Ⅵ．スウェーデン～福祉国家を支えるための抜本改革

１．改革の概要

（１）改革の背景と流れ

①1990 年代前半の経済危機に至るまで

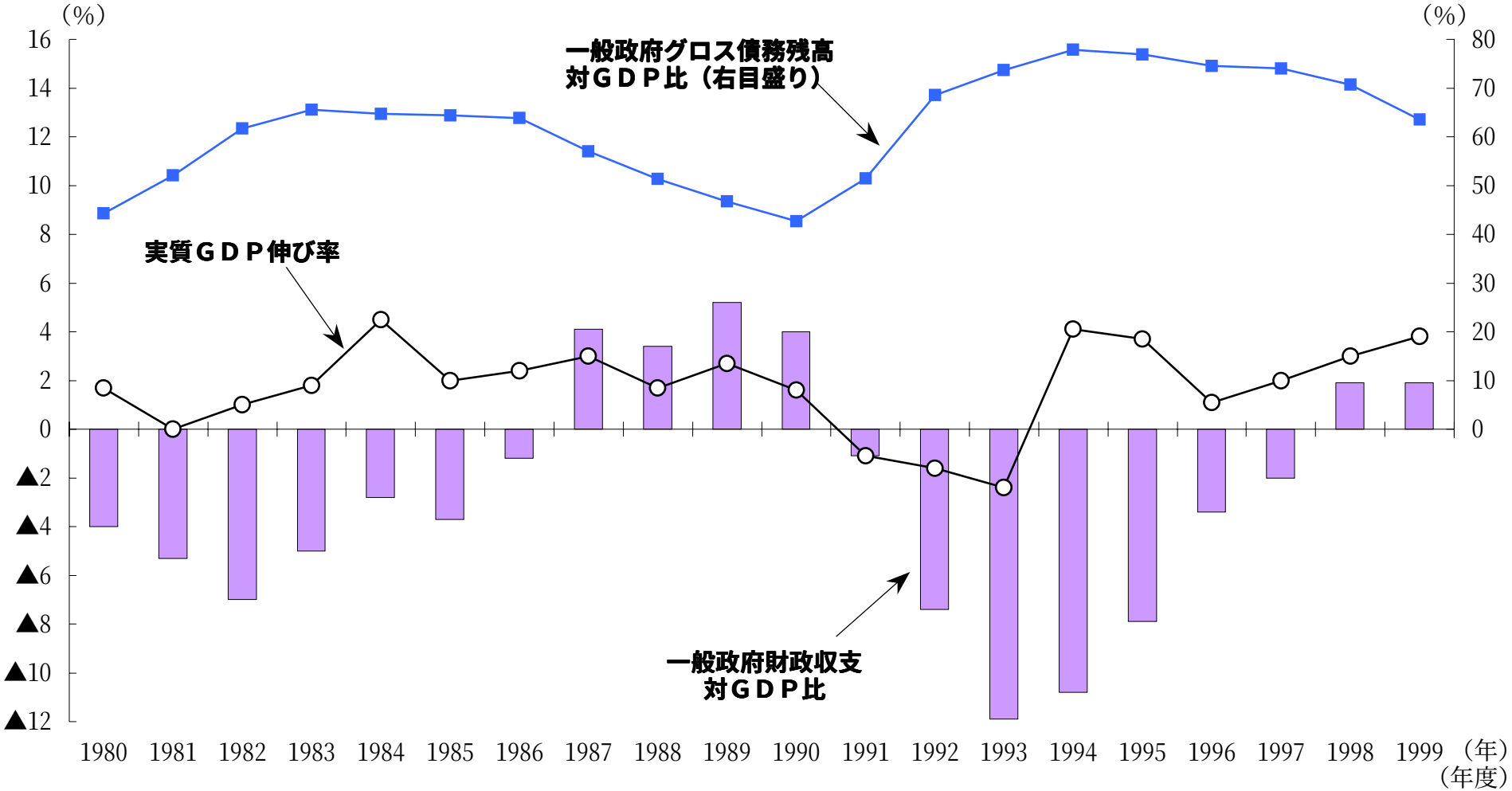
スウェーデンは、1980 年代前半、石油ショック後も経済成長実現のため積極的な総需要拡大策を行った結果、財政赤字は 82 年にＧＤＰ比７％に達するなど大きく拡大した（図Ⅵ－１－１参照）。しかし、80 年代半ば以降、金融の自由化に伴って、不動産や株式への投資や個人消費が拡大する、いわゆる「バブル」が発生し、87 年には財政は黒字に転換した。

バブル経済は88年から減速を見せ始め、90年には崩壊するに至った。まず、主要金融機関に巨額の不良債権が発生し[注1]、金融機関の経営危機が表面化した。更に、景気後退に伴って、92 年末には、通貨危機という形でスウェーデン経済は危機的状態に陥った。具体的には、11 月 18 日、通貨価値の防衛が困難になり、ついに政府は変動相場制に移行した。当時のスウェーデン中銀は、通貨防衛のため貸出金利を 500%にまで引き上げていた。また、スウェーデン国債にはデフォルトの危険が迫った。ドル建てのスウェーデン国債と世銀債のスプレッドは、92 年末から拡大し、94 年には１％にも達した。同年、国内最大の生命保険会社が信頼できる財政再建計画ができるまで国債の購入を拒否する事態にまで至った（富田（1999））。

こうした金融・通貨危機を背景として、実質ＧＤＰ成長率は、91 年から 93 年まで３年連続マイナスとなり、失業率は 90 年の 1.7%から 93 年には 8.2%に達した（表Ⅵ－１－１参照）。財政収支は、93 年にＧＤＰ比 11. 9%の赤字に、債務残高は、94 年にＧＤＰ比 77. 9%に達した。ＯＥＣＤ（1994f1）は、構造的な財政収支の悪化幅は循環的な要因を上回っており、それまでの経済政策に主因があると分析している。具体的には、減税や銀行救済のための巨額の財政支出に加えて、硬直的な歳出入の構造に大きな原因があったと指摘している。

注1　第一勧銀総合研究所（2001）によれば、当時のスウェーデンの６大商業銀行のうち、資金投資額が最も大きかった２行の不良債権の合計額は、GDP の 7.3%に達していたという。

図Ⅵ－１－１　スウェーデンの財政収支・債務残高・実質ＧＤＰ伸び率の推移



（注）1.他の国と同じ基準で比較できるように、データは原則ＯＥＣＤ基準による。そのため、政府の統計資料とは異なるケースがある。
　　2.実質ＧＤＰ伸び率は暦年ベース、一般政府財政収支対ＧＤＰ比と一般政府グロス債務残高対ＧＤＰ比は年度ベース。
　　3.基準変更等の影響により、1983年までと84年以降とではデータが完全には連続していない。
（出所）ＯＥＣＤ，"Economic Outlook 68,61"により作成

表Ⅵ－１－１　スウェーデンの主な経済指標の推移

（%）

	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
実質ＧＤＰ伸び率	1.7	0.0	1.0	1.8	4.5	2.0	2.4	3.0	1.7	2.7
消費者物価上昇率	13.7	12.1	8.6	8.9	8.0	7.4	4.2	4.2	6.1	6.6
失業率	2.0	2.5	3.1	3.5	3.1	2.8	2.5	2.1	1.7	1.5
経常収支:対ＧＤＰ比	▲3.5	▲2.5	▲3.5	▲0.8	0.7	▲1.0	0.0	▲0.0	▲0.3	▲1.6
長期金利（10年物指標国債）	11.7	13.5	13.0	12.6	12.5	13.2	10.5	11.7	11.4	11.2
一般政府支出:対ＧＤＰ比	60.1	62.6	64.8	64.5	58.6	59.9	58.3	54.6	54.8	55.1
一般政府財政収支:対ＧＤＰ比	▲4.0	▲5.3	▲7.0	▲5.0	▲2.8	▲3.7	▲1.2	4.1	3.4	5.2
一般政府ﾌﾟﾗｲﾏﾘｰ･ﾊﾞﾗﾝｽ:対ＧＤＰ比	▲4.4	▲4.9	▲5.4	▲3.1	▲0.2	▲0.4	1.3	6.0	4.5	5.9
一般政府ネット債務残高:対ＧＤＰ比	▲13.9	▲5.6	4.2	10.8	13.2	13.8	12.5	6.4	0.2	▲6.0
一般政府グロス債務残高:対ＧＤＰ比	44.3	52.1	61.7	65.6	64.7	64.4	63.9	57.0	51.3	46.7

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
実質ＧＤＰ伸び率	1.6	▲1.1	▲1.6	▲2.4	4.1	3.7	1.1	2.0	3.0	3.8
消費者物価上昇率	10.4	9.7	2.6	4.7	2.4	2.9	0.8	0.9	0.4	0.3
失業率	1.7	3.0	5.3	8.2	8.0	7.7	8.0	8.0	6.5	5.6
経常収支:対ＧＤＰ比	▲2.6	▲1.9	▲2.9	▲1.3	1.2	3.0	2.8	3.1	2.8	2.5
長期金利（10年物指標国債）	13.2	10.7	10.0	8.5	9.5	10.2	8.0	6.6	5.0	5.0
一般政府支出:対ＧＤＰ比	55.8	58.0	63.6	67.5	64.9	62.1	60.2	58.6	56.2	56.0
一般政府財政収支:対ＧＤＰ比	4.0	▲1.1	▲7.4	▲11.9	▲10.8	▲7.9	▲3.4	▲2.0	1.9	1.9
一般政府ﾌﾟﾗｲﾏﾘｰ･ﾊﾞﾗﾝｽ:対ＧＤＰ比	4.4	▲0.7	▲7.0	▲10.7	▲8.6	▲5.0	0.0	1.5	5.2	4.9
一般政府ネット債務残高:対ＧＤＰ比	▲7.8	▲5.0	4.6	10.7	21.0	22.7	19.5	18.2	13.0	8.1
一般政府グロス債務残高:対ＧＤＰ比	42.7	51.4	68.6	73.7	77.9	76.9	74.5	74.0	70.7	63.5

（注）1.他の国と同じ基準で比較できるように、データは原則ＯＥＣＤ基準による。そのため、政府の統計資料とは異なる場合がある。
　　2.経済関連データ（上５段）は暦年。財政関連データ（下５段）は年度。なお、基準の変更などにより太線部分で連続性は失われている。
（出所）ＯＥＣＤ,"Economic Outlook 68, 61, 54" により作成

②経済危機からの脱出

戦後営々と築き上げてきた福祉国家がまさに危機存亡の淵に達したわけである。経済危機が改革へのシグナルとなり、政治家に改革を促すことになった。94 年には総選挙が行われたが、第一勧銀総合研究所（2001）によれば、国民全体に危機感が浸透し、どの政党も財政赤字削減と経済回復を目標に掲げ、常に財政支出増加につながるような新しい公約を掲げてきた過去の選挙とは明らかに雰囲気が異なっていたという。94 年９月の総選挙で政権に復帰した社民党政権は、改革以外に選択肢はないとのコンセンサスの下、早いスピードで財政構造改革を実行に移した（主な改革の流れは BOXⅥ－１－１参照）。スウェーデン国債がデフォルト寸前になったように、財政状況は市場からコントロール不能だと見られ、これがスウェーデン経済に対する信頼を戻すよう速やかな行動を促したと言われている。

改革の一つが歳出削減を中心とする財政再建策である。社民党新政権は、94 年 11 月に発表した財政赤字削減策、翌 95 年１月に発表された 95/96 年度予算における財政赤字削減策など、歳入歳出両面にわたる財政再建策を矢継ぎ早に実施した（BOXⅥ－１－２参照）。これらの措置の財政節約効果は、98 年時点で、ＧＤＰの８％に及ぶものであり、ＯＥＣＤ諸国の中でも最も野心的な取組みだったと評価されている（ＯＥＣＤ（1998f2））。

更に、95 年１月、スウェーデンはＥＵに加盟したが、同年 6 月、政府は、ＥＭＵ第３段階参加のための経済収斂条件をスウェーデンがいかにして満たすことができるかを示すための「コンバージェンス・プログラム」（経済収斂計画）を、国会の承認を経て、ＥＵに提出した（BOXⅥ－１－３参照）。そのポイントは、97 年までに一般政府財政赤字を対ＧＤＰ比３％以内とし、98 年までに同赤字を解消するとの目標を設定したことである。いわばＥＵという外圧も財政赤字削減に向けたの圧力となったわけである。このコンバージェンス・プログラムを実施するため、既に国会で承認された財政赤字削減策に加え、97 及び 98 年のそれぞれにおいて 80 億クローネ、２年の合計で 160 億クローネの削減策を実施した。

スウェーデンの財政構造改革においてもう一つの重要な点は、予算編成プロセスの改革である。これは、92 年に議会に設置された予算制度改革委員会の提案に遡る。この委員会は、歳出委員会の議員がメンバーであるが、財務省の専門家グループも協力しながら検討を行い、

BOXVI－１－１　主な改革の流れ

1992 年　議会に予算制度改革委員会（Commission）を設置、大蔵省に報告書を提出

1993 年　政府は、エージェンシーに対し、発生主義会計、総枠予算(Frame-appropriation)等の新たな財務コントロールの仕組みを導入

1994 年　総選挙により社民党政権発足

財政再建計画を発表（11 月）

議会は、フレーム予算（Framework-budget）の導入のための法律を議決

政府職員人事庁（Agency for Government Employer）を設置

1995 年　ＥＵ加盟、「コンバージェンス・プログラム」(98 年までに財政赤字解消）発表

財政赤字削減策を盛り込む 95/96 年度当初予算を発表（1 月）

財政赤字削減策を追加する 95/96 年度修正予算案を議会に提出（４月）

政府の予算案に歳出シーリング（Expenditure ceiling）を導入する法律を議決

1996 年　97～99 年度予算に対し歳出シーリングを適用

1997 年　財務省内に更なる予算編成プロセスの改革(“VESTA Project”と呼ばれるが、英語では一般に”Performance Budgeting Project”と呼ばれる)を検討するプロジェクト・チーム設置

1998 年　「国民へサービスを提供する中央政府の行政運営に関する法律」(Central Government Administration in the Citizens’ Service)を議決

財務管理庁（National Financial Management Authority）を設置

1999 年　サービス向上開発委員会(National Council for Quality and Development)を設置

2000 年　「全ての国民のための情報社会」(An Information Society for All)（電子政府含む）を議決

VESTA Project の報告書「効果的かつ透明性の高い予算・財政のマネジメントに向けて」を発表（予算に発生主義会計を導入すること等を提案）

BOXVI－１－２　財政再建策の内容

１．主な施策

（１）経済政策提案（94 年 11 月発表）

①社会保障関係

・保育手当の廃止
・児童手当の多子加算の縮小
・先払養育手当、特定養子手当の凍結
・年金の物価スライドの抑制
・医療保険の本人保険料引上げ（2.95%→3%）

②その他

・農業者への救済金の縮小、食料備蓄の縮小
・高額所得者への緊急税（95～98 年の間、国税所得税率を 25%に引上げ）
・キャピタルインカム課税の強化
・固定資本投資を刺激するための一時的な控除制度
・中小企業に対する減税

（２）95/96 年度当初予算案（95 年１月発表）

①社会保障関係

・児童手当の減額
・障害基礎年金の引下げ
・夫婦の一方のみが受給する場合の老齢基礎年金の引下げ
・外来患者自己負担上限額引上げ

②その他

・雇用アクション・プログラムの実施

（３）95/96 年度修正予算案（95 年４月提出）

①社会保障関係

・失業手当の給付率引下げ
・傷病手当の給付率見直し
・両親手当、リハビリ手当の給付率引下げ
・保育所・学校訪問日に対して支給される両親手当廃止
・近親者介護手当、妊婦手当の給付率見直し
・薬剤患者自己負担額引上げ
・歯科医療費患者自己負担が求められる医療費の上限額を引上げ

②その他

・食料品に対する付加価値税の引下げ（21%→12%）
・付加価値税の１ヶ月毎の徴収、日刊新聞への付加価値税の賦課
・ベンチャー投資に対する一時的な控除
・新規雇用の補助の見直し
・コミューンの難民受入れに対する補償の見直し

BOXVI－１－２　財政再建策の内容（続き）

２．節減の規模

（１）議会で承認された金額

・1994 年秋以前に決定された措置	１８３億クローネ
・1994 年 11 月の提案	５６４
・1995 年１月の提案	１９３
・1994 年秋～95 年４月ＥＵ拠出金削減	２０
・1995 年４月提案	３６
合　計	１，１７７
・1996 年４月追加措置	７８億クローネ
総合計	１，２５５

（２）ＧＤＰに対する節減効果

	年次効果	累積効果
・1995 年	３．５％	３．５％
・1996 年	２％	５．５％
・1997 年	１．５％	７％
・1998 年	１％	８％

（３）節減の歳入・歳出内訳

・歳入面での節減額	５９３億クローネ（４７．３％）
・歳出面での節減額	６６２億クローネ（５２．７％）

出典：２．は OECD Economic Surveys of Sweden(1998)

BOXVI－１－３　コンバージェンス・プログラムの策定

１．1995 年６月、スウェーデン政府は、ＥＭＵ第３段階参加のための経済収斂条件をスウェーデンがいかにして満たすことができるかを示すためのコンバージェンス・プログラム（経済収斂計画）を、国会の承認を得て、ＥＵに提出。

２．同プログラムの骨子

（１）1997 年までに、一般政府財政赤字を対ＧＤＰ比３％以下とし、98 年までに、解消するとの目標を設定

（２）上記目標の達成のため、既に国会の承認を得ている総額約 1,180 億クローネの財政赤字削減策に加え、97 年及び 98 年においてそれぞれ更に約 80 億クローネ（合計約 160 億クローネ）の財政赤字削減策を実施

※この追加策は 95 年６月時点での財政見通しに基づき算定されたもので、その後見通しに変化があった場合には、逐次見直しを行うものとされた。

（３）同プログラムの実施により、一般政府債務残高の対ＧＤＰ比も、96 年をピークに減少する見通し

（４）インフレ率、金利、為替相場の点でも、97 年には経済収斂条件を満たしうる見通し

（５）このプログラムの進捗状況については、95 年秋以降、半年毎にレビューを行う。

３．95 年９月、ＥＵ経済財務大臣理事会は、このプログラムを承認。

92 年末には財務大臣へ報告書を提出した。報告書は、予算編成プロセスそのものが財政悪化に拍車をかけたと分析した。これを受けて、94 年に憲法の財政関係規定を改正し、95 年に財政法を成立させ、96 年から新たな予算編成のシステムが実施に移された（1997-99 年度の３ヶ年を対象とする予算）。

財政赤字の拡大に加えて、改革の背景としては、次のような点が指摘されている（Foritn（1996））。

イ.政府機能が拡大し、あらゆるレベルでそのコントロールが難しくなっていた。
ロ.公的サービスの質の向上に対する国民の要求が増大した。
ハ. 技術発展と公的主体が独占していた分野へ民間の参入意欲が高まったことから、競争が生じた。
ニ. 結果志向の公的サービスへの圧力が高まった。

諸改革が進められる中、スウェーデン経済は自国通貨の切り下げによる輸出増を契機として回復の軌道に乗り、財政は、98 年にはコンバージェンス・プログラムで約束したとおり黒字に転換するに至った。

以下では、この予算編成プロセスの改革を中心に述べることとする。

（２）改革の特徴

スウェーデンの予算・財政のマネジメントの改革は、政治家の強いリーダーシップと行政レベルのプラグマティックな検討（その理論的な背景については BOXⅥ－１－４参照）がうまく噛み合った結果によるものといえる。その改革は、憲法の改正を含め、政府の予算編成過程から議会の審議過程に至る抜本的な見直しであり、かつ短期間で行なわれた。それほど経済危機が深刻であり、政治家や行政官の危機意識が強かったといえる。

96 年から実施された新たな仕組みは、「フレーム予算」(Frame-budget)及び「歳出シーリング」(Expenditure ceiling)である。その基本的な特徴は、政治主導のトップダウンによって３ヶ年の歳出総額のシーリングを通常の予算（分野毎の個別の歳出を定めるもの）の提出の前に決定する仕組みである。つまり、分野毎の予算を積み上げて歳出総額を決定するのではなく、マクロ経済の見通し等を踏まえ、先に歳出総額を決定す

BOXVI－１－４　予算・財政のマネジメントの改革の理論的背景

1992 年に財務大臣へ提出された報告書[注2]は、スウェーデンの予算編成プロセスが、他のヨーロッパ諸国と比べ、歳出をコントロールする仕組みが弱いことを指摘した。具体的には、次のような問題点を指摘し、その結果、主として移転支出において歳出のオーバーランが発生していると結論づけた。

① 財務大臣の役割が弱い
② 議会における予算審議が５ヶ月もかかり、しばしば政府提案を増額するなど、財政規律が働いていない
③ 透明性の欠如、予算に関する情報の不十分さ
④ 予算執行においてエージェンシーの裁量が大きすぎる

この報告書、そして改革案の立案に強い影響を与えたのが、財政制度についての比較研究、具体的には、ドイツの von Hargen（1992）の研究である。92 年に、von Hargen は、ＥＣ委員会の依頼を受けて、ＥＣ諸国の財政制度の仕組みについて詳細な調査を行った。具体的には、予算編成のプロセスの特徴（予算交渉の構造等）を数値化したインデックスを開発し、各国の比較研究を行った[注3]。財務大臣への報告書では、スウェーデン財務省の専門家が、ハーゲンと同様の手法でスウェーデンの予算編成プロセスについて分析を行っており、その結果、スウェーデンは、イタリアについで財政規律が弱い国であるというものであった（スウェーデンの次がギリシャ）。[注4]

スウェーデンの改革は、これに止まらず、97 年には、財務省内に、更なる予算編成プロセスの改革を検討するためのプロジェクト・チーム（通称”Performance Budgeting Project”）が発足し、2000 年にはその報告書「効果的かつ透明性の高い予算・財政のマネジメントに向けて」が取りまとめられている。

るという、従来の予算のやり方を 180 度変えるものとなっている。

この他、改革では、

①財政目標の設定
②３ヶ年の歳出シーリングは名目で定める
③予算編成の２段階化
④議会における open-ended な議決の仕組みの廃止
⑤歳入（特定財源）を控除することなく総額ベースで支出を計上する
⑥将来予測の改善
⑦予算額に対する決算の詳細な分析

注2　Molander（1992）参照。
注3　この分析については、富田（1999）及び岸（2000）が紹介している。
注4　スウェーデン財務省の担当者へのインタビューでも、こうした予算・財政の仕組みについての研究が改革の理論的な側面をバックアップしたことを強調していた。

⑧業績測定の改善

といった措置が導入されている。また、会計年度も、従来の７月開始から暦年に変更し、予算編成の法的基盤も財政法により明確にされた[注5]。なお、歳出シーリングの仕組みについては、左翼政党から、福祉国家の存在意義を損なうものだとの反対意見があったが、新政権は断固としてこの仕組みの導入を進めた。

他方、業績マネジメントに関しては、インプット・コントロールの廃止や結果に対する説明責任の強化といった、基本的な方向は他国と変わらないが、ラディカルなアプローチはとっていない。その１つの理由は、英国やＮＺで導入されたエージェンシーという組織が、スウェーデンでは、18世紀後半には出来上がっており、政府部門の大きな改革は行なわれなかったからである。つまり、「現状維持」が基本的なスタンスであったのである。

エージェンシーという組織は既に存在していたのであるが、業績・結果に基づくマネジメントが行なわれていたわけではなかった。むしろ、スウェーデンのエージェンシーは伝統的に強い独立性が保障されていたことから、マネジメントの改革はなかなか進まなかった。1990年代前半から、予算編成プロセスの改革に伴って、エージェンシーのマネジメントの改革が具体化するが、そのアプローチは、市場メカニズムの導入に力点を置くＮＺや英国とは大きく異なる。

スウェーデン・モデルは、競争や契約ではなく当事者間の対話と指導、報酬による効率性向上へのインセンティブではなくマネージャーへの機会の付与、コスト削減ではなく決められた予算内での目標の達成、に重点が置かれている。スウェーデンにおいても、エージェンシーはその達成すべき目標や達成方法などを所管省庁との間で取り決めるが、ＮＺや英国などの「契約」といったものではなく、「ガイダンス」という性格のものである。他方で、結果に対する報告や監査に重点が置かれ、業績情報の質の向上などに力を入れている。

注5　従来、予算編成を規程するのは憲法であり、特別法としては、借入法（State Borrowing Act of 1988）しか存在しなかった。

２．中央政府の組織改革

（１）基本的な特徴

スウェーデンの中央政府の構造は、企画立案を担う小規模の省と政策の実施を担うエージェンシーの分離が基本的な特徴である。多くのＯＥＣＤ諸国は、こうした分離を 1980、90 年代に行ったが、スウェーデンでは、1700 年代後半において既にこうした分離の形が出来上がっていた。これは、議会の行政への介入の排除、王家による支配に対する行政官の抵抗といった歴史的な背景に基づくものであり、1809 年基本法により独立的な位置付けが法的に規定された（行政改革会議事務局（1997））。

したがって、スウェーデンにおいては、行財政制度の改革に当たり、省庁やエージェンシーの統廃合などは行われたものの、組織そのものの大きな見直しは行われなかった。

中央政府の構造をもう少し具体的に説明すると次のとおり[注6]。

① 中央省庁は、首相府及び 12 の省庁からなる。内閣は、首相と 19 人の大臣で構成され、更に大臣を直接補佐する 29 の政務次官（State Secretary、国会議員ではなく、各大臣の政治任命による高官）がいる。1 省庁当たりの職員数は 100～400 人と小規模。外務省は約 1500 人いるが、それ以外の省庁の平均規模は 200 人強である。省庁の職員数の総計は、国家公務員の２％程度で、約４千人である（各省庁の規模については、BOXⅥ－２－１参照）。

省の主な役割は、予算案や関連法令を準備するに当たって大臣の意思決定を助けること、EU 政策の準備及び調整を行うこと、エージェンシーの監督及び監視である。

② エージェンシーの数は約 300 であり、その規模は 10 人から数万人まで様々である（防衛庁を含む）。エージェンシーに従事する職員数は、国家公務員の 98%を占め、約 19 万人である（主なエージェンシーの規模は、BOXⅥ－２－２参照）。

注6　議会は、１院制（任期４年）で 349 議席からなる。98 年 9 月の総選挙の結果、与党社民党は、30 議席を失ったが、左翼党及び環境党と閣外協力を取り付けて、引き続き政権を維持している。

BOXVI－２－１　中央省庁の規模（職員数）

※1999 年末現在

首　相　府	５２
法　務　省	２５８
外　務　省	１，４９１
社　会　省	１２１
財　務　省	２４４
教　育　省	４１７
農　業　省	１９８
文　化　省	１２１
貿易産業省	３８２
環　境　省	１９０
地方行政管理庁	４７０
合　　計	４，０８２

BOXVI－２－２　主要なエージェンシーの規模（職員数）

※1999 年末現在

警察	１６，０００
刑務所	８，０００
国防	２２，０００
租税徴収	１３，０００
税関	３，０００
大学	３５，０００
労働市場	１２，０００
社会保険	１４，０００
道路	７，０００
鉄道	７，０００
合　計	１９０，０００

※エージェンシーの中には、National Tax Board と呼ばれるタイプの組織（80～90 程度）がある。

※National Patent and Registration Office のように中央レベルにしか存在しないエージェンシーと Labour Market Administration のように地方組織も有するエージェンシーがある。

エージェンシーは、伝統的に、そして法的にも強い独立性を有しており、自ら意思決定を行う権限が与えられている。権限の執行及び法の施行に関しては、閣議も所管大臣もエージェンシーの決定に基本的に介入することはできない。

なお、エージェンシー以外に、より商業的活動を行う国営企業（公社）も存在する。

（2）エージェンシーの改革

スウェーデンでは、中央省庁やエージェンシーの統廃合は過去にいくつか行われているが（BOXⅥ－２－３参照)、一定の目的をもって組織全体を見直すといった改革は行われていない。しかし、エージェンシーのマネジメントの改革は行われている。先に述べたように、中央政府全体の予算編成の仕組みが抜本的に見直され、フレーム予算及び歳出シーリングが導入されたが、この改革より一足先の 1993 年から、例えば、発生主義会計や業績報告書の作成等の新たな仕組みが導入されている。その基本的な特徴は、結果志向のマネジメントの改革である。スウェーデンでは、他の国と異なり、既にエージェンシーという組織があったのだが、そのマネジメントがインプット志向であるという問題があった。これを結果志向に見直すことにより効率的なマネジメントを目指そうとしたのである（詳細は４．参照）

BOXⅥ－２－３　1980 年以降の省庁の統廃合の例

（省庁の統廃合）
1983 年　経済省と予算省を統合し財務省を設置
1987 年　新たに環境省を設置
1991 年　住宅・都市計画省を廃止、新たに文化省を設置
1996 年　行政省を内務省に変更

（エージェンシーの統廃合）
1990 年　２つの医薬品関係のエージェンシーを Forensic Medical Agency に統合
1992 年　他のエージェンシーから高速道路安全管理業務を National Road Administration に移管
National Board foe Spent Nuclear Fuel を廃止し、Nuclear Power Inspectorate に業務を移管
1994 年　Administration of Housing Allowances を廃止し、Social Insurance Boards に業務を移管

３．財政運営及び予算編成の改革

（１）フレーム予算及び歳出シーリングの基本的な仕組み

①歳出予算の構造

スウェーデンの歳出予算は、新たな仕組みの下では、３つの階層から成っている。上から順に、歳出総額（「シーリング」と呼ぶ)、27 の歳出分野(Expenditure Areas)の歳出上限額（「ターゲット」と呼ぶ)、496 の議決予算(appropriations)である。歳出総額は、全ての歳出分野を包含するものであるが、国債の利払費は例外となっている。

議決予算は、経常運営費、移転支出プログラム、資本支出といった性質別になっているが、その大層は、エージェンシーの活動のための経常運営費である。

今般の改革における新機軸の一つは、全ての議決予算を 27 の歳出分野に分類したことである（具体的な分野は BOXⅥ－３－１参照)。以前は、議決予算はそれを所管する省庁毎に分類されていた。これを 27 の歳出分野に直したのは、議会が、省庁の縦割りではなく、個別の政策分野毎の歳出額を明らかにすべきと考えたからである。また、27 の歳出分野は議会の委員会の構成を反映したものとなっている。

政府には、13 省庁（首相府含む）があるので、一つの省庁が複数の歳出分野に責任を持つことになる。また、一つの歳出分野に関し、複数の大臣が責任を有する場合もある。この場合、当該歳出分野において、個別の議決予算毎に所管大臣が異なることになる。

②財政政策とのリンク

中期的な財政運営を行う観点から、３ヶ年のフレーム予算が導入された。そのねらいは、マクロ経済の観点からの政府の財政政策の目的とその具体的な実行をリンクさせることにある。その作業は、３つのレベルからなる。

イ.第１レベル　・　政府の財政政策の目的をマクロ経済上の用語で規定する。具体的には、現在の財政政策の目的は、長期的にＧＤＰ比２％の財政黒字を平均的に維持することであり、99 年の目標は 0.5%の黒字、2000 年の目標は 1.5%の黒字、2001 年の目標は２％の

BOXⅥ－３－１　２７の歳出分野と議会での関係委員会

１．政治システム／憲法委員会
２．経済・財政／予算委員会
３．税務・徴収／税務委員会
４．司法・警察／司法・警察委員会
５．外交・国際協力／外交委員会
６．国防／国防委員会
７．国際開発協力／外交委員会
８．移民・難民／社会保険委員会
９．保健・医療・福祉／医療福祉委員会
１０．所得保障（疾病・障害）／社会保険委員会
１１．所得保障（老齢）／社会保険委員会
１２．所得保障（家庭・児童）／社会保険委員会
１３．所得保障（失業）／労働委員会
１４．労働市場・雇用開発／労働委員会
１５．教育支援（奨学金）／教育委員会
１６．教育・大学研究／教育委員会
１７．文化・メディア・宗教・レジャー／文化委員会
１８．都市計画・住宅・建設／住宅委員会
１９．地域開発・過疎対策／労働委員会
２０．環境保全・自然保護／農務委員会
２１．エネルギー／産業貿易委員会
２２．交通・通信／交通・通信委員会
２３．農業・林業・漁業／農務委員会
２４．企業活動／産業・貿易委員会
２５．地方政府への一般交付金／予算委員会
２６．利払費等／予算委員会
２７．ＥＵ拠出金／予算委員会

黒字となっている。

ロ.第２レベル　・　この目標を踏まえ、経済見通しに基づき、３ヶ年の歳出総額のシーリングを決定する。

ハ.第３レベル　・　歳出総額を更に 27 の歳出分野に配分する。

③２段階の予算編成

３ヶ年のフレーム予算を具体化するのが２段階の予算編成である。予算編成は、前年の春にまず歳出総額を先に決定し、秋に歳出総額の枠の中で 27 の歳出分野の予算上限額及び個別の 496 の議決予算を決定する仕組みになっている。歳出総額については、初めの２年分は既に前年までにセットされていることから、毎年春に新たに政府が提案し、議決するのは３年目のものである[注7]。27 の歳出分野の予算上限額についても春に３ヶ年分が示されるが、これはあくまでも参考である。実質的な政府予算案は、秋に提出される翌年度の 27 の歳出分野の予算上限額及びその内訳である 496 の議決予算である。

27 の歳出分野の予算上限額の合計は、歳出総額より小さく、その差額は”budget margin”と呼ばれている。これは、見通しが変わっても、議会で議決した歳出総額を変更しなくてもよいようにするためのバッファーである。具体的には、１年目のバッファーは 1.5%、２年目のバッファーは 2%、３年目のバッファーは 3%である。

イ.第１段階
- 財務省による３ヶ年予算フレームの更新及び財務原案の作成
- 財務原案を基に、予算検討閣議において、歳出総額及び 27 の歳出分野の予算上限額を決定
- 決定した内容を春期財政政策案として議会に提出
- 議会において歳出総額を議決[注8]

注7　今回調査したいずれの国でも複数年度予算が導入されているが、複数年度に渡って議会の議決をとるのはスウェーデンだけである。NZ は、法令上複数年度に渡って議決をすることは可能であるが、実際にはほとんど行われていない。

注8　27 の歳出分野の予算上限額は審議の参考であり、この時点で議決されるものではない。

ロ.第２段階　・秋に、翌年度の予算の詳細を盛り込んだ政府予算案を提出し、議決。
・そのプロセスは、まず 27 の歳出分野の予算上限額を議決し、その後、歳出分野毎の予算上限額を 496 の議決予算に配分（議決）する仕組みとなっている。

④歳出総額のシーリングと歳出分野・議決予算の関係

歳出総額のシーリングが最も重要で、補正予算を含め、既定のシーリングを超えることはできない。制度的には、議会で議決すれば、既に決められたシーリングを変更することも可能であるが、現在のところ行われていない。歳出総額のシーリングを守る限り、その内訳である 27 の歳出分野の間での再配分は、国会の議決を受ける限り自由である。すなわち、シーリングの枠内での pay as you go となっている。補正予算においては、主にこの歳出分野間や議決予算間の再配分を行っている。年度途中で、ある経費、例えば失業手当が増大し、当初予算で対応できない場合は、補正予算で、まず議決予算間又は歳出分野間で、他の予算から充当し、それでも不足する場合は、予備費（budget margin）で対応することとしている。今のところ、不測の事態に対しては、こうしたやり繰りで対応が可能となっている。

歳出総額、27 の歳出分野の予算上限額及び議決予算額は、基本的には歳出の細目を積み上げて決めているわけではない。基本的には、物価上昇率などを勘案し（物価上昇を 100%手当てするわけではない）、政治的な優先順位を踏まえトップダウンで先に総額、上限額を決めている。歳出総額については、特に、政府支出の規模をこれ以上増やさない方針であることから、ＧＤＰとの比率を注視して決めている。社会保障などの移転支出については、失業率や受給者の見通し等について前提を置き推計を行うというボトムアップ的な要素もあるが、省庁やエージェンシーの運営経費については、完全な一括金（lump sum）となっており、人件費（公務員の数）、物件費、旅費等の積み上げになっていない。一定の枠の中で、どのように予算を配分し、使うかは各省庁に任されている（財務省はモニタリングは行う）。伝統的なインプット・コントロールは、1980 年代から徐々に廃止されてきた。

なお、個別の議決予算の間での流用は認められていない。議決予算は 496 あるが、例えば、海上保安庁といった組織の予算は、１つの議決予算額（just one line）しかないので、その枠の中でどう使うかは海上

保安庁に任されているので、流用は必要ない。従来は、人件費、物件費、旅費等に細かく予算が定められていたので、流用は必要であった。議決予算間で流用が必要になった場合は、補正予算で対応する（ただし、歳出総額は変えられない）。

（２）新たな予算編成のサイクル

スウェーデンにおける従来の予算編成のサイクルは、BOXⅥ－３－２のとおりであるが、予算審議に５ヶ月もかかり、しばしば政府提案を増額するなど、財政規律が働いていなかったという問題が指摘されていた。また、会計年度についても、従来７－６月であったものを１－２月の暦年に変更した[注9]。

１．で述べた経緯を経て、97 年度の予算編成から、３ヶ年のフレーム予算（Frame-budget）及び歳出シーリング(Expenditure ceiling)の仕組みが導入された。これにより、予算編成プロセスは次のようになった（BOXⅥ－３－３参照）。

①３ヶ年の予算フレームの更新（１－３月）

・　前年の１月に、財務省は、３ヶ年の予算フレームで前提となっている経済の見通しが引き続き有効であるかを確認するため、マクロ経済見通しの吟味を行う。経済見通しの更新は、財政政策のスタンスを決定するために極めて重要である。

・　２月初旬、各省は、財務省に、翌年度の予算要求とその後の４年間の歳出見積もりを提出する（最後の１年分はフレームに関係しない）。各省の予算案は、現状の政策を維持するために必要な経費と新規政策のための経費に分けて提出される。

この段階で、財務省と各省の間で、技術的な観点からの議論が行われる。また、財務省は、特に移転支出については、自らモデルを作り、その支出の将来推計を行う。これは、経常運営費や資本支出と異なり、移転支出は経済の諸条件により大きく変動する可能性が高いからである。

注9　従来は、会計年度と暦年が異なるので、統計上様々な調整が必要であったが、こうした調整をなくし、経済見通しの精度を上げるため会計年度を暦年に変更した。

BOXVI－３－２　従来の予算編成プロセス

１月上旬　　当初予算案を国会に提出
（経済見通し、経済政策方針、省庁毎の予算案）

４月上旬まで　　国会の各委員会において、当初予算案を審議
（各委員会の所掌分野毎に個別に審議）

４月下旬　　政府が修正予算案を国会に提出
（1 月以降の経済情勢の変化、国会における議論等を踏まえたもの）

４月下旬～６月　国会の各委員会において、修正予算案を審議、可決
（各委員会の所掌分野毎に個別に審議）
各委員会毎において可決された部分毎に、本会議において可決
（全ての部分が本会議で可決された時点で、予算全体が成立）

７月～　　予算の執行

※会計年度は７－６月

BOXVI－３－３　現在の予算編成プロセス

予算開始前々年の
１１－１２月　　財務省主計局より支出省庁へ５年間の歳出推計を指示

前年の
１－３月　　最新のマクロ経済見通し及び支出省庁からの予算要求に基づき、財務省が３ヶ年予算フレームを更新し、財務原案を準備

３月中旬　　財務大臣がその原案（翌年度及びその後の２年間）を閣議に提出

３月下旬　　予算検討閣議(Cabinet Budget Meeting)が開催され、３ヶ年の歳出総額及び２７の歳出分野の予算上限額（参考水準）を決定

４月１５日　　予算検討閣議での決定を春期財政政策案(Spring Fiscal Policy Bill)としてまとめ、議会に提出

４－５月　　支出省庁は、関係する歳出分野の予算上限額を個別の議決対象予算へ配分する作業を行い、財務省へ提出

６月１５日　　議会は、春期財政政策案に必要な修正を加え、これを議決

６－８月　　政府部内で予算関連資料を準備

９月初旬　　政府最終予算案の閣議決定

９月２０日　　政府最終予算案の議会提出

９月末－１１月末　　予算委員会で２７の歳出分野の上限額を審議

１１月末　　議会は２７の歳出分野それぞれの予算上限額を一括して議決

１１月末－１２月末　　分野毎の委員会で議決対象予算を審議

１２月末　　議会は、２７歳出分野の個別の議決対象予算を歳出分野毎に議決

新年度
１月　　会計年度開始

※会計年度は１－１２月

・　財務省は、各省の要求を精査し、閣議に提出する財務原案を準備する。財務省は、翌年度及びその後の２年間の歳出総額及び 27 の歳出分野の予算上限額についての原案をつくる。翌年度及びその次の年度の歳出総額は、前年の予算フレームで決めた歳出総額を超えてはならない。
・　財務省は、同時に、歳入面についても見積もりを行い、財務原案に盛り込む。この段階での財務省の作業の重要な目的は、歳入と歳出の見積もりが、向こう数年間の財政目標の達成と整合的かどうかを検証することである。財政目標は、歳出総額のシーリングと一般政府の財政収支であり、財務省はこの財政目標の達成が困難との判断に至れば歳出削減の提案を行う。
・　財務原案が閣議に提出されるまでは、財務原案に関する情報は一切発表されない。財務省は、技術的な点について各省から聞くだけである。財務省は、個別の予算要求に対してコメントはしない。もし、財務省がある歳出分野の予算上限額について要求より低いものを提案し、所管大臣がこれに反対する場合は、この上限額に関し特別の理由を付した提案を閣議に対して行う（特に移転支出の場合）。

② 予算検討閣議（３月下旬）

・　財務原案は、３月末に行われる予算検討閣議(Cabinet Budget Meeting:CBM)の１週間前に、閣議メンバーに示される。ＣＢＭは、ストックホルム郊外の総理別邸において、総理、財務大臣、各省大臣、財務省及び総理府の副大臣の参加により、通常２日間行われる。
・　ＣＢＭの前には、予算に関する閣議は一切行われない。財務大臣は、その原案を提出する前に総理にのみ相談するが、財務大臣が提案する 27 の歳出分野の個別の予算上限額について、所管大臣と事前に協議することはない。各省大臣にとっては、他の大臣が所管する予算案を見るのも、この閣議が初めてである。
・　ＣＢＭにおいては、歳出分野に関する各省大臣の追加予算要求が議論の中心である。各省大臣は、他の歳出分野からの資源の再配分を求めるか、所管する歳出分野の間で再配分を行わなければならない。98 年現在、ＣＢＭで検討すべき追加要求の基準は 50 百万クローネ（6 百万ドル）となっている。
・　各省大臣は、ＣＢＭの間、大量の資料に目を通さなければならない。各省大臣は、概してＣＢＭの前に十分な検討時間をとることが

できない。これは、各省大臣が横並びで要求することを防ぐねらいがある。この会議で全てが決定されるが、一つの要求は必ず他の分野での歳出削減が求められる。このような時間制約によって歳出を決める方法は、27 の歳出分野における効率的な資源配分を阻害するのではないかといった批判もあるが、これにより予算総額についての財政規律が働くとの判断である。

・　会議の最後には、翌年度及びその後の２年間の歳出総額、参考としての 27 の歳出分野の予算上限額（３ヶ年分）が合意される。財務省の提案は、この会議で修正されることもあるが、それはごく僅かな資源の再配分でしかない。

③春期財政政策の審議（４－６月）

・　ＣＢＭの最終決定は、正式には、歳入総額を含め春期財政政策案(Spring Fiscal　Policy Bill:SFPB)としてまとめられ、議会に提出される。

・　ＳＦＰＢの第１のねらいは、財政政策とマクロ経済との整合性を確保することにある。議会においては、公的部門の適切な規模、歳出や歳入の経済へのインパクトを中心に議論を行う。なお、政府案に対して議会は自由に修正が可能である。

・　政府は、歳出総額を 27 の歳出分野に配分する案を参考として提出するが、あくまでも参考であって、法的に拘束されるものではない。

④政府予算案の準備（４－９月）

・　予算検討閣議で決定された 27 の歳出分野の予算上限額（翌年度分）を踏まえ、各省は、その上限額を個別の議決予算に配分する作業を行い、その結果を５月に財務省に提出する。27 の歳出分野のそれぞれの枠内で、どう個別の議決予算に配分するかは、基本的に各省庁の責任であるが、財務省は常に各省庁から事前にヒアリングを行うとともに、その配分が適切なものであるかをチェックしている。

・　６月から８月にかけて、予算関係資料の作成が行われる。それは 12 冊からなり、初めの１冊は総論であり、残りの 11 冊は 27 の歳出分野に関するものである。総論は財務省によって作成され、経済諸データを含む。また、11 冊の方は、まず各省が所管する歳出分野についての説明を作成し、財務省がそれをチェックし編集する。

・　９月初旬に、翌年度の 27 の歳出分野の予算上限額及び個別の議決予算を盛り込んだ政府予算案が閣議決定され、９月 20 日までには議会へ提出される。

⑤政府予算の審議（９－１２月）

・　政府予算の審議は、予算委員会及び各分野の委員会の２つに分けて行われる。予算委員会は、予算案全体、歳出総額、27 の歳出分野の予算上限額に関し責任を有しており、他方、各分野の委員会は、27 の歳出分野の中の議決予算に関し責任を有している。
・　議員は、予算案に対する修正動議を出す場合には、10 月 7 日までにこれを行わなければならないとされている。
・　10 月初旬、予算案は予算委員会に付託される。予算委員会は、歳出分野間で資源の再配分を本会議へ提案することができる（ただし、ある分野で増額するには他の分野で減額することが必要）。予算委員会は、各分野の委員会に対して、歳出分野の予算上限額についての意見を求め、各委員会は、10 月末までには、予算委員会に対して正式な報告書を提出する。予算委員会は、各委員会の報告書と併せて、経済の諸前提や歳入面を精査して、11 月末までには、予算委員会としての案（27 の歳出分野の予算上限額）を本会議に提出する。
・　11 月末に、議会（本会議）は、27 の歳出分野のそれぞれの予算上限額を一括して議決する。
・　11 月末からは、予算委員会に代わって、各分野の委員会が議決予算を審議する。関係省の責任者は、各委員会に呼ばれ、予算案の詳細な情報を提供する。審議は、各プログラムの業績に焦点を当てて行われるので、政府機関やプログラムのアウトカム及びアウトプットに関する情報が提出される[注10]。なお、多くの政府機関の運営費は、１つの議決予算として承認される仕組みとなっている。
・　各委員会は、決められた歳出分野の上限の範囲内であれば、議決対象経費間で配分を変えることができる。各委員会は、歳出分毎に一つの提案をまとめ、12 月末には、議会は 27 の歳出分野の個別の議決予算を歳出分野毎に議決する。

注 10　議会は概して業績情報の質に疑問を呈しおり、この問題については、次の４．で述べる。

４．業績マネジメント、財務・会計の改革

スウェーデンでは、中央政府の公務員の 98%はエージェンシーに属していることから、業績マネジメント等の改革はエージェンシーに関するものが中心である。以下ではこのエージェンシーおけるマネジメントの改革について述べる[注11]。

（１）改革の基本的な方向

マネジメントの抜本改革は 1993 年に始まるが、従前は、エージェンシーの予算に関しては、集権的なコントロールを行っていた。所管省庁が、エージェンシーに対し、毎年の予算案作成に関し技術的な指導を行い、議会での予算承認後は、資金の使い方を指導していた。その指導も経費の種類毎に使用制限や条件をつけたりしていた。また、毎年、予算の使用結果をチェックしていた。しかし、こうした集権的なコントロールは、結局、エージェンシーが予算超過することを防ぐことはできず、歳出総額もコントロールすることは難しかった（ＯＥＣＤ（1997f2））。

こうした中で改革の契機となったのが、1993 年の財務省報告書「エージェンシーに対する政府のマネジメント」であり、同報告書で、エージェンシーの予算は総枠制として、その中でどのように配分するかはエージェンシーの責任者に完全な裁量を与えるべきである旨提言がなされた。改革の基本的な哲学は、インプット・コントロールの廃止、エージェンシーの責任者への権限委譲、単年度ではなく３ヶ年の中期的な運営、説明責任の強化などである。以下では、93 年以降具体的に実施された改革を中心にエージェンシーのマネジメントについて説明する。

（２）組織管理

エージェンシーのマネジメントは、その長官に任されている。長官は、一定の任期（平均的には７年）付きで採用される。長官の任命は閣議によって決定されるが、その選考については、関係大臣と総理大臣が重要な役割を担っている。長官は、政権の交代によって辞めないので、一般には政治的任命ではないと考えられている。スウェーデンには、いわゆ

注11　中央省庁でも、省庁毎に目標の設定、業績評価等が行われている。

る公務員のキャリアシステムという仕組みは存在せず、誰を長官に任命するかには何ら制限はない。ただし、長官は、民間から採用される場合もあるが、その多くは公的部門の経験者からである。なお、一般公募されているわけではないことから、採用に透明性が欠けているといった批判がなされている。

エージェンシーは、伝統的に強い独立性を有していることから、所管大臣がエージェンシーのマネジメントに関与できない、あるいは、いくつかのエージェンシーからは、大臣があまりに無関心であるといった批判もなされている（この問題についての改革は（４）で述べる）。

多くのエージェンシーには、助言を主な役割とする運営委員会といったものが置かれている。そのメンバーは、中央及び地方の政治家、関係団体の代表である。運営委員会については、その役割があいまいである等いくつかの批判がなされている。

（３）インプット・コントロールの廃止

エージェンシーは、一般原則として、運営費の全てを賄うための単一の議決予算(appropriation)の配分を受け、インプットの選択については何らの制限がない。賃金の団体交渉と官庁営繕の２つのインプットについては、これまで中央集権的に決められていたが、これも 1993 年以降廃止された。これは、エージェンシーの長官に当該組織の運営に関し全責任を担わせるためである。

①賃金の団体交渉

人事管理は、スウェーデンにおいては、賃金の団体交渉を唯一の例外として、歴史的に、権限が委譲されてきた。エージェンシーの長官は、そのスタッフの採用、昇格、解雇の全てに責任を有している。採用に当たって何の制限もない。政府全体として、基本的な方針となる公務員政策なるものは存在しない。空きポストがあれば、公募される。スタッフは身分保障がなく、典型的には、2 月から 12 月の事前通告により解雇される（その期間は雇用期間による）。スウェーデンにおいては、公的部門と民間部門の間で、雇用制度に何ら差がない。

賃金の団体交渉は、歴史的に中央で行われてきた。国家賃金交渉局(National Collective bargaining Office)が、エージェンシーのスタッフを代表する組合と交渉し、中央集権的に、賃金引上げを決めてい

た。その合意は閣議で承認され、議会の予算委員会の了解を得ていた。エージェンシーは、賃金交渉の結果とは異なる賃金引上げを決めることは全くできなかった。

しかし、これは、エージェンシーの長官がその運営に全責任持つという哲学と相容れないものであり、94 年に、賃金の団体交渉は、完全にエージェンシーに任されることになった。人件費は、今や、単一の議決予算の上限の中で、長官がやりくりする多くの支出の内の一つとなった。賃金の引上げが合意されても、それを賄うために予算が自動的に増額されることはなくなった。財務省も議会も、給与やその他の雇用条件を決めるに当たって、直接的な影響力を行使することはできない。

賃金交渉は完全にエージェンシーに任されるようになったが、全てが個別のエージェンシーで決められるわけではない。各エージェンシーは、賃金交渉のための雇用主連盟(Confederation of Government Employers)を作り、ここで全賃金合意の 2/5 が決まり、残りの 3/5 は、個別のエージェンシーで決まる。個別のエージェンシーでの交渉は、かなりの部分が職員一人ひとりの業績に基づいて決まる。同じ職を持つ職員でも、業績に基づくので給料が異なることが当たり前である。個人の業績給与はスウェーデンの公的部門では一般に受け入れられている。今や、政府職員の 90%は個別の業績給与をもらっている。

②官庁営繕（庁舎及び宿舎）

これまでは、全ての政府組織に事務所や宿舎を提供する、独占的な１つのエージェンシーがあった。当該組織は、家賃をとっていたが、エージェンシーは、家賃が上がっても単にそれを受け入れるしか方法がなかった。このコントロールは、93 年に廃止された。エージェンシーは、現在、その庁舎や官舎を選択できる完全な自由がある。

官庁営繕を行うエージェンシーは廃止され、その資産は３つの組織に分配された。１つは王宮などの歴史的建造物を扱う組織である。残りの資産は２つの国営企業に分配された。その１つは、大学や研究機関などの建造物を扱う企業であり、もう１つは、残りの資産を扱う企業である。この企業は、市場レートで家賃をとっている。この改革は、不動産市場の暴落に併せて行われたものである。暴落の結果、より安い賃料の建物に移ることができるようになったからである。

（4）財務管理の弾力化

財務管理の弾力化は、今般の予算・財政のマネジメントの改革の１つの重要な柱である。1993 年に発生主義会計がエージェンシーに導入されたが、これは、エージェンシーのマネージャーが、インプットの選択に関し完全な自由を享受し、当該インプットのフルコストに関する情報を得るために必要な仕組みと考えられている。発生主義会計の導入は、従来の会計システムが高いレベルであったので、比較的円滑に導入された。例えば、資産の完全かつ最新の記録はそのままであった。なお、予算及び全ての議決予算は現金ベースで行われている。

運営費は、エージェンシーの利子付勘定に預入され、通常毎月 1/12 づつ振り込まれる。もし、エージェンシーが運営費を倹約して使えば、利子が付され、逆に早く使えば、政府の借入コストに見合う利子を払わなければならない。したがって、エージェンシーは、取引のタイミングをかなり自由に決めることができるが、現金のより効率的な管理が求められるのである。

エージェンシーは、不用になった予算を翌年度に繰り越すことも許される。これは、単年度予算の仕組みに内在する、年度末になってかけこみで支出するという悪弊を回避することをねらいとしている。繰越システムがない限り、マネージャーは、効率化に向けたインセンティブを持つことができないと考えられている。繰越システムについては、財務省が繰越額を考慮して予算編成を行うのではないかといった懸念があるが、財務省は、これを明確に否定しており、財務省はエージェンシーが継続的に資金を蓄積しているときのみ調査を行うという方針である。

将来の議決予算を前提とする借入の仕組みも導入された。通常上限額の３％までである。ただし、借入はほとんど使われていない。議決対象経費を先に使ってしまった場合などがこの仕組みの対象であるが、その場合には、将来の予算でこれを返さなければならない。

コンピューターや行政上必要な設備を調達するための特別の借入の仕組みも導入された。これは、投資を正当化し、コストを設備の寿命に応じてならすことによって、適切な管理を行うことを目的としている。

予算の執行は、先に述べたように、基本的に各省庁やエージェンシーに任されているが、財務省は常に執行状況をモニターしている。財務会計上の計数については、毎月データの提出を求め、移転支出などの重要分野については、四半期毎に業績レポートを求めている。

（５）説明責任（アカウンタビリティ）の強化

エージェンシーは、極めて弾力的な運営が可能になったわけであるが、その代わりに結果に対する説明責任（アカウンタビリティ）が求めらることになった。

説明責任を果たす仕組みは、所管省がエージェンシーに期待する結果を明確に定義すること、そしてエージェンシーが達成した結果を所管省に報告することに基づいている。

予算関係資料は、エージェンシーに期待する結果に関する情報を伝える主なものではない。議決予算は、明確なアウトカム及びアウトプットに基づいて算出されるものではなく、エージェンシーの全ての経常運営費を賄う一括金だからである（業績情報と予算の関係についてはBOXVI－４－１参照）。

結果を定義する仕組みは、業務方法書(Letters of Instruction)である。これは、各省が予算成立後直ちにエージェンシーに対し示すものであり、財務省のガイドラインによれば、業務方法書に記載すべき事項は次のとおりである

① エージェンシーがいかに政府が望むアウトカムの達成に貢献しているかについての分析
② 実務レベルにおける目的や目標水準
③ エージェンシーが実際の結果を報告する方法
④ エージェンシーが実行すべき特別の課題

業務方法書の内容の質は、エージェンシーにより千差万別である。また、次のような批判がなされている。

① 業務方法書は契約主義に基づくものであり、これは、これまでの伝統的な行政運営の哲学（省とエージェンシーの関係は、対話、非公式、弾力的といった特徴を有する）と相反する。
② 詳細なアウトプットを定める業務方法書は、エージェンシーの独立性を侵害しかねない。
③ 省にはエージェンシーのアウトプットの詳細を分析する能力がないので、結局、アウトプットに関する情報はエージェンシーからもらうしかない。したがって、業務方法書は、契約書というよりは、ガイダ

BOXVI－４－１　業績情報と予算の関係

１．従来の仕組み（～1993 年）

○　1990 年代初めまでは、財務省が業績情報を重要視していたので、予算要求書には、膨大な業績情報が添付されていた。しかし、これはあまり成果を挙げなかった。全てのエージェンシーは、３年毎にその業務活動の詳細な評価を行っていた。エージェンシーの行った評価は、どれも共通してプラスの評価を示していた。その結果、多くの関係者は、エージェンシーは自らその業務活動を分析する能力に欠けていると考えるようになり、エージェンシーが作成する年次報告書を活用することも限られてしまった。

○　また、エージェンシーが提出する予算案の資料は、この業績情報によって「電話帳」のようなものになってしまった。予算の編成過程で、こうした業績情報を処理するのは不可能であった。

○　エージェンシーは、所管省庁から、詳細な評価を行うための十分なガイダンスを受けていないと信じていた。

２．現在の仕組み（1993 年～）

○　３ヶ年予算のフレームの更新のために、省庁から財務省に提出される予算要求書は、議決予算毎に２～３ページ程度のものである。それは、予算の計数に関する情報しか含まれていない。財務省は、多くの場合で、業績情報は議決予算の査定に際して「間接的な」影響しか与えないと考えている。

○　業績情報が活用されるのは、歳出分野の中で資源の配分を行う時である。歳出分野の予算上限額を個別の議決予算に配分するのは基本的に省庁の役割であるので、業績情報の内容を熟知している省庁が、このときに活用するのが最も効果があると考えられる。

○　業績情報はエージェンシーの年次報告書に記載され、報告書は毎年３月までに公表されることになっている。エージェンシーは、業績情報が予算編成過程では十分活用されていないと不満を漏らしているが、これは、エージェンシーが予算編成過程における業績情報の役割を過大視していること、業績情報がどのタイミングで活用されるのか理解していないといった理由による。

○　また、省庁が業績情報を活用するための十分な能力を有していないという問題も指摘されている。省庁の幹部は、エージェンシーのマネジメントよりは、政治的なあるいは法制度上の問題に関心がある。そのため、業績情報を議決予算を検討するときに役立たせることは難しい。省庁のエージェンシーに対する監督機能を強化しないと、問題は解決しない。

３．新たな挑戦（2000 年～）

○　97 年に、財務省内に設置された予算編成のプロセスを更に改革するためのプロジェクト・チーム（スウェーデン語では”VESTA Project”、英語では”Performance Budgeting Project”）は、2000 年に、その報告書「効果的かつ透明性の高い予算・財政のマネジメント」を発表した。

○　その提案では、今後の改革の最重要課題は、プログラムや政策の目的、アウトカム、コストの間の関係をより直接リンクさせる仕組みを構築することであるとして、具体的には、エージェンシーの財務管理だけでなく予算にも発生主義会計を導入し、フレーム予算の枠の中で活動ベース（アウトプット・アウトカム）の資源配分を行う仕組みを導入すべきとしている（詳細は不明であるが、ＮＺや豪州型のアウトカム・アウトプット予算を目指しているものと推測される）。

ンスのようなものになる。省がエージェンシーに頼らなければ、相当の取引コストが生じる。

こうした問題に対処するため、①省とエージェンシーが非公式な対話を行う、②エージェンシーが業務方法書の原案をつくり、これを所管省に提出する、③省は原案を精査し、必要な修正を求める、④省は正式に業務方法書を認可する、といった取組みが行われている。

（6）透明性の向上

1993 年以降、全てのエージェンシーは、年次報告書を作成しなければならなくなった。その内容は、財務面に限らず業績面を含むものである。財務省のガイドラインによれば、年次報告書に関する主なルールは次のとおりである。

① エージェンシーは、業務方法書に書かれた報告に関する事項に基づき、目標に照らして業績がどうだったかを記述しなければならない。
② エージェンシーは、業績に影響を与える外的、内的要因（たとえば、外部環境、組織の変更など）を記述しなければならない。
③ 業績に関する情報は、過去３ヶ年の会計年度をカバーし、それらが比較できるものでなければならない。

年次報告書の一般的な構成は次のとおりである。

① 長官による今後１年間の業務内容のポイント及び重要課題の説明、エージェンシーの業務内容の詳細
② 関係書類（発生主義に基づく財務諸表、議決予算、キャッシュ・フロー分析、アウトプット一覧、注記）

年次報告書に関しては、次のような問題点が指摘されている。

① エージェンシーに期待する結果が所管省によって効果的に定義されていないので、アカウンタビリティに関する明確な基準が設定できないか、曖昧となる（これは、年次報告書というよりは業務方法書に関する問題かもしれない）。

② 明確な評価基準が設定しにくいことの裏返しで、年次報告書が叙述的で分厚くなる傾向がある。ひどいものは、100ページを叙述的なレビューに費やしている。しかし、これは経験の問題であり、年次報告書の質は年を追って改善している。

③ 一部のエージェンシーからは、年次報告書が予算編成過程であまり使われていないといった不満がある。

（7）会計検査院等の役割の強化

年次報告書の質を改善するかぎは、年次報告書が会計検査院(National Audit Office)によって適切に監査（財務面及び業績面で）されることであり、会計検査院は、年次報告書の出来が悪い場合は、意見を付すことになっている。

エージェンシーは、所管省へ議決予算の執行状況を毎月報告することとされている。議決予算の執行状況については、春期財政政策案及び政府予算案に併せて、議会に報告される。エージェンシーは、発生主義ベースの財務諸表（監査済み）を半年毎に作成しなければならない。

また、財務省の管理下にあるエージェンシーの一つである財務管理庁（National Financial Management Authority）が、1998年、エージェンシーの財務管理面での格付け（第１回）を始めた（BOXⅥ－４－２参照)。その目的は、エージェンシーの財務管理の水準を制度的に評価することである。エージェンシーは、２つの観点から、Ａ（完全に満足できる)、Ｂ（満足できる)、Ｃ（満足できない）の３段階で評価される。１つ目の観点は、総合評価であり、その重要な判定基準は議決予算を超過したかどうかである。２つ目は、内部管理の適切さを評価するものである。格付けは公開されるので、エージェンシーの財務管理面での規律を維持するのに強力な武器となると期待されている（第２回目が2000年からスタートし、今年発表される予定)。

BOXVI－４－２　エージェンシーの財務管理の格付け

	94/95 年度	95/96 年度
完全に満足	４４％	６７％
ＡＡ	２０％	４５％
ＡＢ	２４％	２２％
満足	４７％	２５％
ＡＣ	１３％	５％
ＢＡ	５％	８％
ＢＢ	１９％	１０％
ＢＣ	１１％	３％
満足できない	９％	８％
ＣＡ	１％	３％
ＣＢ	２％	３％
ＣＣ	６％	２％

※アルファベットの初めは第１の基準、２つ目は第２基準の判定を示す。
　　％は全エージェンシーに占める割合

５．改革の成果と評価

（１）マクロ的なパフォーマンス

1990 年代前半のスウェーデンは、実質ＧＤＰ成長率が 1991 年から３年連続でマイナスとなるなど、戦後最悪の経済状態であった。94 年になって、自国通貨クローネの切り下げによる輸出の高いの伸びに支えられて、ようやくプラス 4.1%の成長に戻り、96 年は欧州の景気後退の影響等により 1.1%の成長に止まるものの、その後は順調な回復軌道に乗り、ほぼ３％前後の成長を続けている。

94 年に政権復帰した社民党政権は、市場から財政赤字の早急な削減を突きつけられたわけであるが、累次にわたる財政健全化策により、コンバージェンス・プログラムで見込んでいた赤字削減のペースを上回るスピードで削減が進み、98 年には目標どおり財政赤字を解消するに至った。目標達成は、景気の回復、金利の低下等が背景にあるが、何よりも大きかったのは、94 年からの４年間で削減効果がＧＤＰの８％にも及ぶ歳出削減策と歳入増加策であった[注12]。そして、2000 年以後は、財政目標とな

注 12　財政赤字削減効果のうち、歳出削減によるものは 53%であり、歳入増によるものは 47%であった（OECD（1998））。

っている対ＧＤＰ比２％を超える財政黒字を維持している（2000 年実績見込みで 3.4%の黒字）。また、債務残高も、94 年の対ＧＤＰ比 77.9%をピークとして、徐々に下がり始め、2000 年には、56.2%（実績見込み）に下がり、マーストリヒト条約の 60%をクリアーするにまでになった。更に、2000 年 5 月には、政府は総額 550 億円クローネに及ぶ国債の期限前償還を発表し、94 年から始まった財政の健全化はほぼ成功裏に終結した。更に、一般政府支出の対ＧＤＰ比も、93 年の 67.5%から 1999 年には 56%に低下し、年金や医療制度の抜本改革等と相まって、福祉国家の再構築が進んでいる。

ただし、政府は、94 年に８％であった失業率を 2000 年までに半減させ４％とすることを目標に掲げ、様々な雇用拡大策を実施してきたが、97 年までは８％と高水準であり、1999 年からようやく５％台になったものの、2000 年は 4.73%（実績見込み）であり、目標は達成できなかった。失業問題は引き続き大きな政策課題となっている。

（２）改革の評価と今後の課題

①予算・財政のマネジメント

予算・財政のマネジメントの改革が、財政赤字や債務残高の削減にどの程度貢献したかを分析することは困難であるが、財政規律を確立し、より中長期的な観点からの財政運営を行う基盤を構築したことは間違いない。しかも、比較的短い期間で、議会での予算審議の仕組みに至るまで抜本的な改革を行ったことは評価される。そのポイントは、

イ．政治主導のトップダウンにより向こう３年間の歳出総額と 27 の歳出分野の予算上限額を決める。
　→歳出総額をコントロール

ロ．27 の歳出分野の上限額を 496 の議決予算に配分する権限を省庁に委譲し、省庁が自らの優先順位を考えて資金を配分する。
　→資源配分の効率化

にあり、「集権化」と「分権化」をうまく組み合わせた合理的な仕組みといえる。また、政府部内の予算編成プロセスに止まらず、議会での予算審議プロセスも併せて抜本的な改革を行った結果、従来頻繁に行

われていた政府予算案の修正はほとんどなくなった（ＯＥＣＤ（1998））。スウェーデンが目指していた英国の仕組み、予算については政府が議会を優越するという枠組みが構築されたわけである。また、現在、好調な景気に支えられて財政余剰が発生しているが、これを安易に歳出に回すことなく、債務の返済に回すことができているのも、新たなフレーム予算の仕組みによるところが大きい。財務省の諮問委員会が、新しい予算の仕組みについて、政務次官及び政府高官にインタビューしたところ、新たな仕組みへの強い支持を示しているということであった。

こうした改革が可能になった理由は様々であるが、福祉国家が崩壊するかもしれないという強い危機意識を背景にした、政治的なリーダーシップが原動力にあったと考えられる。また、ドラステイックともいえる予算編成のプロセスの改革が可能になった背景としては、逆説的であるが、スウェーデン財務省が小規模であり省庁を強力にコントロールするキャパシティに欠けていたこと、パブリック・マネジメントが伝統的に分権化されていたことがあるものと考えられる。スウェーデン財務省は、限られた資源や能力の中で、最も効果的かつ効率的な予算・財政のマネジメントの仕組みを作る必要性に迫られていたともいえる。

財務省の審議会の最近のレポートによれば（スウェーデン財務省（2000a））、新たな予算編成の仕組みはうまく機能していると結論付ける一方で、今後、更に次の２つの点を指摘している。

イ．春の予算プロセスと秋の予算プロセスにおいて、類似の作業を行っており無駄が生じている。例えば、歳出総額を 27 の歳出分野へ配分する作業は春と秋で重複している。したがって、春の予算プロセスは、中長期の経済財政政策の検討に集中し、秋の予算プロセスは、翌年度の詳細な予算の編成に集中すべきである。また、中長期の観点からの経済・財政政策や歳出シーリングに関するガイドラインを明らかにすべきである。

ロ．予備費（”budget margin”）が、必ずもうまく機能していない。予備費は、２つの経費、「緊急のための留保」（contingency reserve）及び「計画上の留保」（planning reserve）に分けるべきである。緊急のための留保は、経済の短期的な変動を吸収できるように歳出

総額の３％程度とすべきである。

②業績マネジメント

スウェーデンでは、エージェンシーのマネジメントに関しては、ほとんどのインプット・コントロールは廃止され、総枠予算の下で、エージェンシーの責任者に大幅な権限の委譲が行なわれた。省庁がエージェンシーの達成すべき目標を定義し、また業績測定の方法と基準を定め、このガイダンスに沿ってエージェンシーが目標達成のため業務を遂行し、その結果を省庁にフィードバックするという、マネジメントサイクルができれば、ＮＰＭの理想的な姿である。しかし、他の多くの国でそうであるように、現実はなかなかそうなっていない。その１つの理由は、省庁の管理能力の問題である。省庁は一般に 100～200 人程度の小規模な組織であり、その数も 12（首相府除く）である。他方、エージェンシーの数は 300 にも上るので、１つの省庁が平均すると 24 のエージェンシーに責任を有することになるが、少ないスタッフで責任（目標の設定、業績の評価等）を遂行するのは容易ではない。

また、エージェンシーが業績を分析し、結果を所管省庁へ報告するという説明責任を遂行する仕組みも確固たるものとはなっていない。エージェンシーが達成すべき目標や業績測定の方法が必ずしも事前に明確にされていないことがその原因である。スウェーデンでは、エージェンシーが歴史的に独立性を維持してきた経緯があることから、所管省庁（大臣）によるエージェンシーのコントロールが曖昧で、また、両者の関係も契約によって定義するＮＺや英国と異なり、相談と協議による関係なので明確ではないことがこうした問題の背景にあるものと考えられる。

また、ＯＥＣＤ（1997）によれば、多くのエージェンシーで、エージェンシーの業績や活動結果をエージェンシーに配分する資源の量に関係付けることが難しいことを分析している。議会での予算審議や説明責任を向上するためには、業績情報の質を高める必要があるからである。

スウェーデンは、これまで見てきたように 90 年代に予算・財政のマネジメント及び業績マネジメントの抜本的な改革を行ったが、現在、財務省のプロジェクト・チームが 2000 年に発表した報告書「効果的かつ透明性の高い予算・財政のマネジメントに向けた」を踏まえ、更なる改革を検討しており、今後の動向が注目される。