

財政健全化機関としての 韓国国会予算政策処 の概要とその評価

上野 宏*

キーワード：

公的債務、独立財政機関（IFI）、
韓国予算政策処（NABO）、IFI 評価基準、
OECD の IFI 原則、組織制度評価

I. イントロダクション

本論考の背景と対象。2015 年の日本の公的債務（地方政府も含む一般政府の債務）は、GDP（国内総生産）の 248%¹であり、GDP の 2.5 倍に近く、しかも更に増大すると予想されている。この巨大な公的債務は将来、我々の子・孫・ひ孫が税金で返済せねばならない。これは現世代が将来世代を搾取していることを示す。この状況は多くの先進国共通である。このような不公正を解決し、財政健全化を達成するために、OECD 諸国では、種々の対策を実施してきており、その中の一つが独立財政機関（Independent Fiscal Institution, IFI）の設立である。IFI は既に、約 20 ケ国²において設立され、欧州連合（EU）は加盟国にその設立を義務付けている。いずれ日本もこの制度を導入することになると思われ、その為には、既存 IFI を研究・評価しておくことが必要となる。既存 IFIs の中でも、韓国の国会予算政策処（National Assembly Budget Office, 以後 NABO、日本語文献の場合は予算政策処）は、米国の議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）に次いで、世界第 2 位の規模（2018 年 1 月で全職員数 138 人³）を持ち、政府予算の透明性を高め、比較的良い実績を示しているといわれる。本論考はこれを対象とする。

本論考の目的。本論考は、将来の日本への IFI 導入を視野に、そのモデルとなりうる NABO の現状を把握することを主眼とし、第 2 に、NABO の評価を行う事を目的とする。NABO の概要把握とその評価は、いずれ日

* 神戸大学大学院国際協力研究科部局研究員

本にIFIを導入する際には、参考になるはずである。

研究方法。方法は、現地聞き取り調査と文献調査によりデータを得、それに対して3種類のIFI評価基準（以下のII章参照）を適用してIFIとしての良し悪しを判断する、というものである。現地聞き取り調査は、(1) NABOへ前もって質問票（2018年5月作成）を送付し現地調査時（2018年7月2～5日）で回答入手、(2) 回答を基にNABOへの現地聞き取り調査と視察をおこない、更に(3) NABOとは無関係な韓国知識人へのNABOについての質問、であった。文献調査は、(4) 基本的にはIFIとその設立に関心を持つOECD・IMFの文献を中心とし、それ以外の外国文献も参照し、(5) 既存の日本人研究者によるIFI調査結果も参照し、それらに現れるNABOに関する部分の読解であった。本論考は(6) これらから得られたデータを使い、NABOの概要を示し、(7) この概要やデータに対し、上記評価基準を適用して分析・評価を行う。

現地聞き取り調査は、日本側専門家4人(日本参議院予算委員会調査室調査員2名、筆者神戸大学部局研究員、前関西学院教授1名)により行われ、7月2日と5日の2度にわたり、NABOの専門家3人(事業評価審議官、予算政策研究官—予算担当、予算政策研究官—推計税制担当)に聞き取り調査を行った。この現地調査は、7月3・4日に行われたOECDの第10回“国会予算局職員・独立財政機関職員年次会議”の一環として行われた。

(3)のNABO以外の一般人への質問は、カジュアルなもので、筆者の二人の韓国人友人に対して、NABOに関しての意見を求めたものである。(4)の文献資料については以下のデータ資料の所で述べる。(7)では、以下のIIで説明する評価基準の視点を利用して、分析・評価する。

データ資料。本論考で主に使用した資料は、上記質問票(4頁)へのNABOからの回答書2種類(以下)と、OECD(2016)とIMF(2013b)である。加えて、上記聞き取り調査結果(上野2018b「ヒアリング2018」)が、重要である。回答書2種類とは：(1) 返答書としての予算政策処(2018b)「Q&A」(13頁、以後Q & A)と、(2) 一般説明文書である予算政策処(2018a)「独立財政機構会議説明資料：大韓民国国会予算政策処について」(2018年7月、20頁)である。前者につき確認したところ、「Q & A」でのAはNABOが正式に承認した正式文書ではなく、日本チームからの質問票に対するNABO専門家3人の個人的な回答であるとのことで、信頼性の保証はない。但し、非常に真摯にまじめに答えてくれた専門家達なので、かなり信用できると考えられるし、かなりの部分はNABO正式文書である予算政策処(2018a)と同じ回答なので、かなり信用してよいと考えられる。予算政策処(2018a)は、NABOのマークがついている文書であり、独立財政機構会議説明資料(ま)というサブタイトルもついており、NABO専門家も「個人的文書」であるとは述べていない

ので、明らかにNABO正式文書と考えてよい。OECD会議には38国・機関が参加し、NABOはそれら代表へのNABO説明会を開催していたので、多分これら国・機関への共通説明資料として作成したのだとおもわれる。しかし、本論考ではなるべく法律など正式文書からの情報を最優先した。

本論考の構成。これは、例外もあるが基本的には、以下の「II. IFIの評価基準」の中のカテゴリーと原則に従って展開している。

II. IFIの評価基準

NABOの内容が、財政健全化のための組織・制度として望ましいものかどうかを判断するために、IFI一般についての評価基準として使えそうなものは3種ある。定説があるわけではなく、筆者の判断である。第1に

OECDのIFI諸原則、第2にIFIの定義そのもの、第3にIFI評価基準、である。本論考では主に、第1のOECD諸原則の視点を利用して、NABOを評価する。第2・第3の評価基準（上野2015参照）は必要に応じて利用する。

OECDのIFI諸原則とはOECD(2014)が正式に採用し提唱しているものであるから、OECD諸国により国際的に採用されたもので、かなり信頼性が高いものと考えられる。これを主な評価基準として利用する。諸原則(principles)は22原則からなり、9カテゴリーに分類されており、表1にまとめられている。原則であるから、IFIが基本的を守るべき必要条件であり、IFIという制度・組織の評価基準として使うことができる。

表1 OECD諸原則(2014)の9カテゴリーと22原則

カテゴリー (9)	原則 (22)
1. 各国のコミットメント (ownership)	1.1 IFI導入について、その国の自主性、コミットメント、合意が必要。 1.2 各国の政治制度・法制度・文化等に合致したテラーメイドであること。
2. 独立性と非党派性が必要前提条件	2.1 政治的な視点ではなく、客観性・専門性に依拠し、全政党へサービスすること。 2.2 IFIトップは、メリット・専門性ベースで任命。経済・財政に関する専門性、政府又は学会での関連経験があること。 2.3 法的に、トップの任期、再任回数、解任基準が定められていること。任期を国会議員選挙サイクルよりも長くすれば、IFIの独立性が増加する可能性がある。 2.4 トップは、給与支払いがあり、常勤であることが望ましい。 2.5 トップは、自由に職員を採用・解雇できること。 2.6 (トップ以外の)他の職員は公募で、メリット・専門性ベースで採用すべし。
3. 公式負託業務 (mandate) の法的規定	3.1 公式負託業務 (mandate) は、上級法によって明確に規定されていること。特に、作成すべき報告書・分析書、誰がこれら作成を要請できるか、等が規定されていること。 3.2 IFI独自でも、報告書・分析書を作成でき、仕事内容を決められること。 3.3 負託業務は、明確に予算プロセスとリンクしていること。典型的業務は、①経済・財政将来推計、②ベースライン推計、③行政府提案の予算案の分析、④財政ルール・政策目標順守の監視、⑤主要な新規法案のコスティング (財政費用推計)、⑥選択的な研究分析、などを含む。
4. 必要財源の確保	4.1 負託業務を遂行するために必要な予算の確保。独立性を確保するために、IFIへの予算割り当ては、公開され、会計検査院などの他の独立機関と同様に扱われるべし。

5. 議会との関係	<p>5.1 議会は、予算プロセスに対して厳しく負託結果責任 (accountability) を問う機能を持つ。それを助けるべく、予算プロセスは IFI に十分な分析時間を与えること。IFI は、その所属がどこであっても、議会に対して負託結果責任を負う。その責任内容は以下を含む：議会での討論に間に合うように適時に報告書を提出すること、IFI トップ又は上級スタッフが予算委員会へ出頭し議員からの質問に答えること、議会による IFI 予算の精査、IFI トップの任命・解任に議会予算委員会が関わること。</p> <p>5.2 予算委員会・他委員会・議員個人の要請に対する IFI の役割は、法令によって明示されていること。個人・政党よりも、予算委員会・サブ予算委員会が優先されるべし。</p>
6. 情報の入手権	<p>6.1 IFI が政府内の (必要) 関係情報を適時に完全に入手する権利は、法的に保証されること。情報は無料入手できること。ダメなら、情報入手・分析に必要な予算を十分得られること。</p> <p>6.2 政府情報入手が制限される情報は、法的に明確に規定されるべし。IFI は、個人情報・国防・安全情報等の保護には、十分対策を取ることを。</p>
7. 透明性の確保	<p>7.1 公共財政の完全な透明性が IFI の主目的であるから、当然 IFI の活動自体も市民へ透明であること。活動や業務に関する完全な透明性は、IFI の独立性を非常に高め、市民の信頼を築く。</p> <p>7.2 IFI の報告書・分析は、完全なデータや分析方法も含めて、公表され、市民全員へ無料で提供されること。勿論、議会へも。</p> <p>7.3 主な報告書・分析の公表月日は、正式に決められていること。特に、政府が関連報告書・分析を公表する時期と、適切に調整すること。</p> <p>7.4 経済・財政問題に関わる IFI の中心的恒常的負託業務については、IFI はそれら報告書・分析書を IFI 自身の名前で (独立に) 公表すること。</p>
8. 市民・マスメディア他との、効果的なコミュニケーション	<p>8.1 IFI は設立の最初から、マスメディア・市民社会・他の利害関係者への効果的なコミュニケーションの諸ルートを開発すること。IFI による財政政策形成への影響力は、強制力ではなく、説得によるものであることを考えると、メディアによる IFI 関連報道は、情報を持った IFI 支持母体の強化に役立つ。この支持母体は、政府に対して、財政問題に関して透明性を持って責任を持ってふるまうように、適時に圧力をかけてくれるかもしれない。</p>
9. IFI への外部評価	<p>9.1 IFI は、自分の活動を、国内か国際専門家が外部評価する仕組みを形成せよ。種々の外部評価形態が考えられる：選択された活動の評価；分析の質に関する年次評価；常設助言審査団；他国 IFI によるピアレビューなど。</p>

出典：OECD (2014)、あるいは OECD (2015) pp.8-12。訳：筆者。

注：Accountability は通常“説明責任”と訳されている。しかしこれは誤訳であるので、筆者は“負託結果責任”と訳してある。括弧 () 内は、内容を理解しやすいように、筆者が加えたもの。

Ⅲ. NABO の設立経緯

政治的理由。NABO は、2003 年 10 月の国会予算政策処法 (National Assembly Budget Office Act) の施行により、正式に独立財政機関として、国会に付置された (OECD 2016 p.154、「Q & A」pp.3-4)。設立が成功した理由は、アジア金融危機波及による韓国金融危機 (1997-98) などの経済的原因もあるがそれよりも、政治的なものであった。何故なら、韓国は継続して健全財政を保

ち、アジア金融危機前も危機の期間の 1997-98 でも一般政府財政は黒字を保った⁴。さらに、NABO が設置された 2003 年の一般政府総負債は、GDP の 25% 未満であった。一方で政治をみると、韓国は 1987 年から民主化深化を開始し、1992 年に過去 30 年間で初めての市民政府が成立。2002 年に、民主党 (DP) が歴史上はじめて大統領選で勝利した。しかし、国会はいまだそれまでの与党である大国民党 (GNP) が大部分を占めており、この

新野党は新大統領の予算案を厳しく審査するために独立予算局を設置することを強く望んだ。それまでに、アジア金融危機の経験から透明性の欠如等財政問題が注目されたことも背景にあり、与野党ともに予算適切管理の必要性を感じていたので、両党は合意し、上記法律が成立した（OECD2016,p.154）。

経済的理由と国際支援。韓国金融危機は経済的理由として第2にあげて良いと思われる。上記以外にも、当時の韓国の苦境を救ったのは、IMFと米国政府の緊急融資であった。この融資条件の中で、財政健全化のための手段の一つとして、IMFからのIFI設立の示唆があったことは十分考えられる。更に、NABO設立には、米国のIFIである議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）が全面的に支援したし、現在でも支援している。故に、米国政府融資においてもIFI設立への示唆があったことは十分考えられる。

IV. コミットメントまたはオーナーシップ

NABOについては、その設立時においても、与野党間で独立財政機関の設置の必要性への合意があった。現在（2016）でも、NABOは与野党横断の支持を受けている（OECD2016,p.154）。支持の結果と思われるが、設立当初のNABOの定員は92人であったが、現在（2018）は138人へ増加している（大石・下田 2018、p.60）。NABOの業務量も増加してきている。現在（2018年）では、138人の職員を抱え、米国のCBOに次ぐ世界第2規模のIFIとなり、沢山の業務を行

うようになった。それに伴い、NABOの予算も増加してきている。

評価。以上の事実は、国会によるNABOへのコミットメントの増加であると、解釈して良いように思える。即ち、望ましい。

V. NABO 設立と活動のための法的根拠

法的には、二つの根拠法がある。第1には「国会法第22条の2」であり、それには「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ために国会予算政策処を置く。…④この法で定めた事項の他に国会予算政策処に関する事項は別の法律で定める。」とある（予算政策処 2018b, p.3）。第2には、2003年7月に国会成立し、10月に施行された「国会予算政策処法」であり、これがNABOの基本構造を規定しており、重要である（予算政策処 2018b, p.3）。

評価。上記のように、法的根拠はしっかりしている。OECD（2014）は不思議なことに、設立の法的根拠については明確に述べておらず、設立根拠は飛ばして、IFIの負託業務内容（mandate）について上級法による法的根拠を求めている（原則 3.1）。しかし、IMF（2013a, Executive Summary, pp.41-50）、Hemming=Joyce（2013, pp.211-6）やAnderson（2008, pp.5-10）は、明確に設立根拠法を要求している。更には、通常法律ではなく、上級法即ち憲法や基本法の中に規定すべきとしている。故に、OECDも多分同じ意図をもっていると解釈するしかない。結

論としては、NABO は法的な設立根拠を持ち、適切である。

VI. NABO の目的

NABO の正式目的は、「国会法」と「国会予算政策処法」第3条（職務）によって定められている（予算政策処 2018a, p.3-4）。「国会法」の第22条の2は、「“国会の予算決算・基金及び財政運用と関連する事項を研究分析・評価して議会活動を支援するために”国会予算政策処を置く。」と定めている（同上 p.3）。これが目的といえる。更に、「国会予算政策処10年史」（2014、4）は、“国会が財政分野の専門人力を確保・充員して、立法府ならではの独自の専門的な研究分析を通して、国家の予算決算を効率的に審議できること”にNABO 成立の意義があると、述べている（予算政策処 2018b, p.3）。これは、上記の目的をパラフレーズしたものと思われる。

目的の評価。NABO の第1目的はきれいに、法的に規定され望ましい形である。しかし、第2の望ましい目的である“透明性の確保による国民一般の啓蒙”が抜けている。後者の結果、NABO は国民啓蒙にはあまり積極的ではない、といえる。

VII. NABO の概要とその評価

概要と評価は以下で、①公式負託事項、②業務内容または活動内容、③室局別業務内容、④組織と人的資源、⑤人事制度、⑥資金資源、の6つの視点から見ていく。

1. 公式負託事項 (Mandate)

1.1 法に規定された公式負託事項 (Mandate)

NABO には二つの根拠法がある。これらで定められたNABO の公式負託事項は以下のようなものである。先ず国会法第22条の2は以下のように述べている：NABO は①国家の予算・決算、および各種基金や財政の運用、に関して研究・分析・評価 (evaluate) し、②国会の諸活動を支援する。次に2003年の国会予算政策処法は、国会法を拡張し、NABO は①予算分析、②（政策案・法案の）費用推計 (costing)、③将来推計、④評価 (evaluation)、⑤研究、を行うと特定した (OECD2016 p.156, 予算政策処 2018b p.3)。「国会予算政策処法」第3条（職務）は、以下のように、NABO の職務を定めている（予算政策処 2018b, p.4）。「国会予算政策処は、国家の予算決算・基金及び財政運用と関連された次の各号の事務を処理する。

1. 国家の予算案・決算、および基金運用計画案・基金決算に関する研究と分析；
2. 予算又は基金上の措置を必要とする法律案などの議案に対する所用費用の推計（法案費用推計）；
3. 国家財政運用及び巨視経済動向の分析及び展望；
4. 国家の主要事業に対する分析・評価および中長期財政所要の分析；
5. 国会の委員会または国会議員の要求する事項に対する調査分析」

これに加えて、国会法は以下の事務処理をすることを要求している（予算政策処 2018a, p.4）。

「6. 歳入予算案の付随法案の指定のための意見提出（第8条）；

7. 議員発議の法律案に対する租税特例評価（第79条）。」

更に、国会法の2014年改定は、① NABO の費用推計（costing）機能の強化を決め、② NABO が取り扱う対象は、予算と諸基金である、と述べている（OECD2016 p.156）。費用推計は、多分上記の2にあたり、“法案費用推計”と呼ばれており、2014年改定の結果、改正又は新規制定法律案には、必ずNABOの費用推計を添付せねばならなくなった（上野 2018b）。

上記2種の根拠法に加えて、2006年国家金融法とその後の改訂は、新しい文書①国家財政運営計画書と②諸基金運営計画書を政府が作成し国会へ提出せねばならないと規定した。それらは、中期と長期の財政予測を含まねばならない。その結果、NABOは、これら2文書を分析することが義務付けられることになった。更にその結果NABOは、①ベースライン予測期間を長期（50年）まで拡張せねばならなくなり、②自治権のある政府基金の運営と③長期の構造的な財政問題（例えば、将来の年金基金からの支出問題、即ち支出が急拡大する問題）のより完全な分析を行う事になった（OECD2016, p.156）。ちなみにNABOは、今までに2回しか長期推計を行ったことがないので、定期的に必要となる

これら長期分析は、NABOにとって、これからの重要課題であると述べていた。又、現在まだ国家財政運用計画の分析は為されておらず、従って国会での審議は行われていない。これが問題である、とNABOは述べていた（以上、上野 2018b）。これらの事は、当然中期支出計画（多分5年）による、財政への強制的（ハード）な縛りが存在しないことを意味しており、財政規律に問題が起こる可能性がある。

1.2 公式負託事項の評価

以上のように、一つの目的の下に、予算政策処法は5つの機能を定めている。法律によって、非常に明快に目的と機能が定められており、これは上野評価基準4（上野 2015, 表2）を満足させており、望ましい形態となっている。機能1は典型的であり、予算案、基金運用計画案、の研究・分析を行うとしている。これはOECDのIFI諸原則の原則3.3におおよそ合致しており、望ましい。しかし、残りの決算および基金決算に関する研究・分析という機能は、IFIは基本的に政策の事前分析・評価を行うという定義（同上 p.40）とそりが合わない。決算を分析・評価するのは監査院の仕事であり、NABOがこの機能を担当するのは、監査院と機能が重複する。組織間の対立を呼び、望ましくない。機能2の費用推計は、OECDのIFI原則3.3と合致し、望ましい。機能3と4は、IFIの主機能であり望ましい（上野 2015, p.40）。機能5の中の委員会からの要求は、IFIは通常受け入れて

いるので、それでよい。しかし、国会議員の要求する事項は、それが議員団による新法案提出への準備でない限りは、通常受け入れない。理由は、議員は数百人居りその一人ひとりからの要求を受け入れていけば、IFIの容量限界をすぐ超えてしまい、IFIが機能できなくなる。かつ、法案になるかどうか判らないものに、IFIの資源を使うことは費用便益の効率が落ちる。従ってこれは、通常は制限したほうが良いと思われる。

2. 業務内容または活動内容

OECD諸原則の“3. 公式負託業務(mandate)の3.3”は、以下を典型的活動内容(tasks)として挙げている：①経済・財政将来推計、②ベースライン推計、③行政府提案の予算案の分析、④財政ルール・政策目標順守の監視、⑤主要な新規法案のコスティング(財政費用推計)、⑥選択的な研究分析、など。NABOの活動内容を見るために、上記“1. 公式負託事項”と以下の“3. 室局別業務内容”との両方をチェックしてみると、OECDの6点の活動内容の内、④以外は全て行っている。④は、NABO活動内容には入っていないようである。分析・評価は、基本的に、経済の安定性と財政の持続可能性について行われている(上野2018b)。将来推計期間は、短期1年、中期5年と長期50年である。中期予測は、毎年11月に更新する。歳入予測とその背景となる経済予測は、年2回更新する(上野2018b)。これは、米国のCBOと同じの頻度で、適切である。NABO

の将来推計・分析・評価は、行政省庁と異なってくる。NABOは、国会支援を目的としており、作業を独立に行うので、異なって当然である。例えば将来経済成長率の推定が異なっているし、その結果、分析・評価も異なってくる。異なった場合は当然、NABOはその分析・評価方法の妥当性と合理性を積極的に説明する。それと同時に、異なった推定・分析・評価結果を関係省庁と共有し、その差を最大限削減するよう努力する(以上、上野2018b)。

聞き取り情報が得られたので、残り5活動の中から、特に⑤主要な新規法案のコスティング(財政費用推計)について以下に、詳しく検討する。

主要新規法案の財政費用推計(costing)。国会議員からの新規提出法案は、その財政費用推計書の添付が義務付けられている。この費用推計とは、費用のみ、即ち財政費用がどのように、いくらかかるかの推計である。NABOは、一人の議員からの費用推計要請でも引き受ける。推計期間は、多分5年間。それまでは、即ち2014年以前は、費用推計業務のほとんどは議員室(国会議員の事務室で、議員一人当たり約10人程度のスタッフを抱えているので、この業務ができた)が行ってきた。しかし2014年に、この費用推計業務はNABOが行うことが義務付けられた。原因は、議員室が行うと、法案を通すために財政費用を低く見積る問題が出てきたためである。この費用推計書は法案が常任委員会へ提出されると公開される(以上、上野2018b)。

財政費用推計活動の評価。費用推計は、OECD (2014) も推薦しており、望ましい。しかし、議員新規法案すべてをカバーするのは、人的・資金的資源の非効率を生む。OECD (2014) も、主要新規案件から優先と述べている。まずは、主要新規案件のみからスタートの方が効率的で望ましく思える。更に、委員会や議員団からの要請ならば、NABO の負託業務として引き受けても良い。しかし、個人の議員からの要請を引受けるのは、NABO の業務過剰を引き起こし、中心業務や重要業務への資源配分不足をもたらす恐れがあり、望ましいとは思えない。OECD (2014, 5.2) も、同意見である。5年だけの費用推計は短すぎるように思われる。費用推計書が公開されることは、透明性確保であり、

望ましい。

3. 室局別業務内容 (Work Program)

業務内容。NABO の主な組織とその業務内容は以下の表2 ようになっている (予算政策処 2018a)。A ~ D の室・局別に分類されている。これに加えて、“E. 共通な調査分析” という業務がある。多分、どの室・局でも行われるあるいは、行われうる共通な業務という意味と思われる。これらの業務内容は、基本的には、上記Ⅶ.1 で法的に決められている機能を具体化していると思われる。

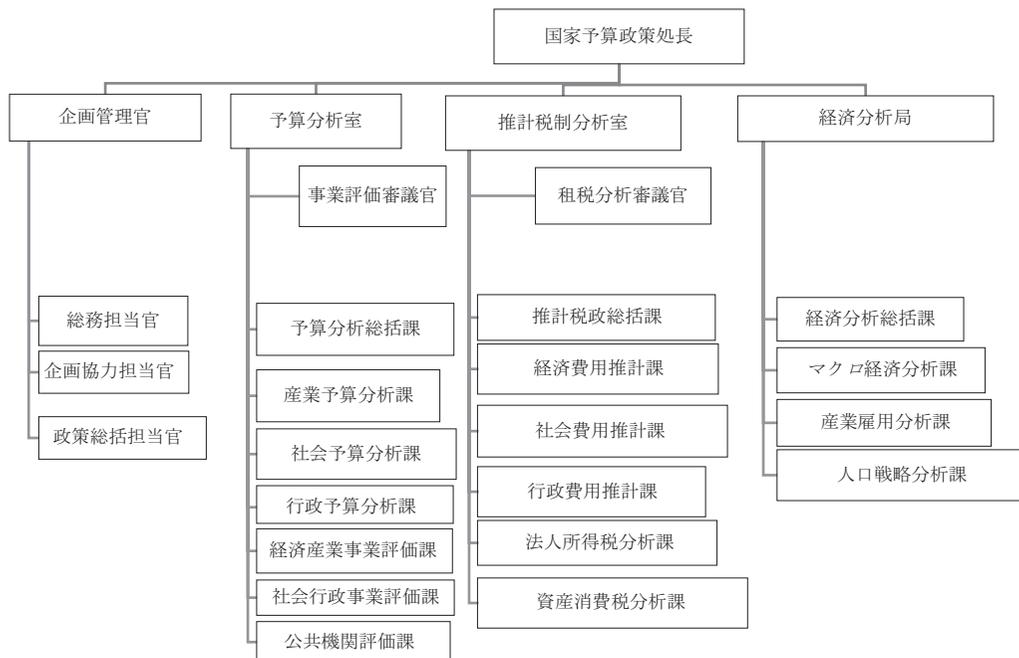
室局別業務内容の評価。業務内容は、基本的には問題はなく、望ましい業務を行っている。但し、3点の問題がある。第1と第2の問題は“1. 公式負託事項”で指摘したもの

表2 室局別の主な業務内容

室・局	主要業務
A. 予算分析室	1. 予算案と基金運用計画案に対する研究・分析 2. 決算と基金決算に対する研究・分析 3. 国家の主要事業に対する深い分析 4. 政府の成果管理業務や公共機関に対する評価など
B. 推計税制分析室	1. 法律案に対して必要とされる費用を推計するなど 2. 財政収支、国家債務の推計及び展望 3. 歳入予算案の付随法案の指定関連の分析 4. 租税政策の分析及び税務行政の分析と研究
C. 経済分析局	1. 巨視経済動向の分析、展望、経済予測 2. 金融、産業、雇用関連の経済動向の分析および展望 3. 人口構造および長期経済戦略の分析および展望 4. 政府政策の経済的効果分析など
D. 企画管理官	1. 機関 (NABO) の基本運営計画の樹立、業務計画の総括調整 2. (NABO の) 人的資源の充員及び組織管理、行政支援業務 3. (NABO の) 予算の編成および執行、対外協力と広報 4. (NABO の) 知識情報システムの運営など
E. 全室局に共通な調査・分析	1. 定期報告書のほかに、随時に国会議員が要求する財政・事業評価のことに對して、短期的で密着的な支援を行う (「国会予算政策処法」第3条) (立法総合支援システムで効率的に支援) (該当議員室以外に非公開の原則)

出典：予算政策処 (2018a) 「独立財政機構会議説明資料：大韓民国国会予算政策処について」PPT、2018.7。

図1 NABO 組織図と人員配置



人員配置：14+1+1人

50+2人

42+2人

25+1人

出典：組織図は予算政策処（2018a p.7, 2018b p.4）。人員配置は上野（2018b）。人員配置の人数は“管理職以外の職員数 + 管理職の職員数”である。管理職とは、処長1、管理官1、室長2、局長1、審議官2である。

である。第1に、A.2の決算業務は、NABOの定義に反するし、監査院の業務と重複するので、望ましい業務とは言えないだろう。第2に、E.1の個人議員からの要請にこたえる業務はNABOの資源に過剰な負荷をかけ、望ましくないと思われる。第3に、E.1の括弧（ ）内に示されている“非公開”の方針は、明らかにIFIの重要な原則である透明性に反する。このような業務は行うべきではないと思われる。更に、ヒアリングにおいて、Cの経済分析で使用される経済モデルは非公開であると聞いた。これも、透明性の原則に反するので、再考の余地がある。

4. 組織と人的資源

現在（2018年1月）のNABO組織は、2室・1局・1官で構成され、全人員は138名である（図1参照）（予算政策処 2018b, p.4）。定員総数は138人で、その内訳は博士37人、高等考試（日本の国家公務員試験に当たる）32人、弁護士2人、公認会計士3人、その他64人である（上野 2018b）。

5. 人事制度

5.1 処長人事（トップ人事）とその評価

国会法第22条の2は、①トップは一人であり、②彼・彼女の任用・解任は、議会運営

委員会の同意を得て、国会議長が行う、と定めている。2003年成立の国会予算政策処法は、政策処処長は、政治に従事する公務員（即ち国会職員）であること、専門能力があり、NABO任期中に中立性を保てる人物であること、と定めている。又、その第4条は処長の給与は、副大臣と同等にすると規定している。第22条の2は、任用において、一人の候補者を選び出すプロセスも細かく規定している。即ち、先ず7人の候補者推薦委員会を作る。この委員は、NABO業務に関わる専門性を持ち、政治的中立性を保て、公正な提言ができ、尊敬されている公共政策専門家で、国会議員や国会職員でなく、客観性を持ち、非政治的な人であること。委員会は、先ず約5人のトップ候補者を選び、そこから2人の候補者に絞り、国会議長へこの2人のリストを提出する。国会議長は、その二人の中から一人をえらぶ（OECD2016、pp.159-60）。

処長人事の評価。処長の任期や在任期間の制限は全く決められていない。国会議員選挙は4年に1回であるが、国会議長は2年で交代すると規定されている。これらの結果、処長は、国会議長が退任する時に、同時に退任することが慣例として今まで続けられてきた（*ibid.*）。この慣例は、2年に1度、誰が処長になるのかに関して不確実性をもたらす。又、国会議長はいつでも処長を解任できる。この結果、2005年には、処長が“NABO活動に必要な、非党派的立場を維持することができていない”という理由で、議長から解任された（*ibid.*）。これらの問題は、OECD諸原則

の原則2.3が守られていないことを示す。改善が望まれる。

5.2 スタッフ人事システムとその評価

過半数のNABO職員は議会職の地位をもつが、残りの多くの職員が有期雇用である。2012年2月では、NABO職員の68名が議会職であり、54人が有期雇用であった。有期雇用が多すぎると思われる。又、2003年法は、課長以上の職員は、国会議長により任用・解任されると規定している。これは、NABOの独立性を非常に減らし、過剰な政治権力が認められていることを意味する。これも、OECD諸原則の原則2.3に反する。改善が望まれる。NABOは、非常に多くの外部コンサルタントを利用している（*ibid.*）。これも問題がありそうなので、更なる検討を要する。

6. 資金資源とその評価

NABOの予算は、国会予算の一部であるが、独立した項目として存在し、従って国会の他の予算や費用とは無関係に作られる。NABOの予算は今まで、NABO作成の予算案からほとんど変わらずに承認されてきた。NABOの予算は、その設立時点と比べて、実質で著しく増加した。これは、主にNABO人員の増加が原因である。例えば予算は、2008年の8.9百万US\$から、2015年の13.6百万US\$へ増加した（以上、OECD2016、p.159）。2017年度の予算は以下の表3のようであった（予算政策処2018b）。以上は、NABOの資金資源は望ましいレベ

表3 NABOの2017年度の予算(百万ウォン、%)

支出項目	予算額(百万ウォン)	シェア(%)
1. 人件費	11,194	63.9
2. 基本経費	2,219	12.7
3. 主要事業費	4,096	23.4
(予算政策処の運営管理費)	(677)	
(国会財政分析及び法案費用推計)	(1,070)	
(長期経済分析体制の構築)	(807)	
(国家主要事業及び公共機関評価)	(642)	
(予算政策処の情報課)	(900)	
合計	(17,509)	100.0

出典：予算政策処(2018b)

ルにあり、順調に成長していることを示している。

VIII. 必要条件からの評価

OECD(2014)と他のIFI関連文献から明らかになる、IFIの基本的必要条件は①独立性・非党派性、②客観性、③透明性、④情報へのアクセス権、である。必要条件は、OECD諸原則(2014)の中では、カテゴリー1, 2, 4, 7で述べられている。以下でそれぞれにつきNABOの現状を記述し、評価を行う。

1. 独立性・非党派性に関する評価

(Independence and Non-partisanship)

法的には、国会予算政策処法(NABOの根拠法)の第2条が、明確にNABOの職務の独立性を保証している。

NABO予算は、国会予算の中に独立項目として立ち上げられているので、予算を党派的に削ることは難しい、と主張されている(上野2018b)。今までの実績としても、NABO

予算は継続して増加している。これは、OECD原則4.1をある程度満足させている。NABOの存在価値は客観性・中立性・専門性にあり、それに拠って活動しているので、これらが政党・政府・他の機関からの影響を防止し、信頼を確保している、と主張されている(上野2018b)。しかしこの最後の主張は、“VII. 5.1 処長人事とその評価”で述べたように、NABO処長の任免問題から見て、機能していないし、正しくない。

評価。2005年に当時の国会議長により、NABO処長(トップ)が“非政治的な業務を行っていない”という理由により解任された(田中2018、パネル5-5, p.43)。これは、国会予算政策処法の中に、長官の解任基準が定められていないことから発生し、NABOへの政治介入である。これは、NABOの独立性を根幹から脅かし、OECD原則2.3にも違反する。OECD原則2.3に従って、長官の任免についての明確な基準(ルール)を法的に確立する必要がある。

2. 客観性・科学性・専門性に関する評価 (Objectivity)

以下の“IX. 成果からの評価”のところで述べるように、経済予測において、NABOは今までのところ、政府と異なる予測を行い(独立性)、政府よりも実現値に近い予測を行ってきた(客観性)。即ちこの面においては、独立性を保ってきている。

OECD (2016, p.162) は、「NABO は…客観的で上質な分析を提供しているという、評判がある」と述べている。今回のヒアリング調査と文献調査から考えると、これは大略正しいと思われる。しかし一点だけ注意すべきことがある。この OECD (2016) は、OECD 文書ではあるが、最終的には当事国(即ち韓国)の承認(clearance)を得なければ、正式文書にならないシステムになっている。従って、韓国又はその NABO の影響によって、甘い評価が採用されている可能性は十分にある。

3. 透明性に関する評価 (Transparency)

NABO は沢山の報告書やノートを開示している。NABO は、将来予測に用いた方法・仮定も公開している(OECD2016, p.161)。しかし、そのモデルそのものは、“企業秘密”ということで、非公開である(上野 2018b)。

NABO は、年間 400～500 の法案費用推計(costing)を行っている。さらに、年間約 100 の課税法案の推計(多分、費用推計)も行っている。しかし、これらは全て公開されない。推計提出後 25 日以後、NABO はそ

の推計の公表を関連する国会委員会へ要請する。通常、要請は了承され、公表される。加えて、個々の国会議員からの要請により、NABO は年間 1,000 件以上の研究・分析ノートを作成提供している。議員はこれらを非公開にしておきたいために、公開されていない。しかし、NABO の報告書やノートは、独立機関である NABO が自由に公開できるべきであり、国会委員会の許可を得ねばならないことは、独立性原則に反するし、透明性原則に反する。

NABO は、マスメディアに対して用心深く、専任のメディア担当職員も置いていない。公開した報告書についての説明もしない(OECD2016)。しかし、マスメディアや一般市民へ、国会議員が得られると全く同じ財政情報を提供し、国民一般が財政問題を理解し、財政政策に関与することが民主主義の根幹である。とくに、韓国は少子化と高齢化により近い将来、年金と健康保険会計が悪化し、急速に財政状況が悪化することが予想されている。この時までには国民が、増税か、福祉サービス削減か、自己負担額の増額か、といった選択・決意をする準備をする必要がある。その為には、NABO は国民・メディアへの透明性の重要性を理解すべきであり、より積極的に、情報を提供し、説明をしていく必要がある。

4. 情報へのアクセス権に関する評価

NABO は、財務情報全てを政府から入手している。その為、NABO は強力な情報

表4 経済成長率推定値の比較 (予算編成時点での推定)

(実質) 経済成長率 (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
政府推定値	4.0	5.0	4.5	4.0	3.9	4.0	3.3
NABO 推定値	3.8	3.9	3.5	3.5	3.5	3.8	3.0
実績値	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.8

出典：韓国予算政策処 (2018a), p.18.

アクセス権を持っている。2003年法は、国会議長の下承を得れば、処長は政府機関へ、工作上必要などのような情報でも提出を要請することができる、と規定している。この要請を受けた機関は、国家安全保障にかかわるなどの特別な理由がないかぎり、従わねばならない。にもかかわらず、時に、歳入データが適時に供給されないという問題が起きてきた (OECD2016, p.161)。即ち、NABOは強力なアクセス権を持つが、時に適時性に問題が起きている。

Ⅸ. 成果 (Impact) からの評価

NABOの産出 (outputs)。成果 (impact) ではないが、産出 (output) としては、以下のように増加している。NABO報告書の発刊数は、2006年の54冊から2016年の129冊へ増加した (予算政策処2018a, p.16)。議員室 (国会議員の事務所) からの法案費用推計依頼は、2011年の585件から2016年の

3,021件へ急増した (Ibid. p.17)。但しこの急増は、それまで議員室が行う事が多かった議員法案費用推計が、2014年より法律によりNABOが行うよう義務付けられたことが大きい (上野2018b)。

現実により近い経済パラメーター。主には歳入予測の基礎となる経済成長率の推定において、表4にあるように、政府推定もNABO推定もどちらも常に (例外は2010年一年だけ)、実際達成できた実績成長率より高く、甘い推定を行ってきた。これは、両者にとって等しく問題である。しかし、常に例外なくNABOの方がより実績値に近く推定してきた。更にそれによって、常に楽観的であった政府推計をより現実的な推計へ近づけていった。これは、一つの成果と考えて良からう。

財政健全化へ貢献してきた。NABOの予算評価は政府予算の透明性を高め、議決予算を提言予算案よりも財政赤字を減らす方向へと導いてきた (表5)。例えば、2012-2016年

表5 国会議決における予算額減額率・増額率へのNABO評価の反映率 (単位：兆ウォン)

財政年度 →	2012		2013		2014		2015		2016	
減額 or 増額の分類 →	減額	増額	減額	増額	減額	増額	減額	増額	減額	増額
本会議の議決 (A)	3.9	3.4	4.9	4.4	5.4	3.5	3.6	3.0	3.0	3.5
NABO意見反映 (B)	1.8	0.3	2.1	0.6	4.6	0.7	2.5	0.1	2.3	0.3
反映率 (B/A) (%)	46.2	8.8	43.2	13.6	85.9	20.0	69.1	3.3	76.7	9.6

出典：韓国予算政策処 (2018a), p.19.

度の国会審議・議決では、予算減額決定額の約64%（各年度反映率の単純平均）はNABOの意見を反映したものであったし、反映率は年を追って高まっている。減額決定において、最大では議決減額の約86%はNABO評価結果を反映したものであったし（2014財政年度）、最低でも約43%はNABO評価結果を反映したものであった（2013年度）。このように、議決後の決定予算額の赤字を、予算案より減らしてきた。即ち、NABOは財政健全化へ寄与してきた。

更に、日本との比較において一つの驚きは、日本の国会は個別の予算案修正（減額または増額）ができず、予算案全体を承認するか否決するかしかできない制度になっている。これに比べ、韓国国会はかなり自由に個別予算案について減額したり、増額したりできる制度になっている。この観点から見て、どちらの国のほうが、健全な三権分立の達成に近く、かつ三権の中での国会主導の達成に近いのか？

答えは明らかで、韓国の方が近く、日本は健全な三権分立の達成に遠い。

X. 全体評価

上記をまとめれば、目的において透明性による国民一般への啓蒙が不足しているか重視が足りないこと、機能・業務において3点の問題があること以外には、とても良くできており、成果からの評価もよく、NABOは全体としては、良く計画され実行されていると思われる。従って、日本が新しくIFIを国会に導入しようとする場合には、十分役に立つ

前例となり、NABOの経験から学べることが多い。

勿論、上記で指摘してきた、多くの問題が存在するので、今後の改善が望まれる。

注

- 1 出典：IMF（2016）, Supplementary Information, Table 1, p.4.
- 2 IFI設置国数は、調査機関により異なり、これは各種文献に出てくる保守的な数である。例えば、韓国のNABO（2018, p.3）によれば2018年6月末現在で、OECD29カ国、非OECD諸国16カ国、計45カ国がIFIを設置している。
- 3 出典：予算政策処（2018b）。
- 4 ここでの一般政府財政は、中央政府・全地方政府・社会保障基金を統合した会計である。但し、公営企業は含まない。また、政府保証された負債も含まない。当時、中央政府は赤字、全地方政府は黒字、社会保障基金は黒字で、全体として黒字であった（OECD 2016, pp.162-3）。

参考文献

- 上野宏（2015）「独立財政機関の定義とその評価基準」統計研究会『Eco-Forum』31(1)、11月。
- （2018a）「NABOとのインタビューでの関心事項」非公刊メモ、5月24日。
- （2018b）「ヒアリング2018」。これは2018年7月2・5日の予算政策処への聞き取り調査の結果であり、ノートや資料へのはしり書きである。しかし貴重な資料である。
- 大石夏樹、下田和明（2018）「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」、参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No.406, 2018年11月。
- 韓国国会予算政策処（2018a）（通称、予算政策処）「独立財政機構会議説明資料：大韓民国国会予算政策処について」PPTメモ、7月、（20頁）。日本語。
- （2018b）「Q & A」メモ、7月（13頁）。Q&Aは、聞きとり調査の前に前もって送付した質問票への、NABOからの回答メモ。筆者グループ4人が2018年7月2日と5日にNABOを調査訪問した時に入手。日本語。
- 田中秀明（2018）、「財政規律と予算制度改革—独立財政機関の可能性—」、PPTメモ、9月19日。
- Anderson, Barry（2008）, “The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” keynote address, International Symposium on the Changing Role of Parliament, SIGMA (Support

- for Improvement in Governance and Management), Turkey, October 8-9.
- Hemming, Richard and Philip Joyce (2013), "The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility," in IMF (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*.
- IMF (2013a), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, July 16.
- (2013b), "Korea-National Assembly Budget Office (NABO)" in IMF, *Case Studies of Fiscal Councils – Functions and Impact*, pp.24-30, July 16.
- (2016), *Japan: 2016 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report*.
- NABO (National Assembly Budget Office, Korea), (2018), "Survey to Participants of [10th Annual Meeting of the OECD Network of PBOs and IFIs]".
- OECD (2014), "Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions," February 13.
- (2015), *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*, October 2.
- (2016), "Korea" in *OECD Journal of Budgeting*, pp.153-164, 2015 (2), 2016.

Current Status and Evaluation of the National Assembly Budget Office of Korea

UENO Hiroshi *

Abstract

After the world great recession (2007-2009) caused by nonperforming subprime loans in U.S.A., many developed countries are facing the problem of ever looming budget deficits and public debts. As an almost consensus, many economists and government officials think the solutions are three: mandatory debt ceiling law, medium term fiscal framework with hard budget constraints, and independent fiscal institution. This paper study the independent fiscal institution (IFI) by focusing on the National Assembly Budget Office (NABO) of Korea, which is the second largest IFI in the world next to Congressional Budget Office of U.S.A.. By studying NABO, this paper intends to abstract lessons learnt from NABO's experience of about 16 years, so that we can establish better IFIs in the world particularly in Japan.

Approach to the study is simple. I tries to evaluate NABO as an IFI mainly using the OECD principles for IFIs. The OECD principles define the necessary and desirable features for IFIs, and hence, they can work as a set of criteria to evaluate any IFI. By evaluating NABO, we can abstract merits and demerits of NABO type IFI.

The results of the evaluation are as follows. (1) the commitment of the Korean government to NABO is evidenced by increasing its staff numbers and budgets over time. (2) its legal base is sound. (3) NABO's objective is defined clearly in law, but the objective lacks one important feature which is the enlightenment of citizens through transparency. (4) its mandates are well defined. There are few problems, though, which are (a) a new mandate of analyzing national fiscal management plan is not undertaken yet by NABO, (b) there are overlapping mandate between NABO and

* Faculty Researcher, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

National Accounting Office, and (c) the mandate to analyze any policy related requests by individual national assembly members seems to be an over service of NABO. (5) its functions are proper. (6) its work program is proper except for three problems: (a) ex-post evaluation of each policy is not the work for NABO but for the National Accounting Office, (b) analysis of proposals by individual assembly members is an over service of NABO, and (c) no disclosure of NABO analysis on the proposals by individual members is against the transparency principle of IFIs. (7) NABO's independence might be compromised by the power of the National Assembly Chairperson in firing and hiring NABO's top and the NABO officials at the level or above division chiefs. (8) NABO's economic model to assess and evaluate any new policies is not open to the public which is against the principle of transparency of IFIs.

Overall, NABO is a successful IFI and we can learn from its features. Of course there are some shortcomings such as described above and they should be rectified.