

イギリスの予算制度改革

古川卓萬*

(西南学院大学教授)

はじめに

イギリスでは、1970年代末から1980年代初めにかけて、予算制度改革に対する議会や専門家の動きが活発になった。

・アームストロング報告

財政研究所は1978年末に、前大蔵事務次官のアームストロング卿を議長とする「予算制度改革」を研究課題とする委員会を設置した。これはその前に発行されたケンブリッジ大学のロバート・ニールド教授とテリー・ウォード氏による研究、『予算政策の計測と改革』の示唆に応えたものであり、ニールド教授らはその研究の結びで、「経済的な枠組、支出制度と議会の手続を含む予算制度全体に関する完全で、公平な調査」を提案した。

委員会のメンバーはアームストロング卿、ロバート・ニールド教授とテリー・ウォード氏、3人の国会議員（保守党からナイジェル・ローソン議員 [彼は後に政府に移り、ロバート・ローズ・ジェームス議員に交代]、労働党からジョン・ローパー議員、自由党からジョン・パーズ議員 [彼は議席を失った後も委員会に残った]、2人のシティの銀行家（ラザード・ブラザーズのスタンレー・ライト氏とノディック・バンクのブライアン・ハドソン氏。ともに大蔵省出身）と2人の経済ジャーナリスト（フィナンシャル・タイムズのサミュエル・ブリタン氏と委員会の常勤の書記になったザ・タイムズのメルヴィン・ウェストレイク氏）の計10人であった。

委員会は1979年の初めにその作業を開始したが、その諮問事項は「短期的及び長期的な支出計画と歳入計画と一緒に検討することを可能にするために、予算の分析的枠組と表示や議会の審議手続にどのような変更が要求されるかを検討する」ことであった¹⁾。

*1936年生まれ。九州大学大学院博士課程終了（経済学博士）。九州産業大学、大分大学を経て1972年より西南学院大学に在職、現在経済学部教授。専攻は財政学・地方財政論。所属学会：日本財政学会、日本地方財政学会。著書：（単著）『地方交付税制度の研究』（敬文堂、1995年4月）、（編著）『世界の財政危機』（敬文堂、1998年3月）、（共著）『戦後財政史』（税務経理協会、1988年8月）、『現代地方財政論』（有斐閣、1982年3月）、その他地方財政と現代イギリス財政に関する論文多数。

1) W. Armstrong, Budgetary Reform in the U.K. (Oxford University Press, 1980) p. 3.

初めに、当時のイギリスの予算審議の日程とその簡単な内容をみておこう²⁾。

4～6月：公共支出調査委員会（PESC）による現在の公共支出数量計画の点検と、続いて内閣への報告書の提出。

7～11月：PESCの作業を基礎に内閣が今後4年間の公共支出計画を決定する。主要な注意が集中するのは来年度とその後の1年目にある。

イースターから秋まで：地方自治体との支出に関する協議、次年度のレイト援助補助金と資本配分の決定に至る。

12月ないし1月：前年度の実績の詳細と当該年度の見通し（全て不変価格による）とともに、今後4年間の計画された支出数量を説明した公共支出白書の発表。

1～2月：議会特別委員会による白書の検討、報告が続く。

3月：白書に関する議会での1日ないし2日の討議。

3月ないし4月：次の12ヶ月間の予算の提出、租税提案と支出の細部の要約の説明（時価による）。新年度に政府が支出する資金の額を列挙した議定費予算の公表。予算決議に関する4日間の討議、続いて租税提案を含む財政法案の公表。

3ないし4月～7月：議会における財政法案の詳細な審議。

7ないし8月：財政法の制定。議定費決議法案と統合基金（議定費予算）法案の提出と可決、政府に歳出予算で列挙された金額を支出する正式の権限を与える。補正法（Resulting Act）も議定費予算で認められた金額に追加された資金 - 夏の補正予算で要求された - を支出する権限を政府に与える。

12 / 3月：新しい補正予算の提出。

ここで公共支出調査について、若干の説明が必要であろう³⁾。

公共支出調査は1960年のブラウデン報告を受けて、1961年度から始められたイギリスの中期財政計画である。この計画期間は当初5年であったが、1981年の作業から4年に短縮された。その目的は公共支出の総額と部門別のプログラムを計画することにあったが、それは1970年代にはいと大きな試練に直面した。PESCの作業は主として不変価格（「調査価格」と呼ばれる）で行われており、それは毎年の調査ごとに改定される。そのため公共支出調査は1973年秋以降の石油危機、最低賃金引き上げによるインフレの影響をもろに受け、1974、1975年度には支出増加を許さざるを得なかったから、公共部門借入所要額（PSBR）の大幅な増加に追い込まれた。これが当時公共支出の「統制の危機」といわれた事態であり、1976年以降公共支出に対する現金統制の手段である「キャッシュ・リミット」の導入に踏み切ることになった。公共支出に対する統制の強化というよりも、削減の強化によって支出の抑制が図られていくのである。

報告は、現行の予算制度の欠陥を以下の7点に集約している⁴⁾。

（1）支出計画の決定と課税提案の決定の分離であり、これはとくに長期的には、一貫した予算政策を追求する困難を増大させる。近年では次第に支出計画の予算に対する影響に注意が払われてきたが、課税

2) *ibid.*, p.12.

3) 公共支出計画の導入と展開については、拙稿「イギリスの中期財政計画（PESC）の形成と展開：1961 - 69年」（『西南学院大学経済学論集』32巻1号，平成9年6月），「中期計画の展開と動揺：1970 - 79年度」（同上，32巻2・3合併号）を参照。

4) *ibid.*, pp.9 - 11.

に対する決定が基本的にはなお公共支出に対する決定とは別個の作業の一部である。この分離は過去において予算に対する財源の制約を確認することを困難にしてきた。そのような制約の欠如が時として、財源に対して過大な公共支出プログラムを計画させ、後の時点で破壊的な削減を不可避にした。

(2) 中期的な枠組において、公共支出と一緒に歳入面を考慮する必要がないので、負担の配分とその他の効果の面で租税制度の展開を計画するという意味で、一貫した租税戦略の採用と提示への刺激はほとんど働かなかった。課税パターンの意図せざる変化はそれらが認識され、是正されるまである程度継続する。とくに支出と会社に対する税から個人所得への課税の長期的なシフトはすでに1950年代に明らかであったが、比較的最近まで注意を引くことがなかった。また、いかなる政府も無条件に実質的な税負担の軽減を計画するとは想像しにくい。さらに、租税戦略が存在しない場合、異なった所得グループに対する予算措置の全体的な効果はほとんど考慮されず、マクロ経済の目的の追求と所得再分配に関する政府の政策との間の対立の可能性はほとんど考慮されなかった。

(3) 公共支出と公共部門の収入との区分線は必然的に恣意的である。同じ項目が例えば「負の」支出と「正の」歳入として扱われることはしばしばあり得る。また同じ目的が支出の変更によっても（例えば助成金や補助金の形態で）、課税の変更によっても（免税や所得控除の形態で）追求できるから、公共部門勘定の2つの側面の分離はこれらの中で間違った選択をひき起こすかも知れない。

(4) 公共支出計画を不変調査価格で計画する現在の方法はプログラムの実質的なコストを計測することができない。したがって、それは計画の課税面の影響を示すことができない。さらに、調査価格は毎年変更されるから、公共支出計画を以前に負担された支出、異なった時点で作成された計画や問題となる年の最終的な支出実績と比較することが困難になる。この欠陥は公共支出統制の問題の一因となり、キャッシュ・リミットの採用によっても解決されなかった。共通の計測単位の欠如は予算に発生していることを曖昧にし、アウトサイダーだけでなく、政府内部の人々に対しても政策評価の困難を増加させた。

(5) 政策評価はまた支出計画と課税提案の別個の提出と、課税と支出の決定が経済に対して持つ総合的な効果を予算書で細かに議論しないことによって阻害されている。主たる関心が予算政策の全体的な効果ではなく、課税提案の所得と支出に対する影響に集中する傾向にあった。

(6) さらに、予算提案に法的な効果を与える財政法はさまざまな租税措置の手段として利用されるが、そのごく一部が通常かなりの歳入を含み、経済に対してかなりの影響を持っている。提案の大多数は現行法を整備する細かな、例えば抜け穴を閉鎖するとか、税制をより公平にするという修正からなっている。そのような措置の多くは主要な提案から注意を逸らすだけでなく、議会がこの段階でこれらの小さな措置に与える検討の程度が厳しく制限されている限りで、悪い租税立法となる可能性がある。

(7) 予算提案がそれが属する会計年度の直前か、直後に行われるという事実は議会の内部と外部の両方で成果のある評価の機会が極めて制限されていることを意味している。他の国では、予算は通常それが発効する3ヶ月ないしそれより前に提出される。多くの場合これはそれが制定される前に実際に政策に影響する見通しを持って立法前の検討を行うことを可能にしている。それが提案された直後に政策措置を変更することは必然的に破壊的であるから、イギリスにおけるこの期間の欠如は提案が発表された後に変更を行うことを抑制する。したがって現在の手続は広範な外部の意見が政府の政策に影響を与えることを困難にしている。

このような評価に基づいて、報告書は以下の13項目に及ぶ改革を勧告している⁵⁾が、その内容は大きく

5) *ibid.*, pp.39 - 40.

3つに分けることができる。

第一は統合予算方式の導入と暫定予算の運用に関するものである。

(a) 政府は毎年12月に支出計画がカバーする同じ期間の租税収入とその他の公共収入の見積りの詳細を明らかにし、経済政策の目的を達成するための1組ないしそれ以上の組み合わせを含む暫定予算を議会に提出すべきである(第2章)。

(b) 租税提案と歳出は将来の国民所得と公的借入に関する明示された仮定(またはそのための目的)に基づかねばならない。税収見込はインデクセーションを想定し、課税のパターンや租税負担の配分における変化を求めうるいかなる戦略をも考慮しなければならない(2.5節から2.12節)。

(c) その年の経済政策と財政政策に関する最も重要な文書である12月の予算書は、税収見込と租税政策を含むように拡充された毎年の支出白書と財政演説および予算報告を総合したものとなる(2.18節)。

(d) 会計年度の開始直前に、12月の暫定文書の発行以降なされた批判とその他のその後の展開を考慮した、第1のものに続く第2の文書が発行されねばならない(2.19節)。

(k) 暫定予算が12月に発表されたとき、「予備的」決議を基礎に下院で全面的な審議がなされ、3月ないし4月の改定された予算提案の時期に予算決議に基づいてそれ以上の審議が行われねばならない(5.1節)。

(l) その間には、予算提案は議会の大蔵省特別委員会やその他の省の特別委員会によって検討されねばならない。その結果は大蔵省委員会によって集められ、単一の報告の形で第2次予算審議のかなり前に提出されねばならない(5.3節)。

(m) 有効性を確保するために、各委員会のスタッフは強化されねばならない(5.5節)。

第二は支出計画に関する技術的問題に関するものである。

(e) 支出計画が前年の実際の支出や計画された支出と、最終的な実績と歳入の見込および実績とを比較できるように、一般物価水準を用いる共通の計測方法を予算制度全体に導入すべきである(3.10~3.14節)。

(f) キャッシュ・リミット制度を持続させるために、一般インフレ率が当初に想定した率よりも事前に定めた額以上に1年間に乖離した場合、キャッシュ・リミットは全面的にか、部分的に調整されねばならない(3.17節)。

第三は租税提案の内容による区分である。

(g) 全ての所得税の課税所得区分と所得控除、および特定の租税は毎年の一般インフレ率を参考に自動的に物価スライドされねばならず、税率の変更は物価スライド率を参考に表示されねばならない。...(3.23節)。

(h) マクロ経済政策の一部として導入された税率の変更、歳入に対する影響の小さい、技術的または管理的な種類の変更および重要な新税または現行の租税の変更を区別しながら、異なる種類の税制改正を処理する別個の手続を設計すべきである(第4章)。

(i) 第1読会に提出される少なくとも6ヶ月前に、の種類の租税提案は公開文書の形で発表されねばならない。それらはその後議会の委員会で検討されねばならない。大蔵・公務員委員会のメンバーが十分に増加され、拡充されれば、その小委員会でこの仕事を引き受けることになる(4.6~4.18節)。

(j) の種類の租税提案は の種類の改正と明確に分離されねばならない。毎年の付属の財政法を2、3年実験として導入すべきである(5.1節)。

アームストロング報告の提案のうち、暫定予算には関係者の反発が強く、実現することはなかった。しかし、統合予算とそれに関係する部分の多くは次第に採用され、そこにまた新しい議会の役割も発見され

ていく。つぎにその動きをみることにしよう。

・アームストロング報告の評価

1981年7月議事運営特別委員会（歳出）は、下院の財政審議の全体が「時代遅れで、欠陥があり、徹底的な改造を必要としている」と報告した（July 1981）。その勧告は「下院に公共支出を検討し、統制するというその歴史的な機能の再主張を開始させる本当の機会」とよばれた。

レオ・プリアツキーはこの表現を公共支出の全体に対する「議会の強制的な統制」と「効果的な検査」とを混同していると批判し、その混同は後に議事運営（財政）特別委員会の報告書（June 1983）で修正されたと説明している⁶⁾。

プリアツキーは「問題はいかなる意味で議会が予算の支出サイドまたは予算全体を統制すると期待することが合理的かである」として、まず内閣が置かれた状況を説明する。内閣は1960年代の初めから公共支出調査計画の決定に参加してきたが、「その設計者は間違っただけでその過程により広範な大臣たちが参加することが責任感を涵養し、抑制の増大を促すと考えたが、実際の結果は大蔵省の生活をより困難にした」と公共支出調査計画についてやや皮肉な説明を行っている⁷⁾。

他方、租税計画については内閣の参加は認められていない。内閣が租税提案の事前説明を受けるのは予算提出の朝であるが、支出決定はそれまでに行われ、公表されているので、予算提案は課税と借入れに関するものである。そのため予算書が支出と収入の双方に関する数字を示しているにもかかわらず、「予算」という用語はしばしば春の税制改正の発表と理解されているというのが当時の状況であった。

議会＝下院の状況を見ると（上院は1911年に国家財政の問題に対する発言権を正式に放棄している）、それはその結果が提出されるまで公共支出調査に全く参加せず、秋の財政演説（the Autumn Statement）で初めてその内容を知る。また、秋の財政演説も、その後の追加文書も議会による支出の正式の承認の手段ではなく、必要な承認は歴史的な起原を持つ議定費の手続によって与えられる。

各サービスに必要な資金の見積りは大蔵担当政務次官（Chief Secretary to the Treasury）が議会に提出する。当時の手続の下では、多数の歳出予算が省庁に關係する特別委員会の勧告とそれらからの報告の基礎に関する討論のために選ばれる。議案の選択は各特別委員会の委員長から構成される連絡委員会によって行われる。議会の会期ごとに3日間が選ばれた歳出予算を討議するために用意されており（Estimates Days）、それはその後歳出決議（Supply resolution or Estimates resolution）に関する投票によって承認される。慣例により下院は原則として歳出予算を減額できる - 実際にはそうすることに成功したことはないが - が、それを増額することはできない。歳出予算の残り、すなわち討議のために選ばれなかったものは単一の包括決議によって同意される。

かつては野党が自由に利用できる15日間の予算審議日（Opposition Days）があったが、効果がないと判断され、現在の日程に変更された。この変更は特別委員会の報告書によってより集中し、準備ができる新しいスタイルの討議によってより多くのことが達成されるだろうというものであった。プリアツキーはこの変更を「統制の動議からより有効な調査に向けての移行と考えることができよう」と評価している⁸⁾。

6) Leo Pliatzky, *The Treasury under Mrs Thatcher* (Basil Blackwell, 1989) ch.8 *The Treasury and Parliament*, p. 73.

7) *ibid.*, p.74.

8) *ibid.*, p.76.

予算決議においては党議拘束がかけられるから、それまで数年間、与党のバックベンチャーも含めて、バックベンチャーの中には彼等の役割にかなりの不満があった。現在の特別委員会制度はおおむねバックベンチャーのこのような不満に応じて発展させられてきた。1979年に保守党政府は前の議会で提出されたが、労働党政府によって決定されなかった、従来の「専門家の」特別委員会を改組し、1つないしそれ以上の特定の省庁の問題をモニターする多数の特別委員会を設置するという勧告を実行した。この過程で従来の支出委員会 (Expenditure Committee) に代って、大蔵省関係の政策を調査し、報告する無制限の権限を与えられた大蔵・公務員委員会 (Treasury and Civil Service Committee) が設置された⁹⁾。

新しい特別委員会の設立は予算審議を効果的で、影響力のあるものにすると考えられた。特定の省庁の問題に新たに集中することとともに、変革の心理が特別委員会の評価を高め、そのポストを求める議員も多くなった。各委員会には下院の恒常的スタッフの一員である委員会の書記がつき、特別顧問を勤める研究者、コンサルタントなどの援助を受ける。大臣や職員は細かな点まで質問を受け、作成された報告書はしばしばメディアで報道された。委員の出席とインプットは変動的であるが、委員会の書記と顧問の適切な援助があるので、優れた委員長はそれを補うのに有効である。

省庁別の委員会は個別の支出プログラムを分析し、報告し、大蔵・公務員委員会からの報告は下院本会議での公共支出全体に関する討議の基礎を提供した。下院は現在では毎年の支出調査がカバーする全ての支出 - 単に議定費歳出だけでなく - をモニターし、政府がその政策に責任を持つことを要求できるようになった。

議会制度を前提すれば、特別委員会制度の役割と実績には限界が残っている。しかし、基本的な制限は新しい特別委員会が政府の措置を承認する権限を持たないことであり、古い委員会が持ったものよりも意思決定過程で直接的な役割を持たないことである。特別委員会の役割はそれに基づいて決定が行われる世論の空気を形成するのを助けるということであった。大蔵・公務員委員会の創設は予算過程全体における議会の役割の分断された性質に対する批判を解除したわけではない。この分断は二重であり、支出とその財源調達は一体化されておらず、毎年の歳出権限付与の過程は支出全体や、その資金調達の全体に適用されていない。

このような問題点を指摘しながら、プリアツキーはアームストロング委員会の勧告には厳しい評価を下している (アームストロング報告は大蔵・公務員委員会と議事手続特別委員会 (財政) によって取り上げられ、支持された)。12月予算の導入は歳入と歳出の全分野を2回詳しく検討することであり、これを1回やるのでさえ「要求される作業、思考や交渉努力の莫大な量を全く考慮しておらず、極めて骨の折れる仕事である」。それは大蔵省の公式な見解でもあった。また、「それは現在内閣にさえ否定されている予算を事前に調べる権限を下院または特別委員会に与えるものであるから、イギリスの状況では、提案された変更は改革というよりも、革命に等しいものである。もしそれが採用されると、内閣の他のメンバーに対する首相と蔵相の現在の排他的な権利を維持することはほとんど不可能であろう。提案された改革は議会と行政府、最高幹部と残りの行政官とのバランスを急激に変更するであろう」ともいっている¹⁰⁾。

しかし、大蔵省はアームストロング報告の内容を無視することはできなかった。大蔵省は秋の財政演説の提案を行ったが、それはその後予算循環の次第に重要な部分となっていく。1982年の最初の秋の財政演説は全面的にはないが、翌年春に予想される予算の事前審査を下院に許す方向に大きく前進した。翌年

9) *ibid.*, pp.78 - 80.

10) *ibid.*, pp.80 - 81.

の経済見通しの詳細な評価はそれに基づいて大蔵省自身が予算の背景として経済の状態に対する判断を行わなければならないものと同じ種類の資料を提供しているが、この時点では秋の財政演説の性格は変わっていない。公共支出の計画の概要は1984年までつぎの1年分しか示されなかったが、1985年以来計画されたプログラムが支出調査の全期間について示されている。

しかし、予算の歳入サイドでは後退さえみられた。1982年の財政演説は翌年の支出だけでなく、歳入と借入の予測を与え、予算の時期に蔵相が減税や支出増加に提供できる「財政調整」の予測を提供していた。それはまた税制改正の説明に含まれる金額の概算を含んでいた。これは当時の蔵相サー・ジェフリー・ハウの手で進められたが、つぎの蔵相ナイジェル・ローソンは自らの手を縛られることを嫌い、歳入と財政調整の見通しは財政演説から姿を消した。したがって、この実験の結果、公共支出計画の発表を秋に持ち込み、支出を予算の課税サイドからさらに引き離すことになった。

プリアツキーは問題を政治的に捉えており、「蔵相が少なくとも政府の支持者を満足させる結果を確保できる限りで、彼がアームストロング提案の方向にさらに動く効果的な圧力を受ける可能性はない」として、改善の対象を予算書の形式と説明に限定している¹¹⁾。

それは大蔵・公務員委員会が勧告し、それに基づいて大蔵省が提出した予算関連の3つの文書（秋の財政演説、公共支出白書と歳出予算）の改善であり、1989年度予算から実施された。これによって秋の予算演説は政府の全体的な支出計画と政策の唯一の発表となり、白書の第1章（その文書の第1巻の一部である）から重要な資料をできるだけ含むように拡大される。白書の第2部は各省の計画を含む独立の省庁別の文書となる。これらは正式の歳出予算と同時に、予算提出日か、その前の3月に発行される。第1巻の残りの資料は様々なやり方で、例えば以前発表された秋の予算演説の統計的付録として利用される。白書の第2巻は多数の省庁別の文書に置き換えられる。プリアツキーはこれらがもたらす効果を手放しで評価してはならず、「希望としてはその改正がさらに多くの情報と分析の供給を促し、決算委員会や会計検査院のように事後的ではなく、それらの他の機関と違って、委員会が政策目的を質問することに制約がない計画段階で、特別委員会が資金の有効利用（value for money）の評価を行なえることである。」と結んでいる。

われわれはつぎに決算委員会や会計検査院のこの時期の動きを考察し、予算制度改革との関連を検討することにしよう。

・会計検査院の改革

会計検査院は1984年に抜本的な改革を経験した。それは従来の公務員の組織から議会の機関に代り、決算委員会（the Public Account Committee. PACと略されるのが普通）の監督下に置かれることになった。その問題に入る前に、決算委員会について説明しておく必要がある。

下院の委員会制度は立法を扱う常任委員会とともに、臨時にないし会期ごとに設けられる特別委員会があり、決算委員会はその1つである。決算委員会は1861年に設置された長い歴史をもつ委員会であるが、第2次大戦後に委員会制度にかなり厳しい批判があった時期にも高い評価を受けてきた¹²⁾。

決算委員会のメンバーは15人であり、政党の議席数に応じて配分され、委員長は野党の古参議員が勤め

11) *ibid.*, pp.83 - 85.

12) P.M.Punnett, *British Government and Politics* (5th edition) (Dartmouth, 1987) pp.273 - 275.

る慣例になっている。メンバーは財政知識を考慮して選ばれ、通常連続して選ばれるから、基本的には専門家の集団といえる。しかし、決算委員会の成功は財政問題に対する責任の一部を下院全体から奪うことになっており、歳出予算に対する統制を阻害している1つの要因ともいわれている。これに対して、パネットは大蔵・公務員委員会に固有の事務スタッフを与えることで改善できるとしている¹³⁾。

1983年に、決算委員会の勧告にしたがって、会計検査法が可決され、翌年施行された。これはバックベンの大きな圧力、下院に対するより効果的な役割を求める繰り返し起きる圧力に応えるものであった。これらの変更の一部として、会計検査院長 (Comptroller and Auditor General, 以下C&AG) は下院の職員となり、彼の作業プログラムについて大蔵省ではなく、決算委員会に相談することになる。また彼は会計検査庁 (the Exchequer and Audit Department) に代わる会計検査院 (the National Audit Office) の長となった。当時800人を超えた新しい機関のスタッフはもはや公務員ではない。したがってそれは公務員で行われる削減を免除される。会計検査院の任務は政府の省庁だけでなく、以前よりも広い公的資金を受け取る他の機関をカバーするように拡大された。しかし、かなりの交渉の後、国営企業は除外された。

1983年法の下で、C&AGは初めて資金の有効利用の監査を行う、すなわち法律の言葉でいうと、「省庁がその機能を実施する際にその資源を利用する節約、効率と有効性を検討する法的な権限を与えられた」。しかし、これには「C&AGに省庁の政策目的のメリットを問題にする権限を与えるものと解釈されてはならない。」という制限が付されていた。

資金の有効利用の監査はこれまでも行われてきたが、この機能の法律的な承認と会計検査院やその長が採用したスタイルの変化は過去との断絶を示すものであった。魅力的な様式がその報告のために採用され、それは官庁用語から自由であり、力強い要約で始まっている。各報告は新聞での通知とともに公表され、決算委員会の審査の前に下院に提出される。プリアツキーはいう、「新しい機関はより高い評価を目指し、それを達成した」¹⁴⁾。

つぎに、支出省庁の状況をみてみよう。支出省庁にとって公金の管理でC&AGや決算委員会からの罰点を避けることは常に極めて重要な問題であった。大蔵省は会計担当大蔵事務官と呼ばれる次官補レベルの職員を持っており、彼が決算委員会や会計検査院、その前の会計検査庁との連絡員である。彼はまたこれらの問題における前例と経験を熟知しており、彼に相談されるいかなる問題についても（通常日常的に接触している大蔵省の担当課を通して）省庁に助言する。C&AGや決算委員会が特定の措置の妥当性を批判する可能性があるという彼からの警告は支出省庁にその道を避けさせるのに充分である。伝統的に、大蔵省は会計検査庁と自分自身を同じ側に立つとみなしてきたし、決算委員会とも特別な関係を持っていると感じてきた。

省庁の支出勘定の会計担当官である事務次官にとってその関係はやや異なっている。決算委員会に出席することは彼にとってやや苦しい経験である。伝統的に、前もって数日間引き籠って会計とそれに関するC&AGの報告を研究し、その省の内部で彼のために準備された説明をにわか勉強する。とくに大きな省では、彼が自分の省の名前でなされたことについて聞くのは初めてという可能性もある。タイムラグが含まれるために、問題の事件が起きたとき、別の人が事務次官と会計担当官であったこともあるが、それらについて答えるのは現在の会計担当官である。

13) *ibid.*, pp.326 - 30.

14) Pliatzky, *op. cit.*, pp.88 - 90.

これらの問題における決算委員会の役割には常にそれに特別の機能（すなわち、公会計の監視）と、他の特別委員会よりもより広範な支援が与えられてきた。その結果決算委員会はより高い地位とより大きな力を持ってきた。野党のバックベンチの古参の政治家が占める決算委員会委員長のポストは高く評価されている。委員会は公的資金の使用における適正と合法性の審判者であった。C&AGと決算委員会による明白な浪費や過大支出の判定は無視できなかった。

会計検査院は会計ベースの方法から遠ざかるにつれて、その新しい役割と高い評価が彼等にホワイトホールとの関係でいくつかの問題を持ち込んだことを理解してきた。会計検査院はその報告書を支出省庁ではなく、下院、とくに決算委員会に提出するから、支出省庁との間に新たな緊張を持ち込むことになる。会計検査院はC&AGと支出省庁との間で合意された報告書の伝統を続けたいという希望を表明しているが、新しい報告書の文面と評価、判断と意見というより大きな内容とを合致させることは彼等にとって遙かに困難になっている。この過程はなお試行錯誤の段階にあり、省庁がなお会計検査院のコメントに関する彼等の留保が十分に反映されていないと感じている¹⁵⁾。

さらに、ホワイトホールからみると、会計検査院は初めからその任務の最前線に迫り、政策問題に侵入している。行政府の観点からは、会計検査院と決算委員会が政府の政策に関して判断をくだす控訴院に発展することを許されないとすれば、阻止されねばならない侵害である。会計検査院と大蔵省は公的資金の適切な使用と資金の有効利用を扱うという意味で同じ側にいるが、政府の政策が利用可能な財源によって制約されたサービスの水準を要求するのに対して、会計検査院の報告書は大蔵省にとって時には政策をより効率的にするために財源の増加を要求することもあり得よう。

ホワイトホールは正式には会計検査院の報告自体ではなく、大蔵省と支出省庁の双方のために提出される大蔵省の証言によってその後の決算委員会の報告に対応する。しかしながら、決算委員会報告は会計検査院の報告を出発点としており、会計検査院によって起草される。大蔵省の決算委員会との特別の関係にもかかわらず、決算委員会報告の一部に対する大蔵省の対応にそれは必然的に影響してきた。プリアツキーはその例として、輸出振興サービスに関する1987年決算委員会報告に対する大蔵省の対応を挙げている。大蔵省は外務・英連邦省、通商産業省と共同して決算委員会の勧告を拒否する回答を出したが、これは以前には考えられないことであった。報告はこう勧告していた、「その戦略的な目的を明確化することを狙った、FCOとDTIの輸出振興サービスの抜本的な再評価を行うべきである。資源主導型ではなく、需要主導でその仕事を有効に行うスタッフの数とタイプを確定すること」。この勧告の妥当性の評価は別にして、C&AGがいかなる省の政策目的も質問する権限を持っていないという規定と食い違うものとして、それはホワイトホールを驚かせたに違いない。それはまたそれ自体が政府の政策の目的である、スタッフの利用における節約の要求を無視しているようにみえた。この全てに加えて、大蔵省の覚書はその報告が決算委員会に提出された証言を考慮していないと省庁が感じていることをかなり明らかにした¹⁶⁾。

このエピソードは会計検査院の抱えるジレンマを端的に物語るものである。その報告が穏やか過ぎるように思われれば、それらは会計検査院も、そのスタッフの若手の本能も満足させないであろう。制度的な欠陥に影響を与えるためには、温和さ以上の何かが要求されるケースがある。他方、会計検査院の勧告がより物議をかもし、とくにその証言が不公平だと感じられる場合、それらは権威を低下させ、会計検査院

15) *ibid.*, p.91.

16) *ibid.*, p.92 - 3.

に対する反発が強まることもあろう。

会計検査院が設立された時、その長が自分の古い公務員の色彩を捨て、その組織に対する異なった公的なイメージとより高い評価を確保しようと試みた。現在のバランスは決算委員会に有利に傾いたと考えられるが、それは恐らく新しいスタイルの報告が達成した成果を証明するものであろう。

むすび

大蔵大臣は1992年3月10日の予算演説で、政府は毎年の予算日程の変更を決定し、租税提案と支出提案は今後議会に同時に提出されると発表した¹⁷⁾。アームストロング報告の提案は12年の歳月を経て、実現することとなった。しかし、これは突然の決定ではなく、大蔵・公務員委員会 (Treasury and Civil Service Committee, Budgetary Reform, HC 137, May 1982) の批判に応えて、統合予算の導入を前向きに検討すると回答して以来、その方向に向けて調整が徐々に進められてきたのである。

以下では、白書『予算改革』によりながら、その要点をみていこう。

1993年12月から、政府は次年度の租税計画と次の3年間の支出計画の両方をカバーする1つの予算案を毎年議会に提案する。これは3月の予算と秋の財政演説に代るものである。財政法案は1月に発表され、議会の予算審議が始まる。

政府は統合予算への移行に4つの大きな利点があると指摘しているが、を除けば、その内容はすでに議論されてきたことであり、とくに新しい根拠を示しているわけではない。すなわち、「意思決定の改善：大臣たちは全体的な財政事情と課税に対する影響を考慮して、公共支出提案のメリットをよりよく判断することが出来る。表示の改善：歳入と支出に関する決定を同時に行うことは政府の財政提案を一貫し、安定した方法で提出することを容易にするであろう。より洗練された討論：この表示の改善は公共支出、課税と借入の間の選択とトレード・オフに関する議会や一般国民の間のより詳しい、重点的な議論に貢献する。納税者への利益：政府の課税提案の発表と財政法の提出時期が早まったことは納税者が自分の問題を計画するのを助け、租税と国民保険料 (NICs) を処理する際の雇用主の管理の負担を軽減するだろう」¹⁸⁾。

12月の予算に続いて、財政法案がクリスマス休暇の後再開される下院に提出される。勅許以前に歳入機関に徴税を許す租税徴収暫定法 (PCTA) は、現在は春の予算にあわされており、3月ないし4月に可決されるPCTA決議は8月5日までに法律的な効果を持つことができる (決議が別の月に可決された場合、異なるルールが適用される)。政府は12月予算についても、PCTAを現行の手続きを踏襲するように修正することを提案しており、勅許は12月の予算についても5月に要求される。

白書は税制と社会保障料 (NICs) の改正について、やや詳しく取り上げている。個人所得税の諸控除、基本税率の制限、キャピタル・ゲインの毎年の免税額と相続税の課税最低限は法律的には予算に先立つ12月までの小売物価指数 (RPI) の上昇にリンクしている。その数字の発表は遅いので、12月予算では利用できない。そこで政府は法律的な物価スライドをより早い小売物価指数の数字を基礎とするように物価スライド条項を修正し、これらの改正された条項は1994 - 95租税年度から適用されることになる。

1993年から、所得税とNICsに関する決定は同時に行われ、所得税とNICsの改正は4月の同じ日に実施

17) Budgetary Reform (March 1992, CM 1867)p. 1.

18) *ibid.*, pp.2 - 3.

される。これによって雇用主が事前に被用者の控除の仕組の変更を行うことができる。これは1994 - 95租税年度から適用される。

12月始めに予算が発表されるので、改正のほとんどをつぎの租税年度が開始される4月6日から実施することが可能になる。内国歳入庁と企業のコンピュータ・システムの双方の改定が必要となるが、2年の予告期間があるので、1994年の租税年度の開始から1993年12月の予算で発表される改正を実施することが可能である¹⁹⁾。

なお、政府は現在1年間に2つの短期の経済予測を秋の予算演説の時と予算提出の時に発表している。短期の経済予測は従来通り予算と一緒に12月に発表されるが、政府は第2の予測を夏に発表する予定である。

1980年代に始まる予算制度改革の狙いは公共支出調査計画をその財源面も含めて総合的に運用し、審議することにあった。それに続く会計検査制度改革もそれを決算面から補強するものであったといえよう。ここで改めて痛感されるのは制度改革の成功はそれを支える運用面での蓄積が必要であり、また、改革の実現に向けての継続的な努力が必要なことである。その意味では、イギリスの実験はわが国にとっても貴重な他山の石ということができよう。

19) *ibid.*, p.4.