

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	韓国議会予算局（NABO）オンラインシンポジウムに参加して ～ポスト・コロナの予算編成と議会の役割～
著者 / 所属	藤井 亮二・崎山 建樹・大石 夏樹・下田 和明・二森 陽平・ 秋山 啓介・五十嵐 舞子・平下 康輔/ 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	205 号
刊行日	2021-10-7
頁	1-24
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120501.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202120501.pdf</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

# 韓国議会予算局（NABO）オンラインシンポジウムに参加して ～ポスト・コロナの予算編成と議会の役割～

予算委員会調査室	藤井 亮二
同	崎山 建樹
同	大石 夏樹
同	下田 和明
同	二森 陽平
同	秋山 啓介
同	五十嵐舞子
同	平下 康輔

1. はじめに
2. 基調講演：ポスト・コロナにおける財政の変化と望ましい予算の条件
3. セッション1：ポスト・コロナにおける財政管理と議会の役割・制度に関する各国の事例研究
  - (1) 予算プロセスにおける議会の効果的な役割の再構築
  - (2) 米国議会における議会予算局の役割
  - (3) 韓国国会が財政管理において果たすべき役割
4. セッション2：韓国議会の予算システムと議会予算局の役割
  - (1) 国家財政運用計画と国会における予算審議について
  - (2) トップ・ダウン方式の法案・予算審議のコスト推計について
  - (3) 効率的な財政支出機能の確立・管理について
  - (4) パネル・ディスカッション
5. おわりに

## 1. はじめに

2021年（令和3年）7月13日（火）、韓国ソウルにおいて韓国議会予算局（National Assembly Budget Office。以下、「NABO」という。）主催のシンポジウム「ポスト・コロナの予算編成と議会の役割」が開催された。このシンポジウムは新型コロナウイルス感染症による被害や影響が落ち着き、ポスト・コロナと言われる時期が到来した時に財政運営が目指すべき方向性を見いだす

ことを目的としたものである。韓国国内はもとより、世界中から財政の専門家が集い、各国における財政運営上の課題について知見を共有し、議会における予算審議などについて議論が行われた。オンライン開催であったことから予算委員会調査室所属の専門員及び調査員の全員が参加し、各国の議会予算部局担当者や財政の専門家との議論に参加することができた。

本稿では同シンポジウムの概要を報告するとともに、コロナ収束後の財政の在り方について検討したい。

## 2. 基調講演：ポスト・コロナにおける財政の変化と望ましい予算の条件

延世大学校のハ・ヨンソプ教授（以下、「ハ教授」という。）が、「ポスト・コロナにおける財政の変化と望ましい予算の条件」について基調講演を行った。基調講演の概要を紹介しながら、我が国財政との共通課題などについて検討を加えていきたい。

### （1）ポスト・コロナの経済・財政状況

ハ教授は、2020年に▲3.5%のマイナス成長となった世界経済が2021年には+5.8%のプラス成長に転じ、2022年も+4.4%の成長を見込むOECDの経済見通しを参照して、コロナ禍で落ち込んだ景気が回復過程にあることを示した。

先進国の一般政府・財政収支も2020年に対GDP比11.7%の赤字となったがその後は改善すると見込まれ、一般政府・債務残高も2022年以降は対GDP比121%前後で安定する。しかし、韓国は少子高齢化によって社会保障支出が増加し、政府債務は増加を続けると見られている。

### （2）財政の持続性確保のための制度的条件

ハ教授は、国会の重要な役割は国民の要望を実現することであり、これは「対応性」(responsiveness)とすることができるとしている。「対応性」は同時に、予算が過剰に拡大することを意味していると述べ、また、「対応性」が充足されたからと言って「民主的責務」(democratic accountability)が果たされるとは限らないと見ている。「対応性」と「民主的責務」が結び付かないことが財政の持続可能性を脅かす要因となることから、財政の持続可能性を確保するためには両者のバランスが必要で、しかもこれらは同時に実施されなければならないと述べている。「対応性」と「民主的責務」が結び付かない理由は、予算確保による便益は一部の集団・個人が享受するが、費用はすべての国民に転嫁され

る「共有資源問題」<sup>1</sup>が生じるからであり、共有資源問題は同世代間だけでなく、現在の世代と将来の世代間でも起こり得るとの見方を示した。

短期的な人気政策に重点を置く政治の「近視眼的」志向や不確かな情報に基づく財政政策も、「民主的責務」を果たすことができない要因であると指摘している。不況期には財政支出を拡大し、逆に景気回復期には財政支出を縮小することが必要である。しかし、不況期の財政拡大は容易に行われるものの、好況期には増収増税を背景として更に財政支出を拡大して財政赤字が累増しかねないことを懸念している。

ハ教授は、財政の持続可能性を確保するためには「脱政治化」(de-politicalization)が重要であると指摘している。韓国政府は脱政治化を行うために、2025年に「財政準則」(fiscal rules)の導入を公表し、具体的に債務準則、収支準則、支出準則、収入準則などの形で示されていると紹介した。しかし、財政準則を導入した国でも課題を抱えているところがあり、その要因はマクロ経済見通しの甘さにあると分析している。我が国においても、毎年の政府経済見通しの甘さが指摘されることが多く、的確な景気判断や正確な経済見通しの重要性が改めて認識されるべきであろう。

ハ教授は、経済見通しに使う経済的判断の正確性を検証する制度的な担保が必要であること、政策や法律の変更がどのように予算に影響を与えるのかといった点に基づくコスト推計を見積もることが重要であり、そのための「独立財政機関」(independent fiscal institution)の役割についても言及した。

### (3) 共有資源問題の克服

財政運営の重要な課題は共有資源問題の克服であり、そのためには、①「中期財政フレーム」(medium-term expenditure framework)、②予算審議の「トップ・ダウン」(top-down)方式の必要性が強調された。

#### ① 中期財政フレーム

中期財政フレームは中期的視点での財政見通しを基に財源配分計画を策定して、単年度予算編成の際にはこれに基づいて総量的支出の限度額と省庁別支出限度額を設定して、財政の拡大を抑制するものである。

---

<sup>1</sup> 多数者が利用できる共有資源が乱獲されて資源が枯渇してしまう傾向があることを「共有資源問題」、あるいは「共有地の悲劇」と呼ぶ。財政制度等審議会「平成31年度予算の編成等に関する建議」(平30.11.20)は、「財政にもまた『共有地の悲劇』が当てはまる。現在の世代が『共有地』のように財政資源に安易に依存し、それを自分たちのために費消してしまえば、将来の世代はそのツケを負わされ、財政資源は枯渇してしまう。」と指摘している。

ハ教授は、韓国は国家財政運用計画<sup>2</sup>を導入しているものの、中期的な支出限度額が示されず、毎年の予算にも正しく反映されていないと指摘した。そのため、国家財政運用計画が財政の健全性確保にそれほど実効的ではないと見ている。このままでは2025年に財政準則が導入されても、うまく機能しないことを懸念している。

## ② 予算審議のトップ・ダウン方式

財政の持続可能性を確保するために、韓国は支出の妥当性と適正性、支出が財政に及ぼす影響について事前に検討する仕組みとして、①予備妥当性調査制度（1999年導入）、②コスト推計制度を整備している。前者は予算編成前に妥当性を客観的に検証する制度であり、後者は財政支出を伴う議員立法の提出時に予想費用やコスト推計要求書の提出を義務付ける制度である。

これをうまく機能させるためには国会の予算審議をトップ・ダウン方式にする必要があると指摘された。現在の予算審議はボトム・アップ方式であって、個々の法律と支出プログラムが合算されて予算総額が決定されるために、予算を事前に制御することが難しい。予算審議のプロセスを根本的に改革して省庁別予算と財政総額の配分を決定してそれぞれの支出を決めるトップ・ダウン方式にする必要があると指摘された。

## （4）統合的財政運用

ハ教授は財政運用の重要な点として、①包括性の原則に基づく財政の運営、②財政の透明性の確保を挙げた。韓国の国家財政システムは現在、1つの一般会計、20の特別会計、67の基金の合計88の会計及び基金から構成されていて財政の全体像を把握することが困難になっているだけでなく、会計間や基金間の事業の類似や重複が問題となっていることから、包括性と透明性が阻害されていると見ている。我が国も一般会計に加えて13の特別会計が設置され、会計間・勘定間で複雑に資金が流れ、財政の一覧性や透明性の観点から問題が指摘されている。

---

<sup>2</sup> 国家財政運用計画は、韓国で運用されている5年単位の中期財政フレームの名称。各省庁別に提出した中期事業計画書を基に、企画財政部（日本の財務省に相当する組織）が各省庁や民間専門家との調整過程及び公開討論会を経て、国家レベルの総合計画を立てる。国家財政運用計画の策定は財政規律の確立と効率性向上を目標として2004年から開始され、従来の単年度中心の予算編成を多年度編成へ移行させたことに最大の特徴がある。なお、5年間の国家財政運用計画のうち、1年目は当該年度に執行している予算、2年目は来年度予算案であり、3年目から5年目が中期財政フレームとしての意味を持つ。国家財政法第7条に規定。

また、韓国では法律で内国税の 20.79%が地方教育財政交付金として配分されている。学齢人口の減少や教育需要の変化にもかかわらず、50 年前の人口膨張と教育財政の不足を前提に導入された制度が維持され、分野間の資源再配分が制約されていると指摘し、縄張りの硬直性を解消して統合的な財政運用を強化しなければならないと述べた。社会状況の変化に応じた弾力的な制度見直しは我が国の行政システムにも求められるものであろう。

### (5) 提言

ポスト・コロナ時代の財政政策が目指すべきは「財政の持続可能性の回復」である。そのためには共有資源問題の解決が必要であって、近視眼的、あるいは不確実な情報に基づく財政拡大の要請から距離を取る制度的仕組みを構築することが重要との提言が行われた。国民のニーズに応じた「対応性」とともに、「民主的責務」を果たすバランスが求められることが繰り返して強調されていた。

短期的な景気浮揚のための拡張的財政政策と長期的な財政健全性の確保とを調整するためには、中期的な財政運用の枠組みが設定されなければならないとも述べられた。新制度の導入も必要であるが、既存の制度の実効性を高めることも重要であって、予備妥当性調査制度やコスト推計制度などを更に機能させるべきことが示唆された。我が国も中長期の財政試算の活用、概算要求基準の見直しや財政法上の補正予算編成の要件の厳格な適用など、既存の制度体系の中でも更に工夫の余地がないのかを探ることが必要であろう。

最後に、財政運営の枠組みの見直しはコロナ禍がピークを迎えた時点から準備を始めるべきだとの提言は、韓国と同様に少子高齢化が進み、それ以上に財政状況が悪化している我が国こそが心に留めるべきであろう。

## 3. セッション1：ポスト・コロナにおける財政管理と議会の役割・制度に関する各国の事例研究

### (1) 予算プロセスにおける議会の効果的な役割の再構築

OECD公共ガバナンス局バジェット・公共マネジメントのヘッドを務めるジョン・ブロンダル氏（以下、「ブロンダル氏」という。）が、「予算プロセスにおける議会の効果的な役割の再構築」について、講演を行った。

ブロンダル氏は冒頭、コロナ禍における財政上の対応を、医療システム、世帯、そして個人を可能な限り速やかに支援する「緊急時」、「過渡期」、財政健全化に取り組む「持続可能な回復期」、の3つの時期に区分した場合、現状は、ま

だ緊急時対応の終盤に当たるとの認識を示した上で（2021年7月時点）、本論に入った。

以下、講演の概要を紹介したい。

## ① 各国で異なる議会の役割

議会の役割は、OECD諸国の中でも、国によって様々である。憲法の規定により、議会が予算を修正することを禁じている国がある一方、政府が議会で提案されたあらゆる修正を承認しなければならない国もある。これらの憲法上の規定があったとしても、かつて政府は、予算を議会に提出する前に、水面下で交渉し、議会の同意を得ていたが、近年、多くの国において、政府がより独断的になり、こうした調整が少なくなっている。

多くのOECD諸国では、議会が利用できる資源は増えてきており、予算委員会に専門的なスタッフが増えている。議会予算局は、その先進的な事例である。一方、近年、多くのOECD諸国、特にEU諸国において、議会に属しない独立財政機関（fiscal councils）が急増している。こうした状況において、議会は、予算を監視する役割は、いまや議会にはないとして、予算に対する関心が薄くなっていることがある。また、会計検査院は昔から存在するが、OECD諸国の中には、議会が監視責任を会計検査院に委ねている国がある。これは、予算プロセスにおいて、議会の関与が限定されていることを意味する。会計検査院が強いほど、予算プロセスにおける議会の存在は小さくなる。

これらのことが、同時に起こっている。その契機となったのは、2008年の金融危機である。危機対応のため、集権化と迅速な行動が必要とされ、多くの国において、議会の役割が弱くなってきた。

## ② コロナ危機が議会に与えた影響

議会の役割は、コロナ危機によって更に弱くなった。その要因は二つあり、一つ目は、対面で開くという議会の能力を脅かしたということである。多くの国では、議会は開かれず、リモートで委員会や本会議を準備するにも相当な時間がかかった。コロナ危機の初期段階では、多くの場合において、議会は傍観者となっていた。

二つ目は、政策対応のための迅速な行動が求められたことである。当初、既存の予算プログラムの中での再配分が試みられ、次いで、累次の補正予算が編成された。このほか、財政ルールにおける緊急事態時の停止条項の発動、予備費の活用等といった既存の手段による対応が行われた。

また、迅速な行動のために、議会が行政に権限を与えることがあった。ある国では、緊急事態宣言が発出され、議会の承認を経て、内閣や各大臣に、緊急的な支出や立法の権限を付与している。この時期を振り返れば、本質的には、議会が立法権限を行政府に委任したということである。このほか、議会の予算承認手続きを簡略化することもあった。

これらのことが重なり、議会の役割は弱くなったのである。

### ③ 今後の課題

国家、そして議会が直面している課題は、財政に対する責任と、信頼の二つである。

まず、財政に対する責任と財政規律を示さなければならない。このためには、予算承認手続きにトップ・ダウン方式を導入することである。トップ・ダウン方式の起源は、北欧諸国の議会改革である。北欧諸国の多くの議会は、予算プロセスにおいて、より強い役割を持っている。それに加えて、議会が責任あるプレーヤーであり、財政に対する責任を示す必要があるということを手早く認識したことが、トップ・ダウン方式を導入することができた理由の一つである。

トップ・ダウン方式は一般的に、議会が歳出総額（total expenditures）を議決し、次に歳出総額内において教育、医療などの分野別歳出（sectoral expenditures）の上限を議決し、それを踏まえて分野内の個別の支出（individual appropriations）に取り掛かり始める<sup>3</sup>。各支出の検討が始まると、ボトム・アップ方式のようではあるが、その分野の上限額が既に存在するのである。その分野内で、ある支出を増やそうとすれば、別の支出は減らさなければならないこととなっている。

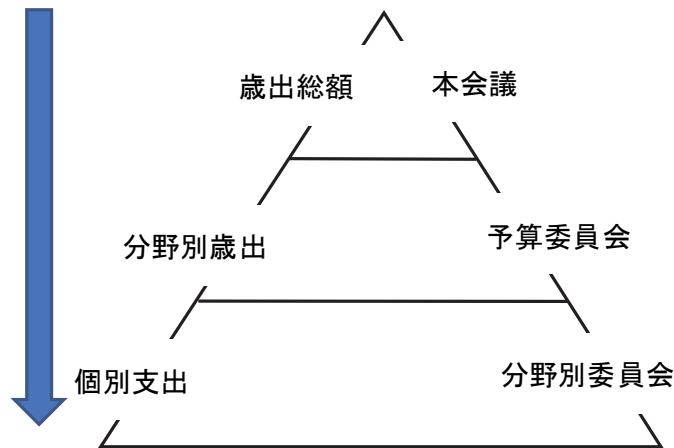
歳出総額の決定は、議会の本会議で行われる。そして、各分野への配分は、予算委員会において審議される。予算委員会は、経済の前提や、予算のマクロ経済的な面を検討して、分野別の配分案をまとめる。予算プロセスには、予算委員会だけでなく、分野別の各委員会にも主要な役割がある。教育等の各分野の委員会では、分野別歳出の上限内で再配分することができるのである（図表1）。

---

<sup>3</sup> トップ・ダウン方式を導入しているスウェーデンは、向こう3年間の歳出総額の上限を決定する仕組みとなっている。



図表1 予算のトップ・ダウン方式の仕組み（イメージ）



（出所）説明時のスライドより作成

二つ目の、信頼を高めるための議会の重要な役割として、公聴会が挙げられる。公聴会において、市民との関わりを重視することが必要である。予算委員会だけではなく、分野別委員会も含めた各委員会は、多様な見方をもって、市民社会組織等のステークホルダーと関わるべきである。現代的なコミュニケーション技術を用いるとともに、公聴会は、テレビ放送又はオンライン配信されるべきである。公聴会を公開することは、信頼を回復するために絶対的に重要なことである。

予算プロセスにおける議会の役割は、多くの国においてストレスが増している。その役割を再構築するため、議会は、適切な制度設計を通じて財政に対する責任にコミットメントを示す必要がある。また、議会の委員会は、信頼を醸成するために予算の論点について市民との関わりを重視する必要がある。そして、議会はその役割を実行するためにふさわしい資源を必要としている。

以上が講演の概要である。

当然ながら、各国の事例がそのまま、我が国に当てはまるものではない。しかし、令和2年度（2020年度）は、国会の事前議決原則の例外となる第2次補正予算の新型コロナ対策予備費 10兆円を含め、当初予算と補正予算を併せて176兆円の過去最大の予算額が計上された。かかる状況を見れば、これまで以上に国会の予算・決算審議が重要となってくるのは、言うまでもない。また、将来、このコロナ禍が収束する時には、各国の取組も参考に、財政制度の在り方を見つめ直すことが必要となってくるかもしれない。

## （２）米国議会における議会予算局の役割

米国議会予算局（Congressional Budget Office。以下、「CBO」という。）でディレクターを務めるフィリップ・スウェーゲル氏（以下、「スウェーゲル氏」という。）より、CBOの業務概要とコロナ禍が米国財政に与えた影響について講演があった。

### ① CBOの業務概要

CBOは、上院及び下院から成る米国議会の予算編成プロセスを支援するため1974年に設置された機関である。米国においては、大統領が各年度の予算を「教書」という形式で提案するものの、歳出や税制を定めるのは合衆国憲法により議会の権限とされ、CBOでは、そうした議会の活動に資するよう、政治的に中立の立場から財政や経済の分析を行っている。

CBOでは上下両院の予算委員会等と協力して業務を行っており、各委員会で法律案を立法する場合にコスト推計を作成する。その数は年間600から800に達し、州政府や地方政府への影響も考慮して試算が実施される。また、現行法に基づくインフラ投資や社会保障制度の財政や経済への影響も10年から30年、時には75年という長期スパンで試算する。こうした業務に当たる職員は、専門分野に関する経歴を見て議会が採用しているとのことである。

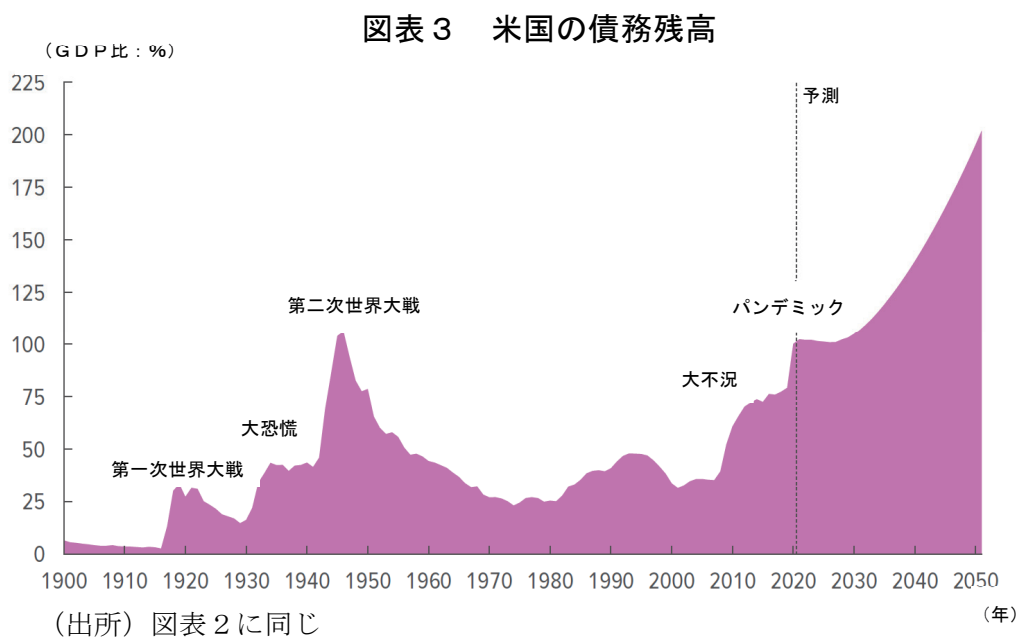
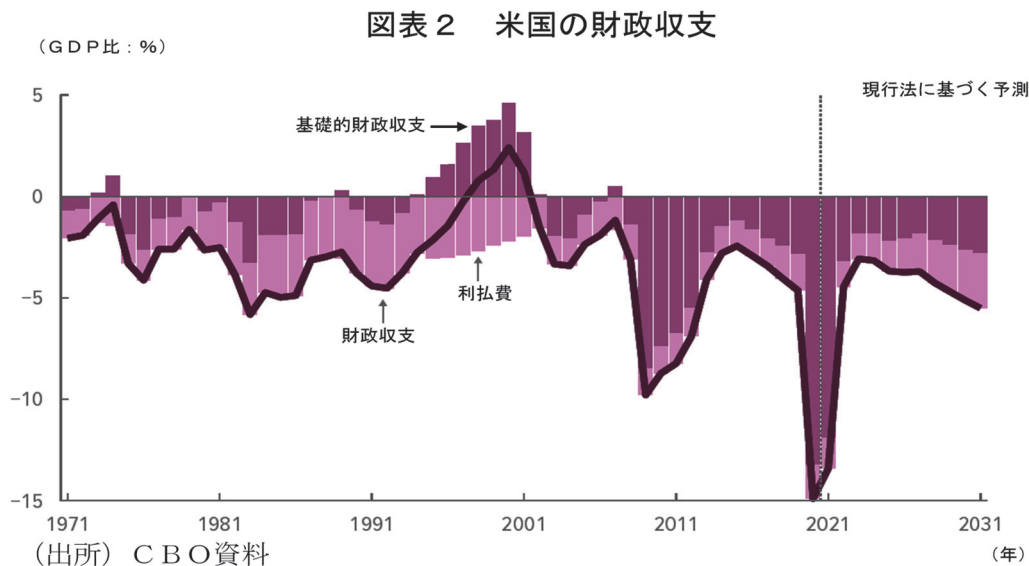
我が国での報道においてもCBOの試算はしばしば引用され、その推計は世界的に高い信頼を得ている。スウェーゲル氏によれば、CBOでは分析を公表する際、対象となる法案の是非等の価値判断へ踏み込まないことに留意しているとのこと、飽くまでも客観的な数値分析に徹することが、信頼を勝ち取ることに繋がっていると言えよう。

これまで、我が国においてもCBOのように政治的に中立の立場で客観的な財政見通しを示すいわゆる独立財政機関の設置について様々な議論がなされてきた。そうした議論がどういった形で今後結実するか現状では不透明ながら、独立財政機関の在り方を考えるに当たってCBOは非常に有益な参考事例となろう。

### ② コロナ禍が米国財政に与えた影響

コロナ禍において大規模な財政支出を行ったことで米国財政は急激に悪化し、足下で財政収支の赤字は対GDP比15%程度に達している。もっとも、米国の財政状況はコロナ禍の前から既に悪化しており、今後は一時的に改善するものの、その後再び悪化していくとみられる（図表2）。この背景にはコロナ対策と

して制定された法律に基づく総額 5.3 兆ドル（約 580 兆円）の支出が今後も継続することがあり、債務残高の対 GDP 比は 2031 年にこれまで過去最悪だった第二次大戦期を超えて 107% となり、2051 年には 202% に達する見込みである（図表 3）。

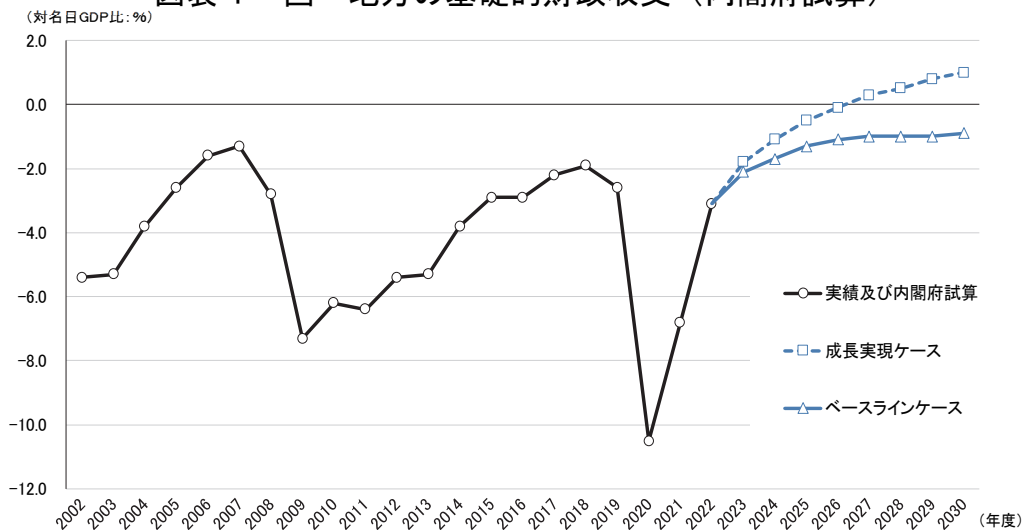


こうした危機的な状況の中、財政状況の先行きを決定づける要素として CBO では生産性の将来的な推移、コロナ禍で労働市場から退出した高齢労働者の動向、女性の労働参加率、一時的に上昇した死亡率の今後の動き、医療費の動向、インフレ率や金利水準の推移などに注目しているとのことであった。

ここで我が国に目を転じると、米国と同様にコロナ禍によって財政状況は極

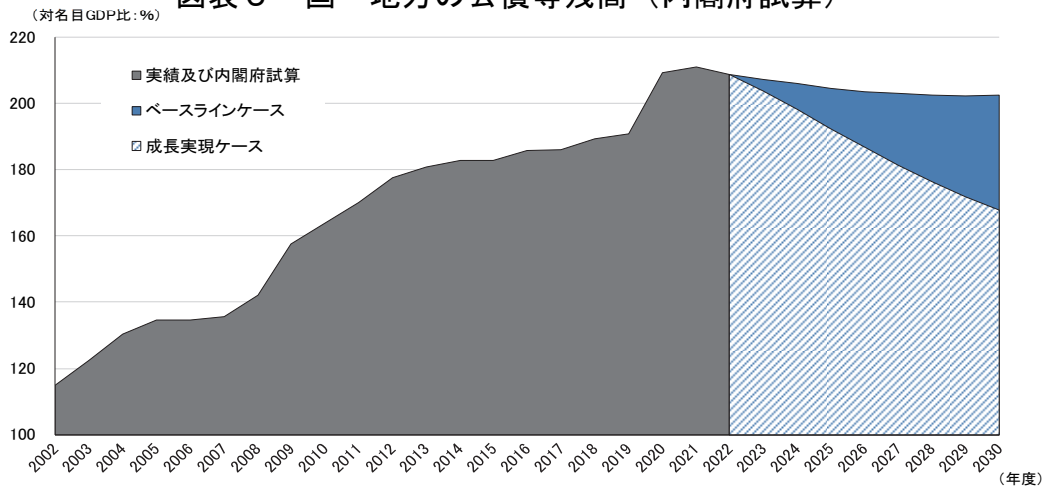
端に悪化している。しかしながら、大きな違いは我が国における将来試算の楽観性で、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」は、国・地方の基礎的財政収支について「成長実現ケース」では5年程度での黒字化を見込み、公債等残高については慎重な「ベースラインケース」ですら今後逡減していくことを見込んでいる（図表4及び5）。

図表4 国・地方の基礎的財政収支（内閣府試算）



(注) 2020年度までは実績。2021年度及び2022年度は内閣府年央試算等に基づく。  
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2021年7月21日)

図表5 国・地方の公債等残高（内閣府試算）



(出所) 図表4に同じ

それぞれの試算の前提条件は異なるものの、少子高齢化により社会保障関係費が逡増する一方、相対的に名目GDP成長率の低迷が続く我が国にあって、基礎的財政収支や公債等残高が米国と対照的に改善ないし減少するとの見立ては素直に受け入れがたく、推計を行う機関が政府から独立しているか否かが影

響を与えたと見るのが自然ではないか。

こうした彼我の差異に、財政の現状を客観的に示した信頼に足る試算を得るためには、政府からの独立性確保が重要であることを改めて認識させられた。

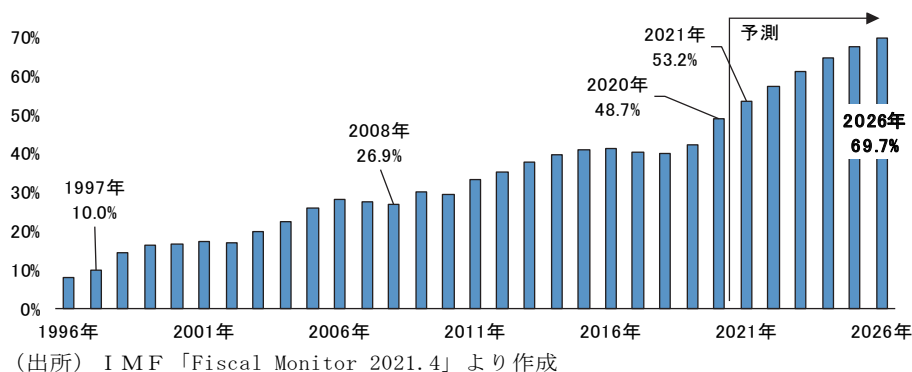
### (3) 韓国国会が財政管理において果たすべき役割

セッション1の最後に、梨花女子大学校教授パク・ジョンス氏（以下、「パク教授」という。）から、コロナ禍以降、韓国国会が財政管理においてどのような役割を果たすべきかについて発表がなされた。以下、その講演を紹介する。

#### ① コロナ禍後の韓国経済の展望

これまで低い水準にあった韓国の公的債務は近年急増し、韓国財政は非常に厳しい状況に陥っている（図表6）。公的債務が急増している要因は、主として①家計債務の増加<sup>4</sup>、②少子高齢化の進展<sup>5</sup>、③潜在成長率の低下<sup>6</sup>の3点で、これらにより今後の韓国財政はますます厳しくなると危惧されている。

図表6 韓国の国家債務残高（対GDP比）の推移



<sup>4</sup> 近年、韓国ではクレジットカードローンの利用の急増により短期債務が増加し、金融負債が金融資産より上回る状況となっている。家計債務の増加は、消費支出の減少による内需の縮小や経済成長率の鈍化、金融システムのリスク増加をもたらす恐れがあり、これによる韓国財政への影響が懸念されている。

<sup>5</sup> 韓国は他のOECD諸国よりも高齢化が一段と速い速度で進んでいるため、今後、社会保障支出の大幅な増加が避けられない状況にある。加えて、韓国のGDPに占める社会保障支出の割合（11.1%（2018年））はOECD諸国の平均（20.1%（同））より大幅に低い水準にあるため、韓国が今後社会保障支出の質も高めれば、債務が更に増大することが見込まれる。さらに、韓国では高齢化と同時並行で少子化も進んでいて、生産年齢人口の減少で歳入面の先細りも危惧されている。

<sup>6</sup> 韓国の経済はこれまで重工業に依存してきたことからサービス業の生産性が非常に低い。生産年齢人口の減少及び労働生産性の低下で潜在成長率は将来更に低下すると予想されている。IMFの予測では現在2%の潜在成長率が2050年には1%程度まで低下する（「Country Report No. 18/41」19頁）。

## ② 財政管理に関するこれまでの改革及び国会制度上の問題点

### (i) 政府による財政改革

韓国では、これまで政府主導で予算編成と財政管理が行われ、予算当局の計画的及び健全な運用は一定の成果を上げてきた。1990年代後半のアジア通貨危機後の2004年には、拡張的財政政策に歯止めをかけるべく大規模な財政改革が行われ、マクロ的視点に基づいた予算編成、国家財政運用計画、予算総額配分自律編成制度<sup>7</sup>、予算成果管理制度<sup>8</sup>及び複式簿記発生主義に基づくデジタル予算会計システムが導入された。これら一連の改革は財政規律の確立と効率性の向上を図るものとして大きな期待が寄せられていたが、2008年のリーマン・ショックの対応で再び財政拡大路線に転じると、制度が形骸化し実効性が失われていった。

### (ii) 財政管理に関する国会制度上の問題点

予算編成を国民が望む形にするには、国会が、予算編成権を持つ政府を統制する役割が求められるとともに、その役割を果たすためには国会議員が財政に関するマクロ経済的な視点を身につける必要がある。しかし、議員は自身の選挙区の利益を優先する傾向が強く、財政に関する専門性を獲得しようとする動機が弱い上、国会制度上、議員の専門性の獲得を阻む二つの問題点が存在する。

一つは予算審議期間の短さである。行政府（企画財政部）が予算案を準備する期間に比べ、国会が予算を審議する期間は2か月程度と短く十分な審議期間を確保できていない。もう一つは予算決算特別委員会<sup>9</sup>メンバーの兼任体制及び任期の短さである。予算決算特別委員会の委員は常任委員会との兼任制である上、委員会の慣行により毎年委員の約8割が入れ替わる。このため、議員が予算決算特別委員会の委員になっても、財政に関する専門性を集中的かつ長期にわたり修得できる環境が与えられていない。

なお、韓国の予算審議は所管常任委員会の予備審査と予算決算特別委員会の総合審査に分けて進められる仕組みになっているが、議員の専門性のなさをゆえ総合審査もミクロ的な審議に止まり、予算審議の非効率性が指摘されて

<sup>7</sup> 予算当局が事前に予算総額及び省庁・分野別のシーリングを設定し、各省庁はその範囲内で予算要求を行う仕組み。

<sup>8</sup> 各省庁が、予算編成時に事業目標及びその達成度を定量化した成果指標を作成し、予算執行後はその成果・評価を外部に公開するなど次回の予算編成への反映を義務付ける制度。

<sup>9</sup> 予算決算特別委員会は、1953年に常任委員会として設立されたが、1963年に一時的に活動する非常設特別委員会となった後、2000年に常設特別委員会となった。

いる。

### ③ 国会の制度改革の方向性

韓国財政が持続性を保つためにはマクロ的な視点に基づいた財政管理が必要であり、財政政策の方向性を正しく定めるためには、国会が行政府と協力しリーダーシップを発揮することが期待される。この点、行政府は大統領の下で政治的利害関係によりポピュリスティックな政策を多く実施する傾向があるため、国会は中長期的かつマクロ的な視点に加え、客観的情報に基づき予算の上限を設定するなど行政府に対する牽制的役割を担う必要がある。そして、その実効性確保のためには、国会が①予算決算特別委員会の常任委員会化、②財政準則の導入、③NABOの機能強化の三つの制度改革を行う必要がある。

#### (i) 予算決算特別委員会の常任委員会化

現在の予算決算特別委員会は、予算決算期のみ稼動する兼任特別委員会で任期が1年と短い。予算決算特別委員会を常任委員会化すれば、任期が2年間保障されるため専門性の向上が期待できる。

#### (ii) 財政準則の導入

財政準則は、世界的に通貨危機とグローバル金融危機に見舞われた国が均衡財政や支出削減などを目的に導入しているが、最近では、世界的に高齢化が加速し、社会保障支出の増加等により財政の持続可能性が危惧される中で、予防措置として財政準則を導入する動きが出ている。韓国でも、新型コロナウイルス感染拡大で4度の補正予算を編成するなど政府支出が急増したことで導入すべきとの声が高まっていた<sup>10</sup>。

#### (iii) NABOの機能強化

他の国家機関等が与野党間の敵対的対決構図に置かれている中で、NABOが独立的・中立的立場で国の財政を守る役割を果たすには、議会に対し個々の政策に関する専門知識や分析を提供するのではなく、米国のCBOのようにマクロ的な視点に基づいた分析の提供に焦点を当てた対応が必要となる。

---

<sup>10</sup> 昨年、政府は国家財政法の改正を通じて2025年から統合財政収支3%赤字、国家債務比率60%を上限などとする財政準則を導入する案を提案したが、具体的な数値基準は施行令に委任されるため、その実効性に疑念が持たれている。

以上が講演の概要である。

我が国は、韓国に先行して高齢化が進展しており、債務残高対GDP比は韓国を大きく上回る水準にある。我が国でも財政規律を高めるために、拘束力のある財政ルールや<sup>11</sup>、独立・中立的な立場からのマクロ経済分析<sup>12</sup>の導入の必要性を主張する意見が国内外からある。パク教授の提言は、我が国の財政状況の改善を図る方向性を定める上で示唆に富む内容と言える。

#### 4. セッション2：韓国議会の予算システムと議会予算局の役割

##### (1) 国家財政運用計画と国会における予算審議について

##### キム・テイル高麗大学校教授の発言

新型コロナウイルスの感染拡大を受け、各国は様々な対応を迫られ、財政の果たす役割が再認識された。コロナ禍という危機を前に財政支出の拡大はやむを得ない面があるものの、政府は納税者である国民の信頼を得ることができるように、適切に公費を活用する必要がある。そのためには、中長期的な視点に基づいた財政計画（中期財政フレーム）が重要であるところ、韓国では、5年単位の国家財政運用計画が策定されている。そこで、国家財政運用計画に関し、現状の問題点、各国の中期財政フレームと比べた評価及び計画の実効性確保に向けた改善策を検討する。

##### ① 国家財政運用計画と実際の予算が異なっている現状

政府は翌年の予算を国会に提出する際、5年間の国家財政運用計画を併せて提出する必要がある。中期的な視点に基づく計画の策定により財政の効率化・健全化が期待されるが、実際は国家財政運用計画と予算に開きがあり、計画策定の効果が不十分な状況にある。2017年から2019年に策定された国家財政運用計画をみると（図表7）、文在寅政権初年度の2017年計画において2年後の予算にあたる2019年予算は、2017年計画では453.3兆ウォンであったが、実際は469.6兆ウォンと3.6%の増加となった。また2017年計画において3年後の予算にあたる2020年予算は、2017年計画では476.7兆ウォンであったが、実際は512.3兆ウォンと7.5%の増加となっており、年を経るごとに初年度の国家財政運用計画からの乖離は大きくなっている。計画と実際の予算が大きく異なれば、そもそも計画を立てる意味がなくなってしまうが、このように計画

<sup>11</sup> 田中秀明『日本の財政』中公新書、2013年 252頁

<sup>12</sup> IMF「The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan」『IMF Working Paper』2016年8月 23頁<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16156.pdf>>



と予算が異なってしまう要因は、計画が拘束力を持たない点にあるとされる。

図表7 国家財政運用計画の財政支出計画（文在寅政権）

（単位：兆ウォン）

（年）	2019	2020	2021	2022	2023
2017年計画（2017～2021）	453.3	476.7	500.9	-	-
2018年計画（2018～2022）	470.5	504.6	535.9	567.6	-
2019年計画（2019～2023）	469.6	513.5*	546.8	575.3	604.0
増加率	3.6%	7.7%	9.2%	-	-

\* 2020年の実際の予算は予算案より1.2兆ウォン減の512.3兆ウォン。

（注）増加率は初年度の2017年計画（2017～2021）と2019年計画（2019～2023）を比べたもの。

（出所）説明時のスライドより作成

## ② 各国と比較した国家財政運用計画の評価

それでは、各国の中期財政フレームと比べて韓国の国家財政運用計画はどのように評価されるのか。EUでは加盟国の中期財政フレームのレベルを毎年評価しており、その基準に沿って韓国の国家財政運用計画の質を評価したものが図表8である。評価基準として、計画の政府支出全体の包括の程度、計画と予算が連携している程度、計画策定過程での国会の関与の程度、計画策定段階での独立財政機関の介入の程度及び計画の内容の具体性の5つが設けられているところ、韓国の国家財政運用計画は基準2（計画と予算の連携）及び4（策定段階での独立財政機関の介入）で0点の評価を受け、指数は0.22とEU平均に対して31%の低水準にとどまった。

図表8 各国の中期財政フレームのレベル

	基準1 （4点）	基準2 （6点）	基準3 （3点）	基準4 （4点）	基準5 （4点）	指数
	政府支出全体の包括程度	計画と予算の連携	計画策定過程での国会の関与	策定段階での独立財政機関の介入	計画の内容の具体性	
英国	4	4	3	4	3	0.88
スウェーデン	4	6	3	0	4	0.8
イタリア	4	1	3	3	4	0.78
フランス	4	3	3	3	1	0.7
ドイツ	4	0	2	2	3	0.58
チェコ	1	3	1	0	3	0.37
EU平均	3.57	2.5	2.46	2.5	2.86	0.69
韓国	1	0	1	0	2	0.22

（出所）説明時のスライドより作成

### ③ 計画の実効性確保に向けた国会の機能強化

②の評価結果からも、国家財政運用計画と実際の予算に乖離があることが最大の課題の一つであることが改めて明らかとなった。

そこで、国家財政運用計画の実効性を確保するための改善策として、NABOの権限強化のほか、予算が国家財政運用計画を上回る場合に国会の同意を得る手続を設けること、国会においてまず支出総額と分野別支出限度額を承認してその範囲内で政府が予算を作成し、その後国会で分野別の具体的事業の予算を審議するトップ・ダウン方式の予算編成を行うことなどが挙げられた。これらの改善策は国会の予算管理機能を強化することで中期財政フレームの効果を高めようとするものであり、財政の持続性に対し国会の果たす役割は非常に重要である。

#### (2) トップ・ダウン方式の法案・予算審議のコスト推計について

##### リュ・ Chol K D I 国際政策大学院教授の発言

財政負担を伴う法律案（財政随伴法律案）を施行することにより予想される財政収入の純増減を推計するコスト推計制度は、財政への配慮を欠いた法律や政策が導入されることを抑制し、結果として国家の財政健全性を高めることになる。コスト推計の結果は、法案審議及び予算審議の過程で活用されることとなるが、近年その活用度は低下の一途をたどっている。そこで、第 20 代国会（2016. 5. 30～2020. 5. 29）<sup>13</sup>における法律案の定量分析及び関連政策担当者のヒアリングを通じ、現行制度の問題点について改善策を検討する。

#### ① 財政負担を伴う法律案のコスト推計に関する定量分析

第 20 代国会に提出された法律案の総数は 2 万 4, 141 本で、そのうち議員発議のものは全体の 89. 5% に当たる 2 万 1, 594 本、財政随伴法律案は 6, 633 本だった（これは法案全体の 27. 5%、議員発議の 30. 7% を占める）。財政随伴法律案の発議のタイプはいくつかあり、コスト推計を法律案に添付して発議する場合や、コスト推計の代わりにコスト推計依頼書を添付して発議する場合がある。コスト推計依頼書を添付した場合、当該法律案の審議前にはコスト推計結果を提出しなければならない。コスト推計依頼書に対するコスト推計結果の回答は NABO において行われるが、推計されるコストが 10 億ウォン未満の場合や、

---

<sup>13</sup> 韓国では、議員の任期にあたる 4 年をもって一議会期としている。2020 年 5 月 30 日から第 21 代国会が始まっている。

コスト推計の対象が国家安全保障や軍事機密に該当する場合には、その旨を記載したコスト推計未添付事由書を回答する。なお、コスト推計が不要と判断された場合には、コスト推計未対象事由書を回答することとなる。

財政随伴法律案に添付されたコスト推計書及びコスト推計未添付事由書は、国会の法案審議過程で活用するため、オンラインシステムにアップロードする必要があるが、分析したところ 60%ほどしかアップロードされていない。年次推移で見ると、2016 年度は 80% 近くだったが、2020 年度には 17.5% に大幅低下している。また、コスト推計が常任委員会の審査報告書で言及されたのはわずか 6.7%、小委員会の審査参考資料で言及されたのは 2% に満たない。

## ② コスト推計制度に関連する政策担当者へのヒアリング結果

また、コスト推計制度に係る政策担当者の認識を調査したところ、共通してコスト推計の重要性を低く認識していた。特に議員秘書はコスト推計結果を参考にするのは 10% 程度、審議過程での活用は 1～2% 程度との認識だった。コスト推計の活用度が低い理由として、まずコスト推計未添付事由及びコスト推計未対象事由の範囲が非常に広いことが挙げられる。また、コスト推計依頼書を添付することで発議が可能のため、発議段階で必ずしもコスト推計を必要としないことから、コスト推計を行政上の慣行程度に捉える者も多い。さらに、法律案はその審議過程で修正や変更が加えられることが多く、発議段階でのコスト推計の重要度は高くないと考えられている。

## ③ コスト推計制度の問題点及び解決策

このようなコスト推計の活用度の低さには、更に根本的な原因があると考えられる。韓国国会の予算審議過程は、大きく常任委員会での予備審査、予算委員会での総合審査、本会議での議決という順に進む。常任委員会でもミクロ的観点から審議を行い、予算委員会でもマクロ的観点から審議を行うボトム・アップ方式の仕組みとなっているが、実際には常任委員会、予算委員会共にミクロ的審議に終始し、機能重複と非効率性が見られる。予算委員会に予算全体を調整、再検討する観点が不足しているため、個別の常任委員会で審議される法案施行費用等を合計したものが予算総額に相当することになる。また、韓国国会では予算全体の規模を制限する制度がないため、個別の財政随伴法律案の発議者は、当該法律案が予算全体の規模に与える影響を考慮する必要がない。したがって、コスト推計制度は実際の発議、審議段階で実質的に活用されることは難しくなる。

この問題を解決するには、予算審議過程をトップ・ダウン方式に変更することが必要である。予算総額を設定し、分野別に予算を配分することで、法案の施行費用も予算の制限内となるよう見直しを行うようになる。そうなった際には、法案施行に伴うコスト推計が非常に重要な要素となるだろう。コスト推計制度が実質的に活用されることで、結果として国家の財政健全性を高めることにつながるのである。

### (3) 効率的な財政支出機能の確立・管理について

#### パク・ノウク韓国公共金融機関上級フェローの発言

現在、コロナ禍によって財政支出は世界的に増大傾向にあるが、コロナ収束後においては財政支出の効率化が課題となる。特に韓国では、コロナ禍前から経済成長率の低下や少子高齢化による財政の圧迫があり、持続的な財政運営に向けた支出効率化の取組が急務となっている。そこで、韓国における財政支出効率化の取組である財政管理制度及び歳出レビューについて説明した後、それぞれの制度における改善点及びNABOの果たすべき役割についても検討する。

#### ① 財政管理制度

韓国では財政管理は明文規定がなく、暗黙の了解として実施されてきたところ、財政準則の導入が公表されており、2025年以降はこれに則って財政管理が行われることとなる。問題点は二つあり、一つは既存の財政管理の基本方針について、民意を適切に反映できていない点である。これまでは財政管理の基本方針に民意を適切に反映する手段がそもそも存在しなかったが、財政支出の需要が高まっている中で、様々な利害関係者から財政管理の基本方針に関する一定の合意を得ることの重要性が再注目されている。

もう一つは財政を管理する政府に対して、国民が信頼を置いていないことが挙げられる。韓国における国民の政府に対する信頼度は、OECD加盟国の平均以下との調査結果がある。また、政府の財政収支に関するIMFの調査によれば、図表9に挙げた5か国（オーストリア、デンマーク、ドイツ、オランダ及びスウェーデン）は国民の政府に対する信頼度の高い国であり、現状は財政赤字となっても、強力な財政ルールを導入により、2023年以降は財政赤字がおおむね解消される見込みが示されている。一方、韓国は国民の政府に対する信頼度が低いことから強力な財政ルールの導入は難しく、コロナ収束後の早急な財政赤字の解消は難しい見込みである。

図表9 2020-2025年 政府財政収支（GDP比）

(単位:%)

(年)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
オーストリア	-9.9	-3.9	-2.3	-1.8	-1.2	-0.5
デンマーク	-4.0	-3.0	-1.5	-0.2	-0.1	0.0
ドイツ	-8.2	-3.2	0.6	0.8	1.0	1.0
オランダ	-8.8	-4.9	-2.0	-1.1	-0.4	0.2
スウェーデン	-5.9	-2.0	-1.5	0.3	0.3	0.3

(出所) 説明時のスライドより作成 (2020年10月 IMF 年次調査)

この問題を解決するためには、財政支出を改めて見直す必要がある。既に行政機関の予算成果管理制度による政策の評価や見直し、立法機関による予算や決算の審議等、支出の効率化に向けた取組を行っているとは評価できる。しかし、行政機関の予算成果管理制度については導入から15年が経っており、時代に合った制度へと修正する時期に来ている。例えば、予算成果管理制度は基本的に企画財政部が実施を担っているが、実際に専門知識や情報を持っている様々な省庁が関わることのできる制度にするべきである。

## ② 歳出レビュー (spending review)

また、OECD諸国を中心に導入が進められている、より根本的な歳出の見直しを行う歳出レビューについて、韓国では現在試行版 (pilot program) が実行されている段階であるが、この制度には大きく二つの課題がある。まず企画財政部が適切なガバナンス機構を持たずにパイロット・プログラムを実施している状況のため、財政を批判的に監査する専門家がプロセスに関わる構造にしなければならない。この専門家の役割についてはNABOが担うべきと考える。次に、柔軟な判断ができるような制度設計にしなければならない。例えば、韓国は予算については単年度ベースで策定されているため、中長期的な財政計画に沿った支出評価を行うことができるようにするべきである。

## ③ NABOの役割

最後に、現状の予算編成では、まず企画財政部が中心となって中央政府で予算を編成し、議会はその予算を削減するという形を取っているが、その削減に関する説明責任や中立性を確保するためにも、独立財政機関であるNABOとの協力は不可欠となっている。予算編成ではNABOがリーダーシップを取る

べきであり、今後のNABOの活動に期待したい。

#### (4) パネル・ディスカッション

各パネリストからは主に、各種制度は整備されているものの、有効に活用されているとは言い難く、これらの実効性を高めるためには、国会と政府が協力して制度を不断に改善していく必要がある点が問題意識として挙げられた。

特に中期財政フレームに対する国会統制の強化については、与党「共に民主党」所属の国会議員であるヤン・ギョンスク氏から賛同の意が示されるなど、パネリストの間でも実効性確保のための国会機能強化の必要性が共有された。一方、ヤン氏は、予算審議過程をトップ・ダウン方式に変更することについて、国会と行政との間の情報の非対称性を理由に、行政側が編成した予算の効果や効率性を国会が十分な根拠を基にして判断し予算に反映させることは、現実的には困難であろうとの意見を表明した。

野党「国民の力」所属の国会議員であるホン・ソクジュン氏からは、コスト推計制度を始めとする既存の制度は有効活用されているとは言えず、これらをいかに補完し改善するか、国会と政府が膝を突き合わせて議論する必要があるとの意見が示された。他方、トップ・ダウン方式の予算審議に関しては、一例として示された、国会常任委員会別のシーリング設定について、実現可能か否かは不透明であり、現状の企画財政部によるシーリングの設定を土台としつつ改善していく方がより現実的ではないかとして、ヤン氏と同様慎重な見方を示した。

これらの国会議員からの発言に対して政府側の代表である企画財政部財政管理官のカン・スンジュン氏からは、国会が財政をコントロールできることが重要との認識を示した上で、企画財政部としても、予算審議の充実に向けて国会と協調しつつ、政府と国会が予算を統制し管理できるよう最大限努力していきたいとする発言があった。

効率的な財政支出機能の確立・管理に関しては、韓国の毎日経済新聞論説委員のパク・ボングォン氏が、先進国の中でも深刻な少子化問題を抱える韓国において特に重要であるとの考えを述べた。その上で、政府が等閑視しているように見える債務残高の膨張は、将来世代への負担を回避するためにも大いに懸念しなければならない事項であると強調した。これらを解決するため、政府に対するモニタリングを強化する必要性があり、特に政治的な中立性を有する独立財政機関としてのNABOの役割が期待されるとの発言があった。

以上のようなパネリスト4名の発言を踏まえ、最後にNABO予算分析室長

のソン・ビョン Chol 氏から、主に三点所見が示された。一つ目は中期財政フレームについて、実際の予算との乖離が見られるのは事実であるとして、政府だけでなく国会も協力して課題を解決する必要があるとした。二つ目はトップ・ダウン方式の予算審議について、現実的な問題からも目を背けず、国会と緊密に連携したいと強調した。三つ目は予算と決算の審議について、一般会計や特別会計といった区分に捕らわれない横断的な分析がカギになるとして、より包括的な分析を提供できるよう今後も努力を続けていくと表明した。

以上がセッション 2 の概要である。

韓国の財政管理において、国家財政運用計画や予算編成プロセスに対する N A B O の関与やコスト推計制度の更なる活用を促す主張がなされ、独立財政機関である N A B O が、財政健全化に向けて重要な役割を担うべきであるとの認識が参加者の間で共有されていることがうかがえた。我が国においても財政健全化は非常に重要な問題であり、国会における予算及び決算の審議を通じて様々な議論が行われている。こうした取組に加えて、一つのアプローチとして我が国でも独立財政機関を創設し、財政へ適切に関与していく仕組みを構築するということについても、今後議論の余地があるだろう。現在我が国では設置されていない独立財政機関の利点や課題を理解するという意味でも、大変参考になる内容であった。

## 5. おわりに

コロナ禍の収束が見通せない中で、今後の財政運営の在り方を考えることは極めて困難な課題である。本シンポジウムでは、韓国のみならず、米国、OECD 諸国が目下のコロナ禍で直面している財政上の課題と、その課題を克服するための方策について議論が行われた。各国の取組事例、そして、そこから導き出されるベストプラクティスは、我が国財政の在り方を検討する上で示唆に富んでいる。

最後に、各国の議会予算担当部局の関係者との意見交換を持つ機会を提供していただいた N A B O 当局には改めて御礼申し上げたい。

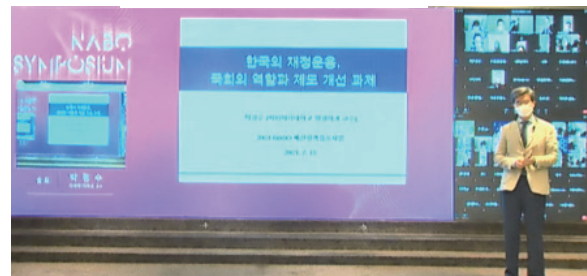
【当日のプログラム】

韓国議会予算局（NABO）シンポジウム

（写真）会議の様子

日時：2021年7月13日（火）

場所：韓国ソウル、  
汝矣島ケンジントンホテル



プログラム：

午前	9:30~9:45	①祝辞 パク・ビョンス 韓国国会議長 ②祝辞 ヨン・フドク 韓国国会財政金融委員会委員長 ③開会の辞 リム・イクサン NABO局長
	9:45~10:10	基調講演：ポスト・コロナにおける財政の変化と望ましい予算の条件 ハ・ヨンソプ 延世大学校教授
	10:10~12:00	【セッション1】 ポスト・コロナの環境下における財政管理と議会制度の役割・制度に関する各国の事例研究  ①予算プロセスにおける議会の効果的な役割の再構築 ジョン・ブロンダル OECD公共ガバナンス局バジェット・公共マネジメント ヘッド ②米国議会における議会予算局の役割 フィリップ・スウェーゲル 米国議会予算局 ディレクター ③韓国国会が財政管理において果たすべき役割 パク・ジョンス 梨花女子大学校教授  (フロア・ディスカッション)
午後	14:00~16:30	【セッション2】 韓国議会の予算システムと議会予算局の役割  ①国家財政運用計画と国会における予算審議について キム・テイル 高麗大学校教授 ②トップ・ダウン方式の法案・予算審議のコスト推計について リュ・チョル KDI国際政策大学院教授 ③効率的な財政支出機能の確立・管理について パク・ノウク 韓国公共金融機関上級フェロー  (パネル・ディスカッション) モデレーター：クク・キョンボク NABO前局長 パネリスト：ヤン・キョンスク 韓国国会議員 ソン・ビョンチョル NABO予算分析室長 カン・スンジュン 企画財政部財政管理官 パク・ボングオン 毎日経済新聞論説委員



【参考文献】

- 国立国会図書館 調査及び立法考査局 奥村牧人「大韓民国の議会制度」『レファレンス平成 21 年 8 月号』、2009 年 8 月
- 国立国会図書館 調査及び立法考査局 海外立法情報課 藤原夏人「韓国の国家財政法」『外国の立法』263 号、2015 年 3 月
- 鞠重鎬『韓国の財政と地方財政』春風社、2015 年 9 月
- 田中秀明『財政規律と予算制度改革』日本評論社、2011 年 3 月
- 田中秀明『日本の財政』中公新書、2013 年 8 月
- 内閣府『世界経済の潮流 2010 年Ⅱ』、2010 年 11 月
- 渡辺雄一『成熟期に向けての社会・経済的課題』奥田聡・編『経済危機後の韓国』、2007 年 1 月
- IMF 「The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan」『IMF Working Paper』、2016 年 8 月

(内線 75321～75327)