

予算・決算業務の業務・システムの見直し方針

2005年(平成17年)6月30日
各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議幹事会決定

「電子政府構築計画」(2003年(平成15年)7月17日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定。2004年(平成16年)6月14日一部改定)に基づき、以下のとおり、予算・決算業務の業務・システムの見直し方針を定める。

財務省は、各省各庁と連携し協力しながら本見直し方針に沿って、予算・決算業務の業務・システムについて必要な見直しを行い、その最適化に取り組むものとする。

第1 対象範囲

1. 予算・決算業務は、

- (1) 歳入歳出予算等について各省各庁の概算要求から財務省主計局における査定・内示を経て予算の政府案が決定されるまでの情報管理と予算等を作成し国会へ提出する業務(予算作成業務)
- (2) 国会での審議を経て予算が成立し内閣から各省各庁の長に予算が配賦された後、各省各庁がその配賦された予算に基づき予算の執行管理を行い、その執行結果である歳入歳出の決算報告書等を作成する業務(予算執行業務)
- (3) 財務省主計局において、各省各庁より提出を受けた歳入歳出の決算報告書等に基づき歳入歳出決算等を作成し、会計検査院の検査を経て国会へ提出する業務(決算作成業務)

の各業務から成っている。

2. 本方針が対象とする「予算・決算業務の業務・システム」は、各業務の内容、目的等より大別して、

- (1) 各省各庁が作成した情報等をもとに、財務大臣(国庫大臣)が行う業務である予算作成業務、決算作成業務及びこれらの業務を処理するため整備・運用している「予算編成支援システム」
- (2) 配賦された予算に基づいて各省各庁の長が行う業務である予算執行業務及びこの業務を処理するため整備・運用している「官庁会計事務データ通信システム(以下「ADAMS」という。)」

の各業務・システムである。

第2 最適化の基本理念

予算・決算業務の業務・システムについては、予算編成支援システム及びADAMSの活用により、政府全体として、事務に関する正確さ・厳正さを十分に確保した上で、効率的・安定的な運営を図る取組が続けられてきたところである。これによって、業務処理方法の統一化・標準化、業務処理の一元化・集中化等の取組は、これまでに概ね実現したところである。

予算・決算業務の業務・システムの最適化に当たっては、これまでの取組を踏まえた現行の業務・システム体系を明示するとともに、予算作成業務、予算執行業務及び決算作成業務の各業務・システムについてさらに効率化に向けて取り組むべき点、既存システムの整備・運用に関して今後取り組むべき点、業務・システムに関する中長期的な課題を抽出することに焦点をあて、

- (1) 業務・システムの更なる効率化・合理化、利便性の維持・向上
- (2) システムの安全性・信頼性の向上
- (3) レガシーシステムの刷新による経費削減

を図ることを基本理念とする。

なお、ADAMSについては、データ通信サービス契約から競争性、透明性及び公正性の高い契約形態への見直しを行う。

第3 現状及び課題等

1. 業務・システムの現状

- (1) 予算作成業務、決算作成業務、予算編成支援システム

予算作成業務

当初予算の作成業務は、以下の業務を主な内容とする。

ア) 概算要求

予算編成作業を効率的に行うことなどを目的として、概算要求基準が設けられる。各省各庁の長は、概算要求基準の範囲内で財務大臣に対し概算要求を行う。

イ) 査定案の作成

財務省主計局においては各省各庁から要求内容についての詳細な説明を聴取し、精査した上で必要な調整を行い、所要の手続を経て財務大臣より財務省原案を各省各庁の長に内示する。

ウ) 政府案の作成

各省各庁の長は、内示された財務省原案に対し内容を検討し、必要に応じ復活要求を行い、財務大臣と折衝を行う。一連の復活折衝を終えた最終案を財務大臣より閣議に提出し、政府案として閣議の決定を経る。

エ) 予算等の作成

各省各庁の長は、政府案に基づき、予定経費要求書等を作成し財務大臣に送付する。財務大臣は予定経費要求書等に基づいて予算を作成し、閣議の決定を経る。

オ) 予算等の国会提出等

内閣は、予定経費要求書等の予算参考書類が添付された予算を国会に提出する。また、予算の内容については財務省のホームページに掲載するなど国民等への情報提供を行っている。

概算要求から予算書作成までの計数については、各省各庁と財務省主計局との間で交わされる要求、内示、決定に係る計数データのやり取りから、計数データの予

算書の原稿データへの自動変換、予算書の自動化作成を行うまでの予算編成全体のプロセスにおいて一元的に管理されている。このように当初予算作成業務については、システムの活用による業務の効率化・合理化が図られてきている。

なお、予算は見積りに基づいて編成されているため、予算を編成した後において、執行にあたり予算の過不足などが生じ、予算の内容を変える必要が生じる場合がある。これに対応する予算が補正予算である。補正予算の作成業務は、予算の過不足を把握するために行う「追加財政需要・不用見込額の把握」に関する業務、予算の執行段階において経費の一部を留保する「留保・節約作業」に関する業務等が中心となっている。また、年度開始までに当初予算が成立しない場合に作成するのが暫定予算である。暫定予算の作成業務においては暫定期間と予算計上内容についての検討を行う業務が中心となる。補正予算、暫定予算ともに国会提出などの手続は当初予算と同様の手続を経ている。

補正予算作成業務及び暫定予算作成業務についても、システム活用による業務の効率化・合理化が図られており、当初予算作成業務と同様に計数の一元的管理・分析、予算書の自動化作成が行われてきている。

決算作成業務

決算作成業務は、以下の業務を主な内容とする。

ア) 決算概数の作成

各省各庁が作成する決算見込額報告に基づいて、財務省主計局は決算概数(剰余金見込み)をとりまとめ、その内容について公表する。

イ) 主計簿の締切り

財務大臣は、出納閉鎖期限である7月31日において、会計検査院の長の指定する検査官その他の職員の立会いの上、歳入歳出の主計簿を締め切る。この主計簿締切りにより決算の計数が確定し、財務省主計局はその内容についても公表する。

ウ) 歳入歳出決算等の作成

各省各庁の長から送付された歳入歳出の決算報告書等に基づいて、財務大臣が歳入歳出決算等を作成する。

エ) 決算の会計検査院への送付

国の歳入歳出決算を国会に提出する前に、会計検査院による検査を受けるため、歳入歳出決算等を会計検査院に送付する。

オ) 決算の国会提出等

内閣は、会計検査院の検査を経た歳入歳出決算等を会計検査院の検査報告とともに国会に提出する。また、歳入歳出決算等を財務省のホームページに掲載するなど国民等への情報提供を行っている。

A D A M Sで管理されている計数データの引継ぎ等により、決算概数の作成、主計簿の締切り、歳入歳出決算等の作成についてシステムの活用による業務の効率化が図られてきている。

予算編成支援システム

ア) 沿革

予算編成支援システムは、国の予算編成作業の効率化・合理化を図ることを目的としており、その前身は、昭和 48 年度に稼動したバッチ処理型の計数管理システム及び政府職員等人件費計算支援システムである。その後、昭和 52 年度に業務のオンライン化を図り、昭和 63 年度には、ホストコンピュータ業務専用に機能を限定された端末から O A 機能を付加した端末に切り替えるなどの機能改善を行い、新計数管理システムの運用を開始した。

しかし、電子計算機導入以来 20 年余を経て、予算編成作業の更なる複雑化や I T 化の進展も踏まえ、将来を見通した電算機活用による予算編成業務の更なる効率化・合理化を図ることとし、平成 4 年度より開発に着手し、平成 8 年度より現在の予算編成支援システムの運用を開始した。平成 11 年度（平成 12 年度予算書）からは、当初予算書作成自動化の運用、平成 14 年 8 月から補正予算書作成自動化の運用をそれぞれ開始しているところである。なお、暫定予算書についても平成 16 年度以降、作成の自動化が図られている。

また、平成 15 年 4 月から、A D A M S の第 4 次システムの運用が開始され、各省各庁の歳入・歳出の決算関係データが A D A M S において一元的に管理されることになったことから、予算書作成自動化のノウハウを活用し、国の歳入歳出決算等の作成事務の効率化を図ることを目的として、当該データ等を活用して歳入歳出決算等を自動化作成する決算書作成システムの開発を行い、平成 16 年度（平成 15 年度決算の作成）から運用を開始している。

なお、システムに関しては、平成 4 年に設置された「電算機活用による予算編成事務等合理化連絡協議会」（財務省主計局総務課長、各省各庁の会計課長等により構成）において、意見交換、連絡調整が行われ合理化が図られている。

イ) システム構成等

予算編成支援システムは、大別して以下のとおりである。

）予算作成に関するシステムは歳入歳出予算の内容を概算要求から決定までの段階ごとに管理し、各段階における概算要求額査定表（以下「三段表」という。）の入力及び分析表等の帳票出力を行う「三段表作成システム」、予算書のデータを作成し、独立行政法人国立印刷局との間で予算書原稿の自動入稿・回校を行う「予算書作成システム」、後年度負担額推計データを管理する「後年度負担額推計システム」等により構成されている。

）決算作成に関するシステムは決算書のデータを作成し、独立行政法人国立印刷局との間で決算書原稿の自動入稿・回校を行う「決算書作成システム」、決算書作成システムで管理している決算書の科目データの集計等を行う「決算分析システム」等により構成されている。

そして上記 ㄱ ㄴ) は同一の基盤上で稼動している。

また、予算編成支援システムは、ホストコンピュータ 1 台、サーバ 143 台、端末 620 台（うち専用端末 213 台）合計 764 台の機器により構成され、これらの

機器を専用回線で接続して運用している。

(2) 予算執行業務、ADAMS

予算執行業務

予算執行業務は、財務省（国庫大臣）及び各省各庁が、予算現額の管理（歳出予算の繰越を含む）、支出負担行為の実施計画と支払計画及びその示達、歳入金に係る債権の管理、歳入徴収、支出負担行為及び支出、歳出金に係る債務の管理、歳入歳出外現金の受払、決算（月次報告を含む）、帳簿の登記を行うものであり、債務者への納入告知書の発行や債権者に対する支出の通知、日本銀行及び日本郵政公社からの歳入金収納の通知の受領、日本銀行への支払の依頼、会計検査院への計算書等の提出や予算現額異動の通知も行っている。

ADAMS

ア) 沿革

ADAMSは、主として予算の執行から決算の過程における会計事務について電子情報処理組織を使用して処理することによりその効率化を図るとともに、関係情報の迅速な把握により適切な財政運営に資することを目的としたシステムとして、昭和52年度以降数次に亘る機械化計画が進められた。全官署にADAMS導入が図られる見通しとなったことから、平成15年度のシステム更改時期に合わせ、国の決算作成まで統一的に処理できる官庁会計事務処理体系の確立を図ることを目標として、事務機械化長期計画専門部会を設置し平成9年度の「会計事務機械化長期計画ガイドライン」から平成14年度の「会計事務機械化次期計画の概要」までの各年度において、次期計画について検討の上、各省庁会計課長等で構成される会計事務電子化連絡協議会の了承を得て、ADAMSに関する検討及び開発を行ってきたところである。

現在、ADAMSは、平成15年4月から日本銀行ともオンライン化することにより歳出金支払手続きを電子化するとともに、決算作成まで統一処理できるシステムとして運用を行っている。

イ) システム構成等

ADAMSは、予算執行を管理する予算執行機能と決算を管理する決算機能を処理する「大臣システム」、各種の債権管理とそれに関わる歳入徴収を管理する「歳入システム」、官庁会計に関わる歳出を管理する「歳出システム」及び供託金等の国の歳入歳出とならない現金の出納等を管理する「歳入歳出外システム」の4つのサブシステムで構成されており、ホストコンピュータ2台、サーバ77台、1,173官署に専用端末1,664台（他にシステムインターフェース処理488官署）を設置し運用している。

2. 業務・システムの課題等

予算・決算業務の業務・システムについては、前述のとおり、予算編成支援システム及びADAMSの活用により、業務処理方法の統一化・標準化、業務処理の一元化・集中化等の取組は、これまでに概ね実現したところであるが、今後、予算・決算業務

をとりまく外部環境の変化に対応した業務・システムの見直しを行う必要が生じることも考えられる。ここでは予算・決算業務の業務・システムにおいて取り組むべき課題について「業務・システム最適化に係る共通見直し指針（以下「指針」という。）」等に沿って検討、抽出した課題を以下のとおり整理した。

(1) 予算・決算業務の業務・システムに共通する課題

レガシーシステムの存在

現行のシステムは、ホストコンピュータを中心に構成されているため、経費の低廉化やシステム間の互換性を確保する観点から、デファクト・スタンダードの技術を採用し、オープンシステム化することを検討する必要がある。（指針４－５）

その際には短期間かつ低コストでシステム化を効率的に実現するため、汎用パッケージソフトウェアの活用を検討する必要がある。また、ライフサイクルコストを考慮した契約が必要との観点から、調達に関しては、国庫債務負担行為を活用して、複数年に亘る契約を行うことを検討する必要がある。

専用ネットワーク回線及び専用端末の存在

各省庁内での専用のネットワーク回線及び専用端末について、業務遂行のための職員の利便性・効率性の向上、重複投資回避のため、専用回線及び専用端末の利用から、各省庁内で整備されるLANその他の基盤となるネットワーク回線及びLANの利用端末の使用への移行を検討する必要がある。（指針４－３）

各省庁間ネットワーク回線その他機器等について、重複投資回避のため、財務省と各省庁間を結ぶネットワーク回線は、霞が関WANを用いることを検討する必要がある。また、ADAMSと国費事務を担当している各都道府県職員のコンピュータ端末を結ぶネットワークは、総合行政ネットワーク（LGWAN）を使用することを検討する必要がある。（指針４－４）

(2) 予算作成業務、決算作成業務、予算編成支援システムにおいて検討を要する課題
業務の効率化・合理化、利便性の維持・向上の必要性

後年度負担額推計データの入力等は各省各庁において朱書原稿を作成し、これを財務省主計局において入力しているため、業務負担が生じており効率化を図る必要がある。（指針１－３、１－５）

システムの安全性・信頼性の向上の必要性

情報の重要性の観点から、現在、単一構成となっているサーバ及び専用回線のより一層の信頼性向上策について検討する必要がある。また、情報の重要性に応じた情報セキュリティ対策について併せて検討し、安全性を高める必要がある。

調達の透明性の向上の必要性

調達の透明性を一層向上させる必要があることから、費用算定方法の妥当性を高めるとともに、透明性の向上策について検討する必要がある。

(3) 予算執行業務、ADAMSにおいて検討を要する課題

バックアップセンターの構成等の検討の必要性

取り扱う情報が社会経済活動等に重大な影響を与えることからバックアップセンターの構成等を検討する必要がある。(指針4-7)

ハードウェアとソフトウェア開発のアンバンドル化の必要性

契約における競争性・透明性を向上させるため、ハードウェアとソフトウェア開発のアンバンドル化(分離調達)について検討する必要がある。

業務外部委託化の推進の必要性

契約について競争性を向上させるため、開発から運用管理までの業務を区分した外部委託を検討する必要がある。

契約形態の見直しの必要性

データ通信サービス契約は、初期費用の多額な負担が平準化されること、新たな外部システムのインターフェース増加など保守費、運営費が年度で変動しないというメリットはあるが、契約の競争性、透明性及び公正性が排除されていること、ソフトウェアの著作権がベンダー側にありシステム開発をしたベンダーが随意契約で運用保守を請負うことからベンダー主導のシステム開発になる点などが問題視されているため、契約形態について検討する必要がある。

第4 見直し方針

最適化の基本理念、現状及び課題等を踏まえ、予算・決算業務の業務・システムについて以下の通り見直しを行う。

1. 「予算・決算業務」の基幹システムである予算編成支援システムとADAMSとの関係を明らかにするとともに、両システム間におけるデータ体系等の統一化・標準化の可能性の検討を行う。

また、業務環境の変化への対応、データベース構造等の柔軟性の確保を図ることの検討を行う。

2. 予算作成業務、決算作成業務、予算編成支援システムにおける課題に対する見直し

- (1) 更なる業務の効率化・合理化、利便性の維持・向上

後年度負担額推計システム等については、オープンシステム化に合わせて機能改善を行い、各省各庁においてデータ入力・分析を可能にするとともに三段表システムとデータ連携等を行う。これにより、データの初期入力作業や、各省各庁と財務省との間の作業が軽減され業務効率の向上が期待できる。

- (2) システムの安全性・信頼性の向上

予算編成支援システムを構成する機器のうち、財務省主計局サーバについて、集約・二重化を行うなどの信頼性の向上を検討する。また、現在の専用回線について、安全性及びコストを十分検討した上で、広域イーサネット又は霞が関WANに変更し、性能及び信頼性の向上を検討する。

さらに、費用対効果を踏まえたデータバックアップ方法等を検討し、障害発生時におけるシステムの可用性向上を検討する。

- (3) オープンシステム化による経費削減
ホストコンピュータで稼動しているシステムを技術的可能性及びシステムの特徴からシステムごとに最適な手法を用いて全てをオープン化し、ホストコンピュータを撤去するとともに、より安価なサーバを採用することによる経費の削減を検討する。
- (4) 汎用パッケージソフトウェアの活用
今後行われる予算編成支援システムの開発については、汎用パッケージソフトウェアを可能な限り活用することにより、開発コストの抑制を検討する。
- (5) 国庫債務負担行為の活用
ソフトウェアの開発については、開発期間が複数年に亘るため、国庫債務負担行為を活用した契約を検討する。また、ハードウェアの調達については、国庫債務負担行為を活用した複数年に亘るリース契約を検討する。
- (6) ネットワーク回線及び専用端末
上記(2)にかかる専用回線の変更にあたっては、霞が関WANの活用を前提に検討することとし、併せて専用端末についても、各省各庁LANの利用端末への代替可能性を検討する。
- (7) 調達の透明性の向上
ハードウェアについては、引き続き一般競争入札により調達する。また、開発・運用業務については、見積りの精緻化のために詳細な業務実績を把握し、費用算定方法の妥当性を高めるとともに、競争入札化などの調達の透明性向上策を検討する。

3. 予算執行業務、ADAMSにおける課題に対する見直し

- (1) オープンシステム化による経費削減
国の基幹システムとしての重要性を踏まえ、安全性及び信頼性の確保並びに利便性の維持を図りつつオープンシステム化することでシステム構築・運用経費の削減を検討する。
- (2) 汎用パッケージソフトウェアの活用
国の予算執行業務は唯一のものであり、アプリケーションソフトウェアとしてERPパッケージソフトウェア等の汎用パッケージソフトウェアの適用は困難であるが、システムの基盤部分を構成するミドルウェア等を中心に可能な範囲での汎用パッケージソフトウェア使用を検討する。
- (3) 国庫債務負担行為の活用
ソフトウェアの開発については、開発期間が複数年に亘るため、国庫債務負担行為を活用した契約を検討する。また、ハードウェアの調達については、国庫債務負担行為を活用した複数年に亘るリース契約を検討する。
- (4) ネットワーク回線及び専用端末
ADAMSと他システム間を結ぶネットワーク回線は、霞が関WANを使用し、ADAMSと職員のコンピュータ端末を結ぶネットワーク回線は、各省各庁内で整備されるLANその他の基盤となるネットワーク回線及び霞が関WANを使用することを検討する。また、ADAMSと都道府県職員のコンピュータ端末を結ぶネットワーク回線は、総合行政ネットワーク(LGWAN)を使用することを検討する。

A D A M S を利用する職員のコンピュータ端末は各省各庁で整備される L A N の利用端末を使用することを検討する。

(5) バックアップセンターの構成等

バックアップセンターの構成等については、過度な投資にならないよう配慮しつつ、費用対効果を踏まえて検討する。

(6) ハードウェアとソフトウェア開発のアンバンドル化（分離調達）

システム開発全体を一貫して統合的に管理する体制を整備し、ハードウェアとソフトウェア開発のアンバンドル化による調達を検討する。

(7) 業務外部委託化の推進

開発から運用管理までの業務を区分した外部委託を検討する。

(8) 契約形態の見直し

データ通信サービス契約を解除し、競争入札等により供給者を選定することが可能な競争性、透明性及び公正性のある契約形態への移行を検討する。

(9) 関連システムとの連携の強化

日本銀行、会計検査院、各省各庁の業務・システムとの更なる連携強化や今後開発される府省共通業務・システムとの連携により、一層の業務処理方法の統一化・標準化、業務処理の一元化・集中化を図ることにより、政府全体での更なる最適化を推進する。

4．上記のほか、他の府省共通業務・システムの最適化計画、予算書・決算書の見直し、省庁別財務書類の作成状況等の動向を踏まえ、適切に対応を図ることとする。

第5 最適化計画の策定

本見直し方針を踏まえ、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議の下、「業務・システム最適化計画策定指針（ガイドライン）」に沿って、財務省が中心となって、2005年度末（平成17年度末）までのできる限り早期に最適化計画を策定する。