

イギリス及びフランスの予算・決算制度

松 浦 茂

- ① 財政健全化に向けた課題の一つとして、近年、我が国の財務省は「予算の効率化の徹底」に取り組んでいる。具体的には、予算執行の実績・評価を予算編成に一部反映しているほか、国の財務書類の整備や、政策評価との整合性を図るための予算書・決算書の表示科目見直しなど、財務情報の整備にも努めている。
- ② イギリスとフランスは、ここ10年ほどの間で大きな予算制度改革を経験した。両国の予算制度改革には、我が国の上述の取組みと問題意識を共有するところが見られる。
- ③ イギリスの予算・決算制度改革は、ブレア政権以降実施されてきた、(1)実質的な複数年度予算管理（3 ヶ年）の導入による柔軟な予算執行、(2)財政ルールの制定とこれを達成するための公的支出管理、(3)企業会計ベースの決算の導入による各省庁予算の説明責任と効率性の向上、といった点に要約される。このうち、(1)(3)は、柔軟な予算編成・執行を可能とする代わりに、その成果に対して説明責任・効率性の向上を求めるものであり、これまでのところ一定の成果をもたらしていると言えよう。加えて、(2)の財政ルールについては、政府純債務残高の対GDP比の減少（1997年の43.3%に対し現在は36.6%）という、目に見える成果が得られている。これらの成果の反面、複数の予算概念の並立、企業会計原則で計上された予算書・決算書の読みにくさ（会計知識の必要性）、政府全体の財務書類の未完成（一覧性の欠如）、といった点が、制度上の課題として指摘できよう。
- ④ 一方、フランスでは昨年、2001年予算組織法に基づく初の決算（2006年度決算法案）が議会で審議され、これを踏まえて、2008年度予算の編成と審議が行われた。2006年度決算審議については、今回が初めての試みであった上に、時期的に国民議会（下院）の選挙が重なり、必ずしも期待どおりの審議とはならなかったようである。また、新制度で導入された成果指標についても、各機関に付与された指標が、当該機関の予算執行や活動内容を十分に表現しているのか、議論が分かれるものと思われる。
- ⑤ 英仏両国の予算・決算制度改革の経験から、我が国の予算の効率化に向けた課題として、(1)成果重視型予算の拡充、(2)その基礎情報となる財務書類の迅速な提出、(3)会計検査院の施策評価機能の強化、といった点を指摘することができる。財政再建を進める上での最低限の前提として、予算の無駄の解消は急務であり、「効率化の徹底」は我が国において喫緊の課題である。諸外国の経験を踏まえた更なる取組みが望まれる。

イギリス及びフランスの予算・決算制度

前 財政金融課 松浦 茂

目 次

はじめに

I イギリス

- 1 法的枠組み
- 2 予算原則
- 3 予算の構造
- 4 予算過程
- 5 予算執行
- 6 決算過程

II フランス

- 1 法的枠組み
- 2 予算原則
- 3 予算の構造
- 4 予算過程
- 5 予算執行
- 6 決算過程

III 改革の実績と課題

おわりに

はじめに

財政健全化に向けた課題の一つとして、近年、我が国の財務省は「予算の効率化の徹底」⁽¹⁾に取り組んでいる。具体的には、予算執行の実績・評価を予算編成に一部反映しているほか、国の財務書類の整備や、政策評価との整合性を図るための予算書・決算書の表示科目見直しなど、財務情報の整備にも努めている。

本稿では、ここ10年ほどの間で大きな予算制度改革を経た、イギリスとフランスの予算制度を概観する⁽²⁾。両国の予算制度改革には、我が国の上述の取組みと問題意識を共有するところが見られる。すなわち、イギリスでは、実質的に複数年度で予算管理を行うことにより、予算執行面での柔軟性を確保する一方で、「金銭に見合う価値」(Value for Money 以下VFMとする。)の観点からの会計検査・決算審議や、企業会計ベースの決算書の導入などの取組みが進められている。一方、フランスでは、科目区分を大きくくりすることで予算審議・執行の柔軟性を確保するとともに、成果指標を導入することにより、決算を重視した予算編成・審議を行うための制度が整えられた。

こうした改革が行われている両国の制度を概観することにより、予算の効率化に向けた取り組みが、英仏両国でどのような形で結実しているのかを明らかにしたい。その上で、我が国の予算効率化について、両国の制度からどのような示唆が得られるか考察を試みる。

I イギリス

1 法的枠組み

イギリスには、予算・決算過程⁽³⁾における立法、行政などの役割を定める成文の憲法典が存在しない。法律レベルでも、我が国の財政法に相当するような財政に関する基本法は制定されていない。1866年国庫及び会計検査庁法及び1921年国庫及び会計検査庁法をはじめとする、いくつかの法律が断片的に予算・決算過程を規定しているが、いずれの法律も包括的な規定は有していない。成文法による財政に関する規定が限られる中、内閣の予算過程での権限は強力であり、これに比べると議会の力は限定的である⁽⁴⁾。また、財政法案や歳出法案(4(1)(2)参照)など租税又は支出のみを目的とする「金銭法案」(Money Bill)は、下院で先議される一方で、上院には否決権・修正権とも認められていない。

法律ではないが、現在のイギリス財政を強く規律しているルールとして、ブレア政権期(1997年～2007年。なお、この時期の財務大臣はブラウン現首相)初期に定められた「ゴールデン・ルール」と「サステナビリティ・ルール」が存在する。「ゴールデン・ルール」は、景気循環を通じて、政府の借入れの目的を投資目的に限定し、経常的経費を目的とする借入れを行わないとするものである。「サステナビリティ・ルール」は、公的部門の純債務の対GDP比を安定的かつ慎重な水準に保つものであり、現在では、景気循環を通じて40%以内と設定されてい

(1) 財務省主計局「予算の効率化の徹底(20年度政府案)」2007.12.

(2) 本稿は、2007年秋に筆者が行った、イギリス財務省、フランス議会(国民議会、元老院)、フランス財務省(予算・公会計・公務員省)などにおける現地調査で得られた知見を一部反映している。現地調査でお世話になった各機関の関係者に御礼を申し上げたい。

(3) 以下、イギリスの予算・決算制度については、主に次の資料を参照した。Robert Rogers and Rhodri Walters “How Parliament Works”, 6th ed., Longman, 2006, pp.265-286; H.M. Treasury, “Supply Estimates: a guidance manual”, 2007; H.M. Treasury, “Central Government Supply Estimates 2007-08”, Stationery Office, 2007, pp.9-12; H.M. Treasury, “Managing Public Money”, Stationery Office, 2007; “United Kingdom”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.4 No.3, 2004; 浅見敏彦編『世界の財政制度』金融財政事情研究会, 1986.

(4) “United Kingdom”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.4 No.3, 2004, p.407.

る。これらのルールは、1998年財政法⁽⁵⁾に基づく予算関係文書である「経済財政戦略報告書」⁽⁶⁾の1998年度版においてうたわれているものである⁽⁷⁾。

2 予算原則

議会在が予算を有効に統制するための経験則を、財政学では「予算原則」として定式化している。以下に述べる「予算単年度原則」など、予算原則は多くの国で共通に見られるものであるが、その適用状況は国によって異なる。

イギリスでは、1787年に、それまで特定の収入を特定の支出に充てる特別会計が分立していた状態から、これらを一つにまとめ、一般会計に相当する「統合国庫資金」を創設した。このことにより、予算は一つでなければならないとする「統一性の原則」を初めて確立したとされる⁽⁸⁾。しかし、現状ではこの統合国庫資金から分離した「国家貸付資金」（下記3(3)参照）が存在しており、イギリスにおける統一性の原則には例外が設けられている。

収入支出を相殺せずに、すべて予算に計上しなければならないとする「完全性の原則」についても例外が設けられている。すなわち、支出補充金（3(2)参照）による各省庁の収入が、当該省庁の支出に充当されており、その分の支出は相殺控除されている。

会計年度を越えた収入・支出を禁ずる「予算単年度原則」については、収入面ではこの原則が保持されている。すなわち、所得税・法人税の税率や税制改正について、政府は毎年度の財政法によって、議会の承認を得ている。一方、支出面では、歳出法など政府の予算支出を認め

る法律の効力は単年度限りであるものの、実質的に予算の繰越しが認められており、予算単年度原則は形式的なものとなっている。

以上、イギリスでも予算原則が存在するものの、後に述べるフランスほどは、体系的な適用はなされていないようである。むしろ厳格な予算原則の適用は避け、予算執行の柔軟性を重視した運用がなされていると言えよう。

3 予算の構造

(1) 予算をめぐる諸概念

代表的な予算関係文書「プレバジェット・レポート」及び「財政説明書」（4(1)参照）における予算は、総管理歳出（Total Managed Expenditure 以下TMEとする。）として示される。TMEは、省庁別歳出限度額（Departmental Expenditure Limits 以下DELとする。）と単年度管理歳出（Annually Managed Expenditure 以下AMEとする。）の合計である。

DELは、1998年以降、支出レビュー（Spending Review 以下SRとする。）⁽⁹⁾が定める、3年間の省庁ごとの歳出上限額に沿った単年度あたりの金額である。他方、AMEは社会保障費など、SRの3年間の予算枠とは別に財務省の毎年度の査定を受ける経費である。DELとAMEを合わせたTMEは、議会の議決対象ではなく、公的支出水準を管理し、財政ルール（上記1参照）の達成⁽¹⁰⁾を支援するために用いられる。なお、SRは、3年間の各省庁の歳出上限額を定めるとともに、公共サービス合意（Public Service Agreements）と呼ばれる成果目標を伴うものである。SRは議会の議決対象ではなく、3年間の上限額内で各省庁予算の繰越しを100%認め

(5) 「財政法」(Finance Act) は、主として、毎年度の税制改正が盛り込まれる法律である。1998年財政法には、雑則として、財政安定化規律や予算関係文書などに関する規定が置かれた。

(6) 「経済財政戦略報告書」は、政府の長期的な経済・財政戦略の提示などを内容とする。

(7) H.M. Treasury, “Economic and Fiscal Strategy Report 1998”, Chapter 3.

〈http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/efsr_1998/bud_efsr98_chap3.cfm〉

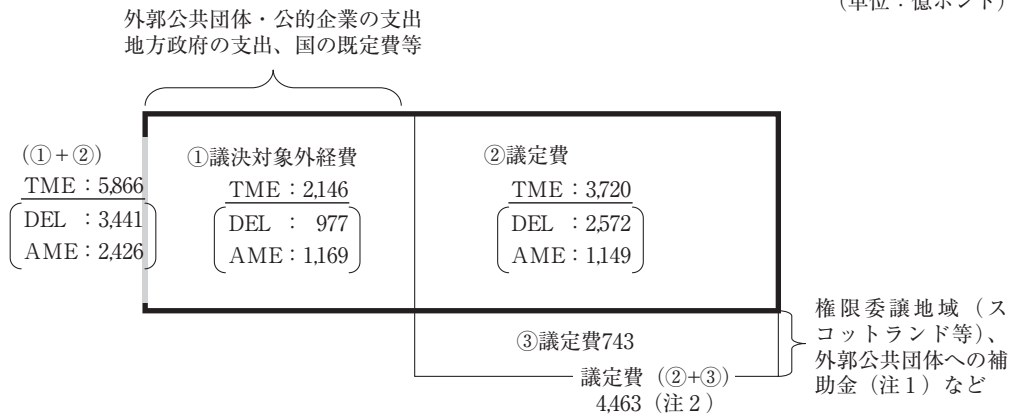
(8) 神野直彦『財政学 [改訂版]』有斐閣, 2007, p.94.

(9) SRは、「包括的支出レビュー」(Comprehensive Spending Review: CSR) との名称で策定されることもある。

(10) 毎年の財政説明書で、ゴールデン・ルールとサステナビリティ・ルールの検証が行われる。

図表1 総管理歳出 (TME) と議定費の関係 (2007年度)

(単位: 億ポンド)



(出典) "Public Expenditure Statistical Analyses 2007", pp.11, 32より筆者作成。

(注1) これらの補助金については、権限委譲地域・外郭公共団体自体の支出がTMEの議決対象外経費(上記①)に含まれているため、TMEからは重複分として除外されている。H. M. Treasury. "Central Government Supply Estimates 2007-08: Supplementary Budgetary Information", Stationery Office, 2007, p.7.

(注2) ここでの議定費は、国民経済計算により計上された金額。実際の議定費は、企業会計ベースで計上され、これとは金額が異なる(2007年度当初予算として2007年7月の歳出法で議決を受けた金額は4,299億ポンド)。

るなど、複数年度予算の要素を取り入れるものである。SRの3年目は次期計画の1年目と重なっているため、SRの策定は1年おきに実施されている(実質的には2年制予算)。

TMEと区別すべき予算の概念として、「議定費」(Supply Estimates)がある(図表1)⁽¹¹⁾。TMEが上述のとおり、議決対象とならないのに対して、議定費は、議会の毎年度の議決対象となる国の経費である。また、TMEは国民経済計算の一般政府(中央政府、地方政府⁽¹²⁾)と公的企業を合わせた範囲を対象とする。このため、地方政府の支出も含まれている。これに対して、議定費は、地方政府の支出を含まない。国の支出でも、国民保険基金(National Insurance Fund)や既定費(Consolidated Fund Stand-

ing Service)⁽¹³⁾といった毎年度の議決対象外の経費(TMEの約37%)は、議定費に含まれない。更に、TMEが国民経済計算の計上基準に従って計上されるのに対して、議定費の計上方法は2003年度以降、旧来の現金ベース⁽¹⁴⁾から企業会計ベース⁽¹⁵⁾に全面移行している。

なお、イギリスの決算は、2000年政府資源会計法(Government Resources and Accounts Act 2000)で導入された「資源会計」(Resource Accounts)により計上される。資源会計も企業会計ベースである点は議定費と同様であるが、議定費と異なり資源会計には、議決対象外の経費も含まれる。また、現時点では各省庁の資源会計が策定されているだけであり、全政府を連結して一覽性のある形で示す「全政府会計」(Whole

(11) 以下、TME、議定費及び資源会計の区分については、次の資料を参照した。H.M. Treasury, "Supply Estimates: a guidance manual", 2007, pp.17-18.

(12) イギリスの国民経済計算では、社会保障基金は独立して区分されていない。

(13) 法により国庫からの支払いを直接認められた経費であり、支出のために毎年度の議決を要しない経費。例としては、王室費、裁判官の給与・年金、EU分担金の支払いなどが挙げられる。

(14) 当該会計年度において実際生じた現金の収入支出を経理する手法(現金主義)。

(15) 実際に生じた現金上の収入支出に関わらず、当該会計年度において発生した収益と費用を経理する手法(発生主義)。例えば、固定資産を保有することに伴う毎年度の減価償却費が費用として計上される。なお、議定費と後述の資源会計が準拠している会計原則は「一般的に認められた会計原則」(Generally Accepted Accounting Practice (GAAP))である。

図表2 TME、議定費、資源会計の区別

	予算/決算	対象範囲	計上基準
TME	予算	国（中央政府）、地方政府、公的企業（一般政府+公的企業）	国民経済計算
議定費	予算	国の経費のうち議決対象経費のみ。議決対象外の経費は含まない。	企業会計原則
資源会計	決算	省庁単位が基本。議決対象外の経費を含む。フロー情報のみならずストック情報も記載	企業会計原則

(出典) H.M. Treasury, "Supply Estimates: a guidance manual", 2007, pp.17-18. より筆者作成

of Government Accounts) はいまだ実現していない(6(2)参照)。

以上、TME、議定費、資源会計の区別をまとめると、図表2のとおりとなる。

(2) 歳入と支出補充金

歳入の見積りは財政説明書など予算関係文書で示されるものの、歳入予算自体は議決の対象ではない。税制改正については、下記4で述べるとおり、財政法として議決される。また、各省庁の収入をそのまま当該省庁の歳出に充てる支出補充金(Appropriations-in-Aid)が認められている。

(3) 会計区分・科目区分

統合国庫資金が、会計区分としては我が国の一般会計に相当すると言われている。これに対して、我が国の財政投融资特別会計ないし国債整理基金特別会計に相当するものとして、国家貸付資金が置かれている。国家貸付資金は、国の借金を区分して計上するために、1968年国家貸付資金法により、統合国庫資金から分離したものである。ただし、日本の特別会計のように、予算上、明確な区分がなされているわけではない。

科目区分としては、必要資源額(Request for Resource 以下RfRとする。)が議決単位である。RfRの下に、行政科目としてのセクション(Sec-

図表3 歳出法、国庫金支出法の承認内容

法律	承認内容
歳出法(7月)	当初予算(Main Estimates)と夏の補正予算(Supplementary Estimates)
国庫金支出法(12月)	冬の補正予算と暫定予算(Vote on Account)
歳出法(3月)	春の補正予算と前年度の超過支出

(出典) 筆者作成

tion)が置かれている。なお、2000年政府資源会計法以前の議決単位は項(Vote)であり、その数は2000年度では85であった。この数は、現在の議決単位であるRfRの数と同程度であり、制度改正に伴い、科目区分が大きくくりとなったわけではない。ただ、我が国で議決対象とされる「項」の数(平成20年度一般会計当初予算で約800)に比べると、イギリスのRfRの数は圧倒的に少ない。

(4) 当初予算、暫定予算、補正予算

当初予算が議会で承認されるのは、通例、当該年度の7月頃である。このため、例年イギリス下院は、新年度が始まる前に、当該年度の暫定予算を承認している(Vote on Account)。この暫定予算には、旧年度予算の45%が計上される。また、補正予算は、年に3回程度編成される(図表3)。

4 予算過程

イギリスの会計年度は、日本と同様、4月から3月までである。以下、予算・歳入承認過程、議定費過程に区分して、概説する。

(1) 予算・歳入承認過程

例年10月頃に公表される「プレバジェット・レポート」により、議会における予算過程が始まる。同レポートは、1998年財政法により、財務省が作成し議会に提出することが義務付けられた法定の予算関係文書であり、会計年度開始(4月)に先立ち、主要な経済問題を取り上げるとともに⁽¹⁶⁾、新年度のTME見込額を示すも

のである。

翌年3月に、財務大臣は議会で予算演説を行い、政府の財政政策の概略を明らかにする。その際に財務省は、直近のTME見込額などを掲載した予算関係文書「財政説明書」(Financial Statement and Budget Report)を公表する⁽¹⁷⁾。この財政演説が行われる日をバジェット・デイ(Budget Day)と呼んでいる。

予算演説後⁽¹⁸⁾、下院での討論(4~5日程度)を経て、所得税、法人税など既存の税の税率設定と税制改正案を主たる内容とする財政法案が下院に提出される(第1読会)。同法案は、1日の審議である第2読会を経て、委員会に付託され審議される⁽¹⁹⁾。その後、第3読会が下院本会議で行われ、法案が採決される。下院での可決後、上院の法案審議と女王の形式的な裁可を経て7月頃に財政法が成立する。

(2) 議定費過程

議会の承認が必要な支出である議定費については、毎年、7月の歳出法(Appropriation Act)、12月の国庫金支出法(Consolidated Fund Act)、3月の歳出法の、3本の法律が定められる。各法律の承認内容は図表3のとおりである。

当初予算が承認されるのは、7月の歳出法である。このため、4月から7月までの支出については、暫定予算が編成され、前年12月の国庫金支出法で承認される。また、年度末の3月の歳出法案では、前年度の超過支出についての承

認が行われる。なお、7月、12月、3月の各法律では、補正予算も併せて承認される。

これらの法律を審議するために、一会期(11月から翌年10月)につき、3日の審議日が用意されている(Estimates Day)。審議日の少なくとも14日前までに、予算書が示されなければならない(ただし、7月に承認される当初予算[Main Estimates]については春に予算書を刊行)。下院の各省庁別特別委員会(Departmental Select Committees)では、各省庁予算案が精査される。その後、下院の連絡委員会(Liaison Committee 特別委員会の委員長をメンバーに含む)では、審議日における討論のための1ないし2の議題を決める。この議題を審議日に討論し、議定費の議決が下院で行われる。下院の審議では、総額の増加、支出構成の変化、又は歳入の減少を伴う修正提案を行うことができず、ある特定項目の支出を減少させる修正案のみが許される。下院で可決された歳出法案又は国庫金支出法案は、上院の審議と女王裁可を経て成立する。

5 予算執行

(1) 予算の配賦

歳出法が成立し、議定費に関する議会の承認が得られると、女王は財務省に対し勅許状(Royal Order)を発し、統合国庫資金から各省庁に対して資金配分を行うことが認められる(1866年国庫及び会計検査庁法第14条)。

(16) 片山信子「英国ブレア政権の財政政策と予算制度改革」『レファレンス』615号, 2002.4, p.18; H.M. Treasury, "The Code for Fiscal Stability", March 1998, p.17 ("An Explanation of the Code").

(<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/7/D/261.pdf>)

(17) 以下、予算演説から財政法成立に至る税制改正案の審議過程については、鎌倉治子「英国歳入関税庁の発足—税務行政の一元化と租税政策の立案・実施の分離—」『レファレンス』678号, 2007.7, pp.68-70参照。

(18) 通例、財務大臣は、予算演説で行った税制改正案のうちいくつかについては、1968年租税仮徴収法に基づき、演説後、即時に発効するよう動議を提出する。動議が法的効力を持つためには、10開会日以内に下院の同意(予算決議)を得る必要がある。この手続きは、既存の税の継続や税率変更には適用できるが、新税を対象とすることはできない。

(19) 論争的な部分は全院委員会(Committee of Whole House)、残りの部分は財政法案委員会(Finance Bill Committee)に付託される。鎌倉 前掲論文 p.70。

(2) 支出官による支出管理

各省庁の支出は、支出官 (Accounting Officer) によって管理される。

支出官は、財務省により、各省庁職員の中から任命される。特に各省庁の事務次官 (Permanent Head) は主任支出官 (Principal Accounting Officer) として、任ぜられる。

支出官の主な役割は次のとおりである。

- ・ 公金の適正な管理
- ・ 適正な財務手続と会計記録の保持
- ・ 資源会計と同会計に付される内部統制証明書 (Statement on Internal Control) への署名

とりわけ、支出の合規性、妥当性を確保するよう管理を行うことが重大な責務として支出官に課せられている。

(3) 移用・流用

RfR内の行政科目であるセクション間の流用は、財務省の承認を経て行うことができる。しかし、RfR間の移用は、行うことができない。議決対象科目であるRfRの増額は、補正予算を経る必要がある。

(4) 緊急資金と超過支出

緊急の資金の必要があり、通常の議会の承認手続では間に合わない場合に備え、緊急資金 (Contingencies Fund) が設けられている (1974年緊急資金法)。緊急資金から用いることができる資金の総額は、前年度議定費の2%とされている。財務省は、緊急資金を使用する場合、議会に対して通知を行う。

また、議会から承認を受けた予算額を超えた「超過支出」について、政府は、翌年度3月の歳出法により、事後的に議会の承認を得ている (Excess Vote)。

(5) 繰越し

議定費の効力は、1年限りのものである。前

述のとおり、DELの枠内では、次年度への繰越しが完全に認められるが、手続的には、繰越分について改めて歳出法で歳出を承認する必要がある。

6 決算過程

(1) 会計検査院とその任務

イギリスの会計検査院 (National Audit Office 以下NAOとする。) は、政府から独立した外部検査機関である。NAOは、議会の公金支出に対する監督の強化を目的とした、1983年会計検査法 (National Audit Act 1983) により創設された。この法律以前は、財務省の外局である「国庫及び会計検査庁」(Exchequer and Audit Department) が会計検査を担当していた。1983年会計検査法により、NAOは財務省から独立するとともに、議会に近い機関として位置付けられることになった。すなわち、NAOの院長は下院の吏員であることが法に明記され、NAO自身の予算や決算 (監査) については、下院議員の代表からなる「公会計コミッション」の監督を受けることとなった。職員数は854名 (2007年3月末現在)、予算は約7,100万ポンド (2006年度) である。

NAOの任務は、財務検査、VFM検査、議会委員会や各省庁に対する支援に大別される。このうち、国の官庁などの決算を検査する財務検査に、NAOはその資源の半分近くを投入している。また、VFM検査は、施策に関する評価・分析を行う検査であり、1983年会計検査法第6条により、経済性、効率性、有効性の観点からの検査として導入されたものである⁽²⁰⁾。NAOは年間60本程度のVFM報告書を刊行している。

(2) 決算の議会への提出

2000年政府資源会計法により、各省庁は、11月末までに会計検査院長に検査のため前年度資

⁽²⁰⁾ 片山信子「NAO：英国の会計検査院と決算制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』295号, 1997.3.17, p.3.

図表4 予算・歳入承認過程、議定費過程、決算過程

	月	予算・歳入承認過程	議定費過程	決算過程
当年度	10	プレバジェット・レポート		前年度各省庁資源会計提出（会計検査院・財務省を経て1月31日までに議会提出）
	11			
	12	財務大臣・財政演説 予算決議・財政法案提出	国庫金支出法成立（12月）：当年度補正予算、新年度暫定予算承認	下院決算委員会（PAC）で順次、審議・報告書作成 ↓ 政府からの回答
	1			
	2			
新年度	3	歳出法成立（3月）：当年度補正予算、前年度超過支出の承認	議定費予算提出	年2回、下院本会議でPAC報告書、政府回答につき討論（2007年は4月と10月）
	4			
	5	歳出法成立（7月）：新年度当初予算、新年度補正予算	財政法成立	
	6			
	7			
8				

（出典） 筆者作成

源会計（決算）を送付しなければならない。会計検査院長は1月15日までに検査済みの資源会計を財務省に送付し、財務省はこれを1月31日までに下院に提出しなければならない。以上の期限は、2000年政府資源会計法制定以前と同様であるが、財務省は、この法定期限よりも早い期限を各省庁に求めることができるとされている（同法第22条）。これに基づき財務省は、2006年春に、資源会計を議会の夏季休会（7月25日）までに提出するよう各省庁に要請している⁽²¹⁾。これに応じて、2006年度決算では、7月末までに全体のほぼ6割の省庁が、また8月末までにほぼ8割の省庁が、資源会計を議会に提出している⁽²²⁾。

なお、刊行されるのは、各省庁ごとの資源会計であって⁽²³⁾、政府全体の資源会計は現時点では存在しない。政府全体の決算（Whole of

Government Accounts）については、資源会計法でその策定が定められており（第9条）、策定プロジェクトが進められてはいるものの、実現には至っていない。

(3) 議会での審議とフォローアップ

議会での決算審査は、下院決算委員会（Committee of Public Accounts 以下PACとする。）で行われる。PACでは、NAOの報告書（多くはVFM報告書）をベースに審議が行われる。

PACのメンバーは16名で、その委員長には慣例で野党の議員が就任する。開会中は週に2度のペースで委員会が開かれ、主に支出官に対する質疑を行う。審議の結果は報告書としてまとめられる（年間60本程度）。この報告書に対して、政府はほぼ2か月以内に回答を行う。以上の報告書及び回答について、各会期に2回、下

(21) H.M.Treasury, "Departments' Resource Accounts: 2005-06 Timetable", March 13, 2006.

〈<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/D/dao0306.pdf>〉

(22) イギリス政府印刷局（Stationery Office）のサイト〈<http://www.tsoshop.co.uk/>〉で検索した各省庁の2006年度資源会計56件について、その刊行日（下院の印刷命令日）により議会提出を判断した。

(23) 2000年資源会計法以前の決算では、各省庁の決算書は、下院議会資料（HCペーパー）の同一ナンバーに枝番を付されて刊行されていた。例えば、2000年度決算では、各省決算書全18巻（Appropriation Accounts 2000-01, Vol.1~18）は、HC335-I~HC335-XⅧとして刊行された。しかし、現在では、各省ごとにばらばらの巻号で刊行されるため、以前よりも更に一覧性に劣る形となっている。

院本会議でまとめて取り上げられ、討論が行われる (PAC debates)⁽²⁴⁾。

上記の予算から決算までの過程を表にまとめると、図表4のとおりとなる。

II フランス

1 法的枠組み

憲法では、国の財政に関するいくつかの規定が設けられており (図表5)、歳入歳出などを定める予算法の要件等については、憲法規定を補完する法律である「組織法」により定めることとなっている (憲法第34条第5項、第47条第1項)。

2005年度予算までは、「1959年1月2日オールドナンス第59-2号」(以下「旧法」という。)が、予算に関する組織法として効力を有していた。オールドナンスは、議会からの授権に基づき、暫定措置として発せられる行政命令であり、法律に代替するものである。40年以上も続いたこの暫定措置は、2001年の法改正により、幕を閉じることとなった。新法である「予算法に関する2001年8月2日組織法律第2001-692号」(以下「予算組織法」又は「2001年予算組織法」という。)は、

図表5 フランス憲法における財政関係規定

<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算法による歳入歳出の決定 (第34条第5項) ・ 予算法案の国民議会先議 (第39条第2項) ・ 歳入減・歳出増を伴う議員提出法律案・修正案の禁止 (第40条) ・ 予算法案の議決及び会計検査院の国会・政府補佐等 (第47条)

(出典) 筆者作成

2006年度予算から、全面施行されている。旧法では、予算・決算過程における政府⁽²⁵⁾の権限が強かったが、2001年予算組織法により、成果指標の導入をはじめとする議会提出資料の充実などを通して議会の権限の強化が図られている⁽²⁶⁾。

2 予算原則

フランス革命以後の財政運営において予算原則が確立されている。これら諸原則に対応した予算組織法の規定を述べる⁽²⁷⁾。

(1) 統一性の原則

すべて国の収入支出は、原則として、一つの予算に計上されなければならない (統一性の原則)。このことにより、予算が分かりやすいものとなり、国の財政に対する議会の統制もよく及ぶようになる。予算組織法では、すべての歳入歳出を一般会計に計上することを原則として定めている (第6条第3項)。例外として、我が国の特別会計に相当する付属予算 (budgets annexes) と特別勘定 (comptes spéciaux) を、予算法により設置することを認めている (第18条、第19条)。

付属予算は、国の部局における財の生産活動又は対価を伴うサービス提供を經理するものである。2008年度年次予算法では、航空管制、政府刊行物の2つの付属予算が計上されている。

特別勘定は、特定財源の特定支出への充当、国の貸付け、国の部局において付随的に生ずる商業活動などを經理するものである。2008年度年次予算法では、①特別充当勘定 (映画・放送、

24) [イギリス議会ホームページ,] “Committee of Public Accounts”

(http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts/pacdebate.cfm)

25) 憲法上、政府活動は首相が統率すると定められており (第21条第1項)、予算・決算過程における大統領の権限は間接的である。

26) 木村琢磨「フランスの2001年「財政憲法」改正について」『自治研究』78巻9号, 2002.9, p.59.

27) 以下、フランスの予算・決算制度については、主に次の資料を参照した。Charles Waline et al. “Le budget de l’État: nouvelles règles, nouvelles pratiques”, Documentation française, 2006; [フランス財務省] “Guide pratique de la LOLF”, sept, 2006. 特に、旧法下の制度については、浅見編 前掲書も参照。

農村開発など6勘定)、②金融支援勘定(国際金融支援、自治体向け貸付けなど7勘定)、③商業勘定(国の資産債務管理等10勘定)、④通貨取引勘定(貨幣発行、IMFとの取引など3勘定)といった4種類の勘定が存在する。

(2) 完全性の原則

予算組織法第6条第2項では、すべての歳入と歳出について、互いに相殺することなく、総額を予算に計上することを定めている。このように歳入歳出を相殺した「純計」ではなく、歳入歳出の各々につきその総額を計上することを完全性の原則(総計予算主義)という。この原則から、特定の収入を特定の支出に充ててはならない(すなわち特定の収入を特定の支出で相殺してはならない)というノン・アフェクタシオン原則が派生する。

これらの原則の例外として、予算組織法では、地方自治体への交付金の原資などに充てるため、国の収入の一部を歳入から控除して「先取り」することが認められている(予算組織法第6条第4項)。また、附属予算・特別勘定や、一般会計の一部で、特定の収入を特定の支出に充てることのできる(同第16条)。

このほか、個人・法人が、公共目的の用途(道路、病院建設等)を特定して国に提供する協力資金(fonds de concours)も、完全性の原則の例外として位置づけられる。協力資金は、資金提供者の意図に沿って用いられなければならないが、その不透明性に対する批判を考慮して、予算組織法では、同資金については予算法において、その収入とこれに対応する支出を計上することとされている(第17条Ⅱ)。

(3) 予算単年度原則

予算組織法第6条第2項では、予算は、1年間の国の歳入歳出のすべてを計上すると定めている。このように予算の計上・執行を単年度

ベースで行うこととするのが、予算単年度原則である。この原則の例外として、支出負担認可(autorisations d'engagement)と支払許容費(crédits de paiement)の繰越制度が設けられている(同法第15条)。支出負担認可は契約可能な支出金額の上限を画するものであり、複数年度にわたる契約(支出負担行為)を可能にするものである。旧法の対応する制度「プログラム認可」では、対象経費が投資的経費に限られていたが、予算組織法ではこの制約が取り除かれた。一方、支払許容費は、当該年度の支払金額の上限を示すものであるが(同法第8条)、同一のプログラムに対する支出について、翌年度への繰越しが認められている。人件費(下記3(2)(ii)参照)に係る繰越額は当該経費総額の3%以内に制限される。人件費以外の経費の繰越額も同様にその総額の3%が上限であるが、その上限は予算法により引き上げることができる。支出負担認可又は支払許容費に係る繰越命令は、財務大臣と関係大臣が共同で、翌年度の3月31日までに発しなければならない。旧法における繰越制度では、①繰越しが予算法により認められている経費(同法付表に掲載)は特に上限が定められておらず、また、②契約済みで支払命令がなされていない経費については当該経費が関係する項の金額の10分の1が繰越しの上限であった。これに比べると、予算組織法での繰越制度は制限的なものとなっている。

(4) 真実性の原則

「予算法は国の収入支出のすべてを真実をもって表すものとする」との予算組織法第32条の規定により、「真実性の原則」が定められている。この原則は、以前から要請されていた原則ではあったが、旧法では根拠となる規定がなく⁽²⁸⁾、2001年予算組織法で初めて明文化された。

(28) 木村 前掲論文 p.60.

(5) 限定性の原則

この原則は、予算に計上された経費が、定められた目的どおりに使用されなければならないとするものである。旧法では、歳出予算の目的は、約850の「項」(chapitre)ごとに区分されていた。予算組織法では、歳出目的の区分は、「項」に代わって、一般会計(2007年度)で131ある「プログラム」という科目で区分されることとなった。科目の数が850から131に減り、以前に比べ大まかな区分となった結果、予算執行において、柔軟な対応が可能となっている。

限定性の原則の例外として、次の3つが挙げられる。

- ① 予備費と雇用者報酬(予算組織法第7条)：災害対策関係の支出ないし予測不能な支出(予備費)や、議決の際には正確にその配分を決することのできない雇用者報酬。
- ② 経費の流用(virement)(予算組織法第12条I)：同じ省内のプログラム間で経費の配分を変えること。関係する各プログラムの予算額の2%が、流用金額の上限とされる。旧法ではこの上限は10%であった。
- ③ 経費の移替え(transfert)(予算組織法第12条II)：ある省庁のプログラムの経費を減少させ、当該経費の当初の目的に一致する他省庁の別のプログラムの経費に上乘せすること。金額の上限は設けられていない。

②及び③について、両院財政委員会及び関係委員会は、通知を受ける。

3 予算の構造

(1) 予算の形式

予算は法律の形式で定められる。予算法としては、年次予算法、補正予算法、決算法、暫定予算法の4つのカテゴリーが存在する(予算組織法第1条、第45条)。

(2) 会計区分と科目区分

(i) 会計区分

一般会計、附属予算、特別勘定に区分される

図表6 科目区分の例

ミッション：農林漁業及び農漁村	人件費	経常費	投資経費	(以下略)
プログラム：農業漁業の持続的経営及び農漁村開発				
アクション01：農漁村地域と担い手の維持				
アクション02：牧場[馬]に関する施策				
(略)				
プログラム：産物の活用、市場の方向付けと規制				
アクション(略)				
プログラム：林業				
(以下略)				

(出典) 2008年度年次予算法；Waline et al. *op.cit.*, p.40.

(前記2(1)参照)。

(ii) 科目区分(歳出予算)

旧来の款(partie)、項(chapitre)、目(article)という区分に代わり、予算組織法では、「ミッション」「プログラム」「アクション」の区分が設けられている(第7条)。すなわち、省庁別ないし複数省庁間で置かれる議決対象科目「ミッション」の下に、歳出目的を特定する科目「プログラム」(上記2(5)参照)が置かれ、これが更に「アクション」に細分化される構造である(図表6)。2007年度一般会計予算には、34のミッション(議決単位)、131のプログラム、600を超えるアクションが存在する。また、科目横断的な性質別の分類として、機関費、人件費、経常費、公債費、投資経費、関与費、金融操作費の7つの「部」(titre)による区分がなされる(予算組織法第5条)。予算組織法では、旧法で置かれていた戦災補償費などの部が廃される一方で、新たな部として人件費が設けられている。

(3) 歳入歳出予算

税の徴収について、議会在政府に対して毎年の授權を行うことが必要であり、伝統的に年次予算法の第1条でこれを行う。また、年次予算

法の第1部は、税制改正に関する規定が置かれるとともに、歳入の見積額と収支見込みが示される（予算組織法第34条）。更に、予算法の第2部には、歳出に関する規定が置かれ歳出予算額が計上されるほか、当該年度ではなく後年度に影響が生じる税制改正規定などの「恒久規定」が置かれる。以上、フランスの特徴は、歳入・歳出が同一の予算法で規定される点に見られる。

(4) 補正予算、暫定予算

(i) 補正予算

補正予算は、補正予算法により制定される。補正予算の回数には制限がない。例年、少なくとも1回は補正予算が組まれている。とりわけ、政権交代が生じた際には、補正予算が編成されることが多い。

(ii) 暫定予算

法定のスケジュールで政府が予算法案を提出した場合、議会における審議日数の制限等により（下記4(2)参照）、暫定予算を編成する必要性は生じない。政府の予算提出が遅れたため、年度開始前に予算法成立が見込めない場合に、暫定予算法が制定される（憲法第47条第4項、予算組織法第45条）。この場合、政府には二つの手続が用意されている。一つ目の手続として、政府は12月11日までに、国民議会（下院）に対して、年次予算法案の第1部（税の徴収などの部分）のみについて、法案の他の部分から切り離して議決を行い、この第1部の部分について、緊急手続により元老院（上院）に送付することを、求めることができる。二つ目の手続として、政府は12月19日までに、新年度の予算が成立するまでの間、現行制度による税の徴収を認める特別法案を国民議会に提出し、緊急手続による議決を求めることができる。

(5) 年次予算法案添付資料

2001年予算組織法第51条により、年次予算法の添付資料として、年次成果計画書（projets

annuels de performances 以下PAPとする。）が、刊行されることとなった。PAPには、各ミッションにおけるプログラムの目標とすべき成果指標が掲載されている。決算時にこの指標の達成度を計測する報告書（年次成果報告書。下記6(2)）が刊行される。

4 予算過程

(1) 予算編成

会計年度は暦年である。予算編成の端緒として、まず前年1月に、首相から各大臣に向けて、予算の方向付けや規範に関する通知（lettre de cadrage）が発せられる。その後、政府内での準備的な作業を経て、5月末～6月頃に、首相から各大臣へ概算要求基準（lettres plafonds）が通知される。同じ時期に、議会両院では、「予算の方向付けに関する討論」（le débat d'orientation budgétaire 以下DOBとする。）が行われる。DOBでは、「経済状況と財政の方向付けに関する報告書」が政府により提出される（予算組織法第48条）。同報告書において、次年度の科目区分（ミッションとプログラム）と成果指標項目が、一覧として示される。これを受けて、10月からの年次予算法案審議に先立ち、両院の財政委員会及び関連の委員会は、7月10日までに政府に対して質問事項を送付する（政府は、この質問事項に対して、10月10日までに書面で回答しなければならない。同法第49条）。8月には、政府内で予算書類の最終的な取りまとめが行われる。通例、9月下旬の水曜日に年次予算原案が閣議に提出され、議会両院の財政委員会への通知とマスコミ発表が行われる。政府は、10月最初の火曜日に、年次予算法案とその付属資料を、国民議会に提出する（同法第39条）。

(2) 予算承認過程

(i) 審議日程の制限

予算法案については、憲法上、審議日数が制限されている。すなわち、国民議会が、予算法案提出後40日以内に第1読会を終えなければ、

政府は同法案を元老院に付託し、同院の15日以内の議決後、憲法第45条の手続（両院議決が一致しない場合の両院協議会の規定。(2)(v)参照）が適用されることになる（憲法第47条第2項）。また、両院が70日以内に、最終的な議決を行わない場合、政府のオルドナンス（行政命令）により予算法案の規定が有効とされる（同第3項）。

(ii) 委員会審査

他の一般の法案と同様に、年次予算法案の審議においても、委員会審査は、委員（報告者）名義により刊行される委員会報告書が、基礎的な資料となる。財政委員会の報告書は、全3巻と付録で総計数千ページにも及ぶ大部なものである。また、財政委員会以外の5つの常任委員会も、各々の権限に関連する事項に関して、大部な意見書を作成し、年次予算法案の審査に関与する。

(iii) 本会議

本会議では、歳入等に関する第1部と、歳出等に関する第2部に分けて、年次予算法案を審議する。第1部については、数日から1週間程度の審議の後、第1部全体についての採決を行う。第2部については、国民議会では15日程度、元老院では10日程度かけて審議を行う。旧法では、第2部の議決は、歳出予算額の95%程度を占める既定経費につき1度、残りの5%を占める新規経費につき、旧来の議決単位である各省庁の部（titre）ごとに合計約150回の議決を行っていた。2001年予算組織法では、既定経費・新規経費の区別がなくなり、「最初の1ユーロから」議決を行うこととなった。しかし、前述のとおり、議決単位が30程度のミッションとなったため、議決の回数は、旧来の5分の1程度に減少した。

(iv) 予算修正

憲法第40条により、歳入減・歳出増を伴う法案修正を議員が提出することはできない。旧法では、この憲法規定は極めて厳格に運用されており、他の歳出の削減を伴うものであったとしても、歳出増を伴う修正は認められなかった。

2001年予算組織法では、このような厳格な運用は緩和された。すなわち、予算組織法第47条では、憲法第40条でいう歳出は、ミッションを意味すると規定している。このため、ミッションの一部の経費を増額させるとしても、同じミッション内の別の経費を同じ額だけ減額すれば、当該ミッションとしては増額とはならないため、憲法規定に抵触せずに、修正を行うことができる。

(v) 法案の成立

予算法案は国民議会本会議の第1読会が終了し議決が行われると、元老院に送付され、その審議を受ける。元老院の議決が国民議会の議決と一致すれば、予算法が成立することになるが、議決が一致しない場合、予算法案は再び国民議会に送付され、委員会審査を経て本会議で第2読会が行われる。第2読会でも両院の議決が一致しない場合、予算法案は、70日の審議期限の到来（上記(2)(i)参照）や緊急手続（両院協議会。合意に達しない場合は国民議会の議決が優先⁽²⁹⁾）などにより、成立することになる。

5 予算執行

(1) 出納命令官、出納官、財務統制官

(i) 出納命令官と出納官

1962年12月29日デクレ（政令）第3条により、出納命令官と出納官は、官庁財務会計における責任者とされる。両者の分離は、フランス革命以来の伝統的な原則である。出納命令官（各省

⁽²⁹⁾ 第2読会後も両院の議決が一致しないときや、政府が緊急を宣言した場合などに、首相は両院協議会の開催を求めることができる。両院協議会は両院同数の代表から構成される。両院協議会で合意に達した法案については、政府は、両院の承認を求めて、当該法案を付託することができる。両院協議会でも合意に達しないときは、国民議会・元老院の両院における1回の読会を経て、政府は国民議会に対して最終的な議決を求めることができる（憲法第45条）。

大臣又はその委任を受けた者)は、収入支出に係る命令を発する(同デクレ第5条)。これに対して、出納官は、「国、自治体、公施設法人の名において、収入・支出業務を行う資格を有する公務員である」(1953年8月9日デクレ第1条)。国の場合、出納官の多くは、財務省公会計総局の職員である⁽³⁰⁾。出納官は、収入支出などの資金管理を行う権限を有するとともに、出納命令官の行為の合規性を統制する役割を果たす(1962年デクレ第12条、13条)。すなわち、出納官は、出納命令官が行う収入・支出決定が、会計法令に従っているかを確認し、違法な収入・支出を拒絶する権限を有する。出納官が、その行為により国庫に損害を与えたときには、公金管理の不正による公的組織に対する債務者として宣告(débet)を受け、その損害の賠償を命じられる。出納官の財務行為については、会計検査院が裁判を行う。

(ii) 財務統制官

従来、すべての支払いは、財務省職員である財務統制官(contrôleur financier)が、合規性や予算制約などの観点から、事前に検査していた。すなわち、出納命令官が行う支出負担行為(契約)と支払命令の双方の手続きにおいて、財務統制官の事前認証が必要であった。しか

し、2005年1月27日デクレにより、人件費を除いて、こうした認証手続は、財務統制官の任務から外れることとなった。その結果、財務統制官の任務は、包括的な省庁支出に対する検査など、リスク防止の視点からの財務統制に重きを置いたものとなっている。

(2) プログラム運営予算

各省庁のプログラムは、実務上、プログラム運営予算(budget opérationnel de programme 以下BOPとする。)と呼ばれる単位で、執行される。BOPは、各省庁の部局長などがプログラム責任者⁽³¹⁾となり、同責任者の下でプログラムに属する経費を再編したものである。予算組織法に明文の規定はない。

(3) 財務監察院

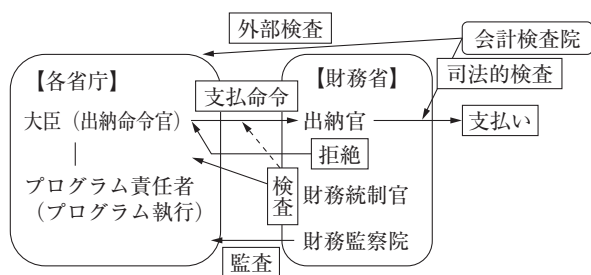
行政の内部監査のうち、財務監査⁽³²⁾を担当する財務監察院(Inspection général des finances)が、財務省に置かれている。財務監察院は、予告なしに書面監査及び実地監査を行う権限を有し、監査結果について、所管(各省庁)大臣あての報告書により、所見を示す。財務監察院に属する職員である財務監察官の地位⁽³³⁾と相まって、同院の権威は高く、監査の影響力も大きい。

以上、出納命令官、BOP責任者、出納官、財務監察院等の役割をまとめると、図表7のとおりとなる。

(4) 流用、移替え、予備費

2(5)で述べたとおり、流用、移替え、予備費の制度が設けられている。

図表7 フランスの予算執行と検査・監査



(出典) 筆者作成

⁽³⁰⁾ このほか、間接税(付加価値税など)の徴収を經理する財務省主税総局の出納官や、公施設法人の会計を經理する出納官などが存在する。

⁽³¹⁾ 2007年度一般会計予算で約80名。複数のプログラムを所管する責任者もいるため、プログラム数131より少ない。

⁽³²⁾ 財務監査以外には、教育、軍、社会保障、行政に関する監査がある。Waline et al. *op.cit.*, p.145.

⁽³³⁾ 財務監察官は、フランス官僚の中ではトップクラスのエリート集団とされる。ルイ・シュバイツァー「私の履歴書⑤」『日本経済新聞』2005.10.5.

(5) 制限的 (limitatif) 経費、概算的 (évaluatif) 経費

予算組織法第9条は、議会により議決を経た経費は、制限的経費であるとの原則を定めている。制限的経費とは、予算に計上された金額を支出の上限とするものである。

これに対して、概算的経費は、必要であれば、予算に計上された額を超えた支出が認められる。予算組織法は、国債に係る経費など一部の経費のみを概算的経費と定めている(第10条)。概算的経費の支出が、予算計上額を上回るとき、財務大臣は、国民議会及び元老院の財政委員会に、支出超過の理由と年度末までの当該経費の執行見込額を通知する。概算的経費の支払超過は、次の予算法(多くの場合補正予算法)に計上される。

(6) 前払命令

緊急時には、コンセイユデタ⁽³⁴⁾の意見、並びに国民議会及び元老院の財政委員会の意見に基づく前払命令(décrets d'avance)により、直近の予算法で定められた収支を変更せずに、追

加的な経費を計上することができる(予算組織法第13条)。これに伴い、既定経費の取り消ししないし追加的収入の確保を行う。前払命令の金額は、年次予算法により定められた支出額の1%を超えてはならない。この前払命令に対しては、支払いがなされた後の最初の予算法で承認が行われる。

(7) 既定経費の取り消し

予算収支の悪化を避けるために、財務大臣の報告に基づくデクレにより、年次予算法における経費を取り消し、又は、使徒の定めのない経費とすることができる(予算組織法第14条)。デクレを発する前に、当該デクレの内容は、両院の財政委員会及び関係委員会に通知されなければならない。取り消しの総額は、総経費の1.5%を超えてはならない。

6 決算過程

(1) 会計検査院とその任務

フランス会計検査院は、立法府や行政府から独立した司法機関と位置付けられる。約650名

図表8 フランスの予算・決算過程

月	予算過程	決算過程
1		
2		
3		会計検査院年次報告
4		
5		
6	概算要求基準 予算の方向付けに関する 討論(両院)	決算法案提出(6月1日まで) 国民議会、元老院での審議
7		決算法の成立
8		
9		
10	年次予算法案 国民議会へ提出	
11	年次予算法案 元老院での審議	
12	(両院協議会) 予算法の成立	国民議会提出後 70日以内に両院 審議
1		新年度開始

(出典) 筆者作成

(34) 政府提出法案や行政命令などに対して意見を述べる行政裁判所。

の職員のうち、200名を超える職員が「司法官 (magistrat)」としての身分を有する。院長、事務総長の下、7つの部で業務を遂行しており、年間予算は約1.19億ユーロ(2005年度)である。

フランスの会計検査院の任務の一つとして、各省庁の収入・支出業務を行う出納官(5(1)(i)参照)に対する司法的検査が挙げられる。この司法的検査の結果、出納官が国庫に損害を与えたと認められるときは、会計検査院の審決により、損害額の弁償が出納官に課せられる。

このほか、会計検査院は、予算法の執行の監督について、議会及び政府を補佐する任務を有する(憲法第47条第6項)。この補佐任務として、同院は、(2)で述べる決算法案への添付資料や、両院財政委員会の求めに応じた個別テーマに関する報告書(年間10本程度)を議会に提出している。なお、会計検査院は、例年2月に年次報告を刊行しているが、この報告書は、刊行時点における重要な検査事例を収録したものである。

(2) 決算の策定と議会への提出

フランスの決算は、決算法案として政府から議会に提出される。決算法案の提出に当たって、会計検査院は、「予算執行結果及び国の予算管理に関する報告書」や、「国の決算の合規性・真実性・誠実性(fidélité)に関する証明書」を添付する(予算組織法第58条)。同じく添付資料として、年次成果報告書(rapports annuels de performances以下RAPとする。)が決算法案とともに政府から議会に提出される。更に、企業会計ベースの財務書類(compte général de l'État 予算組織法第30条)が政府により作成され、決算法案に添付される。以上の添付資料(予算組織法第54条)は、2006年度決算から添付されている。なお、RAPには、前述のPAPに対応する形で、各成果指標の決算ベースでの実績値

が示されている。RAPに掲げられた各省庁事業の成果実績については、会計検査院の「予算執行結果及び国の予算管理に関する報告書」で分析がなされる。

政府は前年度の決算法案を6月1日までに国民議会に提出しなければならない(予算組織法第46条)(旧法では12月末まで)。また、年次予算法案の国民議会における第1読会は、決算法案に対する議決を国民議会が行った後でなければ開くことができない(同第41条)。このようなスケジュールを設定することにより、前年度の決算が次年度の予算に反映するよう、工夫がなされている。2006年度決算法は、7月16日に国民議会が、7月23日に元老院が、それぞれ可決し成立している。

以上、予算・決算過程をまとめると、図表8のとおりとなる。

III 改革の実績と課題

イギリスの予算・決算制度改革(図表9)は、ブレア政権以降実施されてきた①実質的な複数年度予算管理(3ヵ年)の導入による柔軟な予算執行、②財政ルール達成を支援するためのTMEなどによる公的支出管理、③企業会計原則に基づく決算(資源会計)の導入による各省庁予算の説明責任と効率性の向上、といった点に要約される。上記①と③は、我が国と比べ大きくくりな議決単位と相まって柔軟な予算編成・執行を可能とする代わりに、その成果に対して説明責任と効率性の向上を求めるというものであり、予算の効率化・質の向上という点で、一定の成果をもたらしていると言えよう。3ヵ年の複数年度予算管理は、年度末の無駄な予算消化を抑止させる効果が指摘されている⁽³⁵⁾。また、発生主義に基づく資源会計の導入は、省庁内管理の効率化と議会への説明責任向上に資す

⁽³⁵⁾ 財政制度等審議会(財政制度分科会 法制・公会計部会公会計基本小委員会)「公会計に関する海外調査報告書(イギリス)」2003.5.23, p.15.

図表9 イギリスの予算・決算制度改革（経緯）

事 項	時期	内 容
会計検査法制定	1983年	会計検査院の財務省からの独立。VFM検査導入
財政ルール設定	1998年	ゴールデン・ルールとサステナビリティ・ルールの導入
複数年度予算管理	1998年	SRによる3年間の省庁別歳出上限の設定と成果指標(公共サービス合意)の導入
公的支出管理	1998年	財政ルール達成支援のためTME(DELとAMEの合計)導入
企業会計原則による予算・決算	2001年度以降	従来の現金ベースによる決算に代わり、2000年度政府資源会計法による資源会計の導入。また2003年度から、議定費予算も現金ベースから企業会計ベースに全面移行
決算の早期提出	近年	8割の省庁が資源会計を8月末までに提出(2006年度決算)

(出典) 筆者作成

図表10 フランスの2001年予算組織法等による予算・決算制度改革（主な内容）

事 項	内 容
予算繰越し、流用の厳格化	上限金額の引下げ等
歳出科目区分の再編	款・項・目→ミッション・アクション・プログラムへ
歳出目的を区分する科目の大きくくり化	約850の項から131のプログラムへ
財務統制官の事前統制緩和	事前認証の対象は人件費の支払いなどに限定
成果指標の導入	予算添付資料PAP、決算添付資料RAPと成果指標の導入
決算の議会への早期提出	旧来の12月末までの提出期限を6月1日に前倒し
決算の早期審議	年次予算法案審議の前に決算法案の国民議会の議決が必須に
発生主義財務書類の提出	決算の添付資料として議会へ提出

(出典) 筆者作成

るものとされ、その成果をもたらしつつある。例えば、国防省では資産内容の見直しが進み、不要な資産を大幅に減少させたと言われている⁽³⁶⁾。以上に加えて、②の財政ルール達成のための公的資金管理は、数字に現れた実績を示しており、ダーリング財務大臣の2008年度の予算演説では、1997年の政府純債務残高の対GDP比が43.3%であったのに対して、現在では、36.6%にまで減少していることが強調された。

これらの成果の反面、複数の予算概念の並立、企業会計原則で計上された予算書・決算書の読みにくさ（会計の知識が必要）、政府全体の財務書類の未完成（一覧性の欠如）、といった点が、課題として指摘できよう。

一方、フランスの近年の予算制度改革（図表

10) においては、昨年、予算組織法に基づく初の決算（2006年度決算法案）が議会で審議され、新制度に基づく予算・決算過程が一巡した。2006年度決算法案の審議では、2008年度予算に向けたいくつかの措置（例えば退職公務員の一部不補充など）が政府から表明された。しかし、この新たな制度に基づく決算審議は、初めての試みであった上に、時期的に国民議会の選挙が重なり決算法案を早急に審議する必要があったという特殊事情も加わり、必ずしも期待どおりの審議にはならなかったようである⁽³⁷⁾。また、新制度で導入された成果指標についても、改善の余地があると言えよう。例えば、会計検査院の成果指標としては、7つの指標（検査対象率〔3種類〕、報告書掲載事項のフォローアップ

⁽³⁶⁾ UK Country Paper, "Resource Accounting and Budgeting in the United Kingdom's central government", *The V Conference EUROSAT/OLACEFS, Theme 3 - Presentation of accounts and accountability*, Lisbon May 2007.

⁽³⁷⁾ 国民議会事務局での聴き取りによる。

率、助言活動率、助言活動の期限遵守率、間接業務比率)が掲げられているが(2008年度予算)、これで会計検査院の活動成果を十分表現しているか⁽³⁸⁾、議論が分かれるものと思われる。

おわりに

本稿で概観した英仏の予算・決算制度とその改革から、我が国の予算効率化に向けて、どのような示唆が得られるであろうか。

まず、英仏で導入された柔軟な予算執行体制に関しては、我が国においても、「成果重視事業」の拡充を検討すべき時期にあるものと思われる。我が国では、定量的な目標と厳格な事後評価を前提に予算執行を弾力化(流用の弾力化や繰越制度の積極的活用)した「モデル事業」が平成16年度予算で導入された。このモデル事業をベースに、平成18年度予算以降、政策評価との連携を強化した「成果重視事業」が導入されている。その事業数・金額は漸増傾向にはあるものの、平成20年度当初予算で50事業・2,487億円と、全体の予算額から見ると小さな規模にとどまっており、今なお試行的な段階にある。政策評価の単位と対応するよう予算書・決算書の表示科目見直しが平成20年度予算で行われたことも踏まえ、これまでの取組みを検証した上で、成果重視事業を拡充すべき時期にあるのではなかろうか。

予算編成において成果重視の側面を強めるに当たっては、その基礎情報となる財務書類の迅速な作成が課題となろう。すなわち、財務書類作成の目的が、「説明責任の履行及び行政効率化を進めること」⁽³⁹⁾であるとすれば、その情報は新しいものであることが望ましく、特に予算編成に活用するためには、できるだけ迅速な作成が必要となる。イギリスでは企業会計原則に

よる資源会計が、また、フランスでは決算法案とその添付資料である財務書類(企業会計ベース)が、年度終了から概ね半年程度で議会に提出されている。我が国では、国会が開会中であれば11月に決算が提出されており、年度終了から7か月程度と、英仏に比べても遜色のない期間で決算提出がなされている。しかし、我が国における企業会計ベースの財務書類である「国の財務書類」については、年度終了後その提出までに1年4か月を要している(平成17年度版)。この期間は、英仏に比べて著しく長く、改善の余地が大きいものと思われる。

更に予算執行の事後評価において、会計検査院の関与がこれまで以上に期待される。イギリスでは、年間60本程度刊行されるNAOのVFM報告書による施策の評価が、決算審議で大きな役割を担っている。我が国でも、個別施策に関して国会に随時報告される検査(随時報告)や国会の要請による検査といった、会計検査院のタイムリーな報告(年間10件程度)は、施策の成果を予算編成・審議に反映させるために、極めて有益である。こうした検査を拡充していくことが今後も求められるであろう。一方、フランスの会計検査院が、決算添付資料である年次業績報告書(RAP)について分析を加えている点は、政府の予算執行上の施策評価に対して、第三者である会計検査院が検査を行う事例として、我が国で成果重視型の予算を展開する上で参考となるものである。ただし、フランスの予算・決算過程における成果指標の導入は、まだ実績が浅く、我が国にこうした指標を導入するかどうかの判断に当たっては、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

以上、主に成果重視の観点に立ち、英仏両国の制度から得られる示唆について述べた。我が国の財政再建を進める上での最低限の前提とし

⁽³⁸⁾ 例えば、米英独の会計検査院で算定されているような、検査による「節約額」「便益額」は、成果指標として示されていない。

⁽³⁹⁾ 財政制度等審議会「省庁別財務書類の作成について」2004.6.17, p.1.

(<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseidg160617/zaiseidg160617a.pdf>)

て、予算の無駄の解消は急務であり、「効率化の徹底」は、喫緊の課題である。諸外国の経験

を踏まえた更なる取組みが望まれる。

(まつうら しげる)

(本稿は、筆者が財政金融課在職中に
執筆したものである。)