

新型コロナウイルス特集

本特集の各見解書は、加盟国による新型コロナウイルスの経済的影響への対応を支援するため、IMF の専門家が作成したものです。各稿で示された見解は筆者のものであり、必ずしも IMF、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

2020 年 6 月 29 日

危機下の予算編成 2021 年度予算作成のためのガイダンス

テリーザ・カリスタイン ローラ・ドアティ ブリュノ・アンベール ファジル・シェイク・ラヒム ヴィンセント・タン クロード・ウェンリン 著

新型コロナウイルスの大流行という状況下における未曾有の不確実性を考えると、2021 年会計年度の予算作成はどの国にとっても難題となるだろう。本稿では、予算作成における主要課題について述べ、2021 年度の予算作成サイクルで当該課題にどう対処すべきかについてガイダンスを提供する。本稿では財政政策ではなく、予算編成プロセスに焦点をあてる。

1. 序論・主旨

大半の国が 2020 年度予算の実施を開始したばかりの時期に新型コロナウイルスの大流行が勃発した¹。それ以降、短期的な優先課題は当座の危機対策、とりわけ補正予算、費目変更、予備費積立金や緊急命令などの緊急予算手段による対策の設計と実施となってきた。不確実性が高い中で 2020 年度予算の執行は予測された軌道から大きく逸れ、危機下での予算編成は事後対応的なプロセスの連続となっており、各国財務省に負担がかかっている。

それでも多くの国が今度は 2021 年度予算作成に目を向けなくてはならないのだが、これは困難な仕事になるだろう。ロックダウン解除後の経済見通しやパンデミックによる巨大な財政ショックについて未曾有の不確実性があり、資源国では一次産品価格の値下がりがそれに輪をかけているからだ。2021 年度予算作成で必要となるのは、(1) 新型コロナ危機が経済や政府財政に及ぼす未だ不透明な影響を把握し、(2) 継続中の優先度の高い危機対策支出や回復策のための財政余力を評価し、(3) 政府の資金調達ニーズを評価し、(4) 予算外措置を含む新型コロナ関連財政対応について適切な提示・会計を行い透明性と説明責任を強化することである。

本稿では多種多様な公共財政管理(PFM)ツールに言及し、既存の PFM 制度・能力が 2021 年度予算の作成プロセスに極めて重要な役割を果たすという点を認める。その過程で、広範にわたる予算硬直化や歳入の用途指定のために各国の予算柔軟性には限界がある、中期的な財政枠組みがないために中期的焦点が十分でないといった現行の予算枠組みの不足部分が浮き彫りになり、考えられる将来の改革や、短期的な新型コロナ関連優先課題以外に必要となりうる恒久性の高い変更の対象分野に目を向けることになるだろう。本稿の主旨を予算作成サイクルの関連段階ごとに表 1 に示す。

¹ IMF 加盟国の約 70%では会計年度は暦年に沿っている。しかし一部の国では会計年度の開始日が異なり、4 月 1 日(例:インド、カナダ)や 10 月 1 日(例:米国、タイなど)などとなっている。本稿は開始日を問わず会計年度の 2021 年に関する。IMF の 2016 年 10 月 26 日付 PFM ブログ記事「[The Timing of the Government's Fiscal Year](#)」(G. ホアン 著) 参照。

表 1 2021 年度予算作成における主なポイント

段階	ポイント
全体	<ul style="list-style-type: none"> 制度やプロセスを具体的に調整して、社会的距離確保のために生じる制約に対応し、戦略ガイダンスや中央のリーダーシップを強化する。
戦略設定段階	<ul style="list-style-type: none"> マクロ経済枠組みを修正して、危機の影響や新型コロナ対策措置を織り込み、より頻繁に更新や予測を行う。 修正した中期財政目標との連動性を高めた、信頼性ある財政戦略の提示に努める。
予算ガイダンス・交渉段階	<ul style="list-style-type: none"> 優先支出や再配分の必要性について、予算通達を用いて関係省庁(LMAs)に対して早期に明確に伝える。 予算ベースラインの設定は通常よりも困難な作業になると考えて備える。2021 年度予算では、継続中・新規の新型コロナ関連政策や公衆衛生危機の影響のコスト計算も含め、関係省庁の予算ベースラインについて関係省庁と緊密に連携することが求められる。 行政府の即時対応力と立法府による精査というふたつのニーズを両立する、より柔軟かつ機動的な予算を設計し計画する。 予算執行中のより厳格な監視と管理の必要性を考慮して予算を作成する。
予算文書化・議会承認段階	<ul style="list-style-type: none"> 非常に複雑な全体像を予算文書を用いて明確化し、政府の財政、経済、社会戦略に対する信頼を高める。

2. 制度やプロセスを適応させる

2021 年度予算の作成プロセスでは、新型コロナウイルス流行という状況と関連する制度面や、運用上の制約に対して、より一層の注意を払う必要がある。

- 制度上のアクターの役割を適応させる。** 予算作成プロセスは、中央予算当局(CBA)とLMAsの間のやり取りに基づいており、CBA が予算プロセスを調整し、LMAs にガイダンスを提供し、LMAs の予算要求を精査する。新型コロナウイルスという背景事情から、元来の予算プロセスがトップダウン型かボトムアップ型かに関係なく、2021 年度予算プロセスの包括的目標に向けて初めから明確な政治的ガイダンスや合意が必要

となる。これは、目標を設定したり、共同での主体性が保たれるようにしたりするにあたり、首相府や内閣特別委員会が CBA と連動してより大きな役割を果たすことを意味するかもしれない。

- **時間枠や期限を再検討する。** 予算作成プロセスの全体的な順序付けでは、現在の課題を認識し、ステークホルダーに必ず十分な時間を与えるべきである。そのためには予算日程の調整が必要となる可能性もある。予算日程は、法的枠組みに適合し、かつ政府の新型コロナ対策の信頼性や金融市場における立場を損なわないものであるべきだ。国の法的枠組みによっては、予算日程の修正に議会承認や法的認可が必要となる場合もあるが、この承認は国民の支持の獲得や透明性の維持に役立つ。
- **社会的距離の確保と両立しうる仕事の仕方を編み出す。** CBA がすでに予算提出に関する遠隔でのやり取りを可能にする予算作成統合モジュールを使用しているのであれば、これを実現しやすい。ここ数か月の教訓を活かして、CBA は今後の予算プロセスにおいて発生しうる課題を想定して手を打っておくべきである。例えば、文書共有による共同作業にどう対応するか、各種ビデオ会議アプリケーションをどう調和させるか、意思決定を迅速化するために業務体制をどう調整するかなどだ。技術的にビデオ会議を円滑に実施できない国では、政治家や役人は、参加人数を制限し安全を確保した場所で社会的距離確保のルールに則って予算会議を行わざるをえないかもしれない。最後の点になるが、利用可能なテクノロジー次第では、オンラインセッションなど新しい働き方を用いて予算作成や議会による精査への市民参加を促すことも可能だ。
- **政治的合意や国民の同意の形成や意識向上に投資する。** 複雑さや、困難な決断の必要性を踏まえると、政治的合意の形成と意識向上の両方に十分配慮しなければならない。例えば、波乱が想定される本会計年度における合意形成には、追加の議会公聴会の開催や特別委員会の活用によって、より調和的な政治的プラットフォームを提供できるかもしれない。予算プロセスの早期段階で、例えば雇用主組合や従業員組合などから一般市民の意見を聞くことも、より幅広い合意の形成や政策措置の設計や対象絞り込みに役立ちうる。

3. 不確実性が高い中で財政戦略を設計する

戦略設定段階は平時にも予算作成プロセスに不可欠だが、2021 年度の予算編成ではより一層大きな役割を果たす。2020 年に各国政府は、過去に例のない政策措置を講じて既存の資源を医療支援や社会的支援のための諸施策に転用していることだろう。これによって多くの国で、既存の財政政策目標の適用免除または財政規則の適用一時停止の必要が生じていると考えられる。戦略設定段階は、これらの諸措置の効果を再評価し、公共財政を安定化させるための計画を開始する最初の機会となる。2021 年度予算の全体的戦略を設定するにあたっては、政府は並外れたマクロ経済の不確実性とそれが歳入に及ぼす影響を認識してそれに適応し、不確実性がある限りは慎重なアプローチを取り、計画や予算編成については中期志向を保つようにすべきだ。

マクロ経済の不確実性を織り込む

- **マクロ財政シナリオを描く際には、ひとつではなく複数のシナリオを想定し、それらに応じた政策を策定する。** 平時でさえも、最も現実化しそうな中心的シナリオのリスクやそれらリスクを軽減するための戦略について政府がオープンにすることはよくあることであり、また一般的に推奨されている。今般の異例の状況下では、政府は単一のシナリオに基づいて政策決定をするのが困難かつ危険であると認識せざるを得ないだろう。むしろ政府は、これら政策が様々な前提条件に従って改良され適応していく点を示したほうがよい。景気後退に関連する歳入への影響に関しては特にこの点があてはまる。現在ユーロ圏のすべての国はそれぞれ独自に中心的ベースラインに沿って上振れシナリオと下振れシナリオを用いている。他にもエジプトやマラウイの例がある。

- **マクロ財政枠組みをより頻繁に修正することを想定する。**平時には、予測は予算プロセスの序盤で作成され終盤で更新されることが多い。新たな情報を踏まえて政策を変更する必要があると政策当局者に対して注意喚起するために、予測の修正はより頻繁に行う必要がある。目下の危機が始まって以来、英国の予算責任局(OBR)はベースラインの財政シナリオを毎月修正し、それに応じて 2021 年の財政見通しも精緻化している。フィリピンでは、次の会計年度の予算作成に際して開発予算調整委員会の特別会議が開催され、前年よりもずっと遅い段階でマクロ経済の前提条件が更新されマクロ財政枠組みが調整された。

財政戦略をアンカリングしなおす

ほぼすべての国が、公共財政面の厳しい制約、政府資金調達ニーズの高まり、財政リスク(特に偶発債務)へのエクスポージャー増加に直面している。より緩やかで柔軟な財政計画が必要となる一方で、アンカリングせず信頼性に欠ける財政計画は景況感を損ない、資金調達コストを増加させかねない。この課題への対応に役立てるために以下が推奨される。

- **資金調達ニーズを鑑みて全体的な財政制約を明確化する。**CBA は、債務管理局や中央銀行など政府の資金調達を担う組織と緊密に連携して、市場借入や譲許的融資の増加、資金調達源や資金調達コストなど考えられる資金調達オプションを検討し、全体的な財政的制約と財政戦略を評価する必要がある。
- **予算編成において中期的視点を保つ。**中期的視点は実務上あるいは法的枠組みの中ではすでに大切にされているかもしれない。大半の先進国や、ペルーやコロンビアのような新興市場国だけでなく、いくつかの低所得国にもこの点があてはまる。中央アフリカ経済通貨共同体(CEMAC)や西アフリカ経済通貨連合(WAEMU)に加盟する国々は、自国の中期見通しを予算前ステートメントで把握している。どの国でも、LMA の予算提出前に中期見通しをレビューして予算交渉のための十分な余地を作り出す必要がある。
- **この中期的視点をを使って将来の節約額を固定し、一度限りの諸措置の影響を覆すようにする。**2021 年以降の歳入や歳出の見通しを描くことは、新型コロナウイルスの影響は一時的なものであり数年のうちには収束に向かうだろうことを示す助けになる。政府は複数年の見通しにより、年金改革など時間の経過とともに利益が増大する様々な節約策や、回復が勢いづくまで実施が先送りされている節約策の効果を明示し確定することが可能になる。今回の危機は、中期的な枠組みの重要性を浮き彫りにしている。
- **財政戦略をアンカリングしなおす。**すでに発表されていないのであれば、予算では、新型コロナ流行前の財政目標・財政規則の適用が一時停止されたか、例外条項が発動されたか(いずれか、または両方)を明確にすべきである。例外条項は、適切に発動されれば柔軟性を提供すると同時に、規則に立ち戻るための中期的措置も発表することになる。欧州連合(EU)諸国の半数以上が自国の例外条項を使用している²。国は、可能な限り早い段階で財政規則の通常適用再開に向けた道筋をつけるようにし、財政の持続可能性回復と成長を脅かすことの回避とを両立させる必要がある。
- **財政リスクの全体像を明確に示す。**危機前に存在していたリスクと、新たな新型コロナ関連政策(新規の保証や融資や資本注入など)から生じる追加リスクを網羅しなければならない。予算には、エクスポージャーと考える軽減策の詳細を含めるべきだ。例えば、エジプトは新型コロナウイルスの影響を考慮すべく財政リスクステートメントを修正する計画であると伝えられている。

² IMF による新型コロナウイルス対策のための財政政策特集「[財政規則、例外条項、そして大規模なショック](#)」(2020 年)を参照

4. 予算のガイダンスを提供し、上限を設定し、関係省庁と交渉する

予算作成における予算ガイダンス段階と交渉段階では通常、LMA の予算提案作成について CBA が LMA にガイダンスを提供する。それらの提案が提出されると、全体的な財政規律を維持し、上限を守り、LMA の予算提案が予算通達で述べられているとおりに最も効果的なかたちで新型コロナ関連の優先課題に重点を置いていることを確認するために、交渉プロセスが極めて重要となる。

適切に起草された予算通達を可能な限り早く用意し、予算提出のためのガイダンスを提供することが重要である。不確実性が高ければ高いほど、すべてのアクターが目下のタスクや課題を明確に把握することが必要になる。通達では、プロセスやタイムラインやアクターの役割を明確にし、予算提出のひな型やガイダンスを提供すべきだ。通達は、財政的制約の性質に関するメインメッセージや、再配分や節約の必要性の高まりを表したものでなくてはならない。また通達では、種々のシナリオを用いたり、成長や雇用など主要前提条件の変化が LMA の歳出ベースラインにもたらす影響を評価するよう LMA に要請したりするなどして、マクロ経済に関する前提条件の不確実性も示すべきである。例えば、フィリピンは 2021 年度予算覚書を 2020 年 5 月に発表し、「新しい日常」における新型コロナ対策に沿った予算の重点プログラムを明確に定義している。

上限を設定し関係省庁と交渉する

LMA の予算提出における歳出上限は、国の事情によって、CBA により事前に設定されるか、CBA と LMA の間で繰り返しのプロセスを経て広範にわたるやり取りを行った結果として設定される。どのプロセスが採用されるにせよ、現在の危機下では、よりトップダウン型のガイダンスが求められる。上限決定や予算提出の話合いの状況や順序付けにかかわらず、以下のように 2021 年度の種々の財政課題への対応に一律にあてはまる助言もある。

- **通常よりも困難な作業となる 2021 年度ベースラインの設定に備える。**「ベースライン」予算は通常、前年に採択された予算から算出される。2021 年度については、いくつかの理由からこの作業はより困難になり、より包括的な変更が加えられるようになると思われる。第 1 に、2020 年度中に実施される新型コロナ対策の極めて大きな影響を考えれば、2020 年度の実績は採択された予算とは大きく異なるだろう。そのため、2020 年度予算の執行において新型コロナ関連支出を適切に追跡し、2021 年度のベースラインに及ぼしうる影響を特定する能力が極めて重要になる。タグ付けしたり、予算の分類を調整したりして新型コロナ関連施策を他から区別することで、これを円滑化できる(ルワンダの例を参照)³。第 2 に、2021 年度のベースラインを更新して、裁量的な新型コロナ関連政策措置の影響のみならず、新型コロナウイルスが様々な公共政策のコスト作用因に及ぼす機械的で非裁量的な影響(ロックダウンによって阻害された LMA による物資やサービスへの支出や、投資事業の執行など)も反映させる必要がある。第 3 に、財政の不確実性を踏まえて、CBA はベースライン内の歳出の性質をより徹底的に再検討し、優先順位の高くない各部署の歳出は最低限に抑えるための下準備をしたほうがよいだろう。こうした一連の作業を行うためには、時間や LMA との関与が通常以上に必要となる。
- **優先部門を明確に特定する。**資源はより限られ、予測不能な時間軸で歳出の持続可能性を確保する必要もある。そのため、当局の声明や公示で特定されたとおりに医療、社会的支出、水道、経済回復支援などの戦略部門をより重視することが求められる。これら部門や部門内の下位部門は、再分配プロセスにおいて非優先部門よりも優遇されるべきである。主に地方政府がこれらの優先部門に対応している国の場合、地方政府に対して、利用可能な融資や、その年の地方政府の歳入に影響を及ぼしうるマクロ経済のシナリオについて明確に示すことが肝要だ。また、パンデミックの段階によって、勃発直後の医療対策、社会的セ

³ IMF による新型コロナウイルス対策のための財政政策特集「パンデミック支出における腐敗リスク軽減のための予算執行管理」を参照。

ーフティネット、短期的経済支援、回復施策と、優先順位の変化も起こりうるため、この点も考慮しなければならない。

- **提案された新しい支出措置の実行可能性と効率を評価する。** 予算交渉は、CBA にとって LMAs の所轄部門に関する知識を利用して新型コロナウイルス対策や考える刺激策の詳細について話し合う重要な機会である。時間的に極めて厳しい制約のある 2020 年度中にはそうはいかなかったかもしれないが、諸施策は十分綿密に調べられ、適切に精査されなければならない。そうでなければ LMAs が自らの情報の優位性を使い、以下のように種々の非協力的行動によって私利を図りかねない。
 - 新しい部門別政策措置を推進する一方で新型コロナ関連の優先課題は十分に網羅せず、後者については政治的圧力を受けて 2021 年度中に必然的に資金供給されるだろうと決めてかかる。
 - 繰り返し発生する歳出を危機関連の「一度限り」の歳出であるかのように「表現」し、自らの予算内に 2021 年度内に決定する追加施策のための財政余地を作り出そうとする。
 - ウイルス収束後の回復支援策として、LMA の優先課題には合致するが、タイムリーで（適時性があり）、テンポラリー（一時的）で、ターゲットである（対象が絞られている）という 3T ルールに基づく基準には適合しない施策を提示してくる。
- **通常よりも大規模の再配分の実施に備える。** 優先順位の高くない歳出や部門が、予算の節約や調整でより大きな負担を引き受ける必要がある。2021 年度予算の編成に間に合うように本格的な歳出レビューを実施することは不可能かもしれないが、簡素化した歳出レビューで国際的な比率や基準を用いて法律面や運用面での障害に直面することなく短期的に削減可能な歳出を特定することは可能だ⁴。

5. 2021 年度予算の執行における機動性を確保するために適切な戦略とツールを選ぶ

予算作成に不確実性はつきものだが、2021 年度については歳入の変動が大きくなり歳出ニーズも不透明なことから、その不確実性ははるかに高い。この予測不能性により年度途中の予算調整の可能性も規模も大きくなる。この状況での予算枠配分は複雑な綱渡りであり、(1) 年度途中の急速な財政変化（上振れ・下振れ）に、特に医療のような優先部門において延滞金を発生させることなく対応するのに十分な柔軟性を確保し、(2) 2021 年度の活動の計画やとりまとめを開始するために LMAs に対して予算枠配分を見える化し、(3) 議会による適切な精査を含む「抑制と均衡」の維持と、公共資源の無駄や不正使用を避けるための PFM 規則に即した予算執行を保証する必要がある。柔軟性が不十分だと不確実な支出ニーズに対応しようとする際に身動きが取れなくなる一方で、過度な柔軟性は予算の信頼性を傷つける。

2021 年度予算の執行における機動性を確保するために適切な戦略とツールを選ぶ

国は柔軟性を高めるための適切な戦略を選択する必要があるが、これは各国の既存の予算設定や制度設定の影響を受ける。適切な戦略は、国特有の事情により異なる。資金面の制約の水準（市場にアクセスする能力など）や、PFM 規則（年度途中で予算枠を再配分する柔軟性の程度、議会による精査の要件など）⁵や、CBA と LMAs が正確にニーズを見越して手を打つ能力などに左右されるのである。財務省は、各柔軟性ツールのメリットとデメリットを

⁴ 簡素化した歳出レビュー実施の方法やツールキットとして考えられるものについては IMF (2017) の [Expenditure Assessment Tool](#) を参照。

⁵ 行政府が再配分に関して有する柔軟性の水準は法律が決める。予算配分が非常に幅広く費目変更についても柔軟な国もあれば、非常に具体的な項目別の予算編成および（または）厳格な費目変更規則の国もある。

天秤にかけ、どの組み合わせが最善かを初めから見極めておくようにしなければならない。主要な柔軟性ツールである臨時費枠/予備費枠、年度途中の予算柔軟性の仕組み、補正予算は、以下のように特徴づけることができる。

- **予備費/積立金の予算枠を設ける。** 緊急支出ニーズや歳入不足に対応するには、例えば最悪のシナリオが現実化した場合の政策対応の必要性に基づく予備費枠で、アクセスに関する明確なガイドラインを備えて財務省が管理するものがツールのひとつとして考えられるだろう。この仕組みは、政府が突発的なショックに迅速に対応する能力を高めるが、行政部門に大きな権限を与えることになる。予備費枠は、正規の予算作成の代替策として、あるいは不正資金として使われることがあってはならない。予備費が多額になると、政府が他へ資金を配分する能力が制限されるため、予算が実際どのように使われるのかに関して予算承認段階で議会や LMA が受け取る情報も制限される。したがって、予備費の使用の発動要件や、資金配分や、透明性のある報告について明確なルールと透明性を有することが極めて重要だ。例えばフィジー、ソロモン諸島、バヌアツなどの太平洋島嶼国では常に、自国の年次予算の中で予備費を自然災害によるショックの結果生じる予測不能な歳出のために配分している⁶。結局のところ、2021 年度予算を作成するにあたって各国は、適切な安全策を維持しつつ、不確実性を踏まえてより大規模な不測事態に備える方法を模索するべきだ。
- **年度途中の予算柔軟性の仕組みを強化する。** 議会が承認した予算を政府が執行段階で変更する能力は制限しつつも、多くの国の PFM 規則は明確な限度内でいくらかの柔軟性を認めている。モザンビークでは、毎年閣僚会議が、財務大臣が割り当てられた予算を再配分する柔軟性や、そうした配分に対する制約を定義して、権限委任を承認している。アルメニアにも同様で、行政府が予算を実施する際の柔軟性の程度を立法府が決定するが、世界金融危機への対応を可能とするため 2009 年にはこの柔軟性が高められた。各国は、予算執行中の不確実性に対処しやすくするために、費目変更の限度を一時的に引き上げることを検討してもよい⁷。このオプションは実用的ではあるが、大きなショックのために予算調整や再配分に対するニーズが想定以上だった場合には、すぐに限度に達してしまうかもしれない。各国はその場合、行政府が大規模な再配分を開始することを許可する緊急命令のような、事後に議会の承認を受ける特定の行政命令に頼ることもできる。WAEMU や CEMAC に加盟する国々では、そうした慣行が PFM に適用される予算基本法で認められており、現在の状況下ですでに幅広く利用されている。
- **補正予算を採択する。** 各国は、補正予算により年度途中での歳出の再配分を行って 2021 年度予算の予測不能性に対処するという選択もできる。このアプローチは、議会による精査と状況に適合したタイムリーな調整を保証するものである。しかし補正予算に頼るのは、能力が限られる国においては時間も労力もかかりすぎるかもしれない⁸。また、補正予算の数が多すぎると予算の信頼性を損なうと受け止められることが多い。

2021 年度は予算執行のより厳格な監視を確実に行う

2021 年度は予算執行の注意深い監視が欠かせなくなる。 予算執行管理に関して既に提供されているガイダンスを 2021 年度中まで延長し、その会計年度の全期間にわたって歳出の速度をよりよく管理していくべきである。

予算交渉段階で財務省は、財務省が予算執行をより厳しく監視する能力に資する情報を LMA から得るべく求めていくべきだ。すべての LMA に対して可能な限り具体的な支出計画を作成し財務省の正式承認を得ることを義務づけるべきだ。

⁶ ソロモン諸島は 2020 年度予算で歳出総額の約 0.5% を自然災害やその他の予測不能な支出のための予備費として取ってある。PFM 法は、予備費の使用が次回議会会期中で審議され審議後 30 日以内に開示されなければならないと規定している。

⁷ そのような調整は、PFM 規則が憲法や予算基本法で定められている国では不可能かもしれない。

⁸ 現在の状況下でサブサハラアフリカの多くの国では、(1) マクロ財政枠組み調整能力、(2) 人的資源の乏しさ、(3) ロックダウンにより生じた行政手続きの途絶といった課題が重なって、2020 年の補正予算をひとつ作成するのにも苦労している。

務付けることで、2021 年度予算執行に関して財務省が把握する情報と同省による管理が充実するだろう。LMAs による支出計画ではベースラインシナリオ関連支出と新型コロナ対策関連支出を特定し、保留にされている支出も含めなければならない。新型コロナ関連の歳出については、執行に関して明示的目標を設定して期日と期待値の裏づけとし、支出の迅速な実施を確実にすると良いかもしれない。例えば、2020 年 3 月 17 日に通過した韓国の最初の補正予算では、対策措置の 75%以上を 2 か月で執行することを目指していた。それらの支出計画や目標は、政府の現金管理計画のための情報を提供することになり、1 年を通して厳格かつ定期的に監視・更新していく必要がある。

この状況では、マクロ経済変化や公衆衛生の状況次第で LMA に配分された予算の一部を取っておく必要が生じる可能性もある。LMA に配分された 2021 年度予算の一部を保留とし、年度途中で特定条件が現実化した場合で、かつ支出により財政戦略が損なわれることがない時のみ徐々に利用を可能にすることも可能だ。以下のふたつのオプションを検討可能で、兼ね合わせても良い。

- **2021 年度配分の一部を一律で凍結。**財務省が、2021 年度配分の一定割合を LMA の支出に使えないようにすると決定する。割合については、その組織の優先度の高低や歳出の種類により変えてよい。財務省は優先省庁や、賃金をはじめとする「義務的歳出」についてはこの要件の適用対象外とすることも検討してもよいだろう。フランス国会は、予算法に含まれる積立金を毎年承認し、承認された配分の一部を少なくとも当該年のうち一定期間は各 LMA が利用できないようにする。すると、LMA がこの積立金を利用できるようにしたり、予算の中でより重要と見なされる他部分の支出圧力を相殺するために使ったりする権限を財務省が持つことになる。
- **2021 年度積立金配分の設置によって優先順位の高くない部門や支出により特定した凍結。**このアプローチでは、財務省と LMAs がより強力に連携して、保留にする特定の予算科目や、資金を支出に利用可能とする条件を特定することが求められる。一部の国で用いられているこの仕組み⁹では、LMA の予算内の特定の予算科目が凍結されるが、凍結された予算科目は、歳出の透明性や説明責任など所定の措置を完了させた後または徴収された歳入が一定水準に達した後に凍結が解除されることになる。

各国政府は、予算執行監視措置を予算作成段階で検討して透明性を維持し、新型コロナ関連施策の腐敗に対する脆弱性を軽減すべきである。例えば、ブラジルやホンジュラスなど一部の国では新型コロナ関連支出のオンラインポータルを開発して、新型コロナ関連歳出を国民が追跡できるようにしている。また、2021 年度の全期間にわたって予算の執行管理について引き続き通常の PFM プロセスが順守されるべきではあるが、IMF の見解書「領収書をとっておく 緊急対応における透明性、説明責任、正当性」¹⁰でも提言されているように、各国政府は危機対応の一環として整備した臨時的歳出管理措置で透明性や説明責任や正当性の向上に資するものは期限延長を検討しても良いだろう。予算執行をより厳格に監視すれば、新型コロナ関連の政府介入について政府会計や財政統計への適切かつ包括的な記録を円滑に行えるだろう¹¹。

⁹ 例えば、セネガルは 2016 年度予算でこの仕組みを使用した。

¹⁰ IMF による新型コロナウイルス対策のための財政政策特集「領収書をとっておく 緊急対応における透明性、説明責任、正当性」(2020 年)

¹¹ IMF による新型コロナウイルス対策のための財政政策特集「How to Record Government Policy Interventions in Fiscal Statistics」(2020 年)

6. 2021 年度予算に関して適切なメッセージを伝える

新型コロナウイルスがもたらした諸課題により、予算の文書化や承認はますます重要になる。当局は、議会、LMAs、国民のために明確性、信頼性、優先事項設定を実現しなければならない。

非常に複雑な政策の全体像を明確にする。予算の文書化は、発表された種々の政策措置や政策パッケージの全体像を示す重要な機会である。以下によりそれを補強できる。

- 以前および新規に発表された措置を定期化する。これらにより最新の詳細と費用が分かるはずである。英国の予算責任局は、新型コロナ政策費用見積もりを以て定期的に「政策監視データベース」を更新している¹²。
- 予算外の新型コロナ関連措置を含める。これにより議会が対策のための諸対策の適切性をより完全な政策的文脈にあてはめて評価できるようになり、大きな財政リスクを発生させうる施策を精査することも可能になる。潜在的債務も含むすべての財政措置と非財政措置、および、それらの潜在的費用の範囲に関する特別の付属書や、それら措置の効果に関する情報も明確化や検討に役立つだろう。

政府の財政、経済、社会戦略に対する信頼性を高める。不確実性もストレスも高まっている中で、2021 年度予算は、家計から企業まで国中のステークホルダーに対して、政府が感染流行を沈静化し経済回復を支えるための信頼性ある戦略を有していると保証する重要な政策文書のひとつとなる。文書化は以下のようにそれを補強できる。

- 財政と経済の見通しの前提条件と不確実性を説明する。文書は、(1) 新型コロナウイルスが 2020 年度の財政と経済の実績にどう影響したかを説明し、(2) ロックダウン期間の長さ、想定される雇用回復、想定される軽減措置の影響など中心的見通しの根拠となる前提条件を明確に提示し、(3) 中心的予測の不確実性やリスクを感度分析やシナリオ分析を用いるなどして適切に伝えるものでなくてはならない。米国の議会予算局 (CBO) は、2020 年と 2021 年の中間経済予測の中で予測の不確実性要因についての項を設け、雇用回復に関する CBO の想定について前もって注意を促している¹³。
- 資金調達に関して将来を見越したガイダンスを作成する。借入増額は信頼性のある資金調達戦略に裏付けられたものでなくてはならない。債務管理戦略や借入計画の修正の公表 (フランス、ベルギー、ハンガリーの例を参照) は、財政戦略の精査のための情報提供となりうる。
- 経済の様々な層が受ける利益や影響を提示する。脆弱な人々、小規模企業、製造部門など種々の層に特化した章や補完的文書を用いれば、支援策の包括的なイメージを対象となる層に対して提示する助けになるだろう。またそれは、全体的な政策パッケージが社会の様々な層の全体にわたって適切にバランスのとれたものであるか議会が精査するのに、影響緩和段階でも回復段階でも役立つだろう。ジェンダー、気候変動、持続可能な開発目標に関する情報を充実させるための継続的努力も、公共財政の影響について国民のより幅広い層に伝えていくこの取り組みに寄与するだろう。

¹² 2020 年の英国予算責任局の「コロナウイルス分析」<https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>

¹³ 2020 年の米国議会予算局の「2020 年および 2021 年の中間経済予測」