

予算執行の停止と財務省統制 —フランスの場合—

中西 一*

(佐賀大学経済学部教授)

1. 民主党政権下の予算執行停止と国際社会との対比

2009年8月の選挙により民主党政権が成立した後、自民党政権の間に行われていた第1次補正予算の内容に問題があるとして、予算執行の凍結、見直しが表明された。その結果として、総額2兆9528億円の執行停止や返納が行われた。結果としては当初予定していた3兆円規模の実現が可能となったが、見直しのプロセスは困難を極めた。特に「民間や地方と契約に入っているものは凍結は難しい」(前原国土交通相(当時))という発言にあるように、既に契約に入ったものは見直しできない。このため結局は契約済み事業を消去法的に消した後、残った事業をかき集める形とならざるを得なかった。これが仮に選挙の予定や政権交代の可能性を考慮に入れて極力契約プロセスに入らないような努力がなされていれば、政権交代後の政策変更はより大規模なものとなったかもしれない。本論文では諸外国の予算制度、特にフランスの事情¹⁾を紹介することを通じて、財政規律確保の手段としての予算執行途上での取り消しを経常的な予算運営手法の一つとして、「アクシデント」ではなく「制度」として位置付けるべきことを論じたい。

日本では予算の凍結という「珍しい」現象が政権交代によって行われたわけだが、実際には予算凍結自体は国際的に見ると決して「珍しい」ことではない。かつその目的は政権交代や政策変更であるよりも財政規律の確保であることが多い。そして財政規律確保のための制度的基盤を模索する予算の政治経済学的アプローチの中でも、「数值的」(numerical)ルールと「手続き上の」(procedural)ルールという予算統制の二つの柱のうち、予算凍結を含む財務省統制は後者の代表的な手法として位置付けられてきた。議決予算であっても実際の支出には財務省の許認可を必要とすること、そして議決予算であっても財務省や首相

* 佐賀大学経済学部教授。早稲田大学政治経済学部政治学科卒業。九州大学経済学研究科博士後期課程修了。『フランス予算・公会計改革—公共政策としての公共経営—』(2009年創成社：日本公認会計士協会学術賞受賞)の著者。日本財政学会、日本地方財政学会、日本地方自治研究学会、国際公会計学会に所属。

¹⁾ フランスでは2006年施行のLOLF改革により、予算・会計の全般的改革が行われている。予算改革についてはプログラム別の業績予算であり、かつ裁量の自由を与えた枠配分予算である。財務省統制もこの改革に「対応して」変化した面もある。他方で会計面では政府財務諸表を導入し、かつそれに対するリスクアプローチに基づく監査が導入されている。そこでは会計検査院の役割に企業監査に近いものが求められるなど従来の会計検査に対する全面的変化をもたらすものとなっている。フランスとドイツの会計改革については、現在会計検査院の委託に基づき、中西を含む、亀井孝文、加藤達彦、石森久広の4研究者、及び三菱UFJリサーチ&コンサルティングとの共同研究である『ドイツ及びフランスにおける財務書類の検査及びその結果の報告の状況に関する調査』(亀井孝文委員長)が現在進行中(本稿執筆時点)であり、報告書が2011年3月に出されることとなっている。LOLF会計改革もそこで詳細に取り扱われている。

府の判断で予算の凍結や取消が可能であること、さらにこれらを含めた支出官庁に対する財務省の優越を意味する財務省統制（いわゆる「階層的」(hierarchical) アプローチ)こそが、予算の編成と執行に関する手続き上のアプローチにおける重要なポイントとなっている。

EU諸国などとは比較にならないほど財政赤字と債務残高の問題が深刻である日本で、かつプライマリーバランスなど数値的アプローチの目標実現の可能性が遠く、コミットメントの守られにくい状況にある今日、そこで思考停止するのではなく、それ以外の予算手法の改革について諸外国を幅広く渉猟し採り入れるべきものは採り入れる必要があるだろう。

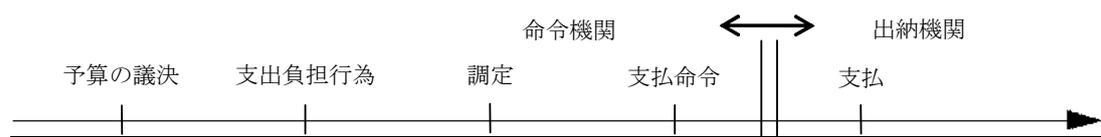
以下本論文では、まず日本において支出負担行為統制や予算凍結などの財務省統制が検討されたことのある歴史的経緯を振り返り、その上で国際比較研究を通じて予算執行過程における手続き上のルールに関する状況を概観する。次にフランスの事情に転じ、支出負担行為段階での予算削減を果たしてきた財務統制官 (contrôleur financier) の制度、予算として配当したものであっても年度途中で取り上げ凍結や繰越を可能としてきた予算調整 (régulation budgétaire) の制度を紹介する。そして最近の業績予算改革に伴って編成替えが行われた支出負担行為統制制度と予算調整制度の現状について述べる。最後に業績予算や枠配分予算など近年の予算改革傾向に一時代遅れた手法ではあるが、財務省統制が日本を含め多くの国々で依然として重要な役割を果たしうることを確認することで結びとしたい。

2. 理解され受け入れられることがなかった外国起源の改革

日本は明治以後主にドイツの影響を受けて法制度を形作っていったが、明治会計法についてはフランスの影響を受けて形成されたものである。他方で第2次世界大戦以後は予算会計改革がアメリカを参考に進められるようになった。しかしいずれの場合も、導入した制度ないし導入が検討された制度に対する理解は皮相的であり、制度の意義は急速に忘れられることとなった。

明治会計法によって日本がフランスから採り入れたのは命令機関・出納機関の分離原則であった。ゆえに今日でも両国とも、予算が議決されてから実際に現金が支払われるまでのプロセスを区分し、現金の出納に關与する出納機関 (comptable) をそれ以前の段階までの執行に關わる機関 (命令機関 (ordonnateur)) から区別し、相互に牽制しあう制度を置いている。フランスの制度を採り入れた背景には、松方正義以後大蔵省官僚がフランスの影響を受けていたこと (小峰(1974), p.73) と、とりわけ当時藩閥を背景とした支出官庁の秘密資金構築に大蔵省が頭を悩ませており、その点からフランスの制度が都合よかったことがある (小峰(1974), p.134)。

図1：予算執行のプロセス



ここで上図に従って予算執行の手順を追うと、予算の議決の後、業者との契約段階である支出負担行為 (engagement), 現物給付と書面を合わせて公的に確認する調定 (liquidation), それを踏まえて支払命令書

(ordonnance) を発行し、その支払命令（支出命令）を引き受けて予算科目や金額などに間違いのないことを確認した後現金の支払いが行われることになる。このとき、命令機関・出納機関分離原則は支払命令を行うまでの手続きに関わる者と、その後支払命令を受けた後で現金の支払いを行う者を区別し、両者の間である種の牽制関係を構築することを意図している。これとあわせて日銀に公金の操作を委託することを通じて、支出官庁には極力現金を触らせないようにしたのが日本の制度である。

しかしフランスの制度はもっと徹底している。日本の制度では例外的に官吏自身が公金の管理（特に現金の取り扱い）に関与する場合、同一支出官庁の一職員に担当させる。フランスでは支出官庁には一切現金は触らせない。フランスでは公金の出納は財務省公会計局（現財政局）の出納官（公会計官）により独占されている。それが意味するところは、上記の関係はフランスの場合単なる形式的な役割区分ではなく、出納情報を通じて財務省が支出官庁を監視する側面もあるということである²⁾（アメリカでも出納は財務省により独占されている）。

したがって同一省庁の中で役割分担を行っている日本の場合、財務省統制という意味合いが薄く、その後命令機関・出納機関分離原則もその意味が形骸化していったことは自然の流れであろう（日本では自治体の出納長・収入役も廃止されたが、フランスではその役割は国の財務省の公会計官により独占されてきたのである）。

その後、第2次世界大戦に敗れた日本はアメリカ占領下でアメリカの影響を受けた改革が導入されることとなった。アメリカの予算会計制度の特徴は支出負担行為、すなわち契約段階での統制が厳格な点にある。アメリカでもこの点が強化されるようになったのは、予算超過が頻発したからであり、後述する通りフランスにおける支出負担行為統制の強化も同じ背景から形成されてきたものである。アメリカの影響を受けて昭和24年4月に改革が行われ、四半期ごとの支出負担行為計画を大蔵省が承認する制度が導入された。しかし昭和27年3月にこの承認制度は廃止され、特定経費項目に関してのみ残された。この経緯については第1次臨調の議論を取り上げた予算論の大家加藤芳太郎氏の経験、諸議論の中にも含まれているところである（納富(1999)、加藤(1982)）。支出官庁は大蔵省に支出負担行為段階の許認可を求めることを嫌っていた。第1次臨調の間にも支出負担行為実施計画の承認と支払計画の承認が、同一省庁の中での二重の手続きになるとして、無駄な行政手続きの軽減の観点から廃止が検討された経緯がある³⁾。支出負担行為は支出官庁、支払は財務省というアメリカの制度とは異なるという背景もあった。

しかし同時に第1次臨調には手続きの簡素化のみならず、厳密化を要請している部分もある。以下の記述などはまさに本稿の課題である予算執行途上の取り消しに関係するものである。

「効率的な執行が確保されていないと認められるときは、年度途中において執行を変更ないし停止する権限を持つ強力な監視機関（たとえば行政監理委員会）を置くものとする。」（予算・会計の改革に関する意見）

第1次臨調は、事業別予算を提唱したアメリカのフーバー委員会に大きな影響を受けたものである。アメリカでは支出負担行為統制のメカニズムはあったが、議会の承認を得ず執行府の裁量で、予算執行の途

²⁾ このことはフランスの会計裁判制度とも関係がある。フランスの会計検査院は裁判所機能を持つが、その裁判は出納官のみが対象となる。支払命令官、支出官庁はその対象とならない。そして出納官は個人的弁償の義務を負う。それゆえ、いわば必死になって出納官は命令機関の予算手続きに問題がないか精査する動機を形作っているのである。日本もフランスの出納官吏弁償責任の制度を導入したのだが、その他の制度的背景を欠いたままであったため、意味の不明瞭なものとなっていた（この点については財政法研究者の議論、例えば甲斐(2001)等を参照）。

³⁾ ただし支出負担行為統制は予算編成時に間に合わない事業計画の具体化という意味もあったし、また臨調の議論では「a. 後年度負担を増加せしめるような予算の執行 b. 予算編成の趣旨に即しない執行」といった懸念もあった（第一次臨調『予算執行過程について』pp.97-98）。

上で予算を取り消すこと（事実は19世紀より行われることがあったが）については（当時）消極的に解されていた。議院内閣制の国々には各省が支出実施の際に財務省の許可を要する制度があるが、同じように大統領に許可を求めるといった制度はアメリカにはなかった。フーバー委員会は「議会の意図した当初の目的が達成される限り、歳出予算に基く支出を削減する権限を大統領に付与すべきである」と勧告しているのである（巨理(1951), Hoover(1949)）。

以上のように、財務省統制の諸手法である、出納データを通じた支出官庁の監視、支出負担行為統制による予算超過の防止、執行途上の予算凍結のすべてが、日本に導入されるきっかけはあったものである。しかし共通して言えるのは、これらはすべて法形式上の問題と受け止められ、背後にあるがあまり陽表的に主張されることのない問題、財務省の支出官庁に対する優越の問題が、理解ないし意識されることがなかったということである。このことが予算制度の形骸化と意義の忘却につながっていったと考えられる。

3. 財政民主主義より財政規律を優先する諸外国

議決予算を、議会を経ずに執行レベルで削減すると言うと、それは財政民主主義に反するという反応が予想できる。しかしそのような措置は多くの国で導入されているのである。そして「予算の政治経済学」に関わる文献も、予算凍結を、財政規律確保のための重要な手立てとして重視してきた。

長らく「予算の政治学」として位置付けられてきた予算研究に対し、今日のように欧州の制度論の視点を持ち込み、政治経済学的接近が普及するきっかけを作ったのが von Hagen や Alesina らの研究⁴⁾である。中でも本論文の課題である財務省統制というテーマに大きく関わる von Hagen & Haden(1994)は実証研究としてのみならず、制度論的研究としても興味深い。EU 諸国の比較研究というセッティングの下で、数値的ルールによる財政規律確保より手続き上の措置が有効であるという視点から、政府の予算編成段階、議会の予算審議段階、政府の予算執行段階の3つにわけて論じている。また予算制度のインデックスも作成し、この種の実証研究の端緒ともなっている。

表 1 : von Hagen らの整理 (von Hagen & Haden (1994))

財政規律確保2手法	手続き上ルール分類	予算執行ポイント	支出管理ポイント
<ul style="list-style-type: none"> ・数値的ルール ・<u>手続き上のルール</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・予算編成段階 ・予算議決段階 ・<u>予算執行段階</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>支出管理</u> ・流用可能性 ・補正予算 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>財務省支出許可</u> ・キャッシュリミット ・<u>財務省支出ブロック</u>

本稿での注目部分は予算執行過程であり、とりわけ財務省の関与が重要となる。ここで von Hagen らの整理を用いると、予算執行過程は支出管理、流用可能性（そのタイトさ）、補正予算（補正予算の頻度や、議会を通さずに補正を行うことが可能かどうか）の3つの段階に分けて分析できる。本稿での焦点は支出管理にあり、そこにはいくつかのメルクマールが存在する。とりわけ、①支出官庁の支出は逐一財務省や財務統制官の許可を必要とするかどうか、②支出官庁はキャッシュリミットに服するかどうか、③財政均衡が脅かされそうなときに財務省は支出をブロックすることができるかどうか⁵⁾が重要である。これらに

⁴⁾ von Hagen(1992, 2006), Eichengreen, B, Hausmann, R. & von Hagen, J. (1999), von Hagen & Haden(2004), Hallerberg, Strauch & von Hagen(2004), de Haan, J., W. Moessen & B. Volkerink (1999), Alesina & Perotti(1999), Alesina, Hausmann, Hommes & Stein(1999)等々。

⁵⁾ これは欧州の制度であるから財務省の役割が重要となるが、アメリカの政治体制の文脈では、公共選択派によってしばしば主張されてきた、いわゆる（大統領の）項目別拒否権（line-item veto）の主張に関わる問題意識とも近いものがある（こちらは予算執行途上の問題ではないが）。

ついて von Hagen は当時の EU 諸国を分類し、イギリス、フランス、ドイツの主要国のみが 3 つの条件をすべて兼ね備えている国だということを強調している。

さらに最近では OECD により、予算当局に対する予算制度のアンケート調査も行われている。そのうち本稿に最も関わる質問事項である (Q.52) 「議会で予算が通過した後に政府が支出を削減、取りやめ、取り消すことができるか？」(これを QA とする) と、これに対する回答が yes (Y) である場合、「そのために許認可を必要とするか？」(こちらを QB とする) を表 2 に掲示している。第 1 の質問に対しては、日本は OECD30 か国の中で、フィンランド、イタリア、ノルウェー、スイス、トルコとともに数少ない no (N) の国 (6 か国) である⁶⁾。多くは無条件で可能 (Y+) であるか (10 か国)、条件付きで可能 (Y-) であり (14 か国)、カナダやニュージーランド、イギリスなどが無条件で可能、フランスやドイツなどが条件付きで可能となっている (無論、この「条件」というものに対する各政府の解釈は多様であると考えられる)。

表 2 : OECD 諸国の回答

	QA			QB						
	N	Y+	Y-	N	YB+	YL+	YB-	YL-	Oth	MS
国数	6	10	14	8	7	2		3	7	7
%	20	33	47	27	23	6.7		10	23	23

出所 : 2007 / 2008 OECD Budget Practice Database

また第 1 の質問を肯定した国々 (24 か国) の中で、許認可を必要としない (N) と答えた国々は、イギリスやフランスなど 8 か国であり、その他 7 つの国々が事前に予算当局の許可を必要とする (YB+) と答えている。事前に議会の許可を必要とする (YL+) と答えた国、事後に議会の許可を必要とする (YL-) と答えた国々は少数であり、その他回答 (Oth) や回答の欠落した国々 (MS) が若干ある。圧倒的多数が許認可を必要としないか、事前に予算当局が許可すれば予算執行中の削減ができると答えている。

このように、議会の議決を経ず、予算執行途上で予算を凍結したり、削減、削除したりできるようにすることは普遍的な現象である。このことは非 OECD 諸国に対する同一質問のアンケートにも見出せることである。支出削減ができないとする国々は 61 ヶ国中 12 か国であり 20% であって多くはない。14 か国が無条件で可能、28 か国が条件付きで可能と答えている。また取消可能な国々の中で、許認可を必要としない国々が 17 か国、事前に予算当局の許可を要する国が 19 か国であり、このあたりで大半を占めている。議会の許可を要する国は少ない。開発途上国を含めてみても、執行途上の削減を認めない国は少数派であることがわかる⁷⁾。

⁶⁾ 実際には 2009 年度第 1 次補正は第 2 次補正で組み換えられたため、日本の回答も本来ならば (Y- & YL+) の回答でなければならないのだが、No(N)と答えているということは、いかに政策担当者がこういった慣行をありえない、あつてはならないことと考えているかを示している。

⁷⁾ 日本を含む国際比較については、von Hagen(2006)のインデクセーションも参考にすることができる。しかし、日本については「すべての予算支出は財務省の許可を必要とする」など、形式的な要件に注目したスコアリングがなされている。実態は、支出負担行為実施計画も、支払計画も、省庁の要求額をただそのまま認めるものとなっており、財務省統制の意味をなしていない。このあたりは実証研究の限界であり、詳細な事例研究で補充がなされねばならないところである。

表3：非 OECD 諸国の回答

	QA				QB						
	N	Y+	Y-	MS	N	YB+	YL+	YB-	YL-	Oth	MS
国数	12	14	28	7	17	19	9		6	10	8
%	20	23	46	12	28	31	15		9.8	16	13

出所：2007 / 2008 OECD Budget Practice Database

このように多くの国々が議決予算の財務省による許認可や予算凍結を規定しているが、法制度的には具体的にどのようなになっているのであろうか。これについては予算の法制度上の規定に関する多国間比較研究 (OECD(2004)) を参照することができる。例えば、ドイツでは「収入や支出の動向によって、必要な場合には、契約や支出を財務大臣の承認に服することができる」(HGrG (Haushaltsgrundsatzgesetz), s.25) と支出に対する財務省の許可制度が規定されているし、支出凍結の制度も近年は利用されてきた。イギリスも財務省に「主要会計官勘定貸方への配付・移転額を場合によって制限する」(Exchequer and Audit Departments Acts, 1866) ことを認めている。ただしイギリスの場合財務省統制が予算より細かい項目建てで行われているため、一般に議決予算を取り消す必要はないようだ。ニュージーランドでは予算授権はあくまで許可であって実際の支出の義務はないため、予算取消にあたって議会の承認を経る必要はない。カナダでは財政委員会が議会予算の凍結権限を持っている (Financial Administration Act, 1985 (amended))。

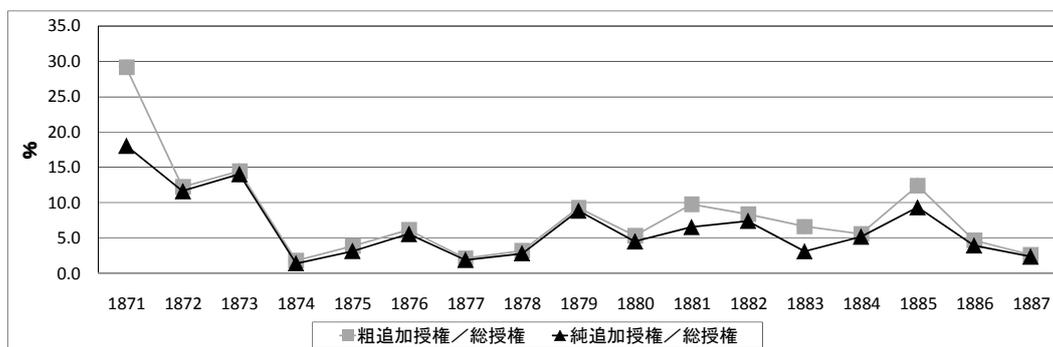
以上のように予算凍結や財務省による支出許認可制は国際的に見て一般的な慣行であることを見ることができる。これに比べれば、日本の財務省は仕事をしていないように見えるし、支出官庁に権限を与えすぎているように見える。

4. 議決予算に対しさらに財務省の許認可を要する支出負担行為統制

上記のように、予算執行上の財務省統制については、いくつかの国々について制度や法律の条文を参照することができる。しかしながらそもそも法律の条文以上の、制度の具体的な運用や社会的背景について知ることはできない。そこまでの理解を深めるためには、一国に限定し、特定の国に掘り下げた事例研究による他はない。このことが、本稿において追及しようとしている課題である。

アメリカが支出負担行為統制を導入した背景に予算超過の問題があった。フランスも同様である。命令機関・出納機関分離原則の下にあるフランスでは、財務省の出納官（公会計官）が支出官庁から支払命令書が送られるのを待ち、それを受けて予算科目や金額などを確認して支払いを行う。この方法により、財政均衡が不正などの理由から破られることに対し一定の措置を講じることにはなっている。しかし現実には、支払命令の段階より前に支出負担行為の段階がある。後者は業者との契約を意味するが、その段階で何らかの問題があったとすれば、支払命令の段階でどうにかしようとしてももはや手遅れである。このことが、19世紀の後の方には「予算超過」という現象としてフランス社会を悩ませることになる。その割合は以下のグラフに見るとおり相当の割合に達していた。これに対し議会は、予算の事前議決の原則を形式的には守らねばならないので、「追加授権」(crédits additionnels) による事態の追認を行わざるを得ない状況であり、その額は予算総額に対してかなりの割合にのぼった (Kott(2004), p.92-100)。

図2：1871～1887年の予算執行



注：追加授權自体に対する「取消」が存在するため、粗追加授權と純追加授權の差が生じる。

出所：Kott(2004), p.97

したがって予算をコントロールするには支出負担行為の段階でなければ間に合わないということになって、これについて議会在イニシアチブをとった。1890年12月26日財政法59条によって最初の支出負担行為会計制度が導入された (Kott(2004) pp.121-122)。

しかしフランスの特徴はこれに留まらない。財務省の役人が支出官庁に配属されており、各省庁の支出の前段階に介入するのである。現在に至る本格的な支出負担行為統制制度が導入されたのは1922年8月10日法以来、財務統制官(支出負担行為統制官)が、財務大臣により任命されることとなってからである。財務統制官は財務省(予算省)に直属するが、各省に配置される。大きな省の場合には複数の財務統制官が配置される。さらに地方財務支局長を地方財務統制官とみなして支出官庁の地方出先機関にもにらみを利かせている。財務統制官は予算の正確な計上、資金の有無、支出見積もりの正確さ、法律・行政規則の遵守、盛り込まれた措置・政策の財政に対する短期的、ないし中長期的影響を審査する (Muzellec(2006))。

以上の経緯により導入された財務統制官制度だが、その具体的な機能は統制と情報提供に分かれる。統制機能においては、まず支出負担行為の統制において、支出対象、支出の見積もり、正確な予算計上を記した文書に確認の「査証」(visa)を押す。情報提供機能においては、各省庁の全ての法案、政令、意思決定の予算的影響に関して、財務省の代理としての「答申」(avis)を行なう⁸⁾。さらに支出官庁に置かれた位置づけから、財務省、会計検査院、議会予算委員会に報告を行なう。また前述の地方財務統制官も「査証」と「答申」を行っている。ただしこちらの場合は中央財務統制官の統制ほど絶対的なものではなく、答申が「否定的」なものであっても資金不足でない限り支出を妨げることはできない。

財務統制官の支出負担行為統制は、支出官庁の予算執行段階における契約事務をめぐる法的手続きの順守を確認する「合規性統制」であるばかりか、すでに議決された予算に対して支出負担行為という形で予算をそのように具体化することがそもそも望ましいのかどうかという、予算そのものの是非の判断としての「妥当性統制」となっていることが強く疑われてきた(つまり支出官庁の権限に対する越権行為)。

この点については、財務統制官の証言も二分している (Kott(2004), pp.376-379) が、おおむね件数は多くないが妥当性統制に基づく査証拒否が存在するとみられている。鍵となるのは、1922年法の中の「提案さ

⁸⁾ 実質的に法案等については機能しておらず、予算についてのみ行われている (Kott(2004))。

れた政策が引き起こす財政に与える影響を鑑みて」という規定であり、これは同法以前に既に行われつつあった妥当性統制を正当化するためのものであった。ゆえに実質的には妥当性統制が行われているが、その理由としては「財政に与える影響」があげられることとなる。場合によって、表明されている理由（財政に与える影響）と、妥当性統制に関わる真の理由が食い違っていることもあるようである⁹⁾。

支出負担行為統制に関わる限り、財務統制官は同時に他の機能をも果たすことになる。一つは各省庁に配属されていることから、それぞれの省庁に対する相談・提言の機能を持っている。しかしもっと重要なのは、財務省の予算査定に対して情報を提供する機能であり、ここではいわば本省にとっての「スパイ」の役割を果たしている。さらに予算執行段階においても予算の是非を議論することから、いわば予算編成時の財務省と支出官庁の間のやり取りが「永続化」することとなる（つまり延長された予算査定）。このことが結局は財務省の支出官庁に対する権限をさらに高めることにつながっている。

5. 議決予算を執行途上で凍結・削除する予算調整制度

既に各省庁に配布した予算を年度途中で財務省が突然取り上げることができるという状況は、とても日本では想像できないかもしれない。このようにフランス「スーパー財務省」の権力基盤となっている制度的措置の一つが予算調整制度（*régulation budgétaire*）である。

この制度は、1969～1974年、1977～1981年にかけて景気情勢に対応して行われた、投資支出の凍結を原点としている。その形態は議決によらず、予算の取消や繰越を行うことである。予算基本オールドナンス第13条における、「年度内に支出対象を失った（*sans objet*）全ての支出は、財務省の了解の後、同省大臣アレテにより取り消しうる」という規定の「支出対象を失った」という部分を政策的に解釈したものである。その後1982～1983年には予算調整基金が創設され、1982年には債務負担行為と年割額、経済社会発展基金（財政投融资制度の一部）の1/4が当初予算から凍結された。そのうち取消となったのは、債務負担行為の52.7%、年割額の51.2%であった。

60年代、70年代の予算調整制度は景気循環政策のために行われており、予算を四半期に分けて執行のペースをそれぞれ定めるなど、執行を遅らせるだけでなく早める時期もあった。80年代以降の予算調整制度は純粋に予算削減のために行われてきた。経済成長率の低下、ケインズ政策の終焉、EU財政基準への合致が背景にある。1983年から対象は投資的経費に限定されず、経常予算にも拡大された。

このような予算調整の制度はさらに1999年以降は恒常的な制度として定着するようになる。それまでは予算編成の段階における諸仮説からのずれが観察された場合に、予算の一定割合を凍結し、予算執行途上でその一部を取り消すということが行われていた。1999年以降は「管理契約」（*contrat de gestion*）という言い方もされて、会計年度が始まってすぐに予算の留保を構築するよう、予算編成段階から各省庁と交渉がなされるという体制に変わっていた（*Sénat(2000)*）。好況期であっても積極的に予算調整を行い、繰り越しを増やして後の不況期に備える姿勢を示していた。

予算調整制度にはまた政治的な意味合いもある。それは政権交代や政策の変更であり、年度内に選挙がある場合は将来の政策変更の可能性を考慮に入れて財務統制官が予算凍結を行っている。さらに選挙がなくとも、予算議決後政策の変更が起こったが、必ずしも閣内で合意を取り付けることが難しいような状況で、首相が変革を断行する。各省庁の支出を凍結させ、財源を捻出し、必要な政策につぎ込んでいく。補

⁹⁾ 1952年のスクールバスに対する査証拒否の件においては、「将来の予算に相当な支出を引き起こす」という「財政に与える影響」が理由となっているが、同時に「距離が800mから1000mに変わったところで高校通学の大きな支障となるとは思えない」（つまり妥当性統制）とも記述されている（*Kott(2004)*, p.380）。

正予算による後付は時間がたってから行われ、その時に各省庁が反対しても遅いということになる (Kott(2004), p.390)。この点、今回の日本の民主党政権下の政策変更と対比されるべきであり、日本に予算調整制度があればどうなったかということも考えられるのである。

予算調整制度には財務統制官が大きな役割を果たしている。予算調整制度の実効性を掘り崩すことのないようにするため、凍結しても非現実的でいずれは反故となるような、必要不可欠な、あるいは政策優先順位の高い経費を巧妙に避けることが重要であり、この場合にも彼らの判断と経験が用いられることとなる (Kott(2004), p.391)。予算凍結の省庁間配分に関しても、予算省は各省庁に張り付いている財務統制官の意見を尊重している (Kott(2004))。さらに彼らは財政収支を調整加工するため、歳入歳出執行のペースを加減する役割をも担っていた (Sénat(2000), p137)。蔵相であった Christian Sautter も以下のように述べている。

「そこにこそ財務省の強大な権限がある。財務省は統制官に通達を出して支出をブロックしたり、あるいは支出負担行為において支出のペースに一定の停滞をもたらしたりさせている。」 (Sénat(2000), p20)

しかしこのような慣行は法律の十分な基盤なしに行われてきたものであり、官僚機構自身も決して望ましい状態だとは思っておらず (Sénat(2000))、また会計検査院のたびたびの批判、指摘も受けてきたことであり、何らかの整理を必要とはしていた (Kott(2004), p392)。特に予算調整制度を含む、議決によらない予算の変更が当初予算の10%近くを占める¹⁰⁾など、金額が大きい。またこの制度は予算の繰り越しを累積させる傾向があるが、このことが予算の流用禁止規定の隠れた回避 (つまり繰越として集約しその後事実上の再分配を行っている) となっている面もあり、この点からも会計検査院の批判がなされてきた。議会もこれらについての批判を続けていた¹¹⁾。

6. 最近の予算改革における位置づけの変更

NPM (New Public Management) は手続きによる統制から結果による統制への転換を志向し、政策評価や業績指標による予算、マネジメントの改革を国際社会で展開してきた改革の潮流である。多くの国々で90年代以降様々な取り組みがなされたが、フランス中央政府に関する最近の改革で最も大きいものが LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) である。この改革の名称は「予算基本法」といった意味合いであり、それ以前の1959年予算基本オルドナンス (Ordonnance Organique relative aux Lois de Finances) を全面的に置き換えるものであるが、とりわけプログラム予算に基づく業績予算制度を中央政府全体に (地方出先機関までも含めて) 展開したことに特徴がある。そのような意味で、90年代後半に導入されたアメリカの GPRA (Government Performance and Results Act) に近い性格を持っている。ただしアメリカと決定的に異なるのは、プログラムごとに予算を割り当てた後はそのプログラムの内部でどのような予算項目に使っても自由とする枠配分予算をも導入していることである。

このようなプログラム別・業績・枠配分予算である LOLF の精神は規制緩和と権限移譲であり、政策担当者の自由な創意やイニシアチブを妨げている重たい官僚主義的手続きを撤廃し、手続きへの順守よりも

¹⁰⁾ 1996年で9.74%だが、予算取消は2.01%、割増しが7.73%である。後者のうち支出デクレ (議決によらない歳出) は0.77%であり、大半が繰越や特定財源充当 (fonds de concours) である (Assemblée Nationale(1999), p.68)。

¹¹⁾ ただし、議会は予算調整制度の廃止は要求しなかった。フランスの現実を考慮に入れるとこのことは不可能であった。その代わりに両院予算委員会への情報提供が行われることを要求し、のちのLOLF改革にとり入れられることとなる (Kott(2004), p.395, Assemblée Nationale (1999), pp.179-180)。

結果に対して責任を負わせようとしたものである。このため、細かい予算項目に関して財務統制官の介入を許してきた支出負担行為統制制度はLOLFの精神に合わないといみなされた。命令機関である各省庁に自由を与えるため、その廃止が検討されていたし、支出官庁もそれを要求していたのである。

LOLFは2006年施行だが、2001年よりずっと段階的導入や局面を限った試行が行われていた。支出負担行為統制制度の取り扱いも継続して議論されていたが、LOLF施行の直前となって結局この制度は存続されることが決定された(2005年1月27日デクレ2005-54)。支出負担行為統制としては手続きの軽減、簡素化が図られたが、同時に予算調整制度をあからさまに法的に正当化することにより、前者を後者に包摂するような形で制度の存続がなされた。そして財務統制官の役割は支出負担行為統制を中心とするよりもむしろ予算調整制度実施の担い手としての性格がより明確化され、かつそれが地方出先機関から積み上げられていく予算編成のレベルにまで介入することを求めるものとなり、財務統制官¹²⁾による統制はこれまでとはまた違った意味で「がんじがらめ」のものとなっている。

LOLFの財務統制には、支出負担行為統制に加えて予算統制が導入されている。そしてこの予算統制は予算編成段階の統制と予算執行段階の統制に区分される。予算統制においても支出負担行為同様、各省に配置された財務統制官が、各省の作成した当初予算計画に査証や答申を与えることになっている。しかし予算編成段階の予算統制の場合、以前のように予算議決後の支出負担行為統制ではなく、予算案が形成される過程での財務統制官の介入になっている。また予算の評価基準についても変化が見られる。財務統制官は計画の存在、見積の正確さ、予算の「持続可能性」を審査することになっているが、この「持続可能性」の概念がLOLFによって新しく導入されたものである。

ここでの「持続可能性」とは、とりもなおさず予算調整制度以外の何物でもない。結局財務統制官は「持続可能性」の名の下に、各省庁に対して財政上の健全性を確保するための一定額の留保、すなわち当初予算段階からの予算凍結を求めているのである。この他財務統制官は要求された手段(予算・雇用)と事業計画の整合性を審査し、「義務的経費」の問題を考慮に入れる。「義務的経費」とは、例えば賃料など正確な額が計上されていなければ、予算の見積に問題があることになり、国は義務を履行できず、あるいはそれをしようとするれば財政均衡の悪化をもたらすことになりかねないため、そのような必要不可欠な予算計上の見落としがないかどうかを精査するのである。予算執行過程における弾力性を確保し、予算超過の可能性を未然に防ぐための諸措置である。

予算執行段階の予算統制についても基本は変わらないが、そこでは財務統制官は予算留保を減らす可能性のある措置に対してのみ事前の査証を行うべきことが規定されている。その他の予算は、枠配分予算の自由流用可能の原則から言って、事前査証の対象とはならない。

以上は中央の財務統制官による介入だが、前述の地方財務統制官制度も存続し、さらにLOLFにおいては新たに重要な役割を与えられている。LOLFはプログラム別の業績/枠配分予算だが、さらにプログラム実施予算(Budget Opérationnel de Programme)と言ってこの業績/枠配分予算を地方出先機関レベルにも展開し、作成する制度が導入されている。いわば各省庁の予算を地方出先機関レベルから積み上げ式に編成していく過程で、その作り方が同時に業績/枠配分予算になっているし、逆に中央から予算が下りてきてそれを執行する際にも業績/枠配分予算になっている。つまり地方出先機関レベルで業績指標を設定し

¹²⁾ 財務統制官はLOLF以後、予算・会計統制官と改称されている。改称だけでなくその役割が大きく拡大している。LOLFは予算改革であると同時に会計改革でもあるが、政府財務諸表の保証型監査実施のため、内部統制の充実が不可欠となる。内部統制のために財務省の公会計官が各省庁に配置されることとなった。現在15の予算・会計統制官は各省で予算統制と会計統制の二つのチームを率いており、前者は本稿の課題である予算調整制度・支出負担行為統制関連の予算統制、後者は会計改革のための内部統制の充実に従事している。過去と比べると財務省から「送り込まれた」人員の数が大幅に増えており、この意味でも「焼け太り」の傾向が顕著である。

てそのモニタリングが行われることが求められているし、プログラムを地方出先機関レベルで細分化した単位の範囲で、予算の使途は自由に使える枠組みとなっている。

地方財務統制官はLOLF以後、この予算が積み上げ式に編成されていくプロセスに対し中央の財務統制官と同様に答申を下す手続きとなっている。特にLOLF施行当初はこのことが大混乱を引き起こし、本省では当初予算計画に対し査証が拒否されることはなかったのに対し、地方出先機関レベルに対しては、「否定的答申」、「留保付肯定的答申」などが続出した。予算執行の妨げとなることを防ぐため、その後は「仮答申」によってとりあえずは予算を通す修正が行われたが、いずれにしても地方出先機関レベルの予算の積み上げ段階から財務省の介入を受けるといった姿は日本では想像もつかないことであろう¹³⁾。

他方で、それ以前から続いてきた狭義の財務統制である支出負担行為統制については、廃止されたわけではないが一定の軽減が図られている。支出負担行為に関しては命令機関（すなわち各支出官庁）の管轄であることが再確認され、財務統制官は以後支出負担行為の合規性統制を行わないこととなった¹⁴⁾。しかしながら、予算の持続可能性の観点から、財政均衡の悪化を防止するため、80%の金額を代表する20%の件数に絞って、選択的に、各支出負担行為の統制を行いうることが規定されている。

以上、LOLF改革の主張する規制緩和は一見実現するかのように見えながら、かえって財務省統制の強化につながった経緯について述べた。今回もNPM理論に反発した財務省職員の組織防衛と見られないこともない。そもそもこの種の規制緩和論はPPBSの時代から語られており、1970年、及び1996年に導入された地方財務統制官制度はその評価を覆すためのものでもあった（Kott(2004), p.312）。

ただし、枠配分予算には政治の現実に対してロバストでない面もある。政治家が官僚に裁量をゆだねていた財源から、突然政治的資源を求めて財源を動員することが多いからである。このとき予算を大枠に抑えるには自由枠の順守ではしばしば不十分であり、結局財務統制官の剛腕に依存することとなる。枠配には政治と行政間のコミットメントの順守が前提となるが、政治こそがこのコミットメントを反故にする。現実には、政治の不安定さこそが重たい官僚制を延命させているとも言えよう¹⁵⁾。また財政状況の困難を鑑みると枠配がなかなか機能しにくい現実もある。枠配の枠に余裕が見いだされれば、翌年度にはすでに奪い取られているといった面もあるからである。

政治の現実、行政の抵抗という現実の中で、さらに財政規律を確保しようとすれば、財務省統制という、官僚制の惰性を逆に利用する策以外には考えにくいのである。

7. NPM・財政民主主義・財務省統制

業績予算や枠配分予算などと比べると、財務省や予算省による支出許認可制や予算凍結などは古いタイプの予算手法であると言える¹⁶⁾。財務省に権限を与えれば、天下りの懸念、統制の自己目的化など、もう

¹³⁾ 財務統制官のみならず、内務省系の地方出先機関であるプレフェ（Préfet）の許認可をも受ける。プレフェは地方分権化以前の県知事に相当する職務だが、分権化以後に国の役人として引き揚げられ、地方出先機関の全体を省庁横断的に調整して政策的整合性を確保する役割を担うことになっている。

¹⁴⁾ 命令機関の裁判を職務とする予算・財政規律院（ただし例外的にしか開かない）は、1996年11月27日に初めて、財務統制官を省庁との連帯責任として有罪とした（Kott(2004), pp.261-268）。これに対し「財務省は財務統制官が予算・財政規律院判決の対象となると考える立場には与しない。財務統制官は命令機関ではない。」（Kott(2004), 265）と主張し、両者の立場が食い違っていた。財務統制官の法的位置づけに関しては曖昧さが残っていた。

¹⁵⁾ ただし政治主導の財政規律確保策として、最近ではカナダのプログラムレビューないし日本の事業仕分けに相当する手続きも行われるようになってきている（Révision Générale des Politiques Publiques）。

¹⁶⁾ LOLF枠配分予算における権限委譲はなかなか進んでいない。一つには中央省庁幹部が権限を握って離さないからであるが、同時に財務省（予算省）が細かい手続き志向の統制を並行して行っているため、プログラム単位の自由裁量権が確保できないということがある。そもそも予算改革を考える前に、その国が伝統的に数値的ルールに依存した手法をとってきた国なのか、それとも手続き上のルールを志向してきた国なのか問題となる。一方で枠配分予算を導入しながら、他方でそれまで続けてきた手続き上の統制を捨てきれないとするならば、両者が矛盾するのは当然である。この点の議論がこれまで十分行われてこなかったのではないかと考える（そのためには予算改革やNPM関連の文献と、予算の政治経済学関連の文献が相互参照されねばならない）。

一つの官僚制に頭を悩ませる弊害もある¹⁷⁾。しかし改革手法の選択は財政状況の深刻さにも依存するし、手続き上の統制の行き過ぎが問題となっているかどうかも考慮に入れねばならない。NPM改革はフランスやアメリカのような、手続き上の統制が行き過ぎた国々における揺り戻しの動きだととらえることもできる¹⁸⁾。NPM改革はまた、理想的な環境でない機能しにくい面もある。結局日本の環境を見れば、多くの国々がすでにたどった財政規律確保に向けた集権的な改革への道を、これから歩んでいかねばならない状況にあると考えられる。

ちなみにこの「行き過ぎの揺り戻し」という観点から言えば、LOLFでは財政民主主義の観点からの見直しも行われている。LOLFでは支出は「対象を失った」(sans objet)場合、あるいは予算均衡が妨げられる場合に、デクレによる取り消しが可能であるとなっているが、今回この取り消しの総額は予算全体の1.5%を超えてはならないという規定が新たに加わり、制限がついた。また政府は議会の予算委員会に対する情報提供の義務を負うようになっており、取消デクレないしはすべての予算支出を不可能とする措置の事前通知の義務が明確化されている。しかしこれらの措置も、議会から権限を奪って執行府に権力を集中させた第5共和制の歴史を通じて、財政規律の文化が十分に浸透したと判断できるため、今になって初めて議会の権限を「一部」返すことも意味を成すと判断したと解した方がよいだろう¹⁹⁾。日本のような国にそのままあてはまるものではない。

今もし、日本に四半期ごとの支出負担行為統制が全経費を対象として復活し、かつ財務省自身が予算執行のペースに政策的方針をもって各省庁に臨むと仮定しよう。さらに法的整合性のみならず事業計画の是非そのものを問い、予算査定が永続化するものとする。予算は議決されても事業計画として具体化された段階で支出に値しないものもあるだろう。予算項目の趣旨と事業計画に整合性がないものもあるだろう。予算の見積もりが甘く実際にはもっとかかる可能性があるが、議決予算の枠組みにはまらないので、経常的に必要不可欠な経費を除いた部分は凍結となるかもしれない。またそもそも年度内の不確実性を考慮に入れて、いわば日本の地方自治体に時々見られる「留保財源」(交付税や税の当初予算段階での過小見積もりを数次の補正予算で少しずつあげていく)のように機能する財源を確保することもできよう。このような「アロットメント・コントロール」により、点にとどまる決算や予算統制を予算循環全般に広げることができるだろう(伊東(1998))。国際社会の実態を踏まえればこの程度のことはやって当たり前のことであるように思われる²⁰⁾。

もちろん予算執行の問題は予算問題のごく小さな一部である。予算制度の政治経済学は予算執行のみならず予算編成過程、予算議決過程の問題も多く論じてきたし、予算情報の透明性も財政規律確保に影響を与えていると考えられてきた。日本も含め確かに予算の見積りに大きな問題を抱えている国は多く(田中(2009))、この問題の取り組みとコミットメントによる予算統制の問題が関係している。政治制度の問題、特に選挙の多すぎる政治制度が財政規律を崩す方向でバイアスを与えていることが正面切って議論される

¹⁷⁾ Eichengreenらの言うとおり、確かに厳しい財務大臣を大臣たちが結託して排除するといった可能性も否定はできず、財務省統制は「部分的解決策」の域を出ない。近年の提案は中央銀行のように独立した財政委員会を設立することである(Eichengreen et al.(1999))が、本論文での議論は既存の制度的資源を前提としている。

¹⁸⁾ 例えばアメリカでは議決予算はOMBが「配当」(apportionments)し、支出官庁がさらにこれを「省内配当」(allotments)するという形で細かい配分をしていたが、マネージャーの裁量を狭め、彼らの時間とエネルギーを無駄に消費していることがNPRにより批判され、改革が求められていた(National Performance Review(1993))。

¹⁹⁾ 同様の例として、アメリカの1974年議会予算法は、ニクソン政権下で頻発した予算執行停止に歯止めをかけるため、予算執行停止の実施に両院議会における45日以内の承認手続きを義務付けたものである。同法による議会予算局設立と合わせて、財政均衡に議会自身が責任を負う姿勢を見せたものと解することができる。実際、1990年以降は、議会提案の執行停止が大統領提案の執行停止を件数、金額とも上回っている(US GAO(2009))。

²⁰⁾ もう一つはウエストミンスター諸国のように議決予算概念を転換し、支出しうる最大限の予算とみなすことである。

べきだし、下院の上院に対する優越が十分であるかも検討課題となろう。予算執行の問題も含め、包括的な制度比較の棚卸が必要であり、諸外国の制度的努力に学ぶべきである。「政治主導」を唱えるだけで財政規律を確保し得ている国はないのである。

(参考文献)

- Alesina, A., R.Hausmann, R.Hommes & E.Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America,” *Journal of Development Economics*, 59, 253-273
- Alesina, A. & R.Perotti (1999), “Budget Deficits and Budget Institutions,” in J.Poterba & J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 13-36
- Assemblée Nationale (1999), *Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*
- de Haan, J., W. Moessen & B.Volkerink (1999), “Budgetary Procedures - Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries,” in J.Poterba & J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 263-299
- Eichengreen, B., R.Hausmann & J. von Hagen (1999), “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council,” *Open economies review*, 10, 415-442
- Hallerberg, M. (2004), *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press
- Hallerberg, M., R.Strauch & J.von Hagen (2004), “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries,” *European Central Bank Working Paper Series*, no.419
- Hallerberg, M., R.Strauch & J.von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press
- Hoover, H.(1949), *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government*, McGrawHill
- Kott, S. (2004), *Le contrôle des dépenses engagées: Évolution d'une fonction*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France
- Muzellec, R.(2006), *Finances Publiques*, Sirey
- National Performance Review (1993), *Mission Driven, Results Oriented Budgeting*, Office of the Vice President
- OECD(2004), “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparaison,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, Number 3.
- Philip, L.(1991), “Régulation Budgétaire,” *Dictionnaire Encyclopédique des Finances Publiques*, Économica
- Sénat (2000), *Rapport d'information sur le fonctionnement des services de l'État dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances*
- Trotabas, L. & J.M.Cotteret (1995) *Droit Budgétaire et Comptabilité Publique*, Dalloz
- US GAO(2009), *Impoundment Control Act : Use and Impact of Rescission Procedures*
- von Hagen, J. (1992), “Budgeting procedures and fiscal performance in the EC”, *Economic Papers*, 96, European Commission, Directorate for Economic and Financial Affairs
- von Hagen, J.(2006), “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan,” *Discussion Papers*, No.147, SFB/TR

15 Governance and the Efficiency of Economic Systems

von Hagen, J. & I. J. Haden (1994), "National budget processes and fiscal performance", *European economy, Reports and studies*, No.3, 311-418

伊東弘文(1998)「予算, 決算, 予算循環—あるノート—」会計検査研究 No.18

甲斐素直(2001)『予算・財政監督の法構造』信山社出版

加藤芳太郎(1982)『日本の予算改革』東京大学出版会

小峰保栄(1974)『財政監督の諸展開—日本及び諸外国における独立会計検査の歴史—』大村書店

第一次臨時行政調査会第1専門部会予算会計班(1963)『第1専門部会第2班中間報告』

第一次臨時行政調査会第1専門部会予算会計班(1963)『予算執行過程について』

田中秀明(2009)「財政ルールと財政規律—予算制度の計量分析—」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパー No.461

中西一(2009)『フランス予算・公会計改革—公共政策としての公共経営—』創成社

納富一郎(1999)『予算論研究の歩み—加藤芳太郎氏に聞く—』地方自治総合研究所

亘理彰(1951)『予算制度—アメリカの予算会計制度—』港出版合作社