

予算執行調査の現状と課題

決算委員会調査室 のぶくに たかひろ
信国 隆裕

1. 本稿の目的

厳しい財政状況の下で、限られた財政資金を効率的・効果的に活用することは近年極めて重要になっており、財務省においても、予算のP D C Aサイクル(P l a n(予算編成) D o (執行) C h e c k (評価・検証) A c t i o n (反映)) に従って、予算がどのように使われ、どのような成果が得られたのかを検証し、その後の予算へフィードバックする取組が行われている。国会における決算の審議・決議、会計検査院による決算検査報告、各府省の行う政策評価等の様々な評価・検証結果を予算査定において活用するほか、財務省自らも予算執行調査として、各事業ごとの執行状況や成果を評価・検証する取組である。

予算執行調査は、平成 14 年度から開始され、毎年度その結果及び予算への反映額等が公表されている。これまでの予算執行調査の実施状況は、表 1 のとおりである。

表1 予算執行調査の実施状況

調査年度	14	15	16	17	18	19	20	21	合計
調査件数(件)	46	53	59	57	68	62	63	73	481
翌年度予算への反映額(億円)	189	492	275	260	288	342	324	-	2170

(出所)財務省資料

これをみると、調査件数は、漸増しており、翌年度予算への反映額は年度により差があるが、おおむね増加している。14年度から20年度までの反映額の合計は、2,170億円に上っている。

本稿では、この予算執行調査について、その概要、近年の特徴を論述した後、法的根拠、他のチェック機能との棲み分けなど今後の課題に言及するものである。

2. 予算執行調査の現状

(1) 予算執行調査とは

予算執行調査とは、財務省主計局及び全国の財務局の担当者が、事業の現場に赴き、実際に予算が効率的・効果的に執行されているかという観点から行う調査である。例年、予算編成が終わった年明けから調査対象の事業の選定に取りかかり、4月初めに調査対象事業を選定・公表の上で調査に着手し、6月末から7月にかけて調査結果を取りまとめ、公表されている。調査結果については、各府省に対し概算要求に反映するよう要請され、予算編成過程においてその内容を精査の上、年末には予算への反映状況を取りまとめて公表されている。

調査の開始以来、財務省主計局の予算査定担当者の行う「本省調査」については、毎年

度調査結果及び予算への反映状況について公表が行われてきたが、他方、財務局の行う「財務局調査」については、予算査定の参考情報集として位置付けられ、夏から秋にかけて毎年数件程度実施するにとどまり、調査結果についても公表されなかった。しかし、予算執行調査の充実・強化を図るため、18年度調査において「財務局調査」の本格的な実施に踏み切り、調査事業数を11事業に拡充した上で、調査結果及び予算への反映額を新たに公表することとされた。この成果として、19年度予算では、財務局調査11事業の合計で22億7,700万円の予算の効率化に結びついたとされている。

(2) 予算執行調査の省庁別指摘数

財務省の公表資料により、各省庁別の指摘数をまとめたものである。調査対象は、事業が中心であるため、国土交通省、厚生労働省、文部科学省、農林水産省、防衛省が多くなっており、国会を始め16機関がカバーされている。

表2 予算執行調査の各省庁別指摘件数の推移

機関\年度	14	15	16	17	18	19	20	21	合計
国会	0	0	0	0	0	0	1	0	1
裁判所	0	0	0	0	0	0	1	1	2
人事院	0	0	0	0	0	1	0	0	1
内閣府	4	3	2	2	2	2	2	3	20
警察庁	1	1	1	1	1	1	1	1	8
財務省	1	1	1	1	1	1	2	2	10
防衛庁(19年度からは防衛省)	4	5	4	4	4	4	5	6	36
総務省	3	4	3	3	4	4	4	5	30
法務省	0	2	2	2	3	2	1	2	14
外務省	2	2	2	3	3	4	3	4	23
経済産業省	3	4	5	4	5	5	6	5	37
文部科学省	5	6	7	7	10	9	7	9	60
厚生労働省	7	7	8	8	11	9	8	10	68
農林水産省	4	5	7	6	10	8	8	11	59
国土交通省	7	9	10	11	14	12	13	12	88
環境省	2	2	1	1	1	2	2	2	13
年度別合計	43	51	53	53	69	64	64	73	470

(注1)17年度までの財務局調査は、非公表。したがって、表1の調査件数と一致しない。

(注2)複数の省庁にまたがる事業は各々の省庁でカウントしており、表1の調査件数と一致しない。

(出所)財務省各年度予算執行調査資料より作成

(3) 近年の特徴

近年、予算執行調査の充実が図られてきているが、19年度、20年度、21年度の3か年について、その充実強化策と概要を見てみたい。

ア 19年度調査

19年度調査においては、財務局調査を拡充し、財務局調査のスケジュールを大幅に見直すとともに、開始時期を夏から春に前倒しして、本省調査と同時に選定した。また、十分な調査期間を確保して、早く確実に予算査定に反映可能な枠組みに見直すとともに、早期に調査が終了する事案については、本省調査と同時に公表することとされた。なお、財務局調査の開始時期の前倒しの成果の一つとして、財務局調査(4事業)について、本年度初めて概算要求の段階から調査結果が予算に反映された。

主な調査結果をみると、事業の必要性が低下している事例、他の府省の事業との間に重複が見られる事例、公共調達の方法やコストの妥当性に問題のある事例等につき、様々な改善すべき点が明らかになった。当年度から調査結果の公表に当たり、調査の視点ごとに代表例を示した資料が取りまとめられており、具体的事例は次のとおりである。

(ア)他の代替手段があることや事業実績の低迷等から、事業の廃止を含めた見直しを求めたものとして、都市再生プロジェクト及景観形成施設整備推進費(国土交通省:一般会計、19年度予算額2億円)(イ)他の府省の事業との間に重複がみられることなどから、事業の統合化や一層の連携を進めるなどの見直しを求めたものとして、家庭教育支援総合推進事業(文部科学省:一般会計、同9億8,100万円)(ウ)統合による効率化を徹底するなど、独立行政法人の事業の見直しを求めたものとして、独立行政法人国際協力機構在外事務所関係費等(外務省:一般会計、同1,556億2,600万円の内数)(エ)特別会計に関する法律等の趣旨を踏まえて、特別会計における事業についても徹底して調査したものとして、直轄堰堤維持事業等(国土交通省:治水特別会計、同294億3,800万円)(オ)公共調達について、一般競争による調達の促進を図るなど単価減や調達コストの低減を求めたものとして、生活物品の単価等(防衛省:一般会計、同334億200万円)(カ)全国的な実地調査が必要な事業等について、全国の財務局ネットワークを活かして調査したものとして、学校規模の最適化に関する調査(文部科学省:一般会計、同1兆7,701億4,300万円)等の62事業が取り上げられている。

イ 20年度調査

20年度調査においては、予算執行調査の体制及び内容を大きく見直し、更なる予算の効率化に向けた充実・強化が図られた。20年2月に主計局司計課に新たに「予算執行調査室」が設置され、調査担当者を同室に併任することとされた。また、全ての担当者が共通のテーマ、問題意識の下で行う調査対象分野を設けることとされた。具体的には、昨今不適切な随意契約の事例等、契約の手法について特に多くの問題が指摘されていることから、契約について以下の共通の視点で重点的に調査を行うこととされた。

随意契約意契約については、その理由を精査し、より競争性のある契約にできないかとの視点、形式的には入札等の競争性のある契約となっている場合であっても、仕様書や応札資格等を見直すことで競争性を高めることができないかとの視点、まとめ買いの促進など、契約のやり方を工夫することにより、単価を削減できないかとの視点である。

調査の対象となった事業は63事業であるが、契約関係を除く調査結果のうち、具体的事例を示すと次のとおりである。

(ア)事業の全部又は一部の廃止を含めた見直しを求めたものとして、「学びあい支えあい」地域活性化推進事業(文部科学省：一般会計、20年度予算額2億6,800万円)、国立保健医療科学院養成訓練事業(厚生労働省：一般会計、同1億6,300万円)、地域における観光関連事業(VJC地方連携事業及び観光ルネッサンス事業)(国土交通省：一般会計、同11億8,300万円)、(イ)事業の廃止は求めないものの、制度改正等による効率化を求めたものとして、医師臨床研修補助事業(厚生労働省：一般会計、同160億8,600万円)、家畜共済損害防止事業(農林水産省：農業共済再保険特別会計、同7億200万円)、漁船再保険事業(漁船船主責任保険)(農林水産省：漁船再保険及び漁業共済保険特別会計、同67億100万円)、(ウ)その他事業運営方法等の改善による効率化を求めたものとして、自衛隊病院等の衛生機能(防衛省：一般会計、同234億9,300万円)、独立行政法人日本貿易振興機構のODA関係受託事業及び海外事務所の運営(経済産業省：一般会計、同253億7,500万円)、省エネルギー設備導入促進情報提供事業(経済産業省：エネルギー対策特別会計、同17億3,800万円)等の63事業が取り上げられている。

ウ 21年度調査

21年度は、事業のみならず、庁費や契約に関する調査も行われた。事業等に関する調査のほか、庁費・旅費・謝金等に関する調査により積算や実施方法等の見直しを求めたもの、契約に関する調査を行い競争性の向上や契約方法等の見直しを求めた事案などが取り上げられている。このうち、事業等に関する調査の具体的事例を示すと次のとおりである。

(ア)事業等の必要性について検証を行い、事業等の全部又は一部の廃止・統合を含めた見直しを求めたものとして、乳ガン用マンモコイル緊急整備事業(厚生労働省：一般会計、21年度予算額8億6,600万円)、家庭教育支援基盤形成事業(文部科学省：一般会計、同32億200万円)等11件、(イ)事業等の有効性について検証を行い、事業等の全部又は一部の廃止や目標設定・実施方法等の見直しを求めたものとして、総合型地域スポーツクラブを核とした活力ある地域づくり推進事業(文部科学省：一般会計、同6,000万円)、山村再生総合対策事業(うち山村再生プロジェクト)(農林水産省：一般会計、同2億6,400万円)、プリクリアランスの実施(法務省：一般会計、同4,800万円)等15件、(ウ)事業等の効率性について検証を行い、単価設定や実施方法等の見直しを求めたものとして、選挙執行委託費(総務省：一般会計、同619億6,600万円)、低公害車普及促進対策事業(国土交通省：一般会計、

同 17 億 2,000 万円) 砂防事業における間伐材等の活用(国土交通省:社会資本整備事業特別会計、同 710 億 5,400 万円の内数) 陸上自衛隊における弾薬の処分事業(防衛省:一般会計、同 2 億 8,000 万円)等 27 件が取り上げられている。

なお、必要性の検証とは、事業等の目的が国民や社会のニーズに合致しているか、また、国の関与の必要性があるか等について検証するものである。有効性の検証とは、事業等の実施によって生み出された効果について、事業等の目的や目標に照らして検証するものである。効率性の検証とは、必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか等について検証するものである。

3. 予算執行調査の課題

(1) 予算執行調査とその法的根拠

ア 会計法第 46 条の趣旨

このように、予算執行調査は、順次、充実・強化が図られているが、その法的根拠は何であろうか。財務省は、会計法第 46 条、いわゆる四六監査を背景としているとしている。第 46 条は、「財務大臣は、予算の執行の適正を期するため、各省各庁に対して、収支の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況について実地監査を行い、又は必要に応じ、閣議の決定を経て、予算の執行について必要な指示をなすことができる」と規定している。これは、予算の編成についての財務大臣の調整権限(財政法第 18 条等)とともに、予算の執行について適正を期するための統一的権限を明らかにしたものである¹。

予算執行の直接の責任は、それぞれ所管の各省各庁の長にある。財政法第 31 条により、内閣から成立予算が各省各庁の長に配賦され、会計法第 10 条により、歳出予算等に係る支出負担行為及び支出に関する事務の管理権限が各省各庁の長に与えられ、その管理権限に基づいて予算の示達が行われて支出が行われていく。その所管に属する会計機関の指導監督を行うべき立場から必要に応じ各省各庁の部内監査が行われる。

すなわち、財務大臣の行う監査は、国庫大臣としての財政の総括的監督の地位にある者としての立場から、予算の執行の適正を期するために行うことができることとされており、財務大臣の行う予算執行監査は、予算がその目的に従って適正かつ効果的に執行されるように各省各庁を指導するとともに、その監査結果が次の予算編成に反映されていくことを目的としている。

この監査は、報告の聴取、実地監査及び必要な指示の三つの形態からなっている。報告の聴取は、歳入徴収済報告又は支出済報告が定期的に各省各庁から提出されているが、それとは別に、本条により随時報告を求めることができるし、また、各省各庁における予算の執行状況について、実地に監査を行うことができることとされている。これは、例えば、補助金実態調査、災害復旧費についての査定立会いなどが本条の規定を根拠にして実施されている。予算の執行についての各省各庁に対する必要な指示は、予算執行の権限と責任が各省各庁の長に存するところから、その権限との調整が必要であり、閣議の決定を経た上で各省各庁に対して指示ができることとされている。

また、後段は、工事の請負契約者、物品の納入者、補助金の交付を受けた者又は調査、試験、研究等の委託を受けた者に対して、その状況を監査し又は報告を徴することができる」とされており、契約や補助金、委託費等についての国以外の者に対して行う監査を規定している。

イ 予算執行調査に法的根拠を与える必要性

一方、現行の予算執行調査は、事業の必要性・有効性・効率性に着眼するとともに、庁費・旅費・謝金等については、その積算や実施方法等の見直しを求め、契約については、競争性の向上や契約方法等の見直しを求めている。すなわち、財務省の本省や財務局が予算の執行の実態を調査して、改善すべき点等を指摘し、予算の見直しや執行の適正化につなげていく取組である。これは、会計法第46条にいう「監査」には当たらない。

一方、財務省設置法をみると、第4条第1号に「国の予算、決算及び会計に関する制度の企画及び立案並びに事務処理の統一に関すること」とあり、予算執行調査は、財務省の任務及び所掌事務の一環としてこの規定に該当するとみられる。しかし、これも予算執行調査の直接の根拠規定ではない。

他方、内閣に対し独立の地位を有する会計検査院は、憲法90条の規定により、国の収入支出の決算の検査を行うほか、会計検査院法第20条により、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものと規定されている。

また、13年1月から、行政機関の政策評価が行われているが、これは、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に根拠を有している。また、総務省は、各府省の政策について、評価専担組織としての立場から評価を実施し、政策の見直し・改善を推進する目的で政策評価を行っているが、これも上記の法律や総務省設置法第4条17号を根拠としている。さらに、総務省は、各府省の業務の実施状況について、評価及び監視を実施し、行政運営の改善を推進する目的で、行政評価・監視を行っているが、これらは、総務省設置法第4条18号に規定されている。

予算執行調査は、予算執行の適正を期し、予算の効率的・効果的執行を行うため、意義あるものであり、今後更なる充実・強化が期待される。予算執行の直接の責任は、それぞれの所管の各省各庁の長にあるが、財務大臣の予算調整権限を下に、事業等の全部又は一部の廃止・統合を含めた見直しを求めたり、事業等の全部又は一部の廃止や目標設定・実施方法等の見直しを求めたりなどして、実質的に次年度以降の予算編成に見直しが行われている。こうした指摘をするためには、確たる法律上の根拠を持つ方が説得力があるのではないか。会計法や財務省設置法に位置付けることを検討すべきであろう。

(2) 予算執行調査と政策評価、行政評価・監視、会計検査との棲み分けの必要性

予算執行調査は、予算執行の面、政策評価及び行政評価は、政策や業務の実施状況という面、また、会計検査は、内閣とは独立した機関による決算の確認に基づく検査である。しかし、予算執行調査、政策評価、行政評価、会計検査のそれぞれの観点・視点は、重な

る点が少なくない。予算執行調査の観点とは、必要性、有効性、効率性とされており、会計検査の視点である効率性、有効性に重なっている。さらに、行政機関が行う政策評価は、その政策効果を把握し、これを基礎として必要性、効率性又は有効性等の観点から、自ら評価するとともに、総務省は、各府省の政策について、評価専担組織としての立場から評価を実施し、政策の見直し・改善を推進している。総務省が行う行政評価・監視は、各府省の業務の実施状況について、合规性、適正性、効率性等の観点から調査が行われており、これらも予算執行調査の視点と重なるものである。

例えば、「平成 19 年度決算検査報告」(20 年 11 月国会提出)では、各府省等が締結している随意契約に関する事項(国会からの検査要請による)について指摘し、また、総務省は、20 年 12 月、随意契約の適正化を推進するため「契約の適正な執行に関する行政評価・監視」を実施している。21 年度予算執行調査でも、契約の手法に関する調査が行われたが、会計検査院や総務省が契約に関する検査、調査を行った中で、同時期に財務省はあえて契約に関する調査を行う積極的な理由はあるだろうか。19 年度の一般歳出予算は、46 兆 9,000 億円、20 年度は 47 兆 2,000 億円、21 年度は 51 兆 7,000 億円あり、予算執行調査の対象とすべき事業は多方面にわたっている。人員や経費という政府資源の有効活用という点からも、予算執行調査においては、政策評価、行政評価・監視、会計検査等のチェック機能と選定案件・時期について棲み分けが求められるのではなかろうか。

¹ 会計法第 46 条の考え方については、兵藤広治「逐条会計法概説」(大蔵省印刷局 昭 58.12) 363 ~ 366 頁