

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

| | |
|----------------------------------|--|
| 論題 Title | イタリアの国家予算制度—近年の制度改革を反映して— |
| 他言語論題 Title in other language | National Budget System in Italy: in Light of the Recent Reforms |
| 著者 / 所属 Author(s) | 萩原 真由美 (Hagiwara, Mayumi) / 国立国会図書館調査 及び立法考査局 財政金融課 |
| 雑誌名 Journal | レファレンス (The Reference) |
| 編集 Editor | 国立国会図書館 調査及び立法考査局 |
| 発行 Publisher | 国立国会図書館 |
| 通号 Number | 806 |
| 刊行日 Issue Date | 2018-03-20 |
| ページ Pages | 73-94 |
| ISSN | 0034-2912 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| 摘要 Abstract | イタリアでは、2012年の憲法改正による均衡予算原則の導入を機に、予算制度の大幅な見直しが行われた。本稿では、改革後のイタリアの国家予算制度を概観した上で、改革の要点を述べる。 |

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

イタリアの国家予算制度 —近年の制度改革を反映して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 萩原 真由美

目 次

はじめに

I イタリアの国家予算制度—改革後の姿—

- 1 法的枠組み
- 2 予算をめぐる基本事項
- 3 予算の内容
- 4 予算過程

II 近年の予算制度改革の概要

- 1 憲法改正と新たな予算法
- 2 スペンディング・レビューの予算過程への統合
- 3 予算構造の見直し
- 4 財源確保策に関する改正
- 5 現金予算の機能強化

おわりに

要 旨

- ① イタリアでは過去数十年以上にわたり、予算制度の近代化を目的とする累次の改革が行われてきた。特に、ここ約 10 年の間は、イタリア国内の制度的課題に対処すると同時に、欧州連合（EU）の一加盟国として、2009 年以降のユーロ危機等を機に EU が強化する財政ガバナンスの枠組み等を取り入れる方向で改革が進められてきた。特筆すべき点として、2012 年の憲法改正による、均衡予算原則の導入が挙げられる。これを契機として関連する財政・会計法規が見直されてきたところであるが、その一連の過程は 2016 年に一応の完了を見たと言われる。
- ② 本稿第 I 章では、我が国で紹介されることが比較的少ないイタリアの国家予算制度について、直近の制度改革を踏まえて概説する。具体的には、法的枠組み、経済財政政策を担う所管官庁、会計制度といった財政全般に関する基本事項のほか、予算法の内容、予算構造、予算編成から決算までの予算過程等の予算制度を概観する。
- ③ 本稿第 II 章では、近年の制度改革の主要事項について、過去の経緯を踏まえて紹介する。例えば、政策の優先順位について議会での議論を深めること等を意図して、予算法の形式が変更された。また、予算を効率性等の観点から分析・評価し、明確な歳出戦略の中で優先事項の特定や資源の再配分を行うため、スペンディング・レビューの仕組みが予算過程に統合された。さらに、各政策と予算の枠組みの適合性を高めるべく、予算構造の見直しが行われた。このような改革の背景には、我が国を含む他国とも共通する問題意識が見てとれる。
- ④ イタリアでの長きにわたる予算制度改革では、その時々国際的な最新動向を取り入れようとする試みが、しばしばなされてきた。しかし、実際の運用においては必ずしも意図した成果に結び付かず、表面的な改革に終わったとされている。本稿で紹介した制度改革についても、改革の具体的な内容にとどまらず、真の意味で成果に結び付く改革であるか否かという点も含めて、今後の動向が注目される。

はじめに

イタリアでは過去数十年以上にわたり、予算制度の近代化を目的とする累次の改革が行われてきた。特に、ここ約 10 年の間は、イタリア国内の制度的課題に対処すると同時に、欧州連合 (European Union: EU) の一加盟国として、2009 年以降のユーロ危機等を機に EU が強化する財政ガバナンスの枠組み⁽¹⁾等を取り入れる方向で改革が進められてきた。特筆すべき点として、2012 年の憲法改正による、一般政府 (中央政府、地方政府、社会保障基金) を対象とした均衡予算原則の導入が挙げられる。これを契機として関連する財政・会計法規が見直されてきたところであるが、その一連の過程は 2016 年に一応の完了を見た⁽²⁾とされる。

本稿では、イタリアの予算制度について、国家予算を中心に紹介する。第 I 章では、直近の制度改革も踏まえて、イタリアの国家予算制度を概観する。続く第 II 章では、予算編成過程の合理化、予算の政策志向や管理機能の強化等を意図して行われてきた、近年の制度改革の要点について、過去の経緯も含めて紹介する。

I イタリアの国家予算制度—改革後の姿—

1 法的枠組み

(1) 憲法

2012 年に最終改正 (2014 年に施行) された現行の憲法⁽³⁾では、主に第 81 条において、国の財政に関する基本的原則を定めている。

まず、均衡予算原則との関連では、国は景気循環を考慮しつつ、その予算 (bilancio) の歳入と歳出を均衡させなければならない⁽⁴⁾としている (第 1 項)。ただし、景気循環の影響を考慮するため、また、例外的な事象 (深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害⁽⁵⁾) の発生に際して両議院の各構成員の絶対多数による事前承認を得た場合にのみ、特例として借入れが認められている (第

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018 年 1 月 29 日である。

(1) 詳細は、次の文献等を参照。加藤浩「[安定・成長協定]の現在—EUの財政ガバナンスの枠組みをめぐって—」『レファレンス』797号, 2017.6, pp.1-18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10367101_po_079701.pdf?contentNo=1>

(2) Chiara Bergonzini, “La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n.163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici),” *federalismi.it*, n.9/2017, 2017.5, p.2. <<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=33943&dpath=document&dfile=02052017161243.pdf&content>> 等。

(3) 財政均衡義務の国内法化を EU のユーロ導入国等に義務付ける「経済通貨同盟における安定、協調及びガバナンスに関する条約」(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) (2012 年 3 月署名、2013 年 1 月発効) で示されている規律を定めるに至った議論を踏まえて、2012 年 4 月 20 日の憲法的法律第 1 号「憲法への均衡予算原則の導入」(Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n.1, “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.” 以下「2012 年憲法的法律第 1 号」) によって改正された。なお、憲法的法律は、憲法本文の改正のほか、追加的規定を定めることができ、憲法と同等の効力を有する。詳細は、次の文献等を参照。芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—(短報)」『レファレンス』742号, 2012.11, pp.65-71. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4002050_po_074204.pdf?contentNo=1>

(4) すなわち、基準となるのは構造的財政収支 (実際の財政収支から、税収や失業給付の増減といった景気によって変動する要因や一時的な要因を除いたもの) である。

(5) 2012 年憲法的法律第 1 号第 5 条第 1 項 d 号で、「例外的な事象」について具体的に言及している。

2項)。その一方で、新たな支出又は支出の増加を伴う全ての法律は、その財源を確保（措置）するものとされ（第3項）、不用意な起債等を防ぐことが意図されている。

予算・決算の承認については、両議院は、毎年、政府が提出する予算及び決算を法律によって承認するとしている（第4項）。

このほか、第97条第1項では、EUの法規と一致するよう、予算の均衡と公的債務の持続可能性を保障することが規定されている。

(2) 2012年法律第243号

憲法第81条第6項は、予算法（legge di bilancio）の内容、予算の均衡及び債務の持続可能性の保障に関する基本的な規定及び基準を通常法律に委任している。この規定により制定された施行法が、2012年法律第243号「憲法第81条第6項に基づく均衡予算原則の具体化に関する規定」⁽⁶⁾（以下「第243号法」）である。

国家財政との関連で主な内容としては、一般政府の予算の均衡と公的債務の持続可能性、財政目標から逸脱した際の是正措置、国の均衡予算原則と予算法の内容、独立財政機関（議会予算局。Ufficio parlamentare di bilancio: UPB）の設置等に関する基本事項を定めている。

(3) 2009年法律第196号・立法命令

具体的な財政・会計規範を定める基本法としては、2009年法律第196号「会計及び財政法」⁽⁷⁾（以下「第196号法」）がある。同法は、上述の憲法改正及び第243号法が定める基本事項の内容を踏まえて、近年大幅に改正されている。

また、第196号法はその本質的内容に関する一部の規定を政府に委任しており、これらは複数の立法命令（decreto legislativo）⁽⁸⁾で別途定められている⁽⁹⁾。委任事項の例としては、国の予算構造の改革の完遂（第40条）、予算管理に係る規律の再編及び現金予算の機能強化（第42条）がある。

2 予算をめぐる基本事項

(1) 所管官庁

イタリア政府内で財政政策を所管するのは、経済財政省（Ministero dell'Economia e delle Finanze: MEF）である。特に、政府による経済財政政策の選択を技術的に支援し、マクロ経済戦略及び計画文書を起草する国庫局（Dipartimento del Tesoro）、予算政策の調整や財政動向の監視・監督を行う国家総会計局（Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: RGS）⁽¹⁰⁾、税制関連事項を担当する財政局（Dipartimento delle Finanze）を通じて、政策立案から実施まで行われている⁽¹¹⁾。

(6) Legge 24 dicembre 2012, n.243, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

(7) Legge 31 dicembre 2009, n.196, Legge di contabilità e finanza pubblica.

(8) 立法命令とは、法律によって与えられた一定の原則及び指針の下で政府が制定する、法律と同等の効力を有する命令を指す。

(9) ただし、これらの立法命令には第196号法の規定を修正する規定も多数含まれており、その場合は同法の中に反映されている。

(2) 会計年度

会計年度は暦年（1月1日～12月31日）である（第196号法第20条第2項）。

(3) 予算の形式と諸局面

(i) 本予算

予算は、法律の形式で定められる（憲法第81条第4項）。

本予算は、前年12月末までに予算法⁽¹²⁾として成立する。

なお、歳出予算について、一部の例外はあるものの、原則として全ての支出は個別の授權法（歳出法。legge di spesa）による裏付けが必要であり、予算法のみを根拠として支出を行うことはできない⁽¹³⁾。

(ii) 予算の暫定的執行（暫定予算）

本予算の成立が間に合わない場合には、法律⁽¹⁴⁾により、4か月を上限（最長で4月30日まで）として当該予算案の暫定的な執行（esercizio provvisorio）が認められる（憲法第81条第5項、第196号法第32条第1項）。予算の執行は、予算の基本単位（unità elementare di bilancio. 執行及び決算のための科目区分。I 3 (2) (iii) を参照）ごとに、予定される歳出額の12分の1の額の執行月分（例えば、3か月の執行期間であれば12分の3に相当する額）が許される。また、義務的経費の場合には、12分の1の額という基準によらず、必要上限額まで許される（第196号法第32条第2項）。

(iii) 予算調整（補正予算）

経済財政大臣は、毎年6月末までに、予算の見積額を調整する予算調整法（legge di assestamento di bilancio）⁽¹⁵⁾の案を議会に提出する。調整内容としては、前年度の決算で確定した歳入歳出の繰越しの状況を反映する。また、年度途中に生じた新たな出来事や様々な要請（経済情勢の

(10) 国家総会計局は予算を扱う中心的部署であるが、他のOECD諸国における典型的な予算担当局とは、組織及び機能の面で著しく異なる。同局には約6,000人の職員がおり、そのほぼ全員が予算の歳出面の業務に従事している。また、国家総会計局は、一般的な予算担当局の業務に加えて、他のOECD諸国であれば各中央府省が受け持つ役割の多くを担っている。特筆すべき点として、同局は、各省の財政関連事項に責任を持つ部署（Ufficio centrale del bilancio）を各省の編制に対応する形で設置している。その主な機能としては、担当省について、予算執行段階における各支出事項の合規性や支払の確認のほか、予算編成上の要請を経済財政省の本部に伝えることがある。さらに、国家総会計局のもとには、中央政府資金の地方政府への支払に責任を負う、93を数える地方の出先機関（Ragioneria territoriale dello Stato）もあり、職員の大半はここに配置されている（Blöndal, Jón R., Lisa von Trapp and Erik Hammer (2016), “Budgeting in Italy”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.15/3, pp.3, 26. <<http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm0qg8kq1d2>> 等）。

(11) “Dipartimenti.” MEF website（経済財政省ウェブサイト）<<http://www.mef.gov.it/ministero/struttura/dipartimenti.html>> 等。

(12) 法律の名称は「XXXX会計年度国家予算及びXXXX-XXXXの3か年における複数年度予算」（Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario XXXX e bilancio pluriennale per il triennio XXXX-XXXX）である。

(13) Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.3. なお、現在は約23,000の歳出法が存在するとされる（Marcello Degni e Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico: Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma: Castelvecchi, 2017, p.80.）。

(14) 過去には「XXXX会計年度予算の暫定的執行の許可」（Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario XXXX）という名称の法律で認められている。

(15) 法律の名称は「XXXX会計年度国家予算及び独立行政機関予算の調整に関する規定」（Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario XXXX）である。

変化、政府の経済政策の指針変更等)を考慮しつつ⁽¹⁶⁾、現行法に基づいた見積額の見直しが行われる(第196号法第33条第1項。I4(4)(ii)(a)で詳述)。

なお、この予算調整は、我が国における補正予算に相当するものと言えるが、法案の提出は年に1度、6月末までと、回数及び時期が限定されている点で大きく異なる。

(4) 予算外基金

憲法第81条を実施するに当たり、国家予算は、総計主義の原則(歳入からあらかじめ歳出を控除して、差額のみを計上してはならない)、完全性の原則(予算には、全ての歳入歳出が計上されていなければならない)、統一性の原則(予算は複数あってはならず、1つでなければならない)に基づくものとされている。このため、特に完全性の原則と統一性の原則により、予算外の基金を管理すること(*gestioni fuori bilancio*)は禁止されているが、一部の例外⁽¹⁷⁾が認められている(第196号法第24条)。

(5) 会計制度

(i) 財政会計

現金ベースでの収支のみが示される我が国の歳入歳出予算とは異なり、イタリアの予算では、権限ベースの権限予算(*bilancio di competenza*)と現金ベースの現金予算(*bilancio di cassa*)が並列して示され、その双方が議決対象となる(I3(2)(iv)の表3~5を参照)。

このような予算(及び決算)は、同国の公会計で伝統的に用いられてきた「財政会計」(*contabilità finanziaria*)の基準に基づき作成されている。財政会計では、法的な権利義務が消滅するまでの間、その展開に従い歳入歳出を記帳するという会計手法が用いられており、ここでは、権利義務確定主義会計に類する会計と現金主義会計が統合されている⁽¹⁸⁾。

前者は、関連する債権債務の成立を前提として歳入歳出を計上する会計手法である⁽¹⁹⁾。具体的には、歳入の調査決定(*accertamento*)⁽²⁰⁾及び歳出の支出負担(*impegno*)⁽²¹⁾の段階ではこの基準

(16) “Glossario (Area: Contabilità economica): Assestamento di bilancio.” MEF website <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/supporto_e_contatti/supporto_al_cittadino/glossari/risultato.html>

(17) EUの指令(Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States)に基づき、一般政府を構成する機関は、通常の予算に含まれない基金に関する情報を公開することとなっている(第196号法第31の2条第1項)。中央政府機関については、予算法案の各省別添付資料のうち、経済財政省の資料に、他省所管分を含む予算外基金の一覧がまとめて掲載されている。

(18) 以下、会計に関する用語の説明は、主に次の文献による。MEF, “Glossario generale,” *IL BUDGET DELLO STATO per il triennio 2018-2020 (Budget a Disegno di Legge di Bilancio)*, 2017.11, pp.591-605. <http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/budget_economico/Budget_a_DLB_2018-2020.pdf>; 第196号法末尾の添付資料“Allegato 1: PRINCIPI CONTABILI GENERALI.”

(19) 例えば、n+1年度にのみ使用する物品を購入するためにn年度に実施された歳出は、n年度に帰属する(歳出の支出負担はn年度に生じている)。

(20) 歳入を徴収しようとする権利の根拠、債務者、納付すべき金額等が明確にされる段階であり、歳入予算執行過程の第1段階に当たる。なお、2016年の制度改革により、調査決定の概念の見直しが行われることが決められている。具体的には、調査決定を認識する時期を遅らせ、歳入予算執行過程の第2段階に当たる徴収(*riscossione*. 債権が現金化及び徴収される段階)の時期に近づけることが予定されている。

(21) 法的に成立した金銭債務に関する諸事項(債務の根拠、債権者、債務金額等)が明確にされる段階であり、歳出予算執行過程の第1段階に当たる。2016年の制度改革により支出負担の概念が見直され、支出負担を認識する時期を遅らせることが予定されている。すなわち、従来は債務を負担する会計年度に計上していたところを、2019年1月1日からは、債務の履行請求を受け得る会計年度に計上する予定である(II5を参照)。

で認識され、予算額は権限予算に示される。

後者は、現金の授受の事実をもって歳入歳出を計上する現金主義の原則に基づく会計手法である。歳入の収納 (incasso)⁽²²⁾ 及び歳出の支払 (pagamento)⁽²³⁾ の段階では現金主義で認識され、予算額は現金予算に示される。

(ii) 経済分析会計

財政会計のほか、1997年の制度改革により、発生主義の原則に基づく「経済分析会計」(contabilità economica analitica)⁽²⁴⁾ が導入されている。ここで言う発生主義の原則のもとでは、政府が行う取引やその他の事象の効果は、現金の授受とは関係なく、それらが発生する会計年度に計上される⁽²⁵⁾。政府活動がもたらす経済的効用を明らかにすべく、議決対象外の参考情報としてではあるが、経済分析会計に基づく予算決算関連情報が公開されている (I3 (3) を参照)。

(iii) 経済財産会計と統合会計

2016年の制度改革により、2年間の試行の後、「統合会計」(contabilità integrata) というシステムが本格的に導入される予定である。これは、財政データの質と透明性を向上させる目的で、発生主義の原則に基づく「経済財産会計」(contabilità economico-patrimoniale)⁽²⁶⁾ を従来の財政会計と併用するものである。統合会計では、予算執行上の事象は、複数の原則 (現金主義、発生主義等) を適用して記帳される。このため、共通の会計基準で記帳することを主眼として、新たに「統合勘定科目表」⁽²⁷⁾ (piano dei conti integrato) が用いられる⁽²⁸⁾。

⁽²²⁾ versamento という用語が使われることもある。国庫に徴収額が納められる段階であり、歳入予算執行過程の最終段階 (第3段階) に当たる。

⁽²³⁾ 債権者に対して国庫から必要額が支払われる段階であり、歳出予算執行過程の最終段階 (第4段階) に当たる。

⁽²⁴⁾ 経済分析会計は、発生主義の原則に基づくという点では、後述の経済財産会計と同様である。しかし、経済分析会計は経済的側面 (費用・収益) のみを扱う一方で、経済財産会計は経済的側面に加えて財産的側面 (資産・負債等) も対象としている。なお、現時点では、経済分析会計は費用的観点についてのみ実施されており、収益的観点からの測定は今後の課題とされている (“FAQ (Area: Contabilità economica analitica): Quali sono le principali differenze fra contabilità finanziaria e contabilità economica?” MEF website <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/supporto_e_contatti/supporto_al_cittadino/faq/>)。

⁽²⁵⁾ 例えば、n年度にあるサービスを購入の上で利用し、n+1年度に支払を行った場合には、そのサービスの価値はn年度に帰属する。

⁽²⁶⁾ 予算執行過程で生じた経済的側面 (費用・収益) の変化及び財産的側面 (資産・負債等) の変化を記帳する会計手法のことを言う。なお、この経済財産会計は、現在は参考情報としての位置付けで用いられている。

⁽²⁷⁾ 一般的に「勘定科目」とは、複式簿記における記録・計算単位の内容を示す名称を言う (例えば、「資産」のうちの「現金」、「土地」等、あるいは、「費用」のうちの「事務用品費」、「通信費」等)。「勘定科目表」とは、簿記で用いられる諸勘定を一定の基準に従って体系的に分類配列し、一覧表示したものを言う (森田哲彌ほか編集代表『会計学大辞典 第4版増補版』中央経済社, 2001, p.190 等)。

⁽²⁸⁾ 正確には、統合会計は、2013年度から、(経済財産会計は先行導入、統合勘定科目表は未使用という意味で) 部分的に導入されていた。すなわち、全ての中央行政機関は、2013年度以降、予算執行システム (SICOGE) の経済財産会計に関する機能を使用することが義務付けられた。これにより、予算執行上の事象は、インボイス等の会計書類から、財政会計の帳簿 (歳入・歳出) とともに、経済財産及び分析会計 (経済財産会計と経済分析会計が統合されたもの) の帳簿 (費用・収益等) にも記帳される。ただし、勘定科目表は、統合会計用のものではなく、従来の経済分析会計用のものが使用されていた (Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, “Le leggi - Legge 4 agosto 2016, n.163: Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n.196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell’articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n.243,” 2016.9, pp.56-57. Camera dei deputati website (イタリア下院ウェブサイト) <<http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/BI0338B.Pdf>>; “FAQ (Area: Contabilità economica analitica): Che tipo di legame esiste fra il sistema unico di contabilità economica e il sistema SICOGE?” MEF website <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/supporto_e_contatti/supporto_al_cittadino/faq/> 等)。

3 予算の内容

予算法案は、当該年度を含む3か年を対象とし⁽²⁹⁾、2部構成である(第196号法第21条第1項)。大枠としては、第1部は財政目標を達成するための規範や措置(現行法の修正、新たな措置の導入等)を定め、第2部は歳入歳出の見積額を示す。これらを合わせた総体としての予算は、統合予算(bilancio integrato)と呼ばれる。

(1) 予算法案第1部

予算法案の第1部は、財政の枠組みを毎年示し、また、財政効果为目标に適合させるために、現行法で予定される予算規模を毎年調整する。対象となる3年の各年度について、経済財政文書(Documento di economia e finanza: DEF)(更新情報(Nota di aggiornamento al DEF: NADEF)を含む。I4

(2)(i)で詳述)の第1部に当たる安定計画(Programma di stabilità / Stability Programme)で示された計画目標を達成するために必要な量的措置を規定する(第196号法第21条第1の2項)。

具体的な規定事項としては、各年度のグロス及びネットの借入額⁽³⁰⁾の上限(権限及び現金ベース)、予算法案の第2部における予算見積り又はその他の財政収支に影響を与える歳入歳出に関する規範(現行法で規定されたパラメーターの修正、新たな措置の導入等。税制改正も含まれる⁽³¹⁾)、脱税や保険料納付回避の阻止等を強化するための規範等がある(同第21条第1の3項)。

その一方で、限られた個別の地域又は分野を主眼とする措置、予算法案の第2部における歳入歳出の見積額を直接修正する規範等を設けることはできない(同第21条第1の5項)。

(2) 予算法案第2部

(i) 内容

予算法案の第2部は主に、当該年度を含む3か年について、各年度の歳入見積額及び各省別の歳出見積額を議決単位ごとに提示する(我が国の予算書に相当する資料が別表として添付される。I3(2)(iv)の表3を参照)。各議決単位は、次の①~④の事項を示す。

①当該年度の前会計年度の終了に伴う歳入及び歳出の繰越し(residui attivi⁽³²⁾ / residui passivi⁽³³⁾)の推定額⁽³⁴⁾

⁽²⁹⁾ 第196号法末尾の添付資料(“Allegato 1: PRINCIPI CONTABILI GENERALI,” *op.cit.*(18))では、20以上の予算及び会計等に関する一般原則が掲げられている。そのうちの1つとして、毎会計年度ごとに予算及び決算を作成するという単年度原則がある。ただし、年次予算文書の作成に当たっては、見積額は、最低3年間の枠における中期的な計画に基づいて作成されるものとしている。

⁽³⁰⁾ ここで、グロスの借入額は、各会計年度における金融市場からの借入総額に相当する(ricorso al mercato)。また、ネットの借入額は、グロスの借入額から金融負債の償還分を差し引いた額に相当する(saldo netto da finanziare) (“Temi dell’attività Parlamentare: I saldi di finanza pubblica.” Camera dei deputati website <<http://leg16.camera.it/561?appro=297>> 等)。

⁽³¹⁾ 各年度の税制改正は、予算法第1部において行われる場合が多い。このほか、税制改正を含む各種立法について、しばしば緊急法律命令(decreto-legge。政府が行う立法的措置で、公布後60日以内に議会の承認を得られない場合には失効する)という形式が取られることがある(尾崎護『G7の税制—税制の国際的潮流はどうなっているのか—』ダイヤモンド社、1993、p.188.)。

⁽³²⁾ 調査決定の段階は済んでいるが、収納の段階は完了していない歳入を指す。

⁽³³⁾ 基本的には、支出負担の段階は済んでいるが、支払の段階は完了していない歳出を指す。しかし、債権者が定まらず支出負担の段階に至らなかったもの(行政機関で決定又は法律で規定されているが、支出負担の段階に至らなかったものや、予算計上はされたが支出負担の段階に至らなかったもの等)も含まれる。

⁽³⁴⁾ 後の予算調整法(補正予算)によって、確定した前年度決算の結果が反映される。

- ②当該年度における、歳入の調査決定及び歳出の支出負担の見積額（権限予算）
- ③3か年予算における2～3年目の歳入歳出見積額
- ④当該年度における、歳入の収納及び歳出の支払の見積額（現金予算）

このうち、議会の承認対象となるのは、②③④のみである。さらに歳出については、当該年度に係る②及び④はそれぞれ支出負担権限、支払権限の上限としての拘束性を持つが、③の後年度については見通しの位置付けである（第196号法第21条第2項、第3項、第9項）。

(ii) 歳入区分

表1に主な歳入区分を示す。議会での議決単位はティポロジーア (tipologia) である。

表1 歳入区分

| | | |
|----------------|------------------------------|--|
| 議決対象 ↑ ↓ | titolo | 「税金」、「税外収入」、「国有財産の売却及び償却、並びに債権の回収による収入」、「借入れによる収入」の4つに分類される。 |
| | ricorrente / non ricorrente | 経常的な収入 (ricorrente) か、又は、限られた年度における非経常的な収入 (non ricorrente) かの2つに分類される。 |
| | tipologia | 議会での承認（議決単位）及び収入源の調査決定のための区分である。（例えば、「税金」(titolo) のうちの経常収入 (ricorrente) の下には、「個人所得税」、「法人所得税」、「付加価値税」等の tipologia が設けられている。） |
| | categoria | 収入源の性質により分類される。（titolo が細分化されるもので、例えば「税金」(titolo) は、「資産及び所得に対する課税」、「生産及び消費に対する課税並びに関税」、「ロト、宝くじその他の娯楽活動」等の categoria に分類される。） |
| | unità elementare di bilancio | 予算執行及び決算のための区分である。決算のため、更に下位の区分に細分化される場合がある。 |

(出典) 第196号法第25条第1項等を基に筆者作成。

(iii) 歳出区分

主な歳出区分(表2)については、最上位の階層として、ミッスイオーネ (missione) がある。これは、公的支出の主たる機能や達成しようとする戦略目標を示す。2017(2017~2019)年度予算以降は34のミッスイオーネが設けられており、単一の省に対応するものもあれば、複数の省に横断的に関係するものもある。

2番目の階層として、議会での議決単位であるプログラムマ (programma) がある。これは、ミッスイオーネの範囲内で設定された目標を達成するための、同質の目的を持つ経費の総体である⁽³⁵⁾。2017(2017~2019)年度予算以降は175のプログラムマが設けられており、通常は単一の省に対応するが、限られた場合において

表2 歳出区分(文化財・文化活動・観光省の例)

| |
|---------------------------|
| ミッスイオーネ |
| プログラムマ |
| アツツイオーネ |
| 01: 文化・景観に関する財産・活動の保護・利活用 |
| 01.01: 舞台芸術分野の支援・利活用・保護 |
| 01: 人件費 |
| 02: オペラ・交響楽関連の公演の支援 |
| 03: 音楽関連の公演の支援 |
| (略) |
| 01.02: 文化遺産に関する監視・予防・抑制 |
| (略) |
| 01.03: 考古学的財産の保護 |
| 01: 人件費 |
| 02: 考古学的財産の保護・保全 |
| 03: 考古学的遺産の普及促進・利活用 |
| (以下略) |

(注) 議会での議決単位はプログラムマである。また、予算の基本単位は、制度改革により試行的に導入されているアツツイオーネを示している。
(出典) 2016年10月14日の首相令を基に筆者作成。

⁽³⁵⁾ 各プログラムマは、一般政府の機能別支出分類 (Classification of the Functions of Government: COFOG) の2桁分類 (第2レベルの分類) の項目に対して、基本的には複数の項目に横断せず、一義的に関連付けられる (第196号法第21条第2項)。なお、一般政府の機能別支出分類は、国民経済計算の枠組みで国際的に使用されている分類である。

複数の省に係る（第 196 号法第 21 条第 2 項）。

3 番目の階層として、予算の基本単位がある。予算執行及び決算のための区分で、更に下位の区分に細分化することができる。本稿執筆時点における正式な予算の基本単位は、支出の主題（経済的及び機能的な内容）別に分類するカピートロ（capitolo）と呼ばれる区分である（同第 25 条第 2 の 2 項）。しかし、予算構造を政策の枠組みにより適合したものとするため、2017（2017～2019）年度予算からはカピートロに代わる区分として、アツツィオーネ（azione）を試行的に導入している。これは、上位のプログラムを更に細かく目的別に分類するものである（同第 25 の 2 条）。一方で、従来のカピートロよりは大きな枠組みであり⁽³⁶⁾、予算執行の簡略化や資源⁽³⁷⁾を利用する際の柔軟性の増加等が意図されている。

(iv) 各省別歳出予算

上述の内容を踏まえて、政府が作成した予算法案の各省別歳出予算が、議会審議を経て予算法として公布されるまでの間、どのような形で提示されるのかについて、順を追って確認する。

まず、議会での審議の基となる予算法案第 2 部の別表の基本枠を表 3 に示す。大枠としては、前年度本予算において後年度見積額として示された当該年度の数値（C 列）からどのように変化しているのか、その要因（段階）と具体的な額が明示されている。また、翌年度及び翌々年度

表 3 予算法案の別表（各省別歳出予算）

| A | B | C | D | E | F | G | H | I=F+G+H | J | K=I+J |
|------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|---------------|------------------------------|---------------------------------|
| 議決単位 | ミッスイオーネ プログラマ アツツィオーネ | n-1 年度 本予算 における 見積額 | n-1 年度 予算調整 (補正)後 の見積額 | | 現行法に 基づく 予算法の 計画 | 立法要素・ 支払計画 との関連 における 相殺調整 | 現行法で 予定される 割当額の 補充・取消 し・再計画 | 予算法案 第 2 部 | 予算法案 第 1 部 による 財政効果 | 統合予算 法案 (第 1 部+ 第 2 部) |
| 番号 | 名称 | *** | *** | 繰越し 権限ベース 現金ベース | n 年度 | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | *** | *** | 権限ベース | n+1 年度 | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | *** | *** | 現金ベース | n+1 年度 | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | | | 権限ベース | n+2 年度 | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | | | 現金ベース | n+2 年度 | *** | *** | *** | *** | *** |

(注 1) 該当事項がある場合は、*** の箇所に具体的な数値が入る。

(注 2) G 列及び H 列は F 列に対する修正で、予算法案第 2 部における見積額を算定する過程の一部である。G 列は、予算額（上限）及び計上期間が法律で定められている歳出（立法要素：fattore legislativo）や、予算上の見積額を別途作成される支払計画上の見積額に適合させるための歳出承認に関連して行われる、相殺目的の調整である（第 196 号法第 23 条第 3 項 a 号、第 30 条第 1 項）。H 列は、現行法で予定される立法要素の割当額に対して、資金の補充、取消し、再計画といった調整を加えるものである（同第 23 条第 3 項 b 号）。

(出典) 2018（2018～2020）年度予算法案（Disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, XVII Legislatura, A.S. n.2960, TOMO III. <<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01048185.pdf>>); 2017（2017～2019）年度予算法案（Disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, XVII Legislatura, A.C. n.4127, TOMO I, p.6. <http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045840.pdf>）を基に筆者作成。

⁽³⁶⁾ 例えば、インフラ・交通省における歳出予算では、上位の階層（枠組み）から順に、5つのミッスイオーネ、14のプログラム、47のアツツィオーネ、701のカピートロが設けられている（Ragioneria Generale dello Stato, “Il bilancio dello Stato. Struttura, classificazioni, formazione ed esecuzione. I residui. La riforma del bilancio dello Stato,” p.17. Slide Player website <<http://slideplayer.it/slide/11921010/>>）。

⁽³⁷⁾ 組織の目標達成に関連する活動を行うために必要な、財政上及び人的・物的な資源を指す（MEF, *op.cit.*(18), pp.603-604.）。

における見通しも示されている。なお、第2部における見積額の算定は、各種の調整作業を含むものの、基本的には現行法の規定に基づいて行われる（F～I列）。そして、第1部における現行法の修正や新たな措置の導入等により生じる財政効果は、これとは別建てで明示されている（J列）。最終的な統合予算案としての合計額は、K列に示される（第196号法第21条第1の6項）。

また、我が国と異なり、イタリアでは政府提出予算案がそのまま可決されるのではなく、議会で修正されるのが通例である。政府は、各院で承認された修正内容を予算案に反映させるため、所定の「修正情報」（nota di variazioni）を当該各院に提出する。これは、当該各院における予算案の最終表決の前に、表決に付される。表4は、修正情報に含まれる表形式の一例である。各院で承認された修正による増減額（F列、H列）と、それを反映した修正後の予算案の額（G列、I列）について、第1部と第2部とが区別して示されている（同第21条第12項）。

表4 予算案に対する議会での修正を示す表（各省別歳出予算）

| A | | B | | C | D | E=C+D | F | G=C+F | H | I=D+H | J=G+I |
|----------|----------------------------|-------|-------|-------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|--|
| 議決 単位 | ミッシイオーネ プログラマ アツイオーネ | | | 修正前 予算案 第2部 | 修正前予 算案第1 部による 財政効果 | 修正前 統合予算 案(第1部+ 第2部) | 第2部 への 修正 | 修正後の 第2部 における 見積額 | 第1部 への 修正 | 修正後の 第1部 における 見積額 | 修正後の統 合予算(第1 部+第2部) における 見積額 |
| 番号 | 名称 | 繰越し | n年度 | *** | | *** | *** | *** | | | *** |
| | | 権限ベース | | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | 現金ベース | | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | 権限ベース | n+1年度 | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | 現金ベース | | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | 権限ベース | n+2年度 | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| | | 現金ベース | | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** | *** |

(注) 該当事項がある場合は、***の箇所に具体的数値が入る。

(出典) 2018 (2018~2020) 年度予算案の修正情報 (Seconda nota di variazioni al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, XVII Legislatura, A.C. n.4768/II. <http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0057820.pdf>) を基に筆者作成。

最後に、両院で可決された後、官報 (Gazzetta Ufficiale) で公布される予算案を紹介する。2017 (2017~2019) 年度予算においては、各省別歳出予算は、表4 とほぼ同様の形式であったが、2018 (2018~2020) 年度予算においては、表5 の形式で提示されている。

表5 予算法の別表（各省別歳出予算）

| 議決 単位 | ミッシイオーネ プログラマ アツイオーネ | | n年度 | n+1年度 | n+2年度 |
|----------|----------------------------|-------|-----|-------|-------|
| 番号 | 名称 | 権限ベース | *** | *** | *** |
| | | 現金ベース | *** | *** | *** |

(注) 該当事項がある場合は、***の箇所に具体的数値が入る。

(出典) 2018 (2018~2020) 年度予算法 (Legge 27 dicembre 2017, n.205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, Gazzetta Ufficiale, n.302, 2017.12.29, Supplemento ordinario n.62/L. <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/12/29/302/so/62/sg/pdf>>) を基に筆者作成。

(3) 予算法案添付資料

予算法案には、多数の説明資料や関連報告書が添付される（第196号法第21条第11項等）。

例えば、「補足説明書」(nota integrativa)では、各省が行う施策の概要、経済財政文書や各省の歳出目標を定める首相令(decreto del presidente del Consiglio dei ministri. これらについてはI4(2)で詳述)と整合的な優先政策、支出を通じて達成すべき各プログラムの目標計画や結果を測定するための指標等が示される。

また、「バジェット」(Budget⁽³⁸⁾)は、議決対象である予算で使用されている財政会計とは異なる会計手法を用いて、効率性や効果という側面から予算の計画と統制を支える手段となっている。具体的には、発生主義の原則に基づく経済分析会計の基準により、性質別(勘定科目)、目的別(ミッスィオーネ/プログラム)、責任組織別(コストセンター。Centro di costo⁽³⁹⁾)という3つの異なる観点から分類された、コスト(費用)の見積額等を示す。

上記の2例は後の決算にも添付され⁽⁴⁰⁾、予算添付資料内で示された各プログラムの目標やコストについて、予算執行後の結果が議会に報告される。

4 予算過程

(1) 概要

詳細は次項以降で述べるが、予算をめぐる主な日程を表6にまとめた。政府は、EU加盟国に求められるマクロ経済や財政に関する基準を満たすため、イタリア国内での各種調整・審査等のほかに、EUの機関からの審査・勧告等も受ける必要がある⁽⁴¹⁾。

また、国内的には一連の予算過程において、効率性や効果の観点で歳出の分析と評価を行い、次年度の予算編成に活用するスペンディング・レビュー(Spending Review: SR)の仕組みが、制度として組み込まれている。

⁽³⁸⁾ “Budget dei costi”、“Budget economico-analitico”等の名称で記されることもある。

⁽³⁹⁾ 中央行政機関の経済分析会計のシステムにおいて、その運用・責任を担う組織単位は「コストセンター」と呼ばれる。一方、財政会計(正式な予算・決算)のシステムにおける基本的な組織単位は、「行政責任センター」(Centro di responsabilità amministrativa. I4(4)(i)で改めて言及)と呼ばれる。行政責任センターには財政上及び人的・物的資源が割り当てられ、同センターの長は、これらの資源の管理と資源の利用により生じる結果に対して責任を負う。行政責任センターはコストセンターよりも上位の概念であり、2018(2018~2020)年度予算では、114の行政責任センター、1,019のコストセンターが設置されている。なお、両センターは、行政機関の組織上、独立して存在するものではなく、既存の組織単位(部署)に、それぞれの役割を担わせるものである。行政責任センターは、各省の(総)局等の省内第1レベルの組織単位が該当する。コストセンターは、上位の行政責任センターの所管内で管理的な立場にある部署(組織体系等により異なるが、例えば本省の(総)局(行政責任センターでもあり、コストセンターでもある)、本省の局内の統轄的部署、本省外(周辺)の統轄的部署等)が該当する(Disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, XVII Legislatura, A.S. n.2960, TOMO I, p.73. <<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01048139.pdf>> 等)。

⁽⁴⁰⁾ 決算添付資料としては、「補足説明書」(nota integrativa)が予算法案の場合と同一の名称で提示される一方、バジェットは「経済的決算」(rendiconto economico)という名称で提示される。

⁽⁴¹⁾ EU加盟国の財政政策及び経済政策の協調を行う1~6月(準備は前年11月頃から始動)の前半をヨーロッパ・セメスターと呼び、各加盟国がEUの勧告等を踏まえて予算を作成する7~12月までの後半をナショナル・セメスターと呼ぶ。

表6 予算をめぐる主な日程

| 時期（期限） | 国内／EU | 内容 |
|-------------------|--------|--|
| 前々年 11月～ 前年 3月 | EU | EU は、翌年度の EU の経済、雇用、予算等に関する優先課題の分析・検討を行い、加盟国に政策の方向性を示す。 |
| 4月 10日 | 国内 | 政府は、EU が提示した優先政策を踏まえて経済財政文書を作成し、議会に提出する。 |
| 4月 30日 | EU | 政府は、経済財政文書の一部（安定計画及び国家改革プログラム）を EU 理事会及び欧州委員会に提出する。 |
| 5月 31日 | 国内【SR】 | 政府は、この先3か年における各省の歳出目標をトップダウンで定める。 |
| 5～6月 | EU | EU は、加盟国から提出された安定計画や国家改革プログラムの内容を審査し、国別勧告を各国に提示する。 |
| 9月 27日 | 国内 | 政府は、経済財政文書の更新情報を議会に提出する。 |
| 10月 15日 | 国内／EU | 政府は、予算計画文書を作成し、イタリア議会及び欧州委員会等に提出する。 |
| 10月 20日 | 国内 | 政府は、予算法案を作成し、議会に提出する。 |
| 10月 30日 | EU | 欧州委員会の審査により予算計画文書の内容に重大な問題があるとされた場合には、同委員会が、見解を表明する。また、加盟国は、予算計画文書の改訂版の提出を求められる。 |
| 11月 30日 | EU | 欧州委員会は、予算計画文書に対する見解を表明する。 |
| 12月 31日 | 国内 | 予算法案が議会で可決される。 |
| 当年 1月 1日 | 国内 | 予算の執行が開始される。 |
| 1月 31日 | 国内 | 政府は、経済財政文書の添付資料で示される、一連の財政措置に関する個別法案を議会に提出する。 |
| 3月 1日 | 国内【SR】 | 政府は、予算執行について、歳出目標の達成状況の監視に関する共同省令を発出する。（前年度目標に関する執行結果も同時期に議会に報告される。） |
| 6月 30日 | 国内 | 政府は、予算調整法案（補正予算案）を議会に提出する。（前年度決算も同時期に議会に提出される。） |
| 7月 15日 | 国内【SR】 | 各省大臣は、首相及び経済財政大臣に、歳出目標達成に関する監視の実施状況を報告する。 |
| 12月 31日 | 国内 | 予算の執行が終了する。 |
| 翌年 3月 1日 | 国内【SR】 | 各省大臣は、首相及び経済財政大臣に、歳出目標達成に関する監視の結果等を報告する。 |
| 翌年 6月 30日 | 国内 | 会計検査院による検査の後、政府は、決算を議会に提出する。 |

（注）【SR】は、スペンディング・レビューに関連する過程であることを示す。

（出典）Marcello Degni e Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico: Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma: Castelvechi, 2017, pp.54-56; “Il ciclo di bilancio.” Camera dei deputati website（イタリア下院ウェブサイト）<http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_ciclo_di_bilancio#m>等を基に筆者作成。

（2）予算編成

（i）財政計画及び目標の設定

EU が加盟国に対して求める優先政策の方針を踏まえつつ、イタリアの中期の経済財政計画を定める主要文書として、「経済財政文書」がある。政府はこれを作成し、議会予算局⁽⁴²⁾による一部確認を経た後、審議を受けるため4月10日までに議会に提出する。（以下本項の記述は第196号法第7条、第9条、第10条、第10の2条等に規定がある。）

同文書は3部構成であり、このうち第1部の「安定計画」（この先最低3年間にわたる経済政策目

(42) EU の指令（前掲注(17)参照）及び「経済通貨同盟における安定、協調及びガバナンスに関する条約」（前掲注(3)参照）を背景に、第243号法の規定により2014年に設置された議会付属の独立財政機関である。財政動向の分析・監視、予算規律の遵守に関する評価を行うための機関であり、マクロ経済及び財政の見通し・重要な立法措置がマクロ経済に与える影響等について、分析・評価等を行う。

標及び経済財政見通し等を示す)と第3部の「国家改革プログラム」(Programma nazionale di riforma / National Reform Programme. 成長・雇用・競争力に関する国家目標を達成するための改革の概要を示す)については、4月30日までにEU理事会(Council of the European Union)及び欧州委員会(European Commission)に別途提出される⁽⁴³⁾。これらはEU機関内で審査され、各国の予算案作成の土台となる国別勧告(Country Specific Recommendation: CSR)が、5~6月にEUから政府に提示される。

政府はこの後、最新のマクロ経済見通しやEUからの国別勧告の内容等を踏まえて、経済財政文書の更新情報を取りまとめ、議会予算局による一部確認を経て、9月27日までに議会に提出する。更新情報は、予算編成に反映される。

なお、経済財政文書の添付資料では、一連の財政措置に関係する個別法案が示される。これらの法案については、政府が議会に翌年1月31日までに提出する。

(ii) 予算の編成

政府は、当該年度に係るスペンディング・レビューの最初の段階として、経済財政文書における目標等と統合的な形で、各省のこの先3年間における歳出目標(歳出上限・節減目標)をトップダウンで定める。この目標は、閣議決定を経た上で、経済財政大臣の提案に基づき、首相令として毎年5月31日までに定められる(第196号法第22の2条第1項)。このほか、毎年経済財政省から予算編成の諸事項に関する通達が出され、これらに従って各省は編成作業を進めていく。

経済財政省は、各省が提示する目標と必要経費について、その妥当性と整合性を査定する。その際、プログラムの現在の実施状況及び前年度以前の結果について、予算編成段階で示された支払計画(Cronoprogramma. II5で詳述)における見通しと実際の執行結果との整合性に加えて、歳出の効果や効率性といった観点でも考慮がなされる(同第23条)。

最終的に、政府は10月20日までに予算案を議会に提出しなければならない。

なお、これに先立ち、政府は「予算計画文書」(Documento programmatico di bilancio: DPB / Draft Budgetary Plan)を別途作成し、議会予算局の一部確認を経て、10月15日までに欧州委員会、ユーログループ(ユーロ圏財務省会合)及びイタリア議会に提出する(同第9条第1の2項)。同文書は、予算案による財政措置の内容を要約したもので、特に予算収支目標と歳入歳出の見通しを示す。さらに、予算見積りの基となる方法論、経済モデル及び前提、その他の関連パラメーター、また、予算措置が経済成長に与える影響の見積り等も含む。欧州委員会は、同文書を審査の上、11月末までに見解を示す。ただし、EUの安定・成長協定⁽⁴⁴⁾で定められた予算政策上の義務に関して重大な違反が認められた場合には、提出から2週間以内(10月末まで、すなわち加盟国議会における予算案審議期間中)に欧州委員会は見解を採択する。この見解は公開され、また、加盟国は予算計画文書の改訂版を提出することを要請される⁽⁴⁵⁾。

(43) なお、経済財政文書の第2部では、国内外のマクロ経済等に関する一連のデータや統計が示され、また、財政分析や財政動向の紹介が行われる。

(44) EU加盟国による健全財政の追求と財政政策の協調を目的とした一連の規律であり、各国政府の過剰な財政赤字を予防・是正するための枠組みを備えている。

(45) EUの規則である Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area 第6条第1項並びに第7条第1項及び第2項を参照。

(3) 議会審議

イタリアの議会は二院制を採用しており、上院（元老院：Senato）と下院（代議院：Camera dei Deputati）は対等な権限を有している。予算についても先議権を含む下院の優越は認められておらず、政府は上院下院いずれにも予算案を提出することができる⁽⁴⁶⁾。

予算承認を迅速かつ確実にを行う目的で、両院の各議院規則は、予算審議期間（*sessione di bilancio*, 10月15日～12月31日頃）を設けている。予算審議期間では、本会議及び委員会における審議日数に上限が設けられており、先議の院では40日以内（上院の場合）又は45日以内（下院の場合）、後議の院では35日以内に予算案の審議を終えなければならない⁽⁴⁷⁾。この期限を守るため、予算審議期間中は基本的に、本会議及び委員会で新たな歳出又は歳入の減少を伴う法案を審議することはできない。

各院の委員会審査⁽⁴⁸⁾の段階では、予算委員会⁽⁴⁹⁾には全般的審査のために、他の常任委員会（以下「関係委員会」）には所管の事項や予算見積りの審査のために、予算案がそれぞれ付託される。

各関係委員会は法案を審査の上、報告書を作成する。さらに、一部の者は予算委員会での審査に出席することができる。修正案は、当該委員会の所管事項に関するもののみ提出することができる。

これと並行して予算委員会での審査も行われる。予算委員会では公聴会が開かれ、議会予算局を含む様々な機関及び専門家からの意見を聴取する。さらに、関係委員会で可決された修正案を含む全ての修正案が審査され、可決又は否決される。最終的には、本会議に提出するための予算案の一般報告書が承認される。この一般報告書には、関係委員会からの報告書が添付される。

本会議では更に審議・修正が行われる。なお、I 3 (2) (iv) で前述したとおり、各院で予算案の最終表決を採る前に、承認された修正事項を予算案に反映させる目的で、政府から修正情報が提出され、表決に付される。

最終的に、予算案は、12月31日までに両院で可決され、共和国大統領の審署及び首相等の連署を得て、予算法として官報への掲載により公布される。

最後に、法案の修正に関して、イタリアに特有の慣行を紹介する。

まず、提出される修正案は、非常に膨大な数に上る。例えば、2017（2017～2019）年度予算法案に対して下院に提出された修正案は4,639件あり、うち、約1,500件は内容が無関係である、

(46) 慣習上、予算案は隔年で上院又は下院に提出されている（芦田淳「北大立法過程研究会報告 イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」『北大法学論集』62(6), 2012.3, p.274. <<http://hdl.handle.net/2115/48753>>）。以下、予算案の議会審議については、脚注に記された各資料のほか、両院の議院規則（“Il Regolamento del Senato.” Senato della Repubblica website（イタリア上院ウェブサイト）<<http://www.senato.it/1043>>; “Il Regolamento della Camera.” Camera dei deputati website <<http://www.camera.it/leg17/437?conoscerelacamera=237>>）及び次の文献を参照した。芦田淳「北大立法過程研究会報告 イタリアにおける二院制の動向—第16立法期以降を中心に—」『北大法学論集』65(2), 2014.7, pp.159-162. <<http://hdl.handle.net/2115/56658>>

(47) 予算審議は、通常は第3審議まで行われる。予算案は、先議の院（第1審議）で可決された後、後議の院（第2審議）へ送付される。後議の院で修正があった場合には、先議の院（第3審議）に戻され、迅速な再審議が行われ、最終的には同一の条文で、両院で可決される（Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.12.)。

(48) 委員会審査は通常は非公開で行われるが、委員会報告等の資料は常に公表されている（*ibid.*, p.14.）。

(49) 正確には、上院の第5常任委員会（経済計画、予算）と下院の第5常任委員会（予算、国庫及び計画）である。両委員会は、予算審査を行うだけでなく、年間を通じて経済財政関連の立法に責任を負っている。通常、両委員会の議長は最大与党から選出され、委員は各会派の議席数に比例して割り当てられる（*ibid.*）。

財源確保が不十分である等の理由で不受理とされた。そして、実際に表決に付されたのは、残りの修正案のうち、更に一部のみ（委員会が認めたもの等）である⁽⁵⁰⁾。

また、修正の過程では、最大修正案（maxi-emendamento）と呼ばれる手法が用いられることが多い。これは、元の法案の内容を修正し、その法案を長大な1条の法文にまとめた上で修正案として提示する慣行である⁽⁵¹⁾。さらに、この最大修正案には、政府による信任がかけられた上で表決が行われる⁽⁵²⁾ことが多い。これらの手法は、与党内少数派の抵抗による審議の滞り（イタリアでは比較的頻繁に起こり得る）を解消すること、議会での修正の可能性を最小限に抑えること、両院間で意見の調整を行う仕組みがない中で予算法案を可決させること等を意図して用いられる。しかし、財政全体の透明性や、予算過程で行われた財政選択の明瞭性を低下させる（1条多数項の法文等）といった理由により、しばしば批判の対象とされている⁽⁵³⁾。

(4) 予算執行（歳出）

(i) 全般事項

議会での議決単位である各プログラムの執行は、（総）局等の省内第1レベルの組織単位に該当する、単一の行政責任センター（Centro di responsabilità amministrativa）に対して委任されている（第196号法第21条第2項）。また、I3(2)(iii)で述べたとおり、各プログラムは、現時点では試行的にアツツィオーネ以下の予算の基本単位に区分されている。

なお、全ての歳出予算は、支出負担（法的に成立した金銭債務に関する諸事項（債務の根拠、債権者、債務金額等）が明確にされる段階）、調査決定（liquidazione. 債権者及び債務金額が最終的に確定される段階）、支払命令（ordinazione. 債権者のために支払命令書が発出される段階）、支払（国庫から現金が支払われる段階）という4段階を経て執行される。

スペンディング・レビューの一環としては、予算法の成立後、歳出目標（提供する財やサービスの量及び質の観点も含む）の達成状況を監視するための方法及び日程を定める目的で、各執行年の3月1日までに、経済財政省と他省による共同省令が発出される。さらに、各省大臣は、その実施状況について7月15日までに首相及び経済財政大臣に報告し、これを基に経済財政大臣は閣議に報告する（同第22の2条第3項及び第4項）。

(ii) 予算の修正

(a) 補正予算

予算法成立後の予算の修正については、I2(3)(iii)で述べたとおり、我が国の補正予算に相当するものとして、経済財政大臣は毎年6月末までに予算調整法案を議会に提出する（第196号法第33条第1項）。予算調整法は、経済財政文書の枠組みと整合的な形で、現行法に基づき見積額を調整することを主な目的としている。このため、同法の調整対象となるのは予算法の第

⁽⁵⁰⁾ Degni e De Ioanna, *op.cit.*(13), p.102.

⁽⁵¹⁾ 例えば、2018（2018～2020）年度予算法の第1部は、最終的に1つの条の計1,181に及ぶ項にまとめられている。

⁽⁵²⁾ 信任問題（questione di fiducia）と呼ばれ、原則として1条文の表決に政府がその信任をかけて、可否を問う手法である。通常は重要法案に対して行われ、議会は、法案の通過又は政府の退陣のいずれかを選択することになる。その際、当該条文は、優先的に表決に付され、分割及び修正はできない（芦田「北大立法過程研究会報告 イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」前掲注(46), p.279等）。

⁽⁵³⁾ Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.14等。

2部のみであり、同法において新たな規範や措置を導入すること等は認められていない⁽⁵⁴⁾。

また、予算の柔軟性を高めるため、当該年度に関しては、資本的経費の割当額を経常的経費の財源とすることは禁じられているものの、異なる議決単位（プログラム）間においても相殺のための修正を提案することができる（同第33条第3項）。

(b) 流用（主要なもののみ）

同一省の各プログラム内で割当額を調整する流用⁽⁵⁵⁾は、経済財政省の国家総会計局の事前審査を経た上で、所管省の省令（会計検査院（Corte dei conti）にも通知）により行うことができる。また、各アツツィオーネ内での相殺のための修正⁽⁵⁶⁾は、（総）局長令等により、ほぼ同様の手続で行うことができる（第196号法第33条第4項及び第4の2項）。

(c) 予備費

経済財政省の予算には、義務的経費の捻出、不測の事態への対応、現金の補充といった用途別に、各種の予備的基金（fondo di riserva）が計上されている。予算執行中に他省所管分を含む割当額に不足が生じた場合には、経済財政省令をもって、これらの基金から予算の基本単位に資源を移すことができる（第196号法第26条、第28条、第29条）。

(d) 予算超過（見込み）に関する財源補填措置

憲法第81条第3項では、新たな支出又は支出の増加を伴う全ての法律は、その財源を確保する旨を規定している。これに関して、予算執行中に予算見通し以上の歳出が生じる見込みが生じた場合には、財源を補填するため、経済財政大臣は、その所管省の当該年度の歳出割当額を削減する省令を発出する。それでもなお財源が不足する場合には、閣議決定の上で経済財政大臣の提案に基づき、他省所管分も含む歳出予算に計上された割当額を削減する首相令が発せられる。なお、この経済財政省令及び首相令の草案は議会に送付され、7日以内に関連委員会が意見を表明する。意見が表明されない場合には、両令は採択される。これらの措置をもって、なお当該年度における財源不足が相殺されない場合（当該法律の施行が財政目標の達成を妨げると判断された場合等）には、経済財政大臣は、憲法第81条を確実に遵守する目的で、速やかに立法を発議する（第196号法第17条第1項、第12の2項、第12の3項、第13項）。

なお、後年度分に関しては、後年度の予算法第1部において、優先度を踏まえた是正措置を規定する（同第17条第12の4項）。

(5) 決算

決算（rendiconto generale dello Stato）は、第1部の歳入歳出決算（conto del bilancio）と第2部の貸借対照表（conto generale del patrimonio）の2部構成である。各省は年度末に歳入歳出決算と貸借

⁽⁵⁴⁾ Disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, XVII Legislatura, A.C. n.4127, TOMO I, p.50. <http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045840.pdf> 等。

⁽⁵⁵⁾ ただし、立法要素（予算額（上限）及び計上期間が法律で定められている歳出）は対象外である。また、義務的経費は関連する制約に従う必要がある。さらに、資本的経費の割当額を経常的経費の財源とすることは禁止されている。

⁽⁵⁶⁾ 同上

対照表を取りまとめ、経済財政省の国家総会計局に翌年4月30日までに送付する。さらに、経済財政大臣は同局を通じて、5月31日までに会計検査院に決算を送付する。会計検査院による検査の後⁽⁵⁷⁾、経済財政大臣は毎年6月末までに議会に決算を提出する（第196号法第35～38条）。最終的に、決算は法律⁽⁵⁸⁾により承認される（憲法第81条第4項）。なお、決算には、I3（3）で紹介した予算法案添付資料に対応するものを含む各種の資料が添付される。

以上が決算の概要であるが、スペンディング・レビューの観点では、I4（4）（i）で述べた歳出目標の達成状況の監視について、各省大臣は、その結果と目標に満たない場合には理由を述べた報告書を、翌年3月1日までに首相及び経済財政大臣に送付する。なお、同報告書は経済財政文書に添付される（第196号法第22の2条第5項）。

II 近年の予算制度改革の概要

近年の制度改革は、財政及び会計の基本法である第196号法を大幅に改正するものであった。修正事項は非常に多岐かつ詳細に及ぶため、以下では一部の主要な事項に限定して、改革の概要を紹介する。

1 憲法改正と新たな予算法

2012年の憲法改正を契機に、イタリアの予算法は、その姿を大きく変えることとなった。

改正前の1948年憲法第81条第3項では、「予算承認の法律をもって、新たな租税および新たな支出を定めることができない。」⁽⁵⁹⁾と規定していた。すなわち、新たな支出等を定めるためには、予算承認の法律とは別の立法措置が必要とされていた。この制約のため、累次の制度改革は経ながらも、ここ約40年間においては、予算承認及び関連措置に関する法律は2本立てで制定されてきた。1つは、改正前憲法の「予算承認の法律」に当たる旧予算法である。これは現行法に基づく見積りのベースラインで、技術的なものとみなされ、内閣と議会のいずれにおいてもほとんど注目を集めなかった。もう1つは、財政法（*legge finanziaria*. 1979～2010年度）、又は、その名称等が変更された安定法（*legge di stabilità*. 2011～2016年度）である。これらは、歳入歳出の増減を伴う新たな授權法の制定又は既存の授權法の改正等を含む包括法で、予算編成過程での交渉や議会審議における焦点となっていた⁽⁶⁰⁾。

しかし、2012年の憲法改正で均衡予算原則を導入する際に、第81条が大幅に見直され、予算法を形式的なものにとどめる旧第3項の規定も廃止された。これを機に、新たな予算法は、第

⁽⁵⁷⁾ 会計検査院は、決算の検査を行った上で、決算及び関連添付資料、検査報告書を経済財政大臣に送付する（Claudia De Rosa, *Compendio di contabilità di Stato e degli enti pubblici: con elementi di ragioneria pubblica*, 10 edizione, Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2017, p.97.）。

⁽⁵⁸⁾ 法律の正式名称は「XXXX会計年度における国家行政機関の決算」（Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario XXXX）である。

⁽⁵⁹⁾ 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 第4版』有信堂高文社、2009、p.28の訳を参照した。なお、この規定は、第二次世界大戦直後の時期に優勢であった夜警国家的な政府観を反映しており、また、議会による現行法の性急な改正を防ぐことを意図していた。しかし、政府の経済的・社会的役割が拡大するにつれて、この憲法的制約の限界が明らかになっていった（Francesco Stolfi et al., “Budget reform in Italy: importing ‘enlightened’ ideas in a difficult context,” John Wanna et al., *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*, Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p.262.）。

⁽⁶⁰⁾ Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.3.

1 部に旧安定法、第 2 部に旧予算法にほぼ相当する枠組みを持つ形式（統合予算法、I3 を参照）に一本化され、実質的な性格を帯びることとなった。

従来の制度では、既定のベースラインに対する周辺的な修正（増減）が重視されがちであったが、2017（2017～2019）年度予算から適用されている新たな予算法では、予算を総体的に捉えることが可能となった。これにより、各政策に割り当てられる資源の総額や政策の優先順位に議論の焦点を当てること、予算全体の収支を中期財政目標⁽⁶¹⁾に沿ったものとする事等の効果が期待されている⁽⁶²⁾。

その一方で、懸念すべき点も指摘されている。新形式の予算法を導入するに当たり、基礎となる第 196 号法が大幅に改正された。一例として、旧制度下では、特に安定法で定める内容について、政策目標を達成するために必要な「質的」及び量的措置を含むものとされていた（第 196 号法第 11 条第 1 項、現在は廃止）。しかし、新予算法の第 1 部の内容に関しては、質的措置は削除され、量的措置のみが規定されている（同第 21 条第 1 の 2 項、I3 (1) を参照）。これに対し、公的支出の量（収支等）を重視するあまり、逆に質（内容・効果等）の面では低下を招くおそれがあるとの指摘が見られる⁽⁶³⁾。

2 スペンディング・レビューの予算過程への統合

従来の予算策定は、歳出目標との関連における効率性・効果・妥当性の分析に基づくのではなく、上述の財政法及び安定法に見られるように、既定予算を基準とした額の増減に焦点を当てる増分主義的傾向が強かった⁽⁶⁴⁾。一般的に増分主義のもとでは、既定の税や歳出割当てについて改めて議論し直すことは困難である。実際、有用性が証明されていない措置が積み重なり、結果として、資源配分のゆがみや公共政策の硬直化を招くことになった。イタリアではこのような状況が長年問題視されており、「イタリアの歳出は過大ではないが、単なる緊急性という偶発的な理由によることも頻繁にあり、無秩序かつ断片化されていて使い方が悪い」という指摘が常になされてきた。その一方で、イタリア経済は、経済財政文書等と整合的な枠組みにおける真の歳出戦略を必要としていた⁽⁶⁵⁾。

このような状況を克服すべく⁽⁶⁶⁾、公的支出の質を高める分析・評価の手段として、ここ約 10 年間で複数回のスペンディング・レビューが実施されてきた。しかし、これらはいずれも既存

(61) Medium-Term Budgetary Objective: MTO. EU 加盟国が EU の財政赤字の基準値である対 GDP 比 3% の上限について余裕を持ってクリアしつつ財政運営が可能となるよう、加盟国の到達すべき目標として設定するものである。これは、景気循環による影響を除いた構造的財政収支ベースで定義され、収支の均衡又は黒字を求められるが、赤字の上限が対 GDP 比で 0.5% までの範囲内であれば、均衡又は黒字の状況と同等に扱われる（加藤 前掲注(1), p.8.）。

(62) Aline Pennisi, “Reforming the Italian budget process: strengthening the allocation function and integrating the spending review,” 2015.6, p.11. Slide Share website <<https://www.slideshare.net/OECD-GOV/d1-pms2-aline-pennisi-italy>> 等。

(63) Bergonzini, *op.cit.*(2), pp.7-8; Degni e De Ioanna, *op.cit.*(13), pp.79-80.

(64) “Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica: Il controllo della spesa pubblica e la spending review.” Camera dei deputati website <http://www.camera.it/leg17/465?tema=il_programma_del_commissario_straordinario_per_la_spending_review#m> 等。

(65) Bergonzini, *op.cit.*(2), pp.9-10.

(66) ちなみに、均衡予算原則の実施に関する第 243 号法第 21 条第 1 項は、予算の計画及び配分に関する機能を強化するため、いわゆるゼロベース予算の試行的導入を認めている。ゼロベース予算とは、前年度予算からの増減のみに注目する増分主義とは異なり、当該年度における優先政策との関連で、歳出全体を毎年度ゼロベースで見直す予算編成の方法である。

業務の効率性の向上に焦点を合わせた特定目的（例えば、政府調達の基本価格の設定）のものであり、歳出予算の優先事項の特定や再配分を主眼とするものではなかった。⁽⁶⁷⁾

そこで、スペンディング・レビューを更に効果的なものとするべく、2018（2018～2020）年度予算の編成からはスペンディング・レビューを予算過程に統合し、中央行政省がより直接的に関与するようにした。具体的には、編成過程におけるトップダウンでの各省の歳出目標の設定、執行過程における目標の達成状況の監視、執行後の結果報告と次の編成過程での活用という一連のプロセスを経ることで、政府内における予算編成の合理化、資源の再配分機能の強化等が図られた（I4を参照）。

3 予算構造の見直し

予算構造についても各政策の枠組みとの適合性を高めるべく、2017（2017～2019）年度予算から、プログラマの見直し、アツツィオーネの導入等が実施されている（I3（2）（iii）を参照）。

議会での議決単位であるプログラマについては、割り当てられる資源と達成すべき機能との関連をより強化すべく、個々の定義（枠組み）を見直し、再編成した。さらに、基本的には単一の行政責任センターに各プログラマの執行を委任することとし、資源と責任の所在とが完全に対応するようにした。

また、執行及び決算のためのプログラマの下位区分として、同質の政策・機能に基づき歳出の目的をより詳細化するアツツィオーネを試行的に導入している。試行期間は明示されていないが、経済財政省は会計検査院の意見を踏まえて、アツツィオーネ導入の効果に関する報告書を毎年作成し、決算の提出と同期限で議会に送付する。肯定的な結果等の条件が整った際には、経済財政大臣の提案に基づき、首相令によりアツツィオーネの正式導入の時期を定めることになっている（第196号法第25の2条）。

4 財源確保策に関する改正

2016年の制度改革により、支出を伴う法律の財源確保に関する措置（第196号法第17条）についても改正が行われた。特筆すべき点として、いわゆるセーフガード条項（*clausola di salvaguardia*）の廃止がある。⁽⁶⁸⁾

従来は、新たな支出又は支出の増加を伴う歳出法の一部⁽⁶⁹⁾に関して、予算を執行する中で、実際の執行額が歳出見積額を超過する又は超過しそうな場合には、自動的に歳入増加又は歳出削減によって財源を補填する措置（セーフガード条項）を、あらかじめ定める旨が規定されていた（同第17条旧第1条及び旧第12条）。そして、このセーフガード条項は、近年の実態としては、均衡予算目標を達成するための手段として安定法の中に盛り込まれていた。しかし、中央行政省による見積りの甘さ等のために目標達成が危ぶまれ、国民負担となる付加価値税や燃料税等の増税が自動的に行われてしまうといった問題が生じていた。より広い意味では、超国家的なEUが課す規律という制御不能な外的要因による増税に対して、国民の不満が高まっていた。また、国内的には、最終的に立法府の選択とは異なる経済財政政策が行われることから、行政

(67) Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.5.

(68) 以下本節の記述は Bergonzini, *op.cit.*(2), pp.12-18 等による。

(69) ここでの一部とは、法律を実施するに当たり、必要上限額をあらかじめ定めることができないものを指す。すなわち、社会情勢等により必要額が変化し、歳出予算額が評価や見積りの影響を受ける性質のものである。

に比して議会の役割が低下し、国の諸権力間の均衡が脅かされる点が指摘されていた。

一方、歳出削減については、前述のスペンディング・レビューを導入した理由の1つでもある、政策の優先度を必ずしも考慮しない一律削減の手法が問題視されていた。

このような背景から、セーフガード条項の廃止が決定された。その代わりに、財源不足が見込まれる場合には、議会の確認を経た上で、当該予算見積りを作成した所管省を中心に、歳出割当額を削減すること等により財源補填を行うこととなった（I4 (4) (ii) (d) を参照）。

5 現金予算の機能強化

イタリアの財政では伝統的に、キャッシュフローの計画・管理等の面で脆弱性が見られた。その結果、歳出面における一例を紹介すると、政府契約に関して支払遅延や債務の支払期限超過⁽⁷⁰⁾といった問題が常態化し、それに伴い、予算上も支払の滞り分（繰越し）が積み重なるという事態が生じていた⁽⁷¹⁾。

このような背景を踏まえて、2016年の制度改革では、現金予算の機能の強化が図られた。例えば、「支出負担」の概念の見直しを行い、従来は債務を負担する会計年度に計上していたところを、債務の履行請求を受け得る会計年度に遅らせて計上することとした（第196号法第34条第2項⁽⁷²⁾）。これにより支出負担と実際の支払の時期が近づき、予算の繰越しの発生を抑制することが期待されている。

また、予算編成段階において、各プログラムの管理責任者は支払計画を作成することになった。この支払計画では、複数年度（3か年）において見込まれる支払額について、前年度以前からの繰越分の支払と新たに付与される支出負担権限分の支払が区別して示される（同第23条第1の3項）。また、予算執行段階では、各支出負担について所定の支払計画を事前に作成し、後に負担した際には同計画を更新することが執行責任者に義務付けられた（同第34条第7項）。さらに、国家総会計局の各省の予算執行を統制する部署⁽⁷³⁾が毎月監査を行い、これらの義務が果たされていない場合には、義務の履行が確認されるまでの間、当該省は各種の予備的基金を利用できなくなる（同第34条第10項）。

このように現金予算の役割を強化することにより、議会での予算承認と実際の予算執行が経済に与える影響との間の連関を、より強固なものとする等が期待されている⁽⁷⁴⁾。

おわりに

本稿では、直近の制度改革を踏まえて、イタリアの国家予算制度を概観した。特に第II章では、過去の具体的経緯も踏まえて、改革内容の一部を紹介した。これらは一見すると、イタリ

(70) 特に、地方政府において問題となっていた。イタリア銀行（イタリアの中央銀行）による2014年4月の見積りでは、一般政府ベースで見た政府調達に係る債務は750億ユーロ（GDPの5%相当）に上り、うち半分は支払期限を超過していた（Blöndal, Trapp and Hammer, *op.cit.*(10), p.24.）。

(71) Pennisi, *op.cit.*(62), p.16等。

(72) 以下、本節で述べる改革事項のうち、第196号法の新設第34条の規定については、当初は2018年1月1日から効力を生ずるものとされていた。しかし、2017年10月の法改正により、同条の施行は2019年1月1日からに延期された。

(73) Ufficio di controllo. 前掲注(10)のUfficio centrale del bilancioを指す（De Rosa, *op.cit.*(57), p.242.）。

(74) Disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, *op.cit.*(54), p.6.

ア特有の事情を背景としたものと捉えられるかもしれない。しかし、その本質からは、我が国を含んだ他国にも相通ずる論点を読み取れる。例えば、新たな形式の予算法の導入では、各政策の予算額はもちろんのこと、政策の優先順位についても議会で議論を深めること等が意図されている。スペンディング・レビューの予算過程への統合は、過去の予算額に捉われず、予算を効率性等の観点から分析・評価し、明確な歳出戦略の中で優先事項の特定や資源の再配分を行うことを目的としている。歳出管理については、近年の国際的な潮流とも言えるトップダウン型の歳出目標の設定という手法を導入した。アツィオーネの試行的導入は、予算構造の政策志向を強化するための試みである。

このように、試行としての取組も一部に含まれるものの、新たな制度の大枠は整ったと言える。今後の課題は、実際に制度を運用していく中で、期待される成果を上げていくことであろう。

冒頭で言及したとおり、イタリアでは過去数十年以上にわたり、予算制度の近代化を目的とする制度改革が繰り返されてきた。これらの改革では、その時々国際的な最新動向を取り入れようとする試みが、しばしばなされてきた。しかし、実際の運用においては必ずしも意図した成果に結び付かず、表面的な改革に終わったとされている⁽⁷⁵⁾。

今回の改革については、2017（2017～2019）年度予算から新制度の根幹に関わる部分が徐々に適用され始めている。当該予算法案は新たな形式で議会に提出されたが、憲法改正案が国民投票で否決されるなど政治的混乱を極める中で⁽⁷⁶⁾、議会での十分な審議は行われず、12月初旬に急ぎよ可決された。このような異例の事態への戸惑いは別にしても、長年の慣行（例えば、議会における最大修正案や政府の信任に依拠する問題）や、制度の運用に携わる人々の意識の変化が、制度改革に追い付くのかという趣旨の懸念も見られる⁽⁷⁷⁾。いずれにせよ、試行錯誤による調整も含めて、新制度が軌道に乗るまでには、今しばらく時日を要するであろう。

イタリアの財政制度改革の行方は、財政の健全化が喫緊の課題となっている我が国にとっても、制度改革の具体的な内容にとどまらず、真の意味で成果に結び付く改革であるか否かという点も含めて、大いに参考となるであろう。

（はぎわら まゆみ）

⁽⁷⁵⁾ イタリアにおける改革の多くは、表面的に「啓蒙された（英語では enlightened）」性格のものと特徴付けられる。イタリアの公的な場で「啓蒙された」という語が用いられる場合、通常は言外に否定的又は皮肉な意が込められている。すなわち、素晴らしい体系を構築する改革のための法的イニシアティブ又はアイデアであっても、実際の運用面での変化に結び付かないという意味である（Stolfi et al., *op.cit.*(59)）。

⁽⁷⁶⁾ イタリアでは、迅速な意思決定の実現を主な目的として、対等な権限を持つ二院制を見直し、上院を地域代表として権限の縮小を図る等の憲法改正案が作成され、国民投票にかけられることとなった。しかし、同改革を主導してきたマッテオ・レンツィ（Matteo Renzi）首相（当時）は、「否決されれば辞任する」旨を以前から表明していたことから、国民投票は事実上、レンツィ首相の信任投票と位置付けられていた。国民投票は2016年12月4日に行われ、結果は「否決」であった。これを受けてレンツィ首相は、2017（2017～2019）年度予算法案が12月7日に成立するのを待って、正式に辞任した。

⁽⁷⁷⁾ Bergonzini, *op.cit.*(2), pp.26-27; Degni e De Ioanna, *op.cit.*(13), pp.105-106.