

政策実施と予算

三 吉 卓 也

目次

はじめに

- I 国の予算等に関する基本的な制度及び概念
- II 主要な政策実施手法と予算等との関係
- III 予算と経済
- IV 政策の決定に至る手続
- V 政策実施における国と地方公共団体の関係

はじめに

本稿は、国が政策を実施する際に使用する各種の手法と国の予算等との関係について解説することを目的としている。

「どのようなことをするのか」という、政策のいわば中身については、分野ごとに多数の著作がある。また、「どのようにしてするのか」という、政策を実施に移す際の手段についても、それぞれの手段の運用に携わる公務員が解説したものを中心として、かなりの数が存在する¹。

本稿はこのうち後者に重点を置いたものであるが、既に多数の資料がある中であえてこのようなものを記すのは、政策実施の手法と予算等との関係の概略を簡潔にまとめた資料が、主として教育上役に立つ

1 例えば後に引用するような、国の予算制度や会計制度を解説した文献などがある。

のではないかと考えたことによる。

今後、大学院を中心として政策立案能力を有する人材を養成するための教育を推進する²場合にも、政策の内容に加え、現実に行うことを実施する手法についての知識を伝達するためこれを文書化しておくことが有用であろう。

本稿では、国の予算と財政投融资の基本的な仕組みに触れた上で、現実に使用されている各種の政策手法と予算等の関係について説明するほか、主要な政策パッケージである経済対策と予算の関係、政策立案からそれを実施するための法律・予算の作成にいたる一連の流れについても説明する。また、国と地方公共団体とは政策実施にあたって密接に関係しているため、主に財政的な面から両者の関係を概観する。

むろん、筆者の限られた能力では、国が現在実施している政策の全ての分野を網羅することは到底できず、また、記述の内容に不十分な点があることが予想される。さらに、ここに記した知識は、国の公務員であれば職務を遂行する中で自然に、あるいは必要に迫られ身に付けているようなものであろうから、今更取り立てて述べるまでもない当たり前のことが多く含まれていると感じられるかもしれない。こうした点についてはご指摘を賜り、さらに改良を重ねていきたいと考えている。

I 国の予算等に関する基本的な制度及び概念

2 新潟大学大学院法学研究科法政コミュニケーション専攻の教育目標は、「高度化・複雑化した社会的紛争の法廷外における解決及び紛争予防を担うことのできる説得能力・交渉能力・政策立案能力を有する人材を養成する」ことである。

I - 1 はじめに

予算の他にも、政策を実施する際に関係する制度はいくつかある。例えば法律であり、おそらく、法学部的な思考ではそちらを先に説明するのが自然なのかもしれない。予算は、国の財政に関わることで、主として経済学部で取り扱う事柄であるとのイメージがあるかもしれない。

法律が極めて重要な制度であることはいうまでもないし、予算や財政投融资の仕組み自体も法律によって定められている。しかし、あえて極端な言い方をすれば、あることを行うと法律で決めたとしても、その裏づけとなるお金がなければ現実にはそれは実現しない。また、予算補助（詳しくは後述）のように、法律がなくとも予算措置が講じられることによって実施されている施策がある。

従って、政策実施の手法については、いわば「間口」のより広い予算との関係を念頭に置きながら述べていくことが必要ではないかと考えられる。その説明に入る前に、ここではまず予算と財政投融资の仕組みに触れておく。

I - 2 予算について

1. 憲法の規定

憲法中の予算に関係する規定を順に挙げていくと、①国会の権限として、衆議院の予算先議権等（第60条）、②内閣の権限として、「予算を作成して国会に提出すること（第73条第5号）」、③財政処理の原則に関する規定として、「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（第83条）」、「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする（第

85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(第86条)」などとされている。

各規定の意義の詳細は憲法の解説書に委ねたいが、全体として、国の財政に関することは国会が最終的な決定権を有するとの考え方が示されている。ただ、憲法では基本的な事項を定めるのみであり、予算の作成や審議に関する具体的な事項に関する規定は、財政法等の下位の法令に設けられている。

2. 財政法の規定

予算の作成や予算の内容等について定めるのが財政法である。この法律の規定に沿って、予算に関する基本的な概念をみていく。

(1) 会計年度

憲法第86条に、「毎会計年度」とあるが、これは財政法第11条により、毎年4月1日に始まり翌年3月31日に終わるものとされている。予算は、国会による審議権を担保する観点から、この会計年度単位で作成することが原則であり、「予算の単年度主義」などといわれる³。

(2) 一般会計と特別会計

財政法第13条に規定がある。国の財政の一覧性を確保するためには、全ての財政的な活動を一つの会計の中で処理することが望ましいが、他方、財政的な活動の種類によっては、これを全体として統

3 ただし、継続費（財政法第14条の2）といった例外がある。継続費の詳細については、兵藤広治「財政会計法（現代行政法学全集21）」（ぎょうせい 昭和59年）65頁以下参照。

合してしまうとかえって分かりづらくなることがある。

このため、一定の場合には独立した会計を設けることが認められており、具体的には、①特定の事業を行う場合、②特定の資金を保有してその運用を行う場合、③その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て、一般の歳入歳出と区別して経理する必要がある場合に特別会計を設けることができる。平成12年度においては38の特別会計がある⁴。これらは性質別に、事業会計、保険会計、管理会計、融資会計、整理会計の5つに区分されることもある。

ただ、マスコミ報道において予算規模について言及がある場合には、一般会計の予算規模を取り上げているのが通常であり、特別会計の規模等が取り上げられることはほとんどない。

一般会計と特別会計、ある特別会計と別の特別会計とは多くの場合互いに無関係ではなく、両者の間にはお金のやり取りがある。例えば、国立学校等に関する経理を行う国立学校特別会計の歳入は、一般会計からの受入、資金運用部資金特別会計からの借入、授業料収入などであり、順に類型化して言えば、一般会計を一旦経由している資金、他の特別会計を一旦経由している資金、他の会計を経由することなくこの特別会計が直接受け入れる資金の3種類の資金から構成されている。他の特別会計の中にも、こうした3種類の資金を歳入としているものがあるが、それぞれの構成比は特別会計ごとに異なっている。

4 特別会計の種類等については、竹内洋編「図説日本の財政（平成12年度版）」（東洋経済新報社 平成12年）67頁参照。一般会計と各特別会計の内容は、当然のことながら毎年度の予算書に収められている。予算の内容を収録した市販の資料には、政府刊行物としての毎年度の①予算書や「予算及び財政投融资計画の説明」、②「國の予算」（財政調査会）、③「財政金融統計月報」（大蔵省）の毎年度の予算特集号などがある。

また、簡易生命保険特別会計のように、一般会計や他の特別会計からの受入や借入がなく、歳入が他の会計とは切り離されているものもある（ただし、歳出の側では郵政事業特別会計への繰入があり、全く他の会計と独立というわけではない）。このように、会計間の関係は様々で一口には言い表し難く、それぞれの会計についてみていく必要がある。

ところで、特別会計に関しては、「透明性確保とチェック機能強化を図る」観点から見直すべきであるとして、一般会計からの繰入が3割以上のものなどを廃止すべきであるとの提案が行われたことがある⁵。上述のように、各会計間の関係は必ずしも簡明ではないが、反面、単純に一般会計と一体化するとかえって経理対象の事業ごとの財政状況がわかりにくくなることが懸念される。

(3) 予算の内容

マスコミ報道において取り上げられるのは、例えば「政府は24日午前の閣議で、一般会計の歳入・歳出総額が85兆円弱にのぼる2000年度予算の政府案を決める」⁶といったように、一般会計の歳入歳出の金額とその主要な内容のみであることが通常である。予算には、それ以外にも、予算に関する総括的な規定である予算総則と、継続費、繰越明許費、国庫債務負担行為に関する規定が含まれている（財政法第16条）。

ここでは、予算総則のうち公債の発行対象経費に関する部分と、国庫債務負担行為を取り上げて説明する。

① 予算総則と公債の発行

5 自由民主党行政改革推進本部によるもの。平成11年8月12日付け読売新聞2面など参照。

6 平成11年12月24日付け日本経済新聞1面

予算総則に定めるべき事項は財政法第22条に規定されており、同条第1号と第2号が公債の発行と関係がある。

まず、第1号には、「第4条第1項但書の規定による公債又は借入金の限度額」とある。財政法第4条第1項にあるように、国の歳出は公債又は借入金以外の歳入(税収や印紙売払収入など)によってまかなうのが原則であるが、公共事業費、出資金及び貸付金の財源に充てる場合には、国会の議決を経て、公債を発行し又は借入金をなすことができ、その総額を予算総則に定めることになっている。平成12年度当初予算の場合、予算総則第6条第1項に定めがあり、発行限度額は9兆1,500億円である。財政法のこの規定に基づき発行される公債は、4条公債や建設国債と呼ばれる。

これに対して、経常的な経費を賄うための公債発行(特例公債と呼ばれるほか、赤字国債とも呼ばれる)は財政法上認められていない。近年では、景気後退による税収の落ち込みもあって、かなりの額の特例公債が発行されているが、その都度、発行の根拠となる財政法の特例法が制定されている。平成12年度当初予算の場合には、「平成12年度における公債の発行の特例に関する法律」が制定され、これに基づいて特例公債が発行された。なお、その発行限度額も予算総則に定められるのが通例であり、第6条第2項において23兆4,600億円とされている。

こうした区分は、建設国債の場合、国債を発行して行う活動から得られる受益と、その費用の負担とがおおむね一致することから認められるとされる⁷。例えば道路などの社会資本の場合、耐用年数は相当長期にわたるが、その財源とされる国債は、60年間かけて、時々の税収から返済される仕組みとなっている。

より具体的に言うと、国債整理基金特別会計法第2条の規定により、前年度首の国債発行総額の100分の1.6(逆数が約60である)に相当する額を一般会計から国債整理基金特別会計に毎年度繰り入れることなどによって行われ⁸、施設の整備により受益する人が、税金の支払いを通じて費用を負担するという関係となっている。これに対して、経常的な活動に公債金収入を充ててしまうと、受益は現在時点に限られる一方で、負担は将来60年間にわたることになる。

第2号には、「第4条第3項の規定による公共事業費の範囲」とある。上述のように、公共事業費、出資金及び貸付金の財源として公債を発行することが認められ、こうした経費は公債発行対象経費といわれる。このうち出資金と貸付金はその範囲が明確であるものの、公共事業費については画一的に定め難いため、公債を発行することができる範囲を予算総則において定めるという方式が取られている⁹。平成12年度当初予算の場合、予算総則第7条に規定がある。

この「公共事業費」の中には「施設費」（国立大学の校舎、官庁施設など国の機関が自ら施設を建設する際に使用する経費のほか、社会福祉施設整備費など俗に「箱もの」と呼ばれる施設を建設するための補助金に充てる経費などが含まれる）が含まれており、一般に「公共事業」というときにイメージされるであろう範囲よりは広がっている¹⁰。何が公債発行対象経費である公共事

8 詳細は兵藤・前掲33頁以下参照。

9 兵藤・前掲24頁

10 予算書には当然その対象と金額が記載されている。よりコンパクトな資料としては、毎年度の「予算及び財政投融资計画の説明」（政府刊行物）にも記載がある。

業費となるかは、上述のような負担と受益の関係を考慮して決定すべきとされる¹¹⁾。

その結果、公債発行対象経費である公共事業費は、予算の主要経費別分類における「公共事業関係費」とも一致していない。例えば国立大学の校舎を整備するための国立学校施設費は、主要経費別分類では「文教及び科学振興費」に含まれているし、社会福祉施設整備費は「社会保障関係費」に含まれている。

平成12年度当初予算の場合、公債発行対象経費の総額は約9兆2,225億円であり、このうち公共事業費が最も額が大きく約7兆9,641億円(公共事業等予備費分を含む)、次いで出資金が約1兆1,273億円、貸付金が約1,311億円となっている。出資金の中で額が大きいものとしては宇宙開発事業団への出資金(約1,500億円)、貸付金の中で額が大きいものとしては日本育英会の育英資金への貸付金(約1,000億円)がある。

公債発行対象経費はあくまでも4条公債を発行して資金を調達してもよい経費であって、必ず4条公債の発行によるべきというものではないのだが、公債発行対象経費の総額と先にみた4条公債の発行限度額との対比からわかるように、実際にはほぼ100%公債発行により資金をまかなっている。この比率は、昭和45年度には35%程度であったが、その後昭和50年代の半ばまでに急激に上昇したものである。

仮に公債発行対象経費に一般税収を充ててしまうと、その分だけ、税収のうちその他の経費に充てることができる額が減少し、原則としては発行が認められていない特例公債を発行して不足分を調達せざるを得なくなる。様々な政策を実施するための資金需要が増加してくる過程で、極力特例公債の発行を抑制しようとし

た結果がこのような形で表れていると考えられる。

なお、最近、財政法を改正して公債発行対象経費の範囲を拡大すべきであるという議論があった。例えば「自民党の公共事業抜本見直し検討会……は、……建設国債を発行できる事業を現行の道路や橋、港湾施設といった「公共事業」に加えて、光ファイバーなど情報通信基盤をはじめとする情報技術（IT）関連事業……などの「非公共事業」の分野にも拡大するため、財政法を改正する方針を決めた」¹²というものである。結局、財政法の改正ではなく、予算総則中の「公共事業費」の範囲の見直しに落ちついたようである¹³。

② 国庫債務負担行為¹⁴

財政法第15条に規定がある。「国が債務を負担する行為」であり、平たく言えば、後にお金を支払う必要が生じるような行為（例えば請負契約の締結）のことである。

売買契約であれば、ある年度において債務（代金支払い債務）を負担し、同じ年度にその債務を履行する（支払いを行う）というのが通常であろう。しかし、比較的規模の大きな工事（例えば大学の校舎一棟を新築）について請負契約を結ぶような場合には、債務を負担する行為（請負契約）をする年度以降の複数の年度にわたり、工事が進行することがむしろ通常である。

このようなケースにおいて、厳密に1年分ずつ契約をしなければならぬとすると、発注する側としては、同一の工事について

12 平成12年8月4日付け朝日新聞1面

13 平成12年8月9日付け朝日新聞2面ほか

14 継続費との相違など詳細については、兵藤・前掲65頁以下、竹内・前掲65頁以下参照。

毎年契約の相手方を選定しなおす必要が生じ、また、受注する側としては、翌年度分の受注が確定してからでないと作業の準備に取りかかることができず、双方にとって不便な上、全体としては非効率である。そこで、契約は複数年にわたる全体について行い、その契約に基づく後年度の支払いについても当初から約束しておく制度として設けられている。これは、原則として5年分に限られている(第15条第3項)。

なお、この国庫債務負担行為を略して「国債」と呼ぶことがある。例えば「ゼロ国債」などといわれる。言葉は国が発行する公債である国債と同じになってしまうのだが、意味は全く異なる。これは、契約を行った年度における支払額がゼロであり、翌年度以降に現金の支払いが行われる国庫債務負担行為のことである。受注する側にとっては、作業の準備に早く取りかかることができる等のメリットがある。

(4) 予算の種類

毎会計年度ごとに作成される予算は、財政法上特に名称は付されていないが、「本予算」あるいは「当初予算」などと呼ばれる¹⁵。予算決算及び会計令第8条により8月31日までに各省庁は「概算要求」(財政法第17条の「見積もりに関する書類」)を大蔵省に提出すべきとされており、その後年末までの間に政府部内で調整を行い、翌年1月に国会に提出して審議を受ける(財政法第27条)。順調に審議が進めば、3月末までに衆議院、参議院両院の審議を経て翌年度の予算が成立することになる。こうしたスケジュールについては後に詳しく触れる。

これ以外に、暫定予算と補正予算がある。

15 竹内・前掲110頁など

暫定予算については、「内閣は、必要に応じて、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、これを国会に提出することができる（第30条第1項）」とされている。「必要に応じて」とあるが、実際には、本予算の国会審議が新年度にずれこんだ場合に作成される。これを行わないと、新年度の経費について支出を行う権限がない状態となり、国の施設についての光熱水料も支払えないし、国の公務員の給料も支払えないことになってしまう。

補正予算は、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出……を行うため必要な予算の追加を行う場合（第29条第1号）」などに作成される。平成10年度には3度、平成11年度には2度補正予算が編成された。ここ数年は、経済対策を実施するために編成される補正予算がほとんどであるが、そのような事情がない場合であっても、災害復旧費の追加を行うなどの必要があるので、昭和20年度以降、毎年1度は編成されている。

I - 3 財政投融资について

1. はじめに

財政投融资の規模は、平成12年度の場合全体で約43兆円と相当大きく、国の施策実施に大きな役割を果たしている。これは各財投機関が事業を行うための「一般財政投融资」と、郵便貯金特別会計、年金福祉事業団、簡易保険福祉事業団が資金運用を行うための「資金運用事業」に分けられ、前者は37兆4,519億円である。この中で最もシェアが大きいのが住宅金融公庫であり、1/4を超える10兆円程度となっている。

財政投融资の仕組みについては、資金運用部資金法等の一部を改正する法律（平成12年法律第99号）により必要な法改正が行われ、平成

13年度から原資の調達方法などが大きく変化する予定なので¹⁶、現時点における仕組みと変更後の仕組みの両方について説明する。

2. 現時点における仕組み¹⁷

(1) 原資と財政投融资計画

財政投融资の主要な原資は、郵便貯金として預けられた預金、厚生年金や国民年金の積立金、簡易保険の保険料などである。

これらのうち、郵便貯金や年金積立金は資金運用部に預託される¹⁸。こうして預託された資金は資金運用部特別会計において経理されるが、そのうちの一部と、簡易保険の保険料の一部などを一元的に管理・運用するため、財政投融资計画と呼ばれる計画が毎年度策定される。この計画の中で、投融资の対象と金額が決定されている。

こうした原資の性格をみると、郵便貯金であれば預金者に利子を支払う必要があるし、年金や簡易保険であれば運用してなるべく多くの額を加入者に支払うことが求められる。従って、資金運用部が預託を受ける際には、こうした原資に対して利子を支払うこととされている¹⁹。この利率は「国債の金利その他市場金利を考慮」することに加え、「郵便貯金事業の健全な経営の確保」等に配慮して政令で定めるとされており、このような「配慮」をすることの是非が

16 以下で、「改正前の何々法」としているのは、この法律による改正前における関係法律のことである。なお、資金運用部資金法は、この改正により題名自体が財政融資資金法と変更されている。

17 資金の流れ、投融资の規模、預託金利の設定等についての詳細は、竹内・前掲84頁以下参照。

18 資金運用部資金法第2条第1項、改正前の厚生保険特別会計法第13条等

19 資金運用部資金法第4条第2項

財政投融资改革の議論において一つの論点となった。

租税で財源を調達する場合は、無駄な施策にその資金を投入してはならないことは当然であるとしても、少なくとも租税を運用して国民に返済するという事はない。しかし、財政投融资の場合は、原資が有償の資金なので、資金の用途はその面から一定の制約を受ける。

(2) 財政投融资の対象

① 特別会計

平成12年度においては、国立学校特別会計、空港整備特別会計、都市開発資金融通特別会計など7つの特別会計が対象となっている。

しかし、各特別会計において経理する事項全てについて財政投融资資金を使用できるのではなく、例えば国立学校特別会計の場合は、医学部等附属病院の建設費、特別医療機械整備費などに限定されている。平成12年度予算の場合、資金運用部資金からの借入は665億円となっている。念のため同じことを反対の側から言えば、これらの特別会計の歳入は財政投融资資金のみではなく、それ以外にも前述のように、租税や公債発行を原資として一般会計から繰り入れられる資金や、授業料など各種の収入が歳入となっている。

各特別会計からは、資金運用部資金の借入条件に従って、借入金の返済が行われる。平成12年度の国立学校特別会計の例を取ると、約993億円（予算資料において「国債整理基金特別会計へ繰入」と表記されているもの）が予定されている。

② 公庫等

住宅金融公庫、日本政策投資銀行、中小企業金融公庫などであ

る。これらの機関は、例えば住宅金融公庫であれば個人の住宅取得など、日本政策投資銀行であれば企業の設備投資などといったように、政策的な観点からそれぞれの設立目的に応じた対象に対して低利・長期の融資を行っている。

これらの機関は、通常、資金運用部から借り入れる際の金利に少し上乘せした金利で資金を貸し出し、その返済を受けて、さらにこれを原資として資金運用部に返済することになる²⁰。

これらの機関が融資を行うための原資は、その多くが資金運用部資金であるが、これに加えて政府保証が付された債券（政府保証債）発行によっても原資を調達している²¹。さらに、政策的な必要性が高い場合には、一般会計から出資金や補給金が支出されている例もある。

③ 公団等

日本道路公団、都市基盤整備公団などである。これらの公団等は、例えば日本道路公団であれば有料道路の建設・管理、都市基盤整備公団であれば都市開発といったように、それぞれの設立目的に応じて自ら事業を遂行している。

これらの公団等は、事業実施によって得られる収益などを原資として借入金の返済を行っている²²。

上述の公庫等と同様、事業実施のための原資は、資金運用部資金に加え、政府保証債の発行、一般会計から²³の出資金や補助金が用いられている。

20 金利設定の概要については、竹内・前掲88頁参照。

21 政府保証債の発行額も、財政投融资計画に含まれている。

22 例えば日本道路公団は有料道路の料金収入を原資として返済を行う。

23 特別会計を一旦経由している場合もある。

④ 地方公共団体

地方公共団体に対する貸付は、地方債の引き受けという形によって行われている。

⑤ 特殊会社等

関西国際空港株式会社、中部国際空港株式会社、電源開発株式会社などである。これらの会社等も、上述の公団等と同様に、それぞれの事業を実施して得た収益を原資として借入金を返済していくことになる。

3. 財政投融资の仕組みの改革

(1) 背景

財政投融资の原資は、先に説明したように、郵便貯金などとして集められた資金であり、それらが全額資金運用部に預託されることになっている。

こうした仕組みに対しては、①各財投機関が実施すべき事業の規模から判断して必要な額の資金を調達するのではなくて、原資の額が先に決まっているので、事業実施が非効率になっているのではないか、②預託金利の設定が、預託者の事業実施に配慮して行われているため、財投機関の資金調達コストが高くなっているのではないかと、といった批判がなされた²⁴。このような批判を受けて、財政投融资制度が大幅に見直されることになった。

(2) 主な変更点

24 財政投融资の抜本的改革について（資金運用部審議会懇談会とりまとめ）（平成9年11月27日）参照。

① 資金運用部への預託義務の廃止

郵便貯金と年金積立金を資金運用部に全額預託する義務が廃止されることになった。なお、資金運用部自体も廃止され、代わって財政融資資金が設けられる。

その意味するところは、資金の供給側（郵便貯金と年金）にとつては、資金を全額市場で自主運用することができる（しなければならない）ということであり、資金の需要側（財投機関）にとつては、市場において自ら資金を調達しなければならないということである（ただし、資金運用部資金法等の一部を改正する法律附則第4条等にあるように、既往の貸付の継続にかかわる資金繰り等に配慮して、徐々に自主運用の額が増加するような経過措置が講じられることになっている）。

資金の需要側について述べると、各財投機関は、平成13年度以降①その信用において債券（財投機関債）を発行すること、②国の保証を受けて債券（政府保証債）を発行すること、③国が債券（財投債）を発行して²⁵調達した資金の配分を受けることなどによって資金を調達することになる。

財投機関債の例としては、住宅金融公庫は、公庫から個人に対する貸付債権（ローン債権）を担保として公庫債を発行する計画である。いわゆる ABS（資産担保債券）であり、資金運用審議会懇談会検討会の検討結果²⁶において「アセットバック債券やレベニュー債券について積極的に検討」とされていることを踏まえたものであろう。

平成13年度の財政投融資計画要求は、全体で約33兆4,000億円となっており、これに対して財投機関債の発行によって調達予定

25 財政融資資金特別会計法第11条による。

26 財政投融資制度の抜本的改革に係る議論の整理（平成11年8月30日）

の額は約8,700億円である²⁷。このように財投機関債による調達額が少ないことについては「(財投機関債の発行は) 財投計画総額約33兆円に対する割合はわずか2%程度。発行機関も33機関のうち15にすぎず、国が財投向けに発行する国債(財投債)に依存する姿勢が鮮明になった。市場の選別を通じ特殊法人をスリム化する財投改革が実効をあげるまで、道は遠いといえそうだ」²⁸などと厳しい見方をする報道もみられる。

しかし、そもそも政府の保証なく全ての資金調達を行って事業を継続することができるような機関があるとすれば、それは民間企業と変わるところがないので民営化すべきである。無駄な事業を行うべきでないことは当然であるし、市場の評価という形で外部から監視されることで業務運営にも緊張感が生まれるという効果があることは否定できないとしても、必ずしも民間ベースの採算性は確保できないが、政策実施上の必要性があるので各財投機関は事業を遂行しているのだから、そうした必要性を考慮した上で、資金調達方法の是非について議論すべきであろう。

② 金利決定方法の変更

上述のように、これまでは、資金運用部が預託をうける際の金利は、国債の金利を基準としながらも預託者の事業運営にも配慮して、実際には10年もの国債の利率にやや上乗せした率としていた。しかし、平成13年度以降は、市場金利に連動した条件(国債の

27 8月末の要求締切時点で額が未定であるものを除く。なお、政府保証債や財投債による資金調達は財政投融资計画要求の金額の中に含まれるが、財投機関債は国の信用によらずに自前で資金調達をするものなので、その金額の外である。

28 平成12年9月1日付け日本経済新聞5面

利回りに即して財務大臣が定める利率²⁹⁾で行われることになる。

なお、財投債、政府保証債、財投機関債の場合は、当然に発行時の市場動向によって金利が決定されることになる。財投債はそもそも国が発行する債券であるし、政府保証債は国の保証が付されているので、その金利水準は国債と同じになることが自然である。財投機関債については、本来は各機関の信用力を反映した水準となるものの、投資家がいわゆる「暗黙の政府保証」があると考える場合には、国債の金利水準に近いものとなろう。

II 主要な政策実施手法と予算等との関係

II-1 はじめに

ここでは、一般的に使用されている政策実施手法と予算・財政投融资との関係について説明する。

政策実施手法としては、①規制、②直接供給、③補助金の交付、④低利融資、⑤税制、⑥所得移転の6つを取り上げる。なお、政策実施手法として何を取り上げるべきか、また、どのように整理分類すべきかについては、様々な見解があろう。

実務的な観点からは、①法改正(政省令改正を含む)、②予算・財政投融资(低利融資を含む)、③税制改正の3つくらいの区分が通常かもしれない。これらはおおまかに言えば、政府部内において要望(説明)を行う先による分類である。①の法律・政令の制定・改廃であれ

29 財政融資資金法第4条第3項による。郵便貯金と年金積立金の預託義務は廃止されるが、他の会計の余裕金等が引き続き財政融資資金に預託される。

ば内閣法制局、②のうち予算であれば大蔵省（平成13年1月の省庁再編以降は財務省）主計局、財政投融资であれば同省理財局、③のうち国税は大蔵省主税局、地方税は自治省税務局（省庁再編以降は総務省自治税務局）となっている。

II - 2 規制

1. 概略

私たちの身の回りには極めて多数の規制があり、その内容も多種多様であるので、その全容を記述することはかなり難しい³⁰。また、規制に関する法律的な議論は行政法学において詳細に取り上げられているので、ここでは、本稿の目的である予算等との関係に絞って述べることにしたい。

周知のことながら、規制は法律によってのみ行われる。従って、ある政策が、新たに規制を行ったり、既存の規制の強化・緩和（廃止）を行ったりすることを内容とするのであれば、それは法律の制定・改廃という形をとって実行に移される。

従って、いくら数が多くかつ多様であるといっても、全て法令集（例えば「現行日本法規」）に収録されているので、その意味においては、後に述べる補助金と比べれば資料の入手は容易である。ただ、運用の詳細などは通達や通知を見ないとわからない場合があるので、根本的な違いということではないかもしれない。

2. 予算等との関係

30 実定法に即して規制の様々な手法を述べたものとして、阿部泰隆「行政の法システム(上)」(有斐閣 平成9年)がある。

規制は法律によって実施されるといっても、全く費用がかからず、従って予算とは無関係というわけではない。むしろ、費用の多寡という観点からは、次に述べる直接供給などと比べると少額なのが通常であろう。

例えば、新たに規制を行う場合には、新規に組織や人員が必要となるのが普通であり、そのための人件費が必要となる。これは、国の職員が直接に規制の実施にあたる場合には国の職員の給与である。こうした組織や人員の要求は、直接にはこれを管理する総務庁に対して行うが、人員の増は当然に給与や手当の増をもたらすので、予算において措置しなければならない。実際の予算には、各行政機関ごとに、級別の職員数を明示した上で、人件費等が計上されている。

ただ、公務員の総定員や局・課室の数の上限は法令（総定員については行政機関の職員の定員に関する法律等で、局・課室の数の上限については国家行政組織法第23条（省庁再編を行うための改正後の条文）等）で定められており、組織や人員の配置はあくまでもその枠内で行われることになる。

また、地方公共団体の事務として規制を実施する場合には、事務委託経費などとして国から地方公共団体に支払われる経費ということになる。

なお、ここでの説明は各手法について別々に行っているが、実際にはある政策目的を達成するためにいくつかの手法が同時に用いられることも多い。厳密には規制の実施それ自体に要する費用ということではないけれども、ある規制が実施されている場合に、規制の対象となっている者が規制に適合することを促進する施策が講じられ、そのために予算等を要することがある³¹。

31 公害防止の目的で実施されている規制に適合するために施設等を整備・購入する企業に対して、補助金の交付、低利や無利子の融資を行うなど。

II - 3 直接供給

1. 概略

国は、様々な財やサービスを国民に供給している。例えば、国立大学は学生に大学教育というサービスを供給しているし、この他にも、国道³²や国営公園などの社会資本の建設・管理を行っている。

ただ、①似通った性質の財やサービスを、国以外の者も提供している例がある。他方、②国は一定の場合に費用の一部を負担するのみで、直接には提供を行っていないような財やサービスもある。さらに、③国が独占的に提供しているサービスもある。

①は、例えば大学教育サービスであり、国以外にも、都道府県や市（公立大学）、学校法人（私立大学）も同様のサービスを供給している。道路の例を取れば、国道の他に、都道府県（都道府県道）や市町村（市町村道）があるし、高速道路の場合は、日本道路公団が実際には建設・管理を行っている³³。

②の例としては、消防サービス³⁴や下水道の建設・管理などを挙げることができるだろう。③の例は、郵便サービス、裁判サービス、防衛サービスなどである。

ここでは、国が直接に財やサービスを供給する場合のみでなく、公

32 細かく言えば、都道府県が建設・管理する国道の部分が存在する。

33 高速自動車国道法第6条によれば国が行う事項であるが、道路整備特別措置法第2条の2により、日本道路公団に建設・管理と料金徴収を行わせることができるとされている。

34 全般的な制度の企画・立案は国（自治省消防庁）が行っているが、消防庁の職員が消火作業を行うことはないだろう。

団等が財やサービスを供給する場合³⁵も含めて、予算等との関係を述べる。なお、国・公団等以外の者が供給主体となっているケースについては、Ⅱ-4 (補助金の交付) で触れることにする。

2. 予算等との関係

(1) 国が供給する場合の経理と原資

国が供給する場合の原資は、税収、公債発行、財政投融资、料金・使用料収入、地方公共団体の負担金などが主なものである。ただ、「国が供給」といっても、国が自らの職員を使用して供給する場合もあれば、国はお金を支払っているだけという場合もある。前者の例は国立大学や自衛隊である。後者の例は港湾の工事 (実際の工事は建設会社が行う) である。むろん、これはやや単純化した区分であり、実際には両者の形態が混在している場合がほとんどであろう。

また、財・サービスの供給に関する経理は、一般会計において行われるものもあれば、特別会計において行われるものもある。具体例を挙げてみていきたい。

① 一般会計において経理

比較的単純なパターンの例は、防衛サービスであろう。平成12年度一般会計予算における防衛関係費は4兆9,358億円であり、これが防衛サービスに充てられている全ての金額である。防衛関

35 本文中でも解説するように、公団等は財政投融资によって事業を実施するための資金を調達しているので、この点に着目すれば、Ⅱ-5 (低利融資) においてまとめて説明することもできるだろう。また、国から出資金等の交付を受けているので、Ⅱ-4 (補助金の交付) において説明することもできるだろう。

係費は公債発行対象経費とされていないので、原資は一般会計の歳入のうち4条公債による分を除いたもの（おおまかにいって、一般税収と特例公債）である。

② 特別会計において経理

大学教育サービスの場合、先に取り上げた国立学校特別会計において経理される。もう一度みておくと、平成12年度の歳入歳出の総額は2兆7,028億円であり、歳入のうち約1兆5,000億円が一般会計からの受入、665億円が資金運用部特別会計からの借入、附属病院収入が約5,400億円、授業料及び入学検定料が約3,350億円などとなっている。一般会計から受け入れている資金の原資は、主として一般税収と公債発行（4条公債及び特例公債）である。

一般会計を見ていると、「国立学校特別会計へ繰入」という経費のみを使用しているような印象を持つかもしれないが、このように、いくつかの異なる性質の資金が特別会計において統合されて、国立大学における大学教育サービスの提供を含む、国立学校に関係する施策・事業の実施に充当されている。なお、大学における研究という観点でみると、一般会計の科学技術振興費の中にも関係する経費が計上されている。

上の2つの例の場合、一般会計の歳出の側に「防衛関係費」や「国立学校特別会計へ繰入」という文言が現れる。しかし、中には特別会計において経理が行われ、かつ、その特別会計と一般会計との関係が極めて薄いものがある。言い換えれば、こうした事業については、一般会計のみを見ていたのでは全く内容が把握できないということになる。

郵政事業がその例である。平成12年度郵政事業特別会計の歳入歳出の総額は約7兆5,720億円であるが、歳入のうち主要なものは、郵便業務収入、郵便貯金業務の受託収入などであり、一般会

計からの受入は約34億円に過ぎない。郵便貯金事業（郵便貯金特別会計において経理）も類似の構造となっている。

③ 国以外の者による費用負担

視点を変えて、費用負担者が誰かという点を見る。

受益者に費用を負担させている例が多くある。例えば国立学校特別会計の例では授業料や入学検定料を徴収しているし、郵政事業の場合はいうまでもなく郵便料金の支払いの形で利用者が負担している。

また、施設整備を行う場合においては、直接には国が施設の整備主体となるが、その経費の一部を国以外の者が負担していることがある。港湾整備の例を取ると、港湾の整備は港湾管理者³⁶が行うことが原則であるけれども、港湾法第52条第1項は、重要港湾³⁷については、一定の場合に国が自ら工事を行うことができるとし、同条第2項及び第3項においてその場合における国及び港湾管理者の費用負担割合を定めている。

これを受けて、港湾整備に関する経理を行う港湾整備特別会計の歳入には、一般会計からの受入の他、この規定により費用を負担する港湾管理者からの工事費負担金収入が計上されている。

(2) 公団等が供給する場合の経理と原資

国民に対して財やサービスの提供を行っている公団等は多数ある。財やサービスとしてどのようなものを念頭におくかにもよるが、特

36 地方公共団体が設立する港務局や地方公共団体自体である。

37 国の利害に重大な関係を有する港湾で政令で定めるもの（港湾法第2条第1項）である。

殊法人³⁸といわれる機関のうちの一部ということになろう。

ここでは緑資源公団³⁹を例にとる。この公団は、林道の整備や、造林事業等を行っている。

まず、経理については、公団は独立した法人格を有するので公団として行われる。財務内容は各公団等も公表しているのであろうが、財政法第28条の規定により、国が出資している主要な法人については、貸借対照表、損益計算書と資金収支が参考資料として予算に添付されて国会に提出される⁴⁰。

国の一般会計や特別会計は当然国会の審議対象となるが、公団等の予算それ自体は国会における審議対象ではなく、所管大臣の認可を受ける必要があるにとどまるのが通常である。ただし、歳入の側の政府出資金や政府補給金についてはこれらを支出する側の国の会計に関して、資金運用部資金の借入については資金運用部資金特別会計に関してそれぞれ国会の審議が行われるので、こうした形では、間接的に国会の審議の対象となっている。

原資は、林道の整備については林道の開設により受益する者からの負担金、資金運用部資金の借入、国からの補助金などである。また、造林については、事業からの収益、資金運用部資金の借入、国

38 通常、「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人（総務庁設置法第4条第11号）」が特殊法人と呼ばれている。各特殊法人の概要については例えば毎年度の「特殊法人総覧」（行政管理研究センター）参照。

39 平成11年の森林開発公団法の一部改正により、森林開発公団の名称が変更されたもの。同時に廃止された農用地整備公団の業務を引き継いでいる。

40 「財政法第28条による〇〇年度予算参考書類」。政府刊行物としても販売されている。

からの出資金⁴¹と補給金⁴²などである。

II - 4 補助金の交付

1. 概 略

ある特定の行為を促したいと考える場合に、その行為を行う者に対して交付される。

交付対象という点からみると、交付の直接の相手方は、地方公共団体のこともあれば、いわゆる特殊法人の場合もあるし、民間企業や個人の場合もある。国から補助金の交付を受けた者（地方公共団体や公益法人など）が、さらに実際に事業等を実施する者に対して資金の配分を行う場合もある⁴³。

国が交付する補助金については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（補助金適正化法）による規律が及ぶ。また、補助金の交付に関する国と地方公共団体との関係については、地方財政法に規定がある。これらの法律については詳細に論じた文献があるので⁴⁴、ここでは両法における用語の使用法の違いについてのみ触れておく。

41 先に述べたように、公債発行対象経費である。公団の資本金を構成することになる。

42 水源林造成のための借入金についての利払いの一部について補給するものであり、予算補助（意味は後出）である。

43 補助金を網羅的に収録した資料としては、毎年度の「補助金総覧」（財政調査会）があり、同資料には直接・間接の交付対象が記載されている。

44 前者の解説書としては例えば小滝敏之「新版補助金適正化法解説」（全国会計職員協会 平成11年）がある。後者の解説書としては例えば石原信雄「地方財政法逐条解説（4訂）」（ぎょうせい 平成6年）がある。

マスコミ報道などにおいては、国から地方公共団体や各種の団体・個人に対して交付される資金を広く「補助金」と呼んでいる場合がほとんどであろうし、これがおそらく日常的に使用される用法でもある。

補助金適正化法においては、国が交付する補助金、負担金、利子補給金等について、地方公共団体に対するものに限定せず広く規律の対象としている。同法における補助金と負担金とが、日常的な用法における補助金とほぼ一致している。この法律では、補助金、負担金、利子補給金などの区別がなされているものの、全体について同内容の規律が及ぶので、このような区別をする実益はない。

他方、地方財政法の規律対象は国と地方公共団体との関係のみであり、国が地方公共団体に対して交付する資金を負担金と補助金の2つに区分しているが、この区分は補助金適正化法における区分とは必ずしも一致していない。その上で、負担金についてのみ、国と地方公共団体とが負担すべき割合を法律又は政令で定めるべきものとする⁴⁵など、両者の取扱いに違いを設けている。

他の法律や政府が作成する文書において補助金に言及する場合⁴⁶は、概ねこの2つの法律の規定を念頭においているが、このように定義が異なるので注意が必要である。

次に、補助金を交付する根拠や補助制度の内容について定める形式について述べておく。

先に、法律がなくとも予算措置が講じられることによって実施されている施策があると述べたが、補助金の交付はその典型例である。行

45 地方財政法第11条

46 補助金適正化法における用法に近い例としては財政構造改革の推進に関する特別措置法第34条、地方財政法の用法によった例としては地方分権推進計画（平成10年5月）がある。

政法学における「全部留保理論」⁴⁷の立場からは、認められるべきではない事柄であろうけれども、現実には例が多数存在する。このようなものは「予算補助」と呼ばれている。予算補助の場合、交付対象や補助率など補助制度の内容は、補助金の制度要綱や交付要綱といわれる文書において規定されている。

むろん、交付の根拠が法律にある補助金も多数ある。例えば、道路法第56条では、「国は、……主要な都道府県……を整備するために必要がある場合……においては、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、当該道路の新設又は改築に要する費用についてはその2分の1以内を……補助することができる」とされている。

こうしたものは法律補助と呼ばれている。この場合、根拠法令に補助金の対象や補助率が定められていればそれに従って補助金の交付が行われる⁴⁸。平成11年度補助金総覧によれば、平成11年度の一般会計当初予算の場合、約85%がこのタイプである。

規制の場合は全て法律上の根拠があるので、全体が（大部ではあっても）一つの法令集にまとめられているが、補助金の場合はこのような事情があるので、全体を把握するのは容易ではない⁴⁹。

2. 予算等との関係

経理は、国による直接供給の場合と同様に、一般会計において行われているものと、特別会計において行われているものがある。

47 法律の留保については塩野宏「行政法Ⅰ（第2版増補）」（有斐閣 平成6年）59頁以下、小滝・前掲57頁以下参照。

48 ただし、制度内容の詳細は交付要綱といった文書に定められる。

49 補助金総覧には交付対象や補助率などの概要が記載されているが、詳細については個々の交付要綱等を調査する必要がある。

原資についても、直接供給の場合と同様に、いくつかのものがある。典型的には一般会計に計上される税収や公債金収入であるが、空港整備に関する補助金を含む空港整備事業の経理を行う空港整備特別会計においては、空港使用料が原資の一部となっている。また、電源開発促進対策特別会計の場合は、一般会計からの受入がなく、目的税である電源開発促進税が歳入のほとんどを占めている。これを原資として、新エネルギーの開発・普及などを目的とした補助が行われている。

補助金の交付のみに関係することではないが、法律と予算の関係についてここで触れておきたい。

まず第1点として、新法が制定されて、例えば法律補助に関する規定が設けられたとしても、自動的にその補助に必要な金額が予算に計上されるわけではない。当然のことではあるが、法律と予算とはあくまでも別のものなので、別途予算において手当が必要となる。予算に必要な金額が計上されていない、あるいは予算そのものが成立していないという場合には、そのような補助を実行することはできない。

これに関連して第2点として、反対に、必要な金額を計上した予算は成立したものの、その使い道等について規定する法律案が成立しない場合には、予算を執行することができない。そのような法律案は予算関連法案⁵⁰と呼ばれ、通常国会においてそれ以外の法案よりも優先して審議されるのが通常である。

第3点として、財源には限りがあるので、潜在的に補助の対象となりうるものであっても、実際には補助の対象とならない場合も生じる。例えば、義務教育諸学校施設費国庫負担法第3条においては、国は一定の要件を満たす小中学校校舎の新築・増改築についてその費用の一部を負担するとされている。平成11年度当初予算における国からの補

50 成立しなければ予算に掲げられた事項の実施が不可能である法律案などが、予算関連法案として取り扱われている。

助金の総額は約724億円であるが、潜在的な必要額はもっと大きかったかもしれない。こういう場合においては、財政状況と施設整備の緊急性を勘案して、優先度の高いものから補助対象とされていくことになる。

他方、同じく義務教育に関係する経費であっても、教員の給与に充てるために行う補助(義務教育費国庫負担法第2条)などは、これと異なり、財政状況に応じて優先度の高い順に補助するというわけにはいかない。手厚い措置であるが、反面、国として支出が義務づけられることになり、財政面での弾力性には乏しくなる。

II - 5 低利融資

1. 概 略

補助金の交付と同様に、特定の行為を促したい時に行われる。国が行う場合もあるが、多くは公庫等による融資である。公庫等も先に述べた特殊法人の一部を構成し、主要なものは、日本政策投資銀行、住宅金融公庫、国民生活金融公庫等のいわゆる政府関係金融機関である。

表題は「低利融資」⁵¹としたが、無利子で融資が行われる場合もある。融資は、民間企業をはじめとする法人や個人のほか、地方公共団体や公団等⁵²に対しても行なわれる。低利や無利子での融資は、通常の融資の利払い額との差額を補助していることになり、経済的な実態としては補助金との間に違いはない。ただ、融資を行う根拠や融資内

51 ただし、金融情勢によっては、特に短期の融資の場合、政府関係機関が融資する利率よりも民間金融機関が融資する利率の方が低いこともありうる。

52 例えば都市開発資金の貸付けに関する法律第1条参照。

容を定める形式の面では、次のような違いがある。

国が無利子や特に低利で融資することは、財政法第9条に照らして、法律の根拠を要するとされている⁵³。このため、国が無利子で融資を行おうとする場合には、法律でその対象や条件を規定することが必要である。低利で融資する場合についても、法律に規定が置かれていると思われる⁵⁴。法律補助の内容の詳細が補助要綱といった文書に定められるのと同様に、融資制度の詳細は融資要綱といった文書に定められる。

公庫等が行う業務は、それぞれの設立根拠法に規定されているので、融資の対象や条件の根幹に関する規定は法律に置かれている。この場合も、融資業務の詳細については、各機関が定める業務方法書といった文書に定められるのが通常である。

2. 予算等との関係

(1) 国が行う場合の経理と原資

国が行う融資は、ほとんどが特別会計において経理されている⁵⁵。融資会計として分類される産業投資特別会計や都市開発資金融通特別会計において融資の経理を行っているのはもちろんのこと、他に

53 林修三・吉国一郎「例解立法技術（全訂新版）」（学陽書房 昭和44年）302頁参照。

54 この点については、悉皆的に調査をしたことがなく、誤っていただきたいと思います。

55 一般会計において経理されている例として、母子寡婦福祉貸付金がある。この融資は直接個人に対して行われるのではなく、都道府県を經由して個人に対して行われる。母子及び寡婦福祉法第2章の3参照。なお、この貸付金は4条公債を原資としている。

分類される会計においても、例えば農業経営基盤強化措置特別会計において就農支援資金などの融資について経理が行われている。

原資は、既存の融資の償還金のほか、一般会計からの受入や資金運用部資金の借入が主なものである。平成12年度には、例えば農業経営基盤強化措置特別会計は貸付金に充てるため発行される4条公債を原資として、一般会計から約200億円を受け入れている。

(2) 公庫等が行う場合の経理と原資

経理は各公庫等において行われる。なお、政府関係金融機関の予算は国会の審議対象となっている⁵⁶。

原資については、住宅金融公庫を例にとると、平成12年度に融資のため必要となる金額は約12兆円であり、このうち約85% (約10兆4,000億円) が財政投融資資金⁵⁷により、残りは債券の発行と民間借入によりまかなわれる。

II - 6 税制

1. 概 略

あることを抑制するため新たに税を課したり、特例的に重課を行ったりすることや、逆にあることを促進するため税を減免したりする例は極めて多数存在する。

重課の例には、十数年前の地価上昇が激しかった時期に、短期間の土地の転売によって得た利益に対する所得税や法人税の税率を相当高

56 公庫の予算及び決算に関する法律第4条など

57 資金運用部資金が約9兆5,000億円、簡易保険資金が約2,500億円、政府保証借入が6,000億円。

く変更し、地価上昇の抑制を図ったというものがある。これについては、その後現在にいたる地価下落局面において、徐々に重課前の制度に戻す税制改正が行われてきている。減免の例としては、住宅建設を促進するため、個人が住宅を取得する際のローン残高に応じて、所得税を軽減する制度がある。

規制と同様、課税も法律に根拠を有する必要があるので、税制の内容は全て法令集に収められている⁵⁸。各税についての原則は各税法⁵⁹の本則に規定があるが、特例措置（政策的な重課や減免）は、各税法の附則や、国税の場合は租税特別措置法の本則及び附則に規定があることが多いので、これらを全体的に見る必要がある。

2. 予算との関係

Ⅱ-2からⅡ-5までに述べたものが歳出の側に関係する事項であったのに対し、税制は専ら歳入の側に関係する。税制が変更されると、その内容に応じて税の増収や減収が予想されるので、これを踏まえて歳入予算を作成することになる。従って、翌年度の税制改正案の作成作業は、毎年の年末にかけて行われる本予算の編成作業と並行するスケジュールで行われる。

なお、多くの税は一般会計の歳入となるが、中には直接特別会計の歳入となるものがある。電源開発促進対策特別会計の歳入となる電源開発促進税が一例である。

58 ただし、これも規制と同様に、具体的な運用は通達や通知に委ねられている場合がある。

59 国税の場合は所得税法、法人税法といった別々の法律であり、地方税の場合は地方税法である。

II - 7 所得移転

1. 概 略

これまでに触れた規制、直接供給、補助金の交付、低利融資、税制のいずれも、国民のうちのある階層から他の階層に対して所得を移転させる効果を有する⁶⁰が、ここで念頭に置いているのは、年金制度や医療保険制度などの社会保険制度である。これらの制度の運営は、主として国民が支払う保険料とともに、一般会計から投入される資金によって行われている。

2. 予算との関係

医療保険の例を取ると、保険者には国、市町村、健康保険組合、共済組合などいくつかのものがある⁶¹。国が保険者であるもののうち、例えば政府管掌健康保険は、厚生保険特別会計において経理が行われ、従って保険料は直接この特別会計の歳入として計上される。また、保険者が市町村や組合であるものはそれぞれの組織において経理が行われる。

それぞれの保険制度について国が行う補助は、一般会計から支出される。この経費は、主要経費別分類では社会保障関係費に分類されており、原資は一般税収と特例公債の発行が主たるものである。現在の仕組みでは、医療費と一般会計の負担額はほぼ比例しており、景気が悪く税収が落ち込んでいる時期にも医療費はそれほど減少しないであろうから、制度を改正しないとすれば、特例公債の発行額が増加する

60 野口悠紀夫「公共政策」（岩波書店 昭和59年）74頁以下参照。

61 概要を簡略に示したものとしては例えば竹内・前掲145頁がある。

ことになる。

平成12年度の場合、社会保障関係費は全体で約16兆7,700億円であり、このうち健康保険、年金、介護保険等の資金に充てられる社会保障費は約11兆円である。これでもかなりの額にのぼるが、念のために述べておくと、社会保障制度に関する資金の額はこれだけではなく、上述のように特別会計や各保険者において経理されている保険料がこれ以外に存在している。

Ⅲ 予算と経済

Ⅲ-1 はじめに

予算や財政投融资を用いて実施される施策は、一般的かつ抽象的な言い方をすれば、豊かな国民生活の実現を目指しているのであって、経済運営とは分けて考えるべきであるという見解もあるかもしれない。しかし、国民経済の中に政府が占める比重は、無視できるほどに小さいものではないし、また、現実には、景気回復を目標とした政策パッケージが経済対策として取りまとめられそれが補正予算という形で実施されている。

ここでは、経済全体に占める政府部門の規模を見た上で、経済対策と予算の関係を述べることにしたい。

Ⅲ-2 政府部門の規模

一国の経済規模をあらわす指標として最もよく用いられるのは、国内総生産（GDP）であろう。日本の名目GDPはここ数年間500兆

円程度で推移しており、平成10年度においては約497兆円⁶²であった。

国内総生産を支出の側から見た国内総支出(GDE)の構成は、平成10年度の場合、消費が約70%(民間消費約60%、政府消費約10%)、投資が約27%(民間企業設備投資が約15%、民間住宅投資が約4%、政府投資が約8%)、残りが輸入と輸出の差である。「政府」の内訳を国と地方に分けることもできる⁶³が、両者を合わせて捉えたとしても、政府部門が直接コントロール可能なのは投資と消費合わせて約18%である。

このような国民経済計算ベースの数値と予算との関係についてここで2点留意すべき点を述べておきたい。

まず、政府投資や政府消費という場合の「政府」は、国と地方公共団体(公団や地方公営企業も含む)を合わせたものである。さらに、支出が行われる会計という観点からは、国、地方公共団体ともに、一般会計のみでなく特別会計を含むものである。

次に、予算の額と国民経済計算ベースの政府支出の額とは一致しない。この違いは典型的には土地の取得を伴う公共事業関係費について生じる。国民経済計算上は、土地を取得することそれ自体からは付加価値は発生しない⁶⁴という考え方の下に、土地の取得代金(用地費・補償費)は投資の額に含めていない。他方、こうした経費は予算には当然計上されている。

62 毎年の「国民経済計算年報」や「四半期別国民所得統計速報(QE)」(いずれも経済企画庁)を参照。なお、これは68SNAベースの額であり、新しく導入される93SNAベースでは額が異なってくる。

63 嶋津昭編「図説地方財政 平成10年度版」(東洋経済新報社 平成10年)50頁参照。

64 土地を売却した人が現実には消費を増やしているかもしれないが、これは別の問題である。

Ⅲ－３ 経済対策と補正予算

１．経済対策

景気が低迷している時期には、景気の下支えや回復に効果があると考えられる様々な施策をパッケージとした経済対策が取りまとめられることが多い。その中には、政府による追加的な支出を伴う施策が多く含まれるので、その後対策を実行に移すために補正予算が編成されることになる。

例えば、平成11年度には、雇用対策に集中した対策として緊急雇用対策（6月11日）、幅広い分野の施策のパッケージとして経済新生対策（11月11日）の2つの経済対策⁶⁵がまとめられた。それぞれに対応して、2度補正予算の編成が行われている。

後者のように様々な施策がパッケージとなっている経済対策の場合には、先にみた国内総支出の構成項目ごとに景気刺激に役立つと考えられるものが含まれる。政府投資については例えば公共事業の追加、民間企業設備投資については貸し渋り対策、民間住宅投資については住宅金融公庫の貸し出し枠の拡大、民間消費については減税の実施などである。

２．経済対策の規模と補正予算の規模

経済対策や補正予算については、その規模がしばしばマスコミ報道で取り上げられる。例えば平成11年11月の経済新生対策の規模は「総事業規模17兆円程度、介護対策を含めれば18兆円程度」であったし、

65 本文は経済企画庁（省庁再編後は内閣府）ホームページ（www.epa.go.jp）参照。

それを実施するために編成された平成11年度第2次補正予算の規模は、一般会計の歳出額では約6.8兆円であった(資料参照)。

この補正予算には、経済対策に直接関係しない予算も計上されているので厳密に6.8兆円が経済対策対応というわけではないが、それでも3倍近い開きがある。この開きが生じる理由には主に次の3つのパターンがある⁶⁶。

(1) 国の一般会計で全額負担(事業規模=予算規模)

介護対策費がこの例である。介護保険の実施など介護対策に関係する事務は市町村が担当し、保険料は市町村が徴収する仕組みであるが、経済新生対策では、平成12年度に徴収を予定していた介護保険料の徴収を行わないことにして、その分を国が市町村に交付することにした。これが約0.9兆円あり、「総事業規模」に含まれている。

他方補正予算では、入ってこないことになった介護保険料に相当する金額を、全額国費で手当てしている(それ以外の経費もわずかながら含まれているが)ので、この場合は事業規模=予算規模となっている。

(2) 財・サービスの提供費用を国の一般会計のほか地方公共団体が負担(事業規模>予算規模)

社会資本整備費がこの例である。社会資本整備の場合、国と地方公共団体がその費用を分担するか、地方公共団体が全額一般財源(地方交付税交付金を含む)を充てるのが通例である。

経済対策中の事業規模は6.2兆円程度であったが、これは国と地方の両方の支出額を合計したものである。国の一般会計予算には、そのうち国が負担する部分である3.5兆円のみが計上されている。

66 これ以外に、特別会計の歳出を増加させているという要因もある。

(3) 低利融資を実施（事業規模＞予算規模）

住宅金融対策費や中小企業等金融対策費がこの例である。事業規模はそれぞれ2兆円程度と7.4兆円程度とされているが、一般会計予算上は「住宅金融対策費」として2000億円、「中小企業等金融対策費」として約7700億円が計上されているだけである。

住宅投資を促進するために政府が持ち合わせている手段は、例えば住宅金融公庫による融資制度を変更することである。新生経済対策では、融資の対象となる戸数を増加させることなどが打ち出された。それに要する費用の一部は一般会計予算に計上され、これが住宅金融公庫に交付されるが、同時に、財政投融资資金を利用しているので、一般会計予算に計上される額は、貸出額の増加額よりもずっと少ないものとなっている。

IV 政策の決定に至る手続

IV-1 はじめに

これまでに述べた各種の手法を用いて政策を実施に移すためには、基本的に、法律や予算の形で国会の承認を受けることが必要である。

規制や税制の場合は主として法律の制定・改正が必要であるし、直接供給の場合は、予算の手当てができれば可能な場合もあろうが、例えば公物法のように供給・管理について規律する法律がある場合においてその仕組みの変更を伴う場合には法律改正も必要となる。補助金や低利融資も同様に、予算の手当てのみで足りることもあろうが、法律補助について制度を変更する場合や融資の基本的な仕組みを変更する場合には法律を改正しなければならない。所得移転に関する制度を変更する場合は、法律、予算両方の手当てが必要になるだろう。

ここでは、通常国会に提出される政府提案の法律案と予算案の作成について、原案の作成から成立にいたる手続を説明する。なお、臨時国会に提出される法律案や予算案(補正予算案)の場合は、これとはスケジュールがかなり異なっている。

IV-2 原案の作成

最終的には法律案や予算案の形を取るとしても、通常は、いきなり法律案の内容や予算の額を検討しはじめるわけではない。内容と手段に大きく二分するとすれば、法律や予算はどちらかといえば手段であり、まずは実現したい内容を確定することが先決である。

毎年4月になると、来年度に向けて、新しい政策や重要な政策についての検討が始まる。8月半ばくらいまでの時間をかけて、どのようなことをするのか、また、それをどのような手段を用いて実施するのかなどについて検討が進められ、省庁によって呼び方は異なるが、それが「重点施策」、「新政策」などして発表される⁶⁷。この段階においては、どのような手段を用いてその内容を実現するのかはほぼ確定している。場合によっては、ある内容を実現するために、法律によって規制もし、同時に補助金の交付や低利融資を行うということが一つのパッケージになっていることもある。

検討期間が8月までであることには、予算の編成スケジュールが関係している。先に、翌年度の予算要求(概算要求)は8月末に締め切られると述べた。支出を伴う新たな制度についてはもちろんこの時点が締め切りであるし、税制改正も、国の歳入に影響するのでその検討

67 通商産業省におけるこの間の過程を解説した文献として、城山英明他編著「中央省庁の政策形成過程」(中央大学出版部 平成11年)99頁以下がある。他の省庁においても概ね同様であろう。

作業は予算編成と並行して進められ、税制改正要望の締切は予算と同様に8月末である。また、法律案についても、予算関連のものは8月末に概要を提出する必要がある。こうした事情があるため、8月中旬から下旬にかけては、「〇〇省は来年度から××を新しく始めることを決めた」というマスコミ報道が多く見られることになる。

IV-3 内閣提出法案の作成

1. 法案化作業

国会への法案提出には締め切りがあり、予算に関連するものは2月上旬、それ以外の場合は3月上旬というのが通例である。

施策のうち、法律の制定・改廃が必要なものについては、この締め切りを目指して法文の作成作業を行う。担当省庁が作成した案は、内容及び形式について内閣法制局による審査⁸⁸を受ける。並行して政府内部における調整を進め、こうした審査や調整が終わった法律案は、国会に提出することを閣議で決定する。

2. 与党説明

この閣議決定の直前に、与党の了解を取り付けるための手続が行われている。これは法律上の根拠のない、全く事実上の手続である。現在の与党は自由民主党、保守党、公明党の3党であるが、自由民主党の例は次のようになっている。

この手続に関係する主要な機関は、政務調査会と総務会である。政務調査会は、その中に各政策分野に対応した部会と呼ばれる組織を有

している。各省庁は、法律案の内容を関係する部会において説明して了解を得、今度は部長が政務調査会と総務会において内容を説明して了解を得る。政府の側からみると与党に説明する手続ということだが、これは同時に与党としてそのような内容の法律案を国会に提出するとの意思決定を行うための手続ともいえる。

3. 国会における審議⁶⁹

(1) 趣旨説明とそれに対する質疑

国会に提出された法律案は、いずれかの委員会⁷⁰に付託され審議を受けるが、全ての法案が直ちに委員会の審議を受けるのではない。国会法第56条の2は、議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は、議院の会議(本会議)においてその議案の趣旨の説明を聴取することができる」と規定しており、法律案の中には、本会議において趣旨説明とそれに対する質疑を行った後、担当委員会における審議が開始されるものがある。

本会議では、担当の大臣が法案の概要を説明した後、質疑が行われる。委員会で行われる法案に対する質疑の場合は総理大臣が答弁することはないが、本会議の場合は、質問者が求めれば法案質疑でも総理大臣が答弁することがある。なお、議員提案の場合には、提案者が趣旨説明を行うとともに質問に答える。

(2) 委員会質疑

実質的な審議は委員会において行われる。

69 詳細については浅野一郎「国会事典(第3版補訂版)」(有斐閣 平成10年)参照。

70 委員会については国会法第5章参照。

ここでは、委員会における質疑に関連して、国会審議の活性化を図るため平成11年10月末に召集された臨時国会から実施された国会改革について触れておく。

平成11年7月に「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」が成立した。この法律の主な内容は、①国会の常任委員会として、国家基本政策委員会を設置すること、②政府委員制度を廃止して、代わって政府特別補佐人と政府参考人の制度を設け、また、大臣のほか内閣官房副長官及び政務次官（副大臣と大臣政務官の制度が導入された後はこれらの者）が答弁のため国会に出席できるとすること、③副大臣と大臣政務官を新設し、政務次官は廃止することの3点である。

①の国家基本政策委員会の設置は国会法の改正によって行われ、平成12年1月召集の通常国会から実施された。この委員会は、政府与党と野党とが基本的な政策について議論を行うことを目的として新たに設置された常任委員会である。内閣総理大臣と野党党首が議論するという運用が行われているので、「党首討論」と呼ばれることが多い。座席配置は、衆議院で開催する場合と参議院で開催する場合とで異なる点があるものの、概ね与党側と野党側とが対面する配置となっている。

対比のために通常の委員会質疑について述べると、与野党議員が政府に質問するという形態を取ることが多く、座席配置も、与野党の議員が委員席に座り、政府側である大臣がそれと向かい合って委員長と同じ側に座るといふもので、審議内容を象徴した配置となっている。

②のうち政府委員制度の廃止と内閣官房副長官及び政務次官の国会出席は国会法の改正によって、政府参考人制度の創設は衆議院規則と参議院規則の改正によって行われ、平成11年10月に召集された臨時国会から実施された。

政府委員について述べると、改正前の国会法第69条では、「内閣は、国会において国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て政府委員を任命することができる」とされていた。「国会において国務大臣を補佐」というのは、実質的には委員会における質疑の際に、国務大臣に代わって答弁を行うという意味である。なお、政府委員以外にも、国会において議員からの質問に答える公務員がおり、これは「説明員」と呼ばれていた。

この改正によって、委員会質疑における答弁は、原則として大臣又は政務次官(副大臣と大臣政務官が設けられた後には副大臣と大臣政務官)が行うことになる。なお、一部の省に置かれる政務次官は、この時に2名に増員されている。

政府特別補佐人については、改正後の国会法第69条第2項において「内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を政府特別補佐人として議院の会議又は委員会に出席させることができる。」とされた。

また、政府参考人については、改正後の衆議院規則第45条の3において「委員会は、前条の規定にかかわらず、行政に関する細目的又は技術的事項について審査又は調査を行う場合において、必要があると認めるときは、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴く。」とされた。参議院規則の規定も同様である。従って、現在国会議員からの質問に答えている公務員はこの政府参考人であることが多い。

③は国家行政組織法に関係することであるが、実質的には中央省庁等再編に伴う法律改正で措置済みであったもので、平成13年1月の中央省庁等再編の時点から実施される。

(3) 公布

両議院で可決された法律は、官報に掲載して公布される⁷¹。

IV-4 予算の作成

1. 政府案の作成

(1) 内容の企画立案

法律案について議員提案が可能であるのとは異なり、予算案を作成できるのは内閣のみである。むろん、予算を伴う法律案を議員提案することは可能であるが、その場合においては内閣は意見を述べることができる⁷²。

毎年度の当初予算の作成に向けた検討は、先に述べたように4月ごろから開始される。8月末の時点では、施策の内容とともに、それを実施するために必要となる予算の額なども決定することになる。ただ、財源には限りがあるので、好きなだけ予算を要求できるといわけではない。

(2) 概算要求基準

各省庁が大蔵省に対して行う翌年度の予算要求は概算要求と呼ばれているが、この要求には、金額の限度額を中心として一定のルールが設けられている。

これが概算要求基準といわれるものであり、例年7月中下旬ころに閣議了解という形で定められる。例えば平成13年度予算の要求に当たっての基準は、「平成13年度予算の概算要求に当たっての基本

71 念のため述べておくが、予算については公布という行為は行われぬ。

72 国会法第57条の3による。予算の増額修正、法律案の修正で予算の増額を伴う場合も同様である。

的な方針について」として平成12年8月1日に閣議了解がなされている⁷³。

要求の限度額は、主要経費別（公共事業関係費、社会保障関係費など）に定められ、ここから自動的に各省庁の要求限度額が決まってくるので、その範囲内で要求を行う。この他、要望の特別枠や、要求に当たっての留意事項が記載されている。

(3) 政府部内における調整と政府原案の作成

概算要求は8月31日に締め切られ、9月に入ると政府部内での調整が始まる。翌年度の当初予算の政府案が固まるのは、通常は12月下旬（20日～25日の間くらい）である。この時期になると、連日、予算案に盛り込まれた施策の内容や、各省大臣と大蔵大臣の間の閣僚折衝の結果などについての報道が行われる。

これに少し先立って歳入の規模に影響を及ぼすことになる税制改正の内容が決定され、また、予算の政府原案の決定と同時に財政投融资計画、地方財政対策などが決定される。

2. 国会における審議

政府案は、毎年1月に開会される通常国会に提出される（財政法第27条）。通常は1月中旬から下旬に提出されている。

法律案と同様に、実質的な審議は委員会（予算委員会）において行われる。他の委員会は、それぞれ担当分野を持っており、審議の内容もその分野に限定されるが、予算委員会の場合は、予算は国政の全般に関係するという考え方から、予算案それ自体に限定せず、時々の内政・外交の重要課題を中心として広く国政全般について質疑が行われ

73 本文は大蔵省ホームページ（www.mof.go.jp）参照。

る。

予算について先に審議を行う衆議院の予算委員会での質疑は、順調に進めば4週間から5週間程度で終了する。つまり、1月下旬から始まる衆議院における質疑は、2月下旬から3月初めには終了し、続いて参議院における質疑となる。

参議院の場合は、予算案を受け取ってから30日以内に議決を行わないと衆議院の議決したところが国会の議決となる（いわゆる自然成立）ので、可決するにせよ否決するにせよ、30日以内に審議が終了することが多い。平成元年度当初予算は自然成立したが、これ以降平成12年度当初予算までは例はない。

このようなスケジュールで進めば3月中に翌年度の予算が成立する。平成12年度予算も前年度中（平成12年3月17日）に成立している。

他方、衆議院において予算案を審議している間に重大な問題が発生したり、予算の内容をめぐる野党が激しく対立したりする場合には、このようなスケジュールでは審議が進まず、4月になっても翌年度予算が成立しない事態となる。この場合には、暫定予算が組まれることになる。

例えば、平成6年度当初予算の場合、当時の細川内閣は政治改革法案（衆議院の選挙制度を、中選挙区制から、現在の仕組みである小選挙区比例代表並立制に変更することなどを内容とするもの）について平成5年中の成立を目指すとともに、同時に景気対策として平成5年度第2次補正予算を年内に成立させようとしていた。

第2次補正予算は年内に成立したものの、政治改革法案の成立は平成6年の1月末までずれ込み、その結果、平成6年度当初予算の政府原案の作成自体が平成6年の2月まで遅れ、国会提出は3月4日となった。最終的には平成6年6月23日に予算が成立したが、それまでの間、暫定予算が生まれ、さらに暫定予算の補正が行われている。

V 政策実施における国と地方公共団体の関係

V-1 はじめに

既に述べたように、ある政策の内容が例えば国の法律という形式で定められる場合においても、その政策を現実に実施する主体は国に限られるのではなく、地方公共団体や特殊法人等も重要な役割を果たしている。

このうち、地方公共団体が政策実施について役割を分担している典型例は財やサービスの直接供給である⁷⁴。この他にも、低利融資が都道府県を経由して行われる例⁷⁵、規制に関して、一般的なルールは法律で定めつつ具体的な規制内容を条例に委ねている例⁷⁶、税制に関して、ある政策目的を達成するために国税と地方税の両方について重課や軽減をする例⁷⁷があり、これらも役割分担の一つの方法として捉えることができるかもしれない。

ここでは、財やサービスの直接供給を例にとり、国と地方公共団体の関係を概観する。視点としては、権限と財源の二つがあるが、本稿全体の趣旨からして後者に重点を置くこととしたい。

V-2 最近の制度改正

74 II-3の1参照。

75 注55参照。

76 平成12年法律第73号による改正後の都市計画法第33条第3項及び第4項、第34条第8号の3及び第8号の4（開発許可の基準に関する規定）など。

77 住宅取得を容易にするために、国税である登録免許税の他、地方税である不動産取得税を軽減するなど。

1. はじめに

国と地方公共団体の関係に関する最近の主要なトピックとしては、平成12年4月1日に主要な部分が施行された地方分権一括法⁷⁸の制定がある。これは、平成7年の地方分権推進法の制定⁷⁹以降に行われた検討の結果を法改正の形で表現したものであり、主として権限の面において、国と地方公共団体の関係に大きな変更が加えられた。

財源の面についても、地方分権推進委員会がいくつかの勧告を行っている。ここでは、以下の説明の前提として、平成7年から平成12年までの過程を簡単に振り返っておきたい。

2. 地方分権推進法

地方分権推進法は、第1条の目的規定にあるように、地方分権の推進についての国と地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定めたものである。

第4条では、地方分権の推進に関する基本方針として、国と地方公共団体がそれぞれ果たすべき役割について規定している。国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事項、②全国的に統一して定めることが望ましい基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業

78 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）

79 地方分権推進法制定までの経緯については、佐々木信夫「地方分権と地方自治」（勁草書房 平成11年）15頁以下、西尾勝「未完の分権改革」（岩波書店 平成11年）1頁以下参照。両者は、地方分権推進法制定から地方分権推進委員会第5次勧告に至る過程もカバーしている。

の実施、④その他国が本来果たすべき役割を重点的に担う。地方公共団体は、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う、というのがそれである。

より具体的な検討項目は第5条と第6条に述べられている。第5条が主に権限に関して規定しており、①地方公共団体への権限委譲の推進、②地方公共団体に対する国の関与の整理合理化、③必置規制の整理合理化、④地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理合理化、⑤地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の整理合理化、⑥その他所要の措置である。第6条は、主に財源の面から規定しており、国と地方公共団体の役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るとされている。

こうした方針に沿って地方分権の推進に関する基本的な事項について調査審議するために地方分権推進委員会が設けられ(第9条)、内閣総理大臣はその勧告を尊重するとともに、政府は委員会の勧告に沿って地方分権推進計画を作成することとされた。

このように、地方分権推進法自体は、地方分権の推進に当たったの基本的な視点と、検討を担当する地方分権推進委員会を設置することを規定するのみであり、具体的な検討作業は、その後地方分権推進委員会において行われた。

3. 地方分権推進委員会勧告と地方分権推進計画

地方分権推進委員会は、平成7年の地方分権推進法制定当初は5年間に限って設けられる組織とされていた⁸⁰が、平成12年に設置期限が

80 地方分権推進法自体が5年間のみ効力を有するとされていたことによる(制定時の附則第3項)。

1年延長⁸¹され、平成13年7月まで存続することとなっている。

この委員会は、平成8年12月から平成10年11月の間に第1次から第5次までの勧告を行い、現在はその実施状況の監視⁸²に当たっている。政府は、地方分権推進法の規定に従い、第1次から第4次までの勧告を受けて平成10年5月に地方分権推進計画を、第5次勧告を受けて平成11年3月に第2次地方分権推進計画を策定している。

この中で財やサービスの直接供給についての国と地方公共団体の関係に関連が深いのは第2次勧告と第5次勧告である。

第2次勧告では、地方分権推進法第5条に掲げられている事項について広範に触れており、権限の面では機関委任事務の廃止などが、財源の面では補助金の整理合理化などが含まれている。

第5次勧告は、国の直轄事業や補助金の見直しを中心としたものである。例えば国道の管理は、国が自ら行う部分と都道府県が行う部分とがある。このうち、国が自ら行う部分の決定方法や見直し方法について勧告を行っている。また、補助金については、統合的な補助金の創設について勧告を行っている。

V-3 権限の面からみた国と地方公共団体の関係

政策実施に関する国と地方公共団体の関係については、一般則が地方自治法に置かれているほか、法律に根拠を有する政策であれば個別の法律に規定が設けられている。具体の政策によって国と地方公共団体の関係のあり方は様々である。

例えば都市公園には国が設置するものと地方公共団体が設置するも

81 平成12年法律第71号による。

82 平成12年8月8日には国庫補助負担金の整理合理化等について、11月27日には市町村合併の推進について意見を内閣総理大臣に提出している。

のがあり、設置される公園の性質に応じて国と地方公共団体が役割を分担している⁸³。他方、例えば外国人登録の場合、国は法律の形で統一的なルールを定めるのみで実際の業務は基本的に地方公共団体(市町村)に委ねられている⁸⁴。

V-2で見た一連の過程において行われた検討の結果、こうした分担関係に変更が加えられたものがある⁸⁵。また、平成12年4月に施行された地方自治法の改正では、機関委任事務を廃止するなど従来の制度に大きな変更が加えられている⁸⁶。

財源の面については後に詳しく述べるが、権限と財源の関係についてここで一点だけ触れておくと、権限の配分と財源負担とは必ずしも一致していない。上の外国人登録の例を取ると、地方財政法第10条の4において、地方公共団体は外国人登録に要する経費を負担する義務を負わないとされており、法務省から地方公共団体に対して外国人登録事務委託費が支払われている⁸⁷。この他、国から補助金が交付される場合も、権限配分と財源負担が一致しない。

V-4 財源の面からみた国と地方公共団体の関係

1. はじめに

83 都市公園法第2条第1項

84 外国人登録法第3条等

85 地方分権推進計画の別紙3参照。

86 本稿はこの点については触れない。久保田治郎「地方分権と改正地方自治法」(東京法令出版 平成11年)、成田頼明・川崎政司「地方自治法改正のポイント」(第一法規 平成11年)等参照。

87 平成11年度当初予算では約49億円である。なお、地方財政法第10条の4の趣旨を含め、地方財政法の詳細については石原・前掲参照。

財源の面については、地方自治法に相当するものとして地方財政法が一般則を定めており、さらに、個別の施策について法律がある場合には、その法律に財源の分担についての規定が設けられている。こうした法制的な面についてまず概観する。

また、国と地方公共団体の関係について財源の面から考察する場合には、①税源の配分、②徴収された税収の再配分、③②とも関係するが地方公共団体が債券（地方債）を発行する場合の手当てといった3つくらいの視点があるように思われる。このような3つの視点を念頭に置きながら地方公共団体の財政構造を概観し、それを通じて国と地方公共団体の関係を述べていくことにしたい。

ただ、個々の地方公共団体を取ってみれば例えば一般会計は一つしかないが、都道府県、市町村合わせて3000あまりの団体があるので、全ての団体について予算の状況を見ることは実際には困難である。また、全ての団体の予算額を合計した数値を求めるのも容易ではない。従って、金額等は地方公共団体全体としてのマクロの収支見込を示す地方財政計画上の数値を用いることとする。

2. 地方財政法

(1) 概要

地方財政法には、地方公共団体の財政運営についての規定があるほか、国と地方公共団体の間の経費負担に関する原則が定められている。しかしながら、国と地方公共団体とが経費を分担する場合におけるその具体の割合は、個別の法令⁸⁸や補助要綱といった文書において定められるので、詳細についてはこうした法令や要綱を調べる必要がある。

以下、地方財政法に置かれている、①地方公共団体が負担する義務を負わない経費、②国が全部又は一部を負担する経費、③国が補助することができる経費等についての規定をみていく。

(2) 地方公共団体が負担する義務を負わない経費

第10条の4に規定がある。こうした、もっぱら国の利害に関係のある事務を行うための経費は、地方公共団体は経費を負担する義務を負わないとされている。ただ、先に述べたように、経費の負担と事務処理権限の配分とは別の問題である。

(3) 国が全部又は一部を負担する経費

第10条から第10条の3までと第17条の2が関係する規定である。第10条から第10条の3までは、地方公共団体が実施しなければならない事務や事業を対象としたものであり、第17条の2は、国が第10条の2及び第10条の3に規定する事務や事業を自ら行う場合を対象としたものである⁸⁹。

結果としてはいずれの場合においても国と地方公共団体とが経費を分担することになるが、事務や事業を実施する主体が国であるか地方公共団体であるかによってお金の流れは異なっている。

地方公共団体が事務や事業を実施する場合には、地方公共団体がこれに要する費用の全額を支払い、国は自らの負担分を地方公共団体に対して支払う⁹⁰。例えば都市公園の整備に要する経費のうちに

89 ここでも経費の負担と事務処理権限の配分とは別の問題として処理されている。ただ、個別の法令では、権限を有する者が経費を全額負担するというを一応原則とした上で、それを変更している例が多い。後出の都市公園法第12条の2参照。

90 地方財政法第17条

は、第10条の2第3号に該当するものとして国が全部又は一部を負担するものがある。しかし、整備のための工事を発注するのは地方公共団体であり、地方公共団体が費用の全額を受注者に対して支払う。国は、その費用の一部を地方公共団体に対して交付する⁹¹。

このような国の負担分は、地方財政法においては「国の負担金」と呼ばれているが、一般には補助金といわれるものである。個別の法令においても、地方財政法にいう「国の負担金」を含むものとして「補助金」という用語を使用している例が多い⁹²。

他方、国が事務や事業を実施する場合には、国がこれに要する費用の全額を支払い、地方公共団体は自らの負担分を国に対して支払う⁹³。例えば、都市公園のうち、「一の都府県の区域を超えるような広域の見地から設置するもの⁹⁴」は国が設置し、その整備の際には、工事の発注者として国が費用の全額を受注者に対して支払う。その費用の一部は、その都市公園が所在する都道府県等が負担し、その額を国庫に納付する⁹⁵ことになっている。このような地方公共団体の負担分は、直轄負担金などと呼ばれる⁹⁶。

91 都市公園法第12条の2及び第19条。国の負担割合についての規定は都市公園法施行令第25条にあり、例えば用地取得については3分の1とされている。

92 都市公園法第19条が一例である。II-4の1に述べたところも参照。

93 地方財政法第17条の2

94 都市公園法第2条第1項第2号イ

95 都市公園法第12条の2から第12条の5まで。都道府県の負担割合についての規定は都市公園法施行令第22条にあり、例えば新たに設置する場合には3分の1である。

96 地方分権推進委員会第2次勧告では、「国直轄事業負担金」と呼んでいる。

(4) 国が補助することができる経費

第16条に規定がある。その施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があるときに限り、補助金を交付することができるというものである。この法律では、負担金は事務の性質からして必要的に支出するもの、補助金は奨励的な性格のものと考えているようである。

地方分権推進委員会第2次勧告では、国が地方公共団体に対して支出する金銭にこうした性格の違いがあるとの前提に立ち、両者の区分を明確化すべきこと⁹⁷やそれぞれについて行うべき整理合理化の方策などを提言している。

3. 地方財政計画⁹⁸

地方交付税法第7条の「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」として、毎年国の予算編成と並行して作成されるものである。その作成過程において、地方財政の運営上が必要と考えられる措置が、地方財政対策として立案される⁹⁹。平成12年度の地方財政計画の規模は約89兆円である。

主要な歳入項目としては、地方税（約35.1兆円）、地方交付税交付金（約21.4兆円）、国庫支出金（約13.0兆円）、地方債（約11.1兆

97 前出の平成12年8月の地方分権委員会意見にはこの区分に関する提言が含まれている。

98 詳細については毎年度の「改正地方財政詳解」（財団法人地方財務協会）等を参照。

99 後にも触れるが、地方公共団体に歳入不足が見込まれる場合に地方交付税交付金の額を増やすために行う資金運用部資金特別会計からの借入が一例である。

円)がある。主要な歳出項目は、給与関係経費、一般行政経費、公債費、投資的経費などである。以下、主に歳入項目を順に取り上げて見てゆく。

4. 地方税

はじめから地方公共団体に配分されている財源である。目的税¹⁰⁰からの税収を除けば、用途は限定されていない、地方財政計画ベースでは、歳入の約40%を構成している。

ただしこれはあくまでも地方公共団体全体としての数値であり、個々の団体についていえば、課税対象となっているものの分布状況に応じて歳入に占める地方税収の比率にばらつきが生じることになる¹⁰¹。地方分権を進めるため税源を地方に移譲すべきであるとの議論があるが、総論としては異議がなくとも、移譲される税源によってはかえって地方公共団体間の歳入面での格差が拡大することから、いわば各論において見解が対立する可能性もあろう。

こうした地方分権の議論とは別に、地方財政政策として税源が移譲されることがある。例えば、たばこに対しては国税と地方税の両方が課税されているが、平成11年度には、地方税（住民税等）の減税による減収を補填するため、国税であるたばこ税の税率を引き下げ、同時に地方税であるたばこ税の税率を引き上げる措置が講じられている。

100 自動車取得税（道路に関する費用に充てる）、都市計画税（都市計画事業等に充てる）など。

101 和田八東他編「現代の地方財政（新版）」（有斐閣 平成11年）73頁以下、林正寿「地方財政論」（ぎょうせい 平成11年）122頁以下参照。

5. 地方交付税交付金¹⁰²

(1) 経理と原資

地方交付税交付金は、交付税及び譲与税配布金特別会計において経理される。主要な原資(特別会計の歳入となるもの)は、所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税(国税としての)の一定割合である。これら5つの税のうち地方交付税交付金に充てられる割合は、地方財政対策の一環として変更されることがある。例えば、法人税収についてのこの割合は、平成10年度は32%であったが、平成12年度にかけて35.8%に引き上げられている。

平成12年度においては、こうした国税5税からの歳入が約13.3兆円ある他、特例的に国の一般会計から7,500億円を受け入れている¹⁰³。さらに、不足分の約9兆円については資金運用部特別会計等から借入を行っている。

この借入は特別会計間の貸し借りの形を取っているが、このうち地方公共団体が負担する分¹⁰⁴は実質的には地方公共団体が全体として負っている負債である。後に述べるように、国であれば建設国債を発行するような経費の多くは地方債発行によってまかなっているので、国に例えれば赤字国債を発行した借入である。ただし、これはいずれの地方公共団体においても当然のことながら地方債の残高としては現れてこない。

102 現在の仕組みにいたる経緯については、持田信樹「都市財政の研究」(東京大学出版会 平成5年)243頁以下参照。

103 国税5税のうち本来地方交付税交付金に充てることとされている以外の分や、他の国税の税収を地方交付税交付金に用いているということである。

104 平成12年度分については、国、地方公共団体それぞれ2分の1を負担。

(2) 地方交付税交付金の額

地方交付税交付金として地方公共団体に配分される額は、一言で言えば、各地方公共団体が行政事務を行うために必要となる金額と、地方税からの歳入の差を埋めるために必要な額である。

やや立ち入って述べて、各地方公共団体が行政事務を行うために必要となる金額は現実に必要な金額ではなく、各行政活動ごとに標準的なものとして設定された単位あたりの費用¹⁰⁵などを基にして計算して求められる額である。これは「基準財政需要額」と呼ばれている。これに対して、税収による歳入として見込まれる額の方は「基準財政収入額」と呼ばれている。

なお、基準財政需要額の計算はこのように各種の行政需要を踏まえて行われるものの、支出は計算の基礎となったところから従って行う必要はない。

平成12年度の場合、地方交付税交付金の総額は約21.4兆円であり、全地方公共団体をマクロで見ると基準財政需要額が基準財政収入額をこれくらい上回っているということになる。むろん、個々の地方公共団体に即してみれば、それぞれの状況を反映して交付金の額に違いが生じている。こうして、国税として徴収された税の再配分という形で、地方公共団体ごとの税源の配分状況の違いが調整されている。

(3) 地方交付税交付金の性格について

105 地方交付税法及びその関連政・省令、毎年度の「地方交付税制度解説」（財団法人地方財務協会）参照。また、地方交付税交付金の額の算定方法の概要については、和田他・前掲85頁以下、林宜嗣「地方財政」（有斐閣平成11年）181頁以下参照。

地方交付税交付金については、例えば「一般補助金¹⁰⁶が用途を指定されることなく使用できる自由財源であるのに対して、特定補助金¹⁰⁷は用途が指定されたひも付きの補助金である」¹⁰⁸として、地方自治の本旨の実現や地方公共団体の独立性の強化にとって通常の補助金よりも好ましいという評価がある。

地方交付税交付金が大方においては地方公共団体の一般財源であるとしても、現時点においては、100%そうであるとは言い切れない。地方債の償還と地方交付税交付金の交付とがリンクすることにより、通常の補助金にかなり近い性格を有するようになっている。

まず、地方交付税交付金の額を算定する際の基準財政需要額には、警察行政のための費用、学校運営のための費用、道路管理のための費用など、ある年度において新たに行政活動を行うために標準的に必要となると考えられるの費用のみではなく、過去に発行した地方債の元利償還金が含まれる場合がある。

基準財政需要額の算定方法は地方交付税法第11条から第13条までに定められており、ここで述べようとする点に関係する各種の補正方法に関する基本的な規定は第13条に置かれている。何を指標にしてどのように補正するかについての詳細は自治省令（普通交付税に関する省令）に委任されており、同省令第12条第6項において、一定の事業を行うために発行した地方債の元利償還金を補正のための指標として採用し、その元利償還金の一定割合を基準財政需要額に含める旨を規定している。

他方、地方債は、直轄負担金、地方公共団体が国から補助を受け行う事業（補助事業）について地方公共団体が負担する部分の費

106 むろん地方交付税交付金が念頭に置かれている。

107 例えば前出の都市公園整備に対する補助金である。

108 林正寿・前掲252頁

用、地方公共団体が自らの負担のみで施設を整備する事業（地方単独事業）の費用に充てるためなどに発行される。こうした費用のうち、どのような事業を対象として何%分について地方債を発行してもよいか¹⁰⁹は、地方債の許可方針として自治省が定めている。

まとめて言うと、地方公共団体は、ある事業を行うために必要となる資金の一部を地方債の発行により調達するが、その償還費用の一部については地方税の税収を充てなくとも、後年度に地方交付税交付金によって手当てがなされる。ある事業に必要な経費の一定割合¹¹⁰を国が負担することになり、地方単独事業にこの方式を適用した場合、実質的には補助事業と変わらないものとなる。

6. 国庫支出金

地方財政法中の用語を用いるならば、国の負担金と補助金を中心として国が地方公共団体に支出する金銭のことである。当然、国の一般会計や特別会計をいったん経由して地方公共団体に交付される。

前述のように、地方分権推進法において国の負担金・補助金等の支出金の整理合理化が検討課題の一つとされたため、地方分権推進委員会の第2次と第5次の勧告ではこの国庫支出金を取り上げている。第2次勧告については既に触れた点もあるが、ここではそのうち補助事業を中断する場合の取扱いに関する部分について述べておきたい。

公共事業の分野において、長期にわたって実施している事業を中断するケースがここ数年みられるようになってきている。第2次勧告においては、補助事業について、「長期にわたり実施中の国庫補助事業につ

109 起債充当率などと呼ばれる。

110 起債充当率と、元利償還金のうち基準財政需要額に算入される比率によって決定される。事業によってこの割合は異なっている。

いて、社会経済情勢等の変化に応じて再評価し、中断すべき場合には過年度分も含め国庫補助負担金の返還を要しない仕組みとする」とされている。

以前は、補助事業が中断されないのは、既に受け取った補助金を返還しなければならないことを地方公共団体が懸念するためであるという趣旨の報道が見られた。これは、補助金適正化法第17条及び第18条に補助金の交付決定の取消しとその後の返還命令についての規定があることに影響されたものではないかと思われる。

しかし、同法第17条は「補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容……に違反したとき」に交付決定を取り消すことができるとするので、ある年度において交付された補助金はその年度における交付目的や条件に適合した形で使用されてしまえば、後に社会経済情勢が変化して事業全体が不必要になったとしても、過去においてなされた補助金の交付決定が取り消される理由はない。社会的な実態としては複数の年度にわたって連続している事業かもしれないが、単年度主義を原則とする予算制度の下で補助金の交付も年度ごとに行われている以上、交付決定やその決定の取消しの取扱いを考える際は、年度が違えば別の事業であるとする事になろう。

実際にはあまりないであろうが、理論上は、年度の途中で社会経済情勢の変化によって事業が中断されることがありうる。ただ、この場合も、同法第10条に「既に経過した期間に係る部分」については交付決定の取消しができないとされているので、遑って補助金を返還する必要はない。

ただし、上述のこととは別に、補助事業等により取得した財産について処分の制限がある¹¹¹ことには注意が必要である。

111 補助金適正化法第22条

7. 地方債

国の場合は財政法によって、発行が認められる公債はいわゆる建設国債に限定されている。同様に、地方公共団体については、地方財政法によって地方債を発行することができる場合が限定されている¹¹²。しかし、国の場合と同様に、特別の法律を制定すれば、地方財政法に定める以外の場合であっても地方債を発行することは可能である¹¹³。

地方債の償還は、本来は国の財政とは独立に、地方税収によって行うものであろうが、上述のように地方債の償還財源を地方交付税交付金によって手当てしている場合には国の財政と関係してくることになる。また、地方債のうちには財政投融资資金によって引き受けているものがあり、この面でも国の財政との関係が生じている。

前述のように、地方債を発行しようとする場合には、地方公共団体は平成17年度までの間は国等の許可を受けなければならない。平成18年度以降は、許可を受けることに代えて協議をすることになる¹¹⁴。

112 地方財政法第5条にあるように、一定の事業や出資金・貸付金の財源とする場合には地方債を発行することができる。

113 例えば地方財政法第33条の5のような規定が設けられる（この場合は、別個の法律ではなく地方財政法中に特例規定が設けられている）。

114 地方財政法第5条の3、第33条の7第4項

資料

経済新生対策の項目と規模

平成11年度補正予算(第2号)フレーム

(単位: 億円)

[事業規模]		歳 出	歳 入
1. 社会資本整備	6.2兆円程度	1. 社会資本整備費 35,000	1. 税 収 ▲14,410
○社会資本の整備	6.2兆円程度	(1) 物流効率化・競争力強化特別対策費 4,017	2. 税外収入 790
(1) 物流効率化・競争力強化	1.1兆円程度	(2) 生活基盤充実特別対策費 6,099	3. 公債金収入 75,660
(2) 生活基盤充実	1.2兆円程度	(3) 情報発信・科学技術振興等経済発展基盤強化特別対策費 9,076	
(3) 情報発信・科学技術振興等経済発展基盤強化	1.2兆円程度	(4) 少子高齢化・教育・環境特別対策費 5,466	
(4) 少子高齢化・教育・環境	1.1兆円程度	(5) 緊急安全防災特別対策費 5,173	
(5) 緊急安全防災	0.9兆円程度	(6) 災害復旧等事業費 5,168	
(6) 災害復旧	0.7兆円程度	2. 中小企業等金融対策費 7,733	(1) 建設公債 38,260
○公共事業の前倒し	0.6兆円程度	3. 住宅金融対策費 2,001	(2) 特例公債 37,400
2. 中小企業等金融対策	7.4兆円程度	4. 雇用対策費 1,917	4. 前年度剰余金受入 5,849
(貸し渋り特別保証枠の11年度追加分5兆円等)	7.4兆円程度	5. 金融システム安定化対策費 9,279	
3. 住宅金融対策	2.0兆円程度	6. 介護対策費 9,110	
2.0兆円程度	2.0兆円程度	7. 義務的経費の追加 7,650	
4. 雇用対策	1.0兆円程度	8. 都市基盤整備公園補給金等 1,177	
(特会を含めた2次補正計上分は0.3兆円程度)	1.0兆円程度	9. 厚生保険特別会計へ繰入 4,183	
5. 金融システム安定化対策	1.0兆円程度	10. その他の経費 3,345	
1.0兆円程度	1.0兆円程度	11. 既定経費の削減 ▲9,119	
計	17兆円程度	12. 地方交付税の減額 ▲4,387	
6. 介護対策	0.9兆円程度	歳 出 計 67,890	歳 入 計 67,890
0.9兆円程度	0.9兆円程度		
再 計	18兆円程度		

(参考) 財政投融资計画

日本政策投資銀行、日本道路公団等に対し、総額3,315億円を追加する。
(大蔵省資料)