

# カナダ連邦政府「慎重予算」と財務省統制

中 西 一

## はじめに

国際経済危機に伴う財政悪化からの回復を模索し、国際的に財政再建への道が模索される中、有名なカナダの財政再建の経験が参照されることが多くなっている。最近の日経（経済教室）でもカナダ財務相フレアティ氏の回顧や田中秀明氏の解説などで取り上げられているし、国際的にもIMFの著作などで筆頭に掲げられる典型例として位置付けられている（Mauro（2011））。他国と比べても、アメリカが経済成長を利用してクリントン期に大幅に財政健全化を進めたがその後財政悪化が進んだのに対し、構造改革を伴ったカナダ財政健全化は債務残高の削減などに見られるとおり今日までほぼ健全化を持続するに至っている（Jonas & Sancac（2011））。

このように有名なカナダの財政再建事例であるが、日本ではとりわけ民主党政権が模倣したと考えられている（決して同じやり方ではないが）事業仕分け、あるいは正確に言えば「プログラム・レビュー」の成果として考えられる傾向もある。この「プログラム・レビュー」はあまりにも有名であるため、カナダ財政再建と同義のものとして考えられがちだが、実際には94年から95年にかけて行われ、95年度予算に盛り込まれたほぼ1回限りの予算削減策である。同様の取り組みは以降何度も行われたが、実効性を上げていない。カナダの持続的な財政健全化に中心的な役割を果たしたのは、実は「慎重予算」（Prudent Budget）と呼ばれている手法である。

この手法のある側面については国際的にも、そして日本でもよく知られている。クレティアン政権以降、毎年作成される向こう5年間の「経済財政見直し」（Economic and Fiscal Update）において、民間経済予測機関の予測値の平均値を使用するようになっており、向こう2年間に向けた「予算計画」（Budget Plan）でもこれを踏襲しつつその後の経済情勢を踏まえ修正して

いる。このことは政府自身の経済予測が楽観的になりすぎる傾向があることからこれを是正する策として革新的であるが、実はこのことだけが重要であるのではない。これに加えて不測事態留保 (Contingency Reserve) と経済的慎重性 (Economic prudence) のための項目を設け、これらを含めた上での財政均衡が図られている。これらは予測精度の問題ではなく、意図的なギャップ項目の挿入となっていることに注意が必要である<sup>1</sup>。

中期財政計画を最大限活用したこのカナダのアプローチは、最近 OECD が対日審査報告書でも毎年強調しているように、財政再建のための信頼性ある中期財政計画の重要性をよく例示している。一般に予算の政治経済学的考察をめぐる諸研究の伝統においては、この方法は財政健全性を保つための2つの代表的なアプローチのうちの一つであると考えられている。Alesina & Perotti の表現を借りると、財政の健全性に寄与する予算制度の2つのアプローチとして、手続き上のルール (procedural rules) による方法と、数値目標 (numerical target) による方法がある (Alesina & Perotti (1999))。これだけを見ると明らかにカナダの慎重予算は、後者の数値目標や中期財政計画に依拠した手法であるように見える。

また von Hagen らのアプローチは、「委託国家」(delegation state) と「契約国家」(contract state) の区別を導入している。「委託国家」は主に財務省等に予算の権限を集中させることにより財政健全性を保とうとする国のことで、「契約国家」は中期計画や数値目標によりこれを実現しようとする。

---

1 このようなやり方は、歳入の「意図的な」過小見積もり、歳出の「意図的な」過大見積もりにより、執行のプロセスの中で貯蓄額を増やしていくような予算手法に近いと考えられる。これは、日本でも一部の地方自治体で行われているような「留保財源方式」によく似ている。日本の地方自治体では当初予算と補正を含め、4回の予算編成のタイミングがあるが、税や交付税の見積もりを当初は低く抑え、年度末に近づくにつれ現実に近い数字に近づけていく手法がある。これによって予想外の税収減退などの事態に備える他、災害が起こった場合などの不測の経費に対応可能となる他、不測の事態がなければ、基金積み立てや繰り上げ償還などにより財政の健全化に寄与するものである。このようなやり方を中央政府／連邦政府のスケールで実現し得ているカナダの予算運営は、国際的にもきわめて特異なものと言え、その意義は過大評価しすぎることの難しいものと言えよう。

ただし彼らの主張によれば予算制度（インデックス）と政治制度が相互に関係しており、「委託国家」は小選挙区制や、少なくとも連立政権を構成する政党の間のイデオロギー差異が小さい国（2大ブロック政党化が定着する国）に適用しており、「契約国家」は比例代表制などを背景とするイデオロギー差異が大きい国において、連立を組む政党間で締結される契約としての財政ルールが核となるものという認識を示している（Hallerberg, Strauch & von Hagen (2009)）。

しかしながら、カナダは確かに数値目標や中期計画が重要な役割を示している国と言えるが、比例代表制や連立政権などの特徴は見られず、むしろ小選挙区制で時に圧倒的多数の与党を構成する国である。しかも財務省の権限の強さに特徴がある。概して、最近のNPM改革の潮流に乗ったこれらウエストミンスター諸国の特徴は、ある時期以降、旧来型の細かい予算に対する介入を志向する予算過程よりは、よりマクロ経済的な、中期計画や数値目標の力に依存した予算運営である一方で、小選挙区制などの制度的背景をベースに、財務省や首相府への強大な権力の集中が依然として見られる傾向がある。これらの国々の実態は、(イギリスのみならず)ドイツやフランスのような国々を典型的な委託国家とする von Hagen らの分類法にはうまくはまらない面があるのである。

予算論の大家、アレン・シックは、今日の予算当局は積極的に支出官庁に権限委譲し、業績マネジメントなど現代的な経営手法に傾斜する傾向を持つと言っている（Schick (2001)）。このような主張はNPM期に見られた改革を裏づけする典型的なものと言っているが、シックも認めるとおり単純に統制権を委譲するだけでは財政規律を壊してしまう（p9）。シックの考える予算システムの基本的な3つの機能、総額の財政規律の維持、政府の優先順位に応じた資源配分機能、サービス提供の効率性の推進のうち第1の目的を、中期計画機能等を用いて強化することが必要である。しかし中期財政計画機能を実効性あるものとするためには、その技術的特性のみに注目することでは不十分ではないかと思われる。計画だけあっても、守らせる権力がなければ機能しないであろう。

本研究では、カナダのようなウエストミンスター諸国は、委託国家機能を

計画機能と共存させた典型的なモデルとして位置付けうることを意識している。小選挙区制を基盤とする国などに見られる委託国家的財政制度の下では財務省の権力基盤こそが重要であり、これを欠いては、中期財政計画の実効性ある運用、ひいては財政再建もまた実現しなかった可能性すらあるという見方である<sup>2</sup>。このような財務省統制の役割を重視する見方が、カナダという歴史的事例を通じてどれだけ成り立つのかを、質的研究によって確かめていくのが本研究の課題である<sup>3</sup>。

本論文は以下のような構成をとる。まず第1に慎重予算の基本的メカニズムについて解説する。この部分は技術的性格の強い部分であるが、その理解がそれ以降の議論に関連する。第2に財務省の権限の強弱が、カナダにおける財政状況の変遷とパラレルな関係にあることを示唆する。そして慎重予算の背景に財務省の強力な権限が存在することを論じる。第3に、これを踏まえて従来から論じられてきた政府予算をめぐるコモンプール問題について、カナダの予算運営史から示唆される点を取りこんだ新しい解釈を成すべきことを提案する。第4にカナダ連邦政府予算のありようを、委託国家機能の上に計画機能を確立した典型的なウエストミンスター諸国の予算として位置付けるべきことを論じ、「委託国家」「契約国家」分類の見直しを検討する。第5にここまでの議論をまとめ結語とする。

なお本論文は2次資料を用いたものであって、1次資料は用いていない。カナダはそれ以外の国々に比べ、相対的に文献が豊富であり、その事情は多

---

2 もちろん契約国家、混合国家の枠組みにおいては連立政権の中での政党間協定などが重要となろう。これらはスウェーデンやオランダなどの事例研究を通じて明らかにされねばならないが、少なくとも言うのは、中期財政計画の成功は技術的特性であるよりは、それに実効性を持たせるための権力基盤の問題であるということである。

3 さらにこのことは von Hagen らの分類法において、財務省の予算項目に対する細かな介入と、計画機能を通じたマクロ的予算運営という予算技術の問題と、財政規律のための権力的インプットが首相府と一体となった財務省による一元的なアプローチによるのと、連立政権内部で合意した契約に基づく多面的で政治的なアプローチによるのかという予算権力の問題が混同されている可能性を示唆するものである。このことは広範な国際比較事例研究やデータ分析によって確かめられるべきことではあるが、その端緒としてカナダという一国のみに焦点を当てて実情を確かめていこうというのが本論文の課題である。

くが文献から知ることが可能である<sup>4</sup>。しかしそれらの2次資料が、(インタビューを含む)1次資料や他の2次資料を利用している場合には、それらもまた注記するようにしている。

## 1. カナダ慎重予算のメカニズム

カナダ財政再建の当初のきっかけとなったのはプログラム・レビューであったが、これは1回限りの効果をもたらしたのみであり、その後持続的にカナダ連邦予算の債務削減に貢献してきたのは「慎重予算」のメカニズムであった。これに関しては元TBS (Treasury Board Secretariat) 職員のMike Joyce氏の論文 (Joyce (2006)) が詳しいので、この論文を用いてカナダ慎重予算の基本的メカニズムを概観していくこととする。

### 1.1 制度の枠組み

筆者はカナダ慎重予算の枠組みを日本の地方自治体で時々行われているような「留保財源方式」に例えることができると考えている。後者の本質は歳入の過小な見積もり、歳出の過大な見積もりによって年度内のリスクに対応しつつ、リスクが存在しなかった場合の余剰財源を積極的に財政健全化に用いていくことである。カナダ「慎重予算」も同様の役割を果たしているが、Mike Joyce氏稿によればその本質は以下の4点に集約できる。

#### **カナダ「慎重予算」の基本的性格**

- ・ 2年間のローリング予算計画
- ・ 民間部門の経済予測の平均を用いて予算計画のベースとなる数値 (既存政策を所与とする踏襲予算) を算出する。
- ・ 予測予算収支をさらに低くするための慎重性ファクターの適用 (この適用により予測財政赤字は拡大, 予測財政黒字は縮小する効果を持つ)

4 たとえばWanna, Kelly & Forster (2000) には当初オーストラリアとカナダの比較として企画されたものが、豊富なカナダの文献と比べオーストラリアの文献が極めて少ないことに気づき、出版に向かった経緯が謝辞で述べられている。

・計画予算収支を用いて、さらなる政策展開に充た可能な財政的弾力性の確保に向けて目標設定を行う

カナダ慎重予算のフレームワークは一気に形を整えたものではなく次第に形作られたものである。1994年度予算書テキストには既に以下のような表現が見られる。

「詳細な財政推計が95年度のみに対して表示される。背景には、時間を引き延ばすと財政推計が経済動向に大きな影響を受けるということがある。」

(p. 2)

「カナダ全土から呼び寄せた38の指導的エコノミストに財務大臣との円卓会議に参加させた」(p. 3)

「民間部門で作成された経済推計を考慮に入れた上で、当該予算に対して選ばれた計画上の諸仮説は、見解の相違の最低に近い線で設定されている。」

(p. 9)

「経済情勢の変化に対応するための猶予を提供するために、そして年度内のありうる不測の事態に対して対応するために一定の留保が必要である。」

(p. 57)

その後いくつかの経緯を経て、そして特に1999年度“Update”において慎重予算に新たな改造が施され、今日の形が出来上がった。1999年度“Update”における変更は、まず第1に、財政上の決定はこれまで通りローリングする2年間計画で策定されるが、財政推計に関しては2年間から5年間計画に改められている。第2に慎重性ファクターの適用方法が変わり、これまで民間の予測に対して財務省が慎重性の観点から修正を施していたのを、このことをやめて、より明示的に追加の慎重性留保を導入したことである。既存の「不測事態留保」はそのまま維持され債務削減のために使われるが、新たに「経済的慎重性」のための留保が加わる。後者は2年の予測範囲を超えた不確実性を反映するものであって、この額は年とともに増えていく設定となっている。かつ予算消化とともにこの不確実性は減っていくが、債務削

減に自動的に使われる「不測事態留保」とは異なり、「経済的慎重性のための留保」は新規政策に投入できるものとして位置付けられた。

## 1.2 中期計画の中での慎重予算

このように確立したカナダ慎重予算の予算計画における財政的フレームワークを2004年度“Update”により例示すると、表1のようになる。

表1：予算計画のための財政的フレームワーク（2004年秋）

(10億ドル)	実績		計画				
	03	04	05	06	07	08	09
年度							
予算収入	186.2	194.0	199.4	209.7	220.3	231.2	242.3
総支出							
既存政策支出	-141.4	-146.6	-154.1	-161.1	-167.8	-173.9	-179.9
新規支出		-3.9	-5.0	-5.7	-6.1	-6.3	-6.8
(04予算)							
公債費	-35.8	-34.7	-35.9	-37.0	-37.3	-37.0	-37.1
総支出	-177.1	-185.2	-194.9	-203.8	-211.2	-217.2	-223.8
予算剰余	9.1	8.9	4.5	5.9	9.2	14.0	18.5
慎重性							
不測事態留保		3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
経済的慎重性			1.0	2.0	3.0	3.5	4.0
総慎重性		3.0	4.0	5.0	6.0	6.5	7.0
予算収支	9.1	5.9	0.5	0.9	3.2	7.5	11.5
(計画余剰)							

(2004 Update, table 3.5 and 3.6, Joyce(2006) Table 1 より再録)

まずこの複数年次の表でよくわかるのは2つの留保の性格の違いである。不測事態留保 (Contingency reserve) は毎年30億カナダドルであり、債務削減の目的だけに充当される。中長期的に同じ数字を維持していることがわかる。ただし実績値においては当然のことながら消えている。計画年度2004は2004年秋の、年度途中のデータであり、この段階では不測事態留保は依然として維持されていることがわかる。



これに対し経済的慎重性 (Economic prudence) のための留保は、年度が遠くなっていくごとにどんどんその数値が大きくなるように設定されていることがわかる。これは将来5か年予測に伴う不確実性は、予測できない経済社会事象が実現されるほど予測がはずれていく可能性があることからこのように設定されている。他方で2004 “Update” の段階 (04) では経済的慎重性に伴う留保は消えている。これは年度当初においては設定されているが、予測が部分的に実現されていくごとに多くの場合は慎重な見積もりが杞憂に終わるため、年度途中にこのための資源を解除し、新規政策展開のための資源に回されるのである。実際、「新規支出 (04予算)」(New expenses since Budget 2004) は2004年度当初予算において明示されていた支出ではなく、余剰財源を用いた年度途中の新規支出決定であったり、少なくともこの段階での新規支出の確認を年度途中のこの段階で初めて公表する性格を持っている。

またこういった目的のために5か年計画を使う理由がよくわかる表となっている。支出の見積もりは慎重性の観点からかなり高い成長率を見込んでいると考えられるが、これに加えて年々大きくなっている経済的慎重性留保を組み込むことでさらに慎重な予算となっている。それでいて、来年と再来年には予算収支がぎりぎり黒字となっており、財政赤字を一切出さないという単年度の目標をクリアするためにはこのような慎重な予算計画が必要であることを示すものとなっている。しかし他方では、年によっては実現値の91億ドル、当該年度の見積もりである59億ドルなど、巨額の剰余が導かれる構図がよく見て取れる。つまり今年が危ないのではなく、中長期の範囲で「危ない年もある」から今年もこれだけ留保をとっておかねばならないという理屈となるのである<sup>5</sup>。

### 1.3 年度内予算消化における慎重予算

以上は複数年次の枠組みから見た慎重予算の構図である。しかし慎重予算

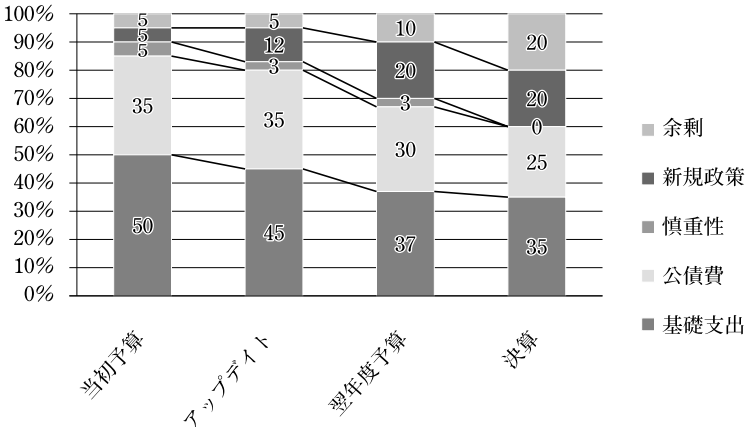
---

5 日本の地方自治体の中期財政計画でも、数年後に基金が底をつくというメッセージを職員・住民に発することが多いが、債務償還スケジュールや公共事業実施計画の変更等で危機は容易に回避できるケースもあり、ある時期以降はドラスティックに財政状況が改善するといった、「誇張された危機」であることも珍しくない。



は年度当初に大幅に留保を見込み、計画の年度内の実現に伴い資源が解放されていく構図を財政健全化に利用するものであるから、年度内の予算執行の経過が重要になってくる。Mike Joyceはこのことをカナダ財務相が公表している4つの文書、すなわち当初予算、アップデート、翌年度予算、決算＝アニュアル・レポートの4つの局面でとらえている。当初予算は公表にばらつきがあるが年度が始まるより前の2月や3月に公表される。アップデート（Economic and Fiscal Update）は10月や11月など秋ごろに公表されるもので年度途中の経過を示すものである。翌年度予算（書）では翌年度予算と同時に執行中の現年度予算の情報も示される。アニュアル・レポートでは決算を経た最終的な段階の数値が計上されている。この4つの段階における各項目の推移はもちろん年度によって様々な面があり、Mike Joyceはその論文中の付録A.1～A.4表によって詳細に示しているが、同時に「典型的な」年度の姿を、それぞれの数値を例示目的で「誇張した」姿で示したのが以下の図1である。

図1：年度内の一連の財政的フレームワークの変化の例示



出所：Joyce (2006) Figure 8

図1において、基礎支出（政策変更を前提としない支出で新規政策支出と区別したもの）と公債費は予測の産物であり、政府にとっては一種の外生変

数である。これに対し、それ以外の財政的弾力性を3つの構成要素、慎重性、新規政策、余剰のどれにどれだけ分配するかは政府が決めることである。

まず当初予算において、利用可能な収入の85%が基礎支出と公債費によって拘束されている。あとの15%を5%ずつ慎重性留保、新規政策、計画余剰に充当するとする。

アップデートの時点においては、例えば基礎支出が5%、利用可能収入を少なく消費することがわかる。この部分が政府によって追加的に配分可能となる。これに加えて慎重性留保の部分も部分的に開放される（5%→3%：経済的慎重性留保は当初予算を越えアップデートの時期になると開放される）ため、これらを合わせて新規政策（12%）に投入することができる。その様子が図1に描かれている。

翌年度当初予算編成時、すなわち当該予算の年度末においては、予測に対するさらなる見直しが公債費を下方修正し、基礎支出もさらに下方修正される。他方で慎重性の部分（不測事態留保）は依然として維持されている。追加的に得られた財政的弾力性（計13%分）はさらなる新規政策に投入される（プラス8%）一方、計画余剰も積み増しされる（プラス5%）。

決算を経ると、もはや政府は新規支出を起こすことができない。慎重性ファクター（3%）は自動的に債務削減に回される。計画余剰を代表とする財政的弾力性の部分は、基礎支出と公債費のさらなる下方修正によりさらに一層膨らんだ上で（計7%分）、結局は自動的に債務削減に回されることになるのである。

このように慎重予算は年度内の段階的な資源の開放により自動的に債務を削減するメカニズムを持っていることがわかる。ただし、このような財源のうち、追加的な債務削減に充当するかそれとも新規政策に充当するかの割合は年によって異なり、概して次第次第に年度内の新規政策充当が増えていている傾向がある。このことは、政府自身が慎重予算の使い方に慣れていている面があることを示すものでもあるが、同時に政府が不文律としてなるべく不測事態留保のみを債務削減に回しそれ以外は新規政策に使うというルールを事実上設定していることをも示すものである。

ところで慎重予算の鍵となる「不測事態留保」(Contingency reserve)で

あるが、30億ドルに設定されている。また「経済的慎重性」に関わる留保が年度当初には10億ドル設定されており、合わせて40億ドルの留保が設定されている。しかし O'Neil (2005) によれば、単年度で確実に財政赤字を回避するためには最低90億ドルの留保は必要とのことである。したがって明示的により大きな留保が設定されるべきだったが、それがされなかった背景には、そうすると財政的弾力性が減り、年度途中の新規政策充当ができなくなるからであり、また年度末に驚くほどの剰余が構成されてしまい説明に困るからであろうと Mike Joyce は思料している。

そこでこのあるべき留保と実際の留保の差を埋めるのが、「隠された慎重性要素」である。これはすなわち、収入の過小評価、支出（公債費、政策支出（主要法定支出、直接政策支出））の過大評価によるものであり、予測との差異を9年間の間で見た結果そのようなことが言える。もちろんカナダ財政再建の成功には経済成長を利用したことが強く疑われるが、O'Neil(2005)は経済予測の方は過大評価、過小評価のどちらにも明確なプレを示していないとする。「経済予測の不正確さは場合によって、総収入の予測差異に対し顕著な貢献をしているが、それでもなおこのような差異のかなりの部分が説明できないままである。」(O'Neil (2005) p.67) つまり歳入歳出予測のバイアスは慎重性の観点から意図的にとられたものだと解釈することができる<sup>6</sup>。

#### 1.4 評価

以上のような慎重予算の評価であるが、公共支出の成長率に歯止めをかけられていない現実に表れている通り、減税など財政の抜本的なありようの見直しが行いにくく、年度途中に生じてきた資源は何らかの形で新規支出として使ってしまう傾向が大であることである。政府支出のスクラップアンドビルドもより大きい枠の中で一定余裕のある状態では行いやすいが、現在のようにならば財政が最小限にまで削り込まれる一方で年度途中に資源が解放されるあ

6 ただし Mühleisen et al. (2005) は GDP 予測も歳入過小見積もりに関与しているという見方をしている。

7 Good (2011) は如何にカナダの文脈において今日もインクリメンタリズムが成り立つかを論じている。

る種のインクリメンタリズムの再来になっている状況<sup>7</sup>では行いにくいであろう。しかし Mike Joyce も認める通り、「カナダ連邦政府によって実施されてきた慎重予算計画は、財政の総枠を抑え込むための道具としては極めて成功したものである。」(p30) ということは確かだと言えよう。

その成功の要因は慎重予算の技術的特性にあることは間違いないだろう。しかしながら、この技術を運用しうる権力構造にも一定の背景がある可能性がある。さらに慎重予算の技術的特性が、ある権力構造をさらに強化する役割もはたしているかもしれない。その権力構造とはウエストミンスター体制に特徴的な財政に関する権力集中傾向であり、とりわけ首相府と結びついた財務省の権力の強化である。

したがってカナダの財政再建、健全化能力を、慎重予算という予算の技術的側面からではなく、予算に関する権力集中という、制度的ないし権力の側面から考察することも必要であろう<sup>8</sup>。

## 2. 財務省の統制能力

行政手続きの簡素化と権限移譲を唱道する NPM 改革の流れの中で、旧来型の査定型財務省統制から権限移譲を前提とする新たな体制に移行する国々が増えてきている。アレン・シックの言うように、予算当局は、「好戦的で中央集権的な大本営」(combative, centralized, command posts) から、「干渉を控え、柔軟で戦略的な投資家タイプの省庁」(hands-off, flexible and

---

8 本稿では、紙幅の関係から、保守党政権に移行してから、当初は少数与党であったし、特に国際金融危機の影響を受け赤字財政となったカナダ連邦政府における慎重予算における当然ありうる変化について本論で展開することができない。評価には微妙な点もあるが、Joyce (2009) は慎重予算の骨格は保守党政権下でも変化していないと主張する。2006年度の予算は最初の保守党政権予算であるが、「慎重性留保」が「計画債務削減」、「経済的慎重性」が「残余余剰」と名称が変えられているが、本質は同じものであった。しかしそれらの額は毎年減らされていき、2009年度には全くの赤字財政となった。その場合でも、歳入等の意図的な過小見積もり(民間のGDP予測の平均を下方修正)による「暗黙の留保」(Joyce (2009))は存在し続けており、黒字財政下と同様、年度途中に赤字額が予測値よりも小さいとなれば追加的な弾力性が生まれるとJoyce (2009)は主張している。

strategic investor type agencies) に転換していく傾向にある (Schick (2001))。

しかしこのことは予算当局が予算過程に対する力や統制を失っていることを必ずしも意味しない (Wanna (2003))。むしろ統制やモニタリング、介入の形態が変化している。予算当局から統制権を剥奪するだけでは問題の解決とはならず、財政規律を破壊してしまう恐れがあるからである (Schick (2001))。では NPM 体制下の新たな財務省権力の在り方とはどのようなものかを見るのが、ここでの課題となる。

本論文では、カナダ予算統制の主要な柱となっている慎重予算の技術的特性と、その財政健全化効果に対する十分な認識を持ちつつも、財政健全化は慎重予算のみによって実現しているのではなく、強力な財務省統制があって初めて実現しているとの仮説に立っている。この点を見る上で、主には3つの側面からカナダにおける財務省統制の発展に焦点を当てる。

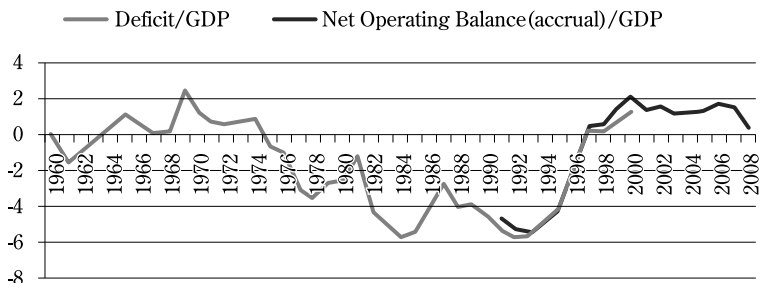
第1には、歴史的経緯として財務省の権限は非常に強力な時代から、かなり弱まった時期を経て、90年代に再び再強化された経緯があることについて触れ、このことと財政状況が平行なものとなっていることを指摘する。さらにこれと関連して、PEMS という予算制度の技術的失敗についても触れる (2.1bis)。第2に、慎重予算それ自体に財務省統制を強化したり、あるいは財務省統制を前提としていたりする側面があるということである。これにより、現段階での財務省統制のいわば完成形態を理解することが可能となる。第3に予算統制権力内部の問題である。カナダでは予算統制権が財務省と財政委員会 (TBS: Treasury Board Secretariat) に分裂しているが、近年前者の権力強化、後者の地盤沈下が見られることに触れる。またこれと関連して、NPM の主要な主張である予算の分権化が、TBS の力の低下と関連して進んで行っている状況についても触れる (2.3bis)。このことが財務省への権力集中と矛盾しない形で進んで行っている点が、カナダの大きな特徴となっている。

## 2.1 歴史的展望における財務省統制の再強化

カナダでは1970年代以降財政状況が悪化、特に1980年代の悪化が顕著であり、90年代に自由党政権がこの状況を大幅に立て直した経緯がある。この財

状況は、そのままカナダにおける財務省権力の推移と平行な関係にある。図2は、カナダ連邦政府財政赤字のGDP比を示したものである。特に80年代から90年代初頭の落ち込みがひどいことがわかる。

図2：カナダ連邦政府財政赤字のGDP比の推移



出所：IMF International Finance Statistics, Government Finance Statistics (Net Operating Balance)<sup>9</sup>

トルドー政権は財務省の卓越した地位に挑戦し、自らの権力均衡主義を財務省にまで貫徹し、特定官庁によって言説が独占されている状況を濫用や行き過ぎとみなして断固たる態度をとっていた (Aucoin (1986), p7)。トルドーは枢密院<sup>10</sup>に財務省の独占的権力を抑制するための諸方策を提案するよう求めたが、そのことが財務省をひっくり返すものだと言われたとき彼は、財務省はひっくり返されるべきだと伝えられており、「さもなければその大臣は自分と力の匹敵するものとなってしまふ」と答えたと言われる<sup>11</sup>。トルドーはマクロ経済運営に対する独占権を財務省から剥奪してこれを多元化し、一方では枢密院にこの機能を付与するとともに、新たに後に述べる予算

9 IMF 統計は2000年前後に基準変更があり統計の断絶がある。

10 枢密院 (Privy Council Office) は内閣の諮問機関であり、秘書 (官房) 機能を持つ機関である。同様に首相府 (Prime Minister Office) は首相の私的オフィスであるが、政治的案件は首相府、行政的案件は枢密院という役割分担があると同時に、両機関は密接な連携をもって機能している。省庁次官級の官僚はまず枢密院での職務経験を経た上でその地位に就く慣例もあり、高級官僚の拠点ともなっている。

11 Christina McCall-Neyman, "Michael Pitfield and the politics of mismanagement", *Saturday Night*, October 1982, p 34 or in Christina McCall-Neyman, *Grits: An intimate portrait of the Liberal Party*, 1983, Macmillan of Canada

制度 PEMS の下で2つの新しい省庁、それぞれ経済政策と社会政策に関する省庁を導入している。ある財務省職員は1970年代に「予算は全内閣で討議されるべきものとなるだろう。その大半は枢密院の仕事となる。」というところまで財務省は行ってしまったと嘆いていると伝えられている<sup>12</sup>。

またトルドー政権が1974年秋に導入した戦略的優先順位決定の手續きに関しても、財務省は外されて枢密院と首相府に権限が委ねられ、トルドーはすべての各省次官と会ってその重要性を強調し全面的に支持するよう求めたと伝えられている<sup>13</sup>。また財務次官である Simon Riesman は70年代半ばに辞任しているが、彼は政府が財務省にもはや経済問題に関する助言を求めなくなったという意味で財務省が「格下げされた」と感じており、彼が「もはや経済政策に対する助言が政府に提出されるプロセスを統制できなくなっており、時にその中身がなんであるかさえ知らされていない」と嘆いていたことが伝えられている<sup>14</sup>。後に首相となった Jean Chrétien は財務省強化論者となるが、トルドー政権下で蔵相であった。1978年の首相主導の財政削減策である“Guns of August”では蔵相は全く外されており、「自分を馬鹿にしているように見えた」<sup>15</sup>ものであった (Savoie (1999), p166)。

その後80年代に入り当初はトルドー政権が MacFadden 蔵相に全面的な信頼を置いていたが、1981年予算の増税提案が不況に突入する時期と同時に重なってしまうことで政治的破滅となり、信頼を失った<sup>16</sup>財務省は長期にわたる地盤沈下にあえぐこととなる。その後、首相府と枢密院が予算提出以前に主要なポイントをチェックするようになり、財務省から綿密な聞き取りを行

12 Colin Campbell & G.J. Szabowski, *The superbureaucrats: structure and behavior in central agencies, 1979*, Macmillan of Canada, p 94

13 Richard French, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984, 1984*, Lorimer, p 78.

14 Christina McCall-Neyman, “Michael Pitfield and the politics of mismanagement”, *Saturday Night*, October 1982, p 34 or in Christina McCall-Neyman, *Grits: An intimate portrait of the Liberal Party*, 1983, Macmillan of Canada

15 Jean Chrétien, *Straight from the heart*, 1985, KeyPorter Books, p 117.

16 「首相と枢密院は以後決して財務省に予算作成を全面的にゆだねたりしないでしよう。」1977年12月 Donald Savoie による枢密院職員への聞き取り。



い、また自ら計算能力をもって財務省の数値をチェックするようにもなった (Savoie (1999), p166)。

その後、システマティックなものを好むトルドー政権に対し、マルルーニ政権 (1984-1993) の基本的姿勢が妥協の政治であったため、また違った意味で財務省の地盤沈下に手を貸していた。首相は支出官庁と1対1の交渉をし、新たな支出の約束を結んだあとで Wilson 蔵相 (1984-1991) に知らせるといった状況であった (Savoie (1990) p84)。

## 2. 1bis PEMS の失敗

カナダの財政悪化の背景、特に80年代のそれについて考察を進める上で迂回することのできない問題が、PEMS (Policy and Expenditure Management System) という予算制度の失敗である。

### PEMS について

まず PEMS 導入の前提として PPBS によりプログラム予算が導入され、それぞれのプログラムの目標設定の実務が普及しつつあったという事実がある。しかしながらそれだけではプログラム間の優先順位づけにはつながらず、かつ PPBS でプログラムを承認する仕組みであると財政的制約が考慮に入れられないうらみがあり、目標設定、優先順位決定と財政制約とを一体化させることが PEMS の大きな狙いとして存在した。

PEMS ではまず財務省が5か年財政計画を策定し、これを毎年アップデートする。そこからはじき出された毎年の政府支出額をもとに、「優先順位・計画閣議委員会」(Cabinet Committee on Priorities and Planning) が社会政策、経済開発、外交、国防などの領域別のパイの配分を行う。さらにこの「封筒」(envelopes) を各政策委員会が各省、各プログラムに分配する仕組みとなっていた。特にこの「封筒」を管理するために、2つの新たな省庁、経済・地域開発担当省 (Ministry of State for Economic and Regional Development) と社会開発担当省 (Ministry of State for Social Development) が創設された。

さらにこの「封筒」には「政策留保」(policy reserves) が含まれて

おり、当該政策委員会がその配分に強い権限を負った。さらに政策委員会は既存プログラムを削ることによってこの「政策留保」を増額することもできた。逆に負の政策留保もあり得、その場合は、委員会は削減を割り当てねばならない (Grady & Phidd (1993))。

このように、新たな財源が必要なら「封筒」の範囲内で予算を削減して捻出しなければならないという意味で、今日幅広く普及する枠配分予算的在り様の先駆けともなる制度であった。

このような当時としては先駆的な PEMS であったが、実際にはうまくいかず、1989年には政府が公式に失敗であった旨の表明を行うに至っている。背景には3つの問題があると言える。

第1に PEMS は大臣たちが戦略的な判断を下しイニシアチブをとることを可能とするシステムであるとの期待を当初抱かせていたが、現実には手続が重く官僚主義的な制度であっただけでなく、事実上複雑な制度の運用に関わる官僚たちの意向が強く反映するようになって、政治家たちは強い幻滅を感じていたことがある。例えば閣議委員会の前に各省次官たちで構成される「準備委員会」(mirror committees)を開いて予算決めをしていたことなどが例として挙げられよう (Savoie (1990), p68-69)。

第2に、PEMS は予算削減のインセンティブとしても欠陥のあるものであった。各省予算ではなく「封筒」が単位となっておりそこにはいくつかの省庁の予算が含まれている。したがって自らの省庁の予算削減額が他の省庁に回りうるシステムであるため、削減のインセンティブとはならなかった。それどころか、削減額がすぐに新規政策に回されるのではなく、まず政策留保基金に積み立てられ、新規政策はそこから順次展開されていく仕組みであったため、いわば基金を使い尽くしてやっと新規削減額は委員会の手に戻ってくる仕組みであった (MacDonald (1999), p 8-9)。

第3に、はなはだ遺憾ながら、省庁の中には委員会を迂回して、財務省と直接交渉をして予算をつける場所があったという点である (Savoie (1990), p87-92)。この手続きは「特別配当」(special allocations)と呼ばれ、財務省との相談の上で「優先順位・計画委員会」が付与するものとみなされていた

が、実際には財務省が異議を唱える場合でも通った例があったようである。しかし特別配当は財務省の権限を強化する側面があったとする議論がある (Van Loon (1984), p110-1)。特別配当は財務大臣に施しを配ることを可能にし、各省大臣に自分のところに来させる効果があったと考えられる (Savoie (1990) p90)。このことは60年代以降地盤沈下を被っていった財務省にとって大事なことであり、財政規律の破たんというコストを伴って自分たちの権限の一部を買い戻していたと考えられる。しかしこのことの背景を知る必要がある。それは財務省の権限の低下である<sup>17</sup>。

「しかし多くの人々が1960年代以降、財務省が自らの特権と影響力の一部を失い、もはやかつてほど経済政策を支配しなくなったと言うであろう。これにはいくつかの理由がある。PPB, そしてそのあとのPEMSの導入。財政委員会事務局を財務省とは独立した官庁として設立したこと。内閣委員会構造(強力な「優先順位・計画委員会」を含む)。これらがすべて経済政策策定プロセスを拡散させているのである。」(Savoie (1990), pp. 74-75)

すなわち、財務省が握っていた予算査定権力が分権的な予算制度の導入、予算査定官庁自体の分割、内閣委員会による予算査定プロセスの分担によって、独占的ではなく、分担された、多元的なものとなっていたということである。そのような中で、権力を独占していれば財政規律の維持にうまみを見出していた官庁が、そのような意義を見出さなくなり、財政規律を掘り崩してでも自らの失った権限の一部を取り返そうとしたのだと考えられる。

その後、クレティアン政権となって以降、財務省は権限を取り戻し、予算査定権力に関してライバルのいない状態となる。例えば大きな権限をふるっていた「優先順位・計画委員会」などは、クレティアンが首相となるや否や廃止されている。クレティアンはかつてトルドー政権下で蔵相であったが、非常に弱い権限しか与えられなかった。財務大臣にとっての最も重要な味方は首相なのだと思われていたのである (Savoie (1999) p171)。クレティ

---

17 PEMS期の財務省の権限の問題については Gillespie (1984) 参照。

アンは政権獲得後次のように述べている。「首相と蔵相は一つに見えなければならぬ。」「蔵相の権限は減らされてはならない。」<sup>18</sup>

## 2.2 慎重予算導入に伴う財務省統制の強化

自由党政権成立以降の予算運営は慎重予算を伴っており、したがって慎重予算の導入自体が財務省の権限強化に貢献していると見ることができる。しかしもう一つの見方は、慎重予算の運営の前提として財務省の独占的な権力があるというものであろう。そしてこのことはウエストミンスター体制に必然的に付随する側面もある。

一つには、慎重予算が年度途中において追加的財源が次次第に解除されていく性質を持つため、この財源を年一回の予算を通すのではなく、財務省が一对一で支出官庁と随時に交渉するような性質を持つことである。このことは財務省を制度的枠組みから解放し、そのタイミングと金額と政策方向の恣意性を伴って財務省に絶大な権限を付与するものである。

「予算と予算の間には、財務省に廃止決定のタイムテーブルを強制するような予算提出デッドラインは存在しないという追加的な有利さがある。会計年度の間、多くの要因が生じて、追加的に資金が解放されるかどうかを財務省に示唆してくる。これらは例えば、慎重性要素の全額がもはや必要ではなくなったことが明らかになったかどうか、現行年度内に実際の収入が予測を上回ったかどうか、現行年度内に法定支出の予測が高すぎるということが分かったかどうかといった問いである。これらの資源は財務大臣と首相ないし支出大臣との、一对一の交渉を非公式に進めることによって配分される。ここでも、そのタイミングはほとんどまったく財務省の統制下にあり、この制度において追加的資金が利用可能となったという公式な表明はほとんどない。」

(Kelly & Lindquist (2003), p97)

---

18 Greenspon, E. & A. Wilson-Smith (1996), *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*, Doubleday, p 161

しかしながら、そもそも財務省に独占的な権限があることが、単に慎重予算を通じて現れてきている面と、慎重予算が成り立ちうる前提にこの権力の存在があるという面もある。

「その自らの一方的に動く能力を使って、財務省は総支出に対する統制を強化し、さらにそれを資源配分にまで拡張してきた。財務省は予算数値が計算されるベースを変更し、過度に楽観主義的経済仮説が予算目標の未達成を意味する度合いを減少させることができた。同様に財務省は、5か年財政計画から2か年赤字目標に移行するとき、あるいは財務大臣が表明した政策目標を達成できるような支出の目標と限界を設定するとき、他の省庁と相談する義務は一切なかった。」(Kelly & Lindquist (2003), p96)

このような権限の本質は、財務省が一方的に行動することができること、そして情報とタイミングをコントロールすることができることである (Kelly & Lindquist (2003), p96)。そもそも慎重予算の本質は慎重性留保を財務省が恣意的に定め、予算に組み込む点にある。したがって歳入が過小評価されるか、歳出が過大評価されるかどうかは本質ではない。むしろ歳入歳出の評価に関わる部分は、本来ならばより大きい慎重性留保を設定すべきところ、政治的に問題になるがゆえにインプリシットな形でこのことを実現しているという点については、既に見たところである。

結局、慎重予算の制度的基盤は財務省の独占的権限である。それなしに慎重予算という制度が存在するわけではない。慎重予算はどの法律に書いているわけでもなく、財務省が必要とあればいつでも変更できる慣習の問題である。予算における議会主権はどの国にもあるが、アメリカや大陸欧州、日本や韓国などのアジアに比べ、ウエストミンスター諸国では明確な形で執行府に対する授権がある。予算上の役割や政令は法律でなく、政令によるか、全く正式な文書なしに定められていく (OECD (2004), p19-20)。カナダでは一般に新たな予算上の手続きは内閣の決定に基づき、新規の法令や規則の導入によるものではない。これもウエストミンスター諸国における、内閣と閣議委員会の強力かつ明記されない権力の存在を反映している (OECD (2004),

p159)。与党の圧倒的多数の前に空洞化した議会に対して、執行府が何でも自由に決めることができるというウエストミンスター体制がその背景にある。

しかも、内閣と政策委員会の影響力は低下してきており、首相と財務大臣の間の相談だけで事が決まるシステムになってきている（Kelly & Lindquist (2003), p96)。実際、予算は内閣と委員会が「助言」した上で、首相と財務大臣が決定すると言うことが行政文書にも明確に記されている<sup>19</sup>。

### 2.3 財務省の権限強化と同時並行的に進んだ TBS の地盤沈下

カナダでは予算当局が2つに分裂しており、アメリカのOMBのように予算査定や支出統制を専門とする財政委員会事務局（TBS: Treasury Board Secretariat）と、マクロの財政調整を行う財務省が役割を分担している。もちろん財務省は金融政策等他の広範囲な業務に関与しているし、財政委員会も人事制度の運営や、法令規則の詳細な運用など予算査定に限られない広範囲な業務に関与している。財政委員会は1867年に創設され1869年“Department of Finance Act”により法制度上の位置づけを明確にした閣議委員会であるが、長く公務員の年金や関税の減免など細かい行政規則の運用に携わる役割を越えなかった。

この傾向が変わったのはR.B.ベネット（Bennett）首相（1930-1935）以降のことである。世界恐慌直後に首相となったベネットは自由主義哲学を貫徹し財政再建を果たそうとした。同時にこれと関連して未だ成熟を見ていなかったカナダの予算会計制度の整備を急務の課題として果たした人物である。例えば年度途中にいくら使われているかもわからず予算超過もしばしばであったカナダ予算会計に支出負担行為会計を導入し、契約段階での統制を財務統制官および財務統制庁（Office of the Comptroller of the Treasury）制度導入により実現した。同時に財政委員会に対し、予算の詳細に対する統制権を与えた。財政委員会は「各省庁への電話の設置や乗用車の政府購入」（Bryce（1988）p157）といった詳細にまで関与するようになる。このこと

19 Privy Council Office (1998), Decision Making Processes and Central Agencies in Canada: Federal, Provincial and Territorial Practices および Treasury Board of Canada (1995), The Expenditure Management System of the Government of Canada を参照。

が（支出負担行為統制により予算の詳細を知る立場にある）財務統制官と財政委員会の協力関係によって行われていた（White & Strick（1970）p29）。

財政委員会はまたアロットメント・コントロールによっても各省予算を統制するようになった。この時期以降、議決科目をさらに性質別に細分化したアロットメント・ディビジョンを各省に提出させ財政委員会の承認制にしており、その変更については常に財政委員会の承認が必要であって、会計年度内の極めて詳細な統制となっている<sup>20</sup>。結果的に省庁内部の管理の詳細に財政委員会は介入する形となっており、後のグラスコ委員会（1960-62）が批判していた通り、毎年16,000<sup>21</sup>もの各省から財政委員会への提出案件が存在する現状であった（Royal Commission on Government Organization（1962）, vol. 1. p102, White & Strick（1970）p76）。

このように各省予算や行政の細かいところにまで介入する組織として財政委員会が発展していくが、財政委員会の委員長は財務大臣が兼ね、財政委員会事務局は財務省が提供する制度であったため、両者はほぼ一体のものであった。この関係が変わるのは1962年のグラスコ委員会（Royal Commission on Government Organization）以降のことである。グラスコ委員会は政府の経営委員会として財政委員会を重視した。他の業務に追われ財政委員会に専念できない状況にあった財務大臣を財政委員会から解放し、財政委員会委員長を独自に任命し、また財政委員会事務局を組織固有のものとして事実上の省庁に類する組織として以後独立させることとなった（White & Strick（1970）p95）。またグラスコ委員会は政府部門の管理者に自由を与えようとする、後のNPMで盛んに喧伝された思想である“letting managers manege”の考え方を早くから打ち立てており、以後カナダの行政改革は行政手続きの簡素化に尽力し、この線に従って次第に形成されていくことにな

---

20 さらに予算書に「事業の詳細」（Details of Services）を設定して、議決科目をさらに細分類したものを性質別分類（Object of Expenditure）をもって表示するようになった。これらにより各省のコスト統制を容易にするような体制が形作られた（Bryce（1988）p156）。

21 予算関連だけでなく、規則の修正、補助金支払、定数管理の変更、年金、契約、賃貸、土地取引等多岐にわたる（White & Strick（1970）p85）。



る。特に財政委員会はそれ以前の細かいところにまで介入する組織から、次第に経営の自由化分権化の担い手となっていった。

しかしそれでも70年代までは、財政委員会は行政の詳細に介入する官庁としての性格をとどめていたと考えられる<sup>22</sup>。しかし「PEMS 導入とともに財政委員会はその影響力の大部分を失ったと考えるものは多い。」(Savoie (1990) p98)<sup>23</sup>PEMS 導入とともに、予算のどれが拡大されどれがカットされるかの権限は財政委員会から内閣の政策委員会に移るようになった(Savoie (1990) p99)。PEMS における財政委員会の役割は「システムの経理担当であると同時に A ベースの責任者」(Ian Clark による1983年10月27日ワークショップでの発言)であった(Savoie (1990) p98)。例えば省庁が政策留保財源の利用を求める予算要求を行う時、要求の計算基礎に関して財政委員会に相談することが求められた。しかし財政委員会の業務の大半は既存政策をベースとした予算の算定である「A ベース」<sup>24</sup>の計算にあった。いずれにせよ省庁が財政委員会の承認を得なければならない案件は多数にのぼり、その中には予算としては既に確保されているが形式的に承認を得なければならないものもあった(Savoie (1999) pp. 99-100)。

このような財政委員会の権限の形骸化傾向は、PEMS が廃止されて自由

---

22 この時期 PPBS でプログラム予算に変更したことと合わせて、アロットメントのレベルを性質別の細かい単位 (Objects) からプログラム体系の最下位である活動 (Activity) レベルに上げて、自由度の確保が図られた (White & Strick (1970) p91, 118)。責任センターの概念が活動(activity)単位で設定され、その範囲では各支出項目 (Objects) の予算との差異は、有利差異 (surplus) と不利差異 (deficiencies) が相殺される管理となった (White & Strick (1970) p110)。しかしながらこの段階では、予算の分権化によって財政委員会による統制が緩んでしまったとまでは言えない。予算はプログラム予算に変更されていたが、プログラム予算による政策のレビューに、既存の予算折衝が併存する形をとっていた。次年度予算の活動に関わる省庁コストがレビューされて、コストの見積もりが現実的であるかどうかを判断し、各省の業績を分析するためにレビューがされていた。このように効率性志向のレビューはグラスコ委員会以前の予算折衝と同様であった (White & Strick (1970) p114)。

23 PEMS 期の TBS の地盤沈下については McCready (1984) を参照。

24 当時の予算は  $A+B-X$  の公式で考えられており、A が既存政策ベースでの予算算定額、B が新規政策、X が必要とされる予算の削減額である。つまり A ベースの計算に政策的意図は全くなかった。

党政権が成立してからも変わらず、さらに進んだものと考えられる。

「結果として、TBSが既存政策の前提で支出水準を承認する役割は、単なる技術的な仕事となってしまう、算数以上のものではなくなった。翌年度の省庁支出のベースラインを決めるメカニズムはARLU (Annual Reference Level Update) と呼ばれてきた。これは各省支出の水準を計算し、財務省がそこから財政的フレームワークを作成する総支出のベースを形作るものである。ARLUを、既存の支出配分を見直したり変えたりするために、あるいは既存政策における既知の、あるいは発生しつつある圧力に対して何らかの統制を課すために用いられるような企ては、明確な意図に基づき排除されている。」(Kelly & Lindquist (2003), p98)

以下3つの点において、財政委員会の権限の退潮は顕著である。

「第1に政策決定はより狭く（より特定化されより詳細なもの）なり、省庁への当該資金の配分に関する実質的な政策決定の余地を残す度合いが大幅に減ったことがある。現在の結果は、大半の政策決定は財政委員会によって盲判を押されている状況にある。その役割は、随伴事業 (contribution programs) に適用される条件に対するもののような技術的承認を提供することであったり、評価報告書に対する将来の条件を設定したりするものに貶められてしまっている。」(Kelly & Lindquist (2003), p98)

「第2に政策決定はますます省庁に対する一括資金の配分として見られるようになり、そこから省庁は、その承認の根拠となる政策目標を、最も有効に達成するように政策展開する責任を負うようになってきていることがある。結果として、政策上の提案が詳細にコスト表示されねばならないような要件が、政策提案作成時においても、政策委員会における検討時点においても、ほとんど存在しないのである。このことがコスト分析への需要を大幅に減退させ、TBSの本来の役割を脅かしてきた。」(Kelly & Lindquist (2003), p98)

「第3に、既に述べたますます増大する財務省の権力によって、財務省の査定者が、たとえそれが選択的なベースにおけるものでしかないとしても、以前と比べより直接的に省庁の詳細に関わるようになってきているという結果をもたらしている。」(Kelly & Lindquist (2003), p98-99)

役割を失った財政委員会は、予算ではなく、NPM改革の担い手として自らをますます位置付けるようになっていく。

「結果として、TBSは自らの役割を、「経営委員会」概念に基づく中央官庁として位置づけなおそうとしている<sup>25</sup>。」(Kelly & Lindquist (2003), p99)

「ごく最近、組織図の中でかつてはTBSにおける中核となる予算当局を構成した組織単位が削減されることになった。それは1996年8月、政策局(program branch)が解散した時のことである。局長(a deputy secretary)により率いられた単一の局(branch)ではなくなって、今日では4つの独立した政策部門=課(sectors)があり、独立した組織として事務局長(secretary)に直接応答責任を負う。支出管理課(expenditure management sector)は、かつて政策局において「守護神」の役割を果たしたところだが、規模も範囲も極端に減らされて、さらに組織内で経営委員会概念を統合する責任も付け加えられた。同時に監察局(comptrollership branch)が支出管理課によって行われてきた支出管理機能の一部を引き受けることとなった。他方でTBS内部のサービス提供部門は大幅に拡大した。人事管理局は、まさに政府の人事部であるが、TBSのほとんど1/3の予算を占める。最近あとの二つのサービス提供部門も大幅に拡大した。一つは1997年に2000年問題のために創設されたがその後政府のオンライン政策を立案し実施を管理するために先頭に立つため維持されているCIO局である。もう一つはサービス・イノベーション局であり、元々旧支出管理課の中の3人のグループだったの

---

25 Treasury Board Secretariat (2000), Results for Canadians: a Management Framework for the Government of Canada

が今日では8つの課を持つ部門に成長している。これら二つを合わせてTBS運営予算のおよそ40%を占めている。」(Kelly & Lindquist(2003), p99-100)

以上のような形で、かつては予算過程を財務省と分担して担っていた財政委員会は、事実上予算査定の形式的な役割を除いて締め出され、行政経営改革の広範囲な役割を担うようになっていっている。このような経緯は、予算権力の財務省への一元化を意味するものであろう。このような権力の「独占」と財政規律の回復が随伴していることは大変興味深い。70年代から80年代にかけて、予算は財務省と財政委員会の間で分担して担われていただけでなく、特にPEMSによってP&P(優先順位・政策委員会)、首相府、枢密院、ある時期は経済開発と社会開発を担う2つの省庁、さらにPEMSの「封筒」の配分を定める各種政策委員会によって役割分担が行われた。そしてこの時期はちょうど、カナダの財政状況が大幅に悪化していった時期とも重なっている。

われわれはこの権力の独占と財政規律の関係を考察するべきではあるが、その前に、しかしながら財務省権力の強化が分権的予算の普及とは矛盾のない形で進んで行っていることも確認しておくべきであろう。

## 2. 3bis 分権的予算の普及

グラスコ委員会の提唱した予算や行政の分権化はその後段階的に進められていったが、80年代の半ばに至ってもそれはいまだ不十分であるか、むしろ集権化の方向に物事が進んできたという認識であった(Aucoin & Bakvis(1988))。これに対しマルルーニ政権は1984年の選挙の時に権限移譲を公約に掲げていた。これを具体化したのがIMAA(Increased Ministerial Authority and Accountability)である。IMAAの2つの柱が、財政委員会自体の事業再評価と、財政委員会と省庁の間の契約締結である。前者は行政手続きと報告義務の大幅な削減、資本予算の5%まで翌年度繰り越し可能とするなどの措置が含まれ、財政委員会への許認可申請が、83年度の5100件から1986年度の3500に減少するなどの効果を得ている。後者は省庁と個別に交渉し、権限を委譲する代わりに業績報告責任義務を負わせる契約(MOUS:

Memoranda of Understanding) を結ぶものである。財政委員会は節約によってねん出した資源は省庁内部に残していい旨の提案をしていた (Savoie (1990), pp. 117-119)。

しかし IMAA の成功は限られたものだった。MOUS は 8 省庁のみが締結し、それも限られた自由に対する報告責任の重さが見合わないものとして興味が失われる傾向が見られた。これに代わってマルルーニ政権が 1989 年 12 月 12 日に表明したのが PS (Public Service) 2000 改革である。外部委員会の勧告に因らず内部改革として進められた PS2000 は、当時の NPM 哲学や “letting managers manage” など権限移譲の精神、行政手続きの簡素化 (“red tape” の削減) を目指すものであった。財務管理の観点からは、業務予算 (operating budget) の概念を導入した。これにより賃金、業務費用 (operating costs)、小規模建設事業 (500 万ドル未満) に関わる予算をプールし、柔軟に利用することが認められた。これに関しては財政委員会の定数管理 (person-year control) も廃止され、賃金と業務費用の間の相互流用が可能となった<sup>26</sup>。さらに IMAA において 2% の予算が繰越可能であったが、これが 5% に拡張されている (Savoie (1999) p215)<sup>27</sup>。また他省庁のためのサービスに対して料金を徴収しそれを予算支出のために使える制度がある<sup>28</sup>。

これらの改革は公務員制度改革、行政経営改革の一環として進められたものだが、その評価には揺らぎがある。これに対し問題を予算の権限移譲に限定すれば、こちらは一定割合進んできたと言える。

「本省では基本的に 2 つの予算があり、1 つは O & M (賃金、委託費、旅費等)、もう 1 つは「補助金・負担金」(政策経費) です。両予算間の流用には財政委員会の許可が必要です。私たちの裁量の余地は十分に大きいのでその

26 ただし非賃金から賃金への流用には 20% 割増し (予算総額としては減る) の「移転価格」(transfer pricing) が課される。逆に賃金から非賃金への流用は 20% 割引となる。賃金項目に含まれない諸社会給付を反映させるためである (TBS (1992))。人件費のうち省庁がコントロールできない部分は TBS 予算から支給されるなどの工夫もされている。

27 ただし資本費の繰り越しは 7500 万ドルの上限がある (TBS (1992))。

28 Other government departments' (OGDs) suspense accounts (TBS (1995a,b))

必要はほとんどありません。』<sup>29</sup>

実際、最近の2つの省庁の内部監査の事例が、省庁内部の裁量の余地の大きさを物語っている<sup>30</sup>。外務国際貿易省の内部監査は、従来繰越予算によって省庁独自のイニシアチブが十分賄いえたのに対し、近年では政府の緊縮策等で財源が枯渇し、省庁内部の予算引き締めと財源捻出が必要となっているが、それを可能とする組織体制が整っていないことを問題にしている。また司法省の内部監査では、他省庁に対する司法サービスにより他省庁から財源を得ることができることを背景に、効率的な予算運営のためにはこの種の財源の予測能力の向上が不可欠となることを指摘している<sup>31</sup>。ともに内部監査の意図は内向きのものだが、議論の前提としてこれまで予算の裁量権が十分にあることを意味する内容となっている。

以上の予算の分権化、それに伴うTBSの予算面からの後退、それと並行的に進んだ財務省の権限再強化をどのように解釈したらよいだろうか。現時点では、TBSが退いて、予算では財務省が権限を独占している。過去には、まずTBSが固有の大臣を持つ固有の組織として独立した時から予算権力は2つに分裂し、その後各種委員会や首相府、枢密院が入り乱れて予算に関与する権力分散型の体制となっていた。その後TBSはPEMSの時期より、それ以外の機関は自由党政権成立以後、予算に関する決定権の領域から排除されていく。

PEMSの時期には予算の権限は分散していたが、その権利を一部取り戻すため財務省は委員会を迂回して支出官庁に予算の箇所付けを行っていた。

---

29 Donald Savoie による某省庁幹部へのインタビュー、1998年1月オタワにて (Savoie (1999) p233)。

30 Office of the Chief Audit Executive, Department of Foreign Affairs and International Trade (2009), Internal Audit of Resource Allocation 及び Internal Audit Branch, Department of Justice (2010), Budgetary allocation and forecasting

31 だからと言って伝統的なTBSによるアロットメント・コントロールは存続しているし、アロットメントは時に「凍結」される(廃止はまれ)ことがある(TBS (1995b))。また業務予算はそれぞれのプログラムに対し定義されるようになっており(TBS (1992))、裁量の余地はプログラムを越えるとは読めない。

つまり国庫の番人となるインセンティブは、権力を独占し得ないときには失われるということである。クレティアン政権以降、再び財務省は予算権力を独占する立場にあり、この種のインセンティブを再び取り戻している状況にある。

この種の機能は、いわゆる共有地の悲劇、コモンプール問題に関係があると考えられる。この問題に関して、国際比較と関連する政治経済学的考察の中で再考することとする。

### 3. 予算制度の政治経済学の視点からの考察

予算制度改革の文献では、von Hagen (1992) など初期の文献から、最近の Eichengreen et al.(2011) に至るまで、同じようなコモンプール問題に関する認識を共有している。その本質は外部性の問題であり、追加的支出の限界便益を享受する者が、それに関わる限界費用の負担の問題から逃れている（ように見える）ことにあり、あるいは両者が別の人間であることにある。この問題の解決策が、一つは数値的な財政目標をめぐる多党間の契約であり、もう一つは財務大臣への委託（delegation）というアプローチであることは既に見た。

しかしながらコモンプール問題はもう一つ別の視点から考えることも必要であるように思われる。本論文がたどったカナダ予算制度の運営史が示すところでは、財務省の「番人」(guardian)としての地位の独占が重要であるということである。それはあたかも漁業資源の経済学のように、乱獲を防ぐためには単独の漁業者への漁業権の付与、独占が望ましい、なぜならば独占状態にある以上、漁獲資源の枯渇は自らの首を絞めることになるからというロジックがここにも当てはまるのではないだろうか。財務省が番人の地位を独占し、その特権に結びつく様々な便益を得ていると仮定しよう。そうすればその番人の地位を独占し続けるためにありとあらゆる努力を講じることであろう。支出官庁への譲歩はむしろ自らの地位を脅かすことにつながる。これがもし番人の地位が複数化し、複数の番人が一つのコモンプールを守る立場にあるとすると、一人の番人にとって他の番人が本当に自らの使命を守る



かどうかは不確実である。また番人の地位に伴う特権も独占状態でなければ十分享受しにくい。そうであれば、「支出者」(spender),あるいは泥棒のような存在と癒着し,ある種のわいろを受け取る代わりに盗みを容認する誘惑に駆られやすいと言えよう。PEMSの時代,財務省自らが裏口から支出官庁に対して特別配当を容認してしまっていた状況は,まさにこのような事情に相当すると言えるのではないだろうか。

もちろんオーストラリアやアメリカなど,多くの国々で中央予算庁(CBO: Central Budget Office)の役割は2分化しており,あるいは正確に言うとは狭義の予算査定を行う官庁と広義の経済政策の一環として予算政策の大枠を定める官庁が2分化していて,それでうまくいっていないというわけではない。カナダでも当初TBSが財務省から独立した際には,また今日でもそうだが,予算政策に関する連携は一定範囲確保されていると言えよう。それでも2省庁の文化の違いとギャップは存在する。それよりも何よりも,PEMSの時代には,首相府や枢密院が予算に深くコミットメントしており,計画・優先順位委員会など各種の内閣委員会も予算に深くかかわっていた。このような混乱した体制では,予算をめぐる責任の所在が不明瞭となり,それぞれの「番人」官庁は自らの使命を果たすインセンティブを弱めてしまうという側面があったように思われる。このような状況はクレティアン政権によって整理され単純化されたが,予算の「番人」の役割は分裂させず特定官庁に独占させておくべきだという教訓ははっきりしているように思われる。

しかしながらこの結論には一定の留保がある。「番人が支出者になるとき」(Savoie (1990) p92-, (1999) p190-)と言われるように,財務省は支出官庁のように機能するときがある。「よく見てみれば,我々同様,財務省も支出官庁だということがわかる。彼らはそれを認めたくないだけだ<sup>32</sup>。」カナダでも,一つは財務省が政府間関係に関与する制度であるため,州への補助金等を通じた支出官庁の役割を果たしうる。もう一つは租税支出,さらにあと一つは金融機関の救済がDonald Savoieの挙げている,財務省の支出官庁機

---

32 1984年12月14日, Donald Savoieによる某支出官庁上級職員へのインタビュー(Savoie (1990) p92)。

能である (Savoie (1990))。財務省の支出官庁機能はクレティアン政権以降、多くの内閣委員会を廃止したため、首相や財務省が直接的に支出プログラムに関与しにくくなり、統制文書としての予算書に集中せざるを得なくなっているが (Savoie (1999) p190)、他方で首相と蔵相の優先するプログラムだけが認められがちであり、他の支出官庁には残りかすしか残らないといった状況は今でもある (Savoie (1999) p191)<sup>33</sup>。

したがって財務省の番人機能の独占が財政健全化機能を果たすようにするためには、財務省を他の支出官庁機能に関与させないような制度設計が必要である。財政連邦主義、租税支出、金融機関救済などの例を述べたが、日本や過去のフランスなどで顕著であった財政投融资機能なども番人を支出官庁化する誘因としては極めて大きなものである。ゆえに、この前提を置いたうえで、初めて財務省の番人機能の独占を予算制度改革の重要な柱として推薦しよう。

#### 4. von Hagen & Hallerberg の「委託国家」論と「ウエストミンスター・モデル」の違い

von Hagen らの委託国家概念は、手続上のルールとしての、首相府、財務省への権力集中を指標とするものである。そのこと自体には、中央予算庁が各省予算の細部まで細かい統制をするのか、それとも予算総額の統制を重視し用途に関しては各省のイニシアチブに委ねるのかといったことの区別は含まれていない。そして委託国家は小選挙区制であるか、あるいは選挙制度に一定の工夫がなされているなどにより 2 大ブロック政党になりやすい (またそれを妨げるような与党内での政党間の選好の相違が顕著ではない) 制度的

33 しかしこのことは蔵相と首相が一つのコモンプールを独占し、そこからの上前を独占的に享受するということである。そのような独占的享受のためには他の支出官庁の分け前をぎりぎりにまで絞り込まなければならない。つまり財政健全化へのインセンティブが存在するということであろう。このような特定権力者の支出傾向、あるいはさらに汚職の可能性 (カナダでは「スポンサーシップ事件」が近年の自由党下野のきっかけとなった) まで含め、財政規律が揺るがない範囲では容認されるべきか否かは、国民の政治的判断の問題と言えよう。

背景の下で実現しやすいという議論を展開している。しかし NPM 改革を通り過ぎてきたウエストミンスター諸国の実情は、von Hagen らの「委託国家」像からは若干ずれを生じてきている。

#### 4.1 予算執行過程における自由化

現在は政治制度をより重視した分類を展開しているが、von Hagen らも当初は予算制度インデックスにより予算過程の集権度を測ろうとしていた。その中には古典的な予算統制、すなわち支出官庁の予算執行の自由度をむしろ束縛しようとする指標を高く評価する姿勢を示していたのである (von Hagen (1991), von Hagen & Haden (1994))。以下は予算制度インデックスのうち、予算執行のレベルのみを抜き出したものである。

##### von Hagen らによる予算制度インデックス (予算執行)

(財務大臣支出ブロック権) 財務大臣や支出統制官のイニシアチブにより予算執行途上でも予算の取り消しや凍結が可能である。

(キャッシュリミット) 物価上昇等に関わらず、(特定項目ではなく)一定枠内の金額が定まりいかなる事情があっても超過することはできない制度。

(支出承認制度) 財務大臣や支出統制官に各省は、議決済み予算であっても実際に支出する際には承認を経ないと支出できない。

(移用流用) 予算の移用流用の制限は財務省が予算の詳細まで統制していることの表れである。

(補正予算) 補正予算が繰り返され予算が変化していく国では財政規律を失う。

(予算繰越) 予算の残額を翌年度に繰り越しできる規定は各省に予算の用途について自由度を与えるため、財務省による細かい統制とは反対のアプローチである。

上記のリストを見たらわかるとおり、60年代以前のカナダの古典的予算統制 (2.3の TBS に関する記述を参照) から、現在の総枠管理重視の予算統制

に至る過程で、指標としては後退したと考えられる項目が多い。キャッシュリミットなどは総額管理方式に近いが、それ以外は、例えば予算の繰り越しは積極的に許すようになったし、予算の移用流用は予算枠を拡大することを通じて積極的に裁量の余地を許すようにしてきた。財務大臣による支出ブロック権（カナダではTBSによりアロットメントの凍結が行われる場合がある）、支出承認制度（アロットメント・コントロールがそれに相当すると考えられる）など形式的に維持されている側面もあるが、これらも形骸化が久しい。さらに慎重予算の枠組みは財源が生じることにより予算化していく仕組みであって補正予算を必然化していることにも注意が必要である。

これに対し、同じ委託国家に属するドイツやフランスでは、ウエストミンスター諸国ほど中期財政計画機能が発達していない。計画機能よりも古典的予算統制に依存する傾向が強い。フランスの有名な財務統制官（*contrôleur financier*）制度などは、既に議会で予算化された支出を財務省の許認可の下に置くもので、財政状況をにらみながら特定支出項目の凍結や廃止を強権的に行うものである。近年の業績予算／枠配分予算改革であるLOLF改革により、プログラムの範囲内での予算の流用が一定認められるようになったが、現在でも予算の繰り越しは認められていない。

## 4.2 法制化の水準

ドイツやフランスと、ウエストミンスター諸国では、法律をどの程度重視するかにも違いがある。法治国家の大陸諸国では、予算制度も法律に規定することでしか改革し得ないという考えが濃厚である（OECD（2004））。LOLFなどは典型的な法律であり、また会計改革の一部は憲法修正によっても対応されている。ウエストミンスター諸国ではそもそもそのような必要はない。予算上の権力は伝統から継承されたものである。執行部の圧倒的な権力の下で、予算に関するルールを法律にする必要はない。近年の包括的な予算・公共経営改革など、あくまでそれが便利だと感じられたときにのみ法制化が行われる。予算改革が始まる前に法制化が前提となるフランスなどのような国と、「ディスカッション・ペーパー」などの形で改革を始めることができ、法制化は本格実施の直前で済むイギリスなどの例（資源予算・会計改革など）が

典型的な対比である。

それどころか、財政目標の法的枠組みについては、カナダの歴史は有効ではないという経緯を示している。1991年にマルルーニ政権は「支出統制法」(Spending Control Act)を導入した。これはアメリカのグラム＝ラドマン＝ホリングス法によく似たもので、支出目標の超過分は翌2年度と同額の予算削減によって相殺されねばならない、ただし非常時の支出や景気循環的性格の強い失業保険などは支出目標から控除されている、などの特徴を持っていた。法律の複雑性から国民に分かりにくい面があり、目標未達成は明らかであったが、目標の下方修正をすることなく、自由党政権は法律が失効するのを放置し、そのことを国民はほとんど気づかない状況であった。自由党政権は当初財政ルール法制化を注意深く検討したが、結局強力な言語と実践に勝るものはないと退けられた経緯がある(Drummond (2004))。「政治的コミットメントがあれば我々には法律は必要ない。それに法律にはいっぱい穴があるし、あまりに複雑すぎる。」(Good (2007) p157: David Goodによる財務省上級職員へのインタビュー(2004年12月1日)) David Goodは財政ルールの立法化は財政目標の政治的コミットメントが低下している兆候だとまで述べている(Good (2007) p157)。

Von Hagenらの財政計画のスコアリングによれば、法的目標を政治的コミットメントより上位においているが、ウエストミンスター体制の現実を見る限り、政治的コミットメントで十分であり、またそれが不十分なときに限って法的目標設定が必要になると考えられる。したがって von Hagenらのスコアリングに依拠した点数化は実態とは逆になっていると考えられる。

### 4.3 予算編成レベルでの集権化

現在の予算慣行を踏まえればそれほどこだわらなくてもよいと考えられる予算執行段階の制度的指標とは反対に、現在でも非常に重要だと考えられるのが予算編成レベルでの集権化である。

予算制度の第一の問題は「財政のコンプール問題」である(Hallerberg, Strauch & von Hagen (2009))。支出官庁は特定支出による便益を得るのに対し、税負担は全政府(社会全体)に及び、受益と負担の間に構造的なずれ

が存在する。これを克服するのが予算過程の中央集権化である。首相、財務大臣、及び特定支出の担当（portfolio）を持たない“senior ministers”に権限を集中させなければならないが、とりわけ財務大臣への権限集中が典型的に重要となる。

そのような予算制度の設計における中央集権化の鍵はいくつかあるが、一つは予算折衝構造の中央集権化である。このため、von Hagen や Hallerberg らの予算制度インデックスには「交渉の構造」（structure of negociation）という局面があり、すべての内閣構成大臣が交渉に参加する場合が最も評価が低く、次にそうではないが多面的な（multilateral）意思決定構造が、評価が高く、最も評価が高いのが財務省と支出官庁の間の1対1（unilateral）の意思決定構造である。このような制度の一つの例が、80年代にイギリスで行われた「星室庁」（Star Chamber）であろう。星室庁は財務省と支出官庁との予算折衝が不調に終わる場合の裁定の場として設定され、首相といくつかの大臣によって構成されるが、これら大臣は多くの場合支出担当（portfolio）を持たない大臣であった（von Hagen & Haden（1994））。

カナダの場合は、元来は財務大臣への権限移譲の性格が強く、財務大臣と支出官庁との間の1対1の意思決定構造が存在した。これを崩し始めたのがグラスコ委員会であり、財務省から中央予算庁として財政委員会事務局（TBS）が独立した形となったが、当初は両省庁の間には連携がとれていた。しかしその後トルドー政権下で各種の委員会が予算過程に関与する意思決定構造となり、またPEMSによって完全に予算過程は多元主義化した。加えて首相府や枢密院が予算査定に深く関与する傾向も強まった。

このような予算過程の多元化とカナダ財政の悪化はパラレルな関係をたどっているが、その後クレティアン政権下で各種委員会は廃止され、予算過程は首相と財務大臣が究極の権限を持つことが明記され、それどころか内閣自体の予算過程に対する権限が大幅に後退した。慎重予算の導入により、財務省と支出官庁の間のアドホックな予算折衝が、年度途中に行われる傾向が強まった。その金額もタイミングも、まったく財務省の裁量の下にある。このような意思決定構造の変遷は、まさしく von Hagen や Hallerberg らが論じたような交渉構造の中央集権化にぴったりとはまるものと言えるだろう。

ゆえに現在のウエストミンスター型予算は、伝統的な委託国家の予算統制から、予算執行段階での自由化を進め、同時に予算編成段階での集権化は維持しつつ、中期財政計画機能を強化した戦略であると考えられる（予算における議会の権限の制限については引き続き重要であり続けている）。

## 5 結 語

カナダが短期的にはなく構造的に財政再建を果たしてきたのは慎重予算のおかげである。そのメカニズムの中に明示的に財政再建を可能にする仕組みが含まれている。この点で言えば、カナダは財政の計画機能に依存した予算運営を行っている国の中に分類することができるように思われる。

しかしより予算運営の詳細と、歴史的展望から接近してみるとまた違った姿が浮かび上がってくる。慎重予算は、それが年度途中に浮かび上がってくる財源を支出に回す際の不確実性をてことして、財務省が一方的な権力を振り回すために都合の良い制度となっていることがわかる。それだけでなく、様々な予算制度は法的に定められたものではなく、財務省が一方的に決めて支出官庁に押し付けられるものであり、またいつでも変更できるものである。すなわち慎重予算の前提として財務省の一方的な、あるいは「恣意的な」権力構造があるということがわかる。この権力構造は、また執行部に絶大な権力を付与する傾向のあるウエストミンスターの政治体制によっても支えられている。すなわち、財政の計画機能が財政規律を確保するのに役立っているのは事実だとしても、その背景には財務省への権限集中があり、それなくしては今の体制は実現不可能であった。

結局カナダは財政の計画機能に依存する国というよりは、財務省への権限の集中に依存する国と言ってよい。このことは同時に、狭義の予算査定を担当するはずだった財政委員会事務局（TBS）の権限が弱体化する一方で、マクロ経済政策的な意味での予算を担当する財務省の権限が強化されていることとも深い関係がある。しかも、本来新規事業の予算査定もTBSが行っていたはずだが、PEMS以来、特に90年代からは財務省の役割になってしまっている。



このような予算運営にまつわる権限の独占は、財政規律の確保にプラスの役割を果たしていると考えられる。PEMSの時代には、特にこの予算運営権限が多極化していて、そのような中で財務省には「番人」の役割をしっかりと果たさないインセンティブが働いていた。今日ではこのようなことはなく、コモンプール問題には「番人」機能の独占という視点からもアプローチすることが必要だということを示唆する状況となっている。

予算制度は財政の様々なステークホルダーのインセンティブに大きな影響を与える重要な制度であり、その設計には十分な配慮が必要である。カナダ財政再建の事例は、慎重予算の制度設計自体の意義もあるものの、それを可能としたのは財務省の強い権限を可能とするウエストミンスター体制であることを示している。予算制度の改革は、財政計画の精度などの技術的な側面に注目しても実現されない可能性が高い。むしろそのような技術的な側面もある一定の権力構造の表れである以上、予算「制度」改革の意味はある種の権力構造の改革の意味に解されなければならない。

したがってそこから導かれる教訓は、第1に小選挙制度の徹底（比例代表部分の縮小）や衆参ねじれ構造の回避など選挙制度改革がやはり予算制度改革には避けることができない面があるということである。この問題を放置しつつ予算制度改革を例えば「法制度化」に頼って試みることは可能であるものの、法制度のコミットメントが保証されない。第2に、日本ではきわめて嫌われている財務省の権限強化を、議論に値する課題として論壇に載せていくことが重要である。第3にしかしながらこのようなカナダ連邦予算でも財政が大幅に悪化した時期がある。小選挙区制に根差した首相・財務大臣への権力集中構造が可能である体制であっても、トルドー首相のように意識的にこれを壊すことは可能である。その際、首相、財務大臣以外の支出官庁関係者を予算過程の中で発言権を与える形で参加させることを徹底的に回避していくことが、極めて重要であることを歴史は示唆している。

以上は委託国家の枠組みでのケーススタディに根差した一定の含意の示唆に留まる。他のウエストミンスター諸国の検証も必要であろう。また日本がもしスウェーデンやオランダなどの、比例代表制や契約国家の国々に近いとすれば（von Hagenらはしばしばそのようなコメントを残している）、それ

はそれでまた別の分析が必要となる。しかしいずれにせよ、予算制度の技術的な側面からだけではどのような社会背景を抱えていたとしても財政規律確保のための処方箋としては十分ではないことだけは確かであろう。少なくともカナダは最もわかりやすい形での、財政規律確保に向けた権力構造のありようを示す、一つのモデルとはなろう。

### 参考文献

- Alesina, A. & R. Perotti (1999), "Budget Deficits and Budget Institutions" in J.M. Aucoin, P. (1986), "Organizational Change in the Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics", Canadian Journal of Political Science, 19(1)
- Aucoin, P.(1986), "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics", Canadian Journal of Political Science, 19(1), 3-27
- Aucoin, P. & H. Bakvis (1988), The centralization-decentralization conundrum: organization and management in the Canadian government, The Institute for Research on Public Policy
- Bryce,R.B. (1986), Maturing in Hard Times: Canada's Department of Finance through the Great Depression, McGill-Queen's University Press
- Drummond, D. (2004), "Do we need fiscal rules?", in C.Ragen&W.Watson, Is the debt war over? Dispatches from Canada's fiscal frontline, IRPP
- Eichengreen, B., R. Feldman, J.Liebman, J. von Hagen, and C.Wyplosz (2011), Public Debts: Nuts, Bolts and Worries, Geneva Reports on the World Economy 13, International Center for Monetary and Banking Studies (Geneva) & Centre for Economic Policy Research (London)
- Good, D. (2007), The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs Inside the Canadian Government, University of Toronto Press
- Good, D. (2011), "Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts", Policy and Society, 30, 41-51
- Grady, P. & R. W. Phidd(1993), "Budget Envelopes, Policy Making and Accountability", Paper Prepared for the Government and Competitiveness Reference, Discussion Paper 93-16, Economic Council of Canada
- Hallerberg, M., R. R. Strauch& J. von Hagen (2009), Fiscal Governance in Europe, Cambridge University Press
- Internal Audit Branch, Department of Justice (2010), Budgetary allocation and forecasting
- Jonas, J. & C. Sancak (2011), "Fiscal Neighbors", Finance & Development, September, IMF
- Joyce, M. (2006), "The Canadian Federal Government's Experience with Prudent Budget

- Planning”, Working Paper 42, School of Policy Studies, Queen’s University, October 2006
- Joyce, M. (2009), “Prudent Budgeting and Budgetary Process: Effectiveness in Canada’s Federal Government”, IRPP Choices, Institute for Research on Public Policy, 15(6)
- Kelly, J. & E. Lindquist (2003), “Metamorphosis in Kafka’s Castle: the Changing Balance of Power among the Central Budget Agencies of Canada”, in J. Wanna, L. Jensen & J. de Vries (2003), Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians?, Edward Elgar
- MacDonald, L. (1999), “Canada’s Policy Expenditure Management System (PEMS) & New Zealand’s Strategic Result Areas (SRAs): A Comparative Study”, Working Paper No.3, State Services Commission, New Zealand
- Mauro, P. (ed.) (2011), Chipping Away at Public Debt : Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment, John Wiley & Sons
- McCready, D.J.(1984), “Treasury Board: Lost Influence?”, How Ottawa Spends 1984, Carleton University
- Mühleisen, M., S. Danninger, D. Hauner, K.Krajnyák & B. Kornélia (2005), “How Do Canadian Budget Forecasts Compare With Those of Other Industrial Countries?”, IMF Working Papers, WP/05/66
- OECD (2004), “The Legal Framework for Budget Systems: an International Comparison”, OECD Journal on Budgeting, 4(3)
- Office of the Chief Audit Executive, Department of Foreign Affairs and International Trade (2009), Internal Audit of Resource Allocation
- O’Neil, Tim. (2005). Review of Canadian federal fiscal forecasting: Processes and systems, O’Neil Strategic Economics
- Royal Commission on Government Organisation (1962-63), Report
- Savoie, D.J. (1990), The Politics of Public Spending in Canada, University of Toronto Press
- Savoie, D.J. (1999), Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics, University of Toronto Press
- Schick, A. (2001), “The changing role of the Central Budget Office”, OECD Journal of Budgeting, 1(1)
- Treasury Board Secretariat (1992), A Manager’s Guide to Operating Budgets
- Treasury Board Secretariat (1995a), The Expenditure Management System of the Government of Canada
- Treasury Board Secretariat (1995b), Guide on Financial Arrangements and Funding Options
- Van Loon, R. (1983), “Ottawa’s Expenditure Process: Four Systems in search of Coordination”, How Ottawa Spends 1983, Carleton University
- Veilleux, G. & D. Savoie (1988), “Kafka’s Castle: The Treasury Board of Canada Revisited.” Canadian Public Administration. Vol. 31, Issue 04 (Dec., 1988), pp. 517-538.

- von Hagen, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Country Studies, Number 96, Commission of the European Communities, October 1992
- von Hagen, J. & I.J. Haden (1994), "National budget processes and fiscal performance", European Economy Reports and Studies, 3, 315-418
- Wanna, J. (2003), "Introduction", in J. Wanna, L. Jensen & J. de Vries (2003), Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies - Better Guardians?, Edward Elgar
- Wanna, J., J. Kelly & J. Forster (2000), Managing public expenditure in Australia, Allen & Unwin
- White, W.L. & J.C. Strick, Policy, Politics and the Treasury Board in Canadian Government, 1970, Science Research Associates