



RIETI Discussion Paper Series 04-J-033

# 財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 ケース・スタディ(1)：オーストラリア

田中 秀明  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 ケース・スタディ：オーストラリア\*

田中 秀明\*\*

### 要 旨

1990年代半ばから2000年代前半に至るまで、オーストラリア経済は、OECD諸国の中でもトップクラスの水準にある。その好調な経済に支えられ、一般政府財政収支は1998年以降黒字を維持しており、一般政府債務残高(ネット)は2000年代半ばにはほぼゼロに近づいている。財政政策は、金融政策と同様、ルールに基づく中期的なフレーム・ワークの下で立案・遂行されており、その法的な基盤となっているのが予算公正憲章法(1998年)である。現在の健全な財政は、ルールの導入だけによるものではなく、1980年代半ばより続けられている予算マネジメントの改革によるところが大きい。それは、トップダウンによる支出総額のコントロールとボトムアップによるミクロの資源配分・支出効率化をバランスさせるものであり、従来の伝統的な予算編成プロセスを大きく変えた。こうした改革と財政の健全化を促した背景には、経常収支の悪化等対外的な不均衡に対する懸念があった。

2000年代に入り、財政黒字下で財政規律を維持することは容易ではなくなっている。今後は、人口の高齢化に対応して、財政の持続可能性を担保しながら、医療・教育等の公的サービスをより効率的・効果的に供給することが求められており、それを実現するための予算マネジメント、特に、90年代末に導入された発生主義予算システムの改善、アウトカム・アウトプットの評価の充実等が重要である。

キーワード：オーストラリア、財政赤字、債務、財政政策、財政ルール・目標、予算マネジメント

JEL Classification: D73, E62, H61, H62

\* 本稿は、2003年度の経済産業研究所「財政改革プロジェクト」の研究成果の一部であり、既にRIETI Discussion Paperとしてまとめられている「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 - 諸外国の経験とわが国の課題 - 」(04-J-014, 2004/03)に関連する、各国の改革を分析するケース・スタディの一つである。本稿における分析の基本的なフレーム・ワークは上記拙稿を参照されたい。なお、本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、筆者が属する組織の見解を示すものではない。また、あり得べき誤りは全て筆者に属する。

\*\* オーストラリア国立大学客員研究員 (E-mail: hideakitakamof@aol.com)

## 1 経済・財政と改革の基本的な動向

オーストラリアにおける近年の経済・財政改革は、財政赤字が拡大した二つの時期を背景として、二つの大きな流れがある。第一は、1980年代前半の赤字拡大（ピークは1983年で、一般政府/財政赤字の対GDP比は6.7%）を受けて、83年に誕生した労働党政権による改革（80年代半ばから90年代半ばまで）である<sup>1</sup>。第二は、1990年代前半の赤字拡大（ピークは1992年で、同6.4%）を受けて、96年に誕生した保守連立政権による改革（90年代半ばから現在まで）である（一般政府/財政収支等の推移：図表1-1、主要経済財政指標：図表1-2、主な経済財政改革の動き：図表1-3）。本稿は、80年代半ばから続けられた改革により90年代にほぼ完成された予算マネジメントに焦点を当てる。その背景と経緯をつかむため、以下では、1980年代以降の経済・財政の動向と改革の基本的な流れを概観する<sup>2</sup>（重要な改革の内容等は第2章以降を参照）。

オーストラリアは、1950~60年代、平均して5~6%の高い実質経済成長率を達成するなど、優れた経済状況を謳歌していた。しかし、この繁栄も、70年代の石油ショック、イギリスのEU加盟による交易条件の悪化等により終わりをづけ、70年代以降、高インフレ、高失業率に見舞われ、経済は停滞した。82年には、成長率はマイナス0.4%、消費者物価上昇率は11.2%、失業率は7.0%に達し、隣のニュージーランドほどではないものの、経済的な危機感が強まった。オーストラリアの経済社会は、様々な経済的規制と手厚い社会保障により保護されていたが、国際化の大きな波の中で、もはやこうした仕組みを維持すること困難になっていたのである。

こうした状況で、83年に誕生したホーク労働党政権がとった経済政策は、まず、高インフレ・高失業率を是正するための、賃金抑制と景気刺激を柱とするマクロ政策であった<sup>3</sup>。新政権が当初の経済政策を検討した「経済サミット」(Economic Summit、83年3月)では、賃金抑制が最優先の課題として取り上げられる一方、社会保障関係費の増を中心とした財政支出拡大策が決定され、財政赤字は84、85年と拡大した。経済は、82年のマイナス成長から84年には6.7%の成長に回復したものの、新たな問題に政府は直面することになる。それは、対外借入の増大、経常収支の悪化、そしてオーストラリア・ドルの急速な減価である。84~85年には、経済サミットで合意したケインズ政策では、持続的な経済成長を達成することはできないことが明らかになった(Keating and Dixon(1989))。そして、経常収支の悪化をもたらしたより本質的な問題は、オーストラリア経済・産業の国際競争力の低下にあった。こうしたことから、政府の経済政策の軸足は、マクロ政策からミクロ政策、すなわち構造改革に移ることになる<sup>4</sup>。主な改革(政権当初からのものを含め)には、変動相場制への移行(83年)、金融分野の規制緩和(84年)、税制改革(85年~)<sup>5</sup>、関税率の引下げ(産業保護政策の見直し)、政府企業の民営化や競争促進等である<sup>6</sup>。

経常収支の悪化を受けて、労働党政権はようやく財政赤字の削減に真剣になる。その基本的な

<sup>1</sup> 経済・財政の主要指標は、断りのない限り、OECD Economic Outlookによる。

<sup>2</sup> オーストラリアにおける経済と財政再建の動きを分析したものに、GAO(1999)、Simes(2003)がある。

<sup>3</sup> 具体的には、政府が労働組合と間で締結した"Accord"である。政府は、賃金をインデックス化する一方、賃金を抑制する代わりに減税を行うことをアコードに盛り込み、インフレと失業の問題に戦うための新しい賃金政策を作り出した。その結果、実質賃金は5年間で7%低下した。以上、Michell(2003)。

<sup>4</sup> ミクロ面の構造改革は計画されたものではなかった。それは、経済の困難に対応するためのプラグマティズムとオーストラリア経済を再構築しなければならないという必要性の二つの要因によって行われた(Wills(2003))。

<sup>5</sup> 税制改革は、財政赤字の削減を主目的とするよりは、所得税の課税最低限の引上げ・税率構造の簡素化、租税特別措置の見直し、キャピタルゲイン課税の導入等、課税ベースの拡大を行うものだった(GAO(1999))。

<sup>6</sup> 個別分野の構造改革の内容は、Keating and Dixon(1989)、Gruen and Grattan(1993)、Castles et al(1996)、Ryan and Bramston(2003)などが詳しい。

視点は、対外債務の負担を減らすためには、公的部門の貯蓄を増やす、すなわち財政赤字の削減が必要になるという考え方である。80年代から90年代後半に至るまで、オーストラリアにおいて財政再建を促した一つの要因は、国民貯蓄（公的部門）の増大の必要性が政府内での強い問題意識となったことである（詳細後述）。財政赤字削減のためにとられた具体策は、84年に導入された"Trilogy"と呼ばれる財政ルール・目標である<sup>7</sup>。87年までの政権期間中は税負担率を引き上げない等、三つの財政ルールが定められた。このフレームの中で、本格的な財政構造改革が進められた。歳入では、課税ベースを広げる税制改革（注5参照）や政府保有資産の売却、歳出面では、社会保障手当の削減、公務員の削減、州政府等に対する補助金の削減等が行われた<sup>8</sup>。更に、労働党政権は、予算マネジメントの本格的な改革にも着手することになる。財務管理改善プログラム（Financial Management Improvement Program:FMIP）、プログラム管理・予算（Programme Management and Budgeting:PMB）、ポートフォリオ予算（Portfolio Budgeting）、経常経費一括配賦システム（Running Cost System）の導入や、予算の将来見積り（Forward Estimates）や閣内の歳出検討委員会（Expenditure Review Committee）等による予算マネジメントの強化が進められた<sup>9</sup>。これらの改革が試行錯誤の上に発展し、オーストラリアにおける予算編成プロセスは大きく見直され、90年代において予算マネジメントは一定の完成を見ることになる。

オーストラリア経済は、80年代後半に急速に回復し、4～5%の高い実質成長率を達成した。財政収支も改善し、一般政府レベルでは89年に黒字に転換し、連邦政府予算ベースでは、1987-88～1990-91年度までの4ヶ年にわたり黒字を維持した（図表1-4）。一般政府/財政支出（対GDP比）も一貫して低下した。しかし、90年代に入ると景気は後退し、91年には再びマイナス成長となり、厳しい経済状況に直面することになる<sup>10</sup>。労働党は引き続き政権を維持していたが、91年からは、キーティング首相に変わる。キーティング政権は、深刻な不況に直面し、失業問題の解決のために、失業手当の増、産業支援、減税等、景気刺激策をとる。財政赤字は再び悪化し、一般政府/財政支出も増大する。高水準の失業が続く中で行われた93年の総選挙では、労働党政権の経済運営への批判もあり、財政再建と経済改革を掲げていた自由党は大きな支持を集めていたが、直前にGST（Goods and Service Tax）の導入を打ち出したため、この時の選挙では自由党は敗北する。そして、第二次キーティング労働党政権は、1993年に発表した93-94年度予算において、「1996-97年度までに、財政赤字のGDP比を1%にまで引き下げる」ことを目標に掲げ、財政再建に取り組むことになる。しかし、財政赤字は徐々に減少したものの、黒字に転換することはなく、本格的な財政構造改革は、96年に誕生したハワード自由・国民党連立政権が行うことになる。

ハワード新政権が初めに行った仕事は、96年の選挙直後に判明した80億ドルに上る歳入欠陥の処理であった。同政権は、この歳入欠陥を前政権の財務大臣が財政見通を誤ったものとして非

<sup>7</sup> Trilogy は、もともとは84年の選挙の公約として掲げられた。

<sup>8</sup> Keating and Dixon(1989)は、この時期の支出削減の特徴として、次のような点を挙げる。 社会保障関係の支出の削減が最も不利な立場にいる人々に大きな影響を与えないように、支出の対象を絞る。 家族支援や児童ケア施設の整備に重点化する。 支出が削減された分野は更に翌年以降も節約する。 給付の資格基準を強化する。 政府業務の効率化の推進（強制的な節約）。

<sup>9</sup> オーストラリアにおける近年の行財政改革全般については、O'Fairecheallaigh et al (1999)、Jones et al (2000)、Pollitt and Bouckaert(2000)、小池 (2001)、田中・岩井・岡橋 (2001) が詳しい。

<sup>10</sup> Wills(2003)は、80年代末からの不況を悪化させた要因の一つとして、金融政策の誤りを指摘する。80年代後半からのブームを適切に抑えることに失敗し、また90年代初めから緩和されたが、それは小さすぎて遅すぎたという。

難した。具体的な対応として、96年8月に明らかにされた96-97年度予算において、厳しい歳出削減措置を盛り込んだ<sup>11</sup>。これ以降、コストロ財務大臣は、財政赤字の縮小と債務の削減に力を入れ、98年には、一般政府レベルで財政収支は黒字に転換し、それ以後、2003年に至るまで財政はほぼ黒字を維持している(2001年は0.0%の均衡)。債務残高も大幅に改善し、ネット(対GDP比)で見ると、94年の27.7%から2003年には3.1%と低下し、政府債務は実質的にほとんど存在ないという状況に至っている<sup>12</sup>。

ハワード政権は、経済財政構造改革に関しては、基本的には前の労働党政権の政策を引き継いでいるものの、より市場原理を重視する政策を進めている<sup>13</sup>。保守政権は、労働党政権の政策を「中庸で遅い」と見ており、特に、民営化・アウトソーシング、労働市場の規制緩和に重点をおいている(Manne(2004))。

財政面では、政権発足時の予算である1996-97年度予算より、「景気循環を通じて、平均的に、予算収支(budget balance)を均衡させる」という財政ルール・目標が導入され、このフレームの中で、毎年度の予算が編成されている。政権発足以来の好調な景気に支えられ、財政黒字を維持しつつも、歳入増を活用して医療や国防等への重点的な資源配分や減税を行っている。歳入面での大きなトピックは、GST(付加価値税)の導入を柱とする税制改革である。GSTの導入は、98年の総選挙で保守連立政権が提案し、選挙での勝利を受けて、2000年7月から実施された<sup>14</sup>。

ハワード政権における予算マネジメントの改革は、基本的には、労働党政権に導入された仕組みをより強化するものである。具体的には、財務管理アカウンタビリティ法(Financial Management and Accountability Act 1997)、会計検査院法(Auditor General Act 1997)、予算公正憲章法(Charter of Budget Honesty Act 1998)といった法的な整備、競争入札・民間委託政策の指針(98年)、発生主義予算(99-00年度予算より)の導入が挙げられる。なかでも、予算公正憲章法は、現在のオーストラリアにおける財政運営のフレーム・ワークを規定する最も重要な法律であり、景気循環を通じて財政均衡を図るという財政ルールも、現在はこの法律に基づいて設定されているものである。

本章の最後に、オーストラリアにおける財政構造改革の特徴に関連して、経常収支の問題と労働党政権の政策について補足する。

オーストラリアは、ニュージーランドやスウェーデンが経験したような厳しい危機に直面したわけではなく、改革のスピードは比較的穏やかであった。債務残高(グロス)の対GDP比は94年

---

<sup>11</sup> Manne(2004)は、ハワード政権の当初の歳出削減措置は、イデオロギー的な観点からの考慮に基づく部分が少なからずあったと指摘する(大学や国営放送、移民政策への補助金削減等)。また、この支出削減に力を発揮したのが歳出検討委員会(ERC)である(詳細第4章参照)。

<sup>12</sup> Song(2004)は、ハワード政権の財政赤字削減の効果として、利子率の低下を分析している。政権発足時に80億ドルの赤字削減を発表したが、市場はただちに反応し、10年国債は20ベース・ポイント低下したという。

<sup>13</sup> ハワード政権の経済政策についての分析は、Gruen and Stevens(2000)、Kasper(2000)、Nieuwenhuys et al(2001)、Agry(2003)等を参照。

<sup>14</sup> 税制改革の基本的な視点は、連邦と州政府の財政問題の解決であった。オーストラリアでは、連邦政府は、全ての政府の税収総額の72%を徴収していたが、支出は57%しか責任をもっておらず(以上計数は1997-98年度)、州政府は、その財源を大きく連邦政府に依存せざるを得ない状況にあった。そこで、既存の間接税を整理し、財・サービスに課税するGST(Goods and Services Tax)を連邦税として導入する一方、その収入を全て州政府に還元する仕組みが提案された。他方で、これまでの一般目的の州への交付金が削減された。GSTの導入は基本的には税収中立的であるが、弱者対策という観点から、所得税の減税や家族関係の給付の増額も併せて実施された。

にピーク(43.5%)に達するものの、その他の OECD 諸国と比べれば、その水準は低いものであった<sup>15</sup>。にもかかわらず、80年代以降近年に至るまで、労働・保守両政権が財政赤字・債務残高の削減にやっきになってきたのは、経常収支の赤字の問題である<sup>16</sup>。経常収支赤字は、オーストラリアにおいて、財政政策の立案に最も大きな影響を与えた要因である(Robinson(2002a))。経常収支赤字は、国際金融市場における信頼性を弱め、国内利子率にリスクプレミアムを課すものと捉えられ、その対策として、財政赤字の削減が提唱されたわけである。政府の予算文書(Commonwealth of Australia(1996))は、次のように述べている。

「政府部門の貯蓄を増大させることは、すなわち国内貯蓄を増大させることであり、政府の中期的な財政再建戦略の最も重要な目標である。国内貯蓄を増大させることは、経常収支赤字を削減し、長期的な潜在的成長を高めるための鍵である」

しかし、Robinson(2002a)は、97年のアジア通貨危機以後、経常収支の増大そのものを問題視する見方はなくなってきたと指摘する。経常収支の増大は、主として、民間の投資貯蓄差額の問題であり、政府貯蓄とは直接関係がないからであり、また、アジア通貨危機を、オーストラリア経済はうまく乗り切ったからである。最近の政府の予算文書(Commonwealth of Australia(2001))では、

「財政戦略は、特に経常収支の問題に焦点を当てていないが、持続可能でない政府借入れが、持続可能でない経常収支赤字の増大の1つの要因になりうる可能性がある。健全な財政政策は利子率増大に関するリスクプレミアムを引き下げる。債務の増大と将来の財政政策の不透明性は、利子率の増大を通じて、投資家の信頼を損なう。中期的な戦略は、投資家に対して、経常収支赤字は市場原理に基づく民間部門の選択の結果に基づくものであることを確認させることにある。」

と述べられており、財政政策の関心は持続可能性に移っているといえる。

次に、ホーク・キーティング労働党政権による改革に触れる。オーストラリアにおける構造改革は、隣のニュージーランドと同様に、労働党が主導したものであり、OECD諸国の中でも珍しい部類に入る。改革を進めた重要な契機は、既に述べたように経常収支の悪化等対外的な問題であるが、なぜ、改革で損をするいわば既得権益を説得することができたのか、どのような政治的・社会的な変化や状況が改革を可能にしたのか。この問いに対して、Keating and Dixon(1989)は、1970年代、80年代前半における厳しい経済状況に直面して学び経験した、コンセンサスを作り出すためには、様々な政策オプションのコスト・ベネフィットを比較することが必要になるが、オーストラリアは、伝統的に、独立的な機関によるレビューを行い政策のコスト・ベネフィット

<sup>15</sup>債務残高の水準は、国際比較の観点からは高くないが、変化という意味では、90年代後半の保守政権にとっては大きな問題であった。債務残高(グロス)の対GDP比は、90年は23.4%であったが、5年間でほぼ倍になったからである(ピークは94年の43.5%)。

<sup>16</sup>1990年代前半の財政赤字拡大を受けて、政府に財政再建への取り組みを加速させた1つの契機として、FitzGerald(1993)が挙げられる。このレポートは、政府の諮問を受けて作成されたものであり、国内貯蓄を増やすための最大の方法は政府部門にあると指摘した。これを受けて、政府は、1993-94年度予算において、中期において国内貯蓄を増やすこと、特に連邦政府の財政赤字を96-97年度までにGDP比で約1%にすることを宣言した。

を分析する習慣を持っていた、様々な駆け引きの中でコンセンサスをつくりだすためには、各利害グループにおけるリーダーたちが、強い権限と裁量を持たなければならないが、従前の経験からこうしたリーダーシップが形成された、と述べる。労働党政権の改革全体に通じる特徴は、先に紹介した Accord に代表されるように、コンセンサスを重視したという点である。この点は、ほぼ同時期に同じ労働党政権が改革を始めたニュージーランドとは大きく異なっている点である。Castles et al (1996)は、オーストラリアの特徴として、二院制と連邦制によるチェック・アンド・バランス、漸進的で慎重なアプローチ、労働党と組合の密接な関係、コンセンサス重視、コーポラティズム、党内の派閥の存在を挙げ、他方、ニュージーランドの特徴として、一院制、選挙の勝者が全てを取る、組合の影響が極めて弱い、コマーシャリズム、党内で派閥はない点を挙げる。ニュージーランドのアプローチは、短時間に改革を進めるにはよいが、大臣や内閣の決定は常に正しいとは限らず、オーストラリアのアプローチは、政策当局者が仮に間違っただけでも是正できるメカニズムを持っているといえる。ニュージーランドの労働党は、84年に誕生したものの、90年には政権から去ってしまったが、他方、オーストラリアの労働党政権の協調的で漸進的な改革は、途絶えることなく、社会的な混乱や選挙での敗北もなく、長い時間にわたって遂行された (Wills(2003))。

労働党政権による改革のうち、政府部門の改革について補足する。Keating(2003)は、労働党政権の政府部門の改革は、政府部門を破壊するといったイデオロギー的なものではなく、政府部門をより効率的に、効果的に、順応的なものとすることを主眼としたものであり、特に、次のような改革の目的を持っていたと指摘する。

- (1) 政策の決定過程、政策目的を達成するための予算の優先順位付けや資源配分等において、大臣のリーダーシップを強化する。他方で、公務員は、政府の目的達成のためのより優れた選択肢を検討するような客観的な能力を持つように育成する。
- (2) 財政赤字が拡大する中で、公約に盛り込まれた新しい政策を実施するためには、優先順位付けを行うための新しい仕組みが必要であり、また行政のパフォーマンス(効率性や有効性)を高める必要がある。
- (3) 民間部門の改革に加えて、オーストラリア経済全体の効率性を高めるには、政府部門の改革も不可欠である。
- (4) 意志決定の質は、情報の共有と高い透明性によって改善する(ホーク首相自身が信じていたもの)

こうした目的の中で発展した予算マネジメントが、既に紹介した予算の将来見通しや歳出検討委員会であり、それは、全体として、トップダウンによる支出総額のコントロールとボトムアップによるミクロの資源配分・支出効率化をバランスさせることを特徴としており、従来の伝統的な予算編成プロセスを大きく変えた。改革には、新しい制度や仕組み等が必要になるが、Bartos(2003)は、オーストラリアの伝統として、政権が交代すると、新政権のアドバイザー、大学等のアカデミック、官僚等から新しいアイデアやイノベーションが生まれ、新政権が活用でき

ることを挙げている<sup>17</sup>。そして、政府部門を含め労働党の構造改革は、現在の良好な経済財政の基礎になっているといえる。

## 2 現行システムの概要

### 2 - 1 経緯と背景

現在のオーストラリアにおける財政運営のフレームワークを規定しているのは、予算公正憲章法 (The Charter of Budget Honesty Act 1998) である。これは、ニュージーランドの財政責任法 (1994 年) に倣うものであり、基本的な枠組みは同じである。同法に基づき、具体的な財政ルール・目標が定められている。

ハワード保守連立政権の誕生により、明確な財政ルール・目標に基づく中期的な財政運営が本格的に施行されたが、この一連の取り組みを改めて法定化したのが予算公正憲章法である。ハワード保守連立政権は、83 年以來の労働党政権が行ってきた行財政改革を総括し、保守政権としてのビジョンを必要としていたが、その具体的な検討のため国家監査委員会 (National Commission of Audit: NCA) を立ち上げた<sup>18</sup>。NCA は、速やかに検討を進め、96 年 6 月には政府に対する報告書をまとめた<sup>19</sup>。同報告書は、労働党政権が行ってきた「財務管理改善プログラム」(Financial Management Improvement Programme: FMIP)、「プログラム管理・予算」(Programme Management and Budgeting: PMB) といった改革はコストの割にはアウトカムの達成が乏しかったと指摘し、新たな改革を提案して、その実施を政府に勧告した。ハワード政権は、これを全面的に受け入れ、政府部門全般にわたる業務の見直し、発生主義会計原則の予算への適用及びアウトカム・アウトプット体系による予算編成、裁量権と説明責任を明確にするための財務会計関連三法の制定、そして予算公正憲章法の制定などを実施したのである。

NCA の報告書は、当時のオーストラリアの財政政策に関する透明性や説明責任について、概要次のような問題点を指摘した。

- (1) 現行の財政に関する報告書は慣習によるものであり、法的に制度化されたものではない。政府は、その財政戦略や財政目標を規定する法的な義務を負っておらず、その目標に対する達成度について報告することもない。
- (2) 財政や経済に関する将来見通しは年 1 回予算の際にしか作成されず、選挙前や年央に発表されることはない。

---

<sup>17</sup> 具体的には、政権の交代の前後において、政府内外の機関による様々な報告書が出されており、例えば、72 年に誕生したホイットラム労働党政権の "The Coombs Report" (Royal Commission on Australian Government Administration, 1976)、フレーザー保守政権の "Report of the Review of the Commonwealth Administration" (1983)、ホーク労働党政権の "Reforming the Australian Public Service: A Statement of the Government Intentions"、ハワード政権の "Report by National Commission of Audit" などが挙げられる。

<sup>18</sup> NCA は、学者、会計士、企業人の 5 人で構成される委員会であり、事務局スタッフとして財務省及び予算省から人材が派遣されていた。

<sup>19</sup> NCA の報告書にいたるまでには、96 年の選挙をはさんで若干の経緯がある。95 年 6 月には、当時野党の党首であったハワードは、選挙に向けた演説の中で、既に、予算公正憲章法の制定を公約に掲げていた。また、公会計に関する議会の共同委員会 (The Joint Committee of Public Accounts (JCPA)) も、95 年 11 月、ニュージーランドの財政責任法が要求するような財務に関する報告書の作成を提唱する報告書 (JCPA (1995)) を発表していた。以上は NCA (1996) の Appendix G より抜粋。



- ( 3 ) 景気循環をスムーズにするための裁量的政策をとる必要性やそうした政策をやめるプロセスを説明する義務がない。
- ( 4 ) 現在の予算関連書類や租税特別措置のコストを精査するための分析は不十分であり、諸外国のベスト・プラクティスとは見劣りする。
- ( 5 ) 財政・経済の状態を報告する責任は関係省（財務省又は予算省、時々首相）のみにあり、省庁の長にはなかった。

これを受けて、同報告書は次のような勧告を行った。

- ( 1 ) 政権を担っている政府に対して目標とベンチマークを含む明確な財政戦略を設定し、その結果を報告させることを義務付ける法律を制定すべきである。
- ( 2 ) 法律では、政府が財政戦略を設定することに責任を有していること、関係省庁の事務次官は経済と財政見通しを報告する責任を有していることを規定すべきである。
- ( 3 ) 財務省及び予算省は、経済・財政に関する包括的な報告書を、予算時、年央時、選挙前の時点において作成しなければならない。
- ( 4 ) 裁量的政策をとる場合は、景気循環をスムーズにさせる必要性とそうした政策を止めるプロセスを明確にしなければならない。
- ( 5 ) 一般的な財政指標についての報告、支出と同じように租税特別措置のコスト等について分析する報告を作成しなければならない。

## 2 - 2 予算公正憲章法による基本的な枠組み

予算公正憲章法の目的は、財政政策のアウトカムを改善することであり、それは、健全財政運営に関する原則に基づいた財政運営を行うこと、財政政策のパフォーマンスを検証すること、によって達成されるとしている（同法第1条）。同法の内容は、大きく分けると、財政運営の原則に基づく財政戦略と各種報告書の作成の二つによって構成される<sup>20</sup>。

まず、同法は、政府は、次の五つの健全財政運営の原則に基づいて、財政戦略を策定しなければならない、と規定する。

- ( 1 ) 連邦政府が直面する財政リスクを、経済状況に留意しつつ適正に管理する。特に連邦の一般政府部門の債務を適正な水準に維持する。
- ( 2 ) 政府の財政政策が、確実に、適切な国内貯蓄の確保、循環的景気変動の安定化に寄与する

---

<sup>20</sup> 予算公正憲章法の全訳は、田中・岩井・岡橋（2001）の附録を参照されたい。

ようにする。

- ( 3 ) 税負担水準の安定性と将来の予見可能性について整合的な財政の支出政策及び税制政策を推進する。
- ( 4 ) 税体系の整合性を維持する。
- ( 5 ) 将来世代に対する財政上の影響を考慮した政策決定を行う。

次に、政府の財政戦略を具体化し、またその結果を検証するため、予算公正憲章法は、次のような報告書の作成を政府に義務付けている。

#### ( 1 ) 「財政戦略報告書」(Fiscal Strategy Report)

これは、毎年予算の時期までに、財務大臣より発表され、議会に提出される。主として、財政政策の目標、政府の優先事項、財政政策の評価基準を明確にするものである。具体的には、当該予算年度とその後の 3 年度における財政目標及び期待されるアウトカム、予算の基礎となる戦略的優先事項、財政政策を評価するための財政尺度を説明しなければならない。なお、財政戦略報告書は、健全財政運営原則に基づいたものでなければならない。

また、この報告書の中には、循環的な景気変動を安定化するために一時的に採用される財政政策についても明示することとされており、そうした政策がどのような過程を経て元に戻るのかについても示される。

#### ( 2 ) 「経済財政見通しに関する報告」(Economic and Fiscal Outlook Report)

予算公正憲章法では、予算時、年度の間時点及び総選挙の前に、当該予算年度とその後の 3 年度についての経済財政見通しに関する報告の公表を求めている。これは、政府の財政上の業績を評価できるように常に最新の情報を国民に提供するためである。経済財政見通しに関する報告では、財政予測、経済などの前提条件、信頼できる方法で計量されたりリスクの影響、前提条件の変化による影響などが記載される。予算時点のものと中間時点のものは毎年定期的に発表されるものであり、形式はほぼ同じであるが、総選挙前のものについては若干特殊な扱いになっている。

#### ( 3 ) 「予算の結果に関する報告」(Final Budget Outcome Report)

財務大臣は、予算年度終了後 3 ヶ月以内に、予算年度における政府の財政上の成果をまとめた「予算の結果に関する報告」を公表するとともに、議会に提出することが義務付けられている。

#### ( 4 ) 「世代間報告」(Intergenerational Report)

財務大臣は、少なくとも 5 年に 1 度、世代間報告を公表し、議会に提出しなければならない。世代間報告は、人口構造の変化の財政的意味合いを考慮した上で、現在の政策の長期的な維持可能性を今後 40 年にわたって評価するものである。これは、政府の財政政策が短期的

な視野のみに陥ることなく長期的な観点から行われ、健全な財政運営を確保するためのものである。

### (5) 「選挙公約の費用計算書」(Costing of Election Commitments)

総選挙時、首相は公表された与党の政策について費用計算を要求することができる。同様に、野党党首も首相を通じて、野党の政策の費用計算を求めることができる。これは、投票のための判断材料として、国民に適切な情報を提供するためである。つまり、公約となる政策には、国民にとって一見したところ望ましくても、将来に負担が先送りされ長期的には望ましくないものや、コストの割には効果が少ないものなどが存在するため、争点となる政策の実施費用をあらかじめ提示しようというものである。これによって、国民は責任ある判断を行うことができるのである。費用計算の作成及び公表は財務事務次官と予算行政管理事務次官によって行われる。前者は歳入に影響を与える政策の費用計算、後者は経費と支出に影響する政策の費用計算について、それぞれ責任を負う。また、この費用計算は、投票日までに公表されることとなっている。

## 3 マクロ・ルール

1980年代以降、オーストラリアでは、財政ルール・目標が導入されてきたが、主として、それらは名目の財政赤字を指標としていた。84年に、ホーク労働党政権が、財政赤字を削減するため、マクロ・ルールを導入した。それは、一般に、"Trilogy"と呼ばれ、具体的には次の三つからなる(NCA(1996))。Trilogy導入の背景は、既に述べたように経常収支の不均衡を食い止めることにあった<sup>21</sup>。

- (1) 1985-86年度における税収の対GDP比を、現政権の期間(1984-87年)中は引き上げない。
- (2) 1985-86年度における政府支出の対GDP比を、現政権の期間(1984-87年)中は引き上げない。
- (3) 1985-86年度における財政赤字の名目額及びGDP比を、現政権の期間(1984-87年)中に引き下げる。

これらの目標は、発表された翌年に編成された1985-86年度予算では達成されたものの、それ以後は、高成長によって税収が増大したため、税収の対GDP比に関する目標は達成できなかった。しかし、Simes(2003)は、政府支出及び財政赤字は減少し、税収も88-89年度には減少し、更にその後の景気後退で減少したので、Trilogyの精神そのものは満たされたと評価している。また、彼は、Trilogyの経験は、景気との関係、弾力性と明確性のトレードオフ等、ルールに内在する問題を勉強するよい機会だったと指摘する。

次に、93年に、キーティング労働党政権が、「1996-97年度までに、財政赤字のGDP比を1%

<sup>21</sup> Trilogyが発表された翌年度の1986-87年度予算では、経済政策は、インフレを抑制し、国際的な競争力を高め、ネットの輸出を高めるため内需の伸びを抑え、政府支出を抑え、国内貯蓄を高める、ことによって、最近の対外的なショックを調整することを目的とする、と述べられている(Commonwealth of Australia(1986))。

にまで引き下げる」というなルールを導入したが (Commonwealth of Australia(1993))、この目標は容易に達成されている。

現在、予算公正憲章法に基づき、政府が規定しているマクロ・ルールは、次のとおりである (Commonwealth of Australia(2003))、

「景気循環を通じて、平均的に、予算収支 (budget balance) を均衡させる。」

目標の対象範囲は、一般政府のうち連邦政府である。これは、正確には、ハワード保守政権になってからの 1996-97 年度予算から導入されているものである。OECD (1997) は、1997-98 年度予算はオーストラリアの財政政策に関して分水嶺だったとし、健全な財政原則に基づく中期的な目標が明確に規定されたと評価している。ただし、財政収支を計測する指標は、発生主義予算の導入 (1999-2000 年度予算より) により、変更が加えられている (詳細後述)。

また、この主目標を補足する形で、毎年度の予算において、副目標が設定されている。副目標は、毎年度の予算において若干変更されているが、ここでは、ハワード政権になってから初めて明確に規定された 1998-99 年度予算及び最新の 2003-04 年度予算における副目標を紹介する。

(1) 副目標 (1998-99 年度予算) (Commonwealth of Australia(1998))

- ・ 政権期間中に、潜在的な財政収支 (後述) を黒字に転換する
- ・ 十分な経済成長が見込まれる限り、将来見通しの期間中は黒字を維持する
- ・ 純債務 (net debt) を 1995-96 年度の 20% から 2000-01 年度には 10% にする
- ・ 政権期間中、新税の導入あるいは増税は行わないという約束は維持する
- ・ 新世紀の到来に向けて、政府支出の対 GDP 比をかなり減らす

(2) 副目標 (2003-04 年度予算) (Commonwealth of Australia(2003))

- ・ 経済成長の見込みが健全である限り、将来見通しの期間中は財政黒字 (budget surplus) を維持する
- ・ 1996-97 年度における総合的な税負担の水準を引き上げない
- ・ 中期から長期的な視野で、政府の純価値 (net worth position) を改善させる<sup>22</sup>

景気循環を通じて財政収支を均衡させるという現在の財政政策の主目標は 96-97 年度予算から導入されたが、その財政収支をどう計測するかについては変遷がある。それは、1999-2000 年度予算から導入された発生主義予算によって、計測方法が変わったからである (図表 3 - 1)。更に、2001-02 年度予算からは、指標が、"Budget balance" に変わっており、現金主義と発生主義のどちらが最も適切な指標なのかについて議論を呼んでいる (詳細は第 6 章)。なお、予算書には、発生主義による "Fiscal balance" と現金主義による "Underlying cash balance" の 2 つの指標が併記されている。

<sup>22</sup> 3 番目の副目標は、発生主義予算の導入に併せて、1999-2000 年度予算より導入されたものである。この副目標の指標は、導入時は、「純資産」(net assets position) であったが、2003-04 年度予算からは、「純価値」(net worth) に変わった (表現の違いであり実質的には不変)。

#### 4 支出ルール・中期財政フレーム・予算編成プロセス

財政ルール・目標は、単に導入しただけでは、その遵守が担保されるわけではない。オーストラリアは、80年代半ば以降、予算マネジメントの改革を積極的に行ってきたおり、こうした努力が現在の基盤になっている。本章では、こうした改革全般を説明する余裕はないが、特に重要な予算マネジメントのツールである、予算の将来見積り（Forward Estimates:FE）、ポートフォリオ予算（Portfolio Budgeting:PB）及び歳出検討委員会（Expenditure Review Committee:ERC）を中心に概要を説明する。一連の改革の基本的な特徴は、中央調整官庁（大臣）（内閣府や財務省）によるトップダウンのマネジメント（総額コントロールや戦略的な意思決定）と支出省庁（大臣）によるボトムアップのマネジメント（予算人事に関する裁量や権限の付与、プログラムの評価）をバランスさせたことである<sup>23</sup>。

将来見積り（FE）は、オーストラリア版の中期財政フレームであるが、その起源は1970年代に遡る。当初は、財務省内の内部資料であり、現行施策を前提とした単なる推計の域を出るものではなかったが、その後、予算プロセスに正式に取り入れられ（1971年）対外的に公表されたり（ホーク労働党政権の83年）するなど、80～90年代を通じて、次第に発展を遂げた。ここ25年間におけるオーストラリアの予算編成プロセスの変遷の中で、最も重要なフレーム・ワークの一つが、FEの導入及び発展、そしてそれがハードな予算制約として使われてきたことである（Wanna and Bartos(2003)）。特に、FEはホーク・キーティング労働党政権において発展してきたものであるが、Keating(2003)は、労働党政権が、政府部内の情報と意志決定の質を改善する手段として、このFEと後述の歳出検討委員会の活用を図ったと述べている。具体的には、彼は、FEは、政府の予算のパフォーマンスを計測する尺度になり、大臣に政府の政策変更のコストについての長期的な分析評価を行わせることを求め、更に国民に対して、予算について議論を喚起するようになったと指摘する。

FEは、英国やスウェーデンの中期財政フレームと比べると、複数年にわたって歳出を厳格にバインドするシステムではない。FEは、次年度予算とその後の3年間（計4年）を対象とするが、現在の政策プログラムが続くと仮定した上で、効率化による節約を含めた最小限度の予算支出額として算出される。もし、 $t$ 年度予算編成において、政策プログラムの追加・削除・変更がなければ（また成長率等のパラメーターに変化がなければ）、FEは改定されることはない。つまり、 $t-1$ 年度予算編成において見積ったFEの $t$ 年度の見積りが、そのまま予算書（議決対象）に書き替えられることになる。そういう意味で、FEは、単なる予測ではなく、ベースラインとして、実質的に将来の歳出を拘束する機能を果たしている。

FEの役割と利点は次のとおりである（以下、Dixon(1996)より抽出）。

- (1) 予算編成において、毎年、予算省が予算全体を精査したり、支出省庁が既存プログラムの財源確保を要求することにエネルギーを使うのをやめさせ、既存政策に基づく支出の正確な推計と新規施策の導入や政策の変更に伴う財政上のインパクトに焦点を当てる。

<sup>23</sup> 改革の基本的なアイデア、特に、予算に関する権限委譲は、"The Coombs Report"(Royal Commission on Australian Government Administration,1976)に遡ることができる。同報告書は、中央省庁による支出省庁の入念な財政コントロールの緩和を通じて、より長期的な計画策定・予算編成枠組みを提案したが、それらの提言は、当時のフレーザー政権によってほとんど取り組まれず、その具体化は、労働党政権によって行われた。

(2) 前年に見積った FE が、翌年の予算編成におけるシーリングとなり、原則として、新規の提案はこのシーリングの枠の中でしか要求できない。省庁は、新たな財源が生じる提案をする場合には、所管する他の予算の節減も同時に提案しなければならない(オフセット原則)。

(3) 省庁にとっては、FE 期間中は、既存プログラムの財源が実質的に保障されるため、プログラムの執行がより安定的になる。また、省庁自ら、節減オプションを検討するようになり、政治的なダメージの少ないもの、非効率なものを選択できる能力が向上し、こうした資源配分に重要な情報が大臣たち届くようになった。

FE は、必ずしも歳出削減や政府規模の縮小を企図したわけではなく、プログラムの優先順位とマクロで見た財政政策や予算方針とを調和させることを第一の目的としているが、実際には、予算配分の際に必然的に起こる査定時の衝突を緩和するとともに、徐々に予算の上積みを狙う各省庁の漸進主義的行動を排除し、政治主導でのコントロール(特に歳出検討委員会と併せて)により歳出の伸び率を抑えることに重点が置かれている。

ポートフォリオとは大臣が所管する政策分野を意味し、これがオーストラリアにおける予算の要求や策定のベースとなっており、一般に、ポートフォリオ予算(PB)と呼んでいる。87年に、従来の28省庁から16省庁への行政組織の再編が行われ、16の閣内大臣と14の閣外大臣が生まれた。これにより、1人の閣内大臣が複数の所管分野を持つようになり、88年によりPBが実際に活用されることになった。実際の予算編成においては、ポートフォリオ毎に支出シーリングが設定される。PBのポイントは、一定のシーリングの下で、大臣が所管するポートフォリア内での資源の再配分を行う余地が拡大したことである。

ポートフォリオ予算に関しては、経常的経費と政策的経費の区別が重要である。前者については、経常経費一括配賦システム(Running Cost System)が、87-88年度予算より導入された。これは、従来、給与、旅費等、経常経費が項目毎にセットされ議決されていた仕組みを廃止し、経常経費を省庁毎に一括して配賦する仕組みである。一括配賦された範囲内でどのように予算を配分使用するかについては、省庁に相当の裁量を与えられている。また、10%の範囲内で、余った予算を翌年度へ繰り越したり、前借することも可能である。後者の政策的経費は、所管大臣のポートフォリオ毎に一括して配分され、そのポートフォリオ内での配分には大きな裁量を与えられている。Wanna and Bartos(2003)は、経常経費の一括配分は多くの省庁で歓迎され、また、経常経費にかかる効率化は、15年間、毎年1.5%のペースで課せられ<sup>24</sup>、それはしばしば生産性の上昇以上のものであり、効率化に大きく貢献したと指摘する<sup>25</sup>。また、この一律的な効率化努力は、その後、プログラム評価、アウトプットの業績評価などに変わり、毎年の予算編成において予算内容が精査されているという。

ERC は、各省庁から提案されている新規施策(支出増加に係るものだけでなく支出削減に係るものも含む)を実質的に検討・決定する役割を持つ閣内委員会である<sup>26</sup>。ERC は、総理大臣、財務

<sup>24</sup> 新しいプログラムが導入されると、それに必要な経常経費は追加される場合がある。

<sup>25</sup> なお、99年から導入された発生主義予算により、経費の性質区分は、省庁裁量項目(Departmental items)と省庁管理項目(Administered items)という呼称に変わっている。

<sup>26</sup> ただし、ERCは各省庁の全ての新規提案を検討するのではなく、原則として、財政上のインパクトが500万ドル以下の提案や政治的な影響がない提案は、ERCに上程されず、各省庁と予算行政管理省の間で処理される。

大臣、予算行政管理大臣他数名の有力閣僚で構成される（全体で5名程度）<sup>27</sup>。ERCは、もともとは70年代に保守連立政権が導入したものであるが、ホーク・キーティング労働党政権時代より内閣の重要な意思決定機関として機能するようになった。ホークは、政府部門の改革において意思決定システムの改善を求めたが、その中心となるのが各種の閣内委員会（Cabinet committees）の創設である。内閣における審議・決定を効率化するため、実質的な政策の検討は閣内委員会に委ね、閣議は委員会の提案を承認する機関として機能するようになった（Bradbury(2003)）。閣内委員会は、その時の必要に応じて、新しい委員会が創設されたり、改廃されたりしているが、最も重要かつ現在においても機能しているのが、ERCである。

O'Fraircheallaigh et al(1999)は、内閣は、従来予算編成に関してはマージナルな役割しか果たしていなかったが、ERCの導入を契機として、戦略的な優先順位付けを行う機能を徐々に果たすようになり、予算編成において政治的な規律を担保するようになったと分析する。特に、ERCはしばしば厳しい支出削減を決定することから、"razor gang"と呼ばれるようになった（Gruen and Grattan(1993)）。ハワード政権においても、ERCは予算に関する意思決定において、重要な役割を担っている。閣内委員会といったアプローチは、英国（サッチャー首相のStar Chamber、メージャー首相のEDX: Economic and Domestic Expenditure）、カナダ等の国においても導入されているが、Campbell(2001)は、オーストラリアのERCほど制度の正統性と有効性を持つものはないと指摘している。

現在のFE、ERC等をめぐる具体的な予算編成プロセスを簡単に整理すると次のようになる<sup>28</sup>。なお、オーストラリアの会計年度は7-6月である。

### （1）予算編成方針

毎年の予算編成は、10月に各大臣が、所管分野（portfolio）に関する書簡（letter）を首相に提出することから始まる（図表4-1参照）。この書簡には、主として、政府の方針や目標に照らして各省庁が提案する追加すべきプログラムや廃止すべきプログラムの内容と予算への影響（コストの増減）などが示されている。

11月には、首相と財務大臣との間で、健全財政運営原則に則した中期的な財政戦略を検討し、現行予算の展望、予算年度以降の将来にわたる経済見通しとそれを踏まえた政府財政収支見通しなどを議論する。その後、首相、副首相、財務大臣、予算行政管理大臣の四者で「上級大臣会合」（Senior Ministers Review）が開催される。ここで、各大臣から提案されている政策の内容を参考にしながら、歳出の限度や予算の優先分野といった予算編成の基本的な方針について検討する。12月に入ると、上級大臣会合で決定された予算方針（財政戦略、歳出の限度、優先分野など）について、首相から各大臣に書簡として提示される。なお、この時期、財務大臣は予算公正憲章法に基づき、「経済・財政の見通し（年央改定）」を発表する。

<sup>27</sup> オーストラリアにおいては、マクロの経済・財政政策や税制等担う財務省（Department of the Treasury）とミクロの予算管理や行政管理を担う予算行政管理省（Department of Finance and Administration）がある（後者は76年に財務省より分離）。ERCの構成閣僚は政権により異なるが、現在のハワード自由党・国民党連立政権では、総理大臣・財務大臣・財務副大臣・予算行政管理大臣・保健高齢福祉大臣・貿易大臣の6名で構成されている。また、現在のハワード政権においては、ERCの議長は総理大臣が勤めているが、前のキーティング労働党政権においては、財務大臣が勤めていた。

<sup>28</sup> 予算行政管理省（DOFA, "Budget Timetable and Activities"）等を参考にしている。

## (2) FE の改定

各省庁は、12月から1月にかけて、書簡で示された予算の基本方針を踏まえて、予算年度とその後3年間にわたるFEの改定作業を行う。各省庁は、1999-2000年度予算以降、発生主義に基づく支出見積りを行い、最終的には、大臣の所管分野で束ねて、「ポートフォリオ予算要求書 (Portfolio Budget Submissions)」を、1月中に予算行政管理省に提出する。各省庁は、予算見積りを正確に行うことに対して責任を負っている。

予算支出見積り額の計算は、従来は予算行政管理省が行っていたが、99年以降、現在では各省庁に委譲されている。これは、各省庁の方がコスト計算に必要な情報を豊富に持っているため、正確なコストの見積りが期待できるためである。

## (3) FE の精査

各省庁から提出された予算要求書をもとに、予算行政管理省はそれをチェックし、助言を行いながら、最終的な予算要求書を作成していく。各省庁と予算行政管理省の間では、アウトプットのコスト等に係る見積りが正確に行われているかについての確認作業が行われる。

具体的には、予算行政管理省の予算編成担当官が、歳出総額や優先分野等の予算の基本方針を踏まえつつ、各省庁の新規施策の導入がFEで示された支出の水準(ベースライン)にどの程度の増大圧力を与えるかを勘案して、削減すべき額、あるいは新規支出と同額の削減を行うべきこと等の助言を行っている。また、中期的・包括的な財政運営の観点から行われる助言だけでなく、アウトプット毎に発生主義に基づいて計算されたコストの見積り額をチェックしている。

## (4) 歳出検討委員会での検討

予算行政管理省によるチェックが終了した最終的な予算要求書は、3月に入ってERCに提出される<sup>29</sup>。原則として、各省庁は、予算行政管理省との合意が得られない限り、その要求案をERCの検討に付すよう内閣府に要請することはできない<sup>30</sup>。ここで、政府の優先事項や財政上の影響を考慮しつつ、提案されている様々な新規プログラムや削減プログラムについて取捨選択が行われ、予算案が実質的に決定されることになる。検討資料として、予算行政管理省は、新規政策の要約書(通称 Green Briefs)と政府の財政状況の要約書(通称 Score sheet)を歳出検討委員会に提出することになっている。歳出検討委員会での議論は約1ヶ月行われ、

<sup>29</sup> ERCは、1980年代に労働党政権によって導入されたものであるが、その基本的な機能は現在のハワード政権にも引き継がれているが、その時々々の財政事情等により、ERCを中心とする予算編成の手順には変更がある。Wanna et al(2000)は、ハワード政権発足時において歳出削減が不可避であった際のプロセスは、次の3段階であったと説明する。

第1段階：ERCは、まず、歳出削減を行うべき対象を特定しながら支出全体の精査を行う。予算行政管理省は、全ての省庁における歳出削減のリストをERCに提出する。また、当初の財政戦略や支出総額を推計するために財務省の経済予測も活用される。首相、財務大臣、予算行政管理大臣のトロイカは、削減すべき総額を決めるとともに、それを各省庁へ割り振る案を確定する。

第2段階：各省大臣は、与えられた削減を踏まえて、所管する予算、プログラムの見直しを行う。プログラムの取捨選択等、見直しの内容は、基本的には各省大臣に任されている。

第3段階：各省の歳出見直し案をERCで検討し、内閣としての最終的な削減案を決定する。

<sup>30</sup> 支出省庁と予算行政管理省の間の事務的な調整で合意が得られない場合は、次官や大臣レベルに上げて調整が行われるが、それでもできない場合、最終的な意思決定はERCで行われる(極めてまれである)。



ここで合意された内容は4月には予算閣議に諮られ、正式に政府予算案として決定される。

## 5 ルール遵守のメカニズム

予算公正憲章法は、政府が自ら定めた財政ルールから一時的に乖離することを許しており、弾力的な仕組みである。しかし、罰則を規定しているわけではなく、ルールの担保が制度的に保障されているわけではない。ルールの遵守については、同法が要求する報告書において財務省及び予算行政管理省が分析することなど、透明性を高めることによって担保しようというのが基本的な考え方である。

前章で説明したようにオーストラリアにおいて、予算編成の重要なツールが将来見積り（FE）である。財政収支（現金ベース及び発生主義ベース）の将来見通しは、FEを通じて検証されることになる。FEは、年3回、最新のデータに基づき改定されるが、そのうち、予算編成時及び年央時のFEは政府文書として公開される。予算編成時については、“Budget Paper no.1”に、FEの最新版が掲載されるが、特徴的な点は、直近（半年前）のFEとの乖離が詳しく分析されていることである。財政収支についての分析の例が図表5-1である（この他、歳入歳出別の詳しい分析、現金ベースでの分析も明らかにされている）。図表5-1は、2002-03年度の当初予算、同予算の年央改定及び2003-04年度の当初予算における、財政収支（発生主義ベース）の将来見通しを示すとともに、からへ、からへの見通しの変化がいかなる要因によるものかを分析している。その要因は、政策変更によるものと成長率等のパラメーターによるものに分けて、歳出・歳入別に分けて、計数が示されている。更に、本文においては、歳出・歳入それぞれについて、見通しが変わった理由が詳しく記述されている。

財政ルール・目標の遵守の状況については、FEを見れば一目瞭然ということもあり、最近の予算文書にはそれほど記述がなされていないわけではない。英国等と比べると、景気循環を通じた平均的な財政収支、構造収支、更に、経済成長率が下方修正された場合の財政収支などは、予算文書には記述されていない。当面は、好景気に支えられてルールの遵守が危ぶまれるほどの大きな問題になっていないが、ルールの遵守にかかるリスク分析は十分とはいえない<sup>31</sup>。

また、予算行政管理省の年次報告書には、業績目標の達成度についての分析が示されており、財政ルール・目標の達成状況が記述されている（図表5-2）。更に、同省の業績目標には、FEの推計の正確性も掲げられており、その達成度が記述されている。予算の見積りの正確性等の問題については、DOFA and Treasury(1999)や ANAO(1999)が分析を行っており、データの取り扱い等について勧告を行っている<sup>32</sup>。

## 6 評価と課題

オーストラリアの現在の経済の良好さはOECD諸国の中でもトップ水準であり、これは、ここ20年間の、慎重で中期的な視野をもつ金融・財政政策、労働市場や金融市場の構造改革によると

<sup>31</sup> “Budget Paper No.1”には、物価、失業率、民間需要等の変化が、それぞれ歳出及び歳入に与える影響を分析する感応度分析が示されているが、成長率の変化が財政収支全体に与える分析は示されていない。また、予算文書には、“Statements of Risk”(Budget Paper No.1)が記述され、経済等パラメーターのリスク、財政リスク、偶発債務、に分けて、リスクが説明されている。偶発債務については、定量化できるものとそうではないものに分けて、更に省庁別に詳しく記述されているが、前者の二つについては総じて定性的な記述である。

<sup>32</sup> ANAO(1999)は、1996-97年度までの20年間において、歳入及び歳出見積りについて、過大あるいは過小に推計しているという明確なバイアスは統計的には発見できなかったとしている。

ころが大きい (OECD (2003))。実質 GDP 成長率は、0.7%だった 1991 年を底にして、その後は 2002 年までほぼ毎年 4%前後を達成している (92 年の 2.3%、2000 年の 3.0%、01 年の 2.7%を除く)。財政収支については、80 年代以降赤字基調であったが、98 年にはついに黒字に転換した。債務残高(グロス)の対 GDP 比については、90 年代初めの景気後退の影響を受けて 94 年に 43.5%まで増大したが、02 年には 19.4%までほぼ半減した<sup>33</sup>。ネットの債務はほぼゼロである。Gittins(2003)は、オーストラリア経済の長期的な拡張を「ちょっとした奇跡」("Australian minor Economic Miracle")と表現しつつ、その要因として、世界経済の相対的な安定、構造改革による生産性の向上<sup>34</sup>、マクロ経済政策のマネジメントの改善、の 3 つを挙げる。

のマクロ経済政策のうち、金融政策については、93 年からインフレ・ターゲットが導入され、財政政策については、96 年にハワード政権が導入した中期財政目標が導入され、現在では、両政策とも中期的なフレームの中で立案遂行されていることになる。財政政策については、98 年の予算公正憲章法の立法化により、制度的な基盤も整備された。2000-01 年度予算の "Budget Paper No.1" (Commonwealth of Australia(2000))は、中期的な財政運営のフレームワークの確立により、次のようなメリットがあると記述する。

- (1) 歳入に見合うように歳出をコントロールすることにより、財政の持続可能性を担保する。
- (2) 政府の純価値 (ネット投資をプラスにする) を改善し、ネットの利払い負担を軽減する。
- (3) 負担を将来世代に転嫁することをやめ、世代間の公平性を担保する。
- (4) 政府部門が国内貯蓄を吸い上げることのないようにし (政府部門の赤字により経常収支赤字をもたらさない) 利率を低く維持することにより持続的な成長率を維持する。
- (5) 財政政策が短期的な経済変動に対応できるように余裕をもたせる。

90 年代半ば以降に導入されたルールに基づく中期的な財政運営は、好調な経済に支えられて、全体としてはうまく機能しているといえる。オーストラリアにおいて、こうした財政健全化を促した要因は何だろうか。1 つには、90 年代初頭の不況を契機として、経常収支の赤字拡大への懸念が政府当局者に強く影響を与えたものと考えられる。特に、96 年に誕生したハワード政権は、それまで続いた労働党政権の赤字予算に大鉈をふるい、96-97、97-98 年度の 2 年で、80 億豪ドルの支出削減 (増税なしに) を達成することを目標に掲げ、財政健全化に向けて一連の政策を打ち出した。また、オーストラリアにおいても、70 年代にいわゆるケインズ的な財政政策が採られたが、そうした裁量的な政策の有効性についても大きな疑問が投げかけられていたといえよう

<sup>33</sup> 債務の削減は、主として、政府保有資産の売却による。純債務は削減されたが、純価値には大きな変化はなかった。2002 年 11 月、ハワード首相は、インタビューで、2005 年までには、電話会社 (テルストラ) の保有株式を売却する等により、政府債務を一掃し、利払いをゼロにする旨の発言を行っている。その後 2003 年になり、金融界から長期金利の指標がなくなるといった反対を受け、政府は国債市場を存続させる方針を出している。

<sup>34</sup> Forsyth(2000)は、80 年代における金融部門の規制緩和、政府企業や政府サービスの改革 (競争入札等) 90 年代における電話・電気等の産業の競争促進が行われ、生産性の向上、取引コストの低下、低インフレ等をもたらしたと分析する。

(Makin(2000)、Comley et al(2002) )

90年代後半のハワード政権において、財政のパフォーマンスが大きく改善したが、それは、経済成長や財政ルール・目標だけによるものではない。特に、80年代の労働党政権から進められている、ミクロレベルの予算編成プロセスの改革が重要である。予算を含めて政府部門の改革プロセスは20年にわたる長いものであり、ニュージーランド等と比べると遅いという批判がある。しかし、改革は間違いなく達成されたたのであり、公務員のカルチャーは大きく変わり、コスト意識やマネジメントのスキルは大きく改善した(Pollitt and Bouckaert(2000))。どのような財政ルール・目標を導入しても、それが、政治的な闘争と意思決定を行う実際の予算編成において、政治家や各省庁をコントロールすることができなければ、機能しない。今日のオーストラリアの成功は、80年代以降の絶え間ない改革の延長戦上にあるものであり、財政ルールの導入は補完に過ぎないともいえる。

オーストラリアにおける予算プロセスの改革(財政ルール・目標を除く)は、将来見積り(Forward Estimates:FE)、歳出検討委員会(Expenditure Review Committee:ERC)、ポートフォリオ予算、省庁の経常経費の一括化(Running Cost System)、アウトカム重視の政策評価、発生主義予算、等多岐にわたるが、財政規律の観点からは、特にFEとERCが重要である。両者による予算編成のポイントは、次の2点に要約できる。

- (1) FEにより、中期的な視野で財政収支等のマクロ的な姿を先決するとともに、既存政策や新規政策がFEに与える影響を分析しながら、政策の優先順位の評価や戦略的な資源配分を行う。また、そうした財政のマクロ的なコントロールにかかる意思決定はERCを通じて行う等、権限が集中化されている。予算編成にかかる戦略的な事項は、政治主導のトップダウンで意思決定を行う。
- (2) 他方、各省庁(大臣)は、政府全体の予算方針とハードな予算制約に拘束されるものの(いずれもERCで決定)、所管する予算全体(ポートフォリオ予算)の中で、具体的に資源をどう配分するかについては大きな裁量を与えられる。各省庁は、与えられた枠の中で、自ら予算のスクラップアンドビルドを行う。ただし、所管する政策のアウトカムの達成、効率的な予算の使用等についての、説明責任が課せられる。

Dixon(1996)は、こうした仕組みが出来上がるためには長い時間を要したものの、オーストラリアにおける予算マネジメント改革は、「トップダウンの財政圧力とボトムアップの支出節減イニシアティブを組み合わせた変革重視型予算プロセス」とであると表現している。その具体的な効果としては、次のような点が挙げられる。

- (1) 予算当局と各省庁との間における予算を巡る駆け引きがなくなった。各省庁の関心は、単年度の予算獲得から、複数年度にわたる政策目標の達成と効果的な資源配分に移った。各省庁は、主体的に、予算の節約あるいはプログラムの見直しを行うようになった(World Bank(1998))。
- (2) 各省庁には、従来どおり予算を効率的に使うことに加え、政策目標に即した形でアウトカ

ムを達成することが求められた。これは、所管予算においてダメージが最も小さい支出削減策あるいは費用対効果の乏しい支出を特定し、大臣に提案する意欲を省庁に与え、その結果、節減オプションが大臣に採用される確率が高くなった。大臣は、政策目標へのダメージを最小限に抑えるべく、様々な節減オプションの影響を探り、より広い範囲のオプションを検討し、省庁の提案を修正することができるようになった(Dixon(1996))<sup>35</sup>。

(3) 戦略的な優先順位付けと各省庁への権限委譲により、劇的な支出削減と財政赤字削減に成功した。1980年代前半までの従来の支出削減では、各省庁一律による若干の削減はできたものの、不要な支出の削減はできなかったが、新システムでは、各省庁間の資源配分が大きく変化するとともに、各省庁においても、プログラムの見直し、費用対効果の悪いプログラムの廃止等が行われた(Campos and Pradhan(1999))。

もとより、FE や ERC に問題がないわけではない。Dixon(1996)は、政策変更重点を置いた予算プロセスへの移行は、年次予算プロセスにおいて政策変更が提案されない活動へのレビューが重視されていない状況をもたらしていると、問題点を指摘している<sup>36</sup>。これについては、96年に誕生したハワード政権においては、財政赤字を削減するために、既存政策にも踏み込んだ歳出削減がERCで決定されており、内閣の方針次第によると考えられる。

また、Campbell(2001)は、公務員へのインタビューを引用し、公務員のERCに対する評価は、肯定否定両面あるという。否定的な意見としては、ERCにおける意志決定はプログラムの分析・評価に基づくものではない、評価結果を検討の遡上に載せることは、財政が厳しい状況では人質を与えるようなものである、国全体の長期的な目的を犠牲にして財政目標の達成を強要する、各省庁にまたがり、調整と協調が必要な問題に対する関心が薄い、が挙げられている。肯定的な意見としては、ERCは、政府全体の優先順位付けを行うことに大きく貢献している、省庁が生み出す生産物の効率性に大きく焦点を当てている、が挙げられている。また、彼は、現在のハワード政権においては、予算行政管理省のERCへの関与が前労働党政権より低くなり、その助言のレベルが貧弱になっていると指摘する。

オーストラリアの予算マネジメントの仕組みは、マクロ及びミクロ両面にわたり、全体としては優れたものと評価できるが、以下では、特に、90年代後半以降の改革に焦点を当て、リスク分析、社会資本整備とゴールデン・ルール、発生主義会計・予算の3点について問題点を議論する。

---

<sup>35</sup> Dixon(1996)は、オーストラリアの予算プロセスの改革の効果について、社会保障省の幹部の興味深いコメントを引用している。それは、「自分の省が新しい支出手段の提案を考える際に自動的にそれに対応させることのできる節約提案を考えるように予算プロセスが変わった」というものである。ただし、彼は、各省庁自ら節減提案を行わせるのは簡単ではなく、それを促す仕組みが必要であったと指摘する。具体的には、ホーク労働党政権において導入された上級幹部職員制度(Senior Executive Service)である。SESは、次官の下の幹部職員を省庁の枠を超えて省の内外から採用するものであり、内閣による政治任用への道を拓くものであった。彼は、SESの導入により、政府業務に通じる政策能力や視点を持った幹部職員の養成ができるようになり、従来の省の縄張り意識が低下したと指摘する。

<sup>36</sup> 彼は、同時に、既存プログラムの効率化を促す努力も行われてきたと指摘する。具体的には、プログラム評価、経常経費にかかる毎年の効率化努力、アウトソーシングなどである。一定規模のプログラムには3~5年毎に評価を行うことが義務付けられ、また、独立機関による第三者評価も実施された。アウトソーシングにより、競走圧力が省庁に加えられ、コスト削減とともにサービスの質改善が求められた。

## (1) リスク分析

2003-04 年度予算 (2003 年 5 月発表) の予算文書 (Commonwealth of Australia(2003)) で示されている財政収支 (現金ベースの "Underlying cash balance" 及び発生主義ベースの "Fiscal balance") を見てみよう (図表 6 - 1)。現金ベースの財政収支は、2002-03 年度より将来見積り (FE) の期間中の 2006-07 年度まで、黒字を見込みでいる。発生主義ベースでも、2004-05 年度の 0.1% (対 GDP 比) を除いて、黒字の見込みである。しかし、その水準は、いずれの会計基準を用いても、0.5% 未満に過ぎない。

予算文書では、毎年財政黒字を達成しているのが、マクロ・ルールを遵守していると記述されているが、その確からしさは将来にわたって担保できるものであろうか。現政権の主たるマクロ・ルールは、景気循環を通じて財政収支を平均的に均衡させるというものであるが、予算文書には、直近の景気循環を通じた、将来の各年度までの平均的な財政収支は示されておらず、現行政策がマクロ・ルールに合致しているかについての直接的な分析評価はない。前の労働党政権の 92-93 年度では、財政収支 (現金ベース) はマイナス 4.0% まで悪化した。もし、90 年代前半の不況から財政収支の平均をとれば、それが均衡するとは言いがたい<sup>37</sup>。FE 期間中の財政黒字の水準 (0.5% 未満) は、過去の赤字拡大の経験に鑑みると、決して十分とは言えない<sup>38</sup>。また、英国やスウェーデンでは、景気循環を通じたルールを検証するための補完的な指標として構造収支が予算文書で示されているが、オーストラリアでは公表されていない。

財政ルール・目標の遵守に関するリスク分析の不十分さは、2001-02 年度にマイナス 0.1% の赤字 (現金ベース) になったことの評価を曖昧にしている。世界景気の後退に伴い、オーストラリアの実質 GDP 成長率は、00-01 年度 2.0% (99-00 年度 3.8%、01-02 年度 3.9%、OECD の暦年ベースでは 01 年 2.7%) になり、それまでの 4% 程度の成長から減速した。地方を合わせた一般政府レベルの景気調整済財政収支 (OECD) を見ると、00 年 0.3%、01 年 0.2% になっており、この間拡張的な財政政策がとられたことになる。OECD (2003) は、2 年間で約 1% の刺激策がとられたが、その主因は所得税減税と国防費を中心とする支出増であると分析している。政府は、これは景気後退に対応した最小限の裁量的な政策と説明しているが、Simes(2003) は、1999-00 年度から 2001-02 年度までの予算は、成長率の見通しがトレンド上又は以上にあったにもかかわらず相当緩和された、財政政策は少なくとも事前にはプロ・サイクリカルであったことを示していると批判する。

また、Quiggin(2004) は、ハワード政権は財政赤字や政府債務を減らしたが、その財政運営については、次の問題があると指摘する<sup>39</sup>。

債務削減の財源は、政府資産の売却、主として収益性のある政府事業の民営化であり、

<sup>37</sup> 90 年代前半の財政赤字の拡大は、前の労働党政権の無責任な政策の結果であり、今のような財政ルール・目標はなかったという反論は考えられるが、平均的な財政収支が明らかにされていないことは事実である。

<sup>38</sup> 92-93 年度のマイナス 4.0% の赤字は、1970-71 年度以降最悪の水準であり、やや異常値とも考えられるが、80 年代前半の不況期には、マイナス 3.4% (83-84 年度) の赤字になっており、2~3% 程度の赤字になる可能性は十分ある。

<sup>39</sup> ただし、彼は、同時に、オーストラリアの財政状況は全体としては健全であり、連邦政府のマイナスの純価値は、その徴税能力からみれば小さく、州政府のプラスの純価値よりは小さいので、政府のマクロ・ルールがレトリックに過ぎないとしても、それが直ちに大きな問題にはなるものではないという。

政府企業の純価値 (net worth) を引き下げている。これらの取引は、政府が採用している純価値の基準では捉えられない。また、ハワード政権誕生以来、連邦政府の純価値はほぼ一定であり、それは持続的で十分な財政黒字はないことを意味している。

ハワード政権は、いろいろな会計基準をその時の都合に併せて使い、事実上、毎年の財政収支均衡を目標としている。現在の経済がトレンド・レベル以上にあると仮定すれば、財政は構造赤字にあると考えられる。したがって、もし経済が後退すれば、財政が大きく赤字になり、純価値は低下する。

こうした問題との関連で、Robinson(2002a)は、現行の財政運営の問題として、マーストリヒト条約のような、短期的な赤字の水準にシーリングを課す財政ルールがないことを指摘している。2001-02年度の赤字は、景気循環的なものなのか、それとも2001年の選挙を控えた政治的な政策意図によるものか、はっきりしないという。

## (2) 社会資本整備とゴールデン・ルール

90年代にOECD諸国で取り入れられている財政ルール・目標の一つの流行は景気循環を通じて財政収支を均衡させるというものである。オーストラリアのその一例であるが、英国等と比べると大きな違いがある。英国は純投資を除いた経常収支を均衡させるというルールであるのに対し、オーストラリアは純投資を含めた全体の財政収支(現金及び発生主義ベースの2つの計測方法がある)を均衡させるというものであり、オーストラリアはより厳しいルールであるといえる。しかし、このルールは、公的な社会資本整備を遅らせるとともに、世代間の負担の公平性を損なう危険があるとして、強い批判がある(Olekalns(1998)、Robinson(2001,2002a,2002b)、Argy(2001))。

連邦政府の一般政府部門の純資本投資の水準を見てみよう(図表6-2)。GDP比の計数は、90年代半ば以降ほぼゼロであり、2000年以降はマイナスが続く見込みである。Robinson(2002b)は、ハワード政権は、近年、政府の資産を売却することによって財政収支を改善させているが、その結果として純資本投資をマイナスにさせていると分析する<sup>40</sup>。

発生主義による財政収支 (Fiscal balance:FB)

$$= \text{経常収支 (Operating balance:OB)} - \text{純投資 (Net investment:NI)}$$

なので、FBは、資本支出の減少又は一般政府資産の売却(NIの減少)により改善できるので、FBをゼロにする目標はアンチ投資バイアスを内在していると指摘する。彼は、景気循環を通じてFBをゼロにするのではなく、英国のようにOBをゼロにすることを目標とすべきと主張する。

Olekalns(1998)は、社会資本整備の水準の低下は、民間部門の生産性を低下させる懸念があると指摘する。Argy(2001)は、現政権の「財政三原則」("Fiscal Trilogy"、税水準を上げ

<sup>40</sup> 政府が保有する政府企業の株式売却収入は、現金ベースにしる発生主義ベースにしる、歳入にカウントしないように会計基準が見直されたが、一般政府部門の資産の売却は歳入に計上される。

ない、景気循環を通じての財政収支均衡、インフラ整備についての民間資本の活用)は、総体としては、経済効率を高めつつ財政規律を担保していると評価しているが、その便益は公平性を維持するためのコストを常に上回るとは限らないとし、政府の借り入れについて、次のようなルールを導入するよう提案している。

経常収支について景気循環を通じて均衡させる(発生主義会計に基づき、経常収入で運営経費を賄うが、長期的な資本支出は別とする)。

発生主義ベースに基づき中期的なスパンで純価値(net worth)を維持する。

全ての主要な新規施策は完全な費用便益評価を行う。

資産の寿命に併せてインフラの資本コストを償却する(利払費を含めサービスコストを資産の利用者に負担させる)。

公的債務の増加スピードに、GDP比で測った妥当なリミットを課す(例えば、年1%ポイント以下)。

こうした指摘はいわゆるゴールデン・ルールを採用すべきというものであるが、オーストラリアの連邦レベルにおいて妥当なルールであるかについては議論がある。

第一に、社会資本整備の主役は州政府にあり、連邦政府ではないということである<sup>41</sup>。ハワード政権は、州政府への権限委譲や補助金削減、インフラの民営化を進めており、ゴールデン・ルールはどこまで意味を持つかという疑問である。

第二に、財政の持続可能性についての問題である。今後の高齢化に伴う年金、医療、介護等の支出増大を考えると、より慎重な財政運営を行い、財政の対応力を可能な限り確保しておくことが求められることである<sup>42</sup>。

第三に、オーストラリア経済が、対外的なショックを受けやすいという問題である。Kelly(2000)は、ここ20年間の経常収支の赤字にもかかわらず、対外的な投資家の信任を得られたのは、財政の制約と規律を示してきたからだ指摘し、こうした観点からは、中期的に財政収支を均衡させ政府債務を引き下げる方策は適切であると評価する。

### (3) 発生主義会計・予算

オーストラリアは、1999-2000年度予算から発生主義予算を導入し、それに併せて財政運営の基本的な指標も、発生主義ベースの"Fiscal balance"に変更された。これは、GFSの"net

<sup>41</sup> Robinson(1996)は、クィーンズランド州は、従来、非募債主義をとっていたため、人口の増大に社会資本整備のスピードが追いつかず、公的サービスの低下を招いたと分析する。そのため、同州は、99年にゴールデン・ルールを採用することになった。

<sup>42</sup> 予算公正憲章法に基づき5年毎に作成しなければならない世代間報告書(Intergenerational Report)の第1版が、2002年に発表された("2002-03 Budget Paper No.5")。同報告によると、連邦政府の財政収支(発生主義ベース)は、現行施策を前提とすると、2010年代後半より赤字になり、2041-42年度までには、赤字幅はGDP比で5%に達するとしている。

lending"と同じ指標である(COA(1999))。つまり、毎年の予算書において、財政政策の経済全体に対するインパクトを国際的なスタンダードによって分析評価できる枠組みが整備されたといえる。日本を初め多くの国で、議会で議決される予算と財政政策に関するマクロ統計は別に扱われていることを考えれば、オーストラリアの試みは高く評価できるが、発生主義会計・予算の導入は、説明責任や透明性の向上といった大義名分とは裏腹に、その複雑さからいくつかの問題を生んでおり、現実にはむしろ透明性を低下させているという批判も強い。ここでは、そのいくつかを紹介する<sup>43</sup>。

第一に、財政指標の問題である。発生主義会計・予算の導入により、1999-2000年度から、主たる財政指標は"Fiscal Balance"に変わったが、これは、2001-02年度予算からは、"Budget balance"という指標に変わった。事実上、現金ベースの指標に戻ったのである。発生主義予算導入以後、予算文書には、現金ベースの指標である"Underlying cash balance"も併記されている。会計学的に言えば、両者の指標は、その目的に応じて使い分けるべきものであるが、財政のパフォーマンスを計測する最も重要な指標が複数あり、一般国民の理解を困難にさせている問題は否めない。Wanna and Bartos(2003)は、この二つの指標の並存は、予算に関わる二つの省、すなわち財務省と予算行政管理省の妥協の産物であるという。彼らによれば、財務省は、予算を財政政策の観点で捉えているため、現金主義が主要な指標であるべきと考える一方、予算行政管理省は、予算を発生主義で表示された資源配分の観点で捉えているため、発生主義が主要な指標であるべきと考えているという。Robinson(2002b)は、2001-02年度予算における財政収支の指標の再変更の理由として、会計上の操作を挙げる。当初予算では、現金主義ベースでは黒字を見通していたが、発生主義では赤字となっていた。2001年は、オーストラリアは他国と異なり景気後退だとは見られていなかったため、発生主義ベースで財政赤字になると、財政に関する副目標が達成できないことになってしまう。彼は、景気の減速を受けて赤字になったことそのものは問題がないとしつつも、操作的な指標の変更は残念だったと指摘する。

第二に、発生主義の会計基準の問題である。オーストラリア政府は二つの会計基準を採用しており、予算書には二つの異なる基準による財務諸表が示され、複雑さを増幅させている。一つは、GFS (Government Finance Statistics) であり、もう一つは AAS31 (Australian Accounting Standards 31) である。GFS は、公共部門の経済分析を行うために作られた報告体系であり、ABS (Australian Bureau of Statistics) が SNA93 (System of National Account 1993) 及び IMF の GFS マニュアルという国際的な統計基準に準拠して作成している。他方、AAS31 は、独立機関であるオーストラリア会計基準審議会 (Australian Accounting Standards Board: AASB) が、民間部門の会計基準を公的部門に応用して作成したものである。両者の基準による財務諸表には大きな差がある。例えば、2003-04年度予算における計数を見てみよう。2003-04年度の"Operating Balance"は、GFS では、6.1億豪ドルの黒字であるが、AAS31 では、11.1億豪ドルの黒字(特殊項目調整前)である<sup>44</sup>。2006-07年度の見通しを見ると、GFS は 27.3億豪ドルの黒字であるが、AAS31 は 131.8億豪ドルの黒字であり、その開きは拡大する。財政政策の最も重要な指標の一つである財政収支が複数あるのは、透明性の観点から大

<sup>43</sup> オーストラリアにおける財務会計制度については、Funnell and Cooper(1998)、財政制度等審議会(2003)、財団法人社会経済生産性本部(2002)などが詳しい。

<sup>44</sup> AAS31 では、GFS の"Fiscal balance"に対応する収支はない。



きな問題であり、Robinson(2001)は専門家の間でも正しく理解されていないと指摘する<sup>45</sup>。また、Barton(1999)は、公的部門は民間部門とは財サービスの性質が大きく異なっており、民間部門の会計基準を公的部門にそのまま適用することの問題を指摘する。

第三に、発生主義会計・予算の全体的なシステムの問題である。発生主義会計・予算は、具体的には、1999-2000年度予算から導入した発生主義によるアウトカム・アウトプット・フレーム・ワーク(Accrual Outcome and Output Framework:A00F)に基づくものである。A00Fは、プログラムのアウトカム・アウトプット毎に予算を配賦するとともに、業績評価を行う仕組みであり(予算と評価の単位が一致)、予算から決算に至るまで同じフォーマットで財務・会計情報を提供するものであり、形式的には一貫した予算・会計システムといえる(具体例は図表6-3)。しかし、具体的な運用面では、制度導入後間もないこともあり、多くの問題が指摘されている<sup>46</sup>。例えば、Webb(2002)は、特に以下のような問題を指摘している<sup>47</sup>。

新しいフレームの1つの目的は、省庁に、アウトカムの目標を設定させそれを結果と対比させること、予算をアウトプット毎に割り当てアウトカムの達成を図ることであるが、その実行は思惑どおりにはなっていない。アウトカムが役所の組織を反映しており、必ずしも社会的な目的と一致していないこと、アウトカムが一般的過ぎること、アウトカムが省庁間あるいは省庁内で重複していること等の問題を抱えている。

ポートフォリオ予算書においては、財務データが高度に集約され、また省庁の活動の詳細が示されていない。そのため、議員が必要とする様々な情報が予算書からは入手が難しくなっており、透明性や説明責任が向上しているとは言い難い。

また、上下院の調査委員会(Joint Committee on Public Accounts and Audit(2002))は、発生主義予算導入後の状況について詳細な調査を行い、次のような改善勧告を出している。

複数の省庁にまたがるアウトカムの特定と、関係する省庁がどのようにその達成に貢献するのかを分析すること

省庁は、年次報告書を、毎年、9月末までに提出すること

省庁のアウトカムは、政府にとっての鍵となる目的を明確に定義すること、省庁管理支出がどのようにアウトカムにインパクトを与えるのか明確にすること

単一のあるいは少ない数のアウトカムを規定する省庁は、短期の目標を示す中間的なアウトカムを導入すること

<sup>45</sup> GFSとAAS31で大きな違いの1つは資産・負債の評価であり、連邦政府予算書(Commonwealth of Australia(2003))の"Budget Paper No.1, Statement 8"では、両者の間の相違を解説している。また、政府機関であるFinancial Reporting Councilは、2002年より、両基準の調和(ハーモナイゼーション)についての検討を進めている(Challem and Jeffery(2003)参照)。

<sup>46</sup> A00Fの仕組みについては、DOFA(1998)、田中秀明・岩井正憲・岡橋準(2001)参照。

<sup>47</sup> この他、Guthrie et al(2003)、Carlin(2003)を参照。

ポートフォリオ予算書に記述される業績測定については、比較できる基準を明示すること

予算行政管理省や会計検査院は、指標の開発についての助言やガイドラインの改定等、各省庁への支援を充実させること

## 7 結論

90年代後半から2000年代前半に至るまで、オーストラリアの財政のパフォーマンスは、OECD諸国の中でも屈指である。財政黒字化において財政規律を維持することは、オーストラリアといえども容易ではなく、政府が定めたマクロ・ルールを維持することにはリスクが存在するが、好調な経済成長にも支えられ、財政黒字を維持していることは評価すべきである。主に政府資産の売却によるということもあるが、ネットの政府債務は現在ほぼゼロである。今後は、政府が世代間報告書を発表し、国民に問題提起をしたように、人口高齢化による歳出圧力（特に医療）にどう対処していくかにあり、財政を巡る関心は、単に財政収支の均衡を図ることから財政の長期的な持続可能性をいかに担保していくかに移っている。

こうしたパフォーマンスは、80年代から続く予算・公務員制度を中心とした政府部門の改革の成果を抜きにして語ることはできない。一連の改革により、オーストラリアは、OECD諸国の中でも、最も透明な予算財政システムを構築した。マクロ・ルールの遵守は、予算の将来見積り（FE）や歳出検討委員会（ERC）等の予算マネジメントの改革の基盤の上に立っているといえる。そして、オーストラリアの予算改革に関して強調すべき点は、それが政治改革に及んでいるということである。予算マネジメントの改革は、大臣や上級幹部に支出をコントロールするための手立てを与え、内閣は、予算の資源配分を決定するとともに政治的な優先順位を明確にする能力を持つようになったのである（O'Faircheallaigh et al(1999)）。

96年に誕生したハワード保守連立政権は、予算公正憲章法や発生主義予算の導入等、更に政府部門の改革を進めているが、ニュージーランド・モデルのようなアウトプットへの傾注、省庁の事務次官の政治任用等、労働党政権とは異なる方向へ進んでいるとの指摘もあり（Campbell(2001)）、今後、その動向が注目される。特に、予算マネジメントに関する今後の課題としては、発生主義予算の導入によって、効率的・効果的な予算システムを実現できるかという点にある。発生主義会計の習熟、会計原則の調整等会計そのものの問題に加えて、アウトカムやアウトプットの計測・評価など、多くの課題が残されているからである。

## [参考文献]

- 小池治 (2001) 「オーストラリアにおける行政改革の理念と政治過程」、『**横浜国際経済法学**』第9巻第3号
- 財政制度等審議会 (2003) 「公会計に関する海外調査報告関係資料」、『**公会計に関する基本的考え方**』
- 財団法人社会経済生産性本部 (2002) 『**欧米主要先進国の公会計制度改革と決算・財務分析の現状と課題 - ニュージーランド/オーストラリアの事例より -**』、13年度会計検査院委託業務報告書
- 田中秀明・岩井正憲・岡橋準 (2001) 『**民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革**』、財務省財務総合政策研究所
- Argy, Fred (2001), "Structural Fiscal Targeting and Good Governance", *The Australian National University GPPP Discussion Paper No.88*
- Argy, Fred (2003), *Where to from Here?: Australian Egalitarianism under Threat*, Allen & Unwin
- Australian National Audit Office (ANAO) (1999), "Management of Commonwealth Budgetary Process", *Audit Report No.38 1998-99, Performance Audit*
- Barton, Allan (1999), "Public and Private Sector Accounting – The Non-Identical Twins", *Australian Accounting Review*, Vol.9, No.2
- Bartos, Sthphen (2003), "Creating and Sustaining Innovation", *Australian Journal of Public Administration*, Vol.62, No.1
- Bradbury, David (2003), "The Institutions of Governance", in ed. by Susan Ryan and Troy Bramston, *The Harwke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia
- Campbell, Colin (2001), "Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Comoeotence: Recent Experience in Australia", *Governance*, Vol.14, No.2
- Campos, J. Edgard and Sanjay Pradhan (1999), "Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand", in edt by J. Poterba and J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER, University of Chicago Press
- Castles, Francis, Rolf Gerritsen and Jack Vowles (1996), *The Great Experiment Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Allen & Unwin
- Carlin, Tyrone (2003), "Accrual Output-Based Budgeting Systems in Australia: A Great Leap Backwards ?", *Australian Accounting Review*, Vol.13, No.2
- Challem, Don and Craig Jeffery (2003), "Harmonisation of Government Finance Statistics and Generally Accepted Accounting Principles", *Australian Accounting Review*, Vol.13, No.2
- Comley, Blair, Stephen Anthony and Ben Ferguson (2002), "The Effectiveness of Fiscal Policy in Australia Selected Issues", paper presented at the Bank of Italy Workshop on "The Impact of Fiscal Policy"
- Commonwealth of Australia (1986), *Budget Statements 1986-87*, Budget Paper No.1
- Commonwealth of Australia (1993), *Budget Statements 1993-94*, Budget Paper No.1

Commonwealth of Australia(1996), *Budget Statements 1996-97*, Budget Paper No.1

Commonwealth of Australia(1998), *Budget Statements 1998-99*, Budget Paper No.1

Commonwealth of Australia(1999), *Fiscal Policy under Accrual Budgeting*

Commonwealth of Australia(2000), *Budget Statements 2000-01*, Budget Paper No.1

Commonwealth of Australia(2001), *Budget Statements 2001-02*, Budget Paper No.1

Commonwealth of Australia(2002), *Intergenerational Report*, Budget Paper No.5

Commonwealth of Australia(2003), *Budget Statements 2003-04*, Budget Paper No.1

Department of Finance and Administration(DOFA), *Budget Timetable and Activities*,  
<http://www.dofa.gov.au/budgetgroup>

Department of Finance and Administration(DOFA)(1998), *Specifying Outcomes and Outputs, Implementing the Commonwealth's Accrual-based Outcomes and Outputs Framework*,

Department of Finance and Administration(DOFA) and Department of the Treasury(1999),  
*Review of Budget Estimates Production Arrangements*

Dixon,Geoffrey(1996), *Budgeting Institutions and Expenditure Outcomes in Australia*,  
 Background paper, Policy research Department, World Bank

FitzGerald,V.W.(1993), *National Saving: A Report to the Treasurer*, Australian Government  
 Publishing Service, Canberra

Forsyth,Peter(2000), "Maicroeconomic policies and Structural Change", Paper presented at  
 the Conference "The Australian Economy in the 1990s" by Reserve Bank of Australia

Funnell,Warwick and Kathie Cooper(1998), *Public Sector Accounting and Accountability in  
 Australia*, UNSW Press

GAO(1999), "Appendix 1 Commonwealth of Australia", in *Budget Surpluses Experiences of  
 Other Nations and Implications for the United States*", GAO/AIMD-00-23

Gittins,Ross(2003), "Australian's Minor Economic Miracle", in ed. by Ross Gittins et al,  
 Warringal Publications, *The Australian Economy*

Gruen,David and Glenn Stevens(2000), *Australian Macroeconomic Performance and Policies in  
 the 1990s*, paper at the conference held at the H.C. Coombs Centre for Financial  
 Studies,Kirribilli,24-25 July 2000,Reserve Bank of Australia

Gruen Fred and Michelle Grattan(1993), *Managing Government Labor's Achievements &  
 Failures*, Longman Chesire

Guthrie,J. and L. Parker and L.M.English(2003), "A Review of New Public Financial  
 Management Change in Australia", *Australian Accounting Review*, Vol.13,No.2

Joint Committee on Public Accounts(JCPA)(1995), *Financial Reporting for the  
 Commonwealth : Towards Greater Transparency and Accountability*, Report No.341

Joint Committee on Public Accounts and Audit(JCPAA)(2002), *Review of Accrual Budget  
 Documentation*, Report No.388

Jones,Lawrences,James Guthrie and Peter Steane(2001), *Learning from International Public  
 Management Reform*, Reaerch in Public Policy and Management Vol.11-A,Elsevier Science

Kasper,Wolfgang(2000), *Building Prosperity: Australia's Future as a Global Player*, Centre  
 for

- Independent Studies, St. Leonards
- Keating, Michael and Geoff Dixon (1989), *Making Economic Policy in Australia 1983-1988*, Longman Cheshire
- Keating, Michael (2003), "The Public Service and management of the public sector", in ed. by Susan Ryan and Troy Bramston, *The Harwke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia
- Kelly, Paul (2000), "The Politics of Economic Change in Australia in the 1980s and 1990s", Paper presented at the Conference "The Australian Economy in the 1990s" by Reserve Bank of Australia
- Makin, Tony (2000), "The Public Accounts and Fiscal Policy", *The Australian Economic Review*, Vol.35, No.3
- Manne, Robert (2004), "The Howard Years: A political Interpretation", in ed. by Robert Manne, *The Howard Years*, Black Inc. Agenda
- Mitchell, Alan (2003), "Economic Reform: A Barrel of Thrill and Spills", in ed. by Susan Ryan and Troy Bramston, *The Harwke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia
- National Commission of Audit (1996), *Report to the Commonwealth Government*
- Nieuwenhuys, John, Peter Lloyd and Margaret Mead (2001), *Reshaping Australia's Economy Growth with Equity and Sustainability*, Cambridge University Press
- OECD (1997), *Economic Surveys 1996-1997 Australia*
- OECD (2003), *Economic Surveys 2002-2003 Australia*
- O'Faircheallaigh, John, John Wanna and Patrick Weller (1999), *Public Sector Management in Australia*, Second edition, Macmillan Publishers Australia
- Olekalns, Nilss (1998), "Sustainability and Stability ? Australian Fiscal Policy in the Twentieth Century", *The Australian Economic Review*, Vol.31, No.1
- Pollitt, Christopher and Greet Bouckaert (2000), *Public Management Reform A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Quiggin, John (2004), "Economic Policy", in ed. by Robert Manne, *The Howard Years*, Black Inc. Agenda
- Robinson, Marc (1996), "Queensland Public Finance in the Nineties", *Economic Analysis and Policy*, Vol.26, No.1
- Robinson, Marc (2001), "National and State Fiscal Rules in Australia : An Outline and Critical Analysis", Banca D'Italia Research Department Public Finance Workshop "Fiscal Rules"
- Robinson, Marc (2002a), "Medium Term Fiscal Policy Issues and Challenges in Australia", paper presented at the Bank of Italy Workshop on "The Impact of Fiscal Policy"
- Robinson, Marc (2002b), "Accrual Accounting and Australian Fiscal Policy", *Fiscal Studies*, Vol.23, No.2
- Ryan, Susan and Troy Bramston (2003), *The Harwke Government A Critical Retrospective*,

Pluto Press Australia

Simes,Ric(2003),*Fiscal Policy Rules in Australia*, a paper presented for the Chifley Research

Centre

Song,Lei Lei(2004),*How big is the effect of Budget Consolidation on the Australian Economy in the 1990s ? Simulations with TRYM*, paper presented at the Australian Macroeconomic Workshop 2004 in the Australian National University

Wanna,John, Joanne Kelly and John Forster(2000),*Managing Public Expenditure in Australia*, Allen & Unwin

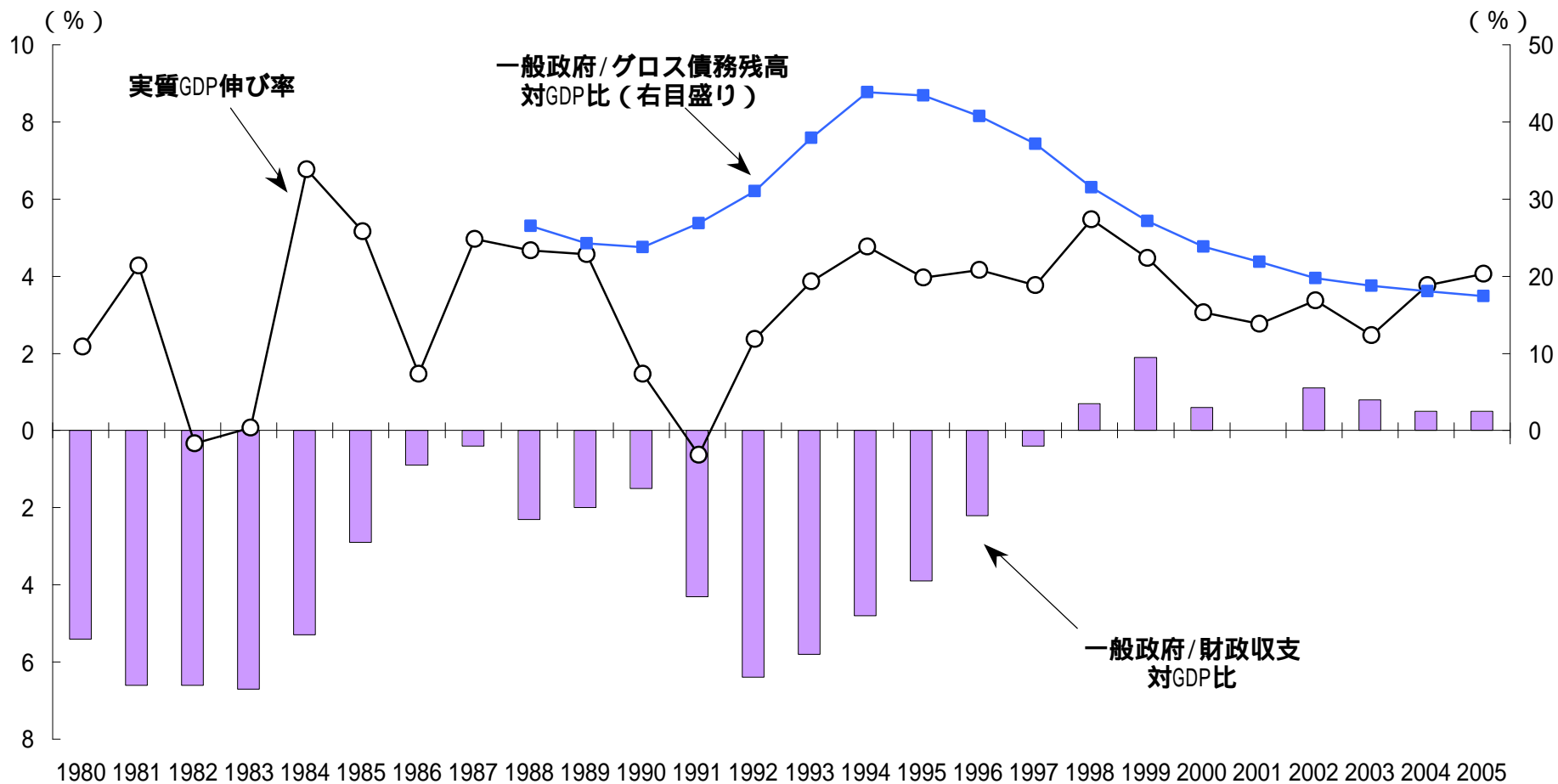
Wanna,John and Stephen Bartos(2003),"'Good Practice:Does it Work in Theory ?' Australia's Quest for Better Outcomes",in edt. by John Wanna,Lotte Jensen and Jouke de vries,*Controlling Public Expenditure*, Edward Elgar

Webb,Richiard(2002), "The Commonwealth Budget : Process and Presentation", Information and Research Services, Department of the Parliamentary Library, *Research Paper* No.10

Wills,Ralph(2003), "The Economy: A Perspective from the Inside", in edt. by Susan Ryan and Troy Bramston,*The Harwke Government A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia

World Bank(1998), "Annex 7", in *Public Expenditure Management Handbook*

図1 - 1 実質GDP成長率、一般政府 / 財政収支・グロス債務残高の推移



(注) データは、原則として、OECD(2003)"Economic Outlook No.74"による(2003年以降は予測)。

図表1 - 2 主要経済財政指標の推移

(%)

	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
実質GDP伸率	2.1	4.2	-0.4	0.0	6.7	5.1	1.4	4.9	4.5	4.5
消費者物価上昇率	10.1	9.7	11.2	10.1	4.0	6.7	9.1	8.5	7.2	7.6
失業率	6.0	5.7	7.0	9.9	8.9	8.1	7.9	7.8	6.9	5.9
経常収支(対GDP比)	-1.9	-4.0	-3.8	-2.9	-4.0	-4.7	-4.9	-3.3	-3.9	-5.6
長期金利(10年物指標国債)	11.6	14.0	15.4	13.9	13.5	14.0	13.4	13.2	12.1	13.4
一般政府支出(対GDP比)	37.6	38.9	39.6	39.5	39.8	38.6	37.6	37.9	38.6	37.2
一般政府財政収支(対GDP比)	-5.4	-6.6	-6.6	-6.7	-5.3	-2.9	-0.9	-0.4	-2.3	-2.0
一般政府プライマリーバランス(対GDP比)	-3.0	-4.0	-3.7	-3.6	-1.9	0.9	3.3	3.7	1.5	1.9
一般政府ネット債務残高(対GDP比)									14.0	11.3
一般政府グロス債務残高(対GDP比)									26.2	23.9

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
実質GDP伸率	1.4	-0.7	2.3	3.8	4.7	3.9	4.1	3.7	5.4	4.4
消費者物価上昇率	7.3	3.2	1.0	1.8	1.9	4.6	2.6	0.3	0.9	1.5
失業率	6.7	9.1	10.4	10.7	9.4	8.3	8.2	8.3	7.8	7.0
経常収支(対GDP比)	-4.6	-3.0	-3.1	-2.7	-4.5	-4.8	-3.5	-2.6	-4.5	-5.3
長期金利(10年物指標国債)	13.2	10.7	9.2	7.3	9.0	9.2	8.2	6.9	5.5	6.1
一般政府支出(対GDP比)	36.3	38.4	40.3	40.2	39.4	39.7	39.0	37.5	37.1	35.9
一般政府財政収支(対GDP比)	-1.5	-4.3	-6.4	-5.8	-4.8	-3.9	-2.2	-0.4	0.7	1.9
一般政府プライマリーバランス(対GDP比)	2.0	-1.2	-2.7	-2.7	-0.6	0.2	1.2	2.4	3.0	4.0
一般政府ネット債務残高(対GDP比)	11.2	14.2	19.7	25.1	27.7	25.2	22.4	19.7	16.4	12.8
一般政府グロス債務残高(対GDP比)	23.4	26.5	30.7	37.6	43.5	43.1	40.4	36.8	31.2	26.8

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
実質GDP伸率	3.0	2.7	3.3	2.4	3.7	4.0
消費者物価上昇率	4.5	4.4	3.0			
失業率	6.3	6.8	6.3	6.0	5.9	5.7
経常収支(対GDP比)	-3.5	-2.0	-4.1	-5.8	-5.3	-4.7
長期金利(10年物指標国債)	6.3	5.6	5.8	5.3	5.7	6.1
一般政府支出(対GDP比)	36.3	37.1	36.3	36.2	35.7	35.2
一般政府財政収支(対GDP比)	0.6	0.0	1.1	0.8	0.5	0.5
一般政府プライマリーバランス(対GDP比)	2.7	1.9	2.9	2.6	2.2	2.2
一般政府ネット債務残高(対GDP比)	7.7	4.9	4.1	3.1	2.4	1.8
一般政府グロス債務残高(対GDP比)	23.5	21.5	19.4	18.4	17.7	17.1

(注) 1. データは、原則として、OECD(2003)"Economic Outlook No.74"による(2003年以降は予測)。

2. ただし、消費者物価上昇率は、IMF(2004)"IFS 2004/05"による。



図表 1 - 3 予算マネジメント等の改革

年	政 権	予 算 マ ネ ジ メ ン ト 関 係	そ の 他
1983	ホーク労働党	将来見積り (FE) 対外公表	経済サミット、変動相場制
1984		財務管理改善プログラム (FMIP) Trilogy (3 つの財政ルール・目標)	連邦公務員法改正 (上級幹部職員制度)
1987		将来見積り予算書に掲載 経常経費一括配賦システム (RCY)	中央省庁再編 (28 省を 16 省に統合) 人事院の廃止と Public Service Commission、Management Advisory Board、Efficiency Unit、政府企業改革
1988		プログラム管理・予算 (PMB) ポートフォリオ予算 (PB)	
1991	キーティング 労働党		
1992		発生主義会計の導入提案	
1993		96-97 年度までに財政赤字 (GDP 比) を 1% とする目標 業績測定 の 推 進	雇用関係法改正 (省庁毎の雇用条件協定)
1994			国家競走政策 (National Competition Policy) 連邦公務員法改正 (公務員毎の雇用条件個別協定)
1996	ハワード自由党・ 国民党連立	景気循環を通じて財政収支を均衡させる財政ルール	雇用関係法 (Working Place Relation Act)
1997		財務管理アカウントビリティ法 会計検査院法 競走入札・民間委託政策の指針	連邦公社企業法 (Commonwealth Authorities and Companies Act) センターリンク (豪州版 E-ジ ンク)
1998		予算公正憲章法	
1999		1999-00 年度予算より発生主義予算 (AOF)	新連邦公務員法 (Public Service Act)
2000		GST	
2002		世代間報告書	

図表 1 - 4 連邦政府 / 一般政府財政の推移  
(連邦政府予算ベース)

年 度	収 入		支 出		収 支	
	百万ドル	対GDP%	百万ドル	対GDP%	百万ドル	対GDP%
1970-71	8,000	20.9	7,176	18.7	824	2.2
1971-72	8,827	20.9	7,987	18.9	840	2.0
1972-73	9,414	19.9	9,120	19.2	294	0.6
1972-74	11,890	20.8	10,829	18.9	1,061	1.9
1974-75	15,325	22.7	15,275	22.6	50	0.1
1975-76	18,316	23.1	19,876	25.0	-1,560	-2.0
1976-77	21,418	23.4	22,657	24.7	-1,239	-1.4
1977-78	23,491	23.5	25,489	25.5	-1,998	-2.0
1978-79	25,666	22.7	27,753	24.6	-2,087	-1.8
1979-80	29,780	23.2	31,041	24.1	-1,261	-1.0
1980-81	35,148	24.1	35,260	24.2	-112	-0.1
1981-82	40,831	24.4	40,394	24.1	437	0.3
1982-83	44,675	24.8	47,907	26.5	-3,232	-1.8
1983-84	49,102	24.1	55,966	27.5	-6,864	-3.4
1984-85	57,758	25.7	63,639	28.3	-5,881	-2.6
1985-86	64,845	26.1	69,838	28.1	-4,993	-2.0
1986-87	73,145	26.9	75,392	27.7	-2,247	-0.8
1987-88	81,217	26.1	79,440	25.6	1,777	0.6
1988-89	88,369	25.1	82,202	23.4	6,167	1.8
1989-90	95,517	24.8	88,882	23.1	6,635	1.7
1990-91	97,705	24.6	97,333	24.5	372	0.1
1991-92	92,966	22.9	104,551	25.7	-11,585	-2.8
1992-93	94,448	22.2	111,484	26.2	-17,036	-4.0
1993-94	100,142	22.4	117,252	26.2	-17,110	-3.8
1994-95	109,720	23.3	122,901	26.1	-13,181	-2.8
1995-96	121,105	24.1	131,182	26.1	-10,077	-2.0
1996-97	129,845	24.5	135,126	25.5	-5,281	-1.0
1997-98	135,779	24.2	134,608	24.0	1,171	0.2
1998-99	146,496	24.7	142,159	24.0	4,337	0.7
1999-00	165,806	26.4	152,747	24.3	13,059	2.1
2000-01	160,806	24.0	154,858	23.1	5,970	0.9
2001-02	160,829	22.8	163,507	22.9	-983	-0.1
2002-03e	173,907	23.0	169,989	22.5	3,918	0.5
2003-04e	178,905	22.5	176,733	22.2	2,172	0.3
2004-05p	187,126	22.3	185,802	22.1	1,325	0.2
2005-06p	194,941	22.0	193,706	21.8	1,235	0.1
2006-07p	205,158	21.9	200,490	21.4	4,668	0.5

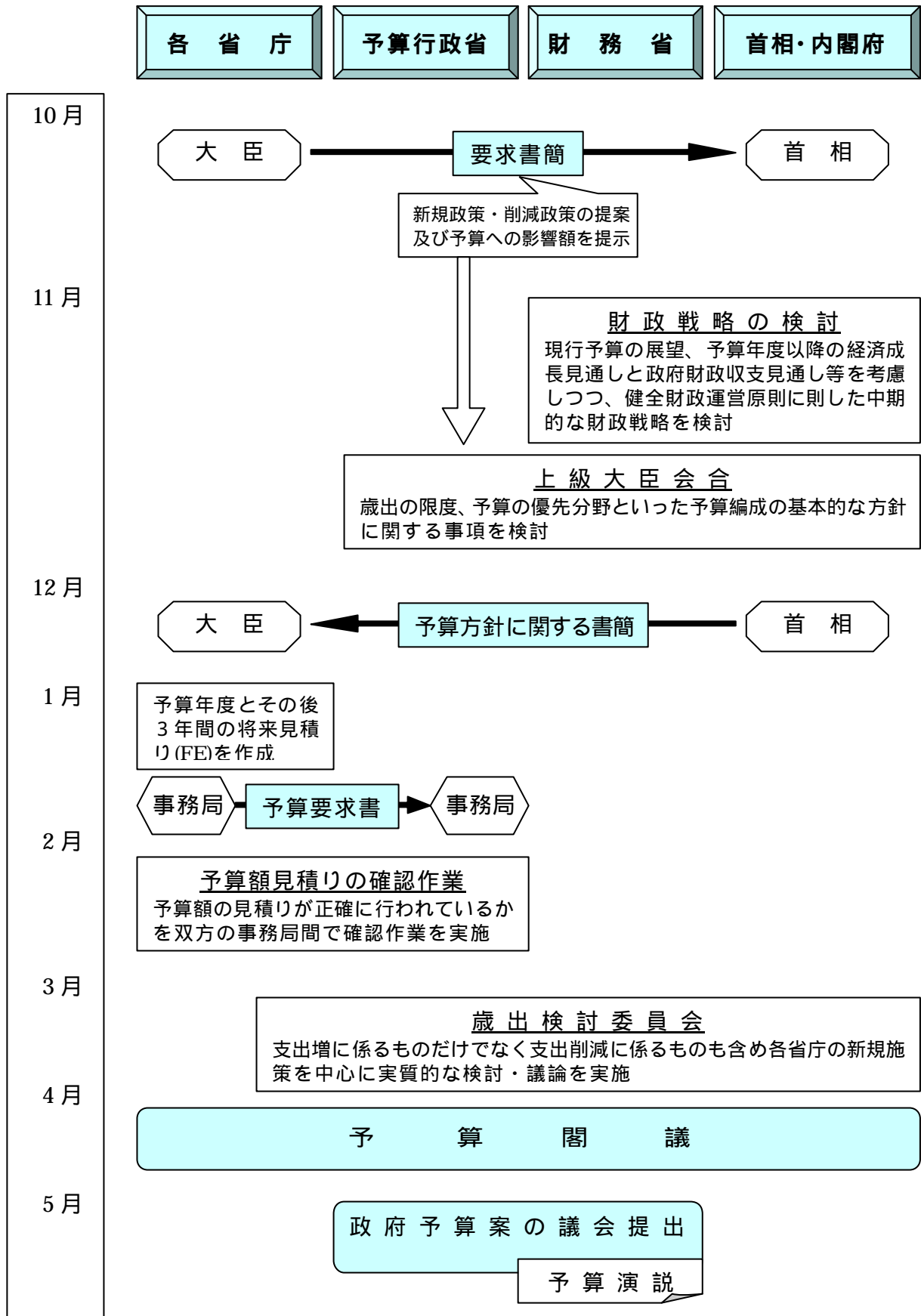
- (注) 1. 発生主義予算導入のため1998-99年度までと1999-00年度以降の計数には不整合がある。  
1999-00年度以降の計数は、発生主義のABS-GFS基準による。  
2. eは実績見込み、pは将来見積りによる計画  
3. 2003-04年度予算資料より作成 ("Budget Statement 13:Historical Commonwealth Data",  
Budget Paper No1,Commonwealth Budget 2003-04)

図表 3 - 1 財政ルール・目標の指標と会計原則

年 度	財政収支の計測方法	内 容
1996-97 ~ 98-99 年度	現金主義 "Underlying(cash)budget balance"	民営化等による収入(金融取引)を収入ではなく、借入れとして調整した現金収支
1999-00 ~ 00-01 年度	発生主義 "Fiscal balance"	= 経常収支 ( Operating balance ) - 純投資(Net investment) = - 純金融負債 ( Net financial liabilities )
01-02 年度 ~	現金主義 "Budget balance"	= "Underlying(cash)budget balance"

(注) 各年度の予算書 ( Budget Papers ) より抽出

図表 4 - 1 オーストラリア連邦政府の予算編成プロセス



**図表5 - 1 財政収支尻の変動要因分析**  
(オーストラリア連邦政府予算)

	2002-03	2003-04	2004-05	百万豪ドル 2005-06
<b>2002-03年度予算 収支尻</b> (GDP比 :%)	180 0.0	2,611 0.3	5,037 0.5	7,676 0.9
2002-03年度予算から年央改訂への変化				
政策変更の効果				
収入	93	181	192	245
支出	464	393	449	498
ネットの資本投資	26	11	0	-7
ネットの効果	-397	-224	-256	-246
経済成長率等の変化の効果				
収入	-116	350	-791	-1,485
支出	11	-794	-177	149
ネットの資本投資	206	154	-8	0
ネットの効果	-333	990	-605	-1634
<b>2002-03年度予算年央改訂 収支尻</b> (GDP比 :%)	-548 -0.1	3,377 0.4	4,176 0.5	5,797 0.7
年央改訂から2003-04年度予算への変化				
政策変更の効果				
収入	-58	-2,491	-2,828	-2,765
支出	732	1,729	1,238	1,298
ネットの資本投資	192	65	111	72
ネットの効果	-982	-4,285	-4,177	-4,135
経済成長率等の変化の効果				
収入	2,235	731	-972	-1,092
支出	-863	-875	122	197
ネットの資本投資	67	-14	54	50
ネットの効果	3,032	1,619	-1,148	-1,338
<b>2003-04年度予算 収支尻</b> (GDP比 :%)	1,501 0.2	711 0.1	-1,148 -0.1	324 0.0

- (注) 1. 収入におけるプラスの数字は財政収支の改善を、支出及びネット資本投資におけるプラスの数字は財政収支の悪化を示す。  
 2. 政策決定の効果にはネットの利払いの効果は含まれていない。  
 3. 表は、"Fiscal and Economic Outlook, Table 2"(Budget Paper No.1, Budget 2003-04(May 2003))より作成。

**図表 5 - 2 財政ルール・目標等の達成状況**  
( 予算行政管理省の年次報告書より抜粋 )

**アウトカム 1 持続的な政府財政**

**有効性：アウトカム 1 の達成状況**

目 標	結 果
政府の中期財政戦略の主要な目的は、景気循環を通じて財政収支を平均的に均衡させることである。財政戦略は、予算行政管理省に関して次のような副目標を含む	
・ 経済成長率の見通しが良好である限り、将来見通しの期間中は財政黒字を維持する	達成 現金主義及び発生主義の両方の基準で、財政収支均衡が、2002-03 年度予算及び 2002-03 年度予算で示された将来見積り期間中で達成される予測
・ 租税負担率を 1996-97 年度の水準より引き上げない	達成 現金収入の対 GDP 比 1996-97 年度：24.4% 2001-02 年度：22.6% ( 2002-03 年度予算の資料の計数 )
・ 中期から長期的なスパンで連邦政府の純資産を改善させる	達成 96 年 6 月 30 日以来、純資産は、434 億ドル ( 60% ) 改善 債務は 2001 年 6 月 30 日において 324 億ドル削減

**アウトプット 1.1.1 政府全体の財政に関する政策助言**

質 に 関 す る 目 標	結 果
将来見積り第 1 年目の支出見積りと実績の乖離 ( 政策決定やパラメーターによる影響を除く ) を 1%以内とする。	未達成 乖離幅は 2.1%
予算発表時における予算年度の支出見積りと実績の乖離 ( 政策決定やパラメーターによる影響を除く ) を 0.5%以内とする。	未達成 乖離幅 1.8%
年央改定時における予算年度 ( 進行年度 ) の支出見積りと実績の乖離 ( 政策決定やパラメーターによる影響を除く ) を 0.3%以内とする。	未達成 乖離幅 0.7%
予算編成時における予算年度 ( 進行年度 ) の支出見積りと実績の乖離 ( 政策決定やパラメーターによる影響を除く ) を 0.25%以内とする。	未達成 乖離幅 0.5%

( 注 ) 1 . アウトプット 1.1.1 は、アウトカム 1 を達成するためのアウトプットの 1 つである。

2 . Department of Finance and Administration(2002),"Annual Report 2001-2002" より作成

図表 6 - 1 現金主義と発生主義による連邦政府 / 一般政府財政収支の見通し

		実績	実績見込み		将来見積りによる計画		
		2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
現金主義	十億ドル	-1.0	3.9	2.2	1.3	1.2	4.7
Undrelying cash balance	対GDP%	-0.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.5
発生主義	十億ドル	-3.8	1.5	0.7	-1.1	0.3	2.8
Fiscal balance	対GDP%	-0.5	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.3

(注) "Statement 1 Fiscal Strategy and Budget Priorities, Table 1" (Budget Paper No1, Commonwealth Budget 2003-04)

図表 6 - 2 連邦政府 / 一般政府の投資等

	純投資 対GDP%	財政収支 対GDP%	純価値 対GDP%
1996-97	0.0	-0.8	-14.0
1997-98	0.0	-0.4	-12.2
1998-99	0.2	0.6	-12.9
1999-00	-0.2	2.1	-6.5
2000-01	-0.2	0.9	-6.7
2001-02	-0.1	-0.5	-6.9
2002-03e	0.0	0.2	-6.3
2003-04e	-0.1	0.1	-5.8
2004-05p	0.0	-0.1	-5.7
2005-06p	0.0	0.0	-5.4
2006-07p	0.0	0.3	-4.9

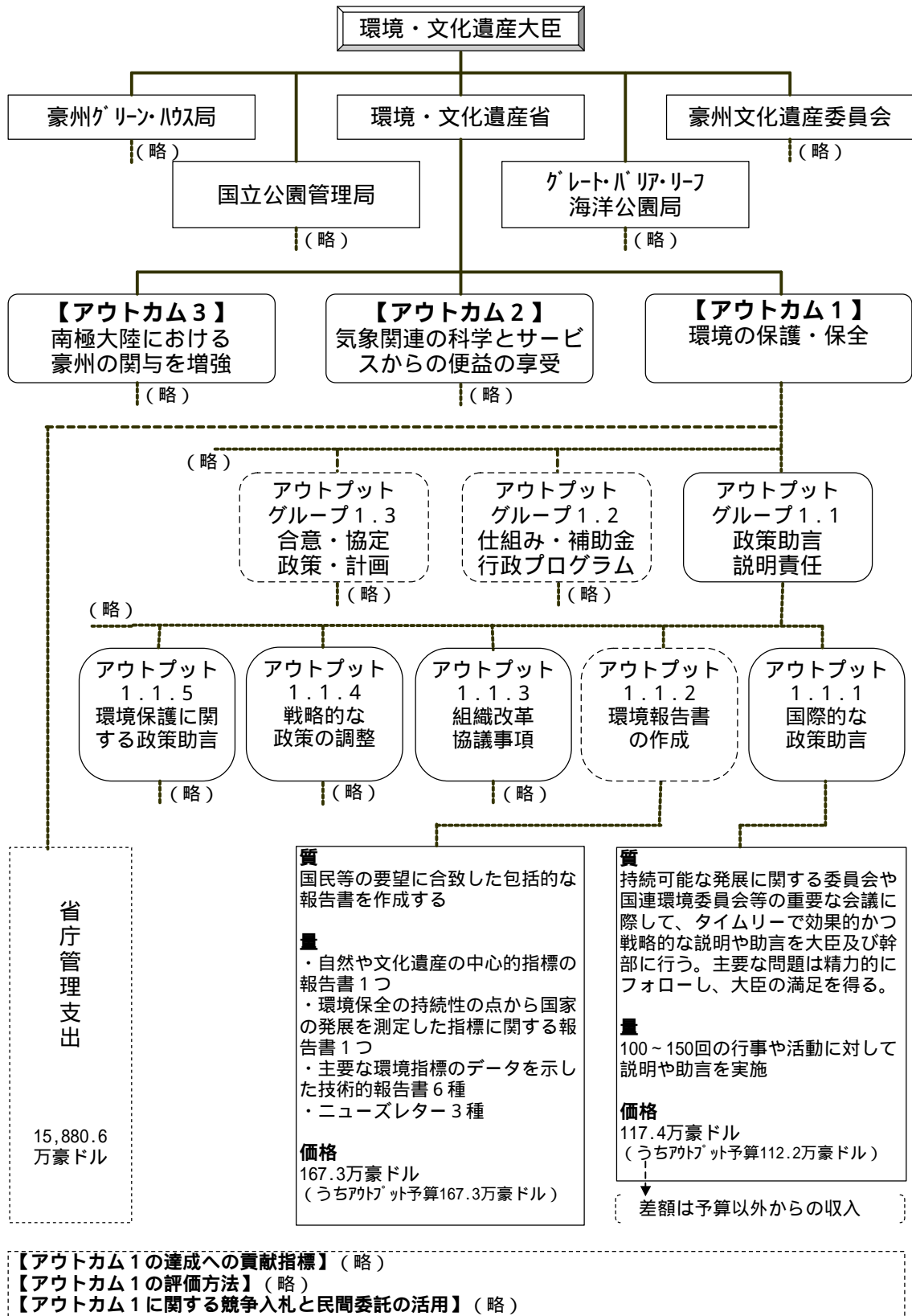
(注) 1. 発生主義ベースの計数

2. "Statement 13: Historical Commonwealth Data, Table 4"

(Budget Paper No1, Commonwealth Budget 2003-04)



図表6-3 アウトカム・アウトプット体系の概念図  
(環境・文化遺産ポートフォリオの例)



(出所) Department of the Environment and Heritage, "The Portfolio Budget Statement 2000-2001" により作成