

3-4 財政・予算制度と財務管理

3-4-1 はじめに—制度的次元と資源管理

予算は双方 cf.日 (財務管理の実質的自律性) 米 (議会統制から行政管理手段へ) 比較  
政府会計 (公会計) と予算の関係の認識の必要

3-4-2 財政・予算制度

3-4-2-1 財政民主主義と予算

(1) 財政民主主義=政府の財政は全て議会の議決に基づいて処理 cf.租税と予算

(2) 予算: 1つの立法形式—予算の統制機能

cf. 衆議院先議、提出権は内閣のみ

cf. 特例公債については衆参両院の議決必要 (田中 2013、144)

cf. 各国の制度 (田中 2011、31)

日本: 予算は一般の法律とは異なる議決により成立、歳入歳出とも議決対象

独仏: 予算は予算法、歳入歳出とも議決対象

米: 予算は13本の歳出予算法 (社会保障等義務的経費は個別法、歳出予算法には含まれない)、歳入は見通し

英: 政府予算案に対して議会が歳出権限付与—歳出権限法 (王室費等 1割は恒久的に歳出権限が付与されている)、歳入見積もりも議決対象外

(3) 財政の機能—資源配分、所得再配分、経済安定—評価の視点

3-4-2-2 予算サイクル

(1) サイクル

予算作成過程: 行政府内の予算編成+国会審議

予算執行過程 cf. 予算関連法令・通達・要綱等の改正作業

決算過程: 政府諸機関の決算報告作成+会計検査院による会計検査+両報告が国会に提出  
全体で3年半程度に及ぶサイクル+3つのプロセスの同時進行

(2) 行政府の実質的裁量

日本の国会が予算に修正を加え、決算に不承認の議決をした例はごく稀

cf. 形式修正と実質修正: 予算書は書き直さず年度途中で補正予算を編成して処理する約束  
(真淵 203)

行政府内で比較的完結した予算編成の意思決定 cf. 箇所付けでの政治家の関与

マクロの予算編成—主計局、主税局 (税制改正)、理財局 (財政投融资公債発行)

概算要求基準提示—予算査定の最終段階で! 予算編成方針として閣議決定

ミクロの予算編成

省内過程

原案各課から各局総務課—総務課ヒアリング、各局総務課から官房予算担当課へ

官房予算担当課から主計局へ、主計局による査定、閣議へ

厳しいタイムリミットの存在

財政投融资=「第2の予算」—原資大幅減少

要求書を理財局に提出—主計局と理財局で調整

機構・定員査定とのリンク—主計局予算査定に先立ち内閣人事局 (←総務省行政管理局:  
ただし多くは併任) による機構・定員査定

(3) 性格と課題—政治との関係

政治機能の代替?

予算査定権は「神聖不可侵」か—日本特有の現象

主計局主導の予算編成過程と各省庁における官僚主導の予算要求体制の相互依存

各省にとっても主計局は防波堤

閣僚をはじめとする政治家がどこまで予算編成過程に実質的に介入するのか

+政党がいかにして財政規律を維持するのか

## 与党の影響力増大—族議員

1968年：首相、閣僚、与党幹部間の予算懇談会（田中 2011、131）

1985年：正式に「党主導予算編成」

自民党一党優位時代：大蔵原案内示時に自民党政務調査会（ボトムアップ）に説明—復活要求（真淵 219）

細川連立政権：政策幹事会は存在したが「与党会派幹事会」によるトップダウン（真淵 220）

村山政権期：「与党政策調整会議」の下に 19 の「省庁別政策会議」と 5 つの「課題別政策会議」（真淵 224）

橋本政権期：1996年 10 月の選挙を契機に社民党とさきがけが閣外に転じて以降「省庁別政策会議」は廃止、必要に応じてプロジェクトチーム設置（真淵 225）

## 政治的圧力緩和の工夫

財政窮迫化と政治化という条件の変化は、多様な要求を限られた時間の中で予算にまとめ上げる仕事を一層困難に（真淵 204）

政治的懸案事項処理の早期化：三役折衝（1988年度予算まで）→概算要求基準設定時の特別枠等で処理

復活財源：1968年度予算編成契機に公開復活財源：全体の 1%未満（真淵 217）

## 財政再建の試み

1997年：財政構造改革

財政構造改革会議：政府（首相、大蔵大臣、自治大臣等）・与党（元首相、元大蔵大臣、与党三役等）

2002年：新規国債 30 兆円以下

経済財政諮問会議

2006年：歳出・歳入一体改革

財政・経済一体改革会議（与党を含む）

政府・与党実務者協議会

（4）運用上の実質的な議会バイパス手法

補正予算の活用（←当初予算におけるシーリングが誘発する側面）

基金設置と融通無碍な基金の取り崩し

会計間操作：例・1980年代、2002年度当初予算（田中 2011、54、58）

ゴールデングルール（建設国債）における減価償却費の扱い（減価償却についても公債発行可能⇒イギリス）（田中 2011、60）

ポケットとしての国際機関拠出の利用

## 3-4-2-3 予算過程の変容？

（1）主計局分離論の系譜（真淵 206）

（2）経済財政諮問会議

1) 閣議の機能強化

いままで議論のなかった閣議を事実上の議論の場にした意味

民間議員の役割：専門家というよりは体制内アドボカシー、「国民の視線」的政策

2) 予算過程へ関与

「骨太」の制度化、概算要求基準への関与

個別査定に先立つ 8 月末の大臣レベルヒアリング

2001年基本方針フォローアップ、2002年制度・政策集中審議

2002年度：歳出と歳入のセットでの検討へ—対象のスピルオーバー—税制、地方分権へ

But 会計間操作の活用：2002年度当初予算：新規国債 30 兆円以下達成（田中 2011、58）

3) 運用上の課題：トップダウンとボトムアップとのバランス＝党との関係

（3）民主党政権での試み

1) 事業仕分け、特別枠政策コンテスト

2) 国家戦略室（高田）

約 20 人のスタッフ—当初（2009年 12 月時点）、半分以上が民間出身者、組織的には副大臣

である室長の下メンバーが水平的に配置されるといいう極めてフラットな組織であった  
プロセス：国家戦略室における提案は、国家基本政策委員会、新成長戦略策定会議とい  
った関係閣僚レベルにおいて議論され、最終的には閣議決定

所掌：「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的方針等  
のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する規格及び立案並びに総合調整」を行  
う一所掌事務が経済財政政策に関するものに限定されていた経済財政諮問会議とは異な  
り、幅広い観点から政策目的の優先順位を明らかにすることが国家戦略室に期待

2009年9月末から10月中旬：予算編成等のあり方に関する検討を行い、その結果に基づき  
「予算編成等の在り方の改革について」が閣議決定され、その中で、予算編成過程の透明  
化・可視化（概算要求書及び政策評価調書の公開等）、政策達成目標明示制度の導入が示  
された。また、中期財政フレームの策定や実質的な複数年度予算編成の実現も論点とし  
て提起

予算編成に関する閣僚委員会（国家戦略室が事務局）一首相・官房長官・国家戦略担当大  
臣・経済財政担当大臣・行政刷新担当大臣・財務大臣・官房副長官・国家戦略担当副大  
臣・財務副大臣参加一徐々に形式的な場へ→予算編成に関する政府・与党会議（野田政  
権）

「予算重点指針」、「予算編成の基本方針」（実質は2009年12月に幹事長等が介入）

2010年：2010年1月中期的な財政運営に関する検討会→2010年6月財政運営戦略（国・地  
方の基礎的財政赤字を2015年度までに半減・2020年度ゼロ目標、2011年度から3年間  
の中期財政フレーム策定）、社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会、新年金制度  
に関する検討会→社会保障と税の一体改革、「マイナンバー」法案一新成長戦略、財政運  
営戦略は党政調による積み上げではできぬ成果（高田）

cf. 政策達成目標明示制度（イギリスのPSAモデル）は頓挫

2010年7月以降：調整機能縮小（予算編成に関する閣僚会議の事務局が官房副長官、副長  
官補室へ）、新たな国家戦略室の機能とされた情報収集・提言機能も不十分

2012年度予算編成一党の関与増大

閣僚委員会、政府・民主三役会議→予算編成に関する政府・与党会議（田中 2013、23）

（4）その後の試み

2012年12月安倍内閣一経済再生・成長志向一産業競争力会議の重要性

2015年6月：「経済・財政再生計画」@「経済財政運営の基本方針 2015」（経済再生なく  
して財政健全化なし一3本柱：デフレ脱却・経済財政、歳出改革<公的サービスの産業化  
including オープンデータ、インセンティブ改革 including BPR、公共サービスイノベー  
ション including 見える化>、歳入改革）

経済・財政一体改革推進委員会設置一経済財政諮問会議有識者委員+有識者

12月：経済・財政再生アクション・プログラム（→2016改訂）

検討体制：社会保障WG、評価・分析WG、国と地方のシステムWG、経済社会の活力WG

2018年：経済・財政一体改革中間評価（予定）

### 3-4-2-4 海外事例

3-4-2-4-1 各国における財政再建のメカニズム（田中 2013、69-112）

（1）アメリカ

GRH法（グラム・ラドマン・ホリングス法）

1986年から毎年度の赤字目標額設定、1991年度赤字ゼロ目標

機能せず一単純削減を目標とし、景気変動機能しなかった

1990年：包括予算調整法（OBRA）

財政赤字に関して弾力性導入、補正予算も対象にして抜け道塞ぐ

ブッシュ大統領一財政規律低下

オバマ大統領

2011年予算管理法一裁量的歳出上限設定、一律削減含む

（2）イギリス

1997年：ブレア政権

1998年：財政法に基づき「財政安定化規律」設定  
ゴールデン・ルール：政府借入れは投資目的のみで、国債発行額は純投資額（粗投資額－減価償却）  
サステナビリティ・ルール：景気循環を通して、公的純債務残高を対GDP比で安定的かつ慎重なレベルに保たなければならない  
1998年：中期財政フレームである「包括的歳出見直し」及び「公的サービス合意」を導入  
cf. 2010年：保守党・自由民主党連立政権  
2015年度までに構造収支均衡、純債務残高を対GDP比減少  
予算責任局設置  
(3) ニュージーランド  
財政責任法：財政ルール・目標設定、定期的に達成状況報告作成  
(4) スウェーデン  
国民全体の危機感共有  
1996年：年新たな予算制度：フレーム予算及び支出シーリング  
3年の歳出総額の上限値を先決し、その後通常の予算編成＝予算の2段階編成  
2007年：財政政策委員会設置－独立的なエージェンシー

### 3-4-2-4-2 ブレア政権期のイギリスの予算過程との比較

#### (1) 主体

P S X (Public Service and Expenditure) 関係閣僚会議－内閣委員会の革新

#### (2) 公共サービス合意：P S A (Public service agreement)

大蔵省の各省庁への資源配分の際に各省庁とサービス達成目標について合意するもの  
1年ではなく3年周期（2年ごとにローリング）

焦点はインプットではなくアウトプット・アウトカム

繰越可能（資本投資経費と経常経費間の振り替えは不可だが）

#### (3) 体制とプロセス

大蔵省：Public Service Directorate（主計局に相当）＋10くらいのSpending Team（係）

cf. General Expenditure Policy Team（G E P：企画担当に相当）

プロセス

各省：Strategic Paper 提出

大蔵大臣が各省に要請し、analysis of resources paper と draft PSA を提出

P S Xの場でも交渉

P S Xの事務局：大蔵省の内閣府の合同事務局 cf. 通常の内閣委員会の事務局は内閣府

#### (4) 業績測定

G E Pが各省に3ヶ月ごとにアンケートをとり、データベースを作成し、P S Xに報告  
データベース自体は非公開であるが、最終的には各省の白書において公開

### 3-4-2-5 決算と会計検査

#### (1) 決算

決算は国会に「提出」さえすればよい

決算が否認されたとしても法律的效果はない

決算に関しては会期不継続の原則は適用されない（真淵 222-244）

#### (2) 監査事務

各省大臣の最も基本的な対議会責任（アカウンタビリティ）－官房の所掌事務

内部監査と外部監査 cf. 中間としての米国の Inspector General

#### (3) 会計検査院

憲法 90 条に根拠－「内閣に対して独立の地位を有する」

検査官：国会承認人事、天皇の認証

規則制定権、2重予算制度

現場での調査：事務総局の調査官、調査官補約 850 人・大部分はノンキャリア（真淵 246）

検査対象機関（真淵 247）

会計検査院法 22 条：国及び国の出資（2 分の 1 以上）する法人（特殊法人等）

会計検査院法 23 条：任意的検査対象（出資 2 分の 1 未満）

実施検査に際しても事前通知制度

検査には強制力はない－職員同士の良好な関係の必要（真淵 248-249）

指摘事項の種別

①違法不当事項を指摘しその責任追及（会計検査院法 29 条 3 号）（不当事項：真淵 253）

②背後にある制度を是正改善して同種の事態の再発を防止（会計検査院法 36 条）

（意見表示・措置要求：真淵 254）

③特記事項：特に問題提起をすることが必要であると認めた事項（真淵 255）会計検査院法施行規則 15 条「その他必要と認める事項を掲記することができる」（西尾 342－原子力船むつの開発等）

会計検査の規準：合法性から正確性、合規性に加えて 3E（経済性、効率性、有効性）追加（1997 年法改正）（真淵 250）－詳細は評価の章で

有効性判断は政策決定権への介入か？－改善要求をせずに意見表示にとどめている場合

運用の課題：指摘金額が年間の会計検査院の予算額とほぼ一致（真淵 255）、検討したのち不問に（「ポケット」に入れる：真淵 256）

（4）国会による直接関与－行政監視院構想

### 3-4-3 財務管理の諸次元

#### 3-4-3-1 財務管理としての予算編成過程

##### （1）経済見通し

マクロの編成－しばしば主計局は独自の経済見通し

高めの経済成長予測は「粉飾予算」を可能にするもの？

名目成長率予測は常に過大－特にバブル崩壊後の 1990 年代（田中 2011、77）

独立財政機関の役割（田中 2013、127-128）－政府からの一定距離の保障：制度設計次元  
オランダ経済分析局：連立政権合意時に活用

アメリカ議会予算局

韓国議会予算局（2003 年）、カナダ議会予算局（2006 年）、スウェーデン財政政策委員会（2007 年）、イギリス予算責任局（2010 年）、アイルランド財政諮問委員会（2011 年）、オーストラリア議会予算局（2012 年）

独立財政機関の機能

経済成長率等の前提の提供や分析

財政政策についての独立的分析

財政政策に関する規範的な報告・提言・韓国

EU2012 年：ギリシャ危機をうけて、財政ルールを強化するための条約改正－予算編成の前提やルールの遵守を評価する独立財政機関の設置を各国に義務付け（128）

##### （2）不十分な枠組み設定

中期財政フレームの検討（田中 2013、102）

中期財政フレーム第 1 次臨調で提唱

1981 年から「財政の中期展望」作成（2002 年からは「後年度歳出・歳入への影響試算」）

2002 年「改革と展望」諮問会議

及び内閣府試算

But 将来の歳出を実質的に拘束するものではない

予算編成方針も次年度予算の閣議決定とともに公表

経済見通しが次年度予算の閣議決定と同時期に公表されるのはまさに収入管理と公金支出を切り離してきた日本的財務管理の所産？

財政の中期展望は次年度予算の国会提出時に「参考」として添付されるのみ

公共事業計画は財政の中期展望をもとにした単年度の歳出総量を前提として各公共事業間の投資額を調整したものではない。将来の歳出可能量とは無関係に、各省（局）が自らの期待値をまとめ閣議決定したもの

経済財政諮問会議のインパクト？

### (3) 概算要求シーリング方式－1961 年以来

通常 7 月下旬

当初の目的：労力の節約→1980 年代：予算圧縮（真淵 209－210）

1982 年：ゼロ・シーリング

1983 年：マイナス・シーリング

不公平な一律シーリング－近年の特別枠（例：2002 年構造改革特別要求）のインパクト？

補正予算計上を誘発（田中 2011、68）

安定的な災害復旧費、政府機関庁舎等（田中 2011、89）

### (4) ミクロの予算編成－官房系統組織の役割－多様なプロセスの連鎖

省内過程－ここは実態は企画型、現場型等のバリエーションあり－新政策、重点施策

主計局による査定－査定型

閣議－各省の拒否権ない cf. 法案提出の場合との違い

復活折衝－レベル差

意思決定方式の特徴・工夫

時間的制約

対立者間の折衝構造の連鎖－ただし、各省内新政策・重点プロセスは？主計局議は？

五月雨式積み上げ－短時間のうちに複雑膨大な意思決定を行う便法

### (5) 機構・定員査定

総務省行政管理局（管理官、副管理官）→内閣人事局

予算の枠内で定員査定柔軟化の議論も

### (6) 予算の構成

歳入歳出予算

継続費（5 年限度、後年度における審議妨げず）－後年度負担増傾向

当年度支出比率 4.9%（70 年代）→0.7%（90 年代）（田中 2013、97）

繰越明許費（年度内に支出の終わる見込みのないもの）

国庫債務負担行為（契約等、限度額は予算総則に規定）－後年度負担増傾向

当年度支出比率 18.8%（70 年代）→8.4%（90 年代）（田中 2013、99）

## 3－4－3－2 財務管理としての予算実施過程

### (1) 支出負担行為

予算は新年度とともに各省府に配賦、さらに内部部局に－支出負担行為限度額提示＝示達

支出負担行為の責任者は各省府の長であるが、実務は会計法 13 条で府省の職員に委任＝支出負担行為担当官、さらに分任支出負担行為担当官に再委任

各省の長は支出負担行為の支払い計画書を、通常 4 半期毎に財務大臣に送付し、その審査と閣議の承認を受けない限り支払いを行えない

### (2) 組織末端の裁量

予算段階では準備短期間－極めて粗い工事概要等を基本として必要経費を積算

支出負担行為の支払い計画書には事業実施計画書の添付義務付け＝組織末端の裁量

## 3－4－3－3 公会計制度

### (1) 現状の制度の基本

①単年度主義：予算にかかる議決は毎会計年度なされることが必要－議会の審議権の確保

②会計年度独立の原則：各会計年度における経費はその年度の歳入を以て支弁する＝会計年度における歳出と歳入を明示的に関連づけ、用途を明確化し、財政の健全性確保

③現金主義：国会が厳格な財政統制を行うために、現金の収受のもつ客観性、確定性に着目して、そのための手段として規定されているものと理解される

例外：国会の議決を要するのは、国の行うあらゆる現金の支払ではなく「国の各般の需要を充たすための」の現金の支払に限定－供託金の払い戻しや郵便貯金の払い戻し等は、国の需要を充たすためのものではない、財政投融资の貸出としての現金の支払等も金融的資金であって数量的規制になじみにくいこと等を理由として予算計上されていない

### (2) 批判

①不透明性—一覽性の欠如—制度問題でもある

事業系特別会計・特殊法人に一般会計から繰り入れ

財政投融资との組み合わせ—体系化がなく、管部局間個別協議のみ

②包括性の欠如—現金主義会計

日本の予算制度と政府会計制度は戦前以来相互に切り離されてきた＝財務管理としての会計事務は金銭・債権・債務の出納管理として構成されて、財産物品の管理、職員等の員数管理は別個の管理事務

ストックに関する財務情報の欠如：現行制度での「財産に関する調書」では、有価証券、出資による権利、債権、基金等といった一部の財産のみが金額表示され、インフラ資産については道路台帳や河川現況台帳には物量表示されているに過ぎず、物理的な管理と財務的な会計システムとが関連性を持っていない

③歳入歳出予算の構成：組織、部、款、項—粗密のばらつき

④財投に対する国会の不十分なコントロール

(3) 発生主義会計（現金授受ではなく収入・支出の事実が確定した段階で記載）めぐると議論 cf.山本

発生主義のメリット

1) 透明性向上：①一覽性、包括性、②恣意性の排除—現金主義では支払いの調整可、③長期的影響の把握—将来の公的年金給付債務、社会保障費負担の把握

2) 資源管理改善：①適正なコスト測定、②資産管理の効率化、③分権的組織管理

3) 財政政策科学化：①持続可能性判定、②世代間負担公平維持、③経済政策へ情報提供  
発生主義のデメリット

1) 民主的統制の低下

①政府部門に固有な資産・負債を排除（課税権・規性権限等）、②会計の複雑性—減価償却法の様々な手法—裁量、③民主的決定の侵害—減価償却は将来の更新の意思決定を前提

2) 企業概念の不適合性①課税権等の特性、②純資産概念の曖昧性—人口の高齢化により退職者・年金受給者の増加が見込まれるならば、世代間の公正を維持するためには将来の支出増加に備え純資産を増加することが要請される

(4) 課題

①裁量性の増大—減価償却の手法等をめぐって

②収益と費用の期間的対応の困難（例：年金負債を計上するのか）

③経済の安定、所得再配分機能の評価

④キャッシュ・フロー会計を維持する必要—イギリス、NZ、オーストラリアも

(5) 公会計制度改革の展開—基本的には併用 cf.地方自治体における試み

2003年3月：独立行政法人会計基準改訂

2003年6月：「公会計に関する基本的考え方」（財政制度等審議会）

2004年6月：省庁別財務書類作成基準

2005年12月：「行政改革の重要方針」（閣議決定）における言及—政府債務資産改革  
地方自治体レベルでの試み：「新地方公会計制度研究会」

### 3-4-3-4 特別会計

財政法13条：一般会計と特別会計：受益と負担の明確化

特別会計：23種（2008年）

事業特別会計

資金運用特別会計

区分経路特別会計

重複計上：一般会計から特別会計への繰り入れ、特別会計間繰り入れ

特別会計と特定財源

特別会計の課題

複雑さ

「おかゆ」と「すき焼き」

剰余金

査定の甘さ

特別会計改革（真淵 234）

2007 年「特別会計に関する法律」

2011 年までに 31 への縮減

2008 年公共事業関連 5 会計統合－ただし対応する勘定持続

3－4－3－5 独立行政法人の会計制度 cf.行政改革会議最終報告（平成 10 年 12 月）

①憲法上の財政民主主義の観点等から、国の一定の関与は要請されるが・・・独立行政法人の自律性・自主性が損なわれないよう、必要最小限のものとする

②中期計画については、主務大臣の認可を受けるとともに、財政担当大臣に協議

③財務・会計関係

(ア)原則として企業会計原則

(イ)運営費については、一定のルールに基づき算定した金額を交付

(ウ)法人の経営努力により生じた剰余金については、中期計画に規定した使途の範囲内で使用を認める

(エ)中期計画終了時の累積剰余金については、主務大臣が処分を決定

(オ)独立行政法人は、毎年度予算、決算を作成し、主務大臣に提出

3－4－3－6 財政投融资制度の改革（真淵 238）

財政投融资制度の問題

民間金融市場の発展阻害

市場を経ない資金配分

肥大化

2001 年財政投融资制度の改革

大蔵省資金運用部廃止－郵便貯金、年金積立金の金融市場における自主運用

特殊法人の自主的資金調達が必要

政府保証のない財投機関債

政府保証債

政府（財政投融资特別会計が発行）が財投債発行

財政投融资特別会計に繰り入れ－特殊法人へ

<参考文献>

新藤宗幸（1998）「予算管理」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。

大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント』日本評論社。

足立伸（2002）「財政・会計制度」、城山・細野編『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部。

山本清（2001）『政府会計の改革』中央経済社。

桜内文城（2004）『公会計：国家の意思決定とガバナンス』NTT出版。

田中秀明（2011）『財政規律と予算制度改革：なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社。

田中秀明（2013）『日本の財政：再建の道筋と予算編成』中公新書。