改善することで、健全で維持可能な財政再建が達成されることが指摘された。また第3項では、IFA 導入に際しての懸念材料がこれまで多くの先行研究で論じられてきたことに触れ、「財政規律維持機構」においては一定以上の改善が見込まれることを併せて示した。以上の議論から、「財政規律維持機構」は日本の財政再建を継続的・効率的に行う上で大きな役割を担い、かつその導入自体も現実味を帯びてくる。

よって、本稿では「財政規律維持機構」の国内導入を国会、そして内閣に対し提案する。「財政規律維持機構」の制度確立のためには法律の整備が必須であり、唯一の立法機関である国会の承認が不可欠であるからだ。また、行政府の財政再建に対するインセンティブなしには十分な機能を果たせないことから、内閣の同意も欠かせない。

かつてない規模の公債累積が問題となっている。

これ以上の財政悪化を回避し、将来の日本をよりよく変えることができるのは今の私達しかいない。そして、財政規律維持機構の導入がいつの日か実現し、明るい日本の未来に貢献していることを切に願う。

## 補論

### A： 独立した財政機関の海外事例

田中(2010)によると、OECD 諸国にはいくつかの事例があり、独立機関は大きく分けて 2 種類に分類できる。一つは予測機関の役割を担うものであり、独立機関自らが、経済・財政見直しを行うとともに、経済成長率などのパラメーターは政府の予算編成に使われる。この点で独立機関は予算編成の重要な役割を担う。もう一方は助言機関であり、これは前者のような機能を持たず、政府に対して、その財政政策を第三者の立場から評価する、あるいは助言するに留まる。この場合独立機関には牽制機能が期待されている。前者の機能を有する独立機関の代表例として、ベルギーの NAI(National Accounts Institute)、オーストリアの WIFO(Austrian Institute of Economic Research)、オランダの CPB(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)がある。

まず、ベルギーの NAI についてだが、これは 1994 年に設立された首相及び経済相の管轄下にある政府機関であり、政府の予算編成の前提となる経済予測を行っている。政府は NAI の経済予測を使う法的な義務を負っている。NAI はスタッフを持たない機関であり、経済省、連邦計画局(FPB: Federal Plan Bureau)、中央銀行、国家統計局等の関係者で構成される委員会のような組織である。なお、経済予測の基礎を作るのは FPB であり、この予測は NAI によって正式に承認され、政府の予算編成の中で使われるという仕組みである。ここから明らかなように、FRB は政治的影響力に晒されない、という性質をもつ。また、ベルギーには独立機関としてもう一つ、HCF(The High Council of Finance)と呼ばれる機関が存在する。田中(2010)、鶴(2004)、Strauch and von Hagen(1999)によると、この機関は地域別の代表者、財務省関係者、税予算の専門家、中央銀行関係者などの 30 名程度で構成されているもので、かつては財務省の助言機関に過ぎなかった。しかし、議会が HCF にマーストリヒト基準を満たすための行動プランに各政府レベルが遵守しているかをモニターする役割を与えたことで、HCF は財政赤字削減プロセスで重要な役割を果たすこととなった。当初は、地域間の対立で HCF が設定した目標が守れない事態が発生したが、それが危機感となり、HCF は各地方政府レベルが前年目標を達成できたかどうかを 3 月にレポートし、違反している地方政府は補正予算で赤字を削減できるようにした。この結果、「助言」に過ぎない HCF の財政ターゲットが目標となり、財政支出削減に貢献した、とされている。現在の機能としては、NAI が行わない財政政策に関する予測を行い、国家安定計画の財政目標の達成度を評価するとともに、中央および地方政府の財政政策が、ベルギー政府が欧州委員会に提出する収斂計画と整合的であるかを評価し、措置を勧告する役割を担っている。なお、2001 年からは HCF 内の高齢化研究委員会が、高齢化に関する長期の財政支出の推計も行っている。

次にオーストリアの WIFO について概観する。WIFO は 1927 年に設立した機関であり、この機関によって示された経済見直しは政府の予算編成の前提になる。ただこの過程は法的な要請に基づくものではなく、1950 年代から実行レベルで行われたものである。また、WIFO が経済予測を政府に提出する前に、当該予測は、国、労働組合、経営者らによって

構成されるパートナーシップ機関である Council for Economic and Social Issues(CESI)において議論されることになる。

オランダにおいては CPB が独立機関としての位置づけにある。これは 1945 年に設立した機関で、経済省の管轄下にある政府機関である。この機関は経済・財政見通しだけでなく、様々な経済分析を行っており、法的義務こそないが、CPB による経済見通しは、政府の予算の前提として使われている。CPB はあくまでも政府機関の 1 つであるが、その専門性に基づく中立的な分析を行い、慣習として強い独立性を維持している。

次に後者の機能、即ち助言機能を有するものについても触れておく。田中(2010)によると、助言機関としての機能を有するものとしては、ベルギーの HCF、ドイツの連邦財務省の顧問会議(Advisory Board to the Federal Ministry of Finance)、スウェーデンの財政政策委員会(Swedish Fiscal Policy Council)、国家経済研究所(Swedish National Institute of Economic Research)、イギリスの会計検査院(National Audit Office)などがある、とされている。



## B : 財政規律維持機構の詳細

項目	概要	備考	
設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算編成過程で一定の権限を付与され、政治的に独立した機関</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従来の財政制度においては、財政ルールや意思決定機関における集権化の欠如、コミットメントの弱さといったものが課題として指摘されうる。また、財政再建の実施に際しては、拘束力や透明性の確保といった問題があり、こうした政治的なバイアスを取り除く必要がある。他方、予算編成は民主主義的統制が必要でもある。そのため、内閣において予算案を作成する過程や予算を執行する過程で、首相から一定の権限を委任されつつ、政治的に独立した機関の存在が必要である。</li> </ul>	<p>本文の内容を踏まえ作成。</p>
運営方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機構の会議の定足数は、総委員の3分の2以上とする。</li> <li>・議事は出席した委員の過半数をもって決する。</li> <li>・会議の開催時期は年度当初、毎月上旬とする。但し、一定の場合に臨時に同会議を行うことを妨げない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会議の定足数は総委員の3分の2とし、議事は出席委員の全会一致をもって決するというのが適当である。</li> <li>・会議の議長は、常勤の委員が務める。</li> <li>・会議の開催時期は同組織の役割を鑑みると、予算編成前の年度当初と毎月上旬とするのが適当である。また、補正予算編成時や有事の際には臨時に同会議の実施を妨げないことで、金融・社会情勢に対応するものとする。</li> <li>・政治的独立性担保のため、意思決定局面では政府からの介入は受けないものとする。但し、公開意見については受けるものとする。</li> <li>・当該会議での議論が活発かつ有意義に行えるように、事前に各委員に対し付議内容・審議資料を送付する。</li> </ul>	<p>日本銀行の事例、von Hagen and Harden (1994)を参考に作成。</p>
権限	<p>①予算作成段階</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・年度当初における、当該年度のシーリングの作成。</li> <li>・シーリング設定の判断基準の国会における説明。</li> <li>・財務省原案と政府案についての調査。違反した場合の拒否権と罰則規定の発動。</li> </ul> <p>②予算執行段階</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・補正予算作成時の審査。</li> <li>・財務省からの月々の報告に基づく、監視の実施。</li> </ul> <p>③決算</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・シーリング遵守の達成度の監査の実施。</li> </ul>	<p>①予算作成段階</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・年度当初において、財政再建策の目標に基づき当該年度のシーリングを作成する。</li> <li>・作成されたシーリングについては、内閣においてその設定の根拠を説明する責任を有する。また、国会においても必要に応じて説明を行う。なお、これが受理されない場合にはその理由を説明する責任を内閣がもつこととし、以上の過程の中で、機構・内閣の双方が説明責任を有することになる。</li> <li>・機構の目標が前提となって作成された財務省原案と政府案について、機構は財政ルールに基づき調査を行う。政府案については、閣議決定前に調査を行うものとする。そして違反がない場合には予算成立、違反がある場合には予算に対する拒否権を行使し、これを否認する。承認を得ない予算案については政府が閣議決定できないこととする。これにより、財政ルールの</li> </ul>	<p>提言内容を踏まえ独自に作成。</p>

		<p>実効性を確保する。</p> <p>②予算執行段階</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・財務省から月々の収支報告に基づき、遵守状況の監視を行う。</li> <li>・補正予算については大災害や経済の深刻な落ち込みが発生した等にものみ作成を認める。しかし、政府はその作成理由に対する説明責任をもち、理由が適当でない場合には却下される。</li> </ul> <p>③決算</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・決算時に、会計検査院の監査（検査）とは別に、当該年度における財政再建策の目標達成状況やシーリングの遵守の度合いを監査する。</li> </ul>	
役員構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常勤委員：2名（機構長、副機構長）</li> <li>・非常勤委員：5名まで（審議委員）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機構長は、IFA を代表し、その業務を総理することを職務とする。</li> <li>・副機構長は、機構長を補佐して業務を掌理し、総裁に事故がある等の場合にはその職務の代理等を行うものとする。</li> <li>・審議委員は、審議会のメンバーとして IFA の意思決定に参画する。</li> </ul> <p>以上のメンバーによって、IFA 審議会を構成する。</p>	日本銀行の事例、von Hagen and Harden (1994)を参考に作成。
任期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機構長：8年</li> <li>・副機構長：8年</li> <li>・審議委員：審議会開催時のみ召集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・景気循環に対応した制度の実現、政治的な影響を避けるために、審議会を構成する機構長、副機構長の任期は5年とし、再任も可能とする。なお、任期終了後5年間は、内閣の政務3役から中央官庁の審議会委員等に至る政府の役職に就くことはできないものとする。</li> <li>・審議委員については、審議会が開催される際にのみ召集され、シーリング作成、月々の監視、決算時の監査に携わるものとする。</li> </ul>	日本銀行の事例、von Hagen and Harden (1994)を参考に作成。
委員の選任方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常勤委員：両議院の同意に基づき、内閣総理大臣が任命</li> <li>・非常勤委員：両議院の同意に基づき、内閣が任命</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・機構長および副機構長は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。</li> <li>・審議委員は、経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験のある者のうちから、両議院の同意を得て、内閣が任命する。</li> </ul>	日本銀行の事例を参考に作成。
委員の身分保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>・次のいずれかの場合のほか、在任中、その意に反して解任されることがない。</li> <li>①禁治産、準禁治産又は破産の宣告を受けたとき。</li> <li>②この法律に規定する罰則の適用を受けたとき。</li> <li>③禁錮以上の刑に処せられたとき。</li> <li>④心身の故障のため職務を執行することができないと IFA において認めた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・IFA の独立性を担保するため、役員について政府と政策上意見が異なることを理由とする解任は認めるべきではない。</li> </ul>	日本銀行の事例を参考に作成。

	<p>とき。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政府と意見が異なることを理由とする解任は認めない。（理事については、政策委員会の求めによる解任もあり得る。）</li> </ul>		
委員の行為制限	<p>在任中、次の行為をしてはならない。</p> <p>①国会又は地方公共団体の議会の議員その他公選による公職の候補者となること。</p> <p>②政党等の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をすること。</p> <p>③報酬のある他の職務に従事すること。（IFAにおいて職務の適切な執行に支障がないものとして認めた場合を除く。）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・IFAの独立性が向上することに伴い、他の独立機関の例を参考にしつつ、IFAの役員一般に、共通の規制を課することが適当である。</li> <li>・なお、兼業禁止については、審議会に人材を得る観点等から、職務の適切な執行に支障がないと審議会において認めた場合には兼業を認める。</li> </ul>	日本銀行の事例を参考に作成。
委員の秘密保持義務等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・IFAの役職員は、その職務上知ることができた秘密を他に漏らし、又は盗用してはならない。</li> <li>・IFAの役職員は、刑法その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・IFAの業務は、漏洩すると市場の混乱を招きかねない情報も含まれることから、IFAの役員には守秘義務を課することが適当である。</li> </ul>	日本銀行の事例を参考に作成。
議事録の公開	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議長は、委員会の終了後、速やかに委員会の承認を得、会議の議事の内容を公開する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・シーリング作成決定過程の透明性を確保のため、委員会の会議の議事要旨を一定期間経過後に速やかに公開する。また、客観性担保のために、公表に先立ち委員会の承認を必要とする。</li> <li>・議事要旨の公開に加え、委員会の議事録についても相当期間の経過後に公開するものとする。その期間については政策委員会自らが決定するものとする。</li> <li>・議事要旨と議事録の公開については、信用秩序の維持や金融に対する影響を考慮し、法律による一律の公開の義務付けは行わないものとする。なお公開については、委員会による判断に委ねることとする。</li> </ul>	日本銀行の事例を参考に作成。
法整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「中期財政フレームと財政規律維持機構による財政規律の維持に関する法律」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「中期財政フレームと財政規律維持機構による財政規律の維持に関する法律」の導入により、財政規律維持機構の設立に法的な根拠を与える。これにより、機構の権限を強化し、実効性をもたせるものとする。</li> </ul>	提言内容を踏まえ独自に作成。

## C : 参考図表

表 C-1 財政再建の年 (出典 : Alesina and Ardagna(2009))

Australia	1987	1988							
Austria	1984	1996	1997	2005					
Belgium	1982	1984	1987	2006					
Canada	1981	1986	1987	1995	1996	1997			
Denmark	1983	1984	1985	1986	2005				
Finland	1973	1976	1981	1984	1988	1994	1996	1998	2000
France	1979	1996							
Germany	1996	2000							
Greece	1976	1986	1991	1994	1996	1998	2000		
Ireland	1976	1984	1987	1988	1989	2000			
Italy	1976	1980	1982	1990	1991	1992	1997	2007	
Japan	1984	1999	2001	2006					
Netherlands	1972	1973	1983	1988	1991	1993	1996		
NZ	1987	1989	1993	1994	2000				
Norway	1979	1980	1983	1989	1996	2000	2004	2005	
Portugal	1982	1983	1986	1988	1992	1995	2002	2006	
Spain	1986	1987	1994	1996					
Sweden	1981	1983	1984	1986	1987	1994	1996	1997	2004
UK	1977	1982	1988	1996	1997	1998	2000		

表 C-2 成功した財政再建 (出典 : Alesina and Ardagna(2009))

Austria	2005			
Denmark	2005			
Finland	1998			
Ireland	2000			
Italy	1982			
Netherlands	1972	1973	1993	1996
NZ	1993	1994		
Norway	1979	1980	1989	1996
Sweden	1986	1987	2004	
UK	1977	1988	2000	

表 C-3 標準化前の各国の財政ルール指数 (出典: European Commission(2009)、筆者計算)

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
AT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
BG	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.8	0.8	0.8
DE	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
DK	0.0	0.0	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
ES	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
EL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FI	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8
FR	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
IE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
IT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
NL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
PT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
SE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.9
UK	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
JP	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- 井堀利宏・加藤竜太・中野英夫・中里透・土居丈朗・佐藤正一(2000)「財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察」経済企画庁経済研究所  
 会計検査院(2007)「平成18年度決算検査報告」  
 小西秀樹(1998)「政策担当者の評判と財政支出の効率化」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』第47号  
 田中秀明(2010)「財政規律と予算制度改革—予算制度の国際比較及び計量的分析—」  
 田中秀明(2009)「財政ルールと財政規律：予算制度の計量分析」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパー CIS-PIE DP No.461  
 田中秀明(2004)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」RIETI Discussion Paper Series 04-J-014  
 鶴光太郎(2004)「日本の財政問題：問題意識と解決のための処方箋の切り口」RIETI Discussion Paper Series 04-J-006  
 土居丈朗(1999)「わが国の政府債務の持続可能性と財政運営」Keio Economic Society Discussion Paper Series, 9905  
 土居丈朗・中里透(1998)「国債と地方債の持続可能性—地方財政対策の政治経済学—」大蔵省財政金融研究所『フィナンシャル・レビュー』1998年10月号  
 土居丈朗・中里透(2004)「公債の持続可能性 国と地方の財政制度に即した分析」井堀利宏編(2004)『日本の財政赤字』岩波書店 pp.53-84  
 内閣府(2010)「経済財政の中長期試算」  
 中里透(2005)「財政赤字はなぜ拡大したのか?—政治的環境の変化と90年代の財政運営—」社会科学研究  
 別所俊一郎(2010)「財政規律とコミットメント」『会計検査研究』No.42、pp29-47  
*Alesina, A. and R. Perotti (1995), "Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries", Economic Policy 21, pp 207-248*  
*Alesina, A. and Tabellini, G. (1990), "A Positive Theory of Deficits and Government Debt." Review of Economic Studies 57, pp.403-414.*  
*Alesina and Ardagna (2009) "Large Changes in Fiscal Policy : Taxes versus Spending" NBER working paper15438*  
*Alt and Lassen (2006) "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries" European Economic Review 50, 1403-1439*  
*Bohn, H. (1998), "The behavior of U.S. public debt and deficits" Quarterly Journal of Economics 113, pp949-963.*  
*Brender, A and Drazen, A (2008) "How do budget deficit and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries," American Economic Review 98 (5): 2203-2220*  
*Eichenberger and Schelker (2006) "Independent and competing Agency: An effective way to control government" Public Choice 130:79-98*  
*European Commission (2009) "Public Finances in EMU -2009"*  
*European Commission (2006) "Public Finances in EMU -2006"*  
*Forrester John P. (1991) "Multi-Year Forecasting and Municipal Budgeting", Public Budgeting and Finance, 11(2), pp.47-61*

- George Kopits and Jon Craig (1998) "Transparency in Government Operations"
- Illera, R M, Mulas-Granados, C. (2008) "What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960-2004) ," *Public Choice* 134: 147-161.
- International Monetary Fund Occasional paper No.158
- Inman, Robert P.(1996) "Do Balanced Budget Rules Work ?" *U.S. Experience and Possible*
- Leif Helland (1999) "FISCAL CONSTITUTIONS, FISCAL PREFERENCES, INFORMATION AND DEFICITS :AN EVALUATION OF 13 WEST-EUROPEAN COUNTRIES 1978-95" , in Rolf R. Strauch and Jurgen von Hagen (eds.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy :Kluwer Academic Publishers pp.107-138*
- Lessons for the EMU", *NBER Working Paper ,No 5838*
- Kontopoulos, Y. and R. Perotti (1999), "Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries", in J. Poterba and J. von Hagen (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance, NBER*
- Rogoff, K(1990) "Equilibrium Political Business Cycle," *American Economic Review* 80, pp.21-36
- Schaltegger, C A., Feld, L P. (2009) "Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments?" *European Journal of Political Economy* 25: 115-123.
- von Hagen, J (2006) "Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan" *GESY discussions paper No.147*
- von Hagen, J and Harden(1994) "National budget processes and fiscal performance" *European Economy, reports and studies*
- von Hagen, J and Harden(1995) "Budget processes and commitment to fiscal discipline" *European Economic Review* 39 pp.771-779
- Wyplosz, Charles (2005) "Fiscal policy: Institutions versus Rules" *National Institute Economic Review* 2005 191
- Xavier Debrun, David Hauner and Manmohan S. Kumar (2009) "INDEPENDENT FISCAL AGENCY" *Journal of Economic Surveys Vol.23, No.1, pp. 44-81*

## 《参考文献》

- 安念潤司・小山剛・青井未帆・宍戸常寿・山本龍彦(2010)『憲法を学ぶための基礎知識 論点 日本国憲法』東京法令出版
- 井堀利宏 (2004)『日本の財政赤字』岩波書店
- 手島孝・安藤高行(2007)『憲法新教科書』法律文化社
- 福田淳一 (2009)『図説 日本の財政 平成 21 年度版』東洋経済新報社
- 宮川公男 (1995)『政策科学入門』東洋経済新報社

## 《データ出典》

- 会計検査院 HP <http://www.jbaudit.go.jp/general/sitemap.html>
- 金融制度調査会 「日本銀行法の改正に関する答申」  
[http://www.fsa.go.jp/p\\_mof/singikai/kinyusei/tosin/1a601.htm](http://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusei/tosin/1a601.htm) 11月8日閲覧
- Armingeon, Klaus, Sarah Englar, Panajotis Potolidis, Marlene Garber, Phillip Leimgruber (2010) "Comparative Political Data Set 1 1960-2008"  
[http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus\\_armingeon/comparative\\_political\\_data\\_set/index\\_ger.html](http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_set/index_ger.html) 11月5日閲覧

*OECD (2010) "Economic Outlook Database 87"*

[http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_33733\\_20347538\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_33733_20347538_1_1_1_1,00.html)

11 月 5 日閲覧