

予算執行調査の現状

— 制度創設からの18年を概括して —

大石 夏樹

(予算委員会調査室)

《要旨》

平成14年に予算執行調査が開始されてから令和2年で18年が経過した。

同調査は、予算編成を担う財務省主計局や出先機関である財務局の職員が予算執行における改善点を指摘し翌年度の予算へ反映する制度で、創設の背景には当時の塩川財務大臣の財政状況に対する危機感があった。

今日まで調査の対象となった事業は1,067件、予算反映額は6,127億円に達し、内訳を所管別に見ると厚生労働省や国土交通省など予算が多額に上り調査対象事業数も多い省庁が上位となっているが、経済産業省は補助金の減額が大きかったため調査対象件数に比べ予算反映額が多い。また、最近は調査対象件数が減少傾向にあり、比較的少額な各府省共通費を対象とする調査が増えていることもあって予算反映額も減少している。

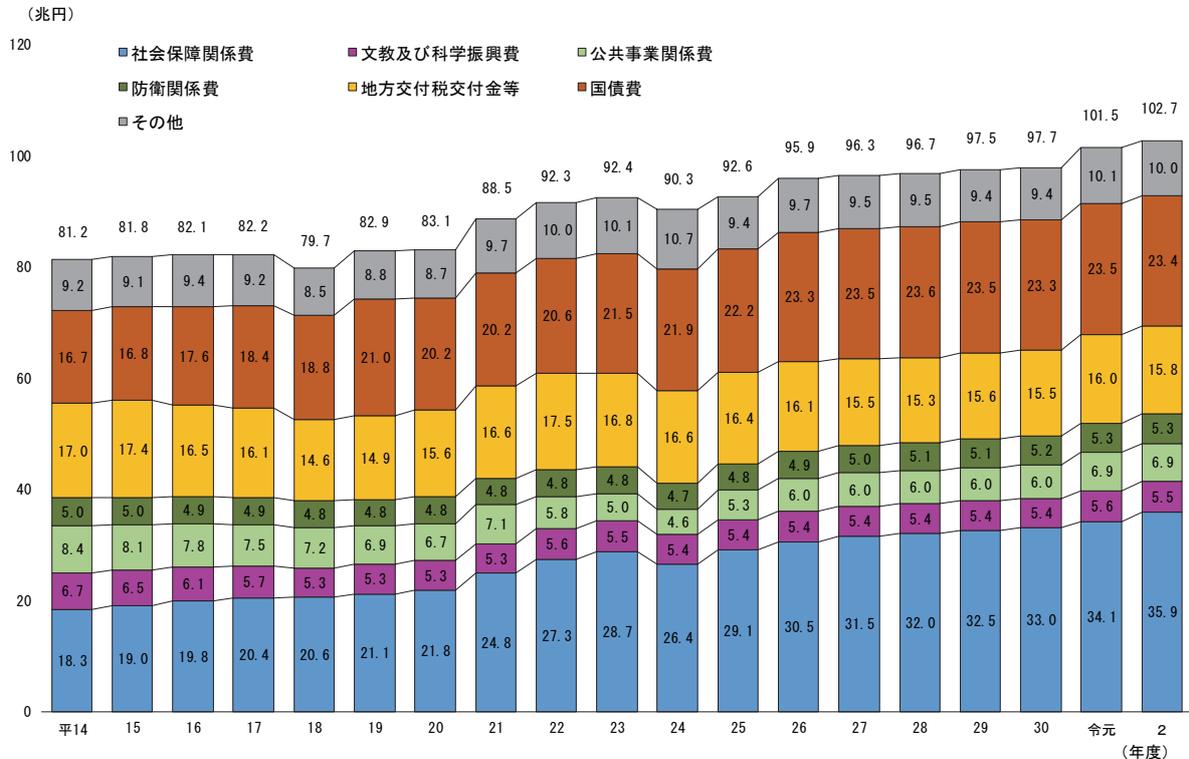
予算のPDCAサイクルへの影響力が低下しているとも思える予算執行調査だが、予算に関して詳細な知識を有する主計局自らが執行状況を調査する意義は引き続き重要であり、今後は他の制度との連携強化等を図っていくべきである。足下のコロナ禍による財政拡大期にあって、予算執行調査が担うべき役割はますます大きくなっていると言えよう。

1. はじめに

平成14年に予算執行調査が開始されてから令和2年で18年が経過した。この間、一般会計予算額は当初予算ベースで81.2兆円から102.7兆円へ20兆円以上増加している(図表1)。もとより、少子高齢化が進み社会保障関係費が増大を続ける中、予算の規模が膨らんでいくことはやむを得ない面もある。しかし、そのような状況だからこそ、冗費の削減を始めとした財政健全化の取組を着実に進めることが求められよう。その意味で予算の効率化を図るべく創設された予算執行調査がどのように実施され、毎年度の予算へ反映されてきたのかフォローアップすることは意義あることと思われる。

本稿ではこうした観点から、制度趣旨や創設の経緯等を改めて振り返った上で、直近までの予算執行調査の対象や予算への反映状況を概観していきたい。

図表 1 一般会計当初予算の推移



(出所) 参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」より作成

2. 予算執行調査とは

(1) 制度概要と特色

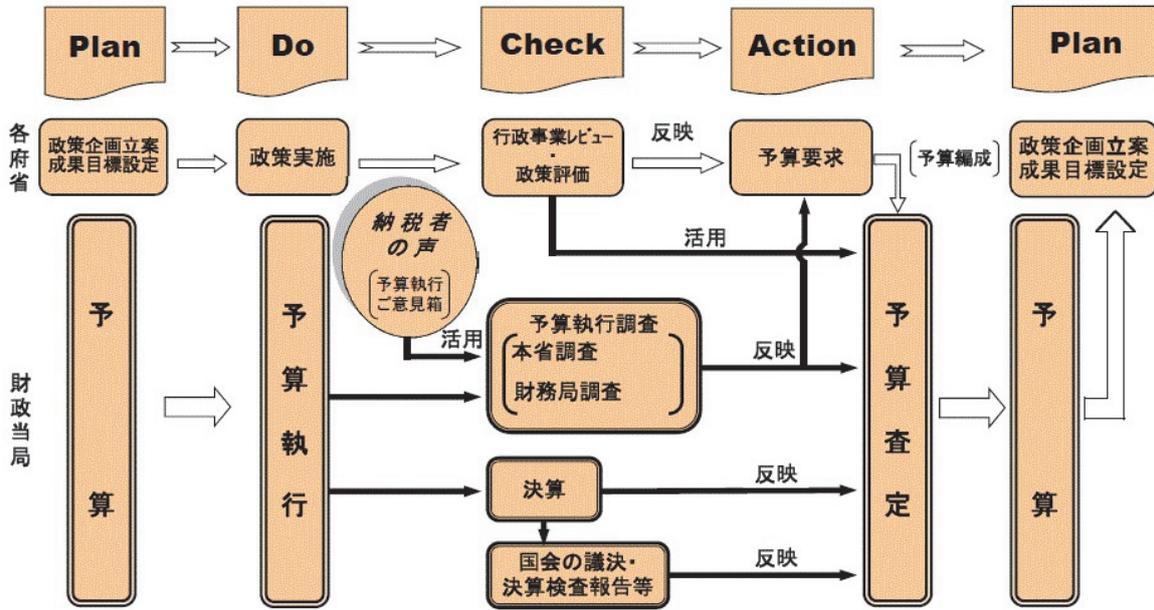
予算執行調査は予算編成の実務を担う財務省主計局の職員及び実際の予算執行の現場に近い出先機関である各財務局の職員が、それぞれの問題意識に則して調査対象事業を選定し、予算執行の実態を調査して改善すべき点を指摘する取組である。具体的には、主計局司計課に置かれた予算執行企画室と予算執行調査官 10 名のほか主計局の各予算係が調査の実務を担い、各財務局にも予算執行調査を担当する職員が配置されている。予算執行調査による指摘は査定を通じて次年度の予算に反映され、効率的な財政運営につながっていくこととなる(図表2)。調査対象となる事業は例年4月に選定され、おおむね10月までには調査が終了し結果が公表される。そして、翌年1月には次年度予算への反映状況が示されるといいうスケジュールになっている。

このように、予算執行調査はいわゆるPDCAサイクル¹のC(チェック)及びA(アクション)に該当する取組だが、その大きな特徴は調査を主計局が行うことである。つまり、財政法第18条第1項の規定により各府省の予算査定権を持つ主計局が、予算の執行状況

¹ P(プラン)・D(ドゥー)・C(チェック)・A(アクション)を意味し、計画、実行、評価、改善という作業を継続的に行うことで、業務の質を高めていく取組をいう。

を自ら評価することで次年度予算への反映が迅速に可能となる。また、予算査定を通じて事業内容に精通した主計局の職員が調査を行うことで、本来企図した政策効果が発現しているかという視点等も含めた緻密な評価が実現するメリットもある。

図表2 予算執行調査の位置付け



(出所) 財務省資料

P D C AサイクルのC及びAに該当し、予算執行の状況を次年度以降の予算に反映させる制度としては、ほかに会計検査院が行う会計検査や総務省等による政策評価が存在する。このうち、会計検査については元来、国の支出が法規に適合しているか否かを検査する合规性の観点が大きな比重を占めていたが、昭和40年代頃からは有効性の観点からも検査が行われるようになった。そして、57年度の検査報告からは、「事業が経済的、効率的に実施されているか、つまり、より少ない費用で実施できないか、同じ費用でより大きな成果が得られないかという経済性、効率性の側面、事業が所期の目的を達成し効果を上げているかという有効性の側面」等に関する記述が加わり、多角的な検査が実施されている²。しかし、その検査はいわゆる証拠書類を始めとした会計関連の書面を中心に行われ、検査担当者もそれぞれの政策に精通しているわけではないなど政策効果に踏み込むには限界があると考えられる。また、平成13年に開始された政策評価についても、行政機関が行う政策の評価に関する法律第4条において「予算の作成（中略）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」とされているものの、実際には体制や予算等の増強のために用いられることが多く、予算の無駄を排するという視点での活用は乏しかったようである³。

² 会計検査院「会計検査院の歩み」〈<https://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/history.html>〉(令2.11.30最終アクセス)

³ 礎建人「政策評価制度の見直しについて」『立法と調査』No.260(平18.10.6)

一見、屋上屋を架すかのように見受けられる予算執行調査創設の背景にはこうした実態があった。実際、国会審議においても、会計検査は合規性等に関する調査が主眼で「行政の効果まで踏み込む権限がない」、政策評価は「査定との間に緊密な有機的な連携」を欠くなどと、それぞれに難点を抱えているとの評価が財務省からなされていた⁴。

また、平成 22 年度からは各府省自らが事業を点検し概算要求等へ反映する行政事業レビューも開始されているが、外部有識者による公開の点検プロセスがあるとはいえ、一義的には点検する側とされる側が同一主体であることから、予算執行調査に比べ調査の手が緩むおそれは否定できない。そのため、類似の制度が存在する中でも予算執行調査の持つ意義は大きいと言えよう（図表 3）。

図表 3 類似制度との整理

	予算執行調査	会計検査	政策評価	行政事業レビュー
主体	財務省主計局及び各財務局	会計検査院	各府省及び総務省行政評価局 ※総務省行政評価局は政策評価の推進、複数府省にまたがる政策の評価を実施	各府省 ※更なる見直しの余地があると判断された事業には、行政改革推進会議の下、外部有識者が参加した公開の「秋のレビュー」を実施
目的	予算の見直しや執行の効率化等	会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図ること	効果的かつ効率的な行政の推進及び政府の諸活動についての国民への説明責任の徹底	事業のより効果的かつ効率的な実施並びに国の行政に関する国民への説明責任及び透明性の確保
調査の視点	予算の使途や単価など執行状況を調査し、従前の予算査定が適切であったか確認	正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性などの観点	政策効果を把握し、必要性、効率性、有効性を代表的な観点として様々な切り口から分析	必要性、効率性及び有効性等の観点

（出所）各府省資料より作成

調査手法についても、例えば令和元年度に調査対象となった公立学校施設整備事業では、学校施設環境改善交付金等に係る学校施設の維持管理状況につき全国 1,700 市区町村の 3,000 を超える公立小中学校に実態調査を行っている。このように、補助金等について実際に事業を実施している自治体等の現場まで目配りを徹底していることは、予算執行調査を他の制度と比べた場合の特色となっている。

他方、国会審議においては、「財務省はコスト削減という大きな命題を抱えた目で見ると⁵、歳出削減を重視するあまり結論ありきの調査が行われるのではないかとの懸念も表明されている。予算は要求省庁と査定を行う主計局との間での客観的な根拠に基づいた議論の積上げによって措置されるものであり、査定権を持つ主計局が予算執行調査を一方的な観点で実施、公表して翌年度予算を減額すれば調査の正当性が失われることは言うまでもない。予算執行調査に当たってはそうした疑念を招かない工夫も常に必要となろう。

（２）制度創設に至る経緯

予算執行調査創設の契機は平成 14 年当時の塩川財務大臣（小泉内閣）による発案と言われている。同年 4 月に①事業の効果が実際に実現しているか、②事業の進捗していないものの要因は何か、③事業のコストが例えば民間と比較して適切かといった観点から、予算執行評価会議が主計局に設置され予算執行調査が開始されたが、その背景には塩川財務大

⁴ 第 156 回国会参議院決算委員会会議録第 7 号 3 頁（平 15.5.12）

⁵ 第 154 回国会閉会後参議院決算委員会会議録第 3 号 7 頁（平 14.8.29）

臣の強い指示があったと財務省は国会で説明しており⁶、その際には「主計局は予算をつけたら終わりではなく、つけた予算の執行状況を現場で見て、それを次の予算編成にフィード・バックして初めて財政当局としての責任を果たせる」旨の発言もあったとされる⁷。

一般会計が緊縮を進める一方、特別会計では歳出削減が遅々として進まない状況を端的に表現した「母家でおかゆ、離れですき焼き」発言⁸で知られる塩川財務大臣だが、その財政状況に対する危機感が予算執行調査の創設につながったことがうかがえる。小泉内閣では、経済財政諮問会議を活用した予算編成過程の見直し、新規国債発行額の抑制、公共事業の見直しなど財政再建に向けた取組が進められたが、予算執行調査には、それらの施策に加え、毎年の予算査定に更なる実効性を持たせることで、財政再建を着実に進める役割が期待されていたと言えよう。

3. 調査対象事業と予算への反映状況等

では、このように創設された予算執行調査は今日までどのような成果を挙げてきたのか、本章では予算への反映状況や調査対象件数の推移等について概観していきたい。

まず、調査が開始された平成 14 年度からの調査対象件数及び予算への反映額について、年別の推移を見る（図表 4）。なお、当年度の調査結果は翌年度の当初予算へ反映されるため（例：平成 14 年度の調査は 15 年度予算へ反映される）、令和 2 年度調査については反映額が本稿執筆時点（令和 2 年 11 月下旬）で公表されていない。

初年度の平成 14 年度は 43 件の事業を対象に調査が実施され、翌 15 年度の当初予算では調査対象事業の予算が 189 億円減額された⁹。その中で最も減額幅が大きかったのは、57.5 億円が減額された厚生労働省の在宅福祉事業費補助金で、既に市町村の事業として同化・定着した事業について一般財源化が図られたこと等により、14 年度事業費 500 億円の 1 割強が減額されることとなった。一方、調査対象となった 43 事業のうち、半数近い 20 事業においては予算の減額は行われず、歳出削減のため結論ありきの調査が行われるのではないかといった懸念へ一定の配慮がなされたと見ることもできよう。

翌平成 15 年度の調査では、生活保護費補助金及び生活保護費負担金において 167 億円¹⁰が減額されたことを始め全体では 492 億円が減額され、減額幅は前年度の倍以上に拡大した。生活保護制度等については調査の結果、実施主体である自治体の約 3 分の 1 以上が見直しの必要性を認めていたことを理由に、財政制度等審議会の意見等を踏まえ、老齢加算が廃止されるなど制度変更が行われた。しかし、実施主体の意向を根拠に減額するというのは、予算の使途や単価など執行状況を調査するという予算執行調査の趣旨からやや外れているとも評価でき、当時国民から厳しい視線が注がれていた生活保護制度について、予算減額の端緒をつかむための調査だったとの見方も否定できないであろう。

⁶ 第 154 回国会閉会後参議院決算委員会会議録第 3 号 6 頁（平 14. 8. 29）

⁷ 矢野康治「平成 16 年度予算編成における新たな取組みについて」『ファイナンス』（平 16. 4）

⁸ 第 156 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 6 号 15 頁（平 15. 2. 25）

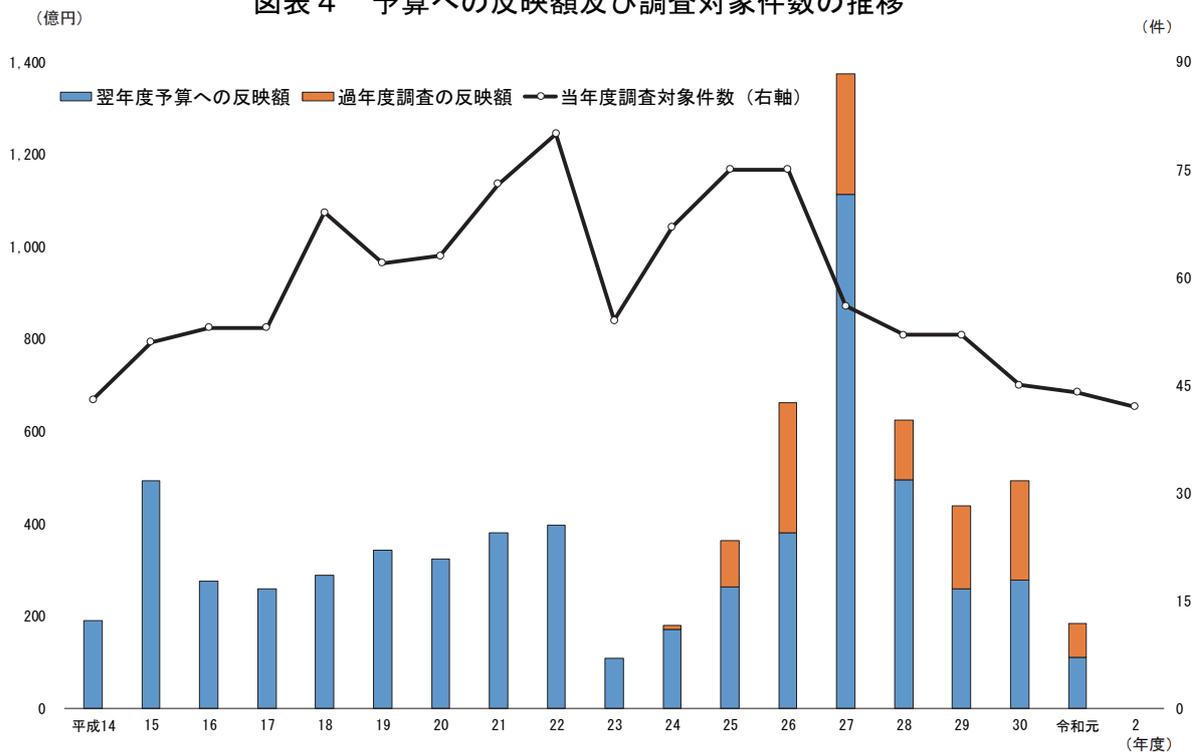
⁹ 予算の減額は、予算執行調査の結果を反映したことによるもののみを指し、その他の要因による減額は含まない。

¹⁰ 初年度の減額幅であり、平年度では 337 億円の減額となる。

その後、平成 22 年度までは調査対象件数、反映額ともに増加傾向にあったが、23 年度にどちらも急激な減少となる。この理由は必ずしも明確ではないが、23 年 3 月 11 日の東日本大震災の発災により調査が困難になった可能性がある。加えて、平成 21 年 8 月の政権交代に伴い事業仕分けや行政事業レビュー等の新たな取組が開始され、役割において重なる部分の多い予算執行調査の重要度が相対的に低下したとも推測されよう。

そして、平成 23 年度を下限に件数、反映額とも一旦増加に転じるが、直近 5 年程は減少傾向が続いている。加えて、24 年度からは過年度に実施した予算執行調査の反映額が公表されているが、最近ではこれが反映額全体の半分近くに達する年度もあり、新規に調査の対象となった事業に関する反映額は大きく減少している。

図表 4 予算への反映額及び調査対象件数の推移



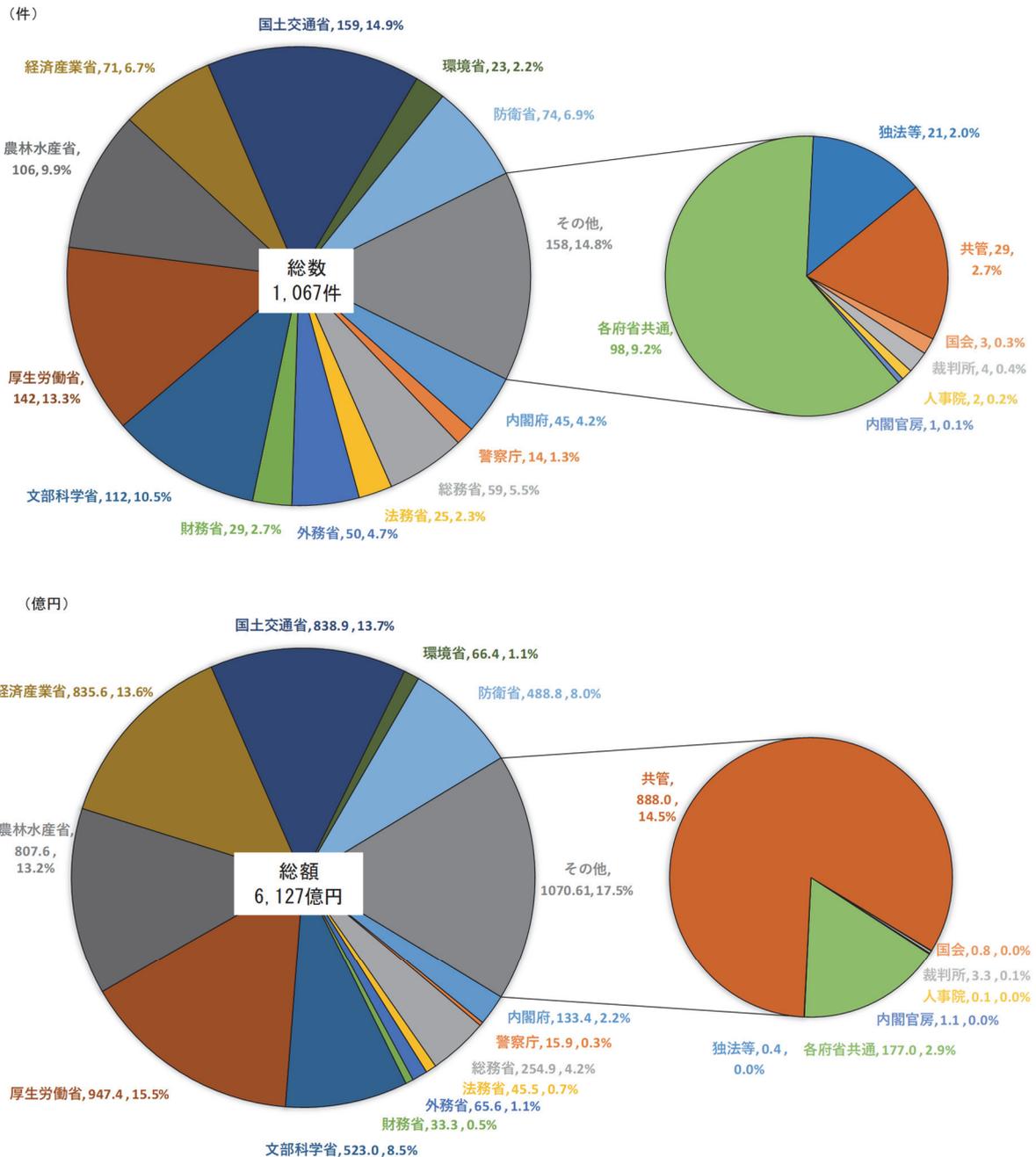
(出所) 財務省資料より作成

なお、平成 27 年度調査において予算への反映額が突出して増加しているが、これは、内閣府及び厚生労働省が実施する事業所内保育事業において 835 億円の歳入増が計上されたことによるものである。具体的には、都市部を中心とした待機児童解消を迅速に進めていくため、年金特別会計子ども・子育て支援勘定において事業主拠出金を 0.05% 引き上げて確保する 835 億円の財源により、複数企業による共同利用を可能とした事業所内保育など企業主導型の保育サービス拡大を支援する仕組みを創設することとされた。こうした言わば政策的な対応は、予算執行調査の本来の制度趣旨とは異なる感もあるが、財務省が各府省に対し制度変更等を迫るツールの一つとしても予算執行調査が機能していることの証左ではなかろうか。

次に、調査開始から令和元年度までの対象事業の件数及び予算反映額を所管別に見ると、その総数は 1,067 件、6,127 億円に達する (図表 5)。調査対象事業の件数が最も多いのは

国土交通省で 159 件 (14.9%)、次は厚生労働省で 142 件 (13.3%)、そして文部科学省 112 件 (10.5%) となっている。一方、予算反映額が最も多いのは厚生労働省で 947.4 億円 (15.5%)、次は国土交通省で 838.9 億円 (13.7%)、そして経済産業省 835.6 億円 (13.6%) となる。

図表 5 調査対象件数及び予算反映額の所管別内訳 (% : 構成比)



(注1) 消費者庁は内閣府に、消防庁は総務省にそれぞれ含めている。
(注2) 防衛省は平成 17 年度まで防衛庁。
(注3) 平成 21 年度調査における各府省共通は個別の調査対象件数が示されていないため 1 件とカウントしている。
(出所) 財務省資料より作成

平成 14 年度から令和元年度までの補正後予算における一般歳出¹¹を所管別に分類すると、その割合は高い省庁から順に厚生労働省（46.8%）、国土交通省（12.5%）、文部科学省（10.3%）で、上位 2 省庁は調査対象事業の件数、予算反映額でも上位となっているなど¹²、基本的に予算が多い省庁ほど予算執行調査も頻繁に実施されてきたことが見て取れる。

一方、特徴的なのは経済産業省で、調査対象事業の件数は 71 件（6.7%）とそれほど高い割合ではないのに対し¹³、予算反映額では 835.6 億円と 3 位になる。これは、平成 22 年度の調査対象となり 23 年度予算で調査結果を反映して 151 億円が減額された住宅用太陽光発電導入支援対策事業¹⁴や、27 年度の調査対象となり 28 年度予算で同じく 111 億円が減額されたクリーンエネルギー自動車等導入促進対策費補助金¹⁵など、反映額が相対的に大きい事業が散見されるためである。これらの事業は双方とも石油石炭税という特定財源を持つエネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定で実施されており、一定の財源が確保されるため事業規模が過大になりやすいという特定財源特有の問題と、一般会計に比べ国会による監視の目が届きにくいという特別会計全般の問題が垣間見られる。

また、各府省共通費は件数ベースでは 98 件（9.2%）であるのに、金額ベースでは 177 億円（2.9%）にとどまる。これは各府省共通費が庁舎管理経費や書籍購入費など多くの省庁で計上されている比較的少額の予算から成っているためで、特に近年調査対象件数に占める割合が上昇していることから予算反映額が減少する一因となっている。

なお、共管の予算反映額が件数の割に多額に上っているのは、先述の内閣府及び厚生労働省が実施する事業所内保育事業（835 億円）の影響が大きい。

4. まとめ

予算執行調査については、最近では各府省共通費が増加するなど予算反映額が減少しており、制度創設当初に比べると予算の P D C A サイクルにおける影響力が低下してきているようにも見受けられる。

もっとも、予算反映額の減少は 20 年近くにわたり予算執行調査が継続して実施されたことで、執行の改善が進んだ結果ととらえることもでき、制度の有効性について一概に評価することは難しい。だが、予算執行の現場をつぶさに把握し、それを翌年度以降の予算に反映させるという取組は普遍的に重要である。特に、執行の現場に近い出先機関の財務局が調査を行う点、国会においても議論の対象となりにくい特別会計について制度の詳細

¹¹ 一般会計歳出総額から地方交付税交付金等及び国債費を除いたもの。

¹² 厚生労働省には年金給付費や医療給付費など執行における無駄削減が難しい予算が多いため、補正後予算に占める割合（46.8%）に比べ調査対象事業の件数及び予算反映額に占める割合（13.3%及び 15.5%）が低くなっていると思われる。

¹³ また、経済産業省所管の予算は、平成 14 年度から令和元年度までの補正後予算における一般歳出でも 2.5% を占めるにすぎない。

¹⁴ 住宅用太陽光発電システムを設置する者に対して定額の補助を実施する事業であり、予算執行調査の指摘等を踏まえ、補助上限価格及び補助単価の引下げ等が行われた。

¹⁵ 電気自動車やプラグインハイブリッド自動車等のクリーンエネルギー自動車を導入する際に補助を実施する事業であり、予算執行調査の指摘等を踏まえ、補助額を年々逡減する仕組みの導入等が行われた。

を正確に理解している主計局が調査を行う点などは、類似の諸制度では実現困難な予算執行調査だけの特色だろう。こうした特色をより活かすためには会計検査や政策評価といった他の制度とより強力に連携を図っていくことが望ましい。現状でも主計局、会計検査院、そして総務省行政評価局は定期的に情報交換のための会議を行っているが、例えば特定の事業を三者がそれぞれの視点で調査し、結果を主計局が一元的に把握することで次年度以降の予算へ反映させるといった枠組みは考えられないだろうか。折しも、縦割り打破を掲げる菅内閣の成立を契機に、冗費の見直しに関する政府の様々な取組を整理すべきとの論調も現出している¹⁶。こうした声も踏まえ、連携強化による相乗効果を明確に打ち出す必要がある。

足下では新型コロナウイルス感染症が猛威を振るっており、様々な対策が累次に渡って実施されたことで令和2年度一般会計予算は既に160兆円を超える前例のない規模となっている。さらに、今後も一定期間は対策を実施することが不可避と見られる中、これまでの施策に無駄がないか検証し、それを将来の予算に反映させる取組は重要性を増している。コロナ禍への迅速かつ充実した対応が求められ、財政への目配りが疎かになりがちな情勢にあつて、実効性に富む引き締まった予算を実現するためにも、予算執行調査が担うべき役割はますます大きくなっていると言えよう。

【参考文献】

小村武『五訂版 予算と財政法』（新日本法規出版 平成28年）

湯本雅士『日本の財政はどうなっているのか』（岩波書店 平成27年）

（おおいし なつき）

¹⁶ 『日本経済新聞』（令2.11.15）