

独立財政機関が財政再建に果たす役割 —英予算責任庁の経験とわが国への示唆—

調査部 研究員 根本 寛之

目 次

1. はじめに
 - (1) 各国の経験と独立財政機関の重要性
 - (2) わが国の現状
 - (3) 本稿の目的

2. 英予算責任庁（OBR）の概要
 - (1) 設立経緯
 - (2) 独立性を確保するための工夫

3. 英予算責任庁の役割と成果
 - (1) 四つの役割
 - (2) 経済・財政予測
 - (3) 財政目標の達成可能性に関する分析
 - (4) 持続可能性とバランスシート分析
 - (5) 財政リスク評価

4. わが国における経済・財政分析の現状と評価
 - (1) 各省庁による取り組み
 - (2) イギリスとの比較

5. わが国への示唆

要 約

1. 近年、財政健全化に向けた取り組みの一つとして、独立財政機関を設立する動きが先進国を中心に活発化している。独立財政機関とは、経済・財政状況の分析や政府の財政運営を評価、監視する公的機関である。独立財政機関はこれらの役割を通じて、政府に財政ルールの順守を促すなど財政運営を規律付けることが期待されている。本稿では、数ある独立財政機関のなかでも国際機関等から高い評価を得ているイギリスの予算責任庁（OBR：Office for Budget Responsibility）の設立経緯や役割などに焦点を当て、わが国への示唆を得たい。
2. OBRは2010年、保守党・自由党連立政権の誕生を機に設立された。背景には、前労働党政権による財政ルールの恣意的な運用とそれによる財政の悪化に対する批判があり、それが財政運営に直結する経済・財政に関する分析を政治から独立させる動きにつながった。そのため、OBRの設立にあたっては、政治からの独立性をいかに確保するかが重視され、制度面や運営面での規則が定められている。
3. OBRの役割は中立的な立場から経済・財政に関する分析を実施し、公表することである。分析内容は主に①経済・財政予測、②財政目標の達成可能性に関する分析、③財政の持続可能性に関する分析、④財政リスクの評価の四つである。OBRは透明性の高い、中立的な分析を通じて、予測精度を向上させるなどイギリス政府の財政健全化に向けた取り組みを支えている。
4. わが国においても、経済・財政に関する分析は政府内で実施されている。主に経済・財政予測のほか、財政の持続可能性に関する分析などが行われている。もっとも、OBRの分析と比較すると、透明性は極めて低いと言わざるを得ない。特に、わが国では、分析に用いた前提や仮定、データが示されないことや、分析頻度が低いといった点が問題点として挙げられる。実際、わが国の分析はOBRと比較して実績との誤差が大きく、予測そのものの信頼性や客観性、中立性に疑義がある。
5. イギリスでは、独立財政機関が適切な制度設計を通じて、効果的に機能している。今後、わが国が財政健全化に向けた取り組みを強化する際に、OBR設立後のイギリスの経験を参考にすることは意義があると考えられる。独立財政機関の設立は経済・財政分析の透明性や中立性を高めるほか、財政再建の必要性に関する国民的な認識の強化につながると期待されている。わが国においても財政事情がどれほど厳しいのかについて国民の理解を得ながら、財政健全化を着実に進めるために、真に「独立」した機関を設立し、経済・財政分析をゆだねることが検討されるべきであろう。

1. はじめに

(1) 各国の経験と独立財政機関の重要性

わが国に限らず、財政健全化は各国共通の課題である。継続的な財政赤字が放置された結果、信認低下によって急激かつ大幅な財政調整を余儀なくされた国の事例は枚挙に暇がない（Reinhart and Rogoff [2008]）。これは新興国に限られたものではなく、先進国においてもみられることである。

こうした経験から、各国はこれまで財政健全化に向けた取り組みを様々な形で行ってきた。とくに、財政ルールは世界各国で導入されており、代表的な取り組みとして指摘できる。財政ルールとは、財政収支や政府債務残高などの指標に一定の基準を設け、政府の財政運営に制約を課すものである。すでに一部の国で導入されていたものの、1970年代から80年代にかけての政府債務の増加に対処するため、1990年以降、先進諸国で急速に整備が進められた（Eyraud et al. [2018]；内閣府 [2010]）。その後、財政ルール導入の動きは新興国にも広がっている。

もともと、近年は財政ルールの整備だけでは、必ずしも財政健全化につながらないとの見方が強まっている。実際、ルールの導入によって、一時的な財政赤字の改善につながった例はあるものの、今なお財政赤字から抜け出せず、政府債務残高が膨らみ続けている国は少なくない。

ではなぜ財政ルールの整備のみでは財政健全化につながりにくいのか。背景の一つとして、政府による景気の先行きに関する恣意的な判断が挙げられる（注1）。政府とすれば、実態はどうであれ、景気の見方次第で財政ルールを順守しているように取り繕うことができる。例えば、楽観的な経済予測を行うことで、先行きの財政赤字対GDP比が低下することを示すことができる。Frankel and Schreger [2012] は、ユーロ圏諸国が、EUの定めた財政ルールに違反する事態を回避するため、楽観的な経済予測を行う傾向にあると指摘している。ルールの抜け穴を防ぐため、財政ルールの改良が試みられているものの、政府が景気見通しを恣意的に操作する可能性を完全に排除できないことから、財政ルールが形骸化している国は珍しくない。

そのため、財政健全化の実現には、財政運営全体の透明性向上が不可欠との見方が広がっている。各国では、景気見通しが政治的な影響を受けることを防ぐため、経済・財政分析の中立化や透明性の向上を図る動きが活発化してきている。そのなかで注目を浴びているのが独立財政機関である。

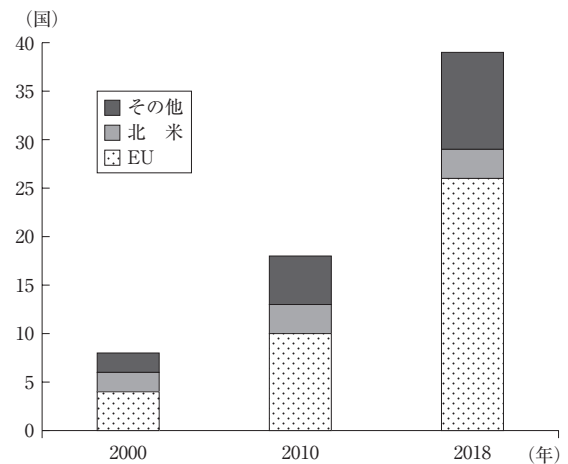
独立財政機関とは、「財政政策や財政実績を批判的に評価し、一部の例では、それらに対して客観的な助言を行う独立した公的機関」である（von Trapp et al. [2016]）。求められる役割は各国の事情に左右されるため、国により異なるものの、マクロ経済・財政の予測やその長期展望、財政計画・財政ルールの順守状況の監視と評価といった役割を担わせている国が多い。独立財政機関がこうした役割を果たすことを通じて、経済・財政分析の中立性や透明性を向上させるほか、政府に間接的な圧力を与えることで、放漫財政に至らないよう財政ルールの順守を促し、積み上がった債務残高を削減する方向で財政運営を行わせることにつながると期待されている。

独立財政機関を設立する動きは経済・財政分析の透明性や中立性を高める取り組みとして、近年、先進国を中心に活発化している。同機関の導入国は2000年に世界で8カ国だったものが、2018年にかけて39カ国まで増加した（図表1）。特に、ユーロ圏諸国での増加が目立っている。これは欧州債務危機の教訓から、2013年にユーロ圏で独立財政機関の設立が義務化されたことが背景にある。現状では、先進

国が導入国の大半を占めているものの、設立の動きはアジアなど新興国にも徐々に拡がりつつある。

独立財政機関の設立が各国に拡がりを見せるなか、政府の経済・財政分析の中立性や透明性の向上に貢献した例も観察され始めている。例えば、イギリスの予算責任庁（OBR：Office for Budget Responsibility）は中立的で透明性の高い分析を行っている、IMFなど国際機関から高い評価を受けている（European Fiscal Board [2018]；IMF [2016]）。さらに、独立財政機関は経済・財政予測のバイアスを低下させ、その精度を高めるほか、財政ルールの順守に寄与していることを示した分析もある（Beetsma et al. [2018]）。

（図表1）独立財政機関導入国数の推移（累積）



（資料）IMF「Fiscal Council Dataset」、OECD「Independent Fiscal Institutions Database」

（2）わが国の現状

これまでわが国でも、財政ルールとして基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化が掲げられながらも、諸外国と同様、政府の恣意的な景気見通しによって、財政ルールが形骸化し、慢性的な財政赤字や政府債務残高の積み上がりの一因となっているように見受けられる（詳細は第4章2節で後述）。楽観的な経済・財政予測が政府に対する規律付けを弱め、財政健全化に向けた動きを抑制する環境をつくり出しているほか、本来、リーマンショック直後のように、急激に景気が落ち込んだケースに限って講じられるべき補正予算が景気対策として毎年のように執行されている状況にある。

にもかかわらず、わが国では、独立財政機関の活用を含め、財政再建に向けた取り組みをいかに強化すべきかといった議論はさほど進んでいないのが実情である（注2）。2013年6月には、超党派の国会議員により『国会に独立将来推計機関の設置を一政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言一』が公表され、わが国でも国会に独立財政機関を設置するための検討が行われたことがあったものの、実現には至っていない。

（3）本稿の目的

財政健全化が遅々として進まないわが国において、独立財政機関の必要性が高いことは論をまたない。ただし、わが国の事情に即した独立財政機関の在り方を考える際に、評価の高い独立財政機関の実情を知ることは大いに参考になると考えられる。そこで、本稿では、各国の独立財政機関のなかでもとりわけ中立的かつ透明性の高い分析で評価を得ているイギリスのOBRに焦点を当てる。OBRは実際の財政の悪化を抑制するうえで一定の成果を上げていることから、設立経緯や目的達成のための制度設計を整理し、OBRがいかに当初の目的を果たしているかに注目する。そのうえで、わが国事例との比較を行い、実際の制度設計を考える際に役立つ示唆を得ることとしたい（注3）。

本稿の構成は以下の通りである。第2章では、OBRの概要について、その設立経緯と政治からの独

立性をいかに確保しているかを説明する。第3章では、OBRの主な四つの役割について整理し、それぞれの成果についてまとめる。第4章では、わが国で政府自ら行っている経済・財政に関する分析業務の実情を整理したうえで、透明性や中立性などの観点からOBRによる分析との比較を行う。最後に、以上の議論から得られるわが国への示唆について指摘する。

(注1) 財政ルールに抵触することを回避するため、会計操作が行われているとの指摘もある (von Hagen and Wolff [2006])。

(注2) 独立財政機関に関する先行研究では、国会事務局において他国機関の事例調査が行われているほか (大石・下田 [2018]; 崎山・大野 [2017]; 三角 [2014])、Kopits [2016] や田中 [2015] がその設立を提言しているものの、各国の経験を整理した一般原則や各機関の概要の説明にとどまっているものが多い。

(注3) 他国の例を形式的に当てはめて設立された独立財政機関では、政治的な影響を抑制できないため、期待された役割を果たせない可能性が高いと考えられる。実際、ハンガリーでは、独立財政機関は導入されたものの、国内の政治要因などに配慮した制度設計がなかった結果、政権交代とともに事実上、無力化された例がある (Kopits [2011])。

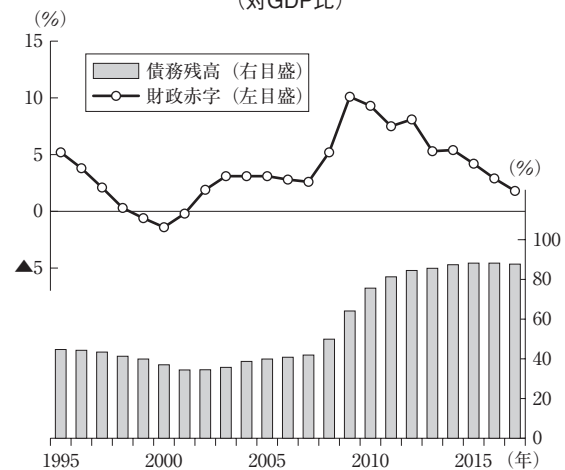
2. 英予算責任庁 (OBR) の概要

(1) 設立経緯

OBR設立に向けた動きは、当時野党だった保守党がリーマンショック直前の2008年9月に発表した政策提案に端を発する (von Trapp et al. [2016])。保守党は、『強い経済のための再構築の計画』という政策文書のなかで、労働党政権が行ってきた財政運営を新しい財政フレームへ転換させる重要性について言及し、独立した経済・財政分析機関の設立を提案した (Conservative Party [2008])。その背景には、労働党政権の財政運営に対する不信感の強まりがあった。当時、保守党は、イギリスが金融危機による深刻な景気後退局面に直面するなか、労働党政権のもと2000年代初頭から政府債務残高が増加傾向にあったことを踏まえ、政府に財政面での対応余力が乏しくなっていたことを懸念していた (図表2)。

一方で、労働党政権が財政健全化に全く取り組んでいなかったわけではない。ブレア首相 (当時) のもとで政権を獲得した1997年直後の98年に、労働党政権はゴールデン・ルール (Golden rule) と持続可能な投資ルール (Sustainable Investment rule) の二つの財政ルールを導入している。ゴールデン・ルールとは「政府の借入を投資目的に限定し、国債発行額を純投資額までとすること」、持続可能な投資ルールとは「公的純債務残高を対GDP比で安定的かつ慎重なレベル (40%以下) にすべきこと」を定めた規律である (岡久 [2015]; 詳しくは、Chote et al. [2008b]; 田中 [2013])。労働党政権はこれら財政ルールや様々な予算制度改革のもと、増税や政府支出の削減を実施したことによって、1999年～2001年に財政黒字を達成するなど、一時的には財政状況の改善に貢献していた (Chote et al. [2008a]; 田中 [2013])。

(図表2) 英政府債務残高と財政赤字 (対GDP比)



(資料) Eurostatを基に日本総合研究所作成

もっとも、その効果は長続きしなかった。イギリスは2002年に再び財政赤字に転落した後、財政赤字は解消されず、政府債務残高は増加の一途を辿ることになった。その背景には、これら財政ルールが大きな欠陥を抱えていたことが指摘できる。当時、財政ルールを順守しているか否かについての判断などは政府にゆだねられており、財政ルールの恣意的な運用が可能だったのである。実際、財政状況が悪化しているにもかかわらず、英財務省はルールを順守していると主張し続けていたことなどから、恣意的な運用が行われているとの疑惑は外部有識者の間で高まっていた。例えば、Chote et al. [2008b] は、政権が事後的かつ恣意的に景気循環の始まりと終わりの日付を決定しているほか、財政収支の累積黒字に関する計算方法の変更などを行い、財政ルールを順守しているように取り繕っている（注4）と指摘していた。さらに、保守党は『強い経済のための再構築の計画』（前出）のなかで、予算計画の基になる経済・財政予測に楽観的なバイアスがあると主張していた（Conservative Party [2008]）。

このような財政運営に対する不信感を背景に、保守党は政治家による介入余地のある現状を問題視したうえで、経済・財政分析やルールの順守状況に関する監視などを政治から独立した機関にゆだねるべきであると主張したのである。

その後、2010年に保守党・自由党の連立政権が誕生して、OBRの設立に向けた動きは直ちに本格化した。オスボーン財務大臣は就任後まもなく、OBRの暫定的な設立を表明し、すでに保守党内でまとめられていた設立原案を実行するかたちで業務を開始させた（HM Treasury and Osborne [2010]）。当時は2009年のギリシャの財政破綻に端を発する欧州債務危機がアイルランド等を巻き込む形で深刻化し、イギリスの財政事情も急激に悪化していた時期にあたる。連立政権は欧州債務危機の影響がイギリスに及ぶことを危惧し、いち早くイギリス財政に対する信認を回復させるため、政権獲得直後に予定されていた予算策定のための分析を暫定OBRに担わせたのである。

これら業務経験を踏まえ、暫定OBR関係者や大学教授など外部有識者を交えた議論が下院の財務委員会で行われ、恒久的な機関の設立に向けた法制化の検討が進められた（HM Treasury [2010]； House of Commons [2010a, 2010b]）。委員会では主にOBRの業務内容や政治からの独立性を確保するための制度設計など実務的な問題が議論された。その結果を反映した予算責任・会計検査法は2011年に制定され、OBRは正式に業務を開始したのである。

(2) 独立性を確保するための工夫

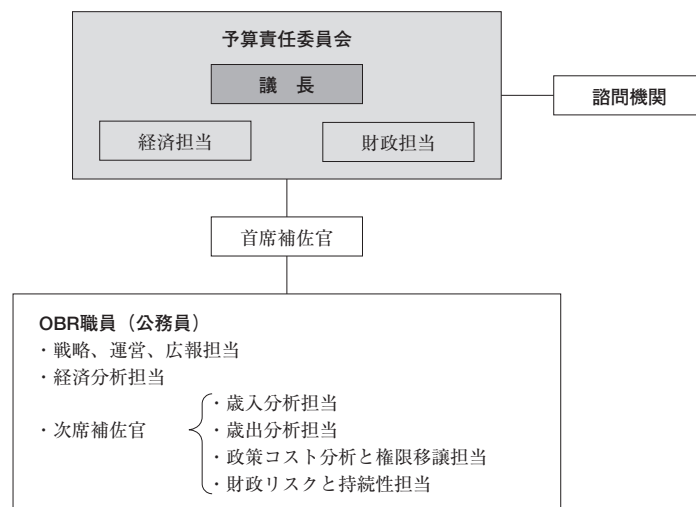
OBRの制度設計にあたっては、労働党政権時代の失敗を踏まえ、政治からの独立性確保が特に重要視されている。客観的で透明性が高く、中立的な分析を行うためには、独立性を確保することが最重要課題であるとの認識があったことが背景にある。OBRには独立性を担保する様々な仕組みが備わっており、主に予算責任・会計検査法が制度面や運営面の規則を定めている。

A. 制度設計

制度面では、主に業務範囲と人事権の2点の工夫を通じて、OBRの政治からの独立性を確保している。第1に、業務範囲については予算責任・会計検査法においてOBRの役割や権限を明確化する一方、その範囲内での裁量を保障している。特に、OBRの業務内容は中立的立場を維持するため、経済・財政

に関する分析に限定し、なおかつ、政権からの反発など政治的な要因に晒されにくい中立的な分析に限って実施させることとしている。具体的には、政府に対する助言や勧告は政権からの反発を招きかねないため実施しないほか、政策の是非の判断につながりかねない代替政策の分析は行わないこととしている。そのうえで、定められた業務範囲内では自由な業務運営が保障されている。執行上の権限はOBRの意思決定機関である予算責任委員会にあり、分析方法や業務運営などを決めることができる。予算責任委員会は議長と経済の専門家、財政の専門家の三人で構成され、それぞれが自らの専門力を最大限発揮することが期待されている（図表3）。

（図表3）OBR組織図



（資料）Office for Budget Responsibility HP（<https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>）を基に日本総合研究所作成

第2に、人事面では財務大臣の人事権に制約が課せられていることである。OBRは財務省に付随する政府外公共機関の形態をとっているため、財務大臣が執行部である予算責任委員会メンバーの人事権を有する一方、下院の財務特別委員会には拒否権が付与されている。議会に拒否権を与えることで、政権の意向により、組織人事が左右されることを抑制することが期待されている。さらに、予算責任委員会はOBR職員を自前で採用することができ、分析内容や方法に応じた人材を揃えることができる。このように人事運営を自前で行い得ることは、業務運営の自由度を高めることにも寄与している。

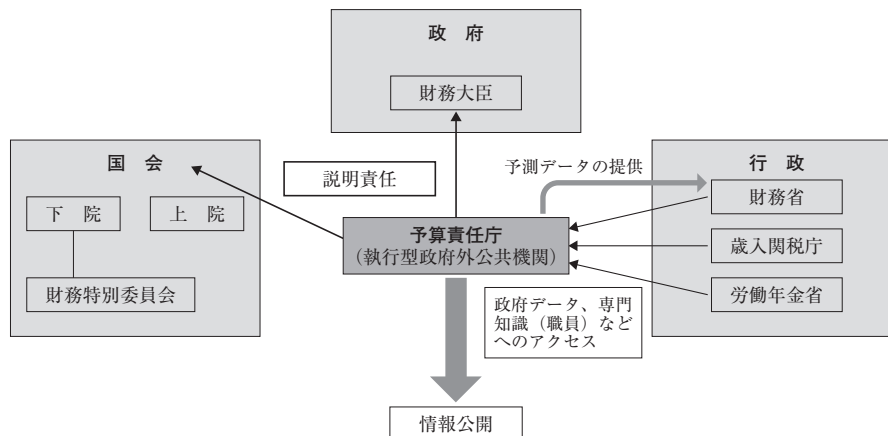
B. 運営面

実際の運営を通じて、有識者やマスコミなど世間一般からの信頼・評価を高めることにより、独立性の強化を図っている。具体的には、OBRは分析レベルの向上と積極的な情報発信の実施に取り組んでいる。一般的には、信頼・評価の高まりが世間一般の注目度を高めることで、政府介入の抑制につながると考えられている。

分析レベルの向上にあたっては、予測の正確性や分析内容の質を高める環境が整えられている。例えば、省庁間の取り決めにより、OBRは主に財務省や歳入関税庁、労働年金省、国家統計局が保有する

データにアクセスできるほか、分析作業期間などにはこれら関係省庁の職員に協力してもらうことも可能である（図表4）。一方で、行政府との親密な関係はOBRにとって「諸刃の剣」でもあり、政治からの独立性を脅かす可能性も指摘されている。もっとも、OBRは職員と政治家など外部者との連絡記録などを自発的に公開することで、政治家が介入しにくい環境づくりに取り組んでいる。

(図表4) OBR関係図



(資料) HM Treasury 「Charter for Budget Responsibility: autumn 2016 update」、 「Office for Budget Responsibility and HM Treasury: Framework Document」、 OBR et al. 「Memorandum of understanding between the Office for Budget Responsibility, HM Treasury, the Department for Work & Pensions and HM Revenue & Customs」、 Page [2014]、 UK Government 「Budget Responsibility and National Audit Act 2011」を基に日本総合研究所作成

情報公開については、予算責任・会計検査法で分析内容を随時公表することが義務付けられているほか、予算責任憲章では明らかにすべき詳細事項が定められており、例えば、分析に用いた前提や仮定などを説明する必要がある。さらに、分析結果について、世間一般の人々に興味を持ってもらい、幅広い理解を得るため、OBRはホームページ上の説明方法を工夫するなどわかりやすい情報発信にも努めている。

(注4) イギリスの場合、財政ルールは景気循環を考慮したものとなっていたため、政府が景気循環の始点と終点の日付を事後的に都合の良いように判定できてしまえば、実際にはルールを順守していないにもかかわらず、あたかも順守しているように見せかけることができることによる。

3. 英予算責任庁の役割と成果

(1) 四つの役割

OBRは主に①経済・財政予測、②財政目標の達成可能性に関する分析、③財政の持続可能性に関する分析、④財政リスク評価の四つの役割を担っている。OBRの主な役割は予算責任・会計検査法や予算責任憲章において定められている。①経済・財政予測や②財政目標の達成可能性に関する分析、③財政の持続可能性の分析は設立当初からOBRに欠かせない役割として予算責任・会計検査法で義務付けられている。加えて、④財政リスクの評価は主要な役割として2017年に加えられたものである。もっと

も、本稿では、主要任務として認識されている税制・福祉政策のコスト分析を①経済・財政予測における業務として分類する。税制・福祉政策のコスト分析の目的は予測精度を向上させることであり、政策評価の意味を持たない点からも、予測作業の一環として整理することが望ましいと考えられるからである。

以下では上記四つの役割とその成果について整理する。

(2) 経済・財政予測

OBRは年2回予定されている財務大臣の予算編成方針演説に合わせて、5年先までの経済・財政予測を作成しており、分析結果を「経済・財政見通し」レポートとして発信している（OBR [2018b]）。さらに、分析結果は財務省が作成する予算案の基礎データとして利用されている（図表4再掲）。

OBRが行う予測における主な特徴としては、以下の4点が挙げられる。第1に、予測の基礎となる仮定や前提、予測作業に利用される分析モデルを公開していることである。詳細については個別レポートやホームページなどで解説しており、分析過程や原データなどを外部から確認できるようになっている。さらに、予測に影響を与える様々な要因を明確化していることで、予測の変更理由の説明など分析の透明性向上に配慮した取り組みが行われている。

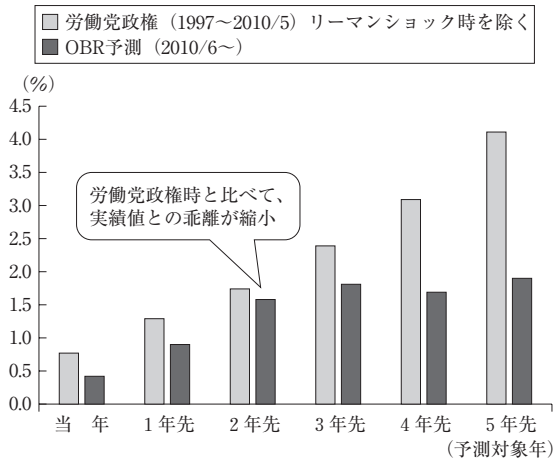
第2に、予測の正確性について事後評価を年に1度、実施していることである（OBR [2018c]）。事後評価では、統計データの改訂の影響を取り除いた後、経済・財政予測に用いた様々な仮定や前提をそれぞれ実績に対して評価し、予測値と実績値に差が生じた要因を分解している（詳細はOBR [2017b]を参照）。分析内容は、次回予測に向けたモデルの改良や経済・社会構造に関する仮定の変更などに活用されており、専門性の向上にも寄与している。

第3に、財務省が予算案作成のために試算した政策コストの点検を行っていることである。具体的には、政府が新たに予算案で示した社会福祉政策や税制の変更が財政に及ぼす影響を独自に評価するものである。評価のプロセスは、OBRが財務省の示した政策コストが妥当であるか否かを評価し、妥当でない場合にはOBRが独自に再試算を行い、その結果を政府としての経済・財政予測に反映させることになっている（OBR [2014]）。

第4に、外部の専門家による予測との比較を行っていることである。経済指標については自らの予測値を、イングランド銀行のほか、民間シンクタンク、IMFといった国際機関などの値と比較している。財政指標については、欧州委員会やIMFの基準に調整したうえで、国際機関が算出する予測値と比較するほか、他国動向との国際比較も行っている。

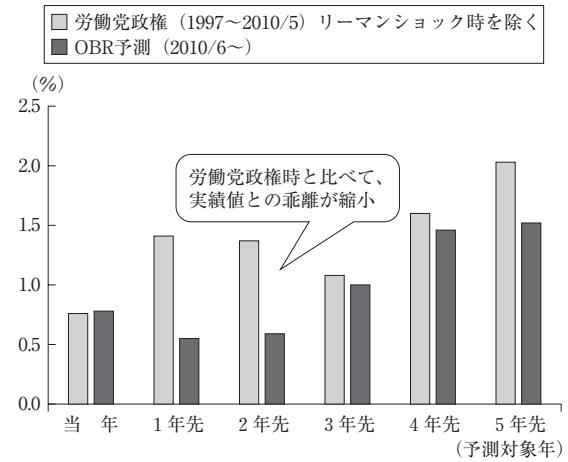
これら4つの取り組みは透明性や客観性を高めるために、OBR設立後に初めて着手されたものである。予測の透明性や客観性を高めることで、バイアスがかかる可能性を低下させることができるほか、正確性の向上にもつながると考えられる。実際、イギリス政府による予測の精度は上昇している。労働党政権時代と比べると、実質GDP成長率、財政赤字ともに予測値と実績値との誤差が縮小した（図表5、6）。

(図表5) イギリス政府の予測精度
(実質GDP成長率累積)



(資料) Office for Budget Responsibility 「Historical official forecasts database」を基に日本総合研究所作成
(注) 予測精度 (= |実績値 - 予測値|) は、予測対象年毎の絶対値の平均値。

(図表6) イギリス政府予測精度
(財政赤字)



(資料) Office for Budget Responsibility 「Historical official forecasts database」を基に日本総合研究所作成
(注) 予測精度 (= |実績値 - 予測値|) は、予測対象年毎の絶対値の平均値。

(3) 財政目標の達成可能性に関する分析

OBRは経済・財政予測の公表に合わせて、予算責任憲章に定められた財政目標の達成可能性を評価している。

そもそも、イギリスは財政赤字について中長期的な財政目標と、それを達成するために①景気循環調整済み財政赤字、②公的部門の純債務残高、③福祉支出の上限の三つについて短期的なターゲットを定めている(注5)。OBRは現状の政策が継続するとの前提のもと、それぞれの財政目標に対して、50%以上の確率で達成できる可能性があるか否かを分析している。分析方法は経済・財政予測で示した予測値(注6)が目標に定められた数値を上回るか、もしくは下回るかを機械的に判断するもので、恣意的な操作が入る余地はなく、客観的かつ中立的なものとなっている。

財政運営に対する事前評価の仕組みは、財政が悪化する前に政府に対応を促す役割を持つ。ただし、最終的な決定権限は政府が持っているため、目標を達成できないと評価された場合、目標に合わせて予算案を修正するか、目標を変更するかの判断は政府にゆだねられている。これまでの政府の対応を振り返ると、達成できないと評価された際には新たな目標を再設定するなどの選択が行われている(岡久[2015])。もっとも、目標を変更する場合にも、下院での議決を要するため、相応の政治的な負担を伴い、安易に目標を先延ばしすることは難しいのが実情である。事前評価は、政府に行動を働きかけることは難しいものの、警報機能としての役割を果たしている。

(4) 持続可能性とバランスシート分析

OBRは2年に1度の頻度で財政の長期的な分析を行っている。最新版は2018年の『財政の持続可能性報告 (Fiscal Sustainability Report)』である(OBR [2018a])。主な内容は過去から現在、将来にかけての債務残高などを分析し、50年先までの財政状況を展望することである。財政の持続可能性は以

下3つのプロセスによって評価される。

第1に、四つの指標を通して様々な観点から、現在の政府の財政状況を明らかにすることを試みている。四つの指標とはそれぞれ、①公的債務から流動性の高い金融資産を控除した純公的債務、②公的債務からすべての金融資産を控除した純公的金融債務、③資産からすべての債務を控除した純公的資産、④将来発生する可能性のある偶発的な債務も考慮した純債務である（図表7）。とくに、OBRは年金や原子力発電所の廃炉に伴って発生し得る費用、医療事故による損害賠償請求など偶発的な債務（注7）も考慮した純債務の動向に注目している。偶発債務やそれらに対する備えなどを見ることによって、過去に実施されてきた政策が現在の政府資産や債務の形成にどのような影響を与えたのかを分析している。

（図表7）財政の持続可能性指標

①純公的債務【(d)-(a)】		②純公的金融債務【(d)-{(a)+(b)}】	
政府のバランスシート		政府のバランスシート	
資産		負債	
現在	(a)流動的な金融資産	(d)公的債務	(a)流動的な金融資産
	(b)非流動的な金融資産		(b)非流動的な金融資産
	(c)非金融資産		(c)非金融資産
将来	(e)将来資産	(g)偶発（潜在）債務	(e)将来資産
	(f)将来見込まれる歳入		(h)現行制度から生じると見込まれる将来の債務
			(i)新たな政策から生じると見込まれる将来の債務

③純公的資産【{(a)+(b)+(c)}-(d)】		④純債務【{(d)+(g)+(h)}-{(a)+(b)+(c)}】	
政府のバランスシート		政府のバランスシート	
資産		負債	
現在	(a)流動的な金融資産	(d)公的債務	(a)流動的な金融資産
	(b)非流動的な金融資産		(b)非流動的な金融資産
	(c)非金融資産		(c)非金融資産
将来	(e)将来資産	(g)偶発（潜在）債務	(e)将来資産
	(f)将来見込まれる歳入		(h)現行制度から生じると見込まれる将来の債務
			(i)新たな政策から生じると見込まれる将来の債務

（資料）OBR「Fiscal sustainability report, July 2018」を基に日本総合研究所作成

（注）偶発（潜在）債務は、すべての偶発的な事象を含めることが難しいため、幅を持つ必要がある。

第2に、50年先までの財政状況の試算である。試算では、現行制度が継続すると仮定するなど、一定の前提を置いたうえで、歳出と歳入をそれぞれ項目別に積み上げ方式で計算している。歳出については医療、年金、教育、介護などに要する費用を年齢や性別に応じて見込まれる費用と人口分布などを用いてそれぞれ算出している。歳入についても同様に、所得税や国民保険からの拠出金、法人税、消費税などを年齢構成などから計算している。このように本分析は高齢化など人口動態の変化による財政への影響を見るものである。

第3に、持続可能性の判断基準として、必要な赤字削減規模を計算する。具体的には、財政展望の分析結果から、50年先の財政が持続可能であるために、ある時点で必要な赤字削減規模を計算するもので

ある。

こうした分析は、OBR設立以前から英財務省で行われていた分析を引き継いだものである。もっとも、財務省が以前に行っていた分析に比べ、様々な観点で内容が拡充されたほか、前提や仮定を明らかにするなど透明性が向上している。

(5) 財政リスク評価

第4に、OBRは財政に関する包括的なリスクの分析を行っている。最新版は2017年に公表された『財政リスク報告 (Fiscal Risk Report)』である (OBR [2017a])。これは英財務省が2015年にOBRに対して内部検査を実施した際に、協力を依頼したIMFの職員などから、財政透明性コード (Fiscal Transparency Code、IMF [2014]) に即した財政リスク管理に取り組むべきであるとの提言を受け、2017年より始められたものである (HM Treasury [2015])。財政透明性コードとは、IMFが各国事例から作成した、財政の透明性を高めるための指針で、政府として取り組むべき財政リスク管理のベストプラクティス (最良事例) が示されている。OBRはその一環として、政府が管理すべき、財政リスクを見出す役割を担うことになった。それを受け、これまで「経済・財政予測」レポートや「持続可能性」レポートで一部行っていたリスクに関する分析を統合し、さらに拡張したものを「財政リスク」レポートとして公表するようになった。

分析内容は主に次の二つである。第1に、中期予測と将来展望で示された試算値を取り巻く財政リスクの分析である。財政リスクは5年先までの中期予測が実績値からい離する要因、もしくは、長期的な財政の持続可能性を脅かす要因として定義されている。それらリスク要因として具体的には、不確実性や一時的なショック、経済・社会の構造変化などが想定されており、マクロ経済環境、金融部門、歳入、歳出、政府バランスシートの視点から、発生可能性と財政への影響度を分析している (図表8)。そのうえで、発生確率 (図表8横軸) と影響度 (同縦軸) の二つの観点からリスクの重要度を評価している。

第2に、財政版ストレステストである。発生確率は低いものの、仮に生じれば経済に甚大な影響を及ぼし得る大きな景気後退などを想定し、その際の財政状況について試算している。それによって、財政の持続可能性について示唆を得ることを目的としている。

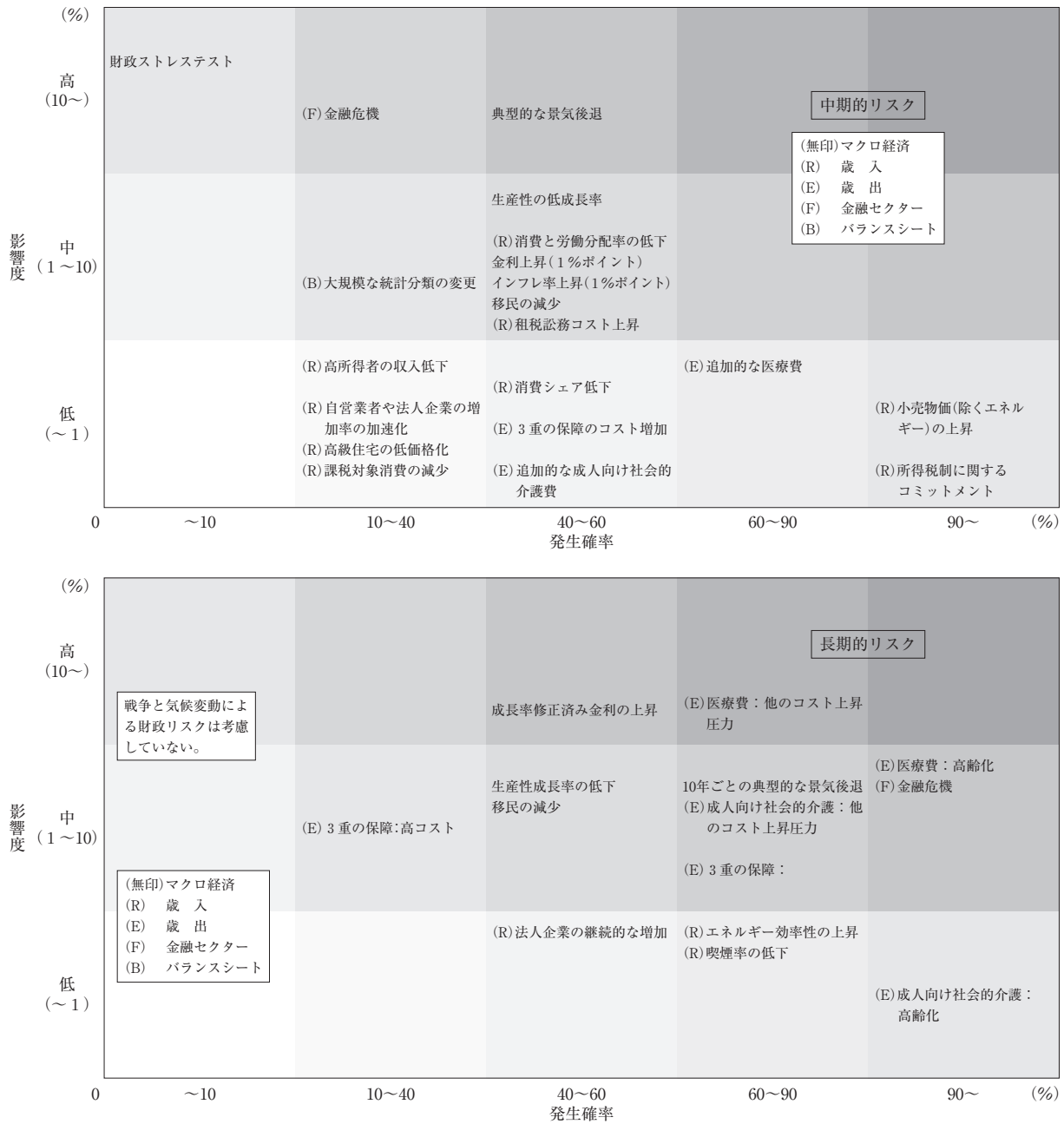
これらの分析は、OBRの予測や将来展望に付随するリスクを明らかにすることによって、財政運営を透明化することに貢献している。実際、その成果はイギリス政府が財政リスクを管理するために活用されている (HM Treasury [2018])。

(注5) 具体的に、予算責任憲章では①2020-2021年度までに景気循環を調整した財政赤字を2%未満に低下させること、②2020-2021年度に純公的債務対GDP比を低下させること、③2021-2022年度の福祉支出を2016年の秋季財政演説で事前に定めた上限内に抑制すること、と規定されている。

(注6) 経済・財政予測で示す予測値は予測の中央値であり、それを上回る確率も下回る確率も50%で同じであるとみなしている。

(注7) ちなみに、わが国でも財務省理財局が毎年発行している『債務管理レポート』において、偶発債務である政府保証債務の一覧が掲載されている。そのなかには独立行政法人や政府系金融機関のほか、原子力損害賠償・廃炉等支援機構の発行する内国債や借入金に対する政府保証も含まれている。

(図表8) OBRによる財政リスクの分類



(資料) OBR 「Fiscal risks report, July 2017」、HM Treasury 「Managing fiscal risks: government response to the 2017 Fiscal risks report」を基に日本総合研究所作成

4. わが国における経済・財政分析の現状と評価

(1) 各省庁による取り組み

経済・財政に関する分析はわが国の政府内においても実施され、内容ごとに異なる省庁が分析を担っている(図表9)。わが国では、主に以下三つの分析が行われている。

第1に、経済・財政の予測である。短中期の経済・財政予測は毎年ほぼ1月と7月の年2回、内閣府

(図表9) わが国における経済・財政分析業務

分析項目	名 称	作成官庁	頻 度
予 測	(短期) 経済見通し	内閣府	年 2 回
	中長期の経済・財政に関する試算	内閣府	年 2 回
財政目標の進捗確認	経済・財政一体改革の中間評価	内閣府	不定期 (2018のみ)
財政の持続可能性	わが国の財政に関する長期推計	財務省	不定期 (2014、2015、2018)
	社会保障の将来見通し	内閣官房、厚生労働省、内閣府、財務省	不定期 (2011、2012、2018)
	公的年金の財政見通し (財政検証)	厚生労働省	5 年毎
事後分析	医療介護の長期推計	首相官邸、内閣官房、厚生労働省	不定期 (2008、2011)
	決算検査報告 ・「特定検査対象に関する検査状況」で定めた事項 ・「国の財政等の概況」	会計検査院	年 1 回

(資料) 内閣府、内閣官房、首相官邸、厚生労働省、財務省、会計検査院の各資料を基に日本総合研究所作成

(注1) 各年度の資料名称は部分的に異なっているところがある。

(注2) 作成官庁は作成年により異なる場合がある。

が「中長期の経済・財政に関する試算」として作成・公表している。現在の予測対象期間は10年先までとなっている。試算では、成長実現ケースとベースラインケースのそれぞれについて、GDP成長率や物価動向などマクロ経済と財政収支や公債等残高といった財政状況の見通しを示している。

第2に、財政の持続可能性に関する分析である。主要なものとして「わが国の財政に関する長期推計」が挙げられる。これは、財務省の財政制度等審議会財政制度分科会が起草検討委員による提出というかたちで、不定期ながら公表したことがあるものである。長期推計は、財政赤字などについて数十年にわたる試算を示したうえで、将来のある一時点において財政の持続可能に必要な財政赤字の削減規模を試算するものである。この分析は欧州委員会が財政の持続可能性について加盟国に対して行っている分析を参考にしており、OBRの分析とも似通っている。起草検討委員は上記の試算結果を欧州諸国と比較することなどによって、わが国が直面している深刻な財政状況を指摘し、早急に財政再建に向けて取り組む必要性を示している。

また、個別の歳出項目についても、それぞれ将来見通しが作成されている。社会保障費の将来見通しでは、年金、医療、介護、子ども・子育てなどを項目別に試算している。特に年金については、厚生労働省が5年に1度、実施している財政検証に基づいて推計している。財政検証とは、現行制度のもと、公的年金の財政状況、つまり給付と負担のバランスが将来的に持続可能であるかについて定期的に検証するものである。一方、医療、介護についての個別の分析も含め、社会保障費に関する長期推計は定期的には実施されていない。さらには、分析が行われる度に担当官庁が複数になるなどの変更があり、どの分析をどの省庁が担当するのかは必ずしも定まっていないことが特徴である。これは、社会保障という分野が政治と密接に結びついていることから、分析の内容や担当が時々の政治的な要請と無関係ではなかった可能性が考えられる(注8)。

第3に、財政状況に関する事後分析である。財政状況については、会計検査院が毎年度の決算報告書のなかで財政に関する調査を実施している。最近では、会計検査の観点以外にも財政健全化の視点も取り入れた分析がみられる。例えば、補正予算や財政健全化目標に対する取り組み状況の評価、社会保障の動向をテーマにした分析を行っている。

(2) イギリスとの比較

以上を踏まえ、わが国の分析をOBRのものと比較すると、大きな違いがみられる（図表10）。特に、透明性の観点では、主に次の二つにまとめられる。

（図表10）経済財政分析業務の日英比較

分析業務	比較項目	OBR	日本
短中期予測	・頻度	年2回	年2回
	・予測期間	5年先まで	2014年以降、10年先まで
	・前提、仮定の公開	分析モデルも含め、前提や仮定を最大限、公開	概要の説明のみ
	・予測変更理由の説明	予測しているほぼ全ての経済・財政指標が対象	プライマリーバランスのみ（2018年のみ）
	・予測の事後評価	予測と実績の乖離の要因分析	なし
財政目標の進捗確認	・頻度	年2回	2018年のみ
	・評価方法	事前的	事後的
財政の持続可能性	・頻度	2年に1回	不定期（2014,15,18）
	・期間	分析年から50年先まで	2060年まで
	・前提、仮定の公開	分析モデルも含め、前提や仮定を最大限、公開	概要の説明のみ
	・試算結果変更理由の説明	試算しているほぼ全ての項目が対象	概要のみ
財政リスク評価	・頻度	2年に1回	なし
	・リスク対象	期間：短中期～長期 種類：不確実性、一時的なショック、構造変化等	
	・分析範囲	マクロ経済、金融、歳入歳出、政府のバランスシート	
	・前提、仮定の公開	分析モデルも含め、前提や仮定を最大限、公開	

（資料）内閣府、内閣官房、首相官邸、厚生労働省、財務省、会計検査院、OBRの各資料を基に日本総合研究所作成

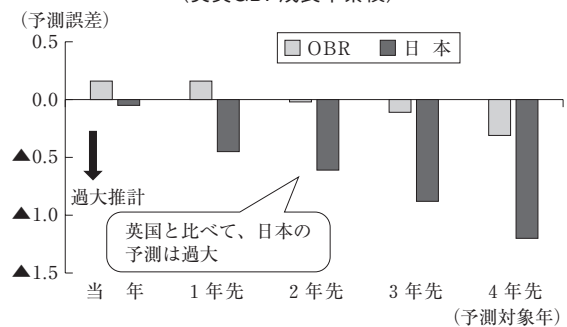
第1に、分析の前提や仮定などが十分に公開されていないことである。わが国ではそれらを「注」で簡単に説明していることが多い一方、OBRは分析内容とともに説明しているほか、必要があれば別途レポートを作成するなどして詳細に示している。例えば、経済や財政の予測にあたって、推計対象ではない基礎データの将来の値をどのように仮定するのかといったことが挙げられる。一方、わが国では分析に利用した基礎データが公表されていないほか、どのような統計を用いたのかさえわからない状況である。そのため、外部の研究者等がわが国政府の行った分析を再現することは困難であり、透明性が低い結果、客観性や中立性が担保されていないとの批判につながっている。

第2に、予測を除き、わが国の分析は不定期であり、頻度も少ないことである。OBRは最低でも2年1回、財政の持続可能性や財政リスクに関する分析を実施することが定められている一方、わが国では実施時期が定められていない。定期的な分析を行うことの利点は、現状認識に加えて、経済・財政状況が一定期間でどのように変化しているのかについても把握できることにある。実際、OBRは分析にあたって、以前の分析結果と比較することを重視しており、変化があった場合にはその要因についても説明している。定期的な分析を実施していないわが国では、現状認識だけにとどまっていることが多く、分析によって得られた結果が前回と比べてどのように変化したのかといった点についての説明は極めて

少ない。さらに、財政リスク評価や予測の事後評価については、実施すらされていないほか、財政目標の進捗確認が行われたのは1度だけである。以上を踏まえると、外部から見て、わが国では分析内容のみならず、わが国経済・財政が直面する状況や政府の財政運営についても透明性が低いと言える。

透明性が欠如していることは、分析内容や財政状況に対する判断が政治的に歪められる可能性が高いことを意味する。実際、わが国の予測は政治的な影響を受けており、バイアスが存在する、との指摘がなされている（Kopits [2016]）。ちなみに、これまでの内閣府とOBRの予測誤差を比較してみると、内閣府による予測の方がより楽観的で、事前の予測が実績とかけ離れて見積もられる傾向にあることは明白である（図表11）。実質GDP成長率の予測誤差を比較すると、わが国は将来の成長率を高く見積もる傾向が顕著であり、予測対象年が長くなってもそれほど誤差が変化しないOBRとは対照的である。この結果は、客観性や中立性の面で、わが国とOBRの分析・見通しに大きな差があることを示唆している。

(図表11) 予測誤差日英比較
(実質GDP成長率累積)



(資料) Office for Budget Responsibility 「Historical official forecasts database」、内閣府「国民経済計算」、「中長期の経済・財政に関する試算」等を基に日本総合研究所作成
 (注1) 予測誤差 (=実績値-予測値) は、予測対象年毎の平均値。
 (注2) 分布の異なる統計間の比較のため、予測誤差をそれぞれの標準偏差で値を調整。

(注8) ちなみに、わが国で行われている財政の持続可能性に関する分析では、第3章第4節の脚注viiで示した政府保証による偶発債務が分析の対象に含まれていない。

5. わが国への示唆

イギリスでは、独立財政機関が効果的に機能しているが、その背景には的確な制度設計がある。OBRの設立は、経済・財政予測のみならず、財政に関する分析の透明性や中立性の改善につながっている。それによって予測精度が高まり、OBRに対するイギリス社会からの信認が高まっているほか（Page [2014]）、財政リスクや財政の持続可能性などについての課題もイギリス社会に対して浮き彫りにしてきた。OBRは予算案策定のために中立的な予測データを提供することや財政リスクの所在を社会全体が認識できるようにすることなどを通じて、イギリス国民の財政再建の必要性に関する認識を高め、財政健全化に向けた取り組みを下支えしている。

このように、OBR設立後のイギリスでの経験は、分析業務に関して政治からの独立性を確保することが重要であることを示唆している。わが国においても政府内で経済・財政分析が行われていないわけではないものの、OBRと比較して、透明性は極めて低く、その成り立ちをみても政治的な影響が完全に排除されているとは言えない状況である。わが国でも政治から独立した機関に分析をゆだねることにより、経済・財政分析の透明性や中立性を高めることが可能なはずである。実際にそれを進めるにあたっては、イギリスの経験に倣いつつ、わが国の実情にも合わせて、独立性を担保する仕組みを制度面、

運営面から整備することが重要である。

独立財政機関は財政再建の万能薬ではないものの、財政再建を社会全体で合意して進めるうえで必要不可欠な材料を社会や国民に提供する。それによる透明性の向上は国民的な議論の喚起につながると期待される。わが国の財政事情の深刻さに関して世論の理解を得ながら、財政健全化に向けた取り組みを着実に前進させるために、わが国においても真に「独立」した機関を設立し、経済・財政分析を委ねることが真剣に検討されるべきであろう。

(2019. 1. 31)

(nemoto.hiroyuki@jri.co.jp)

参考文献

- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledo, V., Mbaye, S. and Zhang, X. [2018]. “Independent Fiscal Councils : Recent Trends and Performance”, *IMF Working Paper* No.18/68.
- Chote, R., Emmerson, C. and Testlow, G. [2008a]. “The Public Finances Under Labour”, in Chote, R., Emmerson, C., Miles, D. and Shaw, J. *The IFS Green Budget*, pp.9-28.
- Chote, R., Emmerson, C. and Tetlow, G. [2008b]. “The Fiscal Rules and Policy Framework”, in Chote, R., Emmerson, C., Miles, D. and Shaw, J. *The IFS Green Budget*, pp.29-61.
- Conservative party [2008]. “Reconstruction Plan for a strong economy”, (https://www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20files/reconstruction_-_plan_for_a_strong_economy.ashx?dl=true).
- Debrun, X. and Kinda, T. [2014]. “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise : A New Dataset”, *IMF Working Paper* No.14/58.
- European Fiscal Board [2018]. “Annual Report”, (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf).
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. and Pattillo, C. [2018]. “Second-Generation Fiscal Rules : Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”, *IMF Staff Discussion Notes* No.18/04.
- Frankel, J. and Schreger, J. [2012]. “Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules”, *NBER Working Paper* No.18283.
- Hagemann, R. [2011]. “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?” *OECD Journal on Economic Studies*, Vol.2011/1, pp.75-98.
- HM Treasury and Osborne, G. [2010]. “Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, on the OBR and Spending Announcements”, speech delivered on May 17 2010, (<https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-on-the-obr-and-spending-announcements>).
- HM Treasury [2010]. “Government Response to the House of Commons Treasury Committee 4th Report of Session 2010-11 : Office for Budget Responsibility”, (<https://assets.publishing.service.gov>).

- uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238353/7962.pdf).
- HM Treasury [2015]. “HM Treasury Review of the Office for Budget Responsibility”, (https://obr.uk/docs/dlm_uploads/HM_Treasury_review_of_the_OBR_03092015.pdf).
 - HM Treasury [2018]. “Managing Fiscal Risks : Government Response to the 2017 Fiscal Risks Report”, (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725913/Managing_Fiscal_Risks_web.pdf).
 - House of Commons Treasury Committee [2010a]. “Office for Budget Responsibility : Fourth Report of Session 2010-11 Vol.1”, (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmtreasy/385/385.pdf>).
 - House of Commons Treasury Committee [2010b]. “Office for Budget Responsibility : Fourth Report of Session 2010-11 Vol.2”, (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmtreasy/memo/385/wm/385wm.pdf>).
 - International Monetary Fund [2014]. “The Fiscal Transparency Code”, (<https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>).
 - International Monetary Fund [2016]. “United Kingdom : Fiscal Transparency Evaluation”, *IMF Country Report* No.16/351.
 - Page, K. [2014]. “External Review of the Office for Budget Responsibility”, (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/349955/external_review_of_the_OBR_web.pdf).
 - Kopits, G. [2011]. “Independent Fiscal Institutions : Developing Good Practices”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2011/3, pp.1-18.
 - Kopits, George [2016]. “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan”, *IMF Working Paper* No.16/156.
 - Office for Budget Responsibility [2014]. “Policy Costings and Our Forecast”, Briefing Paper No.6, (https://cdn.obr.uk/27814-BriefingPaperNo_6.pdf).
 - Office for Budget Responsibility [2017a]. “Fiscal Risks Report”, July 2018, (https://cdn.obr.uk/July_2017_Fiscal_risks.pdf).
 - Office for Budget Responsibility [2017b]. “Evaluating Forecast Accuracy”, *Briefing Paper* No.7, (https://obr.uk/docs/dlm_uploads/BriefingPaper7WEB.pdf).
 - Office for Budget Responsibility [2018a]. “Fiscal Sustainability Report”, July 2018, (<https://cdn.obr.uk/FSR-July-2018-1.pdf>).
 - Office for Budget Responsibility [2018b]. “Economic and Fiscal Outlook”, October 2018, (https://cdn.obr.uk/EFO_October-2018.pdf).
 - Office for Budget Responsibility [2018c]. “Forecast Evaluation Report”, December 2018, (https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Forecast-Evaluation-Report-2018_Web_Accessible.pdf).
 - Page, K. [2014]. “External Review of the Office for Budget Responsibility”, (<https://www.gov.uk/>)

government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/349955/external_review_of_the_OBR_web.pdf).

- ・ Reinhart, C. and Rogoff, K. [2009]. “This time is different”, Princeton University Press.
- ・ von Hagen, J. and Wolff, G. [2006]. “What Do Deficits Tell Us About Debt? : Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU”. *Journal of Banking and Finance*, Vol.30, pp.3259-3279.
- ・ von Trapp, L., Lienert, I. and Wehner, J. [2016]. “Principles for independent fiscal institutions and case studies”, *OECD journal on Budgeting*, Vol.2015/2, pp.9-272
- ・ 大石夏樹・下田和明 [2018]. 「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」『立法と調査』2018年11月, No.406, pp.58-71.
- ・ 岡久慶 [2015]. 「イギリスにおける独立財政機関創設：イギリスの2011年予算責任及び会計検査法」『外国の立法』2015年3月, No.263, pp.45-60.
- ・ 財務省理財局 [2018]. 『債務管理レポート2018—国の債務管理と公的債務の現状—』
- ・ 崎山健樹・大野真由 [2017]. 「OECD諸国における独立財政機関の動向」『経済のプリズム』2017年12月, No.162, pp.1-14.
- ・ 田中秀明 [2013]. 『日本の財政：再建の道筋と予算制度』中公新書
- ・ 田中秀明 [2015]. 「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』31巻1号, pp.7-16.
- ・ 東京財団 [2012]. 『将来推計の抜本見直しを—日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像—』
- ・ 内閣府 [2010]. 『世界経済の潮流2010年Ⅱ：財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望』
- ・ 林芳正・松本剛明・宮沢洋一・村井考治・階猛・古川俊治・西田実仁・斉藤健・桜内文城 [2013]. 『国会に独立将来推計機関の設置を—政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言—』林よしまさweb (<https://www.yoshimasa.com/wp-content/uploads/2013/06/a3306dc74f29f61dbf5386e692b90c35.pdf>)
- ・ 三角政勝 [2014]. 「設立が相次ぐ財政規律の『番人』：OECD『独立財政機関に関する諸原則』の勧告について」『経済のプリズム』2014年6月, No.128, pp.1-11.