

英国の資源会計予算

明治大学大学院 博士後期課程

稲田 圭祐

英国の資源会計予算 (Resource Accounting and Budgeting 以下、RAB) とは、政府の支出計画、予算、決算(会計報告)において、非財務資源をも含めた経済資源に基づきこれらを統合的に行うことを目的とする制度である。これは、1993 年、資源会計 (Resource Accounting) 導入の提案から始まり、1995 年ホワイトペーパー (Cm2929) にて資源会計情報を基礎として予算を編成することが公表され、2000 年より本格的に導入されたものである。

資源会計とは、中央政府の会計報告ならびに各省庁の政策目的とその成果における分析において、会計学上の収益費用認識基準である発生主義を公共支出の把握に適用するものであり、資源予算とは、この発生主義による会計情報を用いて予算を編成するものである。会計学上の概念を予算編成に用いることは、19 世紀中頃よりほとんど変更なしに行なわれてきた現金主義による予算編成が、現在において限界にきていることを示している。

英国においては、1980 年代より民間企業的な概念が公共部門に取り入れられている。1982 年 FMI (Financial Management Initiative) と呼ばれる予算マネジメント手法が導入された。これは、財政における効率性を目指したものであり、各省庁に目標を設定してコストと責任を明確にさせ、予算権限を分散化し、複数年による予算編成を可能とするものであった。RAB はまさにこの考え方を引き継ぐものである。すなわち、RAB とは①長期的な支出計画による予算編成を行なうことにより必然的に公共支出を効率的にさせ、②意思決定における有用な情報をまた議会や国民に対しては説明責任を果たすに足る情報を与えることにより、③今まで以上に質の高い公共サービスを可能とさせる制度である。1998 年、その具体的政策として、CSR (Comprehensive Spending Review) と呼ばれる 3 年間における中期的公共支出計画が行なわれることになった。

英国では、年次予算において当該年度予算額とともに、向こう 3 年間の支出総額が決定される。この 3 年間の総額を CSR (2000 年から SR となるため以下、SR) として各省庁に割当てていくことになる。割当額は、2 年毎に、各省庁と財務省とが折衝を行ないながら、政策合意書である PSA (Public Service Agreements) 等に基づき決定される。各省庁の予算要求額の算定、並びに財務省による予算額割当ての際に、省庁別の発生主義に基づく資源会計情報が用いられることになる。こうして 2 年毎に策定される 3 年間の支出計画である SR をベースに、次年度の年次予算が編成されるのである。ただし、議会承認を必要とするのはこの年次予算であり、そのベースである SR はあくまでも政府部内の決定に過ぎない。しかし、年次予算が、事実上 SR に基づき編成される以上、SR は RAB による複数年予算といえる。

上述のように、RAB は、その大きな特徴として政府の予算決算制度に発生主義を適用したことが挙げられる。だが、計画、予算、決算(会計報告)を一連のサイクルとして成立させ、複数年による予算編成を可能とすることがその目的であるため、資源統制という意味合いが強い。この資源統制を可能とさせる発生主義以外の RAB における予算編成の特徴とは、①予算を経常

予算 (resource budget) と資本予算 (capital budget) に区分したこと②支出を DEL(Departmental Expenditure Limits)と AME(Annually Managed Expenditure)に分類したことである。ここで、経常予算とは、各省庁のプログラム(財政計画)を実現するために必要とされる予算であり、そこではプログラム(財政計画)管理のために必要なコストコントロールが図られる。プログラム管理に必要なコストには、人件費、賃料、資産保有コスト等が含まれる。資本予算とは、全ての投資的支出と、資産売却や純貸出(貸付金－借入金)から生じる収入からなる。また、DEL とは、省庁別の 3 年間で支出限度額であり、当該 3 年間中は繰越し、流用が認められるものである。AME とは、DEL に含むことができない 3 年間の予測あるいはコントロールすることが困難な支出であり、単年度毎に決定されるものである。

以上のように、RAB は、会計情報の整合性や透明性を強めることによって説明責任性 (Accountability)や資源統制を改善するものとされている。しかし米国会計検査院による評価では、発生主義による予算決算制度は、効率的な公共支出計画にとっては説明責任性 (Accountability) の観点からは有用でありながらも、社会保険や医療保障に関連する事業は効率性の問題からいままでより規模が縮小される可能性があるため、持続可能性 (Sustainability) の観点からは疑問が残る、と指摘されていることも留意しなければならない。

わが国においても、平成 15 年 1 月財務省主計局に「公会計室」が新たに設置されるなど、中央政府の会計に発生主義を適用しようとする動きが見える。しかし、わが国のように発生主義を決算にのみ適用しようとすることは資源配分意思決定を行う場合、財務情報と予算との関係は必ずしも明確にはならない。また、既存の制度により予算編成が行われる限り、各省庁も発生主義による決算情報に基づき予算を策定するとは考えられず、現金主義での単年度の予算獲得を目標とすることはあきらかである。英国の RAB は、決算制度に発生主義を適用することを目的としてはおらず、計画、予算、決算(会計報告)を一連のサイクルとして資源統制を図ることを目的としている。このことを鑑みても我が国における公会計のあり方を検討する際には、資源配分における意思決定への影響をも考慮すべきであり、予算においても発生主義を取り入れることが望ましいと言える。地方自治法(第 2 条 1 4 項)には「地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げなければならない」と謳われている。地方自治体にとっては、この条文に沿うかたちで、発生主義の適用を行財政改革の目標に据えることは、効率化を実現するための手段として正統性を有するかもしれない。しかし、中央政府の会計における発生主義適用に正当性を持たす為には、政府が何を優先するのかという改革目標に発生主義が適するかどうかを判断することから始めるべきであり、従って仮に英国のような資源統制を目標とするならば、最終的には予算制度にも発生主義を取り入れることを目指すべきであろう。

本報告は、英国における予算決算制度である RAB の意義とその問題点を考察することにより我が国の公会計において導入されるであろう発生主義の有用性を検討するものである。

ユーロ時代のフランス財政

大門 毅[◇]

早稲田大学国際教養学部

1. フランス財政改革の国際的背景

2005 年 5 月末、フランスは欧州憲法を国民投票により否決した。首都パリでは 66%が賛成したものの、高い失業率を抱える地方を中心に反対票が上回り、結果、55%の僅差で否決されたものである。モネ以降、欧州統合を牽引してきたフランスの政治経済にとって、今回の否決は、統合を通じてフランスの諸制度を国際標準化しようとする指導者層・都市部住民と統合により競争力を失う伝統部門・地方住民との階層分化が深刻化していることを示唆している。「地方の反乱」は、パリー極集中体制への郷愁ということでは必ずしもなく、失業対策等の機微な地域的問題に取り組む意思と能力があるのかという、ブリュッセル官僚機構に対する一種の「挑戦状」として受け止めることができるのではないか。

1982 年の法改正まで、フランスの知事は直接選挙ではなく、中央政府によって任命される、中央集権国家であった。80 年代以降、いくつかの法改正を経て、2003 年の憲法改正により、財政面における地方自治が完成した。他方、中央政府の財政については 2001 年に予算組立法を成立させ、これまでの財政当局主導による予算編成権を住民の代表である国民議会に移行することとなった。また、予算編成の方法も中央官庁の縦割りを廃止し、公共事業の効果に着目したプログラム別編成を導入することとなった。明らかに、成果中心主義の新公共経営論 (NPM) の流れを汲むものと考えられ、財政面においても国際標準化・欧州標準化が進行していることを示唆している。本報告では欧州標準化が中央集権型のフランスの財政制度にどのような影響を与えているのかについて考察することとしたい。

2. ユーロ参加のフランス財政への影響

統一通貨の導入は、これまで各国別に行われてきた物価安定政策等のマネタリー・ポリシーを加盟国間で共有化する必然性を意味している。しかし、マネタリー・ポリシーの共有化はフィスカル・ポリシーとの融合がなければ機能しない。こうした認識により、1997 年に欧州理事会は「安定と成長協定」を締結し、ユーロ加盟国は①財政収支の均衡・黒字化の目標、②政府支出、GDP、雇用・物価水準等、経済安定のための計画、③安定化政策の予算に対する影響等について EU 委員会に対して提出する義務があると定めた。そして、財政赤字が GDP 比 3 %を超える事態が予想される加盟国に対しては EU 委員会の是正勧告または警告の対象となり、実際これまでにドイツ、ポルトガルが赤字解消の勧告を受けている。フランスの財政赤字はユーロ参加時の 1999 年には GDP 比マイナス 1.6 %、2000 年はマイナス 1.3%、2001 年はマイナス 1.4%と堅実な成果を挙げたが、その後 GDP 成長率が落ち込んだため、2002 年にはマイナス 3.1%と転落したため、勧告を受けることとなった。こ

[◇] 連絡先 : daimon@waseda.jp

のように、ユーロ加盟後の各国財政は相互監視・調整を通じて、より透明度が高まってきたといえよう。「2001 年予算組織法」はこうした機運の中、フランスで成立した。

3. 2001 年予算組織法

正式には「予算法に関する 2001 年 8 月 1 日組織法」（略称 LOLF）と呼ばれ、全体で 68 条からなる。その骨子は成果重視の予算および機会の権限強化である。予算組織法の改正以前は、予算編成の際に、与党との事前折衝等は一切行われず、予算当局（財務省）に大きな裁量が与えられていた。成果重視の予算はこれまでの省庁別の縦割りではなく、政策上の「使命」（ミッション）そのための「プログラム」および細分化された「行動」（アクション）の階層から構成される。それを編成し、評価するのが議会の新たな役割となった。

LOLF は 2001 年 8 月に成立し、準備と段階的導入を経て、2005 年 1 月より施行された。2006 年度予算（2006 年 1 月～12 月）より適用されることとなっている。2006 年度予算の全貌は 2005 年の秋以降明らかになるが、34 のミッション、約 160 のプログラム別の予算が編成されるものと見込まれている。翌年度の予算については、前年度のミッション、プログラムの目標達成度に応じて決定される、米国型「業績予算」方式を採用している。

同時期、日本では 2003 年度に行政評価法が成立し、政府機関による行政評価が導入された。しかし、所掌官庁の総務省も認めるように、予算編成との連携が弱いため、評価のための評価になりがちな点が指摘されている。どうも霞ヶ関の文化には成果中心主義が定着していないようである。ではフランスには米国 GPRA 型予算は今後、定着するだろうか。

4. 今後の展望

ユーロ導入以降、フランス経済の国際化は加速化した。EU 憲法の批准否決後、シラク大統領はフランス国旗と EU 国旗が並べて掲揚される大統領宮から国民に向けて、「しかし、EU 統合への動きは止めることができない。中でもフランスは指導的立場にある。」と演説したことが印象的である。確かに、フランスは EU 予算に対してドイツの 25%に次ぐ、イギリスを上回る 17%弱の財政的貢献を行っている。財政面におけるボーダレス化はフランスにおいて避けることはできない。伝統勢力による抵抗もむなしく、堅固な中央集権制を敷いてきたフランスの制度はユーロ市場というダイナミズムに着実に呑みこまれている。

しかし、EU は米国主導のグローバリズムとは一定の距離を置き、環境対策等で「EU スタンダード」の構築を模索してきた。今後、各国の財政制度が英米型の成果中心の業績予算方式に収斂していくのかはなお不確定要因がある。フランスでは EU 憲法の批准問題を契機に、国家の役割について様々な議論が彷彿としており、今後の動きが注目される。

フランスの大都市圏コミューン連合下の行財政の構造と機能—コミューン連合連帯交付金とコミューン行財政を中心に—

京都大学大学院経済学研究科博士後期課程 片山 和希

I 研究視角

現在、経済・社会活動の広域化を背景として、都市と農村をその中に含む1つの圏域を構成している大都市を研究対象とする必要性が高まっている。他方で、大都市を一体性ある地域社会として構想する必要性も高まっている。このような問題意識からは、大都市圏の下で複数の財政主体によって構築されている行財政システムの構造と財政関係の機能について研究を行う必要がある。本研究では、グローバリゼーション下の分権型の社会において要請される、広域的な圏域レベルの行政と基礎的レベルの行政の間の役割分担および税財源の配分と調整のあり方に関して何らかの示唆を得ることを目的に外国の事例研究を行った。

フランスでは1999年以降行われているコミューン連合改革によって、コミューンの連合化が進展しており、これによりコミューンとその連合組織であるコミューン連合の間で行財政および税財政上の様々な改革が行われている。本報告では、フランスの大都市を素材に、大都市圏コミューン連合(CU:Communautés Urbaines)、コミューンおよび区という複数の財政主体によって構成されている大都市行財政制度の分権的あり方を扱う。大都市の圏域の設定は複数存在するが、本報告では大都市圏コミューン連合の行政管轄区域を大都市の圏域として考察を進めた。

II 統合職業税とコミューン連合の財政移転支出—補償割当と連合連帯交付金—

近年、フランスでコミューン連合改革の一環として進行している税財政上の改革の1つとして、地方の主要税目である職業税の課税権限をコミューンからコミューン連合へ移管する、統合職業税(TPU:Taxe Professionnel Unique)をあげることができる。統合職業税方式は、近年のコミューン連合化の進展とともに、多くのコミューン連合で採用されるようになっていく。また、職業税の課税標準についても改革が行われ、1999年から2003年までの間、中央政府が職業税の給与部分を段階的に廃止したことに対する補償的な財政措置が行われていた。この給与部分廃止補償は2004年以降、中央政府財政移転の1つである経常費総合交付金(DGF:Dotation Global de Fonctionnement)に統合されることになった。

このような状況下にある統合職業税財源については、予めコミューンに対する財政移転を行う用途の取決めが設けられている。1つはコミューンへの補償割当(AC:Attribution de Compensation)であり、もう1つはコミューン連合連帯交付金(DSC:Dotation de la Solidarité Communautaire)である。ともに原資を統合職業税財源とする財政移転制度である。補償割当がコミューン税源の縮小による税収減への緩和措置であるのに対して、連合連帯交付金はいわば大都市の圏域内における財政調整制度と考えることができる。統合職業税を採用する場合、補償割当は、大都市圏コミューン連合(CU:Communautés Urbaines)、都市圏コミューン連合(CA:Communautés d'Agglomération、町村コミューン連合(CC:Communautés de Communes)のいずれにおいても義務付けられている制度であるが、連合連

帯交付金は大都市圏コミューン連合のみが設置を義務付けられており、その他は任意とされている制度である。連合連帯交付金制度は、数種の基準に基づいてコミューン連合内のコミューンの中から交付対象となるコミューンを決定し、交付額を算定する仕組みとなっている。このような税財政制度に注目し、本報告では、統合職業税への移行後のリヨン大都市圏を事例に、大都市圏コミューン連合からコミューンに対して行われる財政移転支出を軸にし、主にコミューンの行財政の分析を通じて、フランスにおける大都市圏下の行財政の構造と機能の現状を明らかにした。

Ⅲ リヨン大都市圏コミューン連合におけるコミューンへの財政移転支出

リヨン大都市圏コミューン連合は中心コミューンであるリヨンをはじめとして、都市と農村を含む 55 のコミューンから成っており、その圏域は大都市圏コミューン連合がリヨンで開始された 1969 年から変わらない枠組みとして存在している。

リヨン大都市圏コミューン連合は、従来、コミューン地方 4 税（住居税、既建築地税、未建築地税、職業税）に付加税を課していたが、2003 年から統合職業税を開始したことによってコミューンからコミューン連合へ職業税の課税権限が移管されている。これにより、リヨン大都市圏コミューン連合は職業税を、同コミューン連合を構成する 55 のコミューンは残りの地方 3 税（住居税、既建築地税、未建築地税）を専管することになった。

税制の移行期にあたる 2002 年度と 2003 年度のリヨン大都市圏コミューン連合の税財政をみると、移行後の税収は伸びを示していることが確認された（2002 年度は 3 億 8190 万ユーロ、2003 年度は 4 億 5490 万ユーロ）。しかし、実際には半分近くは同時期に中央政府が実施していた職業税給与部分廃止に対する補償措置（2 億 1300 万ユーロ）によって構成されていた。

リヨン大都市圏コミューン連合においては、連合連帯交付金制度は統合職業税が 2003 年に開始される 6 年前（1997 年度）から先行的に実施されており、統合職業税への移行後は、コミューン連合からコミューンに対する 2003 年度の財政移転額をみると、補償割当額（1 億 8910 万ユーロ）に比べて連合連帯交付金額（1340 万ユーロ）は引き続き低位に止まるものの、それまでの年度（約 300 万ユーロ）に比べ大きく伸びを示している。

Ⅳ リヨン大都市圏コミューン連合における財政移転支出とコミューンの行財政

以下では、統合職業税開始後の連合連帯交付金の交付状況から特徴的なコミューンを取りあげ、その行財政の現状について、①コミューン連合からの財政移転収入がコミューン財政に果たしている役割、②統合職業税化によって税財源の構成変化がもたらされた後のコミューン行政の内容、という点を中心に分析を行った。

以上の分析を通じて、統合職業税への移行の後にリヨン大都市圏コミューン連合とそれを構成する各々のコミューンおよび区において行財政の枠組みがどのような変化を遂げているかを明らかにするとともに、連合連帯交付金がコミューンに対してどのような役割を果たし、大都市圏においてどのような意味を有しているのかについて考察を行った。

*本研究の詳細な考察及び分析は当日報告し、文献・分析資料等は報告当日に示します。