

財政ガバナンス強化へ「独立機関」創設を急げ

みずほ総合研究所 政策調査部 上席主任研究員

野田彰彦

安倍政権が掲げる「2020年度の基礎的財政収支の黒字化」という財政健全化目標は、現時点で達成のめどがついていない。規律的な財政支出に努めることに加え、将来世代への負担の先送りが将来の政策の選択肢を狭めることがないように、長期的な財政運営規律の確立に向け、今こそ「独立財政機関」検討を進めるべきだ。

財政をめぐる「機動的運営」と「健全化」のジレンマ

世界経済の成長のけん引役が不在となるなか、「金融政策だけでは均衡ある成長を導くことができず、財政政策をより機動的に運営する必要がある」という意識がG7やG20などの主要国間で共有されるようになった。アベノミクスの旗印のもと、デフレ克服と経済再生に挑む日本にとっても、財政政策の重要性は高まっている。一方で、日本の基礎的財政収支（プライマリーバランス）は主要国の中で最悪の水準にあり、ストックベースの債務の増加にも歯止めがかからないことから、「財政健全化」も政策の重要な柱と位置付けられている。

安倍政権は財政健全化目標として、「2020年度までのプライマリーバランス黒字化」と「債務残高の対GDP比の中長期的な引き下げ」を掲げている。プライマリーバランスとは、国債発行を除いた歳入と国債償還のための元利払いを除いた歳出の収支であり、その黒字化のためには、増税して歳入を増やすか、規律的な財政政策によって歳出を抑制する必要がある。

こうしたなか、安倍政権は、消費税率10%への引き上げを2017年4月から2019年10月に延期した。消費税率の引き上げは、2010年度から取り組んでいる「税と社会保障の一体改革」の一環であり、少子高齢化が進行する日本経済にとっては、「社会保障の機能強化」とそれを支える財政基盤の安定化に不可欠だ。しかし、2014年4月に実施した消費税率引き上げ後の経済活動の停滞を理由に見送らざるを得なかった。

現時点で日本経済の先行きには、「経済再生」「社会保障の機能強化」に加え、「財政健全化」があたかもトリレンマのように立ちはだかっている。今後の日本の財政運営を展望するうえで、政策の選択肢の1つとされる「独立財政機関」設立の有効性について、9月に開催した「みずほ総研コンファレンス」での議論なども踏まえて考えてみたい。

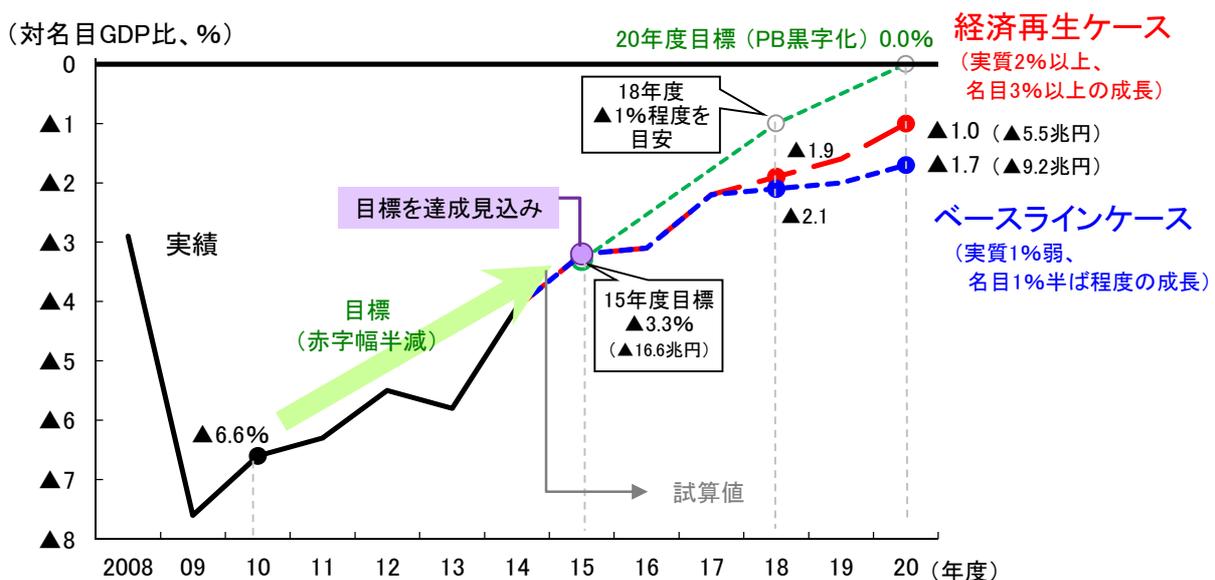
主要国で設立が続く「独立財政機関」創設が日本でも有効

前述の通り、日本のプライマリーバランスは主要国の中で最悪の水準にあるが、**図1**に示すように、2015年度に2010年度対比半減するという目標は達成が見込まれており、その後も緩やかながら改善する見通しとなっている。しかし、アベノミクスが効果を十分に発揮したとしても、現在の取り組みのままでは2020年度の黒字化は到底不可能だ。財政の持続性・安定性を高める取り組みをより一層推進するためには、近年、主要国で設立が続く「独立財政機関（Independent Fiscal Institution、IFI）」を創設し、行政府から独立した立場で財政分析や債務の持続性を分析し、財政規律の維持に努めることが有効であると考えられる。

IFIは、リーマン・ショックへの対応で巨額の財政支出を余儀なくされた欧州各国を中心に、財政の健全化に向け、その持続性に対する責任を果たし、財政への信認を取り戻すための新たな方策として、相次いで設立されてきた（次ページ表1）。

OECD（経済協力開発機構）によれば、「公的資金によって運営され、行政府あるいは立法府の法的な権限に基づいて、非党派の観点から財政政策および財政運営についての監視・分析、あるいは助言を行うための独立機関」と定義され、財政政策がもたらす将来への影響などを事前評価する役割を担うが、最終的な意思決定や執行業務を直接的に行うことはない、という。こうした定義に基づき、IFI設置においては、①当事国に固有の課題に基づき、当事国の法的枠組みや政治制度などと整合的であること（当事国のオーナーシップ）、②独立性および非党派性を確保すること、③権限の範囲を法的規範によって明確に定めること、④権限を確実に行使するためにふさわしい財政基盤を有すること、⑤組織の所属に関わらず、立法府に対する適切な説明責任を果たすこと（立法府との関係）、⑥必要な政府情報へのアクセスを保障すること、⑦報告書や分析結果がすべての人に利用可能であること（透明性）、⑧メディアや国民との間で有効なコミュニケーションを図ること（国民などとの関係）、⑨分析の妥当性などについて外部評価を受ける仕組みを整えること——の9つの原則を掲げている。

図1 プライマリーバランスの推移



資料：内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成28年7月26日経済財政諮問会議提出）」よりみずほ総合研究所作成

「独立性」と「非党派性」の確保が機関設計のカギ

日本における独立財政機関設置の議論は緒に就いたばかりだ。

参議院の「国民生活のためのデフレ脱却および財政再建委員会」は、今年5月、最終報告における8つの提言の1つとして、「財政の推計等を行う独立推計機関の設置」を掲げた。提言では、「財政再建及び社会保障改革を進めるに当たって、その土台となるインフラを整備するため、財政の長期推計及び世代会計の作成を担う独立推計機関を国会に設置すべきであるとの意見があった」と指摘。現時点では、立法府と行政府のどちらに属することが適切か、ということについては世界的なコンセンサスは得られておらず、主要国の現状をみても、まちまちであり、高度な政治判断が求められよう。

また、OECDの諸原則を踏まえれば、財政の信認維持のためには、政府や議会の意に沿わない推計・提言を行うこともありうるため、②独立性および非党派性を担保する枠組みづくりが重要である。実際にハンガリーでは、2010年の政権交代によって、予算・スタッフだけでなく「権限」も大幅に縮小されたことにより、IFIとして機能しなくなっている、との指摘がある。

この点については、2013年になされた超党派の国会議員による提言が参考になろう。この提言では、衆参両院の議院運営委員会からなる両院合同協議会に「経済財政社会保障等将来推計委員会（仮称）」を設置することを提唱。これによって、②独立性および非党派性が担保されるとともに、③権限や④財政基盤、⑥政府情報へのアクセスも保障される。また、実際の推計は、推計委員会からの情報提供に基づき、大学や民間シンクタンクなどに広く依頼する「国民参加型」となっている。

2020年度の基礎的財政収支の黒字化は、財政健全化のメルクマールの1つに過ぎず、将来的に、高齢化による社会保障支出の増大と、人口減少による税収の減少は避けられない。より長期の財政運営について規律を維持するためにも、「独立財政機関」の設立に向けた議論を今こそ進めるべきだ。(了)

表1 リーマン・ショック後に創設された主要国の独立財政機関

	創設年	創設根拠	所属	マクロ 財政分析	債務持続性分析	政府への 助言機能
イギリス(OBR)	2010	法律	行政府		○	
オーストラリア(PBO)	2011	法律	立法府	○	○	
アイルランド(IFAC)	2011	法律	独立			○
ポルトガル(CFP)	2011	法律	独立	○	○	
スロバキア(CBR)	2012	憲法	独立		○	
フィンランド(FPAO)	2013	法律	立法府	○	○	
フランス(HCFP)	2013	法律	司法			
イタリア(UPB)	2014	憲法	立法府	○	○	
スペイン(AIREF)	2014	法律	独立	○	○	○

注：()内は各国の独立財政機関の略称。

資料：George Kopits, “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan”, IMF Working Papers WP/16/156, August 02, 2016、よりみずほ総合研究所作成

「消費増税再延期で財政健全化はどうなる～国と地方に求められる2020年以降を見据えた対応～」をテーマにコンファレンスを開催しました。

当日の議事要旨や発表資料は、ホームページをご覧ください。

☞ <http://www.mizuho-ri.co.jp/service/research/conference/index.html>

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。