Ⅰ．研究の背景と目的・方法

１．研究の背景

（１）予算・財政の透明性の概念

ＯＥＣＤ主要国は、1970 年代の２度にわたる石油危機を経て経済成長が鈍化する一方、年金、医療、雇用等社会保障関係を中心に政府支出が増大し、70 年代後半から財政赤字が拡大した。これに対して、英国、米国、ニュージーランドなどを初めとして、多くの国が肥大化した政府部門の改革に着手したが、その過程の中で、予算・財政の透明性の重要性が改めて認識されるようになってきた。なぜなら、財政再建などの改革は、まず財政状況の実態を明らかにすることが第一歩だからである。また、改革は一般に国民に痛みをもたらすものであり、国民の理解なしに結局改革は進まないからである。こうして、各国政府は、財政再建を進める中で、予算・財政の透明性の向上に努力を続けてきた。

さて、この「予算・財政の透明性」（Budget Transparency、Fiscal Transparency）とは何か。

政府（国及び地方）は、民間部門の経済活動では充足できない需要を満たすために、公共財の供給、各種手当の給付、補助金の交付など様々な活動を行っており、また、これらの活動を財源的に裏付けるため、租税や手数料の徴収、公債の発行などを行っている。こうした政府の活動を経済的な側面から捉えたのが「財政」である。また、「予算」とは、通常毎年作成される政府支出あるいは収入に関する計画であり[注1]、政府の最も重要な政策文書である。その基本的な目的は、政府の様々なプログラムの遂行を保障するとともに、政府活動を民主的にコントロールすることにある[注2]。

財政の透明性とは、Kopits and Craig（1998）によれば、「一般国民へ、政府の組織・機能、財政政策の意図、公的部門の会計、財政の見通しが

注1　予算の法形式は国によって異なる。ドイツ、フランスは、法律（予算法）として、歳出・歳入とも議決するが、米国は、通常 13 本の法律（歳出予算法）として成立するが、歳入は単なる見通しとして示されるだけである。英国は、統合国庫資金の議定費は法律として成立するが、既定費及び歳入見積りは議決の対象とならない。なお、我が国の予算は、法律とは異なる議決形式として成立し、歳出・歳入を網羅するほか国庫債務負担行為等もその対象となるなど諸外国と比べて議決対象が包括的である。

注2　大川政三（1999）は、予算の機能として、①政治的機能、②財政的機能、③財務統制機能、④政策遂行機能、⑤資源配分計画機能を挙げている。

公開（openness）されていること」である[注3]。更に、彼らは、透明性は、政府活動に関する、信頼できる、包括的な、時宜にかなった、理解可能な、国際的に比較できる情報を含むものであり、それらにより、選挙民や市場は、政府の財政状態、政府活動の便益とコスト、それらの現在と将来の見通しを正しく評価することができるようになると指摘する。

また、ＯＥＣＤ（2000）は、透明性とは、「政策の意図、立案、実施について公開されていることであり、良好な統治（good governance）[注4]の最も重要な鍵」であり、予算の透明性とは、「関係する全ての情報を時宜にかなったかつシステマティックな方法で、ディスクロージャーすること」と定義する。

予算・財政の透明性の考え方そのものは、決して新しいものではない。古くはフランスの市民革命における人権宣言（1789 年）に、社会は行政の全ての職員に報告を求める権利を有すると規定されている(第 15 条)。また、日本国憲法においても、内閣は、国会及び国民に対して、国の財政状況について報告しなければならないとされている（第 91 条)。このように、予算・財政の透明性は財政民主主義の基本的な前提であり、改めて論じる必要性は欠しいかもしれない。しかし、近年の発展は、透明性の内容の進化と技術的なイノベーションにあり、その分析は示唆に富むものである。

「透明性」は抽象的な概念なので、以下では、もう少し概念上の整理を進めよう。

まず、予算・財政の透明性がなぜ重要か、その意義を整理しよう。国際通貨基金（ＩＭＦ）は、これまで加盟国に対し透明性向上を推奨してきたが[注5]、透明性の意義として、次の３つを挙げる。

注3　後述する財政の透明性に関するＩＭＦコードは、透明性の定義として、これを引用する。

注4　「ガバナンス」という用語は必ずしも適切に表現する日本語があるわけではない。一般に使われるのは「コーポレート・ガバナンス」であるが、田中正継（1998）は、「コーポレート・ガバナンスとは、企業の利害関係者が、自己の利益に基づいて、自己の利益に合致する経営を行わせることを目的として、何らかの手段によって、経営者の意志決定に影響力を及ぼすことである」と定義する。近年、こうした概念を政府部門にも応用するようになっており、特に、90 年代、ＩＭＦ・世銀、ＯＥＣＤ等が、経済のグローバライゼーションに伴い発展途上国の法制度や経済社会政策の改革のために「ガバナンス」という規範を使うようになっている。「グッド・ガバナンス」の構成要素としては、正統性、説明責任、透明性、効率性、法的枠組み等が挙げられる。

注5　ＩＭＦの理事会の暫定委員会は、1996 年 9 月、'Partnership for Sustainable Global Growth' を採用した際、良い統治の重要性を強調し、更にこれを踏まえ、98 年 4 月、'The Code of Good Practices in Fiscal Transparency-Declaration and Principles'を発表した（詳細は第Ⅱ章参照)。

①　良好な統治に貢献する最も重要な要素であり、財政政策の立案と結果について国民的な議論を可能にするとともに、財政政策の実施について政府の説明責任を向上させる。したがって、マクロ経済政策についての信頼性と国民の理解を高めることができる。

②　グローバル化した世界において、マクロ経済の安定と質の高い成長に貢献する。

③　政府活動の効率性を向上させ、健全な財政（public finance）を達成する。

簡単に言えば、予算・財政の透明性は、良好な統治、経済の安定と成長、健全な財政に必要な要件ということができる。

次に、予算・財政の透明性の要素、対象、内容等を考えよう。しかし、政府の財政活動は様々であり、これを統一的な方法でとらえ透明性向上を図るべき対象、手段や方法を定義することは容易ではない。ここでは、いくつかの試みを紹介する。

ＩＭＦが作成し、加盟国に提示している「財政の透明性に関する優良慣行規定」（以下、「ＩＭＦコード」と呼ぶ。Ⅱ章で詳述する）においては、透明性向上の一般原則（general principles）として、次の４つを挙げる。

①政府の役割と責任の明確化

政府の組織と機能、政府内における責任、政府と他の経済主体との関係を定義すること

②情報の入手可能性

明確に定められた時に包括的な財政情報を公表すること

③公開された予算の編成・執行・報告

予算プロセスに関連する情報を公表すること

④財政データや情報の完全性

財政データの質と財政情報を第三者が精査すること

ＯＥＣＤは、「予算の透明性に関する最優良慣行」（以下、「ＯＥＣＤガイドライン」と呼ぶ。Ⅱ章で詳述）において、予算の透明性の対象として、

①予算に関する報告書
②公表すべき重要な財政情報
③信頼性、コントロール、説明責任のための制度的な仕組み

の３つを挙げる。

Kopits and Craig（1998）は、透明性の３つの側面（dimensions）を強調する。１つは、マクロレベルに関するもので、政府の財政政策の意図や予測に関する情報である。２つ目は、ミクロレベルに関するもので、予算書・予算参考書類など、政府活動に関する様々な詳細データ・情報である。３つ目は、行動規範に関するもので、情報公開制度、監査制度、規制の制定ルール、公務員の採用や倫理などである。更に彼らは、特に、透明性向上を図るべき対象として、①政府組織や活動の制度的な枠組み、②財務会計、③財政政策のスタンスや持続可能性を評価するための財政指標の３つを挙げ、それぞれについて、具体的な優良慣行を示している（BOXⅠ－１－１参照）。

BOX　Ⅰ－１－１　財政の透明性の枠組み

1.政府組織や活動の制度的な枠組み
①組織と機能
・公的部門と民間部門の機能を明確に区別すること
・政府所有の非金融企業及び金融企業の活動と一般政府の活動の境界を明確にすること、また、そのような政府企業が行う擬似財政活動のコストに関する情報を、政府によって行われる金融救済活動に関するものと併せて、提供すること
・中央及び地方政府の間における責任と財源の配分を明確にすること
・予算外活動の必要性及びその内容を明確にすること
・政府活動について広範な調査権限を持つ独立的な監査機関を設置すること

②予算プロセス
・予算案において財政目標及び優先順位を詳細に説明すること
・議会においてオープンな議論と承認を行うこと
・執行とコントロールを透明にすること（調達、契約、公務員の雇用を含む）
・パフォーマンスと財務監査の結果を公表すること

③租税
・明確な法定な根拠を持つこと（裁量的な優遇措置や交渉による税額の決定などではなく）
・行政的な手続き、要求する情報、納税者の権利と義務、税務職員の行動規範を明らかにすること
・租税歳出を見積もること

BOX　Ⅰ－１－１　財政の透明性の枠組み（続き）

④規制
・法的・行政上の制定手続きをオープンにすること（ヒアリングなど）
・法令及び実施を明確で簡素にすること
・規制のコストを推計すること

2.財務会計
①対象範囲
・一般政府（政府のレベルに応じた詳細な内訳を含む）及び予算外資金（社会保障基金を含む）をカバーすること
・政府所有の非金融企業及び金融企業の擬似財政活動をカバーすること

②記録の基準
・発生主義によって記録すること（割引価値で評価した貸倒コスト、支払遅延などを含む）
・補足的に現金主義で記録すること

③評価と認識
・政府資産を評価すること（投資及び減価償却を含む）
・政府債務を評価すること
・支払約束や偶発債務に関する情報を提供すること
・純価値を推計すること

④分類
・歳入の種類を分類すること
・経済別、機能別に歳出を分類すること
・債務と財源調達の方法を分類すること（タイプ、満期期間、保証者）

3.財政政策のスタンスや持続可能性を評価するための財政指標
①直接的な指標
・総合バランスを、経常バランス、プライマリー・バランス、オペレーショナル・バランスで補完しつつ、明らかにすること
・グロス及びネットの政府債務を明らかにするとともに、純価値も推計すること

②分析的な指標
・構造又は景気循環調整済みのバランスを明らかにすること
・持続可能性について試算すること（将来の金利やＧＤＰ成長率について現実的な前提を置いて、債務を安定化させるために必要なプライマリー・バランスを示すこと）
・未積立の債務の純価値（確定給付型の年金など）を示し、保険料の徴収とのギャップを計算すること
・世代会計を明らかにすること

③短期から中期の予測
・ベースラインの予測と政策変更による予測を区別すること
・マクロ経済の予測とパラメーターについて明確で現実的な前提を置くこと

④長期のシナリオ
・ベースラインのシナリオと政策を織り込んだシナリオ（特に年金・医療プログラムに関して）を区別すること
・マクロ経済のパラメーターと人口変化のトレンドについて明確で現実的な前提を置くこと

出所：Kopits and Craig(1998)

Blondal（2000）は、透明性向上の要件として、まず財政に関係する情報のシステマテッィクな公表を第一に挙げる。しかし、それだけでは十分でないとして、立法府が財政に関する情報や報告書を精査し、吟味すること、更に、国民、ＮＰＯ、メディアなどが、政府が常に説明責任を果たすように影響力を行使することが重要であると説明する。

このように、予算・財政の透明性の対象は、政府の範囲と定義、情報の内容や提供の方法、手続きの方法やルールなど広範に及んでいる。

予算・財政の透明性は、これまで述べてきたように、積極的に推進すべき課題ではあるが、いくつかの留意点があることを最期に指摘する。

第一に注意しなければならないのは、透明性そのものは、財政政策の具体的な方向を示すものではなく、また、責任ある財政政策のための処方箋ではないことである。透明性は、政府活動の状態を明らかにすることを意味しており、いかなる政府活動、財政活動を行うかは、政府の責任、あるいはそうした政権政党を選挙で選択する国民の責任である。

第ニに、透明性向上にはコストがかかることを指摘しなければならない。これまでの予算・財政システムにおいてはなかった報告書の作成などのためには、情報提供システムの構築や人員確保、将来予測の技術的な向上やデータの収集・開発など相当のコストを要する。したがって、既存のシステムをうまく活用しながら、費用対効果も考えて、財政の透明性の一層の向上に努力していくことが課題となる。

第三に、政府の情報の公開は、方法やタイミングに注意しなければならない。例えば、国債の発行条件、税制や関税の改正などに関する情報の公開は、市場や特定の利害グループに対してアナウンスメント効果やインサイド情報を提供する可能性があることに注意が必要である。

（２）透明性に関する理論的・実証的研究

予算・財政の透明性について、その意義、定義、内容等を概観したが、政治経済学的観点から透明性の重要性を分析する研究が進んでいる。

古典的かつ代表的な研究は、Buchanan and Wagner（1977）が提唱した、「財政錯覚」（fiscal illusion）に関する理論である。財政支出の便益は直接個人に及ぶので、選挙民は、その便益を過大評価する一方、税の負担は過少評価しやすい、あるいは公債発行による財政政策の拡大は、租税負担による財源調達よりも負担が軽いという印象を与えやすいと指摘する。予算の透明性が欠けると、選挙民の正しい判断を妨げる結果、

財政赤字が拡大するバイアスが働くと考える。

選挙民の問題ではなく、政治家や政府に透明性を高めようとするインセンティブが働かないことを指摘する研究も行われている。Alesina and Cukierman（1990）は、政治家にとって透明性が低いことが利益をもたらすと主張する。国の予算や財政は、従来にも増して複雑となっており、一般国民にとっては、理解するのが難しくなっている。そうであるほど、政治家は、納税者あるいは国民に対して、税負担のコストを隠し、支出の便益を強調するので、その結果、過大な支出を招くことになる。選挙で勝たなければならない政治家にとっては、こうした行動は合理的なのである。Porteba and von hagen（1999）は、税は「共有資源」（common property resource）であると説明し、政治家は税負担の痛みが欠しく、真のコストを認識しないので、関心の高い事業の推進を図ることから、財政赤字が拡大すると指摘する。彼らは、この問題を克服するためには、財政赤字のコストを認識させるような仕組みやルールが必要であり、その鍵ととして、「権限の集中化」と「財政の透明性向上」が重要であると主張している。

また、財政赤字と透明性の関係を実証的に明らかにしようという研究も 90 年代以降進められている。von Hagen（1992）と von Hagen and Harden（1994）は、欧州諸国について予算編成プロセスや手続きが財政のパフォーマンスに与える影響を包括的かつ実証的に分析している。彼らは、欧州各国の予算編成プロセスや手続きを、①政府部内における予算の準備過程、②議会での予算の取扱い、③予算の執行、④予算の透明性の程度、⑤計数的な財政目標、⑥複数年度予算、に分類して詳細に調べ、その内容をインデックス化して、比較分析を行った。英国やフランスは、総理大臣や財務大臣の権限の強さが財政赤字を相対的に小さくしていると説明する。ドイツは、予算の透明性と予算執行の弾力性が効いているとし、逆にイタリアは、財務大臣の弱さと透明性の欠如が財政赤字の拡大を招いていると説明する。このうち、透明性については、歳出の分類方法、国民経済計算、会計方針などの項目について、各国の評価を行っている（表Ｉ－１－１参照）。

Alesina and Perotti（1996、1999）は、予算編成のルールと財政の透明性といった予算制度が財政赤字に影響を与えることを分析し、予算や財政上の様々なトリックが財政赤字の拡大、政府債務の増大を招いていると分析する（BOXＩ－１－２参照）。Tanzi（1995）は、ＯＥＣＤ諸国における財政の仕組みや制度を調べ、予算・財政の透明性の程度が支出の

表Ｉ－１－１　欧州諸国の予算の透明性

会　　計	総　合　的　評　価	機能別歳出内訳	所管別歳出内訳	歳入内訳	国民経済計算	資本支出	融資	会計基準
ベルギー	常に透明とは限らない	Y	Y	Y	N[1]	Y	Y	M
デンマーク	不完全だが透明性がある	Y	Y	Y	P	Y	Y	C
フランス	透明である	Y	Y	Y	O	Y		T
ドイツ	完全に透明である	Y	Y	Y	Y	Y	O	
ギリシャ	透明である	Y	Y	Y	G	Y	O	
アイルランド	不完全であり完全に透明でない	N	Y	Y	N	Y	O	C
イタリア	ほとんど透明でない	N[2]	N[2]	Y	N	Y	Y	M
ルクセンブルグ	完全に透明でない	Y	Y	Y	P			
オランダ	不完全であり完全に透明でない	Y	N	Y	Y	Y	Y	C
ポルトガル	完全に透明でない	Y	Y	Y	P	Y	N[4]	C
スペイン	一部透明である	Y	Y					C
英国	透明である	Y	Y	Y	Y	Y	Y	C

（注）1.機能別歳出内訳：機能（function）別に歳出がブレークダウンされている
所管別歳出内訳：行政的な責任の所在によって歳出がブレークダウンされている
歳入内訳：源泉によって歳入ブレークダウンされている
国民経済計算：国民経済計算とのリンクが確立されている
資本支出：資本支出が区別されている
融資：政府の融資が報告されている

2.Ｃ：現金ベース、Ｇ：国民経済計算のコードが提供されている、Ｍ：混合の会計基準、Ｏ：別に提供されている、Ｐ：提供されていないが入手可能、Ｔ：取引ベース

3.上付き１：国民経済計算の分類は１年遅れで公表されるが、公表されない場合もある。
上付き２：ブレークダウンは 12 の機能に基づくが、分類されないものがかなりに上る。
上付き３：歳出予算法は所管別のブレークダウンを含むが、その分類は、しばしば実際に責任を持つ省庁と一致しない。
上付き４：若干の情報が提供される。

4.出所：von hagen(1992)の Table A4

BOXⅠ－１－２　予算でよく用いられるトリックの例

１．税収を過大に見積もるため期待成長率を過大に見積もる。歳出を過少に見積もるため利子率の水準を過少に見積もる。会計年度終了時に、「予期せざる赤字」は、政府の責任の範囲外として予期できないマクロ経済上の出来事によるものと説明する。

２．様々な施策の財政に与える影響を楽観的に見積もる。例えば、小さな新規の税は歳入上大きな影響を持つと推計されるので、実際に必要な調整の問題は次の予算に繰り延べられる。

３．様々な項目を予算外（オフ・バジェット）とする。例えば、国の予算に含まれない他の公的組織を活用する。

４．予算の見積りを意図的に悪用する。例えば、将来の予算を議論する時に重要な要素は「ベースライン」である。ベースラインをインフレで調整することにより、政治家は、選挙民に対して真のコストを生じさせないで、財政上保守的に振舞うことができる。このようにして、彼らは錯覚をつくることができる。彼らは、予算の規模に懸念を示すことにより、納税者の目に保守的に見えるが、実は彼らの選挙区に関連するような歳出カットには反対するのである。明らかに、このような錯覚は永遠には続かない。インフレ調整されたベースラインに関連する調整は、結局債務の増大を止められないからである。しかし、こうしたプロセスは、混乱を招き、選挙民が財政の真の状態を正しく見ることを遅らせる。

５．複数年度予算を意図的に悪用する。全ての厳しい（hard）施策は２、３年目に現れるような３ヶ年の調整計画を表明することにより、政治家は責任あると見られ、また時間を買うことができる。彼らは、次の３ヶ年計画を改訂し、厳しい選択を更に繰り延べることができる。

出所：Alesina and Perotti(1996,1999)

コントロールに影響を与えると分析した。具体的には、イタリアにおいては、透明性の欠如が支出のコントロールを極めて困難にしていると結論付けている。

財政のパフォーマンスに対して透明性が影響を与えていることは理論的にも、実証的にも明らかにされてきているが、どうやって透明性を高めるかについては、必ずしも一致した考え方はない。Alesina and Perotti（1999）は、その方法として３つの可能性を指摘する。第一は、法令による制度化である。予算がどう編成されるべきか、実施されるべきか等について、ルールと規制を政府に課すというものである。第ニに、政府予算の透明性、正確性、将来見通しなどを評価する政府の独立機関を設置することである。第三に、政府機関ではなく、民間の機関に予算プロセスの透明性や正確性を検証させる方法である。第一のルールは定めてもそれを守る意志がなければ維持できないし、第ニの独立機関は政治的に受け入れられるかという問題があり、第三の民間機関は信頼性の懸念があり、それぞれ一長一短がある。透明性に向上を図るための具体的な方法については、各国の取組みを概観しながら検証することにする。

（３）透明性の向上に向けた諸外国の改革

ＯＥＣＤ諸国を初め、多くの国で、予算・財政の透明性向上に向けた取組みが進められているが、それは各国様々であり、包括的に整理することは困難である[注6]。英国、米国、豪州、ニュージーランド、スウェーデンなどいくつかの国での取組みについては、第Ⅲ・Ⅳ章において、ＩＭＦコード等に沿って整理するが、ここでは、90 年代において、透明性を高めるための制度的な枠組みとして、最も画期的な試みであると評価されている、ＮＺの「財政責任法」（Fiscal Responsibility Act 1994、以下ＦＲＡと呼ぶ）について、その仕組みを紹介する。

ＮＺは80年代半ば以降、世界で最も包括的な政府部門の改革を行い[注7]、いわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント」の旗手として有名になったが、政府企業の民営化、エージェンシー化、予算プロセスや予算書の構造の見直しなど、一連の改革の総仕上げとして登場したのがＦＲＡである。ＦＲＡは、責任ある財政運営に関する５つの原則（BOXＩ－１－３参照）を定めるとともに、様々な報告書の作成を政府に義務付けることにより、財政運営に関する透明性と説明責任を向上させ、財政の中長期的な安定を図ることを目的としている。ＦＲＡは、米国のグラドラドマン法やマーストリヒト条約のように、財政に関する数値目標を法定化して、財政の健全化を図るというアプローチをとらず、政府に様々な報告書の作成を義務付けて透明性を高めることが賢明な財政政策とよりよい財政のパフォーマンスをもたらすと考える。具体的には、「予算政策書」（Budget Policy Statement）、「財政戦略書」（Fiscal Strategy Report）、「経済・財政見通し」（Economic and Fiscal Update）の３つが重要であり、概要はBOXＩ－１－４を参照されたい。

ＮＺの経済構造改革や行財政改革については、90 年代後半に経済パフォーマンスが悪化したこともあり、近年、マイナス面での評価もなされ

注6 Kopits and Craig（1998）は、ボツワナ、チリ、デンマーク、ハンガリー、ヨルダン、ニュージーランドについての取組みを紹介する。また、ＩＭＦは、ＩＭＦコードに基づいて、アルゼンチン、豪州、ブルガリア、チェコ、フランス、ギリシャ、香港、インド、日本、韓国、ポーランド、スウェーデン、英国などの国について、財政の透明性を分析評価している（詳細は第Ⅱ章を参照）。

注7 ＮＺの改革を包括的に分析したものとして、Scott（1996）、Palmer(1997)がある。

BOX　Ⅰ－１－３　ＦＲＡにおける財政運営の５原則

1.将来の予期せざる事態に対するバッファーのために、毎年財政余剰（operating surpluses）（資産の売却益は含めない）を保つことにより、政府債務を賢明な（prudent）水準にまで引き下げること

2.1 が達成された後は、妥当な一定期間を通じて、平均的に、歳出総額が歳入総額を超えないようにすることにより、政府債務を賢明な水準に維持すること

3.将来の予期せざる事態に対するバッファーとなるように、政府の純資産（net worth）を維持すること

4.政府財務に関するリスクを慎重に管理すること

5.将来にわたって、税率の水準と安定性について、十分に予測可能であるように政策を運営すること

※時の政府は、毎年の「予算政策書」において、具体的な目標を設定しなければならないとされている。予算政策書は、予算案の国会提出の少なくとも３ヶ月前に公表される。

BOX　Ⅰ－１－４　ＦＲＡが要求する各種報告書の内容

1.財務大臣が、議会に対して、政府の財政政策が責任ある財政運営に関する明示された原則にどの程度整合的であるかを定期的に報告し、あるいはこれらの原則から財政運営が乖離する場合はその妥当性を説明することを義務付ける。

２．全ての政府の財務報告は一般に受け入れられた会計原則（generally accepted accounting pracrice:GAAP）に準拠することを義務付ける。

３．財務大臣に次のよう報告を義務付ける。

（１）会計年度開始の少なくとも３ヶ月前に、財政政策に関する政府の長期的な目標、予算年度における施策の戦略的な優先順位、予算年度及びその後２年間の財政上の意図を含む予算政策書（budget policy statement）を公表すること

（２）議決予算法（Appropriation Bill）を議会に提出する前に、予算が予算政策書と整合的であることを評価し、向こう 10 年間の見通しを示す財政戦略書（fiscal strategy report）と向こう３年間の経済財政見通し（economic and fiscal update）（財務省が作成）を提示すること

（３）毎年 12 月に、向こう３年間の経済・財政見通し（年央改訂）を公表すること

（４）選挙前に、向こう３年間の経済・財政見通し（選挙前）を公表すること

（５）議会に対して、会計年度終了に向けて、政府全体の財務諸表（実績見込み）を含む当年度の財政見通しを提示すること

ているが[注8]、ＮＺの財政状況は改革により劇的に改善したことは事実である。制度改正がどの程度赤字の減少に貢献したかを判別することは難しいが、一般政府レベルの財政赤字は、83 年の 9.2%をピークに、徐々に減少を続け、94 年以降は黒字が続いている。Cangiano（1996）は、赤字の削減に成功した理由として、改革の当初から透明性と説明責任が改革のアジェンダの最重要なキーワードになり、改革に向けて国民の理解とコンセンサスが成り立ったこと、これらが改革を政治的に実行可能なものとするのに極めて重要だったことを挙げている。

ＦＲＡのような、財政運営についての透明性と説明責任の向上を図る制度的な枠組みは、その後、英国（「財政安定化規律」（The Code for Fiscal Stability 1998））や豪州（「予算公正憲章法」（The Charter of Budget Honesty Act 1998））にも広がり、更に、後述するＩＭＦコードやＯＥＣＤガイドラインのベースにもなっていると推測される。

注8　ＯＥＣＤ（1999）は、世界から賞賛されほどの構造改革を行ったが、経済のパフォーマンスは大きく改善しなかったこと、規制緩和は生産性の増大をもたらす一方で貧困者を増やしたと指摘する。児玉（2000）は、ＮＺでは、米国にみられるような物価の安定と財政収支の改善が、長期金利の低下を生み、それが民間の投資活動を活発化させるといった形の好循環は見られなかったこと、経済構造改革によって財政・金融の枠組みは整えられたが、それらをうまく組み合わせていくポリシー・ミックスが十分ではなかったことを指摘する。

２．研究の目的・方法

（１）研究の目的

１．では、予算・財政の透明性の意義、定義、内容等について概観したが、その結論は、良好な統治、経済の安定と成長、健全な財政を図るためには、透明性の向上が極めて重要な鍵となることである。透明性の向上は、財政赤字を直接削減するためのツールではないが、ＮＺ等の諸外国の経験は、財政再建の強力な触媒になり得ることを示している。

我が国においては、90 年代後半、ＯＥＣＤ主要国とは反対に、急速に財政赤字が拡大しており、21 世紀に入り、これから財政構造改革が正念場を向かえる。政府は、経済財政の構造改革に向けて、2001 年６月、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）、同年９月、「改革工程表」、2002 年１月、「構造改革と経済財政の中期展望」（いわゆる「改革と展望」）を策定し、改革に向けて具体的な取組みを進めている。その中では、予算編成プロセスや政策決定プロセスなど、パブリック・マネジメントの改革が重要な課題として挙げられているが、その具体化に当たっては、予算・財政の透明性を向上させる視点が重要であると考えられる。しかしながら、透明性は抽象的な概念であるので、我が国の予算・財政システムの透明性がどの程度なのか、あるいはそれを具体的にどう改革すればよいのかについては、必ずしも明確ではない。

そこで、本研究では、まず、透明性の基準として作成されているＩＭＦコードやＯＥＣＤガイドラインの内容を解説する。次に、これらの基準に沿って、諸外国及び我が国の予算・財政システムの透明性の内容を比較検討し、我が国についての改革の方向を整理する。

（２）本報告書の構成

第Ⅱ章以降の本報告書の構成と概要は次のとおりである。

第Ⅱ章　予算・財政の透明性に関するＩＭＦコード及びＯＥＣＤガイドラインの概要

ＩＭＦコード及びＯＥＣＤガイドラインの策定の経緯及び内容を明らかにするとともに、両者の相違を整理する。

第Ⅲ省　各国の予算・財政システムの透明性（概況）

第Ⅳ章　予算・財政システムの透明性についての国際比較

諸外国（米国、英国、フランス、スウェーデン、豪州、ＮＺ、韓国）の状況を整理し、その比較の観点から我が国の透明性についてまとめる。

第Ｖ章　おわりに～我が国の予算・財政システムの透明性向上に向けて