

見交換等が行われた。

以下、本稿においては、会議におけるセッションのうち、我が国にとっても参考になると考えられるトピックを取り上げ、その概要等を紹介することとする。

図表 1 第3回PBO会議日程表

日 時	テーマ等
4月28日（木）	
9:00- 9:15	オープニング
9:15- 9:30	議長による歓迎の挨拶
9:30-11:00	セッション① 財政刺激策及び財政赤字削減策の承認・監督における議会の役割
11:30-13:00	セッション② 予算の承認・監督のための委員会構造
14:30-15:30	特別講演 国民との契約としての予算
15:30-18:00	セッション③ 各国議会における近年の予算プロセスの改革動向
4月29日（金）	
9:00-10:45	セッション④ 議会予算局と財政会議～新しい機構の設立とその課題
11:15-12:30	セッション⑤ 議会予算局の影響力
14:00-15:30	セッション⑥ OECD諸国における財政状況報告と議会の監督
15:30-16:00	OECD事務局による取りまとめ
16:00	クロージング

（出所）第3回PBO会議配付資料より作成

2. 予算の承認・監督のための議会の委員会構造

（1）OECD加盟34か国議会の比較

第3回PBO会議には、各国議会議務局の関係者のほか、専門家として3名の学識経験者等が参加した。このうち、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）のJ. Wehner 博士は、「予算の承認・監督のための委員会構造」と題したセッションにおいて、OECD加盟34か国議会における予算及び決算に係る委員会構造の比較分析について発表を行った。このセッションでは、予算の承認と決算審査の連携の重要性などについても言及されており、決算審査の充実を図ってきた本院にとっても示唆に富む内容であったことから、本節では、同博士による説明の概要を紹介する。

ア 議会における委員会構造の理論的な検討

議会の委員会構造に関する理論的な説明として、以下の諸点が挙げられる。

- 専門性のある委員会構造は、情報入手の観点で、議会にとって有益となる。
- 委員会への審議の適切な分担は、予算審議の生産性及び処理能力を高める。
- 委員会による審議は、議員にとって分配や選挙区の要望の実現を可能とする。
- 委員会による効果的な監督は、「プリンシパル・エージェント問題」¹を軽減させ得る。

¹ 「プリンシパル・エージェント問題」とは、依頼人（プリンシパル）と代理人（エージェント）との間において、それぞれの持つ情報が対称的でないことにより、実際の事業運営を行う代理人が依頼人の利益と相反するインセンティブを持ち、依頼人の不利益となる行動を起こす現象のことを指す。ここでは、依頼人を議会、代理人を政府と解釈している。

議会と政府では予算に関する情報量に格差があるものの、専門性のある委員会審議を通じて予算執行など行政機関の監督を行うことにより、情報の非対称性に起因する政府の不適切な行動が抑制され得る。また、委員会に実質的な審議を委ねることにより、予算審議の効率性の向上や、選挙区における要望の実現可能性が高まるといったことが期待される。こうした観点から、議会における委員会構造の在り方は、大変重要なものと位置付けられる。

イ 予算に関する委員会構造

各国議会における予算に関する委員会構造は、①集中型モデル（25 か国）、②階層型モデル（5 か国）、③分散型モデル（3 か国）、④その他（1 か国）に分類できる。

「集中型モデル」は 25 か国と大勢を占めている。1 つの委員会が予算に関して強い審議権を持っており、我が国のように、予算委員会のみで予算の承認を行うものである。予算委員会が報告書を提出する権限を持つほか、個別分野の委員会から修正勧告を受け取る国もある。このモデルは、「コモンプール問題」²を抑制することに有効である一方、より広範囲な議員の関与を犠牲にするという側面もある。

次の「階層型モデル」は、予算委員会において全般的な財政政策や歳出の大枠を扱う一方、社会保障や防衛などの個別分野の歳出については、それぞれの分野別の委員会が審議するものである。このモデルにおいては、全体的な財政政策の枠組みと個別分野の審議との連携をいかに図っていくかが課題となっている。

また、「分散型モデル」は、個別分野の委員会がそれぞれの歳出を審議するものである。このモデルについては、財政政策の枠組みに対するチェックや、分野横断的な審議が行われにくくなるとともに、個別分野の歳出拡大を志向するバイアスが働きやすいとの指摘がある。

ウ 決算に関する委員会構造

議会における決算の審査については、決算を専門に扱う委員会があるとする回答が 34 か国中 12 か国、決算審査を行い得る機能があるとする回答が 8 か国、決算審査を行う委員会がないとする回答が 14 か国となっている。

決算審査を専門に行う委員会がある場合においては、決算の性質上、政策中立性（政治的な議論よりも会計検査当局の説明に基づく議論を重視）や、非党派性（委員長を野党から起用）を確保するための工夫がなされている国もある。また、決算審査専門の委員会がない場合も、予算委員会（又はその小委員会）あるいは、各分野の委員会において、決算審査を行うとする国がある。

エ 予算と決算の連携

予算及び決算の委員会間の関連性について 34 か国の状況をみると、予算承認と決算審査との連携が不十分、若しくは全く連携していない場合が多い。例えば、米国議会は予算の承認のために多くの時間を費やす一方、決算についての特定の委員会や決算審査制

² 「コモンプール問題」とは、多数の者が 1 つの共有資源の利用権を有する際、資源の過剰利用のインセンティブが発生することを指す。例えば、政府において各省が所管分野の局所最適化を求めて予算獲得に走る結果、財政支出全体の膨張などが起こることを意味する。

度は存在しない。また、英国議会では、予算については必ずしも詳細な審議がなされずに承認されるものの、決算の審査は比較的厳格に行われているとされる。

こうした予算と決算の連携が不十分な議会が多い中、例えば、ドイツ連邦議会では、予算委員会に常設の決算小委員会が置かれ、決算審査の結果を報告する制度となっている。決算の審査結果を次年度以降の予算の承認に反映させるためには、こうした予算委員会の下での決算小委員会のモデルが有効だとする見方もある。

オ 結論

これら状況を踏まえた結論として、①適切な委員会構造なくしては予算承認や監督の機能を十分に果たし得ない可能性が高いこと、一方、②財政政策の大枠と個別事業予算との関係を踏まえると、委員会構造の設計には困難が伴うこと、③決算審査と予算の承認との連携が不十分な事例が少なくなく、依然として多くの議会における課題となっていること、などが挙げられている。

図表2 OECD34 かの議会の予算・決算に関する委員会構造

【予算に関する委員会の承認】		【決算審査に関する委員会の構造】	
予算委員会のみ(集中型)	25	決算審査を行う委員会がない	14
予算委員会及び各分野の委員会(階層型)	5	決算審査専門の委員会がある	12
各分野の委員会のみ(分散型)	3	決算審査を行い得る機能がある	8
特定の委員会がない	1	計	34
計	34		

(出所)Wehner博士配付資料より作成

(2) PBOネットワーク 24 議会の状況

第3回PBO会議の開催に先立ち、OECD事務局はPBOネットワークの各国議会事務局に対し、予算に関する委員会構造等についてのアンケート調査を実施した。その調査内容は、①予算に関し議会を補佐するための組織、②予算の承認と監督のための委員会の構造、③財政状況報告の3つの柱から成るものであった。このうち①については、後日OECD事務局から詳細なレポートとして出版される予定であるが、②及び③については、会議後に取りまとめのレポートが公表された³。

特に②については、PBOネットワークの各国議会の委員会構造や委員会スタッフの状況、委員会の権能などが紹介されており、我が国における委員会審議の在り方を考える上でも興味深いものとなっている。本節では、取りまとめレポートにおける委員会構造についての結果の概要を紹介する。

³ OECDウェブサイト (<http://www.oecd.org/dataoecd/7/30/48089653.pdf>)

ア 委員会の構造

アンケート調査に回答があった 24 議会のうち、10 議会が一院制、14 議会が二院制を採用している（図表 3）。これらの議会における予算に関する委員会の構造を比較すると、2 つの傾向がみられる。

第 1 に、議会が二院制である場合には、予算議決の優越権は下院にあることがほとんどである。ただし、この例外として、ブラジルでは両院のメンバーから成る連合委員会を設けている。

第 2 に、予算に関して強い審議権を持つ 1 つの委員会が、各分野別の委員会における議論を調整し、予算審議の総括を担う傾向がみられる。このような委員会構造は、理念的には強力な予算審議権を持つ 1 つの委員会が議会における予算の承認・監督の調整や整合性を図り、財政規律を機能させるとともに、分野別の委員会が予算審議に関与することにより、議会における専門知識を活用させるものであるとする研究もある。

イ 委員会スタッフ

議会が予算過程で重要な役割を果たすためには、予算の内容を深く把握していることが前提となる。この点に関し、調査分析を行う委員会スタッフの採用や予算局など調査組織の設置、外部有識者への諮問などは、議会の審議機能を強化し、予算に対する議会の影響力を高めることにつながる。

議会における予算に関する補佐体制を比較すると、委員会スタッフについては、ブラジル及び米国の議会が 30 名を超える規模となっている一方、オーストラリアやドイツ、ノルウェーについては、そもそも委員会スタッフが制度として存在しないと回答されている（図表 4）⁴。

また、米国議会予算局（CBO）に代表されるような予算に関連した調査や分析を専門に行う組織について、オーストラリアやスペイン、オーストリアなどでも新たに設置される動きがあるほか、既存の組織等についても、その規模が拡大する傾向にある。こうした組織は、議会の附属機関として設置されているものがある一方、独立した機関として設置されているものもある（図表 5）。

このほか、委員会が外部有識者に対し諮問を行うことも多く、トルコ以外の 22 議会で行われている⁵。また、12 議会は外部有識者を雇用することができるとされている。

図表 3 アンケート調査に回答があった 24 議会

* オーストラリア	イスラエル	ポルトガル
* オーストリア	* イタリア	* スペイン
* ブラジル	* 日本	スウェーデン
* カナダ	韓国	* スイス
デンマーク	* オランダ	トルコ
フィンランド	ニュージーランド	* 英国 (Westminster)
* フランス	ノルウェー	英国 (Scotland)
* ドイツ	* ポーランド	* 米国

(注) 表中の*印の議会は二院制。

(出所) Parliamentary Budget Officials Network Survey Background Notes より作成

⁴ 当該質問に対し、オーストリア、英国（Westminster 及び Scotland）からの回答は得られなかった。

⁵ 当該質問に対し、英国（Westminster）からの回答は得られなかった。

図表4 予算に関する委員会スタッフの状況

委員会スタッフ 制度なし	10人未満	10人以上 20人未満	20人以上 30人未満	30人以上
オーストラリア ドイツ ノルウェー	スペイン(上・下) ポルトガル デンマーク ニュージーランド フィンランド スイス(上・下) ポーランド(上・下) オランダ(上・下) イタリア(上・下)	スウェーデン 日本(衆・参) イスラエル トルコ 韓国	フランス(上・下)	米国(上・下) ブラジル(上・下)

(注1) 二院制の場合は、上院、下院で別にカウントしている。

(注2) 常勤スタッフの数。

(出所) 図表3に同じ

図表5 予算の調査分析のための機関・組織の事例

国及び機関・組織名		設立年	スタッフ数
※独立した機関			
韓国	National Assembly Budget Office	2003	116
英国	Office for Budget Responsibility	2010	15
米国	Congressional Budget Office	1974	250
※議会附属の組織			
イスラエル	Budgetary Control Department	2007	7
イタリア	State Budget Department	1989	上9, 下15
ポーランド	Department of Social and Economic Research	1990	21
英国	Scrutiny Unit	2001	14

(注) イタリアの State Budget Department は各院に設置されている。

(出所) 図表3に同じ

ウ 委員会の権能

議会において、政府その他の機関に対して証言や説明、記録の提出等を求めることは、その責任を果たすための重要な手段となっている。

こうした権能の状況を比較すると、回答があった全ての国の議会において、閣僚や政治任用の者を委員会に召喚することができる⁶。ただし、デンマーク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル及びスペインの5議会は、委員会において閣僚と政治任用の者のみが答弁を行うとされている。それ以外の国の議会では、閣僚や政治任用の者が最初に答弁し、個別具体的な事項は政府職員が答弁するのが一般的となっている。

⁶ 当該質問に対し、フィンランドからの回答は得られなかった。

図表6 委員会の権能

委員会が要求（強制）できる事項	議会
政府機関の資料及び記録の提出	20
閣僚及び政治任用の者の召喚	22
政府職員の召喚	19
政府以外の参考人の召喚	16

(注)複数回答あり

(出所)図表3に同じ

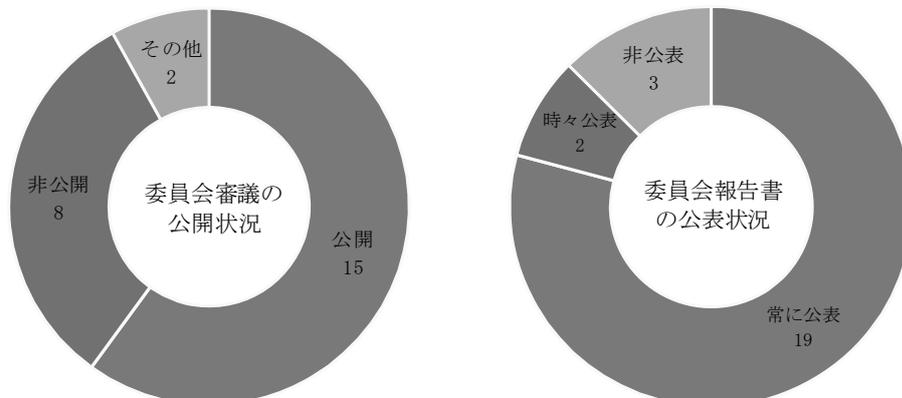
エ 委員会の公開性

議会は審議を通じて行政の透明性を向上させ、説明責任を促すとともに、それを有権者に対して説明する役割を担っている。とりわけ、国民生活に密接に関係する国家予算の審議を広く一般に公開することは、こうした役割を果たす上で、重要な手段となると考えられている。

各国議会における委員会審議の公開状況をみると、24 議会のうち8 議会で非公開とされているものの、15 議会においては一般国民に公開していると回答している。この公開方法には、テレビやインターネットでの放映なども含まれる。このほか、委員会は通常非公開だが、委員会事務局の判断により公開となるケースや、委員会室の物理的な構造により審議の傍聴が制限されることがあると回答した議会もある（図表7左）。

次に、委員会報告書の公表状況をみると、公表すると回答した議会数は、時々公表するとしたものを含め、24 議会中 21 議会であり、大多数の国の議会で公表されている。ただし、残る3 議会（ドイツ、オランダ、スイス）については、非公表と回答されている（図表7右）。

図表7 委員会の公開性について



(出所) 図表3に同じ

3. 各国議会における予算プロセスの改革動向

PBO会議においては、今回が初参加となった国（地域）の議会スタッフから、自国の予算制度や予算審議の改革動向等についての説明が行われた。

我が国については、筆者より、日本の予算制度、予算編成過程、国会での予算審議の流れ、決算審査の充実やODA調査等の参議院改革についての概要を説明したほか、予算委員会調査室や国立国会図書館など国会に附属する調査機関の組織と役割等について紹介を行った⁷。

本節では、我が国と同様に最近の予算プロセス改革の動向等について発表を行ったオーストリア、チリ、フィンランド、イスラエル、ニュージーランド及びポーランドによる説明の概要を紹介することとする。



PBO会議の様子（スウェーデン議会の旧議場）

（1）オーストリア

ア 予算制度改革の経緯

1990年代中頃までのオーストリアの予算制度は、現金主義、法律主義、予算措置額の重視といった性格が強く、中期的視点の欠如や予算の執行結果の軽視という問題が指摘されてきた。このため、全政府による取組として予算制度改革に着手されることとなり、政治レベルにおいても、日々の政争とは切り離して進めるという合意がなされた。結果として、予算制度改革は、次のとおり2段階で進められることとなった。

イ 2009年からの予算制度改革

第1段階は2009年から実施されており、法的拘束力のある今後4年間の歳出上限として「中期歳出の大枠」が決められた。この大枠は、①法務と安全保障、②労働、社会問題、医療、家族政策、③教育、研究、文化、④経済、社会資本、環境、⑤金融の5つの分野から成り、それぞれについて4年間の歳出上限が定められる。

予算の上限を単年度ではなく中期枠とすることにより、“December fever”（年末の駆け込み執行）の弊害をなくし、効率的な執行のインセンティブを与えるとしている。

ウ 2013年からの予算制度改革

第2段階は2013年から施行される予定となっている。新たな予算原則として、①目標達成の重視、②効率性、③透明性、④真実性及び公正性の4つを定め、これに基づき各省庁における政策分野に対応する「包括予算（Global budget）」が決められる。

「包括予算」は、従来の予算における1,000項目以上の詳細な支出項目に代わるもの

⁷ 筆者による説明資料も含め、会議において配付された各国の資料は、次のOECDウェブサイトに掲載されている。http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_33735_47720893_1_1_1_1,00.html

であり、その項目数を100以下に減少させる。従来のような詳細な支出項目は各省庁レベルの責任で取り扱われることとなる。例えば、法務省における「包括予算」の1つとして「犯罪者の矯正」があり、この中の詳細な支出項目として「刑務所運営」や「保護観察業務」などが定められる。

エ 議会の役割と予算局の設置

予算制度改革により、国民議会（下院）は、「中期歳出の大枠」と「包括予算」のみを決定することとなるため、議会の法的な権限は縮小する一方、各省庁における執行権限と柔軟性が増加することとなる。しかし、それぞれの事業目標の達成状況について、連邦首相府が監視するとともに、政府は、従来よりも多くの情報を公開し、議会及び会計検査院による審議と評価に委ねなければならない。

こうした新たな制度において、議会が財政の「番犬」としての役割を果たすため、主要な政党は、議会予算局を2012年に設立することで合意した。その主な役割は、予算委員会等を補佐することであり、政府からの報告の分析等を通じて議会の財政監視機能を強化することとしている。

(2) チリ

ア 予算機能強化の傾向にあるラテンアメリカ諸国の議会

多くのラテンアメリカ諸国の議会は、予算プロセスにおけるキープレイヤーとして予算の承認等を行うものの、行政府の優位により、予算額が具体的にどのように算出されるのか等については、透明性が少なく依然としてブラックボックスであった。

しかしながら、予算過程における議会の役割、責任についての関心が高まる中、議会の監視機能を強化するため、予算に関する補佐機関が新設される傾向にある。

イ チリにおける予算過程と権限

チリの国家予算は、前年度の9月末に議会に提出され、60日以内に審議することとされている。11月30日までに議決されない場合は、政府案が成立することとなる。

議会による予算の議決に関しては、歳入額の減額修正、歳出予算額の増額修正及び予算の組替えを行うことができない一方、歳出の減額修正は可能である。

こうしたチリの予算制度の主な課題としては、①情報の非対称性、②限定的な立法府の権限、③予算の範囲（単年度のみを対象）が挙げられている。

ウ 議会の予算機能の強化の取組

2003年の法改正により、予算審議のための恒久的な組織として予算特別委員会が設立された。また、同年、両院による予算常任合同委員会も設立され、その際、下院の情報室は3名の専門家を採用し、既に働いていた上院情報室のスタッフと合流させた。

彼らはアドバイザースタッフとして予算問題の調査に従事しており、2005年からは、予算特別委員会に対し技術的な支援等ができるようになった。

これらの機能を果たすため、スタッフは、予算の執行状況や、公共機関等からの情報、政府債務の状況、国内企業の財務諸表等の情報を整理、更新することとしている。

エ 成果と課題

こうした取組の結果、予算責任に関する恒常的な監視システムの創設、行政からの情報の提出状況や予算執行状況の把握、議会に対する定期的なリポートの提供、議会と政府との情報窓口の統合化、など議会の調査機能の向上が図られた。

一方、課題としては、①政府の予算情報へのアクセスが依然として制限されていること、②データの維持更新など業務迅速化のためのシステム整備が不十分であること、③政府に対する資料要求等の法的根拠が乏しいこと、④技術的支援を行う専門スタッフが不足していること、⑤調査対象が広がり過ぎることにより、スタッフが特定分野の専門性を深めにくくなっていること、などが指摘されている。

(3) フィンランド

ア 議会の権限と歳出の上限枠

憲法上、議会には予算の議決について完全な決定権が与えられており、予算の議会修正に制限はないものの、運用上、こうした権限の行使は抑制されている。

議会選挙の後、政府は今後4年間の歳出の上限枠を決定し議会に報告する。これは政治的な合意であり、理論上は増額修正が可能であるが、実際にそれを超えたことはない。

イ 議会における予算関連の委員会と審議

予算審議については、財政委員会(21名)が中心的な役割を果たしている。財政委員会は8つの小委員会(各11名)に分かれ、小委員会はそれぞれの担当する分野の予算を審議する。各分野別の委員会は財政委員会に勧告を行うことができる。また、決算委員会は政府の財政運営及び予算執行の監督を行う。

政府は毎年9月中旬に予算を議会に提出する。財政委員会及び小委員会は、専門家からの意見聴取や討論を行うこと等により政府案の是非を審査し、委員会は12月上旬に報告書を提出する。また、多くの予算関連法案が政府により提出され、それぞれ適当な委員会に付託されるが、税制関連法案は財政委員会に付託される。

財政委員会の審査が終了すると本会議に上程されるが、ほとんどの場合、財政委員会の決定が踏襲される。

ウ 予算に対する議会の権限縮小と監視機能の強化

1990年代、予算に対する議会の権限は縮小してきた。国の機関の民営化等により、国家経済における相当部分が予算の対象から外れていったからである。

一方、議会の財政監視機能は強化されてきた。会計検査院は、2001年に財務省から議会附属の独立した組織へと変更され、決算委員会は2007年から活動している。また、政府の議会に対する財政報告も改善が図られてきた。

エ 今後の課題

議会においては、従来、財務省や、経済調査機関、中央銀行等が活用されてきたため、議会内に新たな予算関連組織を設ける必要はないとされてきた。しかしながら、現在は、中央政府の債務残高の増大、高齢化の進展など財政をめぐる状況が大きく変化している。

こうしたことから、2011年の初めには、議会は新たに調査員を採用し、予算に関する

代替的な試算を可能とする体制を整えている。今後は、予算問題について、特に野党の機能を強化できるような改革を検討している。

【コラム①】

議論活性化のための工夫？ ～スウェーデン議会における議席の配置～

現在、多くの国の議会では、議場内の議席が政党ごとに配置されており、我が国の衆参両院も党派ごとに区分された配席となっている。しかし、スウェーデン議会では、政党ごとではなく、選挙区ごとに議席の配置が決められている。ただし、採決時以外は自席を離れ、議場の前方に設けられた特別討議席など、好きな席に座ってもよいこととなっている。

こうした議席の配置は、議論の活性化を目的として導入されたものだという。選挙区ごとの配置では、異なる政党の議員が隣同士となることも珍しくなく、実際、2010年の選挙後には、移民の制限やイスラム排他主義を掲げる極右政党の議員と元イラン難民の議員が隣り合って座ることとなり注目された。

(4) イスラエル

ア 予算管理局の概要

イスラエルにおいては、2007年11月、クネセト（イスラエル議会）の委員会及び議員の立法活動や行政監視に係る調査を補佐するため、調査情報センター（Research and Information Centre）の下に予算管理局（Budgetary Control Department）が設置された。

予算管理局には局長の下、6名のエコノミストが置かれている。ここでは、議会における立法、行政機関の監督及び現下の諸課題への対応に資するため、委員会等の要望に応じ、背景資料の作成や経済分析、国際比較、長期的な研究等を行っている。

イ 予算管理局の役割

予算管理局は、議会の専門性や見識を向上させること、議会の地位や国民感情をより良いものにするための2点を目的として活動している。

例えば、予算管理局は委員会等の要望に応じて予算や経済に関連したデータの提供や分析を行っているが、既存の情報をそのまま提供するのではなく、情報を取捨選択し、複雑なものを簡素化することなどにより、付加価値を高めるよう努めている。また、議員立法や政府提出法案の費用見積りを行うことで、政府が情報を独占することの弊害を防ぐ役割を果たしている。

ウ 予算管理局の存在意義

こうした補佐組織に関して、クネセトの議長は「これまで、国会議員は制御不能でまとまりを欠いたおびただしい数の情報と戦ってきたが、調査情報センター及び予算管理局の設立により、政府に対するクネセトの監督機能が効果的に発揮されることとなった。

これにより、実質的な意味において、権力分立の原則が確立されたと言えよう」と述べており、調査情報センターなきクネセトは想像できないとの評価も少なくない。

(5) ニュージーランド

ア 議会における予算の審議

議会には分野別の13の特別委員会と5つの専門委員会のほか、現下の課題に対応した委員会が設置されているが、予算は特別委員会の1つである財政歳出委員会 (Finance and Expenditure Committee) が審議することとされている。

委員会では、歳出予算の見積りや執行状況の審査を行うとともに、議会から独立した会計検査院長官 (Auditor-General) による報告を受ける。また、委員会では、閣僚等が出席して発言を行うほか、公聴会を開催することもある。こうした委員会に関する全ての情報は、ウェブサイトにおいて公開されている。

イ 議会の財政監督機能の改善

政府以外の機関が政府に代わって公共サービスを実施する場合がある。こうした機関の支出金については、2009年までは議会における審議が行われていなかった。しかし、現在の議事規則では、これらについても委員会で審議することとされている。

こうした政府機関に属さない支出について、報告書が作成されることもあったが、その分量は膨大で、公共サービスの適時性や費用の観点については詳述されていたものの、サービスの質については言及されていなかった。このため、会計検査院長官から報告書の改善が要請されることとなった。

ウ 下院事務局の今後の課題

下院事務局 (The Office of the Clerk of the House of Representatives) は、議会の財政監督機能の向上を戦略的な目的とし、補佐機能の向上に努めている。とりわけ、会計検査院との連携を重視するとともに、他国の事例を参照して業務に当たっている。

(6) ポーランド

ア 財政改革の動向

1997年より、ポーランドの憲法は、GDP比で60%を超える公債の発行を禁止している。また、政府は、議会により定められた予算案における財政赤字の水準を超える歳出増又は歳入減を行ってはならないとされている。

政府による近年の財政改革は、2010年の予算が期待以上に適切に執行されたこと、2010年及び2011年における予算の歳出削減及び歳入増加を図ることを規定する法案(政府提出)を議会が承認したこと、政府が大胆な複数年度財政計画(2011~2014年)を提出したことに加え、財政赤字削減のための新たな規制や財政の透明性の向上策を示したことなどから、議会において好意的な評価を得ている。

しかし、今後、議会が改選されれば、新たな議員が政府の計画を支持しなくなることも考えられ、その際には予算の修正案や関連議案が提出される可能性がある。

イ 財政赤字削減計画の策定

ポーランドの財政赤字は2008年以降拡大を続け、2011年にはGDP比で7.9%となる見込みとなっていた。こうした状況を受け財務相は、同年3月の下院財政委員会に対して、2011年から2012年の間における財政赤字削減計画を公表した。その内容は、新たな歳出ルールの新設、年金制度の改革、付加価値税率の引上げ及びたばこ税の増税、地方政府の赤字拡大を制限するルールの策定などである。現在のところ、これらは着実に実行に移されている。

ウ 議会における予算修正

修正案の提出は、少なくとも15名以上の議員が所属するグループには認められているが、議員個人には認められていない。それでも多くの修正案が財政委員会に提出されるが、こうした修正案の大部分は委員会及び議会で却下されることとなる。

もし政府の意向に沿わない幾つかの議員提案の修正案が受け入れられたとしても、修正案の立案者が期待したような歳出増加はできない。予算は歳出や歳入の法的な根拠にはならず、法的根拠なしには政府は歳出を行うことができないからである。

議員の任期終了前になると、予算の修正案が多く提出されるが、このうち議会に受け入れられるものの多くは、重大な変更というよりも、細目の修正であり、政府案からの増加幅が1%を超えることはない。

【コラム②】

ジャケット着用は必須？ ～スウェーデン議会でのドレスコード～

スウェーデン議会には、議場での服装について明文化された規定はない。しかし、実際には議場内のドレスコードとして、ジャケットもしくはジャケット風カーディガン着用との暗黙のルールがある（ネクタイ着用は必須ではない）。

この暗黙のルールの発端は、1957年に1人の職員がカーディガン姿で本会議に出席したことによる。当時、職員には制服の着用は義務付けられていなかったものの、議員がこれまでの慣例でラウンジスーツ（略礼装）を着用していたため、職員のカーディガン姿が目立つこととなった。この服装に対し議場内から抗議があったにもかかわらず、議長は会議を続行したため、この出来事は「議会の歴史における衝撃的な進歩である」と報道された。

しかし、これを機に議場内ドレスコードが議論となり、現在はジャケット着用が必須となったため、議会事務局には貸出用のジャケットが用意されているという。

4. 独立性のある財政評価機関の設立動向

世界金融危機以降の財政健全化をめぐる動きの中で、議会予算局や財政会議など、政府や財政当局から一定の独立性を保ちつつ、予算編成のための経済財政見通しや財政パフォーマンスの監視・評価等を行う財政評価機関の役割が注目されている。

これらの動向について、「議会予算局と財政会議」と題したセッションにおいて、スウェーデン財政政策会議議長の L. Calmfors 氏、英国予算責任局委員長の R. Chote 氏、及びハンガリー財政評議会前議長の G. Copits 氏から、自らの体験も踏まえた発表が行われた。本節では、セッションにおける発表内容とともに、別途実施した英国財務省における調査も踏まえ、各国における財政評価機関の状況等について概観することとする。

(1) 財政評価機関の設立の動向と特徴

ア 財政評価機関設立の背景

独立性のある財政評価機関については、米国の議会予算局（CBO）などのように、従来から設立されていたものもあるが、1990年代頃から、中央銀行による金融政策の独立性と類比的なアイデアとして、学会における議論が高まってきた。すなわち、中央銀行が通貨の番人として、政府から独立して金融政策を実施するように、財政評価機関も、財政政策の番人として、独立した立場から財政の健全性確保に関与させようとする考え方である。

各国においては、財政規律を維持するため、様々なルールや目標が定められてきたものの、楽観的な見通しや短期的な政策を優先させるバイアスの存在等により、結果として、こうしたルールが守られず、財政悪化が進むことも少なくなかった。このため、政府の目標達成状況や長期的な財政の持続性に関する評価等を政府とは別の機関に実施させるべきとの気運が高まり、2000年代に入ってから、スウェーデン、カナダ、ハンガリー、スロベニア、英国等において、新たな財政評価機関が相次いで設立されてきた。

ただし、ハンガリーでは予算削減のために財政評議会が一旦廃止となり、スウェーデンやカナダなどでもこうした機関の予算削減を迫られるという事態が生じており、その道のりは必ずしも平坦でなかった。

イ 財政評価機関の組織

まず、財政評価機関の組織の在り方を概観することとする。Calmfors 氏らによる整理によれば、諸外国における一定の独立性のある財政評価機関として、図表8の事例が挙げられている。これらは、国によってその在り方が大きく異なるが、基本的な特徴としては、政府と議会のどちらに属するかということで大別される。この11の事例においては、政府に属するものが7機関と大宗を占めているが、議会に附属するものも米国、カナダ及びハンガリーの3機関がある。なお、英国の予算責任局のように政府に属するものの、役員の任命に当たって議会が強く関与する機関もある。

組織の意思決定は、カナダと米国を除き、合議体においてなされる機関がほとんどであり、3名から10名台で構成されている。また、組織の規模としては、米国が250名のスタッフを擁しており突出しているが、他はおおむね10名台から30名台となってい

る。

これらの機関が、議会と政府のどちら側に属するにせよ、その意志決定は政治的に独立してなされるべきとするのが学会におけるコンセンサスとなっている。そのためには、比較的長期の役員任期や身分保障、安定した財務基盤の確保、政治介入の排除などが必要とされている。

図表8 諸外国における主な財政評価機関

国	財政評価機関	役員数	スタッフ数	所属	役員の任命
オーストリア	政府債務委員会 (Government Debt Committee 1997)	14	-	-	政府により6名、労使団体により各3名程度を任命
ベルギー	上級財政会議・公的債務分科会 (Public Sector Borrowing Requirement Section of the High Council of Finance 1989)	12	14	政府	政府により任命
カナダ	議会予算局 (Parliamentary Budget Office 2008)	1	14	議会	議会図書館の検討委員会(与党指導者が参加)が提案する3名から政府が任命
デンマーク	経済会議(Economic Council 1962)	4	35	政府	会議の推薦に基づき政府が任命
ドイツ	経済専門家会議 (Council of Economic Experts 1963)	5	20	政府	政府の指名に基づき大統領が任命
ハンガリー	財政評議会 (Fiscal Council 2008)	3	37	議会	大統領、中銀総裁及び会計検査院長の指名に基づき議会が任命
オランダ	中央計画局 (Central Planning Bureau 1947)	3	>170	政府	経済相により任命
スロベニア	財政会議 (Fiscal Council 2010)	7	0	政府	財務相の推薦に基づき政府が任命
スウェーデン	財政政策会議 (Fiscal Policy Council 2007)	8	4	政府	会議の推薦に基づき政府が任命
英国	予算責任局 (Office for Budget Responsibility 2010)	3	15	政府	下院財務委員会の同意を経て財務相が任命
米国	議会予算局 (Congressional Budget Office 1975)	1	250	議会	両院予算委員会の推薦を経て下院議長と上院仮議長が任命

(注)ハンガリーの財政評議会は、2010年末に一旦廃止されている。

(出所) Lars Calmfors and Simon Wren-Lewis “What should fiscal councils do?” Discussion Paper Series, Oxford University 等より作成

ウ 財政評価機関の具体的な役割

財政評価機関の役割については、財政政策に係る具体的な決定を担う主体であるべきか、あるいは、経済財政見通しの作成や政策の監視や評価、助言等を行う機関にとどめるべきかといった議論があるが、現実に設立された事例は全て後者となっている。

ただし、各機関の業務内容は多様であり、具体的には、①政府の財政政策や財政の持続可能性に関する評価を行うこと、②政府が財政ルールを守ることができるよう補完すること、③経済財政見通しの作成や政府見通しを評価すること、④政府の財政政策に対して評価や勧告を行うこと、⑤経済財政問題全般にわたる分析等を行うこと、などの任務が期待されている(図表9)。

これらの役割のうち、財政政策の事前・事後の評価や、財政の持続可能性の評価については、各機関において共通する任務として与えられている。また、経済財政見通しの作成についても、ほとんどの機関において実施されている。評価を実施するためには、自らがその前提となる見通しを示すことが求められるということであろう。

一方、上記以外の任務に関しては、個別の政策コストの試算や勧告権の有無が約半数ずつに分かれるなど各機関で大きく異なっており、現在のところその在り方について明確なコンセンサスが得られているわけではない。また、業務内容の種類の高さと組織の規模についても、明確な相関関係は認められていない。

図表9 財政評価機関の主な役割

国 ¹	経済予測	政策コストの試算	財政の透明性の評価	財政政策の事後評価	財政政策の事前評価	財政ルールの補完	財政の持続性の評価	勧告権	全般的な分析
オーストリア	○			○	○	○	○	○	
ベルギー				○	○	○	○	○	
カナダ	(○) ²	○ ³	○	○	○	○	○		
デンマーク	○			○	○		○	○	○ ⁴
ドイツ	○		(○)	(○) ⁵	(○) ⁵	(○) ⁵	(○) ⁵	(○) ⁶	(○) ⁵
ハンガリー	○	○	○	○	○	○	○		
オランダ	○	○	○	○	○	○	○		○ ⁷
スロベニア	(○) ⁸		○ ⁹	○	○	○	○		(○) ¹⁰
スウェーデン	(○) ¹¹		○	○	○	○	○	○ ¹²	○ ¹³
英国	○			○	○	(○) ¹⁴	○		
米国	○	○		○	○		○		○ ¹⁵

(注)1.各国における財政評価機関は、図表8に同じ。2.自ら経済予測を行うだけでなく、政府予測の分析も行う。3.議会の委員会又は議員の要求に応じて行う。4.税制、雇用、環境政策等。5.財政政策だけでなく、経済問題全般を対象としている。6.制度上、特定の政策手段についての勧告は行わないこととされているが、実態としては、しばしば行われている。7.税制、雇用、規制、資源問題、経済危機等。8.独自の経済予測は行わないこととされているが、経済動向の独立した評価に基づき、分析を行う。また、予算の前提として用いられた経済予測について評価を行う。9.中期財政フレームにおける財政目標の妥当性の評価を含む。10.財政、経済成長、雇用の長期の持続性の観点から、政策の実行の有効性を評価する。11.自ら予測を行うだけでなく、政府の経済予測やその前提となる経済モデルについての評価も行う。12.正式の権限としては勧告を行わないが、運用上、政府や議会により設定された政策目標に基づく勧告を行うことがある。13.経済開発が、長期の成長や持続性のある雇用と整合的であるかの評価等を含む。14.調査時点においては、新政権における財政ルールは定められていない。15.最近では、労働市場や気候変動問題等についての分析も行っている。

(出所)図表8に同じ

エ 財政評価機関の課題

政府や議会は、独立した財政評価機関の役割について、長期的にはその必要性を理解しているとしても、短期的には疎んじる傾向がある。ハンガリーにおける財政評議会が一時廃止されたことはその例証である。また、スウェーデンにおいても、政府側（財務相）からの批判が高まり、財政政策会議の役割は非公開での助言にとどめるべきとの声も高まった。

財政評価機関が実施する評価は、民主的な正統性を持つ政府や議会が設定した目標について、経済学的な観点から、どのような種類の政策がその達成に影響するのかということ判断するものである。つまり、政策手段の選択肢を示すことができるとしても、その中からどのような政策を選択すべきかを示すものではない。

財政評価機関が長期的な課題に取り組むために求められることとして、Calmfors 氏からは、①公平で質の高い実績を重ね信認を得ること、②国際的にも共通する評価を行う

こと、③独立性が公式的に保証されること、④政府よりも議会の信任に基づくこと、⑤必要な財政基盤を得ること、⑥分別のある政治、という指摘があった。

また、実際に独立した財政評価機関を設立する際のアプローチとしては、与野党で政治的に合意しやすい内容の組織として設立した後、徐々に財政監視機能を強化していくという慎重かつ戦略的なアプローチがある一方、逆に最初から権限の強い組織として設立するという真正面からのアプローチがあるとしている。

なお、ハンガリーの財政評議会が一旦廃止されたことに関して、元議長の Kopits 氏からは、政権交代に伴い、政府情報へのアクセスの制限、評議会の予算削減やスタッフの解散などを強いられたことが紹介された。その上で、財政評価機関の信頼性は輸入できるものではなく、各国の事情に応じて発展させていくしかないとしつつ、独立性、中立性、説明責任、スタッフの確保や情報へのアクセスといった技術的な基盤が重要であると指摘している。

(2) 英国における予算責任局 (OBR) の設立

上記(1)においては、各国における財政評価機関の設立状況等を概観したところであるが、この中でも、2010年に設立された英国の予算責任局⁸ (OBR: Office for Budget Responsibility) については、主要国における最も新しい取組であり、PBO会議への参加とは別に調査を行ったことから、本節において、やや詳細に触れることとする。

ア OBR設立の背景

2010年5月に実施された英国下院総選挙においては、1997年から13年間にわたり政権を担当してきた労働党が敗北する一方、比較第一党となった保守党も単独過半数の議席を獲得するには至らなかった。いわゆるハング・パーラメントの状態となる中、保守党及び第三党の自由民主党は連立に合意し、保守党のキャメロン党首を首班とする連立政権が発足した。

新政権においては、財政再建が主要な課題と位置付けられ、その取組の1つとしてOBRが設立されることとなった。その趣旨は、従来の財務省による経済財政見直しにおいては楽観的な数字が示される傾向が強く、結果として財政目標を達成できず、財政赤字の拡大を招いたとの反省から、経済財政見直しの作成や財政目標の達成可能性の評価等について、財務大臣から独立した機関に実施させようとするものである。

オズボーン財務大臣は、就任直後の2010年5月の演説でOBR設立の必要性等について言及している。以下は、演説における該当部分の要約である⁹。

英国の財政赤字は、戦時を除き過去最高となった。財政再建に着手しない限り、英国の家庭はますます貧しくなり若者の夢は打ち砕かれるであろう。この13年間で政府の経済見通

⁸ OBRは「予算責任局」だけでなく、「財政責任庁」と訳されることもある。後者の方が組織の性格や業務の実態を的確に示しているかもしれないが、本稿においてはBudgetという言葉が用いられていることなどを踏まえ「予算責任局」と標記した。

⁹ 英国財務省ウェブサイト (http://www.hm-treasury.gov.uk/press_02_10.htm) にある演説原稿を要約。

しに対する信用は完全に失われてしまった。なぜならば、見通しの最終判断が独立した機関ではなく、財務大臣により行われていたからである。

財務大臣は、見通しの数字を操作して経済成長を高めにし、赤字額を少なく見せようとする強い誘惑にかられていた。しかしながら、私はそうした誘惑を放棄する最初の財務大臣になろう。必要なのは財政見通しと整合的な予算を編成することであって、予算のために見通しを操作することではない。このため、新たな独立した機関としてOBRを設立することとしたのである。

ここで述べられているように、政府の経済財政見通しが楽観的なバイアスを持つという傾向は、我が国も含め一般的な傾向として従来から指摘されてきたものである。なぜならば、財政運営の実施とその見通しの作成が同じ主体であれば、目標達成の可能性に関する批判を回避するために、楽観的な見通しを行うインセンティブが働くこととなるからである。しかしながら、楽観的な見通しは、将来、目標の達成時期が到来する際に、想定よりも厳しい経済状況において税収の低下や歳出の増加を招くこととなり、結果として目標が達成されない可能性を高めることとなる。そして、こうした厳しい経済環境にもかかわらず、財政目標を無理に達成しようとするれば、マクロ経済的に誤った政策（不況時における過度の財政引締め）を実施してしまう可能性もある。

世界金融危機以降、主要先進国において財政悪化が進んだが、危機の影響が落ち着いたことを踏まえ、財政再建に向けた取組を始めている国もある。こうした点に関し、英国財務省は、OBRのように財政当局から一定の独立性を持つ組織に公式の見通しの作成や評価を委ねることは、世界においても例がないとしており、諸外国における財政評価機関の特徴について、次のように例示的に評価している¹⁰。①米国の議会予算局（CBO）は財政見通し等を定期的実施しているが、行政に対し財政の調整について意見するものではない。②日本の財政制度等審議会は、予算問題について助言を行うものの、見通しを作成する組織ではない。③また、カナダの議会予算局は、経済財政に関する分析を行うものの、公式なものとして位置付けられていない。

その上で、英国財務省は、経済財政運営の評価が独立した専門家により行われるべきとのIMFの見解を踏まえつつ¹¹、OBRはこれを更に進め、政府の政策を評価するだけでなく、「公式の見通し（Official forecast）」を作成する機関と位置付けている。

イ OBRの組織

OBRは、当初は暫定的な体制として財務省の建物内に置かれながらも、2010年度の緊急予算に係る見通しの作成など実質的な活動が始められた。その後、新政権における最初の当初予算となる2011年度予算（2011年4月～2012年3月）に係る本格的な業務を実施するとともに、2011年3月にOBRの根拠法である「2011年予算責任及び国家会計検査法（Budget Responsibility and National Audit Act 2011）」が成立したこと

¹⁰ 英国財務省ウェブサイト (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/press_01_10.pdf)

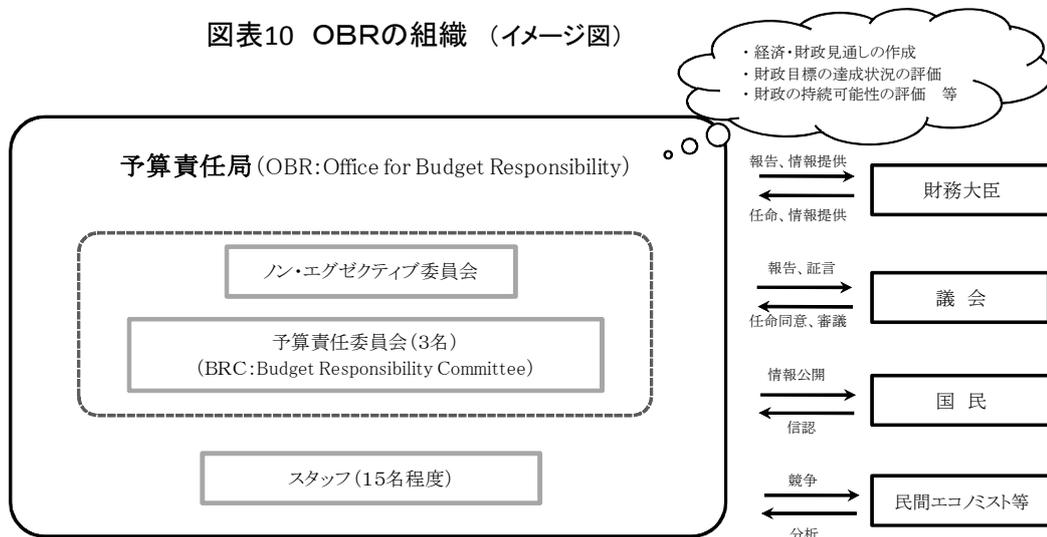
¹¹ IMF “Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007)” の4.3.3における記述。
(<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>)

を踏まえ、同年4月からは法律的にも正式な組織として運営されている。

OBRの意思決定は、委員長及び2名の委員で構成される3名の合議体である予算責任委員会（BRC：Budget Responsibility Committee）においてなされる。委員長は、下院財務委員会の同意を得て財務大臣が任命し、他の2名の委員は下院財務委員会の同意及びOBR委員長との協議を経て財務大臣が任命する。現在のところ、これら3名は、経済誌編集者、学者及び財務省の出身者で構成されている。

また、組織の規模としては、15名程度のスタッフが公務員として予測作業等に従事しており、OBRの権限と責任により採用されている。ただし、OBRの業務には、経済財政に関する専門的な知見や予測技術が必須であることなどから、現在のスタッフには財務省出身者も含まれている。年間予算は175万ポンド（約2.3億円）であり、4年間は固定とされている。このようにOBRは、現在のところ人的にも財政的にも比較的小さな規模の組織として運営されているといえる。

図表10 OBRの組織（イメージ図）



(出所)筆者作成

ウ OBRの役割

OBRの役割は、これまで政府自らが実施してきた経済財政見通しのほか、財政目標の達成状況の評価等の業務を独立して行うこととされており、企画・執行を行う部門と、それを評価する部門が切り離されることに主眼がある。ただし、財務省が予測や分析の作業を一切しないというわけではなく、あくまでも政府が実施する予算編成や財政政策の前提となる「公式」の見通し等を独立して実施させるということである。

OBRは小規模な組織である一方で、その業務は多岐にわたっているが、中心的な任務としては、①今後5年間の経済財政見通しを年2回作成すること、②財政目標の達成状況に関する評価を年に2回行うこと、③過去になされた見通しの正確性についての評価を年1回行うこと、④財政の持続可能性に関する評価を年1回行うことである。

上記のうち、経済財政見通しに関しては、財務大臣による予算の公表に先立ち、OBR

Rが財務省に見通しの原案を提供するとともに、財務省からも重要な政策決定に関する情報を得るなど非公開の情報交換を重ねた上で、最終的な予算の決定がOBRの経済財政見通しを踏まえてなされるようにしている。

こうした作業を経て、OBRの経済財政見通しの公表は、予算の公表と同日に行われている（2011年度予算の場合は3月23日）。OBRは政府から独立してその業務を行うとされるにもかかわらず、経済財政見通しの公表を財務大臣による予算の公表と同日に行うことの意義は、両者が互いの数字を前提としていることにあると考えられる。すなわち、経済財政見通しは、予算に盛り込まれた施策が実施されるという前提で作成される一方、政府の予算は、経済財政見通し（経済成長率、物価、失業、金利等）を踏まえた適切な財政支出であることが求められる。こうした見通しの作成における独立性と内容面における相互の依存性は、一見矛盾するようにみられるかもしれないが、英国財務省の担当者によれば、これらを同日に公表することは、両者の信頼を裏付けることとなり、極めて重要であるとしている¹²。

エ OBRの独立性と政府等との関係

OBRによる経済財政見通しの内容については、財務大臣からは独立して判断することとされており、客観性、透明性及び不偏不党性を前提としつつ、任務の実施に関する完全な自律的決定権が法律により定められている。政府や議会はOBRに分析作業等を要請することはできるものの、それを命じる権限はなく、要請を受け入れるかどうかはOBRが独立して判断することとされている。

図表11 OBRに係る主な法的規定等

	規範の名称	基本的な性格
法的規範	2011年予算責任及び国家会計検査法 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011)	OBRの設立、基本任務等に係る根拠法
	予算責任綱領 (Charter for Budget Responsibility)	財政政策、債務管理政策に関する政府の目標、その達成方法、OBRの役割などを規定 法律により制定が義務付けられており、施行には下院の承認が必要
非法律的規範	OBR及び財務省における業務の基本的枠組み (Office for Budget Responsibility and HM Treasury Framework Document)	OBRの組織運営等の細目に関する基本的な枠組みを規定 OBRとの協議を踏まえ、財務省が作成したもので、法律的な強制力はなし
	OBR、財務省、雇用年金省及び歳入関税庁における合意に関する覚書き (Memorandum of Understanding between Office for Budget Responsibility, HM Treasury, Department for Work and Pensions and HM Revenue & Customs)	OBR並びに財務省、雇用年金省及び歳入関税庁との間におけるデータ等の情報提供、協力方法等について合意事項

(注) 規範の名称は筆者による仮訳。

(出所) 筆者作成

¹² 2011年度予算に関しては、法人税の追加的な引下げ等についての情報を経済財政見通し作成の締切り後に政府から受けたため、その影響を見通しに反映させることができなかった。ただし、OBR、財務省ともに、そのことによる影響は限定的であったとしている。

ただし、OBRは議会の附属機関ではなく、行政府に属する組織と位置付けられている。そして、OBRはあくまでも政府が決定した財政目標の達成状況等を評価するのであって、政策の決定過程そのものに関与することはなく、政府がどのような目標を掲げるべきであるかということや、特定の政策の是非について言及することはできない。また、政治的な争いに巻き込まれないことも重要であり、OBRは野党の政策を対象とした評価は行わないこととしている。ただし、議会の予算審議等においては、OBRの委員長や委員が出席し、証言を求められることもある。

独立性に関しては、民間においても様々なシンクタンクが経済見通しを公表しているが、OBRは財務省を始めとした政府機関が保有しているデータを一定のルールに基づき利用できることが保証されており、この点が民間シンクタンクとの大きな違いである。精度の高い経済財政見通しや評価を行うためには、政府が持つ様々な情報の利用が不可欠であるが、これらへのアクセスの権限について制度上担保されていることがOBRの見通しの信頼性を高めることにつながっているとされている。

さらに、OBRには、3名の委員以外に「ノン・エグゼクティブ・メンバー」が置かれ、OBRの業務執行をチェックするとともに、OBRが政府等から独立性に抵触するような不当な圧力を受けることがあれば、その旨を公表することができるとされている。

こうしたOBRの業務及び財務省等との関係については、法律や法律に基づき定められた予算責任綱領により、基本的な枠組みが規定されているほか、OBRと財務省等の機関との合意文書によっても、具体的な方法論が定められている。

なお、同綱領によれば、政府は、OBRの経済財政見通しに対し、不同意する権利が留保されており、その場合、政府は議会に理由を疎明しなければならないとされている。

【コラム③】

英国議会の古き良き伝統？ ～予算演説における大臣の飲み物～

英国財務大臣による予算演説は、我々の感覚からすると非常に長く、議会ウェブサイトによれば、最長記録は1853年のグラッドストンの4時間45分、最短でも1867年のディズレーリによる45分とされている。

ところで、議会における演説は、水を飲みながら行われるものと考えがちであるが、財務大臣だけは予算演説の際にお酒を飲むことが許されている。例えば、ディズレーリはブランデー、グラッドストンはシェリー酒と溶き卵を飲んだとされている。最近では、メジャー政権におけるクラーク大臣がウィスキー、ブレア政権におけるブラウン大臣はミネラルウォーターを選んだという。

ちなみに2011年度の予算演説は1時間弱であったが、ウェブサイトの動画を見る限り、オズボーン財務大臣は水を飲んでいただけのものと推測される。

5. まとめ

(1) PBO会議について

第3回PBO会議では、より適切な財政運営に向けて、いかに議会の機能を活用していくべきか、議会による予算の承認・監督制度はどうあるべきか等の課題に加え、議会を支える事務局・予算担当部局等の在り方についても議論が交わされ、筆者らと同様の立場にある各国議会の予算担当スタッフの高い問題意識に接することができた。また、各国議会における事務局・予算担当部局の組織、担当スタッフの立場は様々であるが、世界的な潮流を踏まえつつも、それぞれが独自の改革を模索している状況を理解することができた。

財政民主主義は、民主主義国家における最も重要な基本原則の1つであるものの、各国における予算に対する議会の関与は、法律の制定に比べると、相対的に低い傾向にあったことも否めない。しかしながら、国家における財政の比重が高まるにつれ、とりわけ金融危機以降、政府と議会が一定の協力をしなければ、持続可能な財政運営を行うことが困難になりつつある。その中でも特に厳しい財政状況下にある我が国においては、財政健全化に向けた議会の役割の重要性が従来以上に高まっていると考えられる。

こうした中、PBOネットワークにおいて引き続き情報交換を重ねていくことにより、議会におけるベスト・プラクティスの事例を蓄積して、各国議会が自由に参照できるようになることが理想であり、本院調査室としても各国の動向等の情報収集とともに、中立的な立場からの情報発信については積極的に進めていくべきであると考えられる。

(2) 議会における委員会構造とその機能について

ア 議会における委員会構造

本稿2.(1)で紹介したWehner博士の分類によると、我が国における予算委員会の構造は「集中型モデル」に該当する。このモデルにおける課題は、特定の議員しか予算審議に関与できないことであると指摘された。ただし、参議院では総予算審査に際して予算委員会が分野別の各委員会に対し、当該委員会の所管に係る予算について審査を委嘱する「委嘱審査」制度を導入していることから¹³、全議員の予算審議への関与が可能となっている。

また、決算審査の委員会構造については、OECD加盟34か国の過半数で決算審査を行う委員会が存在しない中、我が国においては、参議院に決算委員会、衆議院に決算行政監視委員会が常任委員会として設置され、それぞれ決算の審査及び議決を行っている。各年度決算の審査過程で明らかになった問題点については、その議決の際に、政府に対して是正改善の措置を求める旨の委員会の意思を示し、決算審査の実効性を高める努力がなされている。

一方、予算審議と決算審査は、各院におけるそれぞれの委員会において独立して実施されており、制度上、必ずしも両者が連携する仕組みにはなっていない。しかしながら、Wehner博士が指摘するように、予算承認と決算審査の連携が重要であるとの観点を踏ま

¹³ 参議院規則第74条の4

えるならば、例えば、決算委員長が予算委員会に出席して説明や勧告を行うなど、決算審査の成果が予算審議に一層反映されるような仕組みを追求しつつ、運営の充実に努めるべきではないだろうか。

イ 委員会の権能と公開性

本稿 2. (2) で紹介した OECD 事務局による取りまとめにおいては、PBO ネットワークの 24 議会における予算に関する委員会構造及びその機能が強化されているとともに、予算審議の公開性も高まる傾向にあると評価されている。

こうした観点から、我が国の国会をみると、権能については、大臣を始めとする政務三役や政府参考人、参考人等を委員会等に招致することができ¹⁴、とりわけ、予算審議においては、慣例として、全閣僚の出席の下で内閣の統一的な見解をただすことができる機会（「基本的質疑」や「総括質疑」）が設けられている。また、国会法第 104 条に基づき、報告や記録の提出を政府等に対して要求することができるほか、同法第 105 条においては、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査及びその結果の報告を求めることができる旨規定されている。さらに、罰則を伴う権能としては、憲法並びに議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律の規定に基づき、各議院は、証人としての出頭及び証言又は書類の提出を何人に対しても求めることができる。

公開性については、我が国の委員会の傍聴は原則として国会議員以外認められていないものの¹⁵、実際の運用においては、議員の紹介と委員長の許可により、一般の国民による傍聴が広く行われている。また、現在では、委員会会議録や審議中継についても、インターネットを通じて誰もがアクセスできるようになっている。

こうした我が国の予算委員会の構造は、OECD 加盟 34 개국議会の中でも比較的強い権能が与えられているとともに、公開性も高いものと考えられる。

ただし、近年、各国で議会予算局など議会における財政問題の調査・分析を行う組織が設立され、審議機能が強化される傾向にあることを踏まえれば、今後、各国の動向等も参考にしつつ、我が国においても委員会の調査機能の側面について、充実・強化のための努力を続けていく必要がある。

(3) 独立性のある財政評価機関の設立について

本稿 4. (1) においては、近年設立が相次いでいる財政評価機関の動向と特徴等を概観するとともに、4. (2) において、英国における具体的な事例を取り上げた。

独立性のある財政評価機関の設立は、比較的歴史が浅く、その実績について必ずしも確立した評価があるわけではない。ただし、これらの機関は、長期的な財政の持続性の観点を重視し、どちらかといえば積極財政よりも緊縮的な政策を志向するバイアスが高いと考えられることから、景気や雇用等の状況によっては、政府や議会、国民からの批判を招く可能性もある。独立性が求められる所以であるが、PBO 会議においては、実際に政府側からの圧力を受けたスウェーデンやハンガリーの経験について当事者本人から紹介された。

¹⁴ 国会法第 71 条、同第 72 条、参議院規則第 42 条の 3、同第 186 条等。

¹⁵ 国会法第 52 条。ただし、本会議については、憲法第 57 条の規定により、公開が原則とされている。

財政評価機関は、財政民主主義の原則を踏まえるならば、最終的には議会の信任に基づくべきと考えられるものの、その設立の経緯と趣旨に鑑みれば、仮にこれらの機関が政府や議会にとって不都合な評価を行った場合でも、容易にその独立性が脅かされるべきではない。ただし、これらの機関が所期の目的を達成するためには、法制度的な独立性の担保だけでなく、自らが時間をかけて実績を積み重ねることにより、信認と権威を高めていくことも重要であると考えられる。

英国においても、2010年5月の政権交代に伴い、独立性の高い財政評価機関としてOBRが設立された。こうした新たな取組は緒に就いたばかりであり、その動向を慎重に見極めていく必要があるが、PBO会議において、OBR委員長自身も今後の課題として次のような点を例示している¹⁶。

- ・ OBRが作成する財政の持続可能性に関する長期分析をいかに活用していくのか。
- ・ OBRが財務大臣にとって都合の悪い予測や評価を行ったとき、実際にどのような事態が生じるのか。
- ・ 結果として、野党の代替的な政策等に関する評価を求められる可能性はないのか。
- ・ OBRの業務に対して、議会の理解と協力が得られるのか否か。
- ・ 経済財政見通しに誤りが生じた場合、現実的にどのような責任を問われるのか。

OBRの設立から1年以上経過した現在、運用面において極めて小さな組織体制が続く中で、政府からの独立性を確保しつつ、客観性の高い経済財政見通しの作成や、財政の持続可能性の評価といった所期の目的に沿った成果を得ることができているかどうか問われていくこととなる。

2011年には、米国や欧州においても、財政に対する信認が大きく揺らいだところであるが、我が国も含むこれまでの各国の経験によれば、景気対策の結果としてやむを得ない側面があるものの、政府において作成された財政ルールが、同じ政府によって破られるという事例も少なくなかった。こうした反省を踏まえつつ、財政評価機関が財政の番人としての役割を果たすことにより、自らが課したルールを自らが守るという規律が高められるとするならば、新たな取組の成否は、我が国の財政問題を探る上でも少なからぬ示唆を与えるものと考えられる。

¹⁶ OECDウェブサイト (<http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/47741508.pdf>)