

■ 戦略経営研究会 147th ミーティング 議事録

日 時：2022年8月6日(土) 14:00-16:40

場 所：Zoom

テーマ：「独立財政機関」(IFI) 創設に向けての取組み

～立法府独自で経済・財政の推計や検証等を行う～

発表者：黒澤善行さん(独立財政機関(IFI) 設立を推進する会)

参加者：15人(会社経営、大学教員、ビジネス研修講師、政策コンサルタント、歯科医、
会社員、公務員、税理士、NPO法人理事長、行政書士、司法書士等)

目次：

0. イントロダクション

1. 独立財政機関(IFI) とは何か

2. 海外の IFI 設置動向

3. 日本での経緯

4. なぜ IFI の「国会設置」が必要か ～IFI 設立を推進する会「独立財政機関(IFI) 国会設置提言」を中心に～

5. IFI の国会設置にあたっての主な課題

発表：

0. イントロダクション

リーマンショック(2008年)以降、経済危機を契機に財政の大幅な悪化深刻な問題となったことを受け、EU諸国などは独立財政機関(IFI)の設置を行いました。IFIのモデルの一つである米国の議会予算局(CBO)のほうが知られているかもしれません。

日本では、2001年、政策評価法が制定されました。また、会計検査院の強化論や米国GAO(行政監視院)をモデルに行政監査・監視や政策実行効果の検証などを行う機関の国会設置などの議論が盛んになりました。2019年6月、野党が議員立法として「行政監視院(日本版GAO)法案」を提出していますが、残念ながら成立する機運にはなっていません。このように、日本では行政組織内のPDCAに基づいて、政策効果等を測定・分析し、それを政策立案や実施に活かす「事後評価」が中心となっています。

IFIは政策検討・決定段階の「事前評価」を重視しています。日本では事後評価に重きを置かれがちですが、予算執行後、どんなに厳しい事後評価を実施したところで、予算編成にフィードバックできるのは次年度以降、国会での決算審議・議決されるのは、数年経過後です。ガバナンスとして国会による審議・議決は重要です。政府・行政からの情報だけでなく、将来推計や財政効果、政策のコスト分析・評価といった客観的な情報を事前に得ているか否かが、国会の審議・議決に影響し得るからです。すなわち、IFIは、議会や政府から独立した立場で国の財政活動に対する分析・評価を実施する点で会計検査院と同じですが、健全な財政運営等を

促す観点から「事前評価」を重視している点で異なるのです。とはいえ、事後評価を軽視しているわけではありません。事前評価と事後評価の両輪で機能することが、それぞれの有効性をより発揮できるのです。

1. 独立財政機関（IFI）とは何か

OECD（2014年2月）によるIFIの定義は、「公的資金により運営され、行政府又は立法府の法的な権限に基づき、非党派の観点から財政政策及び財政運営についての監視及び分析、あるいは助言を行うための独立機関」としています。欧州委員会によるIFIの定義は、「予算編成のためのマクロ経済予測、財政運営の監視、又は財政政策の問題について政府に助言を行うため、主として公的資金により運営され、職務上、財政当局に対して独立性を有する非党派（中央銀行、政府及び議会を除く。但し、会計検査のみならず当該機能を担う会計検査機関は該当）の公的機関」としています。OECDも欧州委員会も、独立性を有する非党派の独立機関としている点で共通しています。OECD（2014年勧告）は、IFIに関する諸原則を示し、加盟国にIFI設置を求めています。

諸原則としては、①当事国のオーナーシップ（その国に合った制度設計）、②独立性・非党派性（そのための制度設計・運営（ガバナンス、人材など）が必要）、③権限（高いレベルの法的規範によって明確に定められるべき）、④財政基盤（独立性を確実なものとする）があります。また、⑤立法府との関係（適切な説明責任）、⑥政府情報へのアクセス（情報のアクセス権付与を法律に明記）、⑦透明性（透明性の高い活動を行う義務）、⑧国民等との関係（対話、つながりが必要）、⑨外部評価（当該国又は国際的な専門家による外部評価の仕組みを整えるべき）もあります。

2. 海外のIFI設置動向

OECD加盟国では、2007年以前のIFI設置は8機関でした。リーマンショック以降は29機関に拡大しました。特に欧州連合（EU）は、2013年から加盟国に法律でのIFI設置を求めています。財政規律の遵守状況を監視するためです。

IFIの設置類型は次のとおりです。OECDの諸原則に準拠しつつも、組織的性格は国によって異なっています。①立法府設置型（全体の1/3弱）、②行政府設置型（全体の約2/3。政府からの独立性を法令で担保）、③独立型（少数。会計検査機関や中央銀行などの直属）。代表例としては、①立法府設置型は米国のCBOで、スタッフも予算もある程度の規模を有しています。②行政府設置型は英国の予算責任局（OBR）です。財務省傘下（首相が第一大蔵卿、それを支える財務大臣が第二大蔵卿であることに注意が必要）の委員会で、スタッフも予算も小規模。③独立型はフランスの財政高等評議会で、会計検査院の傘下にあります。なお、欧州ソブリン危機（2010年）に直面したギリシャやアイルランド、ハンガリーに融資していたオーストリアなどのように、OECD助言等を踏まえて、議会予算局も設置する「IFIの二元体制」へ移行した国もあります。

米国のCBOについて米国連邦予算プロセスに沿って詳しく見てみましょう。日本と米国では、

議院内閣制と大統領制の違いはありますが、国会の予算審議・議決及び執行監査の機能を強化し、IFI による支援態勢を模索する上で、独立性が高く、予算審議に組み込まれている CBO は参考になります。米国連邦予算プロセスは、①大統領予算案の編成、②連邦議会の予算審議・決議（予算委員会）、③歳出予算案という流れです。①大統領予算案の編成は、各省が行政管理予算局（OMB）のガイダンスを踏まえて予算要求を行い、大統領府・OMB がとりまとめます。大統領予算案には、今後 10 年度分の財政及び経済の見通しが掲載されています。ただし、米国では予算編成権は立法権に帰属するため、大統領予算案はあくまで参考です。②連邦議会の予算審議・決議と③歳出予算案に、CBO は関与します。議会審議に先立って財政・経済展望や大統領予算案分析、法律案に係るコスト推計などです。連邦議会議員は、経済・財政見通し等に政府・行政の意図が入り込むことを警戒して、OMB よりも CBO の結果を重視する傾向にあります。なお、予算執行については、行政監視院（GAO）が執行状況の検査、決算の監査、実施効果の検証などを行います。

OMB と CBO の将来推計（ベースライン）を比較してみましょう。ベースラインそのものには、大きな乖離がみられないです。差異は①経済前提、②ベースラインの考え方（予算成立に伴う経済効果見込みを OMB は反映、CBO は前提としない等）、③プログラムコストの見積りの違い等から生じます。

レーガン政権のデービッド・ストックマン OMB 局長が回顧録（「レーガノミックスの崩壊」）で告白している粉飾された経済予測「バラ色のシナリオ」が典型例ですが、OMB（政府部局）の分析はしばしば楽観バイアスがかかりがちです。これに対し、CBO（議会直属）が存在していることでチェック・アンド・バランスが働いています。米国では、CBO が存在することで「OMB を誠実ならしめる」との論評もされています。つまり、OMB と CBO が各々の経済・財政モデルや分析・評価等で競合し合うことで、議会での予算・政策の審議に深みを与え、また公開性、外部からの関心も高まることに、より意義があります。

また、CBO の分析が議会論戦に影響を与えた代表例としては、1990 年代、クリントン政権が国民皆保険制度の導入を目指した「健康保険改革案」の頓挫があります。当時、連邦議会は民主党が圧倒的多数でした。クリントン政権と民主党が示した「健康保険改革案」のコスト見積りに対して、CBO は独自に中立的かつ詳細なコスト分析を実施しました。健康保険費用の圧縮が長期的には実現できても、短期的には大きなコストが伴うことが判明しました。ロバート・ライッシャー CBO 局長（民主党系）は委員会公聴会等の証言を行い、CBO による分析（計算方法も含む）の徹底した無料公開も行いました。CBO が党派に関係なく、専門的・科学的見地から分析結果を示したことにより、分析の信憑性と説得力が認められ、その後の議会論戦に影響、世論も変化しました。これにより、クリントン政権と民主党は法案成立を断念しました。この事例は、国民の負担・便益に係わる政策決定にあたって、有効な政策情報・判断材料が提供されることの意義を示唆しています。

3. 日本での経緯

海外での IFI 設置機能の高まりもあり、日本でも外国事例を参考に、IFI 設置を求める提言

が国会内外で出されていました。たとえば、2012年1月、超党派国会議員による IFI 国会設置に関する共同提言が発表されました。また、2016年9月、国際通貨基金（IMF）は日本に IFI 設置を提言しています。しかし、アベノミクス効果（長期に渡っての景気回復に伴う税収増、異次元の金融緩和による長期金利の低下）で、財政健全化に向けた議論は十分に深まらず、IFI 設置の機運も低調の状態が続きました。近年、民間団体等による提言、超党派議員の会発足、議員立法の提出など、IFI 設置に向けた議論が再燃し始めています。2021年3月、立憲民主党と国民民主党は議員立法を提出しました。また、2022年6月、衆参両院の国会議員 39 名が発起人となって「独立財政推計機関を考える超党派議員の会（仮称）」を発足しています（衆議院選挙・参議院選挙のために休止。現在は活動再開を模索中）。

4. なぜ IFI の「国会設置」が必要か ～IFI 設置を推進する会「独立財政機関（IFI）国会設置提言」を中心に～

2018年3月、日本評価学会は立法府の分析・評価機能の強化分科会を設置しました。以後、IFI 勉強会を開催しました。2020年7月、IFI 勉強会は「独立財政機関（IFI）国会設置提言」を策定し、同年10月、有志にて「独立財政機関（IFI）設置を推進する会」を発足しました。限られた予算・資源で迅速に設立するための現実的な設計案なども策定しています。

IFI を国会設置とする理由は次のとおりです。①近年、行政府への支援よりも、立法府を支援する組織として設置することが望ましいとの国際的なコンセンサスができつつあります。②議院内閣制である日本では、国権の最高機関である国会よりも政府の権限や機能のほうが強くなっています。官僚は、政策を実現するための財源、政策を可視化する立法を事実上グリップしています。特に予算編成権を握る財務省は強い影響力を有しています。たとえば、財政規律を理由に増税圧力をかけたり、単年度の税収中立を理由に限定的な減税しか認めていません。各省の予算査定、繰り返される政治的取引と財政の帳尻合わせをしている状況です。③また、政府側は行政組織内の IFI 設置には否定的で、財政運営の議論は「経済財政諮問会議で」との姿勢を崩していません（2022年2月、財務大臣）。

国の財政運営は、国会での審議・事前議決（憲法第 83～86 条：財政民主主義）に則って行使されるべきです。国会の予算審議にあたり、経済・財政の推計・分析・評価等の政策情報を提供する IFI は、国会直属機関として設置するのが適切です。また、IFI が専門的・科学的見地から支援していくことで、国会の行政監視機能、審議機能が発揮され、チェック・アンド・バランスが強まることが期待されます。

「独立財政機関（IFI）設置を推進する会」の提言を踏まえ、いま、なぜ IFI が必要かを例示すると、次のとおりです。

財政民主主義の観点として、一つは予備費による白紙委任の問題です。予備費は憲法第 87 条を根拠とし、自然災害など不測の事態に備える（予見し難い予算の不足に充てる）ためのものです。新型コロナへの対応から予備費計上額が急拡大しています。当初、コロナの影響・実態がつかめず、パンデミックという危機的な状況で機動的・迅速に対応しなければならなかったことから、予備費による予算執行はやむを得なかったと思います。しかし、世界では、With

コロナを前提とした出口戦略を探り始めています。それでも日本は十分な国会審議を経ずに例外規定に依存した予算執行を続けています。政府への白紙委任は財政民主主義の観点から極めて不健全です。

もう一つは補正予算の常態化の問題です。歳出の膨張を防ぐ見地から補正予算の編成要件「義務費の不足」「(予算作成後の事情変化を受けての)緊要性」が規定(財政法第29条)されていますが、それらは政治判断によるため、毎年度の「補正予算」編成が常態化しています。補正予算ではシーリング(概算要求基準)が設定されず、国会審議も短期間であることから、震災復興・応急的な災害復旧、経済対策等の名目に沿って政策的経費をつけ回すなど、予算実施官庁の恣意性や重複性も散見されます。また、年度予算(当初)の財政赤字を縮小し見栄えを良くするための隠れ蓑として利用されている面も否めません。当該年度の財政需要は年度予算(当初)に盛り込むのが原則であり、補正予算の濫用・常態化は回避すべきです。

次に喫緊の課題への対応としては、財政の健全化があります。債務の残高やGDP比よりも、国債の信用リスク、つまり債券市場で何が起きているのか、そして将来起こり得るリスクにより注視する必要があります。まず前提ですが、財政法により市中消化の原則が定められており、戦時中に日銀が国債を引き受けて、戦後まもなく日本経済を崩壊に追い込んだ経験から日本銀行による国債の直接引受けが禁止されています。もし政府が新規発行した国債を日本銀行に直接引き受けさせると、日本銀行は日本銀行券の増発で支払う(マネタイゼーション)ことになります。歯止めが掛からずに、日本銀行券発行額が民間貯蓄額を上回れば、通貨価値が下落し、極端なインフレーションを引き起こす恐れがあります。ただし、日本銀行は金融政策として市中(銀行等)からの国債買い入れができます。日銀の基本的な政策手段は金利政策、預金準備率の操作、公開市場操作の3つですが、黒田総裁が進める量的・質的金融緩和策の一環で、長短金利操作付き量的・質的金融緩和策が追加されました。デフレ脱却を目指して、長期国債の買入れ(長期金利)とマイナス金利政策(短期政策金利)の誘導目標を設定して操作しています(イールドカーブ・コントロール)。長期金利が上昇し過ぎた場合は、最も流通量が多い国債10年物の金利を0%程度に設定、上昇し過ぎた場合には長期国債の買入れを行う指値オペを行っています。これは、応札した金融機関から原則、市場よりも高い指定利回りで無制限の国債買入れです。

では、国債の債務不履行の可能性について市場はどう見ているのでしょうか? 日本国債のほとんどが国内消化(自国通貨建て、低位の利回りで安定、国内保有率9割)であり、財政赤字を大幅に減じるだけの政府資産もあることから、信用リスクは低いとされています。その背景には、①世界第3位の高い貯蓄率、②金融機関等の旺盛な国債購入ニーズ、③世界第3位の経常黒字、世界第1位の対外純資産、世界第2位の外貨準備高などがあります。

ただ、中期的に見ると財政のサステナビリティに危うさもあります。一つは、国債流通市場(特に先物)における海外投資家の存在感です。2022年、米国の利上げ開始により日米金利差が拡大と予測して国債10年物利回りが上昇するようになり、国債10年物利回りを連動レンジの上限0.25%以下に抑え込むのが難しくなりました。6月には英国のヘッジファンドが空売りも仕掛けています。日本銀行は早晩、イールドカーブ・コントロールの維持が困難となり、

政策転換が余儀なくされると見たからです。これに対して、日本銀行は指値オペを連続して実施しました。日銀が6月に実施した指値オペで、国債16兆円の買入れとなっています。7月の日銀・金融政策決定会合の前後から市場は落ち着きを取り戻していますが、日本国債10年物利回りの低下は、指値オペよりも、米国長期金利の低下による影響との見方が有力です。未だに日銀による政策修正があるとの予測（期待）が燻っており、金利先高観がなくなりにくいと思います。今回は空売りでしたが、先物取引でも国債価格の低下・金利上昇を予測（期待）しての「売り仕掛け」が可能で、今後も日本が売り仕掛けのターゲットになる可能性は否定できません。

もう一つは、今後、人口減少により、国内の国債購入許容度が厳しくなっていく点です。たとえば生命保険会社の場合、生産年齢層の減少などにより、生命保険の販売対象規模は自然減となります。これにより、新契約高は減少し、将来的には保有契約高も減少に転じると予測されます。生命保険の運用は国債が約38%（第1位）であり、多くが超長期債（残存10年超：68.8%）です。契約高の減少が進むと、運用規模も徐々にシュリンクしていくようになります。また、公的年金や年金基金も生産年齢層の人口減少と受給対象の高齢者増加で、運用する株式や債券等の現金化が徐々に進む可能性があります。たとえば、公的年金（厚生年金保険＋国民年金）を管理・運用するGPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）は、概ね25～60年は年金積立金を取り崩す必要はない見通しですが、それ以降は徐々に減少していくと見られています。政府は、国債保有者層の多様化を推進しており、今後、外国人の機関投資家による保有が徐々に増加していく方向になっています。長期的には市場からの圧力が増すことも視野に入れておくべきでしょう。

市場は、必ずしも合理的に動くとは限りません。政府・日本銀行の信用失墜、資産・債務バランスの崩れ等をきっかけに、市場の信認が揺らげば、信用リスクの上昇、通貨（円）価値の下落の可能性があります。だからこそ、経済運営（成長戦略）との両立を図りながら、持続可能な財政運営ができるかが鍵となります。ただ、経済財政運営と改革の基本方針2022（6月7日閣議決定）では、参議院議員選挙を念頭に、2025年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化に言及せず、「これまでの財政健全化目標に取り組む」と記すという玉虫色の決着となりました。今後の政局にも影響されることとなります。

また、当面の重要政策課題としては、成長戦略、持続可能な社会保障制度などです。近年、成長分野等への重点配分など、複数年度にわたっての計画的投資、機動的な財政出動を可能にするため、中長期の運営がしやすい基金等の活用が増えており、基金向け支出も拡大傾向です。しかし、基金事業の一部で、執行責任の曖昧さ、低い執行率（余剰資金の国庫返納も不徹底）、費用対効果の不透明性など非効率な運営も指摘されています。ワイズ・スペンディング（賢い支出）、財政単年度主義の弊害是正を掲げる岸田内閣では、基金事業の状況等の公表と継続的な効果検証、効果が乏しい基金の予算削減を検討する方針を掲げています。その一方、基金による予算の外部化で、国会のチェック機能が行き届かず、基金向け支出の状況等に関する情報公開も不十分という問題もあります。

このような喫緊課題への対応には、痛みを伴う改革や、現存世代に限らず将来世代の負担に

も係わるような中長期的な課題解決策が必要となるものもあります。政府決定だけでなく、国会の審議・議決においても、中長期の予測、支出・債務の妥当性、リスク等に関する客観的な分析・評価を踏まえて決定されるべきです。しかしながら、国会で予算案や政策案が十分に審議されることなく、また修正等もされずに、政府の当初案どおりほぼ成立しています。また、政府の予測・分析には楽観的、非合理、恣意的なものが多々あり、透明性の低さや説明不足も相まって、十分に政策情報が提供されているとは言い難いのが現状です。だからこそ、財政民主主義の下でチェック・アンド・バランスを回復し、国会の行政監視機能、審議機能が十分に発揮されるよう、IFI は独立した立場で専門的・科学的見地から支援していくべきと考えます。また、国民の知る権利の観点から、IFI による推計・分析・評価を国民一般に広く公開して、財政の持続可能性と主要政策への資源配分に関する議論の活性化も重要です。

5. IFI の国会設置にあたっての主な課題

IFI の機能、組織体制の主な課題として、独立性とガバナンス、財源の恒常的捻出、専門性・実績のある人材などです。OECD 諸原則に準拠して、IFI の独立性が恣意的に歪められず、活動が長期にわたって機能する制度設計、可能な限り法令明示ができるかがポイントになります。IFI の情報アクセス権付与もこれに含まれます。また、IFI 予算は民主主義コストである一方、国の財政課題や政策の優先順位等からみて、発足当初より大規模な予算確保は困難でしょう。また、発足時点は組織資源なども不十分で、専門的知見・技術の蓄積も乏しいといわざるを得ません。このように、限られた予算と資源で、いかに IFI の国会設置を実現していけるかです。当面は小規模な体制で発足する「発足段階」と、発足後に制度・機能の強化や拡充を図っていく「拡充段階」の、2 段階で整備していくのが現実的でしょう。その上で、発足段階では、① 将来推計・分析の外部委託と、② 専門性・実績を重視してひろく人材を確保していくべきと考えます。

また、IFI 活動の環境整備の主な課題として、政府・行政や国会の協力が得られるとともに、推計・分析・評価結果が活用される仕組みを実質的に確立、担保（可能な限り法令明示）できるかです。たとえば、推計・分析・評価に必要な情報・データの適切な開示（国政調査権行使を含む）と提供タイミングが担保され、また予算プロセス上、IFI が報告できるまでに必要な適切日数が確保できているかなどです。

これらを踏まえた IFI の制度設計、環境整備が進み、速やかな国会設置に至ることを期待しています。

以上