

韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況

大石 夏樹

下田 和明

(予算委員会調査室)

《要旨》

韓国における独立財政機関である韓国議会予算局（NABO）は、アジア通貨危機を経て、財政健全化の重要性に対する認識が高まったことで2003年に設立された。設立以降、予算案の国会審議に際して、政府よりも慎重な独自の財政試算を提示するなどの活動を通じ、予算修正へその意見が毎年反映されるなど影響力を高めてきている。最近では、議員提出法案に対する費用推計の義務化等を受けて組織改革を行うなど、時代のニーズに応じた施策を実施している。我が国における独立財政機関をめぐる議論に当たってもNABOの先例は大いに参考となる。

また、OECDが実施した調査からは、各国の予算ガバナンスにおいて議会が果たす役割の大きさが明らかとなった。こうした議会の役割をより充実する観点からも、独立財政機関の設立が相次いでいることは注目に値するが、政府の情報に対するアクセス権や予算及び人材の確保など共通の課題も存在する。我が国の財政再建の取組を検討する上で、このような他国の事例に引き続き注意を払っていく必要がある。

1. はじめに

平成30年7月2日（月）～4日（水）に、韓国ソウルにて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10回年次会合（The 10th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions。以下「年次会合」という。）が開催され、筆者らも参加の機会を得た。年次会合は各国議会の予算分析等担当機関及び近年設立が相次いでいる独立財政機関（IFI：Independent Fiscal Institution）の情報交換等を目的とした定期会合であり、2009年2月に第1回会合がイタリア・ローマにて開催されて以降、毎年各国にて開催され、今回のソウルにおける年次会合がアジアで初めての開催となる。

韓国議会予算局（National Assembly Budget Office。以下「NABO」という。）のホストによって実現した今般の会合は、OECD加盟国を中心に30以上の国や組織から80

余人の参加を得て、充実した議論が交わされた。また、年次会合への参加に先立ち、設立以来約 15 年が経過した NABO のスタッフより直接¹、設立に到る経緯から今日の業務遂行の現状等についてヒアリングを行う機会を得た。

本稿では、まず NABO からのヒアリングの概要について紹介し、その後年次会合における主な議論について概観したい。なお、NABO からのヒアリングで示された各担当者の見解等は、組織を代表するものではないことに留意されたい。

2. NABO からのヒアリング

(1) 設立に到る経緯

1997 年に発生したアジア通貨危機は韓国経済に深刻な影響をもたらした。タイバーツの急落に端を発する同危機は、程なくして韓国に波及し、複数の財閥の破綻、外資の急速な撤退による外貨準備の枯渇、そして同年末の 200 億ドルを越す資金援助に伴う財政の IMF 管理移行という未曾有の混乱を惹起した。

2001 年 8 月に融資を完済したことで財政の IMF 管理は終了したが、厳しい財政統制を経験したことを機に、韓国国内では財政健全化の重要性に対する認識が一段と深まり、危機からの脱却過程において、政府から独立した財政機関の必要性が論じられるようになった。つまり、行政府の一部である企画財政部（我が国における財務省に相当）が担う予算編成について、立法府が行政府から独立した立場で研究分析等を行い、政府の恣意的な予算編成・執行を国会がけん制することで、財政の健全性を確保すべきとの見方が強まっていったのである。

こうした情勢の中、2002 年 10 月に国会議長が国会運営委員会²へ「韓国議政研究院法案」を提出。アジア初の独立財政機関設立へ向けた動きが具体化した³。その後、公聴会にて有識者からの意見を聴取するなどの過程を経て、最終的には 2003 年 7 月に「国会予算政策処法案」が本会議で議決され、同年 10 月の同法施行をもって NABO（韓国語呼称：国会予算政策処）が設立された（図表 1）。

写真 1 NABO 外観



(出所) 筆者撮影

¹ 多忙の中、ヒアリングに対応いただいたソ・セウック事業評価審議官、ピョン・ゼヨン予算政策研究官及びチュ・チョンギョ予算政策研究官の 3 氏に心から謝意を表したい。

² 韓国は一院制であり、国会運営委員会は我が国における両院の議院運営委員会に相当する。

³ こうした機関を設立することについては、企画財政部との関係等について様々な反対意見もあったが、当時の国会議長が強いイニシアティブを発揮し、法案提出にこぎ着けたとのことである。

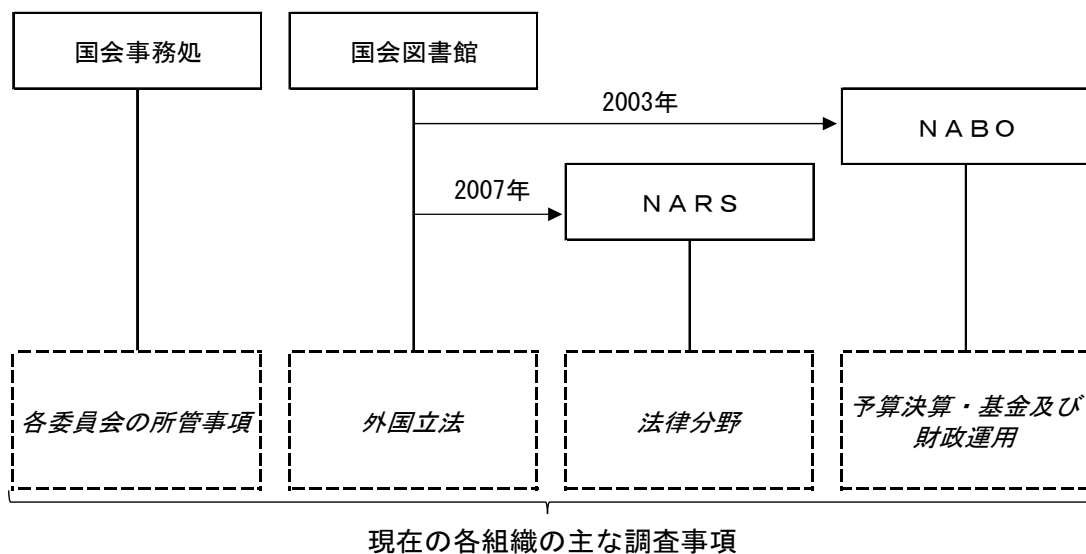
図表 1 国会予算政策処設立までの経緯

| | | |
|-------|--------|----------------------------------|
| 2002年 | 10月7日 | 国会議長が国会運営委員会に「韓国議政研究院法案」の制定意見を提出 |
| 2003年 | 6月12日 | 国会予算決算支援機構の設立法案に関する公聴会の開催 |
| | 7月1日 | 「国会予算政策処法案」の本会議議決 |
| | 7月3日 | 国会予算政策処設立準備企画団の構成 |
| | 7月18日 | 「国会予算政策処法案」の公布 |
| | 9月15日 | 国会予算政策処実務準備チームの構成 |
| | 10月19日 | 国会予算政策処の設立（「国会予算政策処法」の施行） |

（出所）NABO資料より作成

なお、当初の法案名からもうかがわれるとおり、検討初期は純然たる研究機関との位置付けが想定されていたが、公聴会での意見等も踏まえ、国会における予算決算審議等の議会活動支援を行う国家機関として設立し、研究機関としての性格も加味するとの位置付けに変更された経緯がある⁴。

図表 2 韓国国会に所属する調査組織



（出所）NABOからのヒアリング内容より作成

もともと、NABOは全くの新設機関として設立されたわけではない。その前身は国会図書館に置かれていた予算調査局であり、定員 20 人程の組織であった。ここから独立した NABO の定員は当初 92 人であったが、現在は 138 人に増加している⁵。

なお、他の国会に属する調査組織を概観すると、国会図書館から法律分野の調査を行う立法調査処（NARS : National Assembly Research Service）が 2007 年に分離してお

⁴ ヒアリングでは「純然たる研究機関との位置付けになっていたら、現在のように政府から資料収集をすることはできなかつたろう」という所見も示された。

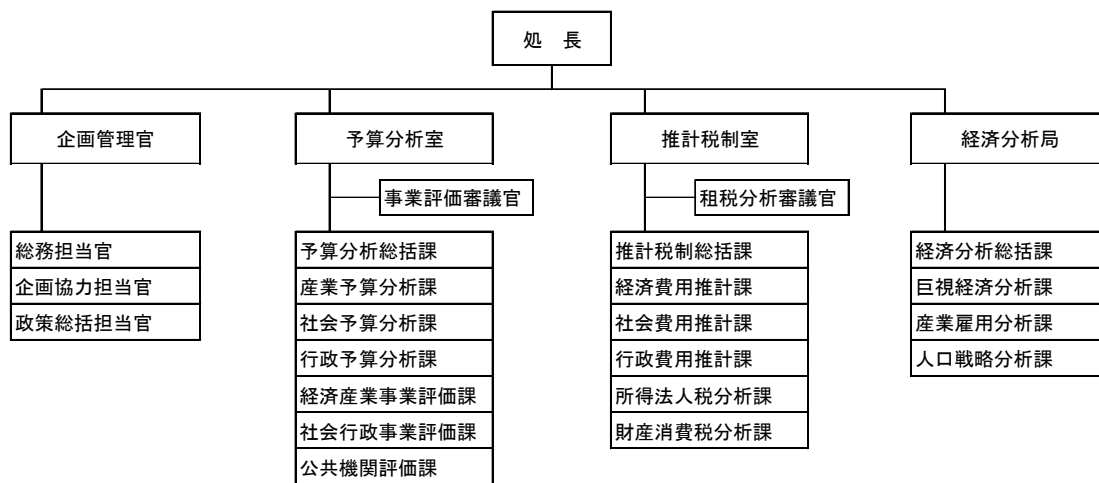
⁵ 国会図書館から独立したことで組織の予算も大幅に増加した。

り、こちらも現在 100 人超の定員を擁する組織となっている。このほか、国会事務処（我が国の衆参事務局に相当）にも各委員会に対応した調査組織が置かれ、国会図書館にも外国立法に関する調査組織が存在する⁶（図表 2）。

（2）組織及び業務の概要

NABOは韓国の国会法第 22 条の 2 によって「国家の予算決算・基金及び財政運用と関連する事項を研究分析・評価して議政活動を支援する」組織とされている。そのため、国会議長が国会運営委員会の同意を得て任命する処長の下、138 人の職員が大きく分けて 4 つの部署に配属されている（図表 3）。

図表 3 NABO機構図



（出所）NABO資料より作成

職員の内訳は、高等考試⁷とは別の博士号取得者枠での採用者が 37 人⁸、高等考試に合格した国会事務処職員からの出向者が 32 人⁹、弁護士が 2 人、公認会計士が 3 人などとなっている。各部署の主な業務について見ると、企画管理官は人事会計など総務関係業務、予算分析室は予算決算に関する研究分析や政策評価に関する業務、推計税制室は個別法案や税制改正等の費用推計及び財政収支の推計に関する業務、経済分析局はマクロ経済や人口動態についての分析展望に関する業務をそれぞれ担当している。

なお、国会予算政策処法等の法令で規定されているNABOの職務は図表 4 のとおりとなり¹⁰、これらの職務を遂行するに当たってNABOは議長の許可を得て行政府を始めとする他の組織へ資料提出を要求でき、要求を受けた者は特別な事由のない限り、これに応じなければならないこととされている（国会予算政策処法第 10 条）。

⁶ NABOとNARSが独立したため、国会図書館に残る調査部門は外国立法に関する小規模なものとなった。なお、4 組織の長は全て次官級とされている。また、議員の間には調査組織の充実を求める声はあっても、統合や縮減を企図する意見は多くないとのことである。

⁷ 我が国における国家公務員総合職試験に相当。

⁸ 推計税制室や経済分析局に博士号取得者が多く在籍している。

⁹ 国会事務処からの出向者はおおむね 3 年周期で出向元へ復帰するとのことである。

¹⁰ 個別の国会議員からの依頼に対応するに当たっても、当該議員の主張に沿った資料提供等を行うわけではなく、あくまでもNABOとしての見解や見通しを示すとのことである。

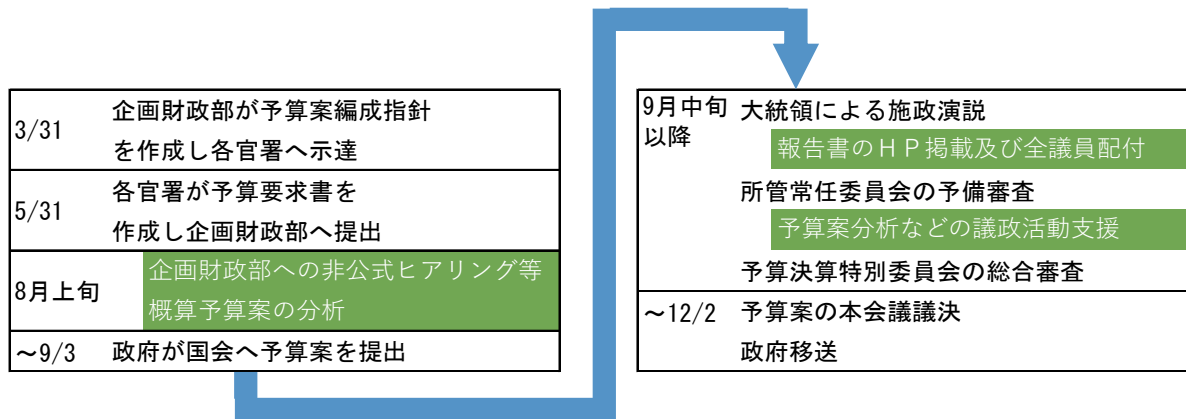
図表4 法令に基づくNABOの職務

| |
|---|
| ・ 予算案、決算、基金運用計画案及び基金決算に関する研究と分析 |
| ・ 予算または基金上の措置が随伴する法律案などの議案に対する所要費用の推計（法案費用推計） |
| ・ 国家財政運用及びマクロ経済動向の分析及び展望 |
| ・ 国家の主要事業に対する分析・評価及び中長期財政の分析 |
| ・ 国会の委員会又は国会議員の要求する事項に対する調査分析 |
| ・ 歳入予算案の付随法律案の指定のための意見提出 |
| ・ 議員発議の法律案に対する租税特例の評価 |

（出所）NABO資料より作成

ここで、NABOの各業務の中でも特に重要性が高い予算分析に関する業務の流れを概観したい。

図表5 韓国における予算案審議とNABOの予算分析に係る業務フロー



（注1）塗りつぶしがNABOの業務

（注2）このほか、6月末には前年度の決算に係る審査報告書を作成している。

（出所）NABO資料より作成

韓国の会計年度は1月1日から12月31日までとされており、毎年3月31日に企画財政部が次年度の予算案編成指針を作成し各官署へ示達する。各官署は編成指針を踏まえた予算要求書を5月31日までに企画財政部に提出し、企画財政部はこの要求を調整して9月3日までに予算案を国会へ提出する。この間、NABOでは企画財政部から非公式でヒアリング等を実施するほか¹¹、8月上旬には概算の予算案を受領して分析を進める。

予算案提出のおおむね翌週には大統領による施政演説が行われ、この頃NABOでは予算案の分析に係る報告書をホームページに掲載し、全議員へ配付する¹²。その後、予算案は所管別に分けられ各常任委員会における予備審査に入る。各常任委員会での予備審査が終わると、予算案は予算決算特別委員会における総合審査に付され¹³、12月2日までに本会議で議決され政府へ移送される。NABOでは各常任委員会における予備審査から予算決算特別委員会での総合審査までを通じて予算案の分析などの支援を行う（図表5）。

¹¹ NABOには政府への資料要求権が法律により保障されている。

¹² 報告書のホームページ掲載と全議員への配付に法的根拠はない。

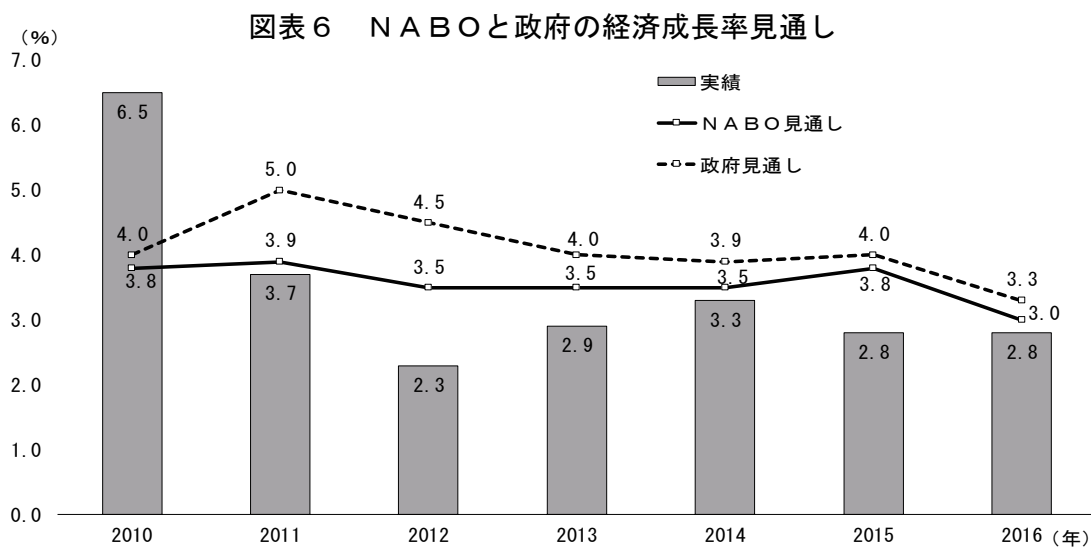
¹³ 各常任委員会及び予算決算特別委員会も報告書を作成する。

このほか、NABOでは毎年6月末に前年度決算に係る審査報告書を作成しており¹⁴、政府から独立した客観性の高い決算審査が実施されている。また、NABOでは予算に対する決算分析のフィードバックを重視しており、決算審査を予算案に係る報告書の作成に活かしているとのことである。

こうした業務を遂行するための経費であるNABOの2017年度予算は175億900万ウォン（約17億5,000万円）となっている。その主な内訳は、人件費111億9,400万ウォン、主要事業費40億9,600万ウォン（財政分析及び法案費用推計費10億7,000万ウォン、長期経済分析体系の構築費8億700万ウォン、国家主要事業及び公共機関評価費6億4,200万ウォン、予算政策処情報化経費9億ウォンなど）などで、人件費が63.9%、主要事業費が23.4%を占め、高度な知識を有する人的資源がNABOの業務の根幹を支えていると言えよう。

（3）設立の成果と課題への対応

NABOの職務概要は上述したとおりだが、設立の成果として、相対的に厳しい経済見通しが示され政府に対するけん制となっていること、NABOの見解を踏まえた予算修正が頻繁に行われていることの2つが挙げられる。



（出所）NABO資料より作成

まず、経済見通しについて見るとNABOの経済成長率の見通しは近年一貫して政府の見通しよりも慎重な数値となっており（図表6）¹⁵、このことが予算審議等において政府の見通しを基礎とした各種政策に対する批判的検証を可能としている¹⁶。我が国においても、政府の成長率見通しは楽観的に過ぎるとの見方があるが、一方で、政府とは別に中立の立場で成長率を公表する国家機関は存在しないため、客観的な見地で政府の見通しを評価す

¹⁴ 決算に係る報告書は政府機関である監査院でも作成しているが、政府からの独立性が十分ではないとの批判もあるとのことであった。

¹⁵ NABOの経済予測モデルは非公開となっている。また、マスコミ等からの個別質問に対しても公開情報以上の情報提供は行っていないとのことである。

¹⁶ ただし、実績値との比較ではNABOの見通しも2010年を除いて楽観的な数値となっている。

ることが困難となっている。

次に、韓国ではNABOの見解を踏まえた予算案の修正が頻繁に行われている（図表7）。直近5年を見ても毎年国会において予算案の増減額修正が行われており、その全てで一定程度NABOの見解が反映されている。例えば、2016年度予算案に対する国会修正では、増額修正3.5兆ウォ

図表7 国会における予算案修正の状況

| 予算年度 | 増減修正額 (a) | うちNABOの 見解反映 (b) | 割合 (c) = (b/a) |
|------|--------------|---------------------|-------------------|
| 2012 | 3.4兆ウォン | 0.3兆ウォン | 8.8% |
| | ▲3.9兆ウォン | ▲1.8兆ウォン | 46.2% |
| 2013 | 4.4兆ウォン | 0.6兆ウォン | 13.6% |
| | ▲4.9兆ウォン | ▲2.1兆ウォン | 43.2% |
| 2014 | 3.5兆ウォン | 0.7兆ウォン | 20.0% |
| | ▲5.4兆ウォン | ▲4.6兆ウォン | 85.9% |
| 2015 | 3.0兆ウォン | 0.1兆ウォン | 3.3% |
| | ▲3.6兆ウォン | ▲2.5兆ウォン | 69.1% |
| 2016 | 3.5兆ウォン | 0.3兆ウォン | 9.6% |
| | ▲3.0兆ウォン | ▲2.3兆ウォン | 76.7% |

（出所）NABO資料より作成

ンのうち9.6%に当たる0.3兆ウォンが、減額修正3.0兆ウォンのうち76.7%に当たる2.3兆ウォンが、NABOの見解を反映している。このように、特に減額修正の場合、多い年には9割近くがNABOの見解を踏まえたものとなっており、NABOの影響力の強さがうかがわれる¹⁷。この点、我が国でも予算の国会修正は可能であり実例もあるが、その数は戦後4件で、直近は平成8年度一般会計予算で予算総則が修正された例までさかのぼる¹⁸。韓国は大統領制であるため、議院内閣制を採用している我が国と直接比較することはできないが、韓国における国会審議は予算の内容に大きな影響を与えているという実情も注目に値しよう。

こうした影響力の強さもあり、NABOの業務量は設立からの15年間で増加の一途をたどってきた。例えば、年間に作成する各種報告書の数は設立当初の2004年は26冊であったが、直近の2017年には111冊へ4倍以上も増加している。さらに、2015年から議員提出法律案についてNABOによる所要額の推計が義務付けられたため¹⁹、年間の法案費用推計の総数は2004年の59件から2017年には3,407件へと急増している。業務量の増加に伴い組織規模も拡大を続けており、前述のとおり定員が増やされてきたほか、部課室の数も2004年の15から2017年には20へと増加している。

また、業務を取り巻く環境変化と業務量の増大に伴い、NABOでは2017年8月に職制改正を通じて組織構造改革を行っている。具体的には、予算決算等に対する分析業務と事業評価業務を行う部署を統合し、財政分析における相乗効果の拡充を図ったほか、推計税

¹⁷ 産業・エネルギー政策関係費や公共事業関係費での減額修正が多いとのことである。

¹⁸ 衆議院において、予算総則に第16条として「緊急金融安定化資金の6,850億円については、制度を整備した上で措置する」を追加する修正が行われた。

¹⁹ 従前から議員提出法律案について所要額の推計は必要であったが、議員事務所等が独自に行った推計でもよいこととされていた。そのため、所要額が過小に推計されることが問題となり、2015年からはNABOによる客観的な推計が義務化されたとのことである。

制室を新設し、先述の法案費用推計の義務化による新たなニーズへの対応を万全なものとした。

このように、NABOでは組織改革による時代の変化への対応も含め、国会や国民から常に信頼される組織を目指し職務を遂行している。新聞記事等でもNABOの見解は頻繁に引用されており、設立以来15年間でその存在感は確固たるものとなった。我が国においても政府から独立した財政機関の設立を求める声があるが、こうした議論に当たってもNABOの先例は大いに参考となろう。

3. 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10回年次会合

本章では、年次会合にて発表された内容のうち、OECD加盟国における議会の予算ガバナンスの状況及び新たに設立された独立財政機関の状況について紹介したい。

(1) OECD加盟国における議会の予算ガバナンスの状況

ア OECDによるアンケート調査の実施

OECDは、各国議会における予算ガバナンスの状況を把握するため、2018年に加盟国に対しアンケート調査を実施した²⁰。アンケートでは、予算プロセスにおける上院下院の権限や予算編成過程における議会の関与等について調査がなされ、その集計結果が今回の年次会合において報告された(図表8)。以下でその主な内容について触れる。

イ 予算プロセスにおける議会の役割・権限

(ア) 制度面

「1. 予算プロセスにおける上院下院の権限」の項目に関して、二院制を採用している17か国のうち、上院下院とも同じ権限を有する国が4か国(チリ、イタリア、チェコ、アメリカ)、上院下院いずれも審査を行うが下院が優越権を有する国が8か国、下院のみ審査を行う国が5か国となった²¹。二院制を採用する国の中では、予算審議で下院が優越権を持っている国が多いが、その優越の内容は国によって異なり、下院では修正権限を有しているものの、上院では予算案の賛否しか示せないオランダのような例も見られる。

写真2 会場の様子



(出所) 筆者撮影

²⁰ 本稿で紹介するアンケート結果のうち、「予算審議の開始時期とその期間」(図表8には含めていない)以外は参議院予算委員会調査室にて回答。

²¹ その他一院制を採用している国が17か国。

図表8 各国の予算プロセスにおける議会の関与等

| | | | |
|---|------------|-------------|-------------|
| 1. 予算プロセスにおける上院下院の権限 | | | |
| 両院同等 4 | 下院の優越 8 | 下院のみ関与 5 | 一院制採用 17 |
| 2. 予算編成過程における議会の議論の実施 | | | |
| 実施している 13 (うち政府に報告書を提出 6) | | しない 17 | その他 4 |
| 3. 中長期の予算枠組みに関する議会における議論及び承認の有無 | | | |
| 議論の実施 24 (うち承認まで行う 13) | | 議論しない 6 | その他 4 |
| 4. 議会は財政持続性についての長期推計データを入力し、議論を行うか | | | |
| 入手・議論する 18 入手先: 独立財政機関のみ 3、政府のみ 6、両者 9 | | しない 10 | その他 6 |
| 5. 委員会審議報告書の作成・公開の有無 | | | |
| 作成・公開 27 (うち常時 26、時々 1) | | しない 1 | その他 6 |
| 6. 委員会審議の公開の有無 | | | |
| 公開 28 (うち常時 19、時々 9) | | しない 5 | その他 1 |

(注)各項目内の□は、我が国が該当する回答群。
(出所)年次会合説明資料より作成

また、「予算審議の開始時期とその期間」の調査結果についても報告がなされ²²、それによると、ハンガリーにおいて会計年度の8か月前に予算提出が義務付けられているなどの事例を除けば、おおむね、政府案の議会提出が会計年度の数か月前、議会の承認が会計年度開始直前に行われる国が多かった。この点、OECDは、予算審議の透明性確保の観点から、十分な審議時間を確保できるよう少なくとも会計年度の開始3か月前までに議会に提出することを推奨している²³。しかし、約3分の1の国は、現時点で、会計年度開始3か月を切ってから議会に予算案を提出しており、OECDの推奨基準に照らせば、議会における審議時間の確保が十分でない国が一定数存在している。

(イ) 実体面

「2. 予算編成過程における議会による議論の実施」の項目に関しては、編成過程で議論を行っている国が13か国あり、3分の1以上の国の議会で、政府が議会に予算を提出する前から予算について優先順位付けなど財政政策の大きな方向性について議論を行っている。さらに、そのうちの6か国(カナダ、フランス、ギリシャ、イタリア、スロベニア、スウェーデン)は政府に報告書を提出しており、議会における予算の関与を更に強めている。

「3. 中長期の予算枠組みに関する議会における議論及び承認の有無」に関しては、議論を行っている国が24か国、そのうち承認まで行う国が13か国あり、予算に関する中長期の枠組みに関する議論は、多くの国の議会で行われている。

²² 本項目は参議院予算委員会調査室で回答した項目ではないが、我が国は、会計年度開始の3か月前に提出され、会計年度開始直前までに議会の承認を得ると回答している。

²³ OECD「Best Practices for Budget Transparency」(2002)

また、「4. 議会は財政持続性についての長期推計データを入力し、議論を行うか」に関しては、データを入力し議論を行っている国は18か国あり、そのうち当該データを政府・独立財政機関の両方から取得している国は9か国（オーストラリア、カナダ、デンマーク、フランス、ギリシャ、イタリア、韓国、オランダ、スウェーデン）、独立財政機関のみから入手している国は3か国、政府のみから入手している国は6か国であった。財政の長期推計データは、その国の財政再建を進めていく上で重要な情報であり、客観的なデータを入力できるよう、各国で独立財政機関を設置し、そこで作成した長期推計を議会に提供するケースが増えている。

ウ 議会における予算審議の透明性

アンケート調査では、予算審議の透明性を調査する観点から、議会審議の公開等についても調査が行われた。まず、「5. 委員会審議報告書の作成・公開の有無」については、審議報告書の作成・公開を行っていない国が1か国であるのに対し、作成・公開を行っている国は27か国と圧倒的に多い。しかし、その一方で、「6. 委員会審議の公開の有無」については、公開していない国が5か国と、報告書を公開していない国の数より多くなっている。

また、議会審議の公開等以外でも、予算審議の透明性確保のために各国では様々な取組が行われている。例えば、7か国（エストニア、フィンランド、ドイツ、韓国、ルクセンブルク、ニュージーランド、ポルトガル）において、インターネットを利用した電子陳情システムが導入されているほか、3か国（フランス、ギリシャ、スイス）において、SNSを利用した電子討論が導入されている。

エ 独立財政機関

今回の報告では、アンケート結果には含まれていないが、議会における予算ガバナンスに密接に関わる内容として各国の独立財政機関の現状についても触れられた。

近年、独立財政機関の設立が財政の持続可能性を高める手段として各国で進んでいる。独立財政機関が作成する経済・財政予測や長期財政推計に加え、独立財政機関が行う財政ルールについての検証・評価は、議会にとって重要な情報となっており、議会の予算審議の質の向上に貢献している。図表9では、その独立財政機関の規模に関する情報として主な独立財政機関の職員数及び予算を列挙した。各国の事情により独立財政機関が有する機能（業務）等に違いがあることは留意する必要があるが、その規模には大きな差が見られる。

（2）各国で新たに設立された独立財政機関の現状と課題

独立財政機関は、2008年のリーマン・ショックに伴う世界的な経済金融危機を契機として、各国で財政の持続可能性を高めるべきとの機運が高まったことを受け、近年多くの国で設立されている。

年次会合では、2013年に設立されたスペインの独立財政機関（AIReF²⁴）の外部評価に

²⁴ 正式名称は、「Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal」。

関する内容のほか、チェコ、ブラジル等からも新設した独立財政機関の運用状況等について報告がなされた。以下でその主な内容について触れる。

図表 9 主な独立財政機関の職員数及び予算

| 国名 | 機関名 | 年 | 職員数 | 予算(米ドル) |
|---------|--|------|-----|-----------|
| オーストラリア | Parliamentary Budget Office (PBO) | 2017 | 40 | 570 万ドル |
| オーストリア | Parliamentary Budget Office (PBO) | 2017 | 8 | 110 万ドル |
| カナダ | Parliamentary Budget Office (PBO) | 2014 | 17 | 230 万ドル |
| ギリシャ | Parliamentary Budget Office (PBO) | 2017 | 16 | 59 万ドル |
| イタリア | Parliamentary Budget Office (PBO) | 2014 | 33 | 712 万ドル |
| 韓国 | National Assembly Budget Office (NABO) | 2017 | 138 | 1,310 万ドル |
| メキシコ | Center for Public Finance Studies (CEFP) | 2016 | 60 | 280 万ドル |
| アメリカ | Congressional Budget Office (CBO) | 2016 | 235 | 4,650 万ドル |

(出所)年次会合説明資料より作成

ア 各国の状況

(ア) スペイン

世界的な経済金融危機の影響を強く受けたスペインでは、2013年に法律により議会の付属機関として独立財政機関 (AIReF) が新たに設立された。

AIReFは、2017年時点で、スタッフ35人、予算は510万ユーロを有しており、独立した組織として財政の持続可能性を高めるため、地方を含む予算サイクルや債務残高の監視を行っているほか、国が定めた財政ルールの検証、財政推計の作成等を行っている。新設間もなく歴史が浅いものの、分析の質の高さについて国内だけでなく国際的にも高い評価を得ており、スペインの財政改善に貢献している。とりわけ、地方に対する役割が他国の独立財政機関と比べて大きいことが特徴となっており、財政における国と地方の調整役としての役割も担っている。

今般、AIReFは、OECDが2014年に策定した独立財政機関の諸原則 (評価基準)²⁵において定めている外部評価 (図表10の9.)を受け入れ、2017年11月にその結果を踏まえた報告書がまとめられた。

外部評価は、OECDが主体となり、アメリカの議会予算局 (CBO)、オランダの予算政策分析局及びスペインの有識者の協力を得ながら実施され、主に4つの視点 (「機能・権限」、「機構 (人員・予算)、情報のア

図表 10 OECDによる独立財政機関の諸原則 (評価基準)

| |
|--|
| 1. Local ownership (当事国のオーナーシップ) |
| 2. Independence and non-partisanship (独立性及び非党派性) |
| 3. Mandate (権限) |
| 4. Resources (財政基盤等) |
| 5. Relationship with the legislature (立法府との関係) |
| 6. Access to information (政府情報へのアクセス) |
| 7. Transparency (透明性) |
| 8. Communications (国民等との関係) |
| 9. External evaluation (外部評価) |

(注)「当事国のオーナーシップ」については、「IFIの設立の検討に当たっては、他国のモデルや諸事例を参考にするとともに、それらを形式的に模倣すべきではなく、各国における固有の諸課題に基づき決定されるべきであり、また、各国の法的枠組み、政治制度及び文化と整合的なものとするべきである。」と規定されている。

(出所)OECD「Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions」(2014.2)より作成。

²⁵ OECD「Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions」(2014.2)

クセス権、独立性」、「機関が作成する成果物」、「成果物におけるステークホルダーへの貢献及び影響」) から評価が行われた。

外部評価の報告書では、AIReF は、総じて他国の機関に比べ優れているものの、いくつかの課題に直面しているとし、具体的に①情報のアクセス権、②組織規模と業務のバランス、③行政機関への影響力の3つを挙げ、さらに、それぞれの課題に対する解決策を提言している。

まず、①情報のアクセス権に関しては、AIReF が設立から間もないこともあり、政府から十分な情報が得られていないことが課題であるとし、OECD加盟各国の独立財政機関におけるこれまでの経験を踏まえれば、AIReF が行政機関と情報アクセスに関する覚書等を交わすことにより、協力的で良好な関係を築くことができるとしている。②組織規模と業務のバランスについては、AIReF が予算及び人員の制約の中で、組織が求める方向性と利害関係者の需要とを調整しバランスを取る必要があるとし、AIReF は予算や人員の増加がない限り新しい任務の遂行は避けることが望ましいとしている。最後に③行政機関への影響力については、行政機関がAIReF の勧告について半分程度しか対応しておらず、AIReF の政府への影響力が限定されていることを問題としており、行政機関にメッセージが伝わりやすくなるよう、AIReF はより重要な内容に絞って勧告を行うべきとしている。

上記の提言を受け、スペインでは、法改正によりAIReF の機能・権限の強化が図られ、情報アクセス権が改善されるとともに、行政機関に勧告への対応義務を課すなどの措置が取られている。

(イ) チェコ

チェコでは、2018年1月に独立財政機関(CFC²⁶)が設立された。

当該機関は3人の役員で構成され、議長は政府から、その他2人は中央銀行及び上院から推薦され、議会の同意を得て任命される。スタッフは12人、予算は約80万ユーロと比較的小さい規模で運営されている。CFCは、毎年、財政持続性に関する長期レポートを作成し議会に提出しているほか、3年ごとに国家財政に関する評価を行っている。また、チェコでは政府支出や公的債務残高の上限などの財政ルールを設ける法律²⁷が成立しており、その財政ルールの遵守に向け、CFCの取組が期待されている。

(ウ) スロベニア

スロベニアの独立財政機関は、以前は政府への助言機関という位置付けで設置されていたが、2018年3月に独立性を有する形に改組された。役員は3人(任期5年)で、政府から推薦され、議会の3分の2以上の承認により任命される。スタッフ数は最大4人で、それ以外に国の監査機関から職員・予算について支援を受けている。当該機関は財政の持続可能性を高める観点から、政府が法律で定めた財政ルールに沿って政策を実施しているかを検証し、その結果を報告書にまとめ、定期的に議会へ提出している。その他、議会からの財政問題に関する問合せ等への対応も行っている。今回の報告では、今

²⁶ 正式名称は、「The Czech Fiscal Council」。

²⁷ 公的債務残高をGDPの55%以内とすることや戦争等の緊急事態時の免責条項などが規定されている。

後改善に取り組むべき課題として、政府への情報アクセス権が保障されていないこと、組織のリソースが任務の増加に比して十分でないことなどが挙げられていた。

(エ) ブラジル

ブラジルの独立財政機関は、財政経済危機に対する議会及び政府の責任を問う声が高まったことを受け、2016年11月に設立された。当該機関は、イギリスの独立財政機関である予算責任局(OBR²⁸)を参考に構築され、役員3人で構成される。トップは上院議長、その他2人は上院の経済担当委員会と行政監視担当委員会からそれぞれ推薦され、3人とも上院での所信聴取を行った後任命される。当該機関の予算は法律によって決められており、おおむね3～7人程度の専門家を雇える規模の予算が確保されているほか、スタッフとして上院職員3人を要求できることとされている²⁹。

当該機関では、財政や予算の推計、それに関連するGDPや物価等の予測を行っているほか、国の財政目標に関する検証、各国家機関の政策等が財政に与える影響額の推計等を行っている。成果物としては、毎月、経済財政シナリオを含む財政レポートを作成し、ウェブサイトにて公開している。

今後の課題については、OECDが定めた独立財政機関の諸原則(評価基準)における「当事国のオーナーシップ」(図表10の1.)に関連して世論とのコミュニケーションをより緊密にしていくことが挙げられた。

イ 新設した独立財政機関における共通の課題

新設された独立財政機関では、政府からの独立性を確保したがゆえに政府情報へのアクセスが十分認められていないことに加え、設立間もないため予算や人材を確保できる体制が十分整っていないことなどが共通した課題となっており、これらの課題に対しては、スペインのAIReFの改善事例や組織体制の充実強化を進めてきたNABOの事例を参考に今後改善に努めていくべきであろう。

4. おわりに

世界的な経済金融危機により、財政健全化の重要性に対する意識が一段と高まり、多くの国が議会の予算・財政に対する影響力を強める取組を進めている。特に、政府から独立して財政に関する評価を行う独立財政機関は、各国で議会の予算・財政に対する影響力を強める有力な手法として期待され、相次いで設立されている。しかし、新設された独立財政機関は、その運営において、政府情報へのアクセス、勧告に対する政府の対応、提供情報のクオリティ等、様々な問題を抱えており、職員はそれらを改善するためにたゆまぬ努力を続けている。

翻って、我が国における国及び地方の長期債務残高は、毎年度おおむね30兆円のペースで増加し、平成30年度末には1,100兆円を超えることが見込まれている。財政健全化が待たなしの状況にある中で、財政の規律強化や持続可能性向上は我が国においても非常に重要な課題であり、手を休めることなく着実に進めていく必要がある。本稿で紹介した

²⁸ 正式名称は、「Office for Budget Responsibility」。

²⁹ 2018年7月現在のスタッフ数は、専門家と上院職員あわせて5人。

各国の取組はその先行事例として課題も含め参考になるものであり、今後もこれらの情報について定期的に収集を図っていく必要がある。

(おおいし なつき、しもだ かずあき)