

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3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……第3回
5. ルール遵守のメカニズム……第3回
6. 評価と課題
7. 結論

4 支出ルール・中期財政フレーム・予算編成プロセス

財政ルール・目標は、単に導入しただけでは、その遵守が担保されるわけではない。オーストラリアは、80年代半ば以降、予算マネジメントの改革を積極的に行っており、こうした努力が現在の基盤になっている。本章では、こうした改革全般を説明する余裕はないが、特に重要な予算マネジメントのツールである、予算の将来見積り（Forward Estimates : FE）、ポー

トフォリオ予算（Portfolio Budgeting : PB）及び歳出検討委員会（Expenditure Review Committee : ERC）を中心に概要を説明する。一連の改革の基本的な特徴は、中央調整官庁（大臣）（内閣府や財務省）によるトップダウンのマネジメント（総額コントロールや戦略的な意思決定）と支出省庁（大臣）によるボトムアップのマネジメント（予算人事に関する裁量や権限の付与、プログラムの評価）をバランスさせたことである¹。

将来見積り（FE）は、オーストラリア版中期財政フレームであるが、その起源は1970年代に遡る。当初は、財務省内の内部資料であり、現行施策を前提とした単なる推計の域を出るものではなかったが、その後、予算プロセスに正式に取り入れられ（1971年）、対外的に公表されたり（ホーク労働党政権の83年）するなど、80～90年代を通じて、次第に発展を遂げた。ここ25年間におけるオーストラリアの予算編成プロセスの変遷の中で、最も重要なフレーム・ワ

¹ 改革の基本的なアイディア、特に、予算に関する権限委譲は、“The Coombs Report”（Royal Commission on Australian Government Administration, 1976）に遡ることができる。同報告書は、中央省庁による財政コントロールの緩和を通じて、より長期的な計画策定・予算編成の枠組みを提案したが、それらの提言は、当時のフレーザー政権によってほとんど取り組まれず、その具体化は労働党政権によって行われた。

ークの一つが、FE の導入及び発展、そしてそれがハードな予算制約として使われてきたことである (Wanna and Bartos (2003))。特に、FE はホーク・キーティング労働党政権において発展してきたものであるが、Keating (2003) は、労働党政権が、政府部内の情報と意志決定の質を改善する手段として、この FE と後述の歳出検討委員会の活用を図ったと述べている。具体的には、彼は、FE は、政府の予算のパフォーマンスを計測する尺度になり、大臣に政府の政策変更のコストについての長期的な分析評価を行わせることを求め、更に国民に対して、予算について議論を喚起するようになったと指摘する。

FE は、英国やスウェーデンの中期財政フレームと比べると、複数年にわたって歳出を厳格にバインドするシステムではない。FE は、次年度予算とその後の 3 年間 (計 4 年) を対象とするが、現在の政策プログラムが続くと仮定した上で、効率化による節約を含めた最小限度の予算支出額として算出される。もし、 t 年度予算編成において、政策プログラムの追加・削除・変更がなければ (また成長率等のパラメーターに変化がなければ)、FE は改定されることはない。つまり、 $t-1$ 年度予算編成において見積った FE の t 年度の見積りが、そのまま予算書 (議決対象) に書き替えられることになる。そういう意味で、FE は、単なる予測ではなく、ベースラインとして、実質的に将来の歳出を拘束する機能を果たしている。

FE の役割と利点は次のとおりである (以下、Dixon (1996) より抽出)。

- (1) 予算編成において、毎年、予算省が予算全体を精査したり、支出省庁が既存プログラムの財源確保を要求することにエネルギーを使うのをやめさせ、既存政策に基づく支出の正確な推計と新規施策の導入や政策の変更に伴う財政上のインパクトに焦点を当てる。
- (2) 前年に見積った FE が、翌年の予算編成におけるシーリングとなり、原則として、新規の提案はこのシーリングの枠の中でしか要求できない。省庁は、新たな財源が生じる提案をする場合には、所管する他の予算の節減も同時に提案しなければならない (オフセット原則)。
- (3) 省庁にとっては、FE 期間中は、既存プログラムの財源が実質的に保障されるため、プログラムの執行がより安定的になる。また、省庁自ら、節減オプションを検討するようになり、政治的なダメージの少ないもの、非効率なものを選択できる能力が向上し、こうした資源配分の検討に必要な情報が大臣たちに届くようになった。

FE は、必ずしも歳出削減や政府規模の縮小を企図したわけではなく、プログラムの優先順位とマクロで見た財政政策や予算方針とを調和させることを第一の目的としているが、実際には、予算配分の際に必然的に起こる査定時の衝突を緩和するとともに、徐々に予算の上積みを狙う各省庁の漸進主義的行動を排除し、政治主導のコントロール (特に歳出検討委員会と併せて) により歳出の伸び率を抑えることに重点が

置かれている。

ポートフォリオとは大臣が所管する政策分野を意味し、これがオーストラリアにおける予算の要求や策定のベースとなっており、ポートフォリオ予算（PB）と呼んでいる。87年に、従来の28省庁から16省庁への行政組織の再編が行われ、16の閣内大臣と14の閣外大臣が生れた。これにより、1人の閣内大臣が複数の所管分野を持つようになり、88年によりPBが実際に活用されることになった。実際の予算編成においては、ポートフォリオ毎に支出シーリングが設定される。PBのポイントは、一定のシーリングの下で、大臣が所管するポートフォリア内での資源の再配分を行う余地が拡大したことである。

ポートフォリオ予算に関しては、経常的経費と政策的経費の区別が重要である。前者については、経常経費一括配賦システム（Running Cost System）が、87－88年度予算より導入された。これは、従来、給与、旅費等、経常経費が項目毎に議決されていた仕組みを廃止し、経常経費を省庁毎に一括して配賦する仕組みである。一括配賦された範囲内でどのように予算を

配分使用するかについては、省庁に相当の裁量を与えられている。また、10%の範囲内で、余った予算を翌年度へ繰り越したり、前借することも可能である。後者の政策的経費は、所管大臣のポートフォリオ毎に一括して配分され、そのポートフォリオ内での配分には大きな裁量を与えられている。Wanna and Bartos (2003)は、経常経費の一括配分は多くの省庁で歓迎され、また、経常経費にかかる効率化は、15年間、毎年1.5%のペースで課せられ²、それはしばしば生産性の上昇以上のものであり、効率化に大きく貢献したと指摘する³。また、この一律的な効率化努力は廃止されたものの、その後、プログラム評価、アウトプットの業績評価などが導入され、毎年の予算編成において予算内容が精査されているという。

ERCは、各省庁から提案されている新規施策（支出増加に係るものだけでなく支出削減に係るものも含む）を実質的に検討・決定する役割を持つ閣内委員会である⁴。ERCは、総理大臣、財務大臣、予算行政管理大臣他数名の有力閣僚で構成される（全体で5名程度）⁵。ERCは、もともとは70年代に保守連立政権が導入し

² 新しいプログラムが導入されると、それに必要な経常経費は追加される場合がある。

³ なお、99年から導入された発生主義予算により、経費の性質区分は、省庁裁量項目（Departmental items）と省庁管理項目（Administered items）という呼称に変わっている。

⁴ ただし、ERCは各省庁の全ての新規提案を検討するのではなく、原則として、財政上のインパクトが500万ドル以下の提案や政治的な影響がない提案は、ERCに上程されず、各省庁と予算行政管理省の間で処理される。

⁵ オーストラリアにおいては、マクロの経済・財政政策や税制等担う財務省（Department of the Treasury）とミクロの予算管理や行政管理を担う予算行政管理省（Department of Finance and Administration）がある（後者は76年に財務省より分離）。ERCの構成閣僚は政権により異なるが、現在のハワード自由党・国民党連立政権では、総理大臣・財務大臣・財務副大臣・予算行政管理大臣・保健高齢福祉大臣・貿易大臣の6名で構成されている。また、現在のハワード政権においては、ERCの議長は総理大臣が勤めているが、前のキーティング労働党政権においては、財務大臣が勤めていた。

たものであるが、ホーク・キーティング労働党政権時代より内閣の重要な意思決定機関として機能するようになった。ホークは、政府部門の改革において意思決定システムの改善を求めたが、その中心となるのが各種の閣内委員会 (Cabinet committees) の創設である。内閣における審議・決定を効率化するため、実質的な政策の検討は閣内委員会に委ね、閣議は委員会の提案を承認する機関として機能するようになった (Bradbury (2003))。閣内委員会は、その時の必要に応じて、新しい委員会が創設されたり、改廃されたりしているが、最も重要かつ現在においても機能しているのが、ERC である。

O'Faircheallaigh et al (1999) は、内閣は、従来予算編成に関してはマージナルな役割しか果たしていなかったが、ERC の導入を契機として、戦略的な優先順位付けを行う機能を徐々に果たすようになり、予算編成において政治的な規律を担保するようになったと分析する。特に、ERC はしばしば厳しい支出削減を決定することから、“razor gang”と呼ばれるようになった (Gruen and Grattan (1993))。ハワード政権においても、ERC は予算に関する意思決定において、重要な役割を担っている。閣内委員会といったアプローチは、英国 (サッチャー首相の Star Chamber、メージャー首相の EDX : Economic and Domestic Expenditure)、カナダ等の国においても導入されているが、Campbell (2001) は、オーストラリアの ERC ほど制度の正統性と有効性を持つものはないと指摘

している。

現在の FE、ERC 等をめぐる具体的な予算編成プロセスを簡単に整理すると次のようになる⁶。なお、オーストラリアの会計年度は7-6月である。

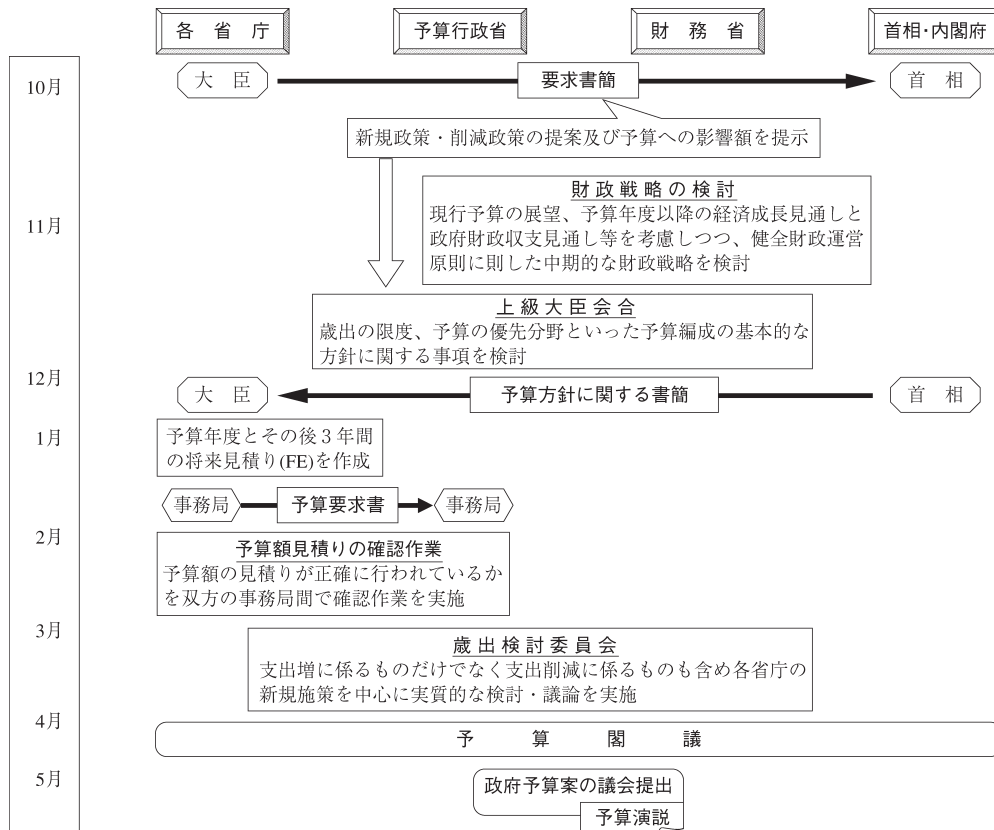
(1) 予算編成方針

毎年の予算編成は、10月に各大臣が、所管分野 (portfolio) に関する書簡 (letter) を首相に提出することから始まる (図表4-1参照)。この書簡には、主として、政府の方針や目標に照らして各省庁が提案する追加すべきプログラムや廃止すべきプログラムの内容と予算への影響 (コストの増減) などが示されている。

11月には、首相と財務大臣との間で、健全財政運営原則に則した中期的な財政戦略を検討し、現行予算の展望、予算年度以降の将来にわたる経済見通しとそれを踏まえた政府財政収支見通しなどを議論する。その後、首相、副首相、財務大臣、予算行政管理大臣の四者で「上級大臣会合」(Senior Ministers Review) が開催される。ここで、各大臣から提案されている政策の内容を参考にしながら、歳出の限度や予算の優先分野といった予算編成の基本的な方針について検討する。12月に入ると、上級大臣会合で決定された予算方針 (財政戦略、歳出の限度、優先分野など) は、首相から各大臣に書簡として提示される。なお、この時期、財務大臣は予算公正

⁶ 予算行政管理省 (DOFA, “Budget Timetable and Activities”) 等を参考にしている。

図表 4-1 オーストラリア連邦政府の予算編成プロセス



憲章法に基づき、「経済・財政の見通し（年央改定）」を発表する。

(2) FE の改定

各省庁は、12月から1月にかけて、書簡で示された予算の基本方針を踏まえて、予算年度とその後3年間にわたるFEの改定作業を行う。各省庁は、1999-2000年度予算以降、発生主義に基づく支出見積りを行い、最終的には、大臣の所管分野で束ねて、「ポートフォリオ予算要求書（Portfolio Budget Submissions）」を、1月中旬に予算行政管理省に提出する。各省庁は、予算見積りを正確に行うことに対して責任を負っている。

予算支出見積り額の計算は、従来は予算行政管理省が行っていたが、99年以降、現在では各省庁に委譲されている。これは、各省庁の方がコスト計算に必要な情報を豊富に持っているため、正確なコストの見積りが期待できるためである。

(3) FE の精査

各省庁から提出された予算要求書をもとに、予算行政管理省はそれをチェックし、助言を行いながら、最終的な予算要求書を作成していく。各省庁と予算行政管理省の間では、アウトプットのコスト等に係る見積りが正確に行われているかについての確認作業が行わ

れる。

具体的には、予算行政管理省の予算編成担当官が、歳出総額や優先分野等の予算の基本方針を踏まえつつ、各省庁の新規施策の導入がFEで示された支出の水準（ベースライン）にどの程度の増大圧力を与えるかを勘案して、削減すべき額、あるいは新規支出と同額の削減を行うべきこと等の助言を行っている。また、中期的・包括的な財政運営の観点から行われる助言だけでなく、アウトプット毎に発生主義に基づいて計算されたコストの見積り額をチェックしている。

(4) 歳出検討委員会での検討

予算行政管理省によるチェックが終了した最終的な予算要求書は、3月に入ってERCに提出される⁷。原則として、各省庁は、予算行政管理省との合意が得られない限り、その要求案をERCの検討に付すよう内閣府に要請することはできない⁸。ここで、政府の優先事項や財政上の影響を考慮しつつ、提案されている様々な新規プログラムや削減プログラムについて取捨選択が行われ、予算案が

実質的に決定されることになる。検討資料として、予算行政管理省は、新規政策の要約書（通称 Green Briefs）と政府の財政状況の要約書（通称 Score sheet）を歳出検討委員会に提出することになっている。歳出検討委員会での議論は約1ヶ月行われ、ここで合意された内容は4月には予算閣議に諮られ、正式に政府予算案として決定される。

5 ルール遵守のメカニズム

予算公正憲章法は、政府が自ら定めた財政ルールから一時的に乖離することを許しており、弾力的な仕組みである。しかし、罰則を規定しているわけではなく、ルールの担保が制度的に保障されているわけではない。ルールの遵守については、同法が要求する報告書において財務省及び予算行政管理省が分析することなど、透明性を高めることによって担保しようというのが基本的な考え方である。

前章で説明したようにオーストラリアにおいて、予算編成の重要なツールが将来見積り（FE）である。財政収支（現金ベース及び発生主義ベース）の将来見通しは、FEを通じて

⁷ ERCは、1980年代に労働党政権によって導入されたものであるが、その基本的な機能は現在のハワード政権にも引き継がれているものの、その時々々の財政事情等により、ERCを中心とする予算編成の手順には変更がある。Wanna et al (2000)は、ハワード政権発足時において歳出削減が不可避であった際のプロセスは、次の3段階であったと説明する。

第1段階：ERCは、まず、歳出削減を行うべき対象を特定しながら支出全体の精査を行う。予算行政管理省は、全ての省庁における歳出削減のリストをERCに提出する。また、当初の財政戦略や支出総額を推計するために財務省の経済予測も活用される。首相、財務大臣、予算行政管理大臣のトロイカは、削減すべき総額を決めるとともに、それを各省庁へ割り振る案を確定する。

第2段階：各省大臣は、与えられた削減を踏まえて、所管する予算、プログラムの見直しを行う。プログラムの取捨選択等、見直しの内容は、基本的には各省大臣に任されている。

第3段階：各省の歳出見直し案をERCで検討し、内閣としての最終的な削減案を決定する。

⁸ 支出省庁と予算行政管理省の間の事務的な調整で合意が得られない場合は、次官や大臣レベルに上げて調整が行われるが、それでもできない場合、最終的な意思決定はERCで行われる（極めてまれである）。

図表 5 - 1 財政収支尻の変動要因分析
(オーストラリア連邦政府予算)

	2002-03	2003-04	2004-05	百万豪ドル 2005-06
2002-03年度予算 収支尻 (GDP 比：％)	180 0.0	2,611 0.3	5,037 0.5	7,676 0.9
2002-03年度予算から年央改訂への変化 政策変更の効果				
収 入	93	181	192	245
支 出	464	393	449	498
ネットの資本投資	26	11	0	-7
ネットの効果	-397	-224	-256	-246
経済成長率等の変化の効果				
収 入	-116	350	-791	-1,485
支 出	11	-794	-177	149
ネットの資本投資	206	154	-8	0
ネットの効果	-333	990	-605	-1634
2002-03年度予算年央改訂 収支尻 (GDP 比：％)	-548 -0.1	3,377 0.4	4,176 0.5	5,797 0.7
年央改訂から2003-04年度予算への変化 政策変更の効果				
収 入	-58	-2,491	-2,828	-2,765
支 出	732	1,729	1,238	1,298
ネットの資本投資	192	65	111	72
ネットの効果	-982	-4,285	-4,177	-4,135
経済成長率等の変化の効果				
収 入	2,235	731	-972	-1,092
支 出	-863	-875	122	197
ネットの資本投資	67	-14	54	50
ネットの効果	3,032	1,619	-1,148	-1,338
2003-04年度予算 収支尻 (GDP 比：％)	1,501 0.2	711 0.1	-1,148 -0.1	324 0.0

- (註) 1. 収入におけるプラスの数字は財政収支の改善を、支出及びネット資本投資におけるプラスの数字は財政収支の悪化を示す。
 2. 政策決定の効果にはネットの利払いの効果は含まれて入らない。
 3. 表は、“Fiscal and Economic Outlook, Table 2” (Budget Paper No. 1, Budget 2003-04 (May 2003)) より作成

検証されることになる。FE は、年 3 回、最新のデータに基づき改定されるが、そのうち、予算編成時及び年央時の FE は政府文書として公開される。予算編成時については、“Budget Paper No. 1”に、FE の最新版が掲載されるが、特徴的な点は、直近（半年前）の FE との乖離が詳しく分析されていることである。財政収支についての分析の例が図表 5 - 1 である（この他、歳入歳出別の詳しい分析、現金ベースでの分析も明らかにされている）。図表 5 - 1 は、①2002-03年度の当初予算、②同予算の年央改定及び③2003-04年度の当初予算における、財政収支（発生主義ベース）の将来見通し

を示すとともに、①から②へ、②から③への見通しの変化がいかなる要因によるものかを分析している。その要因は、政策変更によるものと成長率等のパラメーターによるものに分けて、歳出・歳入別に分けて、計数が示されている。更に、本文においては、歳出・歳入それぞれについて、見通しが変わった理由が詳しく記述されている。

財政ルール・目標の遵守の状況については、FE を見れば一目瞭然ということもあり、最近の予算文書にはそれほど記述がなされているわけではない。英国等と比べると、景気循環を通じた平均的な財政収支、構造収支、更に、経済

図表 5－2 財政ルール・目標等の達成状況
(予算行政管理省の年次報告書より抜粋)

アウトカム 1 持続的な政府財政

有効性：アウトカム 1 の達成状況

目 標	結 果
政府の中期財政戦略の主要な目的は、景気循環を通じて財政収支を平均的に均衡させることである。財政戦略は、予算行政管理省に関して次のような副目標を含む	
・経済成長率の見通しが良好である限り、将来見通しの期間中は財政黒字を維持する	達成 現金主義及び発生主義の両方の基準で、財政収支均衡が、2002-03年度予算及び2002-03年度予算で示された将来見積み期間中で達成される予測
・租税負担率を1996-97年度の水準より引き上げない	達成 現金収入の対 GDP 比 1996-97年度：24.4% 2001-02年度：22.6% (2002-03年度予算の資料の計数)
・中期から長期的なスパンで連邦政府の純資産を改善させる	達成 96年 6 月30日以来、純資産は、434億ドル (60%) 改善 債務は2001年 6 月30日において324億ドル削減

アウトプット1.1.1 政府全体の財政に関する政策助言

質 に 関 す る 目 標	結 果
将来見積み第 1 年目の支出見積みと実績の乖離（政策決定やパラメーターによる影響を除く）を 1 %以内とする。	未達成 乖離幅は2.1%
予算発表時における予算年度の支出見積みと実績の乖離（政策決定やパラメーターによる影響を除く）を0.5%以内とする。	未達成 乖離幅1.8%
年央改定時における予算年度（進行年度）の支出見積みと実績の乖離（政策決定やパラメーターによる影響を除く）を0.3%以内とする。	未達成 乖離幅0.7%
予算編成時における予算年度（進行年度）の支出見積みと実績の乖離（政策決定やパラメーターによる影響を除く）を0.25%以内とする。	未達成 乖離幅0.5%

- (註) 1. アウトプット1.1.1は、アウトカム 1 を達成するためのアウトプットの 1 つである。
2. Department of Finance and Administration (2002), "Annual Report 2001-2002" より作成

成長率が下方修正された場合の財政収支などは、予算文書には記述されていない。当面は、好景気に支えられてルールの遵守が危ぶまれるほどの大きな問題になっていないが、ルールの遵守にかかるリスク分析は十分とはいえない⁹。

また、予算行政管理省の年次報告書には、業績目標の達成度についての分析が示されており、

財政ルール・目標の達成状況が記述されている（図表 5－2）。更に、同省の業績目標には、FE の推計の正確性も掲げられており、その達成度が記述されている。予算の見積りの正確性等の問題については、DOFA and Treasury (1999) や ANAO (1999) が分析を行っており、データの取り扱い等について勧告を行って

⁹ “Budget Paper No. 1”には、物価、失業率、民間需要等の変化が、それぞれ歳出及び歳入に与える影響を分析する感応度分析が示されているが、成長率の変化が財政収支全体に与える分析は示されていない。また、予算文書には、“Statements of Risk” (Budget Paper No.1) が記述され、①経済等パラメーターのリスク、②財政リスク、③偶発債務、に分けて、リスクが説明されている。偶発債務については、定量化できるものとそうではないものに分けて、更に省庁別に詳しく記述されているが、前者の二つについては総じて定性的な記述である。

いる¹⁰。

(参考文献)

- Australian National Audit Office (ANAO)
(1999), "Management of Commonwealth Budgetary Process", *Audit Report* No.38 1998-99, Performance Audit
- Bradbury, David (2003), "The Institutions of Governance", in ed. by Susan Ryan and Troy Bramston, *The Hawke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia
- Campbell, Colin (2001), "Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia", *Governance*, Vol.14, No. 2
- Department of Finance and Administration (DOFA) and Department of the Treasury (1999), *Review of Budget Estimates Production Arrangements*
- Dixon, Geoffrey (1996), *Budgeting Institutions and Expenditure Outcomes in Australia*, Background paper, Policy research Department, World Bank
- Gruen Fred and Michelle Grattan (1993), *Managing Government Labor's Achievements & Failures*, Longman Cheshire
- Keating, Michael (2003), "The Public Service and Management of the Public Sector", in ed. by Susan Ryan and Troy

Bramston, *The Hawke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia

- O'Faircheallaigh, John, John Wanna and Patrick Weller (1999), *Public Sector Management in Australia*, Second edition, Macmillan Publishers Australia
- Wanna, John, Joanne Kelly and John Forster (2000), *Managing Public Expenditure in Australia*, Allen & Unwin
- Wanna, John and Stephen Bartos (2003), "Good Practice: Does it Work in Theory? Australia's Quest for Better Outcomes", in ed. by John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries, *Controlling Public Expenditure*, Edward Elgar

¹⁰ ANAO (1999) は、1996-97年度までの20年間に於いて、歳入及び歳出見積りについて、過大あるいは過小に推計しているという明確なバイアスは統計的には発見できなかったとしている。