

UCRCA

Urban Community Research Center for Asia

アジア都市コミュニティー研究センター

Publication Series 2014

出版シリーズ 2014

No. 1

上野宏

政府予算案分析のための独立財政機関とそれらの評価基準

政府予算案分析のための独立財政機関とそれらの評価基準

Evaluation Criteria for Independent Fiscal Institutions to Analyze Budget Proposals

上野 宏*

Ueno, Hiroshi

現(一財)国際開発センター、元南山大学

International Development Center of Japan, formerly Nanzan University, Japan

出典：上野宏(2013)、「政府予算案分析のための独立財政機関とそれらの評価基準」、日本評価学会『日本評価学会第14回全国大会発表要旨収録』pp.173-1~176-2、pp.8、2013年12月15日。

版權：本小論は、以下の条件を満たす限り、引用・コピー・配布など自由に利用して構わない。

条件：本小論を利用する場合は、必ず上記出典を引用すること。引用なき場合は、利用してはならない。

<要約> この小論の目的は、各種存在する I F I s の中からどのような I F I が望ましいかを検討することである。そのために、先ずそれら I F I s を類型化し、それらを検査する評価基準を検討する。

<キーワード> 政府財政危機、独立財政機関 (I F I)、予算案分析、独立性、事前分析

* 連絡先：〒487-0017 愛知県春日井市高座台 2-2-1-101-1007, EM: htueno@nifty.com

政府予算案分析のための独立財政機関とそれらの評価基準

Evaluation Criteria for Independent Fiscal Institutions to Analyze Budget Proposals

上野 宏*

Ueno, Hiroshi

現(一財)国際開発センター、元南山大学

International Development Center of Japan, formerly Nanzan University

<要約> この小論の目的は、各種存在する I F I s の中からどのような I F I が望ましいかを検討することである。そのために、先ずそれら I F I s を類型化し、それらを評価する評価基準を検討する。

<キーワード> 政府財政危機、独立財政機関 (I F I)、予算案分析、独立性、事前分析

1. イントロダクション

背景。 政府財政危機は近年まで途上国の病とされてきた。しかし、2008年のリーマンショック以後のこの5年の間に、財政危機は先進国最大の問題の一つと呼ばれるようになった。現在、ギリシャに代表される P I I G S が最も深刻な問題を抱えていると言われるが、日本政府はそれらよりも大きな負債即ち GDP の 2 倍以上という巨額負債を抱えており、日本は最大の財政問題を抱える国となっている。この財政危機の結果、現在先進国では、米国・OECD・欧州連合 (E U) などの国や地域機関などを中心として、政府あるいは行政府が提出する予算案に対し、それらが公的債務と財政赤字を増加させないために、いろいろな政策 (例えば予算上限法) づくりや制度 (例えば議会予算分析局) づくりが行われている。さらに I M F や世界銀行などの国際機関もそれを推進しようとしている。これら対策の中の重要な一つが“独立機関による政府予算案の事前分析”の制度である。これら独立機関は現在では一般に、**独立財政機関** (Independent Fiscal Institutions, 以後 I F I (s)) と呼ばれている。即ち予算を含む財政を分析対象とした独立機関である。本評価学会で検討を継続している「国会の予算審議・予算評価に関する提言書 (案)」もこの I F I を国会¹の中に設置することを提言している。そして現在世界では、いろいろな形の I F I s が設立され、又準備されつつある。この小論の目的は、これら I F I s の内どのような I F I が最も望ましいかを検討することである。そのために、先ずそれら I F I s を類型化し、活動内容を特定し、それらを評価する評価基準を検討することを目的としている。小論の方法：文献調査とその考察という方法を用いる。

2. 独立財政機関とは何か

定義。 I F I は新しい概念・制度・組織であり、一般に合意された定義は未だ出来上がっていない。各組織・研究者がそれぞれに定義している状況である。名称だけから見てもいろいろあり、例えば parliamentary budget office (P B O , 国会予算局)、congressional budget office (C B O , 議会予算局) office for budget responsibility (O B R , 予算責任局)、fiscal council (F C , 財政協議会)、などと呼ばれている。²

目的。 このように定義が不明確な場合でも、上記背景から判るように、I F I の目的は比較的明確に定義できる。通常以下の3目的が提言されており、³ この小論もこれらを採用する。第1には財政規律の維持、即ち政府負債 (中央銀行負債ではない) を持続可能なレベルに維持するために、財政赤字が増加しないようにし、そのために財政規律の維持を目的とする。しかも、この目的を、事後的にはなく、事前に政策形成過程で達成しようとする。⁴ 第2には立法府支援、即ち I F I がどこに所属しようとも立法府を支援することを目的としている。そのためにどうしても必要とされる目的として、第3には透明性、

* 連絡先：〒487-0017 愛知県春日井市高座台 2-2-1-101-1007, EM: htueno@nifty.com

¹ この小論では、国会と立法府と議会という用語は同じものとして、互換性をもって使用している。主として“立法府”を用語として用いているが、文脈上国会や議会が適切な場合はそれらを使用している。

² OECD (2011, p.3).

³ OECD (2011, p.17).

⁴ OECD(2011, p.3)

即ち財政の透明性の維持とアカウントビリティ（*accountability*、信任結果責任⁵）の達成を目的としている。この第3の目的の理由は、財政情報とその分析に関するあらゆる情報を国会と市民とマスメディアへ提供し、その結果として政府・国会自身がアカウントビリティを果たし、また“情報を得た市民（*informed citizen*）”が財政を理解し、それに基づき政府・国会へプレッシャーをかけることにより政府・国会のアカウントビリティを達成する、ことである。⁶

基本的な機能・特性からの定義。むしろ基本的な機能と特性から、IFIに関するある程度の合意・定義を引き出すことができる。即ち上記背景からも判るように、OECDは、IFIは以下のような機能と特性を持つ機関と定義している：（1）政府から提言された予算案、全体的な財政政策、財政業績を分析し、上記目的に沿うように財政の監視を行う（*fiscal watchdog or technical oversight function*）機能、（2）会計検査院（公的財政の会計監査機関）のように事後的に財政支出を精査するのではなく、事前に予算即ち歳入と歳出、そしてその背景となるマクロ経済を分析する機能、（3）公的資金（政府資金）により運営される常設機関であるという特性、しかし（4）政府（内閣・財務省を含む行政府）にも、国会（立法府）にも、民間団体（企業、利益団体、NGO）にも影響されない独立・客観的な機関であり、特に非党派（*non-partisan*）であることが、上記目的から要求されるという特性、（5）その独立性は通常、法律により保護（*statutory authority*）されているという特性、である。⁷ 更に、（6）権限としては、決定権を持たず、その結果として法的拘束力による強制力を持たず、⁸ 単に情報提供による“説得”によって影響力を得るという特性を持つ機関であると定義できる。⁹

3. IFIの主な活動内容

勿論、目的・機能は上記のとおり大略一致しているが、いろいろな組織がそれぞれのIFIの活動内容を提言している。それらを表1にまとめた。以下に表1の各項目を簡単に説明する。

法令順守（*compliance*）とは、OECD（2011, pp.3,5）によれば、既に規定されている財政ルール（*fiscal rules*）または財政上限を順守しているかどうかを監視する活動を意味する。CBOの活動内容には、この言葉はなく、意図的に避けていると思われる。IMF（2013, *Executive Summary*, pp.21-4, 44）は、財政ルールと財政協議会（*fiscal council*, FC）との相乗効果を強調している。即ち、財政ルール¹⁰が存在し、FCがそのルール順守の監視をするならば（*ibid*, Table4）、財政持続性への貢献が高まると主張している。

マクロ経済の予測と評価（*macro evaluation and forecasting*）とは、OECDによれば、財政収入と支出の予測根拠であるマクロ経済と人口動態を、政策変更なしと仮定して、短期（1年）・中期（典型的には3～5年）・長期（10～30～50年、提言組織により異なり、人口動態や自然環境の変化を加えると最大50年程度）に渡って予測し、評価する活動を意味する。¹¹ 通常、これを*baseline*（基準）経済予測と呼んでいる。CBOの場合も、既存の法律を前提とした、予測をさす（*Steuerle and Rennane*, 2010, p.3 Table1, p.24 Appendix A）。長期にわたる予測は当然誤差が大きくなるので、毎年この予測を変更する。IMF（2013, p.44, Table4）は、偏らないマクロ予測、リスクやコストの過小評価・楽観的な成長予測・誤った予算制約認識・データ不足などが無い予測、等の活動を意味している。

財政の予測と評価（*fiscal evaluation and forecasting*）とは、OECD（2011, p.5）によれば、上記マクロ予測を基礎として、政策の無変更を仮定して、財政収入と支出を予測する活動を意味する。通常これ

⁵ *Accountability* は通常、説明責任と訳されているが誤訳と思われるので、小論では信任結果責任と訳してある。

⁶ OECD（2012, p.2）。

⁷ OECD（2012, p.2）. OECD（2011, p.4）。

⁸ OECD（2011, p.3）。この文献は、IFIに決定権・強制力を待たせない理由として、国家財政政策の承認・決定は民主主義制度に従って選ばれた立法府の責任であり、それを国民から選ばれていない独立機関（IFI）に委託するわけにはいかない、と述べている。正当な議論と思われる。一方で、金融政策は、物価安定と景気制御という単純な目的だけに絞られているので、政府との適切な契約のもとで、中央銀行・連邦公開市場委員会などという選挙で選ばれていない独立機関へ委託されている（OECD, 2011, pp.3-4）。

⁹ OECD（2013, p.8）。

¹⁰ 例えば、1997年に欧州連合（EU）加盟国によって採択された安定成長協定（*Stability and Growth Pact*）は、各加盟国は毎年の財政赤字をGDPの3%以下にせねばならないと規定している。実際には、守られてこなかった。何故なら、IFIに当たる監視機関がなく、更に3%上限を無視した場合の罰則規定が無かったため。

¹¹ 基本的には、（OECD 2011, p.5）による。但し、短期・中期・長期の具体的な時間の長さ（年）については、その意味をより明確にするために、種々の文献に基づき筆者が追加した。

表1 IFIの主な活動内容

活動内容 (以下)	OECD ¹	CBO ²	IMF ³	EU ⁴
1.法令順守の監視	○		○	○
2.マクロ経済の予測と評価	○	○	○	○
3.財政収入と支出の予測と評価	○	○	○	
4.政府予算案の独立した分析	○ ¹²	○	○	
5.政府負債の持続可能性の審査	○		○	
6.政策の財政費用予測	○	○	○	
7.立法府からの要請への対応		○	○	
8.助言	○	しない。	積極的に助言すべし	積極的に助言すべし
9.選挙民への透明性			○	

出典：それぞれの文献（脚注参照）から、筆者作成。

注 1. 出典：OECD(2011, p.5, Table1).

2. 米国の議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）の活動内容。法的に定められた活動内容の出典は Steuerle and Rennane (2010, p.3 Table1, p.24 AppendixA)による。又、片山（2013）も参照した。

3. IMF(2013, Executive Summary, pp.41-50)。IMFは、財政協議会は提言までもすべきだであると、積極的である。

4. IMF(2013, p.44)の Box2. EU requirements for “Independent Bodies”。これは、独立組織（independent bodies）という用語で、IMF(2013)よりもさらに広範囲の組織の活動について規定しており、その結果規定の内容はあまり明快ではない。欧州委員会（EC）は2010年5月12日に、より具体的で厳しい、各加盟国財政の事前査定（assessment）案を提言し、9月7日の財務相理事会で、2011年から実施することを決定した（日本経済新聞2010年9月8日）。これは、EU共通の財政ルールをふくむ安定・成長協定に沿って、財政赤字を着実に削減するように監視を強める意図がある。事前評価は、EU各国が財政赤字をそのGDPの3%以下に削減する道筋を示す安定・収斂計画を対象にする。各国は毎年4月に同計画をEUに提出し、6~7月にEU首脳会議と財務相理事会が国別に評価し政策方針を出し、各国の翌年の予算編成に反映させる（日本経済新聞）。

を baseline（基準）財政予測と呼んでいる。CBOについても、現在既存の法律を前提とした財政収入と支出の予測¹³であり（Steuerle and Rennane, 2010, p.3 Table1, p.24 Appendix A）、従って政府提言の予算案は考慮されていない（片山2003, pp.19-20）。予算案の分析は次の活動で行う。IMF(2013, p.43, Table4)は、偏らない財政予測、既存の政策の短期・中期の影響予測、をすべしとしている。

政府予算案の独立した分析とは、政府予算案と、財政に関わる立法府提言案とについて、それらの成立前に、分析（analysis）と査定（assessment）¹⁴をすること、とOECD(2011, pp.3,5)は説明している。ここでは当然、政府予算案および財政に関わる立法府提言案に関して、その将来帰結をマクロ経済

¹² 出典：OECD(2011, pp.3,5).

¹³ 予測期間はCBO 2010 p.1によれば10年、片山によれば10年、Steuerle and Rennane, 2010によれば5年。当然CBOが正しく、1年であろう。

¹⁴ 同文献では、将来に関わる診断的仕事（forward-looking diagnostic task）という用語も使用されている。

と財政（歳入、歳出）について予測することにより、baseline 予測と比較することを行う。CBO については、大統領（政府の長）が提言する予算案（budget request）に基づき、その政府予算案とは独立に財政についての収入・支出・負債を予測し、その結果を議会（立法府）へ提出する活動を意味する。この予測は、政府の予測とは独立であることが要請されている（Steuerle and Rennane, 2010, p.3 Table1, p.24 Appendix A）。CBO の中には、査定（assessment）という言葉は存在しない。IMF(2013, p.43, Table4) は、政府予算の査定、を行うことを意味している。

負債の長期持続可能性の審査（sustainability）とは、字義通り、長期において（人口動態・環境変化も含めれば 30~50 年）政府負債が持続可能かどうかを評価する活動（assessment of long-term debt sustainability）を意味する。¹⁵ IMF(2013, p.43 Table4,p.45)は、適切な分析、世代間の公正性への考察、財政リスクの適切な認識などを要求しており、更には、財政上の提言もすべきと主張している。

費用予測（costing）とは、OECD によれば、立法府提言による政策（legislative proposals）が、どのくらい費用がかかるかを、その政策期間にわたって予測し、財政収入と支出へどのような影響を与えるかを予測する活動を意味する。¹⁶ CBO についても同様である。政府提言の政策は既に政府予算案のなかに含まれているので、上記の“政府予算案の独立した分析”の処で、政府予測とは独立に費用予測がなされている。CBO は、立法府で提言される予算決議案についても費用予測を行う。¹⁷ IMF(2013, p.43, Table4) も、財政関連政策の費用予測をすべし、としている。

立法府からの要請への対応とは、CBO についてみれば、立法府の委員会からの要請に基づいてなされる分析・予測その他の活動を指す（片山 2003, pp.18-9）。CBO は、第 1 に両院の予算委員会¹⁸からの要請に答え、第 2 に両院の歳出委員会¹⁹、下院の歳入委員会²⁰と上院の財政委員会²¹に答え、第 3 にその他全ての委員会に答える（片山 2003, pp.18-9 および Steuerle and Rennane 2010 p.6）。法的に定められた活動以外では、第 1 には立法府の各種委員会からの要請に基づく報告書（reports and issues briefs）提出と証言（testimony）、第 2 には議員諸個人の提案法案のコスト推計・分析や議員個人からの要請・質問に対する答え（letters）を行う。しかし、第 1 の委員会からの要請が優先され、第 2 の議員個人へのサービスは CBO の人と予算が許す範囲内に限られる（片山 2003, pp.19）。IMF(2013, p.43, Table4)は、立法府へ十分な情報を提供すべし、としている。

助言（advisory）とは、OECD によれば、以上にに基づき政策助言を作成・提言する活動を意味する（OECD 2011, p.5）。CBO は、助言はしない。しかし、異なった立法府提言やそれ以外の選択肢の評価（evaluation）は行う（CBO 2012）。IMF や OECD は積極的に助言を行うべしと主張している。

選挙民への透明性。これは、IMF(2013, p.43, Table4)だけが、財政協議会の活動内容として挙げている。選挙民へ、中長期の財政持続可能性の査定、予測される財政問題、持続不可能な政策の場合に将来起こる損害、中期財政安定までの過渡期に起こる負担、等についての偏向の無い情報を十分提供し、財政問題への市民の意識を高める活動をすべきであるとしている。

4. 既存の独立財政機関とその所属による類型化

設置例。IFIs は、近年の政府負債の巨大化に伴い、一部の国を除いて 2000 年ごろから設立されるようになった新しい機関である。古い順に代表的な IFI を挙げると以下となる²²：米国の Congressional Budget Office（議会予算局、1975）、オランダの Central Planning Bureau（1945 年に設立されたが、財政持続性に関する機能付託は 1986 年）、ベルギーの High Council of Finance（1989）、韓

¹⁵ 出典：基本的には（OECD 2011, p.5）による。但し、“長期”の記述は、種々の文献に基づき筆者が追加した。

¹⁶ 出典：基本的には（OECD 2011, p.5）による。但し、期間の記述と財政への影響予測は、種々の文献に基づき筆者が追加した。

¹⁷ Steuerle and Rennane (2010, p.6)。

¹⁸ 1974 年議会予算法により設置、予算の大枠を決める予算決議を起草することが役割（片山 2003, pp.18-9、但し 1974 年は A. Schick に基づき筆者追加）。

¹⁹ 「ほぼ省庁別に対応した 13 の小委員会を持ち、実際の歳出を認める 13 の歳出予算法を作成する」（片山 2003, pp.18-9）。

²⁰ Committee on Ways and Means (Steuerle and Rennane 2010 p.6)。

²¹ Senate Finance Committee (Steuerle and Rennane 2010 p.6)。

²² OECD (2011, p.5)。

国の National Assembly Budget Office (2003)、スウェーデンの Fiscal Policy Council (2007)、カナダの Parliamentary Budget Office (2008)、ハンガリーの Fiscal Council (2009、しかし 2010 年に予算を失い有名無実となった)、英国の Office for Budget Responsibility (2010) 等である。

類型化。類型化は定まっていない。しかし通常は、その所属によって分類さる。IMF は、既存 Fiscal Councils (FCs) ²³ として 29 カ国の 29 機関を挙げ、それらを型 (type) として、以下のように所属により分類している：(1) 立法府に所属するもの (典型的には Parliamentary Budget Office PBO と呼ばれる；米国・韓国・カナダを含む 9 カ国)、(2) 行政府に所属するもの (典型的には FC と呼ばれる；オランダ・ベルギー・英国を含む 9 カ国)、(3) どこにも属さない完全独立機関 (これらも FC と呼ばれる；スウェーデン・ドイツ・ハンガリーを含む 8 カ国)、(4) 会計監査機関に所属するもの (フランスを含む 2 カ国)、及び (5) 中央銀行に所属するもの (オーストリア 1 カ国)、である。²⁴

5. 評価基準

評価基準は“IFI が成功するための諸条件”として定義する。これら諸条件は既にいくつか提言されている。これらは、当然のことではあるが相互に類似した提言が多いので、類似関係をなるべく比較可能な形で、以下の表 2 にまとめた。

6. 独立財政機関を必要とする理由とそれによる評価基準のおおまかな順位付け

IFI を必要とする理由の再説。理由は上記で明らかのように、先進国でこの 20 年ほどで顕著になってきた財政の赤字拡大と巨大かつ増加しつつある政府負債という現象である。この問題が発生した主な原因は三つある。第 1 には国家予算案を作成する政府 (内閣と行政府) がアカウンタビリティ (信任結果責任) を果たしていないという原因がある。第 2 には、その一方で予算を最終的に承認・決定する立法府がポピュリズムに陥りむしろ税率削減と歳出拡大を主張するという原因がある。²⁵ 第 3 には、民主主義制度自体の問題としての一般的原因がある：即ち、現世代が自分の消費のために積み上げた政府借金を、現時点で民主主義制度に参加できず投票権もない次世代 (子・孫の世代) に返済させるという問題である。これは、現世代が次世代に対して責任を取らないことを意味する。²⁶ これを一般化し、Steuerle and Rennane (2010, p.2) は、財政民主主義制度の衰退 (decline) と呼んでいる。

コミットメント。アカウンタビリティの欠如とポピュリズムの存在の認識が、財政に関わる政府と立法府に対して、更にその後ろにいる政権と政党に対して、財政の持続性達成へのコミットメントを要求する。政府および立法府からのコミットメントなくして、IFI は成功しない。又、制度として次世代の負担を現世代と対等に考察する制度無くして、IFI は成功しない。そして、政府および立法府のコミットメントなしには制度変更できない。即ち、評価基準の第 1 は、政府および立法府からの、持続性達成と次世代への責任へのコミットメントがあること、その達成手段の一つとしての IFI へのコミットメントがあること、である。

独立性・非党派性。政治的に、特に政府・与党および立法府・各党派の議員からのコミットメントを得るためには、第 2 の評価基準として独立性、即ち独立に非党派的に偏見なく財政を分析することが要求される。これは、政治家・政党・政府・国会・行政・司法からの独立、そしてもちろん民間利益団体・企業・市民団体等からの独立を意味している。更に、現世代の利害からも独立して、次世代の利害も分析することが要求される。そして、経験的に、独立性の中で最も重要なものが非党派性・非政治性である。これらの独立性と非党派性によって、異なった利益団体からのコミットメントを得ることができる。組織的な独立に関して、IMF (2013, p. 48) は、立法府にも行政府にも所属しない、完全に独立な組織が望まし

²³ ここでの FC の定義は IMF (2013, p.13, Box1) の定義である。これは、上記のこの小論の定義とは異なり、より広範囲な定義である。

²⁴ IMF (2013, p.13, Box1)。

²⁵ 途上国においては、これらに加えてあるいはこれら以上に、搾取的政府・汚職といった問題・原因があるが、この小論では触れない。

²⁶ これは、政治からみれば、現政府・現国会議員にとっては、現在では次の選挙への影響が重要であり、子・孫のことは次の政府・次の国会議員の問題であり自分は責任はない、という考えから発生する。同様に、行政府とその役人にとっても、子・孫の負担のことは自分の責任ではなく、次の担当役人の責任である、という考えがある。

表2 IFI が成功するための諸条件=IFI の評価基準

OECD ¹	IMF ²	Hemming=Joyce ³	Steuerle=Rennane ⁴	Anderson ⁵
1a. 政治的なオーナーシップ (local ownership)	A. 強固な公共財政経営システムが整備されている事が望ましい	1. 政治的な支援のコミットメント (political support) 2. 政治による財政政策に関わる環境条件整備 (fiscal rule, fiscal transparency 等)		
1b. その国のコンテキストへの適応性				
2. 独立性と非党派性 (independence and non-partisanship)	1. 政治からの厳格な独立性 (independence from politics)		1. 非党派性 (nonpartisanship) 3. 準独立性 (quasi-independence) ⁶	1. 非党派性と 2. 独立性 (nonpartisan, independent)
3. 担当活動についての明確・具体的な法的根拠 (文書) があること (mandate)	C. 政治的介入に対する確固とした法的な保証	3. 役割についての正式な指示 (formal mandate specifying the scope and limits) 4. 明確な法的バックアップ (clear legal backing)		5. 主な活動についての法的な規定、即ち外部圧力に対する法的保護規定、の存在
4. IFI の活動に見合った財政措置 (resources) があること				
	B. 実証的、厳密な、専門的な仕事		2. 信頼性・客観性 (credibility)	2. 客観性 (objective)
		5. 十分高い専門性を持ったスタッフ (technically qualified staff)	4. 分析・予測能力 (analytical plus estimating capability)	3. 分析的 (analytic) 能力
5. 立法府に対するアカウンタビリティ (relationship with the legislature)				7. 基本的に、立法府の議員個人ではなく、委員会・小委員へサービスすること
6. 政府情報へのアクセスの保証 (access)	A. 信頼できる統計と統計シ		5. 多種の情報源と競争的情報発信	

to information)	ステムがある ことが望まし い		(competitive sources of information)	
7. 透明性 (transparency)				4. 方法・モデル・デー タも全て公開による 透明性の確保
8. 効果的な発信・交 流、特にメディアと (communications)	2. 効果的なコ ミュニケーシ ョン戦略 (effective communication strategy)			8. 誰にでも会うが、常 に公正を旨とし、その 反対派の意見も聴取 し、バランスをとるこ と。公正に見えるよう に行動すること ⁷
9. 自身の活動への外 部事後評価メカニズ ムの構築と存在 (external evaluation)	E. 自身の活動 へのアカウン タビリティ を持つこと	6. 自身の活動への アカウンタビリテ ィーを持つこと (accountability)		
				6. 提言・助言を避ける こと
				9. 舞台の表に出ない こと。裏に、控え目に 存在すること

出典：それぞれの出典から筆者が表化した。表の各セルへの分類配置は筆者。1～9の番号は、各提言内での優先順位で、この優先順位は各文献の全体の流れから筆者が判断した。

注1. OECD(2013, pp.5-8)。OECDは、これらをIFIsの諸原則(principles)と呼んでいるが、内容は“成功するための諸条件”と同じである。

2. IMF(2013, Executive Summary, pp. 41-50)。但しこの文献は問題がある。即ち、この文献は、IFIを非常に広い意味でのFCと定義して、予算の事前分析を担当する国会予算局と共に、予算の執行を監視するFCや、予算を事後的に評価する会計監査局までも含めてしまっている点が問題である。従って、表2では、これらの内で予算の事前分析に関わる部分のみを抽出している。この列の中のA～Eは、pp.41-50で使用されている記号。

3. Hemming and Joyce (2013, pp.211-6)。

4. Steuerle and Rennane (2010, pp.7-14)。

5. Anderson (2008, pp.5-10)。

6. CBOで代表されるIFIの存在意義は、立法府へ財政情報のサービスを提供することである。従って、その活動において完全な独立性を持っているのではなく、立法府からの分析要請に従わねばならないし、IFIの死活は立法府からのニーズがあるかないかにかかっている。この意味で、完全な独立ではなく、準独立であるとSteuerle and Rennane (2010, p.11)は述べている。勿論、予測・分析値(利点と欠点の数値)を変更することはあり得ない。そのようなことをすることは、IFIの根幹たる独立性を損ねてしまう(ibid, pp.10-1)。

7. これは、コミュニケーションにおける公正性(fairness)、普遍不党性(impartiality)と解釈できる。

いとしている。

第3以降の評価基準は、第1・第2評価基準を具体化したものとして捉える事ができる。第1評価基準コミットメントは、基本的にはIFIの設立・存在を可能にする基準であり、第2評価基準は、IFI自体が備えるべき成功の条件である。第1評価基準、即ち政府コミットメントの具体化としては、(1)コンテキストへの適応性、(2)法的な根拠・保護、(3)財政措置、(4)政府情報へのアクセス、(5)

財政政策に関わる環境条件整備、を挙げることができる。第2評価基準即ち独立・非党派性の具体化としては、(1)信頼性・客観性、(2)透明性、(3)立法府に対するアカウントビリティ、(4)IFI自身の活動についてのアカウントビリティ、(5)提言・助言を避けること、(6)舞台の表に出ないこと、を挙げることができる。以下で簡単に説明する。

コンテキストへの適応性。IFIがその国の政治・経済・社会・文化に適切に適応していなければ、その活動を適切に行うことができないし、時にはIFIの存在そのものが否定される。適応失敗の典型例が、ハンガリーのFC（財政協議会）である。IFI設立後の選挙で与党となった元野党の新しい政府と国会は財政放漫と信頼性のない政策を採用しIFIからの批判を嫌い、設立2年後にIFI予算を殆どゼロにしてしまった。多分この例ゆえに、OECDは、コンテキストへの適応性を第1の評価基準として挙げていると思われる。この評価基準を挙げているのは、表2の中ではOECDだけである。

法的な根拠・保護。OECDは、担当活動についての明確・具体的な法的根拠（文書）があることを要求している。IMF(2013, pp. 45-47)は法的に、政治家その他からの内容指示や人事への介入などに対しIFIを保護し、情報入手の権利を保護し、一般市民へコミュニケーションすることの保護、などとしている。

財政措置。IMF(2013, pp. 46)は、IFIに与えられて任務を遂行するに適切な、かつ予測可能な安定した財政措置が必要である、としている。

政府情報へのアクセス。OECDは、情報を持つ政府とIFIの間には常に情報の非対称性があるので、法的に情報へのアクセスを保証せねばならないとしている。法的に確保せねば、IFIはまともな活動ができなくなる。

財政政策に関わる環境条件整備。IMFが最も重視しているのが、財政ルールが存在である。

信頼性・客観性。ここからは、独立性・非党派性の具体化のための評価基準である。独立性と非党派性は、先ずIFIの信頼性を必要とする。上記のようにお互いに対立もある利害団体から信頼されねば、IFIは成立しないし、成功もしない。そして、信頼を勝ち取るためには、IFIは高いレベルの客観性・科学性を持たねばならない。客観性・科学性が信頼性を保証する。これらを持たねば、各種の利害団体からの批判・要求に耐えられず、影響され左右されてしまう。そのためには、IFIは十分高い専門性を持ったスタッフを持ち、高い分析・予測能力を持ち、どのような批判・要求にもこたえられるような能力を持たねばならない。

透明性と良好なコミュニケーション。各種の利害団体から信頼を得るには、IFIは信頼性・客観性と同時に透明性を確保せねばならない。更に、効果的な発信・交流、特にメディアとのコミュニケーションが大切である。分析・予測の方法、モデル、データその他全てを公開し、利害団体からの批判にさらし、それらに答えられねばならない。そして、各種利益団体と良好なコミュニケーションを保つ必要がある。更に、主権者である国民の支持を得るためには、国民・マスメディアに対して全てを公開し透明性を保つ必要がある。利害団体からの批判に曝された場合に、最終的には国民・市民の支持があって初めて独立性を維持できる。そのためにはやはり、国民・マスメディアと良好なコミュニケーションを保つ必要がある。

立法府に対するアカウントビリティ。上記のIFIの目的の処で述べたように、IFIの目的は立法府に対して、財政に関わる情報サービスを提供することである。即ち、IFIの存在意義は立法府へサービスすることにある。従って、IFIは立法府に対して、法的に定められたサービスを、適切に提供しているかどうかについて、立法府に対してアカウントビリティ（信任結果責任）を負っている。

IFI自身の活動についてのアカウントビリティ。OECD(2013, pp.5-8)も、IMF(2013, p.49)も、IFI自身の活動への外部事後評価メカニズムが構築され、存在し、定期的に独立機関による評価が為され、IFIの効果的・効率的活動を推進すべきである、としている。

提言・助言を避けること。何故なら、予算へ影響を与える政策案や予算の承認・決定は立法府とその議員の権限であり、IFIから提言あるいは助言を受けると、彼等は予算に関わる彼らの権限を侵害されたと思い、IFIを敵視するようになる。更に、ある提言あるいは助言は、利害団体Aへ利益をもたらす、別な利害団体Bには損失をもたらすことはしばしば起こる。結果として、IFIが利害団体Aを支持することになり、批判を受ける。

<<参考文献リストは、学会当日に配布する予定>>

参考文献

- 片山信子 (2003)、「米国の財政再建と議会予算局 (CBO) の役割」(日本) 国会図書館『レファラン
ス』平成 15 年 12 月号、pp.13-29。
- 『日本経済新聞』(2010 年 9 月 8 日) 朝刊「加盟国の中期財政計画、EU、事前評価決定」。
- CBO (2010), “CBO’s Role in the Budget Process,”
<http://www.cbo.gov/aboutcbo/budgetprocess.cfm> (referred to May 24, 2010).
- CBO (2012), “Congressional Budget Office, United States Congress,” a power point by CBO on
CBO, p.3, panel “CBO does not”, on web, (閲覧、2012 年 3 月 13 日)。
- Hemming, Richard, and Philip Joyce (2013), “the Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal
Responsibility,” in IMF (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*.
- IMF (2013), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, July 16.
- OECD (2011), “Independent Fiscal Institutions,” prepared by Working Party of Senior Budget
Officials, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development
Directorate, OECD, GOV/PGC/SBO(2011)7, August 31.この文献の実際の中身は、以下の mimeo
である : Kopits, George (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practice.”
- OECD (2012), “Draft Principles for Independent Fiscal Institutions: Background Document No.3
for the session on Discussion on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions,” prepared
by Working Party of Senior Budget Officials, Public Governance Committee, Public Governance
and Territorial Development Directorate, OECD, February 23-24.
- OECD(2013), “OECD Principles for Independent Fiscal Institutions,” prepared by OECD Network
of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Working Party of Senior
Budget Officials, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial
Development Directorate, OECD, February 12.
- Steuerle, C. Eugene, and Stephanie Rennane (2010), “The Role of Fiscal Councils and Budget
Offices: Lessons from the United States,” a paper for Conference on Independent Fiscal
Institutions, Budapest, Hungary, March.