

財政規律と予算改革

ーオーストラリアをケース・スタディとしてー

第2回

オーストラリア国立大学客員研究員
田中 秀明

全体構成

1. 経済・財政と改革の基本的な動向…第1回
2. 財政運営のフレームワーク……………第2回
3. マクロ・ルール……………第2回
4. 支出ルール・中期財政フレーム・予算編成プロセス
5. ルール遵守のメカニズム
6. 評価と課題
7. 結論

2 財政運営のフレームワーク

2-1 経緯と背景

現在のオーストラリアにおける財政運営のフレームワークを規定しているのは、予算公正憲章法（The Charter of Budget Honesty Act 1998）である。これは、ニュージーランドの財政責任法（1994年）に倣うものであり、基本的な枠組みは同じである。同法に基づき、具体的

な財政ルール・目標が定められている。

ハワード保守連立政権の誕生により、明確な財政ルール・目標に基づく中期的な財政運営が本格的に施行されたが、この一連の取り組みを改めて法定化したのが予算公正憲章法である。ハワード保守連立政権は、83年以來の労働党政権が行ってきた行財政改革を総括し、保守政権としてのビジョンを必要としていたが、その具体的な検討のため国家監査委員会（National Commission of Audit: NCA）を立ち上げた¹。NCA は、速やかに検討を進め、96年6月には政府に対する報告書をまとめた²。同報告書は、労働党政権が行ってきた「財務管理改善プログラム」（Financial Management Improvement Programme : FMIP）、「プログラム管理・予算」（Programme Management and Budgeting : PMB）といった改革はコストの割にはアウトカムの達成が乏しかったと指摘し、新たな

¹ NCA は、学者、会計士、企業人の5人で構成される委員会であり、事務局スタッフとして財務省及び予算省から人材が派遣されていた。

² NCA の報告書にいたるまでには、96年の選挙をはさんで若干の経緯がある。95年6月には、当時野党の党首であったハワードは、選挙に向けた演説の中で、既に、予算公正憲章法の制定を公約に掲げていた。また、公会計に関する議会の共同委員会（The Joint Committee of Public Accounts (JCPA)）も、95年11月、ニュージーランドの財政責任法が要求するような財務に関する報告書の作成を勧告する報告書（JCPA（1995））を発表していた。以上はNCA（1996）のAppendix Gより抜粋。

改革を提案して、その実施を政府に勧告した。ハワード政権は、これを全面的に受け入れ、政府部門全般にわたる業務の見直し、発生主義会計原則の予算への適用及びアウトカム・アウトプット体系による予算編成、裁量と説明責任を明確にするための財務会計関連三法の制定、そして予算公正憲章法の制定などを実施したのである。

NCA の報告書は、当時のオーストラリアの財政政策に関する透明性や説明責任について、概要次のような問題点を指摘した。

- (1) 現行の財政に関する報告書は慣習によるものであり、法的に制度化されたものではない。政府は、その財政戦略や財政目標を規定する法的な義務を負っておらず、その目標に対する達成度について報告することもない。
 - (2) 財政や経済に関する将来見通しは年 1 回予算の際にしか作成されず、選挙前や年央に発表されることはない。
 - (3) 景気循環をスムーズにするための裁量的政策をとる必要性やそうした政策をやめるプロセスを説明する義務がない。
 - (4) 現在の予算や租税特別措置のコストを精査するための分析は不十分であり、諸外国のベスト・プラクティスとは見劣りする。
 - (5) 財政・経済の状態を報告する責任は関係省（財務省又は予算省、時に首相）のみにあり、省庁の長にはなかった。
- これを受けて、同報告書は次のような勧告を

行い、これらが改革の下地となった。

- (1) 政権を担っている政府に対して目標とベンチマークを含む明確な財政戦略を設定し、その結果を報告させることを義務付ける法律を制定すべきである。
- (2) 法律では、政府が財政戦略を設定することに責任を有していること、関係省庁の事務次官は経済と財政見通しを報告する責任を有していることを規定すべきである。
- (3) 財務省及び予算省は、経済・財政に関する包括的な報告書を、予算時、年央時、選挙前の時点において作成しなければならない。
- (4) 裁量的政策をとる場合は、景気循環をスムーズにさせる必要性和そうした政策を止めるプロセスを明確にしなければならない。
- (5) 一般的な財政指標についての報告、支出と同じように租税特別措置のコスト等について分析する報告を作成しなければならない。

2-2 予算公正憲章法

予算公正憲章法の目的は、財政政策のアウトカムを改善することであり、それは、健全財政運営に関する原則に基づいた財政運営を行うこと、財政政策のパフォーマンスを検証すること、によって達成されるとしている（同法第 1 条）。同法の内容は、大きく分けると、財政運営の原則に基づく財政戦略と各種報告書の作成の二つによって構成される³。

まず、同法は、政府は、次の五つの健全財政運営の原則に基づいて、具体的な財政戦略を策

³ 予算公正憲章法の全訳は、田中・岩井・岡橋（2001）の附録を参照されたい。

定しなければならない、と規定する。

- (1) 連邦政府が直面する財政リスクを、経済状況に留意しつつ適正に管理する。特に連邦の一般政府部門の債務を適正な水準に維持する。
- (2) 政府の財政政策が、確実に、適切な国内貯蓄の確保、循環的景気変動の安定化に寄与するようにする。
- (3) 税負担水準の安定性と将来の予見可能性について整合的な財政の支出政策及び税制政策を推進する。
- (4) 税体系の整合性を維持する。
- (5) 将来世代に対する財政上の影響を考慮した政策決定を行う。

次に、政府の財政戦略を具体化し、またその結果を検証するため、予算公正憲章法は、次のような報告書の作成を政府に義務付けている。

(1) 「財政戦略報告」

(Fiscal Strategy Report)

これは、毎年の予算の時期までに、財務大臣より発表され、議会に提出される。主として、財政政策の目標、政府の優先事項、財政政策の評価基準を明確にするものである。具体的には、当該予算年度とその後の3年度における財政目標及び期待されるアウトカム、予算の基礎となる戦略的優先事項、財政政策を評価するための財政の指標を説明しなければならない。なお、財政戦略報告書は、健全財政運営原則に基づいたものでなければならない。

また、この報告書の中には、循環的な景気変動を安定化するために一時的に採用される財政

政策についても明示することとされており、そうした政策がどのような過程を経て元に戻るのかについても示される。

(2) 「経済財政見通しに関する報告」

(Economic and Fiscal Outlook Report)

予算公正憲章法では、予算時、年度の中間時点及び総選挙の前に、当該予算年度とその後の3年度についての経済財政見通しに関する報告の公表を求めている。これは、政府の財政上の業績を評価できるように常に最新の情報を国民に提供するためである。経済財政見通しに関する報告では、財政予測、経済などの前提条件、信頼できる方法で計量されたリスクの影響、前提条件の変化による影響などが記載される。予算時点のものと中間時点のものは毎年定期的に発表されるものであり、形式はほぼ同じであるが、総選挙前のものについては若干特殊な扱いになっている。

(3) 「予算の結果に関する報告」

(Final Budget Outcome Report)

財務大臣は、予算年度終了後3ヶ月以内に、予算年度における政府の財政上の成果をまとめた「予算の結果に関する報告」を公表するとともに、議会に提出することが義務付けられている。

(4) 「世代間報告」

(Intergenerational Report)

財務大臣は、少なくとも5年に1度、世代間報告を公表し、議会に提出しなければならない。世代間報告は、人口構造の変化の財政的意味合

いを考慮した上で、現在の政策の長期的な維持可能性を今後40年にわたって評価するものである。これは、政府の財政政策が短期的な視野のみに陥ることなく長期的な観点から行われ、健全な財政運営を確保するためのものである。

(5) 「選挙公約の費用計算書」

(Costing of Election Commitments)

総選挙時、首相は公表された与党の政策について費用計算を要求することができる。同様に、野党党首も首相を通じて、野党の政策の費用計算を求めることができる。これは、投票のための判断材料として、国民に適切な情報を提供するためである。つまり、公約となる政策には、国民にとって一見したところ望ましくても、将来に負担が先送りされ長期的には望ましくないものや、コストの割には効果が少ないものなどが存在するため、争点となる政策の実施費用をあらかじめ提示しようというものである。費用計算の作成及び公表は財務事務次官と予算行政管理事務次官によって行われる。前者は歳入に影響を与える政策の費用計算、後者は歳出に影響する政策の費用計算について、それぞれ責任を負う。また、この費用計算は、投票日までに公表されることとなっている。

3 マクロ・ルール

1980年代以降、オーストラリアでは、財政ルール・目標が導入されてきているが、主として、

それらは名目の財政赤字を指標としていた。84年に、ホーク労働党政権が、財政赤字を削減するため、一般に、“Trilogy” と呼ばれるマクロ・ルールを導入した。Trilogy 導入の背景は、既に述べたように経常収支の不均衡を食い止めることにあった⁴。

- (1) 1985-86年度における税収の対 GDP 比を、現政権の期間（1984-87年）中は引き上げない。
- (2) 1985-86年度における政府支出の対 GDP 比を、現政権の期間（1984-87年）中は引き上げない。
- (3) 1985-86年度における財政赤字の名目額及び GDP 比を、現政権の期間（1984-87年）中に引き下げる。

これらの目標は、発表された翌年に編成された1985-86年度予算では達成されたものの、それ以後は、高成長によって税収が増大したため、税収の対 GDP 比に関する目標は達成できなかった。しかし、Simes (2003) は、政府支出及び財政赤字は減少し、税収も88-89年度には減少し、更にその後の景気後退で減少したので、Trilogy の精神そのものは満たされたと評価している。また、彼は、Trilogy の経験は、景気との関係、弾力性と明確性のトレードオフ等、ルールに内在する問題を勉強するよい機会だったと指摘する。

⁴ Trilogy が発表された翌年度の1986-87年度予算では、経済政策は、①インフレを抑制し、国際的な競争力を高め、②ネットの輸出を高めるため内需の伸びを抑え、③政府支出を抑え、国内貯蓄を高める、ことによって、最近の対外的なショックを調整することを目的とする、と述べられている（Commonwealth of Australia (1986)）。

次に、93年に、キーティング労働党政権が、「1996-97年度までに、財政赤字の GDP 比を 1%にまで引き下げる」というルールを導入したが (Commonwealth of Australia (1993))、この目標は容易に達成されている。

現在、予算公正憲章法に基づき、政府が規定しているマクロ・ルールは、次のとおりである (Commonwealth of Australia (2003))。

「景気循環を通じて、平均的に、予算収支 (budget balance) を均衡させる。」

目標の対象範囲は、一般政府のうち連邦政府である。これは、正確には、ハワード保守政権になってからの1996-97年度予算から導入されているものである。OECD (1997) は、1997-98年度予算はオーストラリアの財政政策に関して分水嶺だったとし、健全な財政原則に基づく中期的な目標が明確に規定されたと評価している。ただし、財政収支を計測する指標は、発生主義予算の導入 (1999-2000年度予算より) により、変更が加えられている。

また、この主目標を補足する形で、毎年度の予算において、副目標が設定されている。副目標は、毎年度の予算において若干変更されているが、ここでは、ハワード政権になってから初めて明確に規定された1998-99年度予算及び最新の2003-04年度予算における副目標を紹介する。

(1) 副目標 (1998-99年度予算)

(Commonwealth of Australia (1998))

- ・ 政権期間中に、潜在的な (underlying) 財政収支を黒字に転換する
- ・ 十分な経済成長が見込まれる限り、将来見通しの期間中は黒字を維持する
- ・ 純債務 (net debt) を1995-96年度の20%から2000-01年度には10%にする
- ・ 政権期間中、新税の導入あるいは増税は行わないという約束は維持する
- ・ 新世紀の到来に向けて、政府支出の対 GDP 比をかなり減らす

(2) 副目標 (2003-04年度予算)

(Commonwealth of Australia (2003))

- ・ 経済成長の見込みが健全である限り、将来見通しの期間中は財政黒字 (budget surplus) を維持する
- ・ 1996-97年度における総合的な税負担の水準を引き上げない
- ・ 中期から長期的な視野で、政府の純価値 (net worth position) を改善させる⁵

景気循環を通じて財政収支を均衡させるという現在の財政政策の主目標は96-97年度予算から導入されたが、その財政収支をどう計測するかについては変遷がある。それは、1999-2000年度予算から導入された発生主義予算によって、計測方法が変わったからである (図表3-1)。更に、2001-02年度予算からは、指標が、

⁵ 3番目の副目標は、発生主義予算の導入に併せて、1999-2000年度予算より導入されたものである。この副目標の指標は、導入時は、「純資産」 (net assets position) であったが、2003-04年度予算からは、「純価値」 (net worth) に変わった (表現の違いであり実質的には不変)。

(図表 3 - 1) 財政ルール・目標の指標と会計原則

年 度	財政収支の計測方法	内 容
1996-97 ～98-99年度	現金主義 “Underlying (cash) budget balance”	民営化等による収入（金融取引）を収入ではなく、借入れとして調整した現金収支
1999-00 ～00-01年度	発生主義“Fiscal balance”	＝経常収支（Operating balance）－ 純投資（Net investment） ＝－△純金融負債（Net financial liabilities）
01-02年度～	現金主義“Budget balance”	＝“Underlying (cash) budget balance”

(注) 各年度の予算書（Budget Papers）より抽出

“Budget balance” に変わっており、現金主義と発生主義のどちらが主たる指標なのかについて議論を呼んでいる（詳細は後述）。なお、予算書には、発生主義による“Fiscal balance”と現金主義による“Underlying cash balance”の2つの指標が併記されている。

(参考文献)

田中秀明・岩井正憲・岡橋準（2001）、『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』、財務省財務総合政策研究所

Commonwealth of Australia (1986), *Budget Statements 1986-87*, Budget Paper No. 1

Commonwealth of Australia (1993), *Budget Statements 1993-94*, Budget Paper No. 1

Commonwealth of Australia (1996), *Budget Statements 1996-97*, Budget Paper No. 1

Commonwealth of Australia (2003), *Budget Statements 2003-04*, Budget Paper No. 1

Joint Committee on Public Accounts (JCPA) (1995), *Financial Reporting for the Com-*

monwealth : Towards Greater Transparency and Accountability, Report No. 341
National Commission 1 of Audit (1996), *Report to the Commonwealth Government*
OECD (1997), *Economic Surveys 1996-1997 Australia*
Simes, Ric (2003), *Fiscal Policy Rules in Australia*, a paper presented for the Chifley Research Centre