

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	OECD諸国における議会等の財政監視機能の現況 ～実効性ある監視体制の構築に向けた各国の取組～
著者 / 所属	谷合 正成 / 前予算委員会調査室
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	246 号
刊行日	2025-8-4
頁	1-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524601.pdf

※ 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））。

OECD諸国における議会等の財政監視機能の現況

～実効性ある監視体制の構築に向けた各国の取組～

前予算委員会調査室 谷合 正成

《要旨》

本稿では、2025年5月に開催されたOECD議会関係者等の年次会合における議論を踏まえ、各国の議会や独立財政機関等による財政監視機能の現況を紹介する。OECD諸国では、議会予算局や独立財政機関の設置等を通じて、専門的な監視体制の整備が進められている。チリでは、上院予算局が上院の予算審査を技術的に支援しているところ、OECDからは議会全体を対象とした合同予算局の創設が提案されており、制度強化に向けた動きが注目される。韓国やスロバキアでは、独立財政機関により気候変動と財政の関係に焦点を当てた先進的な分析が行われている。また、カナダやアイルランドでは、防衛費や通商リスクといった個別課題への対応も含め、政策評価機能の高度化が図られている。こうした多様な取組は、我が国において実効性ある財政監視体制を構築していく上で、多くの示唆を与えるものである。

1. はじめに

我が国では、長年にわたり財政健全化の必要性が指摘されてきたものの、その取組は依然として道半ばとなっている。近年は、財政赤字が恒常化する中、新型コロナウイルス感染症への対応として巨額の財政支出が行われたことに加え、少子化対策や防衛力整備に伴う歳出拡大等も重なり、財政の持続可能性に対する懸念が一層強まっている。こうした状況下、国会においては財政監視機能の強化に資する一層の取組が求められている。

議会等による財政監視の強化は、我が国に特有の課題ではなく、OECD諸国においても共通の関心事項となっている。これらの国々では、議会予算局（Parliamentary Budget Offices）や独立財政機関（Independent Fiscal Institutions）などを活用し、財政監視の専門性を高める取組が進められており、こうした経験は定期的に国際的な場で共有されている。2025年5月15日及

び16日にチリのサンティアゴ及びバルパライソで開催されたOECD諸国の議会における予算スタッフ及び独立財政機関第17回年次会合（The 17th Annual OECD Meeting of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions。以下「第17回年次会合」という。）¹においても、財政規律の確保と民主的統制の調和に向けた多様な議論が展開され、開催国チリのほか、カナダ、韓国、スロバキア、アイルランドなど各国から幅広い知見が提示された。

我が国が財政健全化を進めていくに当たっては、予算審査を始めとする国会の財政監視機能を一層充実させることが不可欠であるところ、他国の先進的な取組は多くの示唆に富むものである。本稿では、第17回年次会合における議論や報告内容を踏まえ、OECD諸国における議会や独立財政機関等による財政監視機能の現況を紹介する²。

2. チリにおける財政監視機能

本章では、第17回年次会合の開催国であるチリにおける議会及び独立財政機関の財政監視機能の現状や課題等について、OECDによる提言³を含めて概観する。

2-1. チリ議会による財政監視機能

（1）チリの予算審査制度と上院予算局の機能

チリは二院制を採用しており、予算は毎年9月30日までに提出され、上下両院の議員で構成される合同予算委員会（Joint Budget Committee）で審査される。同委員会には五つの小委員会（Sub-committees）が設置されており、予算はまずこれらの小委員会で省庁ごとに詳細な審査を受け、その後、各小委員会の審査結果が合同予算委員会に報告され、予算全体としての調整が図られる仕組みとなっている（図表1）。

一方で、予算の提出権は憲法により大統領に専属しており、議会には支出の

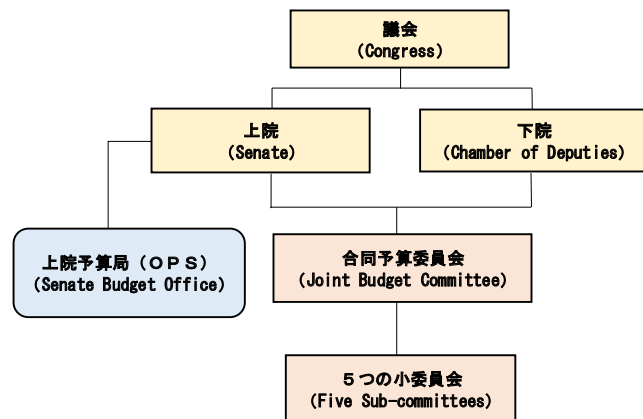
¹ 同会合は、各国議会の予算分析担当機関及び独立財政機関の代表が一堂に会し、予算監視の在り方やその支援体制、市民との関係性などについて多角的な意見交換を行う場であり、2009年の第1回会合以来、毎年開催されてきた。2025年は南米初の開催となり、約30の国・機関から80名以上が参加し、防衛費の監視や気候変動対応、市民向け広報活動など、多岐にわたるテーマについて活発な議論が行われた。

² 本稿は、筆者が参加した第17回年次会合における各国等からの報告を基礎資料とし、その後の文献調査等を踏まえて執筆したものである。

³ 第17回年次会合において、OECD事務局より、チリ議会による予算監視機能に対する評価及び提言が行われた。

増額や新規支出を提案する権限が与えられていない。また、予算の修正権限についても、特定支出項目の削減又は予算注釈 (*glosas*^{4, 5}) を通じた執行条件の付与等に限定されており、議会は制度的に制約された範囲内での審査権を有するにとどまっている。このような制度設計は、歳出の膨張を抑制し、財政規律を維持するという観

図表 1 チリ議会の構造（予算審査関連）



（出所）OECD資料より作成

点から一定の合理性を有するものの、議会の予算への実質的関与を制約する構造となっており、その結果、議会による監視機能が形式的なものにとどまっているとの指摘もなされてきた⁶。

しかしながら、こうした制度的制約の下にあっても、議会は一定の統制機能を発揮しており、近年では、*glosas*を広範に活用することにより、間接的ながら予算執行への関与を強める動きも見られている。ただし、*glosas*の数や内容が年々増加・複雑化する中で、実際の予算執行との整合性や法的安定性の確保も課題となっており、2025年度予算審査においては、一部の*glosas*について財務大臣が憲法裁判所に提訴する構えを見せるなど、立法府と行政府の間で摩擦が顕在化する事態も生じている。

また、上述のような制度上の制約を補い、議会による予算監視体制の強化を図るため、2021年には上院内に上院予算局（Senate Budget Office : OPS⁷）が設置された⁸。OPSは、十数名の経済・統計の専門職で構成される小規模な

⁴ 以下、本稿ではスペイン語はイタリック体で示す。

⁵ *glosas*は、予算執行に関する詳細な指示や条件を記載した注釈である。特定の予算項目に対して適用され、①支出の条件や制限（特定の資金がどのように使用されるべきか、または使用されてはならないかを明示）、②情報提供義務（予算の執行状況や成果に関する報告を義務付け、透明性を確保）、③執行手続の詳細（資金の移転方法や実施機関の指定など、具体的な手続を定める）、などの内容を含む。

⁶ OECD（2017）11、17 頁など

⁷ *Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado*

⁸ 2003年に設置された予算助言ユニット（*Unidad de Asesoría Presupuestaria*）が、2019年に議会予算局（*Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional*）へと改組され、さらに2021年にOPSとして再編・強化された。なお、予算助言ユニット及び議会予算局はいずれも、合同予算委員会を支援することを主な目的とした議会横断型の組織であった。OPSが上院専属の機関として再編された背景には、2019年の改組以降、上下両院で共同体制を制度的・財政的に維持・運営する枠組みが十分に整わなかったという事情がある。

組織であり、上院に対して予算審査に必要な専門的支援を提供することを目的としている。具体的な機能としては、①予算審査における技術的助言、②予算執行状況の定期報告、③政府提出資料の整理・分析、④政策テーマ別・分野別の報告書作成などが挙げられる。

もっとも、OPSの業務運営に当たっては、幾つかの課題も指摘されている。第一に、予算規模及び人員が限定的であるため、政府提出資料全体を網羅的に分析することが困難である点、第二に、政府からの情報提供が遅延したり不完全である場合がある点、第三に、OPSが上院に特化した組織であるため、下院を含む議会全体を支援する体制となっておらず、議会としての統一かつ体系的な財政分析能力の確立には至っていない点である。

（２）OECDによる提言

上述のような課題を踏まえ、OECDはチリ議会に対して「合同予算局(Joint Budget Office：JBO)」の新設を提案している。これは、OPSよりも制度的に強化された独立組織として構想されており、主に以下の三つの機能を担うものと想定されている。第一に、上下両院の議員に対して、非党派的かつ専門的な情報提供を行うこと。第二に、法案提出時に政府が提示する財政影響評価について、第三者的観点からの検証や代替的評価を提供すること。第三に、支出の効率性や各種予算プログラムの成果に対する評価に基づき、歳出の質的改善を促進することである。これにより、マクロ財政の規律や経済見通しの評価を担う自律財政評議会(CFA、詳細後述。)を補完する形で、議会における財政監視機能の強化が図られることが期待されている。

制度設計面では、JBOは上下両院から独立した予算及び人事権を有する機関として位置付けられ、その専門性及び中立性を担保するため、明文化されたガバナンス規程や人事制度の整備が求められる。加えて、OECDは、JBOが政府の財政情報に対し法的に保障されたアクセス権を持つことが重要であるとも指摘しており、分析の透明性及び信頼性を制度的に担保する仕組みの構築が不可欠としている。

さらにOECDは、議会手続に関しても見直しの必要性を指摘している。具体的には、予算の総額を先に承認するプロセス⁹の導入や、小委員会の構成見直

⁹ OECDは、チリの予算審査が分野ごとの予算配分に焦点を当てる傾向が強く、予算全体の財政規模に対する関心が相対的に乏しいことを指摘している。その上で、まず予算全体の総額を確認することで、以後の委員会審査において支出上限への意識が高まり、個別分野の予算配分に関する議論が財政的に持続可能な範囲内で行われるようになることが期待されるとしている。

し、委員会間の役割分担の明確化などが挙げられる。特に、各小委員会の所掌範囲が必ずしも予算規模と整合しておらず、審査の度合いが委員会ごとに異なる点や、委員会ごとの審査内容が全体として一貫的な評価に結びつきにくい点など、現行の審査プロセスの非効率性を課題として挙げており、これらの是正を通じて議会の予算審査能力を一層強化する必要性を示している。

これらの提言は強制力を持つものではないものの、今後、チリ議会が同提言を踏まえ、財政監視機能の向上に向けてどのような改革を進めていくのか注目される。

2-2. チリ独立財政機関（CFA）

（1）設立の背景

チリの独立財政機関である自律財政評議会（*Consejo Fiscal Autónomo*: CFA）は、政府の財政政策を独立的かつ専門的な立場から評価・監視する目的で2019年に設立された。CFAの創設は、OECDやIMFが各国に対し独立財政機関の整備を勧告してきた流れを受けたものであり、財政規律を強化し、政府の政策運営に対する説明責任を高めるための制度的措置として位置付けられている。

チリでは、2001年に構造的財政収支ルール¹⁰を導入し、銅価格など景気変動の影響を除いた基調的な財政バランスに基づく財政運営が進められてきた。この制度は、外的要因に左右されにくい持続可能な財政管理を可能にする点で国際的にも高く評価されていたが、実際の運用は主として財務省予算局（*Dirección de Presupuestos*: DIPRES）に依存していたことから、政策決定過程の透明性や客観性に対する懸念も指摘されていた。

こうした状況の中、2010年のOECD加盟を契機として財政運営の透明性向上に対する関心が高まり、2013年には財政諮問評議会（*Consejo Fiscal Asesor*）が設立された。同評議会では、構造的財政収支の算定や経済見通しに関して、外部専門家による助言を得る仕組みが導入されたが、制度的にはDIPRESの内部に設置された諮問機関にとどめられ、独立性や中立性には限界があった。

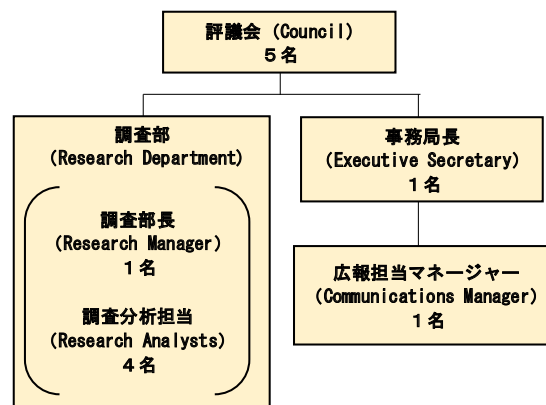
こうした限界を踏まえ、より制度的に独立した監視機関の必要性が認識され、2019年にCFAが法律に基づく独立財政機関として改めて設置されることとなった。

¹⁰ 資源価格（特に銅）に依存する国家財政の変動リスクを平準化させ、長期的な財政の持続可能性を確保することを目的としたルール。景気循環の影響や銅価格の変動などの要因を除いた財政収支の目標を設定する。

（２）組織構成と任務

C F Aの組織構成は図表２のとおりであり、意思決定機関である評議会は、大統領が指名し、上院在職議員の３分の２の同意を得て任命される５名の評議員によって構成されている。評議員の中には財務省出身者も含まれる一方、民間金融や大学関係者なども任命されており、専門性と多様性の確保が図られている。また、評議員以外では７名のフルタイム職員が在籍しており、そのうち広報や事務担当を除く５名が調査や分析業務を担っている¹¹。調査分析担当は、いずれも修士号以上の学位を有し、民間での実務経験を持つ若手人材が多いことも特徴である。

図表２ C F Aの組織構成



(注) 2025 年 5 月 14 日時点。
(出所) C F A 資料より作成

C F Aの主な任務は、①中長期的な財政の持続可能性の評価、②構造的財政収支の算出手法の適切な運用状況の監視、③予測指標の妥当性に関する評価、④構造的赤字の目標乖離に対する是正提言、⑤政府からの依頼に基づく技術的助言、⑥独自の調査研究など、多岐にわたっている。これらの業務を通じて、財政政策に対して中立的かつ実証的な評価を提供し、政策運営の信頼性と説明責任を補完する役割を果たしている。中でも、議会への年２回の定期報告は、C F Aの活動の中心的なものとなっており、同報告が行われる合同予算委員会においては、活動内容の説明や評価結果の報告、議員からの質疑応答が行われる。これにより、議会との関係性が制度的に確立され、財政の透明性と民主的統制の強化に資する構造となっている。

一方で、C F Aの活動には幾つかの制約も見られる。第一に、予算や人員が極めて限られており、寄せられる問合せや分析ニーズに対して十分に対応できないこと、第二に、情報アクセスにおいても、制度上はDIPRESからの情報提供が義務付けられているものの、実務的には情報の遅延や提供範囲の限定により、分析の基礎データとして不十分である場合があること、第三に、提言に法的拘束力がなく、政府に対して助言を行っても、政策決定に必ずしも直結しな

¹¹ フルタイム職員の人数は 2025 年 5 月 14 日時点の数である。

いことである。この点、政府を動かし、提言の実現可能性を高めるために政治的な働きかけが求められる場面もあるが、その一方で、そうした行動が中立性を損なうおそれもあることから、政治との距離感の取り方に難しさを感じるとの声も聞かれる。

このような制度的・実務的制約を抱えながらも、CFAは限られたリソースの下で高い専門性を維持し、チリの財政政策に対する中立的な評価を継続的に実施しており、その存在は財政運営の信頼性確保において重要な役割を果たしている。

3. OECD諸国の議会等による財政監視の取組

本章では、OECDが2025年に加盟国の議会関係者を対象に実施したアンケート調査の結果概要とともに、各国議会等による財政監視の取組例について概観する。

3-1. OECDアンケート調査結果の概要

OECDの「議会の予算監視に関する調査（第3回）」は、OECD加盟国における議会の財政に対する監視・関与の実態を把握するために実施された¹²。今回の調査は前回調査と比べ調査対象・項目の範囲が拡大されており、予算執行段階、市民参加、議会自体の予算、イノベーションやAI活用等の実態に関する設問も新たに盛り込まれた点が特徴である¹³。なお、OECD加盟38か国中36か国から回答を得ている。

（1）政府の財政運営に対する議会の関与

調査結果の中でまず注目されるのは、多くのOECD加盟国において、議会が何らかの形で国家の財政枠組みに関与している点である。例えば、全体の3分の2以上の議会が、政府の財政方針に関する声明や戦略文書を聴取・審議あるいは承認する仕組みを有しており、こうした役割を制度的に持たない国はわずか2か国にとどまっている。このことから、財政運営の基本方針に対する議会の制度的関与がOECD諸国に広く定着している様子がうかがえる。

一方で、財政の長期的な持続可能性に関する分析と議会との連携は十分に進

¹² 過去には2011年及び2018年に実施された。

¹³ 第17回年次会合で報告された調査結果については、OECD事務局より、データを精査中であり、提示した結果は暫定的なものである旨付言されており、今後精査後のデータを取りまとめた報告書が公開される予定となっている。

展していない。調査によれば、14か国において長期財政見通しなどの分析結果が議会に提出されているものの、それが議会で審議されている国は9か国、さらに議会の承認が必要とされているのは2か国にとどまっている。このことは、長期的視点に立った財政監視の必要性が認識されている国においても、それが議会による制度的な統制に必ずしも結びついていない現状を示している。

また、議会による予算修正権については、多くの国で制度的に保障されていることが分かる。中には財政収支（赤字又は黒字）の総額の範囲で修正を認める国もあるが、過半の国においては特段の制約なく修正が認められており、全体としては議会の裁量権が広いことが見て取れる（図表3）。

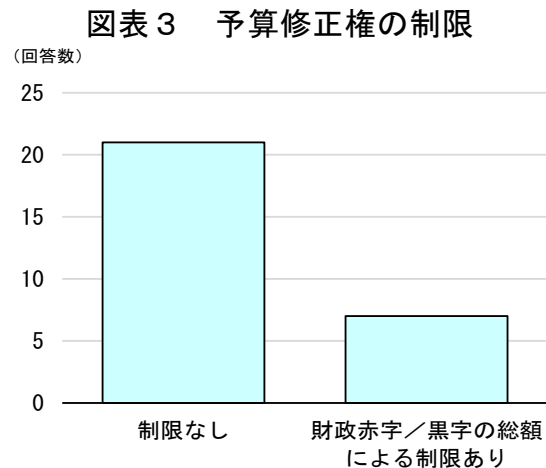
補正予算に関する統制については、OECD加盟国の65%が、補正予算の編成に際し、その根拠や上限等を法令で規定している。加えて、提出された補正予算については、4分の3の国で議会の承認が必須とされており、このことから、年度当初の予算成立後においても、議会が財政運営に対し一定程度統制力を持っていることが分かる。

なお、議会の構成に着目すると、OECD加盟国は一院制18か国と二院制18か国に二分されている。予算審査手続きでは、多くの国で予算委員会又は財政委員会が中心的役割を担っており、政策評価に関する資料が議会に提出された場合、その審査手続きが制度化されているケースも見られる。その他、野党主導の予算・財政委員会は依然として少数派であり、委員会運営については与党主導の傾向が強いことも確認された。

（2）議会の財政監視に対する支援

議会における専門家からの意見聴取に関しては、2018年の前回調査と比較して拡大しており、政治任用者や官僚、更には非政府関係者を対象とした意見聴取が一般化してきている（図表4）。これは、議会が政策判断において、より広範な知見を取り込もうとする姿勢の表れと言える。

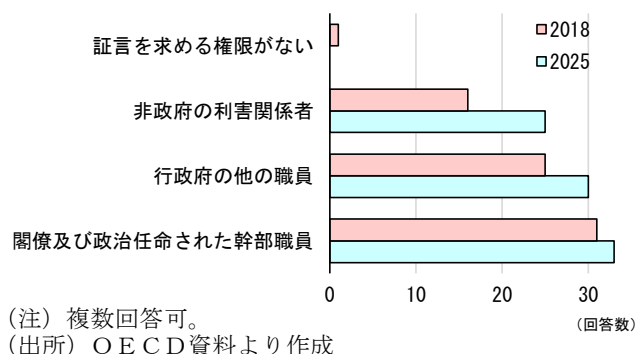
議会が専門的知見を得るための支援体制についても、一定の整備が確認され



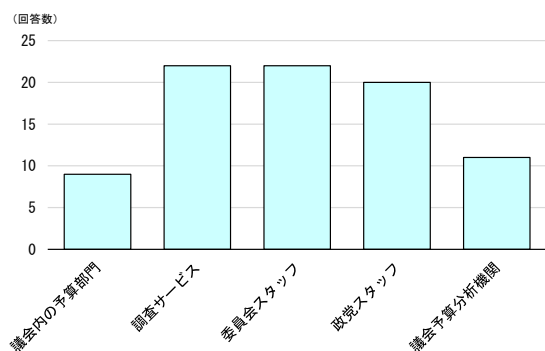
(出所) OECD資料より作成

ている。委員会スタッフ、政党スタッフ、議会予算局などの複数の支援機関¹⁴が併存する国が多く（図表5）、1か国当たり平均で2機関、約12名の専門人員が配置されている。また、これらの支援機関では、議員向けの論点説明や個別照会への対応、必要に応じた研修など、議員の財政分析力向上に向けた多様な取組が行われている（図表6）。

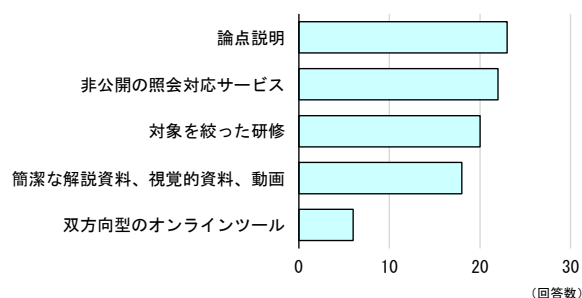
図表4 議会が証言を求める専門家の分類



図表5 専門的な支援機関の分類



図表6 支援機関による議員の財政分析力向上に向けた取組



(3) 市民参加の現状と新たな技術の導入

全体の77%の議会では、予算委員会等での議論が一般に公開されており、市民がその内容を確認できるようになっている。しかし、これは飽くまで情報の閲覧機会にとどまり、積極的な市民参加の観点から見ると、全体の3分の1の議会では、予算審査の過程において市民の関与が行われていないことが明らかとなっており、市民参加の促進に向けた取組は依然として道半ばとなっている。

また、最新技術の導入状況については、一部の国でAIを活用したリアルタイム分析や立法モニタリング、情報整理等が導入され始めており、議会の監視

¹⁴ それぞれの分類の例として、OECDは、「議会内の予算部門」は議会内に設置された独自の予算分析チームなどを、「調査サービス」は国会図書館や議会調査局のような情報提供機関などを、「委員会スタッフ」は議会の各委員会に所属する事務・分析スタッフを、「政党スタッフ」は政党に所属する事務・分析スタッフを、「議会予算分析機関」はカナダや韓国などの議会に設置されている独立財政機関などを挙げている。

能力向上に対する新たな技術的支援として期待が寄せられている。一方で、制度化はまだ初期段階であり、実用性や信頼性を含めた検討課題も多いとしている。

（４）まとめ

以上のように、OECD加盟国の議会による財政監視は、制度的には一定の発展を遂げつつあるものの、長期財政の見通しに関する審議や市民参加といった領域においては、今なお課題が残っている。OECDはこうした進展状況と課題の両面を踏まえ、今後も議会の監視能力強化を支援していく方針としている。

３－２．各国の取組

（１）カナダ：防衛費に対する監視

カナダにおける議会の財政監視機能は、2006年に創設された議会予算局（Parliamentary Budget Officer: PBO）によって制度的に支えられている。PBOは上院及び下院の両院に対して独立した財政・経済分析を提供する非党派的機関であり、その目的は議会が予算審査及び財政運営の監視を適切に行えるよう技術的支援を提供することにある。独自の分析体制と意思決定構造を備えており¹⁵、OECDの独立財政機関に関する諸原則¹⁶に沿った高い独立性が評価されている。

PBOの分析対象は歳出・歳入全般に及ぶが、近年とりわけ注目を集めているのが防衛費に対する監視機能である。カナダは、北大西洋条約機構（NATO）加盟国として、防衛費の対GDP比2%目標の達成を求められており、この達成可能性と財政的影響を客観的に評価することは、PBOの重要な役割の一つとなっている¹⁷。

このような背景のもと、PBOはF-35戦闘機の購入や新型水上戦闘艦の建造を始めとする大型装備調達プロジェクトについて、取得から運用・維持・廃棄

¹⁵ 当初は議会図書館（Parliamentary Librarian）の下に設置されていたが、2017年の法改正により議会図書館から制度上切り離され、議会に対して直接責任を負う独立組織としての地位が確立された。

¹⁶ 独立財政機関に関する諸原則（Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions）は、2014年2月にOECD理事会で採択された独立財政機関を運営するための指針である。九つの大項目にまとめられた全22原則からなり、各国の独立財政機関が長期的に機能し、かつ公共財政の透明性・説明責任を高めることを目的としている。

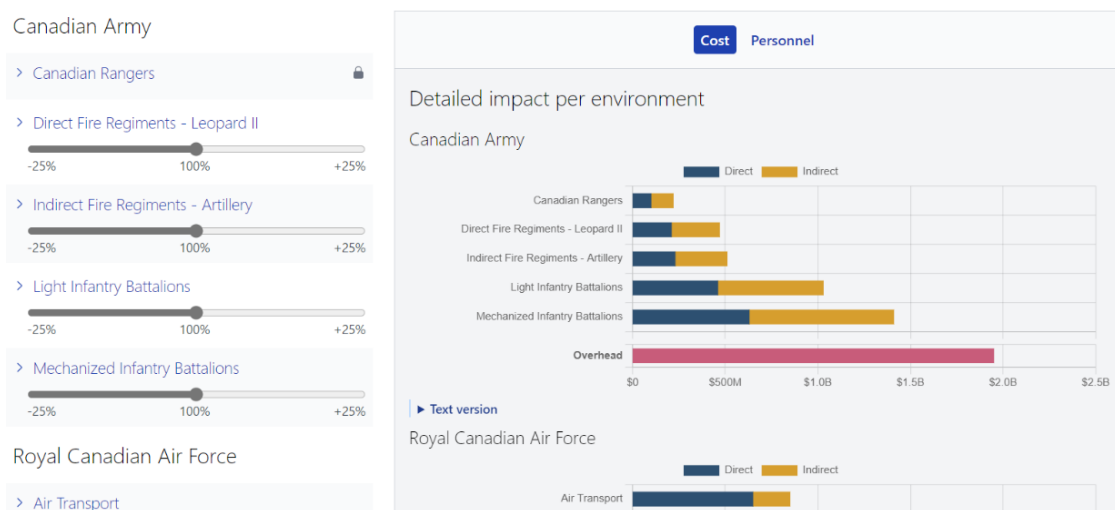
¹⁷ カナダの防衛支出は2024年時点でGDP比1.4%となっており、NATOの2%目標を下回っている。なお、NATOは、2025年6月25日、加盟各国が防衛費を2035年までにGDP比5%に引き上げる新たな目標で合意した旨の首脳宣言を発表した。

に至るまでのライフサイクル全体を対象とした費用推計を実施してきた。2011年3月には、政府が2010年に提示したF-35調達費用の見積りが過小であるとする報告書¹⁸を公表し、議会やメディアの大きな関心を集めた。

以降もPBOは、戦闘機や艦艇等の装備に係る本体費用に加え、人員配置やインフラ整備、技術支援などの間接費用を含めた詳細なコスト構造を分析し、防衛支出が将来予算に及ぼす財政的影響を定量的に示している。例えば、PBOはこうした分析の一環として、「部隊構造モデル (Force Structure Model)」の開発・公開も行っている。このモデルでは、陸・海・空軍の軍事能力について、人員・運用・維持コストの推計結果をウェブサイト上で一般に公開しており、政策担当者に加えて市民やメディアも利用可能な形で運用されている点が特徴となっている（図表7）。

また、PBOの分析は、防衛費が財政赤字や政府債務比率に与える影響も包括的に評価しており、将来の財政の持続性と防衛戦略の整合性を検討するための基礎資料として議会審議等で活用されている。なお、この点について、NATOの支出基準が現金主義であることに対し、カナダの予算制度は発生主義に基づいている¹⁹ことから、両者の間に整合性を持たせるための技術的課題にも直面しているが、PBOは、分析の前提条件や手法の違いを明示した上で比較可能な形での予測を行っており、国際基準との整合性と透明性の担保に取り組

図表7 Force Structure Model of Canada's military



(出所) PBOウェブサイト (<https://www.pbo-dpb.ca/en/research--recherches/tools--outils/force-structure-model--modele-structure-forces/index>)

¹⁸ 政府がF-35 調達費用を調達費 90 億カナダドル（維持・運用費を含めて最大約 180 億カナダドル）としたことに対し、PBOは、30 年間のライフサイクルコストを約 293 億カナダドルと算出した。

¹⁹ 現金主義は、現金収支の事実に基づいて費用及び収益を認識する考え方をいう。一方、発生主義は、現金収支の事実に関係なく、発生の事実に基づいて費用及び収益を認識する考え方をいう。

んでいる。

PBOの防衛費分析は、議会での質疑応答や政策立案に資するだけでなく、メディアを通じて政府の説明責任を促す役割も果たしている。一方で、防衛省や関連業界からの反発、情報アクセスの制約、小規模な組織体制に起因する人的資源の制約といった課題も抱えている。また、複雑な分析手法を議会や一般市民に分かりやすく伝える工夫も常に求められている。

それでもなお、PBOは中立性と透明性を堅持しつつ報告活動を継続しており、他国の独立財政機関との情報交換や共同研究にも積極的に取り組んでいる。防衛費に加えて、気候変動対応や高齢化に伴う社会保障支出の見通しなど、中長期的な財政課題に関する分析も行っており、カナダにおける包括的な財政監視機関としての役割を今後更に強化していくことが期待されている。

（２）韓国：気候変動と財政の関係

韓国の議会予算局（National Assembly Budget Office：NABO）は、議会に附属する専門的・非党派的な機関として2003年に設置され、議会による財政監視を技術的に支援している。NABOの任務は、議会が歳出予算、歳入法案、財政政策全般について審議する際に、客観的かつ中立的な情報と分析を提供することである。議会における審査機能の実効性を高める上で重要な役割を担っており、近年では特に中長期的視野に立った財政分析や、気候変動に関連する財政リスクの評価にも注力している。

そうした取組の一つが、OECDが開発したツール「EDISON²⁰」を活用した分析事業である。韓国では、NABOがEDISONの分析枠組みに加え、独自の定量モデルである「CO-STIRPAT²¹」を組み合わせることで、より精緻で実証的な気候財政分析を行っている。このモデルは、GDP、エネルギー消費、温室効果ガス排出量の相互関係を可視化し、将来の排出シナリオを財政支出や税制と結びつけて評価するものである。

NABOの気候変動に関する分析は、大きく三つの分野に分けられる。第一に「排出予測」分野では、CO-STIRPATを基礎として、経済成長やエネルギー使用の将来動向を踏まえた排出量の推計を行い、その結果をEDISONの入力値とし

²⁰ EDISON は、気候変動が公的財政に与える影響を評価するための包括的ツールであり、マクロ経済、気候、排出量、政策（税制・政府支出）に関する多様な前提を入力することにより、財政への影響をシミュレーションすることが可能となっている。また、EDISON は各国の状況に応じてデータを上書きでき、リスク評価や政策立案に柔軟に対応できる構造となっている。

²¹ CO-STIRPAT は、気候変動や環境負荷に関する要因を定量的に分析するために用いられる STIRPAT モデルの拡張版。温室効果ガス排出量などの環境インパクトの要因分解分析に利用される。

て活用し、韓国の温室効果ガス削減目標との整合性を確認している。第二に「グリーン予算分析」では、財政支出が排出量にどのように影響するかを、ボトムアップ方式（支出から排出への影響）とトップダウン方式（排出目標からの逆算）を組み合わせで評価している。ここでは、排出権取引制度、炭素税、再生可能エネルギー支援といった政策手段の財政的影響も同時に考慮されている。第三に「NDC²²分析」では、EDISONが提供するエネルギー転換モデルを活用し、再生可能エネルギーや化石燃料の比率の変化に応じた歳入・歳出の変化を取り込むことで、エネルギー移行がGDPなどの経済全体に与える影響を総合的に分析している。

こうした分析の結果、韓国においても、適切な政策が講じられない場合、温室効果ガス削減は経済成長に対する一定の抑制効果を持ち得ること、エネルギー転換には明確な財源手当が不可欠であることなどが示されている。また、従来の予算制度が単年度主義であるのに対し、気候変動に関する財政影響は中長期にわたって顕在化することから、こうしたリスクを財政戦略や持続可能性に関する分析の枠組みに統合する必要性も指摘されている。

このように、NABOの取組は、従来別個に扱われる傾向にあった環境政策と財政政策を接続する先進的な試みであり、今後の公共財政運営における重要なモデルケースとなり得る。他方で、EDISONの活用には幾つかの課題も認識されている。例えば、国別事情に応じたモデルの更なるカスタマイズの必要性、分析結果の政策への実装方法、さらにはエネルギー転換に伴う機会費用や気候災害による損失をどう定量化するかといった点で、今後の改善が求められている。

以上のように、NABOは高度な分析技術とOECDの支援を活かしつつ、気候政策と財政運営の接続を図る先進的な実践を進めており、韓国における議会の財政監視能力を高めている。

（３）スロバキア：気候変動と財政の関係

スロバキアでは、2012年に独立財政機関として財政責任評議会（Council for Budget Responsibility：CBR）が設立された。CBRは、財政規律と長期的な財政の持続可能性の確保を目的に、マクロ経済及び財政の見通しを自律的に評価し、政府提案の信頼性や予算の透明性を高める役割を果たしている。その

²² NDC（Nationally Determined Contribution）は、「国が自ら決定する貢献」を意味し、パリ協定に基づいて各国が国際社会に提出する温室効果ガスの排出削減目標や気候変動対策の行動計画のことを指す。

活動は法律に基づき制度化されており、スロバキアにおける財政運営の信認形成において重要な役割を担っている。

近年C B Rは、気候変動が財政に与える影響という新たな分野に対しても積極的に取組を進めており、2024年にEDISONを活用した分析に着手し、初期的な分析ではあるが、短期間で気候政策と財政の関係性を可視化する成果を挙げた。スロバキアにおいては、これまで気候と財政の関連分析が限定的であり、政策決定に必要な知見や専門人材が不足していたが、EDISONの導入は、そうした知識基盤の整備に向けた重要な取組となった。

分析には、スロバキアの国家エネルギー・気候計画（N E C P）²³と、関連するエネルギー予測モデル「SK-PRIMES²⁴」（エネルギー部門における部分均衡モデル）が活用された。このモデルは、エネルギー部門における政策シナリオの影響を定量的に示すことができ、C B Rはこれを基に、①現行政策を維持した場合（W E M）²⁵、②追加的な政策措置を講じた場合（W A M）²⁶の2つのシナリオを比較し、それぞれの財政赤字への影響を中心とした初期的な財政的評価を行った。具体的には、エネルギー転換に伴う歳出・歳入の変化や、財政の持続可能性への中長期的影響についての初期的評価が行われた。ただし、これらの試算は未だ発展途上にあり、例えば、排出権取引制度や炭素国境調整メカニズム（C B A M）²⁷など、間接的な影響の定量化には限界があるとしている。また、電気自動車（E V）の普及に伴うV A T税収への影響についても、現時点ではEDISONの試算に含まれておらず、分析作業が進行中となっている。

一方で、EDISON及びSK-PRIMESの構造的な限界も明らかとなっている。SK-PRIMESはG D Pを内生的に算出せず、EDISONも気候変動の影響を直接的にG D Pに反映できないため、外部データや仮定による処理が必要となる。また、EDISONは「気候変動がなかった場合」との反実仮想的な比較を行う構造を持たず、政策シナリオの比較は可能であるが、気候変動そのものの影響の定量化には限界がある。加えて、追加対策シナリオ（W A M）においては、具体的にど

²³ N E C P（National Energy and Climate Plan）は、E U規則に基づき、各加盟国が2021～2030年を対象に策定する10年計画であり、脱炭素化、エネルギー効率、再生可能エネルギーなどに関する目標と政策手段を統合的に示している。

²⁴ SK-PRIMESは、C B Rが開発したエネルギーの供給と需要を予測する部分均衡モデルであり、2050年までの動向を5年ごとに見積もることができるとされる。

²⁵ W E M（With Existing Measures）は、既存の炭素価格制度や規制など、現行の政策措置のみを前提とした将来予測シナリオ。

²⁶ W A M（With Additional Measures）は、温室効果ガス排出削減のために、現行政策に加えて新たに導入が予定されている施策を反映した将来予測シナリオ。

²⁷ E Uが導入を進めている制度であり、炭素排出に関する環境規制が緩い国からの輸入品に対して追加的な炭素コストを課す仕組み。

の政策手段によって目標が達成されるかが特定されておらず、市場の自然変化と財政措置による影響を分離することが困難となっている。このため、分析結果の信頼性や政策設計への活用の可能性には一定の不確実性が伴っている。

しかし、こうした課題を抱えつつも、C B Rは、EDISONを用いた気候財政分析を開始した意義は非常に大きいと評価している。従来、財政分析は短期的な収支評価にとどまる傾向にあったが、EDISONの導入により、スロバキアの財政政策に中長期的な視点が導入される契機が形成されたとしている。また、C B Rは、今後もO E C Dの技術支援を受けつつ、分析手法の高度化や、制度的な情報アクセスの整備、人材育成の強化などを進めることとしている。

（４）アイルランド：米国通商政策を始めとする外的リスクへの対応

アイルランドにおいて財政政策の監視と評価を担うのは、2011年に設立された独立財政機関の財政諮問評議会（Irish Fiscal Advisory Council：I F A C）である。I F A Cは2012年に財政責任法（Fiscal Responsibility Act）により法定化され、政府のマクロ経済・財政見通しや財政方針の整合性・持続可能性について、独立かつ中立な立場から評価を行うことを主たる任務としている。特に、E Uが定めた中期財政目標や歳出ルール等の遵守状況を監視する役割を担い、E U財政ルールの国内実施における「制度的番人」としての機能を果たしている。

アイルランド経済は米国系の多国籍企業、とりわけI T・製薬等の輸出主導型企業に大きく依存しており²⁸、対米通商政策の変化が財政リスクの主要な要因となっている。I F A Cはこうした構造を踏まえ、米国の通商政策や国際課税制度の見直しなど、外的ショックがもたらす中期的リスクに注目している。とりわけ近時は、米国の保護主義的な通商政策、特にトランプ政権の関税措置が国際経済に与える影響に対し、アイルランド経済への波及と、それに伴う財政的影響が議論されている。仮に企業利益の一部が米国に更に還流されたり、企業の拠点がアイルランドから他国へ移転したりすることになれば歳入構造が大きく変動する可能性があることを指摘し、対外的な経済ショックに対する財政的脆弱性を可視化する取組が進められている²⁹。

²⁸ 2024年のアイルランドの税収に占める法人税の割合は約29%に上り、その大半は多国籍企業からのもので、特に米国系企業が大きな比重を占めている。

²⁹ なお、このような対外依存による経済統計の歪みと財政への波及を是正する一環として、アイルランド政府統計局は2017年、修正G N I（Modified Gross National Income）を導入した。これは、グローバル企業による経済膨張効果を除いた実体経済の把握を目的とした新たなマクロ指標であり、従来のG D P指標が経済実態を過大に示してしまう課題に対応するものである。I F A Cもこの修正G N Iを用

さらに、I F A Cは米国以外に関しても、貿易条件の変化や為替動向、金利上昇などの国際経済環境の変化が財政に及ぼす影響について、シナリオ分析やリスクベース評価を通じて体系的に検証している。また、そうした中長期的リスクに備えるため、好況期には支出拡大を抑え、財政バッファの積み上げによって将来の景気変動に備えるべきであるとする立場を採っており、財政運営の弾力性確保を重視する姿勢を一貫して示している。

I F A Cの活動は、年次財政報告書や経済見通し評価の公表に加え、政府・議会との意見交換、専門家向けセミナーや市民社会への情報発信など、多様なチャネルを通じて行われている。こうした取組は、透明性と説明責任を担保するのみならず、政策形成過程に対する社会的信頼の醸成にも寄与している。

総じて、I F A Cはアイルランド特有の対外依存構造を踏まえた財政リスク分析を高度に展開しており、独立性・透明性・中長期的視点を兼ね備えた制度的枠組みとして、O E C D加盟国の中でも優良な事例と評価されている。

4. おわりに

我が国においては、財政健全化の目標年度が繰り返し先送りされる中、持続可能な財政構造の確立が喫緊の課題となっており、その実現に向けて政策の実効性や支出の妥当性を検証する機能を強化することが極めて重要となっている。

今般の第17回年次会合では、各国の議会や独立財政機関が、制度的制約や人員・予算などのリソースの制限に直面しつつも、創意工夫を凝らしつつ財政監視機能の強化に取り組んでいる実態が共有された。とりわけ、財政規律の確保と透明性の向上を図るために、専門的な分析体制を整備し、実証的根拠に基づいた政策評価を行う取組が数多く報告された。

これらの事例は、我が国においても、制度や慣行の違いを踏まえつつも、議会における予算審査機能の充実や、独立的かつ専門的な財政分析体制の整備といった方向性を模索する上で示唆に富むものである。今後も国際的な知見を踏まえつつ、より実効性の高い財政監視体制の構築に向けた取組を進めていくことが求められる。

【参考文献】

崎山建樹、大野真由「O E C D諸国における独立財政機関の動向」『経済のプリズム162号』参議院事務局、2017年12月

いて中期的な財政健全性の分析を行い、政策評価に実効性を持たせている。

大石夏樹、下田和明「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」『立法と調査406号』参議院事務局、2018年11月
大石夏樹、二森陽平「独立財政機関が財政健全化に与える影響に関する考察」『経済のプリズム237号』参議院事務局、2024年6月
O E C D, OECD Journal on Budgeting, Volume 4 Issue 2, 2005
O E C D, OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 3, 2017
O E C D, OECD Journal on Budgeting, Volume 2021 Issue 3, 2021
(内線 74264)