



資料：OECD 諸国の予備費相当制度

中西 一

FESU Working Paper Series, Vol.FY2025-01

2025 年 8 月

この Working Paper の内容は著者によるものであり、必ずしも本学部の見解を反映したものではない。なお、一部といえども無断で引用、再録されてはならない。

佐賀大学経済学部

〒840-8502

佐賀市本庄町 1 番地

Data: Contingency Reserve and Other Related Provisions in OECD Countries

Makoto Nakanishi
Faculty of Economics, Saga University

Abstract

The contingency reserve and other related provisions in the government budget are often overused, as was evident during the recent pandemic crisis. Japan is no exception to this rule. However, such institutions have not yet been adequately examined in domestic or international literature. This paper surveys the budgetary practices of OECD countries regarding contingency reserves and other related budgetary institutions that enable governments to disburse emergency expenditure during the fiscal year without a parliamentary vote. A comparative study of this kind could be useful when considering the reform of emergency-related budgetary provisions in a country, particularly Japan.

資料：OECD 諸国の予備費相当制度

佐賀大学経済学部 中西 一

要旨

近年その逸脱した運用が指摘されている日本の予備費制度は、その改革を構想する場合であってもどのような参考事例があるのかについては日本で全く知られていない。実際、国際的な調査もこの問題については限定的にしかされていない実情がある。ここでは、OECD 諸国の国の予備費制度について概観をし、予備費制度のあるべき姿を考える際の参考資料としようとする目的で調査を行い、概要をここに整理した。

1. はじめに

本稿では各国の予備費相当制度を、政治体制と社会背景が異なるいくつかのグループ分けによって概観する。本論文では OECD 諸国の、年次予算に対して予測できない不確実性に対する対応を可能とする制度を幅広く「予備費相当制度」と呼び（厳密な予備費や国際文献で一般予備費に相当する概念として使われている"contingency reserve"よりは広義）¹、各国での主要な制度に注目し、文献調査の中から日本の予算制度と比較できる制度を特定し、全体の状況を整理しようとしている。

グループ分けは EU 加盟との関連において、EU 当初加盟国グループ (EU 1)、1970 年台から 90 年台にかけての加盟国グループ (EU2)、2004 年に大量加盟した東欧諸国のグループ (EU3)、EU 外の欧州諸国 (EU 外: EU 外ではあるが周辺諸国の制度からは影響を受けていると思われる) ないし EU 周辺諸国、ウエストミンスター諸国 (英連)、大統領制諸国 (大統領) に分けて記述する。特にウエストミンスター諸国と大統領制諸国は、独自の制度的特徴の影響があると考えられる。

概して EU 加盟諸国は当初メンバーより拡張期メンバーの方が、加盟要件や国の規模等により EU の方針に強く影響を受け、逆に当初メンバーは歴史的に培われてきた予算制度から離れることが難しい場合がある。それぞれ独自の事情を抱えながらも EU 諸国の制度にも影響を受けているのが EU 外の欧州諸国や EU 周辺のアジアであるトルコやイスラエルである (ただしこの両国は日本同様制度運用の逸脱も顕著である)。ウエストミンスター諸国は小選挙区制を背景とした権限の集中が顕著であり、連立政権が多い欧州諸国と比べ財務省の裁量権にゆだねた非公式の諸制度が多い。逆に大統領制の国々でも財務省の権限は強いが、制度的権力分立を背景に法制度で予算制度が定式化されていることが多い。

本稿では、予備費に相当する制度にどのようなものがあるのかを確認したが、その際、特に 5 つの区分を設定して制度の存在を認識していくこととした。その 5 つとは、1. 一般予備費、2. 目的予備費、3. 予備基金 (建替型)、4. 取崩基金、5. ない/その他という分類である。「1. 一般予備費」と「2. 目的予備費」は OECD(2019)における"contingency reserve"と"policy reserve"の区分である。また基金²については、OECD(2019)における項目は特殊な分類 (経済安定化基金等を区別している) となっているため、本論文独自の分類を採用し、(3.)建替型の仕組みを持った基金と、資源や財政に余裕がある場合に"rainy day fund"や"sovereign wealth fund" (いわゆる「政府系ファンド」) のような余剰収入を積み立てておいて、緊急時支出や不況時の支出に充当するもの(4.)をそれぞれひとグループにしている。さらに基金で言えば災害対策基金のようなものを持って緊急時の支出に対応する国々もあるが、これは予備費相当制度に含めるにはあまり一般的な制度でないため「5. ない/その他」枠に入れている。その他政令など特殊な形で緊急支出を認める場合もこの「5. ない/その他」グループの中に入れている。特に、5.)の場合、具体的な制度の詳細は国ごとの記述部分を参

¹ 定義の注意点として、補正予算は緊急時対応であっても議会を通した通常の前年度予算過程であるから対象とはしていない。予算の超過支出が緊急時対応として使われる場合もあるが、ここでは例外的とみなして調査対象とはしていない。またここでの予備費は予算慣行としての位置づけであり、必ずしも議決予算項目となるとは限らない。スウェーデンの予算マージン制度のように、支出シーリングと議決予算の間のギャップとしての未配分予算として位置づけられる場合もしばしばある。

² 日本の基金制度のような予算外基金(extrabudgetary funds)の問題は国際機関でも長らく問題視されてきたが、ここでの緊急事態のために留保しておく財源という趣旨から外れるため、基金の一般的な問題は本稿で取り扱うことはしない。

照されたい。

OECD(2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019

予備費相当制度を概観した上で、日本が参考とするべき特徴を要約すると、以下のようになろう。

- ・予備費制度の法的改正の際、支出規模の制限を行うべきこと。
- ・他の予算制度上の課題とあわせて、財政法規の全面的アップデートを検討すべきこと。
- ・財政をマクロ的に制約する財政フレームワークの導入とあわせて予備費の役割を考えると望ましいこと。補正予算予備費に相当する制度も検討課題。

具体的には以下各国記述、また関連論文を参照されたい。

2.1. EU1:EU 当初加盟国グループ

EU 当初加盟国のグループは、イタリア、オランダ、ドイツ、フランス、ベルギー、ルクセンブルクである。概して、多くの欧州諸国は比例代表制であることが多く、それを反映した政治体制（連立政権）と予算制度を持つ傾向があると考えられる（von Hagen の契約国家分類）。ただし、フランスやドイツはやや特殊な政治体制であり、中間的な性質も持ち、ウェストミンスター諸国と同じ分類がされる場合もある（von Hagen の委託国家分類）（Hallerberg et al.(2009)）。しかしこれらの国も EU 司令下で他の加盟国と同様の制度改革を強く求められる環境にあり、これらの国固有の伝統との齟齬に苦しむ様子がうかがわれる。

Hallerberg, M., R. R. Strauch, and J. von Hagen (2009), Fiscal Governance in Europe, Cambridge University Press

2.1.1. イタリア

イタリア中央政府にも予備費(Fondo di Riserva)の制度がある。予算プログラムの「未配分予算」ミッションの中に含まれている「予備特別費」(Fondi di riserva e speciali) プログラムがそれに該当する。不測の事態の場合、経済財政省令により、特定プログラムに予算を移すことができる(2025 年度予算の例：Legge di Bilancio 2025, Volume III, Stati di previsione dei Ministeri)。

例えば、2020 年 5 月 19 日の立法令 n. 34「緊急医療対策、労働経済支援、および新型コロナウイルス感染症疫学的緊急事態に関連する社会政策」の中でも、各種政策にこの予備費を転用する事情が記載されている(Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34)。

2.1.2. オランダ

オランダは中期財政フレームワークの仕組みを名目値でなく実質値で設定しており、インフレ等のリスクは自動調整されるため、この面からの予備費設定の必要性は弱い。しかし予算編成上不確実性を生じる場合はあり、これに対しては主として各省庁に許容している予算

繰越によって対応しているようである。

予算額を確定し難い、不確実な要件に対して予算を設定し、次年度繰越を可能とする枠組みが同国には5つあり、予算基金、予算留保、年度末マージン、資金年度間移動、政府外基金の五つがある。特に予算繰越を許容する予算留保の増大が会計検査院などからも批判されている (Algemene Rekenkamer (2016))。予算留保は基金ではないが予算の繰越ができ、しかしながら予算科目の指定は紐づけられたままで変更できない枠組みのことを言う。

これらによって一定の不確実性対応が可能だが、予備費に相当する制度自体はオランダには存在しない。

Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Audit) (2016), Begrotingsreserves: Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument (Budgetary reserves: Setting aside money as a budgeting tool)

2.1.3. ドイツ

ドイツ会計検査院報告によれば、予備費に相当する制度の導入に対しては、ドイツでは違法という見解が支配的であるとの理由で財務省が退けているとのことである (Bundesrechnungshof (2022))。結局、このような問題に対処するには、財務省の答えとしては、予算凍結、予算外支出や予算超過、補正予算を使わざるを得ないとのことである。すなわち、予備費に相当する制度はドイツでは存在しない。

実質的に、コロナ期など、予備費の代わりに、予算運営に柔軟性を与える役割を果たしたのが特別基金 (Sondervermogen (SV)) である。この制度は以前からあったが、近年その規模を大幅に拡大させている。今日、特別基金無くしてドイツの予算運営は考えられない。連邦会計検査院によると、2022年支出計画の10%、482億ユーロが、13の特別基金によるものと言う。2023年度では、35.9%、1709億ユーロに跳ね上がっている (Bundesrechnungshof (2022))。

2400億のコロナ予算のうち、1800億がコロナ対策に使用されたが、1年後に残り600億ユーロがエネルギー・気候基金 (Energie- und Klimafonds, EKF) に流用された。その後EKFは気候変動・トランスフォーメーション基金 (Klima-Transformationsfond, KTF) に名称が変更されている。この特別基金は2024年連邦憲法裁判所による違憲判決とも関係がある。上記特別基金と関連して、コロナ対策費は21年度の予算であるものの、その転用を連邦議会が決定したのは22年になってからで、これは単年度という会計原則に抵触することを第一の違憲理由としていた。第二の理由は、「債務ブレーキ」が適用の例外を認める非常事態に、基金転用後は当たらなくなるため財政赤字禁止法制に違反するからである。

政府に運用の自由度を与える特別基金制度であるが、司法の介入により、その恣意的運用に釘が刺された形となっている。

Bundesrechnungshof (2022), Advisory Report on Basic Conditions to Ensure Sustainable Public Finances, Ref.:I3(I7)-2019-0823, 23 August 2022

2.1.4. フランス

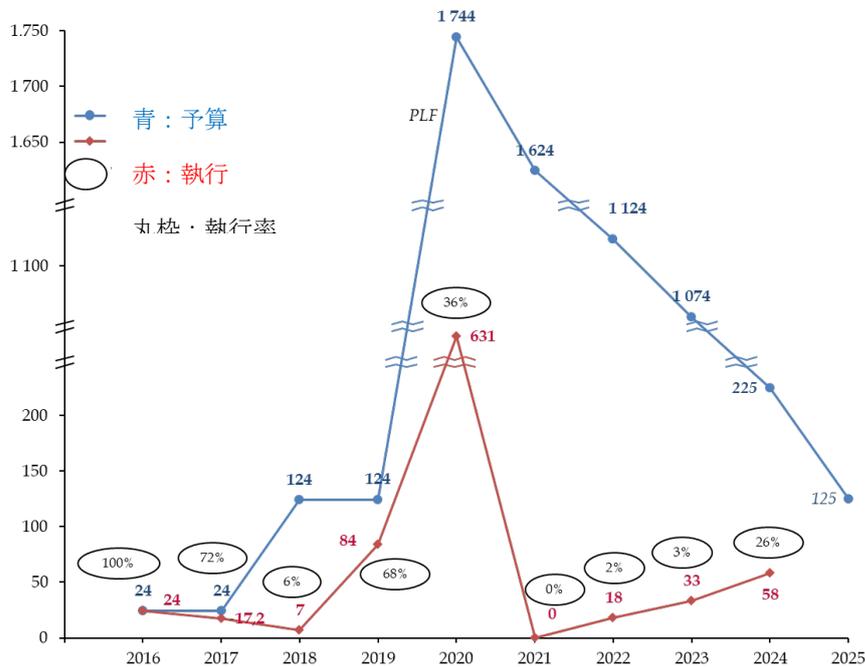
フランスで2001年に予算制度の大改革が行われ、予算法組織法 (LOLF: Loi Organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux Lois de Finances) によって現在の予算制度の多くが規定されているが、予備費相当制度についても同様である。特に前貸政令 (Décret d'Avance) の制

度と、予算項目としての未配分支出（第 552 プログラム「災害・予見不能支出」（Dépenses accidentelles et imprévisibles)）があるが、伝統的に、また規模的に言っても前者の比重が大きい。

フランスの前貸政令は伝統的にしばしば用いられてきた手法であり、特に第 5 共和制下で乱用されてきたと認識され、2001 年の予算法組織法 (LOLF) 第 13 条で規定し直され、一定の制限が加えられるようになった。その 13、14 条に曰く、緊急事態の場合、議会の承認なく前貸政令により支出を行うことができる。この政令にはコンセイユデタ (国务院) の答申、両院予算委員会の答申が前提となる。しかし直近の予算における財政均衡を侵すことは許されない。したがって前貸政令は取消政令や追加収入決定を伴わなければならない (つまり PAY AS YOU GO 的な仕組みとなっている)。そのほかに、前貸政令の累積額は、当初予算の 1% を超えない。前貸政令は事後に、直近の補正予算によって両院で議決されねばならない。このような規定がなされている。

この他に、災害等の費用に充当する金額の定まっていないプログラム (目的) 別予算項目が、上記第 552 プログラム「災害・予見不能支出」である。これは予算法組織法 (LOLF) 第 11 条で定められているが、同じ第 7 条が定める予算特定化原則 (principe de spécialité budgétaire) の精神からその規模は最小限でなければならない。予算の具体的な執行はデクレ (政令) によってその具体的な配分を決め直す仕組みとなっている。この予算は 24 百万ユーロ (2017)、124 百万ユーロ (2018) から 1744 百万ユーロ (2020) まで突出して増大している。その後は下げているが、予算執行率も下がっていることがわかる。

図 1: 「災害・予見不能支出」予算推移(2016-2025); 単位百万ユーロ

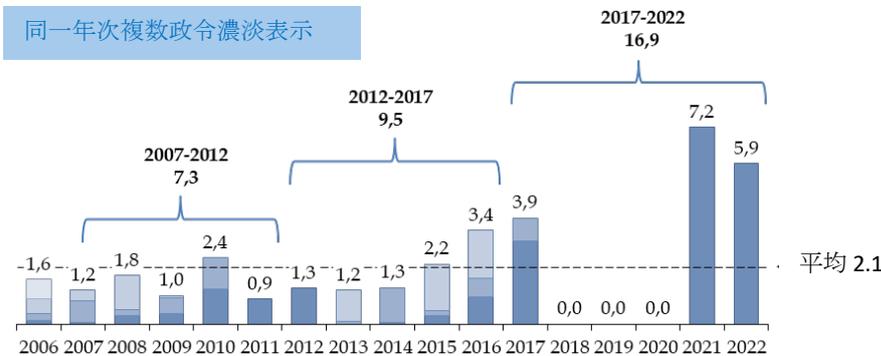


出典: Sénat(2024), Projet de loi de finances pour 2025: Gestion des finances publiques - Crédits non répartis - Transformation et fonction publiques, Rapports législatifs: Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 15, volume 1, déposé le 21 novembre 2024

他方で、2021 年の前貸政令(décret n° 2021-620 du 19 mai 2021)の予算額は 7.2 十億ユーロである。これはまさに当初予算の 1% 制限に近い 0.995% である。金額は上記「災害・予見不能支出」予算と比べると相当に大きい。ただし 2022 年以降は前貸政令の発布が行われ

ていない。

図2：「前貸政令」予算推移(2006-2022)；単位十億ユーロ



出典：Sénat(2022), Projet de décret d'avance relatif au financement du plan de résilience économique et sociale, Rapport d'information n° 600 (2021-2022), déposé le 31 mars 2022

2.1.5 ベルギー

ベルギーには予備費の慣行があり、かつ明確な金額の制約も設定されていないようである。例えばコロナ前の 2019 年度には、この種の予備費の基礎的なものである「省庁間予備費」(Provision interdépartementale)が、1.582 億ユーロ（以下全て当初予算ベース）設定されていた。更にこれに加えて、「テロ等対策予備費」(Provision lutte terrorisme et radicalisme)が 0.903 億ユーロ計上されていた。合計 2.482 億ユーロの予備費は、一次支出総額 540.921 億ユーロの 0.46%にすぎなかった。

これが 2020 年には 42.946 億ユーロと 0.666 億ユーロの合計 43.612 億ユーロが予備費合計となり、一次支出総額 705.78 億ユーロの 6.2%にまで上昇した。2021 年には更にコロナ予備費と新規事業予備費が開設され、4.373 億ユーロの省庁間予備費、9.069 億ユーロのコロナ予備費、3.5 億ユーロの新規事業予備費で合計 16.942 億ユーロとなった。これはその年の一次支出総額 651.19 億ユーロに対して 2.6%に上った。その後コロナ予備費は消えるが、省庁間予備費、新規事業予備費、それから新たにインデックス予備費、エネルギーコスト予備費、ウクライナ戦予備費、デジタル化予備費、EU 議長国予備費などどんどん項目が増えていく。2022 年度予算では総額 21.191 億ユーロの予備費で、一次支出総額 759.687 億ユーロの 2.8%に上っている。次第に予備費の利用がルーズになっていっている様子がうかがえる(Chambre des Représentants de Belgique, Budgets des Recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2021/2022/2023 : Exposé Général)。

2.1.6 ルクセンブルク

ルクセンブルクには予備費に相当する制度は存在しない。

しかしながらルクセンブルクの予算には、そもそも当初予算を超えて立法面で、また行政面で超過支出を可能とする柔軟な措置が設けられている。立法面では、補正予算 (Budget rectifié) (しかしこれは 60 年代を過ぎると使われなくなった/コロナ後の最近復活傾向にある)、特別支出 (crédits spéciaux) を議会で承認することができる。後者は関連する特定の法律を国会で通すことで支出を可能にする性質がある(Kohn(2022))。同国ではこちらが緊急支出のための主要経路となっている。

また議会の承認を経なくとも、未利用予算の柔軟な流用が可能である (transferts d'excédents de crédits)。さらに人件費やその他幅広く事前の指定の上で、超過可能支出 (Crédit non limitatif) ないし会計年度非制約超過可能支出 (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) の指定がなされていることがままある(Kohn(2022))。

さらに特別基金(fonds spéciaux)の制度も異なる柔軟性を付与するものである。一般予算は単年度主義の制約があり繰越はできないが、特別基金を介してであればこのような繰越はできる。更にこのメカニズムを利用して、アクシデントに対応できるような留保金を特別基金に蓄積し、必要な際に引き下ろすことも可能となる。基本的には単年度主義の限界を超えた運用のために利用されているようである。33の特別基金が存在する(Kohn(2022))。

Kohn, Y. (2022), Formation Générale-Cour Finances Publiques-Section Etat, Institut national d'administration publique, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

2.2. EU2:1970 年台から 90 年台にかけての加盟国グループ

EU の時間をかけた拡大期の中に新規加盟した国々で、スペイン、ポルトガル、ギリシャなどの南欧諸国、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、オーストリア、アイルランドなどのその他中北欧諸国である。

2.2.1. アイルランド

アイルランドは予備費と政府系基金の両方を保持しているが、その定着は相対的に近年のことである。

コロナ前には、2020 年予算のため英国 EU 離脱(Brexit)予備費が計上されていた。他方で、非常時基金 (Rainy Day Fund) への繰入が停止されていた。コロナ期には、例えば 2022 年予算では 40 億ユーロのコロナ関連予備費が計上されている (28 億ユーロのコロナ予備費、12 億のその他コロナ関連予備費)。2025-2027 年予算に関しては、ウクライナ紛争等に対する予備費 (contingency reserve) が 45 億ユーロずつ設定されている。このようにアイルランドでは予備費が常態化しているが、独立財政機関はむしろ不確実性に対処して財政ルールを遵守する良い仕組みだとして評価している(IFAC (Ireland Fiscal Advisory Council)(2021 /2022/ 2023/ 2024) , Fiscal Assessment Report, 2021 /2022/ 2023/ 2024)。

政府系基金であるが、2018 年には通称非常時基金 (Rainy Day Fund)、法律の名前としては「国民余剰 (例外的特別状況に対する留保基金: National Surplus (Reserve Fund for Exceptional Contingencies)) 2018 年法」が反循環政策のための基金として設立された。当初は戦略投資基金 (Ireland Strategic Investment Fund (ISIF)) から 15 億の移転により資本化され、2019 年から 2021 年の間に 5 億ユーロずつ注入される予定であった (コロナで中断された)。自然災害やその他の災害などに利用されるものであった(IFAC (Ireland Fiscal Advisory Council) (2018), Note on the Proposed Rainy Day Fund Prepared for the Committee on Budgetary Oversight, January 2018)。

しかしこの基金は 2024 年 11 月 8 日に解散となった。その代わり未来基金(Future Ireland Fund)が設立された。上記基金より 41 億ユーロが同基金に移転され、GDP 比で 0.5%が毎年 2035 年まで注入される。そして取り崩しは 2041 年以降でないと認められない(“Box H: The Future Ireland Fund” in IFAC (Ireland Fiscal Advisory Council)(2023) , Fiscal Assessment Report, 2023)。これらの政府系ファンドが設立されているのは、アイルランドでは外国資本からの法人税収入が莫大で、しかしその持続可能性が疑われるゆえに、そこに蓄積して将

来の負担に費やそうという意向があるからである。

2.2.2. オーストリア

オーストリアでは、予備費に相当する制度よりも、予算の繰越を活用している面が強い。2009年予算改革で各省庁に多くの付与された柔軟性があるが、その中には「予算留保」(budget reserve)という制度も含まれる。自由に繰越を認める枠組みだが、その後この額は過剰に膨らんでいる。2016年には前予算の25%にまで膨らんだ。過剰であるため2014年から規制が強化され、事実上新規留保設定は凍結されることとなり、また既存留保の用途に関しても自由度につき確約は与えられなくなった(Downes et al.(2018))。

これに対し狭い意味の予備費に相当するものも一応ある。2009年以降、5つの主要予算分野に1000万ユーロずつの予備費(contingency reserve)が設定されているが、ほとんど活用されていない。2013年予算組織法第52条8項では、この予備費を活用する前にまず前述の予算留保を使い切ることが定められている。このようなこともあり、まず繰越資金の利用が、それで間に合わない場合のみこの予備費の利用が認められる。この他予算には7500万ユーロの自然災害偶発留保があり、自然災害基金の広い意味での一部となっている。

そもそもこのオーストリアの予備費は諸外国に比べ規模が非常に小さい(IMF(2018))。

Downes, R., L. von Trapp, and J. Jansen(2018), "Budgeting in Austria," OECD Journal of Budgeting, 2018/1

IMF(2018), "Austria: Fiscal Transparency Evaluation," IMF Country Report No. 18/193

2.2.3. ギリシャ

ギリシャでは、欧州金融危機の後、EUのEDPすら離脱し、より欧州の直轄管理に近い、Economic Adjustment Program と、Enhanced Surveillance Program の支配下にあった。その過程で財政法規も整備されており、2014年公共財務管理法(4270/2014)という形で結実している。

予備費相当制度は、この国際機関によるテコ入れの時期に、国際機関自体の側からも、財政均衡の回復のためにも必要なものとして要求されていたものである。実際、EUやIMFはギリシャ財政再建期において、5%や10%の予備費設定を求めていたと思われる。

「委員会は条約126.9条に基づく勧告をすでに行なっていた。その勧告に含まれていたこととして…義務的予備費経常支出10%程度が必要である。」(Commission assesses Stability Programme of Greece; makes recommendations to correct the excessive budget deficit, improve competitiveness through structural reforms and provide reliable statistics, IP/10/116, Brussels, 3 February 2010)

「義務的な予備費を、賃金、年金、利子以外の省庁支出の5%水準で設定すること。予備費使用は財務大臣の決定による。」(IMF(2010), Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding)

これらを踏まえ、EU指導下の財政再建期に4270/2014法によって、財政責任法的枠組みが制度化され、予備費もより明確に制度化されている。

ギリシャ：公共財務管理法（2014）第 59 条：

(1)財務省予算の中に、予備費として特別な支出が記録され、その額は利払費を除く年次国家予算の 1%以上、2%以内でなければならない。…

2.2.4 スウェーデン

スウェーデンの財政フレームワークを確立した、相対的早期である 1997 年制定のルールが現在も稼働中である。名目値 3 年シーリングとなっているところが特徴である。具体的には、3 年前に 3 年後の支出枠を定める仕組みである。支出枠超過リスクがある場合、政府は修正措置を議会に提出しなければならない規定になっている。

正式な除外条項は存在しない。それよりも、予算マージンを設けることによりリスク管理がなされてきた。この予算マージンは、少なくとも支出枠の 1%を現年度、1.5%を次年度、2%を 2 年後に、3%を 3 年後に確保しておかねばならない (Ministry of Finance, Sweden (2017), "Fiscal Policy Framework," Regeringens skrivelse, 2017/18:207)。

2.2.6. スペイン

「予算執行偶発資金」(Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria) という名称で予備費に相当する制度を保持している。「一般予算安定性に関する 12 月 12 日法第 18/2001 号」第 15 条(LEY 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria) (2001 年)、および「一般予算に関する 11 月 26 日法第 47/2003 号」第 50 条(Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria)にその規定がある(2003 年)。総予算の 2%として規定されている。

この基金の用途は緊急時に限られているが、コロナ事態への対応の他、自然災害、早期選挙、社会政策、軍事行動などが実際に使われている用途である。前年度残額がそのまま予算計上されると同時に不足分が補充される。予備費であるが、基金のような性格も併せ持っている。

2.2.7. デンマーク

予算項目第 35 章予備費一般(General Reserves / Generelle Reserver)は、2024 年度予算では、489.267 億 DKK であり、うち予備費等が 356.785、付加価値税払い戻し予算が 132.452 である。そのうち経常支出枠予備費が 340.633、シーリング枠外支出予備費が 153.327、移転支出対象予備費調整額がマイナス 4.671 となっている。

使用項目は多岐にわたり分類されており、一部に一般予備費を含む(補正予算枠的)が目的予備費的性格が強いことがわかる。2024 年分はウクライナ基金向け支出が突出している。また 2021 年度予算では、コロナ関連支出が多い。2024 年度予算の予備費対全体支出は、経常支出枠で $340.633/2546.474=13.4\%$ 、枠外支出で $153.275/3216.870=4.8\%$ というぐらいのかなり大きい規模になっている。他方 2019 年度予算の方は、経常支出枠で $125.489/2009.250=6.2\%$ 、枠外支出で $35.799/2612.446=1.4\%$ とかなりの構造変化、水準アップがコロナ後に生じている面もあることがわかる (Finansministeriet (2019, 2021, 2024), Finanslov for finansåret 2019 / 2021 / 2024 : Tekst og anmærkninger § 35. Generelle reserver)。

2.2.8. フィンランド

2024 年度予算案・2024-2027 中期計画を例にとると、支出シーリング枠には毎年 4 億 Euro ずつの補正予算枠 (Supplementary Budget Provision) が含まれている。政府任期末年度(2027)にはしかしながら、1 億 Euro しか使ってはいけない。未使用補正予算枠は 200 百万 Euro までは翌年度に一回限り繰り越して支出に使うことができる規定になっている。また 2024 年から 2027 年にかけて、1.2, 1.5, 1.8, 2.5 億 Euro が計上されている予備費 (Unallocated Reserve) も含まれる。政府はこれらの枠を極力使わない努力をする (Ministry of Finance, Finland (2024), Spending Limits Handbook, Preparation and Adjustment of Spending Limits for the 2024–2027 Parliamentary Term)。

2.2.9. ポルトガル

ポルトガルの非常事態対応予算制度には、留保金制度 (captives)、プログラム予備費制度 (budget reserve)、仮配分予算 (provisional allocation) 制度がある。

留保金制度 (captives) は 2022 年予算法により規定され、これは 2019 年予算法による条件付き利用の制度を維持したものである。また 2022 年 8 月予算執行デクレ法により、人件費物件費に対する追加的キャップが導入されている。2022 年予算では 10.17 億ユーロが留保金の対象となっている。そのうち使用は 6.4 億ユーロである。なお留保金制度は予備費と同様で、財務大臣の許可が必要だったが、2024 年法で各省大臣 (閣議メンバー) に執行許可権限が移譲されている。

予備費は各省ごとに分かれて分類されているが、省庁プログラム別 (ただし医療、高等教育、簡易制度再分類公共団体は除外) に、それぞれの額の 2.5%水準で設定されている。財務省はこの予備費を年度途中で削減することが多い。2022 年度予算では 4 億ユーロ計上され、2.25 億ユーロが使用されている。

仮配分予算は、財務省予算に計上されており、2022 年度には 5.637 億ユーロ計上され、全額使用されている。各省予算執行と引き換えにこの額は引き下げられていく仕組みである。その執行には財務大臣の認可が必要である。

Conselho das Finanças Públicas (2021, 2022, 2023), Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2021 /2022 / 2023

2.3. EU3:2004 年に大量加盟した東欧諸国のグループ

2004 年に大量加盟した東欧諸国のグループで、エストニア、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ラトビア、リトアニアである。

2.3.1. エストニア

エストニアは予備費³と基金の 2 制度を持っている。

予備費は国家予算法(State Budget Act)の第 58 条により規定されており、予算の立法過程

³ エストニアの予備費については以下にも若干の紹介がある。IMF(2020), Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Fiscal Transparency Report – Fosca; Transparency Evaluation

において予期できなかった支出、投資、金融取引に用いることができる。2025 年度予算書議会説明書 (Riigikogu (Estonian Parliament) (2024), 2025. Aasta Riigieelarve Seaduse Eelnou Seletuskiri (Year 2025 State Budget Draft Law Explanatory Memorandum)) によれば、この予備費は「未配分留保」(2024 年度予算額 1688 万ユーロ)「共和国政府不動産改革留保基金」(同 200 万ユーロ)「共和国政府特別目的留保」(同 5608 万ユーロ)の内訳となっている。制度改革の経過措置である不動産改革基金を除くと、未配分留保が一般予備費、特別目的留保が目的予備費と言える。総額は 7495 万ユーロとなり、総支出 175 億 8055 万ユーロの 0.4%に過ぎない。しかしこの総額は 2025 年度予算には、1 億 6666 万ユーロに増大している。

基金に関しては国家予算法(State Budget Act)の第 71 条に安定化基金が、第 65 条 2 項に流動性基金の構成原理が記されている。安定化基金 (Stabilization Reserve Fund)は経済、社会、金融危機や戦争等の緊急事態のために用いることができると規定されている。1997 年に 4480 万ユーロで設立され、資金源泉はエストニア中央銀行利益の繰入や、政府予算剰余金の繰入その他からなる。政府予算の歳計余剰は、安定化基金に繰入が決定された部分を除き、残額全部が流動性基金(Liquidity Reserve Fund)に繰り入れられる。ストック規模は流動性基金の方が安定化基金より多く、2024 年の数字で前者が 29.38 億ユーロ、後者が 4.58 億ユーロであり、両者合わせた合計は GDP 比で 8.6%である (エストニア財務省ホームページ” Management of financial reserves”)。

2.3.2. スロバキア

スロバキアの予算には、一般国庫勘定予備費 (Reserves in the General Treasury Account) というものがある。全体で 24 億ユーロ (2023 年)、国家予算の 7.6%、一般政府予算の 4.2%もある。種類は現時点で、EU 資金、新規立法、緊急事態、司法、公務員給与、医療、コロナ、ウクライナ、エネルギー政策、政府予備費、首相予備費と多岐にわたる。この分裂は財務省による裁量を防ごうとしたこれまでの連立政権の意思によって形作られてきたものだが、実際には財務省はこれら資金間の移動を、予算議決前であろうと執行中であっても、行う権限を持っている。IMF はこのような予備費は統一され、かつ利用の制限ルールを明確にするべきだと批判している (Rahim et al.(2023))。

Rahim, F., R. Allen, G. Beekhuis and T. Pyne (2023), Slovak Republic: Implementing Expenditure Limit, Technical Assistance Report, IMF Fiscal Affairs Department

スロバキアの予備費には大半目的拘束があるが、500 万ユーロだけ一般目的の予備費 (「政府予備費」) が構成されていることがわかる。コロナ以降、様々な種類の予備費が増えていることが確認できる。

表 1：スロバキア予備費一覧（2023 年段階）

単位：千ユーロ	2019年	2020年	2021年	21年補正修正後	2022年	2023年	2024年
予備費総額	41,797	4,273	1,695,604	663,809	1,752,294	738,282	842,484
一般予備費	5,083	1,015	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
EU資金・課徴予備費	0	3,218	433,191	107,000	483,191	155,000	155,000
法改正影響対処予備費	0	0	111,291	6,223	130,634	192,147	235,735
戦争以外の緊急事態解決・洪水事業実施予備費	1,187	35	11,000	4,845	11,000	11,000	11,000
司法判決・法執行実施予備費	35,526	6	20,055	479	10,000	10,000	10,000
賃金・保険料予備費	0	0	74,067	38,173	175,029	145,134	205,748
コロナ対策予備費	0	0	1,041,000	502,089	717,441	0	0
医療費予備費	0	0	0	0	220,000	220,000	220,000

出典：Ministry of Finance, Slovakia (2023), Rozpočet kapitoly Všeobecná a pokladničná správa na roky 2023 až 2025 (Budget of the General and Treasury Administration chapter for the years 2023 to 2025)

2.3.3. スロベニア

スロベニア財政法の第 42 条に規定されているのが一般予算予備費（General Budget Provision）である。その用途は他の予算財源で手当されていない偶発事象のためであり、また予算編成時には予期されない年度途中に生じた財源不足に対処するためである。その額は収支バランスの収入側の 2%を超えてはならない。政府は財務大臣や市長の提案に基づき資金利用の決定を行う。

他方同法 48 条に規定されているのが、予算留保基金（Budget Reserve Funds）である。こちらはその用途には自然災害が指定されている。その配当は予算収入の 1.5%を超えてはならない。予算留保基金のうち 2%までは財務大臣の提案により政府が使用を決定できる。その使用は後で議会に通知する必要がある。それ以外の額は議会により、特別法の制定によってのみ使用が可能となる。

2.3.4. チェコ

チェコでは財政法規(218/2000 法（予算ルールその他関連法修正に関する法）第 27 条)により予備費の制度を規定しており、総支出の 0.3%以上を設定する旨規定されている。ただしコロナ下では、これら予算段階での設定は、2020 年予算では 49 億チェココロナ（支出の 0.3%:ただし補正でこの額を 642, 788, 1125 億と段階的に引き上げている）、2021 年予算では 165 億チェココロナ（国防事情から途中で 100 億増額）であった。

Ministry of Finance, Czech Republic (2020, 2021), Informace o pokladním plnění státního rozpočtu České republiky za 1. až 3. čtvrtletí 2020 / 2021 (Information on the cash flow of the state budget of the Czech Republic for the 1st to 3rd quarters of 2020/2021)

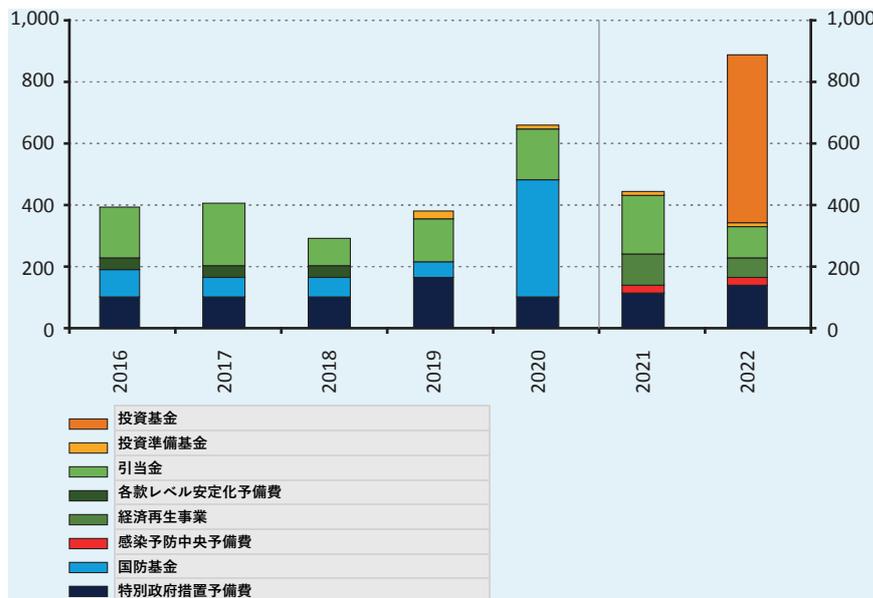
2.3.5. ハンガリー

ハンガリーの予備費は、1992 年財政法(No. XXXVIII./1992)に従い規定されていた。まず「特別政府措置予備費」と称される一般予備費が中央政府予算の総支出の 0.5%から 2%の間の規模で設定されねばならない。この予備費は政府の自由に使用することができる。ただし議会承認なしに会計年度の前半に 40%以上を使用してはならない。未使用予備費で未契約の

ものは返還されねばならず翌年度に繰り越せない。契約のある場合には翌年度6月までに執行されねばならない。

この(1)「特別政府措置予備費」がハンガリーの基本の予備費制度だが、実際には各種のその他予備費制度が存在する。一つは国防目的の予備費として(2)「国防基金」が従前より設定、実施されてきている。また、(3)各款レベルで設定される安定化予備費が存在する。これは各款に設定されるもので、2005年予算で導入された。特定予算が政府の決定により年度当初より支出が凍結され、かなり厳格な条件のもとでなければ使用することができない。年度途中で凍結理由が解消したとみなされる場合は凍結解除が行われる。(4)引当金(provisions)と訳しうる項目もある。これは、目的等はそれぞれ決まっているが、予算科目に金額を明確に、国会議決の段階では定め得ないものとして規定されている。(5)投資基金(および投資準備基金)と呼ばれる項目が、財政法規に規定され、2019年予算より現れるようになってきている。2022年に急増しており、予備費の濫用が目立つ状況となっている。(6)この他コロナ期以降増えた項目として、「感染予防中央予備費」や、「経済再生事業」がある。特にコロナ期以降様々な項目が増大し、予備費濫用の傾向が強まっている。

図3：ハンガリー予備費(2016-2022: 単位10億ハンガリーフォリント)



出所：Magyar Nemzeti Bank (2021), Public Finance Report, Semi-annual analysis of public finance developments, 2021 September

2.3.6. ポーランド

ポーランド財政法(2009年8月27日法)第140条は一般予備費と目的予備費の二つの制度を規定している。議決段階ではその用途は定まらず、執行段階でその用途が定まる仕組みとなっている。一般予備費は支出総額の0.2%を超えない規定となっている。執行段階で閣議決定により分配、首相と蔵相による特定金額までの運用を決定する。目的予備費は4つの目的に用いられ、1)予算編成時点で分配不能な経費、2)国際金融機関その他による起債に依存する経費、3)EUやEFTA資金への参加に基づく経費、4)特定法によるものがある。1)と4)の合計は経費の5%を超えてはいけない。2)と3)は規制がないが、国際融資やEU支援に依存している。目的予備費は蔵相と関連省庁大臣により分配される。組織改変や新規事業に関連し発生する報酬増大に関わるもののみが閣議決定の対象となる。

同財政法 154 条 9 項により、財務大臣は議会予算委員会の肯定的答申を経て、目的予備費の目的を変えることができ、また財政法 154 条第 6 項により、新たな予備費を設定することができる。財務大臣はこの権限を濫用しており、目的予備費の一定割合は常に別の目的に使われているのが実態である。この数が非常に多い。また近年目的予備費と一般予備費の規模自体も急増してきている。特に目的予備費の割合が圧倒的に多い(NIK(2021))。2024 年度予算において、一般予備費は、4.5 億 PLN であり、支出の 0.05%をしめる。他方で目的予備費は、649.7 億 PLN である(NIK(2024))。予備費は議会統制を免れるものであり、それなしで急な対応ができるよう設定されていることがしばしばである。

ポーランド会計検査院(NIK: Najwyższa Izba Kontroli)の財政金融政策前提分析によると、2022 年度予算について、一般予備費は緊急事態のようなリスク要因とは関係ない分野に 10%は使われているという。目的予備費は支出制約の 14.7%にまで上り、1/3 の資金が当初予算とは異なる目的のために使用されているという。支出目的変更のため、一定割合がその目的支出をブロックされ、新たに目的予備費が設定されていることがわかる(NIK(2023))。

NIK(2021), Informacja o wynikach kontroli: Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich (Information on the results of the audit: Planning and use of state budget reserves and the budget of European funds)

NIK(2023, 2024), Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 / 2023 r. - kontrole cząstkowe (Analysis of the State Budget Execution and Monetary Policy Assumptions in 2022 / 2023)

ポーランドは独立財政機関を欠いている国であり、財政運営には一定の不透明性が生じうるところである。他方、会計検査院はこのような現状、特に予備費の不透明な利用について、批判指摘をしている様子である。

2.3.7. ラトビア

ラトビアでは財政安定性予備費 (Fiscal Security Reserve) が構成されており、2016 年以降(財政規律法 (2013 年 9 月 12 日修正法)に規定され)GDP0.1%以上を原則としているようである (ただし財政リスク宣言がなされた場合同予備費が不十分である場合最大許容支出 (支出シーリング) を超えることができると規定されている)。政策不変仮定での構造収支予測に目標構造収支と財政安定性予備費を差し引いたものが「財政余地」として財政運営上の指標とされている。

なお、2007 年以降制定され、2013 年に再開された長期安定化基金は決算剰余金を、債務返済に当てないならば、積み立てていくものである。しかしながら財政赤字の間は財源を捻出し得ない。

2.3.8. リトアニア

リトアニアの予備費は予算構造法(1990 年 7 月 30 日 No I-430 法)第 15 条に規定されており、予算支出の 1%を超えてはいけない規定となっている。緊急事態以外にも使用可能な規定 (その他政府優先事項) となっている(OECD(2010))。

OECD(2010), Budgeting in Lithuania, 6th Annual Meeting of OECD-CESEE Senior Budget Officials, Budva, Montenegro 23-24 September 2010, GOV/PGC/SBO(2010)10

リトアニアにはこの他、2001年に設立された安定化予備基金（Stabilization Reserve Fund）が存在する。予備（安定化）基金運用についての国会決議（2002年5月20日 No. IX-912）にその基礎を定める。資金源泉としては、民営化資金、配当、国有資産売却等の半額を繰り入れることとしている他、国の歳計剰余金、原子力発電所収益、同予備基金の投資収益などを繰り入れることができる（Valstybės Kontrolė (2023)）。

同基金は緊急事態以外には使われず、2023年には結局未使用となっている。このため年々蓄積されていく傾向にある。2020年の執行では2.89億ユーロが3月に債務返済のため政府国庫に移され、7月に返済された旨記載されている。急の支出に借入金で対処し、それを基金で弁済、のちにまた基金に戻す様子がたどりうる（Valstybės Kontrolė (2020)）。上記国会決議で規定された使途も、年金改革や国家備蓄積み増し以外には、一時的な債務返済の代償（建て替えであり後に予算で補充することを意図する）が中心となるため、Sovereign Wealth Fundでありながら立替型の基金の性質も持つことがわかる。

Valstybės Kontrolė（リトアニア会計検査院）(2020), Vertinimai, apžvalgos COVID-19 krizės ir ekstremaliosios situacijos valdymas 2020 m. lapkričio 30 d. (Ratings, reviews: COVID-19 crisis and emergency management, November 30, 2020)

Valstybės Kontrolė（リトアニア会計検査院）(2023), Finansinis auditas: 2023 metų valstybės ataskaitų rinkinio finansinio audito rezultatai 2024 m. gegužės 15 d. (State Audit Report: 2023 Financial Audit Results of the Sets of Financial and Budget Implementation: Reports of the Reserve (Stabilization) Fund, May 15, 2024)

リトアニアには一般予備費と安定化基金を含め全部で4種類の予備費相当制度がある。一般予備費は、2017年段階で140万ユーロであり、安定化基金の4010万ユーロと比べると小額である。更に社会保障関連の予備費も存在し、社会保障予備費（1億900万ユーロ）、医療保険予備費（2500万ユーロ）がある。これら全部で、総支出の0.5%規模となっている。

IMF(2019), “Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation,” IMF Staff Country Reports, Volume 2019: Issue 122

2.4. EU 外:EU 外の欧州諸国（EU 外ではあるが周辺諸国の制度からは影響を受けていると思われる）

アイスランド、スイス、ノルウェーである。永世中立国のスイス、天然資源産出国の性格が強いノルウェーなど事情はそれぞれ異なるが、EU 諸国の影響は受けている。アイスランドは小国であり、予備費規定を含む2015年予算組織法成立にはIMFスタッフの支援、関与があった。

2.4.1. アイスランド

小国であるアイスランドの2015年予算組織法(財政法 No. 123/2015)成立にあたってはIMFスタッフのサポートがあった(IMF(2016))。同法24条により、総支出1%以上の予備費が規定されている。加えて、いくつかの予算項目には項目ごとの予備費が認められており、当該予算項目の2%までの制限で行われている（IMF(2019)）。

IMF(2016), “Iceland: Staff Report for the 2016 Article IV Consultation,” IMF Country Report No. 16/179.

IMF(2019), “Iceland: Selected Issues,” IMF Country Report NO. 19/376

予算科目としては、34.10 予備費の他、36.20 特別措置がある。政府の特別な意向の反映や土地買収などの対策のようだが、金額は予備費と比べ少ない（34.30 は償却未収税（回収断念の租税債務）などの項目）。

2.4.2. スイス

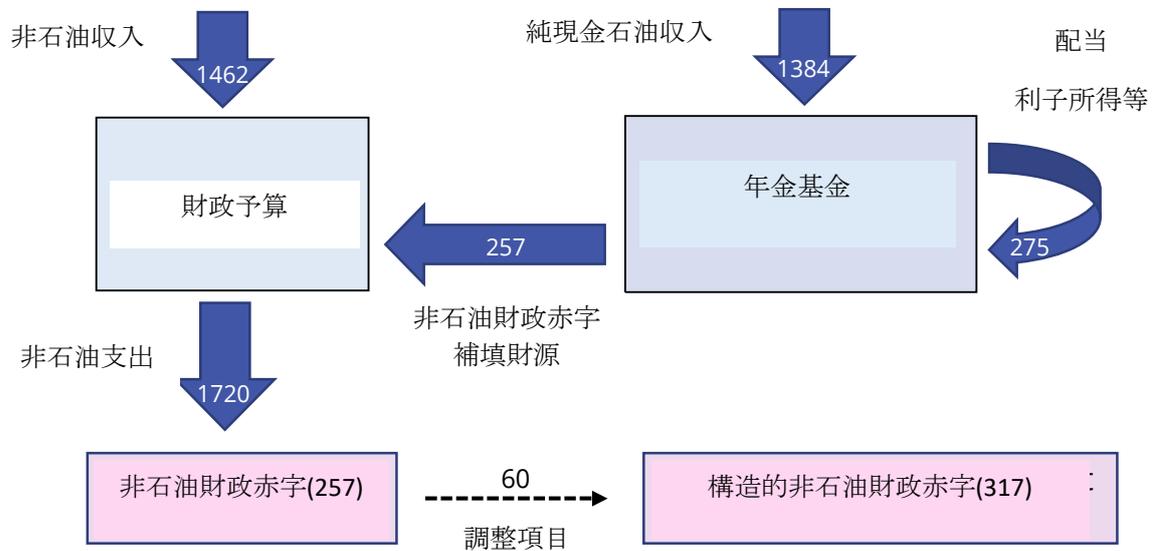
スイスには予備費の制度は存在しない。

スイスでは予算勘定科目の中に 292: 予算配当起源留保金(Réserves provenant d'enveloppes budgétaires)という項目があり、これは 2002 年に導入された GMEB(FLAG)モデルにより「総合予算」の枠組みで業績契約を交わした行政機関に適用されており、予算の一定の留保や予算の流用が自由に認められているものである。これは 2017 年の NMG(NFB)改革でも引き継がれている。しかしオーストリアの同様の制度（繰越金に相当する）に近く、いわゆる予備費とは異なる。

2.4.3. ノルウェー

ノルウェーは石油資源に依存する国であり、財政赤字に相当する部分は、石油資源収入を積み立てた年金基金(General Pension Fund Global)の平均年次収益から補填する仕組みであり、借入金が必要としない。基本的に予想できない支出に対しての年度内対処についても主にこの仕組みを活用する。同基金はいわゆる Sovereign Wealth Fund（政府系ファンド）である。

図4：ノルウェー年金基金と財政予算との資金の流れ(2023年度予算：単位ノルウェー10億クローネ)



注：政府石油収入が財政予算に入るのは、純石油収入が年金基金に入る前だが、単純化表記されている

出所：Ministry of Finance, Norway (2023), National Budget 2023 (Meld. St. 1 (2022-2023) National Budget 2023 - Chapter 3.1 Fiscal policy. Report to the Storting (white paper) on The National Budget 2023 (Støre Government)).

IMF(2009)では、予算は偶発授権を含んでおり、これは主に交渉の結果の予算変化に対応するもので、典型的には公務員賃金、年金調整、医療従事者に対する補償などに用いられると述べている。同時にその他用途のための余地も提供するが少額である。すなわち、予備費は一般予備費と目的予備費に分かれ後者が中心であると解することができる。2008年(07-08)はこの額は109億NOKであったが、これは非石油支出の1.5%にあたる。この部分はノルウェー予算の記述から、2309 Tilfeldige utgifter (occasional expenses)に当たると判断される。

IMF(2009), Norway: Report on Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module

2.5. 欧州周辺諸国

トルコとイスラエルは、地域的にはアジアに属するが、その政府運営は明らかに欧州諸国の影響を受けてきた欧州周辺諸国である。しかしながらそれぞれがそれぞれの理由・背景で、権力牽制の仕組みを欠いている部分があり、いわば欧州型の制度を導入しながら別のところでそれを骨抜きにしている面もある。

2.5.1. トルコ

予備費は財務管理統制法(2003年法 No. 5018)により一般会計の2%を超えてはならない(同法23条)。その額は例えば2013年には26億トルコリラ、一般会計支出の1%であった。

実際には政府は人件費増大の自動承認機能を利用し、年度途中で予備費の補充を行う。財務管理統制法は予算の流用を項目間の5%に制限しているが、年次予算法でこの規則を変更してしまうことも背景にある。それにより2013年なら、350億トルコリラ、支出の8.8%にまで達してしまう。この資金は大半年度内の公共事業に費やされる。また政府は予備費を使い尽くしてしまう傾向にある。なおこの他に大統領府のための予備費（秘密経費）があり、支出の0.5%まで制限されている(上記法24条)が、事後報告は行われていない。

また財務管理統制法35条と40条、及び年次予算法で規定していることだが、省庁等のリスト1機関の大半は前年度からの繰越額を貯めている。2013年なら9億トルコリラ、予算の0.2%になる。リスト2機関は、料金収入余剰で支出を増やすことが許されている。この予算繰越の問題も予算の恣意的利用度を高めている。

トルコでは2004年以降、補正予算が議会に提出されていない。背景には予算の大幅な流用がある。2006年に財務管理統制法が施行して以来、予算と比した実現支出のギャップは平均2.2%である。年度内の支出目的変化も2.3%と大きい。支出の経済的範疇変更も顕著である。

Hughs, R., M. Alves, E. Flores, Y. Hürçan and I. Rial (2017), Turkey: Fiscal Transparency Evaluation, IMF

2.5.2. イスラエル

イスラエルの予備費はまず予算の基本分類である部門(section)の一つである第47部門「一般予備費」があり、「流用計画」に用いられる部分が特徴的だが、その他にも各年予算調整項目、連立政権政策綱領関連予備費、コロナ関連予備費などにも使われてきた。「流用計画」というのは、イスラエルでは予算を直接流用できない規定であり、一旦この勘定に移してから他の項目に移転させる規定になっているからである（その限りにおいて、流用に制限がない）。

しかしながら実質的には、イスラエルの予備費はこの47部門以外の規模が圧倒的に大きい。イスラエルでは予算分類を部門(section) (2桁)、事業分野(area of operation)(4桁)、主要事業(main programs)(6桁)、事業(regulation)(8桁)で定義づけているが、これらその他予備費はこの予算分類中の「事業」単位で設定されているため非常に見えにくい。議会でも議決科目でなく行政科目である上に議会審議で表示もされず議会の認知しない形で物事は決められている。これらは基本的に大別して3つの種類に分かれている。すなわち、(1)財政ルール予備費、(2)物価上昇予備費、(3)その他予備費である。

(1)の財政ルール予備費は財政ルールを遵守するために、予備としてとっておかれる部分である。年度末まで凍結され、財政ルールが遵守される限り様々な用途（当初予定されていた官庁で使われるとは限らない）に使われる。

(2)の物価上昇予備費は、物価上昇を予期して予備としてとっておかれる部分である。年度末まで凍結され、政府や財務省の決定で当初予定されていた官庁とは限らない様々な用途に使われる。財政ルール予備費と物価上昇予備費は、一定の率を定め予算化されるが、この率は財務省の決定による。その比率決定も恣意的だとして会計検査院や国会情報センターに批判されている。

(3)のその他予備費は、未だ予算化されていない新事業や既存事業の増額を、行政的自由度を高める形で実現できるようにするためであったり、事業計画の詰め（入札等）がまだ固まっていないもの、予算配分方法についてまだ決定できていないものなどがここに含まれる。さらには近年、連立政権の政策綱領に関わるものが含まれるようになっている。

一般予備費(47 部門) 以外の予備費の総額は、支出全体（公債費等を除く支出シーリング枠）全体の 5%を占め（2024 年度当初予算）、諸外国の中でも巨額と言える。

Illanet Bar and Eliezer Schwartz (2024), The reserves in the state budget in the years 2016-2024, Knesset (Hebrew)

2.6. 英連:ウエストミンスター諸国

ウエストミンスター諸国は、長く小選挙区制を採用してきた国々（ただしニュージーランドは 1996 年選挙より比例代表制を導入、しかし制度の伝統はそれ以前の姿をほぼ踏襲している）である。小選挙区制度は首相への権力集中を生みやすいとされている。それを背景に、財務省統制が強固であることが通例である。予算制度も立場の異なる利害関係者間の法制度的契約を前提とする欧州型とは異なり、財務省の裁量権の延長線上で予算制度が再構築されている。したがって財務省の権限を背景とする高い財政規律はあるものの、法や規則による定式化に弱い面がある。

2.6.1. イギリス

イギリスでは緊急事態において、予算議決が間に合わない際に用いられるのが、1862 年にまで遡ると言われる(Thain and Wright(1995))偶発事象基金 (Contingencies Fund) である(Contingencies Fund Act 1974 (c 18))。この基金から各省庁に前貸しを行い、後に次の議決予算で払い戻す仕組みになっている。典型的な建て替え型の予備基金であると言える。この制度は前年度支出の 2%という制約がついている(Erskine May, Paragraph 34.22)。しかしコロナ期には不十分とみなされ、2020 年偶発事象基金法(Contingencies Act 2020)、2021 年偶発事象基金法(Contingencies Fund (No.2) Bill, 2021)が制定され、前者は前年度支出の 50%まで、後者は前年度支出の 12%まで偶発事象基金による資金調達を暫定的に可能として対処がなされていた。

ただ予算運営上は省庁に完全に予算を配当せず留保する仕組みも他にある。イギリスの財政フレームワーク（支出シーリング）で予算の総額がすべて配分されるわけではない。災害への対応等、一時的な対応のために追加的な支出を行う場合には、補正予算が行われ、改めて歳出法が議会に提出されるが、この場合の当該追加金は、DEL(Departmental Expenditure Limit)の中に予め用意されている小額の予算である予備費 (The Reserve) から充てられる(HM Treasury(2024))。この予備費は 1968 年に公共支出調査(PES: Public Expenditure Survey)の枠組みの中で導入された偶発事象枠(Contingency Allowance)に遡り今日まで発展してきたものである(Thain and Wright(1995))。

この他、各省は毎年 DEL の中から、5%を留保することが求められている。その用途は、一つは事前に「偶発計画」(contingency plan)を立てて財務省の承認を得ておき、実際そのような事象が生じた際に、シナリオに沿って支出が許可される枠組みである。もう一つは「省庁未配分予算 (Departmental Unallocated Provision: DUP) である。この額は Main Estimates の中の、予算限度額(budgetary limits)と特定機能に配分された額との差額として示される。これは議決 DEL の中の各省の予算項目(Estimate Lines)には出てくるが、補正予算で再配分されない限りは各省が使ってはいけない金額として表示される。

予備費 (The Reserve) を求めるのは、この DUP を使い切ったあとになる。予備費は経常、資本両方に設定されるが、金額はどちらも小さい。また、予備費を使った翌年、各省配分額からその分が削られる。予備費は一回限りの支出であって、継続性のないものに対して

のみ支出されねばならない。予備費使用は、議決予算、多くは補正予算で措置がされねばならない(HM Treasury(2024))。

HM Treasury (2024), Consolidated Budgeting Guidance 2024-25, March 2024

Thain, C. and M. Wright (1995), The Treasury and Whitehall (Chapter 16: The Reserve), Oxford University Press

2.6.2. オーストラリア

オーストラリアには偶発予備費 (Contingency Reserve) というものがある。予算推定の時点で用途を明確にできない予備費 (allowance) である。その主要部分は、「保守性バイアス予備費」(CBA: Conservative Bias Allowance) と「未公表既定項目」(DTBNYA: Decisions Taken But Not Yet Announced) である。前者は、予算見積りが歴史的に過小評価となりがち傾向に対する補正措置である。後者は、公開されていない意思決定や、公開されているがコストが正確に見積り得ない項目である。偶発予備費は 1987 年に導入され、DTBNYA は 2004 年度に公表されるようになった。その他、企業秘密により公開できなかったり安全保障上の配慮から公開できない項目、情報が直前に来て予算化ができない項目、州地方自治体との交渉や法人設立などに関わり不確実性が高い項目などである。これら項目を偶発予備費は含むが、租税収入に関わる DTBNYA のみは偶発予備費ではなく租税収入側に計上されている。

偶発予備費は特に CBA の部分について、新規政策や、成長率インフレ率などの明示的な経済指標による変動ではなく、政策固有のパラメーター見直しに関する部分の不確実性に対する対処に限定したものとなっている。独立財政機関は政策固有変動による歴史的な予算値との乖離を 30 年間追跡したが、長期の平均は 2% となっており、現在の偶発予備費と同じ規模となっている (Parliamentary Budget Office, Australia (2024))。

Parliamentary Budget Office, Australia (2024), "The Contingency Reserve," Budget Explainer, 24 April 2024

2.6.3. カナダ

クレティアン首相時代の財政再建期に利用された二つのメカニズムは予備費的な性格を持っていた。まず 96 年予算で導入された「偶発留保」(Contingency Reserve) は、元々の金額は 25 億ドル、その後 30 億ドルに引き上げられた。さらに 2000 年から 2003 年は「経済的慎重性」(economic prudence) のために取り分けられたさらに 10 億ドルが設定された。これらが財政均衡確保のための手段となり、それが実現可能である場合には、債務削減に利用された。もう一つの仕組みが収入の意図的な過小見積りである (Clemens et al. (2020))。他方で、クレティアン期以後はカナダの財政フレームワークは形骸化してきているとの評価がなされている。

偶発留保だが、2010 年代には慣行で、30 億ドル設定であった。Paul Martin 政権の 2005 年 70 億ドルがあるがこれは例外的であった。2015 年度予算で、保守党政権がこれを 10 億ドルに圧縮し、それを利用して財政均衡を実現した旨批判されている。他方、トルドー政権は成立後(2016 年)、これを 60 億ドルに引き上げた。

カナダの偶発留保は予備費という予算項目ではなく、正式には「リスク調整」と呼ばれ、予算の予測に対する調整項目として位置づけられている (Léonard (2015))。この制度は 2021

年より廃止され、経済成長率に関する複数のシナリオによって代替されるようになった (Léonard and Kerim-Dikeni (2025))。

Clemens, J., J. Fuss and D. R. Henderson (2020), “Commentary: Contrasting the Budget Rules of Chrétien and Trudeau: Part 1,” Fraser Institute

Léonard A. (2015), “Economic Forecasts Used for the Federal Budget and Adjustment for Risk,” Publication no. 2015-15-E, Library of Parliament, 9 March 2015.

Léonard A. and S. Kerim-Dikeni (2025), “Federal Government Finances: Questions and Answers,” Publication No. 2016-23-E, Library of Parliament, 18 February 2016. Revised on: 1st May 2025

2.6.4. ニュージーランド

ニュージーランドの財政管理手法 (Fiscal Management Approach) では、固定名目ベースライン (Fixed Nominal Baseline) が基礎となっている。このベースラインは一般にインフレ調整されない。経営努力で吸収することが求められている。なお一定の「特定予測項目」は除外されている。これは需要の変動にさらされたり、供給の法的義務があるような項目である。

それぞれのベースラインで管理できない、新規政策やコスト増大などは、毎年の「政策枠」(allowances) にアプライして新規資金を獲得しなければならない。その際各エージェンシーは現状の予算ではサービスを効率的に供給できないことを証明しなければならない。また既存政策のコスト増と、新規政策導入の間でのトレードオフを、政府が決定しなければならないことになる。

この政策枠には「経常政策枠」と「資本政策枠」がある。経常政策枠は、通常予算の対象となっている年次とさらにその後の4年間について、全体の年平均額が提示されるのが通常である。経常政策枠によって、支出成長に自動的なキャップがはめられることになる。大半の支出が自動的にインフレ調整されず、この経常政策枠から資金を調達しなければならない。この他、2019年には資本政策枠が導入された。この制度は1年でなく、4年間の配当となっている。

他方で、当初予算制定後の政策導入等への対処の必要性から、「予算間偶発資金」(Between – Budget Contingencies) の制度が存在する。この資金の利用は次の予算まで待つことができない事情がある場合のみに許容される。予算間偶発資金の総額は予算編成時に決定される。いわゆる補正予算予備費と考えてよいだろう。

この他に「暫定偶発資金」(Tagged Contingencies) があり、これは具体的に何に使うかは決まっているが、企業秘密や労使交渉など不確定要素があって決定にまでは至っていない支出を取り分けておくものである。暫定偶発資金は予算段階では「未分配政策枠」(unallocated allowance) という表題で示されている。予算間偶発資金も暫定偶発資金も実際に使用される場合には「政策枠」から資金を引き出されるため、財政状況に影響を与えるものではない。

このように政策枠 (ただし財政フレームワークの性格が強い) と予算間偶発資金、暫定偶発資金が予備費に相当する制度だと考えられる。

Lomax, N., S. McLoughlin, and B. Udy (2016), The New Zealand Fiscal Management Approach, New Zealand Treasury

2.7. 大統領:大統領制諸国

ここに取り上げるのは、アメリカと韓国、そしてコスタリカ、コロンビア、チリ、メキシコといった中南米諸国である。

これらの国々はいずれも大統領制の国々だが、国際市場の影響にさらされやすく市場規律が働きやすい国々も多く、軍事独裁国家となっていない場合には、財政規律は働きやすい面もあるように思われる。

そもそも予算制度の研究史の中で大統領制の国々が取り上げられることは少なかった。しかし直接選挙の大統領を基盤とした強力な執行権を背景に、財務省統制の強い国々が多い。他方で、議会との制度的分権関係を背景に、議会に対して説明責任を果たしうる法制度的予算運営の傾向もある。財務省等執行府に権限を集中させながら三権分立の意味で権力分立、ルールに基づく協調的体制が形作られている。議院内閣制諸国で論じられてきた委託国家と契約国家(Hallerberg et al.(2009))の両方の性質を備えた相対的には健全な予算制度を保持しうる国々である。

Hallerberg, M., R. R. Strauch, and J. von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press

2.7.1. コスタリカ

IMF 報告 (IMF(2023))で、独立した予算項目としての予備費 (contingency reserve) の導入が勧められているが、コスタリカでは同様の制度は未だ導入されていない。しかしながら、自然災害の多い国であり、その経費をカバーするための基金は存在する。国民緊急事態基金 (Fondo Nacional de Emergencia, FNE)がそれであり、リスク予防緊急事態対応国民委員会 (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, CNE)が管理している。同基金は公的機関が予算余剰の 3%を供出して維持されねばならず、緊急事態が宣言された場合はさらに追加的な供出を求められる(IMF(2013))。

IMF(2013), *Costa Rica: Fiscal Transparency Assessment*, No 2013/316, IMF Staff Country Reports

IMF(2023), *Costa Rica: Technical Assistance Report-Upgrading the Rule-Based Fiscal Framework*, Fiscal Affairs Department, Volume 2023: Issue 097

2.7.2. コロンビア

コロンビアには 3 種類の予備費相当制度があり、(1)国家機関偶発基金、(FCEE: Contingency Fund for State Entities)、(2)災害支援助予備費(Disaster Relief Reserve)、(3)一般予備費(general budget reserve: FONDO inter-ministerial)からなる。

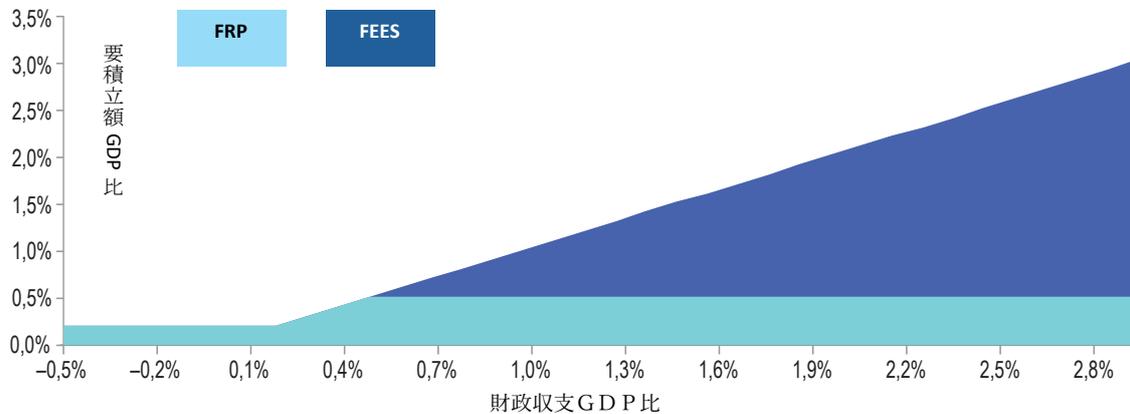
(1)は 3 つのうち最も巨額で総支出の 6-8%を占め、特定トラストによって管理されている。建設事業偶発事象部門、保証部門、法務リスク部門に分かれ、それぞれインフラ部門責任官庁財源、受益者保証料、全官庁財源負担により賄われている。未利用資金は次年度に繰り越されるため、取り崩し基金の性格が強い。

(2)は災害支援庁により管理される災害支援目的基金であり、(3)はその他用途に用いられる一般予備費だが経済社会政策国民審議会(CONPES: National Council of Economic and Social Policy)承認が利用には必要となる。(2)と(3)の予算規模はごく僅かである。

2.7.3. チリ

銅資源国であるチリの財政システムの鍵は、潤沢な資源収入からもたらされる財政余剰を政府系ファンド（基金）に積み立てることである(Cerda and Larraín (2019))。年金予備基金（Fondo de Reserva de Pensiones: FRP）と経済社会安定化基金（Fondo de Estabilización Económica y Social: FEES）が現在の体制の基本となっている。年金準備基金（FRP）には、財政状況にかかわらず前年度GDPの0.2%を積み立てなければならない。その後財政状況に応じて0.5%にまで増やされなければならない。経済社会基金（FEES）の方は、財政収支余剰がある場合にその残額が全て積み立てられる。

図5：政府系ファンド要積立額ルール



出所：Cerda, R. and F. Larraín (2019), “La regla fiscal de Chile: 16 años de experiencia,” in Barreix, A. D. and L. F. Corrales (edition), Reglas fiscales resilientes en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo

なお中期計画上の支出枠に対して、実際の「拘束支出」は若干少なめに設定されており、両者の差額が「財政空間」(Fiscal Space)を構成する。ただし財政状況によって負の財政空間もありうるようである。

表 2：財政空間の実事例

		2017	2018	2019	2020	2021
3 年前	支出 シーリング	36,823	42,746	45,881	45,958	48,988
	議決 予算	34,410	40,970	45,387	46,460	48,281
	財政 空間	2,413	1,776	494	-502	607
2 年前	支出 シーリング	40,394	44,055	45,160	47,878	51,113
	議決 予算	39,795	44,193	45,574	47,569	50,412
	財政 空間	599	-138	-414	309	701
1 年前	支出 シーリング	42,165	44,282	46,733	50,218	51,805
	議決 予算	42,371	44,542	46,347	49,186	51,721
	財政 空間	-206	-260	386	1,032	84

出所：IMF(2021), Chile: Fiscal Transparency Evaluation, IMF Country Report No. 21/241

この他、予備費に近い役割を果たすものとして、国庫項目（Public Treasury 50）がある。これは、省庁間資金移転や、緊急時のための資金供給のための未配分額を含んでおり、補正予算の必要性を低減させている。そこには資金残高を期間で引き継いでいく項目も含まれている(saldo de caja)。また、憲法（32-20）には、緊急時に政令によって支出を執行できる制度があるが、全支出の2%までに制限されている（IMF(2021)）。

2.7.4. メキシコ

メキシコも石油資源国であり、その財政ルールを中心部分は政府系ファンドであり、2004年の財政責任法導入により確立した。まず予算余剰が生じた年に、これら諸基金に蓄積がなされる。その額が一定水準を超えると、今度は規定に従って目的諸基金に再配分されることになっている(Pattanayak et al.(2018))。

2014年改革前にはまず3つの第1段階基金が存在した。石油収入安定化基金（FEIP）、連邦機関収入安定化基金（FEIEF）、メキシコ石油収入安定化基金（Feipemex）がそれである。財政余剰のある年に、財政余剰のそれぞれ40、25、25%が、残り10%が投資目的で地方政府に分配されることになっていた。財政責任法はこれら3機関の最大額を規定していて、溢れた場合には25%が国家投資、25%がPEMEX投資、25%が年金再構築支援基金(FARP)に回されることになっていた。残り25%は連邦諸機関に回される（図6）。

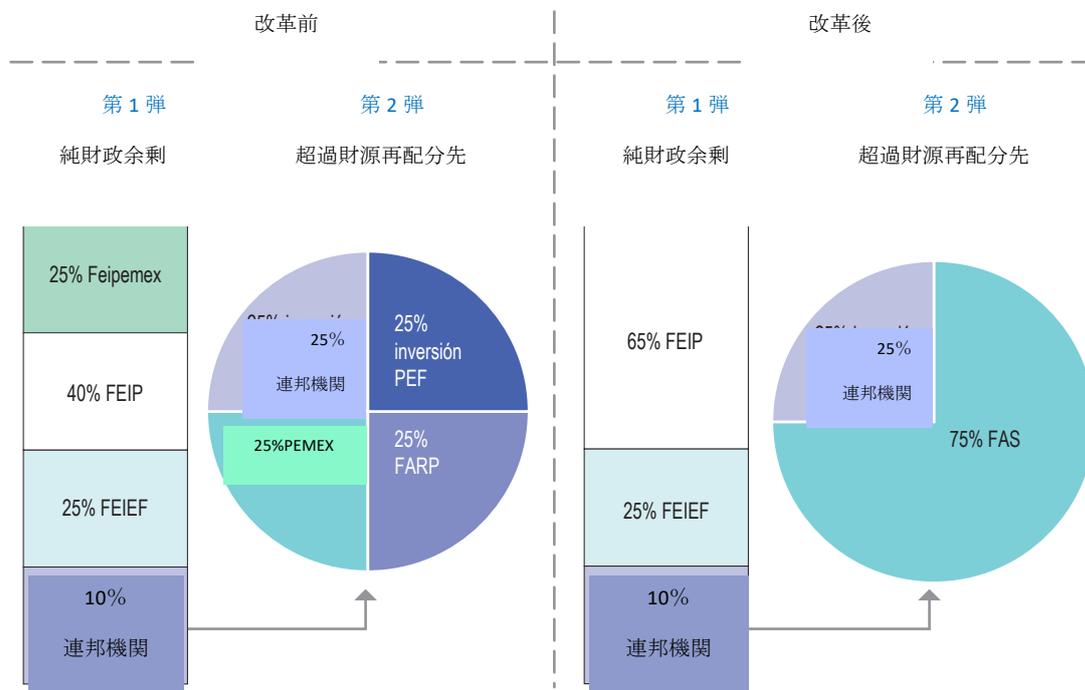
2014年改革ではFeipemexとFARPが除外され、社会扶助基金（Social Assistance Fund：FAS）（医療保険制度）が付け加えられた。これ以降余剰収入の65%が予算収入安定化基金（FEIPの名を継承）、25%がFEIEF, 10%がその他機関となった。溢れた場合の用途は75%がFAS, 残り25%は連邦諸機関に回される（図6）。

他方でメキシコにおける主要な予備費は目的予備費と言え、自然災害救済経費として予算科目が設定されている。これは通常計画予算の0.4%程度だが、年によって変動する。これを補完するのがメキシコ自然災害救済基金（FONDEN）であり、世銀災害リスク融資・保険制度にアクセスできることがこれをさらに補完している。またこの予備費へのアクセスは明確な手続きと透明性の高い方法で処理されている。管理は内務省が行なっている。財務省の四半期報告にはこの予備費からの引き出しが報告されている。加えて地方自治体の災害支

援目的により小さい予備費が設定されている。医療目的にも同様のものがあるが、関連省庁により管理され全て使い尽くされるため予備費とは言えない。財務省は年度内に支出予算を流用できる権限があり、補正予算も、この種の予備費も追加的に必要としない傾向がある(Pattanayak et al.(2018))。

なおこの他、法的枠組みにより、議会に対しては事後報告で済むような、予算超過支出の権限が執行府に与えられている。四半期報告や年次財務諸表に報告はされるが、議会に事前、事後の承認を求める手続きが存在しない。執行府は支出に対してかなりの裁量権を持っている。平均して、執行予算は過去10年で議決予算よりも7%多い。しばしばそれは予想を超える収入によって調達されている。このように予算の柔軟性は超過支出の許容によっても生じている面がある(Pattanayak et al.(2018))。

図6：メキシコ：政府系ファンドの運用



出所：E. Revilla(2019), “La Regla Fiscales in Mexico,” in: Reglas Fiscales Resilientes En America Latina, edited by E. Barreix and F. Corrales, IDB, 2019

注：純財政余剰というのは、連邦予算財政責任法（Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)）により、総財政余剰からの控除を計画不能支出(州地方財政調整資金減少、財務コスト、自然災害救済基金 (FONDEN)、前年度債務、電力公社燃料費)の補填に利用可能であるからである。また連邦機関投資は政府投資信託 (Fideicomiso de Inversión de los Estados (FIES))を通して行われる。

S. Pattanayak, E. Pedastsaar, A. Shah, C. Verdugo, R. Allen, F. Bardella and R. Ossowski (2018), Mexico: Fiscal Transparency Evaluation, IMF

2.7.5. アメリカ

アメリカでは予備費は存在せず、災害救済基金(Disaster Relief Fund: DRF)がそれに近い役割を果たすのみである。

2.7.6. 韓国

韓国の国家財政法では、第 22 条に予備費が指定されている。

- ①政府は予測することができない予算外の支出、または予算超過支出に充当するために、一般会計予算総額の 100 分の 1 以内の金額を予備費として歳入歳出予算に計上することができる。ただし予算総則等に従って予め使用目的を指定しておいた予備費は、本項にもかかわらず、別途に歳入歳出予算に計上することができる。
- ②第一項記載の規定にもかかわらず、公務員報酬引き上げのための人件費充当は、予備費の使用目的に指定することはできない。

この国家財政法は、2006 年に制定され 2007 年から施行された法律である。背景には IMF 危機などへの対応があったと思われるが制度改正まで多くの年月を要している。それ以前には、1961 年制定の予算会計法による規定に従っていた。そこでは、一般予備費の 1% 制約はなく、特別目的予備費の制度もない。日本の制度レベルに近い無制限のものであったと解することができる。

韓国の予備費の実際の動向については、他の国同様、コロナ禍で急激な増大を見ているが、日本などと比べると抑制的な運用となっているように思われる。一般予備費、目的予備費あわせて、総支出の 1% を超えることは稀である。もともとは予備費の性格から、未利用額も少なくなかったが、コロナ禍では概ね使い切るような状況で推移している。

ともあれ、韓国では憲法でも予備費を規定しており、さらに財政法でそこに量的制約を導入している。憲法規定を一般法で規模制限できるかについて法的論争が生じうると思われるが、韓国で見られる通り法的に整合性はあると考えられ、この点は日本でも参考になるところだと思われる。

大韓民国憲法第 55 条

- ① 一会計年度を超え継続して支出する必要があるときには、政府は年限を定め継続費として国会の議決を得ねばならない。
- ② 予備費は総額をもって国会の議決を得なければならない。予備費の支出は次期国会の承認を得なければならない。

また国家財政法第 52 条に予備費使用明細書作成等が指定されている。

第 52 条：予備費使用明細書の作成および国会提出

- ①各中央官署の長は予備費として使用した金額の明細書を作成して、次の年度の 2 月末までに企画財政部長官に提出しなければならない。
- ②企画財政部長官は第 1 項の規定に従い提出された明細書に従って予備費として使用した金額の総括明細書を作成した後、国务会議の審議を経て大統領の承認を得なければならない。
- ③企画財政部長官は、第 2 項の規定に従い大統領の承認を得た総括明細書を監査院に提出しなければならない。
- ④政府は予備費を使用した金額の明細書を次の年度 5 月 31 日までに国会に提出しその承認を得なければならない。

国家財政法では、予備費使用総括明細書の国会提出を決算提出時期（翌年 5 月 31 日）と同時に規定し、予備費に対する国会承認を次年度に行われるように規定したが、憲法第 55 条第 2 項は予備費の支出は次期国会の承認を得るように規定している。予備費はその経費の性格上、細部事業内訳なしで総額で国会の議決を得られる反面、その支出については一般予算と異なって扱い、次期国会承認を得よう憲法で規定しているが、国家財政法ではこれに反し、国会の予備費の承認を一般予算の決算と同様に、次の年 5 月 31 日までに規定しているところ、同規定の憲法合致の如何につき批判が生じている(韓国法制研究院(2007))。

予備費制度自体も韓国では様々な批判がある。一般予備費を予算の 1%に限定したのはいいが、目的予備費を予算総則に書かれる形で容認してしまっている。そのことでせっかく予備費を制限した意義が半減してしまう。また、目的予備費は災害対策費、人件費、為替変動による資金不足補填などの目的で設定しているが、予備費自体が予測不可能な用途に対する設定であるため、目的の明示はそもそも予備費の趣旨に矛盾するとの意見がある(韓国法制研究院(2007))。このような議論は、日本でも同様の議論があることは既に見たとおりである。

一般予備費についても目的予備費についても、従来から未利用額が顕著でありその設定規模の是非が問題となっている。また韓国国会に増額修正権はないが減額修正権はあることを背景に、予備費の国会減額が顕著であり、政府は多めの見積もりを提案していることが多いと推察される(国会予算政策処(2012))。

また予備費の詳細事業内訳は国会の承認を得て歳出予算に割り当てられず、大統領の承認を通じて事業推進の可否が認められるため、国会の統制を受けず、その支出承認は決算と共に国会に提出されるが、予備費支出承認時の予備費の見積明細書などの詳細資料が国会に提出されておらず、その執行の透明性が一般予算に比べて阻害される可能性があると批判されている。

また国会予算政策処（独立財政機関）はこのような予備費に対して、以下のような批判的総括をしている。すなわち、①予備費の要件に合致しない予備費、予測が可能で予算編成が可能である項目が多い。②予備費を通じて新規事業を推進したり、国会承認事業計画を変更するために使うことはおかしい。③予備費を通じて新規基金に繰入を行う問題。④組織改変や委員会、支援団など組織膨張による予備費乱用が目につく。⑤予備費執行残高の目的外使用事例が監査院により摘発されている。⑥企画予算処自体が不当な予備費執行をしている、といった問題があると指摘されている(国会予算政策処(2012))。

韓国は相対的に詳細な規定まで調べやすく、制度的に部分的には共通するところもある。大統領制特有の諸制度に基づく違いはあるものの、おおむね日本にも参考としやすい事例であると言えよう。

韓国法制研究院(2007), 『予算制度の透明性向上』, 財政法制資料 07-02 (韓国語)
国会予算政策処(2012) 『国家財政法：理解と実例』 (韓国語)