

複数年予算制度ガイド

平成 18 年 3 月

(財) 農林水産奨励会

農林水産政策情報センター

はじめに

1973 年のいわゆる「石油危機」の発生に伴い、OECD 加盟国を始めとする先進諸国は、厳しい財政状況に陥らざるをえなかった。このため、1980 年代に入ると、各国とも「小さな政府」を目指し、各種の行政改革への取組みを行うとともに、予算編成システム面でも、複数年度化、グローバル（プログラム）予算、発生主義といったそれまでにはなかった要素が取り入れられるようになった。

わが国もまた、いわゆるバブルの崩壊によって財政状況が極めて厳しくなり、言わば 1 周遅れでこうした行財政改革に取り組んでいくことを余儀なくされた。このことは、畜産を始めとする農林水産行政分野においても例外ではないが、残念ながら、農林畜水産分野に関して、複数年度予算についての「よすが」となるものは見当たらない。

このため当農林水産政策情報センターにおいては、平成 16 年度、17 年度の両年度にわたり、日本中央競馬会、全国競馬・畜産振興会の支援を受けて、「複数年予算制度に関する調査研究」に取り組み、農林畜水産分野における複数年予算に関する調査研究を行った。

この「複数年度予算・ガイド」は、当センターが調査研究を行った成果に基づき、将来わが国が複数年度予算の導入の検討を始める場合の「道しるべ」としてとりまとめたものである。

複数年度予算の導入の検討が行われることとなった際に関係者に参考としていただければ、幸いである。

なお、末筆になってしまったが、このテーマのために設けた調査研究委員会において多種多様なご意見やアドバイスをいただいた委員の方々に、心から感謝申し上げたい。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

複数年度予算ガイド	1
1 複数年予算ガイドの位置づけ	1
2 複数年予算とは	2
3 NPM による予算方式のメリット	5
(参考1) 各国の複数年度予算制度	7
(参考2) 都道府県における予算編成方式の動向	10

複数年予算ガイド

1 複数年予算ガイドの位置づけ

(1) 「複数年予算」は、「複数年にわたる経費に係る予算」のことであり、もともとの当センターの調査研究の目的は、平成 16 年度から、全府省において、複数年予算のモデル事業が試行事業として開始されたところから、畜産を含む農林水産業に適用した場合の問題点や、どのような事業が複数年予算に適しているのかを見極め、今後の複数年予算の円滑な導入に資する、というものであった。

(2) しかしながら、調査研究の進展に伴い、予算編成システムの複数年年度化の動きは、単に従来単年度であった予算編成の期間を複数年年度とするだけのことなく、予算編成システム全体、ないし従来型の予算編成手法の一部を抜本的に改革する動きであり、ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) による行政改革とあいまって、政策決定の過程と相互に密接に関連しつつ行われるものである、ということが分かってきた。

(3) 一方、わが国の予算編成システムを NPM 型のシステムに改革しようとする動きは、現在、財政当局を始めとして、見当たらない。

(4) したがって、この小冊子の役割は、複数年予算についてのガイドラインではなく、複数年予算とはどのようなものであるか、を紹介するガイドということにした。

2 複数年予算とは

(1) 従来の予算制度と、NPM による予算制度の主要な特徴は、下に掲げるとおりであるが、複数年年度予算制度への動きは、従来の単年度予算制度に、右欄に掲げた事項が順次導入、ないし組み合わされていく動き、と理解することもできよう。

各国の複数年年度予算システムを見てみても、必ずしも全項目にわたって従来の単年度予算制度の仕組みが変更されているわけではなく、単年度予算と複数年年度予算の併用、あるいは現金主義と発生主義の併用等、各国の状況に応じて組み合わされたシステム構築がなされているようである。

従来の予算	NPM による予算
① 単年度	複数年年度（3～4年）
② 積上げ（ボトムアップ）方式	歳出上限額（トップダウン）方式
③ 増減額は横並び	歳出上限額の枠内で優先順位付け
④ ラインアイテム予算	グローバル予算（プログラム予算）
⑤ インプットのコントロール	アウトプット・アウトカム志向
⑥ 現金主義会計	発生主義会計

(2) 海外においては、いまやほとんどの国が NPM による予算編成テクニックを導入し、従来の手法と組み合わせた予算システムとして運用している。現在、世界の主要国において、実質的に従来型の予算編成システムなのは日本だけとも言われている。

(3) 次に、(1) の各要素について、説明する。

(①について)

1) わが国の予算編成システムは、基本的には言うまでもなく単年度予算であるが、学校や病院、あるいはダムなどを造るときのような、1年ではできないものについては例外的に財政措置が認められている（債務負担行為）。

現行の単年度予算編成の原則は、憲法や財政法で定められており、財政法の例外措置として、下記のように債務負担行為が規定されているが、この債務負担行為という手法について、「憲法に反する」という議論は、今のところ、全然見受けられない。各府省による複数年予算の「試行」への取り組みも、債務負担行為の考え方や規定をよりどころにしているものと思われる。

＊ 日本国憲法第 86 条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

＊ 財政法第 14 条の 2 国は、工事、製造その他の事業で、その完成に数年度を要するものについて、特に必要がある場合においては、経費の総額及び年割

額を定め、予め国会の議決を経て、その議決するところに従い、数年度にわたって支出することができる。

2) これらの規定を見ると、政府部内において、単年度主義だからといえども、単年度では実現が難しい計画を承認するし、当該計画の事業費等の支出を認めないわけではないが、各年度に要する予算額については、毎年度国会の議決を必要とする、ということになっているものと解釈される。

諸外国の「複数年度予算」と言われているものも、政府内部において、複数年度にわたっての政策等の計画を策定し、必要な経費の支出の計画を立てるが、議会は、毎年度、必要な経費の単年度分の予算を議決する、という形になっている。

3) したがって、予算の「期間」に関する限りは、わが国においても、憲法や財政法の改正なしに、複数年度化することは可能であると考えられるが、措置としては、あくまで例外である。外国、例えば英国においては、複数年度予算が原則で、毎年度、どうしても単年度で予算化せざるをえないもののみが単年度予算となっている。

(②～⑤について)

1) 省全体の所要額を、例えばプログラム（施策）単位で一括して当該省に割り当て、それ以下の配分は各省が行う予算方式をグローバル予算（アメリカ等ではプログラム予算）方式といい、現在の日本の国家予算のように、全ての予算を細かく財政当局が査定する予算方式をラインアイテム予算方式という。

2) グローバル予算システムの場合、財政当局等が上限額を決めて各省に割り当て、各省は、上限額の範囲内で最も効率よく資源を使用するため、政策評価結果等を踏まえて政策等の優先順位付けし、資源配分を重点化する。そして予算の有効活用の判断は、政策等の成果、すなわち、事後に、アウトプット、中長期的にはアウトカムによって行われる。

ラインアイテム予算方式は、各担当からの積み上げを基に査定が行われ、増減は一律に割り振られる。予算の有効活用の判断は、予算をどのような事業につけるか（インプット）の判断の際、すなわち、事前に、査定手続きの適切さによって推定される。

3) 日本の国家予算は、伝統的にラインアイテム予算方式であるが、参考2にも示したように、当センターのアンケート調査結果では、46県中、計31県が何らかの形で枠による各部局への配分を行っており、3分の2の都道府県で、このグローバル予算方式への移行が見受けられる。財政状況の悪化に対応するため、と思われる。

(⑥について)

1) 発生主義会計とは、費用・収益の認識を現金収支という事実にとらわれることなく、合理的な期間帰属を通じて期間業績を反映させる損益計算の方式である。発生主義会計を採用した場合、正しい期間業績の把握が可能となる。

しかし発生主義会計は、必ずしも現金の収入という貨幣性資産の裏付けのある収益を認識するわけではないため、純粹に発生主義会計により期間損益計算を行う場合には利益の処分可能性について問題がある。

民間企業は、発生主義会計を採用している。

2) 現金主義会計とは、費用・収益の認識を現金の収支という事実に基づいて認識する損益計算の方式である。つまり収益を現金収入時において、費用を現金支出時においてそれぞれ認識する方法であり、客観性の高い期間損益計算を行うことを可能にする。

しかし現金主義会計は、棚卸資産の期末在庫や機械、建物といった固定設備が全く存在せず、かつ、かつ取引のほとんどが現金で決済される場合でなければ、正確な期間損益計算を行うことができない。そのため民間企業では、会計制度上、採用が難しくなっている。

3) 例えば、新たに人を採用した場合、給与の支払いは発生主義会計でも現金主義会計でも差はないが、退職金の支払いとなると、現金主義会計では、その人が退職した年度、すなわち 30 年後なら 30 年後に一括して所要額が計上されることとなり、発生主義会計では、30 年間、毎年度分の所要額が計上され、引当金として累積していくこととなる。

4) 現在わが国の会計制度は、現金主義会計である。

都道府県では、試しに発生主義会計での積算をしてみた県があるが、その県も正式には現金主義会計である。

市町村では、発生主義会計を採用しているものが数件見受けられる。

(4) 以上のような視点からわが国の複数年度予算の試行の状況を見た場合、現在の予算の期間を単純に複数年度にしたものに過ぎず、長期的な政策見通しを立て、その長期的な成果の実現まで見据えた抜本的な予算編成システムの改革とは言い難く、実質的な意味での複数年度予算への動きであるとは言いがたい。

3 NPM による予算方式のメリット

NPM による予算方式、とくに予算期間を複数年にした場合には、次のような利点があるとされている。

- ・ 一般的に政策は、単年度で成果が出るものはむしろ少なく、3～5年かかるのが普通であるが、3～5年の期間を持つ複数年予算であれば、中長期的な政策見通しの基に、政策の中長期的な成果の実現まで見据えた予算編成が可能となる。
- ・ 毎年度編成作業を行う単年度予算に比べ、伴うコストや必要経費を削減することができ、また予算事務の簡素化にもつながる。
- ・ 行政活動がより柔軟に行えるようになる。
- ・ 長期間の予算編成の見通しが立てやすくなる。
- ・ 年度間の調整ができ、余った経費を無駄に使用しなくてもよくなる。

(参考 1) 各国の複数年度予算制度

1 英国の複数年度予算制度

(1) 英国では、1997 年に「資源会計・予算」の枠組みが示され、1998 年から全ての省庁で導入し、2001 年から「資源会計・予算」による予算編成が行われるという 3 つの段階を経て、発生主義の考え方を取り入れた 3 カ年の複数年予算システムとなった。しかし、複数年予算システムに全面的に切り替わったわけではなく、単年度予算編成システムと上手に組み合わせられた形で運用されている。

(2) 英国の予算制度には、日本の一般会計に相当する「統合国庫基金 (Consolidated Fund)」と財政投融资にほぼ相当する「国家貸付基金 (National Loans Fund)」がある。

統合国庫基金は、さらに議定費と既定費に分かれ、「議定費」は、議会の審議を経て成立する「単年度歳出予算法」(Appropriation Act) に基づいて支出される経費であり、「既定費」は、法律に基づいて恒久的に付与される王室費、恩給費等のような経費である。毎年度の既定費支出額は、議会の統制を受けない。

議定費の予算案を編成するにあたっては、2 年ごとの歳出見直し (Spending Review) に基づいて「3 カ年支出計画」(Budget) が策定され、3 カ年支出計画に基づいて「単年度議定費歳出予算」が作られ、議会に提出される。3 カ年支出計画は、向こう 3 年間の支出を 3 年間の計画である「省庁別支出限度額」(DEL ; Departmental Expenditure Limited) と単年度の「各年度管理歳出」(AME ; Annually Managed Expenditure) に分けて作成され、DEL の 1 年分と AME の合計が「単年度議定費歳出予算」として、議会の承認を受けることとなる。

(3) 農業政策関係の予算は基本的に DEL で編成されており、DEL で編成できないものはないし、DEL になったからと言って、農業部門ゆえに特徴的なことや、他省庁と異なる側面があるということはない、とのことであった。

AME でコントロールされているのは、現在、EU 補助金に関するものだけであるが、鳥インフルエンザが広がった場合に要する経費は AME になると考えられる。

(4) DEL は、年度末の無駄な支出を避けるため、未消化の予算を翌年度以降に繰り越せる「年度末予算の柔軟性 (end year flexibility)」を認めている。

(5) DEFRA の 2005～06 年度の DEL は約 33 億ポンド、AME は約 25 億ポンドである。

2 オーストラリアの複数年度予算制度

オーストラリアの予算は、「予算更正検証法 (Charter of Budget Honesty Act)」と「発生主義に基づくアウトカム・アウトプットフレームワーク (Accrual-based Outcomes and Outputs Framework ; AOOF)」によって枠組みが決められている。

主な特徴をあげると、次のとおりである。

(1) 発生主義予算

1999－2000 年度から導入されている。

(2) 後年度見積り (Forward Estimates)

次年度予算とその後の 3 年間 (計 4 年になる) の歳出の上限を毎年設定する仕組み。次年度の予算案とともに議会に提出され、政府決定として公表される。将来の予算を拘束するものではないが、単なる予測ではなく、政策の追加、削除、変更がなければ、次々年度以降 3 年間の予算のベースラインとなる。

(3) 予算執行の弾力化

各省庁は、一定の範囲内 (原則として 10% 以内) で、未使用の運用経費を次年度に繰り越すことができ、次年度から前借りすることもできる。

(4) アウトカム・アウトプット体系

各省庁は、それぞれ、達成すべき目標 (アウトカム) を設定し、アウトカムごとにそれを達成するために必要なアウトプットを明らかにし、そのアウトプット算出に必要な予算を足し上げたものが当該「アウトプットに係る予算額」となる体系。

アウトプット単位の範囲内では、個別費目にとらわれずに自由に予算を執行できる。

(5) ポートフォリオ予算

ポートフォリオは、1 人の大臣が所管する省庁の機関の総体を意味し、各大臣は、ポートフォリオ全体を単位として予算要求を行う。投資用語としてのポートフォリオとは異なる。

3 ニュージーランドの複数年度予算制度

(1) ニュージーランドでは、省庁は政府ではなく、政府（各大臣、閣議、場合によっては議会も含めた概念）に対してサービス（アウトプット）を提供する機関であり、大臣は、総理大臣から担当政策分野を与えられ、必要なアウトプットを購入してアウトカムを達成する、という行政運営システムになっている。アウトプットを購入するのに要する経費の総額が予算である。

一方、大臣は、主に購入する省庁の所有者という一面も持ち、省庁の持つ資源の効率的な活用、成果の確保に努める責任を持っている。

(2) ニュージーランドの予算編成システムは、以上を前提として、次のような特色を有している。

- ① アウトプット予算、すなわち類似のアウトプットクラスごとに束ねられて、予算が編成される。アウトプットクラス以下は、各省次官の裁量となる。
- ② 通常単年度で予算の議決が行われるが、一定の要件が満たされる場合は複数年度の予算の議決も認められる。
- ③ 発生主義ベースで策定される。
- ④ 毎年、向こう4年間の各省庁の歳出の上限（ベースライン）を決定する中期的な視点に立った予算編成が行われる。歳出増が必要な場合は、他の分野の歳出削減が求められる。

(参考 2) 都道府県における予算編成方式の動向

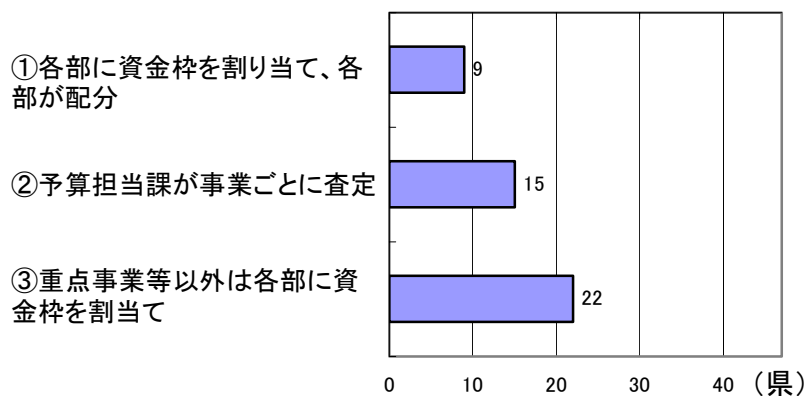
以下は、当センターが行ったアンケート調査の抜粋である。

1 予算編成の方式

県における予算編成の方式が、今までの予算担当課が事業ごとに査定するという方式から、各部局に一定の予算枠を割り当てる方式に代わってきている。各部局への割当のみとしている県は 9 県であるが、重点事業等の政策経費を除いた予算を各部局へ割当としている県は 22 県に上り、46 県中、計 31 県が何らかの形で各部局への割当を行っている。

これは、財政的に極めて苦しい状況に追い込まれている県が多く、予算を絞り込むためには従来のラインアイテムによる方式では限界があるところから、枠方式に移行しているものと考えられる。

図 1 予算編成方式

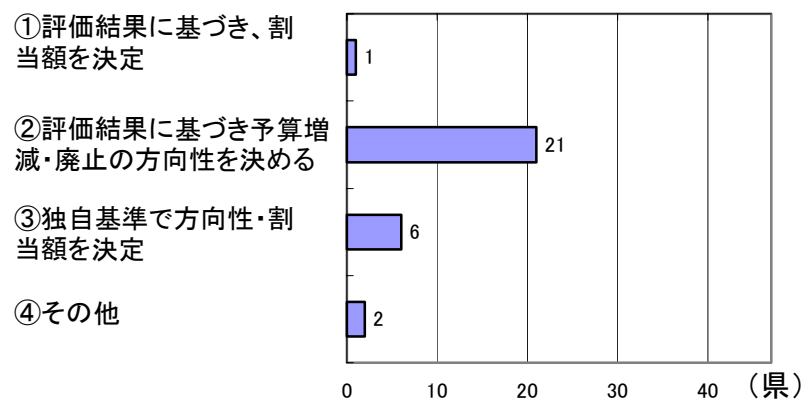


2 評価結果の予算への反映

何らかの形で各部局への予算割当を行っている県のうち、評価結果を予算の方向性を決めることに活用している県がもっとも多く、30県（1県は、本項目の回答がなかった。）中、21県である。

「その他」の回答では、予算編成過程での参考としている県、公共事業予算を各部局へ割当て、その額の決定に活用している県があった。

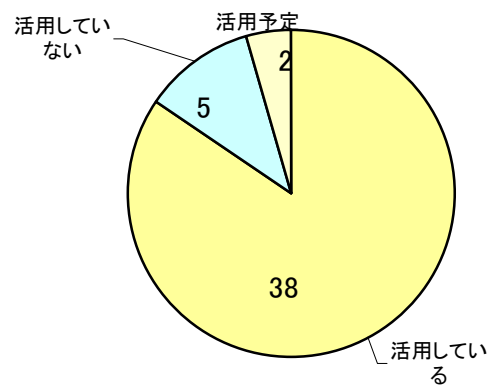
図2 評価結果と予算との関係



3 評価結果の活用

評価結果を政策等の見直し、予算規模の縮小、組織・定員の見直しに取り組む際に活用している県は、38県と大半を占めており、予定している2県（いずれも18年度から）を加えると40県になり、ほとんどの県が活用又はその予定である。

図3 評価結果の活用



4 評価結果の活用方法

評価結果の活用方法としては、予算の絞込みに使用している県が28県と最も多く、次いで政策の絞込みへの活用が23県となっている。

「その他」の回答としては、施策・事業体系の見直しに活用している県、各部局に任せている県がある。

図4 評価結果の具体的活用事項（複数回答）

