

公会計推進議員連盟総会に出席し、「国家財政の見える化」実現に向けた提言を行いました

超党派の国会議員で構成される**公会計推進議員連盟（会長：衛藤征士郎衆議院議員）**の総会において、**小川会長が「国家財政の見える化」実現に向けた提言を行いました。**

生団連の重点課題の1つである「国家財政の見える化」については、委員会を中心にこれまで調査・研究を重ねてきました。まずは国会審議において、① **国家財政の全体像（合算・連結）の議論**、② **B/Sを踏まえた予算審議**、の実現を目指しておりますが、そのためには、国民向けの資料として公表されている「**国の財務書類**」の**国会提出を義務付ける法整備が必要**であると考え、今回の提言に至っております。

当日は議連メンバーの国会議員に加え、実際に公表資料を作成している財務省公会計室、今後の法整備を議論する法制局に対して生団連の考えを直接伝える大変貴重な機会となりました。

また、同席した日本公認会計士協会も私たちと同様に法整備の必要性を訴えており、今後の連携を予定しております。一方で、提言で終わりではなく、実際の法整備まで繋げられるよう、協力を仰ぐ国会議員や関係先との調整を進めてまいります。あわせて、**国民向けのわかりやすい情報開示**や、**3カ年の複数年度予算制度**など、年度初に掲げた取り組み課題についても並行して進めていく次第です。

実際の提言書と当日の様子につきましては次ページからの資料をご確認ください。

ご意見やご感想がございましたらぜひ事務局までお寄せください。



▲ 提言を行う小川会長と佐藤専務理事



▲ 議連メンバーと（前列右から3人目：衛藤征士郎 会長）

「国家財政の見える化」実現に向けた提言

第1次改革：決算（財務諸表ベース）に基づく予算審議を

	現状	改革提言
(1)	予算審議において、国家財政の全体像が捉えられていない ・一般会計(約 100 兆円)の議論ばかり ・総額約 400 兆円の特別会計を含めた全体の数字がほとんど語られていない	国家財政の全体像(合算、連結)を議論する ・本来議論すべき予算は合算(純計)の 240 兆円 ・上場企業には年に 4 回求めている決算を少なくとも年に 1 回は連結で開示すべき
(2)	ストック(B/S)の議論の欠如 ・単式簿記、現金主義による収支のみの予決算	B/S を踏まえ現状と将来像を見据えた議論 ・複式簿記の導入 ・発生主義(減価償却も勘案)による政策評価



「国の財務書類」の国会提出を義務付ける法整備

- 現在、当該年度の翌年度末に作成・公表される「国の財務書類(連結)」を、翌年度 12 月末までに作成し、年明けの国会(常会)へ提出
- 同国会において、予算審議に活用

第2次改革：3カ年予算制度（3カ年シーリング）の導入

	現状	改革提言
	単年度予算制度 ・前年踏襲 ・硬直化、既得権益化 ・年々膨張 ・使い切り	3カ年予算制度(3カ年シーリング) ・ゼロベース ・戦略的、計画的 ・歯止め、規律、自動的膨張の抑制 ・繰り越し、入れ替え可



**3カ年予算制度（3カ年シーリング）の導入のための
財政法等関連法の改正・新法の制定 ※別途提言予定**

「国家財政の見える化」実現に向けた提言

生団連は、国家財政の不透明さが国民の不安に繋がり、消費抑制を招くことで経済の成長や社会の発展が妨げられているとの認識に立ち、重点課題の一つとして「国家財政の見える化」に取り組んでいる。「見える化」のために、かねて①連結会計の徹底、②企業会計原則の導入、③情報の早期開示を要点とする、国民にとって「わかりやすい」財政運営を訴えてきた。

そもそも国家経営の根幹である財政運営には、目指すべき国家像を描いた上で現状を的確に把握し、既往政策の検証、政策のPDCAサイクルを回しながら、全体最適に資する政策立案と予算策定が求められる。そのためにも国会において充実した審議が不可欠であるが、残念ながら現状は十分なレベルにあるとは言い難い。

コロナ禍を受けた2度の補正予算により、2020年度予算は急拡大した。来年度予算も相当程度に膨らむことが予想される。支援を求める一方で、国の財政状況について不安を感じている国民も少なくはない。今こそ国家財政の透明性を高め、「国と国民の信頼関係」を構築していくことが重要となる。

以上を踏まえ、生団連は「国家財政の見える化」の実現に向けて、以下の提言を行うものである。

第1次改革

決算（財務諸表ベース）に基づく予算審議を

- (1) 国家財政の全体像（合算・連結）の議論を
- (2) B/Sを踏まえた予算審議を

→「国の財務書類」の国会提出を義務付ける法整備

第2次改革

3カ年予算制度（3カ年シーリング）の導入

- (1) 戦略的・計画的予算の策定
- (2) 予算の自動的膨張の抑制

→財政法等関連法規改正・新法制定（別途提言予定）

第1次改革：決算（財務諸表ベース）に基づく予算審議を

（1）国家財政の全体像（合算・連結）の議論を

<現状>

予算審議において、国家財政の全体像が捉えられていない。

「一般会計」ばかり取り上げられており、「特別会計」を含めた全体の数字がほとんど語られていない。

<改革後>

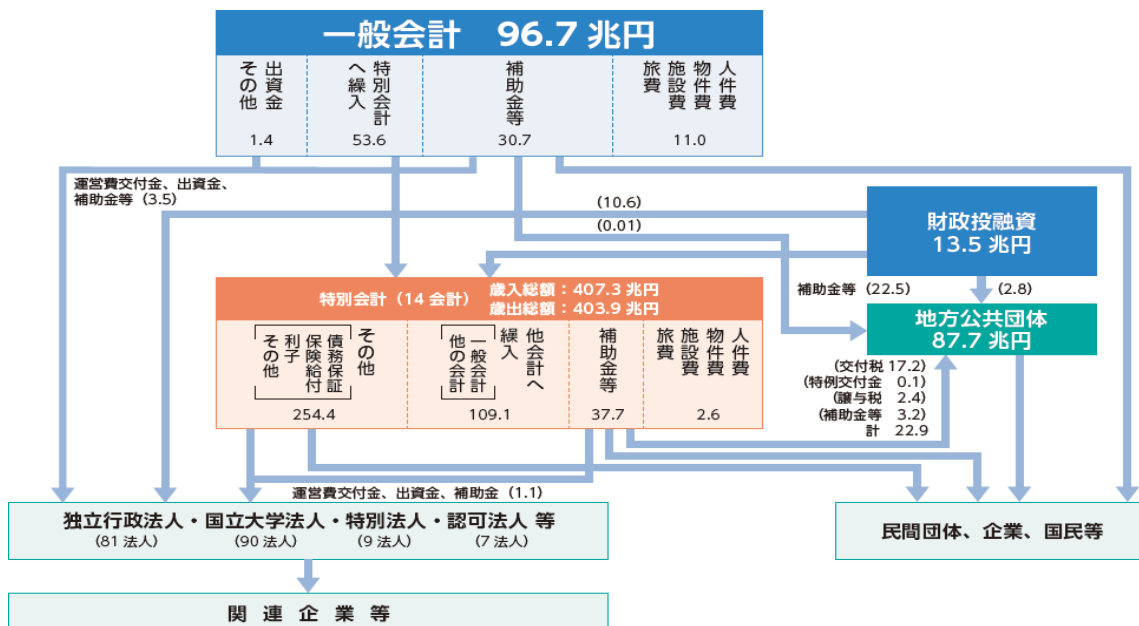
「国の財務書類」（一般会計・特別会計合算及び「連結」）に沿って、**国家財政の全体像**の議論が可能に。

特別会計は特定の事業や資金運用の状況を明確化するために設置される。しかし、その規模が一般会計より大きく、さらに独立行政法人等の勘定も含め会計間の複雑な入り繰りが発生しており（図表1）、結局国家財政の全体像が（少なくとも国民には）掴みにくくなっているのが現実である。**本来議論すべき予算は、一般会計の100兆円だけではなく、特別会計まで合算（純計）した240兆円**（図表2）ではないだろうか。例えば、一般会計の「社会保障関係費」は約33兆円だが、国民に給付される「社会保障給付費」は120兆円を超えている。つまり、その大半が特別会計で賄われているのである。

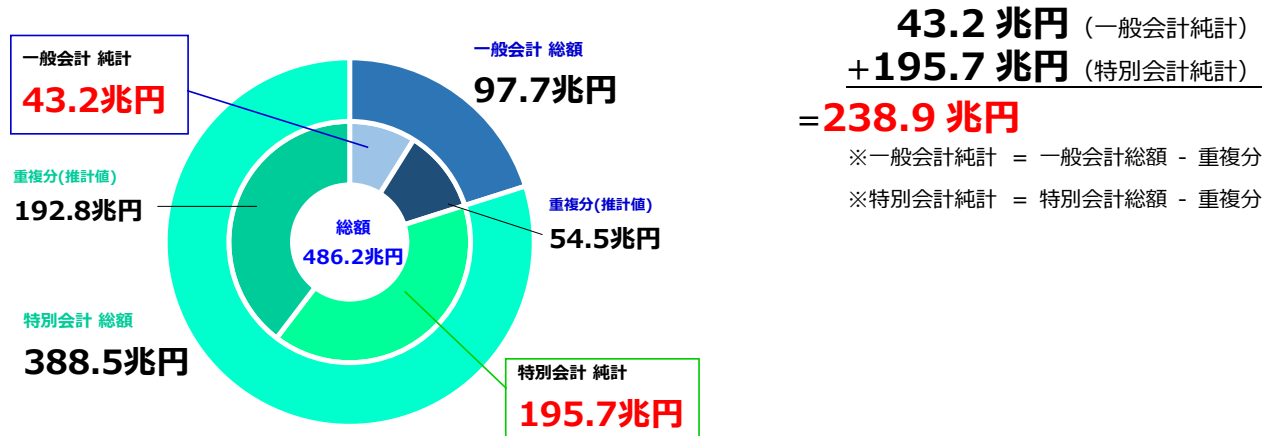
現状では、こうした合算や連結の数字を知るためには、当該年度の翌年度末に公表される「国の財務書類」（図表3）を待たなければならないが、生団連はこの「国の財務書類」の作成を前倒しし、年明けの通常国会の予算審議に提出し、活用することを提言するものである。

入り組んだわが国の会計・勘定を今すぐに一本化することは難しくとも、せめて**合算・連結の数字をわかるようにし、国家財政の全体像が議論されるべきである。**

■ 【図表1】：複雑な会計間の入り繰り ※数字は2016年度予算のもの



■ 【図表2】：「国の財政規模」 ※2018年（平成30年）度当初予算をもとに作成



■ 【図表3】：「国の財務書類」（一般会計・特別会計）の概要

※平成30年度「国の財務書類」のポイントより

貸借対照表

(単位:兆円)

	29年度末	30年度末	増▲減		29年度末	30年度末	増▲減
<資産の部>				<負債の部>			
現金・預金	47.9	51.3	3.5	未払金等	12.0	12.0	0.0
有価証券	118.5	119.6	1.1	政府短期証券	77.0	76.1	▲0.9
たな卸資産	4.3	4.3	0.0	公債	966.9	986.1	19.2
未収金等	10.9	10.8	▲0.1	借入金	31.4	31.9	0.5
前払費用	5.5	4.7	▲0.8	預託金	6.5	6.4	▲0.1
貸付金	112.8	108.9	▲3.9	責任準備金	9.1	9.4	0.2
運用寄託金	111.5	112.7	1.2	公的年金預り金	120.1	120.8	0.6
その他の債権等	3.3	3.8	0.6	退職給付引当金等	7.0	6.8	▲0.3
貸倒引当金	▲1.6	▲1.5	0.1	その他の負債	8.8	8.7	▲0.1
有形固定資産	182.5	184.4	1.9				
無形固定資産	0.3	0.3	0.0				
出資金	74.8	75.4	0.6				
				負債合計	1,238.9	1,258.0	19.1
				<資産・負債差額の部>			
				資産・負債差額	▲568.4	▲583.4	▲15.0
資産合計	670.5	674.7	4.2	負債及び資産・負債差額合計	670.5	674.7	4.2

業務費用計算書

(単位:兆円)

	29年度末	30年度末	増▲減
人件費	5.0	5.2	0.2
社会保障給付費	49.2	49.8	0.6
補助金・交付金等	51.5	51.3	▲0.2
地方交付税交付金等	19.3	19.4	0.0
減価償却費	5.4	5.4	0.1
支払利息	7.6	7.3	▲0.3
その他の業務費用	7.1	6.7	▲0.4
本年度業務費用合計	145.0	145.1	0.0

資産・負債差額増減計算書

(単位:兆円)

	29年度末	30年度末	増▲減
前年度末純資産	▲548.9	▲568.4	▲19.5
本年度業務費用合計	145.0	145.1	0.0
租税等収入	62.4	64.2	1.8
社会保険料	53.9	54.4	0.5
その他資産・負債	10.7	11.2	0.5
財源合計	127.0	129.8	2.8
超過費用(財源-業務費用)	▲18.1	▲15.3	2.8
資産評価差額	1.0	3.0	2.1
為替換算差額	▲1.7	▲4.1	▲2.4
公的年金預り金の変動に伴う増減	▲1.3	▲0.6	0.7
その他資産・負債差額の増減	0.6	2.0	1.4
本年度末資産・負債差額	▲568.4	▲583.4	▲15.0

これに債務償還費(71.1兆円)、財政融資資金への繰入(10.6兆円)等を加えた226.7兆円が歳出決算額(純計)。
 (図表2の238.9兆円(一般会計+特別会計の純計)との差額は予実差等と認識。因みに、同年度歳入決算額は243.9兆円)。

(2) B/Sを踏まえた予算審議を

<現状>

単式簿記、現金主義による予算であるため、単年度の現金収入・支出のみが議論されている。

<改革後>

一般的にわかりやすいとされる複式簿記や発生主義に基づく企業会計原則に則った「国の財務書類」を活用することで、予算の審議が充実化する。

- ① 貸借対照表 (B/S) を用いることで、財政の現状を踏まえ、将来像を見据えた、フローだけではなく **ストックの議論も可能になる** (図表 4)。
- ② 発生主義を導入し減価償却費も勘案した**業務費用計算書** (図表 4) 及びセグメント情報としての「**政策別コスト情報**」 (図表 5) を用いることで、各政策の複数年度にわたる**トータルコストの把握**が可能となり、それぞれの政策の評価を踏まえた予算策定の議論ができるようになる。

将来的には予算・決算書類の形式そのものを複式簿記や発生主義を導入した「国の財務書類」の形式に揃えていくことも検討すべきと考える。

■ 【図表 4】: 「国の財務書類」の体系

貸借対照表		資産・負債差額増減計算書	
<資産の部>	<負債の部>	前年度末資産・負債差額	×××
現金預金 ×××	未払金 ×××	本年度業務費用合計 ×××	
有価証券 ×××	借入金 ×××	財源	×××
貸付金 ×××	退職給付引当金 ×××	:	×××
有形固定資産 ×××	:	無償所管換等	×××
出資金 ×××	:	資産評価差額	×××
:	×××	本年度末資産・負債差額 ×××	
:	×××		
	負債合計 ×××		
	<資産・負債差額の部>		
	資産・負債差額 ×××		
資産合計 ×××	負債及び資産・負債差額合計 ×××		

前年度末の貸借対照表の資産・負債差額と本年度末の貸借対照表の資産・負債差額の増減について、要因別に開示することを目的として作成。

業務費用計算書		区分別収支計算書	
人件費 ××××	××××	業務収支 ××××	××××
退職給付引当金繰入額 ××××	××××	財源 ××××	××××
補助金等 ××××	××××	業務支出 ××××	××××
委託費 ××××	××××	財務収支 ××××	××××
減価償却費 ××××	××××	本年度収支 ××××	××××
:			
:			
本年度業務費用合計 ××××	××××	本年度末現金預金残高 ××××	××××

業務実施に伴い発生した費用を明らかにすることを目的として作成。

財政資金の流れを区分別に明らかにすることを目的として作成。

※「国の財務書類」ガイドブック を基に生団連作成

■ 【図表 5】: 政策別に見た業務費用の内訳

(単位:兆円)

政策	省	29年度	30年度	
1 高齢者ができる限り経済的に自立できるよう、所得確保の仕組みの整備を図ること (年金等)	厚生労働省	52.7	53.1	
2 安心・信頼してかけられる医療の確保と国民の健康づくりを推進すること (医療費等)	厚生労働省	20.3	20.6	
3 地方行財政 (地方交付税交付金、地方譲与税等)	総務省	19.3	19.4	
4 国の資産・負債の適正な管理 (※公債の支払利息等が大半)	財務省	8.6	8.1	
5 総合的な防衛体制を構築し、各種事態の抑止・対処のための体制を強化 (自衛官等の人員費、防衛装備品の購入費等)	防衛省	3.1	3.0	
6 高齢者ができる限り自立し、住み慣れた地域で自分らしく、安心して暮らせる社会づくりを推進すること (介護等)	厚生労働省	2.9	2.9	
7 ナショナル・ミニマムを保障し、社会変化に対応した福祉サービスを提供するとともに、自立した生活の実現や安心の確保等を図ること (生活保護費等)	厚生労働省	2.9	2.9	
8 子ども・子育て支援の推進 (児童手当等)	内閣府	2.4	2.5	
9 国土の総合的な利用、整備及び保全、国土に関する情報の整備 (社会資本整備総合交付金等)	国土交通省	2.5	2.4	
10 意欲あるすべての人が働くことができるよう、労働市場において労働者の職業の安定を図ること (失業等給付費等)	厚生労働省	2.1	2.1	
その他 (※)	働く人が安心して安全で快適に働くことができる環境を整備すること	厚生労働省	1.00	1.12
	中小企業・地域経済	経済産業省	0.30	0.42
	障害のある人も障害のない人も地域とともに生活し、活動する社会づくりを推進すること	厚生労働省	1.75	1.84
防衛力の能力発揮のための基盤の確立	防衛省	0.65	0.72	
	その他合計	28.2	28.0	
	合計	145.0	145.1	

※上位10施策以外 141の政策コスト

※平成30年度「国の財務書類」のポイント を基に生団連作成

「国の財務書類」の国会提出を義務付ける法整備

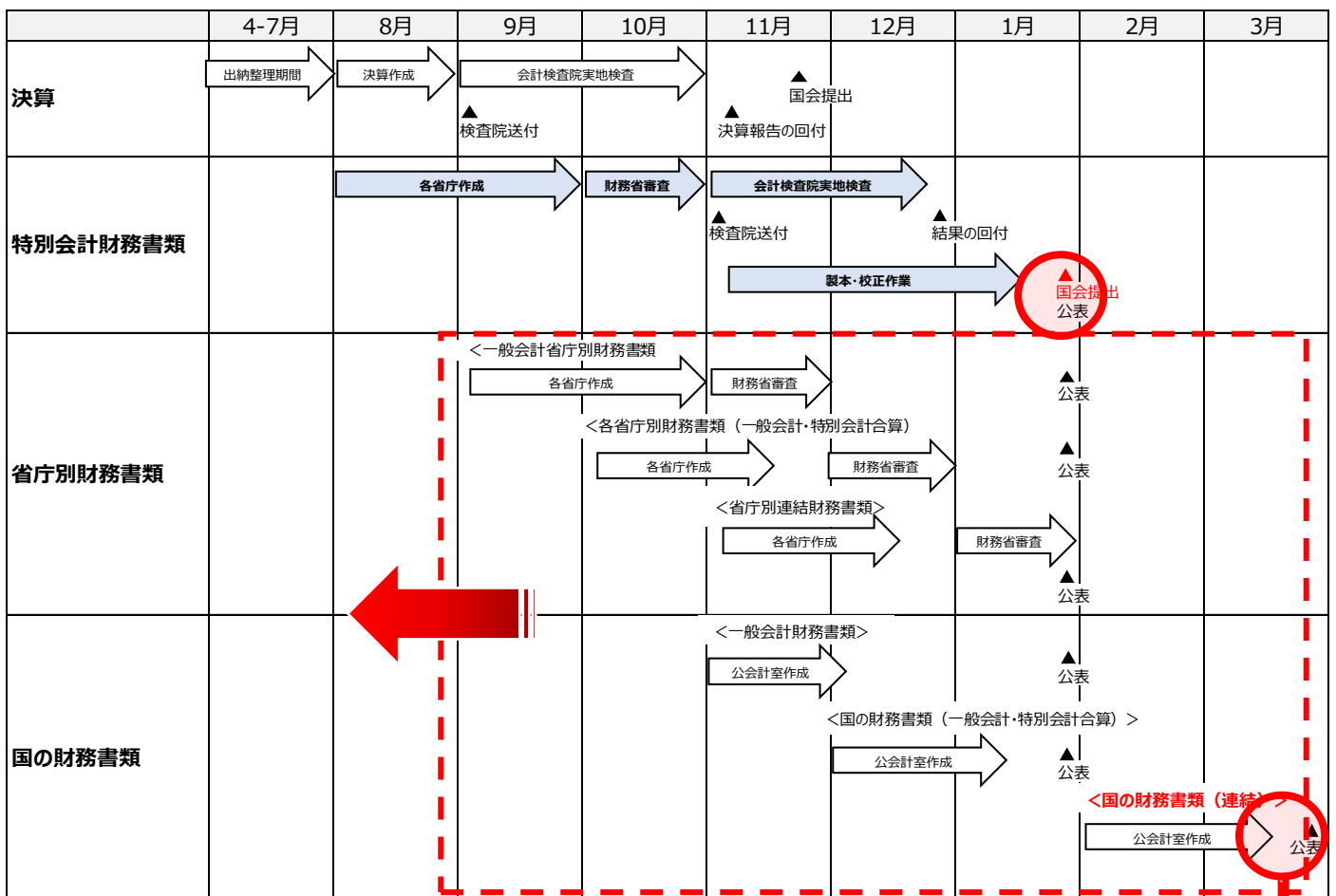
【法整備の必要性】

現在、予算審議の書類としては、「特別会計財務書類」のみ、会計検査院の検査を経て、1月末に国会に提出されている。注目されがちな一般会計ではなく、特別会計の決算書類だけが国会に提出されているのである。その理由は「特別会計に関する法律」に、財務情報として企業会計の慣行を参考とした書類の国会提出が義務付けられているからである。

既述の(1)・(2)を達成するためには、一般会計財務書類も含めた「国の財務書類(連結)」を予算審議の資料としなければならない。そのために、現在、当該年度の翌年度末に作成・公表されるこの「国の財務書類(連結)」を、遅くとも翌年度12月末までに作成し、年明けの国会(常会)へ提出しなければならないと法律に定める必要がある。

■ **【図表6】：現行の財務書類等の作成・公表スケジュール**

※財務省公会計室ヒアリングをもとに生団連作成



現在、当該年度の翌年度末に作成・公表される「国の財務書類(連結)」を、翌年度12月末までに作成し、年明けの国会(常会)へ提出。同国会において、予算審議に活用。

【法律に盛り込むべき要綱】

法整備には「特別会計に関する法律」のように新法として立法する、もしくは既存の法律を改正し条文を加えることが考えられるが、生団連としては、過去にあった同趣旨の議員立法案を参考にしつつ、今回は以下の要綱を盛り込んだ新法の制定を提言する。

■ 国の財務書類等の作成及び財務情報の開示等に関する法律(案)

目的	<ul style="list-style-type: none">・企業会計の慣行を参考とした国の財務書類等の作成及びその国会への提出等による財務情報の開示等について定める・国の資産及び負債、国の事務及び事業に要した費用その他の国の財務に関する状況を明らかにする・国会等による予算執行に対する検証の充実を図り、もって政府の有する国の財政状況を国民に説明する責務が十分に果たされるようにする・適正な予算編成と効率的な行政の推進に寄与する
国の財務書類	<ul style="list-style-type: none">・一般会計財務書類（一般会計の全体に関する財務書類をいう）・一般会計・特別会計財務書類（国の会計の全体に関する財務書類をいう）・連結財務書類（国の会計及び各省各庁連結対象法人の全体につき連結して記載した財務書類をいう）
国の財務書類等	<ul style="list-style-type: none">・国の財務書類及び各省各庁の省庁別財務書類等をいう
国の財務書類の作成	<ul style="list-style-type: none">・財務大臣は、毎会計年度、作成基準に従い国の財務書類を作成しなければならない
国の財務書類等の検査	<ul style="list-style-type: none">・内閣は、国の財務書類等を、国の歳入歳出決算とともに会計検査院に送付し、その検査を受けなければならない
国の財務書類等の国会への提出	<ul style="list-style-type: none">・内閣は、前条の規定により会計検査院の検査を経た国の財務書類等を、国の歳入歳出決算とともに、その参考資料として、国会に提出しなければならない

■ （参考）特別会計に関する法律

財務情報の開示 ※企業会計の慣行を参考とした書類	<ul style="list-style-type: none">・所管大臣は、毎会計年度、その管理する特別会計について、資産及び負債の状況その他の決算に関する財務情報を開示するための書類を企業会計の慣行を参考として作成し、財務大臣に送付しなければならない・内閣は、前項の書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならない
-----------------------------	--

※自民党改憲草案では、憲法 90 条を改正し、①国会（両議院）による決算の承認、②決算の予算案への反映を規定しようとしている。方向性については異論はないものの、現行憲法下においても、上記のような法律制定により十分改革は可能と考える。

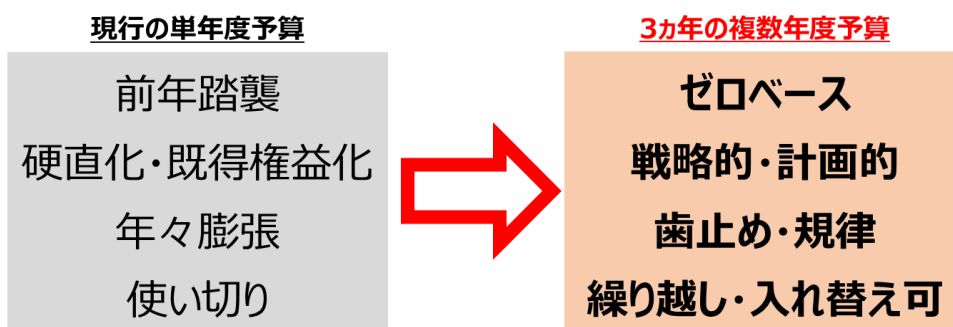
第2次改革：3カ年予算制度（3カ年シーリング）の導入

以上見てきたように、わが国では決算を踏まえた予算審議は十分には行われておらず、単に前年度予算を踏襲する予算が毎年繰り返されている。

そこで生団連では、予算制度そのものを見直すべきであると考えている。具体的には、前年踏襲、硬直化、漸増・膨張をもたらす**現行の単年度予算を改め、3カ年の複数年度予算の実現を目指す**ものである。

<3カ年予算制度のメリット>

- ① 中期的（3カ年）に**戦略的かつ効果的な予算の策定・配分**が可能に
- ② 3年間の**シーリング（上限設定）**を設けることで、財政の単純な膨張を回避し、**財政規律**が高まる 等



以上見てきたように、わが国では決算を踏まえた予算審議は十分には行われておらず、単に前年度予算を踏襲する予算が毎年繰り返されている。

スウェーデンでは、90年代前半の金融財政危機を受け、本格的な財政再建に取り組み、98年には財政黒字化を果たす。短期間で危機を乗り越えた最も成功した財政再建と言われている。様々な構造改革を次々と断行しているが、96年から本格導入した**3カ年予算と歳出シーリングの導入**もその代表的な改革の一つである。

その基本的特徴は、政治主導のトップダウンによって向こう3カ年の歳出総額の上限（シーリング）を予算提出前に決定する仕組みである。つまり、分野ごとの予算を積み上げて歳出総額を決定するのではなく、先に歳出総額を決定し、歳出分野ごとにも上限を設定するものである。生団連としてもわが国への導入を前提に研究を進めたい。

■ 【図表7】：OECD 主要国における中期財政フレーム

※田中秀明著「財政規律と予算制度改革」より引用、生団連作成

国	名称	対象年数	対象範囲	拘束力	成長率等の評価	予測と実績
スウェーデン	フレーム予算	3カ年	中央政府	3カ年の歳出総額（上限値）を固定 （原則、改定なし） 27分野の主要経費の上限も設定	財務省の経済研究所が評価	予算書類で乖離を説明
ニュージーランド	将来見積り	3カ年	中央政府	ベースラインとして拘束、新規の支出は ペイズキュージー原則 政権期間中（3カ年）の裁量的支出増に 上限設定	財務省	予算書類で乖離を説明
イギリス	歳出見直し	3カ年	公的部門	3カ年の省庁別裁量的支出を固定	会計検査院が監査	予算書類で乖離を説明
オランダ	トレンドベース予算	4カ年	中央政府 医療等	支出総額、医療等の支出を実質値で固定	経済政策分析局が慎重な 見直しを作成	予算書類で乖離を説明
日本	中長期の経済財政に関する試算 （内閣府）	5カ年	一般政府 （国・地方）	財政収支・支出・収入の見通し ※拘束力なし	経済財政諮問会議が意見	※展望の付属資料の推計は 参考情報
	後年度影響試算（財務省）	4カ年	中央政府 一般会計	財政収支・支出・収入の見通し ※拘束力なし	特になし	※予算書類ではなく、国会審議のための参考情報

（参考）国会において予算案そのものの十分な審議を

<現状>

国会において予算案そのものの審議が十分にはされていない。

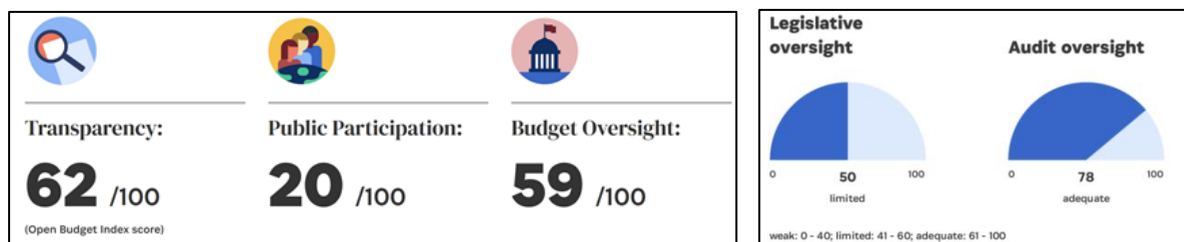
<改革後>

「国の財務書類」を審議資料とした上で、予算審議の充実化を期待。

国際 NGO「International Budget Partnership」(IBP) が世界 110 か国の**財政の公開性**についての 2019 年調査結果を発表している。その中では、日本の財政に関し、

- ① **透明性 (Transparency)** は、世界平均よりは高いものの、G8 国で比較すると最も低いスコア
- ② 公聴会等の**市民参画 (Public Participation)** 機会の欠如、といった制度上の問題に加え、
- ③ **予算・決算の審議・監査 (Budget Oversight)** について、会計検査院による監査 (Audit Oversight) は十分ながら、肝心の**国会による審議・監査 (Legislative Oversight)** が不十分である、と運営上の問題が指摘されている。

■ 【図表 8】: IBP 調査結果と、Budget Oversight の内訳



※Open Budget Survey 2019 :Japan Summary より

③については、予算編成サイクルにおいての予算委員会が政府活動全般に関する質疑の場になっており、**予算案そのものの審議が行われていない**ことが改善すべき点として挙げられている。

予算委員会の所管事項には、「1. 予算」とだけ記されており、予算に関連する事項であれば何でも扱われることになっている。テレビの生中継等で国民の目に触れることが多い折角の透明性向上の機会でありながらも、予算案以外の事項での「政府対野党」の対決型審議が目立ち、予算案そのものへの追及や配分の是非についての議論に重点が置かれているとは決して言えない状況である。

「国の財務書類」を国会での予算審議資料とすることで、**国会や委員会の在り方が見直され、予算案そのものに対する本質的な議論や審査が行われる**ようになることを期待する。

※与党事前審査による党議拘束や国会審議開始後は内閣による予算案修正が難しい、あるいは参議院では不可という国会法上の制約が国会（予算委員会・本会議）での議論の形骸化を招いているという有識者からの指摘がある。こうした事情については国会法の改正を含め、別途検討していく必要がある。