

衆憲資第47号

**「財政（特に、国民負担率の問題を含む社会  
保障の財源問題、国会による財政統制）」  
に関する基礎的資料**

**統治機構のあり方に関する調査小委員会  
（平成16年4月1日の参考資料）**

平成16年4月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 4 月 1 日（木）の衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「財政（特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制）」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関連する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

## 目 次

第 1 国会による財政統制	1
1 憲法と財政	1
(1) 第 7 章 財政の意義	1
(2) 財政立憲主義の原則	2
ア 財政立憲主義	2
イ 財政民主主義	2
ウ 財政立憲主義の確立	2
(3) 日本国憲法の財政制度	3
ア 83 条の財政立憲主義	3
イ 84 条～91 条	3
(4) 第 83 条	5
ア 財政立憲主義	5
イ 「国会の議決」と「財政を処理する権限」	5
(5) 第 84 条	7
ア 租税法律主義の意義	7
イ 租税法律主義の適用範囲	7
(6) 第 85 条	8
ア 国費の支出及び国庫債務負担行為の議決	8
イ 国庫債務負担行為	8
(7) 第 86 条	10
ア 予算の内容	10
イ 予算の法的性格	10
ウ 国会の予算修正権	11
エ 予算と法律の不一致	12
(8) 第 87 条	13
ア 予備費の意義	13
イ 予備費支出の国会による事後承諾	13
(9) 第 88 条	14
ア 皇室財産の国有移管	14
イ 皇室の費用	14
(10) 第 89 条	15
ア 本条の概要	15
イ 宗教上の組織・団体のための支出	15
ウ 慈善・教育・博愛事業に対する支出	16
(11) 第 90 条	19

(12)第91条	20
2 日本財政の現状	21
(1) 財政法における健全財政主義の原則	21
(2) 日本経済の現状と財政規模	22
(3) 公債残高の累増(平成15年度予算)	23
(4) 財政運営の実態	24
(5) 「財政構造改革法」停止までの推移	25
(6) 現在の財政構造改革の取組	25
主要国の予算・決算制度比較	28
3 予算による統制	30
(1) 予算の概要	30
ア 予算の循環	30
イ 予算の形式	30
ウ 予算会計年度	31
エ 継続費	31
(2) 財政学における予算原則の体系	32
ア 完全性の原則	32
イ 統一性の原則	32
ウ 明瞭性の原則	33
エ 厳密性の原則	33
オ 事前性の原則	33
カ 拘束性の原則(会計年度独立の原則)	34
キ 公開性の原則	34
(3) 近代の予算原則	34
(4) 複数予算と財政のコントロール	35
ア 特別会計	35
(参考) 特別会計の見直しについて 基本的考え方と具体的方策(概要)	37
イ 政府関係機関予算	38
ウ 財政投融资	38
エ 予算原則適用の限界	38
(5) 予算改革	39
ア 「現代的」予算原則の提唱	39
イ 予算改革の三つの流れ	40
(6) 現金主義・発生主義	42
公会計制度を巡る各国の状況	44
(7) 予算単年度主義の改善可能性	46
(参考) 複数年予算・モデル事業導入	47

4	決算による統制	48
(1)	国会における決算審査	48
ア	決算審査の根拠	48
イ	決算の提出時期	48
ウ	国会における決算の審査	49
(2)	国会における決算審査のスケジュール	50
(3)	国会における決算審査の実際	51
ア	決算審査の目的	51
イ	決算審査の観点・方法・範囲	51
ウ	報告等	52
(4)	参議院改革と決算審査	53
ア	参議院改革と決算審査	53
イ	決算の早期審査	54
	(参考) 予算循環過程のより早い段階への関与	55
(5)	国民の能動的行為による財政統制	55
5	行政監視	56
(1)	国会の行政監視機能の強化(平成9年の国会法等の改正)	56
ア	国会法等の改正の概要	56
イ	会計検査院	56
(2)	今後の行政監視機能の在り方	59
(3)	行政監視の在り方に関する諸見解	60
ア	行政監視機関の国会の付属機関化等について	60
イ	「政策評価」「行政監視」の対象について	61
	(参考) 各国会計検査院の比較	63
6	会計検査院の概要	64
(1)	歴史	64
(2)	地位	64
(3)	会計検査院の組織	64
(4)	会計検査	65
ア	検査の目的	65
イ	検査の対象	65
ウ	検査の観点	65
第2	社会保障諸制度の財源問題	66
1	社会保障の意義	66
(1)	社会保障の定義	66

( 2 ) セーフティネットとしての社会保障	67
2 社会保障給付費の現状	67
3 社会保障の財源	70
( 1 ) 社会保障給付費の財源	70
( 2 ) 国民負担率	72
ア 国民負担率の定義	72
イ 国民負担率の意義	74
ウ 国民負担率を用いることについての意見	75
4 日本の社会保障の特徴	79
5 社会保障と財政に関する主要な問題点	80
( 1 ) 社会保障と財政	80
ア 社会保障の財政論	80
イ 我が国社会保障の課題	81
( 2 ) 年金制度改革	81
ア 年金制度改革の必要性	81
イ 年金制度改革の背景	82
ウ 年金制度改革法案の概要	85
( 3 ) 年金制度改革に関する論点	86
ア 税方式と社会保険方式	86
イ 積立金の位置付け	87
ウ 国民年金保険料の未納・未加入者問題	90
( 参考 ) 先進諸国の公的年金制度	92
( 参考 ) スウェーデンの年金制度改革	94
参考文献等	95

本資料において、文献からの引用部文中、強調のために使用したゴシック又は傍線は、特に断り書きのない限り事務局において付したものである。

## 第1 国会による財政統制

憲法上、国会の主要な権能としては、憲法改正の発議、法律の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名、内閣の報告を受ける権利、弾劾裁判所の設置などと並び、財政の統制があるとされる<sup>1</sup>。また、「議会制度そのものが国家財政を国民に代わって監督し、統制することから生まれたことから明らかなように、財政に対する国会の監督権能は、国会が保持する諸々の権能の中でも、法律の議決権と並んで、最も重要なものの一つ」であるとされる<sup>2</sup>。

そこで、以下では、憲法を初めとする財政統制の諸機能を、予算による統制、決算による統制及び行政監視等について概観する。

### 1 憲法と財政

#### (1) 第7章 財政の意義 (佐藤功「憲法(下)」〔新版〕有斐閣 1087,1088頁)

第7章財政は、国家作用のうち特に重要な財政に関する基本的規定を内容とする。財政は、その作用の性質からすれば行政に属し、その意味では内閣の章に規定してもよく、またそれに対する国会の監督・統制の権限に着目すれば、その面は国会の章に規定することも可能であるが、旧憲法が「会計」に関し1章を設けていたことにもならって、そのように分割して規定することなく、特に1章を設けたものと解される。

本章の財政に関する基本的な考え方は、近代憲法における財政の一般原則たるいわゆる**財政立憲主義**、すなわち国の財政について国民代表機関たる議会が関与し、これに統制を加えなければならないという原則(この原則は、財政が国民の生活に直接に影響するものであることおよび財政の統制を通して行政ないし広く政治に対する統制が実効的なものとなることに基づくものであることはいうまでもない。)を確立し、かつ強化することにある。

旧憲法下においても、もとよりこの財政立憲主義がとり入れられていなかったわけではないが、憲法上はこの原則についての一般的規定を欠いており、また具体的な諸規定について見ても、財政に関する議会の権限はきわめて制限されたものであった。すなわち、国家の歳入歳出は毎年予算を以て帝国議会の協賛を経なければならないとされていたが(64条1項)いわゆる既定費・法律費・義務費については、議会は政府の同意なくして廃除削減することができず(67条)また常額以内の皇室費については議会の協賛を要しない(66条)とされることなどによって、議会の予算議決権の範囲は制限されており、またいわゆる

<sup>1</sup> 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法〔第3版〕』127～129頁 有斐閣 2001年

<sup>2</sup> 野中ほか・前掲書 129頁

緊急財政処分の制度（70条）や前年度予算施行の制度（71条）のごとき、議会の予算議決権そのものに対する例外を意味する制度も認められていた。そして、このように財政に関する議会の権限が弱かったことは、単に財政についてのみではなく、広く一般に、政府に対して議会の地位が低くその権限が弱かったことの現われであったことはいうまでもない。

したがって国会が「国権の最高機関」（41条）とされ、その権限が著しく強化されたこの憲法の下において、財政に関する国会の権限が拡大強化されることになったのはその当然の結果である。83条の規定は、旧憲法下における財政制度の基本原則が根本的に改められたことを意味する。

## （2）財政立憲主義の原則<sup>3</sup>

### ア 財政立憲主義

財政立憲主義ないし財政国会中心主義の原則は、国の財政処理権限を、国民代表機関である議会の議決にかからしめ、その統制の下に置こうとするものであり、近代憲法における財政制度の基本原則である。

### イ 財政民主主義

国の財政は、国民の負担に直接関わるものであり、その点でこれを国民の監視の下におくことは、民主的な財政制度にとって不可欠である。

また、国の財政に対する国民の監視は、行政に対する民主的統制についてより実効を持たせるものである。財政立憲主義の原則は、こうした一般的な財政における民主主義（財政民主主義）の一つのあらわれである。

### ウ 財政立憲主義の確立

財政立憲主義の確立は、近代的議会制の発達の主要な原動力となったものである。すなわち、イギリスでは、租税承認権をめぐる、国王に対抗する議会の権限が発展し、1215年のマグナ・カルタにおいて、国会の同意なくして国王は課税できないという原則が定められ、1689年の権利章典では、租税の徴収のみならず、その用途についても、国会の統制の下におかれるものとなった。

また、フランスにおいても、1789年の人権宣言において、「すべての市民は、自身でまたはその代表者により公の租税の必要性を認識し、これを自由に承諾し、その用途を追求し、かつその数額・基礎・徴収および存続期間を規定する権利を有する」（14条）と規定している。

---

<sup>3</sup> 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和63年（浦部執筆部分）、1301頁

さらに、アメリカにおいても、「代表なければ課税なし」のスローガンにみられるように、イギリス本国による一方的課税が独立革命をひきおこす源になったとされている。

### (3) 日本国憲法の財政制度

#### ア 83条の財政立憲主義

明治憲法に対し、日本国憲法は、第7章「財政」において、国会による財政統制を徹底させる立場をとっている。

これは、同章冒頭の83条において、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」として、財政立憲主義（財政国会中心主義）の原則を明示的に確認したことにあらわれている。

#### イ 84条～91条

皇室財産をすべて国に属するものとし、皇室の費用はすべて予算に計上して国会の議決を経るべきものとする88条の規定は、8条の皇室財産授受の制限の規定とともに、憲法における天皇の地位の根本的変革に対応して皇室財政の民主化を図るものである。内閣が国の財政状況につき国会および国民に報告しなければならない旨を定める91条の規定は、国の財政を監視するのは、最終的には国民であるとの立場に立つものである。

89条における公金の支出の制限は、20条の政教分離原則を財政面で確保し、かつ、財政面で思想・宗教・学問等の自由の侵害に対する危険を排除しようとするものである。そのほか、財政立憲主義の具体的な定めとして、84条で租税法律主義、85条で国費の支出および国の債務負担に対する国会の議決、86条で予算についての国会の議決、90条で決算の国会による審査がそれぞれ定められている。第7章「財政」の構造を図示すれば、次頁のとおりである。

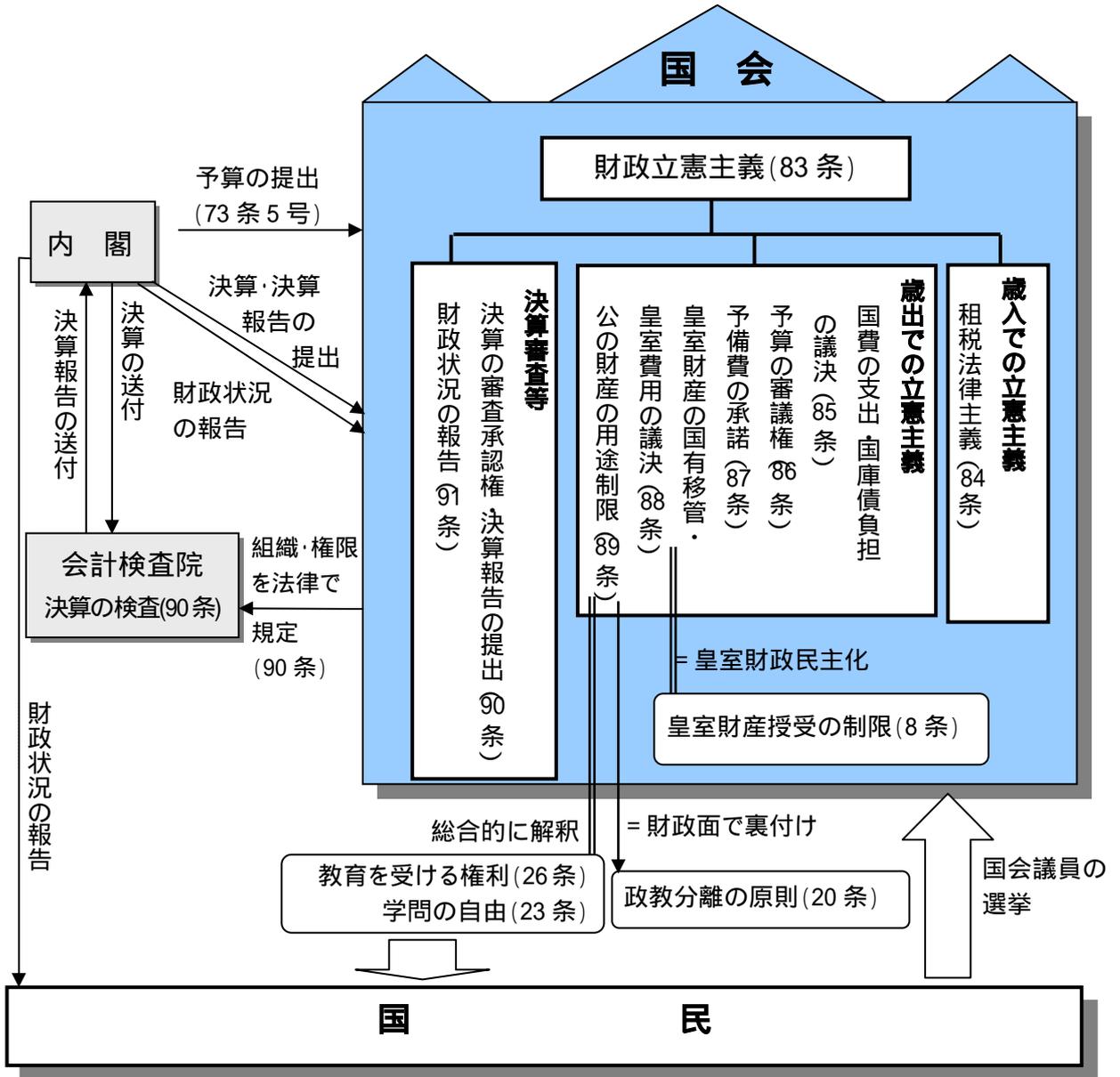
#### 財政に関する憲法規定の位置付けについての碓井光明教授の見解

「財政に関する憲法の諸規定は、財政民主主義、財政国会中心主義という基本的に統治機構（統治組織）の側面をもちつつも、同時に、基本的人権の保障に深い係わりをもっているものと位置付けることができる。

そのことは、租税法律主義が、国会の権能という統治機構に関する側面と、納税者の権利保障という人権保障の意味とがあることに端的に表れている。統治機構上の原理規定としての性格をもっとも強く有する予算に関する86条（及び、国費の支出・債務負担に関する国会議決主義を定める85条）さえも、国民の負担により形成される公金の支出に関する国民の統制という思想に立つものである。統治機構は国民の権利保障のために存在するという日本国憲法にみられる当然の要請とはいえ、財政規定の基本思想は『国民財政主義』にあると思われる。」

碓井光明「憲法と財政」法学教室233号82頁2000年

# 憲法「第7章財政」の構造



(注) 衆議院憲法調査会事務局において作成

#### (4) 第83条

##### 〔財政処理の要件〕

憲法第83条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

#### ア 財政立憲主義

本条は、財政に関する国の活動が、国会の議決に基づいてなされるべきであるとする財政立憲主義ないし財政国会中心主義の原則を定める。本条の規定は、憲法下における財政処理の基本原則を定めるものであって、これ以下の規定を包括する本章の総則的規定としての位置を占める。

国の財政作用は、国民の経済生活に直接重大な影響を及ぼすものであり、その財政処理の権限を国民代表機関たる議会の議決に基づかせるということは、近代の民主主義的財政制度の基本原則として、各国において確立されてきたものである。

議会は、もともと国民が不当な負担を課せられることのないよう、国の財政作用をコントロールすることを目的として生まれたものであるといえるという意味で、本条の規定の趣旨は、単に形式的に財政国会中心主義を定めたのではなく、広く財政民主主義の原則を宣言したものであるとされる（樋口ほか『注釈日本国憲法下巻』1346頁（浦部執筆部分））。

#### イ 「国会の議決」と「財政を処理する権限」

「国会の議決」には、税法の議決のように一般的・抽象的な内容を持つものと、国庫債務負担行為のように個別的・具体的な内容をもつものがある。

「財政を処理する権限」には、租税の賦課徴収のように、国民に命令し強制する作用である財政権力作用を行う上で認められる権限はもとより、国費の支出、国有財産の管理のように、財政を管理し、会計を経理する作用である財政管理作用に属するものも含み、それらがすべて国会の監督に服することになるものである（野中ほか『憲法〔第3版〕』209頁（中村執筆部分））。

### 憲法 83 条の独自の意義

「憲法 83 条について、84 条以下に具体化されているところに尽くされ、それらの解釈にあたり財政に関する国会中心主義を念頭におくべきことの意味があるほかには、特別の意義を認めない説も存在する。たしかに、解釈を指導する規範としての存在意義は重要であるが、84 条以下に該当しない場面において 83 条が独自の存在意義を発揮する場面も考えられる。とくに、佐藤功教授は、『国民に命令強制する財政権力作用を行使する上の権限だけでなく、行政権内部における財政管理作用の権限をも含むいっさいの財政処理の権限が国会の議決に基づかなければならない』とされており、84 条以下の規律にとどまらないことを示唆されている」とされる<sup>4</sup>。

また、フランスにおいて、議会万能主義を脱却し、修正議会中心主義がとられたこと、財政統制の領域が拡大するとともに地方公共団体・欧州連合などに対する権限の移譲が進行したこと、最近の成果主義的行政の傾向により、財政管理に専門技術性が求められるようになったことから、必ずしも議会の決定を重視する必要はなく、議会による適正な統制があれば足りるとされたことを日本法に応用し、「憲法 83 条は、法律や議決以外の方法による《統制》を広く認める趣旨である」との見解<sup>5</sup>もある。

<sup>4</sup> 碓井光明「財政制度」ジュリスト 1192 号、193 頁、有斐閣、2001 年

<sup>5</sup> 木村琢磨「財政投資の現代的変容(上) - 国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説」99～102 頁、自治研究 79 巻 2 号、2003 年

## (5) 第84条

### 〔課税の要件〕

憲法第84条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

### ア 租税法律主義の意義

本条は、租税の新設及び変更は、法律の形式によって国会の議決を必要とする、いわゆる租税法律主義の原則を定めている。この原則は、憲法30条で、国民の側からも規定されており、歴史的には、近代諸憲法の「代表なければ課税なし」の思想に基づくものである。

租税法律主義の最も重要な内容は、課税要件法定主義と呼ばれるもので、納税義務者、課税物件、課税標準、税率などの課税要件、及び租税の賦課・徴収の手続が法律で定められなければならないことを意味する。

また、租税法律主義は、課税要件法定主義のほかに、課税要件及び賦課・徴収を定める手続は、だれでもその内容を理解できるよう、明確に定めなければならないという課税要件明確主義を内容としている（野中ほか『憲法〔第3版〕』316頁）。

### イ 租税法律主義の適用範囲

固有の意味で租税とは、「国（または地方公共団体）が、特別の役務に対する反対給付としてではなく、国の経費にあてるための財力取得の目的で、国の課税権に基づいて、一般国民に対し、一方的・強制的に賦課し、徴収する金銭をいう」と定義されている。

この固有の意味での租税のほかに、負担金（都市計画負担金など）、手数料（免許手数料など）、国の独占事業の料金などが、本条の「租税」に含まれるかが問題となる。財政法3条は、「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない」と規定しているが、この規定が、憲法83条ないし84条の結論を明らかにしたものかが問題になるのである。学説は、次の3説に大別でき、C説が多数説であるとされる（野中ほか『憲法〔第3版〕』317頁）。

#### 立法政策説（A説）（小嶋）

財政法3条は、憲法の要求するところではなく、立法政策上の判断によって設けられたと解する説

#### 憲法83条説（B説）（中村、畠山）

財政法3条は、憲法83条の財政民主主義の原則に基づいて制定されたものと解する説

#### 憲法84条説（C説）（佐藤（功）、清宮、小林（直））

財政法3条は、憲法84条の租税法律主義の要求するところであると解する説

## (6) 第85条

### 〔国費支出及び債務負担の要件〕

憲法第85条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。

#### ア 国費の支出及び国庫債務負担行為の議決

本条は、83条に定められた財政民主主義、財政国会中心主義の原則を、支出面から具体化したものである。

国費の支出とは、財政法上「国の各般の需要を充たすための現金の支払」(2条1項)を意味する。支払原因が法律の規定に基づくものであれ、それ以外のものであれ、いずれも国費の支出と見なされる。国費の支出に対する国会の議決は、予算の形式でなされる。

国費の支出に対する国会の議決は、使途内容の確定した支出についてなされるべきものである。予備費の議決については、予備費を設けることの議決であるので、その支出後に国会の承認を要するものとされている(野中ほか『憲法〔第3版〕』319頁)。

#### イ 国庫債務負担行為

「国が債務を負担する」とは、国が財政上の需要を充足するのに必要な経費を調達するために債務を負うことをいう。国が債務を負担することは、将来その弁済のために国費を支出することになり、ひいては、国民の負担となるために国会の議決を要するとしたのである。

憲法は、国費の支出に対する国会の議決が予算の方式によってなされることを定めているが、国の負担債務に対する国会の議決については、別段の定めをしていない。財政法は、国の債務負担に対する国会に議決方式として、法律と予算の二つの形式を認めている

第一の法律の形式による債務負担行為は、国が財政上の目的のために負担する債務(財政公債)であり、その償還期が次年度以降にわたるもの(固定公債、長期公債といわれる)である。財政法15条1項が「法律に基づくもの...の外、国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない」と規定しているのはこの趣旨である。公債の発行について、財政法は健全財政の立場から諸種の制限を設けている(4条~6条)。

第二の予算によるものとして、二つの種類がある。一つは、歳出予算内の債務負担行為であり、大蔵省証券や一時借入金(財政法7条)のような当該年度

内に返済されるもの（流動公債、短期公債といわれる）である。歳出予算として国会の議決を経ていて、その範囲内でなされる行為であれば、重ねて特別の国会の議決を要しない。財政法 15 条 1 項が、「...歳出予算の金額...若しくは継続費の総額の範囲内におけるものの外、国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない」と規定しているのはこの趣旨を示している。

もう一つは、法律によるものおよび歳出予算内のもの以外の債務負担行為であり、財政法は、これだけを「国庫債務負担行為」と名づけている（15 条 5 項）。外国人傭入契約、各種の補助契約、土地建物賃貸借契約などがこれに該当する。財政法は、これを予算の一部として、予算の形式で議決することになっている（15 条、16 条、22 条）（野中ほか『憲法〔第 3 版〕』319、320 頁）。

### 国庫債務負担行為<sup>6</sup>

財政法第 15 条第 1 項は、「法律に基くもの又は歳出予算の金額(第 43 条の 3 に規定する承認があつた金額を含む。)若しくは継続費の総額の範囲内におけるものの外、国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない。」とし、また、第 2 項には、「災害復旧その他緊急の必要がある場合においては、国は毎会計年度、国会の議決を経た金額の範囲内において、債務を負担する行為をなすことができる。」とある。これらが同条第 5 項にいう国庫債務負担行為であり、同条第 1 項の規定により、予算をもって国会の議決を求める形式が財政法第 16 条にいう国庫債務負担行為である。

財政法第 15 条第 1 項によって、国が債務を負担する行為を特定の議決による国庫債務負担行為と称する。これが歳出予算の形式によらずして、国が債務を負担するものの代表的なものである。その議決を求めるための要件として、財政法第 15 条第 3 項及び第 26 条が規定している。

その必要の理由を明らかにすること。

行為をなす年度を明らかにすること。

債務負担の限度額を明らかにすること。

必要に応じて、行為に基づいて支出をなすべき年度、年限又は年割額を示すこと（年限は原則として 5 カ年度以内とされる）。

この債務を負担する行為により支出すべき年限を原則として 5 カ年度以内とするのは、従来はややもすれば長期になり、ときには無制限のものもあり、財政計画上適当でなかったからとされる。

<sup>6</sup> 河野一之『新版 予算制度 第 2 版』148,149 頁 学陽書房 2003 年

## (7) 第86条

### 〔予算の作成〕

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。

国の財政に対する国会の監督は、憲法上予算という形式によってなされることになっている。

憲法は、予算の作成・提出権を内閣に専属させ(73条5号)国会の議決に当たっては、先に衆議院に提出するものとし、かつ衆議院の議決の優越が認められている。

### ア 予算の内容

予算は、一会計年度における国の歳入歳出の予定的見積もりを内容とする国の財政行為の準則である。予算の内容には、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為がある(財政法16条)。一会計年度は、4月1日に始まり、翌年3月31日に終わる(同法11条)。

予算の種類としては、本予算、補正予算(追加予算、修正予算)、暫定予算がある。予算が新年度の開始前に成立しない場合には、内閣は、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、国会に提出することができる(同法30条1項)(野中ほか『憲法〔第3版〕』327頁)。

### イ 予算の法的性格

予算の法的性格については、明治憲法時代から種々の論議がなされてきているが、学説史的にみれば、訓令説(予算は天皇が行政庁に与える訓令であるという説)、承認説(予算は議会の歳出の承認を与える手段であるという説)を経て、法規範説(予算をもって法律同様国法の一形式とみる説)に発展していったとされている。学説は、大きく次の三説に分類できる。B説が通説であるとされる。訓令説は、財政民主主義の原則ないし財政国会中心主義の原則と矛盾するもので今日学説上の支持を失っている。(野中ほか『憲法〔第3版〕』328~330頁)。

### **承認説ないし予算行政説（A説）（美濃部）**

予算の法的性格を否定するもので、予算は国会が内閣に対して一年間の財政計画を承認する意思表示であって、専ら国会と内閣との間で効力を有するものであると解する説

### **予算法規説（予算国法形式説、予算法形式説）（B説）（清宮）**

予算に法的性格を認めるが、法律とは異なった国法の一形式であると解する説

### **予算法律説（C説）（小嶋、吉田、杉原）**

予算は法律それ自体であると解する説

## **ウ 国会の予算修正権**

予算の議決権を有する国会が予算に対してどこまで修正権を持つかが問題になる。予算の修正には、減額修正（原案に対して廃除削減を行うもの）、増額修正（原案に新たな款項を加え、または原案の款項の金額を増額するもの）とがある。

明治憲法下においては、増額修正については、できないものと解釈され、減額修正についても一定の歳出については、政府の同意なくしては、廃除削減できないと定めていた。

日本国憲法下において、予算の減額修正については、明治憲法 67 条のように国会の予算審議権を制限する規定が設けられておらず、また、財政国会中心主義の原則が確立していることから、国会の修正権に制限がないと解されている。

増額修正について、「予算法規範説」の立場に立つ代表的学説は、ある程度の増額修正は可能であるが、予算発案権を内閣に専属させているのであるから、予算の同一性を損なう大修正は認められないとする。

「予算法律説」からは、予算が法律であることの当然の結果として、国会が予算を自由に修正できると解している（野中ほか『憲法〔第3版〕』331頁）<sup>7</sup>。

国会の予算修正権に関する政府見解は次のとおりである。

---

<sup>7</sup> ただし、法律説の立場に立っても、法律たる予算の作成・提出権が内閣のみに専属する点において予算と一般の法律との違いがあるので、法律説をとることによって直ちに予算修正権の限界がないということになるわけではなく、予算修正権には限界がないという理由を別に明らかにするべきであるとの批判が加えられている（野中ほか『憲法〔第3版〕』331頁）。

### 政府答弁「予算に対する国会の修正権の限界について」

「...83 条は明瞭に『国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。』とあります。もちろんこれは大事な規定でありまして、財政に対する国会のコントロールを決めたものでございます。ところが、その憲法自身が別の条文で、政府に予算の提案権があると書いてある。その規定と、それから財政に対する国会のコントロールをあらわしているこの権限、議決権、これとの調整を考えれば、...予算に対する国会の修正権は提案権を損なわない限度であるというふうに思う、こういうことでございます。」

(昭和 52 年 2 月 23 日 衆・予算委 真田内閣法制局長官)

なお、特別会計予算及び政府関係機関予算について、その総額を増額する修正が行われたことがある（第 16 回国会（昭和 28 年 7 月 17 日）、第 22 回国会（昭和 30 年 6 月 8 日））。

### エ 予算と法律の不一致

憲法上、予算と法律との法形式及び立法手続が異なっているため、予算と法律との間に不一致が生ずる場合がある。予算と法律の不一致をきたす場合として、

- ・ 予算措置の裏づけを必要とする法律が成立しているが、その執行に要する予算が成立していない場合
- ・ ある目的のための予算が成立しているが、その予算の執行を命ずる法律が不成立の場合

の二つがある。

「予算法規範説」からは、予算と法律とは、本来、一致させられるべきものであり、内閣は「法律を誠実に執行」しなければならない以上、法律に伴う経費が予算に設けられていない場合には、補正予算等の措置をとるべき義務があると解されている（佐藤功『憲法（下）〔新版〕』1147 頁）。

「予算法律説」からは、予算は予算法として制定されることによって、イギリス、アメリカのように金銭法的な性格を与えることが可能となり、内閣は、予算法という法律を執行する義務を負うことになり、法律と予算法の不一致は解決されるとする、とされている（野中ほか『憲法〔第 3 版〕』333 頁）。

しかしこの点については、予算を法律で定めることによるのみ解決されることではなく、不一致の問題は、それ自体として別途解決が図られなければならないとする見解もある（野中ほか『憲法〔第 3 版〕』333 頁）。

## (8) 第87条

### 〔予備費〕

憲法第87条 予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。

すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。

### ア 予備費の意義

本条1項は、予見しがたい事情のために、予算の見積もりを超過した予算超過支出と新たな目的の予算外支出の必要に応ずる予備費の制度を設けている。

予備費を設ける方法について本条は触れていないが、財政法は、「内閣は、予備費として相当と認める金額を、歳入歳出予算に計上することができる」(財政法24条)として、予備費も、毎年度の予算において定められるべきものとする。したがって、本条1項の国会の議決は、予算の議決としてなされる(樋口ほか『注釈日本国憲法下巻』1342頁)。

また、予備費の議決は、一定の金額を予備費として計上することの承認であって、予備費を支出することの容認ではない。

### イ 予備費支出の国会による事後承諾

予備費の支出について、内閣は、「事後に国会の承諾を得なければならない」(憲法第87条2項)。承諾が得られない場合であっても、すでになされた支出の法的効果に影響はなく、内閣の政治責任の問題が生ずるにとどまる(野中ほか『憲法〔第3版〕』334頁)。

なお、予備費の使用等について承諾を求める議案は、先に衆議院に提出されるのが例である。提出された議案は、決算行政監視委員会の審査に付し、その報告をまって、本会議において委員会の報告のとおり承諾を与えるか否かについて採決する。承諾を与える議決をした後、参議院に送付される。

## (9) 第88条

### 〔皇室財産及び皇室費用〕

憲法第88条 すべて皇室財産は、国に属する。すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。

#### ア 皇室財産の国有移管

本条は、憲法における天皇の地位の大きな変革を受けて、8条とともに皇室財政の民主化を図るための規定である。

本条前段は、従来の（日本国憲法施行当時の）皇室財産がすべて国有財産に編入され、また、将来にわたって、皇室財産なるものは認められないことを示すものである（樋口ほか『注釈日本国憲法下巻』1346頁）。

#### イ 皇室の費用

「皇室の費用」とは、天皇及び皇族の生活費並びに宮廷事務費に要する費用をいう。

皇室の費用として国費を支出する場合、国会の議決に基づくべきことは85条の規定から当然である。本条が「予算に計上して」とするのは、国会の議決を求める方法は、予算によるべきものとする趣旨である（樋口ほか『注釈日本国憲法下巻』1348頁）。

## (10) 第89条

### 〔公の財産の用途制限〕

憲法第89条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

### ア 本条の概要

本条は、前段で、宗教上の組織・団体に国が財政的援助を行わないことによって憲法20条で定められた政教分離原則を財政面から裏付けるとともに、後段で、「公の支配」に属しない教育や福祉事業に対しても、国の財政的援助を行わないことを定めたものである。

とくに後段については、そもそもの立法趣旨がどのようなものであるのか、私学助成との関係で「公の支配」とはどのような国の監督があれば足りるのか、さらには、規定自身に妥当性があるのかという問題をめぐって見解が大きく分かれている（野中ほか『憲法〔第3版〕』321頁）。

### イ 宗教上の組織・団体のための支出

本条前段の宗教上の組織・団体について学説は次の三説に大別される（樋口ほか『注釈 日本国憲法 下巻』1351頁）。

#### A説

宗教上の組織とは、寺院・神社のような物的施設を中心とした財团的なものを指し、団体とは教派・宗派・教団のような人の結合を中心とした社团的なものを意味すると解する説

#### B説（宮沢）

宗教上の組織とは、宗教の信仰・礼拝または普及を目的とする事業ないし活動を意味し、団体とは信仰・礼拝または普及を目的とする人の結合体をいうものであるが、両者を厳格に区別する必要はなく、要するに、宗教の信仰・礼拝または普及を目的とする事業ないし活動を広く意味すると解する説

#### C説（佐藤（功））

「組織」も「団体」も強いて区別するまでもなく、要するに、宗教上の事業ないし活動を行う目的をもって組織される団体は、ここでいう「団体」であり、「組織」であると解する説

本条にいう宗教上の「組織」であれ「団体」であれ、公金の支出等が禁止されているのであるから、両者の概念区分は重要な意味を持たないとされる。

問題は、「宗教上の組織若しくは団体」を厳格な意味でとらえるか否かである。これについて、A説は、厳格な意味でとらえ、B説、C説は緩やかな意味でと

らえている。

本条前段の趣旨が、政教分離原則を財政面において徹底させるところにあると見るべきものである以上、A説のように「宗教上の組織若しくは団体」を厳格な意味でとらえ、それ自体は宗教上のものではない団体がなんらかの宗教活動を行う際に国が公金支出等をなしても本条違反の問題を生じないとすべきではなく、B説、C説のように、緩やかな意味でとらえるべきであるとされる。

要するに、本条前段の規定は、事業ないし活動に着目したものであって、宗教上の事業ないし活動に対して公的な財政援助を与えてはならないと解すべきであるとされる（樋口ほか『注釈 日本国憲法 下巻』1352頁）。

最高裁判所は、箕面忠魂碑訴訟において、憲法にいう「宗教団体」又は「宗教上の組織もしくは団体」に関連して、次のように判示した。

#### **箕面忠魂碑事件最高裁判決（最判平成5年2月16日民集47巻3号1687頁）**

宗教団体又は宗教上の組織もしくは団体とは、「宗教と何らかのかかわり合いのある行為を行っている組織ないし団体のすべてを意味するものではなく、国家が当該組織ないし団体に対し特権を付与したり、また、当該組織ないし団体の使用、便益若しくは維持のため、公金その他の財産を支出し又はその利用に供したりすることが、特定の宗教に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉等になり、憲法上の政教分離原則に反すると解されるものをいうのであり、換言すると、特定の宗教の信仰、礼拝又は普及等の宗教的活動を行うことを本来の目的とする組織ないし団体を指すものと解するのが相当である」と判示して、遺族会がこれに該当しないと判断した。

## **ウ 慈善・教育・博愛事業に対する支出**

### **(7) 89条後段の趣旨**

89条後段の立法趣旨について学説は、三つに大別される（野中ほか『憲法〔第3版〕』323頁）。

#### **公費濫用防止説（A説）（小嶋）**

89条後段の趣旨は、教育等の私的事業に対して公金支出を行う場合には、財政民主主義の立場から公費の濫用をきたさないよう、当該事業を監督すべきことを要求するものであると解する説

#### **自主性確保説（B説）（宮沢）**

89条後段の趣旨は、教育等の私的事業の自主性を確保するために、公権力による干渉の危険を除こうとすることにあると解する説

#### **中立性確保説（C説）（山内一夫）**

89条後段の趣旨は、政教分離原則の補完にあり、私人が行う教育等の事業は特定の宗教的信念に基づくことが多いので、宗教や特定の思想信条が国の財政的援助によって教育等の事業に浸透するのを防止することにあると解する説

89 条後段は、財政民主主義を基本原則とする第 7 章「財政」の中に位置し、しかも、政教分離原則の財政面での具体化規定がある 89 条後段と同一条文の中に入れられていることを考えると、公費濫用の防止と国家の中立性確保の二つを立法趣旨としていると解されるとされている（野中ほか『憲法〔第 3 版〕』324 頁）。

#### (イ)「公の支配」と私学助成の合憲性

「公の支配」の意義について、学説は次のように分かれている。

##### A 説（宮沢）

「支配」とは、その事業の予算を定め、その執行を監督し、さらに人事に関与するなど、その事業の根本的な方向に重大な影響を及ぼすことのできる権力を有することをいうとして、「公の支配」を厳格に解し、その結果、私立学校法 59 条、私立学校振興助成法 12 条<sup>8</sup>で定められた程度の微温的・名目的な監督が、果たして「公の支配」に属するかどうか疑問であると解する説

##### B 説（田畑（忍））

A 説とは逆に「公の支配」を緩やかに解し、「公の支配」に属する事業は、国家の支配の下に特に法的その他の規律を受けている事業をいい、教育基本法等によって法的な支配を受けている私立学校は、「公の支配」に属すると解する説

##### C 説（小林（直））

C 説は、A 説と B 説の間にある説で、「公の支配」の解釈に当たって、憲法 14 条、23 条、25 条、26 条など他の条項、特に 26 条との総合的解釈を行い、私立学校法及び私立学校振興助成法による監督の程度をもって「公の支配」の要件を満たし、私学助成を合憲と解する説

「公の支配」の意味について裁判所は、次のとおり判示している（野中ほか『憲法〔第 3 版〕』324 頁）。

<sup>8</sup> 私立学校法 59 条は、「国又は地方公共団体は、教育の振興上必要があると認める場合には、別に法律で定めるところにより、学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる。」と定めている。また、私立学校振興助成法 12 条によれば、助成を受ける学校法人に対する国の監督権限は、助成に関し必要があると認める場合に、業務若しくは会計の状況に関し報告を徴し、又は職員に質問させ、帳簿その他の物件を検査させること、学則に定めた収容定員を著しく超えて入学又は入園させた場合に、その是正を命ずること、予算が助成の目的に照らして不相当であると認める場合に、その予算について必要な変更を勧告すること、役員が法令の規定等に違反した場合に、その役員の解職を勧告することである。

### 千葉地裁昭和 61 年 5 月 28 日判時 1216 号 57 頁

89 条の「公の支配」の意味については、「憲法 19 条、20 条、23 条の諸規定のほか、教育の権利義務を定めた憲法 26 条との関連、私立学校の地位・役割、公的助成の目的・効果等を総合勘案して決すべきもの解される」ことから、「公の支配」に属する事業とは、「国又は公共団体が人事、組織、予算等について根本的に支配していることまでをも必要とする趣旨ではなく、それよりも軽度の法的規制を受けていることをもって足り、私立学校について言えば、教育基本法、学校教育法、私学法等の教育関係法規」による法的規制を受けているので、私学助成は憲法 89 要後段に反しないと判断している。

また、この問題についての政府見解は次のとおりである。

### 政府答弁「私学助成と憲法 89 条との関係について」

「…私立学校その他の私立の事業に即して申し上げますと、公の支配に属するといえますのは、その会計、人事等につきまして国あるいは地方公共団体の特別の監督関係のもとに置かれているということの意味するわけでございます。私立学校につきまして具体的に申し上げますと、私立学校振興助成法等法律がございしますが、そういう法律に定めるところのいわゆる所轄庁の監督に関する規定がございまして、こういった規定と申しますのは助成を受ける私立学校を公の支配に属させる意義を有する規定であるというふうに考えることができるわけでございます。

この点につきましては、昭和 54 年の 3 月 13 日に参議院の予算委員会におきまして、…現行の法体制のもとにおきましては私学に対して国が助成をすることは憲法上も是認されるのだという解釈が肯定的に是認され、かつ確立したというふうに考えるというような答弁をしているところでございまして、この考え方は現在も我々は変わっていないということでございます。」

(平成 5 年 2 月 23 日 参・文教委 津野内閣法制局第一部長)

私立学校は、公教育の重要な部分を担っており、26 条の国民の教育を受ける権利の実現に不可欠の存在になっており、また、23 条の学問の自由や教育の自由は、国公立、私立を問わず教育事業の自主性を尊重を要請するものである。そこで、「公の支配」の解釈に当たって、26 条、23 条のような他の憲法規定と関連して解釈しようとする C 説の立場が基本的に妥当であるとされている(野中ほか『憲法〔第 3 版〕』325 頁)。

ただ、89 条後段の趣旨を財政民主主義の原則と国家の中立性の原則の確保としてとらえると、現行法令による国の監督で十分かどうかにはなお、検討すべき点が残されているとされている(野中ほか『憲法〔第 3 版〕』325 頁)。

## (11) 第90条

### 〔会計検査〕

憲法第90条 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。

会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。

決算とは、一会計年度における国の収入支出の実績を示す確定的計数書である。決算は、予算と異なり法規範性を有しない。

決算の制度は、予算によって立てられた歳入歳出の予定準則が、現実の収支として適正に行われたかどうかを検討し、それによって予算執行者である内閣の責任を明らかにすると同時に、将来の財政計画や予算編成に資するために設けられたものである。

本条1項は、決算の審査を会計検査院の検査と国会の審査に委ねている（野中ほか『憲法〔第3版〕』334頁）（会計検査制度の詳細については、64頁参照）。

決算を国会に提出するのは、単に報告するというのではなく、国会がそれを是認するかどうかの審査・決定を行うためである。すなわち、決算に関しても国会は、それを是認するかどうかの決定権を有しているのである。したがって、国会は、提出された決算が、適切であるかどうかを審査し、それを是認するか否かを議決しなければならない（樋口ほか『注釈 日本国憲法 下巻』1365頁）（国会における決算の取扱いについては、48頁以下参照）。

## (12) 第91条

### 〔財政状況の報告〕

憲法第91条 内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少くとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない。

本条は、財政状況公開の原則を定めている。財政法は、内閣の報告義務について、「内閣は、予算が成立したときは、直ちに予算、前前年度の歳入歳出決算並びに公債、借入金及び国有財産の現在高その他財政に関する一般の事項について、印刷物、講演その他適当な方法で国民に報告しなければならない」(財政法46条1項)と具体化している。

また、同法は、「内閣は、少くとも毎四半期ごとに、予算使用の状況、国庫の状況その他財政の状況について、国会及び国民に報告しなければならない」(同2項)として、本条を具体化している(野中ほか『憲法〔第3版〕』336頁)。実際に、例えば「平成14年度第3・四半期予算使用の状況」は、平成15年3月27日、国会に報告され、同日官報に掲載されている。

## 2 日本財政の現状

### (1) 財政法における健全財政主義の原則

財政法は、国の歳出は原則として租税等をもって賄うべしとするいわゆる非募債主義をとる一方、公共事業費、出資金及び貸付金の財源となる場合に限り公債を発行し又は借入金をなすことができるとする建設公債の原則を定め、あわせて、財政運営の健全性を確保しようとしている。この財政法の健全財政主義の原則は、戦前の軍事費調達のための巨額の公債発行の反省が一つの契機であったとされる<sup>9</sup>。

#### 財政法

- 4条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。
- 2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。
- 3 第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

財政法 4 条 1 項の但書きは、公共事業費、出資金及び貸付金の財源となる場合に例外的に公債発行又は借金を許容している。これらはいずれも消費的支出ではなく、国の資産を形成するものであり、通常、その資産からの受益も長期にわたるので、これらの経費については公債発行又は借入れという形でその財源を賄い、その元利償還を通じて後世代にも相応の負担を求めることを許しているものと考えられる<sup>10</sup>。

#### 特例公債の発行

財政法 4 条に規定する建設公債の発行に加えて、特例公債（いわゆる赤字国債）が発行された直接の契機は、昭和 48 年の第一次石油危機を背景として経済が停滞し、財政政策の観点から、財政支出の拡大が要請されたことにあるとされる。この特例公債の発行は、あくまで臨時異例の事態に対処するための財政法上の特例として行われたものであった。また、これは、財政法上予定されていないものであるから、発行に当たっては、財政法第 4 条の特別措置のための立法を講ずる必要がある。特例公債の発行は、一般会計の歳出不足を補うため、特例的に行われるものである。したがって、特例公債を現実に発行するに当たっては、国会の議決を経た限度額の範囲内で、税収等の実績に応じて、で

<sup>9</sup> 小村武『予算と財政法〔三訂版〕』99,100 頁 新日本法規出版 平成 14 年

<sup>10</sup> 小村・前掲書 100 頁

きるだけその発行額を最小限にとどめるべきであるとされる<sup>11</sup>。

## (2) 日本経済の現状と財政規模

我が国の財政状況は、「バブル経済の崩壊後、累次の経済対策等、景気回復に向けた諸政策に伴う歳出の増大や、大幅な減税の実施等により、一段と悪化している」とされる<sup>12</sup>。

また、「我が国の財政の規模としては、平成 15 年度一般会計予算の規模は 81.8 兆円(対 GDP 比約 16.4%)と、14 年度当初予算に対して、0.6 兆円の増加(0.7%増)となっている。」とされ、これを歳出面から見ると、「一般歳出の規模は 47.6 兆円(対 GDP 比約 9.6%)と、平成 14 年度に対し 450 億円増加(0.1%増)となっており、また、国債費は約 0.1 兆円増(0.8%増)の 16.8 兆円、地方交付税は 0.4 兆円増(2.3%増)の 17.4 兆円となっている。また歳入面から見ると、租税及び印紙収入は 14 年度に対して 5.0 兆円減(10.7%減)の 41.8 兆円、その他収入は 0.9 兆円減(19.4%減)の 3.6 兆円を見込んでおり、税収・税外収入を合わせると 45.3 兆円(11.5%減)となる。しかし、これでは歳出の規模に満たないため、その不足分は公債金収入に依存している。その規模は 14 年度に対し 6.4 兆円増(21.5%増)の 36.4 兆円となっている。」とされる<sup>13</sup>。

この結果、「平成 15 年度予算における公債依存度は 44.6%となっており、公債残高は 15 年度末には 450 兆円程度に達すると見込まれている。」とされる<sup>14</sup>。

---

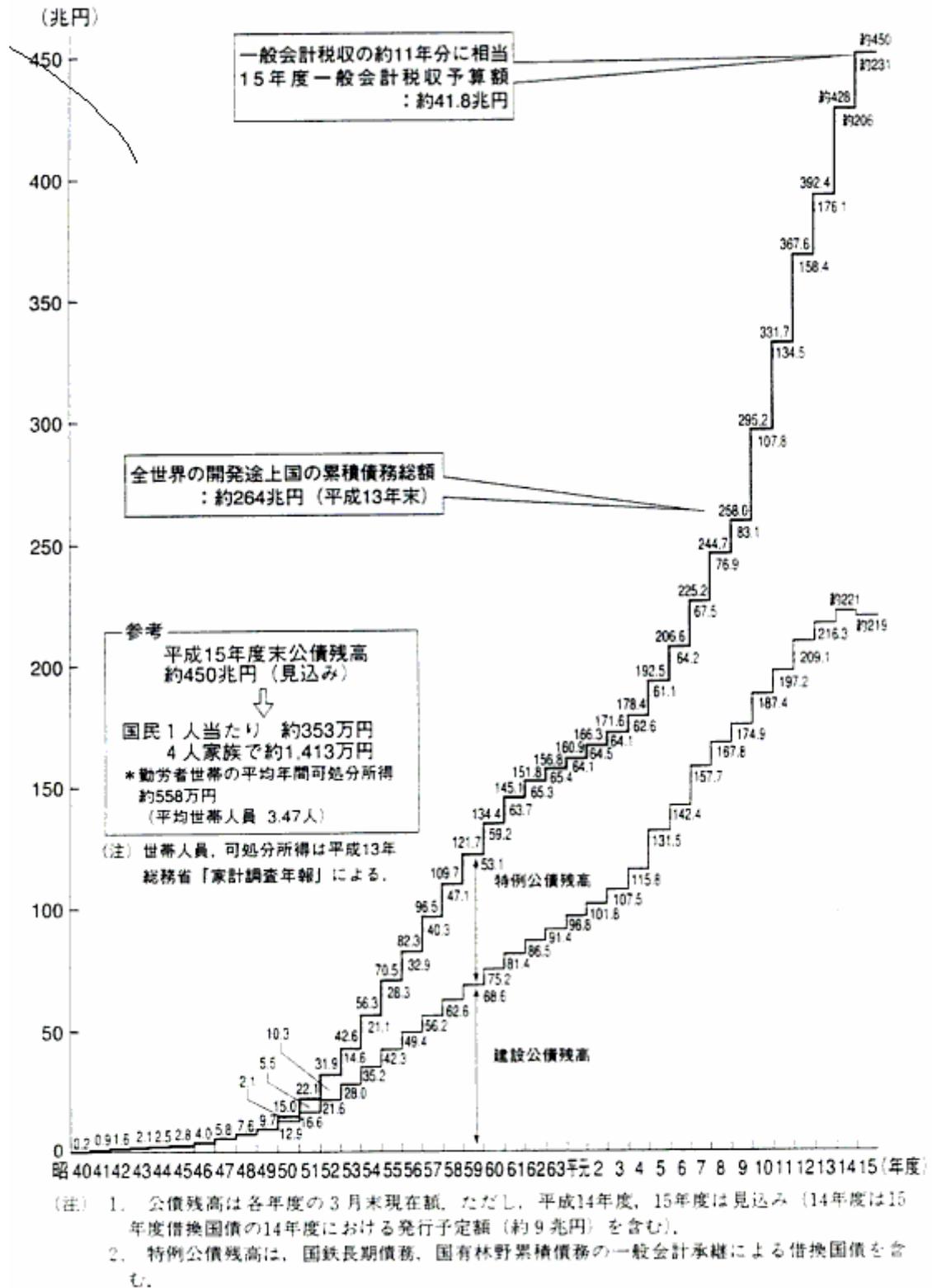
<sup>11</sup> 小村・前掲書 109,111,114 頁

<sup>12</sup> 川北 力編『平成 15 年度版 図説・日本の財政』41 頁 東洋経済新報社 2003 年

<sup>13</sup> 川北・前掲書 41~43 頁

<sup>14</sup> 川北・前掲書 43 頁

### (3) 公債残高の累増(平成15年度予算)<sup>15</sup>



<sup>15</sup> 川北・前掲書 42 頁

#### (4) 財政運営の実態

碓井教授は、日本の財政運営の実態について次のように指摘している。(「財政制度」ジュリスト 1192号 189頁 有斐閣 2001年) すなわち、「『財政民主主義』は、逆に、国会による意思決定さえあれば、いかなる財政運営も可能としているかのように見える。国民から遊離した財政運営がなされている場面も少ないように見える。」とし、その例として、以下の三つを挙げている。

第一に、財源のうち、租税は国民の痛みを伴うのに対して、公債は、国民の負担として実感されないために、安易に公債発行による財源確保に依存していることである(「**痛みを実感しない財源**」への依存)。

第二に、「景気対策」が、すべてに優先するかのようになり、健全財政の要請を圧倒する力を発揮していることである(「**景気対策の優先**」)。

第三に、財政投融资、地方交付税などが、「誰の責任か」を明確にすることなく、資金を膨張させることである(「**責任の所在の不明確さ**」)。

その上で、このような財政運営の実態に対して、「日本国憲法は、有効な『実態的憲法規範』、すなわち、立法者の判断を内容的に拘束する規程を用意していない...その意味において、『財政制度』は、大きく立法裁量にゆだねられているのである。現実の財政運営に賛成できない者にとって、憲法規範の欠如を嘆くことになる。他方、このことは、財政運営の中身に関して、憲法により拘束を加えることは控えて、ときどきの国民の賢明な意思決定にゆだねる方が望ましいという憲法政策がとられているとして、積極的に評価することもできる。それ自体は、硬性憲法の下における合理的な考え方であって、国家として活力を発揮することも可能にする。」と述べている。

### (5) 「財政構造改革法」停止までの推移

1996年12月19日	<p>財政健全化の目標についてを閣議決定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005年度までのできるだけ早期に、財政赤字対GDP比3%以下及び特例公債脱却等</li> <li>・ 財政健全化の方策についての原則（歳出全般の聖域なき見直し等）</li> </ul>
1997年3月18日	<p>第4回財政構造改革会議で総理から財政構造五原則を提示</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政赤字対GDP比3%以下及び特例公債脱却は2003年を目標とする旨明記</li> <li>・ 「集中改革期間」（1998～2000年度）における主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める旨明記 等</li> </ul>
1997年6月3日	<p>第8回財政構造改革会議、財政構造改革推進方策決定 これを受けて財政構造改革の推進についてを閣議決定</p>
1997年11月28日	<p>財政構造改革の推進に関する特別措置法成立</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政赤字対GDP比3%以下及び特例公債脱却は2003年を目標とする旨明記</li> <li>・ 「集中改革期間」における主要な経費（社会保障、公共投資等）の量的縮減目標を具体的に明記 等</li> </ul>
1998年5月29日	<p>財政構造改革の推進に関する特別措置法改正法が成立。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置</li> <li>・ 財政健全化目標の達成年次を2005年度まで延長</li> <li>・ 11年度当初予算の社会保障関係費の量的縮減目標を「おおむね2%」から「極力抑制」とする</li> </ul>
1998年12月11日	<p>財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法が成立。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政構造改革法全体の施行を当分の間停止</li> <li>・ 停止解除の時期は、我が国経済が回復軌道に入った後に、経済・財政状況等を総合的に勘案して判断</li> <li>・ 停止解除にあたっては、停止後の経済・財政状況等を踏まえて、再施行のために必要な措置を講ずる旨規定</li> </ul>

川北・前掲書 64 頁を参考に衆議院憲法調査会事務局において作成

### (6) 現在の財政構造改革の取組

2002年1月25日	<p>構造改革と経済財政の中期展望を閣議決定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 構造改革を推進することにより中期的に実現を目指す経済社会の姿と財政健全化の道筋を示す</li> </ul>
2003年1月24日	<p>改革と展望 - 2002年度改定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006年度までの4年間、政府の大きさ（一般政府の支出規模のGDP比）は現在（2002年度）の水準を上回らない程度とすることを目指す</li> <li>・ 2010年初等におけるプライマリー・バランスの黒字化を目指す</li> </ul>
2003年1月19日	<p>改革と展望 - 2003年度改定（後述）を閣議決定</p>

川北・前掲書 60,61 頁を参考に衆議院憲法調査会事務局において作成



## プライマリー・バランス均衡の達成と債務残高の関係<sup>18</sup>

歳入	歳出
公債金収入	債務償還費
	利払い費
税収等	一般歳出等

プライマリー・バランスが均衡している状態では、新規財源債が債務償還費と利払い費にのみ充てられるため、公債残高は利払い費に相当する額（図の網掛け部分）だけ増大する。

この場合、仮に名目 GDP 成長率が名目利率に等しければ、公債残高は名目 GDP と同率で増大し、結果として公債残高対名目 GDP 比は一定に保たれる。こうしたことから、プライマリー・バランス均衡の達成は、財政の中長期的な持続可能性を考えるとときに、重要な意味を持つ。

## 構造改革と経済財政の中期展望 - 2003 年度改定（抄）<sup>19</sup>

（平成 16 年 1 月 19 日  
閣議決定）

（歳出抑制の目標と基礎的財政収支）

- ・「改革と展望」においては、2006 年度までの間、政府の大きさ（一般政府の支出規模の GDP 比）は 2002 年度の水準を上回らない程度とすることを目指すこととしている。また、受益と負担の関係についても引き続き検討を行うこととしている。なお、2004 年度予算においては、2003 年度に続き、一般会計歳出及び一般歳出について実質的に前年度の水準以下に抑制することを目標とした。また、地方財政についてもこれに準じた方針がとられた。
- ・着実な経済成長と適切な財政構造改革なくして財政の健全化はあり得ない。政府は、中期的に財政収支を確実に改善していくため、民間需要主導の持続的成長を実現するための構造改革を加速するとともに、歳出改革を加速する。こうした取組を継続することにより、2002・2003 年度と GDP 比 5 % 台半ばで推移している基礎的財政収支の赤字は、2004 年度から縮小に向かうものと見込まれる。
- ・また、2006 年度までに、国と地方双方が歳出削減努力を積み重ねつつ、必要な行政サービス、歳出水準を見極め、また経済活性化の進展状況および財政事情を踏まえ、必要な税制上の措置を判断する。
- ・2007 年度以降も、それ以前と同程度の財政収支改善努力を行うと同時に民間需要主導の持続的成長を実現することにより、2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を目指す。

<sup>18</sup> 川北・前掲書 62 頁

<sup>19</sup> 経済財政諮問会議ホームページ

## 主要国の予算・決算制度比較

財政制度	日 本	米 国	英 国
<b>予算等の区分</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の予算は、一般会計予算及び特別会計予算からなり、このほか政府関係機関の予算がある。</li> <li>・国の財政投融资にかかるものとしては、財政投融资計画がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦予算は、連邦政府の所有にかかる資金を經理する連邦資金と連邦政府に信託される資金を經理する信託資金からなる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の予算は、統合国庫資金と国家貸付資金からなり、前者はわが国の一般会計に、後者は財政投融资計画にほぼ相当する。</li> </ul>
<b>会計年度</b>	4月～3月	10月～9月	4月～3月
<b>予算の法形式</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律とは異なる議決形式である「予算」として成立。</li> <li>・歳入・歳出とも議決の対象。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常 13 本の法律（歳出予算法）として成立する。</li> <li>・歳入は単なる見通しとして提示されるにすぎない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・統合国庫資金の議定費は法律（議定費歳出法）として成立する。</li> <li>・統合国庫資金の既定費及び歳入見積り、国家貸付資金は議会の議決の対象とならない。</li> </ul>
<b>予算手続き上の特色</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算の編成及び提出権は、内閣に専属。</li> <li>・予算は先に衆議院に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大統領は毎年初、予算教書を議会に提出する。これは議会における直接の議決対象とならないが、各歳出予算法案の原型となる。</li> <li>・歳入法案を審議する場合は憲法により下院先議、歳出予算法案も慣習により下院先議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算編成権は内閣に専属。ただし、形式的に法案はすべて議員提出とされており、予算法案も大蔵大臣の名で提出。</li> <li>・予算法案は先に下院に提出。</li> </ul>
<b>補正予算</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算の追加・変更が必要な場合に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算の追加・変更が必要な場合に制定（その頻度は高い）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳出予算の追加・変更が必要な場合に提出。</li> </ul>
<b>暫定予算</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本予算が年度開始までに成立する見込みのないとき、一定期間にかかる暫定予算を提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳出予算法が年度開始までに成立しないとき、暫定予算のための継続決議が行われる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議定費歳出予算法が成立するのは通常 7 月末頃となるので暫定予算が組まれる。</li> </ul>
<b>予算外・超過支出</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国会の事前の議決なしに行政府限りで国費を支出しうる制度はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議会の事前の決議なしに、行政府限りで国費を支出しうる制度はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳出予算の各項の金額を超過した支出があった場合、議会は審議のうえ、事後的に承認する決議を行う。</li> </ul>
<b>決算</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・決算は会計検査院の検査を経て、国会に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・収支実績の年次報告書を議会に提出（会計検査院の検査対象ではない）。別途、97 年度より、連邦政府全体の財務諸表を会計検査院の検査を経て議会に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・決算は会計検査院の検査を経て下院に提出。</li> </ul>

ドイツ	フランス
<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算は総予算と個別予算からなる。総予算は、予算一覧、資金調達一覧、信用資金計画からなっており、個別予算は省庁別の歳入・歳出等を内容とする。</li> <li>・一般会計、特別会計の区分はなく、公企業及び特別財産は補給金または交付金のみを歳出に計上。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算は、大別して、確定資金操作と暫定資金操作に分かれる。確定資金操作はさらに一般予算（一般会計に相当）付属予算に区分される。</li> <li>・暫定資金操作は償還を前提とした資金操作を扱う。</li> </ul>
1月～12月	1月～12月
<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律（予算法）として成立。</li> <li>・予算法は、歳入・歳出額を示し、付録として総予算が添付される。個別予算も議決の対象となるが、形式的には予算法の一部ではなく、公布の手続きもなされない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律（予算法）として成立。</li> <li>・歳入・歳出とも議決の対象。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算編成権及び提出権は、内閣に専属。</li> <li>・予算法案は連邦議会、連邦参議院に同時に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算編成権及び提出権は、内閣に専属。</li> <li>・予算法案は、下院である国民議会が先議する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算外・予算超過支出によって処理できず、予算の追加・変更が必要な場合に提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算の追加・変更が必要な場合に提出。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・年度開始までに予算が確定しないとき、連邦政府は前年度予算の範囲内での調達、給付の継続、法律で定められた措置の実施等の事項につき支出権限を有する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算法案は、国民議会提出後70日以内に議決がなされないときには、政府案のまま大統領令により施行することができる。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・大蔵大臣の同意により可能であるが、議会への報告を必要とする。この資金については他の支出の節約によってまかなわなければならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年金、公債利払い費など、その支出が国の義務に属する概算費については、予算超過支出が可能。その他支出についても例外的に、一定の要件の下に事前支出命令で予算超過支出が可能である。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・決算は会計検査院が検査し、連邦議会及び連邦参議院に報告。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・決算は会計検査院の検査を経て、決算法として国会で議決。</li> </ul>

（川北・前掲書 436,437 頁を参考に憲法調査会事務局において作成）

### 3 予算による統制

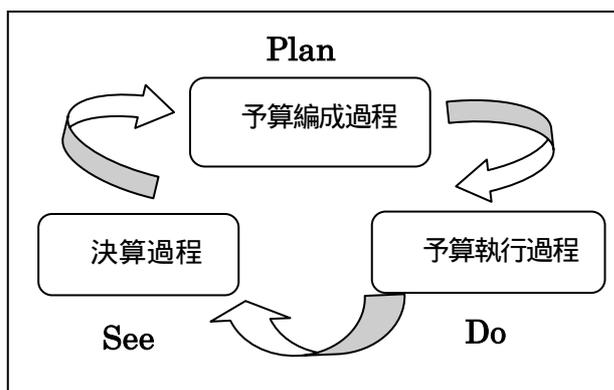
#### (1) 予算の概要

予算は、「一会計年度における国の歳入歳出の予定的見積もりを内容とする国の財政行為の準則である」とされる<sup>20</sup>。予算の内容には、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為があり（財政法 16 条）、一会計年度は、4 月 1 日に始まり、翌年 3 月 31 日に終わる（同法 11 条）。

また、予算の種類としては、本予算、補正予算（追加予算、修正予算）、暫定予算があるが、予算が新年度の開始前に成立しない場合には、内閣は、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、国会に提出することができる（同法 30 条 1 項）。

#### ア 予算の循環

< 予算の循環 (budget cycle) >



予算は、予算作成過程、予算執行過程、決算過程のライフ・サイクルをたどるが、これを予算の循環 (budget cycle) と呼ぶ。

第 1 の予算編成過程は、(a) 行政府内において次年度予算を編成する過程と、(b) 行政府が編成した予算が国会に提出され、これを国会において審議・修正・議決する過程とに分かれる。

第 2 の予算執行過程では、予算の年

間配賦計画が立てられ、政府諸機関の予算はこれに従って分割配当される。

第 3 の決算過程は翌年度から始まる過程であり、(a) 政府諸機関が決算報告を作成する過程と、(b) これと並行して行われる会計検査院による会計検査の過程、そして、(c) 政府諸機関の決算報告と会計検査院の検査報告が国会に提出され審議・承認される過程とに分かれる。こうして、決算報告が国会で承認されると、ここで初めて政府諸機関の予算責任が解除され、この予算のライフ・サイクルは終了することとなる<sup>21</sup>。

#### イ 予算の形式

「多くの国々で予算は、議会が決定する『法律』という形式がとられている。ところが、日本では例外的に、法律とは区別された『予算』という形式がとら

<sup>20</sup> 野中ほか・前掲書 327 頁

<sup>21</sup> 西尾勝『行政学〔新版〕』325,326 頁 有斐閣 2001 年

れて」おり、「法律という形式を採用すれば、予算は歳出法( Appropriation Act )と歳入法( Finance Act )という法律として成立することになる。フランスのように予算は法律という形式が採用されると、歳入法が議会で成立しない限り、その年度の租税の徴収はできない。」とされる<sup>22</sup>。

このように、「課税について毎年度の予算によって、議会の承認を得る方法を一年税主義という。他方、予算を法律として定めるという形式を採用していない日本では、所得税法という租税法が成立してしまうと、その法律が存在する限り自動的に徴税することができる。このように予算とは区別された法律で課税する方式を、永久税主義という。」とされる<sup>23</sup>。

## ウ 予算会計年度

「日本の予算会計年度は、イギリスを模範にして、4月から始まり、翌年の3月をもって終わる。フランスやドイツの会計年度は、暦年に合わせて1月に始まり12月に終わる。アメリカは10月に始まり、翌年の9月に終わる会計年度を採用している。こうした会計年度ごとに、議会在が予算を承認し確定することになる。このように毎会計年度ごとに予算を編成し、議会の承認を得ることを予算の単年度原則という。日本では憲法86条で、『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』と単年度原則を規定している。」とされる<sup>24</sup>。

## エ 継続費

「財政の機能が拡大していくと、単年度ではとても完了しない大規模化した事業も拡大することから、…数年度にわたる大規模な事業を円滑に遂行するために、継続費という予算が設けられている。継続費とは財政法14条の2で規定されているように『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、「経費の総額」と「年割額」を定め、あらかじめ国会の議決を経て、数年度にわたって支出することができる』という制度である。」とされる<sup>25</sup>。

しかし、この継続費という予算は、「後年度における歳入と歳出に対する議会の決定を制限してしまう。つまり、継続費は厳密に言えば、予算は毎会計年度議決されなければならないという憲法で規定された、単年度主義の原則に反しかねない。…そのため継続費には違憲論も唱えられている。そこで継続費は、「特に必要がある場合」に限定され、支出期間も原則として5年以内に設定す

<sup>22</sup> 神野直彦『財政学』91頁 有斐閣 2002年

<sup>23</sup> 同上

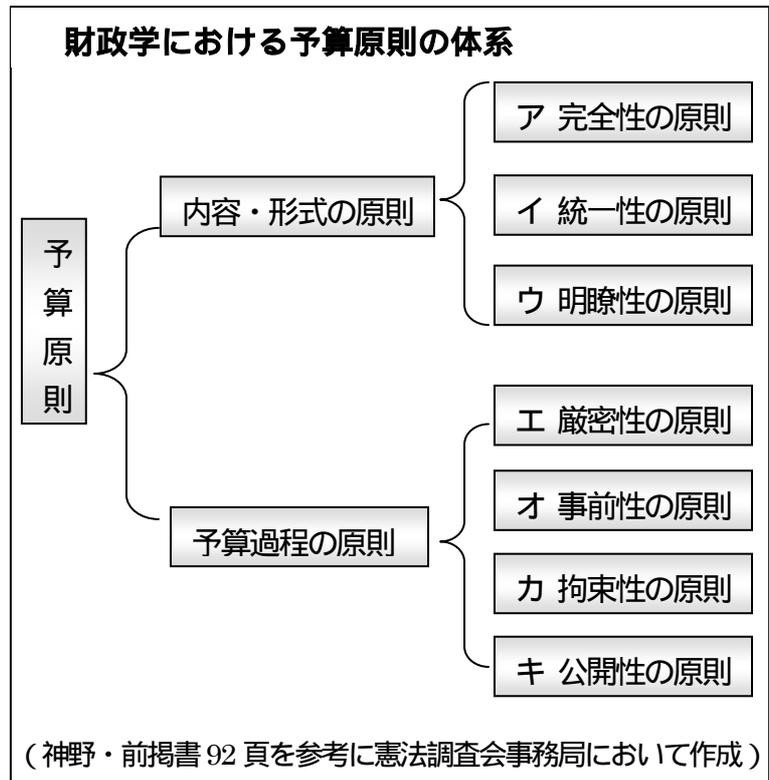
<sup>24</sup> 同上

るとともに、後年度において国会で審議することを妨げないという規定を設けている。」とされる<sup>26</sup>。

## (2) 財政学における予算原則の体系

国民が、毎年度編成される予算を、議会を通じてコントロールするために依拠すべき基準を、財政学では**予算原則**として定式化してきた。

「予算原則は適用領域を基準にして、大きく二つに分類することができる。一つは、予算の内容と形式に関する原則であり、もう一つは、予算の編成と執行という予算の過程に関する原則である。」とされる<sup>27</sup>。



### ア 完全性の原則

「すべての収入と支出は、漏れなく予算に計上されなければならないという予算原則である。この原則は、…予算の過程に関する公開の原則と表裏の関係にあるといってよい。日本では財政法 14 条で、『歳入歳出は、すべて、これを予算に編入しなければならない』という規定を設けて、この完全性の原則を謳っている。」とされる。

### イ 統一性の原則

「収入と支出が計上される予算は、一つでなければならないという予算原則である。複数の予算が存在すれば、財政操作を可能にする余地が増大してしまうから、統一性が求められている。というよりも、統一性の原則が確立すると

<sup>25</sup> 神野・前掲書 109 頁

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 神野・前掲書 91,92 頁

同時に、近代予算制度が成立したといえることができる」とされる<sup>28</sup>。

### 統一性の原則の確立<sup>29</sup>

統一性の原則はイギリスで、1787年の統合国库基金法によって、統一国库制度が確立することで成立する。それまでのイギリスの財政は、『基金経済』と呼ばれ、特定収入と特定支出を結びつけた基金の寄集めとなっていたために、議会が予算を通じて財政をコントロールすることが困難となっていたのである。そこで、基金を一つの予算に統合することで、議会が予算によって財政を包括的統制することが実現したのである。

### ウ 明瞭性の原則

「予算の内容が被統治者でありかつ統治者である国民に、明瞭に理解されるような形式でなければならないという原則である。」とされ、「収入の源泉や、支出の目的・・・アカウントビリティつまり責任の所在・・・(という)いくつかの視点からみて合理的・体系的で、しかも概観が容易な数量的表現となっていないなければならない」とされる<sup>30</sup>。

### エ 厳密性の原則

「予算を編成するにあたって、予定収入と予定支出を、可能な限り正確に見積もることを求める原則である。」とされ、「この原則は見方を変えて表現すれば、予算と決算との乖離を可能な限り小さくすることを求める原則だといえることができる。」とされる<sup>31</sup>。

### オ 事前性の原則

「予算は会計年度が始まるまでに編成を終え、議会によって承認されなければならないという原則である。この原則は、議会の決定なくして、予算を執行に移すことができないということを意味している。したがって、この予算原則は、国民の代表による財政統制の手段である、予算の本質にかかわっているといえることができる。」とされる(神野・前掲書 96 頁)。

<sup>28</sup> 神野・前掲書 94 頁

<sup>29</sup> 神野・前掲書 94 頁

<sup>30</sup> 神野・前掲書 94,95 頁

<sup>31</sup> 神野・前掲書 109 頁

## カ 拘束性の原則（会計年度独立の原則）

「予算編成に関する予算原則に対して、予算執行に関する予算原則は一括して拘束性の原則といわれる。それは議会が決定した予算によって、行政府の財政運営を拘束することを確保する原則ということが出来る。」とされる<sup>32</sup>。

「会計年度独立の原則とは、それぞれの会計年度の支出は、その会計年度の収入によって賄わなければならないという原則であるが、財政法第 12 条が規定している、『各会計年度における経費は、その年度の歳入を以って、これを支弁しなければならない』という原則である<sup>33</sup>。つまり、…ある年度に生じた財源不足を、次年度の収入で賄うというように、複数年度間で収入と支出を融通することを禁止している原則」である<sup>34</sup>。

## キ 公開性の原則

「議会が予算によって財政を統制するには、予算あるいは財政に関する情報が、議会や国民に対して公開されていなければならないという、財政民主主義の基本となる原則」である。この予算の公開の原則は、また、「国民が、財政運営についての的確に把握できることを保障することを要求して（おり）、予算は議会の審議のためばかりでなく、国民全体に公開されなければならない。」とされる<sup>35</sup>。

### （3）近代の予算原則

「19 世紀の中頃にイギリスで確立する、これまで見たような予算原則は、しばしば『古典的』予算原則と呼ばれる。こうした『古典的』予算原則とは區別して、現在では新しい『現代的』予算原則が提唱されるようになってきている」とされる<sup>36</sup>。

「『古典的』予算制度のように、議会の決定どおりに財政を運用しようとするれば、財政は効率性を喪失する…行政府に裁量の余地を与え、期間も単年度に限定せずに運営した方が、効率的財政運営が可能となる。もちろんその代りに行

<sup>32</sup> 神野・前掲書 97 頁

<sup>33</sup> この原則は、「ややもすれば憲法 86 条で規定している単年度原則と混同されてしまう」とされるが、単年度原則とは、「予算は毎会計年度編成して、議会が議決を得る必要がある」という原則である」とされる。（同上）

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> 神野・前掲書 99 頁、括弧内は事務局

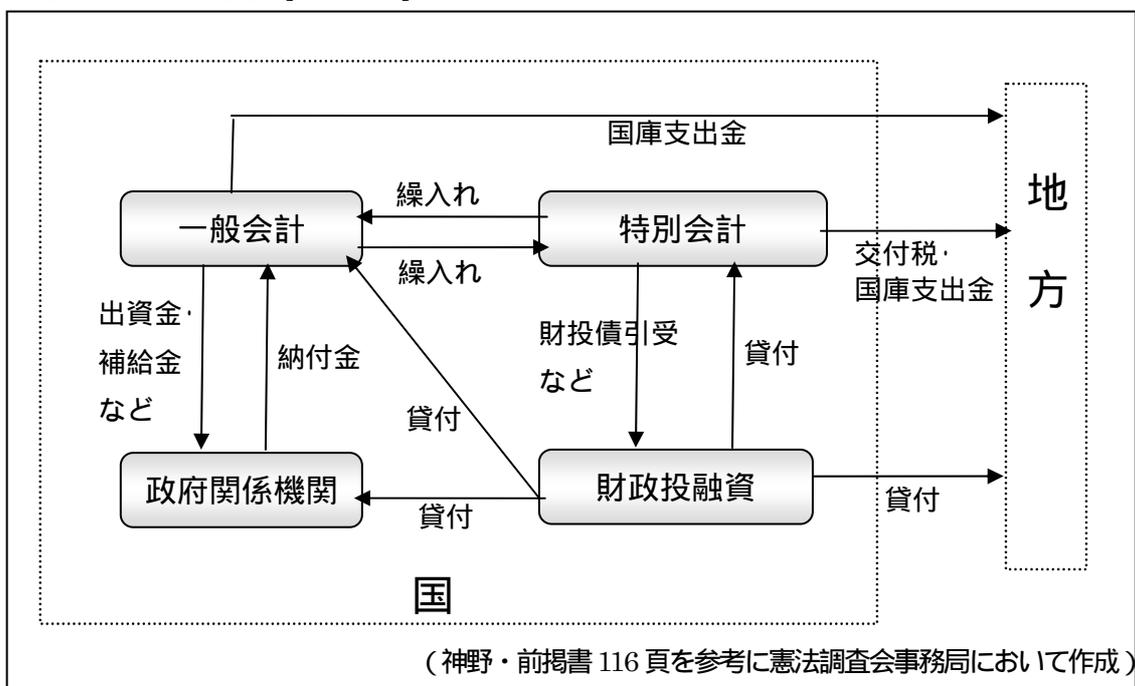
<sup>36</sup> 「『現代的』予算原則としては、アメリカの予算局長だったハロルド・スミス（Harold Smith）が提唱した予算 8 原則が有名である。その 8 原則には、行政府予算計画の原則、行政予算責任の原則、予算報告の原則、適切な予算手段の原則、多元的予算手続きの原則、行政予算裁量の原則、弾力性と時宜の原則、二面的予算組織の原則、が列挙されている。」とされる（神野・前掲書 99 頁）。

政府に責任も持たせる。『現代的』予算原則の提唱とは、このように議会による予算統制が生じさせている非効率性を、行政府に権限と責任を付与することによって克服しようとする主張だといってよい。(神野・前掲書 99 頁)とされる。

#### (4) 複数予算と財政のコントロール

統一性の原則が打ち破られ、一般会計に加えて特別会計、さらに政府関係機関という複数の予算が存在するようになると、それぞれの会計の間で財源の繰入れ、繰戻しが行われ、財政関係が錯綜する。...こうした複雑化した財政関係を図示すると次のようになる。

複雑な財政関係 (概念図)



#### ア 特別会計

特別会計の設置によって、財源の繰入れ、繰戻しにより財政操作が行えるようになるだけでなく、財政法の規定に従わない財政運営が可能となる。というのは、財政法第 45 条によって、それぞれの特別会計法で財政法と異なる規定を設けることが認められているからであるとされる<sup>37</sup>。

また、弾力条項が認められている特別会計では、歳出を増加させる事態が生じるたびに、議会の承認を求めるのは合理的ではないことによる。しかし、執

<sup>37</sup> 神野・前掲書 115 頁

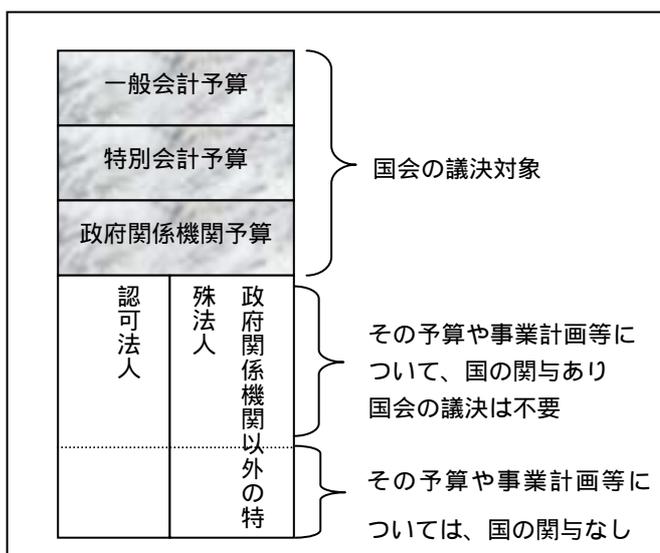
行における裁量の余地が増大し、議会における財政のコントロールが弱まることには違いはないとされる<sup>38</sup>。

**一般会計、特別会計、政府金融機関及び地方財政計画純計（当初予算ベース）**  
（単位：億円）

歳入			歳出	
14年度予算額	15年度予算額		14年度予算額	15年度予算額
812,300	817,891	<b>一般会計予算総額</b>	812,300	817,891
3,983,729	3,834,179	<b>特別会計予算総額</b>	3,826,641	3,692,975
64,095	60,653	<b>政府関係機関 予算総額</b>	65,810	61,256
4,860,124	4,712,723	（計）	4,704,750	4,572,123
2,219,034	2,240,603	うち重複額	2,199,299	2,225,603
2,641,090	2,472,121	差引純計額	2,505,451	2,346,520
875,666	862,107	地方財政計画	875,666	862,107
3,516,756	3,334,228	（再計）	3,381,117	3,208,627
350,703	332,999	うち重複額	350,703	332,999
3,166,053	3,001,299	差引純計額	3,030,414	2,875,628

（川北・前掲書 75 頁を参考に憲法調査会事務局において作成）

**国と各予算の関係**



（川北・前掲書 74 頁を参考に憲法調査会事務局において作成）

<sup>38</sup> 神野・前掲書 115,116 頁

## (参考) 特別会計の見直しについて 基本的考え方と具体的方策 (概要)

(財政制度等審議会報告)

特別会計においては不要不急の事業が行われているのではないかなど様々な指摘を踏まえ、総ざらい的な検討を実施し、基本的考え方を整理。

全ての特別会計を対象として、50項目を上回る具体的方策を提言。

特別会計に関する説明責任(アカウンタビリティ)の強化を図る必要。

16年度予算において実行に着手するとともに、今後とも、見直しの基本的考え方を踏まえ、必要な方策の具体化に不断の努力を行っていくことが必要。

財政制度等審議会において、国民的視点に立ったガバナンスを強化する観点から、着実かつ的確なフォローアップを実施。

### 事務事業等の 見直し

国全体としての歳出の効率化・合理化を図る観点から、固有の財源の有無に関わらず、事務事業の廃止を含めた見直しや事業コストの縮減等を行う。

### 歳入・歳出 を通じた構造の 見直し

歳出面での合理化に併せ、歳入面での見直しも行い、歳入・歳出を通じた構造の見直しを行う。

### 特別会計として区分 経理を行う必要性の点検

特別会計の事業内容の普段の見直しを進めていく過程において、特別会計の事務事業を廃止すべきもの、その運営主体を見直すべきもの、については、特別会計として区分経理すること自体を見直す。

### 説明責任(アカウンタビリティ)の強化

財政全体としての総覧性を確保し、国民的視点に立ってガバナンスを強化する観点から、一般会計に偏ることなく特別会計についても国民に対する分かり易い説明を工夫するなど、説明責任(アカウンタビリティ)の強化を図る。

### フォローアップの実施

財政制度等審議会において、国民的視点に立ったガバナンスを強化する観点から、着実かつ的確なフォローアップを実施。

## イ 政府関係機関予算

「政府関係機関予算になると、さらに議会のコントロールが弱まる。政府関係機関の予算では、予算原則そのものの適用が制限され、議会によってコントロールされる範囲それ自体が、著しく限定されてしまう。こうして特別会計や政府関係機関の予算規模が拡大していくことは、議会のコントロールの及ばない領域が拡大していくことを意味している。」とされる<sup>39</sup>。

## ウ 財政投融资

政府は、増大する行財政需要に応えるため郵便貯金、厚生年金・国民年金の積立金、簡易生命保険積立金、産業投資特別会計からの資金、政府保証債・政府保証借入金等を原資として、毎年作成される財政投融资計画に従って、政府、地方公共団体、公庫、公団などに投資・融資を行ってきた。1953（昭和28）年度より、財政投融资計画は予算審議の参考資料として国会に提出されることになり、1973（昭和48）年度からは、立法により、資金運用部資金と簡保資金の運用計画のうち、5年以上のものについては、その運用額を特別会計の予算総則に規定することによって国会で議決されることになった。しかしなお、財政民主主義・財政議会主義の見地から財政投融资計画自体を国会の議決の対象とすべきであるという主張が学説からなされてきた。中央省庁等改革基本法に基づく2000（平成12）年の制度改革で資金運用部資金が財政融資資金に移行するとともに、財政投融资計画は国会に提出されなければならないことになった。（野中ほか・前掲書315頁）

2000年の改革については、「財政投融资計画の国会への提出を定めるにとどまり、国会の議決を要求していないのであるから、その限りにおいて、国会議決主義を主張する立場からは、依然として問題とされよう。しかしながら、国会提出という形で財政投融资計画が法律により明確により位置づけられたことの意義は、決して軽視すべきではないと思われる。」（碓井光明「財政投融资制度の課題 - 財政法学の観点から」ジュリスト1180号43頁2000年）

## エ 予算原則適用の限界

「確かに、現代の財政運営では予算原則を貫徹することができなくなり、行政府に裁量の余地を与えることが要求されている。しかし、被統治者である国民が、財政をコントロールするという民主主義的市場社会の建前をとるかぎり、予算原則を破棄するわけにはいかない。そこで、予算原則の適用されない特別会計や政府関係機関の活動領域を拡大することによって、国民が財政をコント

---

<sup>39</sup> 神野・前掲書115,116頁

ロールするという要求と、行政府に裁量の余地を与えるという要求との調和が  
目指されていると考えられる。

こうして一般会計よりも、予算原則の適用を免れる特別会計や政府関係機  
関の範囲が拡大していくことになる。一般会計で実施されていた活動を、特別  
会計や政府関係機関へと移してしまえば、予算原則の適用を逃れ、議会からの  
コントロールも弱まる。」とされる<sup>40</sup>。

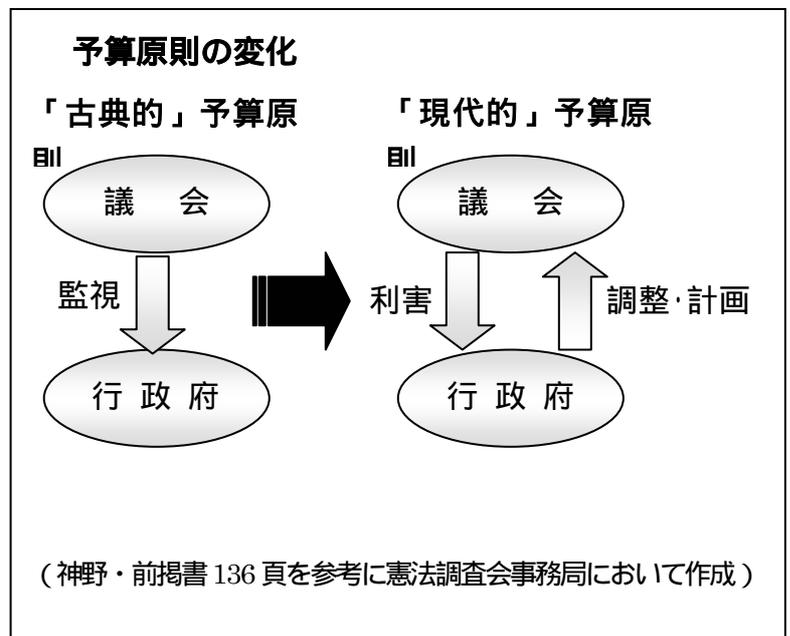
### (5) 予算改革

「予算制度を見ても予算過程を見ても、『古典的』予算原則は形骸化している。  
というのも、『古典的』予算原則は、議会が行政活動を限定して、議会の決定ど  
おりに執行されていくという合法性を実現することを目指していたからである。  
ところが、議会に多元的利害が反映されるようになると、多元的利害を調整す  
るとともに、それによって膨張する財政に効率化が求められるようになる。そ  
のため、予算改革の動きが始まる。こうした動きは、膨張した財政と国民経済  
との関係を明らかにしようとする予算改革、政策評価と結び付けようとする予  
算改革、それに財政計画の三つの流れにまとめることができる。」とされる<sup>41</sup>。

#### ア 「現代的」予算原則の提唱

「『古典的』予算原則に対して、  
『現代的』予算原則が提唱され  
てくるのも、議会が行政を限定  
するよりも拡大させていく、議  
会の『役割の転換』という現象  
にもとづいている。」とされる<sup>42</sup>。  
また、「『現代的』予算原則が行  
政府の予算執行に、フリーハンド  
の余地を認めているのも、行政活  
動の拡大を前提にしている。」と  
される<sup>43</sup>。

しかし、「『現代的』予算原則  
が主張するように、行政府にフ



<sup>40</sup> 神野・前掲書 116,117 頁

<sup>41</sup> 神野・前掲書・135 頁

<sup>42</sup> 神野・前掲書 136 頁

<sup>43</sup> 同上

リーハンドの領域を認めるようになれば、その活動の結果責任を問わなければならなくなる。そうすると予算制度そのものを、財政の結果責任を問うという目的に適合するように、改善しようとする動きが登場してくることになる。しかも、この結果責任は、議会在決定したとおりに執行するという執行責任ではない。裁量を認められた行政活動の結果責任である。そのため行政活動の合法性ではなく、**効率性という結果責任が問われることになる**」とされる（神野・前掲書 136 頁）。

## イ 予算改革の三つの流れ

「予算改革の潮流は、三つに整理することができる。一つは、予算の結果が国民経済にどのような効果をもたらすのかを、明らかにしようとする**国民経済予算**の流れである。もう一つは、政府の実施する**政策を評価**する手段として、予算を改革しようとする流れである。最後は、単年度主義に基づく予算に対して、**長期にわたる財政計画を策定**するという流れである。」（神野・前掲書 137 頁）とされる。

### 国民経済全体との関係で、財政を位置づけようとする潮流

「第 1 次大戦後に北欧諸国で導入された**複式予算制度**（double budget system）...とは、複式簿記会計を予算制度に取り入れることを意図した予算制度」であり、「人件費のように毎年反復して必要とされる経費を計上する**経常予算**（current budget）と、耐久性のある資産の取得に充てられる経費を計上する**資本予算**（capital budget）の二つに、予算を分割する。」ものとされる<sup>44</sup>。

「複式予算制度のもとでは、経常予算には依然として単年度均衡が求められる。しかし、資本予算では資本との見合いで借入れが許される。つまり、**資本予算では数年度にわたる収支均衡が認められる**。こうした複式予算を導入すれば、単年度の予算均衡ではなく、**長期の予算均衡が認められる**ため、予算を不況期に赤字にし、好況期に黒字にすることができる。それによって財政を景気調整の手段として利用することが可能」（神野・前掲書 136 頁）とされる。

### 政策評価と事業別予算

第二の予算改革の流れは、「政府の実施する政策を、評価可能にする予算改革の流れである。例えば、新たなダムを建設する場合に、その費用を見積もるとともに、ダム建設によってもたらされる効果を評価し、両者を比較検討して実施すべきか否かがわかるようにする。それによってダム建設を、予算に計上す

---

<sup>44</sup> 神野・前掲書 137 頁

るべきか否かを判断できるようにする、というものである。」とされる<sup>45</sup>。

「議会が行政の活動の合法性を監視することを主として目指すこれまでの予算は、行政責任の単位である所管別に分類されていた。つまり、政策として実際に遂行される事業との関係で、行政活動の内容が報告されるようになっていないわけではない。」とされるが、「政策として遂行される事業の効果を明確にさせようとしての予算改革の先駆けは、1949年にアメリカのフーバー委員会が提案した事業別予算（performance budget）に求められる。事業別予算は予算科目を組織別あるいは性質別ではなく、機能別に分類する。そのうえで機能を作業単位にまで分解し、作業単位ごとに業績目標と費用とが対比できるように工夫されている。」とされる<sup>46</sup>。

### 財政計画

「最後に指摘できる予算改革の動きは、財政そのものを長期にわたって計画化する財政計画である。多元的利害を調整するには、長期的な視野からの検討が必要不可欠となることはいうまでもない。そのために財政計画は重要な役割を演じる。」とされる。「イギリスでは1961年にブラウデン委員会の勧告にもとづいて、ドイツでは66年のトレーガー委員会の勧告にもとづいて、財政計画が導入されている。日本でも1981（昭和56）年から「財政の中期展望」が発表されるようになったが、これを広い意味での財政計画に含めてもよい。」とされる。

「単年度主義にもとづく予算を長期化する財政計画には、大きく次の二つの役割がある。

一つは、単年度主義にもとづく予算では明らかにならない後年度負担、ないしは事後的費用を明確化するという役割である。

もう一つは、単年度主義にもとづく予算が、国民経済にどのような影響を及ぼすかということをはっきりと明らかにすることである。この意味では財政計画は、国民経済予算と単年度予算との統合を図ったものといってよい。」（神野・前掲書142,143頁）とされる。

「財政計画の先駆けは、1960年にスウェーデンが財政計画を導入したことに求められる。1966年にはノルウェー、デンマークが導入し、北欧諸国で普及していく。1967年に西ドイツが導入すると、69年にオランダ、イギリスが導入し、60年代に急速にヨーロッパで普及していく。こうした財政計画には、財政政策的機能、経済政策的機能、情報機能、財政統制機能がある」とされる<sup>47</sup>。

<sup>45</sup> 神野・前掲書 138,139 頁

<sup>46</sup> 同上

<sup>47</sup> 神野・前掲書 144 頁

## 政策評価と行政評価<sup>48</sup>

「行政評価とは政府活動業績を効率性という観点から評価し、政策決定や予算編成に生かしていくことをいう。政府活動を企業活動に見立てると、政府活動も人件費や物件費によって、人的資源と物的資源を投入（インプット）して、公共サービスを産出（アウトプット）することになる。この政府活動の投入・産出比率で、政府活動を評価することを、**執行評価**という。執行評価とは、政府活動の生産性の評価と考えてよい。…公共サービスは、政策目標を実現するために産出される。これの政策目標を数値化した成果（アウトカム）によって、公共サービスの産出（アウトプット）を評価することを**政策評価**という。」

### （6）現金主義・発生主義

「企業会計における損益計算は、一定の期間に実現した収益からそれに対応する費用を差し引いた期間損益を計算することで、企業の財務状況を把握することを目的としているから、現金の授受にかかわらず実現した収益に対応する費用が発生した場合に当該収益を対応させて費用を認識するという発生主義の考え方をとっている。

これに対し、国の財政活動は、その収益を貨幣数量的に把握するのが困難なこと等から、そもそも収益費用の把握になじまない面がある。むしろ、国の財政活動の基本は、その活動に必要な財貨を取得し、これを適正に分配することにあるため、国の会計経理は財政活動のコントロールを確実かつ健全に行うことをその目的としており、この観点から財政法 2 条は、現金の授受のみを持って収入支出の有無を判断するという意味で現金主義をとることにしたものと考えられる。」<sup>49</sup>

#### （収入、支出、歳入及び歳出の定義）

**第二条** 収入とは、国の各般の需要を充たすための支払の財源となるべき現金の収納をいい、支出とは、国の各般の需要を充たすための現金の支払をいう。

前項の現金の収納には、他の財産の処分又は新らたな債務の負担に因り生ずるものをも含み、同項の現金の支払には、他の財産の取得又は債務の減少を生ずるものをも含む。

なお第一項の収入及び支出には、会計間の繰入その他国庫内において行う移換によるものを含む。

歳入とは、一会計年度における一切の収入をいい、歳出とは、一会計年度における一切の支出をいう。

<sup>48</sup> 神野・前掲書 143,144 頁

<sup>49</sup> 小村・前掲書 50, 51 頁

なお、財政制度等審議会「**公会計に関する基本的考え方**」(平成15年6月30日)によれば、公会計の意義・目的として、議会による財政活動の民主的統制、財政状況等に関する情報開示と説明責任の履行、財政活動効率化・適正化のための財務情報を挙げる。

予算計上を現金ベースで行う理由としては、

国の財政活動の基本は、その活動に必要な財貨を取得し、これを適正に分配することにあるため、**予算は、現金ベースの統制が重要**であること

**客観性と確定性に基づく明確性とわかりやすさ**が必要となるが、この点において、現金ベースで計算した予算額に対する歳出権付与が優れていること

発生主義に基づく企業会計的な収益と費用の認識では**捉えきれない項目**が多く存在すること

について、十分な合理性があり、国会による行政府に対する財政権の付与である予算は、現金ベースで行うこととなるとする。

また、予算の執行結果を把握し、国会に報告するための**決算**については、予算と同一の作成基準に基づく予算に対応した書類が必要であるとする。

ただ、事業に要する費用の総体を把握し、財政の効率化・適正化を図るという観点から**発生主義**の考え方や将来推計といった手法を、予算編成や予算審議の中でいかに活用できるか幅広く検討を進めていくことが適当であるとする。

## 公会計制度を巡る各国の状況

英国	フランス	ドイツ	米国	カナダ
<p>現金支出の上限額を定める現金ベースの予算額及び発生主義ベースの予算額である使用可能純資源額の両方が議決される。決算書類として、「資源会計報告書」が省庁別に作成され、議会へ提出される。その内容としては、予算に対応する決算として、「資源使用結果報告書」が作成され、発生主義ベースと現金ベースの両方で、予算額と決算額の対比が示され、また、「業務費用計算書」、「貸借対照表」、「キャッシュ・フロー計算書」等が作成されている。政府全体の財務諸表は2005年度以降の作成が予定されている。</p>	<p>現金ベースでの予算(予算法)が作成され、それに対応した決算(決算法)が作成される。2006年以降は、2001年予算組織法により、予算及び決算については、引き続き、現金ベースで作成するが、決算時の財務報告として、発生主義を基本とした国の貸借対照表及び費用財源計算書の作成が義務付けられている。なお、同法では、省庁別の財務書類作成は規定されていない。</p>	<p>予算及び公会計に発生主義を活用しようという動きはなく、企業会計的な財務諸表に類するものも存在しない。</p>	<p>予算は現金での管理を中心とした支出負担確定主義が採られており、単年度の支出のみならず現金ベースで捉えた将来年度に支出される予算も確定的に計上されている。融資プログラムや一部の年金プログラムなど、将来的な負担を前倒しで認識することに役立つ一部の項目で発生主義に基づき計算された額が予算計上される一方、固定資産の取得を発生主義で捉えること等については、予算統制の観点から望ましくないと議論がある。決算については、議会承認を必要とはしないが、現金ベースの財政収支実績のほか、発生主義ベースの政府全体の連結財務諸表、省庁別の財務諸表等が作成され、議会へ提出されている。</p>	<p>政府歳出の詳細を示した予算案(「歳出見積」)議会の歳出予算(「歳出権限付与法」)は現金ベースである。発生主義に基づき財務省が作成する「予算(Budget)」は、国のマクロの歳入、歳出、財政余剰等の全体的水準を示すものであるが、国会の議決対象ではなく、我が国や諸外国の予算書とは異なるものである。議会に提出される決算書では、省庁別の現金ベースに基づく歳出権限の付与額と使用額の対比表等が記載される他、2002年度より、発生主義による中央政府の連結財務諸表が記載される。</p>

オーストラリア	ニュージーランド(NZ)
<p>歳出予算は省庁別のアウトカム単位で議決されるが、その際、全体の2割程度を占める「省庁裁量項目」(人件費、物件費等)が発生主義ベースにより計上され、残りの8割程度を占める「省庁管理項目」(補助金等)が現金ベースで計上され、それぞれ議決される。</p> <p>「省庁裁量項目」については、給与や物件費等の現金支出を伴う項目の他、減価償却費や退職給付引当金等の非現金項目についても、歳出権限付与の対象となり、実際に現金の配賦が行われていた。</p> <p>但し、次予算年度(本年7月～)以降、各省に委ねられていた現金管理を財政当局が直接管理するシステムに戻し、キャピタル・チャージも廃止するとともに、減価償却費等の非現金項目に係る現金配賦を停止するなど、政府部内では現金ベースでの管理を強化する方向へ戻る動きもある。</p> <p>決算及び財務報告書類については、議会に提出される「年次報告書」で、アウトカム以下の項目についても、予算額と決算額の対比が示されるのに加え、「財務業績報告書」、「貸借対照表」、「キャッシュ・フロー計算書」等の財務諸表(政府連結ベース及び各省庁別)が作成されている。</p>	<p>各省庁の歳出予算は7つの項目に分類され、「アウトプット・クラス」や「移転支出」等4項目については発生主義ベースで予算額が計上されるが、「資本拠出」、「政府管理資産(公共事業関係資産や国防資産等)の購入・整備」等の3項目について現金ベースで計上され、それぞれ議決される。「アウトプット・クラス」については、人件費や物件費等の現金支出を伴う項目の他、「省庁管理資産(庁舎、物品等)」に係る減価償却費や退職給付引当金等その他の非現金項目についても、歳出権限付与の対象となり、実際に現金が配賦されている。また、各省庁に対し、8.5%の固定金利で計算されるキャピタル・チャージが課されている。</p> <p>このように、NZでは、いわば各省庁を政府とは独立のエージェンシーとみなす制度の下、政府と各省庁との契約に伴う対価を表示するものとして、上記のように一部の歳出予算について発生主義ベースで計算された予算額を議決する制度が採られている。なお、減価償却の想定外の増加に対処するため、もともと設けられていた広範な事後承認制度を活用している点に留意が必要である(英国も同様)。また、道路等の公共事業関係資産や国防資産は、「省庁管理資産」ではなく「政府管理資産」とされ、その予算額は、「政府管理資産の購入・整備」項目として現金ベースで議決されている。</p> <p>議会に提出される「年次報告書」では、各議決項目について、予算額と決算額の対比が示されているのに加え、「財務業績報告書」、「貸借対照表」、「キャッシュ・フロー計算書」等の財務諸表(政府連結ベース及び省庁別)が作成されている。</p>

財政制度等審議会「公会計に関する基本的考え方」より

## (7) 予算単年度主義の改善可能性

### 予算単年度主義の弊害

「予算単年度主義」は、毎年度の歳出予算の経費の金額は当該年度内に使用しなければならず翌年以降には使用できないという原則である（財政法 42 条）が、このような単年度主義について、その弊害がしばしば指摘されている（碓井光明「立法による財政改革の推進」ジュリスト 1109 号 9 頁 有斐閣 1997 年）

この点、山田幸男教授は、「現行単一年度主義は、公金の厳正な支出と会計責任の明確化という目的に仕えるものであるが、単一会計年度は、もはや時代錯誤であり、公金の不要の支出を招いてしまうと指摘」していたとされる<sup>50</sup>。また、杉村章三郎教授も、「もともと年度区画は人為的な制度であるから、この原則を貫くと特定の事業について予算の裏づけが一時的にも停止されてかえって国政の運営を不円滑ならしめるのみでなく、予算執行機関に対して予算の年度中における使いきを促進し、ひいては経費の年度末における濫費を奨励する結果を来たすことになる」と指摘していたとされる<sup>51</sup>。

### 解決策の模索

「単年度主義の弊害を克服する方法」については、「現在も、繰越明許費、事故繰越の制度は用意されている。しかし、これらで処理できないことが問題なのである。」とされる<sup>52</sup>。その上で、「まず第一に、会計年度を 1 年単位ではなく、複数年、たとえば 2 年単位にすることはどうであろうか。残念ながら、このように広げたとしても、その終了時には同様の問題が起こりうる。しかし、1 年単位に比べると予算の執行は容易になるであろう。

問題は、憲法 86 条が「毎会計年度」の予算と定めていることに適合するかどうかである。国会の常会が毎年召集されること（憲法 52 条）、決算が毎年検査されること（90 条 1 項）に鑑みると、やはり 1 年を単位とする年度が予定されているというべきであろう。」とされる<sup>53</sup>。

---

<sup>50</sup> 山田幸男「給付行政法の理論」『現代の行政』21,31,32 頁 岩波書店 昭和 41 年

<sup>51</sup> 杉村章三郎『財政法〔新版〕』140 頁 有斐閣 昭和 57 年

<sup>52</sup> 碓井・前掲論文 9 頁

<sup>53</sup> 碓井・前掲論文 9,10 頁

## (参考) 複数年予算・モデル事業導入

### 複数年年度予算とは

- ・ 予算の一部を翌年度以降に繰り越したり、使い道を変更できる。
- ・ 平成 16 年度予算の概算要求に盛り込まれ、初めて試験的に導入される。
- ・ 省庁に柔軟な予算の使用を認める一方で、政策目標を明確にし、達成度を事後評価することを求めている。同様の予算制度は、「ニュー・パブリック・マネジメント」(NPM)と呼ばれ、海外ではイギリスやニュージーランドなどで導入され、財政赤字の解消に成果を上げているという。

### 単年度主義の問題点

- ・ 現在、「単年度編成」が原則で、財務省主計局が各省庁からの概算要求を査定して配分しているが、前年度の実績が考慮されて配分が硬直的になるほか、使い残しは返さないといけないため、年度末の「駆け込み消化」を招く。

### 新制度導入の根拠

- ・ 予算制度の構造改革を目指す経済財政諮問会議(議長・小泉首相)の民間議員らが提案し、政府の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」に盛り込まれた。

### モデル事業の特徴と予算への反映

- ・ 最長3年の複数年にわたる事業が認められる。
- ・ 具体的には、その期間にかかる総額を示し、各年度で必要と見込まれる額を年度ごとに予算要求する。使い残した予算は次の年度に繰り越すことができる。現在は項目ごとに使い道が細かく定められている予算を、目的以外に使うことも部分的に認められる。
- ・ 具体的な政策の目標と達成期限、達成のための手段、評価の方法を事前に示すことも条件になる。達成度が厳しく事後評価されるため、税金が有効に使われたかどうか、国民への説明責任にもつながる。
- ・ 達成度は翌年度以降の予算に反映させる。「成果主義」の導入により、「限られた予算の枠内でいかに効果を上げるか」というコスト意識が高まる」との効果も期待される。

### 今後の課題

- ・ 現行の単年度予算編成は、憲法や財政法で定められており、目的外への使用も禁じられている点をどうするか。
- ・ モデル事業では、単年度にすると、巨額になる大規模施設の建設などに使われる「国庫債務負担行為」など、財政法の例外措置を活用するが、将来的に新制度の予算規模が拡大すれば、単年度主義をとる現行法との整合性を図るため、新たな法整備が必要になる。
- ・ 制度の運用手法について、事後評価を重視する以上、客観的な評価方法が必要だが、各省が定めた数値目標が適切かどうかなど、評価は難しい。
- ・ 成果を次年度の予算にどう反映させるかも決まっておらず、「試行錯誤しながら制度設計する」というのが現状であるとされる。

(読売新聞 2003 年 8 月 27 日付を参考に作成)

## 4 決算による統制

### (1) 国会における決算審査

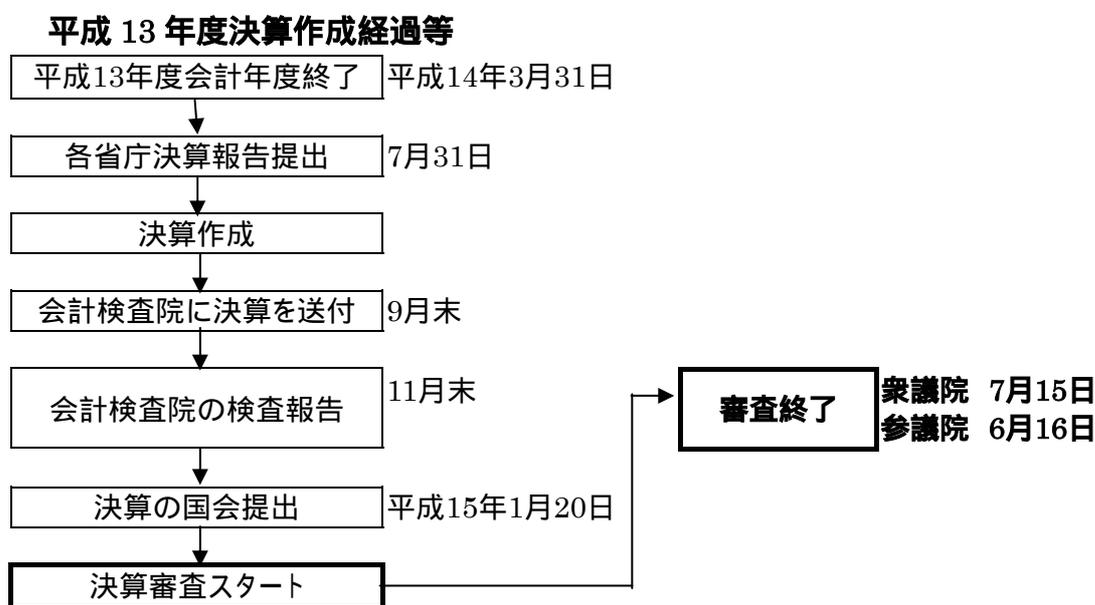
#### ア 決算審査の根拠

決算審査については、憲法 90 条により、内閣が毎年度決算を国会に提出すべきことを規定しているだけで、審査について明確な規定はない。しかし、決算を国会に提出するのは、単に報告するというのではなく、国会がそれを是認するかどうかの審査・決定を行うためである。すなわち、決算に関しても国会は、それを是認するかどうかの決定権を有しているのである。したがって、国会は、提出された決算が、適切であるかどうかを審査し、それを是認するか否かを議決しなければならない<sup>54</sup>。

#### イ 決算の提出時期

国会への提出時期について、明治憲法では特段の規定はなかったため、翌々年度に提出されるのが通例であった<sup>55</sup>。日本国憲法 90 条は、提出時期について、「次の年度」とこれを明確にした。これを受けて財政法は、「翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする」と定めている（財政法 40 条）。

平成 13 年度決算の作成経過等と決算・決算報告が国会に提出される手続は、図のとおりである。



資料:平成 15 年 3 月 11 日付読売新聞を参考に作成

<sup>54</sup> 樋口ほか・前掲書 1365 頁（浦部執筆部分）

<sup>55</sup> 同上

## ウ 国会における決算の審査

国会における決算の実際の審査は、次のとおりである<sup>56</sup>。

- ( ) 内閣は、決算を衆参両院に同時にかつ、別々に提出する。
- ( ) これを受理した両院は、それぞれ別々に審査する。
- ( ) 会期中に審査を終結しなかった決算は、次の会期に継続して審査する。
- ( ) ( ) の場合においても、内閣は再び決算を提出することはしていない。
- ( ) 一院において審査を終了したときは、決算の全部を議題とし、  
衆議院：違法又は不当と認める事項についてはその旨、それ以外については異議がない旨の議決  
参議院：決算全体については是認する旨（又は是認しない旨）及び特定の事項について警告すべき旨の議決  
を各院別々行い、したがって、国会としての議決はない。
- ( ) 両院が異なった議決をしても、両院で協議することはない。

## 決算に対する議決の要否

「決算は予算実行の結果の集計であって決算の国会への提出は「単なる報告」にすぎないとする見解、両議院は決算に対する意見を決定することができるとして各議院の議決を要するとする見解、そして国会としての統一的議決をなすべきであるとする見解がある」とされる。

### (ア) 報告説（実務）

「決算については、予算におけるような衆議院先議の原則は要求されていない。また決算の国会への提出は国会としての議決を必要とするものではなく、予算の執行について国会に政治的批判の機会を与えることを目的とするものであり、各議院は独立して批判を行うべきものであるから、決算は、衆・参両議院に別個に提出されるべきものである。慣例としては、衆・参両議院に同時に提出されている<sup>57</sup>。」

### (イ) 両議院議決説

「『国会に提出』するというのは、国会が提出された決算を審議し、それを認めるか否か議決することを要する、という趣旨である。もっとも、両議院一致の議決は必要ではない。」<sup>58</sup>

### (ウ) 国会議決説

「決算という予算の『事後統制』は、自ら予算作成にあたった国会によって行われる。予算は一般の法律とは異なり、不断の変更可能性を潜在的に有し、広い活動余地を許容することから、決算審査はこのような予算の「柔構造」に対応したものと考えられ、予算の規範としての脆弱性を事後的に補完する意義を有するものとして理解することができる」こと、決算審査については「より抽象的な意味で予算議決時における全体予算が執行段階

<sup>56</sup> 五十嵐清人「会計検査と決算審査の論点」議会政治研究 18号 36頁

<sup>57</sup> 小村武『予算と財政法〔三訂版〕』347頁、新日本法規、2002年

<sup>58</sup> 芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第三版』334頁、岩波書店、2002年

において様々変更されたことに対し、その変更後の予算（決算）を原案の執行として是認するという意味を有する」ことから、「決算において承認が得られなければ、当該年度の予算執行は国会の意思にそぐわない予算執行であったということが確定する<sup>59</sup>。」

また、国会における決算審査の問題についての政府見解は次のとおりである。

**政府答弁「決算を国会の議決案件とすることについて」**

「…決算は、国会の議決により成立した予算の執行の実績であり、きわめて重要なものでありますが、その性格は、過去の実績についての計数的な記録であり、これを国会の承認案件とするのにはなじまないと考えられます。現行憲法の規定も、予算については議決、決算については提出と、それぞれ異なる規定のしかたをしており、憲法の規定の上からも、現行の取り扱いが最も適切なものであると考えております。…」

（昭和 47 年 3 月 14 日 衆・本会議 佐藤内閣総理大臣）

**（２）国会における決算審査のスケジュール**

決算は、毎年 1 月、前年度のものが衆議院と参議院に同時に提出されているが、その審査は必ずしも迅速に行われているとは言えず、2 年度分の決算を同時に審査するといったことが従来行われてきた。

最近の決算の審査経過（衆議院）は次のとおりである。

**最近の決算の審査経過**

決算の年度	衆議院提出	委員会付託	分科会設置	委員会議決	本会議議決	当該予算の年度末～議決の期間
平成 2 年	4.1.24	4.6.18	6.5.19	6.6.14	6.6.16	約 3 年 2 月
3 年	5.1.22	5.5.20				約 2 年 2 月
4 年	6.1.31	6.2.8	8.5.24	8.6.13	8.6.14	約 3 年 2 月
5 年	7.1.20	7.2.6				約 2 年 2 月
6 年	8.1.22	8.5.16	9.5.15	9.6.17	9.6.17	約 2 年 2 月
7 年	9.1.20	9.4.1				約 1 年 2 月
8 年	10.1.12	10.6.18	12.4.3	12.5.22	12.5.23	約 3 年 1 月
9 年	11.1.19	11.8.13				約 2 年 1 月
10 年	12.1.20	12.7.5	14.3.26	14.5.8	14.5.20	約 3 年 1 月
11 年	13.1.31	13.8.7				約 2 年 1 月
12 年	14.1.21	14.6.11	14.7.10	14.12.6	14.12.10	約 1 年 8 月
13 年	15.1.20	15.4.15	15.5.7	15.7.14	15.7.15	約 1 年 3 月
14 年	16.1.19	-	-	-	-	-

<sup>59</sup> 櫻井敬子『財政の法学的研究』197～199 頁、有斐閣、2001 年

平成 2 年度決算以降の審査経過を見ると、2 年度から 11 年度まで、2 年度分（2・3 年度、4・5 年度、6・7 年度、8・9 年度、10・11 年度）が同時に審査されており、前の年度の決算についていえば、4 年前の年度の決算について審査している状況となっている。こうした現状については、決算報告書の審査及び予算執行に関する評価が、次々年度の予算編成に間に合うよう、決算の審査方法の改善を図るべきであるとの意見があるところである。

こうした中、平成 12 年度決算については、平成 14 年 1 月に衆議院に提出され、同年 6 月 11 日に決算行政監視委員会に付託され、7 月 10 日に分科会を設置し、12 月 6 日、同委員会において締めくくり総括質疑を行った後、議決し、同月 10 日、本会議で議決された。これは、それまでの決算審査のスケジュールと比べるとかなり早いものとなっている。

また、平成 13 年度決算については、平成 15 年 1 月 20 日、衆議院に提出され、4 月 15 日、同委員会に付託され、5 月 7 日に分科会が設置され、7 月 14 日、堂委員会で議決され、翌 15 日、衆議院で議決された。同決算は、それ以前より早い審査が行われた平成 12 年度決算（約 1 年 8 月）よりも、さらにその審査が早まっている（1 年 3 月）といえる。なお、同決算は、参議院本会議において、6 月 16 日に是認されている。

平成 14 年度決算は、第 159 回国会召集日の平成 16 年 1 月 19 日、衆参両院にそれぞれ提出された。

### **（3）国会における決算審査の実際**

#### **ア 決算審査の目的**

会計検査の目的は、大別して、「会計経理の監督」と「決算の確認」であるが、これは会計検査院に課せられた義務でもある。

決算審査の目的も、会計検査の目的とほぼ同じであり、予算執行について違法不当な事態はないか、予算の目的に沿った所期の効果を発揮しているかどうかなどについて調査し、その適否を判断し、是正可能なものについては、これを是正させるとともに、将来の予算編成、予算執行、財政運営等に資することが基本であるとされる。

#### **イ 決算審査の観点・方法・範囲**

決算審査は、衆議院の場合、決算委員会において、平成 6 年 3 月 2 日（第 129 回国会）、決算審査の促進、充実、活性化を図るため、従来の運営方針を改め、総括審査として、大蔵大臣の決算概要説明・総括質疑、各省別分科会審査、総括締めくくり審査、議決をする、とする「決算審査に関する運営方針」を決定している。

実際には、審査対象年度の予算執行について審議されることはむしろ少なく、現に進行中の年度の予算執行や、行政施策を対象とした審議が中心となっており、半ば執行段階における予算統制に近い形になっているともいわれている。陳腐化した過年度の素材よりも、ニュース・バリューの高い進行中の問題を選択するのは当然であり、また、問題点のある予算執行の未然又は早期是正、予算編成への迅速な反映という点では、現在の審査指向も有意義であるとの指摘もある<sup>60</sup>。

また、会計検査の方法について、会計検査院法は、計算証明（書面審査）実地検査、帳簿等提出要求権、質問権、出頭要求権等の権限を会計検査院に付与している（会計検査院法 24 条～28 条）が、決算審査の方法は、審査に当たる委員が自ら収集した情報を基に、委員会という公開の場で関係者に対する質疑等を通じて、事実関係やそれに対する見解を質す方法によっている。

このように、会計検査が法律的、事務的、技術的、経済的見地から当否を判断するものであるのに対し、決算審査は、政治的、大局的見地から予算執行等について批判し、誤りを是正させるものであるから、指摘した事項について関係者から前向きな言質が得られさえすれば、あとは相手方の対応を見守れば済むという場合も多いとされる<sup>61</sup>。

決算審査の範囲についても、格別の制限はなく、会計経理とは無関係な行政そのものはもとより、法律、予算、高度な政治的マターなどについても、広範に審査の対象となっているのが実情である。

## ウ 報告等

会計検査の結果については、憲法 90 条、会計検査院法 29 条により、検査報告を作成し、これに掲記しなければならないとされているが、決算審査の場合には、委員会における審査の内容はすべて会議録に掲載されるが、その顛末がどうなったかについては、問題点をとり上げた委員が再度委員会の場で当局の処置について質さない限り、一般に明らかにならない。

決算審査の権威や信頼性をより一層高めるためには、決算審査における指摘や批判に当局がどのような対応措置をとったかについて、国民の前に明らかにしていくことが必要であり、それがまた、決算審査における事実立脚した確度の高い指摘や批判を促すという効果をもたらすことになるとの指摘がある<sup>62</sup>。

---

<sup>60</sup> 五十嵐・前掲論文 33 頁

<sup>61</sup> 五十嵐・前掲論文 34 頁

<sup>62</sup> 五十嵐・前掲論文 36 頁

#### (4) 参議院改革と決算審査

##### ア 参議院改革と決算審査

###### 「参議院の将来像を考える有識者懇談会」

斎藤十朗前参議院議長の私的諮問機関として設けられた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」(座長：堀江湛・尚美学園大学学長)による「参議院の将来像に関する意見書」(平成12年4月)である。

これは、参議院を「『良識の府』としての機能を活性化させる」、「『再考の府』としての機能を明確化する」、「政党よりも個人の活動を中心とした意思形成を重視する」といった原則的な考え方から、国会改革の基本的方向を提示したものである。

その内容は多岐にわたっているが、「改革の基本方向」の主な内容を挙げれば次のとおりである。

###### 「改革の基本方向」の主な内容(「参議院の将来像に関する意見書」)

参議院は、審議の重点を決算審査に振り向ける。

国会同意人事を参議院の専権事項とする。

衆議院の再議決要件の厳しさが各政党の法案に対する事前審査の必要性を強めていることから、衆議院の再議決権を一定期間行使できないことにすることとし、参議院の役割を明確にする。この場合、衆議院の再議決の要件を過半数とする。

参議院は内閣総理大臣の指名を行わないようにする。

国会法を簡素化し、議院固有の組織・運営事項は議院規則で定めることとする。

参議院独自の「参議院会派」という考え方に立って、党議拘束の在り方を見直す。

国政調査権の行使の仕方を見直す。

議員立法の発議要件を緩和する。

本会議における質疑は議員個人中心のものとする。

いわゆる通年国会を導入して、会期不継続の原則を改める。

原則として、本会議中心の運営をする。

定足数の規定は、本会議における議決要件のみとする。

以上のうち、～ は、両議院の機能分担を、～ は、参議院の自主性・独自性の確保を、・ は、議員個人中心の活動の促進を、～ は、審議の及び運営の改革をそれぞれ求めたものである。また、、、は、憲法改正を伴うものである<sup>63</sup>。

<sup>63</sup> 大石眞『議会法』176頁以下 有斐閣 2001年

## イ 決算の早期審査

こうした流れを受け、平成 15 年 1 月 29 日、参議院改革協議会（座長：青木幹雄参議院議員）は、「決算の早期審査のための具体策について」との報告書を発表した。同報告書によれば、「決算委員会が早期に決算の審査を行うことを可能とするため、平成 13 年度決算（第 156 回国会召集日提出）からは、決算が提出される常会の冒頭に本会議における概要報告及び質疑を行うこととする」としている。また、「決算審査は、審査の結果を翌年度予算編成の概算要求に反映できるようにするため、常会中に終了するよう努めるものとする」として、終了時期についても具体的に述べられている。

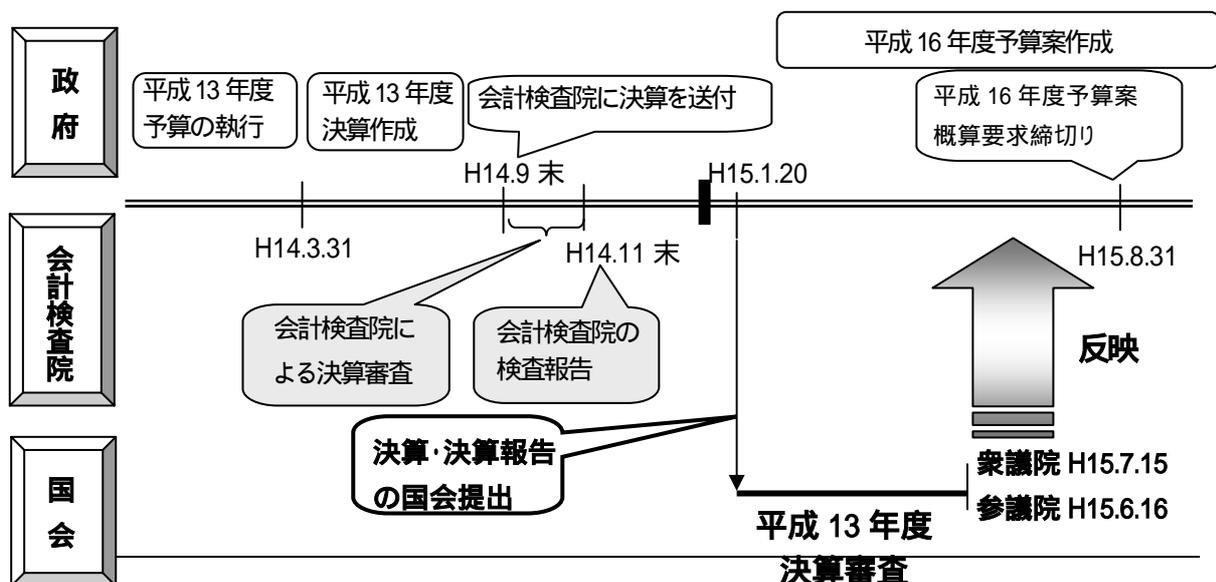
さらに、「決算の早期審査を確固たらしめるためには、さらに決算の早期提出が必要である」との認識から、財政法の改正を含め検討するとともに、内閣に対しても、決算を秋の臨時国会に提出するよう求めるものとなっている。

実際にも、参議院は決算委員会において、平成 13 年度決算の実質審議は、平成 15 年 3 月 10 日から開始され、6 月 16 日に同委員会では是認され、同日、本会議では是認されている。参議院が通常国会で決算審査を終えるのは、昭和 43 年以来、35 年振りであるとされる。

なお、参議院決算委員会での是認の際、内閣に対し、「決算を予算に反映させることの意義を踏まえ、決算の国会への早期提出を図るものとする。」こと等を内容とする決議がなされている。

これに関連して、会計検査院は、「平成 13 年度決算検査報告」を平成 14 年 11 月 29 日、また、「平成 14 年度決算検査報告」を平成 15 年 11 月 28 日に内閣に送付している。

参考に平成 13 年度の決算審査経過の概要を示せば、次のとおりである。



## (参考) 予算循環過程のより早い段階への関与

### ドイツ会計検査院 (BRH) の助言活動<sup>64</sup>

財政上重要な施策や経済上の重要な立法計画に対して、支出が行われていない時点で、BRH は、連邦議会、連邦参議院、連邦政府及び個別の連邦大臣に対して「助言活動」を行うことができる。この助言活動は、通常、予算委員会で行われる。議会の予算案審議過程で予算委員会の事前協議への関与や審議への関与も行う。助言活動は予算委員会においてだけでなく、政府内の予算編成過程でも口頭又は文書の形で行われる。連邦大蔵省と各省庁の折衝の席に、BRH の構成員が参加する。

## (5) 国民の能動的行為による財政統制 (碓井・前掲「財政制度」194頁)

憲法 83 条は、直接には、国会による財政統制を定めるものであるが (財政国会議決主義) その背後には、国民の、国民による、国民のための財政運営を行わなければならないという「国民財政主義」の思想があると思われる。この視点からするならば、国会による統制を越えて、個々の国民の能動的行為による財政統制が、歓迎されこそすれ、抑制される必要はない。

第一に、会計検査院の、国民とのかかわりは、現在は、会計検査院法 35 条による「利害関係人」からの審査の要求である。この利害関係人の範囲を緩やかに解する余地があるとはいえ、「利害」という制約があることは否定できない。今後は、国の会計経理の違法・不当な処理に対して、一般国民が会計検査院に対して審査を求める制度の創設が検討されるべきである。

第二に、財政統制手段として、情報公開の果たす役割が強くなると思われる。国の情報公開法の施行によって、実際の統制効果を発揮するようになると思われる。そして、運用状況をみながら、財政情報の公開について特別の制度を設けるとい立法方法もありうるであろう。憲法 91 条による財政状況報告は、国民の側からは受け身の財政情報である。同条を具体化する財政情報も当然充実されるべきであって、国民の能動的な財政情報の公開とあいまって、国民財政主義の実現に貢献することとなる。

<sup>64</sup> 片山信子『アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議』10頁 国立国会図書館  
ISSUE BRIEF 434号 2004年

## 5 行政監視

現在の行政監視については次のような諸制度がある。

### (1) 国会の行政監視機能の強化(平成9年の国会法等の改正)

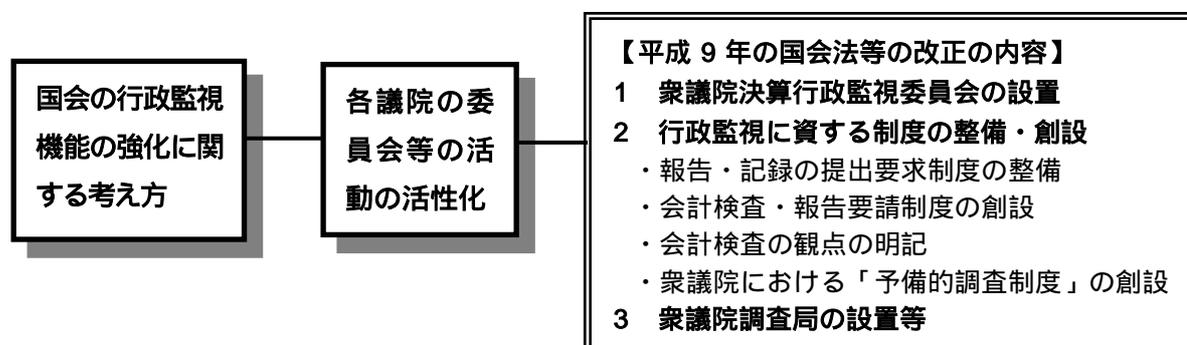
#### ア 国会法等の改正の概要

国会において行政監視機能の強化の在り方が議論され、平成9年には、衆議院決算行政監視委員会の設置、国会法104条による報告・記録の提出要求制度の整備、国会からの会計検査院に対する会計検査・報告要請制度の創設、

衆議院における「予備的調査制度」の創設等を内容とする国会法等の改正(衆議院議院運営委員会において、自民党、新進党、社民党、太陽党の賛成多数で起草、提出→成立。平成9年法律第126号。)が行われた。

この国会法等の改正は、国会において行政監視の役割を担うのは国民から国政を負託された国会議員で構成される各議院や委員会であり、したがって、行政監視機能の強化は、本来、各議院や委員会の活動の活性化を通じて図るべきであるとの考え方に基づいているとされる。

#### 国会の行政監視機能の強化



#### イ 会計検査院

##### (ア) 行政監視機関としての会計検査院の役割

平成9年の国会法等の改正においては、国会法の改正により、国会は「会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる」(国会法105条)こととなった。また、同時に会計検査院法も改正され、国会の要請に対して「特定の事項について検査を実施してその結果を報告することができる」(会計検査院法30条の2)とされた。これらの法改正は、会計検査院と議会とのリンクを強化し、会計検査院の報告を国会の行

政統制に反映させるための条件整備であったとの評価がなされている<sup>65</sup>。

さらに、同改正においては、「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする」（会計検査院法 20 条 3 項）とされ、会計検査院が、会計検査を行う際の観点が明記されたが、これは国会の行政監視機能の強化のためには、今後、会計検査院の会計検査及びその報告の内容を、これまで以上に国会の行政監視活動にとって利用価値の高いものとする必要があると考えられたことによるとされている。

#### (イ)政策評価

平成 9 年の国会法等の改正が行われた時期に前後して、会計検査院による「政策評価」\*を求める意見が多くなってきたとされる。

\* 「政策評価」( Policy Measurement )

政策評価とは、政策目的が有効に達成されたのかどうかを測る評価手法であるが、決定・実施された政策の効果を測定し、国会に報告することによって、次の段階の政策形成にフィードバックさせようというものである。

行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）に基づき、国の行政機関がその所掌に係る政策について自ら評価するとともに、総務省が政策評価の統一性、総合性及び一層厳格な客観性を確保する観点から評価を行うこととされている。

我が国に限らず各国の会計検査院は従来の合規性（regularity）の観点からの監査に加えて、経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）の観点から監査を行う、いわゆる「3E 監査」をその任務に追加してきた。これにより、単なる決算書の確認という任務にとどまらず、政府活動のもたらす結果を評価しようと試みられている。特に有効性の監査は、政策目的が有効に達成されたのかどうかを測定するものであるから、「政策評価」の一種であるとみなすことができるとされるが<sup>66</sup>、その一方で、「有効性」の判断は必ずしも一律ではないことから、国会や内閣に比べ、民主的正当性の点で劣る会計検査院がある施策ないしは事業について会計検査において「有効性」に欠けると指摘することは、国会や内閣の責任に属する政策決定権に介入することになるとの疑問が抱かれうるとの指摘もなされている<sup>67</sup>。

<sup>65</sup> 平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」」同志社法学 53 巻 2 号 127 頁 2002 年

<sup>66</sup> 平松・前掲論文 126,127 頁

<sup>67</sup> 西尾・前掲書 341 頁

会計検査院による政策評価の事例としては、米国会計検査院（GAO）や英国の会計検査院（NAO）が挙げられる。しかしながら、NAOはGAOと同様に有効性の観点からの評価をしていると言われるが、政策目的の妥当性の評価を禁じられているために、その評価手法や調査結果・勧告の内容はまったく異なる性質のものとなっており、NAOの評価結果は政策レベルについての提言を行わないため、議会における議論を喚起したり、政策形成へのフィードバックに寄与するものであるとは言い難いとの指摘もある<sup>68</sup>。

#### **(ウ)衆議院決算行政監視委員会**

平成 9 年の国会法等の改正においては、衆議院決算行政監視委員会が行政監視全般についての専門的・総合的な委員会として設置されることとなった。

この衆議院決算行政監視委員会は、各分野に相互に関連する問題の増大や行政活動の複雑・多様化に伴い、従来の縦割り型行政の是正が求められている中で、国会が行政を効果的に監視・監督するためには、従来の縦割り型の委員会所管に縛られずに、国民の行政監視を求める声に応えて、幅広く行政の在り方について問題点を抽出し、これについてさまざまな角度から総合的に検討しその対応策を論議する委員会が必要であるとの認識から設置されたとされる（国会法 41 条 2 項 18 号、衆議院規則 92 条 18 号）。

また、この改正により、衆議院決算行政監視委員会は、決算と行政監視の両者を所管することとなったが、これは、決算等の審査を通じて浮き彫りになった問題を同一委員会で行政監視の観点から再度取り上げることができる、委員会が行政の在り方について調査・勧告した場合にそれがその後の行政にどう反映されたかを踏まえた上で決算等の審査に取り組むことができる等の理由から、行政監視機能と決算等の審査の実効性が相互に強化される利点があると考えられたからであるとされる。

なお、衆議院における委員会改組と同時に、参議院では、決算委員会とは別に行政監視委員会が設置された。

#### **(I)衆議院における「予備的調査制度」**

平成 9 年の国会法等の改正においては、議院あるいは委員会が国政調査権の行使主体であるという基本的枠組を前提として、かつ、少数会派等からの調査要請の意向が制度の運用において實際上反映されるシステムとして、「予備的調査制度」\*が創設された。

---

<sup>68</sup> 平松・前掲論文 143 頁

\* 「予備的調査制度」

「予備的調査」とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、委員会がいわゆる下調査として衆議院調査局長又は法制局長に調査を行わせるものである。衆議院の委員会が予備的調査を調査局長等に対して命ずるのは、次の二通りの場合である。

委員会において、予備的調査を命ずる旨の議決をした場合（衆議院規則 56 条の 2）

40 人以上の議員が予備的調査要請書を議長に提出し、この予備的調査要請書の送付を受けた委員会が予備的調査を命ずる場合（衆議院規則 56 条の 3）

国会の行政監視機能を強化するためには、少数会派の役割が重要であるとされるが\*、政党政治の下での議院内閣制においては、議会の多数会派と政府は通常は同一の政党により構成されているため、行政制度や施策上の問題のように政府の利益と相反する事柄について、基本的には多数決で運用される各議院の委員会等で、少数会派が国政調査権の発動を促して調査を行わせ、情報を入手することは、困難な場合が多い。そのため議院の行政監視機能を強化するためには、少数会派等が議院での行政監視活動に必要な整理された情報を入手しやすくする新しいシステムを設ける必要があると考えられたことから、「予備的調査制度」が設けられたとされる。

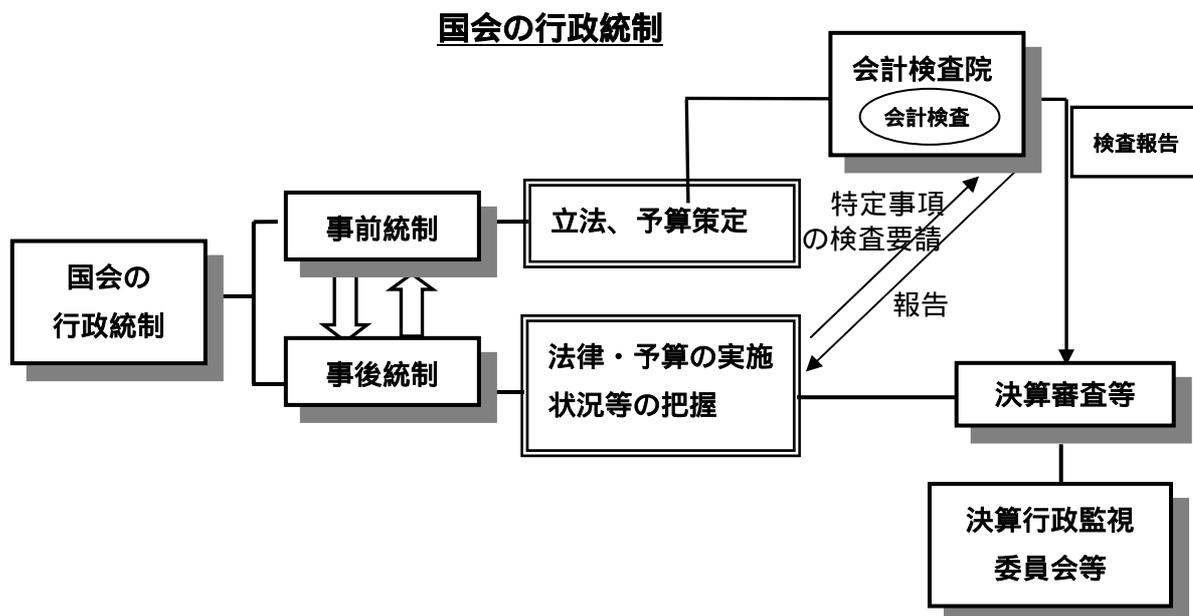
\* 「行政監視院法案」においても、行政監視院は、各議院の委員会等又は衆議院議員 20 人以上若しくは参議院議員 10 人以上の要求に応じて、国の行政機関の業務に関し監視、調査及び評価を行って報告書を提出し、監視の結果に基づき法制度等に関して意見具申を行うこととされていた。

## （ 2 ） 今後の行政監視機能の在り方

「これまでの議会の行政統制は、事前統制である立法・予算策定の機能に傾斜し、事後監視・統制機能はかなりの程度軽視されてきた。議会が法律や予算を審議し、決定しても、それがどのように実施され、どのような成果を得たのかを十分に把握することができなかった。政策の実施が次の段階の政策に生かされることがほとんどない。議会の行政統制機能を強化し、実効的な統制を行おうとするならば、事後監視によって得た情報をもとに、次段階の事前統制に役立てることが必要であろう」との指摘がなされている<sup>69</sup>。

議会による行政統制を考えるに当たっては、このような指摘をも踏まえ、事後監視・統制機能、ひいては事前統制機能を十分に発揮するために、どのような方法をとるのが良いのか検討する必要があると思われる。

<sup>69</sup> 平松・前掲論文 126 頁



### (3) 行政監視の在り方に関する諸見解

以下では、行政監視の在り方に関する諸見解を紹介する。

#### ア 行政監視機関の国会の付属機関化等について

##### (ア)山本清「行政監視に会計検査院活用」(日経新聞、1996年11月19日)

- ・国会に日本版 GAO を設置して行政を評価・監視するという改革案は、米国と日本の政治システムの差を認識しないもので慎重な検討が必要である。
- ・問題は、(行政をチェックする機関の) 行政府からの独立を前提とした場合、立法府からも独立している自律的な組織がよいか、立法府に付属した方がよいかである。確かに国会の付属機関化は、立法府の政治的支援を背景に調査範囲や調査権限の拡大が期待されること、また、政策評価に際して政策目的の妥当性の評価に踏み込め質的深化が図れるなどのメリットがある。しかし議院内閣制下で立法府に監視機関を設置すると、与党と内閣の密接な関係から十分な中立性が維持できない可能性がある。

##### (イ)平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』」同志社法学 2002年

- ・アメリカ型大統領制のような二元的代表制の下では行政府の長と議会の議員がそれぞれ直接選挙され、議会は行政府から完全に独立している。このような機関対立の構図のもとでは、議会の行政府からの独立をもとにして、会計検査院が「議会従属型」になることが可能となる。
- ・議院内閣制のような一元的代表制の下では、議会对行政府の機関対立の構造

というよりは、議会の多数派である与党でその他の野党との間の与野党対立の構造をとる。内閣の決定と議会の議決はほぼ例外なく一致するのだから、会計検査院は行政府からの独立を確保するだけでなく議会とも距離をおき、中立的で不偏不党の立場をとる必要がある。したがって議院内閣制の下での会計検査院は「独立型」とならざるを得なくなる。

**(ウ)窪田好男「行政監視院（日本版 GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」社会システム研究創刊号 1998 年**

- ・ 一国の公共政策の立案と決定に責を担う国会は、省庁から提供されたデータを国政全体の舵取りという国会独自の観点から総合・分析することが必要である。こうした意味での政策評価の格好のモデルとしては、合衆国連邦議会付属機関である CBO（議会予算局）がある。
- ・ CBO 自身は自らの仕事を政策評価とは定義づけておらず、また、政策提言を行わないのが CBO の組織文化とされているが、実態に着目すればそれは政策評価である。ただし、ここでの政策評価は行政監視・責任追及のシステムではなく、（実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言を重視する）「分析型政策評価」を用いて「議会官僚」と行政官僚の間に競争原理と相互チェック機能を働かせるためのシステムである。

**イ 「政策評価」「行政監視」の対象について**

**(ア)窪田好男「行政監視院（日本版 GAO）設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」社会システム研究創刊号 1998 年**

- ・ 政策評価を行う目的の主要なものとしては、評価の結果に基づいて政策実施主体の責任追及を行うことを重視する「行政責任の確保」と、評価に基づく政策提言を重視する「政策の改善」がある。行政責任の確保を評価の目的に設定する場合、政策評価とは評価する側が何らかの判定基準を設定して政策の成功/失敗を判定し、失敗ならば実施側の責任を追及するといういわばテストのごときものとなる（「テスト型政策評価」）。
- ・ 政策評価は責任追及のツールとしては不適切である。政策や施策のレベルを対象に監視・責任追及を目的として政策評価を用いるなら、そこで必要とされる「反論の余地のない明確な根拠」を政策評価は提示できないことから、必然的に監視される側の反発による政策評価の機能不全を招くことを覚悟しなければならない。監視を目的とした政策評価システムが有効に機能しないことは GAO の歴史が示している。GAO は 1967 年から 70 年代にかけての約 10 年間、「議会の番犬」としてテスト型政策評価を行い、挫折した結果、テスト型政策評価を放棄している。

- ・国会に期待されるのは、事業レベルでの監視よりもむしろ国政の方針、すなわち施策レベルでの舵取りの役割ではないか。政策評価は監視の道具ではなく、舵取りすなわち方針決定・意思決定の補助ツールとして実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言に用いられるときこそ真価を發揮する（「分析型政策評価」）。

**(イ)山本清「日本版 GAO 法案の政策決定過程—国会の行政監視のあり方」NIRA 政策研究 1998 年**

- ・政策の執行結果に基本的責任を有するのは、行政府の省庁であるのに対し、政策の枠組みは内閣が国会に対して連帯責任を負う。従って、国会の行政監視は、政策の枠組みに焦点を置くべきである。計画や予算等の事前段階では、政策対象の適格性、採択規準及び評価基準について審議し、事後段階では枠組みの妥当性の検証と見直しの吟味をすることが適切である。

(参考) 各国会計検査院の比較<sup>70</sup>

国名		日本	米国	英国	ドイツ
政治システム		議院内閣制	大統領制	議院内閣制	大統領制
組織名称		会計検査院	General Accounting Office (GAO)	National Audit Office (NAO)	Bundesrechnungshof (BRH)
設置	根拠法 (最新のもののみ)	日本国憲法	予算会計法 Budget and Accounting Act of 1921	国家会計検査法 National Audit Act 1983	ドイツ基本法
	設置年 (沿革)	1947年(大日本帝国憲法下の会計検査院を大幅に改革)	1921年	1984年 (1866年に設置された国庫及び会計検査庁を改組)	1949年
地位		国会、内閣、裁判所から独立	議会に所属	院長は下院吏員であるが、実態は独立型	議会にも行政府にも属さない独立の機関
院長	選任	両議院の同意を経て内閣が任命し天皇が認証する3名の検査官の中から互選により選ばれた者を内閣が任命	議会が作成したリストから大統領が任命 院長の地位は大統領・議会共同任命の独立の地位	決算委員長の同意の下で首相が発議し、下院の上奏によって女王が任命 院長の地位は下院吏員	連邦政府の推薦に基づいて、連邦議会と連邦参議院が選出し、大統領が任命(裁判官の資格を有する者)
	罷免	両議院の議決	両院の共同決議	両院の上奏に基づいて女王が解任	
	任期	7年	15年	なし	12年
予算	予算額	196億2535万円	4億1551万USドル (約494億4569万円)	5503万ポンド (約95億2019万円)	7523万ユーロ (約97.8億円)
	独立性	財務省の査定を経て、国会が承認	行政管理予算局の査定を経ずに、議会が直接承認	財務省査定を受けず 公会計コミッションが審査、議会へ提出	-
職員数		1257名(2003年度)	3269名(2002年度)	749名(2001年度)	704名(2003年度)
業績検査と財務検査の比率		業績検査と財務検査の区別は行われていない。	80 : 20	36 : 64	-
業績検査報告件数			786件(年間)	53件(年間)	-
財務検査報告件数			101件(年間)	640件(年間)	-
主な特徴			プログラム評価	VFM検査 (ただし、政策目的の妥当性については判断せず)	予算交渉、予算審議、予算執行のいずれの場面でも、発言、報告等を行う。

<sup>70</sup> 「欧米先進国の会計検査院の概要」(2000-2001年度)及び「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 」(財団法人 社会経済生産性本部 会計検査院平成14年度委託研究) 片山・前掲論文、金刺保「各国会計検査院の現状(その2)」(会計検査研究14号)を参考に憲法調査会事務局において作成。

## 6 会計検査院の概要<sup>71</sup>

### (1) 歴史

会計検査院は、明治 22 年、大日本帝国憲法の制定とともに憲法上の機関となり、以後 60 年間、天皇に直属する独立の官庁として財政監督を行ってきた。

昭和 22 年、日本国憲法が制定され、これに伴い現行の会計検査院法が公布・施行され、地位・組織・権限等において大幅な改革と強化が行われた。すなわち、

天皇直属でなくなり、内閣に対する独立性が強化され、国会との関係が緊密になったこと、検査の対象が拡充されたこと、検査の効果を直ちに行政に反映させる方法が定められたこと等である。

### (2) 地位

会計検査院は、国や公団・事業団等の決算、補助金等の検査を行う憲法上の独立機関である(90条)。

予算が適切かつ有効に執行されたかどうかをチェックすることと、その結果が次の予算の編成や執行に反映されることが、国の行財政活動を健全に維持していく上で極めて重要である。そこで憲法は、「国の収入支出の決算」について、会計検査院が検査し、内閣は会計検査院の結果報告とともに決算を国会に提出するように定めている<sup>72</sup>。

そして、会計検査院は、このような重要な機能を他から制約を受けることなく厳正に果たせるよう、内閣から独立した地位を与えられている。

### (3) 会計検査院の組織

会計検査院は、意思決定機関である検査官会議と、検査を実施する事務総局で組織されている。

検査官会議は、3人の検査官により構成されており、その合議によって会計検査院としての意思決定を行うほか、事務総局の検査業務などを指揮監督している。

検査官は、国会の衆参両議院の同意を経て、内閣が任命し天皇が認証することになっており、任期は7年で、検査の独立性を確保するため、在任中その身分が保証されている。

また、院長は、3人の検査官のうちから互選した人を、内閣が任命する。

---

<sup>71</sup> 会計検査院ホームページ (<http://www.jbaudit.go.jp/>) を参考に作成。

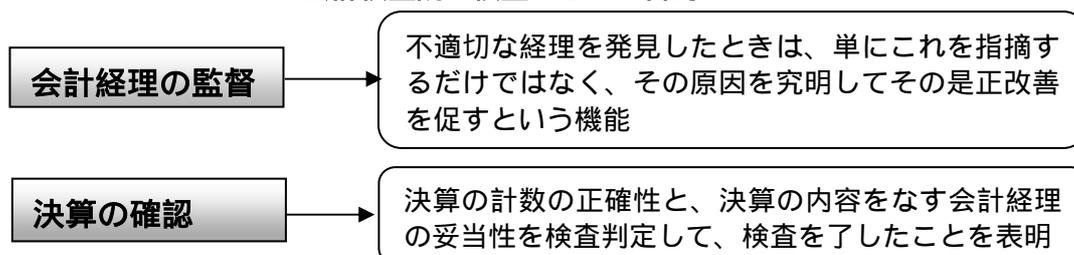
<sup>72</sup> このほか、国有財産、国の債権・債務、「国が出資している法人」や「国が補助金等の財政援助を与えている地方公共団体」などの会計を検査している。

## (4) 会計検査

### ア 検査の目的

会計検査院は、適正な会計経理が行われるよう常時、会計検査を行い、会計経理を監督することになっている<sup>73</sup>。また、検査の結果により国の決算を確認するという職責も負っている。

#### < 会計検査院の検査の2つの目的 >



### イ 検査の対象

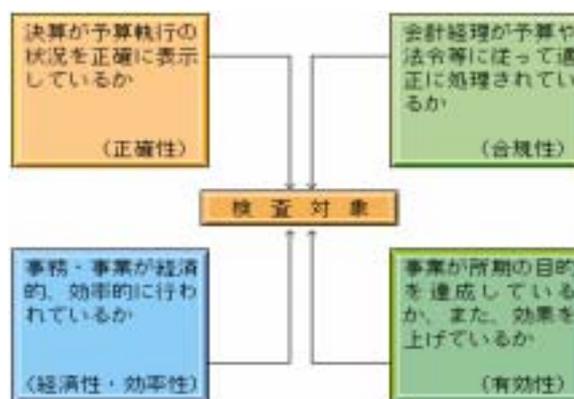
会計検査院が行う検査の対象には、会計検査院が必ず検査しなければならないもの(必要的検査対象)と、会計検査院が必要と認める時に検査することのできるもの(選択的検査対象)とがある<sup>74</sup>。両者の区分は、国の資金との結びつきの濃淡によるものである。

また、対象は、国の会計のすべての分野のほか、政府関係機関など国が出資している団体や、国が補助金その他の財政援助を与えている都道府県、市町村、各種法人などにまで及んでいる。

### ウ 検査の観点

検査は広い視野に立って多角的な観点から行われているが、近年、行政改革などによる効率的な行財政の執行が強く求められており、そうした状況の中で、正確性、合規性はもとより、経済性・効率性及び有効性の観点からの検査の重要性が高まっているとされる。

#### < 検査の観点 >



(会計検査院ホームページより)

<sup>73</sup> 会計経理の監督には、(a)不適切な会計経理については是正、改善の処置を要求する権限と、(b)法令、制度、行政に関して意見を表示し、または改善の処置を要する権限とが含まれる。

<sup>74</sup> 選択的検査対象を検査しようとするときは、検査官会議の議決(検査の指定)が必要とされ、その旨を相手方に通知することになっている。

## 第2 社会保障諸制度の財源問題

### 1 社会保障の意義

#### (1) 社会保障の定義

「社会保障」とは、国が中心となって、生活保障を必要とする人に対して、一定の所得ないしサービス（医療及び社会福祉サービス）を公的に提供することで、病気、ケガ、傷害、失業、労働災害、高齢に至った際の稼得の喪失など人生におけるさまざまな生活上の困難・危険を回避し、軽減するために準備された制度である<sup>1</sup>。

「社会保障」は、このような個人による自助努力のみでは対応できない場合に人々の生活を社会全体で支えるセーフティネットとしての機能を果たしており、リスク分散、所得の再分配などを通じて、国民の安心と生活の安定に欠かせないものとなっているとされる。

また、社会保障は、個々の国民が心身ともに健康で働くことを通じ、活力ある社会経済システムづくりに貢献するとともに、年金給付等により消費を下支えし、社会の安定を支える基盤ともなっており、人々の生涯の各段階を支えるための仕組みである「社会的共通資本」とも言える<sup>2</sup>。

#### ILO（国際労働機関）による「社会保障」の定義

ILOでは、以下の3基準を満たすすべての制度を社会保障制度と定義する。

制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること。(1)高齢 (2)遺族 (3)障害 (4)労働災害 (5)保健医療 (6)家族 (7)失業 (8)住宅 (9)生活保護その他

制度が法律によって定められ、それによって特定の権利が付与され、あるいは公的、準公的、若しくは独立の機関によって責任が課せられるものであること。

制度が法律によって定められた公的、準公的、若しくは独立の機関によって管理されていること。あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関であること。

特に、労働者災害補償の制度については、民間機関により実行されていることがあるが、対象の中にも含めるべきである。

上記の基準に従えば、社会保障制度として、社会保険制度（雇用保険や労働者災害補償保険を含む）、家族手当制度、公務員に対する特別制度、公衆衛生サービス、公的扶助、社会福祉制度、戦争犠牲者に対する給付などが含まれる。

出典：国立社会保障・人口問題研究所ホームページ

<sup>1</sup> 西村健一郎『社会保障法』3頁 有斐閣 2003年

<sup>2</sup> 社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見 - 21世紀型の社会保障の実現に向けて - 」(平成15年6月16日)

## (2) セーフティネットとしての社会保障

社会保障の持つセーフティネット機能の一つとして、**国民の所得を再分配する機能**がある。近年、市場を通じた経済活動による所得の格差は増大する傾向にある中で、年金の成熟化等により社会保障による再分配効果は上昇しており、再分配後の格差は主要先進国の中で中程度の水準にとどまっているとされる。社会保障のセーフティネット機能については、社会経済環境や国民の意識の変化によりその範囲・水準が様々に変わりうる。これについては、次のような意見があるとされる<sup>3</sup>。

今日のように厳しい経済情勢が続き、少子高齢化の進行など社会構造が大きく変化する中では、**社会保障制度の持続可能性について懸念**が示されており、こうしたセーフティネット機能について、給付と負担の在り方を抜本的に見直すことを通じて、より限定的なものとするべきであるとの意見

長引く構造不況の下で、国民の将来に対する不安が増幅している今こそ、社会保障に関する国の責任と役割について明確化しつつ、**より高いレベルで社会保障の充実**を図っていくべきとの意見

## 2 社会保障給付費の現状

平成 13 年度の社会保障給付費の総額は 81 兆 4,007 億円である。

部門別社会保障給付費をみると、「医療」が 26 兆 6,415 億円（32.7%）、「年金」が 42 兆 5,714 億円（52.3%）、「福祉その他」が 12 兆 1,878 億円（15.0%）である。平成 13 年度社会保障給付費の対前年度伸び率は 4.2% であり、対国民所得比は 22.00% である。国民 1 人当たり社会保障給付費は 63 万 9,500 円であり、1 世帯当たりでは 176 万 800 円となっている。平成 13 年度の部門別社会保障給付費とその推移は、次のとおりである<sup>4</sup>。

部門別社会保障給付費

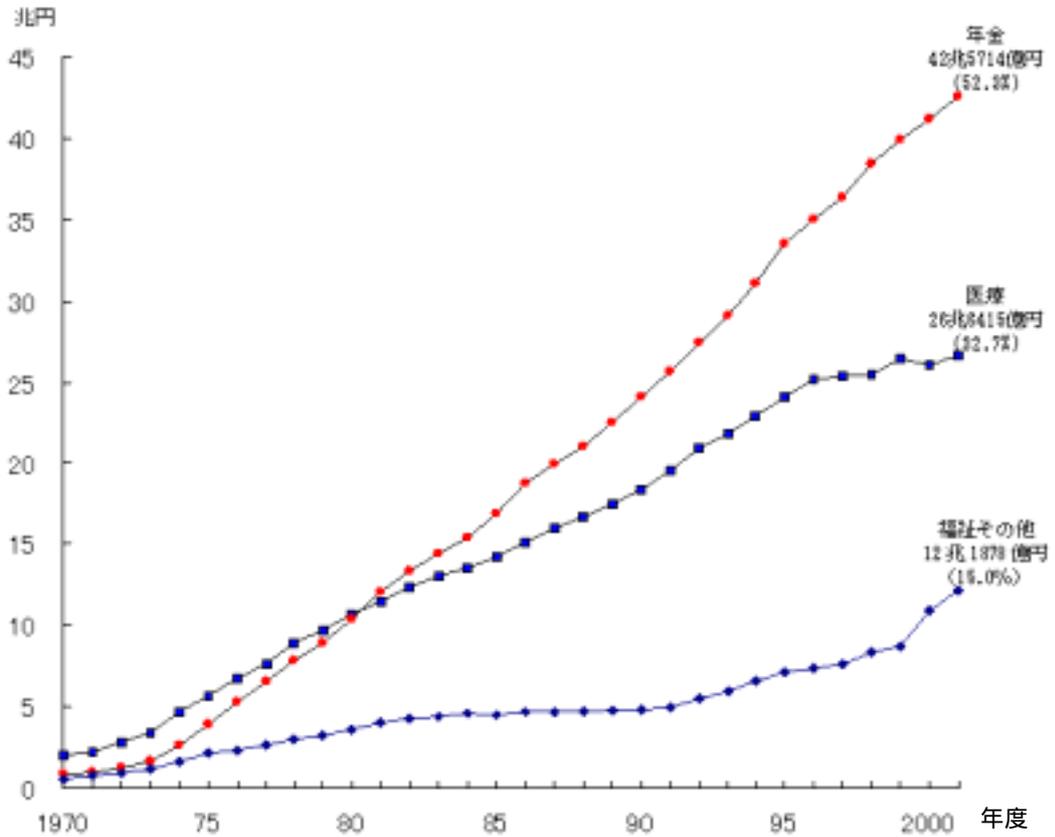
社会保障給付費	平成 12 年度		平成 13 年度		対前年比	
	額(億円)	割合(%)	額(億円)	割合(%)	増加額(億円)	伸び率(%)
計	781,272	100	814,007	100	32,735	4.2
医療	260,052	33.3	266,415	32.7	6,353	2.4
年金	412,012	52.7	425,714	52.3	13,702	3.3
福祉その他	109,198	14.0	121,878	15.0	12,680	11.6

資料：国立社会保障・人口問題研究所『平成 13 年度社会保障給付費』

<sup>3</sup> 社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見 - 21 世紀型の社会保障の実現に向けて - 」(平成 15 年 6 月 16 日)

<sup>4</sup> 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ「平成 13 年度社会保障給付費の概要について」

### 部門別社会保障給付費の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所 『平成 13 年度社会保障給付費』

また、制度別社会保障給付費は、次のとおりである。

制度別社会保障給付費 平成 13 年度

制度	給付費（億円）	構成割合（％）
医療保険	147,916	18.2
老人保健	108,041	13.3
介護保険	41,228	5.1
年金保険	406,178	49.9
雇用保険等	27,134	3.3
業務災害補償	10,154	1.2
家族手当	8,574	1.1
生活保護	20,604	2.5
社会福祉	23,153	2.8
公衆衛生	5,681	0.7
恩給	13,509	1.7
戦争犠牲者援護	1,837	0.2
総計	814,007	100.0

資料：国立社会保障・人口問題研究所『平成 13 年度社会保障給付費』

注：四捨五入のため、内訳と合計が一致しない場合がある。

社会保障給付の構造の特徴については、次の指摘がある<sup>5</sup>。

制度別給付構成から、社会保険の形態をとって給付されるものが圧倒的に大きなシェアを占める（平成 13 年度統計では約 91%）ことがわかり、事実上社会保障制度全体のあり方が、社会保険の制度設計によって大きく左右されるといえる。

部門別給付構成においても、社会保険の重要性が確認される。

社会保障給付を「現金給付」と「現物給付」に分けた場合、医療分野における現物給付のウェイトが高い。

高齢者向け給付が全体の 3 分の 2 を占める一方、その負担がかなりの程度現役世代に課せられていることから、社会保障が現役世代から高齢世代への所得移転としての役割を果たしている。

<sup>5</sup> 平成 12 年度についての小塩隆士『社会保障の経済学〔第 2 版〕』26 頁 日本評論社 2001 年の記述を参考にした。

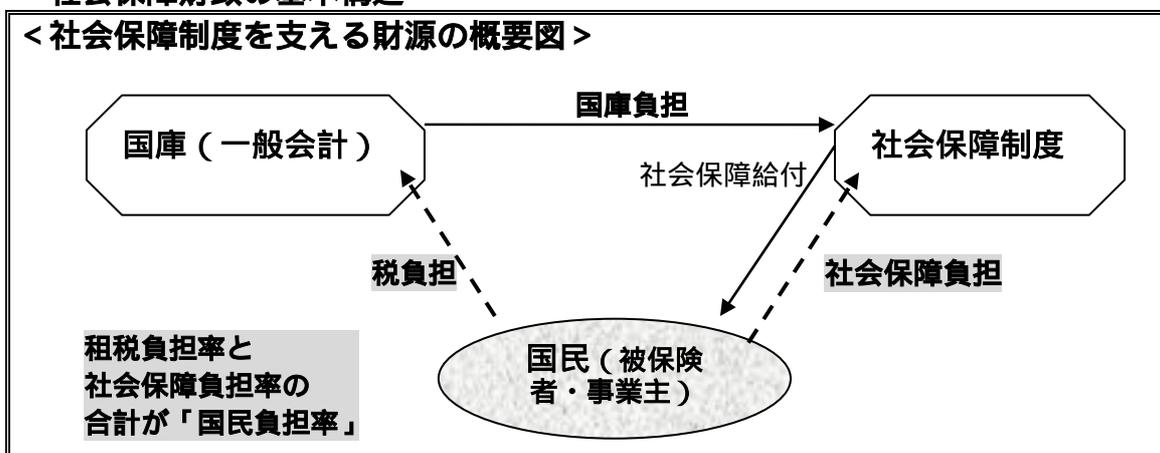
### 3 社会保障の財源

#### (1) 社会保障給付費の財源

社会保障において、受給権者に保障されている権利ないし給付は、その費用負担についての財政的裏付けがあって初めて具体的に現実のものとなる。給付の在り方をめぐる議論も、負担ないし財源の問題とセットでなければ十分な説得力を持たなくなってきているのである。その意味で、財源調達の問題は、社会保障にとって欠くべからざる重要性を持っているとされる。

社会保障の主な財源としては、社会保険料、租税、受益者負担（一部負担）さらに、積立金の運用益、借入金などがある<sup>6</sup>。

#### 社会保障財政の基本構造



<sup>6</sup> 西村・前掲書 137 頁

平成13年度の社会保障財源の総額は90兆3,902億円である。項目別割合をみると、社会保険料が62.1%、税が29.5%、他の収入が8.4%となっている。

項目別社会保障財源

	平成12年度	平成13年度	対前年度比	
			増加額	伸び率
<b>計</b>	億円 901,562 (100.0)	億円 903,902 (100.0)	億円 2,340	% 0.26
<b>I 社会保険料</b>	549,694 (61.0)	561,257 (62.1)	11,563	2.10
事業主拠出	283,106 (31.4)	286,537 (31.7)	3,431	1.21
被保険者拠出	266,589 (29.6)	274,720 (30.4)	8,132	3.05
<b>II 税</b>	252,184 (28.0)	266,922 (29.5)	14,738	5.84
国	197,066 (21.9)	207,075 (22.9)	10,009	5.08
地方	55,118 (6.1)	59,847 (6.6)	4,729	8.58
<b>III 他の収入</b>	99,684 (11.1)	75,724 (8.4)	△ 23,961	△ 24.04
資産収入	64,976 (7.2)	43,464 (4.8)	△ 21,512	△ 33.11
その他	34,708 (3.8)	32,259 (3.6)	△ 2,449	△ 7.06

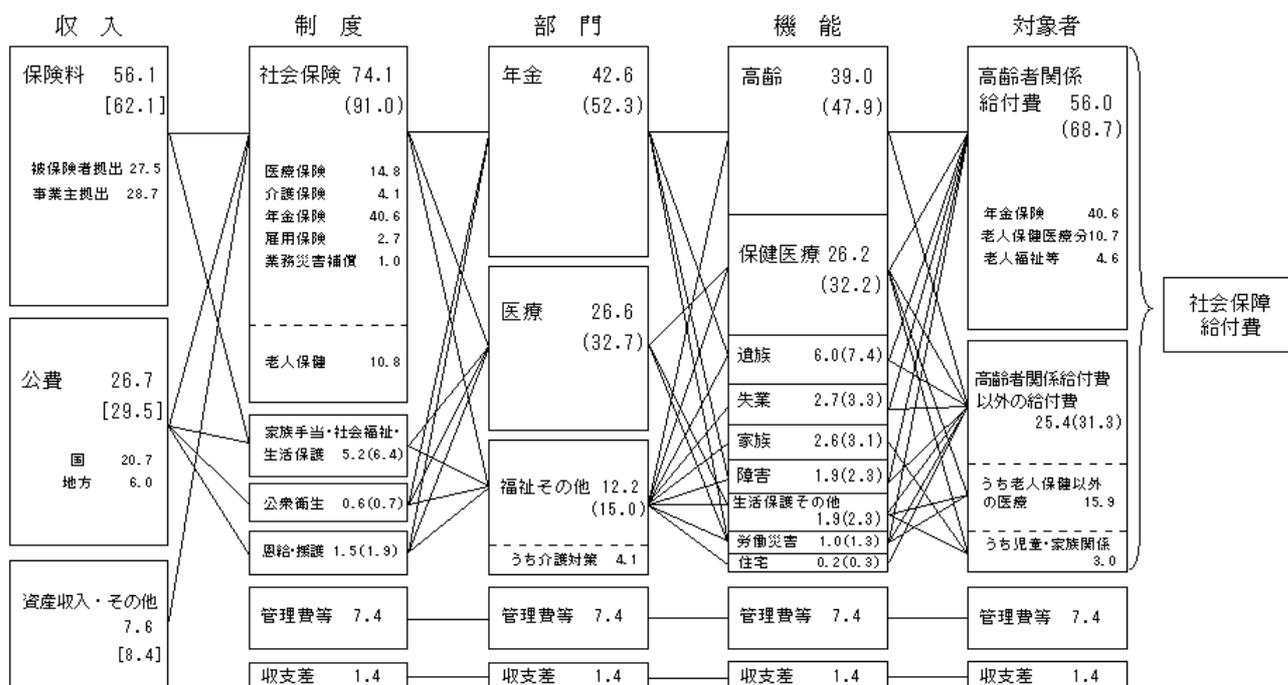
資料：国立社会保障・人口問題研究所『平成13年度社会保障給付費』

注：( )内は構成割合である。

また、収入、制度、部門、機能、対象者から見た社会保障給付費（平成 13 年度）は、次のとおりである。

収入、制度、部門、機能、対象者から見た社会保障給付費（平成 13 年度）

（単位：兆円、％）



資料：国立社会保障・人口問題研究所『平成 13 年度社会保障給付費』

注：1 「児童・家族関係」は、社会保障給付費のうち、医療保険の出産育児一時金、雇用保険の育児休業給付、保育所運営費、児童手当、児童扶養手当等である。

2 平成 13 年度の社会保障収入は 90.4 兆円（他制度からの移転を除く）であり、[ ] 内は社会保障収入に対する割合。

3 平成 13 年度の社会保障給付費は 81.4 兆円であり、( ) 内は社会保障給付費に対する割合。

4 収入から「制度」の「管理費等」、「収支差」への矢印は省略した。

## （２）国民負担率

### ア 国民負担率の定義

「国民負担率」とは、国民所得に対する租税負担の割合（租税負担率）と社会保障負担の割合（社会保障負担率）の合計であり、国民負担率に国民所得に対する財政赤字額の比率を加えたものが、潜在的な国民負担率である。

$$\text{国民負担率} = \text{租税負担率} + \text{社会保障負担率}$$

(租税負担 / 国民所得) (社会保障負担 / 国民所得)

$$\text{潜在的な国民負担率} = \text{国民負担率} + (\text{財政赤字} / \text{国民所得})$$

平成 15 年度の国民負担率は 35.5%、潜在的国民負担率は 45.1%に至っている。  
また、国民負担率の推移及び諸外国の国民負担率は、次のとおりである。

国民負担率の推移

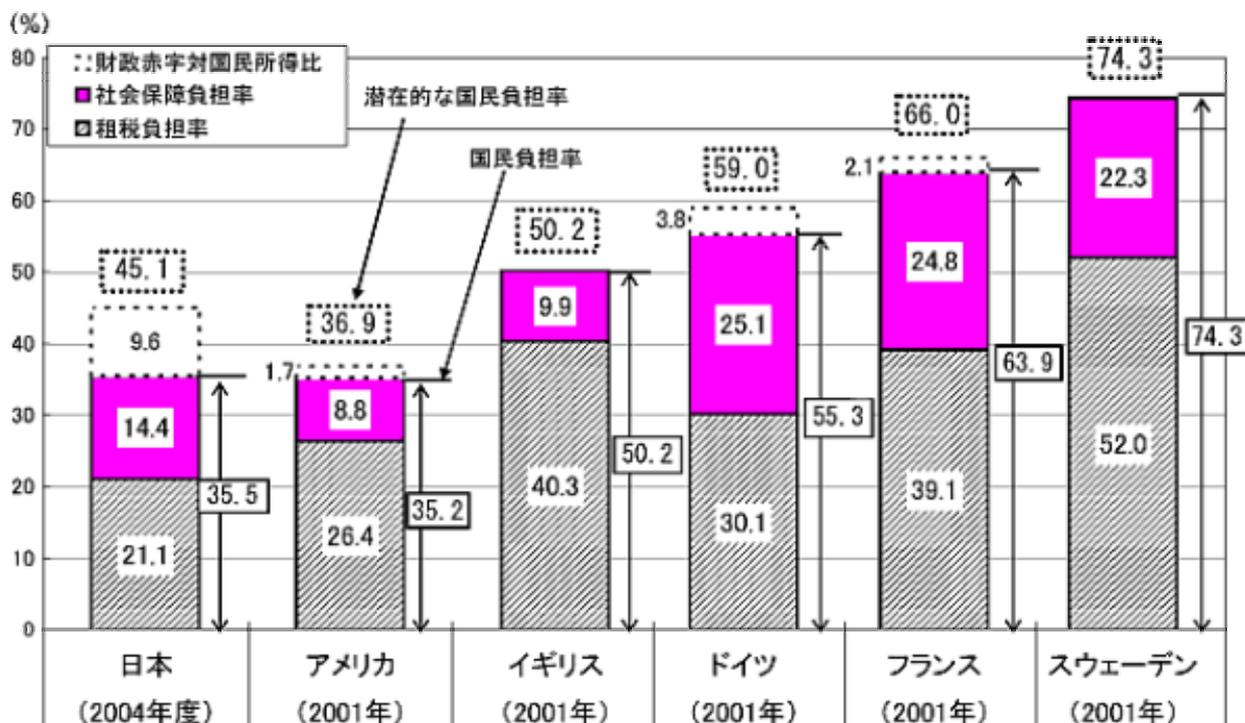
(単位：%)

年度	租税負担率(国税)		社会保障 費負担率	国民負担率	国と 地方の 財政赤字	潜在的な 国民 負担率
昭 45	18.9	(12.7)	5.4	24.3	0.5	24.9
昭 50	18.3	(11.7)	7.5	25.7	7.5	33.3
昭 55	22.2	(14.2)	9.1	31.3	8.2	39.5
昭 60	24.0	(15.0)	10.4	34.4	4.9	39.3
平 2	27.6	(18.0)	10.6	38.2	-	-
平 7	23.7	(14.7)	12.5	36.2	9.1	45.3
平 8	23.4	(14.3)	12.5	36.8	8.5	44.3
平 9	23.5	(14.2)	12.8	36.3	7.5	43.8
平 10	23.0	(13.5)	13.2	36.2	(*)17.1 10.2	(*) 53.8 46.4
平 11	22.6	(13.2)	13.3	35.9	11.8	47.7
平 12	23.3	(13.9)	13.3	36.7	9.5	46.2
平 13	23.3	(13.6)	14.1	37.3	9.0	46.3
平 14	21.8	(12.6)	14.3	36.1	11.0	47.1
平 15	21.0	(12.1)	14.5	35.5	(*)10.2 9.9	(*)45.7 45.4
<b>平 16</b>	<b>21.1</b>	<b>(12.1)</b>	<b>14.4</b>	<b>35.5</b>	<b>9.6</b>	<b>45.1</b>
昭 45 昭 60 (15年間)	5.1	(2.3)	5.0	10.1	4.4	14.4
昭 45 平 16 (33年間)	2.2	(0.6)	9.0	11.2	9.1	20.2

資料：財務省ホームページ

- 注：1 平成 14 年度までは実績、平成 15 年度は実績見込み、平成 16 年度は見込み。  
2 平成 2 年度以降は 93 SNA に基づく計数であり、平成元年度以前は 68 SNA に基づく計数である。  
ただし、租税負担の計数は租税収入ベースであり、SNA ベースとは異なる。  
3 (\*)の計数は、10 年度は国鉄長期債務及び国有林野累積債務、15 年度は本四公団債務の一般会計承継に係る財政赤字を含む場合。

## 諸外国の国民負担率



資料：財務省ホームページ

注：1 日本は2004年度（平成16年度）見通し。諸外国は2001年実績。

2 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。

【諸外国出典】 "National Accounts"(OECD)、"Revenue Statistics"(OECD)等

### イ 国民負担率の意義

国民負担率及び潜在的な国民負担率は、公的な負担の指標として用いられるが、国民負担率は、第二次臨調答申（83年）において「現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりはかなり低位にとどめることが必要である」と指摘されて以来、これを50%よりも低い水準にとどめることが社会保障の中長期的政策目標とされてきた<sup>7</sup>。

1997年に制定された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」においては、次のとおり定められている（ただし同法は、翌98年に停止されている。）。

<sup>7</sup> 江口隆裕「第7章社会保障の財政」日本社会保障法学会編『21世紀の社会保障法』（講座社会保障法第1巻）150頁 法律文化社 2001年

**財政構造改革の推進に関する特別措置法（抄）（1998年に停止）**

**第6条** 国は、第四条に規定する財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政運営に当たり、一般歳出の額・・・を抑制するとともに、次に掲げる観点等を踏まえ、特別会計を含むすべての歳出分野を対象とした改革を推進することを当面の方針とする。

（一～五 略）

六 国民負担率・・・を百分の五十を上回らないように抑制すること。

（以下略）

**ウ 国民負担率を用いることについての意見**

経済の低迷、財政赤字の増大、少子高齢化の急激な進展を背景に、社会保障費が膨らむことが予想され、現在の給付水準およびその財源構成（税と社会保障負担の割合のあり方等）の見直しが焦点となっており、増税や社会保険料の負担増などによる社会保障財源の確保が避けられないとした上で、その場合、国民負担率をどの程度までに抑えるべきであるかとする議論がなされている（次頁の表を参照）。

平成16（2004）年の財政再計算を控えて、社会保障審議会（厚労相の諮問機関）、財政制度等審議会（財務相の諮問機関）、経済財政諮問会議など国の審議会等のほか、さまざまな方面より国民負担率に関する見解が示されている。

### ＜国民負担率をめぐる最近の議論＞

「潜在的国民負担率50%以下」に対する立場	<p><b>（社）日本経済団体連合会</b> 『「近い将来の税制改革」についての意見～政府税制調査会中期答申取りまとめに向けて～』（15.5.29）</p>	<p>経済活力維持のために国民負担率を50%以内に抑制すべきであるが、財政赤字を含めた潜在的国民負担率は既に47.1%に達しており、これ以上国民負担を増やす余地はほとんどない。</p>
	<p><b>財政制度等審議会</b> 『平成16年度予算編成の基本的考え方について』（15.6.9）</p>	<p>国民負担率（財政赤字を含む）については、臨時行政調査会、財政構造改革会議等と累次にわたって議論され、掲げられた水準（50%）程度に抑制することを目指して、公的給付の伸びを抑制すること等が最重要の課題である。</p>
	<p><b>経済財政諮問会議</b> 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003（骨太の方針2003）』（15.6.27閣議決定）</p>	<p>プライマリーバランスを黒字化するなど財政を健全化していくため、例えば、潜在的な国民負担率で見て、その用途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する。</p>
	<p><b>社会保障審議会</b> 『今後の社会保障改革の方向性に関する意見、21世紀型の社会保障の実現に向けて～』（15.6.16）</p>	<p>そもそも、社会保障に関わる負担はこれと表裏一体の関係にある給付の在り方と併せて論ずべきであり、負担の水準のみに着目するのではなく、セーフティネットとしての社会保障給付の具体的役割やその持続可能性についても国民的な議論を行う必要がある。以上のような観点から、財政規律の考え方である「潜在的国民負担率」を社会保障のみと過度に関連づけて論じることは適当でない。</p>
	<p><b>厚生労働省</b> 『社会保障の給付と負担の見直し』（14.5.15） <b>厚生労働省</b> 『平成14年版厚生労働白書』（14.9）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2025年度の国民負担率は52.5%程度、潜在的な国民負担率はおよそ60%程度まで増加することが見込まれる</li> <li>・我が国の国民負担率は、アメリカとほぼ同じレベル、ヨーロッパ諸国と比較すると低い水準となっている。今後の高齢化による社会保障給付費の増大により、国民負担率そのものも、将来的には更に上昇を続けることが予想されている。</li> </ul>

#### ナショナル・ミニマム

ナショナル・ミニマムとは、すべての国民に保障される生存・生活水準で、国民的最低限と訳される。今日では、所得保障のみではなく、医療保障をはじめ、教育・住宅・環境などの生活関連の公共政策を含めて考えるようになってきたとされる<sup>8</sup>。

ナショナル・ミニマムについては、次のような議論がある。

<sup>8</sup> 社会福祉辞典編集委員会編 『社会福祉辞典』407頁 大月書店 2002年

これまで中央政府は、貧困者に限定して提供する「選別的サービス」によってナショナル・ミニマムを確保してきたが、こうした選別的サービスの財源は、富裕者の課税によって調達して初めて意味がある。そうした富裕者への課税は、国境を管理する中央政府によって可能であったために、中央政府がナショナル・ミニマム実現の責任を「第一義的」に引き受けてきたとされる。しかし、市場経済がボーダレス化し、グローバル化すると、自由に動き回る資本所得、つまり富裕者の所得への課税が困難となる。もちろん、中央政府が富裕者へ課税する能力を衰退させると、中央政府のナショナル・ミニマム保障能力も弱まらざるを得ない。

確かに、貧困問題は今日ではほぼ解消され、ナショナル・ミニマムはほぼ達成されてきたため、選別的サービスの需要は、弱まっているといえるかもしれない。ところが、選別的サービスの財政需要に代わって、「ユニバーサル・サービス」への財政需要が高まってきている。

というのも、家族やコミュニティという社会システムが急速に共同生活機能を縮小させ、これまで家族やコミュニティの無償労働によって支えられてきた育児や養老などが、公共サービスのサポートなしには困難となり、政府がそうした公共サービスを供給せざるを得ない。こうした本来的に共同体の共同作業等によって実施されてきたような公共サービスは、地域社会の住民の誰もが普遍的に享受するユニバーサル・サービスとなる。そして、こうしたユニバーサル・サービスは、地域社会ごとに家族やコミュニティの共同体機能の実情に応じて、住民の決定への参加の容易な地方政府が、住民の決定の参加のもとにニーズを把握し、決定すべきであるとされる（神野直彦『財政学』289,290頁 有斐閣 2002年）。

また、国民負担率を用いることに否定的な意見、用いることに肯定的な意見は、次のとおりである。

#### 国民負担率を用いることに否定的な意見

国民負担率を社会保障制度改革の政策目標にするという手法に対しては、租税と社会保険料という性質の異なるものを同一次元で論じているという問題のほか、次のような問題が指摘されており、今後は、国民負担率だけでなく、純負担率等のいくつかの指標をその目的に応じて使い分けて行くことが必要であるとされる<sup>9</sup>。

実際の国民の「負担」をみるためには、国民負担率から社会保障給付率（社会保障給付費の対 GDP 比）を差し引いた「純負担率」をみるべきではないか。

社会保障給付に係る自己負担を引き上げれば国民負担率は下がることになるが、はたしてこのような数値を政策目標とすることが適切か。

そもそも国民負担率は家計の負担を示すのではなく、また、国民負担率の高い国が経済的に行き詰まると検証されているわけでもないのに、なぜ国民負担率の上限の目標が 50%なのか。

#### 国民負担率を用いることに肯定的な意見

社会保障政策を考えるに当たって国民負担率は完全に否定することはできな

<sup>9</sup> 江口・前掲論文

いとの意見もある。その理由は次のとおりである<sup>10</sup>。

税や社会保険料は個人に対して「強制的」に徴収されるものであること、公的な社会保障サービスの提供は選択の余地が限られていることを考慮すれば、国民負担率の上昇は個人の自由な意思決定を歪めるものであること。

社会保障サービスといえども市場原理の働かない公的部門への依存度を高めること。

公的部門の介在によって負担と受益の直接的な関係が薄れると、国民の側でなるべく受益を大きくしようとするインセンティブ（モラル・ハザード）が働くこと。

#### 国民負担率を 50%前後とする根拠

- ・仮に、社会保障以外の支出に係る公費負担の対国民所得比が現在の水準（約 20%）から変化しないものとすれば、現行制度のままの場合の将来の国民負担率は名目国民所得の伸び率に応じて 50%弱～55%強となる。

（厚生労働省ホームページ）

- ・日本の国民負担率の水準は、50%前後あるいはそれ以上となっているヨーロッパ諸国と比較した場合、現時点では低い水準にとどまっている。しかし、政府による試算「社会保障の給付と負担の見通し」（2000 年 10 月）でも、（社会保障以外にかかわる租税負担率を不変としたとしても）国民負担率は 2025 年時点で約 51%にまで上昇すると試算される。

こうした試算は、最近、政府や民間のシンクタンクでも盛んに行われるようになっているが、現行の社会保障制度・税制を前提とすれば、国民負担率は 2025 年時点で 50%前後ないしそれを上回るとするのが一般的な試算結果となっている。

（『社会保障の経済学 第 2 版』小塩隆士 54-55 頁）

- ・振り返ると「国民負担率 50%以下」というのは明確な根拠があったわけではない。80 年代初めのイギリスやドイツの西ヨーロッパは国民負担率が 50%を超える一方で、高失業や低成長に悩む「先進国病」にあえいでいた。その二の舞いをしたくないという思いからだった。

（2001 年 8 月 8 日「毎日新聞」）

#### 財政再計算

年金制度は長期にわたる制度であり、一定の予測に基づいて将来の給付と負担の見通しを立てているが、その間、社会経済状況の変化によって、予測値と実績とが乖離した場合、人口構成や経済情勢の変化を踏まえ、5 年に一度、年金財政の健全化を図るために給付と負担の将来見通しを見直す、これを財政再計算と言う。国民年金法 87

<sup>10</sup> 小塩・前掲書 56 頁

条 3 項等に規定される。ここで計算し直された数字に基づいて、公的年金の年金額について国民年金法 4 条の規定を根拠として、年金関連法が改正される。前回の財政再計算は平成 11 (1999) 年に行なわれ、これを受けて、平成 12 (2000) 年 3 月に年金改革関連法が成立した。次回は平成 16 (2004) 年に行なわれる。(厚生労働省『年金財政ホームページ用語集』を参考にした。)

#### **国民年金法 87 条 3 項**

保険料の額は、この法律による給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたつて、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、かつ、少なくとも五年ごとに、この基準に従つて再計算され、その結果に基づいて所要の調整が加えられるべきものとする。

#### **国民年金法 4 条**

この法律による年金の額は、国民の生活水準その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に応ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない。

## **4 日本の社会保障の特徴**

日本の社会保障の特徴として、次の点が指摘されている<sup>11</sup>。

社会保障給付費が多くの先進諸国に比べてなお相当に「低い」水準にあること。

社会保障給付費の対 GDP 比 (93 年度) は、スウェーデン 38.5%、フランス 27.9%、ドイツ 25.3%、イギリス 21.1%、アメリカ 15.0% (92 年) に対し、日本は、11.9%に過ぎない。

そして、これまでの日本において、こうした低い社会保障給付でなお、人々の生活保障が比較的維持されてきたのは、いわば“インフォーマルな社会保障”(見えない社会保障)ともいうべき安全網が存在していたからであるとされる。“インフォーマルな社会保障”として特に重要だったのは、「カイシャ」及び「核家族」という 2 つの強固なコミュニティであり、前者について言えば、終身雇用制の下、社員のみならずその家族の生活保障を生涯にわたって行なうという機能を「カイシャ」は担ってきた。実際、日本の社会保障給付は、「失業」関連の給付と「子育て」支援関係の給付の比重が国際的に見て非常に小さいという特徴を持っているが、このことはまさに上記のことを裏から示しているとされる。

ところが現在では、「カイシャ」については、雇用の流動化や就業形態の多様化の中で、「核家族」については、女性の社会進出や個人単位化の中で、急激に「コミュニティ」としての実質を失いつつあるとされる。この結果、日本の低い社会保障給付費を支えた条件であった“インフォーマルな社会保障”が大き

<sup>11</sup> 広井良典「社会保障改革の全体ビジョン」52,53 頁 月刊福祉 2001 年 1 月号

く希薄化しているのが現在進みつつある事態であるとされる。

社会保障全体に占める年金の比重が、先進諸国の中で最も大きいこと、また逆に「失業」関連給付と、「子ども」関連給付の比重が際立って低いこと。

前者の年金については、厚生年金が報酬比例の構造を持ち（したがって高所得者に相当な年金給付がなされ）、かつ、賦課方式の仕組みがとられる中で、一部に過剰とも言える給付が行なわれてきたことによるとされる。また、後者の失業関連給付・子ども関連給付については、<sup>12</sup>で述べた背景によるとされる。

社会保険の枠組みの中に相当額の税が部分的に投入され、（例えば基礎年金の3分の1）保険と税の渾然一体とも言うべき特徴を持った社会保障制度になっていること。

日本は、この特徴のため、きわめて複雑で制度の趣旨が分かりにくいものとなっており、それが制度の空洞化を招く一因ともなっている。

## 5 社会保障と財政に関する主要な問題点

### (1) 社会保障と財政

#### ア 社会保障の財政論

社会保障制度にあっては、その財源が確保されてはじめて制度が現実のものとなり、また、どのような形で財源を調達するかが、給付の性格を決定することにもなる。したがって、社会保障給付の財源を何に求め、これをどのような方法で調達し、給付に必要な財源をいかに確保するかを「社会保障の財政論」と規定するならば、これは財源論にとどまらず、制度論までも射程に含むことになる。

我が国では、戦後しばらくの間は、朝日訴訟に代表されるように憲法25条の生存権規定を根拠に公的扶助を始めとする社会扶助給付に対していかに権利性を付与し、その充実を図るかが、学会のみならず裁判実務でも大きな争点となってきた<sup>12</sup>。しかし、高度経済成長による被用者層、中間所得層の増大とともに医療保険や年金といった社会保険のウェイトが次第に高まり、2000年4月から新たな社会保険制度として介護保険制度がスタートするに及んで、社会保険制度が名実ともに我が国の社会保障制度の中心的役割を担うこととなる。これによって、我が国の社会保障は、給付水準のみならず、給付の種類においても西欧諸国と比肩し得るものとなったとされる<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 憲法25条と社会保障の関係については、衆議院憲法調査会事務局「衆憲資34号「社会保障と憲法」に関する基礎的資料」（平成15年7月）を参照。

<sup>13</sup> 江口・前掲論文141,142頁

## イ 我が国社会保障の課題

我が国の社会保障は、長期的には、世界でも顕著な少子・高齢化の進行、さらには総人口の減少といった厳しい与件の下、短期的には、出口の見えない経済低迷が続く中で、社会保障の費用を誰がどのように負担するかという問題は、世代間・世代内で鋭い対立を招きつつある。基礎年金や老人医療を税で賄うべきか、それとも社会保険方式を堅持すべきか、といった問題も政治的にも大きな争点となっており、財政の在り方をどのように考えるかがこれからの社会保障制度の在り方を決するといっても過言ではないとされる<sup>14</sup>。

ここでは、社会保障のうち、給付費が最も多く、今国会に改革の法案が提出されている年金制度について、財政の観点から説明する。

### (2) 年金制度改革

#### ア 年金制度改革の必要性

公的年金は、高齢者の所得の中で公的年金の占める比率が約 6 割となっているなど、高齢期の所得保障の支柱として国民生活に欠くことのできない極めて重要な役割を果たしている。

この公的年金制度について、少子・高齢化の進行に対応するため、平成 12 年の年金制度改革では、将来の給付水準を適正化し、高齢化のピーク時の現役世代の保険料負担を、現在のヨーロッパ諸国並みである年収の 2 割程度に抑制した。

しかしながら、少子・高齢化が一層進行し、また、1990 年代に入って以降、我が国経済は停滞を続け、経済成長率や賃金上昇率は近年大幅に低下している。さらに、雇用情勢も悪化し、失業率が上昇し、厚生年金被保険者は近年減少してきている。

そうした中、年金給付費の増加の一方、保険料収入の伸び悩みにより、年金財政は悪化している。また、若い世代を中心として現役世代の年金制度に対する不安感、不信感の広がりが見られる。

このような状況の変化に対応して、公的年金制度が老後生活の支えにふさわしい価値のある年金を保障するという役割を今後とも果たすことができるよう、次期財政再計算が予定される平成 16 年に年金制度改革を行うことが必要であるとされる<sup>15</sup>。

---

<sup>14</sup> 同上

<sup>15</sup> 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(平成 14 年 12 月)

## イ 年金制度改革の背景

### (ア) 少子化の現状及び推計

我が国における戦後の合計特殊出生率の推移を見ると、終戦直後のベビーブーム期には 4.32 であったものが、その後、おおむね一貫して低下し、平成 14 年には、1.32(概数)と戦後最低の水準を更新した。出生数も前年より 1 万 6,796 人少ない 115 万 3,866 人となり、これも過去最低となった。

出生率の低下は、先進国共通の現象であるが、これらを出生率の水準で分けると次のとおりである。

〔高位で安定しているグループ〕

アメリカ(2000年) 2.13

〔1.5～1.9のグループ〕

イギリス(2001年) 1.63      スウェーデン(2001年) 1.57

フランス(2001年) 1.90

〔低位のグループ〕

ドイツ(2001年) 1.29      イタリア(2001年) 1.29

日本(2002年) 1.32

資料：国立社会保障・人口問題研究所

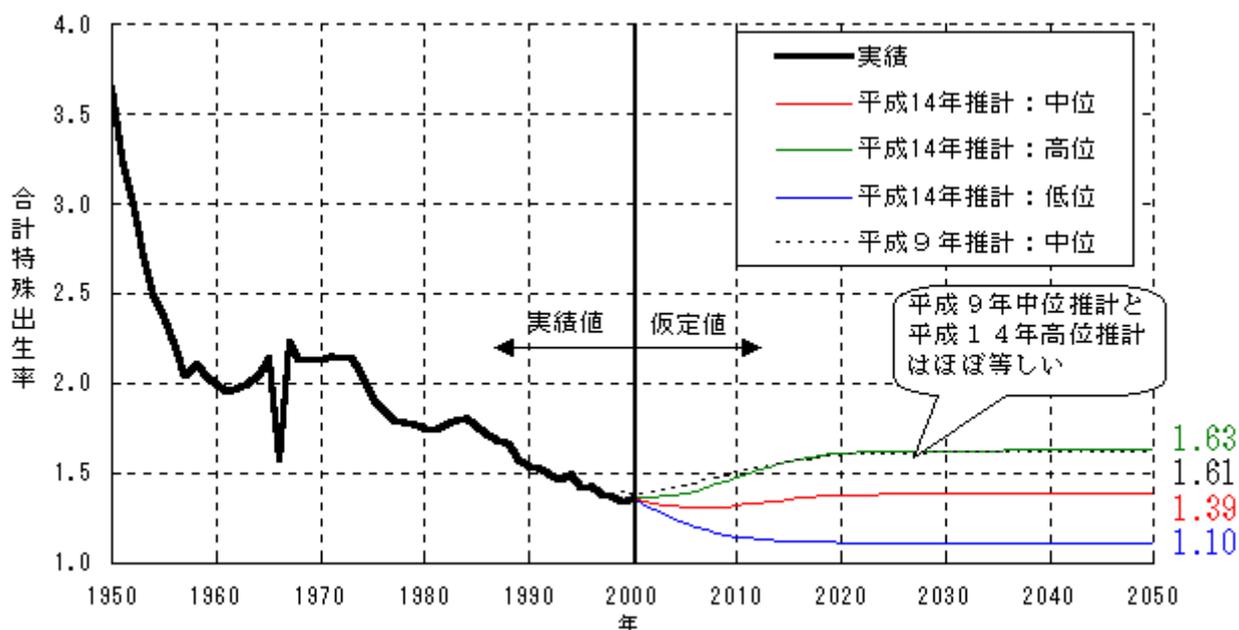
人口を維持するのに必要な合計特殊出生率の水準は 2.08 とされ、1.32 である日本はこれを大きく下回っており、2007 年以降、人口が減少していくことが見込まれている<sup>16</sup>。

また、出生率の推計は、次のとおりである<sup>17</sup>。

<sup>16</sup> 厚生労働省ホームページ「厚生労働省のプロフィール」

<sup>17</sup> 少子化社会を考える懇談会(第3回)(平成14年6月14日)資料

## 出生率の推計



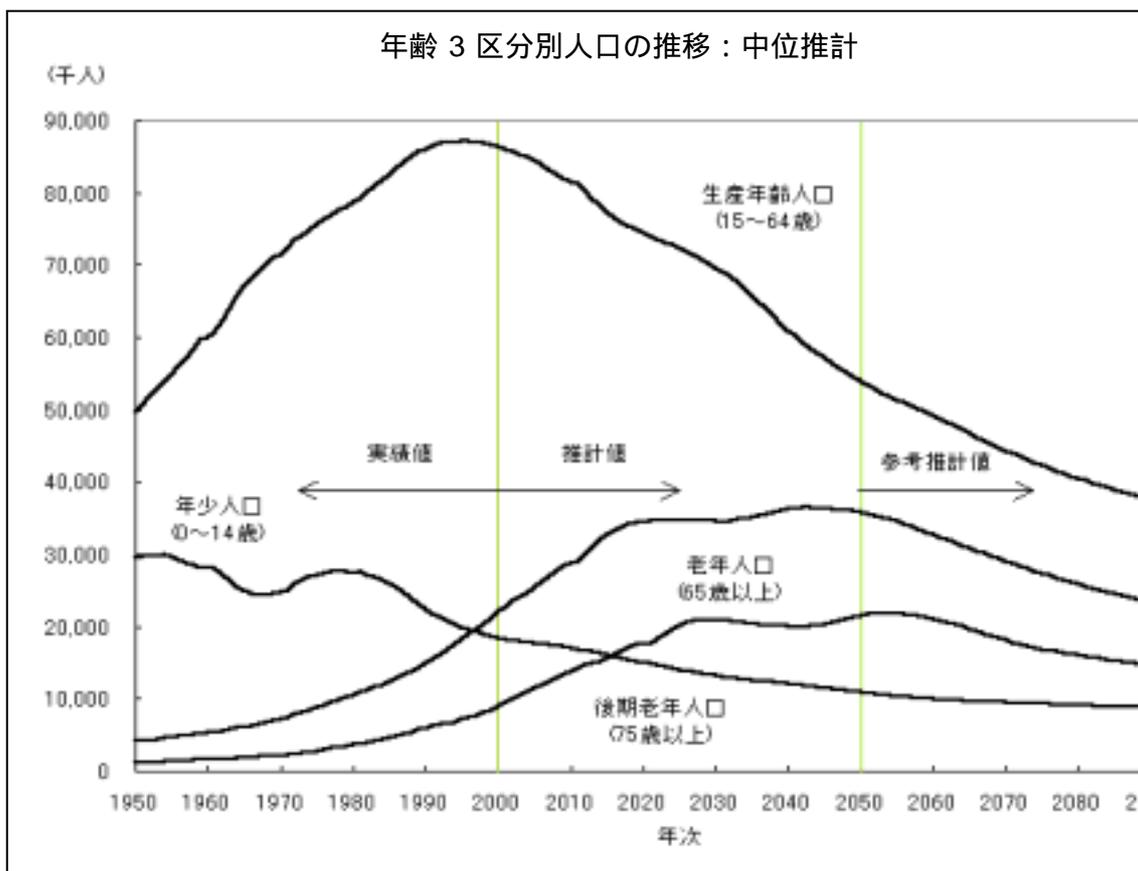
資料：国立社会保障・人口問題研究所

### (イ) 高齢化等人口の年齢構成の変化

生産年齢人口が総人口に占める割合については、1965年（昭和40年）以降現在に至るまでおよそ70%と安定的に推移してきたが、今後は、減少過程に入り、2050年（平成62年）には、およそ50%にまで減少することが見込まれている。

一方で、高齢人口が総人口に占める割合は、1950年代より一貫して増加傾向にあり、人口規模の大きいいわゆる団塊の世代（1947年～1949年生まれの世代）が高齢期に入ってくる2010年（平成22年）頃には20%を、同世代の子ども世代である第二次ベビーブーム世代が高齢期に入る2035年（平成47年）頃には、30%を超え、2050年には、およそ40%となることを見込まれている<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 『平成14年版厚生労働白書』14頁 平成14年



### (ウ) 社会保障給付費の推計

平成 13 年現在、81 兆円となっている年金、医療、福祉などの社会保障給付費は、仮にこれらの制度が現在のままであると仮定した場合、2025 年には 176 兆円になると予測されている（平成 14 年 5 月推計）。

社会保障給付費の推計(平成14年5月推計)



資料：国立社会保障・人口問題研究所

## ウ 年金制度改革法案の概要

政府は、平成16年2月10日、年金制度を改革するための「国民年金法等の一部を改正する法律案」(閣法30号)を国会に提出した。

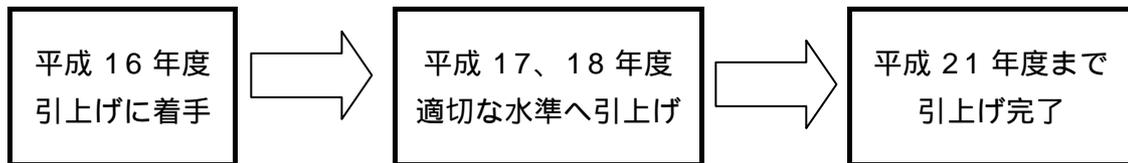
その基本的考え方は、社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保として、将来の現役世代の負担を過重なものとしないようにするとともに、高齢期の生活を支える公的年金としてふさわしい給付水準を確保するものである。また、多様な生き方、働き方の選択に対応できる仕組みとするとともに、就労等様々な形で貢献が年金制度上評価される仕組みとするとしている。改正案のうち、基礎年金国庫負担割合の引上げ、保険料水準、給付水準についての概要は次のとおりである<sup>19</sup>。

<sup>19</sup> 厚生労働省ホームページ「年金制度改革案の概要」を参考に作成した。

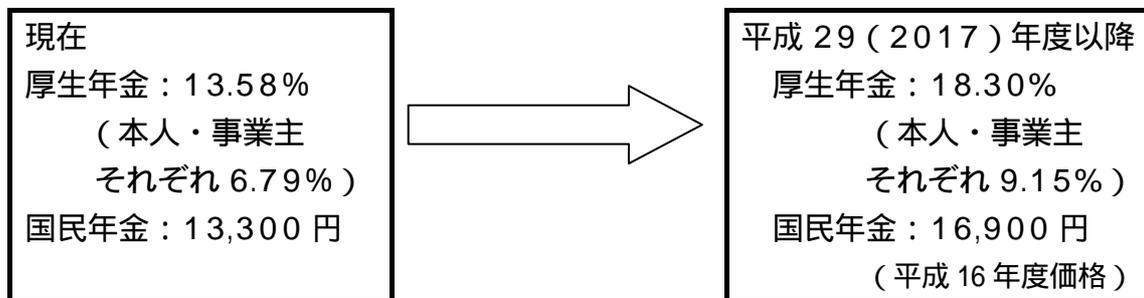
### <年金制度改革法案の主な改正点>

#### 基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金の国庫負担割合を本則上2分の1とする。



#### 保険料水準(厚生年金・国民年金)



#### 給付水準(厚生年金(夫婦の基礎年金含む))

標準的な年金世帯の給付水準は、現役サラリーマン世帯の平均所得の50%を上回るものとする。

平成35(2023)年度以降 50.2%

### (3)年金制度改革に関する論点

#### ア 税方式と社会保険方式

社会保障の保障方法として、社会保険の仕組み、税財源による仕組みのどちらがよいか議論されている。税方式の提案は、具体的には、基礎年金や高齢者医療などとの関連で主張されている。なかでも最近議論となっているのは、基礎年金の税方式化であるとされる。税方式及び社会保険方式の主張は次のとおりである<sup>20</sup>。

<sup>20</sup> 菊池馨実「社会保険か税か」105～107頁 法学教室251号2001年

## 【社会保障の方法 - それぞれの主張】

税方式	社会保険方式
<p>社会保険料を払わない（払えない）ことにより給付が受けられないという事態を避けられる。</p> <p>保険料徴収にかかる莫大なコストの削減既に相当高額になっている社会保険料負担の引上げは景気に対してマイナスに作用</p> <p>勤労者の配偶者で年収 130 万円以下の者（典型的には専業主婦）が自らは国民年金保険料を納付しないことから生ずる問題（いわゆる第三号被保険者問題）が解消される。</p>	<p>保険料負担の方が引上げに際して国民の合意を得やすい。</p> <p>すべて税で賄おうとすると巨額の税財源（消費税だとすれば税率の大幅引上げ）が必要</p> <p>立法技術的に無拠出給付は所得制限と結びつきがちであり、そうすると生活保護制度と類似の性格をもつことになる（第二生活保護制度化）。</p>

なお、昭和 60 年改正において導入された基礎年金には、給付費の 3 分の 1 に相当する国庫負担がなされている。これに対し、平成 12 年の国民年金法等の改正により、附則に、「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成十六年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の二分の一への引上げを図るものとする。」との規定が置かれ、国庫負担割合の引き上げが、政策課題となっている<sup>21</sup>。

### イ 積立金の位置付け

#### (ア) 賦課方式と積立方式

日本の公的年金は、基本的に賦課方式で運営されていると考えてよい。ただし、実際には高齢化・少子化が進むと現役世代に課せられる保険料負担が一方的に上昇していくことが予想されるので、当初のうちは年金支給額を上回る保険料を徴収し、積立金を運用することによって将来の保険料負担の上昇を抑制するという「修正積立方式」が採用されている。しかし、この修正積立方式は、高齢化・少子化の下では保険料の段階的な引上げを不可避とするものであり、基本的には賦課方式の要素が強い。そして、少なくとも 5 年に 1 度、人口構造や経済環境の変化を考慮して被保険者・受給者数の再推計や年金財政の見通しの修正が行われ - この作業を「財政再計算」と言う - それを踏まえて給付・負担に関する見直しが行われている<sup>22</sup>。

<sup>21</sup> 菊池・前掲論文 107 頁

<sup>22</sup> 小塩・前掲書 90 頁

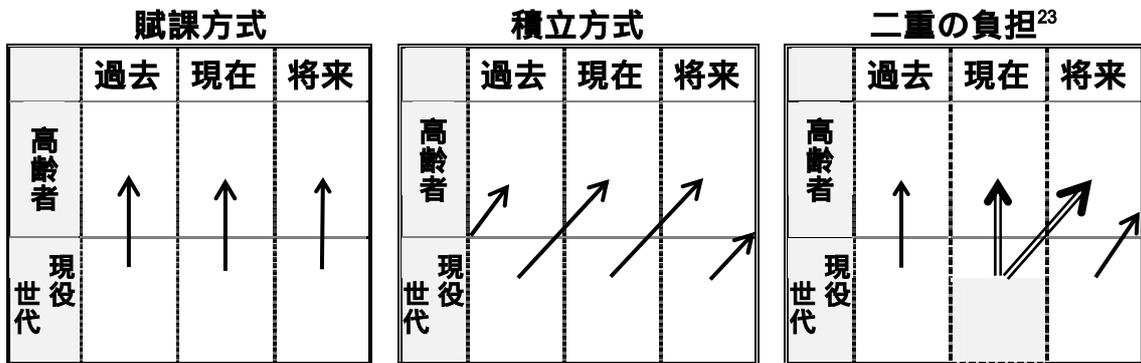
**賦課方式・積立方式・二重の負担（次の図、表も参照）**

**賦課方式**...そのときに必要な年金原資を、そのときの現役世代の保険料でまかなう財政方式。保険料率は基本的に年金受給者と現役加入者の比率によって決まるため、人口の高齢化が進むと保険料は影響を受ける。一方、積立金を保有していないため、金利の変動などの影響を受けない。

**積立方式**...将来の年金給付に必要な原資を、あらかじめ保険料で積み立てていく財政方式。加入者や受給者の年齢構成が将来見通し通り推移する限り、高齢化が進んでも保険料は影響を受けない。一方、保険料の運用収入を見込んで保険料を決めるため、金利の変動など経済的要因の影響を受ける。

**二重の負担**...年金制度を賦課方式から積立方式に切り替える場合、切り替え時の現役世代が自らの将来の積立に加えて、そのときの受給世代の年金分も負担する必要があること。

**賦課方式・積立方式・二重の負担についての概念図**



注:賦課方式から積立方式への切り替え時に発生

	賦課方式	積立方式
高齢化の影響	× 受ける	受けない
金利の変動等の影響	受けない	× 受ける

(1) 積立金の扱い

平成 13 年度末での厚生年金保険の積立金は、約 137 兆円である。完全賦課方式であれば不要なはずの積立金であるが、巨額の積立金が存在することとなっている。しかし、日本の現在の制度を積立方式であると仮定すると、たとえ 137 兆円であっても将来の給付に必要な額は足りず、ある試算によれば、その場合の「積立不足」は、330 兆円に達するとされる<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 厚生労働省ホームページ「年金財政ホームページ用語集」及び高山憲之一橋大学教授の解説を参考にした。

<sup>24</sup> 森戸英幸「公的年金制度の破綻」3 頁 ジュリスト 1260 号 2004 年。2000 年の年金改正

政府は、この積立金について、少しずつ取り崩していき、95年後の2100年を目安とし、積立金水準が約1年分程度になるようにしている<sup>25</sup>。

また、積立金の問題に関連して、国民年金の平成14年度の実質収支が17年ぶりに赤字となったために、積立金から382億円を取り崩して穴埋めしていたとされる<sup>26</sup>。

#### (ウ) 積立金の運用等

与党年金制度改革協議会は、年金の積立金で整備した厚生年金会館や健康福祉センターなど全国256の年金施設について、5年後をめどに廃止・売却することとした。年金保険料は今後、福祉施設の整備や運営委託には使われないとされる<sup>27</sup>。厚生年金病院等の年金保険料で整備した福祉施設は、保険料を納める現役世代への福祉還元策として1994年に第1号病院が発足し、当初は、公的病院などの施設不足を補ったが、民間との競合で徐々に経営が悪化し、現在では、全体の3割弱が累積赤字を計上している。これまでに投入した保険料は、延べ1兆6000億円に達しているとされる<sup>28</sup>。

また、積立金の運用については、現在国会において審議されている「国民年金法等の一部を改正する法律案」(閣法30号)において、年金積立金の運用の在り方の見直しとして、国内債券を中心とし国内外の株式を一定程度組み入れた分散投資による運用、専門性の徹底や責任の明確化を基本として、年金積立金の管理運用のための独立行政法人の創設、運用の資産構成割合について当該独立行政法人の決定が提案されている。

---

時の試算。これに関連して、既に給付を約束している厚生年金の総額が720兆円、これに対し、確保済みの財源が積立金170兆円(企業代行分を含む。)と国庫負担金130兆円。差引き420兆円が先送りされた「過去給付債務」との指摘もある(毎日新聞・2004年3月7日)

<sup>25</sup> 坂口力厚生労働大臣記者会見(平成15年9月5日)

<sup>26</sup> 朝日新聞2004年3月21日

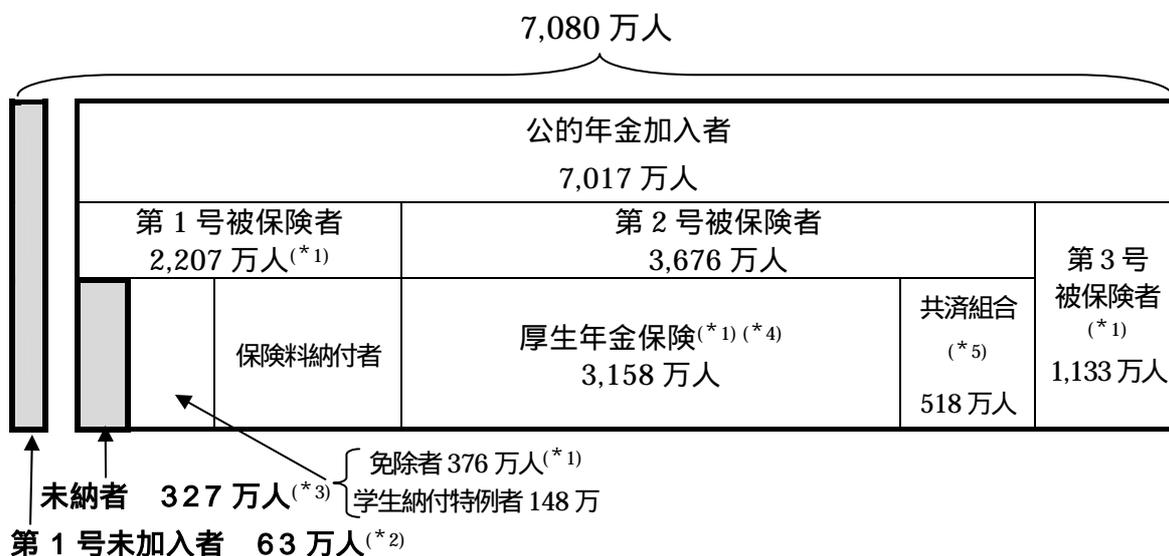
<sup>27</sup> 朝日新聞2004年3月11日

<sup>28</sup> 日本経済新聞2004年3月12日

## ウ 国民年金保険料の未納・未加入者問題

国民年金保険料を政府に直接支払う義務があるのは、第1号被保険者、すなわち、自営業者、失業者、学生、あるいは厚生年金の被保険者資格を有しないフリーターなどである。しかし、約2,200万人の第1号被保険者全員が実際に保険料を支払っているわけではない。平成13年度末のデータでは、まず、所得が一定水準以下であることを理由に免除されている者が376万人、学生であるため保険料の支払の先延ばしを申請しているものが148万人、制度には加入したものの保険料を2年以上滞納している未納者が327万人、そのほか、そもそも制度に加入していない未加入者が63万人である。よって、毎月国民年金保険料を払っているのは、1,357万人で、第1号被保険者の6割足らずである<sup>29</sup>。

平成13年度末の公的年金の加入状況<sup>30</sup>



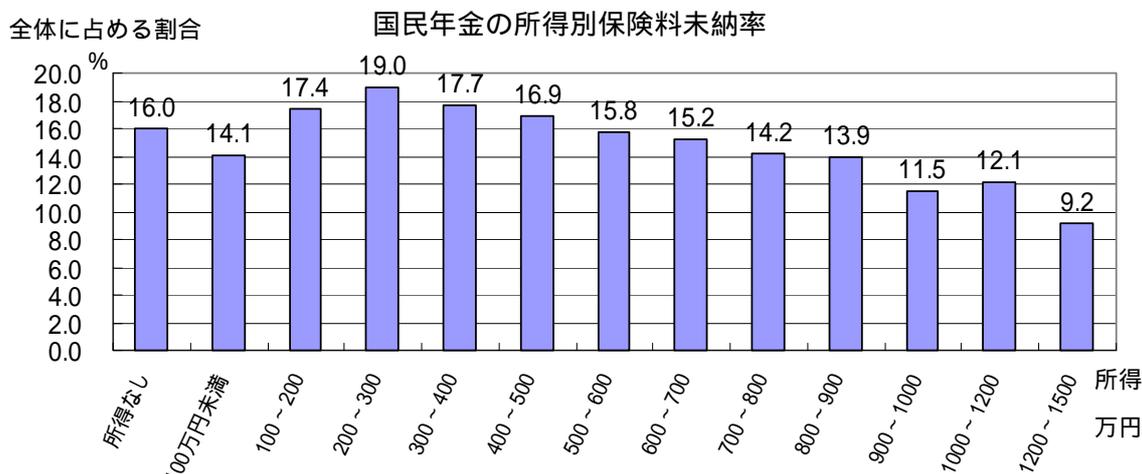
資料：社会保険庁資料

- \* 1 平成14年3月現在。なお、第1号被保険者については、任意加入保険者（30万人）を含めて計上している。
- 2 平成13年10月15日現在（平成13年公的年金加入状況等調査より）
- 3 平成14年3月末（平成14年国民年金被保険者実態調査より）
- 4 厚生年金保険には旧農林共済組合を含まない。
- 5 平成14年3月末現在。旧農林共済組合を含む。

<sup>29</sup> 森戸・前掲論文3頁

<sup>30</sup> 社会保障審議会年金部会第22回（平成15年7月24日）資料（社会保険庁）

未納・未加入者は必ずしも、低所得者に限らない。低所得者には免除の制度があり、所得がないと考えられている学生や専業主婦についても、実質免除制度があるが、社会保険庁の調査によると、未納・未加入者の中には、そこそこの所得がある者もいる<sup>31</sup>。国民年金の所得別保険料未納率は、次のとおりである。



東京新聞（2004年3月19日夕刊）を参考に作成

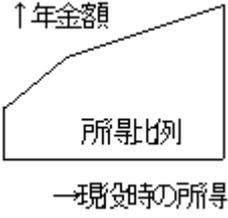
年金に関して、「破綻」というと財政的な破綻を思い浮かべるが、実はそれよりも怖いのは、信頼関係の破綻であるとの指摘がある。また、政府も国民年金保険料の未納・未加入者の増加を年金制度に対する信頼のほころびを示すものにとらえたからこそ、対策本部を設置して保険料徴収に本腰を入れているとの指摘がある<sup>32</sup>。

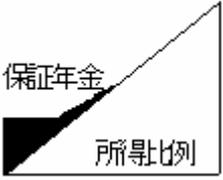
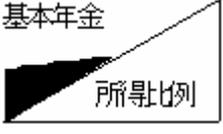
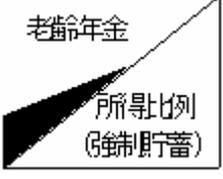
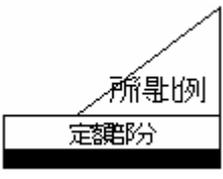
<sup>31</sup> 森戸・前掲論文 3 頁

<sup>32</sup> 森戸・前掲論文 4 頁

(参考) 先進諸国の公的年金制度

(厚生労働省ホームページ「公的年金制度に関する考え方(第2版)」より)

国名	公的年金の体系 (白: 社会保険料負担、 黒: 租税負担)	対象者 (社会保険方式に限る) (○: 強制 ○: 任意、 ×: 非加入)	社会保険方式 か税方式か	社会保険方式に おける世代間扶 養(賦課方式) の採否(括弧内 は積立金の積立 度合)
アメリカ		被用者(年 830 ドル (約 10 万円)以上の収 入のある者) 自営業者(年 400 ドル(約 5 万円)以上の 収入のある者) × 無職	社会保険	世代間扶養 (給付費の約 2 年分)
イギリス		被用者(週に 67 ポン ド(11,300 円)以上 の収入のある者)(そ れ以下の低所得者は ) 自営業者(年 3,825 ポンド(約 65 万円) 以上の収入のある者) (それ以下の低所得者 は ) 無職	社会保険	世代間扶養 (給付費の約 2 ヶ月分)
ドイツ		被用者(週 15 時間以 内の短時間労働者、月 620 マルク(約 3 万円) 以下の低収入者は ) 自営業者(業種によ っては ) 無職	社会保険	世代間扶養 (給付費の約 1 ヶ月分)
フランス		被用者、自営業者 無職	社会保険(年 金、所得の低 い者には税に より老人最低 保障給付あ り)	世代間扶養(給 付費の約 1 ヶ月 分) 今後、積 立度合を増す予 定

国名	公的年金の体系 (白：社会保険料負担、 黒：租税負担)	対象者 (社会保険方式に限る) (○：強制 ○：任意、 ×：非加入)	社会保険方式 か税方式か	社会保険方式に おける世代間扶 養(賦課方式) の採否(括弧内 は積立金の積立 度合)
スウェーデン		被用者、自営業者 無職	社会保険(年 金の低い者には 税による保証年 金あり) 1999 年に税法式の 基本年金を社 会保険方式中 心に改めた。	世代間扶養(給 付費の約4年 分) <2000年> 1999年改革 により部分的 に積立方式を 導入
カナダ		被用者、自営業者 (年3,500ドル(約 24万円)以上の 収入のあるもの) ×無職	社会保険(年 金、所得の低 い者には税に よる基本年金 、補足給付 あり)	世代間扶養(給 付費の約2年 分) 1998年 改革により今 後4~5年分 につき増す予 定
オーストラリア		(給与の8%を老 後のために強 制貯蓄。それ を運用したも のを老後に給 付)	老後のための 強制貯蓄	
ニュージーランド		(税を財源とし、 全居住者対象)	税	
日本		被用者、自営業者、 無職	社会保険	世代間扶養(給 付費の約5年 分) 厚生年金 今後高齢化に 伴い約3年分 に縮小

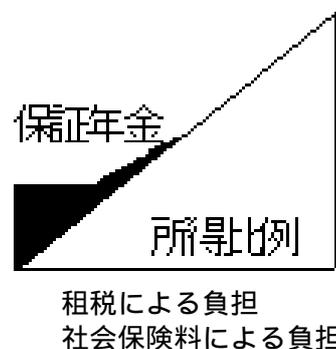
## （参考） スウェーデンの年金制度改革

スウェーデンは 20 世紀末、高齢化が最も進んだ国の一つであるが、一方、高福祉政策を達成させたことで注目されている。しかし、その高福祉を支えたスウェーデン経済は 90 年代に入って落ち込み、年金財政は悪化の道をたどり、これが年金拠出の物価スライド制や保険料の引き上げなどを余儀なくさせ、国民殊に若者からの不満を招く結果となった。また、とりわけ拠出と給付が直接結びついていない制度に対する不満が強くなった。

1991 年、それまで長期間政権を維持してきたスウェーデン社会民主党が敗北し、保守 4 党による連立政権が成立した。保守中道政権は、年金改革を主要な政治課題の一つに挙げ、同年、「年金ワーキンググループ」を設置した。同グループが中心となって骨子案の策定、改革法案の立案作業が行なわれ、1998 年、年金改革法案が可決成立し、翌年より施行された。

### ・ 1999 年年金改革の特徴

特徴としては、年金制度の抜本的再編（給付建て掛金建て<sup>33</sup>、2 階建て給付 所得比例をベースの給付）、年金保険料（18.5%）の長期固定化、受給開始年齢の自由選択化（61 歳から 70 歳の間で自由に受給開始年齢を選択できる）、給付を物価スライドから賃金スライドへ、年金財政における自動安定装置の導入、年金給付費の抑制、老齢年金に含まれた傷害年金を傷病年金（医療年金）に統合等である。



高山憲之・一橋大経済研究所教授は、主に以下の点から、このスウェーデンにおける年金改革を評価し、我が国もこれにならった年金制度を導入することを提唱している。（高山憲之「特集年金制度改革 公的年金改革」『証券アナリストジャーナル』2003 年 3 月号）

掛金建ては、保険料拠出と年金給付が直接リンクされ、預けた保険料が必ず戻ってくる仕組みであるため、年金制度への不信（特に若い世代）を解消することができる上に、賦課方式から積立方式に移行する際に発生する「二重の負担」も回避できる。

租税負担を最低給付の確保のみに充当する制度は社会保障費の国庫負担（税金）を抑える意味からもすぐれている。

<sup>33</sup> 掛金建て 掛金に応じて給付を受け取る制度。一方の給付建ては、あらかじめ給付額が定められそこから拠出額が算出される制度である。スウェーデンでは、この掛金建て方式と賦課方式との整合性を持たせるため、「見なし運用利回り」が導入されており、各人の保険料拠出実績が個人別の年金勘定に毎年記録されること、拠出された保険料があたかも市場で運用されたように見なされ、運用収益相当分が毎年、個人別の年金勘定に保険料拠出分と並んで記載されること、老齢年金は受給開始時点における拠出保険料プラス見なし運用利回りの合計額（見なし年金資産）に基づいて算定されること、そのさい平均余命を考慮して見なし年金資産は分割され、年々の給付が決まること、等の特徴を持つ。

## 参考文献等

- ・ 芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第三版』岩波書店 2002年
- ・ 碓井光明「財政制度」ジュリスト 1192号 有斐閣 2001年
- ・ 碓井光明「立法による財政改革の推進」ジュリスト 1109号有斐閣 1997年
- ・ 碓井光明「憲法と財政」法学教室 233号 有斐閣 2000年
- ・ 江口隆裕「第7章社会保障の財政」日本社会保障法学会編『21世紀の社会保障法』(講座社会保障法第1巻)法律文化社 2001年
- ・ 大石眞『議会議法』有斐閣 2001年
- ・ 小塩隆士『社会保障の経済学〔第2版〕』日本評論社 2001年
- ・ 小村武『予算と財政法〔三訂版〕』新日本法規 2002年
- ・ 片山信子『アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議』国立国会図書館 ISSUE BRIEF 434号 2004年
- ・ 金刺保「各国会計検査院の現状(その2)」会計検査研究14号
- ・ 川北 力編『平成15年度版 図説・日本の財政』東洋経済新報社 2003年
- ・ 菊池馨実「社会保険か税か」法学教室 251号 2001年
- ・ 木村琢磨「財政投資の現代的変容(上) - 国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説」自治研究 79巻2号 2003年
- ・ 河野一之『新版 予算制度 第2版』学陽書房 2003年
- ・ 櫻井敬子『財政の法学的研究』有斐閣 2001年
- ・ 佐藤功『憲法下〔新版〕』有斐閣 2001年
- ・ 神野直彦『財政学』有斐閣 2002年
- ・ 杉村章三郎『財政法〔新版〕』有斐閣 昭和57年
- ・ 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣 2001年
- ・ 西村健一郎『社会保障法』有斐閣 2003年
- ・ 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法〔第3版〕』有斐閣 2001年
- ・ 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院 昭和63年
- ・ 平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」」同志社法学53巻2号2002年
- ・ 広井良典「社会保障改革の全体ビジョン」月刊福祉 2001年1月号
- ・ 森戸英幸「公的年金制度の破綻」ジュリスト 1260号 2004年
- ・ 山田幸男「給付行政法の理論」『現代の行政』岩波書店 昭和41年
- ・ 会計検査院ホームページ
- ・ 「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 」(財団法人 社会経済生産性本部 会計検査院平成14年度委託研究)
- ・ 経済財政諮問会議ホームページ
- ・ 厚生労働省ホームページ

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ
- ・ 財務省ホームページ
- ・ NIKKEI@NPD（日本経済新聞社）ホームページ
- ・ 読売新聞（2003年8月27日付）
- ・ 衆議院憲法調査会事務局「衆憲資34号「社会保障と憲法」に関する基礎的資料」平成15年7月