

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	「各目明細書」に関する一考察
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	245 号
刊行日	2025-6-4
頁	1-16
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524501.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））。

「各目明細書」に関する一考察

決算委員会調査室 桑原 誠

《要旨》

本稿では、予算の参考資料として国会に提出されている「各目明細書」について取り上げる。令和6年12月の参議院本会議において、補正予算の「積算根拠」を示すべきとの質疑に対し、財務大臣は「各目明細書において積算内訳を示している」旨答弁したが、実際の各目明細書を見ると、「積算内訳」だけでは各経費の予算額がどのように算出されたかは分からず、令和7年度予算の重要政策課題に挙げられている地方創生交付金のように積算内訳の記載すらなく、そもそも「明細」とは言えないものもある。また、国会への提出行為は法令で定められておらず、慣例で提出されているというのが政府見解である。しかし、各目明細書は、近年多用されている「基金」の予算措置額が記載されるなど、予算審議において重要な位置付けとなっており、その記載内容や根拠法令の在り方については再考の余地がある。

1. はじめに

令和6年11月29日、会計検査院が作成した「令和5年度決算検査報告」が内閣から国会に提出された。会計検査院は、毎年度の検査報告の公表に当たり、「特徴的な案件」をウェブサイトで公表しており¹、5年度においては「一般会計の補正予算の執行状況等」が筆頭に挙げられている。これは、「特定検査対象に関する検査状況」²の一つとして掲記されたもので、検査の結果、4年度補正予算で新たに設定され、歳出予算現額³の全てが補正予算によって追加された予

¹ 会計検査院ウェブサイト<<https://www.jbaudit.go.jp/report/new/tokutyou05.html>>参照（以下、URLの最終アクセス日は、いずれも令和7年5月12日である。）。

² 会計検査院の検査業務のうち、検査報告に掲記する必要があると認めた特定の検査対象に関する検査の状況（『令和5年度決算検査報告』7頁）

³ 歳出予算額（当初予算額、補正予算額等の合計）に前年度繰越額、予備費使用額等を加減した額

算科目の合計額10兆9,123億円のうち、半分以上（54.3%）の5兆9,318億円が5年度に繰り越され、4年度内に支出されていなかったことなどが明らかとなったとしている⁴。

6年12月の参議院本会議では、この検査結果は4年度補正予算が財政法の定める補正予算の要件である「緊要性」⁵を有していなかったことの証左であり、これを踏まえれば、補正予算における各事業の積算根拠を事前に公表すべきではないかと質された。これに対し、加藤勝信財務大臣は「補正予算に計上した各事業の積算については、法令に基づき、歳出予算の基礎資料として各省庁が作成⁶している各目明細書において項目ごとの積算内訳を示しており、補正予算と併せて国会に提出したところである」（下線及び傍点筆者）旨答弁している⁷。

加藤財務大臣の答弁が当該質疑の趣旨に完全に沿ったものであれば、政府は既に各年度の補正予算が緊要性を有することが分かる積算根拠、すなわち「各経費の予算額が年度内支出を前提に算出されたことが客観的に分かる根拠」を示す資料を国会に提出していることとなるが、果たしてそうなのだろうか。

そこで本稿では、各目明細書とは何か、実際にそこから何を読み取ることができるのかといった観点から、実態を明らかにした上で、その在り方について考察することとしたい。

2. 各目明細書の概要

2-1. 根拠法令

上述の加藤財務大臣の答弁にあるとおり、各目明細書は「法令に基づき」作成されている。国の予算書や決算書については、財政の基本法である財政法に基本的事項を定め、その施行令である予算決算及び会計令（以下「予決令」という。）に詳細を規定しているが、各目明細書については財政法に定めはなく、予決令第12条が根拠法令となっている。同条では、「各省各庁の長は、財務大臣の定めるところにより、第11条第1項の規定による予定経費要求書及び同条第

⁴ 『令和5年度決算検査報告』546～583頁

⁵ 「財政法第29条 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。

一 法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出（中略）を行なうため必要な予算の追加を行なう場合
二 略」（下線筆者）

⁶ 各目明細書について、法令上は「作製」が使用されているが、本稿では条文を引用する場合を除き「作成」と表記する。

⁷ 第216回国会参議院本会議録第7号6頁（令6.12.20）

2 項の規定による継続費要求書の部局等の区分に従い、当該部局等の経費の金額を各目に区分し、必要に応じ、更に、各目の金額を細分し、且つ、これらの計算の基くところを示す明細書を作製し、予算が国会に提出された後、直ちにこれを財務大臣に送付しなければならない」とされている。

まず「第11条第1項の規定による予定経費要求書及び同条第2項の規定による継続費要求書の部局等の区分」における「部局等」とは、歳出予算における「組織」のことを指す⁸。例えば、内閣府所管の予算であれば、内閣本府、地方創生推進事務局、宮内庁、警察庁などがこれに当たる。予算書には組織の下位区分である「項」までしか記載されていないが、予定経費要求書には更にその下位の「事項」及び「目」まで区分して記載されている⁹。継続費要求書には事項区分がないこと¹⁰、各目明細書には事項区分があることを踏まえると、各目明細書は予定経費要求書の区分に従っていると言えよう。

次に、「必要に応じ、更に、各目の金額を細分し、且つ、これらの計算の基くところを示す明細書を作製し」の部分であるが、この「必要に応じ」については、性質上又は積算上、目の金額を細分できないものもあることから、「細分しなければ予算を算出した根拠が明らかとならない場合」¹¹には細分すべきことを意味している。このことから、「これらの計算の基くところ」は、目の金額を細分できるものは細分した費目ごとに、細分できないものは目の金額についてその「計算の基くところ」を示すこととなる。この「計算の基くところ」が何を意味するのかは本稿における論点の一つであるが、現行の各目明細書においては「積算内訳」（次頁図表1参照）と表現されている。

最後に、各目明細書の取扱いについては、「予算が国会に提出された後、直ちにこれを財務大臣に送付しなければならない」と規定されている。予算の積算

⁸ 「第11条第1項……同条第2項の規定による」とあるが、更にその元となる規定は、財政法第23条「歳入歳出予算は、その収入又は支出に関係のある部局等の組織の別に区分……」にある。この「部局等の組織」は、必ずしも各省設置法上の部や局と厳密に合致しなければならないものではなく、予算執行の最終責任者である各省各庁の長の下において予算執行の責任を有する部局等（本省、外局、附属機関）の別であればよいとされている（小村武『予算と財政法 [五訂版]』（新日本法規出版、平成28年）180～181頁）。

⁹ 国会の議決対象は項までであるが、予算の添附書類として、歳出予算を目まで区分した予定経費要求書や継続費を目まで区分した継続費要求書が国会に提出されている（財政法第28条）。なお、継続費は、数年にわたる継続的な事業を施行する必要がある場合に、その経費の総額及び年割額についてあらかじめ一括して国会の議決を経て数年度にわたって債務負担権限と併せて支出権限を付与する制度であり、長年にわたり防衛省の護衛艦及び潜水艦の建造にのみ用いられている（前掲注8の参考文献185、201頁）。

¹⁰ 継続費要求書には「事項」欄は設けられているが、記載内容は項及び目の名称のみである。

¹¹ 河野一之編『続官庁会計実務提要』（学陽書房、昭和25年）8頁

内訳を示した資料を「国の財務を総括する」¹²財務大臣に送付するのは自然なように見えるが、よく考えてみれば、各目明細書の作成者である各省各庁の長は、予算編成の段階で既に各経費の積算内訳（よりも更に詳細な情報）を明らかにした上で財務大臣に予算を要求し、必要な調整（査定）を経て金額が決定されており、予算の国会提出後に改めて財務大臣に各目明細書を送付する意味がどこにあるのだろうか。この違和感については、予決令の改正経過と関係するため、本稿の後段で検討する。一方、本条には定めがないものの、各目明細書は予算書と共に国会に提出されている¹³。この提出行為については、「慣例により国会の予算審議の参考資料として提出している」¹⁴というのが政府見解であるが、この点も若干議論があることから、後述することとしたい。

2-2. 記載内容

では、ここで実際の各目明細書の記載内容を見ることとする。図表1は、令和7年度一般会計予算における内閣府所管各目明細書の抜粋である。

図表1 令和7年度内閣府所管一般会計歳出予算各目明細書（抜粋）

組 織	項	事 項	目 の 区 分	要 求 額 (千円)	積 算 内 訳
内 閣 本 府				578,089,972	
	001 内閣本府共通費			29,355,784	
		95 内閣本府一般行政に必要な経費		27,129,110	
			95016-2111-02 職員基本給	7,485,650	
			02-01 職員俸給	6,046,481	特別職 28人 副大臣 3 大臣政務官 3 大臣補佐官 6 総合科学技術・イノベーション会議議員 4 原子力委員会委員長 1 再就職等監視委員会委員長 1 食品安全委員会委員 4 原子力委員会委員 2 公益認定等委員会委員 4 一般職 1,391人 指定職俸給表 41 行政職俸給表(一) 1,271 行政職俸給表(二) 59 医療職俸給表(一) 1 専門スタッフ職俸給表 18 検察官 1
			目的細分		
			02-02 扶養手当	146,544	

(注) 図表中の色枠、矢印等は筆者によるもの。
(出所)『令和7年度内閣府所管一般会計歳出予算各目明細書』1頁

これを見ると、「組織」、「項」、「事項」についてはそれぞれに対応する予算計上額が「要求額」欄に記載されている。また、「目の区分」欄を見ると、目であ

¹² 前掲注8の参考文献223～224頁
¹³ 藤井亮二「「基金」の透明化は道半ば」『経済のプリズム』No.200（令3.6）35頁
¹⁴ 第208回国会衆議院予算委員会議録第2号35頁（令4.1.24）

る「職員基本給」とその下位区分である「職員俸給」及び「扶養手当」の予算計上額が「要求額」欄に記載されている。この下位区分は、「目の細分」¹⁵と呼ばれるもので、「積算内訳」欄には、「職員俸給」の場合は役職別や俸給表別の予定人数が、「扶養手当」の場合は全体の予定人数が記載されている。令和7年度一般会計各目明細書で目の細分があるのは、人件費である「職員基本給」、「職員諸手当」、「短時間勤務職員給与」、「政府開発援助職員基本給」及び「政府開発援助職員諸手当」の5目（後2目は外務省所管の「（組織）在外公館」のみ）であり、目の細分がないものは図表2のような記載がなされている。

図表2 令和7年度内閣府所管一般会計歳出予算各目明細書（抜粋）
※目の細分がない例

組 織	項	事 項	目 の 区 分	要 求 額 (千円)	積 算 内 訳
(内 閣 本 府)	001 (内閣本府共通費)	95 (内閣本府一般行政に必要な経費)			職 員 厚 生 経 費 17,446千円 うち国庫債務負担行為の歳出化 163,939 1. 令和5年度国庫債務負担行為 91,343 2. 令和6年度国庫債務負担行為 65,019 3. 令和7年度国庫債務負担行為 7,577
			目		
			95016-2123-09 国会図書館支部庁費 ③	2,720	備 品 費
			95016-2123-09 情報処理業務庁費 ②	692,300	消 耗 品 費 16,397千円 通 信 運 搬 費 32,183 借 料 及 び 損 料 146,008 賃 料 26,354 雑 役 務 費 471,358 うち国庫債務負担行為の歳出化 96,840 1. 令和5年度国庫債務負担行為 1,231 2. 令和6年度国庫債務負担行為 65,978 3. 令和7年度国庫債務負担行為 29,631
			95016-2123-09 土地建物借料 ④	205,341	借 料 及 び 損 料
			95016-2123-09 各所修繕 ①	110,090	雑 役 務 費 一 般 修 繕 費 97,949m ² 100,111千円 特 別 修 繕 費 9,979
			95016-2123-09 公共施設等維持管理運営費	1,412,703	雑 役 務 費 国庫債務負担行為の歳出化 1,412,703千円 1. 令和2年度国庫債務負担行為 1,315,983 2. 令和6年度国庫債務負担行為 96,720
			95199-2133-09 自動車重量税	901	36台

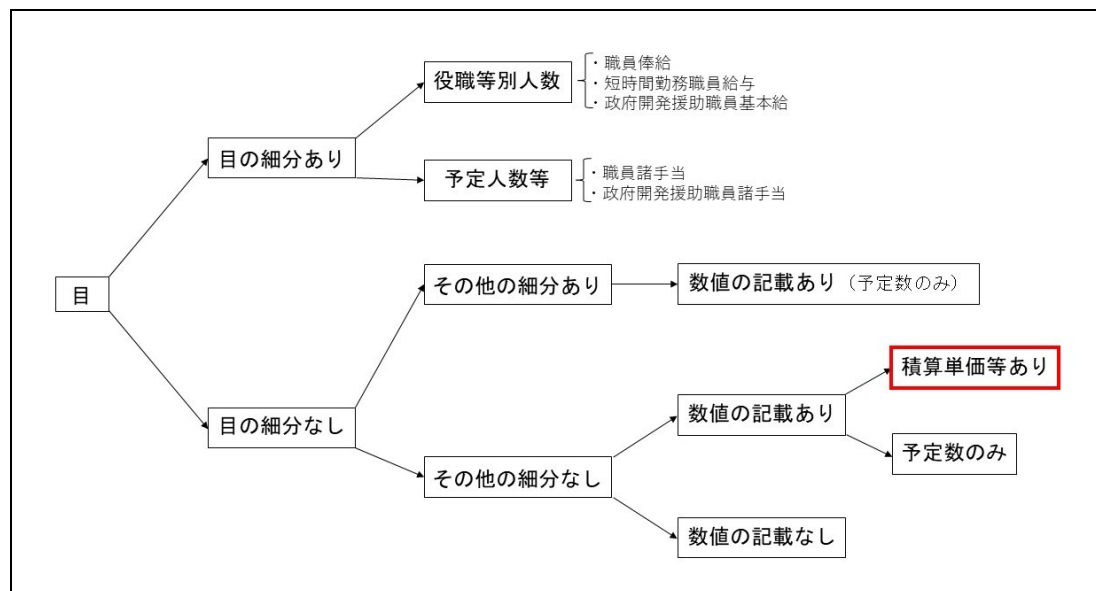
(注) 図表中の色枠、矢印等は筆者によるもの。
(出所)『令和7年度内閣府所管一般会計歳出予算各目明細書』5頁

それぞれの目に対応する「積算内訳」欄を見ると、様々なパターンがあることが分かる。①各所修繕のように予定面積や金額が記載されたもの、②情報処理業務庁費のように消耗品費や通信運搬費といった費目ごとの金額に加え、国

¹⁵ 吉国一郎・吉国二郎編『新版 財政会計辞典』（学陽書房、昭和48年）478頁。なお、「目の細分」の定義について法令上定めたものは見当たらず、予決令第14条第2項に「歳出予算及び継続費の目の区分及び各目の細分は、各省各庁の長が財務大臣に協議して、これを定める」（下線筆者）とあるのみである。旧会計法時代は「款、項、目」の3段階に区分していたところ、昭和22年制定の財政法で「部、款、項、目、節」の5段階で区分することとしたが、歳出予算の執行等で複雑な事務処理が必要となったため、25年改正で「節」が廃止され、従来の節の一部が予算積算等の参考区分として目の細分になったとされている（前掲注11の7～8頁）。

庫債務負担行為¹⁶の歳出化額が記載されたものがある一方、③国会図書館支部庁費や④土地建物借料のように根拠となる数値の記載が一切ないものも見受けられる。したがって、目の細分が定められているものはそれに対応した積算内訳が記載され、目の細分が定められていないものは、その他の細分方法があるものと、それが無いものに分けられる。このうち、前者については区分された費目等ごとの金額が記載され、後者については、何らかの根拠となる数値が記載されているものと、そのような記載がないものに分けられる。以上を整理したのが図表3である（「積算単価等あり」を赤枠で囲んでいる理由は後述）。

図表3 一般会計歳出予算各目明細書における「積算内訳」の分類



(出所) 各府省庁等の『令和7年度一般会計歳出予算各目明細書』を基に作成

3. 予決令制定以降の各目明細書の変遷

各目明細書はなぜ現在のような形になったのか。その背景を知るため、予決令制定以降の各目明細書の変遷について見ることにする。

まず、現行憲法の制定に伴い旧会計法が改正され、財政処理の基本となる諸原則、予算及び決算に関する制度を規定する「財政法」と、収入支出の手續等

¹⁶ 財政法第15条の規定に基づき、国会の議決を経て、次年度以降（原則5か年度以内）にも効力が継続する債務を負担する行為で、政府に債務負担権限を与えるのみであり、支出権限を与えるものではないため、実際に支出するに当たっては、その年度の歳出予算に改めて計上する必要がある（財務省主計局司計課『繰越しガイドブック』（令6.6）4頁）。したがって、図表2の「積算内訳」欄中「令和○年度国庫債務負担行為」の右側の数字は、「○年度」に議決の国庫債務負担行為のうち7年度予算において歳出化する金額を表している。

を規定する「会計法」に分離された¹⁷。予決令は両法の施行令として昭和22年4月に公布され、以降、財政制度の見直し等に合わせ改正が行われてきた。

各目明細書に関する予決令の条文も、数度の改正を経て現行の形式となっている。図表4は、その主な改正経過をまとめたものである。

図表4 予決令第11条・第12条の主な改正経過

	第11条	第12条
S22. 4. 28 制定時	①財政法第20条第2項の規定による予定経費要求書は、部局等ごとに歳出の金額を分ち、部局等のうちにおいてはこれを部款項目に区分し、更に、各目の金額を節に細分し、経費所要の理由及び計算の基くところを示さなければならない。 ②・③ 省略	予定経費要求書の部局等の区分及び目節の区分並びに国庫債務負担行為要求書の部局等の区分は、各省各庁の長が大蔵大臣に協議してこれを定める。
S24. 4. 18 改正	①財政法第20条第2項の規定による予定経費要求書は、部局等ごとに歳出の金額を分ち、部局等のうちにおいては、これを事項別に区分し、経費要求の説明、当該事項に対する項の金額等を示さなければならない。 ②・③ 省略	①各省各庁の長は、大蔵大臣の定めるところにより、前条第1項の規定による予定経費要求書の部局等の区分に従い、当該部局等の経費の金額を各目に区分し、更に、各目の金額を節に細分し、且つ、その計算の基くところを示す明細書を作製し、予算が国会に提出された後、直ちにこれを大蔵大臣に送付しなければならない。 ②前項の規定による目節の区分は、各省各庁の長が大蔵大臣に協議して、これを定める。
S25. 3. 31 改正	改正なし	①各省各庁の長は、大蔵大臣の定めるところにより、前条第1項の規定による予定経費要求書の部局等の区分に従い、当該部局等の経費の金額を各目に区分し、必要に応じ、更に、各目の金額を細分し、且つ、これらの計算の基くところを示す明細書を作製し、予算が国会に提出された後、直ちにこれを大蔵大臣に送付しなければならない。 ②前項の規定による目の区分及び各目の細分については、各省各庁の長が大蔵大臣に協議して、これを定める。
現行	①財政法第20条第2項の規定による予定経費要求書は、部局等ごとに歳出の金額を分ち、部局等のうちにおいては、これを事項別に区分し、経費要求の説明、当該事項に対する項の金額等を示さなければならない。 ②～⑤ 省略	各省各庁の長は、財務大臣の定めるところにより、第11条第1項の規定による予定経費要求書及び同条第2項の規定による継続費要求書の部局等の区分に従い、当該部局等の経費の金額を各目に区分し、必要に応じ、更に、各目の金額を細分し、且つ、これらの計算の基くところを示す明細書を作製し、予算が国会に提出された後、直ちにこれを財務大臣に送付しなければならない。

(注) 図表中、昭和25年3月31日改正にある第12条第2項は、30年7月29日の改正により同条から削除され、第14条第2項となった。

(出所) 「日本法令索引」 <<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000038917>>を基に作成

制定時は、現行の第12条ではなく、予定経費要求書について規定した第11条において「更に、各目の金額を節に細分し、……計算の基くところを示さなければならない」(図表4下線部)とあるのみで、各目明細書単独の条文は設けられていなかった。実際に当時の予定経費要求書を見ると、「部局別予定経費各目明細書」が添附されていることが分かる(図表5参照)。

¹⁷ 前掲注8の参考文献9～10頁

図表5 昭和23年度総理府¹⁸所管予定経費要求書（抜粋）

①経費所要の理由

昭和23年度総理府所管予定経費要求書	
甲 予 定 経 費	
昭和23年度総理府所管の予定経費要求額は155,444,475,000円であつて、これを前年度予算額70,983,005,000円と比較すると84,461,470,000円を増加する。	
上記本年度予定経費要求額は、以下に定めるところに従つて、組織別に、部、款、項、目、節に区分して実行する予定であるが、その重要な事項について説明すると、次のとおりである。	
1 内閣に必要な経費	
内閣法等に基づき、内閣において行う事務処理に必要な経費4,119,000円を内閣に予算した。	

②部款項目別表

総理府所管予算額部款項目別表	
部 款 項 目	昭和23年度要求額 円
行政部費	3,778,016,000
内閣	
内閣	4,119,000
2 官吏給	2,450,400
3 給料	452,400
4 手当及給與金	767,260

③予定経費各目明細書（目を更に細分した「節」の区分について積算内訳が記載されている）

総理府所管部局別予定経費各目明細書				
内閣官房				
(部) 行政部費				
(款) 内閣				
(項) 内閣				
目	節	昭和23年度要求額 円	備 考	
2 官吏給		2,450,400		
特級給		1,596,000		
節	節の積算内訳			
	総理大臣	1 300,000	300,000	
	國務大臣	6 216,000	1,296,000	

(注) 図表中の色枠、矢印等は筆者によるもの。

(出所)『昭和23年度総理府所管予定経費要求書』1、10、33頁

「予定経費各目明細書」という名称からも明らかなように、各目明細書は予定経費要求書の一部として位置付けられていたが、昭和24年の第5回国会で予算書の構成が変更されたことに伴い予定経費要求書から分離されることとなる。

財政法制定当時の予算書は、目的別と組織別でそれぞれ経費が分類され、「目的別予算」（甲第1号予算）及び「組織別予算」（甲第2号予算）の二つが並立

¹⁸ 恩給、統計及び栄典に関する事務や各行政機関の総合調整等を担っていた機関で、平成13年の中央省庁再編により内閣府等に統合された。

する形となっていた。しかし、予算が複雑になり、執行上様々な不便を生じたため、24年の改正で目的別予算が廃止され、組織別に区分された経費の内容として目的別の区分を置く形式に改められた¹⁹（図表6参照）。

図表6 財政法第23条の新旧対照表

制定時	昭和24年改正
歳入歳出予算は、歳入にあつては、その性質、歳出にあつては、その目的に従つて部に大別し、更に、各部中においてはこれを款項に区分し、又、その収入又は支出に係のある部局等の組織の別を明らかにしなければならない。	歳入歳出予算は、その収入又は支出に係のある部局等の組織の別に区分し、その部局等内においては、更に歳入にあつては、その性質、歳出にあつては、その目的に従つて部に大別し、且つ、各部中においてはこれを款項に区分しなければならない。

（出所）「日本法令索引」〈<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000038776>〉を基に作成

これにより、予算書は、組織別に「部、款、項、目」²⁰に区分した金額を記載することとなったが、予算の添附書類である予定経費要求書においても組織別に「部、款、項、目」に区分していたため（図表4中「制定時」欄の予決令第11条参照）、両者の内容が全く重複してしまうことに加え、国会の議決対象ではない目以下の区分の詳細な内訳まで国会に提出する必要がないこともあり、予定経費要求書の内容が改められることとなった²¹。

そこで、予定経費要求書には、予算書と異なる内容として要求事項別の経費要求の説明、金額等を示すこととし、目以下の科目の積算を内容とする各目明細書を予定経費要求書から分離するとともに、「あらかじめ、国会に提出するを要しないことにしたのである」²²。このための予決令改正は、昭和24年4月18日に行われ、第12条に移された各目明細書の取扱いについては、「予算が国会に提出された後、直ちにこれを大蔵大臣に送付しなければならない」と定められ、法令上は大蔵大臣への送付で足りることとなった。この「予算が国会に提出された後」という文言は、予算に直接添附して提出される予定経費要求書等と区別するために挿入されたものと思われる。

¹⁹ 河野一之『新版 予算制度』（学陽書房、昭和62年）69頁。なお、執行上の不便の例として、「決算は予算と同一の形式に依らなければならないがため、執行の結果を二つの形式に作成するのに、非常な手数を要した」ことが挙げられている。

²⁰ 財政法第23条の規定では、国会の議決対象である「部、款、項」に区分することとなっていたが、項の内容を明らかにするため、項を構成する目の金額まで示されていた（小峰保栄『第5回国会で改正された財政会計法規の解説』（会計検査院検友会、昭和24年）6頁）。

²¹ 前掲注20の参考文献5～6頁

²² 前掲注20の参照頁

改正趣旨を踏まえれば、これ以降に編成される25年度予算から各目明細書の国会提出は不要となったはずである。しかし、実際には国会提出は続けられ、各目明細書への言及も見られる²³。これは、規定上も物理的にも予定経費要求書から分離されたものの、予算の参考資料という各目明細書の実質的な位置付けはそのままであったことから、提出行為は続けられたと見ることができよう。

その後の主な改正としては、歳出予算科目である「部、款、項、目、節」のうち、「節」を廃止することに伴う25年3月31日の改正がある。節が廃止されることで、各目明細書においても目より下位の区分を示すことが必然ではなくなったため、第12条に「必要に応じ」との文言が新たに挿入された。

4. 各目明細書の在り方に関する考察

4-1. 各目明細書の「積算内訳」は「積算根拠」なのか

ここで本稿の主題である各目明細書の在り方について考察することとしたい。まず、各目明細書の「積算内訳」は「積算根拠」なのかという点である。冒頭で補正予算のやり取りについて紹介した際は、積算根拠について「各経費の予算額が年度内支出を前提に算出されたことが客観的に分かる根拠」と定義したが、一般的には「各経費の予算額がどのように算出されたかを示す根拠」や「なぜこの経費にこの予算額が必要なのかを示す根拠」などとなろう。

結論を先取りすると、各目明細書において積算根拠と言えるのは、図表3のうち赤枠の「積算単価等あり」のものに限られ、該当するのは、国会所管の「(組織)衆議院」及び「(組織)参議院」にそれぞれ計上されている「議員調査研究広報滞在費」、「議会雑費」及び「立法事務費」の3目のみである。図表7は、参議院の各目明細書のうち、当該3目に係る箇所を抜粋したものである。

図表7 「積算内訳」欄において積算単価等を記載している例（参議院）

組 織	項	事 項	目 の 区 分	要 求 額 (千円)	積 算 内 訳
			95012-2122-08 議員調査研究広報滞在費	2,976,000	248人 @ 1,000千円 12箇月
			95012-2122-08 議 会 雑 費	4,500	3人 @ 6,000円 250日
			95012-2123-11 立 法 事 務 費	1,934,400	248人 @ 650,000円 12箇月

(注) 各目明細書の該当箇所から切り取った画像を貼り付けている。
(出所)『令和7年度国会所管一般会計歳出予算各目明細書』8、10頁

²³ 昭和25年3月の参議院予算委員打合会において、「25年度の予算を拝見してみますと、政府から出したところのすべての各目明細書を読んでいないのでありますが、大体において目を通したのであります」との委員による発言がある（第7回国会参議院予算委員打合会議事速記録第1号4頁（昭25.3.26）参照）。また、筆者が参照した昭和26年度各目明細書の表紙には「第10回国会提出」と明記されている。

「積算内訳」欄を見れば分かるとおり、各目の要求額の積算に用いた人数、単価及び期間が明記されている。例えば、「議員調査研究広報滞在費」の場合、「248人（参議院議員定数）×1,000千円（法定月額²⁴）×12箇月＝2,976,000千円」となり、目の要求額と一致する。

一方、積算単価等は記載していないが、目を細分した上でそれぞれの予定人数や金額を記載しているものは積算根拠と言えないのだろうか。例えば、図表2の②情報処理業務庁費は、細分した内訳として、「消耗品費16,397千円」、「通信運搬費32,183千円」、「借料及び損料146,008千円」、「賃金26,354千円」、「雑役務費471,358千円」と記載されており、合計すると目の要求額692,300千円と一致する。したがって、これらが当該欄の名称である「積算内訳」であることには相違ない。しかし、この消耗品費や通信運搬費がどのように算出されたか、なぜこの金額が必要なのかは分からない。その意味で、これは飽くまで「積算内訳」であって「積算根拠」とは言い難い。

とはいえ、全ての経費の予算額が単純な計算式によって積算されているわけではないことも事実であり、各府省庁等における事務負担の面から言っても、全ての経費について積算根拠の記載を求めるのは現実的ではない。本稿がその理解の上で書かれていることをひとまず強調しておく。

ただし、図表2の③国会図書館支部庁費や④土地建物借料のように積算内訳が一切記載されていないものについては、不記載の理由を付記する必要があるだろう。この点、これらが事務的なものであるから不記載が許されていると思われるかもしれないが、例えば、令和7年度予算の重要政策課題の一つで、前年度から2,000億円に倍増された地方創生交付金も積算内訳が一切記載されていないことを紹介しておく（図表8参照）。

図表8 令和7年度予算の「地方創生交付金2,000億円」に関する箇所

組 織	項	事 項	目 の 区 分	要 求 額 (千円)	積 算 内 訳
			95199-2815-16 新しい地方経済・生活環境創生交付金	140,223,000	地 方 公 共 団 体
(内 閣 本 府)	052 (地方創生基盤整備事業推進費)	48 地方創生の推進のための基盤整備事業に必要な経費	48052-1825-00 新しい地方経済・生活環境創生基盤整備交付金	59,777,000	地 方 公 共 団 体

(注) 各目明細書の該当箇所から切り取った画像を貼り付けている。図表中の要求額「140,223,000千円」と「59,777,000千円」を足すと「200,000,000千円」(＝2,000億円)となる。

(出所)『令和7年度内閣府所管一般会計歳出予算各目明細書』17～18頁

その上で、冒頭に触れた補正予算のやり取りの話に戻りたい。加藤財務大臣

²⁴ 国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律第9条第1項

は、補正予算の積算根拠を示すべきとの質疑に対し、「補正予算に計上した各事業の積算については、法令に基づき、歳出予算の基礎資料として各省庁が作成している各目明細書において項目ごとの積算内訳を示しており、補正予算と併せて国会に提出したところである」旨答弁していた。これだけを読むと、「補正予算に計上した各事業の積算については、……各目明細書において項目ごとの積算内訳を示して」（下線筆者）いるという事実を述べており、おかしいところはない。しかし、質疑の趣旨は「積算根拠」を示すべきというものであり、文脈上も、補正予算によって追加された予算科目の繰越しが多かったことを踏まえ、年度内支出を前提として積算されていたのかを確認することを企図して、その根拠の提示を求めていることは明らかである。したがって、これまで見てきたとおり、各目明細書はほぼ全ての「目」において「積算根拠」を示していないことから、質疑への答弁としては不十分と言わざるを得ない。

これまでに本稿で例示した各目明細書は、いずれも当初予算のものであるため、念のため補正予算のものも示しておくが、「積算内訳」欄における記載ぶりは当初予算と同様である。図表 9 で抜粋した箇所には、当初予算で計上されず補正予算で新たに追加された 3 種類の交付金（赤枠）が記載されているが、「積算内訳」欄には交付先である「地方公共団体」としか書かれていない。

図表 9 令和 6 年度内閣府所管一般会計歳出予算補正（第 1 号）
各目明細書（抜粋）

組織・項・事項	目の区分	令和 6 年度 成立予算額 (千円)	補正要求			改令和 6 年度 予算額 (千円)	積算内訳
			追加額(千円)	修正減少額(千円)	差引額(千円)		
(内閣府)							
009 (地方創生支)							民間団体 国民信頼確保対話事業費 169,908千円
95 (地方創生の支 援に必要な経 費)							民間団体 地域企業女性副業・兼業 人材活用促進事業費 40,000
	95016-2815-16 地方創生支援事業費 補助金	590,436	3,000,000	0	3,000,000	3,590,436	民間団体 持続可能な開発目標達成 推進事業費 50,000千円
							地方公共団体 先導的人材マッチング事 業費 2,000,000
							民間団体 地域デジタル化支援促進 事業費 950,000
							民間団体
	95199-2815-16 新しい地方経済・生 活環境創生交付金	0	40,700,000	0	40,700,000	40,700,000	地方公共団体
	95016-2129-06 諸謝金外 2 目	18,662	0	0	0	18,662	
287 物価高騰対 応地方創生 推進費							
95 物価高騰対 応重点支援地 方創生臨時交 付金に必要な経 費	95199-2815-16 物価高騰対応重点支 援地方創生臨時交付 金	0	1,735,142,370	0	1,735,142,370	1,735,142,370	地方公共団体
288 地方創生地 域産業基盤 整備事業推 進費							
48 地方創生の推 進のための地 域産業基盤整 備事業に必要 な経費	48052-1825-00 地域産業基盤整備推 進交付金	0	9,000,000	0	9,000,000	9,000,000	地方公共団体

(注) 図表中の赤枠は筆者によるもの。
(出所)『令和 6 年度内閣府所管一般会計歳出予算補正（第 1 号）各目明細書』 5 頁

4－2．各目明細書は何を根拠に国会に提出されているか

各目明細書の国会への提出は、上述の予決令の改正経過に鑑みれば、法令上の根拠はなく慣例的に行われていると推察される。本稿2－1の最後で紹介した令和4年の政府見解（以下「令和4年見解」という。）も同様である。しかし、ここであえて「令和4年の」と補足したことには理由がある。すなわち、過去に異なる政府見解が示されたことがあったためである。それは、昭和30年5月の森永貞一郎大蔵省主計局長（当時）による答弁で示された。森永局長は、30年度の暫定予算に関する各目明細書が提出されていない理由を問われた際、「財政法第28条に、その他予算の審議上必要な書類ということで……必ず各目明細書を添付するようというので、本予算につきましては全部提出することといたしておる」や、「（財政法第）28条の第10項（ママ）に「その他財政の状況及び予算の内容を明らかにするため必要な書類」ということで、本予算の場合にはこれを必ず出すことにいたしております」と答弁している²⁵。これらの答弁から分かるとおり、予算の添付書類について定めた財政法第28条第10号を根拠として各目明細書を国会に提出しているという見解（以下「昭和30年見解」という。）が示されていたのである。

一方、先に触れた令和4年見解が答弁された際の質疑では、昭和30年見解の当否についても議論が行われており、鈴木俊一財務大臣（当時）は、「（財政法第28条）第10号の規定に基づいて……予算書に添付して提出したものは今まではない、そういうふうに聞いております」と否定している²⁶。その根拠として挙げられたのが平成9年2月の小村武大蔵省主計局長（当時）による答弁であり、財政法第28条第10号に基づいて国会に提出されたものがあるかと問われた際に、「この規定に基づいて今まで提出したものというのはございません」としている²⁷。つまり、「財政法第28条第10号が根拠である」とする昭和30年見解と、「慣例により提出されている」とする令和4年見解は、いずれも大蔵省主計局長の答弁に基づくにもかかわらず、食い違っているのである。この食い違いについては、令和4年見解が示された衆議院予算委員会において、委員から政府において確認するよう要求があり、同委員会の理事会で協議されることとなっ

²⁵ 第22回国会参議院予算委員会会議録第16号2頁（昭30.5.28）

²⁶ 前掲注14

²⁷ 第140回国会衆議院予算委員会会議録第18号37頁（平9.2.25）。なお、これより前の平成5年4月にも「各目明細書は、予算決算及び会計令第12条の規定によりまして、歳出予算の基礎資料として各省各庁の長が作成し、予算が作成された後に直ちに大蔵大臣に送付するとともに、国会の方にも、これは法令上の義務ではないのですけれども、予算審議の資料として提出している」との答弁例がある（第126回国会衆議院大蔵委員会会議録第10号28頁（平5.4.21））。

たが、その後の状況は明らかとなっていない。

では、国の予算について説明した文献においてはどのように説明されているのだろうか。いわゆる「学説」であるが、筆者が調査した限りでは、図表10のとおり、いずれも令和4年見解と同旨の内容となっている。

図表10 各目明細書の提出根拠に関する主要文献での説明内容

発行年月	著者等	書名	説明内容【掲載頁】
S27. 9	河野一之	予算制度	正式に予算書とともに国会に提出する予算参照書ではないが、歳出予算の算出の基礎資料として、また、国会の予算審議の資料として重要なものである。【87～88】
S30. 11	大澤寛	財政法会計法逐条解明（上巻）	特に規定はないが、大蔵大臣は、これは予算説明資料として国会に提出するのである。【100～101】
S34. 9	林修三・森永貞一郎	財政会計辞典	正式の「予算に添附する参考書類」（財政法28）ではないが、予算の基礎資料として、また、国会の予算審議の資料として重要なものであるので、国会の予算委員会に配付される例となっている。【41】
S48. 6	吉国一郎・吉国二郎	新版 財政会計辞典	正式の「予算に添附する参考書類」（財政法28）ではないが、予算の基礎資料として、また、国会の予算審議の参考資料として、国会の予算委員会に配付されるのが例となっている。【43】
S62. 3	河野一之	新版 予算制度	正式に予算書とともに国会に提出する予算参照書ではないが、歳出予算の算出の基礎資料として、また、国会の予算審議の資料として重要なものである。【76】
H28. 8	小村武	予算と財政法【五訂版】	国会における予算審議の資料として提出されているが、第10号の法定資料ではなく、事実上提出されているものである。【242】

（出所）筆者作成

特に注目したいのが、昭和30年見解（30年5月）の前後、すなわち27年発行の『予算制度』でも、30年11月発行の『財政法会計法逐条解明（上巻）』でも、そして昭和30年見解の当事者である森永貞一郎氏が編者を務めた34年発行の『財政会計辞典』²⁸でも「財政法第28条第10号が根拠である」とは説明されていない点である。そうすると、なぜ当時の森永局長はあのような答弁をしたのだろうか。国会会議録や参考文献ではその理由を特定することができなかったが、あえて推察すれば、上述の予決令改正経過で見たとおり、もともと各目明細書が予定経費要求書の一部であったことが背景にあると思われる。

予定経費要求書は、財政法制定当時から、国会に提出する予算の添附書類として第28条第2号に挙げられていたため、各目明細書も予定経費要求書の一部として国会に提出されていた。その後、昭和24年の予決令改正（図表4参照）

²⁸ 同書における森永氏の肩書は「前大蔵事務次官」

により、各目明細書が予定経費要求書と分離されたにもかかわらず、実態として行われ続けた国会提出について明確な整理がなされなかったことが、複数の解釈を生んだのではないかと考えられる。その解釈のうちの一つ目が、「あらかじめ国会に提出するを要しない」という予決令の改正趣旨及び改正後の第12条に「予算が国会に提出された後」という文言が入ったことに鑑み、財政法第28条で定める予算の添附書類から外れ、法令上の根拠はなくなったというもの（令和4年見解）であり、二つ目が、同条第2号の予定経費要求書からは分離されたものの、各目明細書の記載内容に鑑み、第10号の「その他財政の状況及び予算の内容を明らかにするため必要な書類」には該当するというもの（昭和30年見解）である。しかし、後者の解釈は、昭和24年の予決令改正の趣旨に沿っていないため、同様の主張をする学説が見られないのではないかと推察する。

ここで、改めて本稿2-1の予決令第12条を紹介した際に述べた「違和感」、すなわち予算編成の段階で既に積算内訳（よりも更に詳細な情報）を把握している財務大臣（財務省）に対し、予算の国会提出後に各目明細書を送付する意味がどこにあるのかという点を検討する。これまでの議論を踏まえれば、この違和感の正体について余り詳しく説明する必要はないと思われるが、要約すると「各目明細書は、予算の添附書類である予定経費要求書から分離された後も、実態としては国会に提出され続けているが、国会の議決対象ではない目以下の科目の積算に関する参考資料であるから、法令においては、国会への提出行為ではなく各府省庁等の各目明細書を取りまとめて国会に提出する財務大臣への送付行為まで定めることとした」ということになる。この点、財政法第28条第2号で予算の添附書類と位置付けられている予定経費要求書において、国会の議決対象ではない目の金額を記載していることを踏まえれば、各目明細書についても国会への提出行為を法令に定めることは問題がないように思われる。むしろその方が、実態と合致した規定になるのではないか。

また、財政法第28条第10号に定める「その他財政の状況及び予算の内容を明らかにするため必要な書類」に該当する資料がないということも気になる。これについては、「第28条によって予算に添付すべきものとして明定されている書類は、国会における審議上重要なものと解されるものであり、第10号によって添付する書類も同程度の重要性があるものに限定して判断すべきである」との指摘がある²⁹。予決令の改正経過を踏まえれば、各目明細書が直接これに該当しないということは理解できる。他方で、例えば、令和4年度当初予算の各

²⁹ 前掲注8の参考文献242頁

目明細書に誤記載が発覚した際、国会において、各所管大臣のみならず岸田文雄内閣総理大臣（当時）が陳謝する事態となったり³⁰、昨今の財政運営において多用されている「基金」³¹に関する説明責任の果たし方について、政府が「毎年度、基金については、国会での御審議をお願いするに当たって、予算書と併せて国会に提出している書類、各目明細書に国から基金への予算措置額を記載すること」³²を強調したりするなど、もはや慣例で提出している参考資料という説明では片付けられない重要な位置付けとなっていると言えよう。仮に「政令第28条第10号には該当しない」という令和4年見解を変更することは難しいとしても、予決令第12条に国会への提出行為を加えるなど、何らかの形で各目明細書の国会提出を規定する必要があるのではないか。そのことを最後に指摘しておきたい。

5. おわりに

本稿では、予算の参考資料である各目明細書について詳しく述べてきた。管見の限り、これまで各目明細書を主題として書かれた論考は見当たらない。その中で、今回あえて各目明細書を取り上げた理由は、冒頭で紹介した補正予算をめぐるやり取りについて、かみ合った答弁がなされていたと看過されてしまう懸念があったからである。本稿で明らかにしたような各目明細書の実態を知らなければ、加藤財務大臣が積算「根拠」という言葉を一切使っておらず、実はかみ合っていないことに気付くのは困難であろう。

上述の「各目明細書が重要な位置付けとなっている」という指摘とは若干矛盾するが、各府省庁等の職員が膨大な事務負担を費やして作成する資料でありながら、ほぼ全ての経費について「積算根拠」を知ることができず、有効活用されていない実態は見直されるべきであろう。本稿がその在り方について再考する契機となれば幸いである。

（内線75342）

³⁰ 第208回国会衆議院予算委員会議録第2号30頁（令4.1.24）及び第3号3頁（令4.1.25）

³¹ 独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭のこと（財政制度等審議会財政制度分科会（平26.10.20）資料3〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9216447/www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia261020/03.pdf〉）。

³² 第217回国会衆議院財務金融委員会議録第2号（令7.2.12）