

わが国の公共事業に関わる予算制度とその運用方法

東京大学 学生会員 ○中西 雅通

東京大学 正会員 小澤 一雅

1. はじめに

現在の日本の予算制度は、明治期に制定された会計法を基本に運用されている。その間、予算項目、予算額も増え、予算制度が扱う範囲も拡大してきた一方で、公共工事を行う方法も、戦前の直営施工から請負者が一括して施工を請負うように変化した。そこで、予算のやりくりの方法を古い方法で放置したままでは公共事業を効率的に行うことができないのではないかという問題意識を持った。本研究では、調査・計画から事業執行が長期に及ぶ公共事業を効率的に行っていく上で、現在の単年度主義に基づく予算制度がもたらす問題点を①使いたいときに財源があるか、②余ったときに使いすぎることにならないか、③効率的に使おうというインセンティブが働く仕組みになっているかどうか、という3つの観点から検討し、その改善案を提案することを目的とした。

2. 単年度主義とその例外

単年度主義の特徴は、毎年予算を編成、配賦、執行し、決算を行うことである。ある年度の予算に注目し、4年度分並べると、予算を執行しながら次の予算を編成すること、決算の結果が反映されるのは3年度先の予算となることなどが分かる。そこで、現在の予算制度には単年度主義を補うものとして、その年度の予算を翌年度にかけて使う「繰越」、あらかじめ5年度以内の予算を確保し初年度に全ての契約を行うことができる（ただし、毎年歳出予算として計上し直さなければ支出が認められない）「国庫債務負担行為」という単年度主義の例外がある。また、三重県では、1998年度当初予算編成から、事業費を節約すると節約分の半分を次の年度の事業に使うことができる「使い残し予算」というものが事務事業費についてのみ導入されている。

3. 道路事業の予算運用の実態

公共事業のひとつである道路事業（特に新規で、調査・設計から維持管理まで複数年に及ぶもの）をとりあげ、予算がどのように編成、配賦、執行されているのかについて、国および地方自治体（東京都、三重県）に対するヒアリングを通して明らかにした。ヒアリングの対象は、国土交通省関東地方整備局道路部、東京都建設局道路建設部街路課、第4建設事務所、三重県県土整備部公共事業推進課である。ヒアリングの目的は、（a）現在の単年度主義に基づく予算制度がもたらす問題点を調べ、整理し、単年度主義の例外を用いた解決法を考えること、（b）予算の財源がどこから来て、誰がどこまで決める権限を持っているのか、を把握することである。（b）の目的は、3つの視点のうち、特に③に関係すると思われるものである。

このうち（a）の目的については、本研究の3つの視点から見た問題点をまとめると表1のようになる。そして、それぞれの問題について、現在の制度のもと

で単年度主義の例外を積極的に活用する方法、使い残し予算を導入する方法、予算制度では解決できない問題という3つのレベルで解決方法を考えた。（ア）については、事業の見通しを立てるためにあらかじめ予算を確保した上で行うことのできる債務負担行為を使うこと、（イ）については年度という期間の制約を緩め、事業を執行する時期を調整することのできる繰越や債務負担行為を使うこと、（ウ）に

表1 3つの視点から見た単年度主義の問題点

	問題点	視点
(ア)	来年配賦されてくる予算と実際に必要になる予算が不明のまま進むため、事業の見通しが立たない場合がある。	①
(イ)	補助金が確定するまで県の単独費も確定できないことや、入札から契約までに時間がかかることにより事業を平準化できない場合がある。	
(ウ)	その年度の予算を余らせないように、箇所別流用や年度末発注により必要以上に使う場合がある。	②
(エ)	継続事業では、一旦事業化されると後は流れにのるため途中の段階のことは考えられにくい。	③
(オ)	事業ごとの管理がきちんとされず、事業ごとの費用とその変動が分からない。	

キーワード 予算制度，単年度主義，公共事業，権限と責任，インセンティブ

連絡先 〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1 TEL 03-5841-8873

については、繰越では必要ではない箇所に使いすぎる場合があるため、使い残り予算を導入すること、(エ)については、途中の段階でも節約しようとするインセンティブが働く使い残り予算を活用すること、(オ)については、現在の制度のもとでは管理されておらず、使い残り予算を導入したとしても管理をきちんとするとは考えられないため、予算制度では解決できない問題であると考えた。しかし、単年度主義の例外を積極的に用いた場合や使い残り予算を導入した場合も、解決手段自体に問題があれば単年度主義の弊害は解決できない。例えば、繰越を前提とした補正予算をどのように使うか、債務負担行為はリスクが高く変動が大きいためどのようにして調整するか、使い残りで節約した予算を次にどう生かすか、といった問題が残る。

また、(b)の目的のうち予算の財源がどこから来ているのかということについて、国土交通省の例を挙げると、予算編成では、図1のようにして工事事務所から財務省まで要求があがる。そこで、事業を行う部署と、予算が決まる部署が遠く、予算編成のプロセスで各段階の部署で制約がかかると考えられる。また、誰がどこまで決める権限をもっているのかについても国土交通省を例に挙げると、本省、地方整備局、工事事務所ではそれぞれ図2のようなことを行う権限を持っている。そこで、事業箇所を決める部署、時期の調整を行う部署、事業を行う部署が異なり、事業の執行に対する責任が曖昧になることが考えられる。

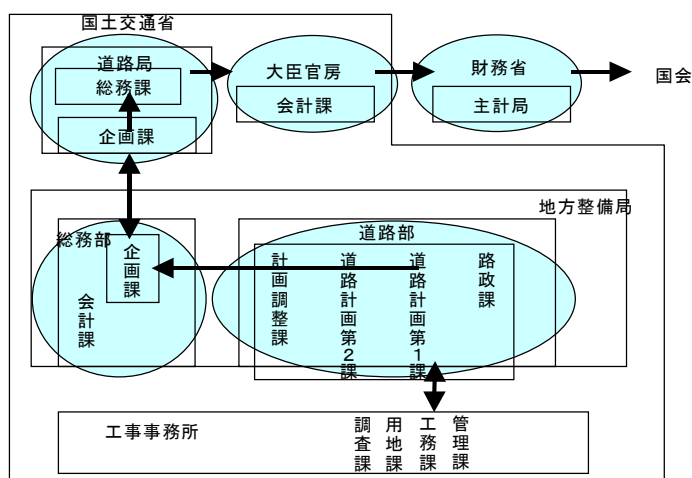


図1 予算の要求

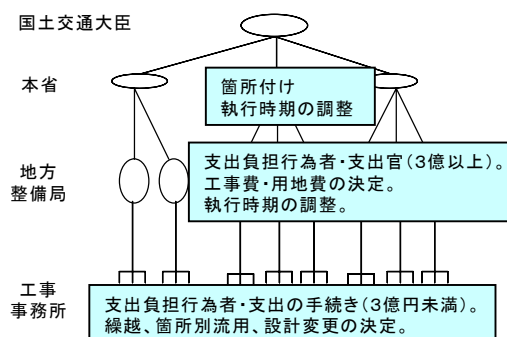
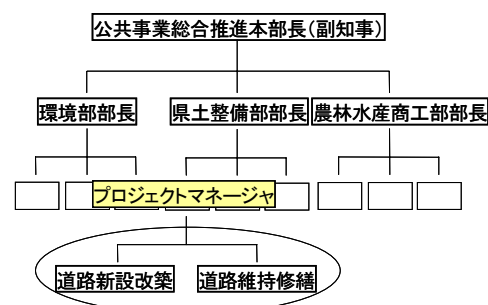


図2 各段階の権限と責任

4. 単年度主義の弊害を解決する方法

予算制度だけでは解決できない問題の1つである、組織の権限と責任の曖昧さを解決する方法として三重県の公共事業総合推進本部で行われている方法がある。それぞれの組織が持つ権限と責任を明確にし、プロジェクトマネジメントの観点から事業を管理し、さらに情報公開により外部からのチェックを与えることにより、公共事業を効率的に行おうとするインセンティブを与える方法である。組織は図3のようになっており、特徴としては、これまで別々に行っていた道路新設改築と維持修繕を同じマネージャの下で行うこと、公共事業費が一括して公共事業総合推進本部長に配分されること、次年度以降の重点投資のために本年度の一般財源の配分を保留し、部局の要求により、次年度以降にその留保分について配分を求めることができることが挙げられる。

図3 三重県公共事業総合推進本部の組織図
(2002年度以降)

5. まとめ

公共事業を効率的に行おうとするときに生じる単年度主義の弊害は、予算制度を積極的に活用するだけでは解決されない。そこで、予算制度の欠点を補うために、例えば組織のもつ権限や責任を明確にし、公共事業を効果的に行おうとするインセンティブを与える仕組みを組み込む必要がある。

参考文献

- 1) 社会資本整備関係予算研究会『公共事業と予算〔平成13年度版〕』、大成出版社、2001年
- 2) 平成14年度公共事業予算編成と公共事業評価システムの試行について（三重県）