

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	繰越制度に関する論点
著者 / 所属	桑原 誠 / 決算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	197号
刊行日	2021-3-5
頁	23-38
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202119702.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

繰越制度に関する論点

決算委員会調査室 桑原 誠

《要旨》

会計年度独立の原則の例外として設けられた繰越制度は、当初予定していた事業について、やむを得ない事情により年度内に完了することが困難となった場合でも、改めて予算計上することなく翌年度での執行を可能とするものである。とりわけ自然災害の影響を受けやすい公共事業等では、効率的な予算執行のために繰越しが積極的に活用されてきており、近年では事務負担の軽減や頻発化する災害からの迅速な復旧等を可能とするため、繰越手続の簡素化が行われている。一方で、決算書等においては、繰り越した金額は明示されているものの、繰越しが必要となった具体的な事由は明らかにされていない。過去には、会計検査院が補正予算に計上した経費の繰越率が高い傾向にあると指摘したこともあり、当初予算と比較して査定が甘いとされる補正予算の緊要性を検証する上でも、具体的な繰越事由等の情報開示が求められる。

そこで、本稿では、財政の規律性を検証する指標として繰越率が有用であるとの観点から、繰越しの実績や情報開示の状況等を踏まえつつ、同制度に係る論点整理を行った。

1. はじめに

令和2年2月27日、国土交通省は「新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止に向けた工事及び業務の一時中止措置等について」と題する通知を発出した。これは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、既に契約済みの同省直轄工事等について、受注者から申出がある場合には一時中止等の対応を行うよう担当部局に求めるものである。やむを得ない事情とはいえ、年度末に差し掛かった時点で工事等の一時中止や計画変更を行うとなると、スケジュールがずれ込み、工期が年度を超えることもあり得る。通常、毎会計年度の予算は当該年度内に支出を完了することが求められるが、新型コロナウイルス感染症のみならず、豪雨や地震といった自然災害の影響により工事等が遅延し、年度

内に終わらなくなってしまう事態などは想定される場所であり、そのような場合に緊急避難的措置として用意されているのが繰越制度である。

先般国会に提出された令和元年度決算によると、同年度一般会計における翌年度繰越額は6兆5,780億円に上り、歳出予算現額¹に対する比率（繰越率）は6.0%となった。繰越し²はやむを得ない事情により行うものであるから、制度の趣旨にのっとって運用されている限り、繰り越すこと自体は何ら問題ではない。しかし、繰越しに関する情報は従来積極的に公表されておらず、制度の趣旨にのっとって運用されているか否かの客観的な検証が困難な状況にある。

2. 繰越制度の概要

2-1. 制度の趣旨

繰越しとは、「国の会計制度の中において、歳出予算の効力を翌会計年度にまたがって移動させる特例的な制度」³である。国の財政の基本法である財政法は、第12条で「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない。」、第42条本文で「毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。」と規定しており、これらに基づく財政上の原則を「会計年度独立の原則」という。会計年度が設けられた趣旨は、「1年間の歳入歳出の状況を明確にし、財政の健全性を確保すること」⁴とされる。しかし、上述のとおり、災害等により年度内に支出が終わらない場合もある。そのようなときにも会計年度独立の原則を厳格に適用してしまうと、当該事業に係る予算を全て不用にした上で改めて翌年度に予算計上することとなり、非効率である。そこで財政法は、一定の条件の下であれば、特定の年度に支出する予定であった経費について翌年度に支出することを可能にする特例を認めている。それが繰越制度であり、会計年度独立の原則の例外として位置付けられている⁵。

¹ 歳出予算額（当初予算額＋補正予算額）に前年度繰越額、予備費使用額及び流用等増減額を加除したもの。

² 正確には「歳出予算の繰越し」であるが、本稿では単に「繰越し」と表記している。

³ 財務省主計局司計課『繰越しガイドブック《改訂版》』（令2.6）、2頁

⁴ 小村武『予算と財政法〔五訂版〕』（新日本法規、平成28年）、67頁

⁵ 現在、法律上認められている会計年度独立の原則の例外は、繰越制度以外に過年度収入、過年度支出及び前年度剰余金受入れがある（前掲脚注4）。

2-2. 繰越しの種類

一般会計における繰越しには、明許繰越し、事故繰越し及び継続費の年割額の逡次繰越しの3種類がある⁶。

(1) 明許繰越し（財政法第14条の3）

明許繰越しは、①性質上年度内に支出が終わらない見込みがある経費又は②予算成立後に生じた事由により年度内に支出が終わらない見込みがある経費について、事前に国会の議決を経て翌年度への繰越しを認める制度であり、これに該当する経費は「繰越明許費」と呼ばれる。①は自然災害や資材の入手困難といった外的要因による計画の遅延等が起こり得る経費であり、公共事業に係る経費が代表例である。一方、②は予算成立時には繰越明許費としていなかった経費について、予算成立後に発生した不測の事態により年度内に支出が完了できない可能性が出てきた場合に、新たに明許繰越しの手続を行うものである。

事前に国会の議決を受けるタイミングについては、①は当初予算や補正予算にかかわらず、当該経費に係る歳出予算の議決と同時であるが、②は予算成立後に生じた事由が根拠となるため当初予算での議決は不可能であることから、事由発生後の補正予算で議決を受けることとなる。

国会の議決を受けるに当たっては、一般会計予算の丙号「繰越明許費」⁷に当該経費の所管、組織及び事項を掲記する（図表1参照）。加えて、予算書に添付される丙号「繰越明許費要求書」では、所管ごとに想定される繰越事由を示すこととなっており、定型の6事由（計画に関する諸条件、設計に関する諸条件、気象の関係、用地の関係、補償処理の困難、資材の入手難）のうち該当するものに「○」を付す欄とこれら以外の事由を具体的に記載する欄とがある（図表2参照）。なお、上記①及び②とも同じ形式で記載することとなっている。

⁶ これらに加え、特別会計に関する法律の特別規定による繰越しもあるが、本稿は一般会計について論じるため、ここでは除いている。

⁷ 「予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為とする」（財政法第16条）とされているとおり、予算書の構成は、各項目に係る総括的規定である「予算総則」から始まり、その後は甲乙丙丁の符号が付され、順番に甲号「歳入歳出予算」、乙号「継続費」、丙号「繰越明許費」、丁号「国庫債務負担行為」となっている。

図表 1 令和 2 年度一般会計予算 丙号「繰越明許費」(抜粋)

丙号 繰越明許費						
所管	組織	事項	所管	組織	事項	
皇	室	費 (項) 宮廷費のうち 庁費(施設整備監理費に限る。) 施設整備費	内	閣	内閣官房	会計検査院施設費 (項) 内閣官房共通費のうち サイバーセキュリティ施策 評価事務委託費 内閣官房施設費
国	院	(項) 衆議院				

図表 2 令和 2 年度一般会計予算書添付 丙号「繰越明許費要求書」(抜粋)

丙号 繰越明許費要求書								
<p>次の表の事項の欄に掲げる経費は、その性質上支出の完了までに相当の期間を要し、かつ、その支出が本年度内に完了しない場合にも引き続いて行う必要があるものであるが、事由の欄に掲げる事由その他のやむを得ない事由により、年度内に支出を完了することが明し難い場合もあるので、翌年度に繰り越して使用できることとする必要がある。</p> <p>(注) 事由の欄に掲げる「計画」とは、計画に関する諸条件をいい、「設計」とは、設計に関する諸条件をいい、「気象」とは、気象の関係をいい、「用地」とは、用地の関係をいい、「補償処理」とは、補償処理の困難をいい、「資材入手」とは、資材の入手難をいい、それぞれ該当するものに○印を付している。</p>								
組織	事項	事由					左記以外の事由	
		計画	設計	気象	用地	補償処理		資材入手
内閣官房	(項) 内閣官房共通費のうち サイバーセキュリティ施策 評価事務委託費 内閣官房施設費 情報通信技術調達等適 用率化推進費		○	○			○	
		○	○	○			○	

(2) 事故繰越し(財政法第 42 条ただし書)

事故繰越しは、繰越明許費として国会の事前議決を受けていない経費であっても、①年度内に支出負担行為を行っていること、②避け難い事故のために年度内に支出が終わらないものであることを条件に、翌年度への繰越しを認める制度である。この「支出負担行為」とは、一般に財政法第 34 条の 2 第 1 項に定義されている「国の支出の原因となる契約その他の行為」であるが、事故繰越しの場合は、将来、国費の支出を要する又は要するおそれのあることを内容とするもの(条約や補助金の交付決定等)全てを含むとされている⁸。この点は支出負担行為済みか否かを問わない明許繰越しと異なっている。

また、「避け難い事故」の範囲については、法令上明確にされていないが、社会通念上避け難い事故と判断されるもの、すなわち暴風、洪水、地震等の異常な天然現象によるものが代表例とされている⁹。

⁸ 前掲脚注 3、11 頁

⁹ 前掲脚注 3、11 頁

(3) 継続費¹⁰の年割額の逡次繰越し（財政法第 43 条の 2）

継続費の年割額の逡次繰越しは、継続費の毎会計年度の年割額に係る経費のうち、その年度内に支出を終わらなかったものについて、事業の完成年度まで逡次繰り越すことを認めるものである。ここでいう「逡次」は、「順次」を意味すると解されており、甲年度において支出を終わらなかった経費の金額は乙年度に、乙年度においても支出を終わらなかった場合には更に丙年度にというように、継続費において事業の完成を予定している最終年度まで順次繰り越して使用することができる¹¹。

逡次繰越しは、明許繰越し及び事故繰越しと異なり、年度内に支出が終わらなかった事由を問わず翌年度以降に繰り越すことができる自由度の高い制度となっている。また、後述の財務大臣による繰越しの承認が不要である点も両者と異なる（ただし、繰越しをしたときには財務大臣及び会計検査院に通知しなければならない点は両者と同様）。

2-3. 繰越しの承認

明許繰越し及び事故繰越しは、要件を満たせば当該組織の判断で自由に繰越しができるわけではなく、財務大臣の承認を経て初めて繰越しが可能となる（財政法第 43 条）。財務大臣の承認を必要とする理由については、「繰り越した歳出予算の財源は財務大臣の責任において調達されるものであり、この財源調達との関係からというもの、本来不用額とされるべき経費が繰り越されて使用されるのをチェックするためというもの、次年度予算の編成と関連してというものなどがあるが、これらの理由が挙げられるのは、財務大臣が国庫大臣として広く国の財務等に関する行政事務等を一体的に遂行する責任を負う行政機関の長であるという立場からの必要性」¹²とされている。

財務大臣に対して繰越しの承認を求める際には、事項ごとに繰越し事由及び見込金額を明らかにした繰越し計算書を作製しなければならない。また、財務大臣の承認があった範囲内で繰越しをしたときは、当該経費については予算の配賦があったものとみなされる。

¹⁰ 継続費とは、財政法第 14 条の 2 の規定に基づく制度で、完成に数年度を要する工事等の事業について、経費の総額及び年割額に関し国会の事前議決を経ることにより、数年度にわたって債務負担権限と支出権限を付与するもの。令和 2 年度当初予算では防衛省所管の警備艦及び潜水艦の建造費のみ。

¹¹ 前掲脚注 3、15 頁

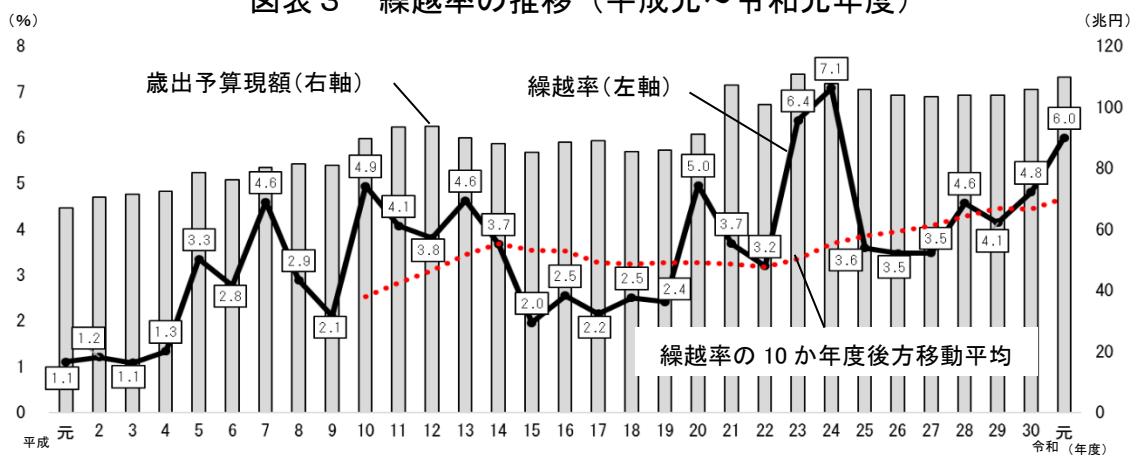
¹² 前掲脚注 4、218 頁

3. 繰越しの実績

3-1. 平成元年度～令和元年度一般会計における繰越しの実績

平成元年度から令和元年度の歳出予算現額と繰越率の推移を表したのが図表3である。これを見ると、歳出予算現額と比べて繰越率は年度ごとの変動が大きいことが分かる。これは、年度ごとに事業内容や繰越事由となり得る災害等の発生状況が異なるためであると考えられる。近年では、平成23年度及び24年度の繰越率が突出しているが、その要因について、政府は「23年度においては、3度の補正予算によって措置された東日本大震災に係る復旧・復興関係経費について、地元の復興計画との調整や住民等との合意形成等に不測の日数を要したこと等により年度内の執行が困難となったもの、また、平成24年(度)においては、日本経済再生に向けた緊急経済対策に基づく補正予算によって措置された地域経済活性化・雇用創出推進費について、地方公共団体の計画策定の遅れ等により年度内の配分計画の策定が困難となったこと等によるものなど」¹³と答弁しており、いずれも補正予算に計上した経費が主な要因であるとしている。なお、大まかな傾向をつかむため、繰越率について10か年度の後方移動平均を取ってみると、緩やかではあるが増加傾向にあると言える。

図表3 繰越率の推移（平成元～令和元年度）



(出所)『決算書』を基に作成

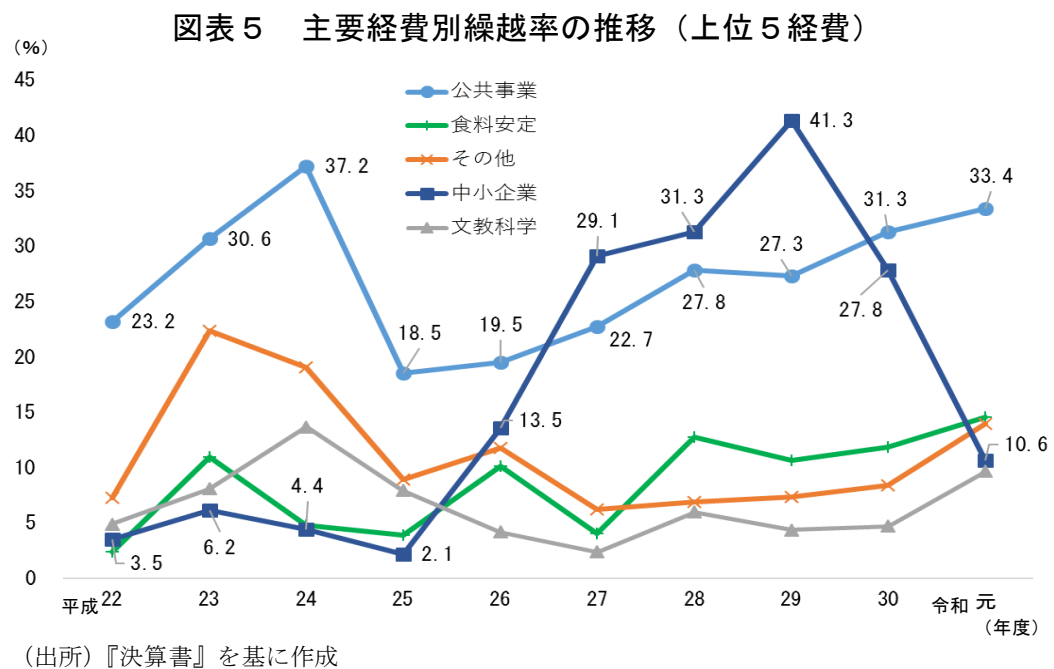
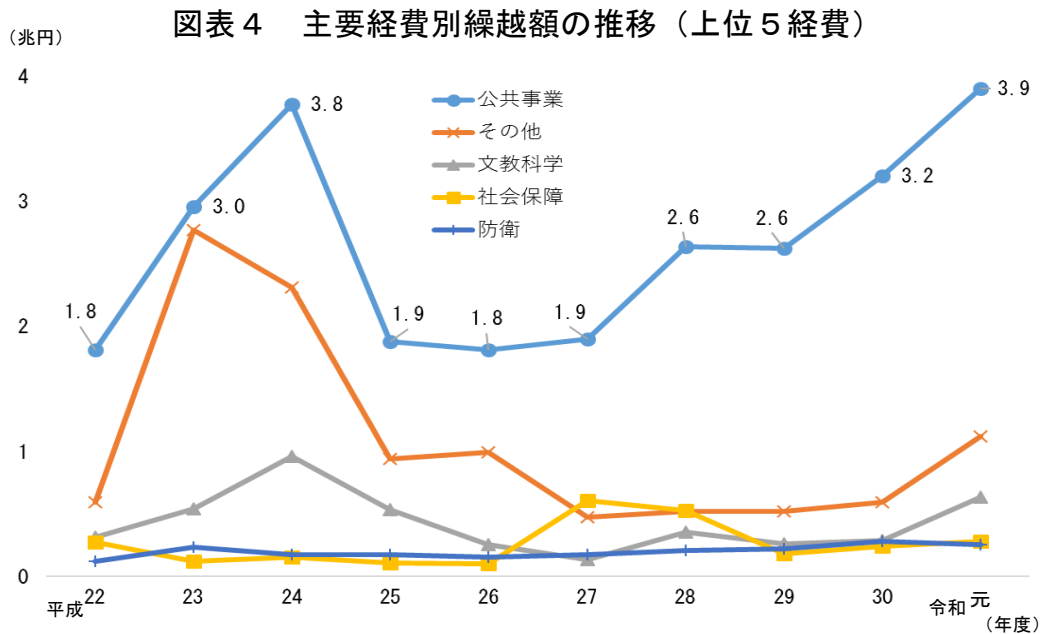
3-2. 主要経費別の繰越しの実績

主要経費¹⁴のうち令和元年度一般会計決算における繰越額上位5経費の過去

¹³ 第186回国会参議院決算委員会会議録第9号45頁(平26.5.26)

¹⁴ 社会保障関係費、文教及び科学振興費、国債費、恩給関係費、地方交付税交付金、地方特例交付金、防衛関係費、公共事業関係費、経済協力費、中小企業対策費、エネルギー対策費、食料安定供給関係費、その他の事項経費、予備費

10 か年度の推移（図表 4）を見ると、公共事業関係費が常に最大で、平成 27 年度以降増加傾向にあることが分かる。また、繰越率について同様の推移（図表 5）を見ると、公共事業関係費が継続して高い水準にあること、中小企業対策費が近年高い傾向にあり、27 年度から 29 年度は公共事業費を抜いて最大の繰越率であったことが分かる。



4. 繰越制度に関する論点

4-1. 補正予算との関係

繰越しは、年度末までに事業が完了しないと見込まれる場合に行うものであることから、一般論として、事業の実施に充てられる期間が短ければ短いほど、その可能性が高まる。したがって、当初予算に計上された経費であれば、最長で年度当初から年度末までを事業実施期間に充てることができるが、年度途中で編成される補正予算、とりわけ常会冒頭に提出される補正予算の場合、1月下旬から2月上旬に成立するケースが多いため、事業実施に充てられる期間は（入札による場合はそれに要する期間も含め）2か月程度しか残されておらず、不測の事態の発生が繰越しに直結しやすいと考えられる。

この点に関し、会計検査院は、補正予算によって新たに設定された「目」に係る経費の執行を確認するなどして、定量的な分析を行っている¹⁵。それによると、検査対象となった7府省等（内閣官房、内閣府、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省）における平成24年度から26年度までの歳出追加額のうち、個々の事業に係る予算の執行が歳出追加額に基づくものであることが確認でき、かつ予算の一部が翌年度に繰り越されていた345目（歳出追加額計2兆7,945億円）について調べたところ、図表6のとおり、歳出予算現額全体に係る繰越率は42.3%であったが、補正予算により追加された予算に係る繰越率は73.0%と高い傾向が見られた。調査対象のサンプル数が限られているとはいえ、上述の一般論を実証した分析結果として示唆的である。

図表6 7府省等の補正追加額に係る繰越しの状況

（単位：目、億円）

区分	目数	歳出追加額又は歳出予算現額 (A)		うち翌年度繰越額 (B)		翌年度繰越率 (B/A)	
		7府省等の補正追加額	左に対応した歳出予算現額全体	7府省等の補正追加額	左に対応した歳出予算現額全体	7府省等の補正追加額	左に対応した歳出予算現額全体
平成24年度	85	8677	1兆3416	5639	6354	65.0%	47.4%
25年度	130	1兆0679	2兆2147	8109	1兆0676	75.9%	48.2%
26年度	130	8588	2兆6426	6638	9210	77.3%	34.9%
計	345	2兆7945	6兆1990	2兆0388	2兆6242	73.0%	42.3%

（出所）会計検査院『平成27年度決算検査報告』912頁

¹⁵ 会計検査院『平成27年度決算検査報告』903～922頁

なお、平成 29 年 5 月 22 日の参議院決算委員会において、この会計検査院の分析について質疑が行われた際、麻生財務大臣は、会計検査院の指摘どおり、24 年度から 26 年度の補正予算の執行において、結果として当初予算よりも繰越率が高くなる事業が生じたことは事実であるが、これらはいずれも年明けの 2 月に成立した補正予算であるため、年度内執行を前提として計上したにもかかわらず、地元との調整や気象条件等により翌年度に繰り越されたものだと考える旨答弁している¹⁶。

年度内執行を前提として計上したものが、当該年度特有の事情により繰越率が高くなったということであれば問題はない。しかし、決算書を詳細に見ていくと、補正予算にのみ計上されている経費の中で、計上されたほぼ全ての年度で繰越率が執行率を上回っているものがある（図表 7 参照）。

図表 7 補正予算にのみ計上されている経費で繰越率が高いものの例

・原子力災害対策事業費補助金¹⁷（内閣府所管・内閣本府）

（単位：千円、％）

計上予算	成立日	歳出予算額	前年度繰越額	歳出予算現額(A)	支出済歳出額(B)	翌年度繰越額(C)	不用額	執行率(B/A)	繰越率(C/A)
H26・1次	H27.2.3	9,000,000	0	9,000,000	0	9,000,000	0	0.00	100.00
H27・1次	H28.1.20	10,000,000	9,000,000	19,000,000	5,141,890	12,220,501	1,637,609	27.06	64.32
H28・2次	H28.10.11	10,000,000	12,220,501	22,220,501	9,323,553	11,327,684	1,569,264	41.96	50.98
H29・1次	H30.2.1	10,000,000	11,327,684	21,327,684	8,427,032	11,635,423	1,265,229	39.51	54.56
H30・2次	H31.2.7	7,289,136	11,635,423	18,924,559	7,044,122	10,045,637	1,834,800	37.22	53.08
R元・1次	R2.1.30	4,874,757	10,045,637	14,920,394	8,247,510	5,660,045	1,012,838	55.28	37.93

・地方創生拠点整備交付金¹⁸（内閣府所管・地方創生推進事務局）

（単位：千円、％）

計上予算	成立日	歳出予算額	前年度繰越額	歳出予算現額(A)	支出済歳出額(B)	翌年度繰越額(C)	不用額	執行率(B/A)	繰越率(C/A)
H28・2次	H28.10.11	86,980,000	0	86,980,000	36,990	86,645,435	297,575	0.04	99.62
H29・1次	H30.2.1	60,000,000	86,645,435	146,645,435	57,147,203	62,852,744	26,645,488	38.97	42.86
H30・2次	H31.2.7	57,000,000	62,852,744	119,852,744	25,481,791	59,016,240	35,354,713	21.26	49.24
R元・1次	R2.1.30	57,000,000	59,016,240	116,016,240	21,022,597	58,768,066	36,225,576	18.12	50.66

（注）単位未満四捨五入

（出所）両表とも『予算書』及び『決算書』を基に作成

¹⁶ 第 193 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 23 頁（平 29. 5. 22）

¹⁷ 東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓を踏まえ、原子力発電所の周辺地域において、避難準備が整うまでの間の一時的な屋内退避用施設等の整備等のために国が立地道県等に補助を行う事業

¹⁸ 地方創生の観点から、地域の所得や消費の拡大を促すとともに「まち」の活性化につながる先導的な施設整備等を支援するために国が都道府県や市町村に資金を交付する事業

これらの数字だけを見れば、年度内執行を前提としたものとは考えにくい。また、最初に予算計上された年度を除く全ての年度において、当該年度の支出済歳出額が前年度繰越額を下回っていることから、毎年度新たに予算を計上する必要性や事業計画の妥当性を含む繰越しの正当性も疑われる。そもそも毎年度補正予算にのみ計上している理由も不明であり、毎年度計上するほど必要な経費であれば、当初予算に計上すべきである¹⁹。この点は、補正予算に計上できる政策的経費を「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費」に限定している財政法第 29 条の趣旨に照らした検証も必要であろう。

補正予算については、「財政法の趣旨にそぐわない補正予算による多額の政策的経費の追加が常態化し、財政悪化の要因の一つと見られている」とともに、「当初予算における概算要求基準に相当するような歯止めが設けられず、当初予算と比較して国会審議も短いことから、補正予算へ政策的経費がつけ回されているなどといった指摘」もなされている²⁰。それゆえ、特に補正予算に計上する経費については、単なる当初予算からのつけ回しではないことを確認する意味でも、予算編成過程において、執行完了までに要する期間と補正予算成立後から当該年度末までの残余期間との整合性をチェックすることが求められる。繰越制度が会計年度独立の原則の例外であることに鑑みれば、相対的に執行期間が短い補正予算計上経費であるから繰越率が高くても許されることにはならないであろう。

4-2. 情報開示の在り方

(1) 決算書等における情報開示の現状

国の予算が効率的かつ効果的に使用されているかを事後的に検証し、後年度の予算編成や事業実施に反映させることは非常に重要である。そのためには、検証の材料となる情報が適時適切に開示されなければならない。

そこで、現状において繰越しに係る情報がどのように開示されているのかを見ていく。まず国会に提出される決算書のうち、「一般会計歳入歳出決算」では、所管別繰越額、主要経費別繰越額、種類別繰越額、種類ごとの所管別、組織別、

¹⁹ 地方創生拠点整備交付金は、令和 2 年度になって初めて当初予算に 30 億円が計上され、3 年度当初予算でも 50 億円が計上されているが、金額は補正予算と比較して少額となっている。なお、2 年度第 3 次補正予算においては、原子力災害対策事業費 40 億 5,642 万 2,000 円、地方創生拠点整備交付金 495 億円が計上された。

²⁰ 大石夏樹「平成の補正予算を振り返る―繰り返されてきた追加財政出動―」『立法と調査』No. 417 (令元. 11. 1) 135 頁

項別の繰越額及び全種類を合算した所管別、組織別、項別の繰越額が記載されている（図表 8 参照）。加えて、決算参照資料である「歳出決算報告書」では、所管ごとの主要経費別、組織別、事項別及び目別繰越額が記載されている（図表 9 参照）。

図表 8 令和元年度一般会計歳入歳出決算（抜粋）

(2) 支出済歳出額

支出済歳出額を所管別に区分し、その歳出予算現額との比較を示せば、下表のとおりである。

所管別繰越額

所 管	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)	所 管	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)
皇 室 費	11,526,132,400	8,439,112,495	2,584,689,000	502,330,905	財 務 省	24,032,194,672,210	23,747,259,042,687	4,203,561,376	280,732,068,147
国 会	152,727,060,687	146,568,811,189	2,557,679,309	3,600,570,189	文 部 科 学 省	6,413,697,727,839	5,719,746,741,382	613,289,959,376	80,661,027,081
裁 判 官 等 費	229,036,244,712	316,968,182,672	5,665,563,000	492,499,040	厚 生 労 働 省	32,587,800,770	31,531,677,940,394	345,824,854,113	710,297,974,357
会 社 費	16,725,891,172	16,725,891,172	0	0	農 林 水 産 省	101,366,073,330,450	101,366,073,330,450	0	0
省	880,255,012,954	857,643,270,985	44,248,036,987	17,060,178,736	計	6,005,833,463,841	5,630,794,658,275	6,578,064,686,498	1,782,806,826,023
外 務 省	948,333,211,446	857,643,270,985	73,717,888,793	16,972,051,668	合 計	109,728,338,751,575	101,366,073,330,450	6,578,064,686,498	1,782,806,826,023

また、支出済歳出額を主要経費別に区分し、その歳出予算現額との比較を示せば、下表のとおりである。

主要経費別繰越額

主 要 経 費	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)	主 要 経 費	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)
社 会 保 障 関 係 費	34,466,868,643,254	33,500,671,040,013	283,091,172,242	683,106,430,999	義 務 教 育 費 国 庫 負 担 金	1,527,168,499,000	1,526,575,795,355	0	592,703,645
年 金 給 付 費	12,048,846,416,000	11,986,566,694,372	0	62,279,721,628	科 学 技 術 振 興 費	1,980,931,842,271	1,640,308,692,352	334,632,631,789	5,990,518,130
医 療 給 付 費	11,835,349,328,000	11,754,332,252,508	13,969,964,000	67,047,111,492	文 教 施 設 費	415,337,802,000	222,906,226,980	161,410,019,000	31,021,556,020
介 護 給 付 費	3,238,717,431,000	2,978,075,462,115	48,961,243,000	211,680,725,885	教 育 振 興 助 成 費	2,562,389,495,448	2,383,252,164,426	141,221,399,262	37,915,931,760

(4) 翌年度繰越

種類別繰越額

翌年度繰越額は 6,578,064,686,498 円
 であって、その内訳は
 財政法第 14 条の 3 第 1 項の規定による明許繰越のもの 6,296,963,280,876 円
 財政法第 42 条ただし書の規定による事故繰越のもの 276,364,999,638 円
 財政法第 43 条の 2 第 1 項の規定による継続費の通次繰越のもの 4,736,405,984 円
 である。

種類ごとの所管別、組織別、項別繰越額

これを所管別、組織別及び項別に示せば、次の各表のとおりである。

財政法第 14 条の 3 第 1 項の規定による明許繰越

所 管	組 織	項	金 額 (円)	所 管	組 織	項	金 額 (円)
皇 室 費	宮 廷 費		2,554,439,000			内 閣 官 房 施 設 費	1,631,091,400
国 会	衆 議 院	衆 議 院 施 設 費	50,505,000			情 報 収 集 衛 星 業 務 費	7,288,981,320

全種類を合算した所管別、組織別、項別繰越額

歳 出

所 管 ・ 組 織 ・ 項	歳 出 予 算 現 額 (円)	前 年 度 繰 越 額 (円)	予 備 費 使 用 額 (円)	流 用 等 増 減 額 (円)	支 出 済 歳 出 額 (円)	翌 年 度 繰 越 額 (円)	不 用 額 (円)
皇 室 費							
内 廷 費	324,000,000	0	0	0	324,000,000	0	0

図表9 令和元年度各省各庁歳出決算報告書（抜粋）

令和元年度内閣所管歳出決算報告書											
05 内閣所管合計											
歳出予算額				前年度繰越額 (円)	予備費使用額 (円)	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)		
当初予算額 (円)	予算補正追加額 予算補正修正減少額(△) (円)	予算移替増加額 予算移替減少額(△) (円)	合 計 (円)								
111,818,789,000	△ 28,276,443,000 635,866,000	0	139,459,366,000	9,757,956,315	92,871,000	149,310,193,315	126,542,939,764	18,503,334,768	4,263,918,783		
備考 翌年度繰越額の内訳 明許繰越額 18,503,334,768 円											
〔主要経費別内訳〕											
区 分	歳出予算額 (円)	前年度繰越額 (円)	予備費使用額 (円)	流用等増△減額 (円)	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)			
95 その他の事項経費	139,459,366,000	9,757,956,315	92,871,000	0	149,310,193,315	126,542,939,764	18,503,334,768	4,263,918,783			
〔組織別内訳〕											
内 閣 官 房											
歳出予算額				前年度繰越額 (円)	予備費使用額 (円)	流用等増△減額 (円)	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)	
当初予算額 (円)	予算補正追加額 予算補正修正減少額(△) (円)	予算移替増加額 予算移替減少額(△) (円)	合 計 (円)								
98,404,449,000	△ 28,276,443,000 328,181,000	0	126,352,711,000	9,733,116,315	92,871,000	0	136,178,698,315	113,876,806,836	18,503,334,768	3,798,556,711	
備考 翌年度繰越額の内訳 明許繰越額 18,503,334,768 円											
〔事項別内訳〕											
項	事 項	歳出予算額 (円)	前年度繰越額 (円)	予備費使用額 (円)	流用等増△減額 (円)	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	差 引 (円)		
001 内閣官房共通費	95 内閣官房一般行政に必要な経費	26,760,750,000	475,047,000	92,871,000	0	27,328,668,000	23,129,101,005	2,337,618,874	1,861,948,121		
内閣官房計 126,352,711,000 9,733,116,315 92,871,000 6,711											
科 目 別 内 訳											
項 目	歳出予算額 (円)	前年度繰越額 (円)	予備費使用額 (円)	流用等増△減額 (円)	歳出予算現額 (円)	支出済歳出額 (円)	翌年度繰越額 (円)	不 用 額 (円)	備 考		
001 内閣官房共通費	43,811,109,000	2,839,210,002	92,871,000	0	46,743,190,002	34,841,949,542	9,504,371,968	2,396,868,492	「項」の備考欄は不用の、「目」の備考欄は流用の理由がそれぞれ記載されている。		
95016-2111-02 職員基本給	6,540,271,000	0	0	0	6,540,271,000	6,378,969,210	0	161,301,790	目別繰越額		
95016-2111-03 職員諸手当	3,483,732,000	0	14,076,000	△ 20,792,000	3,477,016,000	3,401,262,755	0	75,753,245	不用額を生じたのは、退職者数及び退職手当の平均支給額が予定を下回ったことにより、退職手当を要することが少なかったこと等のため		
95016-2111-04 超過勤務手当	1,064,261,000	0	63,659,000	20,792,000	1,148,712,000	1,148,544,777	0	167,223	新型コロナウイルスの感染拡大に伴う帰国者等の生活及び健康管理支援業務のため(目)職員諸手当から20,792,000円流用		

このように、繰り越した金額については、決算書において主要経費別から目別まで各レベルでの情報が示されているものの、繰越事由は明らかにされていない。一方で、不用理由は、決算書において1項5億円以上のものについて所管別、組織別及び項別に記載されている(図表10参照)。また、歳出決算報告書においては、備考欄に不用又は流用の理由に係る説明が記載されているが、繰越事由についての記載はない(図表9青枠参照)。なお、財務省主計局が「国会における決算審議の便に供するため」作成している各年度の『決算の説明』には、繰越事由の記載はあるが、対象が事項(事業費)単位にとどまることに加え、説明ぶりは不用理由と比較して具体性に欠け、極めて定型的なものとなっている(図表11参照)。

図表 10 令和元年度一般会計歳入歳出決算（抜粋）

所 管 組 織	項 金	額 (円)	不 用 理 由
(5) 予 算 不 用			
歳出予算の不用額は		1,783,806,836,623 円	
であって、このうち、1 項 5 億円以上のものについて所管別、組織別及び項別の不用額及び不用理由を示せば、下表のとおりである。			
皇 室 費 宮 廷 費		502,330,571	事業内容の見直しによる事業計画の変更をしたこと、契約価格が予定を下回ったこと等により、報償費を要することが少なかったこと等のため
国 会 衆 議 院 衆 議 院		1,490,818,443	超過勤務が予定を下回ったこと等により、超過勤務手当を要することが少なかったこと等のため

図表 11 令和元年度一般会計における公共事業関係費の事項別繰越事由と不用理由の例

事 項	繰 越 事 由	不 用 理 由
治山治水対策事業費	国土交通省所管の河川改修費において、 計画に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要したため、年度内に支出を終わらなかったこと等によるもの	農林水産省所管の治山事業費において、山地治山事業における契約価格が予定を下回ったこと、事業規模の見直しによる事業計画の変更をしたこと等により、国有林野内治山事業費を要することが少なかったこと等のため
道路整備事業費	国土交通省所管の地域連携道路事業費において、 計画に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要したため、年度内に支出を終わらなかったこと等によるもの	国土交通省所管の道路整備事業工事諸費において、超過勤務が予定を下回ったこと等により、超過勤務手当を要することが少なかったこと等のため
港湾空港鉄道等整備事業費	国土交通省所管の港湾改修費において、 計画に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要したため、年度内に支出を終わらなかったこと等によるもの	国土交通省所管の空港整備事業自動車安全特別会計へ繰入において、自動車安全特別会計の空港整備勘定における空港整備事業費及び航空路整備事業費を要することが少なかったこと等により、空港整備事業財源自動車安全特別会計へ繰入を要することが少なかったこと等のため
住宅都市環境整備事業費	国土交通省所管の住宅市街地総合整備促進事業費補助において、 計画に関する諸条件等により事業の実施に不測の日数を要したため、年度内に支出を終わらなかったこと等によるもの	国土交通省所管の住宅防災事業費において、事業規模の縮小及び関係機関との調整による事業計画の変更があったこと等により、住宅市街地総合整備促進事業費補助を要することが少なかったこと等のため

(出所) 財務省主計局編『令和元年度決算の説明』を基に作成

(2) 繰越しに係る事務手続の簡素化と情報開示の関係

ア 明許繰越しに係る事務手続の簡素化

財務省は、平成 22 年 1 月 15 日に各省庁の会計課長等に対し、繰越しに係る事務手続を簡素化する旨の事務連絡を発出した。これは、21 年 10 月 23 日に閣議決定された「予算編成等の在り方の改革について」において、繰越制度の一層の活用に向けた取組を実施することとされたことを受けたものであり、地方自治体等の事務負担軽減と事務の効率化の観点から、明許繰越しに係る申請書類の簡素化や繰越事由等に関するヒアリングの廃止等が実施された²¹。もとより非効率な事務手続は改善されるべきであるが、過去の国会審議では、手続の簡素化により安易な繰越しが横行したり、繰越しの正当な理由が確認できなくなったりするのではないかとといった懸念が表明されている²²。

実際、会計検査院は、平成 23 年度決算検査報告において、簡素化後の明許繰

²¹ 前掲脚注 3、47 頁

²² 前掲脚注 13

越しの手続について検査した結果、繰越しの承認を受けたものと異なる事業に繰越予算を充てていた事態や、繰越しの審査に用いた積算資料等の保存期間が短く事後検証に支障が出る事態が明らかとなったと指摘している²³。これに対し、財務省は、25年度から各省庁の具体的な繰越事案を事後的に検証する仕組みを導入した²⁴。ただし、会計検査院の指摘を契機に導入したという経緯から、繰り越された予算について繰越しの目的に沿った執行が行われているか、繰越しに係る文書は適切に保存されているかに検証の主眼が置かれており、繰越しの正当性（そもそも繰越しを前提とした予算計上になっていないか、繰越事由は妥当だったか）に係る検証は行われていない。予算を編成し、かつ繰越しを承認した側の財務省（検証の実施主体は同省の地方支分部局である財務局等）による検証には限界があるように見受けられる。なお、この検証の結果は、各省庁には通知されるが、一般には公表されていない²⁵。

イ 事故繰越しに係る事務手続の簡素化

平成23年3月の東日本大震災及び28年4月の熊本地震においては、被災自治体の負担軽減等のため、事故繰越しに係る事務手続の簡素化が行われ、令和元年度以降は、災害の規模等にかかわらず、災害復旧・復興事業の事故繰越手続が全て簡素化されることとなった²⁶。財務省主計局は、元年度からの簡素化に当たり、「事後検証作業を実施し、適正な運用を確保」²⁷するとしているが、この「事後検証作業」が上述の財務局等による既存の検証を指すのか、追加的な検証の仕組みを新たに導入することを意味するのかは明確ではない。

ウ 事務手続の簡素化と情報開示の関係

事務手続の簡素化による繰越しの迅速性を損なうことなく、予算執行の適正性を担保するために必要なのは、何よりも適切な情報開示である。これは単に事後検証の材料となるだけでなく、具体的な繰越事由等の情報を事後に開示

²³ 会計検査院『平成23年度決算検査報告』169～173頁

²⁴ 前掲脚注3、23～24頁

²⁵ 検証実施件数は、財務局等ごとに過去5年の明許繰越し等の承認事項件数のうち、最多年度と最少数年度を除いた3か年度の承認事項の平均承認件数の3%程度の事項について机上検証を実施することを基本とし、財務局等の判断により、机上検証件数の1割をめどに現地検証事項を選定している（前掲脚注3、25頁）とのことであるが、件数に係る情報も公表されていないため、実施件数が十分なのかどうかも判断できない状況となっている。

²⁶ 前掲脚注3、48頁

²⁷ 前掲脚注3、52頁

しなければならないということ自体が、繰越しを前提とした予算計上やその結果としての安易な繰越しに対する歯止めになるという重要な意義を持つものと思われる。また、繰越率の高さ等に関する疑念や臆測に対し、政府が自らの正当性を証明する場にもなろう。本稿で例示した原子力災害対策事業費補助金及び地方創生拠点整備交付金について、予算計上の在り方や繰越しの正当性を疑わざるを得ないとすれば、当該経費の執行状況に関する情報が少ないからであろう。したがって、少なくとも改善の第一歩として、図表9～11で示した不用理由と同程度に具体性を持った情報は明らかにすべきではないか。加えて、現状では公表されていない既存の財務局等による検証結果についても公表し、客観的な事後検証の材料とすべきである。

5. おわりに

本稿では、繰越しについて、制度の概要や実績、論点を紹介した。とりわけ自然災害が多い我が国においては、予期せぬ災害によって事業が遅延する事態も想定されるため、繰越しは効率的な予算執行のためのセーフティネットであると言える。しかし、先に指摘した補正予算計上経費と繰越しとの関係を見る限り、単なるセーフティネットの域を超え、繰越しを前提とした予算編成が行われている可能性が否定できない。すなわち、実際の事業計画上は年度内での完了が難しいことが明らかであるにもかかわらず、額ありきで補正予算を積み上げ、間に合わなければ繰り越せばよいといった安易な財政運営が行われているのではないかということである。

中央、地方を問わず限られた人員で多様化する業務に対応しなければならない行政機関において、煩雑な事務手続を簡素化することは歓迎すべき取組であるが、他方で、会計検査院による毎年度の検査報告で、事前の計画の甘さや職員認識の欠如といった理由により多額の無駄な支出が指摘されていることに鑑みると、繰越制度においても適正な運用を担保する何らかの手立てが必要なのではないか。しかし、上述のとおり、現状の財務局等による事後検証は、既に繰越しが承認された後の運用が対象となっているため、これだけでは不十分であり、会計年度独立の原則の例外という本来の制度の趣旨に照らした運用がなされているかについての検証が不可欠である。そのためには、繰越しを含めた予算の執行実績、すなわち決算を審査する国会がその行政監視機能を十分に発揮できるよう、決算書においてより具体的な情報を開示することが求められよう。

繰越しは、予算執行に関する事務的な手続といった印象が強く、従来余り関

心が持たれてこなかったが、これまでになく財政状況が厳しい中においては、財政運営の規律性を検証する指標の一つとして繰越率についても注視していくべきと思われる。

(内線75345)