
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4回（最終回）

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……第4回
7. 結論……第4回

6 評価と課題

オーストラリアの現在の経済の良好さはOECD諸国の中でもトップ水準であり、これは、ここ20年間の、慎重で中期的な視野をもつ金融・財政政策、労働市場や金融市場の構造改革によるところが大きい（OECD（2003））。実質GDP成長率は、▲0.7%だった1991年を底にして、その後は2002年までほぼ毎年4%前後を達成している（92年の2.3%、2000年の3.0%、

01年の2.7%を除く）。財政収支については、80年代以降赤字基調であったが、98年にはついに黒字に転換した。債務残高（グロス）の対GDP比については、90年代初めの景気後退の影響を受けて94年に43.5%まで増大したが、02年には19.4%までほぼ半減した¹。ネットの債務はほぼゼロである。Gittins（2003）は、オーストラリア経済の長期的な拡張を「ちょっとした奇跡」（“Australian minor Economic Miracle”）と表現しつつ、その要因として、①世界経済の相対的な安定、②構造改革による生産性の向上²、③マクロ経済政策のマネジメントの改善、の3つを挙げる。

③のマクロ経済政策のうち、金融政策については、93年からインフレ・ターゲットが導入され、財政政策については、96年にハワード政権により中期財政目標が導入され、現在では、両政策とも中期的なフレームの中で立案遂行されている。財政政策については、98年の予算公正

¹ 債務の削減は、主として、政府保有資産の売却による。純債務は削減されたが、純価値には大きな変化はなかった。2002年11月、ハワード首相は、インタビューで、2005年までには、電話会社（テルストラ）の保有株式を売却する等により、政府債務を一掃し、利払いをゼロにする旨の発言を行っている。その後2003年になり、金融界から長期金利の指標がなくなるといった反対を受け、政府は国債市場を存続させる方針を出している。

² Forsyth（2000）は、80年代における金融部門の規制緩和、政府企業や政府サービスの改革（競争入札等）、90年代における電話・電気等の産業の競争促進が行われ、生産性の向上、取引コストの低下、低インフレ等をもたらしたと分析する。

憲章法の立法化により、制度的な基盤も整備された。2000-01年度予算の“Budget Paper No. 1” (Commonwealth of Australia (2000)) は、中期的な財政運営のフレーム・ワークの確立により、次のようなメリットがあると記述する。

- (1) 歳入に見合うように歳出をコントロールすることにより、財政の持続可能性を担保する。
- (2) 政府の純価値（ネット投資をプラスにする）を改善し、ネットの利払い負担を軽減する。
- (3) 負担を将来世代に転嫁することをやめ、世代間の公平性を担保する。
- (4) 政府部門が国内貯蓄を吸い上げることのないようにし（政府部門の赤字により経常収支赤字をもたさない）、利子率を低く維持することにより持続的な成長率を維持する。
- (5) 財政政策が短期的な経済変動に対応できるように余裕をもたせる。

90年代半ば以降に導入されたルールに基づく中期的な財政運営は、好調な経済に支えられて、全体としてはうまく機能しているといえる。オーストラリアにおいて、こうした財政健全化を促した要因は何だろうか。1つには、90年代初頭の不況を契機として、経常収支の赤字拡大への懸念が政府当局者に強く影響を与えたものと考えられる。特に、96年に誕生したハワード政権は、それまで続いた労働党政権の赤字予算に大鉈をふるい、96-97、97-98年度の2年で、80億豪ドルの支出削減（増税なしに）を達成する

ことを目標に掲げ、財政健全化に向けて一連の政策を打ち出した。また、オーストラリアにおいても、70年代にいわゆるケインズ的な財政政策が採られたが、そうした裁量的な政策の有効性についても大きな疑問が投げかけられていた (Makin (2000), Comley et al (2002))。

90年代後半のハワード政権において、財政のパフォーマンスが大きく改善したが、それは、経済成長や財政ルール・目標だけによるものではない。特に、80年代の労働党政権から進められている、予算編成プロセスの改革が重要である。予算を含めて政府部門の改革プロセスは20年にわたる長いものであり、ニュージーランド等と比べると遅いという批判がある。しかし、改革は間違いなく達成されたたのであり、公務員のカルチャーは大きく変わり、コスト意識やマネジメントのスキルは大きく改善した (Pollitt and Bouckaert (2000))。どのような財政ルール・目標を導入しても、それが、政治的な闘争と意思決定を行う実際の予算編成において、政治家や各省庁をコントロールすることができなければ、機能しない。今日のオーストラリアの成功は、80年代以降の絶え間ない改革の延長線上にあるものであり、財政ルールの導入は補完に過ぎないともいえる。

オーストラリアにおける予算プロセスの改革（財政ルール・目標を除く）は、将来見積り (Forward Estimates:FE)、歳出検討委員会 (Expenditure Review Committee:ERC)、ポートフォリオ予算、省庁の経常経費の一括化 (Running Cost System)、アウトカム重視の政策評価、発生主義予算、等多岐にわたるが、財政規律の観点からは、特にFEとERCが重要である。両者による予算編成のポイントは、次の2点に要約できる。

- (1) FEにより、中期的な視野で財政収支等の

マクロ的な姿を先決するとともに、既存政策や新規政策がFEに与える影響を分析しながら、政策の優先順位の評価や戦略的な資源配分を行う。また、そうした財政のマクロ的なコントロールにかかる意思決定はERCを通じて行う等、権限が集中化されている。予算編成にかかる戦略的な事項は、政治主導のトップダウンで意思決定を行う。

- (2) 他方、各省庁（大臣）は、政府全体の予算方針とハードな予算制約に拘束されるもの（いずれもERCで決定）、所管する予算全体（ポートフォリオ予算）の中で、具体的に資源をどう配分するかについては大きな裁量を与えられる。各省庁は、与えられた枠の中で、自ら予算のスクラップアンドビルドを行う。ただし、所管する政策のアウトカムの達成、効率的な予算の使用等についての、説明責任が課せられる。

Dixon（1996）は、こうした仕組みが出来上がるためには長い時間を要したものの、オーストラリアにおける予算マネジメント改革は、「トップダウンの財政圧力とボトムアップの支出削減イニシアティブを組み合わせた変革重視型予算プロセス」であると表現している。その具体的な効果としては、次のような点が挙げられる。

- (1) 予算当局と各省庁との間における予算を巡る駆け引きがなくなった。各省庁の関心は、単年度の予算獲得から、複数年度にわたる政策目標の達成と効果的な資源配分に移った。各省庁は、主体的に、予算の節約あるいはプログラムの見直しを行うようになった（World Bank（1998））。

- (2) 各省庁には、予算を効率的に使うことに加え、政策目標に即した形でアウトカムを達成することが求められた。これは、所管予算においてダメージが最も小さい支出削減策あるいは費用対効果の乏しい支出を特定し、大臣に提案する意欲を省庁に与え、その結果、削減オプションが大臣に採用される確率が高くなった。大臣は、政策目標へのダメージを最小限に抑えるべく、様々な削減オプションの影響を探り、より広い範囲のオプションを検討し、省庁の提案を修正することができるようになった（Dixon（1996）³）。

- (3) 戦略的な優先順位付けと各省庁への権限委譲により、劇的な支出削減と財政赤字削減に成功した。1980年代前半までの従来の支出削減では、各省庁一律による若干の削減はできたものの、不要な支出の削減はできなかったが、新システムでは、各省庁間の資源配分が大きく変化するとともに、各省庁においても、プログラムの見直し、費用対効果の悪いプロ

³ Dixon（1996）は、オーストラリアの予算プロセスの改革の効果について、社会保障省の幹部の興味深いコメントを引用している。それは、「自分の省が新しい支出手段の提案を考える際に自動的にそれに対応させることのできる節約提案を考えるように予算プロセスが変わった」というものである。ただし、彼は、各省庁自ら削減提案を行わせるのは簡単ではなく、それを促す仕組みが必要であったと指摘する。具体的には、ホーク労働党政権において導入された上級幹部職員制度（Senior Executive Service）である。SESは、次官の下の幹部職員を省庁の枠を超えて省の内外から採用するものであり、内閣による政治任用への道を拓くものであった。彼は、SESの導入により、政府業務に通じる政策能力や視点を持った幹部職員の養成ができるようになり、従来の省の縄張り意識が低下したと指摘する。

プログラムの廃止等が行われた (Campos and Pradhan (1999))。

もとより、FE や ERC に問題がないわけではない。Dixon (1996) は、政策変更重点を置いた予算プロセスへの移行は、毎年の予算プロセスにおいて政策変更が提案されない活動へのレビューが軽視されている問題点を指摘している⁴。これについては、96年に誕生したハワード政権においては、財政赤字を削減するために、既存政策にも踏み込んだ歳出削減が ERC で決定されており、内閣の方針次第によると考えられる。

また、Campbell (2001) は、公務員へのインタビューを引用し、公務員の ERC に対する評価は、肯定否定両面あるという。否定的な意見としては、ERC における意志決定はプログラムの分析・評価に基づくものではない、評価結果を検討の遡上に載せることは、財政が厳しい状況では人質を与えるようなものである、国全体の長期的な目的を犠牲にして財政目標の達成を強要する、各省庁にまたがり、調整と協調が必要な問題に対する関心が薄い、が挙げられている。肯定的な意見としては、ERC は、政

府全体の優先順位付けを行うことに大きく貢献している、省庁が生み出す生産物の効率性に大きく焦点を当てている、が挙げられている。また、彼は、現在のハワード政権においては、予算行政管理省の ERC への関与が前労働党政権より低くなり、その助言のレベルが貧弱になっていると指摘する。

オーストラリアの予算マネジメントの仕組みは、マクロ及びミクロ両面にわたり、全体としては優れたものと評価できるが、以下では、特に、90年代後半以降の改革に焦点を当て、リスク分析、社会資本整備とゴールデン・ルール、発生主義会計・予算の3点について問題点を議論する。

(1) リスク分析

2003-04年度予算 (2003年5月発表) の予算文書 (Commonwealth of Australia (2003)) で示されている財政収支 (現金ベースの “Underlying cash balance” 及び発生主義ベースの “Fiscal balance”) を見てみよう (図表6-1)。現金ベースの財政収支は、2002-03年度より将来見積り (FE) の期間中の2006-07年

(図表6-1) 現金主義と発生主義による連邦政府／一般政府財政収支の見通し

		実績	実績見込み		将来見積りによる計画		
		2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
現金主義	十億 ^{ドル}	-1.0	3.9	2.2	1.3	1.2	4.7
Underlying cash balance	対 GDP %	-0.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.5
発生主義	十億 ^{ドル}	-3.8	1.5	0.7	-1.1	0.3	2.8
Fiscal balance	対 GDP %	-0.5	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.3

(注) “Statement 1 Fiscal Strategy and Budget Priorities, Table 1” (Budget Paper No1, Commonwealth Budget 2003-04)

⁴ 彼は、同時に、既存プログラムの効率化を促す努力も行われてきた指摘する。具体的には、プログラム評価、経常経費にかかる毎年の効率化努力、アウトソーシングなどである。一定規模のプログラムには3～5年毎に評価を行うことが義務付けられ、また、独立機関による第三者評価も実施された。アウトソーシングにより、競争圧力が省庁に加えられ、コスト削減とともにサービスの質改善が求められた。

度まで、黒字を見込みでいる。発生主義ベースでも、2004-05年度の $\Delta 0.1\%$ （対GDP比）を除いて、黒字の見込みである。しかし、その水準は、いずれの会計基準を用いても、0.5%未満に過ぎない。

予算文書では、毎年財政黒字を達成しているので、マクロ・ルールを遵守していると記述されているが、その確からしきは将来にわたって担保できるものであろうか。現政権の主たるマクロ・ルールは、景気循環を通じて財政収支を平均的に均衡させるというものであるが、予算文書には、直近の景気循環を通じた、将来の各年度までの平均的な財政収支は示されておらず、現行政策がマクロ・ルールに合致しているかについての直接的な分析評価はない。前の労働党政権の92-93年度では、財政収支（現金ベース）はマイナス4.0%まで悪化したが、もし、90年代前半の不況から財政収支の平均をとれば、それが均衡するとは言いがたい⁵。FE期間中の財政黒字の水準（0.5%未満）は、過去の赤字拡大の経験に鑑みると、決して十分とは言えない⁶。また、英国やスウェーデンでは、景気循環を通じたルールを検証するための補完的な指標として構造収支が予算文書で示されているが、オーストラリアでは公表されていない。

財政ルール・目標の遵守に関するリスク分析の不十分さは、2001-02年度にマイナス0.1%の赤字（現金ベース）になったことの評価を曖昧にしている。世界景気の後退に伴い、オースト

リアの実質GDP成長率は、00-01年度2.0%（99-00年度3.8%、01-02年度3.9%、OECDの暦年ベースでは01年2.7%）になり、それまでの4%程度の成長から減速した。地方を合わせた一般政府レベルの景気調整済財政収支（OECD）を見ると、00年0.3%、01年 $\Delta 0.2\%$ になっており、この間拡張的な財政政策がとられたことになる。OECD（2003）は、2年間で約1%の刺激策がとられたが、その主因は所得税減税と国防費を中心とする支出増であると分析している。政府は、これは景気後退に対応した最小限の裁量的な政策と説明しているが、Simes（2003）は、1999-00年度から2001-02年度までの予算は、成長率の見通しがトレンド上又は以上にあったにもかかわらず相当緩和された、財政政策は少なくとも事前にはプロ・サイクリカルであったことを示していると批判する。

また、Quiggin（2004）は、ハワード政権は財政赤字や政府債務を減らしたが、その財政運営については、次の問題があると指摘する⁷。

- ① 債務削減の財源は、政府資産の売却、主として収益性のある政府事業の民営化であり、政府企業の純価値（net worth）を引き下げている。これらの取引は、政府が採用している純価値の基準では捉えられない。また、ハワード政権誕生以来、連邦政府の純価値はほぼ一定であり、それは持続的で十分な財政黒字はないことを意味している。

⁵ 90年代前半の財政赤字の拡大は、前の労働党政権の無責任な政策の結果であり、今のような財政ルール・目標はなかったという反論は考えられるが、平均的な財政収支が明らかにされていないことは事実である。

⁶ 92-93年度のマイナス4.0%の赤字は、1970-71年度以降最悪の水準であり、やや異常値とも考えられるが、80年代前半の不況期には、マイナス3.4%（83-84年度）の赤字になっており、2~3%程度の赤字になる可能性は十分ある。

⁷ ただし、彼は、同時に、オーストラリアの財政状況は全体としては健全であり、連邦政府のマイナスの純価値は、その徴税能力からみれば小さく、州政府のプラスの純価値よりは小さいので、政府のマクロ・ルールがレトリックに過ぎないとしても、それが直ちに大きな問題にはなるものではないという。

② ハワード政権は、いろいろな会計基準をその時の都合に併せて使い、事実上、毎年の財政収支均衡を目標としている。現在の経済がトレンド・レベル以上にあると仮定すれば、財政は構造赤字にあると考えられる。したがって、もし経済が後退すれば、財政が大きく赤字になり、純価値は低下する。

こうした問題との関連で、Robinson (2002a) は、現行の財政運営の問題として、マーストリヒト条約のような、短期的な赤字の水準にシーリングを課す財政ルールがないことを指摘している。2001-02年度の赤字は、景気循環的なものなのか、それとも2001年の選挙を控えた政治的な政策意図によるものか、はっきりしないという。

(2) 社会資本整備とゴールデン・ルール

90年代に OECD 諸国で取り入れられている財政ルール・目標の一つの流行は景気循環を通じて財政収支を均衡させるというものである。オーストラリアもその一例であるが、英国等と比べると大きな違いがある。英国は純投資を除いた経常収支を均衡させるというルールであるのに対し、オーストラリアは純投資を含めた全体の財政収支（現金及び発生主義ベースの2つの計測方法がある）を均衡させるというものであり、オーストラリアはより厳しいルールであるといえる。しかし、このルールは、公的な社会資本整備を遅らせるとともに、世代間の負担の公平性を損なう危険があるとして、強い批判がある (Olekalns (1998)、Robinson (2001,2002a,2002b)、Argy (2001))。

連邦政府の一般政府部門の純資本投資の水準

を見てみよう (図表6-2)。GDP比の計数は、90年代半ば以降ほぼゼロであり、2000年以降はマイナスが続く見込みである。Robinson (2002b) は、Howard政権は、近年、政府の資産を売却することによって財政収支を改善させているが、その結果として純資本投資をマイナスにさせていると分析する⁸。

発生主義による財政収支 (Fiscal balance:FB)
 = 経常収支 (Operating balance:OB)
 - 純投資 (Net investment:NI)

なので、FBは、資本支出の減少又は一般政府資産の売却 (NIの減少) により改善できるので、FBをゼロにする目標は、下少投資にするバイアスを内在していると指摘する。彼は、景気循環を通じてFBをゼロにするのではなく、英国のようにOBをゼロにすることを目標とすべきと主張する。

Olekalns (1998) は、社会資本整備の水準の低下は、民間部門の生産性を低下させる懸念があると指摘する。Argy (2001) は、現政権

(図表6-2) 連邦政府／一般政府の投資等

	純投資 対GDP%	財政収支 対GDP%	純価値 対GDP%
1996-97	0.0	-0.8	-14.0
1997-98	0.0	-0.4	-12.2
1998-99	0.2	0.6	-12.9
1999-00	-0.2	2.1	-6.5
2000-01	-0.2	0.9	-6.7
2001-02	-0.1	-0.5	-6.9
2002-03e	0.0	0.2	-6.3
2003-04e	-0.1	0.1	-5.8
2004-05p	0.0	-0.1	-5.7
2005-06p	0.0	0.0	-5.4
2006-07p	0.0	0.3	-4.9

① 1. 発生主義ベースの計数

2. "Statement 13:Historical Commonwealth Data, Table4"
 (Budget Paper No1,Commonwealth Budget 2003-04)

⁸ 政府が保有する政府企業の株式売却収入は、現金ベースにしる発生主義ベースにしる、歳入にカウントしないように会計基準が見直されたが、一般政府部門の資産の売却は歳入に計上される。

の「財政三原則」(“Fiscal Trilogy”、税水準を上げない、景気循環を通じての財政収支均衡、インフラ整備についての民間資本の活用)は、総体としては、経済効率を高めつつ財政規律を担保していると評価しているが、その便益は公平性を維持するためのコストを常に上回るとは限らないとし、政府の借り入れについて、次のようなルールを導入するよう提案している。

- ① 経常収支について景気循環を通じて均衡させる(発生主義会計に基づき、経常収入で運営経費を賄うが、長期的な資本支出は別とする)。
- ② 発生主義ベースに基づき中期的なスパンで純価値(net worth)を維持する。
- ③ 全ての主要な新規施策は完全な費用便益評価を行う。
- ④ 資産の寿命に併せてインフラの資本コストを償却する(利払費を含めサービスコストを資産の利用者に負担させる)。
- ⑤ 公的債務の増加スピードに、GDP比で測った妥当なリミットを課す(例えば、年1%ポイント以下)。

こうした指摘はいわゆるゴールデン・ルールを採用すべきというものであるが、オーストラ

リアの連邦レベルにおいて妥当なルールであるかについては議論がある。

第一に、社会資本整備の主役は州政府にあり、連邦政府ではないということである⁹。ハワード政権は、州政府への権限委譲や補助金削減、インフラの民営化を進めており、ゴールデン・ルールはどこまで意味を持つかという疑問である。

第二に、財政の持続可能性についての問題である。今後の高齢化に伴う年金、医療、介護等の支出増大を考えると、より慎重な財政運営を行い、財政の対応力を可能な限り確保しておくことが求められることである¹⁰。

第三に、オーストラリア経済が、対外的なショックを受けやすいという問題である。Kelly(2000)は、ここ20年間の経常収支の赤字にもかかわらず、対外的な投資家の信任を得られたのは、財政の制約と規律を示してきたからだと指摘し、こうした観点からは、中期的に財政収支を均衡させ政府債務を引き下げる方策は適切であると評価する。

(3) 発生主義会計・予算

オーストラリアは、1999-2000年度予算から発生主義予算を導入し、それに併せて財政運営の基本的な指標も、発生主義ベースの“Fiscal balance”に変更された。これは、GFSの“net lending”と同じ指標である(COA(1999))。つまり、毎年の予算書において、財政政策の経済全体に対するインパクトを国際的なスタンダ

⁹ Robinson(1996)は、クィーンズランド州は、従来、非募債主義をとっていたため、人口の増大に社会資本整備のスピードが追いつかず、公的サービスの低下を招いたと分析する。そのため、同州は、99年にゴールデン・ルールを採用することになった。

¹⁰ 予算公正憲章法に基づき5年毎に作成しなければならない世代間報告書(Intergenerational Report)の第1版が、2002年に発表された(“2002-03 Budget Paper No. 5”)。同報告によると、連邦政府の財政収支(発生主義ベース)は、現行施策を前提とすると、2010年代後半より赤字になり、2041-42年度までには、赤字幅はGDP比で5%に達するとしている。

ードによって分析評価できる枠組みが整備されたといえる。日本を初め多くの国で、議会で議決される予算と財政政策に関するマクロ統計は別に扱われていることを考えれば、オーストラリアの試みは高く評価できるが、発生主義会計・予算の導入は、説明責任や透明性の向上といった大義名分とは裏腹に、その複雑さからいくつもの問題を生んでおり、現実にはむしろ透明性を低下させているという批判も強い。ここでは、そのいくつかを紹介する¹¹。

第一に、財政指標の問題である。発生主義会計・予算の導入により、1999-2000年度から、主たる財政指標は“Fiscal Balance”に変わったが、これは、2001-02年度予算からは、“Budget balance”という指標に変わった。事実上、現金ベースの指標に戻ったのである。発生主義予算導入以後、予算文書には、現金ベースの指標である“Underlying cash balance”も併記されている。会計学的に言えば、両者の指標は、その目的に応じて使い分けるべきものであるが、財政のパフォーマンスを計測する最も重要な指標が複数あり、一般国民の理解を困難にさせている問題は否めない。Wanna and Bartos (2003) は、この二つの指標の並存は、予算に関わる二つの省、すなわち財務省と予算行政管理省の妥協の産物であるという。彼らによれば、財務省は、予算を財政政策の観点で捉えているため、現金主義が主要な指標であるべきと考える一方、予算行政管理省は、予算を発生主義で表示された資源配分の観点で捉えているため、発生主義が主要な指標であるべきと考えているという。Robinson (2002b) は、2001-02年度予算における財政収支の指標の再変更

の理由として、会計上の操作を挙げる。当初予算では、現金主義ベースでは黒字を見通していたが、発生主義では赤字となっていた。2001年は、オーストラリアは他国と異なり景気後退だとは見られていなかったため、発生主義ベースで財政赤字になると、財政に関する副目標が達成できないことになってしまう。彼は、景気の減速を受けて赤字になったことそのものは問題がないとしつつも、操作的な指標の変更は残念だったと指摘する。

第二に、発生主義の会計基準の問題である。オーストラリア政府は二つの会計基準を採用しており、予算書には二つの異なる基準による財務諸表が示され、複雑さを増幅させている。一つは、GFS (Government Finance Statistics) であり、もう一つはAAS31 (Australian Accounting Standards 31) である。GFSは、公共部門の経済分析を行うために作られた報告体系であり、ABS (Australian Bureau of Statistics) がSNA93 (System of National Account 1993) 及びIMFのGFSマニュアルという国際的な統計基準に準拠して作成している。他方、AAS31は、独立機関であるオーストラリア会計基準審議会 (Australian Accounting Standards Board: AASB) が、民間部門の会計基準を公的部門に応用して作成したものである。両者の基準による財務諸表には大きな差がある。例えば、2003-04年度予算における計数を見てみよう。2003-04年度の“Operating Balance”は、GFSでは、6.1億豪ドルの黒字であるが、AAS31では、11.1億豪ドルの黒字 (特殊項目調整前) である¹²。2006-07年度の見通しを見ると、GFSは27.3億豪

¹¹ オーストラリアにおける財務会計制度については、Funnell and Cooper (1998)、財政制度等審議会 (2003)、財団法人社会経済生産性本部 (2002) などが詳しい。

¹² AAS31では、GFSの“Fiscal balance”に対応する収支はない。

ルの黒字であるが、AAS31は131.8億豪ドルの黒字であり、その開きは拡大する。財政政策の最も重要な指標の1つである財政収支が複数あるのは、透明性の観点から大きな問題であり、Robinson (2001) は専門家の間でも正しく理解されていないと指摘する¹³。また、Barton (1999) は、公的部門は民間部門とは財サービスの性質が大きく異なっており、民間部門の会計基準を公的部門にそのまま適用することの問題を指摘する。

第三に、発生主義会計・予算の全体的なシステムの問題である。発生主義会計・予算は、具体的には、1999-2000年度予算から導入した発生主義によるアウトカム・アウトプット・フレーム・ワーク (Accrual Outcome and Output Framework : AOO) に基づくものである。AOO は、プログラムのアウトカム・アウトプット毎に予算を配賦するとともに、業績評価を行う仕組みであり (予算と評価の単位が一致)、予算から決算に至るまで同じフォーマットで財務・会計情報を提供するものであり、形式的には一貫した予算・会計システムといえる (具体例は図表 6-3)。しかし、具体的な運用面では、制度導入後間もないこともあり、多くの問題が指摘されている¹⁴。例えば、Webb (2002) は、特に以下のような問題を指摘している¹⁵。

- ① 新しいフレームの1つの目的は、省庁に、アウトカムの目標を設定させそれを結果と対比させること、予算をアウトプット毎に

割り当てアウトカムの達成を図ることであるが、その実行は思惑どおりにはなっていない。アウトカムが役所の組織を反映しており、必ずしも社会的な目的と一致していないこと、アウトカムが一般的過ぎること、アウトカムが省庁間あるいは省庁内で重複していること等の問題を抱えている。

- ② ポートフォリオ予算書においては、財務データが高度に集約され、また省庁の活動の詳細が示されていない。そのため、議員が必要とする様々な情報が予算書からは入手が難しくなっており、透明性や説明責任が向上しているとは言い難い。

また、上下院の調査委員会 (Joint Committee on Public Accounts and Audit (2002)) は、発生主義予算導入後の状況について詳細な調査を行い、次のような改善勧告を出している。

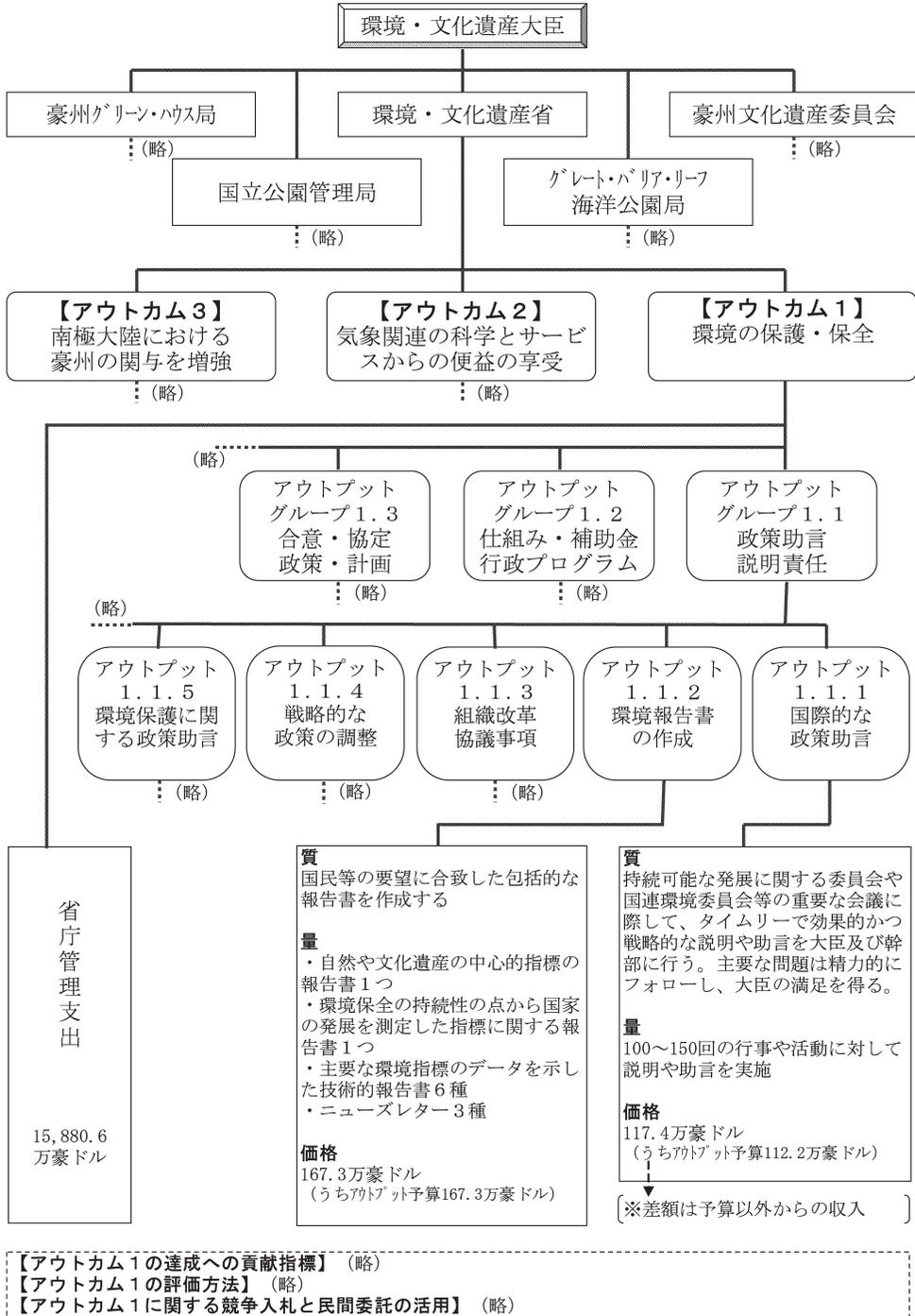
- ① 複数の省庁にまたがるアウトカムの特定と、関係する省庁がどのようにその達成に貢献するのかを分析すること
- ② 省庁は、年次報告書を、毎年、9月末までに提出すること
- ③ 省庁のアウトカムは、政府にとっての鍵となる目的を明確に定義すること、省庁管理支出がどのようにアウトカムにインパクトを与えるのか明確にすること

¹³ GFS と AAS31 で大きな違いの1つは資産・負債の評価であり、連邦政府予算書 (Commonwealth of Australia (2003)) の“Budget Paper No. 1, Statement 8”では、両者の間の相違を解説している。また、政府機関である Financial Reporting Council は、2002年より、両基準の調和 (ハーモナイゼーション) についての検討を進めている (Challemand Jeffery (2003) 参照)。

¹⁴ AOO の仕組みについては、DOFA (1998)、田中・岩井・岡橋 (2001) 参照。

¹⁵ この他、Guthrie et al (2003)、Carlin (2003) を参照。

(図表 6-3) アウトカム・アウトプット体系の概念図
(環境・文化遺産ポートフォリオの例)



(出所) Department of the Environment and Heritage, "The Portfolio Budget Statement 2000-2001" により作成

- ④ 単一あるいは少ない数のアウトカムを規定する省庁は、短期の目標を示す中間的なアウトカムを導入すること
- ⑤ ポートフォリオ予算書に記述される業績測定については、比較できる基準を明示すること
- ⑥ 予算行政管理省や会計検査院は、指標の開発についての助言やガイドラインの改定等、各省庁への支援を充実させること

7 結論

90年代後半から2000年代前半に至るまで、オーストラリアの財政のパフォーマンスは、OECD諸国の中でも屈指である。財政黒字下において財政規律を維持することは、オーストラリアといえども容易ではなく、政府が定めたマクロ・ルールを維持することにはリスクが存在するが、好調な経済成長にも支えられ、財政黒字を維持していることは評価すべきである。主に政府資産の売却によるということもあるが、ネットの政府債務は現在ほぼゼロである。今後は、政府が世代間報告書を発表し、国民に問題提起をしたように、人口高齢化による歳出圧力（特に医療）にどう対処していくかにあり、財政を巡る関心は、単に財政収支の均衡を図ることから財政の長期的な持続可能性をいかに担保していくかに移っている。

こうしたパフォーマンスは、80年代から続く予算・公務員制度を中心とした政府部門の改革の成果を抜きにして語ることはできない。一連の改革により、オーストラリアは、OECD諸国の中でも、最も透明といえる予算財政システムを構築した。マクロ・ルールの遵守は、予算の将来見積り（FE）や歳出検討委員会（ERC）等の予算マネジメントの改革の基盤

の上立っているといえる。そして、オーストラリアの予算改革に関して強調すべき点は、それが政治改革に及んでいるということである。予算マネジメントの改革は、大臣や上級幹部に支出をコントロールするための手立てを与え、内閣は、予算の資源配分を決定するとともに政治的な優先順位を明確にする能力を持つようになったのである（O'Faircheallaigh et al (1999)）。

96年に誕生したハワード保守連立政権は、予算公正憲章法や発生主義予算の導入等、更に政府部門の改革を進めているが、ニュージーランド・モデルのようなアウトプットへの傾注、省庁の事務次官の政治任用等、労働党政権とは異なる方向へ進んでいるとの指摘もあり（Campbell (2001)）、今後、その動向が注目される。特に、予算マネジメントに関する今後の課題としては、発生主義予算の導入によって、効率的・効果的な予算システムを実現できるかという点にある。発生主義会計の習熟、会計原則の調整等会計そのものの問題に加えて、アウトカムやアウトプットの計測・評価など、多くの課題が残されているからである。

（参考文献）

財政制度等審議会（2003）、「公会計に関する海外調査報告関係資料」、『公会計に関する基本的考え方』

財団法人社会経済生産性本部（2002）、『欧米主要先進国の公会計制度改革と決算・財務分析の現状と課題－ニュージーランド／オーストラリアの事例より－』、13年度会計検査院委託業務報告書

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

- Argy, Fred (2001), "Structural Fiscal Targeting and Good Governance", *The Australian National University GPPP Discussion Paper* No.88
- Barton, Allan (1999), "Public and Private Sector Accounting ? The Non-Identical Twins", *Australian Accounting Review*, Vol. 9, No.2
- Campbell, Colin (2001), "Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Comovement: Recent Experience in Australia", *Governance*, Vol.14, No.2
- Campos, J. Edgar and Sanjay Pradhan (1999), "Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand", in ed. by J. Poterba and J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER, University of Chicago Press
- Carlin, Tyrone (2003), "Accrual Output-Based Budgeting Systems in Australia: A Great Leap Backwards ?", *Australian Accounting Review*, Vol.13, No.2
- Challem, Don and Craig Je235bery (2003), "Harmonisation of Government Finance Statistics and Generally Accepted Accounting Principles", *Australian Accounting Review*, Vol.13, No.2
- Comley, Blair, Stephen Anthony and Ben Ferguson (2002), "The Effectiveness of Fiscal Policy in Australia Selected Issues", paper presented at the Bank of Italy Workshop on "The Impact of Fiscal Policy"
- Commonwealth of Australia (2000), *Budget Statements 2000-01*, Budget Paper No.1
- Commonwealth of Australia (2003), *Budget Statements 2003-04*, Budget Paper No.1
- Dixon, Geo235brey (1996), *Budgeting Institutions and Expenditure Outcomes in Australia*, Background paper, Policy research Department, World Bank
- Department of Finance and Administration (DOFA) and Department of the Treasury (1999), *Review of Budget Estimates Production Arrangements*
- Forsyth, Peter (2000), "Macroeconomic policies and Structural Change", Paper presented at the Conference "The Australian Economy in the 1990s" by Reserve Bank of Australia
- Funnell, Warwick and Kathie Cooper (1998), *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*, UNSW Press
- Gittins, Ross (2003), "Australia's Minor Economic Miracle", in ed. by Ross Gittins et al, Warrington Publications, *The Australian Economy*
- Guthrie, J. and L. Parker and L.M. English (2003), "A Review of New Public Financial Management Change in Australia", *Australian Accounting Review*, Vol.13, No.2
- Joint Committee on Public Accounts and Audit (JCPAA) (2002), *Review of Accrual Budget Documentation*, Report No. 388
- Kelly, Paul (2000), "The Politics of Economic Change in Australia in the 1980s and 1990s", Paper presented at the Conference "The Australian Economy in the 1990s" by Reserve Bank of Australia
- Makin, Tony (2000), "The Public Accounts and Fiscal Policy", *The Australian Economic Review*, Vol.35, No.3
- OECD (2003), *Economic Surveys 2002-2003*

Australia

- O'Fraircheallaigh, Hohn, John Wanna and Patrick Weller (1999), *Public Sector Management in Australia*, Second edition, Macmillan Publishers Australia
- Olekalns, Nilss (1998), "Sustainability and Stability ? Australian Fiscal Policy in the Twentieth Century", *The Australian Economic Review*, Vol.31, No.1
- Pollitt, Christopher and Greet Bouckaert (2000), *Public Management Reform A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Quiggin, John (2004), "Economic Policy", in ed. by Robert Manne, *The Howard Years*, Black Inc. Agenda
- Robinson, Marc (2001), "National and State Fiscal Rules in Australia : An Outline and Critical Analysis ", Banca D'Italia Research Department Public Finance Workshop "Fiscal Rules"
- Robinson, Marc (2002a), "Medium Term Fiscal Policy Issues and Challenges in Australia", paper presented at the Bank of Italy Workshop on "The Impact of Fiscal Policy"
- Robinson, Marc (2002b), "Accrual Accounting and Australian Fiscal Policy", *Fiscal Studies*, Vol.23, No.2
- Simes, Ric (2003), *Fiscal Policy Rules in Australia*, a paper presented for the Chi235dey Research Centre
- 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 Expendi-*

ture, Edward Elgar

- Webb, Richiard (2002), "The Commonwealth Budget: Process and Presentation", Information and Research Services, Department of the Parliamentary Library, *Research Paper* No.10
- World Bank (1998), "Annex 7", in *Public Expenditure Management Handbook*