

予算制度と公会計改革
—なぜ日本の予算・公会計制度は維持され続けるのか—
(論文要旨)

2022年3月
三宅 雄大

世界的に NPM 改革が注目を集め、諸外国では NPM 改革に関する検討が進められ、その一部として世界的に公会計改革が進められた。その内容は、従前の現金主義、単式簿記の形式だけでなく、アカウンタビリティの向上や財政政策の効率化などの観点から発生主義、複式簿記の導入を求め、多くの国で財務諸表等の作成等が行われたが、導入手法や活用状況は多様であった。我が国においても、2003 年に「公会計に関する基本的考え方」がとりまとめられ、「国の財務書類」が作成されるなど公会計に関連した改革が進められたが、現在に至っても予算編成や財政再建等、財政の効率化・適正化を促す上での積極的な活用が図られていない。諸外国や地方公共団体においては、予算制度の中に発生主義などの公会計を組み込み、財政政策や個別政策への活用已成功している事例もある中、本稿では「NPM 改革を端とした公会計制度改革は、予算制度改革まで行く契機となり得たが、日本やいくつかの国ではそのようにならなかったのはなぜか。」を問題意識として研究を行った。

第 1 章では、予算・公会計制度改革に関する先行研究を概観した上で、本研究の分析視角と日本の歴史的 analysis を行うための分析対象を提示した。先行研究では、日本の予算制度の問題点への指摘や、公会計制度改革が必要であるという指摘が中心であって、なぜ予算・公会計制度改革が行われなかったのかについての検討プロセスに関する分析は少ない。本研究では、政策過程における「利益」「制度」「アイデア」に着目した分析視角を提示し、日本の歴史的 analysis のために、分析対象とする期間を 5 つに区分し、その中で注目すべき事例について提示した。

第 2 章から第 4 章では、第 1 章で示した日本の予算・公会計制度改革に関する重要な事項について、その検討過程を確認した。そして、それぞれの章において、分析視角に基づく成立過程を比較し、予算・公会計制度改革が行われた要因や帰結に関する要因を分析した。

第 2 章では、現在の日本の予算・公会計制度の基礎となった明治 22 年会計法と、その後、現在の制度となった昭和 22 年財政法及び会計法の成立の過程について記述した。それぞれを比較分析することで、明治 22 年会計法については当時の明治政府が諸制度を整備するなかで制度が形作られる過程と、昭和 22 年財政法及び会計法については第 2 次世界大戦での敗戦を受けて、新たな日本政府の制度を作り上げる必要性に迫られるという、どちらも制度を大きく形作っていくという似た背景を持っていたが、両者の成立過程には主に、参加するアクターの利益の対立構造の差異や、影響を受けたアイデアの差異があったことを示した。

第 3 章では、会計法と財政法が成立した後の昭和の間における予算・公会計制度に関する検討の歴史を概観した。特に、第一臨調に関して、事業別予算制度と複式簿記導入に関する検討過程を確認し、専門部会での議論とその後の本委員会での議論の違いを比較した。さら

に、第二臨調に関して、予算・公会計制度に関する検討過程を確認し、第一臨調と第二臨調の違いについて比較分析を行った。その結果、アクターの利益の対立構造の差異、時代背景の違いによるアイデアの差異、答申後の実行体制の差異が重要であったことを示した。

第4章では、公会計に関連した改革が行われ国の財務書類が作られることになった経緯、また特に財務省内での作成に向けた議論・検討の過程について詳細な確認を行い、分析を行った。そして、「国の財務書類」が作成されるまでの検討過程と、第一臨調での検討過程を比較することで、日本において「国の財務書類」を導入した過程に関する考察を行った。その結果、政治や世論の関心の高まりを受けてその検討が制度所管省庁内で本格的に始められたこと、当時すでに様々な国で多くの検討や実施が進められていたことで実現可能なアイデアの多くを検討することが可能であったことが、「国の財務書類」の制度化に繋がった要因であったことを示した。

第5章では、日本での歴史的な分析を踏まえて、諸外国の予算・公会計制度の状況を OECD の調査に基づいて分類を行い、諸外国の結果に違いが出る要因に問題意識を向け、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカの4カ国を素材として、それぞれの予算・公会計制度改革を行った事例を取り上げ、それぞれの制度改革の検討過程を概観し、「利益」「制度」「アイデア」による比較分析を行った。その結果、最終的な制度選択の帰結に影響を与えるのは、各国の「制度」ではなく、「利益」と「アイデア」の観点が重要である可能性が高く、特に当初からどのようなアイデアを検討の中心にするかが重要であることを示した。

第6章では、これまでの章における分析結果を総合的に捉え直し、意義について一定の結論を示した上で、改めて、アイデアに着目した上でより詳細な分析を行った。これまでの分析から予算・公会計制度の改革に関しての検討過程については、「利益」「制度」「アイデア」の相互作用に着目した分析手法が有効であるが、日本の改革が予算制度改革にまで繋がらなかった要因としては特に「アイデア」が重要であり、「アイデア」に深く着目し検討過程を分析することで、予算制度改革に繋がらなかった要因をより詳細に分析できることを示した。そして、「アイデア」に着目した分析として唱道連合フレームワークを用いて、国の財務書類が作成されるまでの検討過程を再考察し、検討過程では考え方の違いに基づく2つの唱道連合が存在し、両者の政策志向学習により結論の方向性が出来上がったが、分析的討論期間の短さと討論の場を設けたのが財務省であったことが、予算制度改革に繋がらなかった要因であったことを示した。その結果、予算・公会計制度改革が行われなかった要因について、予算・公会計制度を改革する上での、利益や制度が高い壁となったこと、公会計制度改革の議論では予算制度改革を行えるほどのアイデアが生まれなかったこと、予算・公会計制度改革の実現自体が非常に困難であることの3つの要因を示した。そして、これらの研究の結論から、政策的含意として、日本においては制度的な不透明さに起因した予算・公会計制度の問題点と制度改革の必要性について改めて論じるとともに、政策提言として、次の改革の機運が訪れるまでに利益と制度の壁を越えるために、システム全体の論理的構造を踏まえた具体的なアイデアを検討しておく必要性和、アイデアを成熟させるためにも様々なアクターが参加する広い検討の場を持つことの必要性、改革の機運を生み出し途絶えさせないための継続的な問題提起の必要性について論じた。