Ⅱ．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

１．成立の経緯

（１）ＩＭＦコード

1997 年の通貨危機を契機に、国際社会では、予防的取組みとして経済・金融分野における基準やコードを策定し、それを実行することの重要性が認識されてきた。この基準やコードは、国内の経済・金融システムの構造を改革し、政策策定能力及び監督能力を構築するための指針である。また、基準やコードを実践することにより、国内の経済・金融分野の枠組みは強められ、潜在的に脆弱な点が明確になり、市場の規律を高めるための情報が提供される。従来から多くの基準やコードが使用されてきたが、近年、ＩＭＦ・世界銀行等の国際機関は、ディスクロージャーと透明性(disclosure and transparency)、監督と規制(supervision and regulation)、市場の信頼性(market integrity)の３つのカテゴリーにおいて、11 の基準やコードを開発している(11 の基準やコードは、BOXⅡ－１－１参照)。財政の透明性に関するコードは、11 の基準やコードの一つであり、ディスクロージャーと透明性カテゴリーに属する。

1998 年４月、ＩＭＦ理事会暫定委員会(the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund)は、ワシントンＤＣにおける第５回会合において、「財政の透明性に関する優良慣行規定－原則の宣言（the Code of Good Practices on Fiscal Transparency －Declaration on Principles)」:（以下、「ＩＭＦコード」と呼ぶ）を採択した。ＩＭＦコードとは、財政の透明性に関する各国の優良慣行を踏まえ、各国が実施すべき基本的な原則を分野毎に整理したものである。ＩＭＦコードは、2001 年 3 月に改訂されているが、改訂版では、財政データの質の部分が補強されている。また、ＩＭＦコードを実践した各国の経験に基づき、微修正が行われており、今後も必要に応じて、適宜ＩＭＦコードの修正が行われることとされている。

ＩＭＦコードには、次の２つの関連文書がある。

①「財政の透明性に関するマニュアル(Manual on Fiscal Transparency)」:(以下、「ＩＭＦマニュアル」と呼ぶ)
専門的あるいは抽象的なＩＭＦコードの内容を解説し、ＩＭＦコードを実践するためのガイドラインを提供するツール。最優良慣行も紹介されている。

②「質問書(Questionnaire)」
Ｑ＆Ａ方式で自国の財政の透明性を評価するための質問集である[注1]。

また、ＩＭＦマニュアル、質問書のＩＭＦホームページへの掲載と同時に、メールボックスが開設された。これは、加盟国が質問書に回答し自己評価書を埋める際、また、完成した質問書に対する回答、自己評価書、財政の透明性の改善プランに対するコメントを求めたりする際、活用されるものである。

ＩＭＦは、加盟国に対し財政の透明性についての自己評価を推奨する一方で、財政の透明性だけでなく前述の 11 の基準やコードについて、ＩＭＦ自身で第三者的な評価を実施し、「ＲＯＳＣ(Report on the Observance of Standards and Codes)」:(以下、「ＲＯＳＣ」と呼ぶ) として公表している。ＲＯＳＣは、加盟国における基準やコードの実施・遵守状況について、一連のケース・スタディーとして進められたものであり、国別またはトピックス別(基準やコード別)で公表されている。ＩＭＦは、マンパワーの制約から、11 の基準やコードについて網羅的に評価を行うのは困難なため、ＩＭＦの運営と直接関連する分野である財政の透明性、データ普及(Data Dissemination)、金融政策の透明性(Monetary and Financial Policy Transparency)、銀行監督(Banking Supervision)の４つの基準やコードについて、優先的に評価を行っている。その他の基準やコードの実施・遵守状況については、ＩＭＦと世界銀行の共同で、もしくは世界銀行単独で、評価を行っている(BOXⅡ－１－１参照)。なお、ＲＯＳＣの公表数は、基準やコードによって大幅に異なっている(表Ⅱ－

注1　ＩＭＦマニュアルの旧版に関しては、「自己評価書（Self-evaluation report）が存在した。これは、質問書を使った自己評価の結果を統一的に整理するための様式である。

１－１参照)。

ＲＯＳＣ公表までの手続きについては、BOXⅡ－１－２を参照されたい。なお、ＲＯＳＣへの参加はボランタリーベースであること、また、ＲＯＳＣは加盟国の基準やコードの実行・遵守度合いを評価するものであるが、合否を判定したり、格付けを行ったりするものではないこととされている。

BOXⅡ－1－1　国際機関が策定する経済・金融分野における１１の基準や規定

グループⅠ

ＩＭＦがイニシアティブを取って評価を行う分野

項　　目	基　準　や　規　定
財政の透明性 (Fiscal Transparency)	ＩＭＦの「財政の透明性に関する優良慣行規定」 (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)
データ普及 (Data Dissemination)	a. ＩＭＦの「特別データ普及基準」(Special Data Dissemination Standard) b. ＩＭＦの「一般データ普及基準」(General Data Dissemination Standard)
金融政策の透明性 (Monetary and Financial Policy Transparency)	ＩＭＦの「金融政策の透明性に関する優良慣行規定」 (Code of Good Practices on Monetary and Financial Policy Transparency)
銀行監督 (Banking Supervision)	バーゼル委員会(Basel Committee)の「有効的な銀行監督のための主原則」 (Core Principle for Effective Banking Supervision)

グループⅡ

金融分野評価プログラム(Financial Sector Assessment Program)の下、ＩＭＦと世界銀行双方の機関が評価を行う分野

項　　目	基　準　や　規　定
証券 (Securities)	証券監督者機構(ＩＯＳＣＯ)の「証券規制のための目的と原則」 (Objectives and Principles for Securities Regulation)
保険 (Insurance)	保険監督者国際機構(ＩＡＩＳ)の「保険監督原則」 (Insurance Supervisory Principles)
ペイメントシステム (Payment system)	支払い決済システム委員会(ＣＰＳＳ)の「システミック決済システムの中核原則」 (Core Principles for Systemically Important Payments System)

グループⅢ

ＩＭＦのボードが、国内と国際金融システムの効果的な運営に重要と考える分野。現在は、世界銀行が評価を行う。

項　　目	基　準　や　規　定
コーポレートガバナンス (Corporate Governance)	ＯＥＣＤの「コーポレートガバナンスの原則」 (Principles of Corporate Governance)
会計 (Accounting)	国際会計基準委員会(ＩＡＳＣ)の「国際会計基準」 (International Accounting Standard)
監査 (Auditing)	国際会計士連盟(International Federation of Accountants)の 「監査に関する国際基準」(International Standards on Auditing)
支払い不能と債権者の権利 (Insolvency and Creditors right)	世界銀行及び関連機関により、現在、原則とガイドラインが策定中

(出所) IMF and World Bank(2001), “Assessing the Implementation of Standards :A Review of Experience and Next Steps”

表Ⅱ－1－1　ＲＯＳＣが発表されている国と基準・規定

	財政透明	金融政策透明	データ普及	銀行監督	証券	保険	ＰＳ	ＣＧ	破産債権	監査	会計
アルバニア			○								
アルジェリア				○							
アルゼンチン	○	○	○	○							
オーストラリア	**○**	**○**	**○**	**○**							
アゼルバイジャン	○										
ブラジル	○										
ブルガリア	○	○	○	○	○	○			○		
カメルーン	○	○		○		○	○				
カナダ		○		○	○	○	○				
チリ			○								
チェコ	○	○	○	○	○	○	○	○			
エストニア	○	○		○	○	○	○				
フランス	**○**	**○**									
ギリシャ	○										
香港	○	○	○	○							
ハンガリー	○		○								
アイスランド		○		○	○	○	○				
インド	○										
アイルランド		○		○	○	○	○				
イスラエル		○		○	○		○				
日本	**○**										
韓国	**○**										
ラトビア	○										
モンゴル	○		○								
モザンビーグ	○										
パキスタン	○										
パプアニューギニア	○										
ポーランド	○	○		○	○	○					
スウェーデン	**○**										
チュニジア	○	○	○	○	○						
トルコ	○										
ウガンダ	○	○	○	○							
ウクライナ	○										
英国	**○**	**○**	**○**	**○**							
ウルグアイ	○										

表は、H13.12.18 現在

ＰＳは支払い決済システム、ＣＧはコーポーレートガバナンスの略。豪州、フランス、日本、韓国、スウェーデン、英国は、第３章以降の分析の対象であるため、太字にした。

チェコの銀行監督など、既に２回目のＲＯＳＣが公表されている場合もある。

（出所）ＩＭＦホームページを下に筆者作成

BOXⅡ－１－２　ＲＯＳＣ公表までの手続き

１．　加盟国によるＲＯＳＣへの参加は、ボランタリーベースである。

２．　評価が行われる基準の選択は、その国が置かれている経済・社会環境に基づく。ＦＳＡＰ(Financial Sector Assessment Program)と関連する基準やコードについての評価は、安定度合いや発展度合いを同時に評価する必要性がある。

３．　選ばれた基準の実施及び遵守状況について、ベンチマークとなりえる詳細評価が準備される。ＲＯＳＣは、詳細評価を要約して作成されるが、場合によっては詳細評価より優先して準備される。ただし、通常、詳細評価は、ＩＭＦと世界銀行によって、金融部門の基準についてのみ行われるものである。金融分野以外の基準については、通常、質問書に回答する形で情報が集められ、これらの情報に基づきスタッフがＲＯＳＣの作成に移る。

４．　同時に、場合によっては、加盟国がディスクロージャー基準に基づき公表している情報の質について議論される。また、規制及びシステムの影響を受ける分野において、国の慣行を安定させるためにどう具体化しどう貢献していくかについて議論が行われる。

５．　評価は、対象国の格付け(Rating)や合格・不合格の判定を避け、基準の遵守状況や進展の度合い等を具体的に記載するよう試みられている。また、国が置かれている環境を考慮しつつ、基準の遵守をいかに改善していくかについての推奨が、優先付けされて行われる。

６．　完成したＲＯＳＣは、基準と関連する部局及び加盟国が属するエリアと関連する地域部局によるレビューの後、共同で承認される。

７．　様々な基準についての評価が行われるが、それはＲＯＳＣバインダーとして包括的に編集される。これにより、加盟国は、国全体で基準をどう実行していくかの包括的なピクチャーを描くことができる。ＲＯＳＣバインダーは、ＩＭＦボードに回覧される。

８．　ＲＯＳＣの主要な結果は、ＲＯＳＣとは別の審査報告書であるＩＭＦのアーティクル４スタッフペーパー(the ArticleⅣ Staff Paper)に反映され、世界銀行の国別戦略や診断作業を支える役目を果たす。

９．　最後に、ＲＯＳＣはボランタリーベースで公表され、ＩＭＦのホームページに掲載される。

出典：IMF and World Bank(2001),“Assessing the Implementation of Standards：A Review of Experience and Next Steps”

（2）ＯＥＣＤガイドライン

1999 年のＯＥＣＤ総会において、加盟国の予算担当上級職員によるＯＥＣＤ作業部会(the OECD Working Party of Senior Budget Officials)は事務局に対し、予算分野における一連の最優良慣行をＯＥＣＤ加盟国の経験に基づいてまとめるよう要請した。これらの最優良慣行の編纂物は、2001 年５月、「予算透明性のための最優良慣行(OECD Best Practices for Budget Transparency)」:（以下、「ＯＥＣＤガイドライン」と呼ぶ）としてＯＥＣＤのホームページに掲載された。ＯＥＣＤガイドラインは、ＯＥＣＤ加盟国もしくは非加盟国が、それぞれの国で予算の透明性を高めるために使用する参照ツールとして考案されたものである。なお、ＯＥＣＤガイドラインは、ＯＥＣＤ加盟国が実際に行っている慣行を整理したものであり、ボランタリーベースで実施されるものである。

２．ＩＭＦコードの概要

（１）ＩＭＦコードの構成

ＩＭＦコードは、次の４つの一般原則から成り立っている。

①政府の役割と責任の明確化

政府の組織や機能、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

予め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

この中でも第４原則は、2001 年の改訂において大幅に変更された項目である。旧版では、第三者の精査による財政データの正確さの保証に力点が置かれていたが、改訂版ではそれに加え、ＩＭＦや市場に最善の財政データを提供するため、財政データの質が重視されることとなった。