

# 目別分類による予算の論点

予算委員会調査室 三瓶 朋秀

## 《要旨》

令和2年1月20日に召集された第201回国会（常会）には、令和の時代に入り初の当初予算である令和2年度当初予算が提出された。予算の具体的内容を明らかにする予算書には、昭和44年度のものから各経費にコード番号が付され、各種分類における区分が分かるようにされている。本稿では、コード番号が付されるに至る経緯を概説するとともに、国の予算において最も基本的な位置付けを占める一般会計歳出予算について、目別分類（コード番号の下二桁で表される）のうち主要なものの概要説明、必要な検討を行い、さらに今後の課題について論及することとしたい。

## 1. はじめに

### （1）歳出予算における経費の区分

令和2年1月20日に召集された第201回国会（常会）には、令和の時代に入り初の当初予算である令和2年度当初予算が提出された。予算は歳入予算と歳出予算に区分されるが、このうち特に税金の使われ方等を示す歳出予算に対しては、国会でも様々な視点からの議論が行われる。歳出予算を分析する切り口は様々あるが、例えば令和2年度当初予算の概要として「社会保障関係費が、対前年度5.1%増で過去最高額を更新した。」と説明されるなど、一般的には、社会保障関係費、国債費、防衛関係費、公共事業関係費等の「主要経費別分類」の観点から分析されることが多い。しかし、予算書及び予算参照書には、主要経費別に経費が分類、記載されておらず、また主要経費別の歳出総額も記されていない。

ここで、国の歳出予算の区分については、財政法（昭和22年法律第34号）等にいくつか規定があるが、予算書等の実態に即して説明すると以下のとおりである。

まず、毎年常会に提出される当初予算の予算書は、予算総則、甲号歳入歳出予算、乙号継続費、丙号繰越明許費及び丁号国庫債務負担行為に区分される。

さらにこのうち、甲号の歳出予算は、所管、組織及び項に区分される。例えば、令和2年度当初予算一般会計の予算書では、「(所管) 国会 (組織) 参議院 (項) 参議院39,758,401千円」との記載がある。「項」は国会の議決対象であり「議決科目」、「立法科目」等と称される。

項の細分は、予算書の添付書類の一つである予算参照書で示されている。予算参照書は、甲号予定経費要求書、乙号継続費要求書、丙号繰越明許費要求書、丁号国庫債務負担行為要求書並びに予算定員及び俸給額表からなるが、歳出予算は、甲号予定経費要求書で項から目に細分される。上記の例であれば、(項)参議院の内訳として「(目)95012-2111-02職員基本給6,560,077千円」をはじめ、多数の経費が目別に分類、記載されている。この「目」は国会の議決対象ではなく、「行政科目」とも称される。

さらに目の細分は各目明細書で示される。例えば、上記の(目)職員基本給の内訳として02-01職員俸給5,346,863千円、02-02扶養手当97,868千円及び02-03地域手当1,115,346千円に分類、記載されている。

したがって、冒頭に述べた主要経費別分類の予算額は、別途「令和2年度予算及び財政投融资計画の説明」等の説明資料から把握することとなる。

## (2) コード番号

しかし、予算書等に記載された目別の経費が、主要経費別分類ではどの経費に区分されるのか判断できないわけではない。国の予算は、様々な観点からの分析が可能となるよう各経費にコード番号が付され、各種分類における区分が分かるようになっている。具体的な説明は、予算参照書の末尾(令和2年度当初予算一般会計であれば1,111頁)に「コード番号について」が記載されているが、その例は図表1のとおりである。

図表1 令和2年度当初予算一般会計のコード番号

<例> (所管) 農林水産省 (組織) 農林水産本省 (項) 海岸事業費

(目) 41<sup>①</sup> 051<sup>②</sup> -1<sup>③</sup> 20<sup>④</sup> 4<sup>⑤</sup> -00<sup>⑥</sup> 海岸保全施設整備事業費

①主要経費別→治山治水対策事業費	②目的別→国土保全費
③財政法公債金対象非対象別→対象経費	④経済性質別→資本形成
⑤使途別→施設費	⑥従来の目番号

(出所) 令和2年度当初予算一般会計

それぞれの経費分類について、財務省HP「用語の解説」によると、まず①主要経費別分類は「予算がその年度の政府に要請される諸施策にいかにかに配分されるかを最も端的に示すもの。」とある。

②目的別分類は「予算を使って達成しようとしている目的又は機能によって経費を分類するやり方であり、経費が国家の如何なる機能に配分されているかを示すもの。」である。

③財政法公債金対象非対象別分類は、特に財務省HPでの解説はないが、財政法第4条第1項ただし書に規定する、いわゆる建設公債の発行対象経費であるかどうかを示した分類である。

④経済性質別分類は「コード番号について」において「国民経済計算上の政府支出を算出する場合の便宜に供するためのものである。」とされている。

⑤使途別分類は「予算を支出対象によって区分するもの。」と解説されている。なお、令和2年度当初予算一般会計に適用される①から⑤までのコード番号を文末<別表1>にまとめている<sup>1</sup>。

⑥従来の目番号も特に財務省HPで用語解説はないが、具体的には、毎年「歳出予算目の区分表」が財務省より公表される。上記例の「00」は公共事業関係費であることを示している。なお、執筆時点で最新の令和元年度歳出予算目の区分表を文末<別表2>にまとめている。

本稿ではまず、2. でコード番号が付されるに至る経緯を概説し、3. 以下で目別分類を中心に概要説明及び必要な検討を加えたい。

## 2. コード番号付番の背景等

### (1) コード番号付番の開始

予算書の様式が改善され、コード番号が付されるようになったのは、昭和44年度の予算書からである。同様に決算書も昭和44年度の決算書から様式が改善されたが、第63回国会衆議院決算委員会（昭和45年6月10日）で政府側より「昭和44年度から予算書の形式が改正され、各費目にコードナンバーをつけた。これは将来電子計算機などが入ったときに、予算の内容について分析等をする場合の便宜を考えて、経費の性質別、目的別等に従いコードナンバーを付した。その44年度の予算書に対応して、決算書についても、各経費についてコード番号をつけるという改正をしたいと思っている。」旨説明があり、異議なく了承さ

---

<sup>1</sup> 委員会における政府によるコード番号の説明は、第171回国会参議院予算委員会会議録第22号7頁（平成21年5月21日）参照。

れている。

昭和43年度と44年度の予算参照書の一部を引用すると、図表2のとおりである。なお経済性質別分類のコード番号について、現在は二桁だが昭和44年度では一桁だったため、コード番号全体も現在より一桁少なくなっている。

図表2 昭和43年度と44年度の予算参照書の記載の相違

<昭和43年度一般会計当初予算参照書 甲号予定経費要求書>

(所管) 大蔵省 (組織) 大蔵本省 (抄)

項目	昭和43年度要求額 (円)	前年度予算額 (円)	比較増△減 (円)
2 職員俸給	1,286,796,000	1,252,891,000	33,905,000
3 扶養手当	27,320,000	26,632,000	688,000
4 超過勤務手当	196,005,000	168,695,000	27,310,000
5 委員手当	10,661,000	11,018,000	△ 357,000
6 諸謝金	70,476,000	60,026,000	10,450,000

<昭和44年度一般会計当初予算参照書 甲号予定経費要求書>

(所管) 大蔵省 (組織) 大蔵本省 (抄)

項目	昭和44年度要求額 (千円)	前年度予算額 (千円)	比較増△減額 (千円)
98016-211-02 職員基本給	1,494,617	1,395,014	99,603
98016-211-03 職員諸手当	629,738	585,859	43,879
98016-211-04 超過勤務手当	222,186	196,005	26,181
98016-211-05 委員手当	10,377	10,661	△ 284
98016-219-06 諸謝金	72,939	63,686	9,253

(出所) 昭和43年度及び44年度当初予算一般会計

## (2) コード番号付番の背景

昭和36年にアメリカ合衆国の国防長官に就任したマクナマラは、国防予算の合理化推進の観点から、予算編成過程において PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) と称されるシステムを導入した。これは、単年度主義をはじめとした短期的な観点からの予算編成による弊害を除去するため、長期的な計画の下に、非常に高度な技術を用いて様々なデータを大型コンピューターにより解析し、勘や経験に頼った予算編成や外部からの圧力等に影響されることなく、科学的、合理的かつ最も効果的に予算を編成するというものであった。

その後、PPBS は国防予算にとどまらず行政経費の予算編成にも適用されるとともに、アメリカ合衆国にとどまらず各国で採用されるようになった。我が国では、膨大なデータを電子計算機で解析し、客観的、科学的かつ合理的な政策決定を実現するための一環として、昭和44年度の予算書からコード番号が付さ

れるようになった。第59回国会閉会後の衆議院決算委員会(昭和43年11月7日)において大蔵政務次官は「大蔵省でもコンピューターの扱い方や PPBS についてのアメリカの例等について勉強を進めると同時に、コンピューターにおいて番地をつけるように、コードナンバーをつけていくという基礎的なデータの整理、コンピューター導入、PPBS 手法の導入の前提となる諸問題を整備することが大切」である旨答弁している。また、大蔵省に科学的財務管理方法導入準備調査費100,000千円が計上され、関係省庁で会議を行ったり、職員をアメリカ合衆国に派遣したりした。

しかしその後、我が国における PPBS の実現に対する熱意は急速に失われ、最終的には失敗に終わったとの指摘が多い。当時の公債依存度を見ると、昭和40年度に5.3%だったのが、41年度には14.9%、42年度には13.9%となり、財政状況が悪化することへの危機感が積極的な取組への原動力となっていたが、43年度7.8%、44年度6.0%、45年度4.2%と財政状況が改善したため、PPBS に対する意欲が乏しくなった、との分析もある。こうして PPBS の導入が事実上見送られた後も、コード番号は適宜の修正を経つつ、現在の予算書及び決算書にも引き継がれている。

### 3. 主な目別分類の概要及び課題

歳出予算は、財政法第31条第2項の規定により、国会で成立した後、内閣から各省各庁の長に対して配賦される際に項が目に区分されるが、予算参照書を見ると数多くの目が存在することが分かる。目別分類は、こうした数多くの目を、類似の目的別に分類してコード番号を付したものと言えよう。

また、その後の各省各庁における執行段階においても、同法第33条第2項で、財務大臣の承認を経なければ、目の間で流用できない旨規定されるほか、支出負担行為等取扱規則(昭和27年大蔵省令第18号)の規定により作成する収入予定総表、支払計画予定総表、支出負担行為計画示達表等は目別に作成することとされており、目は予算執行面で最も基礎的な単位と言える。したがって、コード番号の下二桁で表される目別分類の動向を把握することは、予算の極めて基本的な動向を把握する最も端的な方策と言えよう。

コード番号は、一般会計、特別会計及び政府関係機関の別によりそれぞれ異なるが、本稿では、国の予算において最も基本的な位置付けを占める一般会計歳出予算について、目別分類のうち主要なものの概要について説明し、適宜必要な検討を加えることとしたい。内容的には、論点を政策的に深掘りするよりも、主に実務的・制度的な観点から概説する性格のものとなるが、それぞれに

分類された目が当初予算編成過程や執行段階でどのような特色を有し、ひいては補正予算の編成にどのような影響を与えるのかなどについて論ずることを通じ、政策論議の一助となればと考える。

## (1) 00公共事業関係費

### ① 概要

00公共事業関係費の令和2年度当初予算一般会計における予算額は約6.5兆円であり、歳出総額の約6.4%を占める。22他会計への繰入、16補助金に次いで3番目の規模の目である。

00公共事業関係費は文末<別表2>で示される目別の区分によるものである。同経費を文末<別表1>で示される主要経費別に分類すると、ほぼ全ての経費が40公共事業関係費に区分されているが、令和2年度当初予算一般会計において唯一、国土交通省の(目)95059-1825-00小笠原諸島振興開発事業費補助914,000千円は、95その他の事項経費に区分されている。

### ② 課題

図表3は、令和元年度一般会計の当初、補正及び補正後予算の主要経費別分類40公共事業関係費の内訳を目別に区分したものである。「当初」欄で当初予算の内訳を見ると、ほぼ全額を00公共事業関係費が占めるが、その他に人件費、旅費、庁費等も計上されている。

図表3 主要経費別分類40公共事業関係費の目別内訳

	当初		補正		補正後	
	予算額(千円)	割合	補正額(千円)	増減率	予算額(千円)	割合
00公共事業関係費	6,591,193,683	95.39%	1,567,012,866	23.77%	8,158,206,549	96.26%
02職員基本給	94,417,436	1.37%	▲906,133	▲0.96%	93,511,303	1.10%
03職員諸手当	49,577,409	0.72%	▲245,158	▲0.49%	49,332,251	0.58%
04超過勤務手当	13,353,720	0.19%	954,071	7.14%	14,307,791	0.17%
05雑手当等	21,633,682	0.31%	▲2,307,074	▲10.66%	19,326,608	0.23%
06雑給与	339,532	0.00%	0	0.00%	339,532	0.00%
08旅費	4,476,975	0.06%	177,517	3.97%	4,654,492	0.05%
09庁費	68,273,720	0.99%	1,334,534	1.95%	69,608,254	0.82%
14委託費	287,313	0.00%	0	0.00%	287,313	0.00%
16補助金	44,727,199	0.65%	▲715,615	▲1.60%	44,011,584	0.52%
18賠償償還及払戻金	798,331	0.01%	0	0.00%	798,331	0.01%
(目未定)	20,830,000	0.30%	0	0.00%	20,830,000	0.25%
計	6,909,909,000	100.00%	1,565,305,008	22.65%	8,475,214,008	100.00%

(出所) 令和元年度一般会計予算(当初及び補正予算)

「補正」欄で補正予算の内容を見ると、02職員基本給をはじめとした人件費が修正減少される一方、00公共事業関係費や08旅費、09庁費等が増額されている。特に00公共事業関係費は、全体の増加率22.65%を上回る23.77%の増額となり、「補正後」欄で補正後予算全体において占める割合を見ると、当初予算の95.39%から96.26%に上昇している。

近年、公共事業関係費に関して、補正予算で多額の予算措置がされ当初予算から大幅に膨張することが常態化している、との指摘がある。令和元年度補正予算において当初予算よりも予算額が増加していることは客観的に把握可能だが、経費の内容面においても、全体の伸び率以上に公共事業関係費が高い伸び率を示し、全体に占める割合も大きくなったことから、補正予算編成を通じて、より事業費予算としての性格を強めたことにも留意が必要と言えよう。

## (2) 01議員歳費

01議員歳費に計上される経費は、衆議院及び参議院の(目)議員歳費のみである。計上される予算額は、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律(昭和22年法律第80号)に規定する歳費月額及び期末手当に係る所要額である。

なお、職員については、俸給月額は02職員基本給に、期末手当は03職員諸手当に、それぞれ分けて計上されているが、01議員歳費には歳費月額、期末手当ともに計上されている。

## (3) 02職員基本給

### ① 概要

02職員基本給は人件費の最も基礎的かつ重要な目であり、各省庁の(目)職員基本給及び外務省の在外公館の(目)政府開発援助職員基本給で構成される。令和2年度当初予算一般会計における02職員基本給の予算額は約2.4兆円であり、歳出総額の約2.3%を占める。

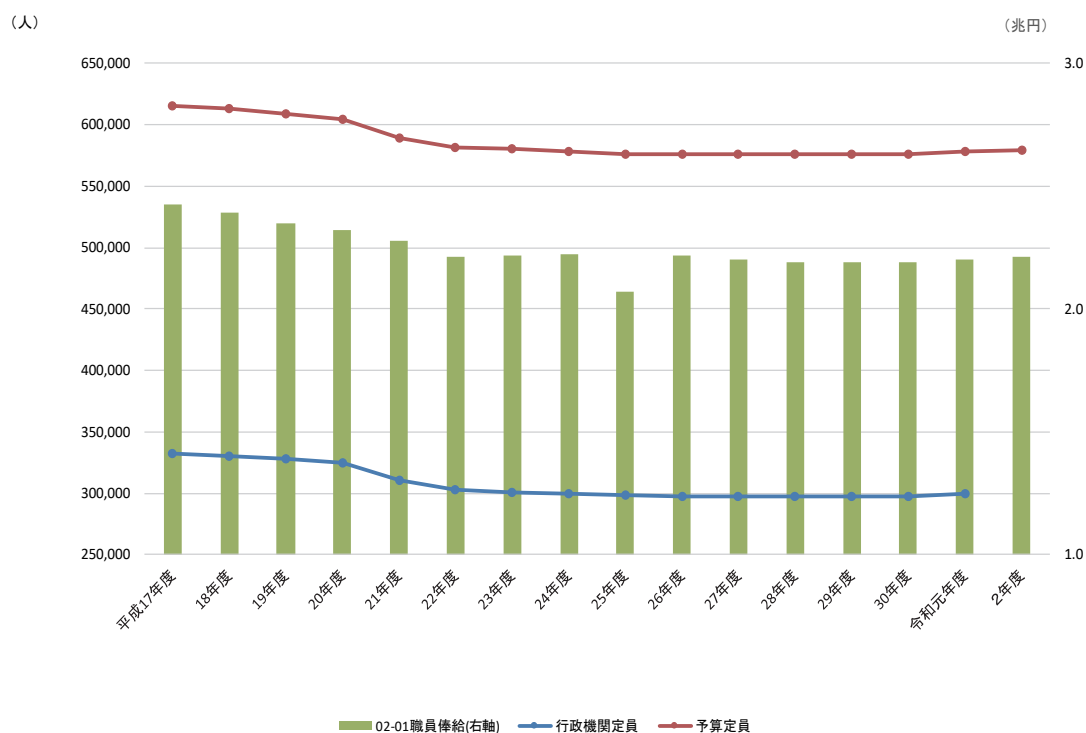
02職員基本給は、02-01職員俸給、02-02扶養手当及び02-03地域手当に細分されるが、02-01職員俸給が02職員基本給の90%近くを占めるため、02職員基本給の動向は、02-01職員俸給の動向に左右されると言えよう。

### ② 課題

02-01職員俸給の動向を左右する大きな要因として、国家公務員の定員数、級別定数の配置状況、俸給月額の改定等が挙げられる。

政府は、総人件費改革の一環として、平成18年度から22年度までの5年間、一般会計と特別会計を合わせ、国の行政機関の定員の5%以上の純減に取り組んだ。図表4は、両会計を合わせた平成17年度以降の行政機関の定員（公表値は令和元年度末まで）、予算定員及び02-01職員俸給の当初予算額の推移を示したものである。

図表4 02-01 職員俸給、行政機関定員及び予算定員の推移



(注) 平成25年度の職員俸給の減は東日本大震災に対処するための特例減額。  
 (出所) 各年度当初予算一般会計及び特別会計、内閣人事局「国の行政機関の定員の推移」

これによると、行政機関の定員は平成17年度末332,034人から17,473人純減し<sup>2</sup>、22年度末は302,281人となった（純減率▲5.3%）。

予算定員は、平成17年度末615,252人から33,474人減少し、22年度末581,778人となった（減少率▲5.4%）。また、02-01職員俸給の予算額も平成17年度約2.4兆円から約0.2兆円減少し、22年度約2.2兆円となった（減少率▲8.6%）。

しかし、その後はいずれもほぼ横ばいで推移し、行政機関定員は最新の公表値である令和元年度末で299,271人、予算定員は令和2年度末で578,936人、02-01職員俸給は令和2年度予算で2.2兆円となっている。

<sup>2</sup> 政府管掌年金事業の日本年金機構への移行に伴う減12,280人は外数として整理されている。



望ましい政府の在り方や国家公務員数については様々な議論があるが、近時は高齢職員の活躍の場の拡大やワークライフバランス推進など、国家公務員の働き方の変化に伴う新たな定員措置も行われるようになってきている。定員数や俸給額が今後どのように推移するか、02職員基本給の動向は人件費全体の動向の基礎とも言うべき基本的な問題として注目されよう。

#### (4) 03職員諸手当

03職員諸手当は各省庁の(目)職員諸手当及び外務省の在外公館の(目)政府開発援助職員諸手当で構成される。令和2年度当初予算一般会計における03職員諸手当の予算額は約1.3兆円であり、歳出総額の約1.2%を占める。

03職員諸手当には、目の細分として数多くの手当が計上されており、主な手当は図表5のとおりである。

図表5 03職員諸手当の主な目の細分

手当の性質	主な目の細分
①生活補助給的手当	03-03 通勤手当、03-11 住居手当、03-12 単身赴任手当
②地域給的手当	03-05 特地勤務手当、03-10 寒冷地手当、03-17 広域異動手当
③職務の特殊性に基づく手当	03-01 管理職手当、03-04 特殊勤務手当、03-13 管理職員特別勤務手当
④時間外勤務等特別の勤務に対して支給する手当	03-06 宿日直手当
⑤賞与等に相当する手当	03-07 期末手当、03-08 勤勉手当
⑥その他	03-02 初任給調整手当、03-19 本府省業務調整手当

(出所) 人事院「国家公務員の諸手当の概要」及び財務省「歳出予算目の区分表」

これらの手当の額等については、国家公務員の適正な職務環境を整備する観点から、人事院勧告でもこれまでも適宜指摘されているところである。今後も、人事評価制度により個々の職員の能力評価を進める中でどのように評価の違いを手当に反映させていくか、国家公務員の働き方改革を推進するための手当の在り方はどのようなものか、など課題は山積していよう。こうした課題に対しては、民間企業の従業者の給与制度を参照するだけでなく、国家公務員の勤務体系に係る自律的な給与制度の観点から、きめ細やかな企画立案や制度設計が求められてくるものであり、今後の03職員諸手当の在り方が注目される。

#### (5) 04超過勤務手当

04超過勤務手当は各省庁の超過勤務手当、休日給及び夜勤手当が計上され、目の名称も全て「超過勤務手当」である。

国家公務員の働き方改革が進められていくなかで、平成31年には人事院規則15-14（職員の勤務時間、休日及び休暇）の一部が改正され、超過勤務命令の上限時間を、1か月について45時間かつ1年について360時間等と設定することとし、同年4月1日から施行された。こうした取組が超過勤務手当の予算額に影響を及ぼすのか、03職員諸手当と同様に、その動向が注目される経費と言えよう。

## （6）08旅費

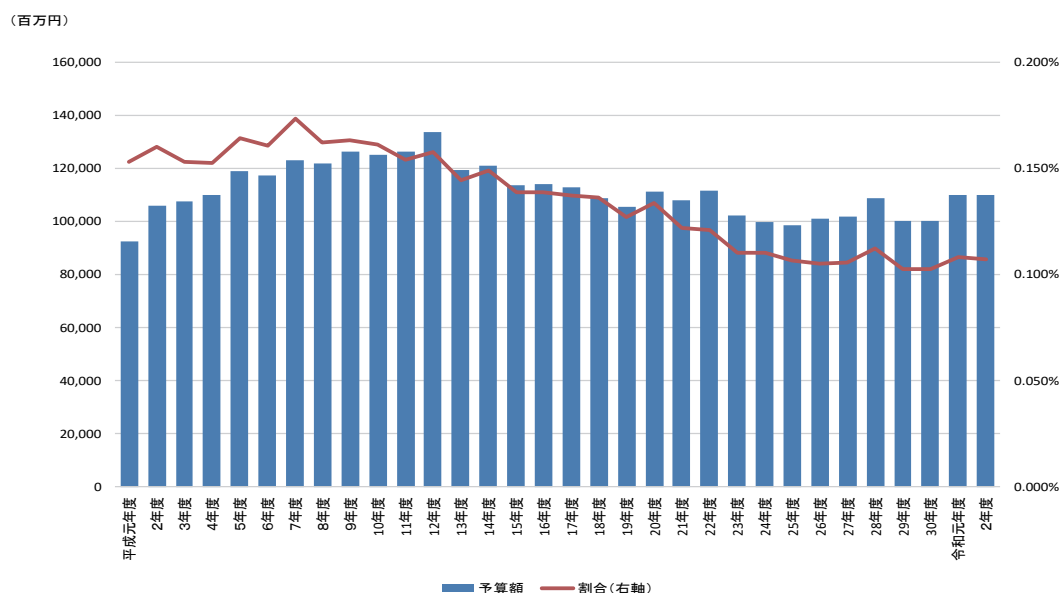
### ① 概要

08旅費の具体的な目の名称としては、経費の性質や目的等を踏まえて「〇〇旅費」とするのが一般的である。

令和2年度当初予算一般会計における08旅費の予算額は約1,100億円であり、歳出総額の約0.1%である。

また、予算額及び一般会計歳出予算額に占める割合の推移は図表6に示すとおりである。基本的に減少傾向が続いていたが、令和元年度及び2年度で、持ち直しの兆しが見て取れよう。

図表6 08旅費の予算額及び当初予算に占める割合



（出所）各年度当初予算一般会計

### ② 課題

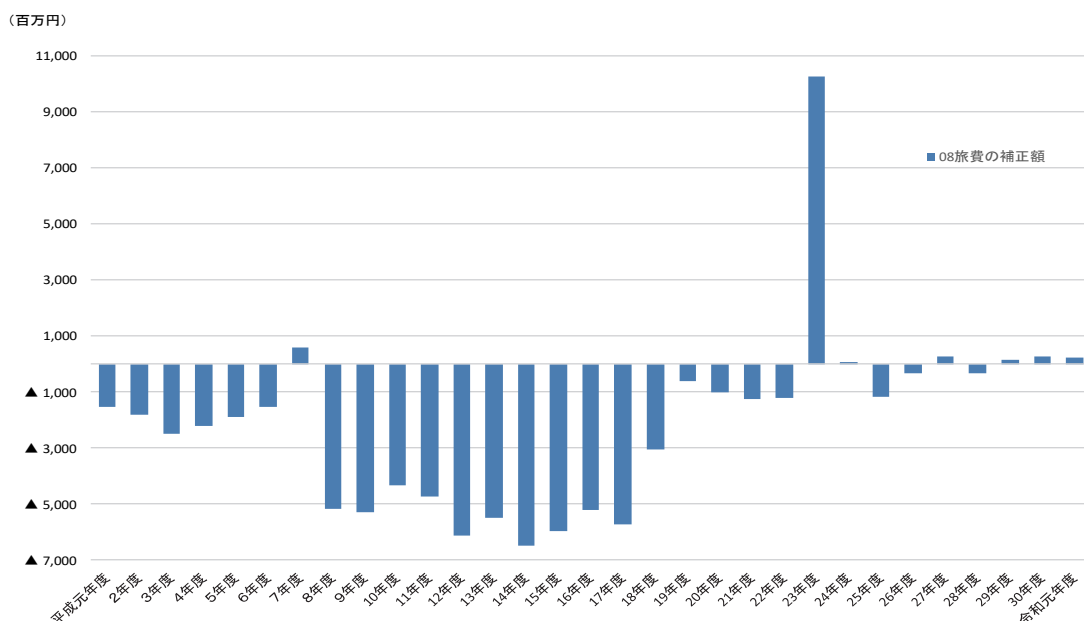
かつては、毎年財務省主計局長名で各省庁官房長等に対して「平成〇〇年度予算の留保について」との協力依頼文書が発出されていた。依頼内容は、当初予算のうち原則として一般旅費20%、物件費15%の執行を留保するものであるが、事実上これらは補正予算の財源になっていたと思われる。

しかし、予算において、歳入予算では「主管」、歳出予算では「所管」と文言が使い分けられている理由として、歳入予算については財務大臣が最終的な責任を負い各省各庁の長は歳入事務を管理するに過ぎないのに対して、歳出予算の最終的な執行責任は各省各庁の長が負うため、としばしば説明される。にもかかわらず、協力依頼とはいえ事務的な文書で各省各庁の予算の執行を留保するのが適正かどうか、そもそも所要見込額以上を当初予算に計上していることとなり実態と乖離しているのではないかと指摘があったのではないかと推測されるが、財務省HPには平成18年度予算を最後に留保の協力依頼文書は掲載されていない。

ここで、各年度の補正予算における08旅費の増減額の推移を示したのが図表7である。

これによると、阪神・淡路大震災発生直後の平成7年度及び東日本大震災発生直後の平成23年度を除くと、留保が実施されていた平成18年度予算までは、補正予算で大幅に修正減少されていたのに対して、留保が行われなくなっ

図表7 08旅費の補正額の推移



(出所) 各年度補正予算一般会計

た平成19年度以降は補正予算でほとんど増減がないことが分かる。すなわち、留保が実施されていた時期においては、当初予算で所要見込額以上の旅費を計上し補正予算で修正減少するというスタイルだったのが、留保廃止後は、当初予算に所要見込額を計上し、その範囲内で執行することを原則としつつ、追加の所要額がある場合は補正予算で増額する、というスタイルに変わりつつあるものと思われる。図表6で、08旅費が一般会計歳出予算額に占める割合が低下してきているのも、こうした計上の仕方の変化の影響ではないかと推測されるが、そうであれば適切な予算編成の観点からは評価されるべきものと考えられよう。

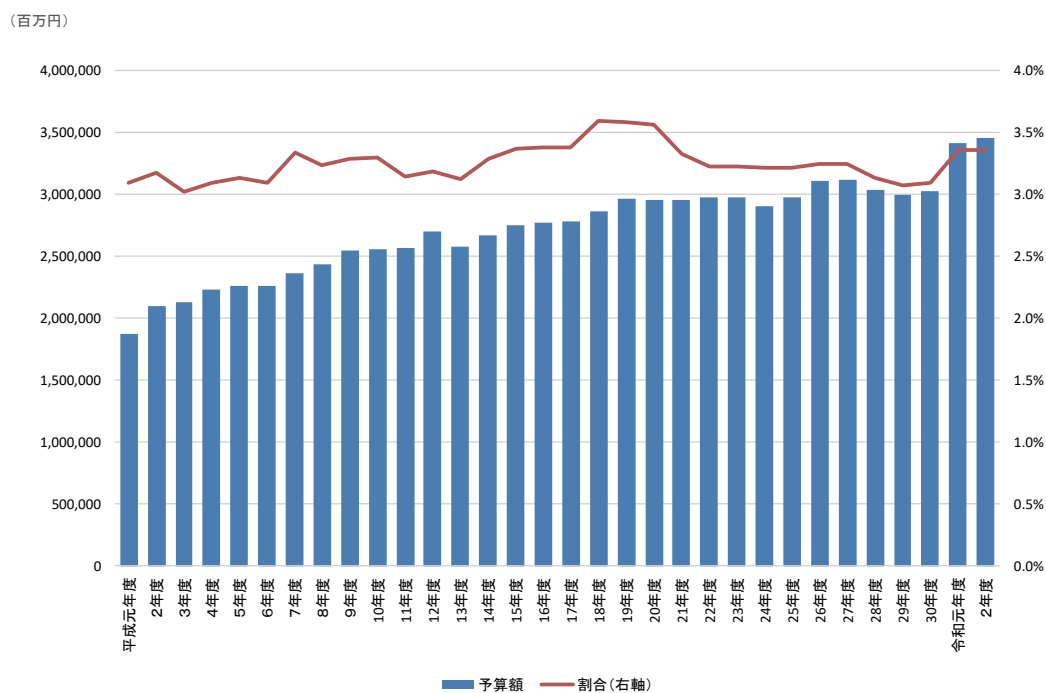
こうした変化が見られるなか、①で述べたように、08旅費の当初予算額は令和元年度及び2年度で持ち直しの兆しが見られるが、今後、補正予算ではどうなるか注目される。

## (7) 09庁費

### ① 概要

09庁費は、一般的に「事務遂行上必要な物の取得、維持又は役務の調達等

図表8 09 庁費の予算額及び当初予算に占める割合



(出所) 各年度当初予算一般会計

の目的に充てる経費として区分された目の名称」と理解されている。目の名称としては、「庁費」のほか、「〇〇庁費」、「〇〇調査費」、「〇〇研究費」等多岐にわたっているが、一般行政に必要な経費が多様に含まれている場合もあれば、「自動車重量税」、「船舶借料」等事実上費途が限定されている場合もある。

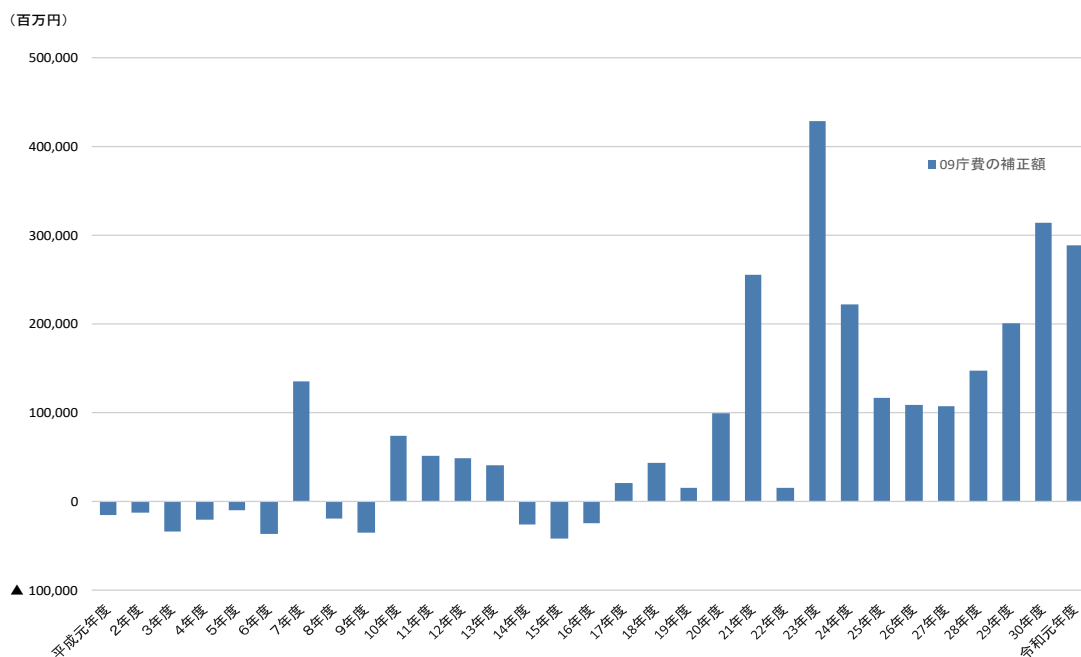
令和2年度当初予算一般会計における09庁費の予算額は約3.4兆円であり、歳出総額の約3.4%を占める物件費の中心的な目である。

また、予算額及び一般会計歳出予算額に占める割合の推移は図表8に示すとおりであり、08旅費と異なり、一般会計歳出予算において、ほぼ一定の割合を占め続けている。08旅費は、国際会議の開催など事前に経費の見積が立ち、計画的な執行が行いやすいのに対して、09庁費は、日常的に絶えず財政需要がある経費であり、減額が難しく下方硬直性が高い経費であることがうかがわれる。

## ②-1 恒常化しつつある補正予算での大幅な増額

08旅費と同様に、各年度の補正予算における09庁費の増減額の推移を示したのが図表9である。08旅費と同様に、平成7年度及び23年度を除くと、図表7で示した08旅費の補正額の推移とは明らかに異なる推移を示しているこ

図表9 09 庁費の補正額の推移



(出所) 各年度補正予算一般会計

とが分かる。

08旅費の説明でも述べたように、かつては、物件費に対して15%の執行留保がかけられていた。推測の域を出ないが、09庁費においては、年度途中で様々な追加財政需要があるものの、留保がかけられていた間は補正予算で増減額が事実上相殺されていたのが、留保の廃止後は、留保による減額分がなくなり、補正予算での増額幅が大きくなっているのかもしれない。こうした補正予算での09庁費の大幅な増額の理由として、大きく以下二点が考えられる。

## ②-2 査定の在り方が及ぼす影響

一点目は、当初予算の編成過程において08旅費や09庁費について、各省庁の横並びの査定が優先される結果、各省庁の個別の事情に合わせた十分な予算額が認められにくいのではないかと、という点である。

第159回国会参議院決算委員会（平成16年5月10日）では、政府より「庁費の予算編成過程においては、必要性や緊急性の観点から査定をするが、基本的には財政事情が非常に厳しい中でできるだけ節減をするようにという方向で査定している。」旨の答弁があり、委員からの「コード番号09庁費、08旅費といった目区分ごとの分析を査定に際して行っているか。」との質問に対しては、「目はそれぞれの支出の性質を示す、横で見るという分類であり、庁費は庁費、旅費は旅費という形で全体を横に、省庁別に縦にではなくて横にも見渡して査定を行っている。基本的には、省庁担当の査定では、庁費の中身につき説明を受け、それで必要性を判断するが、横を眺めて突出している場合には、その要因をよく吟味する。総務課の言わば全体を見る部局で横を見て突出していないかどうか、その十分な理由があるかどうかのチェックをしている。」旨答弁している。すなわち、当初予算編成においては、08旅費や09庁費について、各省庁の横並びを重視して査定に臨んでいる姿勢を明らかにしている。

こうした査定の結果、本来必要であるにもかかわらず、当初予算で計上されなかった09庁費が先送りされる形で補正予算に計上されているのであれば、単に補正予算が当初予算で計上できなかった経費の受け皿になっているだけと言えよう。補正予算で計上される09庁費について、漫然と例年どおり補正予算で計上されるようになっていないか、真の必要性、緊急性が認められるか、本来は当初予算で計上されるべき経費ではないか、厳密な検証が求められよう。

### ②-3 合わせて求められる効率的な執行

二点目は、そもそも09庁費は継続性が高く、抜本的な見直しが行われにくいという点である。

②-2で述べたように、08旅費も09庁費と同様に、当初予算編成に際して、各省庁横並びの査定が行われているようである。しかし、執行段階においては、08旅費の場合、各種会議への参加をはじめとした国内外への出張などのように、支出の要否や金額等について、毎回検討する機会を得ることができ、人数の増減、旅程の長短等により、当初予算の範囲内で収めようと調整できる余地がある。

他方、09庁費については、(12)でも述べるが、例えば、施設やシステムの維持管理費用等は09庁費に計上されることが多いと思われるところ、施設やシステムが一定期間にわたり継続的に供用される限り、必要な維持管理やメンテナンスの内容及び予算額も、ほぼ固定的・継続的なものになってしまう面がある。

平成20年6月9日に参議院が国会法第105条の規定に基づき行った会計検査要請に対して会計検査院がまとめた検査報告では、「09庁費」と「工事費関係のうち09庁費と同様の費途に適用される経費」を合わせて「庁費等」と定義したうえで「庁費等については、行政コストの中でも行政の基本的な活動の基礎となる継続的な経費であることから、当該コストをより経済的、効率的なものとするには行政の効率化を進めていく上で最も基本的な課題であるが、継続的な支出であるが故に、安易に前例を踏襲しがちで、新たな視点からの提案を内部から提起しにくい側面もある。」と指摘している。

例えば、毎年度定期的に更新している施設やシステムの維持管理契約等についても、入札の競争性を高めたり、複数年度の契約とすることでさらに金額を下げたりするなど、常に09庁費が効率的に執行されるような工夫や改善が求められよう。

### (8) 10原材料費

10原材料費には、原材料費（刑務所等の作業において売払製品等を製造するための諸材料の代価）及び義肢製作原材料費（国立障害者リハビリテーションセンターにおいて売払製品を製作するための諸材料の代価）が計上される目である。

令和2年度当初予算一般会計では、法務省の矯正官署に（目）原材料費199,199千円及び厚生労働省の国立更生援護機関に（目）義肢製作原材料費50,735千円

が計上されている。

### (9) 11立法事務費

11立法事務費の具体的な経費は、衆議院及び参議院の(目)立法事務費のみである。計上される額は、国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律(昭和28年法律第52号)に規定する立法事務費に係る所要額である。

### (10) 12議員調査研究費

昭和41年に国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部が改正され、第10条の規定が「各議院の議長、副議長及び議員は、国政に関する調査研究活動をなすため、調査研究費として月額10万円を受ける。」と改められた。さらにその後、昭和49年に同法の一部が改正され、国会議員が受ける通信交通費月額23万円及び調査研究費月額10万円を統合して、新たに文書通信交通費として月額35万円が支給されることとなった。

これに伴い、昭和50年度予算において、衆議院及び参議院に計上されていた08議員通信交通費及び12議員調査研究費は皆減され、新たに08議員文書通信交通費が計上された。現在では、12議員調査研究費に計上される予算額は0円の状態が続いている。

### (11) 13渡切費

平成13年度まで外務省の在外公館の(項)在外公館及び(項)在外公館施設費にそれぞれ(目)渡切費及び(目)政府開発援助渡切費が計上されていたが、平成14年度に皆減された。現在では、12議員調査研究費と同様に、計上される予算額は0円の状態が続いている。

### (12) 15施設費

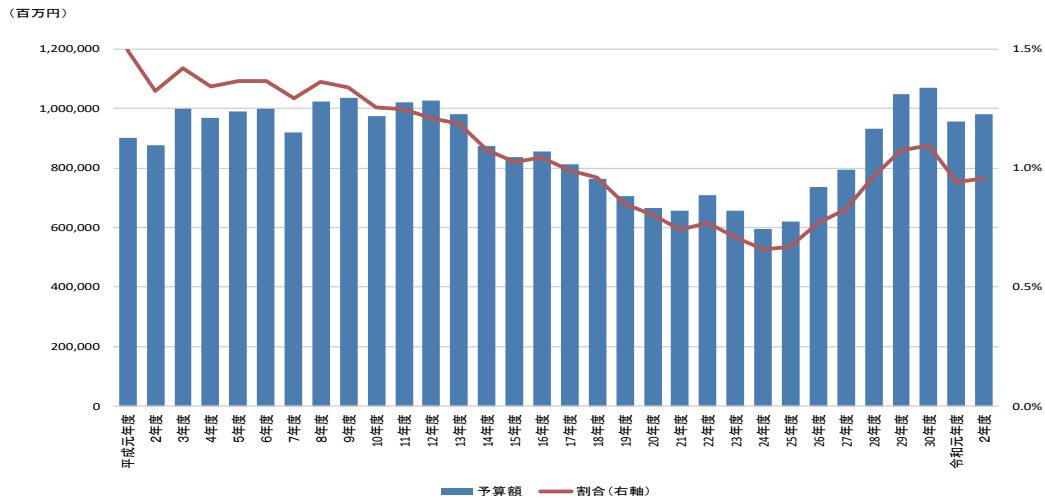
#### ① 概要

15施設費には、建物等の新営、改修等に係る経費や不動産、航空機の購入費等が計上される。

令和2年度当初予算一般会計における15施設費の予算額は1兆円弱であり、歳出総額の約1%を占める。当初予算額及び一般会計歳出予算額に占める割合の推移は図表10に示すとおりである。長期にわたり減少を続けていたが、平成25年度以降は増加傾向となり、平成29年度に1兆円を超えたが、令和に入り再び1兆円を下回るようになっている。



図表 10 15 施設費の予算額及び当初予算に占める割合



(出所) 各年度当初予算一般会計

## ② 課題

施設等の長い供用期間においては、局面に応じた様々なメンテナンスが必要となるが、予算面での対応は大きく3つ考えられよう。

まず、日常的な保守点検、清掃、警備等の維持管理に係る経費である。多くの場合、当該経費は09庁費等に計上されていると思われるが、施設や設備の稼働に伴い定期的かつ継続的に必要となるため、固定化しやすい経費と言えよう。

次に、老朽化による故障等を原状に回復するため軽微で小規模な修繕を行うために09各所修繕が計上されている。09各所修繕の概算要求に当たっては、施設の経年ごとの要求単価が国土交通省より示されている<sup>3</sup>。すなわち、施設の更新等を見込んで計画的に所要額を要求するのではなく、継続的な使用において一定の修繕が必要となるのは不可避との考え方にに基づき、機械的に所要額を計算して計上しているのであろう。

最後に、大規模な改修や更新等に対応するために15施設費が計上されている。09庁費や09各所修繕が用途別分類では3物件費であるのに対して、15施設費は用途別分類では4施設費に該当するため、各所修繕とは異なる程度に対応することが合理的と考えられる不具合等に対処するため計上されている

<sup>3</sup> 「令和2年度各所修繕費要求単価」(令和元年8月8日国営保第7号)によると、庁舎(非木造)の㎡・年当たりの要求単価は、経過年数1年以上6年未満235円、6年以上11年未満507円等とされている。

と言えよう。

しかし、個別具体の事例に際しては、09各所修繕と15施設費のいずれで対応するか、判断が困難な場合があろう。すでに昭和37年には、海上幕僚監部経理補給部長あてに経理局長から、施設整備費で施行する補修工事と各所修繕費及び雑運営費で施行できる補修工事との関係が明瞭でない点があったことから、各所修繕費で施行できる補修工事の範囲として「建物その他の建造物、通信施設の減耗を回復して、その原型に近づかしめるために行なう工事であつて、当該建物等の効用を増加させる程度のものでないこと。」旨の通達されている<sup>4</sup>。また、平成18年度決算検査報告では、精神保健対策費補助金の対象経費の各所修繕費に、当該施設を原状に回復するための費用には該当しない下水道整備工事、喫煙室新築工事等の施設整備費を含めるなどしていたため、補助対象事業費が過大に精算されていたとして不当事項とされた例がある。

どこまでが原状回復でどこからが能力増強か、様々な工事内容を一括して発注した場合の経費区分をどうするか、など執行に際しては判断が困難な事例があることは想定されるため、より具体的なガイドライン等が取りまとめられると、09各所修繕と15施設費の対象を適切に区分し執行することに資するのではないかと考えられる。

### (13) 16補助金

#### ① 概要

16補助金について、目の区分表の説明には「国が国以外のものを行う事務又は事業に対し、法令又は予算に基づいて補助金、負担金、交付金等として財政上の援助を与える経費」等と簡便な説明にとどまっている。しかし、その対象とする範囲は膨大であり、令和2年度当初予算一般会計における16補助金の予算額は約29.8兆円、歳出総額の30%弱を占めており、22他会計への繰入に次いで2番目の規模の支出目である。

#### ② 課題

図表11は、各年度の当初予算一般会計の歳出総額と16補助金の予算額の対前年度伸び率を比較したものである。これによると、16補助金の予算額の伸

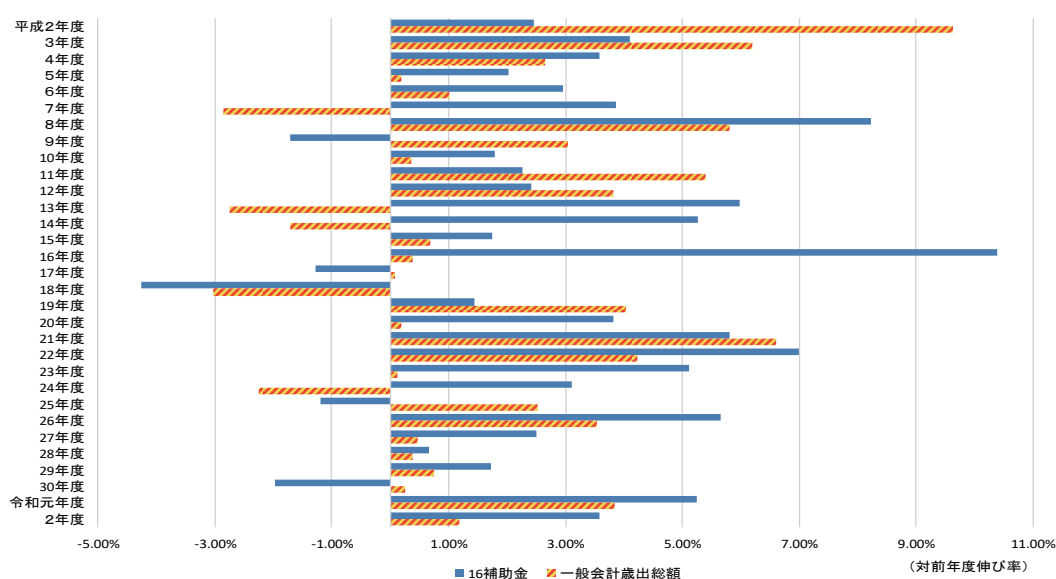
---

<sup>4</sup> 「各所修繕費及び雑運営費で施行できる補修工事の範囲について」（昭和37年12月17日経発監第150号）。

び率が当初予算一般会計の歳出総額の伸び率を上回る年度の方がはるかに多い。こうした点からは補助金、交付金等は行政目的を実現する手段として極めて一般的であり、予算全体の動向にかかわらず財政需要の高い経費とすることができよう。

しかし、補助金等は最終的な支出の主体が国ではなく、受給した事業者等であることから、支出の詳細を把握しにくく執行管理が行き届かなくなりやすいようだ。平成30年度決算検査報告によると、支出に関して不当事項とされた全248件のうち「補助金」が226件と9割以上を占めている。予算区分と検査区分が一致しているものではないが、圧倒的な割合を占めるその結果は重く受け止められるべきである。

図表 11 16 補助金の伸び率と歳出総額の伸び率の推移



(出所) 各年度当初予算一般会計

16補助金は目の細分が設定されていないが、財務省の財政統計第28表（一般会計歳出予算所管別目別分類）では、16補助金の内訳として補助金、交付金、補給金、援助金援助費、分担金及び負担金に分類、集計されている。こうした分類も参考にしながら、より一層の適正かつ厳密な執行管理の具体的な方策として今後、目の細分の設定等についても検討が加えられる余地があるものと思われる。

## (14) 21年金等

21年金等は、年金、恩給、保険金の類の経費が計上される目である。具体的には恩給法（大正12年法律第48号）の規定に基づき支給される文官等恩給費や旧軍人遺族等恩給費、戦傷病者戦没者遺族等援護法（昭和27年法律第127号）の規定に基づき支給される遺族等年金が計上されているほか、平成18年に廃止された国会議員互助年金についても経過措置規定により受給権者に対する支給が続いており、所要額が計上されている。その他に、文化功労者年金法（昭和26年法律第125号）の規定に基づき文化功労者に対して終身支給される文化功労者年金、さらに児童扶養手当給付費及び特別児童扶養手当給付費が計上されている。

恩給受給者の減少等に伴い21年金等の予算額は減少の一途であったが、平成30年度当初予算の約3,700億円から、令和元年度では約5,200億円、2年度では7,900億円と予算額が急増した。理由は、令和元年10月の消費税率の8%から10%への引上げに伴い、低年金の高齢者等に対して支給されることとなった年金生活者支援給付金の給付費が令和元年度当初予算から立目され、21年金等に分類されたためである。当該給付費の予算額は令和元年度に1,859億円、令和2年度では平年度化増もあり4,908億円となっている。

## (15) 22他会計への繰入

### ① 概要

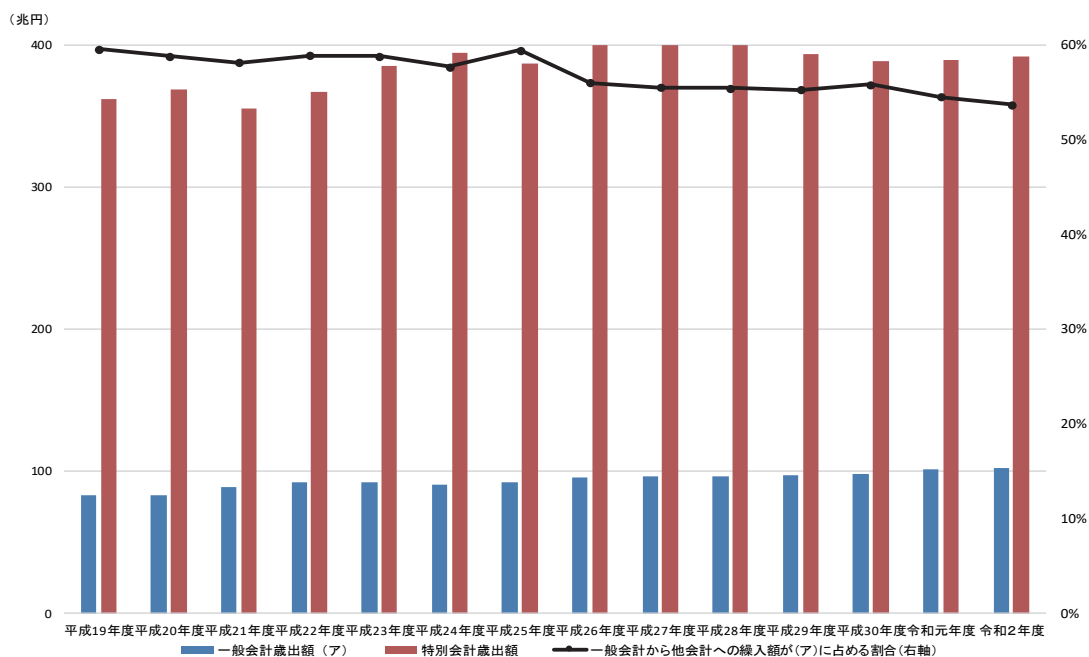
22他会計への繰入は、当初予算一般会計の歳出総額の50%以上を占める最大の目である。また22他会計への繰入とは別に、00公共事業関係費からも他会計へ繰り入れる経費が計上されているため、ここでは使途別分類の6他会計へ繰入の額の動向を見ることとしたい。

図表12は、特別会計改革後の平成19年度以降の一般会計及び特別会計の各歳出総額と、一般会計において使途別分類の6他会計へ繰入額が占める割合の推移を示したものである。これを見ると、平成18年度時点で31あった特別会計の「数」が平成30年度までに13と大幅に減少したほどには、一般会計歳出総額、そのうち一般会計において使途別分類の6他会計へ繰入額が占める割合、特別会計歳出総額の「額」の面について、「数」ほどの大きな状況の変化は見られないように思われる。

使途別分類の6他会計へ繰入額の内訳を見ると、最大のものは、平成19年度では普通国債等償還財源等国債整理基金特別会計への繰入の約20.9兆円で、使途別分類の6他会計へ繰入の約42%を占めていた。令和2年度でも同繰入

は約22.8兆円、使途別分類の6 他会計へ繰入の約41%を占めており、全体の構図はあまり変わっていない。

図表 12 22 他会計への繰入と歳出総額等との伸び率の推移



(出所) 各年度当初予算一般会計

## ② 特別会計改革の成果

我が国の会計制度では、予算単一の原則（単一会計主義）が採用されている。すなわち、毎会計年度における国の施策を網羅して通観できるよう、国の会計は単一の会計（一般会計）で一体として経理することが財政の健全性を確保する見地からは望ましいとされ、特別会計は、財政法第13条第2項の規定により「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り」設置するものとされている。

第156回国会衆議院財務金融委員会（平成15年2月25日）で、塩川財務大臣は「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」との表現で特別会計の財政規律の緩みを指摘した。この発言も一つの契機となり、その後特別会計改革の議論が進められた結果、平成18年度時点で31あった特別会計の数は平成30年度までに13となった。この結果、国全体の財政状況の総覧性が向上し、効率化・透明化

が進んだと言えようが、経費の額の観点からは、①で述べたように大きな変化は見られず、内容的にも会計間の繰入額の最大の経費が国債償還に係るものであることに変化が見られない。

平成元年度当初予算一般会計では、普通国債等償還財源等国債整理基金特別会計への繰入は約11.4兆円、使途別分類の6他会計へ繰入の約32%であったことにかんがみると、公債残高が増加するなか、償還に係る財政負担が上昇し一般会計の硬直性を高めている印象を否定できない。今後とも少子高齢化が進展し社会保障関係費の増加が避けられない状況のなか、償還に係る財政負担を減少させ財政の健全化を実現することが急務であるという課題が浮き彫りになっていると言えよう。

## (16) 23貸付金

### ① 概要

図表13-1及び13-2は、令和2年度当初予算一般会計に計上された23貸付金について、「貸付金」の名称が付された3経費と、付されていない4経費をそれぞれ示したものである。

図表 13-1 23 貸付金のうち「貸付金」の名称が付されている目

組織	目
内閣本府	95088-1959-23 災害援護貸付金（昭和49年度予算より立目）
文部科学本省	16071-1959-23 育英資金貸付金 （コード番号が付された昭和44年度予算では文部省（組織）文部本省（項）育英事業費（目）16071-159-23 育英資金貸付金として計上されていた。）
厚生労働本省	06083-1959-23 母子父子寡婦福祉貸付金 （コード番号が付された昭和44年度予算では（組織）厚生本省（項）母子福祉費（目）03083-159-23 母子福祉貸付金として計上されていた。）

図表 13-2 23 貸付金のうち「貸付金」の名称が付されていない目

組織	目	目の区分表における説明
外務本省	95015-2959-23 海外邦人帰国費等貸出金 （平成26年度予算より立目）	生活困窮者等で自己の負担において帰国することができない者に対する帰国の旅費等に貸付。
在外公館	95015-2959-23 海外邦人援護短期貸出金 （平成15年度予算より立目）	海外において邦人が盗難等により、所持金を失い、金銭の調達が不可能となった者に対して短期的に援護するための貸出金。
法務本省	95014-2959-23 貸費生貸与金 （コード番号が付された昭和44年度予算では（組織）防衛本庁（目）35030-259-23 貸費生貸与金が計上されていた。）	学校教育法に規定する大学の医学部、歯学部、工学部等において、医学、歯学、工学等を専攻する学生で将来自衛隊、矯正施設に勤務しようとする者に対し貸与する修学資金。
裁判所	95014-2959-23 修習資金貸与金 （平成22年度予算より立目）	司法修習生に対して貸与する修習資金。

（出所）各年度当初予算一般会計及び財務省「歳出予算目の区分表」

## ② 課題

公債金対象非対象別分類によると、図表13-1で示した3経費は公債金対象経費であり、図表13-2で示した4経費は公債金非対象経費に分類されている。

そもそも、建設公債の発行対象として認められるか否かの基準は、調達された資金が消費的支出にとどまらず、国の資産を形成するものであり、その資産から長期にわたりその効用を持続的に受益できるか否かとされるが、上記の各経費の性質や内容から厳密に公債金対象か否かが区分しきれぬのかは疑問である。

4. でも述べるが、長期的な人づくりの観点からは、貸費生貸与金や修習資金貸与金も、「貸付金」の名称は付されていないものの公債金対象経費とする余地がありそうである。また、海外邦人帰国費等貸出金について、目の区分表における説明は「貸付」となっているが、目名は「貸出金」となっている。さらに、近時に立目された目の目名に「貸付金」の語が使用されていないのも共通の特徴である。

こうして見ると、公債金対象経費であるか否かは、財政法第4条第1項ただし書で規定する「公共事業費、出資金及び貸付金」の規定中の「貸付金」の文言に客観的に該当するか否かのみで判断されているのではないかとと思われる。国会での論議においても、委員から「災害援護貸付金、母子福祉貸付金等は、その運用の途中における消耗も実は相当あり、むしろ補助金的な性格がある。こういったものまで建設公債の対象とすることが適切か。」との疑問が呈されたが、政府委員からは「建設公債の対象である出資金と貸付金につきましては、予算上も一義的に明らか」との答弁がされている<sup>5</sup>。

建設公債の対象経費の区分については、目名のみで機械的に決定されるのではなく、当該経費の性質や内容を総合的に勘案した上で判断されるべきだろう。

### (17) 24出資金

財務省の国有財産レポートによると、政府出資とは「法人が公共上の見地から事業を行っていること等を踏まえ、法人の業務の的確な実施や経営の安定性の確保等の観点から、国が政策的に出資することによって取得した株式や出資による権利等」とされている。

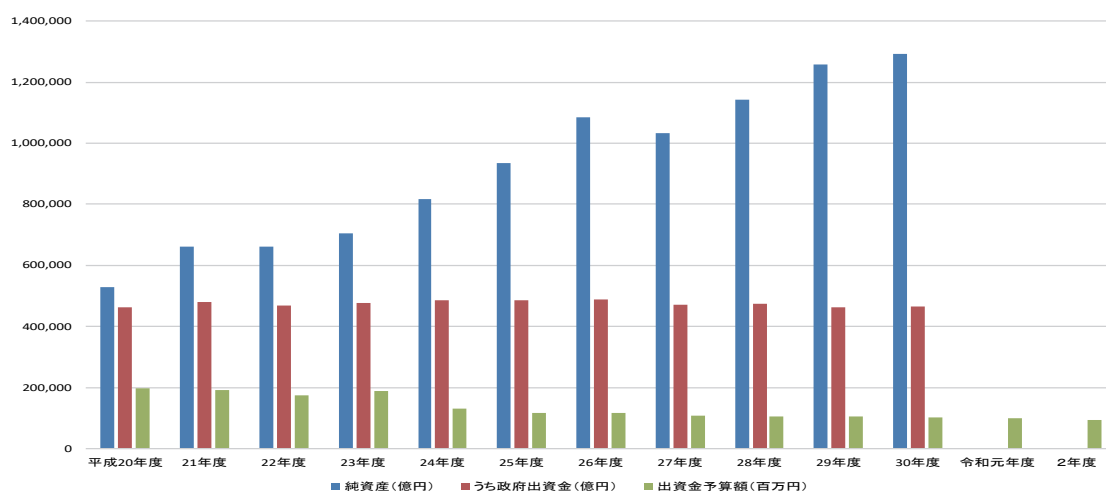
令和2年度当初予算一般会計における24出資金の予算額は約940億円であり、

<sup>5</sup> 第91回国会衆議院決算委員会議録第3号14頁（昭和55年1月24日）。

歳出総額の約0.09%を占めるが、かつての予算額は現在よりも高く、近時急激に減少してきていることが特色である。

図表14は、会社法等の改正により、株式会社の貸借対照表が資産、負債及び純資産の部に区分して表示されるようになった平成20年度以降の24出資金の一般会計の当初予算額、国が資本金の1/2以上を出資している法人の純資産とそのうち政府出資金（平成30年度末まで）の推移を示したものである。

図表 14 24 出資金の当初予算額、1/2 法人の純資産と政府出資金



(出所) 各年度当初予算一般会計及び会計検査院「決算検査報告」

これによると、政府出資金の額はほとんど変化がないが、純資産の額が大幅に伸びていることが分かる。政府出資金の額が1兆円以上の法人のうち、純資産の額が政府出資金の額を下回っているのは、平成30年度末で株式会社日本政策金融公庫のみである。24出資金の予算額が減少しているのは、長期にわたる景気回復に伴う資産価値の上昇を背景とした法人の順調な財政状況があるかもしれない。

しかし、近時、景気の後退局面入りが指摘されるなか、株価の低下による保有株式の評価の下落リスクをはじめ、必ずしも楽観ばかりはしてはいただけないと思われる。24出資金は公債金対象経費であり国民負担を生じさせる経費であるうえに、平成15年度に特殊法人が独立行政法人に移行する過程で繰越欠損金等を政府出資金で穴埋めし毀損に至った事例もあることにかんがみると、出資先の事務事業の遂行を厳しく監視することが依然として必要であろう。



## (18) 25供託金利子

供託法（明治32年法律第15号）第3条では「供託金ニハ法務省令ノ定ムル所ニ依リ利息ヲ付スルコトヲ要ス」と規定され、供託規則（昭和34年法務省令第2号）第33条第1項では「供託金利息は、1年について0.0012%とする。」と規定されている。令和元年10月1日にそれまでの0.024%から引き下げられた。

25供託金利子には現在、法務省の法務局に（目）供託金利子が計上されているのみであり、令和2年度当初予算額は94,256千円である。

## (19) 目未定経費

### ① 概要

令和2年度当初予算一般会計の歳出予算参照書に記載された経費のうち、内閣本府の沖縄振興推進調査費(95059-2129-…)、財務本省の予備費(98110-2959-…)など、目番号が記されていないものがある。

こうした目未定経費は、財政法附則第1条の2第1項「内閣は、当分の間、第31条第1項の規定により歳入歳出予算を配賦する場合において、当該配賦の際、目に区分し難い項があるときは、同条第2項の規定にかかわらず、当該項に限り、目の区分をしないで配賦することができる。」との規定に基づくものであり、令和2年度当初予算一般会計に計上されているものは、図表15のとおりである。

目未定経費は、予見し難い予算の不足に充てるものである点においては、すべて予備費としての性格を持つ経費であるが、そのうち特に事業推進費や事業調整費の類は、すでに支出の目的等は決定しているという特色を有する。

図表 15 令和2年度当初予算一般会計の目未定経費

組織	項（目未定経費）	予算額（千円）
皇室費	内廷費	324,000
皇室費	皇族費	269,315
衆議院	衆議院予備経費	7,000
参議院	参議院予備経費	5,000
裁判所	裁判所予備経費	8,000
内閣本府	科学技術イノベーション創造推進費	55,500,000
内閣本府	沖縄振興推進調査費	50,000
内閣本府	沖縄北部連携促進特別振興対策特定開発事業推進費	2,619,000
地方創生推進事務局	総合特区推進調整費	10,000
財務本省	予備費	500,000,000
国土交通本省	防災・減災対策等強化事業推進費	31,001,000
国土交通本省	北海道特定特別総合開発事業推進費	4,325,000

（出所）令和2年度当初予算一般会計

なお、目未定経費が目に区分される時期については、財政法附則第1条の2第2項で「各省各庁の長は、当該項に係る歳出予算の執行の時までに、財務大臣の承認を経て、目の区分をしなければならない。」と規定されている。

## ② 課題

事業推進費や事業調整費は、年度当初においては確定されていない事業について、年度途中で地元の調整がついて事業執行上の課題が解決した場合や、当初の状況では想定し得なかった事業執行上の課題が年度途中に発生して追加的に予算措置を講ずる必要がある場合等にその緊急性や効果を勘案して措置される予算である。しかし、年度当初で事業の進捗の見通し等が困難であること等から、執行率が総じて低く、平成30年度決算によると図表16のとおりであり、効率的な予算執行の観点からは問題がある。

また、行政監視という国会の権能の観点からも、執行の判断を行政府の裁量に委ねる面が大きくなる予算編成の在り方は適切ではないのではないかと考えられる。

図表 16 平成 30 年度目未定経費の歳出予算額及び不用額

組織	項（目未定経費）	歳出予算現額（円）	不用額（円）
皇室費	内廷費	324,000,000	0
皇室費	皇族費	318,802,000	750
衆議院	衆議院予備経費	7,000,000	7,000,000
参議院	参議院予備経費	5,000,000	5,000,000
裁判所	裁判所予備経費	8,000,000	8,000,000
内閣本府	科学技術イノベーション創造推進費	0	0
内閣本府	沖縄振興推進調査費	3,000	3,000
内閣本府	沖縄北部連携促進特別振興対策特定開発事業推進費	264,765,000	264,765,000
地方創生推進事務局	総合特区推進調整費	103,000,000	103,000,000
財務本省	予備費	255,488,456,000	255,488,456,000
国土交通本省	災害対策等緊急事業推進費	15,000,000	15,000,000
国土交通本省	北海道特定特別総合開発事業推進費	500,000	500,000

（注）内閣本府の科学技術イノベーション創造推進費は、前年度からの繰越額 14,000,000,000 円を予算決定後に移替減。財務省の予備費使用額は 194,511,544,000 円。

（出所）平成 30 年度決算一般会計

しかし、令和 2 年度当初予算では、近年、激甚な災害が頻発していることを踏まえ、国民の安全・安心の確保をより一層図るため、目未定経費として

「防災・減災対策等強化事業推進費」約310億円が皆増され、年度途中で緊急かつ機動的に実施する防災・減災対策に予算を配分することとされた。財政法附則第1条の2第1項の規定には「当分の間」の文言があるものの、これを抜本的に改善しようとする議論は行われておらず、こうした経費の計上の仕方については今後さらに議論がなされるべきだろう。

#### 4. 財政法公債金対象非対象別分類の論点

本節では、目別分類とは別に、財政法公債金対象非対象別分類において、しばしば指摘される論点について付言しておきたい。

##### (1) 財政法公債金対象経費と建設公債発行額等との乖離等

令和2年度当初予算一般会計において、財政法公債金対象経費であることを示すコード番号「1」の経費を集計すると、総額は約7兆9,736億円となる。しかし、予算総則第6条第1項では、財政法第4条第1項ただし書の規定により令和2年度において公債を発行することができる限度額は7兆1,100億円と規定されている。さらに、「令和2年度予算及び財政投融资計画の説明」によると、公共事業費、出資金及び貸付金の合計額は約7兆3,443億円である。これらの相違の理由は、外部の者からは非常に分かりにくい。

これに関連して、主要経費別分類40公共事業関係費は約6兆8,571億円であるが、「令和2年度予算及び財政投融资計画の説明」によると、このうち、財政法公債金対象経費である公共事業費に含まれる主要経費別分類40公共事業関係費は、その一部である6兆1,046億円とされている。両者の差額は備考欄で説明されているが、同じ用語であるだけに分かりにくい点である。

この点について、国会では、政府委員から「公共事業関係費がすべて財政法第4条に規定する建設公債の対象となる公共事業費に属するわけではない。例えば、住宅金融公庫関係の利子補給金は主要経費別の公共事業関係費ではあるが、財政法第4条に規定する公共事業費には入らない。災害復旧費については、災害により亡失、滅失した資産を新たに公費を投じて建設するものであり、まさしく投資的な経費という意味で、いわゆる建設公債の対象にすることに問題はない。」旨の説明されたことがある<sup>6</sup>。

こうしたコード番号で集計される金額と、各種用語等において意味する金額の内訳の相違があることは、コード番号の意義を失わせるおそれがある。詳細

<sup>6</sup> 第91回国会衆議院決算委員会議録第3号15頁（昭和55年1月24日）。

な説明を付するか、コード番号の付し方をより分かりやすく、かつ厳密なものとするべきではないかと思われる。

## （２）赤字公債等をめぐる議論

令和２年度当初予算一般会計の予算総則第６条第２項では、赤字公債の発行限度額を25兆4,462億円と規定している。

かねてより国会では、建設公債だけがコード番号で区分され、税収と赤字公債がコード番号で区分されていないことを改善すべきだとの指摘があり<sup>7</sup>、大蔵大臣が予算書の作成について善処方答弁したこともあるが、現在に至るまで大きな変更は加えられていない。

建設公債は対象経費を指定して発行されるのに対して、赤字公債は税収の不足額を補填するために発行されるものである。歳入には税外収入もある中で、赤字公債の対象経費を特定するためのコード番号を付するのは、現時点では困難かもしれない。

しかし、公債制度の望ましい在り方については、従来から議論が尽きることがない。昭和50年代前半には防災公債、自然災害防止事業債なども議論された。また近時では、教育無償化の議論の過程では教育国債による財源確保策も検討されたほか、令和元年11月27日の第12回経済財政諮問会議において安倍内閣総理大臣が「建設国債は、次の世代にも残せる目に見える投資、これは資産として残るということだが、生産性向上、人材投資、研究開発も同様である。」旨発言しており、国債の発行ルールの見直しの余地を示唆した。

今後も国債の在り方については様々な議論があり得るだろうが、そうした制度変更の際には、各経費の予算の裏付けが明示されるよう、コード番号の在り方も合わせて整理されることが望ましいと言えよう。

## 5. 終わりに

### （１）目別構成の推移

改めて目別分類について、令和２年度当初予算一般会計の歳出総額に占める割合の上位５目（22他会計への繰入、16補助金、00公共事業関係費、02職員基本給及び03職員諸手当）の平成以降の推移を示すと、図表17のとおりである。

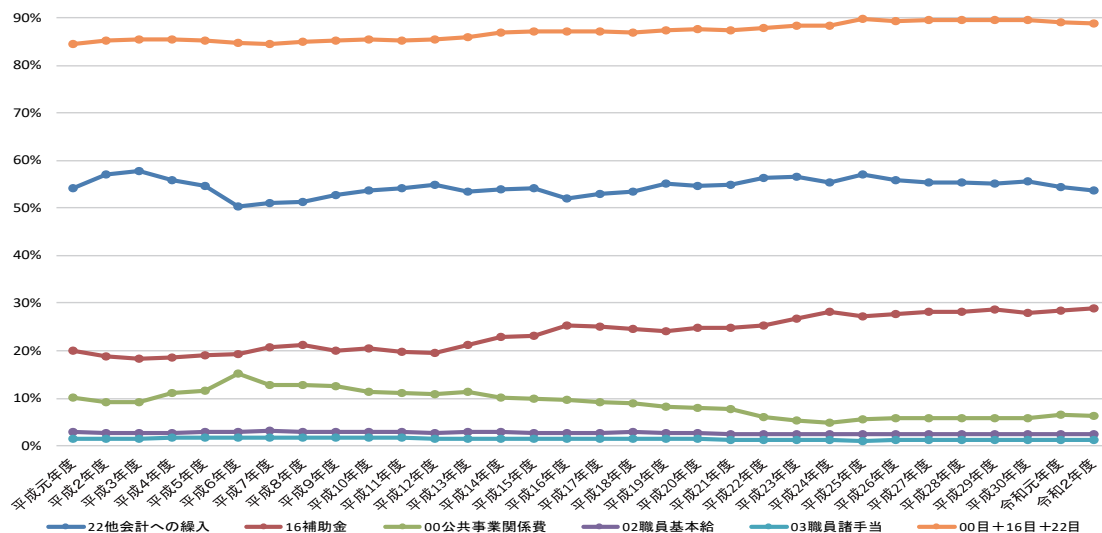
まず、30年以上にわたって、各目の構成比が固定的で大きく変わることなく、

---

<sup>7</sup> 第76回国会衆議院予算委員会議録第7号4～5頁（昭和50年12月28日）、第171回国会参議院予算委員会議録第22号7頁（平成21年5月21日）。

順位の入替わりも見られないことが分かる。

図表 17 当初予算一般会計に占める割合の推移（上位5目）



（出所）各年度当初予算一般会計

個別の目を見ると、人件費である02職員基本給及び03職員諸手当が占める割合は、ほぼ一定しており大きな変化は見られない。その他の目を見ると、まず00公共事業関係費については減額傾向にあり、平成元年度では10%を超えていたが、令和に入り6%台となっている。22他会計への繰入及び16補助金については、一方が増額されれば他方が減額されるという相反する動きを示しつつ、22他会計への繰入の割合はほぼ変化がないのに対して、16補助金が平成元年度の約20%から令和に入り約29%に漸増している。

最終的にこれら3目の合計についても、漸増しながら、平成元年度の約84%から令和に入り90%弱を占めるようになった。

## （2）今後の課題等

「予算編成における公共的意思決定過程の研究」（昭和54年4月、経済企画庁経済研究所）によると、我が国の予算編成においては増分主義的傾向が支配的であるとする。古い論文だがその概要を記すと、まず旅費、庁費等の一般行政費については、前年度の予算額に単価補正等最小限の修正をほどこすのみで、各年度の予算をほぼ機械的に決定している、としている。

次いで人件費については、公務員数がほぼ不変であるなか、給与水準は前年度のレベルを所与として人事院が勧告するため、人件費に関する予算上の裁量

は極めて限られている、とする。

社会保障については、年金保険に典型的に見られるように社会保障制度の多くは継続的な性格を持っているため、各年度の社会保障費の大部分が、現行制度での給付水準や保険料あるいは医療費単価を物価修正することで決定され、制度改善によるものは漸变的にとどまる、としている。

公共事業費については、事業内容そのものが制度的に前年度実績に大きく制約されることはないが、公共事業費総額の決定に関してしばしば前年度をベースとした「伸び率」が問題とされ、公共事業費も増分主義と無関係ではないことを示唆している、とする。

すなわち、前年度までの既定経費を前提として新たにどの程度増減させるかが予算編成の中心的な手法とすれば、特に継続性の高い人件費や物件費に関しては、下方硬直性は相当に強いものがあると言え、財源に大きな伸びがなければ、公共事業費の減額分を人件費や物件費の増額の財源に回すようなやり繰りが行われることとなろう。図表17からも、00公共事業関係費が減額され、16補助金が増額されてきた様子がうかがえる。

こうした公共事業関係費の減額が続いたことによりインフラの老朽化がさらに露呈し、防災・減災の観点からその対応が強く求められているのが近時の状況である。税収の大幅な伸びが期待できない反面、少子高齢化の進展により社会保障関係費の伸びが想定されるなか、今後の予算編成において、引き続き公共事業関係費に重点的な配分が可能かどうかは不透明である。今後の予算編成をめぐり、どのように財源を確保して配分するのか、ますます難しい局面を迎えつつあると思われる。合わせて、無駄のない効率的な予算執行が求められるなか、厳密な経費区分と執行管理の一助として、ほぼ使われていないままとされているコード番号の有効活用や、コード番号による経費の区分の見直しなどを検討するのも一考の余地があると思われる。

(内線75321)

＜別表1＞令和2年度当初予算一般会計のコード番号

(イ) 所管	(ハ) 主要経費別		(ニ) 目的別		(ホ) 財政法公債金対象非対象別	
01 皇室費	01	社会保障関係費	010	国家機関費	1	財政法公債金対象経費
02 国会	02	年金給付費	011	皇室費	2	上記以外のもの
03 裁判所	03	医療給付費	012	国会費		
04 会計検査院	04	介護給付費	013	選挙費		(ヘ) 経済性質別
05 内閣	05	少子化対策費	014	司法、警察及び消防費	10	経常支出
06 内閣府	06	生活扶助等社会福祉費	015	外交費	11	雇用者報酬
07 総務省	07	保健衛生対策費	016	一般行政費	12	中間投入
08 法務省	08	雇用労災対策費	017	徴税费	13	生産・輸入品に課される税
09 外務省	10	文教及び科学振興費	018	貨幣製造費	14	現物社会移転(市場算出の購入)
10 財務省	11	義務教育費国庫負担金	020	地方財政費	15	その他の社会保険非年金給付
11 文部科学省	13	科学技術振興費	021	地方財政調整費	20	資本形成
12 厚生労働省	14	文教施設費	029	その他	30	会計間重複
13 農林水産省	15	教育振興助成費	030	防衛関係費	40	経常補助金
14 経済産業省	16	育英事業費	050	国土保全及び開発費	50	現金による社会保障給付
15 国土交通省	20	国債費	051	国土保全費	60	社会扶助給付
16 環境省	25	恩給関係費	052	国土開発費	70	その他の経常移転
17 防衛省	26	文官等恩給費	053	災害対策費	71	他に分類されない国内 経常移転
	27	旧軍人遺族等恩給費	054	試験研究費	72	経常国際協力
(ロ) 項	28	恩給支給事務費	059	その他	73	経常国際協力以外の海 外移転
所管別に001から始まるコード番号。	29	遺族及び留守家族等援護費	060	産業経済費	80	対地方政府移転
	31	地方交付税交付金	061	農林水産業費	81	経常支出
	32	地方特例交付金	062	商工鉱業費	82	資本形成
	33	地方譲与税譲与金	063	運輸通信費	83	現金による社会保障給付
	35	防衛関係費	065	物資及び物価調整費	84	社会扶助給付
	40	公共事業関係費	070	教育文化費	85	経常補助金
	41	治山治水対策事業費	071	学校教育費	86	その他
	42	道路整備事業費	072	社会教育及び文化費	90	その他
	43	港湾空港鉄道等整備事業費	073	科学振興費	91	財産所得支払
	44	住宅都市環境整備事業費	074	災害対策費	92	資本移転
	45	公園水道廃棄物処理等施設整備費	080	社会保障関係費	93	公務員宿舍施設費
	46	農林水産基盤整備事業費	081	社会保険費	94	土地無形資産購入
	47	社会資本総合整備事業費	082	生活保護費	95	その他
	48	推進費等	083	社会福祉費		
	49	災害復旧等事業費	084	住宅対策費		(ト) 用途別
	50	経済協力費	085	失業対策費	1	人件費
	60	中小企業対策費	086	保健衛生費	2	旅費
	63	エネルギー対策費	087	試験研究費	3	物件費
	65	食料安定供給関係費	088	災害対策費	4	施設費
	95	その他の事項経費	089	その他	5	補助費・委託費
	96	産業投資予備費	090	恩給費	6	他会計へ繰入
	97	復興加速化・福島再生予備費	091	文官恩給費	9	その他
	98	予備費	092	旧軍人遺族等恩給費		
			093	その他		
			100	国債費		
			108	産業投資予備費		
			109	復興加速化・福島再生予備費		
			110	予備費		
			190	その他		
			191	その他行政費		
			199	その他		

(出所) 令和2年度当初予算一般会計

<別表2> 令和元年度当初予算一般会計歳出予算目の区分表（抄）

目番号	目	目番号	目
00	公共事業関係費	09	〔庁費の類〕
01	議員歳費		庁費
02	職員基本給 政府開発援助職員基本給		校費
02-01	職員俸給		〇〇調査費
02-02	扶養手当		〇〇検査費
02-03	地域手当		〇〇試験費
03	職員諸手当 政府開発援助職員諸手当		〇〇研究費
03-01	管理職手当		〇〇研修費
03-02	初任給調整手当		〇〇訓練費
03-03	通勤手当		〇〇資料費
03-04	特殊勤務手当		〇〇印刷費
03-05	特勤勤務手当		〇〇宣伝費
03-06	宿日直手当		〇〇器具費
03-07	期末手当		運搬費
03-08	勤勉手当		医療費
03-10	寒冷地手当		被服費
03-11	住居手当		船舶借料
03-12	単身赴任手当		航空機借料
03-13	管理職員特別勤務手当		招へい外国人滞在費
03-17	広域異動手当		各所修繕
03-19	本府省業務調整手当 等		議員特殊乗車券等購入費
04	超過勤務手当		民間資金等活用事業調査費
05	議員秘書手当 委員手当 非常勤職員手当 退職手当 議員秘書退職手当 児童手当 休職者給与 短時間勤務職員給与 弔慰金 等	10	原材料費 義肢製作原材料費
06	〔雑給与の類〕	11	立法事務費
07	〔報償費の類〕	14	〇〇委託費
08	〔旅費の類〕 議員旅費 議員文書通信交通滞在費 議会雑費 職務雑費 職員旅費 赴任旅費 委員（等）旅費 証人等旅費 等	15	〔施設費の類〕 施設整備費 不動産購入費 等
		16	〔補助金の類〕
		17	交際費 等
		18	〔賠償償還及び払戻金の類〕
		19	〔保証金の類〕
		20	〔補償金の類〕
		21	〔年金、恩給、保険金の類〕 国会議員互助年金 文官等恩給費 旧軍人遺族等恩給費 文化功労者年金 等
		22	〔他会計への繰入〕
		23	〔貸付金〕
		24	〇〇出資金
		25	供託金利子

（出所）財務省「平成31年度一般会計、特別会計歳出予算目の区分表」