

イタリアの財政・予算と会計検査の概要

吉田裕治*

(会計検査院事務総長官房研究企画官)

イタリアでは、近年、EUへの統合を契機として財政赤字の削減が求められたこともあり、多様な行財政改革、財政赤字の削減策に取り組んでおり、一定の成果を上げている。今回は、イタリアの財政改革とも関連する予算制度と会計検査の概要について報告する。

本稿は、会計検査院で特別研究官をお願いした小西秀樹学習院大学経済学部教授に筆者が同行してイタリア共和国の会計検査院 (Corte dei Conti)、経済財政省 (Ministero dell'economia e delle finanze) を2002年10月に、訪問した際のインタビュー及び資料等に基づいている。

1. イタリア共和国及び行政機関の概観

イタリアは、欧州大陸の南部のイタリア半島とシチリア島、サルジニア島などの島部からなる。面積は30.1万km²で日本の約5分の4であり、人口は2001年時点で5,784万人である。

イタリア半島では、中世、近世においては各地域ごとに都市国家が建国や併合を繰り返したが、1861年にサルジニア王国により統一がなされ、イタリア王国となった。その後、第二次世界大戦のファシスト政権を経て、戦後に王制が廃止され、1948年にイタリア共和国となり現在に到っている。

また、イタリア半島の内部にはローマ市内に法王が主権を持つヴァチカン市国が、半島の北東部には4世紀からの共同体を起源とするサン・マリノ共和国が国家として独立している。

イタリア共和国は、大統領が首相を任命し、首相の提案に基づいて各大臣を任命する。中央行政機構である省組織は行政需要の拡大により以前は増加してきたが、最近の行政改革に伴う再編により現在では、経済財政省 (Ministero dell'economia e delle finanze)、商工省 (Ministero per le attività produttive)、保健省 (Ministero della sanità) などの14省から構成されている。また、国はこのほか、郵政、エネルギー、保険公団、公営放送、オペラ座等の公社公団や公営企業等により公共サービスを提供している。

地方機関は、州 (Regione) と県 (Provincia) 及び市町村に該当するコムーネ (Comune) からなる。

州は1948年の共和国憲法に基づき創設され、15の普通州と5の特別州からなり、特別州は一定の独自の政策を実行することができる。県は、国の出先機関、またコムーネの監督機関としての役割を持つ行政単位であり、約90県が設置されている。コムーネは住民に最も近い地方自治体であり、その数は約9,000で

*1960年生まれ。83年会計検査院へ。租税検査第2課、労働検査課などを経て現職。この間87年、88年に東京工業大学にて研究。

あるが、ローマのような大都市も人口数千人の自治体も人口、面積にかかわらず同一の権限を持っている。

2. イタリアの財政状況

イタリアでは、一般政府の財政赤字は、1990年代前半には対GDP比で11%を超え、債務残高も対GDP比で94年には124%近くに達したが、一連の行財政改革等の効果もあり、2001年には、それぞれ2.2%、109%近くに削減されてきている。¹⁾

これは、90年代に進められた欧州連合（EU）の経済統合及び統一通貨であるユーロへの参加のために一定の財政基準を満たすための目標が決められたことに伴う一連の取り組みによるところが大きい。90年7月に開始された経済通貨同盟（EMU：Economic and Monetary Union）は、99年1月から経済統合の最終段階を迎え、単一通貨「ユーロ」が導入されるとともに、一元的な金融政策が実施されることとなった。そのため、92年に調印されたマーストリヒト条約では、通貨統合への厳格な5つの参加条件を決め、97年までにそれを満たしていることを決定した。その財政及び金融上の条件のうち、一般政府の財政赤字については、以下の2つの収斂条件が課せられた。

- (1) 一般政府の財政赤字がGDPの3%を超えないこと
- (2) 一般政府の債務残高がGDPの60%を超えないこと

イタリア政府は様々な制度改革と増収策及び支出削減努力によって、97年には財政赤字を対GDP比2.7%にまで圧縮、(1)のGDPの3%以内に抑えることに成功した。また、(2)の債務残高については、97年において対GDP比約120%、近年でも依然として100%を超えているが、趨勢的には削減されている。そのため、政府債務残高が基準を上回っていても、その水準が十分に低下しており、かつ十分なペースで基準に近づいているということからユーロ通貨圏への参加が認められた。

最近の世界的な不況により、今後の財政赤字の状況について留意する必要があるものの、このような成果は、中央省庁の再編、行政機能の地方への分権化、租税制度改革、公営企業の民営化、公務員制度の見直しなどの制度改革を背景として、脱税の取り締まりや時限的なユーロ税の導入などの収入確保策、また、人件費の抑制や利子率の低下による公債の利払い費の減少などによる歳出削減策等の一連の対策が相互に関連してもたらされていると言えよう。

これらの行財政改革を実施するに当たっては、それを支え、推進するためのシステムも発展、改善されていくことが必要であり、予算や会計、決算検査のしくみも90年代を中心に大幅に見直されている。以降、イタリアにおける予算制度、予算や決算に関する会計検査制度の近年の状況について報告し、それが財政にどのように寄与しようとしているのかについて記述したい。また近年の地方分権化による財政への影響についても簡単に触れる。

3. イタリアの予算制度

(1) 予算編成プロセス

行政機構、財政状況を改革、改善するには、国家の形態、構造を変え、それに従って予算を改正する必要があった。

1) OECD 'Economic Outlook No.72, December

イタリアでは憲法第81条において、国家予算に関する規定をしており、1923年及び24年に作られた法律により、予算の作成方法が決められている。これらの予算規定は、近年ほぼ10年おきに、78年、88年、97-99年の3回改革されてきた。

予算は政府の法律であり、政府は予算の作成・準備に責任があり、その問題に関する立法上の発議権を有している。

予算の作成及び執行は、本質的に以下のような体系により構成されている。²⁾

- ・経済・財政計画文書（DPEF）
- ・年間予算
- ・複数年予算
- ・財政法（the finance act）

経済・財政計画文書（DPEF：Documento di Programmazione Economico-Finanziaria）は、「マクロ経済の枠組み」と予算の計画上の目標を前もって準備し、後に政府と国会が予算書類を明確にする際の枠組みを確立する。DPEFは、向こう4年間の経済活動のトレンドや予測値を示したものである。

イタリアの会計年度は1月1日から12月31日までであり、年間予算は、既存の現行法に基づき作成された予算である。

また、複数年予算は、実際の支出許可を含まず、3年間の概算である。

そして、財政法は、複数年にわたる支出を再調整したり、年間予算に変更や追加したりするのに用いられる手段としての法律である。その内容には、借入れ許可や特別資金の決定が必要事項として含まれている。

予算計画のサイクルがどのように実施されるかについては、3月に始まるが、最初に経済財政省の大臣が指令を出す。そして、支出を伴う省は、当該省が機能するために必要な支出を計算する。そのため、現行法に従う予算というのは、それを計算した時に作成される。これらの中には、義務的な経費として行わなければならない法律によって決められている経費、法律から間接的に派生する経費、日常の活動に必要な経費などがあるが、義務的経費ではなく、変動可能なオプション的な経費については、省内の規制によりその増大額の限度を決める。

一方、収入については、予想を立てることであり、最初に、現行法をまず考慮に入れて、どのような法律によりどれだけ収入を確保するかということになる。そして、失業率や、給与水準などの変動の見通しを立て、税金の性質による変動幅の計数を考慮し、その予想を立てる。収入には税金だけではなく、料金、資産からの運用収入、などがあり、収入によって基準は変わってくる。収入の大部分は、税金であるが、その他の収入についてはそれぞれの省が責任を持っている。この最初の予想については、先ずその担当する関係省が作成する。

その後、経済財政省の主計局が予算案を作成する。経済財政省では各省から予算計画を受け取り、必要に応じて修正する。このようにして予算案の最初の原形が作られることになる。

そして、政府は毎年9月30日までに、現行法に従った年間予算を提出し、それと同時に3年間の予算を提出する。また、財政法も提出される。2年目、3年目の予算は、主要な収入、支出の総計に限られる。財政法が承認されるとすぐに、政府に戻り、その財政法に従って政府が、現行法に従う予算に修正を加え

2) イタリアの予算は法律により決められており、既存の法律に基づく年間予算を作成し、それを当該年度の状況を勘案し修正するための法律が財政法であるため、これらを合わせて年間予算とした方がわかりやすいが、言葉の定義上、ここではそれぞれ「年間予算」、「財政法」として記述する。

て国会へ提出し、そこで承認される。

78年の法律により、財政法の制度が導入された。財政法は、既存の予算を現在の状態に合わせるために修正するものである。法律によって、プログラムに対する支出の額が毎年ある程度決まっており、現行法による支出が既に決まっている。しかし、経済が変動するため、毎年の支出と収入を均衡させるように、今までの法律に修正を加えていく。その法律が、財政法と呼ばれる法律になる。すなわち、そこで年間予算で作成された収入及び支出を増減することができる。

その際には、DPEFによる影響も作用する。88年にDPEFが導入されたが、これは向こう数年間の経済、財政状況を予想するものであり、大きな経済計画と、毎年の予算案との中間にあたるものである。

DPEFは、4年間の経済活動の状況による枠組みを決めており、主要な項目として、以下のようなものが記載されている。

- ・ 経済・財政の現状、国際経済・欧州経済の動向
- ・ マクロ経済の目標（GDP成長率、雇用など）
- ・ 財政収支、債務残高の対GDP比目標水準
- ・ 今後執るべき改革や対策

2002年に閣議決定された直近の経済財政計画文書（計画期間：2003年 - 2006年）では、安定性、改革、発展、公正の4項目を目標に掲げ、安定性については、2004年には累積債務の対GDP比を100%以下に抑えるとしている。そして、2003年以降の経済政策として、本格的な法人税減税などの税制改革、雇用機会均等などを目指す労働市場改革、社会保障制度改革、公共財産の有効利用政策などを掲げている。

（2）予算に関するコペルツラの原則

歳出増加に歯止めをかけるための財政ルールとして、イタリアにはオブリコ・コペルツラ（Obbligo Copeltula）の原則（以下「コペルツラ」という。）がある。

コペルツラの原則は、48年に制定された憲法81条に規定されており、「新たな支出に当たっては、それをカバーする財源がない限り認められない」という財政ルールである。

ところが、この原則は、あまり厳密には守られてこなかった。コペルツラの原則は存在していたが、以前は、適応する際に運用面において支出の必要な理由を見つけていたため、比較的緩やかであり、支出の方が収入よりも多いとその差額は、国家にとっての負債となっていた。そこで、それをもっと厳密に適用するようにした。

そのため、88年の法律第362号により、新しい支出については、それに見合う歳入によるカバーがなされていなければいけないということが決められた。すなわち、毎年の財政法によってカバーされるように、例えば、ある項目について、コペルツラの原則に従いカバーされる費用がいくらかと決めた場合に、実際にはそれよりも多額になることが判明した時には、それを止めることができるようにした。

すなわち、予算を作成する際に、収入を過大評価し、また支出を過小評価して予算を作った場合、以前は、補正予算を組み、その穴を埋めるような措置を執っていた。それを、法律改正後は、当該予算を使い切ったところでその支出を止めるということが決められた。例えば、紙などの中間の消費財を減らすようにしたり、職員の採用を抑えたりしており、以前は比較的簡単に当初の予定をオーバーしていたものを、予定した予算が終わったところでそれ以上のオーダーをストップするようにした。

(3) 予算のユニット化、目標機能化

97年の予算に関する改革により、予算の提出の仕方が変更された。

予算は、収入と支出の両面において、基礎的な予算単位に分類されるようになり、それは、行政機関により提供される活動やサービスに関連する人的、財務的、資本的な管理を行う行政責任センターにそれぞれの予算単位を対応させるように実施されている。この予算の単位の分類は、予算単位の管理について、行政責任者（executive officer）の責任の原則を強化した。それは、また目的に対する業績の検査や評価を促進するものである。

このある目的を持つ項目というのは、基本的予算単位PBU（Primary Budget Unit）という言い方をし、ある省の機構における責任者がいた場合、その責任者が遂行すべきことを全部まとめてある。つまりある組織にいくつかの実施すべき目的がある場合に、そのファンクションすなわち役割、機能という形でまとめられている。要するに項目を目的によってまとめており、例えば麻薬対策という目的を設定した場合に、それに対する項目をまとめる。例えば、人件費、社会保障の負担費、消耗品費、また投資という費用の項目でまとめて、麻薬対策という目的で分類する。

国会である目的を決めてそのための法律を作成すると、その法律に従って、それに関する項目がまとめられる。かつては約6,500あった「項目」が、現在では約400のPBUとなっており、それらは国会によって審査され、採択又は却下される。以前は、国会では一つ一つの細かい項目について検討しており、約6,500項目ほどの承認を行っていたわけであるが、同じような目的を持つ項目をまとめて、一括して国会で承認するというようにした。そのため、ある範囲内において、行政運営の責任者である局長は其中でお金を動かすことができるようになった。

PBUは各単位がただ一つの行政責任センターに該当するように設定されており、センターは、各省における制度的な権限が細分されている活動について同質な領域に分類される項目の管理を担当している。更に「目標機能」によるそれぞれの支出の総計は、当該レベルの政策決定に結びつくが、それは行政活動が行う公共部門ごとの政策を明確にし、国民へのサービスに置き換えられる行政活動の成果を評価するための情報目的のためにしばっている。すなわち、目標機能のおかげで、予算を目的の観点から読むことができる。

また、このシステムの目的は、行政活動のコストや業績、結果について記録し、分析し、チェックし、モニターすることである。それはまた、基礎的な予算単位を管理する行政責任者（executive officers）によって達成された結果を評価するパラメーターとして、効率性、有効性のコスト指標を採用することを可能にする。

基礎となるユニットについては、前記のとおり、これまでは約6,500項目の投票を要したが、現在は約1,150回であり、そのうち約250が収入であり、約900が支出になる。国会で承認される予算はこのように目標に応じてまとめてある。また、予算には、2種類があり、政治的な予算と行政的な予算であり、国会で決まった政治的予算を行政サイドで分けることになり、それぞれの省の局長の要望に応じて分ける。それが行政のための予算であり、運営のために必要なものである。

このような予算の分類は、行政には同じPBUの項目間で補正的な変更を行う可能性を残し、一方、国会のためには異なるPBU間の転換の認可及び新しいPBUの創設の権限も残してある。この取り組みは、国会には、支出が機能的に配分されているかということや政治的な優先事項について査定する権限を残し、行政府には支出管理責任について大きな役割を与えるというものである。

目標機能別にPBUがあり、それに応じて金額を決めるが、これと別のPBUとの間で配分を動かすこと

は、法律で決められているためにできない。ただし、そのような結果に対して、局長は責任を負っているため、年度途中の運営の中で、局長が目標に達するために配分をPBUの中のある項目から別の項目に移す必要があると思った場合には、移す権限が認められるようになった。そのような必要があると考えた局長は大臣にそれを提案して、大臣から財務省の方に報告し、移動することが認められる。このような予算の移動のためには、検査院や国会に対しても報告だけであり、承認は必要ない。それは、手続きをできるだけ迅速化そして簡素化する必要から生まれたものである。

(4) 予算・会計の分析手段の導入 - エコノミック・アカウンティング

また、97年の予算に関する改革により、エコノミック・アカウンティング (economic accounting) というシステムが導入された。それは、資源をより能率的に使うことができることを決めるための手段である。このエコノミック・アカウンティングは、コスト・ベネフィット・アナリシスということであるが、一度期には導入はせずに、段階的なやり方を選び、まずコストのアナリシスについてが導入された。今後、その次の段階において、ベネフィットとの比較がなされることになるとしている。

コスト分析は全てのプログラムに対して行われるが、それも段階的に行われ、まず組織の構造のコスト分析から始まった。この組織構造のコストは具体的には、例えば、組織内の一つのグループについて、組織構造の分析を行い、次に、それぞれの目標に対しての組織のコストがどのように変わってくるかという分析をする。すなわち、最初に組織の分析、コストの分析を行い、その後プログラムの分析を実施し、最後にコスト・ベネフィットの分析をするというような段階的な導入を考えている。

エコノミック・アカウンティングにおけるコストの分析は予算に平行して行われなければならない、コストのアカウンティングと分析を行うことにより、政治的決定をするためのサポートをすることになっている。現在は、コストの分析をしている状況であり、完全なエコノミック・アカウンティングとはまだ言えない段階である。

今後、エコノミック・アカウンティングによりどこに入ったお金がどのように使われるか、収入と支出の評価がどのように関係して行われるのか、それを考慮していきたいと考えているようである。

4. 地方自治体の財政

(1) 地方分権による影響

イタリアの財政を考える上で、地方分権による地方自治体³⁾の財政の自主権の拡大ということを考慮に入れる必要が高まっている。

イタリアの地方分権は、1990年の新地方自治法によって本格的に開始され、2001年の憲法改正によって自治体の課税自主権・支出裁量権が強化される形で、進展、加速してきている。憲法改正の基本的な精神は、全国レベルでしか行えない政府機能だけを中央に残し、住民のニーズに添ったサービスの供給を実現するために、できる限り地方自治体への権限委譲を図るということである。

以前は、地方自治体の財政というのは中央政府の財政から派生したものであったが、自治体の財政的な独立が高められた。

3) イタリアの地方政府としては、州と県及び市町村に当たるコムーネがあり、一般的には、州を除いた県及び市のことを地方自治体と呼ぶようであるが、ここでは、州も含めて地方自治体として記述する。

そのため、90年代以降、自治体の自主財源強化と並行して、中央からの交付金の削減が実施された。地方自治体に対する交付金を減らし、独自の課税権を強化することで、地方自治体にそれを埋めることができる権利を与えた。州に対しては、生産活動税が、市に対しては不動産税などの税金が認められるようになり、地方自治体の財源のうち税収の割合が増え、同時に交付金の減少という形になった。

このような地方自治体財政の独立性が増えるということは、自治体に独自の財源をまかなわなければならないという義務を増やし、そのため、財政的均衡に関する問題は、以前は主として中央政府の問題が中心であったが、その問題がある部分で、地方自治体に移行するということにもなった。したがって、国家の財政の安定だけでなく、地方財政の状況についても検討する必要性が増してきている。

(2) 地方自治体の国内安定協定

安定成長協定で規定された財政赤字ターゲットは一般政府を対象としている。したがって、それを実現するには、政府は地方財政を巻き込んで赤字削減に取り組まなければならない。そのような努力は国と地方自治体の間での政策協調を規定した国内安定協定 (The Internal Stability Pact) として結実し、99年から地方自治体の財政運営に適用されている。

国内安定協定が結ばれた背景にはイタリアにおける地方分権の進展がある。分権化は地域間での財政不均衡を助長し、地方レベルでの赤字が拡大する懸念を生じさせた。そのため、国全体で守るべき安定成長協定の基準をクリアーするために、地方自治体が国家の財政の赤字を減らすために協力するという目的が掲げられた。このような目的を持って地方自治体にも国内安定協定が導入され、経常経費の赤字削減及び債務総額の対GDP比の逡減という義務が生じた。

この考え方に基づいて、自治体の財政に対する規律は、毎年 of 状況を見ながら決定されているが、基本的な考え方は、経常経費の赤字に制限を設けるなどして赤字幅を削減し、ひいては、効果的にサービスを提供することで、儉約で生じる余剰資金を投資に向けて、その投資をインフラストラクチャーと研究に向けるということが方針であった。

5. イタリア会計検査院の予算執行等に関連した検査

(1) イタリア会計検査院の概要

イタリア会計検査院は、イタリア王国建国後の1862年に法律により設立されており、1948年の共和国憲法により、現在の会計検査院が規定されている。憲法第100条では、「会計検査院は、政府の法律に関して合規性の検査を事前に 行い、国家の予算に関する検査を 事後に 実施する。・・・検査院は検査の結果を国会に報告する。検査院とその構成員の独立性は法により保証する。」と規定され、また、第103条では、「会計検査院は公会計に関する事項及びその他法令により特定される事項について司法権を有する。」とされている。

すなわち、イタリア会計検査院は議会に属する組織でも政府に属する組織でもなく、独立した特別な地位を有している。会計検査院は、実施した検査の結果について議会に報告し、その報告を通じて議会は、その職権を行使するための情報を得ることができる。

会計検査院では、重要な契約や方針について、それが合法であるかを事前に検査するとともに、事後的な検査では、政府等の公共機関の予算の執行状況や、行政活動の結果についての有効性、時間や方法についての効率性、コストの経済性を目的とした検査を行うとしている。

また、会計検査院は、会計検査の機能だけでなく、裁判所としての機能を有しており、公務員として国または公的機関に対して及ぼした損害への経済的な責任に関する判定、また公的な金銭または財産の管理に関する会計責任に関する検定等を行っている。

会計検査院のトップは、会計検査院長 (Presidente) であり、司法部門及び検査部門の両方を統括する。院長は、約40ある各部門の責任者である司法官から協議によって候補者が3人挙げられ、政府がその中から1人を選び、大統領が任命する。

検査院の職種は、大きく分けると司法官 (Magistrate) と行政職員 (Administratives) に分けられる。2002年の人員は、司法官501人に対して、行政職員は3,110人であり、併せて 3,611人である。このうちの約4割に当たる1,423人が検査部門の職員であり、ローマにある中央の検査院庁舎に749人が、地方の出先機関に674人が従事している。

組織的には、会計検査院長の下に行政職員を統括する事務総局部門があり、事務総長 (Segretario generale) の下で行政職員の人事が行われている。一方、司法部門は、司法長官の下で、行政への損害について起訴を行い、裁判を実施する検事局や裁判部局からなる。

司法官には司法部門だけでなく検査を担当する司法官もあり、検査部門の職員1,423人の全てが行政職員であるわけではない。司法官501人のうち約200人が検査の責任者として検査部門に従事している。部局課の責任者である課長やその補佐など上層部が司法官であり、その下で行政職員が配置され各業務に従事している。

検査部門は、政府の行った契約等について事前に法律等に準拠しているかどうかを検査する合法性の検査部門と政府の活動についての業績状況を検査する運営検査部門に大きく分かれる。合法性の検査部門と運営検査部門のそれぞれに5つの検査課があり、行政の性質ごとに担当する省を分けている。

合法性の検査部門の各部局では、政府の契約、方針について許可を与えるかどうかについて事前に検査をする。事前検査については後述する。

運営検査部門では、決算の確認・証明を行うとともに、政府の活動についての状況を報告したり、業績検査を実施している。業績検査については、業務の計画があり、例えば鉄道、あるいは道路の建設について検査をすることについて、1人の司法官が責任者になり、必要に応じてその配下の司法官に、ある特別な検査をするように指示し、それについての報告書が提出される。

検査の対象としては、中央政府以外に公社公団や公営企業、地方公共団体等に関する検査も実施しており、公社公団等の法人の検査担当部門や地方自治体に関する検査担当部門などがある。また、検査院には地方に事務所があり、州に関する検査は州都に置かれた事務所により行われている。県及び市については一部は州で、一部は中央の本庁舎で直接行われている。

予算は2002年において、投資的経費が7,231千ユーロ、人件費が206,657千ユーロ、その他経常経費が26,218千ユーロで合計240,106千ユーロである。そのうち検査部門における予算は、94,466千ユーロであり人員と同様に4割を占めている。

(2) 予算に対する会計検査院の意見

予算の改革は、行政の改革とともに、会計検査の構造や執行の改変にもつながっている。新しい予算は公共行政の具体的な使命や事業、計画を示しており、これらの使命を実行するには、財政手段により達成された結果に対する検査モデルの確立が必要である。したがって、会計検査院の役割と、予算の執行に関する国会への報告が重要視され、これらは密接に結びついている。

予算案を作成するのはあくまでも政府の責任であり、作成前の段階について検査院は参加するわけではない。検査院では、国会に提出される前に予算案についての評価はしないが、国会は検査院に対して、政府が提出した予算案についての意見を求めることができる。

毎年9月30日までに政府は次年度の予算案を国会に提出しなければならず、国会は12月31日までに承認をしなければならないが、その間に国会は検査院に意見を聞くことができる。

検査院は、予算及び財政法の実現可能性についての検査を行っており、次年度の予算案を政府が出した際に、それについて国会の委員会に呼ばれ、検査院が政府の予算案についての意見を述べることになっている。それは事前の予想としての評価であり、この場合には、個々の項目についてではなく、全体的な意見を出すことになる。

ほぼ同じ時期に、検査院が検査を実施した前年度の決算が6月に国会に提出され、それがまた次の年の予算に影響する。

検査院では、これらの予算作成過程における国会への意見とは別に、その予算の執行段階や事後の決算検査を通じて、予算に対して以下のような重要な機能を有している。

- ・事前検査：会計検査院は、政府が行った契約や方針に関して事前に検査を行う。
- ・コペルツーラの原則に関する国会への報告：コペルツーラの原則が予算を執行するに当たって遵守されているかどうかについて4カ月ごとに報告する。
- ・国の財務状況の検査：国会への決算や財務状況、政府の活動に関する検査について年間報告する。

(3) 会計検査院の事前検査

事前検査については、500万ユーロ以上の契約及び政府が各省に対して示す方針等について検査する。

この検査は、以下のことに関して行われる。

- a) 重要な契約や入札：国家財産に関してとられる措置
- b) 政府によって意図された重要な方針や、行政的な指令：例えば、計画書やEUの規則を実施するための手段、資金を配分、分配するための手段
- c) 国家予算に関して経済財政省によってとられる措置（変更、短期負債など）

検査院では、このような契約や方針等について、支出の執行前の段階で事前に合法的に実施されているかを検査し、この過程で、検査院では個々の契約や方針等について許可を与えるかどうかのVISAを発行する。問題がない場合には許可され、それを施行するということになる。それに対して、合法性がない、非合法であるという理由で拒否する場合には、検査院の事前検査部局の責任者である司法官は、拒否をした理由を説明し、該当省に意見として添付をする。それに対する省の回答が十分であると判断したならばVISAを与えて承認することになるが、まだ不十分ということになり2回目の拒否をした場合には、検査院では、再度今までのいきさつを検査し、VISAを出すか、さらに拒否するかを決める。その際に省の大臣が、留保つきのVISAを出してほしいということ、すなわち、全面的な了解ではないが、留保を付けた承認をしてほしいと要求することが可能である。そのような要請がなされた場合には検査院では、各検査部門とは別に設けられた合同部会において検討し、合法であるかないかを決定する。もし検査院の合同部会が合法ではないと結論づけた場合でも、政府から特別なVISAを出してほしいと要請され場合には、そのような事情のために特別なVISAを出すという限定付きの承認をし、15日以内にそれを国会に報告する。検査院は、あくまでも非合法であると考えるが、政府から特別な要請があったため、許可を出したということについて国会に報告する。このようにVISAの承認の手続きを何回も厳密に行うのは、検査院が契約

や財政法等の法令についての承認をしない限り、政府はその予算を使用することができないためである。例えば大規模な橋梁を建設するという際にも、検査院の承認がないとできないことになる。政府の決めることについて、検査院は合法ではないと判断したが、政府の要求で行わなければならなかった場合には、最終的に国会に付託し、国会で決めてもらうという仕組みになっている。

この事前検査の対象になるのは、前記のとおり主に契約と政府の方針である。イタリアでは、予算は法律であり、例えば予算の一部をある項目から他の項目へというときには勝手には流用できず、それを決めるための法律や規則があり、それに従って、どの施策、事業にどれだけの予算が配分されるかが決まっている。そのような方向性、方針が決められているために契約の他に方針についても検査の対象となっている。例えば、省において予算の配分に影響する規則、内部規定があった場合に、これに対して最終的に検査院の承認が必要であるということである。

この事前検査の性格は、合规性の検査であり、手段や方法が法的に遵守されているかという合法性があるかどうかということについての検査である。既に財政法等の予算に関する法律があり、例えば港には60%、道路には10%という制限があった場合に、その範囲を超えて契約や支出の方針が行われていた場合に、検査院はその支出には合法性がないということを指摘することになる。ただし、このような政府の方針が合っているかどうかはあくまでも、法律で決められている会計に関係することに対してであって、政治的な方針について検査を行うわけではない。

このような承認の拒否が起きる頻度は数としては少なく、年間に3件か4件程ということである。

この事前検査は、昔から伝統的に行われてきたものであり、1994年までは政府の契約、方針等について全て検査を行っており、毎年400~500万件にもなった。しかし、94年から法律が改正され、それまではあまり重要でないものについても実施していたということもあり、前記のとおり500万ユーロ以上の契約に限定して検査するようになった。そのため、件数は年間に約5000件から1万件くらいに減少した。そして、それに該当しないものは事後検査で検査をすることになっており、それも全部ではなく一部のサンプルによって検査している。

検査院による事前検査の件数は減ったが、依然として、それは検査院にとって重要な業務であり、むしろ検査の対象を重点化したことにより、より効果的になっているとも言える。

(4) 会計検査院のコペルツェラに関する検査

さらに重要な検査機能の1つとしては、コペルツェラという原則が、予算や法律を実施するに当たり存在するかどうかについて検査をすることである。

検査院では4ヶ月に1回、年に3回、当該4ヶ月の間に支出を伴う法律が承認された場合に、どのように支出が計上され、それについてのコペルツェラが守られているかを検査し、4ヶ月毎に国会に報告する。当該支出の算出、そして、それについてのコペルツェラが正確に示させているかということモニタリングすることは重要なことであるとして検査院でも認識しており、最近、支出を伴う法律の各項について、その計算がされた資料を添付することになった。

この4ヶ月毎の検査院の報告は、拘束力はない報告であり、国会の委員会が参考とする資料である。それを、国会でどのように解釈するかは委員会の自由である。ただし、非常に大きな違反事項があり、検査院において、憲法裁判所に訴訟を起こしその業務に関する法律を無効にしてもらうという事態があった。そのような事例は過去に3回生じている。

コペルツェラに関しては、検査院は毎年のように指摘をしてきた。例えば、国家投資会社がいくつかあ

り、それに対しての基金がかなりの額に上り、90年ぐらいには約10兆リラにも増加したが、検査院の報告により、コペルツラの原則に従うように改善することに役立った。また、国家公務員の労働契約の改正があり、給料を上げることを決めたが、実際には予算的に払う資金はないというケースについて、報告書において指摘をした。

このように検査院の報告の影響もあり、コペルツラの原則に対して、余り無理なやり方をすることができなくなった。行政の執行者側も少しずつ気を付けるようになってきたということである。

(5) 会計検査院の年度報告に係る検査

検査院には、事前の合法性検査部門や事後の運営検査部門とは別に、合同部会があり、そこにおいて、政府の決算についての証明が行われる。

財務諸表は、経済財政省の一部門である政府会計事務所 (Ragioneria Generale dello Stato) によって作成され、次年度の5月までに検査証明のために会計検査院に提出される。会計検査院は、財務諸表についての検査及び調査を行う。これは、会計検査院の合同部会において6月末までに実施される。

それは2つの部分からなっており、一つは会計の証明であり、予算に対して決算が、合致しているかということである。第二は、前年の政府の活動についての報告であり、マクロ・エコノミーの状況や政策に関連したものに触れ、その後、各省についての状況報告が行われる。

これらは、以下の点を含んでいる。

- ・ 公会計についての全体の結果を、EUによってもたらされるマクロ・エコノミーに関して適合しているかどうかということについて分析する
- ・ 経済政策手段の実施過程や、予算により実施される経済・財政的な影響について分析する
- ・ 部門ごとの政府の政策について報告する

(6) 会計検査院の地方自治体の財政に関する検査

検査院では、地方自治体も検査の対象となっており、中央の地方自治体検査部門や地方の出先機関である検査部において実施されている。地方検査部において、個々の州等の地方自治体の財務検査を実施するとともに、中央の地方自治体検査部門等において、全国ベースで集計及び比較した地方自治体の財政状況を分析し、運営状況を評価している。

国と地方自治体との間の国内安定協定に従っているか、歳入や歳出の状況はどうか、また、財政の均衡がとられているかどうかについて成績を観るということである。

2000年における検査院の検査では、成績の良い地方自治体と好ましくない自治体とがあるが、全体的に見ると国内安定協定の基準を守っている自治体が多く、状態はうまくいっているようであるとしている。

ただし、検査院としては、国内安定協定の規制はおおむね守られているものの、制度的な不備が内在すると指摘している。それは、地方自治体のために決めた国内安定協定の目標について、国家が守るべきマーストリヒト条約についての目標とは違うものを決めたのが原因であったとしている。すなわち、中央政府にとっての目標、例えば財政赤字をGDP比3%以内に抑えるという目標と、地方政府についての目標とが違うということが欠点であると検査院は考えている。このようにシステムが違うため、目標に達するための方法を中央政府が見つけるのが難しいとしている。

このため、検査院では、以前からDPEFのような経済財政に関する計画書を州においても作成した方が良いと助言していたが、2001年からは州もDPEFを作成している。それは法律による義務ではなく、奨励

ではあるが、全州政府でそれを採用しているということである。また、EUと中央政府との間の拘束と中央政府と自治体との間の拘束の性質が違っているが、財政法を作成したり、DPEFを作る際に、中央政府と州政府とが相談をし、州政府にもマーストリヒトの協定に対しての責任を持たせることが必要であると助言している。

(参考文献)

Corte dei Conti, *The Italian Corte dei Conti*

Corte dei Conti, *The Italian Court of Audit*

Ministry of the Economy and Finance, *The Italian budget in brief*, Rome, January 2002

Ministero dell' Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, Per gli anni 2003-2006*

Guida Agli Enti Locali, *il Sole-24 Ore*, 13 luglio 2002 N° 27

OECD, *Economic Outlook*, vol.2002/2, No.72, December

OECD, *Economic Surveys: Italy*, Vol.2002/4, February

馬場康雄, 奥島孝康, 「イタリアの経済 - 「メイド・イン・イタリア」を生み出すもの」, 早稲田大学出版部

第一勧銀総合研究所 (2001), イタリア - 経済・財政改革とEU通貨統合, 『世界の経済・財政改革』第6章, 東洋経済新報社

戸谷宏之 (2001), 「外圧で達成した「奇跡」」, 林・永久編 『世界はこうして財政を立て直した: 9カ国の成功事例を徹底研究』第5章, PHP研究所

枝廣直幹 (2001), 「イタリアにおける財政改革について」, 国際税制研究No.7, pp.87-97

工藤裕子, 「イタリアの「財政連邦主義」による財政構造改革の経験 - 地方分権は財政の健全化に寄与するか」, 地方財政2001.8