

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	急増する移流用
著者 / 所属	三瓶 朋秀 / 内閣委員会調査室
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	221号
刊行日	2023-1-27
頁	16-22
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r05pdf/202322102.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））。

急増する移流用

内閣委員会調査室 三瓶 朋秀

《要旨》

近時、我が国の予算執行において移流用（移用又は流用）が増加傾向にある。そして、移流用により増額された経費の翌年度繰越額も増加している。主に、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応するためと考えられるが、これらの実態を明らかにするとともに、所見を述べたい。

1. 移流用に係る財政法の規定

国の一般会計歳出予算は、統一的に所管、組織、項、目に区分されており、財政法（昭和22年法律第34号）第32条では、各省各庁の長は歳出予算について各項に定める目的の外に使用することができない旨が規定されている。そして同法第33条第1項本文で、「各省各庁の長は、歳出予算又は継続費の定める各部局等の経費の金額又は部局等内の各項の経費の金額については、各部局等の間又は各項の間において彼此移用することができない。」と規定されている。しかし、予算編成後における事情の変更や予期し得ない事態の発生等によって、想定していたとおり予算を執行し得ない場合、あるいは執行することが適切でない場合等への対応の一つとして、同項但書で「但し、予算の執行上の必要に基き、あらかじめ予算をもつて国会の議決を経た場合に限り、財務大臣の承認を経て移用することができる。」と移用について規定されている。具体的には、移用できる場合が予算総則に表として掲げられている¹。

また同条第2項では、予算の流用について「各省各庁の長は、各目の経費の金額については、財務大臣の承認を経なければ、目の間において、彼此流用す

¹ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応するための予算執行を巡り、各省各庁の間で相互に移用することができるかとの質問に対し、政府は「財政法に規定はないが、国会の議決を得てできる可能性があるというのが正しい答えだと思っている」（第201回国会参議院決算委員会会議録16頁、令2.5.25）、「権限が明確である各省各庁の間の移用を認めることが必要かつ適切である事態が生じるのは極めて例外的な事情がある場合に限られるというのが私どもの考え方である」（第201回国会参議院経済産業委員会会議録5頁、令2.5.12）旨の答弁がある。

ることができない。」と規定されている。流用は移用と異なり、あらかじめ国会の議決を得る必要はないが、財務大臣の承認が必要とされている。その理由について、政府は「従来、流用については、俸給手当、交際費等の費目の流用だけは大蔵大臣の承認を受けなければ流用ができない。そのほかの費目については各省各庁の長限りで流用ができるようになっていたが、今回はこれを改め、目の流用はすべて大蔵大臣の承認を取らなければ流用できないようにし、流用関係の統制を非常に強化する。これによって実行上みだりに流れることがないように、統制していきたいと考えている。」旨説明している²。

同条第4項で「第1項但書又は第2項の規定により移用又は流用した経費の金額については、歳入歳出の決算報告書において、これを明らかにするとともに、その理由を記載しなければならない。」と規定され、最終的に各年度の歳出決算報告書で明らかにされる。

近時の我が国の歳出予算は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大（以下「感染拡大」という。）に対応するため大幅に規模を拡大しているが、予算の執行段階の一つである移用又は流用の実態をここでは明らかにしていきたい。

なお、移用、流用を合わせて移流用と呼ぶが、決算報告書の表記に従い「流用等」と表している図表や、移流用の額のうち大半は流用が占めるため流用に係る金額のみを取り上げることとなった図表等があるが、予算編成後の事情により想定とは異なる執行をした事態の傾向は把握できるので、引用資料の扱い等に準じて表記をしていくこととする。

2. 近時の動向等

図表1は、一般会計歳出決算の流用等増△減額³欄の額及び当該額が歳出予算現額⁴に占める割合の推移をグラフにしたものである。

令和2年度一般会計歳出決算の流用等増△減額欄の合計額は約1兆6,300億円、歳出予算現額に対する割合は約0.89%となり、元年度の約325億円、約0.03%からいずれも急増した。同欄に計上された目数は、増額で約110目、減額で約200目となった。

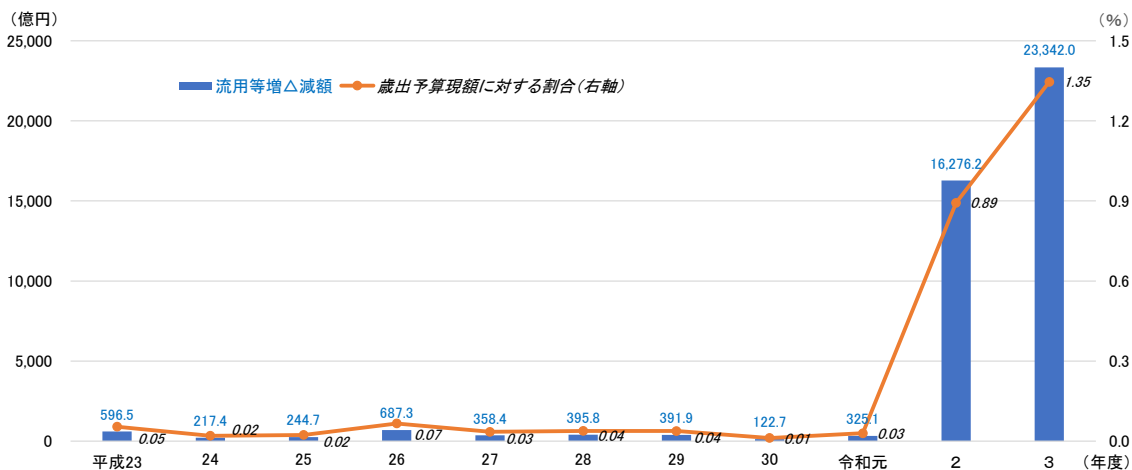
² 第5回国会衆議院大蔵委員会議録第6号2頁（昭24.3.30）

³ 歳出予算の移流用の金額。増額と減額の合計額は0となるが、本稿では増額又は減額の各別の額で論ずる。

⁴ 歳出予算額に前年度繰越額及び予備費使用額を合わせ、これに移流用による増減額を加除したもの。その年度に使用することができる、すなわち実際の支出の対象となる限度額となる。澤井勇人「決算に係る基本用語」『経済のプリズム』第136号（平27.2）41頁参照。

また、3年度はそれぞれ約2兆3,300億円、約1.35%となり、いずれも2年度から更に増加した。同欄に計上されている目数も、増額で約120目、減額で約240目と2年度と比較して増加した。

図表1 一般会計歳出決算の流用等増△減額及び歳出予算現額に対する割合



(出所) 財務省「決算の説明」より筆者作成

両年度について目別で内訳を見ると、図表2で示すとおり上位3目で合計額の90%以上に達しており、限られた特定の目で突出した額の流用が行われていることが特色として挙げられる。

図表2 一般会計歳出決算の流用額及び合計額に占める割合(上位3目)

(単位: 億円、%)

年度	増額				減額			
	組織	目	額	割合	組織	目	額	割合
2年度	中小企業庁	新型コロナウイルス感染症対策中小企業等持続化給付金	9,420	57.9	中小企業庁	新型コロナウイルス感染症対策中小企業等家賃支援給付金	△9,420	57.9
	観光庁	訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金	3,299	20.3	観光庁	観光・運輸業消費喚起事業給付金	△3,299	20.3
	厚生労働本省	新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費臨時補助金	1,931	11.9	厚生労働本省	健康対策関係業務庁費	△2,285	14.0
		合計	14,650	90.0		合計	△15,004	92.2
3年度	内閣本府	新型コロナウイルス感染症対応協力要請推進交付金	14,066	60.3	内閣本府	新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金	△14,066	60.3
	観光庁	訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金	6,744	28.9	観光庁	観光・運輸業消費喚起事業給付金	△6,075	26.0
	厚生労働本省	医薬品買上費	1,328	5.7	厚生労働本省	新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費臨時補助金	△1,328	5.7
		合計	22,137	94.8		合計	△21,469	92.0

(出所) 財務省「一般会計歳出決算」より筆者作成

(注) 四捨五入の関係で端数が整合しない場合がある。なお、3年度の(目)医薬品買上費は(項)感染症対策費に計上されており、(項)健康危機管理推進費(目)医薬品買上費は流用していない。

図表 2 に掲げられた目は、主に感染拡大に対応するための経費と思われ、我が国の予算は編成段階だけでなく執行段階でも感染拡大の多大な影響を受けていたことが分かる。感染状況が編成段階における見通しとは異なる方向で進み、新たな局面に対応して求められる対策が刻々と変化していく中で、新たに補正予算を編成する機会がなければ、各省庁は既定経費のやり繰りで必要な財源を確保せざるを得ない。新型コロナウイルス感染症に関しては、その対応を念頭に置いた予備費の計上もなされ使用もされたが、それ以外の既定経費についても増額が必要となる経費と執行の必要性が乏しくなった経費の間で、各省庁がやり繰り等を通じて必要な財源の確保に取り組んだことがうかがえる。

例えば、2年度の（組織）中小企業庁の（目）新型コロナウイルス感染症対策中小企業等持続化給付金からは、申請期限が3年2月15日までであった持続化給付金のほか、同年1月の緊急事態宣言を受け3月から申請を受け付けた一時支援金も支出された。経済財政諮問会議（3年2月24日）の資料によると「12月末までに家賃支援給付金から持続化給付金に約0.5兆円、1月に家賃支援給付金から一時支援金に約0.3兆円流用」とされている。こうした感染拡大に対し切れ目のない支援を実施するために断続的に流用を行い、必要な財源を確保していたことの積み重ねの結果、図表 2 に示した状況に至ったことがうかがわれよう。

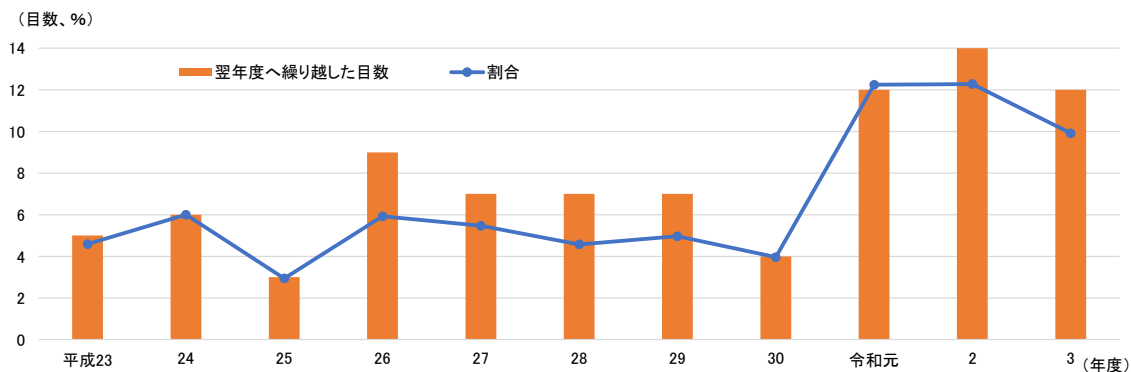
他方、（組織）厚生労働本省の（目）新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費臨時補助金は、2年度においては流用により約1,900億円増額されたが、逆に3年度においては他目の流用財源として約1,300億円減額されている。ワクチン接種の進捗状況等を踏まえた対応であると推測されるが、こうした多額の流用の増額と減額が2年連続する例は珍しいと思われ、感染拡大に対応するための長期的な見通しを立てることの難しさの一端が表れているのではないかと考える。

3. 移流用で増額した目のうち翌年度繰越額が計上されたもの

次に移流用に係る経費の翌年度繰越額について見てみたい。「繰越しガイドブック《改訂版》」（令和2年6月財務省主計局司計課）では「移用又は流用により経費を増額（立目による増額を含む。）した場合、その使用等に至る事情から努めて年度内に支出を完了するよう努力すべきで、真にやむを得ない場合にのみ繰越しを行うべきである。」旨記載されている。翌年度への繰越が財政法第42条本文に規定する「会計年度独立の原則」に対する例外であることを踏まえ

た趣旨と考えられる。これに関し、まず目数ベースの観点から、図表3で一般会計歳出決算において移流用により増額した目のうち翌年度繰越額が計上されたものの数及び割合を見ると、元年度から急上昇して高い水準で推移しており、近時、財政法の規定の趣旨とは異なる運用となりつつある傾向が見て取れる。

図表3 移流用で増額した目のうち翌年度繰越額が計上された目数及び割合



(出所) 財務省「一般会計歳出決算」より筆者作成

次に図表4は、金額ベースの観点から、図表3の対象となった目の翌年度繰越額及び翌年度繰越額全体に占める割合について、元年度から3年度までの上位3目を示したものである。元年度では、感染拡大に対応するための経費以外の経費と考えられるもので構成され、上位3目の額及び割合も小さかったが、2年度及び3年度は感染拡大に対応するための経費と考えられる経費が上位を占め、繰越額及び割合とも拡大傾向にある。

図表4 図表3の対象目の翌年度繰越額及び割合（上位3目）

(単位：億円、%)

年度	組織	目	繰越額	割合
元年度	内閣本府	プレミアム付商品券事務費補助金	200	0.3
	防衛本省	不動産購入費	101	0.2
	厚生労働本省	疾病予防対策事業費等補助金	76	0.1
2年度	中小企業庁	新型コロナウイルス感染症対策中小企業等持続化給付金	6,485	2.1
	観光庁	訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金	3,299	1.1
	厚生労働本省	新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費臨時補助金	3,111	1.0
3年度	内閣本府	新型コロナウイルス感染症対応協力要請推進交付金	29,066	13.0
	観光庁	訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金	9,528	4.2
	中小企業庁	中小企業経営支援等対策委託費	3,500	1.6

(出所) 財務省「一般会計歳出決算」より筆者作成

2年度の（組織）観光庁の（目）訪日外国人旅行者周遊促進事業費補助金においては、図表2で掲げたように流用で約3,299億円増額されたが、同額がそのまま翌年度へ繰り越されるなど、移流用により増額した経費はできる限り年度内の支出に努めることが求められる一方、将来の見通しが困難な感染拡大に対応するため長期的に財源を確保することとの両立の困難さがうかがえると言えよう。

4. 終わりに

予算執行に際して、既定経費のやり繰りである移流用を積極的に活用することは、財政負担を増加させることなく財源を確保することができるという観点から、執行の柔軟性が向上するとの評価があり得る反面、目的に応じて統一的に区分された経費の目的外使用の拡大につながるのではないかという統制面からの懸念もあり得よう。感染拡大の完全な収束が見通せない中、移流用の急激な増加が一過性のものなのか、ウイズコロナの時代を迎えてこうした状況が定着していくのか、その場合、予算執行の柔軟性と厳格性をどのように両立させていくのか今後の難しい課題と言えよう。

近時、感染拡大等への対応を目的とした大規模な補正予算の編成、多額の予備費の計上、多数の基金の造成等が相次ぎ、財政民主主義、会計年度独立の原則を始め憲法や財政法が規定する財政に関する諸原則の運用解釈の厳格性が保たれるかどうか懸念が高まる中においては、予算の編成にとどまらず、成立後に適切に執行されているかどうかについても注目する必要がある。

しかし、予算執行に関して財政法第46条第2項の規定に基づき内閣が四半期ごとに国会及び国民に報告する「予算使用の状況」では項単位までしか開示されていないため、例えば国会の承認も要せず目間でやり繰りされる流用については、年度途中で実施状況を把握することは極めて厳しく、翌年度に歳出決算が国会に提出されて全貌が判明することとなる。補正予算の国会審議は年度途中で行われるところ、感染拡大等長期的に的確な見通しを立てることが困難な状況に対応する等のために大幅な移流用が行われ、当初予算編成時の想定とは異なる執行状況となっている可能性もあろう。したがって、中間的な決算の意味も含め、補正予算編成時までの歳出予算現額や支出済額等を示し、今後の所要見込額等はどの程度か、移流用に至った詳細な理由や当該経費が年度内に支出されるのか翌年度へ繰り越される見込なのか、等の詳細な情報があれば、さらに国会の予算審議が充実すると思われる。

例えば支出については、予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令第 165 号）第 64 条において「センター支出官は、毎月、支出済額報告書を作成し、翌月 15 日までに当該事務を管理する各省各庁の長に提出しなければならない。」と規定され、当該報告書の書式については、国の会計帳簿及び書類の様式等に関する省令（大正 11 年大蔵省令第 20 号）別表第 8 号書式で、支出済額を目単位で報告することとされている。こうした情報も活用しつつ、より詳細かつリアルタイムな予算執行に係る情報がさらに広く国民に共有され、国会の予算審議等がより充実したものとなることが期待されよう。

（内線 75101）