

予算・決算の連携強化に向けた取組

～ 予算書・決算書の表示科目の見直しについて～

決算委員会調査室客員調査員 いなだ けいすけ
稲田 圭祐

(大東文化大学 非常勤講師)

1. はじめに

平成 15 年 6 月、財務省の財政制度等審議会法制・公会計部会が取りまとめた「公会計に関する基本的な考え方」において、予算書、決算書の歳出に関する項目(以下「表示科目」という。)が、政策の内容と必ずしも結びついておらず政策に対応した予算額が分かりにくい、政策評価と予算の項目が対応していないため事後の評価になじみにくいとの問題点が指摘され、「予算の明確性の向上を図り、事後の評価を可能とする方向で、予算書、決算書の表示科目について、政府部内で早急に検討を進めるべきである」旨の提言がなされた。

その後、財政制度等審議会の建議等や、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(平成 19 年は経済財政改革の基本方針)」(以下「基本方針」という。)において予算書、決算書の見直しについての方針が示され、平成 20 年度の予算・決算以降、予算書、決算書は新たな表示科目に変更されている。

本稿は、予算書、決算書の表示科目の見直しについて、導入経緯や見直し内容を概観し、見直し後の表示科目について経済産業省を例として詳解するものである。

2. 経緯

平成 20 年度より予算書、決算書の内容は、予算・決算と政策評価の連携を強化し、政策ごとの予算・決算を示すことを目的として、表示科目の単位(項・事項)と各府省の政策単位とを原則として対応させることとなった。

政策単位とは、平成 14 年 4 月に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下「政策評価法」という。)に基づき、平成 17 年の改定を経て実施されている「政策評価制度」上の基本単位としての政策及び施策を指す¹。

我が国の「政策評価制度」は、各府省が所管する政策について自ら評価しこれを公表することとし、評価の方式は「事業評価」、「実績評価」、「総合評価」という 3 つの方式を組み合わせる形となっている²。各府省は評価結果を反映する形で予算要求を行うことになるが、その評価結果の取扱いについては、政策評価法第 4 条において「予算の作成及び二以上の行政機関の所掌に関係する政策であってその総合的な推進を図ることが必要なものの企画及び立案に当たりその適切な活用を図るように努めなければならない」とされている。

つまり、評価結果が予算編成に直接反映されるのではなく、活用にとどめられることを意味しており、こうした理由により我が国の「政策評価制度」は予算との連携が比較的弱

い制度であるという指摘がなされてきた³。政策評価と予算との連携における問題は、政策評価に関しては総務省、予算編成に関しては財務省が行うといった役割主体の違いから生じるやむを得ない背景もある⁴。

こうした制度上の問題点を克服すべく、財政制度等審議会や経済財政諮問会議において政策評価と予算との連携強化に向けた議論が行われた結果、政策評価ベースによる予算書、決算書の表示科目の変更が図られたのであった。

先に述べた平成 15 年の財政制度等審議会法制・公会計部会による取りまとめを受け、平成 16 年の経済財政諮問会議において具体的な時期が示され、予算書、決算書の見直し作業が本格的に行われることとなった。平成 16 年 6 月の「基本方針」では、「政策毎に予算と決算を結びつけ予算と成果を評価できるような予算書、決算書の作成に向けて、平成 18 年度までに整備を進める」とされた。

平成 17 年 6 月の「基本方針」では、「政策ごとに予算と決算を結びつけ、予算と成果を評価できるよう、予算書、決算書の見直しを行う。平成 20 年度予算を目途に完全実施することを目指し、平成 18 年度までに実務的検証を完了させる」とされ、制度の実施時期が平成 20 年度と明記された。

そして、平成 19 年 6 月の「基本方針」において、「政策ごとに予算と決算を結びつけ、予算とその成果を評価できるように、予算書・決算書の表示科目の単位(項・事項)と政策評価の単位とを対応させる等の見直しを行い、平成 20 年度予算から実施する」とされたのであった。

3. 見直しの内容

予算書、決算書の表示科目の見直しは、財政制度等審議会において示された内容に沿って以下のように行われた⁵。

(1) 見直しのフレーム

- ① 予算書、決算書の表示科目を政策評価の「施策」単位程度のくくりとし、予算執行上の必要性等も踏まえ、「項」「事項」に区分する⁶。
- ② 旅費や謝金等の事務経費(人件費は除く)も、当該「施策」の実施に必要なものであればその「施策」に対応した「項」にまとめて計上する。
- ③ ただし、個別施策と直接関連付けることが不可能又は困難な共通経費については府省共通経費として一括した「項」にする。

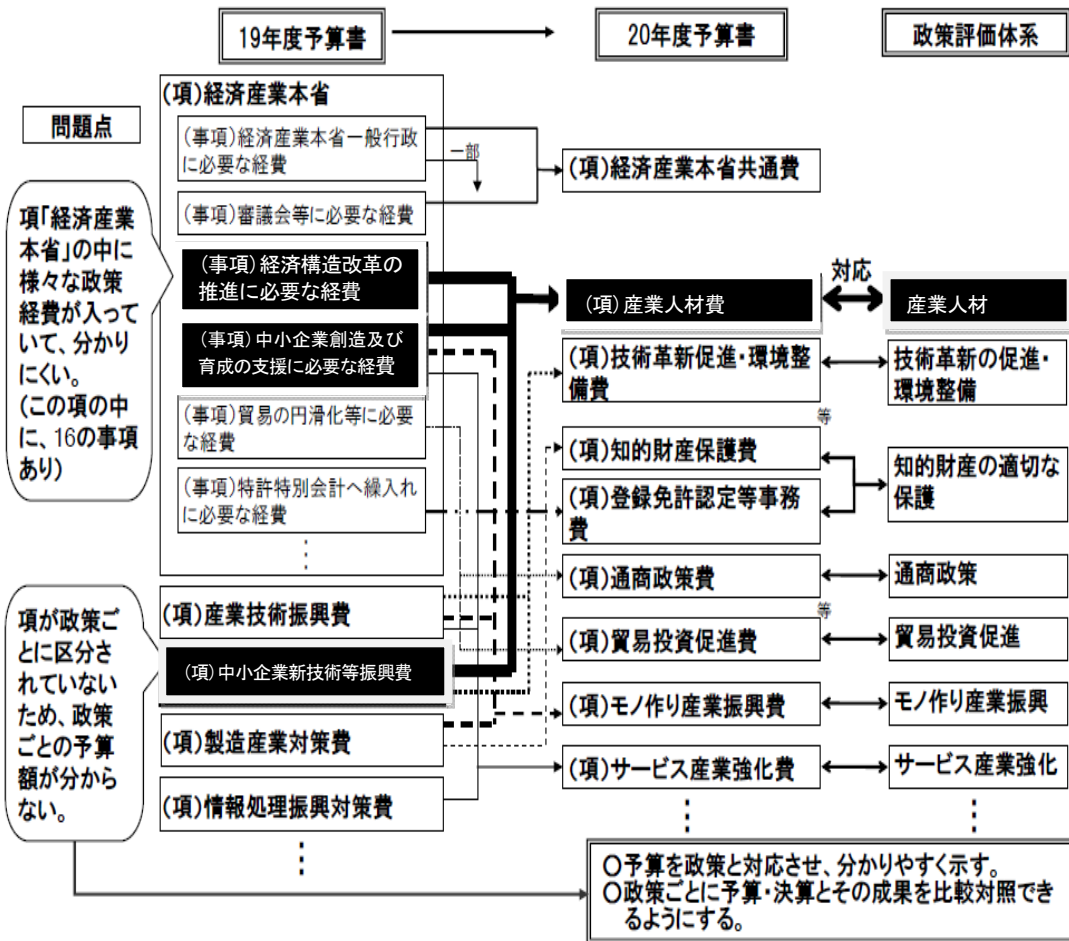
(2) 個別問題への対応

- ① 同一の目的を有する複数の「施策」の集まりであって、効率的な執行の観点などから一括して管理する必要がある場合においては、これらを一括して「項」とし、その内訳となる個別施策は「事項」として区分する。
- ② 公債発行対象経費(公共事業関係費・施設費)を明確に区分する観点から、「項」を建てる。

- ③ 独立行政法人の運営費交付金は原則として「1項1目」によることとされている（中央省庁等改革の推進に関する方針（平成11年4月27日決定））ため、一つの「施策」の中に運営費交付金が含まれている場合には「項」を建てる。
- ④ 特別会計と一般会計、特別会計同士の間で行われる繰入れについては、会計間の経理の明確化の観点から「項」を建てる。
- ⑤ 移替え経費⁷について、予算作成の際は具体的な目的や支出することは確定しているが使用に当たっての具体的な区分があらかじめ決定されていないことから、特定の所管あるいは組織に一括計上する。予算の執行に当たり、同じ目的のために他の所管又は組織に移し替えて使用するものであることから、これ自体を一つの「施策」として取り扱い「項」を建てる。具体的な経費としては、沖縄北部特別振興対策事業費（内閣府）、科学技術振興調整費（文部科学省）、環境研究総合推進費（環境省）等がある。
- ⑥ 「一般会計主要経費別内訳」が概算閣議で決定（財務省原案として閣議決定）されてきており、また予算書（予定経費要求書）における経費の説明として主要経費を表してきていることから、主要経費を明確に区分する必要がある、一つの施策に複数の主要経費が含まれる場合には、主要経費ごとに「事項」を建てる。
- ⑦ 平成17年6月の「基本方針」において、政策評価との連携を強化し、他方で予算執行に関しては弾力的な扱いとする「成果重視事業」を創設することが決定されており、予算書の表示科目で明らかにすべきとの観点から、一つの施策の中に成果重視事業が含まれている場合には、現行予算書の取扱いと同様に「項」の下に「事項」を建てる。

図表1は経済産業省を例とした表示科目の見直しのイメージである。

図表1 予算書の表示科目の見直し(経済産業省の例)

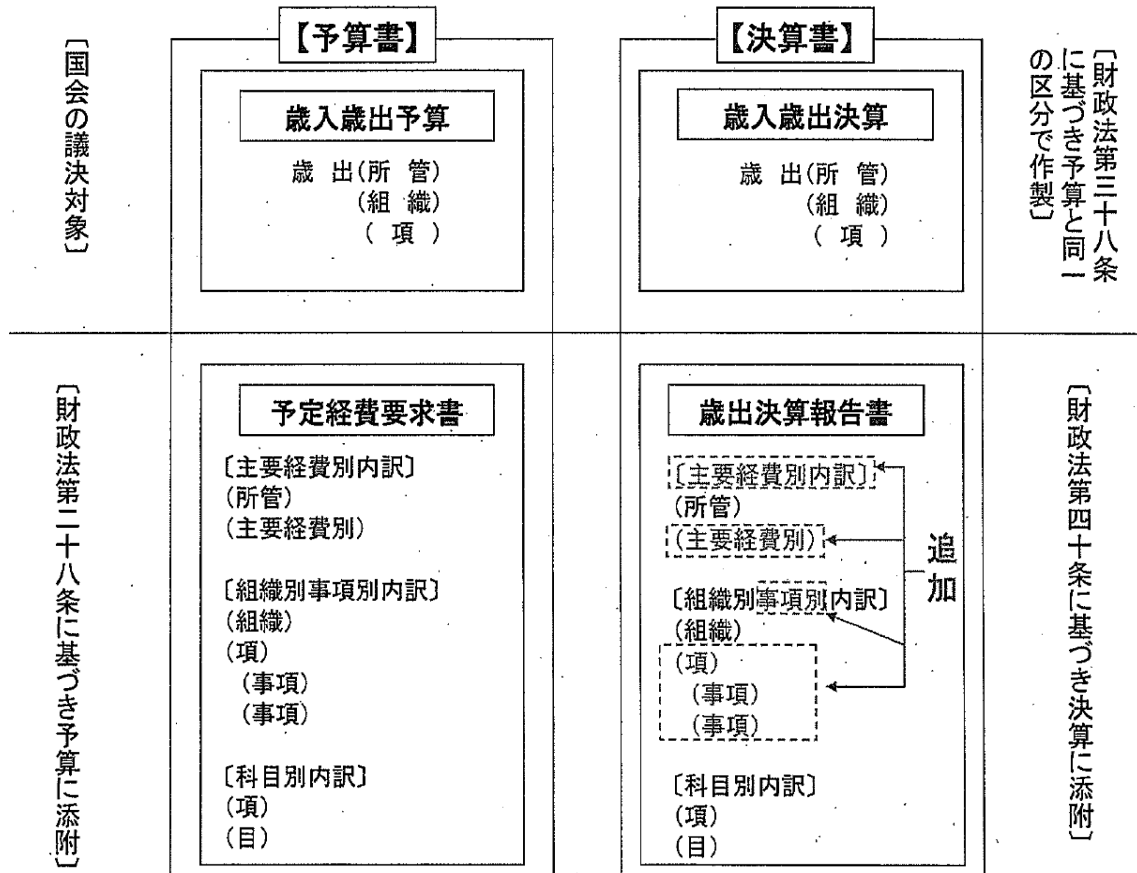


(出所)財務省資料

(3) 決算書の表示科目の追加

決算書に関し、国会の予算議決の対象となる歳入歳出決算については予算書と同一の表示科目となっているものの、その添付書類については予算書と内容が異なっていたため、今回の見直しに伴い従来は予算書のみに掲記されていた事項別等の金額を決算書にも掲記することとなり、図表2で示すような表示科目の追加が行われた。

図表2 決算書における表示科目の追加



(出所)財務省資料

このような予算書、決算書の見直しにより、①予算書等が国民の目に分かりやすくなる、②政策ごとに予算・決算とその成果が比較対照可能になり、事後的な評価が行いやすくなることが期待されている⁸。

4. 見直し後の予算書・決算書

(1) 「項」「事項」数の変化

では、見直し後予算書の表示科目は実際にどのように変わったのか。予算書の表示科目の見直しを行うにあたり、①国会による予算統制の観点から過度に小さくくりとならないか、②他方、弾力的・効率的な予算執行・管理に支障をきたすような、過度に小さくくりとならないか、が懸念されてきた。

そこで、図表3で見るように、平成19年度予算の「項」「事項」数と平成20年度予算の「項」「事項」数を比較した。一般会計における本府本省分の計でみると「項」は396から524に増加している。一方、「事項」は897から859と4%ほどの減少が見られた。ただし、府省別にみると「事項」数が増加した省がいくつか見られ、外務省では4割ほど増えている。

図表3 府省別の「項」「事項」数

	19年度予算		20年度予算	
	項	事項	項	事項
内閣府	31	85	49	71
総務省	23	57	31	53
法務省	7	22	14	24
外務省	7	25	10	41
財務省	14	42	16	43
文部科学省	62	115	61	98
厚生労働省	56	132	90	135
農林水産省	42	86	45	62
経済産業省	20	52	38	70
国土交通省	95	213	124	193
環境省	17	37	24	29
防衛省	22	31	22	40
合計	396	897	524	859

※「項」及び「事項」は一般会計における外局、附属機関等を除いた本府本省分。

(出所) 筆者作成

(2) 「項」と「施策」との関係

経済産業省を例に、「項」と「施策」の対応関係をみていく。図表4は「項」の変容と経済産業省政策評価基本計画(平成19年9月26日改定)における「施策」とを比較したものである。平成20年度予算において「項」の数は38となり、それらの内容は「施策」に対応したものとなっている。

図表5は「項」と「施策」との具体的な対応を表したものである。図表5を見ても分かるとおり、予算単位と政策単位は「1項1施策」の関係になっておらず、一つの「施策」に対していくつかの「項」が対応しているものがある。外局や附属機関を除いた本省分で見ると、「施策」にまたがる「項」の多くは、独立行政法人関係予算となっている。また、これら複数の「施策」にわたる「項」のうちでそれぞれの「施策」と対応する部分については、経済産業省が公表している予算及び政策評価関係資料(「政策ごとの予算との対応について」等)において内数表記となっている。

図表4 経済産業省における「項」と「施策」との比較

項（平成19年度予算）	項（平成20年度予算）	政策評価体系（6政策 34施策）
経済産業本省 経済産業本省施設費 (独)経済産業研究所運営費 地域経済活性化対策費 中心市街地商業等活性化対策費 商工鉱業統計調査費 中小商工業等統計調査費 (独)日本貿易振興機構運営費 経済協力費 産業技術振興費 中小企業新技術等振興費 (独)産業技術総合研究所運営費 (独)産業技術総合研究所施設整備費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費 (独)製品評価技術基盤機構運営費 (独)製品評価技術基盤機構施設整備費 製造産業対策費 情報処理振興対策費 (独)情報処理推進機構運営費 工業用水道事業費	経済産業本省共通費 経済産業本省施設費 産業人材育成費 技術革新促進・環境整備費 (独)産業技術総合研究所運営費 (独)産業技術総合研究所施設整備費 知的財産保護費 登録免許税納付確認等事務費特許特別会計へ繰入 工業標準・知的基盤整備費 (独)製品評価技術基盤機構運営費 新事業創出促進対策費 (独)経済産業研究所運営費 情報技術利活用促進費 流通・物流基盤整備費 情報セキュリティ対策推進費 消費者行政推進費 経済産業統計調査費 通商政策推進費 (独)日本貿易振興機構運営費 貿易投資促進費 再保険費貿易再保険特別会計へ繰入 経済協力費 貿易管理費 ものづくり産業振興費 情報産業強化費 (独)情報処理推進機構運営費 サービス産業強化費 コンテンツ産業強化費 化学物質管理推進費 経営革新・創業促進費 まちづくり推進費 地域経済活性化対策費 工業用水道事業費 温暖化対策費 資源循環推進費 環境経営・競争力強化費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費 (独)製品評価技術基盤機構施設整備費	経済産業政策 産業人材 技術革新の促進・環境整備 知的財産の適切な保護 工業標準・知的基盤の整備 経営イノベーション・事業化促進 ITの利活用の促進 流通・物流基盤整備 情報セキュリティ対策の推進 消費者行政(製品・取引)の推進 経済産業統計の整備 対外経済政策 通商政策 貿易投資促進 経済協力の推進 貿易管理 ものづくり・情報・サービス産業政策 ものづくり産業振興 情報産業強化 サービス産業強化 コンテンツ産業強化 化学物質管理 中小企業・地域経済産業政策 中小企業事業環境の整備 経営革新・創業促進 経営安定・取引の適正化 まちづくりの推進 地域経済の活性化の推進 エネルギー・環境政策 石油・天然ガス・石炭の安定供給確保 エネルギー源の多様化・エネルギーの高度利用 省エネルギーの推進 原子力の推進・電力基盤の高度化 鉱物資源の安定供給確保 温暖化対策 資源循環促進 環境経営・競争力の強化 原子力安全・産業保安 原子力安全 産業保安

※「項」は一般会計における外局、附属機関等を除いた本省分。

(出所) 経済産業省資料より作成

図表5 「項」と「施策」との対応関係

項（平成20年度予算）	政策評価 施策
産業人材育成費	産業人材
技術革新促進・環境整備費 (独)産業技術総合研究所運営費 (独)産業技術総合研究所施設整備費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	技術革新の促進・環境整備
知的財産保護費 登録免許税納付確認等事務費特許特別会計へ繰入	知的財産の適切な保護
工業標準・知的基盤整備費 (独)製品評価技術基盤機構運営費 (独)製品評価技術基盤機構施設整備費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	工業標準・知的基盤の整備
新事業創出促進対策費 (独)経済産業研究所運営費	経営イノベーション・事業化促進
情報技術利活用促進費 (独)情報処理推進機構運営費	ITの利活用の促進
流通・物流基盤整備費	流通・物流基盤整備
情報セキュリティ対策推進費 (独)情報処理推進機構運営費	情報セキュリティ対策の推進
消費者行政推進費	消費者行政(製品・取引)の推進
経済産業統計調査費	経済産業統計の整備
通商政策推進費 (独)日本貿易振興機構運営費	通商政策
貿易投資促進費 再保険費貿易再保険特別会計へ繰入	貿易投資促進
経済協力費	経済協力の推進
貿易管理費	貿易管理
ものづくり産業振興費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	ものづくり産業振興
情報産業強化費 (独)情報処理推進機構運営費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	情報産業強化
サービス産業強化費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	サービス産業強化
コンテンツ産業強化費	コンテンツ産業強化
化学物質管理推進費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	化学物質管理
経営革新・創業促進費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	経営革新・創業促進
まちづくり推進費	まちづくりの推進
地域経済活性化対策費 工業用水道事業費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	地域経済の活性化の推進
温暖化対策費	温暖化対策
資源循環推進費	資源循環促進
環境経営・競争力強化費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	環境経営・競争力の強化

※「項」は一般会計における外局、附属機関等を除いた本省分。

(出所) 経済産業省資料より作成

(3) 決算書の表示科目と政策評価との連携

先に述べたとおり、決算書の添付書類において予算書と同様の事項別等の金額が掲記されることとなった。そこで、予算書の表示科目と決算書の表示科目の関係をみるために、府省別に予算書の「項」「事項」数と決算書の「項」「事項」数を比較したものが図表6である。

図表6 府省別の「項」「事項」数(予算書・決算書)

	20年度予算		20年度決算	
	項	事項	項	事項
内閣府	49	71	49	59
総務省	31	53	40	58
法務省	14	24	15	25
外務省	10	41	10	40
財務省	16	43	16	46
文部科学省	61	98	67	102
厚生労働省	90	135	104	151
農林水産省	45	62	60	86
経済産業省	38	70	48	74
国土交通省	124	193	136	189
環境省	24	29	32	37
防衛省	22	40	26	43
合計	524	859	603	910

※「項」及び「事項」は一般会計における外局、附属機関等を除いた本府本省分。

※ 予算は、当初予算。

(出所) 筆者作成

図表6をみると、決算書における「項」「事項」が予算書に比べ増加していることがわかる。これは、決算書の「項」「事項」が基本的には予算書の「項」「事項」であるものの、前年度予算に金額の計上があれば当年度予算の有無に関係なく「項」が建てられ、さらに予算の補正や移替え等があった場合には「項」「事項」が増減するためである。

例えば、経済産業省においては、(項)原子力試験研究費が文部科学省所管からの移替え、(項)地球環境保全等試験研究費、(項)環境研究総合推進費が環境省所管からの移替え、(項)沖縄特別振興対策事業費が内閣府所管からの移替え、(項)水資源開発事業費が国土交通省所管からの移替え等があった。これにより、政策評価と「項」との関係も予算書と決算書において異なることとなる。図表7は経済産業省における予算書と決算書との「項」と政策評価との対応関係の違いを示したものである。

図表7 「項」と「施策」との対応関係の主な違い

政策評価 施策	項（平成20年度予算）	項（平成20年度決算）
技術革新の促進・環境整備	技術革新促進・環境整備費 (独)産業技術総合研究所運営費 (独)産業技術総合研究所施設整備費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	技術革新促進・環境整備費 原子力試験研究費 地球環境保全等試験研究費 環境研究総合推進費 (独)産業技術総合研究所運営費 (独)産業技術総合研究所施設整備費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費
地域経済の活性化の推進	地域経済活性化対策費 工業用水道事業費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費	地域経済活性化対策費 沖縄特別振興対策事業費 沖縄振興計画推進調査費 沖縄北部特別振興対策事業費 工業用水道事業費 水資源開発事業費 沖縄開発事業費 (独)新エネルギー・産業技術総合開発機構運営費

(出所) 経済産業省資料より作成

5. おわりに

予算書、決算書の表示科目の見直しにより、予算・決算・政策評価の結び付きが強まったとされている。たしかに従来の予算書で見られたような、一つの項の中に様々な政策経費が含まれているため政策ベースでの予算額が分かりづらい等の問題点は、今回の見直しによりある程度改善された。しかしながら、4(2)で述べたようにいくつかの「項」は複数の「施策」にまたがっており、かつ、それらの「項」のうちで「施策」に対応する金額が内数表記のため正確には分からないことから、政策ベースでの予算額の把握は依然として困難な部分があるといえる。さらに、予算・決算・政策評価の連携においては、図表7で示したように、予算の補正や移替え等によって政策に対応した「項」「事項」が変わるため、決算ベースでの把握とならざるを得ない。つまり、インプットとアウトプットとの関係を検証することはできても、予算の妥当性、言い換えれば当初予算額としての資源配分の妥当性や整合性を決算や政策評価との関係において検証することは難しい。また、「項」の大きさについて、従来に比べて極端に「項」が細分化された場合には、弾力性が失われ予算が非効率になるおそれがある。

予算・決算の連携強化のためには、こうした課題に対処していく必要がある。

¹ 「政策評価の実施に関するガイドライン」によると「政策(狭義)」、「施策」についての区分は次のようになる。「政策(狭義)」とは、特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。「施策」とは、政策の基本的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策(狭義)」を実現するための具体的な方針や対策と捉えられるもの。

-
- 2 政策評価制度の詳細については、行政管理研究センター『詳解・政策評価ガイドブック：法律、基本方針、ガイドラインの総合解説』（ぎょうせい 平成19年4月）を参照。
- 3 小西敦「政策評価の現状と課題」『評価クォーターリー』8号（行政管理研究センター 平成20年1月）p.19.
- 4 田辺国昭「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴュアアサン』38号（木鐸社 平成18年4月）p.89.
- 5 見直しの内容については、財務省資料「予算書・決算書の表示科目の検討状況について（財政制度等審議会法制・公会計部会提出資料）」（平成18年12月）及び財務省主計局へのヒアリングに基づいている。
- 6 予算の作成にあたって「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し、その部局等内においては・・・歳出にあつては、その目的に従つてこれを項に区分しなければならない」（財政法第23条）となっている。また、各府省の予算要求に関して「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かち、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」（予算決算及び会計令第11条第1項）とされている。
- 7 予算の移替とは、予算上予期しない職務権限の移動がある場合に行うものと、予算作成の際は、所管別あるいは組織別に区分をしないで特定の所管あるいは組織に一括計上しており、予算の執行に当たり、具体的に所管別等を確定した上で、これを当該所管又は組織に移し替えて使用するものがあり、いずれも、予算成立後各省各庁の所管又は組織区分の間において、予算の所管又は組織を異動させるものである。（設楽岩久編『予算用語の手引』日本電算企画 平成元年11月 p.517.）
- 8 財務省主計局「予算の効率化の徹底（20年度予算政府案添付資料）」（平成19年12月）p.17.