



RIETI Discussion Paper Series 04-J-034

# 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(2)：ニュージーランド

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②：ニュージーランド\*

田中 秀明\*\*

### 要 旨

OECD 諸国の中で、ニュージーランド (NZ) ほど、包括的かつ急進的な経済財政構造改革を行った国はない。しかし、改革のパラドックスと言われるように、経済的なパフォーマンスが改善するためには 10 年余を要した。90 年代後半のアジア通貨危機以後の NZ 経済は OECD 諸国の中でもトップ水準にあり、財政も黒字を維持しているが、生産性の向上等経済的な脆弱性が指摘されている。

行財政改革については、94 年の財政責任法によりほぼ完成された。同法は、財政ルール・目標を踏まえた責任ある財政運営を規定するものであり、世界的にも評価されるイノベーションであった。96 年から導入された小選挙区比例併用制により連立政権が恒常化し、財政規律の低下が危惧されたが、財政責任法はこれを食い止める役割を果たしている。ただし、毎年の予算編成における支出コントロールという観点からは、NZ は試行錯誤を繰り返しており、それほど強固ではない。財政黒字下で政治的な圧力が増大しており、リスクが存在する。これまで行ってきた行財政システムの哲学に大きな変更はないものの、これまでの改革は急進的であるが故に矛盾を生んでおり、NZ は引き続き改革の途上にある。予算システムの課題としては、リスクの管理（支出コントロールの強化）と評価システムの充実が挙げられる。

キーワード：ニュージーランド、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、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) に関連するものであり、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、あり得る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: hideakitana@aol.com)

## 1 経済・財政と改革の基本的な動向

ニュージーランド（以下 NZ という）は、OECD 諸国の中で、1980 年代半ば以降、最も包括的で野心的な政府部門の改革を行った国として有名であり、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の代表国として取り上げられることが多い。改革の成果については今なお賛否両論があるが、大臣と事務次官の間に契約関係を導入したり、政府部門の財務会計に民間企業とほぼ同じ発生主義システムを導入する等、多くのイノベーションを生み出した（一般に「NZモデル」と呼ぶ）。本稿は、マクロ的な財政運営の問題と関連する予算マネジメントに焦点を当てるが、その前に、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しよう（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、予算マネジメント等の改革：図表 1-3）。

NZ は、1973～75 年の第一次石油ショックに至るまでは、OECD 諸国の中でも高成長の国の一つであり、失業率は低く、物価も安定していた。また、包括的かつ水準の高い社会保障制度を作り上げていた。その発展の背景には、NZ 経済がイギリスとの特惠貿易<sup>1</sup>により国際経済の変動から隔離されていたということが挙げられる。しかし、こうした仕組みは、1970 年代の世界的な不況とイギリスの EC 加盟（73 年）により維持できなくなり、1975～84 年の間、NZ 経済は悪化の一途を辿った。

1970 年代後半、経済の低迷から脱出するために当時のマルドゥーン国民党政権が採った政策は、規制の強化・産業保護、補助金の増額、大規模公共事業の実施など<sup>2</sup>、積極的な介入策であった。その効果もあり GDP 成長率は 81 年には 4%を超えるなど、経済は一時的に持ち直すものの、他方で、インフレの高騰（82 年：CPI 上昇率 16.2%）、経常収支の悪化（84 年：対 GDP 比マイナス 8.3%）、財政赤字の拡大（84 年：対 GDP 比マイナス 5.3%<sup>3</sup>）を招いてしまった。また、80 年代初頭の NZ は、世界で最も閉鎖的で政府規制の強い国と言われ、交通・通信等の分野では、政府が直接サービスの供給主体として事業を行っており、その非効率な運営と民間経済への過度の介入が問題となっていた。

82 年には、マルドゥーン政権は、悪化したインフレ対策として賃金や金利等の凍結策を打ち出したものの、インフレは静まらなかった。こうした中で、84 年 6 月、マルドゥーン首相は突然議院を解散し、総選挙に出た。突然の総選挙発表により、NZ ドルの切下げの予想が高まり、猛烈な売りを浴びせられ、外貨準備が激減するなど為替危機が生じた。総選挙では、結局、国民党は負けて、ロンギ労働党政権が誕生し、一連の改革が始まったのである<sup>4</sup>。改革は、経済運営から行財政運営まで広範囲に渡り、かつ時代の流れとともに変遷しているが、主として政権の交代を区切りとして、次の三つのステージに分けて整理することができる。

### 第 1 期 1984～90 年：ロンギ・ムーア労働党政権

1984 年に財務省が発表した「経済運営」(Economic Management)という提言に基づき、規制緩和、税制改革（GST の導入等直間比率の見直し）、補助金削減など、経済運営全般にわたる

<sup>1</sup> 1932 年のオタワ協定により、NZ 製品の関税を無税にするもの。

<sup>2</sup> Think Big Project” と呼ばれ、具体的には、第一勸銀総合研究所（2001）によれば、81-82 年度予算の 23%にあたる総額 65 億 NZ ドルに上る大規模な資源開発計画であり、石油代替エネルギーの開発等がその中心であった。

<sup>3</sup> 財政赤字については、OECD 統計では、1986 年以降しか入手できないので、それ以前は便宜上 IMF のデータを使っている。債務残高については、NZ Statistics 及び NZ Treasury による。

<sup>4</sup> 改革は、時のロジャー財務大臣がリードしたことから、「ロジャーノミックス」と呼ばれた。

改革が行われた。

また、1987年からの第二次政権では、87年に財務省が発表した「政府運営」(Government Management)という提言に基づき、政府部門の改革が行われた<sup>5</sup>。

### 第2期 1990～99年：ボルジャー・シプリー国民党政権（94年より連立政権）

ロンギ政権の改革が、具体的に実施され定着したのは90年代に入ってからである。この時期に、財政責任法(Fiscal Responsibility Act 1994)が制定され、財政運営のルールや透明化のための措置が盛り込まれた。これにより、いくつかの課題を残しつつも、NZの行財政改革はほぼ完成されたといえる。

### 第3期 99年～：クラーク労働党連立政権

同政権では、これまでの改革や経済政策の基本的な考え方に大きな変更は見られないものの、軌道修正を図る動きが見られる。特に、社会保障分野の再改革、すなわち行き過ぎた市場・競争原理導入策の見直し（例えば、年金額・最低賃金額の引上げ、公営住宅の所得連動型家賃の復活など）が行われている。

ただし、経済・財政政策とパフォーマンスの大きな流れは、84年から90年代前半までと94年から以降現在に至るまでの、二つに分けて考える方がわかりやすい。前者は、一連の改革が企画実施され、定着するまでの期間であるが、皮肉にも、経済や財政のパフォーマンスは改革にもかかわらず、総じて期待を裏切るものであった。後者は、94年の財政責任法の導入以後であり、経済成長率は3%を超え、財政も黒字に転換する(94年)など、パフォーマンスが目に見えて改善する期間である。財政政策についていえば、これまでの赤字下のそれではなく、黒字下でのマネジメントが必要になった時期であり、その柱が財政責任法に他ならない。また、後期は、80年代から行われてきた改革をレビューし、軌道修正する時期でもある。

さて、80年代半ばから始ったNZの改革の内容については、わが国でも多くが紹介され、また世界中で多くの研究が行われており<sup>6</sup>、本稿でそれを繰り返す余裕はないが、ポイントだけ整理しておこう。

NZの改革は、経済構造改革については「経済運営」(94年)、行財政改革については「政府運営」(87年)をそれぞれいわばバイブルとして実行されたが、その基本的な哲学は、イギリスのサッチャーやアメリカのレーガンの改革と同様、新古典派の経済理論であり、政府の役割の縮小と市場メカニズムの重視であった。この二つのレポートは、財務省が作成したことが示すとおり、財務省は、当時の経済財政状況を分析し、その改革の必要性を強く認識していたのであり、改革の青写真は彼らが作ったといえる<sup>7</sup>。NZの改革の契機は経済危機であるが、それだけでは全てを説明することはできない。Aberbach and Christensen(2001)は、NZの改革は、問題（経済危機）に加えて、

---

<sup>5</sup>政府部門における予算財務システムの問題、特に、既存システムが法的なコンプライアンスを重視し、資源の効率的・効果的な使用について注意が払われていないことについては、既に、Audit Office(1978)により指摘されており、財務省も問題は認識していたが、改革は具体化しなかった。

<sup>6</sup> NZの行財政改革の内容を包括的に紹介・分析する文献としては、Boston et al(1996)、Scott(1996, 2001)、和田(2000-2001)、田中・岩井・岡橋(2001)、Jones et al(2001)、Norman(2003)などがある。

<sup>7</sup> 坂田(2001)は、NZの改革が財務省主導によるものだという経緯を述べている。

問題解決のアイデアと改革遂行者が揃ったことで進められたと分析している。解決のアイデアは財務省が用意したのであり、最も重要な改革の遂行者はロジャー・ダグラス財務大臣であった。また、Goldfinch(1998)は、NZの急進的な改革は少数の政治的エリートたちが主導したからだと説明しており、NZの政治行政システムはこうした改革に適した性質を持っていたといえる。こうした特質は、96年に導入された新し選挙制度により失われることになる(後述)。

NZの改革はしばしば経済テキストを実践したと指摘されているように(Kay(2000))、NZモデルの基本的な特徴は、ミクロ経済理論と組織科学(制度派経済学)をベースとして理論を実践した「包括的なマネジメントの改革」である<sup>8</sup>。その実践も、法律により明確なフレームを定め、短期間にかつ包括的に行っている。改革の手法は、公的部門のマネジメントに民間部門の経営手法あるいはマーケットタイプのメカニズムを導入することを特色としている。具体的には、国有企業法(86年)、政府部門法(88年)、財政法(89年)の三つ法律によってフレームワークが作られたが、そのポイントは以下のとおりである。

- (1) 政府企業を株式会社化・民営化し、競争させる。
- (2) 中央省庁の組織を企画部門と実施部門に分離し、責任・役割を明確化する<sup>9</sup>。
- (3) 省庁の次官(チーフ・エグゼクティブ)を公募・任期付制とし、次官に予算人事面で裁量を与える一方、大臣と次官の間に契約概念を導入する。事前の契約と業績の評価により、次官の大臣に対する説明責任を強化する。
- (4) アウトプットとアウトカムを厳密に区別し、省庁(次官)はアウトプットの達成について責任を負う一方、大臣は省庁その他の機関からアウトプットを購入し、アウトカムの達成に責任を負う。
- (5) 予算及び決算ともに発生主義会計を導入する(アウトプット予算)<sup>10</sup>

これらの取組みを理論的に整理したのが、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)に他ならない。こうして、90年代半ばには、政府部門のミクロ的なマネジメント改革はほぼ完成された。

NZは、経済構造改革に加えて、こうしたイノベーションともいえる政府部門の改革を行ったが、その経済的なパフォーマンスはどうであっただろうか。実質GDP成長率は、1985年から92年までの8年間で、88年の2.6%を除いて、ほぼ1%以下であり、厳しい状況が続いた。一般政府財政赤字は、86年のマイナス6.7%から翌年にマイナス2.6%に低下したものの、その後は、毎年マイナス3~4%台であり、94年に黒字になるまでは顕著な低下は見られなかった。OECDの統計はNZについては限られているので、中央政府予算の統計で少し補足しよう。支出の対GDP比は、1984-85年度の37%から89-90年度の41%へと増大している。労働党政権は、補助金等の削減を

<sup>8</sup> 具体的な理論として、Scott(1996)は、「エージェンシー理論」と「公共選択理論」をあげる。

<sup>9</sup> NZでは、実施部門(エージェンシー)は、“Crown entities”と呼ばれる。

<sup>10</sup> アウトプット予算とは、従来の給与、旅費、事業費といった項目別の予算ではなく、省庁が産み出すアウトプット毎に、そのフルコストを発生主義により推計し、それを予算として議会で議決するものである。

行ったが、社会保障費の自然増などで、それは打ち消されてしまった。Cangiano(1996)は、改革により、省庁の再編に伴う追加的な予算や新たなマネジメントの実施に伴う経費の増などの事務費が増大し（行政経費の支出全体に対する比率は、84-85年度6%、93-94年度10%）、支出は皮肉にも低下しなかったと分析する。歳入面では、GSTの導入、租税特別措置の廃止等による課税ベースの拡大、政府企業の収入増大等により、政府全体の収入は、84-85年度の32%から89-90年度の40%へと増大している。

財政赤字の本格的な削減は、90年に誕生したボルジャー国民党権が行うことになる。NZ経済は、90年から91年にかけて不況が深刻化し（91年マイナス1.9%（OECD統計）、財政赤字も、80年代半ばの水準ではないものの、再び増大する。NZの対外的な信用リスクが高まり、経済財政政策を見直さない限り、海外投資家の信用をつなぎとめておくことが難しくなった。新政権は、90-91年度以降、社会保障関係費を中心とした歳出削減を進め、90-91年度に42%に達していた支出（対GDP比）は、ようやく93-94年度に36%に低下した。実質GDP成長率も、93年に4.7%に回復し、失業関係費の低下や民営化による株式売却収入などもあり、94年、会計年度では93-94年度に、NZは約20年振りに財政が黒字に転換した。94年以降2003年現在に至るまで財政は、黒字（現金及び発生主義ベース）が維持されているが（図表1-4）、その基本的な目的は債務の削減に移っている（具体的な目標水準を設定）。NZは、これまでの経験が示すとおり、小国で対外的なショックに脆弱であることから、債務を削減し、財政の自由度や対外的な信用を維持することが政策当局者の間でコンセンサスになっている（GAO(1999)）。一般政府債務残高（グロス）は、徐々にではあるが、94年の62.7%（GDP比）から2002年の40.5%までに低下している。

NZは、80年代半ばより急進的な政府部門の改革を進めたが、財政のマクロ的なコントロールの面での改革は後手に回った。これに関連する具体的な予算マネジメントとしては、隣のオーストラリアに学び、閣内の少人数によるトップダウンの意思決定システム（歳出検討委員会（Cabinet Expenditure Review Committee）、89年）、中期財政フレームであるベースライン・システム（92年）が導入され、支出コントロールが次第に強化されるようになった。この面での改革のハイライトは、国民党権において誕生した「財政責任法」（Fiscal Responsibility Act 1994:FRA）である。FRAは、現在のNZ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、その後、イギリスやオーストラリアなどでも同様の仕組みが導入されるなど、世界的にもイノベーションとして評価されている。詳細は次章以降に述べるが、FRAの導入の経緯となったのが、93年に行われた国民投票により、導入が決まった小選挙区比例代表併用制（Mixed Member Proportional:MMP）である。96年にMMPによる選挙が初めて行われ、国民党はニュージーランド・ファースト党と連立政権を組むことになり<sup>11</sup>、NZは、これまでの二大政党政治に終わりを告げ、以後、連立政権による統治が恒常化することになる。

OECD主要国の経験が示すとおり、連立政権において財政規律を維持することは容易ではない<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> 国民党は、NZファースト党の意向を汲むため、教育・医療・福祉分野への追加支出や医療費の一部負担の廃止等、これまでの社会保障分野の改革路線を軌道修正することになる。

<sup>12</sup> 政治・選挙システムの違いと財政赤字の関係を実証分析する研究にはいろいろなアプローチがあり、また、その結果はデータの取り方の違いもあり、必ずしも一致しておらず議論が続いている。Roubini and Sachs(1989)は、連立政権ほど、政府の在任期間が短いほど財政赤字が大きくなると指摘したが、Edin and Ohlsson(1991)は、連立政権でもマジョリティかマイノリティかが重要で、マイノリティほど赤字が大きいこと、Haan and Sturm(1997)は、Roubini and Sachs(1989)の結論は確認できないと指摘している。また、Balassone and Giordano(2001)は、連立政権内において異なるイデオロギーや支出の優先順位が存在しその調整が必要になると赤字が増大する、イデオロギーが一致している限り単独政権ほど財政規律を維持しやすいと分析する。

FRA は、イノベーションとして評価されているものの、それは財政運営の基本的なフレームを与えているに過ぎず、毎年の予算編成における支出コントロールは、隣のオーストラリアと比べると弱く、NZ の弱点であった。MMP の導入は、更に厳しい状況を作り出すことになった。そこで、支出コントロールを強化する観点から、連立政権誕生とともに 96 年に導入されたのが、3 年間の政権期間中における支出のネット増に上限をはめる支出キャップ (Fiscal provision) である。更に、その後も、財政黒字の一部を NZ 年金基金の造成ために積み立てる仕組みを導入するなど(2001 年)、NZ は引き続き予算マネジメントの改革を行っている。財政黒字下で財政規律を維持することは決して容易ではないものの、全体としては、NZ の財政のマクロ的なパフォーマンスに大きな悪化は見られない。

1999 年には、政権は労働党を中心とする連立政権に変わり、これまでの構造改革路線に大きな変更は見られないものの、行き過ぎたと批判される経済政策を軌道修正する動きが見られる。行財政改革の面では、2003 年 8 月に、財政法や財政責任法等の改正を含めた大きな制度改革 (Public Finance(State Sector Management) Bill 2003) の提案がなされている。これは、これまでの行財政改革をレビューした諮問委員会の報告書 "The Review of the Centre" (2001)<sup>13</sup> の勧告に対して、NZ 政府が正式に対応する改革案である。法案のポイントは次の点である<sup>14</sup>。

- (1) 財政法 (Public Finance Act) 及び財政責任法 (Fiscal Responsibility Act) を統合し、予算財務管理に関する各省庁の弾力性の改善、議会に対する説明責任の改善等により、これらの法律の基盤を強化する。
- (2) 政府部門法 (State Sector Act) を改正し、政府部門の連携やリーダーシップを強化するため、行政サービス委員長の権限を高める。
- (3) 新しいクラウン・エンティティ法 (Crown Entities Act) を整備し、エージェンシーがより結果志向のマネジメントを行うように、ガバナンスや説明責任の仕組みを再構築する。

## 2 現行システムの概要

### 2-1 経緯と背景

NZ において、マクロ的な財政政策に関する改革のハイライトは、国民党政権において誕生した「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act 1994:FRA) である。FRA は、現在の NZ 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る。以下では、FRA の導入経緯について解説する。

Janssen(2001)は、90 年前後における財務省の公表資料から、財務省において次のような問題意

---

<sup>13</sup> 2001 年 7 月、総理大臣、行政サービス大臣及び財務大臣は、財務次官や外部のコンサルタント等 6 名 (行政内部から 3 名、外部から 3 名) からなる諮問委員会に対して、これまでの行財政改革のレビューを諮問し、同年 11 月にまとめたものである (Report of the Advisory Group on "The Review of the Centre"参照)。報告書は、特に必要な改革として、①サービスのアウトカムを重視し、より総合化され国民のニーズに応える公的サービスの提供に努める、②細分化・分断化された省庁・エージェンシー、予算の議決単位 (Votes) を見直し、垂直的なアカウントビリティより政府全体の目標や利益を重視する、③公務員のバランスの取れた能力、倫理、価値を高める、の 3 点を挙げる。"The Review of the Centre"を含め NZ における最近の政府部門の改革は、平井 (2003-2004) 参照。

<sup>14</sup> 詳細は、Minister of Finance and Minister of State Services(2003)を参照。

識が認識されてきたことを紹介しており、これらが FRA 導入の下地になったと考えられる。

- (1) 80 年代前半の積極的な財政政策が期待した効果をもたらさなかったことから、総需要管理政策としての財政政策は望ましくない。
- (2) 一定の目標やシーリングが政府支出のコントロールを改善するために必要である。
- (3) 財政状況を改善させるためには、中期的な財政見通し及びその見通しを裏付ける意思決定に関する情報を定期的に国民へ提供する必要がある。

また、準備銀行法 (The Reserve Bank Act 1989 : RBA) が制定されたことも、FRA の導入に大きな影響を与えた。RBA は、中央銀行と財務大臣の間で、金融政策の目標設定とその達成方法について合意する枠組みを構築したわけであるが、これとのアナロジーで財政政策のあり方が検討されたわけである。

FRA のポイントは、その時の政権を担う政府に対して、財政ルール・目標を設定させるとともに、定期的にその達成状況に関する報告書を作成させることにある。政府に説明責任を課し、透明性を高める努力をさせることによって、財政政策が短期的な視野に陥りやすい政治的な意思決定によって歪められないようにしようというわけである。FRA がマーストリヒト条約などと異なる点の一つは、法律には、具体的な財政ルール・目標 (例えば、財政赤字を GDP の 3%とする) は規定されず、これらは、政府が、FRA に規定する責任ある財政運営に関する基本原則に基づいて、別途設定する (閣議決定) ということである。なぜ、こうした仕組みとしたかについては、FRA を審議した NZ 議会のレポートが参考になる<sup>15</sup>。そのポイントは次のとおりである。

- (1) 何年にもわたり維持できる特定の財政目標を設定する理論的な根拠がない。
- (2) 法律に規定される目標は非弾力的であり、不可避的に変動する経済の状況に応じて財政政策を遂行することが難しくなる。
- (3) 海外の経験は立法化された目標 (例えば、米国のグラム＝ラドマン＝ホリングス法) は期待した成果をもたらさなかった。これらは、会計上の操作をもたらし、意思決定を歪め、選挙民に対して誤ったシグナルを与える。例えば、一定の支出を予算外としてしまうことである。
- (4) 目標設定のプロセスは、経済見通しの予測が難しいことに依存する。
- (5) 政府は、将来の政府の行動を拘束するような制度化をすべきではない。

また、FRA 導入の背景としては、選挙制度の変更が予定されていたことが重要である (Scott(1996))。NZ は一院制をとっており、従来、120 の議席が小選挙区制により選ばれる仕組

---

<sup>15</sup> Report of the Finance and Expenditure Committee on the Fiscal Responsibility Bill(1994)参照。



みをとっていた(任期3年)。しかし、93年の国民投票により、96年から小選挙区比例併用制(Mixed Member Proportional:MMP)が導入されることが決まった。新し選挙制度では、120の議席の半分は小選挙区から選ばれ、残りの半分は政党に対する投票を比例配分して選ばれる。MMPの下では、従来の二大政党政治が終わり、連立政権が恒常化すると予測されており<sup>16</sup>、当時の政府は、連立政権の下でも財政規律を維持する仕組みが必要であると考えたわけである。MMPへの移行は、NZの政治システムに大きな変化をもたらすものであり、政治と密接に関連する予算編成にも少なからず影響を与えることになる<sup>17</sup>。

## 2-2 財政責任法による基本的な枠組み

財政責任法(以下FRA、1994年7月1日施行)は、責任ある財政運営の原則を明示するとともに、政府に対して報告書の作成を義務付けることによって、財政運営を改善することを目的としている。FRAの内容は、長期的な視野に立った財政目標の設定に関することと、財政に関する様々な報告システムに関すること、の二つに大別できる。財政に関する報告システムには、二つの目的がある。一つは、政府が行う財政運営が予め定められている財政目標と整合的であるかをモニターすることであり、もう一つは、全ての関係する情報のディスクロージャーを義務付けることにより政府財政の透明性を高めることである。これまでの政府は、特に選挙前には、財政状況に関する重要な情報を明らかにしなかったからである。

財政目標の設定には二つの段階があり、初めに責任ある財政運営の原則が財政責任法で定められ、これを踏まえて具体的な目標が毎年の「予算政策書」(Budget Policy Statement)で明らかにされる。責任ある財政運営の原則とは、次の五つである。

- (1) 将来の政府全体の債務水準に悪影響な影響を与えるかも知れない要因に対応できるように、政府全体の債務を賢明な(prudent)水準に引き下げる。これは、そのような水準が達成されるまで、確実に、各年度の政府の経常歳出総額(total operating expenses)が同年度の経常歳入総額(total operating revenues)より少なくなるようにすることで行う。
- (2) 政府全体の債務を賢明な水準に引き下げた後、その水準を維持すること。これは、妥当な一定期間で平均すれば、確実に、政府の経常歳出総額が経常歳入総額を超えないようにすることで行う。
- (3) 将来の政府全体の純資産(net worth)に不利な影響を与えるかも知れない要因に対応できるように水準にまで政府の純資産を引き上げ、維持すること。

---

<sup>16</sup> 実際、96年に行われた最初の選挙では、120議席のうち、国民党が44、労働党が37、NZファースト党が17、アライアンス党が13議席を占め、過半数を超える議席を有した政党はなかった。以上の選挙結果を含め、NZの政治システム全般については、Miller(2003)参照。

<sup>17</sup> Mulgan(1997)は、MMPは、少数党に不利な従来の仕組みを改善し、国民の投票結果をより比例的に反映する仕組みであると指摘しつつ、議会で多数を形成する1つの政党が強引に政策を遂行しようとする可能性を引き下げる効果をもつという。彼によれば、これは、従来の英国の仕組みに倣っていたNZが、いわゆるウェストミンスター・モデルからの離脱を意味するという。また、Boston et al(1996)は、MMP下での課題は、選挙で選ばれた政治家の権能と、たとえそれが短期的な動機で動くとしても、より広い国民経済全体の見地からの利益や安定をバランスさせることにあったと述べている。MMPは、NZが80年代半ばより行ってきた急進的な改革の反動の結果とも解釈できるかもしれない。

(4) 政府が直面する財政リスクを慎重に管理すること。

(5) 将来における税率の水準と安定性について、合理的に予測可能なものと矛盾しない政策を追求すること。

また、FRA は、政府は、上記の責任ある財政運営の原則と異なることを行うことができるが（一種の弾力条項）、ただし、その場合には、以下のことに従わなければならない。

(1) 原則と異なるいかなる行動も一時的なものとする。

(2) 財務財務大臣は、この法律に従って、以下のことも明示する。

- ①政府が原則と異なることを行う理由
- ②政府が原則に戻るために取る方法
- ③政府が原則に戻る予定の時期

FRA は、財政目標の設定から結果の分析に至るまで広範囲なレポートの作成を義務付けている。それは、財政政策が目標に対して常に整合的であるかどうかを判定し、財政に関する情報を広く国民に知らしめることを目的としている。具体的には、次の三つのレポートが重要である<sup>18</sup>。

### (1) 「予算政策書」(Budget Policy Statement : BPS)

予算案が国会に提出される少なくとも3ヶ月前に（具体的には、予算案の提出期限が6月末なので、3月末まで）、財務大臣が発表し、国会に提出する。予算政策書では、翌年度予算の戦略的な優先事項、向こう3年間の財政運営のねらい、長期的な財政目標（総歳入、総歳出等に関し、具体的な水準を定める）を記載しなければならない。また、財政運営のねらいや長期的な財政目標が財政責任法に規定する責任ある財政運営の原則と整合的であることを説明しなければならない。

予算政策書の目的は、総合的な財政政策についての議論と予算における資源配分に関する詳細な議論とを区別し、政府予算案の経済に対するインパクトについて議論し、債務・税・歳出の間のトレード・オフをより明らかにすることである。こうした制度的な枠組みは、財政に関する議論が、利益団体の影響を受けて、しばしば歳入や歳出の特定事項に注がれることを防ぐための措置である。

---

<sup>18</sup> 各種レポートの作成にあたっては次のような留意事項がある。

①会計基準 (GAAP)

上記の各種レポートは、GAAPに基づいて作成することとされている。これは民間部門で使われている発生主義原則による会計基準と同じものである。

②責任の所在

経済・財政見直しには、財務大臣が経済・財政見直しに含まれるディスクロージャーが誠実であること、財政責任法と整合的であること等について責任を負うこと、財務次官が大臣に対して最高の専門的な判断を提供すること、といった文章を盛り込むこととされている。これは、同見直しの作成に当たって誰が責任を持つのかを明らかにすることを目的としている。

また、野党も、政府の予算政策書に相当する自らの政策提案を明らかにすることとされている。

予算政策書は、議会の財政歳出委員会によって審議され、同委員会は予算政策書に対するレポートを作成する。ただし、予算政策書は議決されるものではない。

政府は、予算政策書を踏まえ翌年度の予算案を作成し、閣議で決定する。その後、予算案は議会の審議に付されるわけだが、そこでは、まず提出された予算案が当初の意図である予算政策書に沿ったものであるかどうか、どこが異なっているのかについて、議論が行われることになる。

## (2) 「財政戦略レポート」(Fiscal Strategy Report : FSR)

5～6月に発表される予算案と併せて、財務大臣が発表し、国会に提出される。財政戦略レポートでは、予算案で前提となっている政策をベースとして、向こう10年間にわたる歳入、歳出、負債、純資産等の財政見通し（progress outlook と呼ぶ）を記載しなければならない。また、その見通しが政府の財政目標に従わない場合は、いくつかの異なるシナリオを示さなければならない。

財政戦略レポートの目的は、予算案に含まれている政策の枠組みが短期の財政運営のねらい及び予算政策書で記述された長期の財政目標と整合的であるかを評価し、現在の政策決定が将来に及ぼす影響や財政政策の持続可能性を分析することである。もし、整合的でなければ、政府はその理由を説明しなければならない。

## (3) 「経済・財政見通し」(Economic and Fiscal Update : EAFU)

経済・財政見通しは、予算年度及びその後の3年間にわたる経済及び財政の見通しを示すものである。経済に関しては、財政責任法は、最低限の指標として、GDP、消費者物価、雇業者及び失業者、経常収支の記載を求めており（実際にはもっと多くの指標が掲載）、更には経済見通しの前提や仮定についても明らかにするよう求めている。財政に関しては、政府全体のバランスシートやキャッシュ・フロー等財務諸表の向こう3ヶ年の見通しを記載しなければならない。

経済・財政見通しは、発表される時期によって次の3種類がある。

- ① 予算案の提出時期（5～6月）
- ② 年央（12月）
- ③ 総選挙の前（総選挙の実施日の14～42日前）

## 3 マクロ・ルール

FRAの制定からほぼ10年弱がたっているが、同法に基づいて政府が設定しているマクロ・ルールは、政権交代及びその時々状況に応じて少しずつ変遷している。

まず、現在のものについて紹介する。2003BPS<sup>19</sup>においては、長期的な財政目標（Long-term fiscal

---

<sup>19</sup> 2002年12月19日発表されたもので、2003/04年度予算（2003年5月15日発表）を想定して作成されたものである。

objectives) 及び短期的な財政目標 (Short-term intentions) の二つが記載されている (図表 3-1、図表 3-2)。

これらの目標・指標の意味等については解説が必要なので、以下で補足する。FRA は、政府の全ての財務報告は、GAAP (Generally Accepted Accounting Practice) に基づいて作成することを義務付けており、具体的には、民間の企業会計原則に準じた発生主義システムが政府部門に導入されている。これは、決算における財務諸表だけではなく、予算編成にも発生主義システムが導入されている<sup>20</sup>。したがって、財政赤字や債務等を計測する指標についても、GAAP に基づいて設定されている。

### (1) 対象範囲

財務諸表の対象範囲は、NZ では、「クラウン」(Crown) と呼ばれ、中央政府のほぼ全ての機関を網羅する<sup>21</sup>。対象となる機関は、正確には、財政法 (Public Finance Act 1989) に規定されている財務報告の主体であり、具体的には、省庁、政府企業、準備銀行、公務員年金基金、クラウン・エンティティ<sup>22</sup>である。ただし、2001-02 年度までは、政府系企業及びクラウン・エンティティに関する全て財務情報が示されていたわけではなかった。この二つの機関を合計したネットの黒字、純投資及び純価値のみ連結されていた (前者は経常収支へ、後者はバランスシートへ)<sup>23</sup>。

なお、SNA 上の一般政府は、中央省庁、地方政府、クラウン・エンティティを含む概念であるが、これは、NZ の財政目標には直接使われていない<sup>24</sup>。

### (2) 財政収支

経常支出 (Operating expenses)、経常収入 (Operating revenue) とともに発生主義で計測される。例えば、支出には、民間企業と同様に、減価償却が含まれるが、新規の資本投資は資本支出として扱われ、経常支出には計上されない (BS に計上)<sup>25</sup>。経常収支は、この 2 つの差分となるが、政府企業やクラウン・エンティティの収支も加えられる。

また、各種の財政報告や財務諸表には、経常収支とは別に、OBERAC (Operating balance excluding revaluation and accounting policy changes) という指標が併せて記載されており、これは、経常収支から再評価による変動及び会計基準の変更による変動を調整した計数である。

<sup>20</sup> 1991 年に NZ は世界で初めて議会の議決対象となる予算に発生主義システムを導入した国である。

<sup>21</sup> クラウンのうちコア・クラウンを指す場合があり、これは、省庁、準備銀行、公務員年金基金及び NZ 年金基金が対象である。

<sup>22</sup> クラウン・エンティティ (Crown entity) は、NZ 版エージェンシーである。クラウン・エンティティとは、一般に、公的組織のうち、省庁と政府企業を除いたものと定義されているが、法的には、財政法において、「付表第 4 表に列挙する組織」として規定されるものである。クラウン・エンティティは、従来の組織を整理して、1992 年に財政法に基づき創設された組織である。

<sup>23</sup> 2002-03 年度 (2002 年 7 月 1 日) より、会計基準が変更され、政府系企業及びクラウン・エンティティの収入、支出、資産、負債の全てが、それぞれの項目毎に連結されることになった。詳細は、2003 Budget Economic and Fiscal Update の GAAP の解説部分参照。

<sup>24</sup> 予算文書には SNA ベースの計数もあるが、NZ の場合、地方政府のウェイトはかなり小さいので (例えば地方のグロスの債務は、GDP の 4% 程度に過ぎない)、中央政府に関する計数で一般政府を近似できる。

<sup>25</sup> 府の予算文書には明示的に記述されていないが、経常収支を均衡させるというルールは、いわゆるゴールデン・ルールを反映していると解釈できる。

### (3) 債務

債務は、クラウンの全ての債務を含むが（2002-03 年度以降）、このうち、政府企業及びクラウン・エンティティの発行する債務と両者にかかる政府保証債を除いた、NZ 債務管理局及び準備銀行が発行する債務を、「ソブリン債務」と呼ぶ。

冒頭述べたように、財政ルール・目標は、これまで政権交代等に伴い変更されており、以下では、そのいくつかを紹介する。

まず、前政権時代の 1997BPS（1997.3.4）で設定された長期目標は次のとおりである。

経常支出：30%（GDP 比）以下とする

経常収入：経常黒字の目標を達成するに十分な税収を確保

経常収支：グロスのクラウン債務を 30%以下に下げた後、ネットのクラウン債務の目標 20%と整合的に、支出の重点化及び減税により、経常黒字を徐々に減少させる。長期的には、景気循環を通じて平均的に黒字を維持する

クラウン債務：グロスで 30%、ネットで 20%へ徐々に下げていく。そして、更に、経常収支の目標と整合的にグロス及びネットの債務を削減する<sup>26</sup>。

純価値：相当の正の値を確保する

これ以後のマクロ・ルールの変遷は図表 3-3 のとおりである。97 年度以降、長期財政目標の基本的な形態はほぼ同じといえるが、いくつかの重要な変更が行われているので、紹介する。

第一に、98 年度において、債務（グロス及びネット）の目標の数字が、その削減スピードに併せて、より低い数字に置き換えられたことである。

第二に、現政権が誕生した最初の 2000 年度予算において、支出及び債務の水準が、労働党連立政権の政府サービス拡充の方針を反映して、それぞれ引き上げられている。更に、この目標は、2001 年度予算において、ニュージーランド年金基金の積立金造成プログラム（図表 3-4）導入に併せて、より明確にされている。

第三に、2002 年度より、会計基準の変更（注 23 参照）に伴い、各指標のとらえ方が変更されている。特に、目標が、実質的に、「長期的な財政目標」と「財政政策の目標達成のために政府が重視する施策」の 2 つに分けられ複雑になっている（図表 3-1）。長期目標のそのものの対象範囲は、「全クラウン」（total Crown）であり、これは従来と変わりが無いが、経常支出については「コア・クラウン」、債務については「ソブリン債務」を数値目標の対象とするよう変更されている。

## 4 支出ルール・中期財政フレーム・予算編成プロセス

NZ における行財政改革は、当初、大臣と次官の間の関係の再定義等、アカウントビリティの構築に重点が置かれ、予算編成プロセスや支出コントロールに関する具体的な改革は 90 年代初めな

---

<sup>26</sup> FRA が施行された時の最初の債務についての長期目標は、純債務を 20~30%（GDP 比）とするものであった（1994FSR）。これは、1995 年の BPS では 20%以下、1998FSR では 15%以下に変更された。また、グロス債務に関する目標は、この 1997BPS で導入された。

ってからである。改革に向けて様々な努力がなされているが、NZの支出コントロールは、隣のオーストラリアに比べると弱く、それは試行錯誤の連続であったといえる。NZの現在の予算システム、特に支出コントロールの観点からの特徴は次のとおりである<sup>27</sup>。

- (1) 二段階の予算編成（予算の基本的なフレームは、具体的な歳出内容を盛り込む一般的な予算よりも前に、議会に提出され審議される）
- (2) ベースラインによる中期財政フレーム
- (3) 3年間の支出キャップ（Fiscal provision）
- (4) 発生主義に基づくアウトプット予算
- (5) 予算編成の重点事項を規定する戦略計画（Strategic Results Areas）

このうち、NZにおける予算システムを大きく変えたのが、(2)及び(4)である。いずれも90年に政権が変わった直後に導入されたものであるが、Jensn(2003)は、これらの仕組みが導入されて編成された1991-92年度予算は、伝統的なボトムアップ型の予算編成からトップダウン型のそれへと転換が始った最初の予算であると指摘している。

本章では、まず、基本的な予算編成の流れを概観した後、NZにおける支出コントロールの問題に焦点を当て、ベースラインによる中期財政フレーム、支出キャップについて説明する。

NZの会計年度は7-6月であり、予算編成は、前年12月頃から本格的にスタートする。特徴的な点として、既に述べたように、予算の戦略的な方針と個別の予算内容（一般的な予算案）の検討が明確に分かれる2段階編成になっていること、政府部内での検討がベースラインの改定と新規施策の検討の2つに分かれていることが挙げられる。基本的な予算編成の流れは次のとおりである（図表4-1）。

### **(1) 予算の戦略的な方針の決定（12月）**

内閣は、財務大臣の助言を受けながら、政府が達成すべき重要なアウトカムを検討し、翌年度の重点事項について合意する（SRAsとして具体化される）。12月には、経済・財政の年央見通しが発表され、年初、財政・歳出委員会において審議される。そして、この時期における戦略的な検討を踏まえ、翌年度の重点政策、歳出歳入見通しなど基本的な予算の枠組みを盛り込んだ予算政策書（BPS）が、3月末までに議会に提出され、審議される（議決される性格のものではない）。

### **(2) ベースラインの改定と新規施策の検討（12~4月）**

各省庁における予算編成作業は、ベースラインの改定（Baseline Update）及び新規施策

---

<sup>27</sup> NZの予算・財政・会計システムの詳細については、金井・平田・岡（1998）、田中・岩井・岡橋（2001）、財団法人社会経済生産性本部（2002）、財政制度等審議会（2003）などを参照されたい。

(Budget Initiatives) の検討二つに分かれる。

ベースラインは、現行施策を前提とする 3 年間(予算年度を超える期間)の歳出見通しであり、各省庁は、いわゆる義務的経費(インデックス化されている経費)については、例えば、物価上昇、人口構造の変化等に基づき、ベースラインの改定を閣議に求めることができる(物価上昇等の幅は妥当な水準として事前にセットされる)。これは、水準が妥当である限り、ほぼ自動的に認められる性質の経費である。

他方、外的な要因によって自動的に予算額が変動する義務的経費ではない予算で、新規施策となるものについては、政府全体の予算編成方針、財源の規模、他の新規政策との比較考量を踏まえて、政府部内で検討される。

### (3) 政府予算案の決定(4~5月)

閣議は、ベースライン及び新規施策を総合的に検討し、本会議で財政・歳出委員会の予算政策書(BPS)に関するレポートの審議を終えると、最終的な政府予算案を決定する。特に、予算政策書に盛り込まれた重点施策及び財政目的に整合的であるかどうかをチェックする。このとき、務省と各省での意見の相違がある場合は、総理大臣が議長となる「歳出コントロール及び歳入に関する閣僚委員会」(Cabinet Committee on Expenditure Control and Revenue)に付され検討される。これは、財務大臣と各省大臣の間の意見の相違、大臣間での問題などを克服するために作られた仕組みであり、争点を明らかにするとともに、最終的な予算案を提案する。

予算は、7月31日まで提出しなければならないが、通常、5、6月に、関係書類とともに議会に提出される。

NZ は、1980年代半ば以降、世界に前例のないほどの行財政改革を実施したが、既に述べたように、財政状況が改善するまでにはしばらくの時間を要した。財政責任法が施行された94年になり、ようやく財政黒字(経常収支レベル)に転換し、その後はほぼ財政黒字を維持している。しかし、90年代半ば以降、この財政黒字は、ベースラインで当初予想された水準と比べると減少している。OECD(2000)は、財政黒字の減少は、景気循環的な要素もあるが、大半は裁量的な政策の結果であり、減税や新規施策にかかる支出増により、90年代後半は、支出の対GDP比はその目標に向かってほとんど減少しなかったと分析している。それはなぜか。それは、皮肉にも、新しく導入されたベースラインの仕組みにあった。

1994年以降、財政責任法の規定するフレームの中で財政目標を踏まえ、毎年の予算編成では、経常収支(実際には黒字)の水準を、いわばトップダウンで先取りし、予算をコントロールしようとした。各省庁は、名目のベースラインを守ることが要請され、支出増をもたらす新規施策はベースラインの枠の中で財源を見つけることが求められた。つまり、ハードな予算政策の下で資源の再配分を行わせるようにしたわけである。

しかし、現実には、必ずしもそうならなかった。ベースラインは毎年改定されることから、実は、将来の支出を必ずしも強く拘束するとは限らないのである。OECD(1999)の分析では、97-98年度の経常収支は、94年の年央改定の見通しでは76億ドルの黒字を見込んでいたが、その見通しは、その後の予算編成の度に下方修正され、実績は25億ドルとなった。最初の見通しと実績の乖離は51億ドルであるが、そのうち37億ドルは政策変更によるものであり、ベースラインは、現実には、ハードな制約とはならなかったのである(図表4-2)。ベースラインは、物価上昇に伴う支出増

は織り込んでいるが、将来の新規施策は織り込んでいない。つまり、将来期間においては、新規施策は、他の分野における節約か効率化によってファイナンスすることが前提とされている。しかし、現実の予算編成は、そのような前提どおりにはいかず、ベースラインは、将来起こりうる支出増を過小評価することになってしまったのである（Janssen(2001)）。

また、選挙制度の変更により、96年に、連立政権が誕生したことも、予算のコントロールが難しくなった大きな背景にある。Barnes and Leith(2001)は、連立政権が新政権を樹立する過程において次の二つの課題に直面したと述べている。

(1) 連立政権が、当初の不安定期において、財政の健全性を入閣する大臣たちにどうやって植え付けるか

(2) 異なる政党から選ばれた大臣たちが、問題を連立政権間の懸案事項にすることによって、所管する予算の増を図る可能性が高くなったので、これをどう制御するか

これは、特に、財政黒字という環境では、なおさら難しい問題といえる。

こうした問題に対処するため、連立政権誕生とともに、1997年度予算編成において導入されたのが支出キャップである。これは **Fiscal provision** と呼ばれ、政権期間中の3年間における裁量的な支出増の総額を事前に固定するものであり、連立政権合意に盛り込まれる。その基本的なポイントは次のとおりである（詳細は図表4-3）。

(1) 経常支出にかかるキャップ（**Operation Provision**）と資本支出にかかるキャップ（**Capital Provision**）の2種類がある。

(2) 3年間のネットの支出増（歳入の増減も考慮）の累積に上限を設定するものであり、例えば、最初の支出キャップ（経常支出）は、97-98年度～99-2000年度を対象として、50億ドル（3年間の平均でGDP比1.6%）であった。

(3) 支出キャップは、裁量的な支出増に対応するものであり、義務的経費の増を織り込んだベースラインの上に加算される。

この支出キャップは、99年に誕生した労働党連立政権においても引き継がれ、2000～02年度までの3ヶ年のキャップが59億ドルに設定されるなど<sup>28</sup>、支出キャップは支出コントロールに関して重要な役割を果たしてきた。NZ Treasury(2003)は、キャップが導入されて以来グロスのクラウン債務は38%から30%（対GDP比）までに低下したとして、具体的に次のような点を評価している。

(1) 支出大臣に対して、明確で対外公表される制約条件を与える

---

<sup>28</sup> この支出キャップは、2001-02年度予算編成において、2.7億ドル増額修正され、61.7億ドルになった。



(2) 予算に関する意思決定を単年度から3ヶ年を視野に入れたものにする

(3) 財政の将来予測に関してより現実的な支出の姿を示すことにより、政府の長期目標に対する進捗状況をより適切に判断できる

(4) 予算編成により確実性をもたらす

しかし、2002-03年度予算より、支出キャップは廃止され、新たなアプローチ("Fiscal Management Approach"と呼ばれる)が導入された。財務省の説明では、支出キャップの基本的な考え方は活かしつつ、より長期的な視野を取り入れた支出コントロールの仕組みを導入するとされている。NZ Treasury(2003b)は、従来の支出キャップから新たなアプローチへの変更について、財務省の考え方を示すものであり、以下では、そのポイントを紹介する。

まず、支出キャップを導入した実際の経験から、次のような問題が浮かび上がったとしている。

(1) 支出キャップは、政権発足時に向こう3年間の裁量的な支出(経常支出及び投資支出の両方)に上限を設定するものであるが、予算を巡る経済等の様々な環境は日々変化しており、これに対応して、支出キャップも実際には途中で改定(基本的には軽微な改定)されている。

(2) 支出キャップは、裁量的支出の短期的なコントロールに過度に重点を置いており、人口構造の変化が財政全体にどう影響を与えるか、経常収支が政府の長期的な目標に適合しているか、といったより大きい問題を軽視しがちである。

(3) 支出キャップの算出・適用に関して、会計上の操作を含めいくつかの問題をもたらしている。例えば、支出キャップに盛り込まれた新しい政策は、政権期間後の将来推計には反映されないため、推計を過小評価してしまう。あるいは、予算編成において、キャップの対象とならないように支出を分類しようという駆け引きを誘発している。

こうした問題に対処するため、財務省は、従来の仕組みの利点を活かしつつ、新しいアプローチを導入するとするが、従来と異なる点は次のとおりである(詳細の比較は図表4-4)。

(1) 支出計画を3年間の名目的なリミットで示すのではなく、5年及び10年のタイムフレームで経常収支と債務のトレンドを把握し、長期財政目標に対する総合的な達成状況を分析する。

(2) 従来の支出キャップは、98年のアジア通貨危機という特別の状況において見直された例外はあるものの、基本的には固定されるものである。こうした硬直的な方法ではなく、毎年予算編成の冒頭と最後などにおいて定期的に、短期の支出計画が長期財政目標を踏まえた財政政策と整合的であるかどうかを再評価する。

現段階で新しいアプローチが機能するかを評価することはできないが、従来の支出キャップを見直さざるを得なかった背景には、財政が黒字という状況で政治的なプレッシャーが増大し、支出キ

キャップを維持することが窮屈になったということがありと考えられる。キャップという目に見える歯止めがない中で、長期目標との整合性をチェックしながら支出をコントロールすることは、自由度が増大する反面、財政規律を弱める可能性が高まることから、財政のマクロ・コントロールはより難しさを増すものと考えられる。

## 5 ルール遵守のメカニズム

財政責任法は、罰則を規定しているわけではなく、ルールの特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、政府に説明責任を課すこと、透明性を高めることによって担保しようというのが同法の本質であり、具体的には、定期的に発行される報告書が鍵となる。ルール遵守を検証するルートは、本質的には二つある。一つは、予算政策書（BPS）と財政戦略レポート（FSR）の比較、もう一つは、半年毎に発表される経済財政見通しの比較である。

BPS は、3 月末までに発表しなければならないが、通常、12 月に、経済財政見通しの年央改定とともに発表される。BPS は、政府が意図する長期及び短期の財政目標、翌年度予算編成の基本方針等を規定する。BPS の半年後に発表される（通常 5 月）FSR のポイントは、①BPS で示された短期の財政見通しが、新年度の予算案の編成後どのように変化したかを比較分析する、②向こう 10 年間の財政見通しが政府の長期目標と整合的であるかを分析する、の二つである。具体的に、2003FSR で見ていこう。

図表 5-1 は、収入、支出、経常収支、債務、純価値についての財政見通しが、半年前の 2003BPS で示された見通しとどのように乖離したかと表している。また、その乖離した理由等が併せて 2003FSR に記載されている（更に、詳しい分析は、経済財政見通し（予算時）で示されている（後述））。10 年間の財政見通しに関しては、収入、支出、経常収支、債務、純価値についての将来推計が示され（債務の例は図表 5-2）、文章で「FSR の推計における経済財政データを前提とすると、政府は、長期の財政目標を満たす軌道に乗っている」と記されている。また、構造収支の見通しについても、半年前の年央時の経済財政見通し及び 1 年前の予算時の経済財政見通しと比較しながら、FSR に記載されている。

経済財政見通しには、その時点における最新の経済及び財政の主要指標についての見通しが示される。例えば、2003-04 年度予算案に併せて 2003 年 5 月に発表された 2003BEFU（Budget Economic and Fiscal Update）では、2002-03 年度から 2006-07 年度までの、将来推計が示されている。図表 5-3 は、経常収支が、半年前の 12 月に発表された 2002DEFU（December Economic and Fiscal Update）からどのように乖離したかを、収入、支出別にブレイクダウンして、説明している（文章による解説もある）。経済財政見通しは、収入等についての予測誤差についても分析がなされている。

また、BEEF は、将来のリスク分析も行っている。リスク分析は、シナリオ分析、感応度分析、特定のリスク、3 つのタイプがある（図表 5-4）。シナリオ分析は、将来予測の基本となる中位推計とは別に、世界経済の回復が遅れるシナリオと内需がより強く拡大するシナリオを想定し、それぞれについて、経常収支等主要な財政指標の見通しを示すものである。感応度分析は、GDP 成長率、金利がそれぞれ 1%低下した場合の収入、支出、経常収支に与える影響を示すものである。特定のリスクとは、財政上のリスクと偶発債務の 2 種類あり、それぞれ金額が特定できるものとそうでないものに分けて、詳細が記載されている。財政上のリスクとは、政府が政策決定を行った、あるいは制度的に約束したものの、財政に与える影響を合理的に算定できない、リスクが顕在化する

る可能性が明確ではない、その時期がわからない等の理由で、財政見通しに盛り込まれなかったものであり、例えば、中小企業の課税の簡素化（政府に追加的なコストがかかる）を政府は提案したが、その詳細は専門家の検討を経て決定されることから、導入時期やコストが明確ではないため、リスクとして明示されている。偶発債務は、将来の特定事象が起こった場合に政府が負うコストであり、典型的には、政府保証や保険、裁判の賠償などである。なお、経済財政見通しに関する以上の分析は、半年毎（予算時（5月）及び年央時（12月）及び選挙前に発表される。

また、NZ Treasury(2003a)は、経済財政見通しの GDP、税収、支出、財政収支等の推計値について、予測期間に応じた予測誤差の分析を行っている。

## 6 評価と課題

1984年にロンギ労働党政権が誕生し、経済・財政全般にわたる構造改革がスタートしたが、NZ 経済は、84年の8%成長後は<sup>29</sup>、92年まで、1%からマイナス2%の間で低迷を続けた。これは、政府介入型の経済の立て直しに相当の時間とコストがかかったものと考えられる。93年から95年にかけて、アジア経済の好調に伴うアジアへの輸出増を背景として、4から6%の実質 GDP 成長率を達成し、NZ 経済はようやく回復の兆しを見せることができた。その後、98年にアジア通貨危機の影響を受けてマイナス( $\Delta 0.6\%$ )になったことを除けば、NZ 経済は、現在、「驚くほど底堅い」(OECD (2002)) 状況である。

財政収支は、83-84年度の対 GDP 比マイナス7%をピークに、労働党政権から国民党政権にバトンタッチされるまで、徐々に減少を続けた。その結果、94年、ついに黒字に転換し、その後は、その水準に変動はあるものの一貫して、黒字を維持している<sup>30</sup>。債務残高は、引き続き財政赤字が続いたことから、90年代前半まで増加を続けた。財政赤字の縮小と黒字化に伴って、その後は徐々に減少を続け、2002年には、40.5%にまで低下している。

このように、NZの2000年代前半のマクロ経済・財政状況は基本的に良好である。NZ 経済は、対外的なショックに脆弱であるという問題を根源的に抱えているものの、アジア通貨危機に伴って景気後退に直面した際に、マイナス成長となった98年の翌年には、直ぐにプラス成長(4.7%)に回復し、過去に経験した財政赤字の拡大やインフレを引き起こすこともなかったことを考えれば、経済財政運営も改善されたと見ることができよう。

しかしながら、OECD 諸国の中でも最も包括的かつ急進的といわれる経済・財政構造改革が、NZ 経済社会全般にもたらしたアウトカムについては評価が難しいところである。むしろ、改革のパラドックスと言われている。成長率という尺度では、テイクオフするまでに10年余を要している。NZの1人当たり GDP を、ほぼ同じ時期に改革をスタートさせた隣のオーストラリアと比べると、1983-84年においては、そのギャップは10%程度(NZが低い)であったが、92-93年には、25%に拡大し、更に98-99には30%に拡大している(Dalziel(2003))。また、改革の結果、貧困層の増大や所得格差の増大等も指摘されている<sup>31</sup>。経済全体のパフォーマンスが期待されたほどでなかった背景としては、一次産品主体の経済構造がそれほど変わらず、生産性が上昇していないといった点が挙げられる(OECD(2000,20002)、児玉茂(2000))。Dalziel(2003)は、80、90年代の急進的

<sup>29</sup> それまでのマルドゥーン政権が行っていた、“Think Big Project”という総需要刺激策によるところが大きい。

<sup>30</sup> 景気調整財政収支も、92年から一貫して黒字を維持している。

<sup>31</sup> 例えば、Stephens et al (1995)は、84年には、貧困ラインの下にいる家庭は全体の4.3%であったが、93年には10.8%に増大したと分析している。また、NZの社会保障政策及びその結果については、Boston et al (1999)を参照。

な改革の後で、相当数の人々が失業の罠にはまるか、低い生産性の仕事しかしていなかったことが、経済全体のシステムを脆弱にしたと述べている。ただし、こうした指摘は後知恵としては言えても、当時の NZ の置かれた環境では、構造改革以外の選択肢は恐らくなかったと思われる。

次に、評価の視点を政府部門の改革に転じよう。NZ の政府部門のマネジメントの改革は、組織改革、予算・財政の改革、人事管理など広範囲にわたり、「政府のオーバー・ホール」と呼べるものであった。エージェンシー理論や制度派経済学など、理論的な枠組みの下で改革は実践され、その範囲、規模、スピードいずれをとっても、イギリス、オーストラリア、カナダなど他国を凌ぐ際立った改革であり、その内容も、政府と省庁の区別、大臣と次官の間の契約制など、他国にはない画期的なものであった。こうした改革の背景には、当時の NZ の経済社会が強い規制で縛られ、政府部門の民間への過度の介入が存在し、経済危機からの脱出には、政府部門の速やかな改革が不可欠であったからである。そして、中央集権化した小さい国であったこと、一院制の議会で単独与党の政権であったことなどが改革の実施を容易にしたと考えられる。

しかし、政府部門の改革の成果についても、評価そのものの難しさの問題等から、賛否両論が続けられている。ここでその全てを紹介する余裕はないが、NZ 財務省の研究チームが、1995 年から 99 年までに発表された 40 あまりの各種レポート等を分析し<sup>32</sup>、それらの共通的な指摘事項として、NZ の政府部門改革のアウトカムを整理しているのもので、そのポイントを紹介する (Petrie and Webber(2001))。改革の成果としては、次の四点が挙げられている。

- (1) アウトプットの効率的な生産
- (2) より良い公共サービスを提供するため、政府部門がより責任を持ち創意工夫を行うようになった
- (3) 財務上の説明責任が向上した
- (4) 全体的な財務コントロールが向上した

他方、改革の問題点としては、次の六点が挙げられている。

- (1) アウトプットとアウトカムの関係が不明確
- (2) 政府の戦略的な政策方針と予算編成のリンクが弱い
- (3) 購入者としての大臣の利益と所有者としての大臣の利益が相反する
- (4) アウトプットの外部委託に関する市場は現実には存在しない

---

<sup>32</sup> Scott (2001) も同様であり、その第 3 章において、NZ の改革を評価分析する各種レポートを個別に取り上げ、それらの概要を網羅的に整理しているのもので、参考になる。

(5) 予期せざる改革の結果をもたらした（公務員の倫理や忠誠の低下等）

(6) 業績向上が省庁やエージェンシーの間で様々である

NZ の改革の成果は、マクロ経済財政状況が改善していることに鑑みれば、全体としてはプラスであるものの、多くの副作用を伴った改革であるといえる<sup>33</sup>。総括的に言えば、アウトプット予算やパフォーマンス・アグリーメント等の仕組みは非常に人工的で多様な価値観を必要とする公的部門に適用することの限界が現れていると考えられる。Norman(2001)は、企業的な経営手法を特徴とする NZ の改革は、形式的な計画に基づく診断的な (diagnostic) コントロールを強調しすぎており、効果的なコントロール・システムのためにはコントロールと権限委譲 (empowerment) のバランスが必要であるという点を見過ごしていると指摘する。NZ の行財政改革の全体についての評価はこれくらいに止め、以下では、財政ルール・目標と予算マネジメントに焦点を当てて、その評価を試みたい<sup>34</sup>。

評価すべき最も重要な対象は財政責任法 (FRA) と同法に基づく財政運営のフレームワークである。FRA は、政府に説明責任を課し、財政に関する透明性を向上させることを通じて、健全な財政を維持しようという試みであり、イノベーションであった。その後、イギリスやオーストラリア等の国で同様の仕組みが導入されたことも考えれば、フレームワークそのものは高く評価できるが、94年の導入以後期待したどおりの成果をもたらしたかどうかについては必ずしもはっきりしない。

Rae(2002)は、FRA の導入以後、純債務は半減したが、支出はほとんど変化せず、当初の目標であった 30% (GDP 比) は達成できなかったとして、FRA の成果は限定的であったとする。Janssen(2001)も、FRA は NZ における財政運営のフレームワークに制度的な革新をもたらしたが、90年代の財政的な成果に対する直接的な貢献は明確ではないとしている。

OECD (1999) は、FRA が長期的な財政目標の達成に向けて機能するというよりは、目標から乖離する結果をもたらしてしまった理由として、経済見通しの改定、会計基準の変更、財政見通しの改定プロセスを挙げるとともに、ベースラインの支出からの乖離が他の手段によって相殺されなかったこと、長期目標の達成に向けた信頼できるタイムフレームがなかったことを指摘する。

このように FRA の枠組みが支出を十分にコントロールできなかったわけであるが、その理由は既に第4章で述べたように、NZ 版中期財政フレームであるベースラインのマネジメントにあった。Rae(2002)が指摘するように、皮肉にも、全体の支出コントロールは、裁量的支出はベースラインにおいては増加を認めないという前提によって、損なわれてしまったのである。この前提は非現実的であったといえる。この問題に対処するために、NZ が導入したのが支出キャップである。

支出キャップは、導入されてからまだ2期の政権期間しか経っていないが、この期間を見る限り、全体の支出をコントロールする意味ではほぼ成功しているといえる。Rae(2002)は、支出キャップが機能している理由として、次の点を挙げる。

(1) 短期的な意志決定と長期的な目標をリンクさせることにより、トップダウンの財政コントロ

<sup>33</sup> IMD(2001)は、政府部門の競争力は2001年に世界第13位に低下したと分析する(99年は第1位)。これは一つの尺度に過ぎないが、改革のモメンタムが持続していないと解釈することもできる。

<sup>34</sup> 本稿では、NZが行った予算改革のうち、発生主義予算等のミクロの問題については、一部を除き取り上げない。それらについては、例えば、Pallot(2001)、Newberry(2002)参照。

ールを向上させた。予算の内容を決める前にマクロ的な財政目標について連立政権内で合意し、この目標と整合的である支出可能額を計算するというアプローチは一定の規律を与える

- (2) 支出キャップによる裁量的な支出はベースラインに加算されることから、自動安定化装置を完全に機能させる環境ができる
- (3) 支出が当初見込みより乖離することに伴う政治的なコストを引き上げる単純な仕組みである
- (4) 財政マネジメントに中期的な視野を与えるとともに、政策の立案遂行をより計画的に考えることができる

Barnes and Leith(2001)は、上記に加え、政府全体及び省庁レベルに、次のような効果をもたらしている。

- (1) 政府全体：最初に全体の限度額を決めることにより、様々な政策オプションの間にあるトレード・オフを検討して戦略的な意思決定を行う。支出だろうが、収入だろうが、経常収支に影響を与える全ての政策を共通のフレームワークの中で検討できる。
- (2) 各省庁：毎年の予算編成において新規財源の見込みを把握できる。支出キャップがハードな予算制約として機能すれば、これは、省庁に対して、与えられた予算の枠内で優先順位の変更や効率的なサービス供給を促す。

ただし、Janssen(2001)は、支出キャップは、まだ改善の余地があるとして、次のような課題を挙げる。

- (1) 支出キャップは政権期間中の3年間を対象とするものであるが、長期推計においては、3年以降も支出増が継続するという前提が置かれている(“Technical Provision”と呼ばれる)。しかし、政府が、3年以降の経常収支に影響を与えるような政策決定を行っても、それはTechnical Provisionにはカウントされないという問題がある。
- (2) 支出キャップには資本支出にかかるものがあるが、これは、必要な資本支出を積み上げて合計を算出するボトムアップによるアプローチをとっているため、支出をコントロールする機能は弱い。
- (3) 支出キャップは既存の支出では新規施策のための追加的な支出に焦点を当てるため、既存の支出の精査を行うインセンティブが弱い。
- (4) 支出キャップは、連立政権合意に基づく運用レベルの仕組みであり、法律による制度となっていないため、政権交代により廃止される懸念がある。

(5) 支出キャップは、新しい政権誕生の際に、その時の経済財政見通しを前提として設定されるため、将来予測の変動性や不確実性を十分勘案する必要がある。

一定の機能を果たしたと考えられる支出キャップは、既に紹介したように、2002年度予算から廃しされ、新しい仕組みが導入された。今後その動向が注目されるところである。

支出マネジメントの問題についてはこの程度に止め、もう一度 FRA そのものの評価に戻ろう。Jensn(2003)は、FRA の重要なインパクトとして、経済財政アドバイザーである財務省にかかる様々な圧力が和らげられたとして、次の点を挙げている。

(1) FRA は、財政に関する意思決定に関する基本原則のフレームワークを構築し、財務省事務官と各省大臣の間の議論の質を改善させた。

(2) 以前にあった長期の財政目標と現在の財政問題や予算の決定の間にある矛盾や相克を和らげた。

(3) 財務省が、政府の決定によってもたらされる結果についてのレポートを正直に作成するという役割を、法的に明確にした。

(4) 財務省の外部の者に対して、政府の財政に関する決定について、適切な情報を共有してコメントできるようにした。

更に、彼は、財務省は、財政の状況や経済の変化を踏まえた適切な財政目標について、政府に対して助言する役割を明確に持つようになったと指摘する。

FRA は、連立政権による財政規律の弛緩を懸念して導入されとされている。支出キャップの問題については既に述べたとおりであるが、財政そのものは一定の黒字を維持しており、FRA が財政規律を維持できたか、そうでなかったかは判断が難しいところである。Boston and Church(2002)は、1990年から2002年までのNZの予算編成プロセスを、特に政治的な調整・交渉という観点から、政権交代によってどう変化したかを分析しており、興味深い。彼らの基本的なメッセージは、次のとおりである。

(1) 小選挙区比例併用制(MMP)の導入によって、予算編成に多くのプレーヤーが参加するようになり(特にマイノリティ政権において)、様々な利害を調整せざるを得なくなった。

(2) しかし、MMPは、予算の準備、交渉、決定等のプロセスには、ごくマイナーな影響しか与えておらず、財政規律を維持しようとする政府の能力を弱めてはいない<sup>35</sup>。

---

<sup>35</sup> 更に、Boston and Church(2002)は、MMPの導入によっても変わらなかった点として、次の5点を挙げる。①政権内の政党数が増えたものの、予算サイクルに大きな変更はなかった。②予算編成プロセスにおいて財務大臣の影響力は維持された(特に、支出キャップの導入は財務大臣の権限を支えた)。③90年代半ば以降の予算上の紛争は、これまでと同様、政党間の政策の違いというよりは、財務大臣と支出大臣の間の意見の相違に集約された。④機密の保持と必要に応じた相談という意味では、予算編成に関する基本的な習慣はほとんど変わらなかった。⑤スウェーデン等の連立政権となっている欧州諸国とは異なり、予算の議会審議プロセスは、予算の細目を巡る政党間の

(3) FRA は、財政問題に関する議論の質を変えた。特に、選挙における政党の公約は、現実的な財政のパラメーターに適合するように示さなくてはならなくなった。

(4) こうした背景には、NZ が過去の苦い経験に学び、昔のように財政赤字が拡大することは、政治的にも経済的にも許容できないことを認識するようになったことが挙げられる。

さて、最後に、これまでの検討を踏まえ、NZ の財政ルール・目標と予算マネジメントについての主要な課題を整理したい。NZ は、その時々々の状況や問題をプラグマティックに捉えながら、常に改善策を検討し、イノベーションを生み出すユニークな国である。選挙制度の変更に対しては、財政責任法の立案、ベースラインの問題に対しては、支出キャップ、高齢化に伴う年金等の費用増に対しては、NZ 年金基金の設立など、そのチャレンジングな姿勢は高く評価できる。しかしながら、そうしたイノベーションは多くの場合マイナスの面も持ち合わせており、更なる課題を発生させている。NZ の予算マネジメント、あるいは政府部門のマネジメントに関しては、これまで多くの指摘がなされており、ここではそれを繰り返さないが、以下では、財政ルール・目標と予算マネジメントに絞って、三つの課題を提起しよう。

### (1) 複雑な目標設定

財政責任法に基づく財政目標（長期目標）の指標には、支出、収入、収支、債務、純価値の指標があるが、どの指標が最も重要なのか明確ではない。これらのうち、1つ、あるいは2つの指標が目標を達成できなかった場合、どう評価されるのか判然としない。

また、これらの目標は、発生主義（GAAP）を用いて計測されているが、その捉え方はいくつかのバリエーションがあり、単純ではない。例えば、収支について見ると、長期目標は、経常収支が対象となっているものの、予算文書の説明には、OBERAC（経常収支から再評価による変動及び会計基準の変更による変動を調整した計数）の変動についての説明が第一に行われ、計数表には、この他、NZ 年金基金からの収益を除いた OBERAC なども記載されている。債務等も、コア・クラウン、全体、NZ 年金基金といったように捉え方が複数ある。こうした計数を計測する会計基準は、民間の会計基準に準拠した GAAP であるため、財政についての国際的な基準である SNA や GFS による財政収支とは異なっている。併せて、長期目標にタイムフレームがないことも指摘されている（Janssen(2001)、Rae(2002)）。

会計基準や会計処理の手続きは事前に明らかにされ、透明であるといえるが、財政目標を、どう計測するかは単純ではなく、政治家や一般国民が容易に理解できるものではない。特に、発生主義システムの導入によって、複雑さが増大している。主要な目標と副目標を区別するか、目標間のヒエラルキー、整合性を検討すべきである。

### (2) 将来のリスク管理

NZ は、ベースラインと支出キャップの導入により、将来の財政をより適切にコントロール

---

交渉の場にはなっておらず、また、議会に予算が提出されれば、それが修正されることはほとんどない。少数政権は、事前に他の政党に相談することもあり、財政的な拒否権を訴える必要には今のところ迫られてはいない。



することが可能になり、今後システムの更なる強化が期待されるが、リスク管理についてはなお課題が残されている。将来の財政収支は黒字を引き続き見込んでおり、現在のところ一見すると問題はないが、将来の見通しは経済成長率等の前提に大きく依存しており、その変動を想定した安全マージンをどれだけ見込むかが重要である。この点は、OECD (2002)、IMF (2003) 等の国際機関が共通に指摘する問題である。予算文書においては、シナリオ分析や感応度分析も示されており、一定のリスク分析が行われているが、過去の成長率と財政収支の経験的な関係を踏まえた安全マージンを算出し、現在の財政見通しはその範囲内に収まっているか、どの程度乖離する可能性がある、といった分析までは行われていない<sup>36</sup>。

### (3) 評価システムの強化

NZ ほど、積極的あるいは急進的に行財政改革を行ってきた国はないといえるが、施策やプログラムの評価（主としてアウトカム）については、不十分であるという指摘が強い。例えば、OECD (2000) は、支出キャップによりトップダウンで財政をコントロールすることは NZ の強みであるとしつつも、中央レベルでは政府支出を制度的に評価する仕組みが欠けている、評価に基づく資源の再配分はほとんど行われていない、会計検査院は計測できるアウトカムが適切に記述されていないし報告義務もないと分析している、省庁間における政策の連携協調が乏しい、と述べる。この点は、Campos and Pradhan(1999) も、NZ とオーストラリアのマネジメントを比較し、前者はサービスの効率的な供給を重視するのに対し、後者は戦略的な資源配分を重視すると分析し、NZ の問題をクローズアップさせている。予算総額をコントロールすることができても、その中身を政府の優先順位に応じて変えることができなければ、より優れた予算マネジメントとはいえない。特に、義務的経費はほぼ自動的にベースラインで手当てされることや裁量的な経費は支出キャップの対象となる追加的な支出しか精査されないことを考えると、なお更といえる。

こうした問題に対し、NZ 政府は、2000-01 年度予算から、ベースラインに盛り込まれた支出をレビューする Value for Money 精査を導入した。しかし、Rae(2002)は、これによる節約は 65 百万 NZ ドル（支出の 0.2%）に過ぎない、トップダウンでやろうとしたため省庁や支出大臣のやる気を損ねた、と指摘し、依然として VFM を精査する制度的な仕組みはできていないとする。また、関連する問題として、省庁の予算や人事等インプットに関する裁量性が依然として限定されているという点も指摘されている<sup>37</sup>。NZ は、NPM 的な改革のリーダーとされ、マネージャーに相当の裁量が付与されたと言われているが、例えば、議決対象となるアウトプット予算の項目数は約 700 (2003-04 年度予算) もあり、その間の流用は制限されている。

## 7 結論

ニュージーランドは、OECD 諸国の中で最も包括的にかつ急進的に経済財政構造改革を行った

<sup>36</sup> Buckle et al(2001)は、VAR モデルを使い、目標達成に必要な毎年の平均黒字（事前）は、5 年間のタイムフレームでは、2.3%の財政黒字であると分析する。3年のタイムフレームでは、1.8%である。

<sup>37</sup> Norman(2003)は、各省庁のインタビューを通じて、NZ の改革の成果を検証しているが、ある省庁の事務次官（チーフ・エグゼクティブ）の発言を引用し、財務省は予算に関するコントロールを緩めたことはなく、依然として、予算においては項目（line-by-line）の査定に固執しているという。裁量性の問題は相対的なものであるが、彼はまた同時に、役人の自由度の増大は大臣のコントロールの損失を意味しており、改革の初期の前提である企業モデルの裁量性は非現実的であり、再定義が必要であるとも述べている。

国としてしばしば取り上げられる。人口 400 万人足らずの国であるが、世界中の学者、行政官等から関心を寄せられ、今なお研究対象として興味を失っていない。80 年代初頭の NZ の経済社会状況を鑑みれば構造改革以外の選択肢はなかったと考えられるが、その全体的なパフォーマンスは、改革のパラドックスといわれるように、少なくとも改革後 10 年間は期待を裏切るものであった。90 年代後半のアジア通貨危機以後は、NZ 経済は OECD 諸国の中でもトップ水準にあり、財政も黒字を維持しているが、経済は対外的な脆弱性を抱えており、産業構造の転換、生産性の上昇等の課題を残している。

予算・財政システムを含め政府部門の改革については、当初は、アカウンタビリティの構築等ミクロ的な改革に重点が置かれ、財政のマクロ的なコントロールという観点からの改革は 90 年代に入ってからであった。そのハイライトは、94 年の財政責任法であり、NZ が生み出したイノベーションであった。96 年から導入された小選挙区比例併用制により、連立政権が恒常化するようになったが、危惧された財政規律の低下は顕著には見られない。財政責任法は、NZ の財政運営のアンカーとしての機能を果たし、総じて政治的なバイアスの抑止に成功しているといえる。ただし、ここに至るまでの道のりは決して平坦ではなかったし、今後も財政黒字下でリスクが存在する。NZ が抱えていた支出コントロールの問題は伝統的なものであり、なお改善の余地が残されている。

NZ 政府は、これまでの行財政改革を総括したレポート ("The Review of the Centre") を踏まえて、財政法等の基本的な法律の改正を 2003 年に提案した。80 年代に始った改革は、その急進性から、いくつかのマイナスの面を浮き立たせており、なお改革は継続しているといえる。

## 【参考文献】

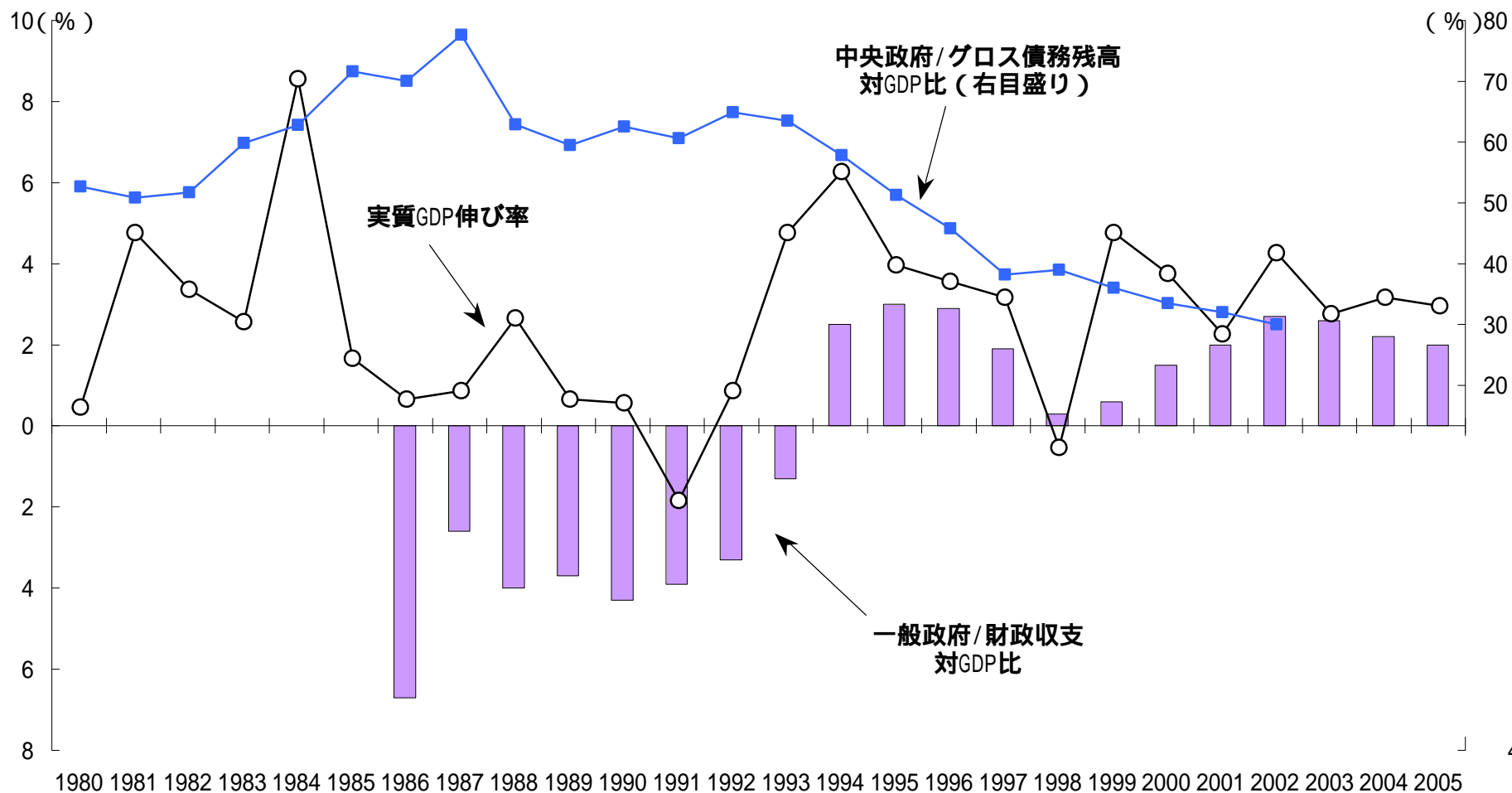
- 金井甲・平田研・岡達哉（1998）、『社会資本と企業会計的手法に関する研究—英国・米国・ニュージーランド等の事例研究を中心として—』、建設省建設政策研究センター
- 児玉茂（2000）、「ニュージーランドの経済再構築とその評価」、『調査レポート』、No.6、第一勧銀行総合研究所
- 財政制度等審議会（2003）、「公会計に関する海外調査報告関係資料」、『公会計に関する基本的考え方』
- 財団法人社会経済生産性本部（2002）、『欧米主要先進国の公会計制度改革と決算・財務分析の現状と課題—ニュージーランド／オーストラリアの事例より—』、13年度会計検査院委託業務報告書
- 坂田和光（2001）、「ニュージーランドの行財政改革とその問題点」、『レファレンス』2月号
- 塩野谷祐一編（1999）、『先進諸国の社会保障②ニュージーランド・オーストラリア』、東京大学出版会
- 第一勧銀総合研究所（2001）、『世界の経済・財政改革』、東洋経済新報社
- 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
- 平井文三（2003-2004）、「ニュージーランドのマネジメント改革の新次元」、『行政&ADP』、2003年4号より連載
- 和田明子（2000-2001）、「ニュージーランドモデルのNew Public Management」、『行政&ADP』、2000年5号より連載
- Aberbach, Joel D. and Tom Christensen(2001),"Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity, and Rational Actors", *Public Administration* Vol.79, No.2
- Audit Office(1978),*Report of the Controller and Auditor-General on Financial Management and Control in Administrative Government Department*
- Balassone,Fabrizio and Raffaella Giordano(2001),"Budget Deficits and Coalition Governments", *Public Choice* ,No.106
- Barnes,Angela and Steve Leith(2001),"Budget Management That Counts: Recent Approaches to Budget and Fiscal Management in New Zealand", *NZ Treasury Working Paper* 01/24
- Boston,Jonathan,John Martin,June Pallot and Pat Walsh（1996） *Public Management the New Zealand Model*,Oxford University Press
- Boston,Jonathan,Paul Dalziel and Susan St John(1999),*Redesigning the Welfare State in New Zealand*, Oxford University Press
- Boston,Jonathan and Stephen Church(2002),"The Budget Process in New Zealand: Has Proportional Representation Made a Difference ?", *Political Science* ,Vol.54,No2
- Buckle,Robert A., Kunhong Kim and Julie Tam(2001),"A Structural VAR Approach to Estimating Budget Balance Targets", *NZ Treasury Working Paper* 01/11
- Campos,J.Edgard and Sanjay Pradhan(1999),"Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand",J.Poterba and J.von Hagen(eds.),*Fiscal Institutions and Fiscal Performance*,NBER,University of Chicago Press

- Cangiano, Marco (1996), "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience", *IMF Working Paper*, WP/96/122
- Dalziel, Paul (2003), "Economic Policy", in ed. by Raymond Miller, *New Zealand Government and Politics*, Third Edition, Oxford University Press
- Davis, Nick and Richard Fabling (2002), "Population Ageing and the Efficiency of Fiscal Policy in New Zealand", *NZ Treasury Working Paper* 02/11
- Edin, Per-Anders and Henry Ohlsson (1991), "Political Determinants of Budget Deficits : Coalition Effects versus Minority Effects", *European Economic Review*, No. 35
- GAO (1999), "Appendix 3 New Zealand", in *Budget Surpluses Experiences of Other Nations and Implications for the United States*, GAO/AIMD-00-23
- Goldfinch, Shaun (1998), "Remaking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993", *Governance*, Vol. 11, No. 2
- Haan, Jakob de and Jan-Egbert Sturm (1997), "Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation", *European Journal of Political Economy*, Vol. 13
- IMD (2001), *World Competitiveness Yearbook 2001*
- IMF (2003), *Staff Report for the 2003 Article IV Consultation*
- Janssen, John (2001), "New Zealand's Fiscal Policy Framework : Experience and Evolution", *NZ Treasury Working Paper* 01/25
- Jensen, Gwenda (2003), "Zen and the Art of Budget Management: New Zealand Treasury", in ed. by John Wanna, Lotte Jensen and Jouke de Vries, *Controlling Public Expenditure The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians ?*, Edward Elgar
- Jones, Lawrence, James Guthrie and Peter Steane (2001), *Learning from International Public Management Reform*, Research in Public Policy Analysis and Management Vol. 11-A, JAI An Imprint of Elsevier Science
- Kay, John (2000), "Downfall of an Economic Experiment", *Financial Times*, 30 August
- Mascarenhas, R. C. (1996), "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", *Public Budgeting & Finance*, Fall
- Minister of Finance and Minister of State Services (2003), *Pre-Introduction Parliamentary Briefing, Public Finance (State Sector Management) Bill*, August
- McCulloch, Brian and Jane Frances (2003), "Governance of Public Funds: New Zealand Superannuation Fund", 2nd Public Pension Fund Management Conference, World Bank, May 5-7, 2003
- Miller, Raymond (2003), *New Zealand Government and Politics*, Third Edition, Oxford University Press
- Minister of Finance and Minister of State Services (2003), *Pre-Introduction Parliamentary Briefing, Public Finance (State Sector Management) Bill*
- Mulgan, Richard (1997), *Politics in New Zealand*, 2nd edition, Auckland University Press
- Newberry, Susan (2002), "Intended or Unintended Consequences ? Resource Erosion in New Zealand's Government Departments", *Financial Accountability & Management*,

Vol.18,No.4

- Norman, Richard (2001), "Letting and Making Managers manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand's Central Government", *International Public Management Journal*, Vol.4
- Norman, Richard (2003), *Obedient Servants ? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Victoria University Press
- NZ Treasury (2003a), *Treasury's Forecasting Performance*, BM-3-5
- NZ Treasury (2003b), *The New Zealand Fiscal Management Approach: An Explanation of Recent Changes*
- OECD (1998), *Economic Survey of New Zealand*
- OECD (1999), *Economic Survey of New Zealand*
- OECD (2000), *Economic Survey of New Zealand*
- OECD (2002), *Economic Survey of New Zealand*
- Pallot, June (2001), "A Decade in Review: New Zealand's Experience with Resource Accounting and Budgeting", *Financial Accountability & Management*, Vol.17, No.4
- Petrie, Murray and David Webber (2001), "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime", *NZ Treasury Working Paper* 01/06
- Rae, David (2002), "Next Steps for Public Spending in New Zealand: The Pursuit of Effectiveness", *OECD Economics Department Working Papers*, No.337
- Report of the Finance and Expenditure Committee on the Fiscal Responsibility Bill, First Session, Forty-fourth Parliament, New Zealand House of Representatives, 1.3A, 1994
- Report of the Advisory Group on "The Review of the Centre", Presented to the Ministers of State Services and Finance, November 2001
- Roubini, Nouriel and Jeffrey D. Sachs (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, No.33
- Scott, Graham C. (1996), "Government Reform in New Zealand", *IMF Occasional Paper* No.140
- Scott, Graham C. (2001), *Public Management in New Zealand Lessons and Challenge*, New Zealand Business Roundtable
- Stephens, R., C. Waldegrave and P. Frater (1995), "Measuring Poverty in New Zealand", *Social Policy Journal of New Zealand*, No.5 (December)

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



(注) データは、OECD(2003)"Economic Outlook No.74"による(2003年以降は予測)。ただし、債務残高はNZ Statistics及びNZ Treasuryの計数

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	0.4	4.7	3.3	2.5	8.5	1.6	0.6	0.8	2.6	0.6
消費者物価上昇率	17.2	15.4	16.2	7.3	6.2	15.4	13.2	15.7	6.4	5.7
失業率	2.5	3.3	3.6	5.3	4.5	3.5	4.0	4.1	5.6	7.1
経常収支(対GDP比)	-4.3	-4.8	-7.2	-4.3	-8.3	-7.2	-6.3	-4.8	-0.9	-3.7
長期金利(10年物指標国債)	13.3	12.8	12.9	12.2	12.6	17.7	16.4	15.7	13.1	12.8
一般政府支出(対GDP比)										
一般政府財政収支(対GDP比)							-6.7	-2.6	-4.0	-3.7
一般政府プライマリバランス(対GDP比)							-2.4	1.5	-0.6	0.0
一般政府ネット債務残高(対GDP比)										
一般政府グロス債務残高(対GDP比)										
中央政府ネット債務残高(対GDP比)	16.3	17.6	21.1	28.4	31.5	40.5	42.2	46.2	40.9	44.5
中央政府グロス債務残高(対GDP比)	52.3	50.4	51.3	59.4	62.4	71.2	69.6	77.2	62.5	59.1

	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	0.5	-1.9	0.8	4.7	6.2	3.9	3.5	3.1	-0.6	4.7
消費者物価上昇率	6.1	2.6	1.0	1.3	1.7	3.8	2.3	1.2	1.3	-0.1
失業率	7.8	10.3	10.3	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.5	6.8
経常収支(対GDP比)	-3.1	-2.7	-4.1	-3.8	-3.9	-5.1	-5.9	-6.6	-4.0	-6.2
長期金利(10年物指標国債)	12.4	10.1	8.4	6.9	7.6	7.8	7.9	7.2	6.3	6.4
一般政府支出(対GDP比)		51.5	49.5	46.0	43.0	41.9	41.0	41.6	42.9	41.4
一般政府財政収支(対GDP比)	-4.3	-3.9	-3.3	-1.3	2.5	3.0	2.9	1.9	0.3	0.6
一般政府プライマリバランス(対GDP比)	-0.1	-0.7	-0.5	1.2	3.9	4.4	3.7	2.5	0.7	0.7
一般政府ネット債務残高(対GDP比)				47.9	40.8	34.7	30.7	28.4	25.9	23.9
一般政府グロス債務残高(対GDP比)				70.8	62.7	56.9	50.8	50.1	49.8	47.4
中央政府ネット債務残高(対GDP比)	50.0	46.7	52.6	49.3	43.8	37.6	31.3	26.6	24.5	21.0
中央政府グロス債務残高(対GDP比)	62.1	60.2	64.5	63.1	57.4	50.9	45.4	37.8	38.6	35.6

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
実質GDP伸率	3.7	2.2	4.2	2.7	3.1	2.9
消費者物価上昇率	2.6	2.6	2.7	1.7	1.9	2.3
失業率	6.0	5.3	5.2	4.8	5.0	5.1
経常収支(対GDP比)	-4.8	-2.6	-3.7	-5.2	-5.2	-5.0
長期金利(10年物指標国債)	6.9	6.4	6.5	5.8	5.9	6.4
一般政府支出(対GDP比)	40.2	39.1	39.2	39.8	39.9	39.9
一般政府財政収支(対GDP比)	1.5	2.0	2.7	2.6	2.2	2.0
一般政府プライマリバランス(対GDP比)	1.6	1.9	2.3	2.3	1.8	1.6
一般政府ネット債務残高(対GDP比)	20.9	20.6	18.1	14.8	11.8	9.1
一般政府グロス債務残高(対GDP比)	45.1	42.8	40.5	38.4	36.6	35.1
中央政府ネット債務残高(対GDP比)	19.6	17.2	15.7			
中央政府グロス債務残高(対GDP比)	33.1	31.6	29.6			

(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. 中央政府債務残高は、Statistics New Zealand(98年まで)、NZ Treasury(99年以降)の計数  
 また、90年までは各年3月末、91年以降は6月末における計数

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
1984	ロンギ労働党		"Economic Management" (財務省) 物価・賃金・金利・為替等に関する規制撤廃、農産物価格支持制度等の廃止
1985			変動相場制
1986		国有企業法	GST 銀行業参入自由化
1987		"Government Management" (財務省)	省庁再編 (企画と実施・規制の分離)
1988		政府部門法、パフォーマンス・アグリーメント (業績契約)	国有企業民営化
1989	パーマ労働党	財政法、閣内歳出検討委員会	地方自治体再編 (600 から 100 以下へ) NZ 準備銀行法
1990	ムーア労働党		
1990	ボルジャー国民党		
1991		アウトプット予算 (発生主義, 91-92 年度予算から) キャピタル・チャージ	雇用契約法 (Employment Contracts Act) "Longan Review"
1992		ベースライン・システム (92-93 年度予算) マクロ財政目標 (92-93 年度予算)	
1993		パーチェス・アグリーメント (購入契約) 政府全体の財務諸表	
1994	94 年以降 NZ First 党等との連立政権	財政責任法 戦略的結果目標 (Strategic Results Areas)	
1996		3 年間の支出キャップ (Fiscal provision)	MMP (小選挙区比例併用制による最初の選挙)
1997	シップリー国民党		
1998		戦略的優先事項 (Strategic Priorities)	
1999	クラーク労働党		
2000		重要政府目標 (Key Government Goals)	雇用関係法 (Employment Relations Act 雇用契約法廃止)
2001	Alliance 党との連立政権		"Review of the Centre"、"Pathways to Opportunity" (労働党の新社会保障政策)
2003		財政法、財政責任法等の改正案提案	



図表 1 - 4 予算ベース財政収支の推移

(百万<sup>ドル</sup>、%)

	収入		支出		経常収支	
	金額	GDP比	金額	GDP比	金額	GDP比
1993-04	30,183	36.4	29,639	35.8	755	0.9
1994-05	33,648	38.0	30,400	34.3	2,695	3.0
1995-06	35,059	37.3	31,743	33.8	3,314	3.5
1996-07	34,778	35.3	32,953	33.5	1,908	1.9
1997-08	35,581	35.4	34,211	34.0	2,534	2.5
1998-09	36,357	35.2	35,825	34.7	1,777	1.7
1999-00	36,526	33.5	36,171	33.2	1,449	1.3
2000-01	39,492	34.0	38,186	32.9	1,409	1.2
2001-02	41,642	34.1	39,699	34.1	2,327	1.9
2002-03	43,624	33.9	41,749	32.4	1,966	1.5
2003-04f	46,621	33.8	42,211	30.6	5,875	4.3
2004-05f	48,910	33.9	44,474	30.8	5,671	3.9
2005-06f	51,027	33.8	47,526	31.5	4,994	3.3
2006-07f	53,586	33.8	50,062	31.6	5,111	3.2
2007-08f	56,499	33.8	52,749	31.6	5,365	3.2

(注) 1. 発生主義ベース

2. 2003-04年度以降は、2004-05年度予算 (2004年5月発表) の計数

図表 3 - 1 長期的な財政目標 (2002FSR)

長期的な財政目標	財政政策の目標達成のために政府が重視する施策
<b>経常収支</b> NZ 年金基金への拠出金を負担するとともに、長期の債務の目標との整合性を維持するように、景気循環を通じて平均的に経常収支を均衡させる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NZ 年金基金の積み立て期間において黒字 (OBERAC により計測) が増大するが、クラウンのコアの収入及び支出について次の点に焦点を当てる                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 税収の対 GDP 比をほぼ現行水準とする</li> <li>・ クラウンのコアの支出 (NZ 年金基金への純支払いを加算) を、基金を維持する期間を通じて、平均的に GDP 比 35% とする</li> </ul> </li> <li>・ 公正で効率的に収入を確保するための頑強な課税ベースの広い税制を構築する</li> <li>・ 政府企業 (SOEs) 及びクラウン・エンティティ (CEs) が、それぞれの根拠法及び政府の方針に整合的に、黒字に貢献する</li> </ul>
<b>収入</b> 経常収支が均衡するように十分な収入を確保する	
<b>支出</b> 経常収支が均衡するように支出をコントロールする	
<b>純価値</b> 経常収支が均衡するように純価値を増大させる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 債務の削減ではなく、NZ 年金基金の資産の増強に焦点を当てる。純価値は、2011 年までに GDP 比 30% 以上を目指す</li> <li>・ 純価値の増強とともに、投資の質についても重視する</li> <li>・ 政府企業は商業ベースのベストプラクティスを踏まえた債務構造をもつ</li> <li>・ 純債務 (NZ 年金基金の資産を含む) は、この 10 年間の終わりにはゼロ% に低下することを見込む</li> </ul>
<b>債務</b> 債務を賢明な水準に管理する。長期的には、グロスのソブリン債務を、景気循環を通じて平均的に GDP 比で 30% 以下とする	

( 出展 ) 2003BPS Annex1

図表 3 - 2 短期的な財政目標 (2002FSR/2003BPS)

短期的な財政目標	2002FSR (2002.5.23)	2003BPS (2002.12.19)
<b>経常収支</b> 2001/02 年度 2002/03 2003/04 2004/05 2005/06 2006/07	2 6 億 NZ ドル 2 3 3 1 3 9 4 2	2 4 億 NZ ドル 2 5 3 8 4 5 5 2 5 9
	( 2005/06 : GDP 比 3.0% )	( 2005/06 : GDP 比 3.0% )
<b>グロスのソブリン債務</b>	( 2005/06 : GDP 比 28.4% )	( 2005/06 : GDP 比 24.5% )
<b>クラウン全体のグロス債務</b>	( 2005/06 : GDP 比 28.3% )	( 2005/06 : GDP 比 25.1% )
<b>クラウン全体の支出</b>	( 2005/06 : GDP 比 40.3% )	( 2005/06 : GDP 比 39.8% )
	NZ 年金基金拠出金 GDP 比 1.5	NZ 年金基金拠出金 GDP 比 1.6
<b>クラウン全体の収入</b>	( 2005/06 : GDP 比 43.2% )	( 2005/06 : GDP 比 43.3% )
<b>クラウンの純価値</b>	( 2005/06 : GDP 比 19.4% )	( 2005/06 : GDP 比 23.6% )
	NZ 年金基金資産 GDP 比 6.3%	NZ 年金基金資産 GDP 比 6.2%

( 出展 ) 2003BPS Annex1。ただし、金額の数字は経常収支のみ記載し、他の項目については省略

図表 3 - 3 長期財政目標の変遷

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
政 権	ボルジャー国民党連立政権			クラーク労働党連立政権			
経常支出	30%以下に削減	同左	同左	現行水準の35%	同左	収支の目標と整合的（コアコアの支出を40年間を通じて35%）	同左
経常収入	黒字達成のための収入確保	同左	同左	同左	同左	同左	同左
経常収支	循環を通じて平均的に黒字	同左	同左	同左（高齢化対応の積立分を考慮）	同左（NZ年金基金拠出金を考慮）	同左	同左
グロス債務	30%以下に削減	25%以下に削減	同左	循環を通じて30%	同左	ソブリン債務を循環を通じて30%	同左
ネット債務	20%以下に削減	15%以下に削減	同左	循環を通じて20%（高齢化対応の積立分を除く）	同左（NZ年金基金の資産除く）	ゼロ%以下	同左
純価値	相当の正値を維持	同左	同左	増大	同左	同左	同左

（注）1．%は対GDP比

2．予算案と同時に提出されるFSR（財政戦略レポート）における数字

### 図表 3 - 4 ニュージーランド年金基金の概要

1 . 2000BPS ( 予算政策書 ) において、NZ 年金基金 ( New Zealand Superannuation Fund ) を創設することが提案され、同基金を踏まえた財政政策のあり方が検討された。NZ における公的年金は、税を財源とし、居住年数を支給要件とする普遍的な基礎年金である ( 1898 年に導入、小松・塩野谷 ( 1999 ) 参照 ) 。これは、賦課方式の制度であることから、積立金は存在しなかったが、政府は、今後の高齢化に伴う年金費用の増大に鑑み、その費用を平準化するために ( このスキームは年金費用そのものの削減を目指しているわけではない ) 、一般財源から NZ 年金基金に拠出を行い、積立金を造成して、これを運用するスキームを考案したのである。

( 経緯 ) 2000 年 11 月 NZ 年金基金法案議会提出  
 2000 年 7 月 政府は基金へ拠出するため財源の留保を開始  
 2001 年 10 月 同法案議会可決・施行  
 2002 年 7 月 政府は基金へ拠出するため財源の留保を開始  
 8 月 監視委員会 ( Board of Guardian ) 任命  
 2003 年 2 月 総裁、投資アドバイザー任命

2 . このスキームは、約 40 年を対象とし、その前半で基金への拠出を行い、後半で積立金を取り崩すことにより、年金費用の平準化を図ることをねらいとしている。40 年のタイムスパンで、積立金とその運用益がちょうど年金給付に見合うように、拠出率が毎年の最新の推計に基づき計算されることになっている。2020 年代半ばまでは、毎年 GDP の 1 ~ 2 % 程度の拠出金を予算から工面し、それ以降は年金給付のために積立金取り崩すことになる ( McCulloch and Frances(2003) ) 。ただし、当初計画では、2001 年度から 03 年度までは、経過的な措置としての拠出を行い ( 2001 年度 : 0.6 億ドル、02 年度 : 1.2 億ドル、03 年度 : 1.8 億ドル ) 、04 年度以降、法律に規定されるルールに基づく拠出率で完全な拠出を行うとしている。

( 注 ) NZ 年金法 ( New Zealand Superannuation Act 2001 ) は、財務省に対して、経済財政見通しにおいて、予測期間中の毎年必要となる資本拠出金の額、その計算の諸前提、政府が法律が要請する額より小さい額の拠出を行う場合はその理由等を、説明することを義務付けている。

2002DEFU ( 12 月の経済財政見通し ) では、拠出金は次のように計算されている。

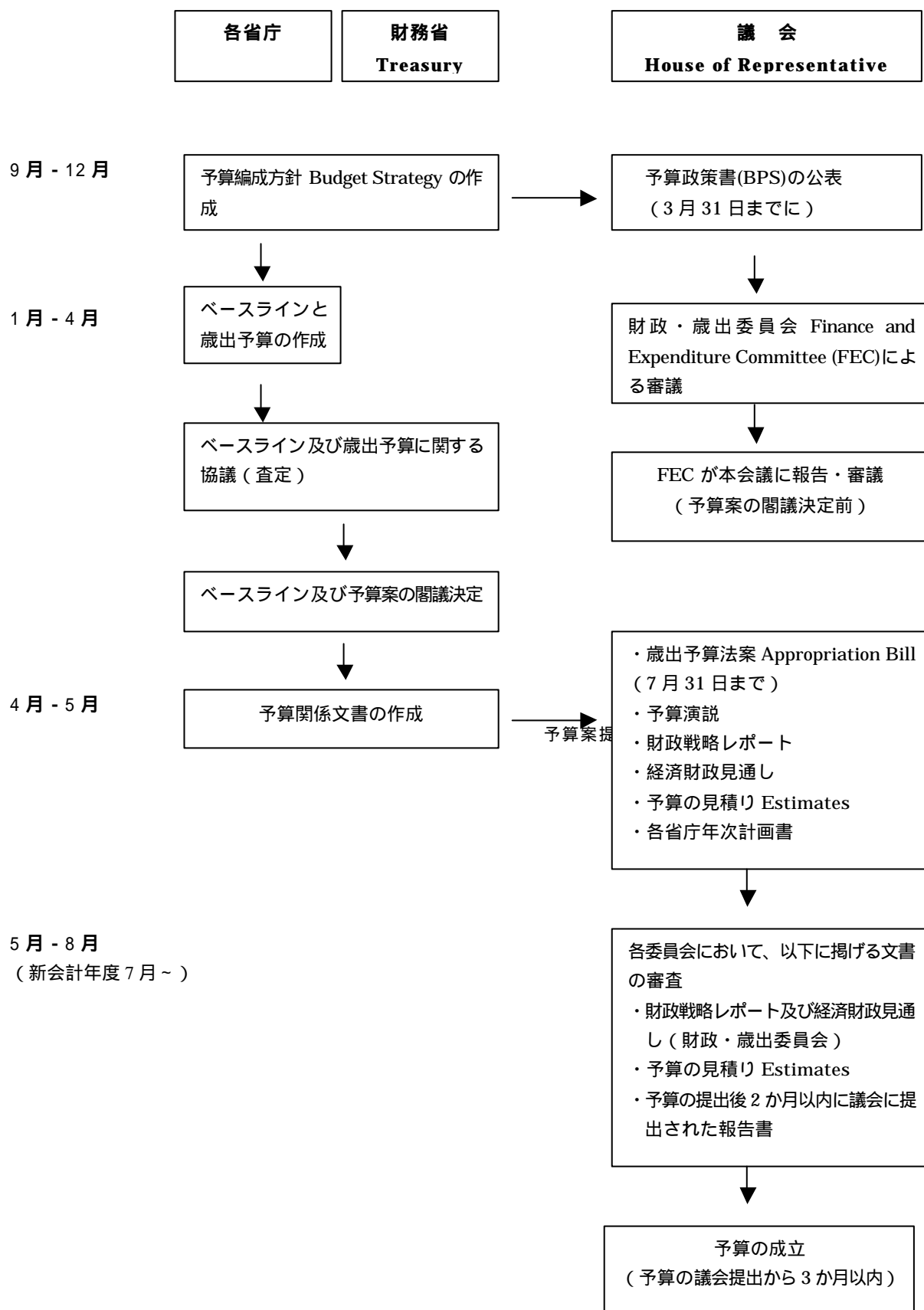
	( 10 億ドル )				
	2003	2004	2005	2006	2007
計算による必要額	1.666	1.937	2.146	2.310	2.449
拠出予定額	1.200	1.800	2.146	2.310	2.449

3 . このスキームは、課税を平準化するという側面もあり、積立金 ( 資産 ) が政府の借入れコストよりも高く運用できれば、経済厚生観点から効率的であると分析されている ( Davis and Fabling(2002) ) 。例えば、毎年の年金コストは、このスキームがなければ、2003 年の 3.6 % ( GDP 比 ) から 2050 年には 8 % になるが、このスキームが期待したどおりに行けば、4.6 % から 6.5 % で済む ( 同時期 ) としている ( McCulloch and Frances(2003) ) 。

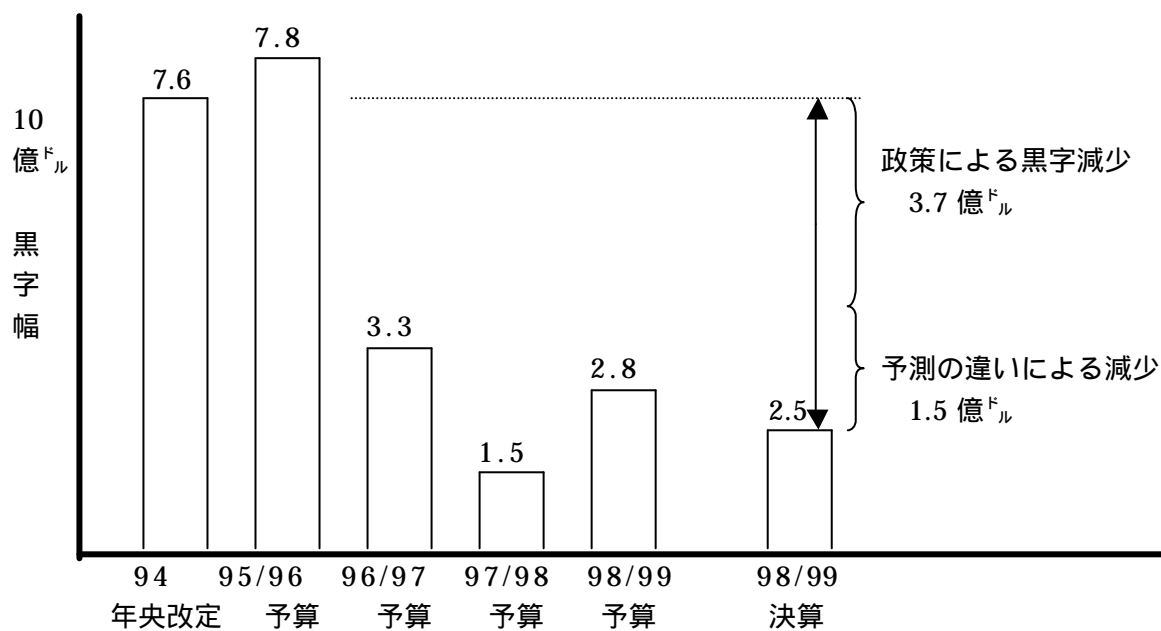
4 . NZ 年金基金への拠出金は資本費用である ( 経常費用ではない ) ことから、経常収支には直接影響はない。つまり、経常収支を均衡させるという財政目標には直接関係しない。しかし、拠出金はクラウンの残りの負債水準に影響を与える。資本支出の増大は債務を増加させるので、その程度は、債務の目標を維持しつつ、支出をファイナンスする財政力と NZ 年金の積立目標を考慮して検討されなければならない。

5 . 基金の実際の管理運用は、政府から独立したエージェンシー ( NZ では Crown Entity と呼ばれる ) が担っており、運営委員会等のガバナンスの仕組みが確立されている。

図表 4 - 1 予算編成プロセス



図表4 - 2 97/98年度経常収支の見通しと決算の乖離



(注) OECD(1999), Economic Surveys of New Zealand より筆者作成

## 図表 4 - 3 支出キャップ (Fiscal Provision) の仕組み

### ステップ 1 : 支出キャップ (目標額) の合意

経常収支、債務削減、将来の支出等についての長期目標を踏まえ、政権につく政府に対して、適切な 3 年間の支出キャップの目標額を助言する。例えば、1999/2000 - 2002/03 年度の期間については、59 億ドル (GST 含む、GDP 比では 1.7%) が設定された。

### ステップ 2 : 支出キャップの 3 年間への配分

支出キャップは、3 年間の累積金額であり、これを 3 年間に配分する (実際は、新政府が 11 月に誕生するため、その年度の予算にも追加配賦が行われる。最初の予算は翌年の 7 月から開始)。

例えば、上記の 59 億ドルは、2000-01 年度予算編成において、次のように配分することが決定された。

1999-2000 :	4.2 億ドル (GDP 比 0.4%)	
2000-2001 :	12 億ドル (GDP 比 1.1%)	新政府の最初の予算
2001-2002 :	18 億ドル (GDP 比 1.5%)	
2002-2003 :	24 億ドル (GDP 比 2.0%)	

### ステップ 3 : 支出キャップの分類基準の作成

どの予算が予測変化として扱われるのか、どの予算が支出キャップの対象となる裁量的な変化として扱われるかを判断する基準を作成する (毎年微調整あり)。

具体的な原則 (例示)

原則 1 : 裁量的な意志決定、新規政策や既存施策のコストを変化させるものの導入によって経常収支を変化させるものは全て支出キャップに影響を与えるとする。それは、収入、支出、政府企業やクラウン・エンティティの余剰等いずれに関するものも含む。

原則 2 : 影響額の計算は経常収支へのネットの影響額として算出される。

原則 3 : 予測の変化、既存の偶発債務の顕在化、自然災害による追加費用、緊急費用は支出キャップからは除外される。

原則 4 : 影響額は GST を含むベースで算出される。

更に細かいルールは通達に記載

### ステップ 4 : 実施

次のような実施プロセスを経る。

- ・ 財務省の通達により、各省庁に配分と原則を連絡する。
- ・ 支出キャップに関連する内閣府の全ての通達等を調整する。
- ・ 支出キャップに影響を与える決定を記録する財務省の手続きを決める。
- ・ 予算のベースラインの当初改定を再改定する。
- ・ 予算文書に支出キャップ及び関連情報を記述する。

(出所) Barnes and Leith(2001)より抜粋

図表 4 - 4 支出コントロールのフレームワークの新旧

	旧フレームワーク（支出キャップ）	新フレームワーク
長期財政目標を含めた政府の財政政策はいつ決定されるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政権発足時</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左</li> </ul>
短期の支出方針を決定する際にどのような要因が考慮されるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 景気循環等を含めた最新のマクロ経済見通し</li> <li>・ NZ年金基金への拠出金</li> <li>・ 経常及び資本支出のベースラインへの圧力</li> <li>・ 経常と資本支出の間の優先順位</li> <li>・ 経常収支及び債務の目標に対するトレンド（5年及び10年のスパンで）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左</li> </ul>
短期の支出方針はどのくらいの頻度で決定されるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政権発足時</li> <li>・ 実際は、状況に応じて随時変更される、あるいは98年のアジア通貨危機のような特別の場合に変更</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 9月頃、毎年の予算編成の初期において再評価される（予算案が決まる前に最新の財政情報に対してチェック）</li> <li>・ 以前よりもトップダウンの情報活用</li> </ul>
経常及び資本支出の金額は予測の中に盛り込まれるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 盛り込まれる</li> <li>・ ただし、裁量的な支出のみに焦点</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 盛り込まれる</li> <li>・ 極少数の例外事項（変動が大きい支出）を除いて、経常収支に影響を与える全ての支出を勘案（"forecast new spending amount"として）</li> </ul>
支出方針はどのように公表されるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支出方針は、名目値で示された3年間の累積支出の総額として設定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支出方針は、総合的な財政政策と整合的な望ましい経常収支及び債務の見通しとして設定</li> <li>・ 名目金額は示されるが、支出キャップほど焦点は当たらない</li> </ul>
内部予算マネジメントのために新規支出の金額は示されるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 示される、予測における provision ベースで</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 示される、予測における amount ベースで</li> <li>・ ただし、予算プロセスは、その最終段階において、金額の大きさが変化する可能性を明示的に許容する</li> </ul>

(出所) Treasury(2003b)"The New Zealand Fiscal Management Approach", Table1

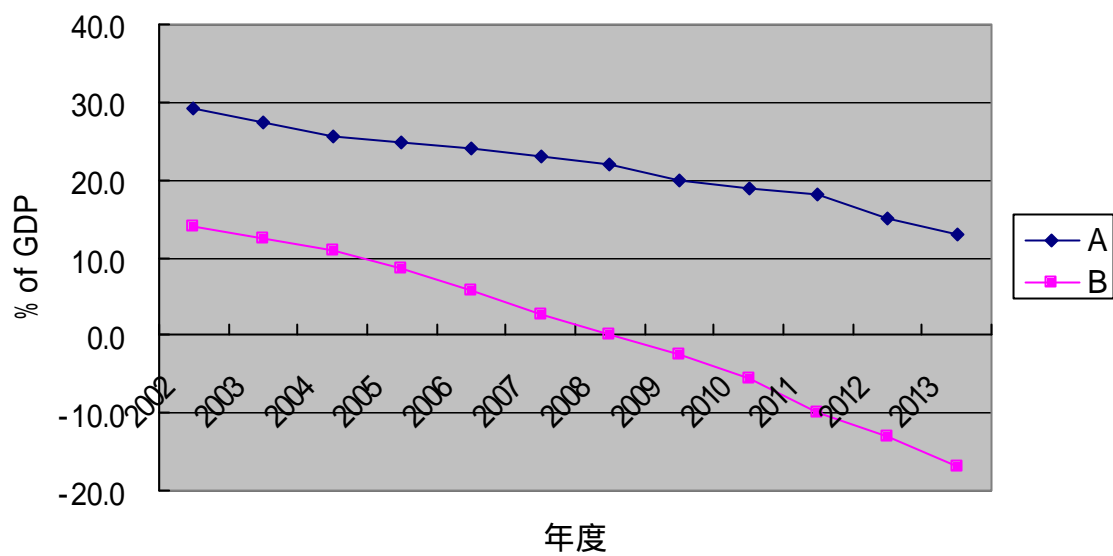


**図表5-1 財政見通しの変化**  
(2003BPS (2002年12月)から2003FSR (2003年5月)への変化)

年度	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
<b>金額ベース (百万ドル)</b>					
クラウン総収入	386	756	654	774	959
クラウン総支出	1,530	832	696	666	703
経常収支	1,144	76	42	108	256
グロス・ソブリン債務	507	1,464	794	554	637
ネット・コアクラウン債務	660	623	268	32	224
純価値	1,034	1,110	1,152	1,044	788
<b>対GDP比 (%)</b>					
クラウン総収入	0.1	0.5	0.3	0.3	0.3
クラウン総支出	0.9	0.5	0.3	0.3	0.2
経常収支	0.9	0.1	0.0	0.1	0.1
グロス・ソブリン債務	0.5	1.2	0.6	0.5	0.5
ネット・コアクラウン債務	0.6	0.5	0.3	0.1	0.3
純価値	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6

(出所) 2003FSR, TableA3.1 (FSRには上記指標毎に変化した理由が説明されている)

図表 5 - 2 債務の長期推計



(注) A:グロス・ソブリン債務 B:ネット・クラウン債務 + NZ年金基金の資産  
(出所) 2003FSR, Figure 4

**図表5-3 経常収支の変化**  
(2002年12月見通しから2003年5月予算見通しへの変化)

	(百万ドル)				
年度	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
<b>経常収支 (2002年12月見通し)</b>	2,505	3,837	4,516	5,181	5,925
<b>収入面の変化</b>					
税収見通しの変化	510	310	185	218	322
財・サービスの売上げ	37	7	60	76	68
その他収入	10	74	55	94	107
その他の政府企業等に関する変化	68	52	119	148	203
評価見直し	1,415	-	-	-	-
<b>支出面の変化</b>					
社会保障手当て	15	25	12	28	6
教育	264	457	566	581	643
医療	36	14	73	464	435
交通	214	87	91	113	132
その他支出	95	504	386	303	336
利払費	8	150	112	56	48
ペンスラインに付加される将来支出の変化	-	300	385	1,005	1,060
<b>支出面の変化の合計</b>	354	587	461	428	444
<b>変化合計</b>	1,144	1,144	42	108	256
<b>経常収支 (2003年5月予算見通し)</b>	1,361	3,761	4,474	5,289	6,181

(注) 1. 収入は、コアカウンの収入 + 政府企業 (SOEs) 及びクラウン・エンティティ (CEs) のネット収入  
 2. 支出は、コアカウンの支出から公務員年金支出を除く  
 (出所) 2003BEFU, Table 2.2



図表 5 - 4 リスクとシナリオ分析

1. 概要

項 目	内 容
1. 代替シナリオ (Alternative scenario)	通常の見通し、弱い世界経済、強い国内需要の 3 つのシナリオで、GDP 成長率、失業率、消費者物価などのマクロ経済指標予測が示される。
2. 財政シナリオ (Fiscal scenario)	1 で推測されたマクロ経済予測を使った場合の運営収支と純債務の予測値が示される。
3. 感応度分析 (Sensitivity analysis)	新たなシナリオによる感応度分析。下記シナリオの場合の歳入、歳出、オペレーティング収支の変化幅が示される。 ・ 1% 名目 GDP 成長率が高かった場合 ・ 1% 利子率が低かった場合
4. 特定の財政リスク	偶発債務等の財政的な影響額を明示

2. 代替シナリオ

	2000 実績	2001 予測	2002 予測	2003 予測	2004 予測	2005 予測
<b>実質 GDP 成長率 (%)</b>						
中位推計	4.6	2.3	2.6	3.3	3.0	2.8
世界の成長率が低い場合	4.6	2.3	1.8	3.0	3.6	3.0
内需が強い場合	4.6	2.3	3.2	3.2	2.7	2.7
<b>支出の伸率 (%)</b>						
中位推計	4.4	5.5	4.5	5.0	4.8	4.2
世界の成長率が低い場合	4.4	5.5	2.6	4.2	5.3	4.1
内需が強い場合	4.4	5.5	5.2	5.4	5.0	4.4
<b>経常収支 (10 億ドル)</b>						
中位推計	1.4	0.6	1.4	2.4	3.1	3.7
世界の成長率が低い場合	1.4	0.4	0.5	1.2	1.8	2.3
内需が強い場合	1.4	0.6	1.7	2.9	3.7	4.4

(出所)NZ Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"

### 3. 財政シナリオ

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>経常収支（10億ドル）</b>						
中位推計	1.4	0.6	1.4	2.4	3.1	3.7
世界の成長率が低い場合	1.4	0.4	0.5	1.2	1.8	2.3
内需が強い場合	1.4	0.6	1.7	2.9	3.7	4.4
<b>純債務（10億ドル）</b>						
中位推計	21.4	20.4	21.5	22.0	23.2	24.3
世界の成長率が低い場合	21.4	20.5	22.4	24.2	26.7	29.1
内需が強い場合	21.4	20.3	21.0	21.1	21.7	22.0
<b>経常収支（%GDP）</b>						
中位推計	1.4	0.6	1.2	2.0	2.4	2.7
世界の成長率が低い場合	1.4	0.4	0.5	1.0	1.4	1.7
内需が強い場合	1.4	0.5	1.5	2.3	2.8	3.2
<b>純債務（%GDP）</b>						
中位推計	20.0	18.1	18.3	17.8	18.0	18.0
世界の成長率が低い場合	20.0	18.2	19.5	20.1	21.1	22.1
内需が強い場合	20.0	18.0	17.7	16.9	16.6	16.1

(出所)NZ Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"

### 4. 感応度分析

	2002	2003	2004	2005
	予測	予測	予測	予測
<b>名目 GDP 成長率が1%高い場合</b>				
税金（百万ドル、以下同）	380	810	1,280	1,780
支出（主に債務利払費）	10	50	130	210
<b>経常収支へのネットの影響</b>	390	860	1,410	1,990
<b>以下の伸率が1%変化した場合に収入への影響</b>				
賃金	160	340	540	750
法人収益（課税対象）	70	170	280	400
<b>金利が1%ポイント低下した場合の影響</b>				
金利所得	(40)	(50)	(60)	(60)
支出	100	160	230	270
<b>経常収支へのネットの影響</b>	60	110	170	210

(注)括弧内は、マイナスを示す。

(出所)NZ Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"

## 5 . 特定の財政リスク

項 目	経常収支	純債務	純価値	影 響 額 (百万ドル)
障害保険( 特別医療勘定 )	増加	減少	増加	14(2002-03), 14(2003-04) 16(2004-05)
訂正 ( 資本プロジェクト )	減少	増加	減少	188 ( 資本 ) 78 ( 経常 )
国防 ( 資本注入 )	減少	増加	減少	1,000 ( 向こう 5 ~ 10 年 )
( 以下略 )				

(出所)NZ Treasury, " Economic and Fiscal Update 2001 "