

# 国庫債務負担行為の現状及び後年度への財政影響

藤井 亮二<sup>1</sup>・山田 千秀

## はじめに

我が国財政の硬直化が指摘されて久しい。令和元年度（平成31年度）一般会計歳出予算101.5兆円のうち政策的経費である一般歳出は62.0兆円にとどまり、その他は国債費の23.5兆円、地方交付税交付金等の16.0兆円が占めている。公債残高の増嵩を背景とした国債費の増加等に加えて、近年、後年度の歳出を硬直化している要因の一つとして国庫債務負担行為の増加が挙げられる。

国庫債務負担行為は、①予算総則、②歳入歳出予算、③継続費、④繰越明許費とともに、⑤国庫債務負担行為として国会の議決対象とされ、一般会計又は特別会計の重要な一部を構成している。それにもかかわらず、予算書以外の統計資料がほとんどなく、実証的な先行研究も少なく、財政の透明性の観点から問題があると思われる。

本稿は財政の硬直化という今後の重要な財政の課題に係る国庫債務負担行為について、一般会計を中心にその概要と課題を取り上げるものである。

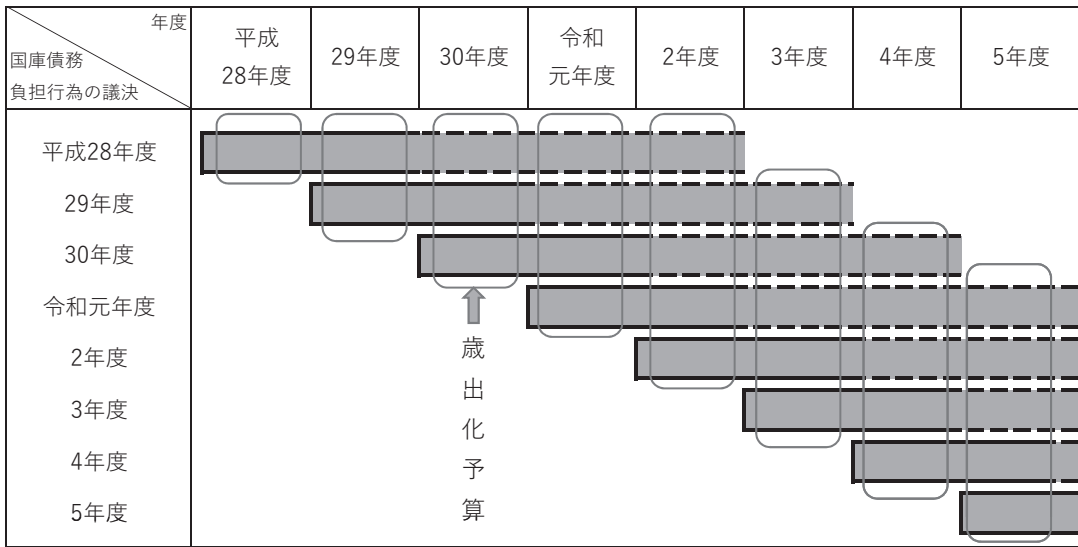
## 1. 国庫債務負担行為とは

日本国憲法第85条は「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。」と定め、「国費の支出」（支出負担権限）と「国の債務負担」（債務負担

権限）とを区分した上で両者を国会の議決対象としている。支出負担権限と債務負担権限とは密接な関係にはあるものの、常に表裏一体の関係にあるわけではない。当該年度に債務負担の権限が国会から付与され、これに伴う支出の負担は翌年度以降に行われてその目的を達するものがある。この場合には時間的な差が認められる。また、債務負担を行うだけでその目的を達成するものもある<sup>2</sup>。

国庫債務負担行為については、財政法第15条第1項及び第2項に「（国が）債務を負担する行為」と規定されている。財政法の規定によれば、国会の議決によって債務負担権限のみが与えられるだけである。したがって、国庫債務負担行為には支出負担権限が与えられておらず、実際に支出するためには当該年度の歳出予算にあらためて計上して国会の議決を経る必要がある。そのため、毎年度の予算で国庫債務負担行為に基づいて予算計上されるものは、当該年度の新規国庫債務負担行為として議決した中の「当該年度支出予定額」及び過年度に議決した国庫債務負担行為の中の当該年度に歳出化する予算とから構成される（図1）。なお、予算の議決対象は、予算総則、甲号歳入歳出予算、乙号継続費、丙号繰越明許費及び丁号国庫債務負担行為であることから、歳出予算と国庫債務負担行為について二重議決を行うことになるのではないかという論点が、昭和43年3月29日の第58回国会衆議院予算委員会で取り上げられたことがある。

図1 国庫債務負担行為のイメージ図



(出所) 筆者作成

国庫債務負担行為によって支出すべき年限は、当該会計年度以降5箇年度以内とされている。ただし、国会の議決でその年限を延長する場合やその他の法律で定めた場合などはこの限りではない（財政法第15条第3項）。

国庫債務負担行為は従来、公共工事や防衛装備品の調達のために多用されてきたものの、近年ではPFI（民間資金等活用事業：Private Finance Initiative）<sup>3</sup>やパソコンのリース契約・システム開発等、広範に活用されるようになってきている。個別法の新規制定や行政効率化の要請などとも相まって、国庫債務負担行為は事項数及び限度額が増加傾向にある。

## 2. 国庫債務負担行為の概要

### (1) 国庫債務負担行為の全体の推移

#### ① 一般会計、特別会計の国庫債務負担行為

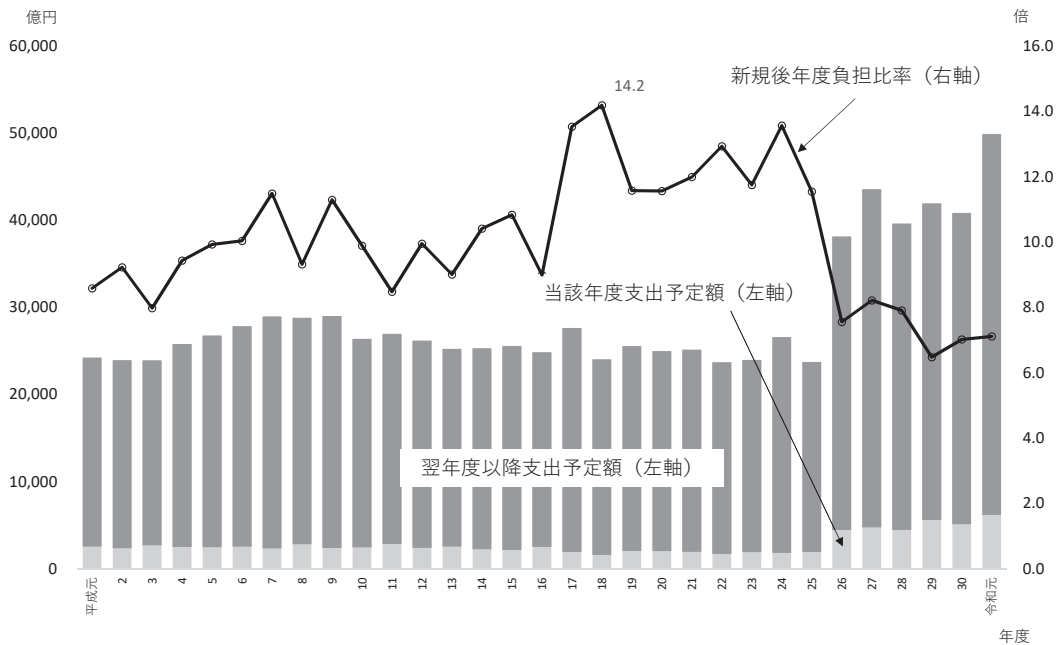
国庫債務負担行為の推移と現状について概観する。国庫債務負担行為は、一般会計予算及び特別会計予算のいずれにおいても「予算書」の

一部を構成して、国会における議決対象とされている。

まず、一般会計の新規国庫債務負担行為を概観する（図2）。平成以降、一般会計における新規国庫債務負担行為は毎年度2兆円から3兆円程度で推移してきた。平成26年度には4兆円程度まで増加し、令和元年度予算では5兆円近くまで増えている。

当該年度に実際の支出が見込まれる支出予定額（当該年度支出予定額）は2千億円から3千億円程度で推移し、平成26年度以降は4千億円から5千億円へと増えている。翌年度以降に支出される、いわゆる後年度の支出予定額（翌年度以降支出予定額）も2.1兆円から2.5兆円程度で推移してきたが、26年度以降は3兆円台後半から4兆円が計上されている。翌年度以降の債務負担の程度を示す新規後年度負担比率（＝翌年度以降支出予定額／当該年度支出予定額）は、平成10年代後半から20年代半ばには10倍を超えることが多かったが、近年ではほぼ7倍程度に落ち着いている。直近の令和元年度予算では、

図2 新規国庫債務負担行為額と歳出化額（一般会計）

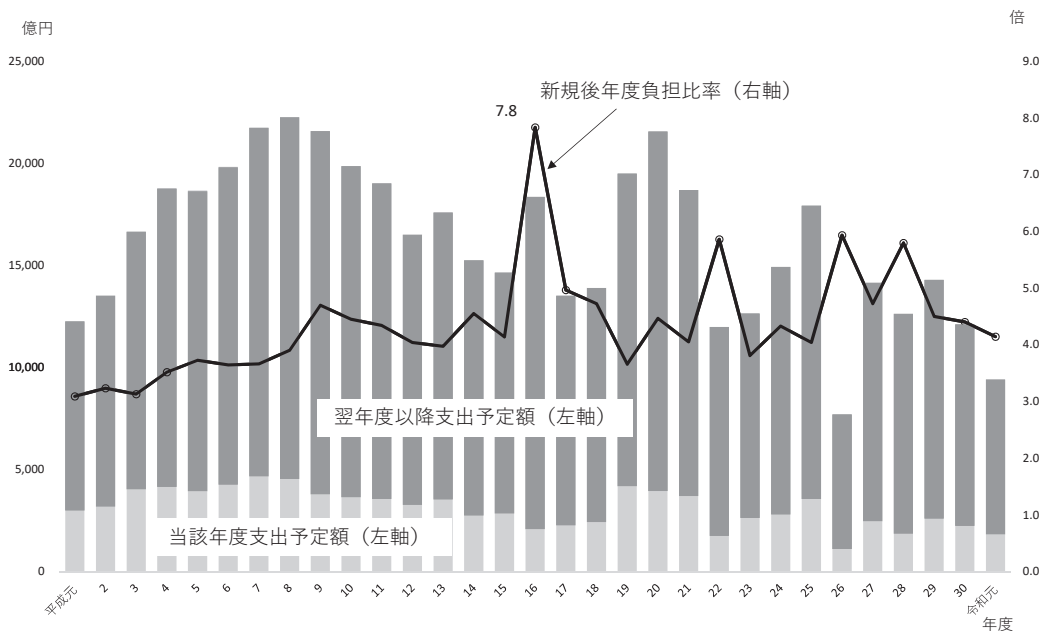


(注) 1. 新規後年度負担比率 = 翌年度以降支出予定額 / 当該年度支出予定額。

2. 年額をもって議決したものの額を含む。

(出所) 予算書より筆者作成

図3 新規国庫債務負担行為額と歳出化額（特別会計）



(注) 1. 新規後年度負担比率 = 翌年度以降支出予定額 / 当該年度支出予定額。

2. 年額をもって議決したものの額を含む。

(出所) 参議院予算委員会提出資料より筆者作成

国庫債務負担行為は4兆9,903億円、その内訳は当該年度支出予定額が6,148億円、翌年度以降支出予定額が4兆3,717億円、年額をもって議決したものが38億円である。新規後年度負担比率は7.1倍となっている。

次に、特別会計の新規国庫債務負担行為を概観する(図3)。特別会計の新規国庫債務負担行為は、平成8年度の2兆2,253億円をピークに規模が縮小していたが、16年度、20年度等に一時的に増えている。ここ数年は規模が縮減する傾向にある。また、当該年度支出予定額は2千億円から4千億円程度で推移し、翌年度以降支出予定額については7千億円から1兆8千億円程度とかなり幅がある。新規後年度負担比率はほぼ4～5倍程度で推移していて、特別会計は一般会計よりも後年度への負担先送りの割合

が少ないと言える。ただし、特別会計については統廃合が行われ、特別会計改革の進捗に合わせて、特別会計全体の予算や事業規模が大きく変わるので注意しなければならない。直近の令和元年度予算では、国庫債務負担行為は9,402億円、その内訳は当該年度支出予定額が1,828億円、翌年度以降支出予定額が7,574億円である。新規後年度負担比率は4.1倍となっている。

## ② 一般会計・国庫債務負担行為を分析の対象とする理由

国庫債務負担行為は一般会計及び特別会計に計上されている。本報告では、両会計のうち一般会計における国庫債務負担行為について見ていく。それは、以下の理由による。

ひとつは、特別会計はこの30年余の間に

表1 年額をもって議決された国庫債務負担行為

(単位：百万円)

年度	一般会計			特別会計
	外国人恩給	在外公館事務所・館長公邸借入	郵政事業特別会計	
平成元	1,130	6	1,124	1,016
2	1,454	5	1,449	1,513
3	1,334	8	1,326	1,824
4	1,872	3	1,868	2,879
5	1,636	11	1,625	3,646
6	1,870	11	1,859	2,535
7	2,296	5	2,291	401
8	1,425	4	1,421	585
9	2,000	8	1,992	455
10	2,259	4	2,255	280
11	2,844	5	2,840	113
12	2,446	8	2,439	145
13	3,211	4	3,207	164
14	2,348	12	2,336	118
15	2,035	9	2,026	—
16	1,290	85	1,205	—

(単位：百万円)

年度	一般会計			特別会計
	外国人恩給	在外公館事務所・館長公邸借入	郵政事業特別会計	
平成17	1,411	3	1,407	—
18	1,158	0	1,158	—
19	1,709	1	1,708	—
20	2,715	1	2,714	—
21	2,871	1	2,869	—
22	2,223	1	2,222	—
23	3,013	1	3,012	—
24	1,762	1	1,761	—
25	1,666	1	1,665	—
26	2,466	1	2,465	—
27	2,835	1	2,834	—
28	3,208	2	3,206	—
29	2,854	1	2,853	—
30	2,523	1	2,522	—
令和元	3,784	1	3,783	—

(注) 外国人恩給の所管は平成12年度までは総務庁、13年度以降は総務省。在外公館事務所・館長公邸借入の所管は外務省。

(出所) 予算書等に基づき筆者作成

われた特別会計改革によってその数が大幅に変動したこと、また、統廃合によって年度ごとに総額や事項数が大きく変化することから、特別会計に係る国庫債務負担行為の特徴や問題点を全体として整理することは困難であると考えられている。

もうひとつは、一般会計と特別会計の国庫債務負担行為とでは政策的意味合いが異なるからである。国庫債務負担行為の政策的な問題は、後年度の財政硬直化をもたらすことにある。特別会計は事業実施や資金運用の管理等を經理することを目的として設置される会計であることから、財政硬直化は問題とはなりにくい。

なお、国庫債務負担行為には外国人恩給支給契約などのように年額をもって議決されるものがある（表1）。平成以降、一般会計では外国人恩給と在外公館事務所・館長公邸借入の2項目だけであり、特別会計については平成14年度まで続いた郵政事業特別会計において議決されている（年額をもって議決される国庫債務負担行為の額は、図2及び図3において、当該年度支出予定額及び翌年度以降支出予定額とは別立てで含まれている。）。これらは他の国庫債務負担行為と性格が異なり、2項目で10億円から30億円と全体の規模からするとわずかであることから、除外して分析していく。また、特殊要因である①平成19年度の官庁会計事務データ通信システム利用（ADAMS II）<sup>4</sup>と、②平成26年度及び令和元年度の消費税率引上げに伴う限度額増額分<sup>5</sup>についても除外して分析する場合がある。

## （2）一般会計・国庫債務負担行為の分析

### ① 令和元年度予算における現状（所管別）

国庫債務負担行為の各府省における活用状況を見ていく。国庫債務負担行為は各府省におい

て活用されているものの、その計上の限度額や事項数にはかなりの差がある。1箇年度では完成しない公共事業を実施する国土交通省や、自衛隊の武器装備の調達・建造などを行う防衛省では複数年度に渡る債務負担がかなり行われている。

まず、令和元年度一般会計予算の国庫債務負担行為について、所管別の限度額及び事項数について見ていく。令和元年度予算は10月からの消費税率8%から10%への引き上げを織り込んで予算編成が行われている。そのために、国庫債務負担行為については過年度に議決した国庫債務負担行為に関する「限度額の増額」が、新規国庫債務負担行為の事項として多く計上されている。分析の便宜上、この特殊要因を除いて考えることとする（表2）。

#### （a）限度額

令和元年度一般会計・国庫債務負担行為の限度額は4兆9,903億円である。特殊要因である消費税率引上げに伴う増額215億円と、年額をもって議決する38億円を除くと限度額は4兆9,650億円となる。

府省別の国庫債務負担行為を見ると、最大は防衛省の2兆5,187億円、全体の50.7%を占める。防衛省は航空機整備や武器車両整備、武器購入など、価額が高く大規模な経費を要する役務・物品を安定的に確保する必要があり、複数年度にわたる契約の締結が必要となる。次が国土交通省の1兆2,725億円であり、全体の25.6%を占めている。国土交通省は公共事業の多くを所管し、道路の維持・修繕・補修やダム建設、河川の維持・改修などを行っている。この両省だけで国庫債務負担行為全体の約75%を占めている。そして文部科学省の2,406億円（全体の4.8%）などが続いている。

表2 令和元年度・新規国庫債務負担行為の内訳（一般会計、所管別）

所管	限度額（百万円）		事項数（数）	
		割合		割合
皇室費	15,638	0.3%	3	0.5%
国会	52,153	1.1%	11	2.0%
裁判所	15,082	0.3%	3	0.5%
会計検査院	756	0.0%	8	1.4%
内閣・内閣府	263,193	5.3%	73	13.0%
総務省	69,410	1.4%	39	7.0%
法務省	97,863	2.0%	52	9.3%
外務省	94,094	1.9%	16	2.9%
財務省	142,301	2.9%	23	4.1%
文部科学省	240,607	4.8%	34	6.1%
厚生労働省	21,439	0.4%	36	6.4%
農林水産省	148,304	3.0%	36	6.4%
経済産業省	10,742	0.2%	15	2.7%
国土交通省	1,272,527	25.6%	151	26.9%
環境省	2,176	0.0%	15	2.7%
防衛省	2,518,711	50.7%	46	8.2%
小計	4,964,996	100.0%	561	100.0%
消費税率引上げに伴う増額	21,477		619	
年額をもって議決	3,784		2	
合計	4,990,258		1,182	

所管	限度額（百万円）	事項数（数）
内閣	84,917	12
内閣本府	71,543	28
宇宙開発戦略推進事務局	53,284	1
国際平和協力本部	0	1
官民人材交流センター	71	2
沖縄総合事務局	187	3
内閣府	1,002	3
公正取引委員会	427	4
警察庁	46,314	9
個人情報保護委員会	2,326	5
カジノ管理委員会	1,924	1
金融庁	926	3
消費者庁	273	1
内閣・内閣府 計	263,193	73

（出所）「予算書」より筆者作成

（b）事項数

令和元年度一般会計・国庫債務負担行為の事項数は1,182である。ここには消費税率引上げに伴う増額619が含まれ、過年度の国庫債務負担行為の影響の幅広さを感じさせる。消費税分及び年額をもって議決するもの（総務省、外務省各1）を除くと561になる。

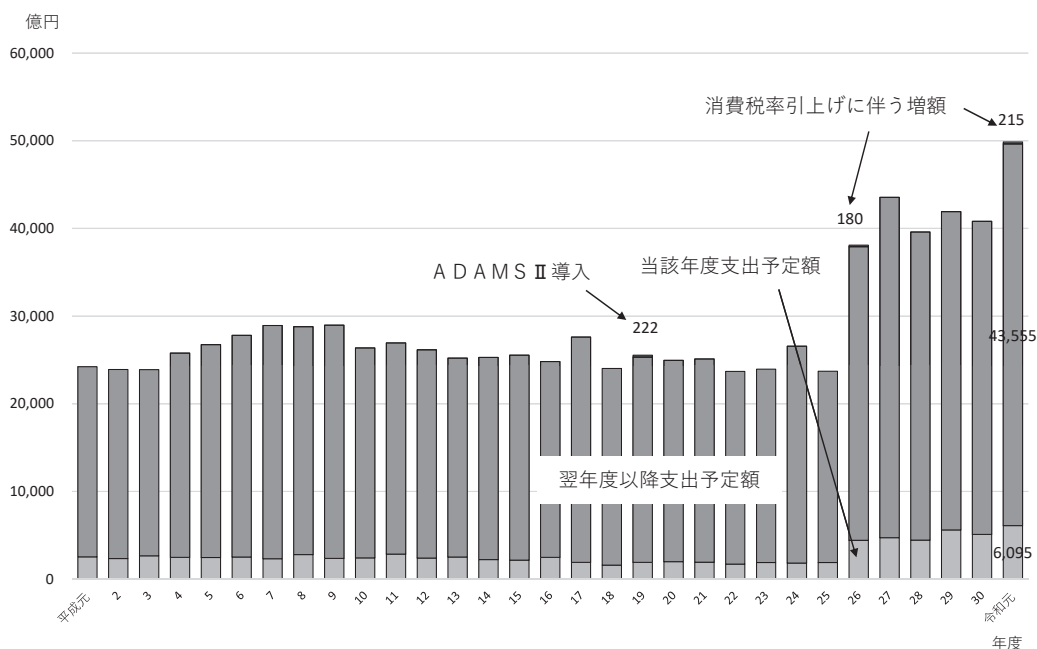
消費税率引上げという特殊要因を除いた561を見ていくと、最多は国土交通省の151である。そして法務省の52、防衛省の46などが続いている。平成の時代を通して見ると、国土交通省、防衛省、内閣府、総務省、法務省などが多くの国庫債務負担行為を活用している。事項数と限度額を対比させてみると、防衛省のように事項

数は全体の8.2%にとどまるものの、限度額では50%以上を占める省があるなど、府省によって1事項当たりの金額の規模が大きく分かれる。

② 国庫債務負担行為の限度額の推移

複数年度にわたって国が負担する債務の「限度額」の推移を振り返る。限度額の特徴として、毎年度新規に当該年度の歳出予算として計上されるもの（当該年度支出予定額）と翌年度以降に債務負担するもの（翌年度以降支出予定額）とが合わせて国会で議決される。そのために国庫債務負担行為に基づいて当該年度に支出が予定されるものは、それ以前の過年度に国庫債務負担行為として債務負担したものも含んで歳出

図4 新規国庫債務負担行為に係る限度額の推移



(注) 年額をもって議決するものを除く。  
 (出所)「予算書(各年度版)」より筆者作成

予算に計上されることになる(図1参照)。したがって、国庫債務負担行為に基づく支出は当該年度に議決した新規国庫債務負担行為だけでなく、過年度の国庫債務負担行為も考慮しなければならない。

翌年度以降の負担について見ていきたい(図4)。平成元年度以降、新規国庫債務負担行為の限度額の推移を見ると、議決された限度額のほとんどが翌年度以降の支出予定となっている。当該年度に支出するのは1割程度にとどまっている。また、特殊要因として平成19年度のADAMS IIの導入、平成26年度及び令和元年度の消費税率引上げに伴う増額分が計上されている。

計上された国庫債務負担行為の全体の規模は、平成元年度より2.4兆円から2.9兆円程度で推移していて、それほど大きな変化は見られない。しかし、平成26年度は3.8兆円と対前年度(25年度)の1.6倍に拡大し、その後は4.0兆円程度

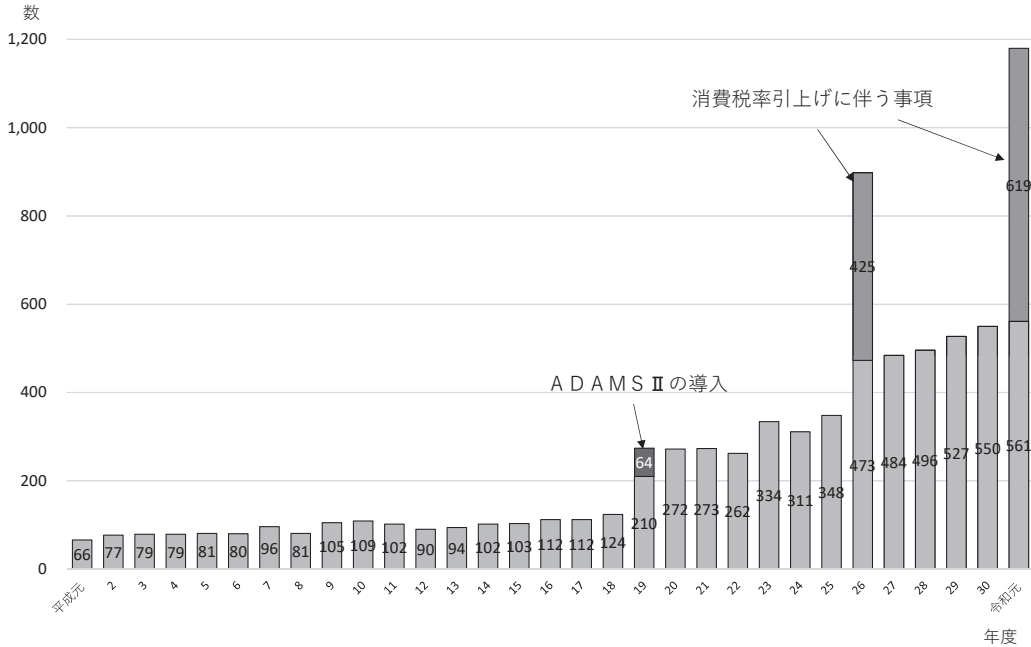
で横ばいとなって、令和元年度予算では過去最大の5.0兆円となっている。

### ③ 国庫債務負担行為の事項数の増加

国庫債務負担行為として議決される事項数の推移を見ていく(図5)。平成元年度からこれまで、一般会計・国庫債務負担行為として議決された事項は累計で7,963に上る(年額をもって議決するものを含む)。平成18年度頃まではほぼ100程度の事項が国庫債務負担行為として計上されていたが、19年度に276と、対前年度より150も増加している。この主な要因には、19年度のADAMS IIの導入に伴って64が新たに計上されたことがある。これに加え、後述するようにパソコン(PC)等の増加(11→58)、システム系の増加(16→26)も要因として挙げられる。

平成26年度は消費税率5%から8%への引上げに伴う債務負担の増加分を新たに国庫債務負

図5 新規国庫債務負担行為に係る事項数の推移



(注) 年額をもって議決するものが、別途各年度2項目ある。

(出所)「予算書(各年度版)」より筆者作成

担行為として議決した425が、特殊要因としてかさ上げしている。令和元年度についても同様に、消費税率8%から10%へ引き上げることによる増額分の619が特殊要因として計上されている。こうした特殊要因を除いても、平成30年間を通して、国庫債務負担行為として議決される事項が徐々に増えてきていることがわかる。なお、図5では他の図表と平仄を合わせるために年額をもって議決するもの(毎年度、総務省で1、外務省で1の計2。表1を参照。)はグラフから除外している。

#### ④ 国庫債務負担行為の平均年限の長期化

国庫債務負担行為によって債務を負担する年限は、原則、「5箇年度以内」であるが、その他の個別の法律で定めた場合などにはこの年限を延ばすことができる。

債務負担の年限を分析するために、次の仮定を置いて計算を行う。「予算書」の「国庫負担となる年度」欄、すなわち新たに国庫債務負担を行為として議決して、国が債務負担を行うことを決定した年度を示す予算書の欄に、例えば「当該年度以降5箇年度以内」とあるも

表3 新規国庫債務負担行為の平均年限の推移

(単位：箇年度)

年度	平成元	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16
平均年限	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	3.0	2.9	3.2	4.7	3.8
年度	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	令和元	
平均年限	3.8	3.7	4.0	4.6	4.7	4.0	3.8	4.1	3.8	3.6	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	

(出所) 予算書より筆者作成



のは年限を5年、「当該年度以降10箇年度以内」とあるものは年限が10年とされていると置き、事項数と年限を加重平均して平均年限を算出した。ただし、特殊要因である消費税率引上げに伴う増加とADAMSⅡの導入に伴うものは除いた。また、具体的な年限が記載されていない「年額をもって議決するもの」は除いている。加えて、支出すべき年限を延長する事項も除いている。結果は「表3」の通りである。

新規国庫債務負担行為の平均年限は、平成13年度頃までは2.9箇年度程度で推移していたが、14年度から26年度にかけては毎年大きく変動し、4箇年度から5箇年度近くまで長期化した。27年度以降は3.8箇年度で落ち着いている。

### 3. 国庫債務負担行為増加の背景

これまで、新規国庫債務負担行為の推移と現状について見てきた。以下では、国庫債務負担行為が多く活用されるようになった背景を分析していく。

#### (1) 行政効率化の要請

高度経済成長期を経て成熟社会を迎えた我が国にとって行政改革は、21世紀に向けたシステム改革のひとつとして重要な課題であった。行政の無駄を省き「簡素で効率的な政府」を実現することは、その時々の内閣にとって重要な政策課題となっていた。平成16年6月15日に行政効率化関係省庁連絡会議がまとめた「行政効率化推進計画」もこうした取組の一環である。同計画には政府の財政支出を抑える方策として、次の項目が盛り込まれた。

行政効率化推進計画（平成16年6月15日）－抜粋－

#### 8 国庫債務負担行為の活用

- ・コピー機、パソコン等の物品について、購入する場合や単年度賃貸借を行う場合と比較して複数年度のリース契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為による複数年契約によることとする。
- ・複数年度にわたる情報システムの開発等について、原則として国庫債務負担行為による複数年契約により実施することとする。

これらの取組に実効性を持たせるために、各府省において行政効率化推進計画の取組実績をまとめて報告させる仕組みが作られ、国庫債務負担行為の活用が進められた。同計画はその後数次の改定が行われ、当初は「購入する場合

や単年度賃貸借を行う場合と比較」した上での契約締結を求めていたが、現在では次のように要件が緩和され、複数年契約締結の簡便化が図られている。

行政効率化推進計画（平成20年12月26日改定）－抜粋－

#### 7 国庫債務負担行為の活用

- ・コピー機、パソコン等の物品について、複数年度のリース契約を行うことに合理性が認められる場合には、国庫債務負担行為による複数年契約によることとする。
- ・複数年度にわたる情報システムの開発等について、原則として国庫債務負担行為による複数年契約により実施することとする。

複数年契約を前提とする国庫債務負担行為は、適正な公共調達を実施する観点から財政当局からも積極的にその活用を促されていた。財務大臣から発出された「公共調達の適正化について（平成18年8月25日）」（財計第2017号）では、リース契約等について「複数年度にわたる期間を前提にしている契約であるにもかかわらず、初年度に係る調達についてのみ一般競争入札又は企画競争を実施し、次年度以降については、随意契約を行っている場合は、国庫債務負担行

為を活用することにより、一般競争入札（総合評価方式を含む。）又は企画競争を行い複数年度契約を締結するものとする。」（下線は筆者）と記載されている。

また、アウトソーシングは役務の提供を複数年契約することが多く、アウトソーシングの多用は国庫債務負担行為の増加につながる。アウトソーシングについて、平成16年6月の行政効率化推進計画では、次のように記載されている。

行政効率化推進計画（平成16年6月15日）－抜粋－

#### （5）アウトソーシング

アウトソーシングについては、ガバナンスに留意しつつ、各府省共通的に取り組むうる警備・清掃等の庁舎管理等施設・設備等の管理業務、庁内LAN等の情報システムの管理業務、公用車の運転業務、ホームページの作成・管理業務、電話交換業務等について、これまでの各府省の取組を踏まえ、一層推進するほか、各府省固有の事務・事業についても、積極的に推進し、効率化を図る。

また、PFIについては、その事業の内容に応じ、先進的な取組を行っている府省の実績を参考に、他の府省においても効率化に資する取組を積極的に検討する。

その後の改定によって、アウトソーシングの範囲は拡大され、行政効率化を求める流れが一

層強くなった。現在では、次のように記述が大幅に拡充されている。

行政効率化推進計画（平成20年12月26日改定）－抜粋－

（5）アウトソーシング

アウトソーシングについては、ガバナンスに留意しつつ、各府省共通的に取り組もうる①施設・設備等の管理業務（庁舎の警備・清掃、公務員宿舎の管理人業務等）、②庁内LAN等の情報システムの管理業務、③公用車の運転業務、④電話交換業務、⑤文書等の梱包・発送業務、⑥新聞記事のクリッピング業務、⑦会議運営業務における事前準備、速記録作成、通訳等定型的業務、⑧国家試験運営業務における願書收受等定型的業務、⑨地方支分部局等地方施設における清掃、警備等の総務業務、⑩職員研修業務等について、先進的な取組事例等の各府省への拡大等により、一層推進するほか、各府省固有の事務・事業についても、積極的に推進し、効率化を図る。また、これらの取組と併せて、以下の取組を進める。

- ・施設・設備等の管理業務、電話交換業務、地方支分部局等地方施設における清掃、警備等の総務業務について、現業職員の退職時不補充を徹底する。
- ・ホームページの作成・管理業務について、原則として職員が更新作業を行う。地方部局のホームページは運営を本省と統合するとともに、サーバの統合を行う。

また、PFIについては、これまでの各府省の取組を踏まえ、一層推進する。市場化テストについては、公共サービス改革法に基づき、統計調査、徴収、公物管理、施設・研修等、内部管理業務等の分野について、民間事業者の創意工夫を最大限発揮させる観点から、複数年契約化、事業の包括性に留意しつつ、対象事業を積極的に選定する。

財政支出を抑制して、行政の効率化を図ろうとする動きは、行政効率化推進計画の策定によってより明確になって現在に引き継がれていると考えられる。

（2）国庫債務負担行為の限度額

国庫債務負担行為の増加について、まず、限度額に着目する。限度額が増加した要因を分析するために内容によって大括りに分類にして整理し（表4）、個別法に基づくもの、それ以外と、順次それぞれの項目について見ていく。

表4 新規国庫債務負担行為の限度額（消費税、ADAMS、年額を除く）

（単位：億円）

年度	(ア) 個別の法律に基づくもの			(イ) 個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの							その他	全体
	PFI	市場化 テスト	特定防 衛調達	施設 整備	船舶・ 航空機	出資	PC等	システム系	庁舎 管理等	車両 借入等		
平成元	-	-	-	2,101	104	1,272	-	-	-	-	20,740	24,217
2	-	-	-	2,202	60	1,319	-	-	-	-	20,331	23,913
3	-	-	-	2,583	58	1,429	-	-	-	-	19,819	23,890
4	-	-	-	2,923	130	1,318	12	21	-	-	21,367	25,771
5	-	-	-	3,401	107	1,331	2	13	-	-	21,885	26,738
6	-	-	-	3,564	76	1,173	16	-	-	-	22,982	27,811
7	-	-	-	4,052	149	1,404	10	-	-	-	23,317	28,932
8	-	-	-	3,951	77	1,289	-	-	-	-	23,471	28,788
9	-	-	-	4,325	185	1,325	-	-	-	-	23,141	28,976
10	-	-	-	3,876	67	1,187	-	-	-	-	21,229	26,360
11	-	-	-	3,931	111	1,440	1	-	-	-	21,448	26,932
12	-	-	-	2,828	15	1,084	12	162	-	-	22,058	26,159
13	-	-	-	3,832	270	1,085	-	52	-	-	19,971	25,211
14	602	-	-	3,836	381	-	1	58	-	-	20,400	25,278
15	1,592	-	-	3,408	295	-	-	939	-	-	19,311	25,546
16	211	-	-	4,657	81	-	467	82	-	-	19,317	24,816
17	2,973	-	-	4,258	635	-	178	535	-	-	19,033	27,612
18	1,200	-	-	3,441	548	-	416	614	-	-	17,798	24,018
19	822	-	-	3,623	452	-	1,431	793	28	0	18,175	25,324
20	157	33	-	2,672	282	-	1,329	1,488	15	1	18,979	24,956
21	453	34	-	2,723	291	-	1,432	829	4	2	19,344	25,112
22	541	154	-	2,415	426	-	1,261	678	7	1	18,202	23,685
23	24	454	-	3,125	263	-	1,213	658	88	4	18,116	23,946
24	2,398	562	-	2,373	156	-	1,775	2,747	4	1	16,545	26,560
25	9	119	-	3,171	35	-	1,489	1,018	25	3	17,847	23,716
26	1	1,498	-	3,527	331	-	2,528	845	62	4	29,128	37,923
27	609	1,155	3,432	2,346	114	-	1,566	1,432	49	4	32,838	43,544
28	285	1,170	1,132	2,641	117	-	1,331	1,812	112	7	30,979	39,587
29	100	1,242	566	3,004	435	-	1,654	1,534	147	6	33,219	41,908
30	157	1,301	320	2,471	364	-	2,569	1,219	39	9	32,368	40,818
令和元	794	1,238	1,974	3,042	330	-	2,515	2,631	134	13	36,978	49,650
計	12,928	8,960	7,424	100,304	6,947	16,657	23,210	20,161	713	56	700,336	897,695

（出所）「予算書（各年度版）」より筆者作成

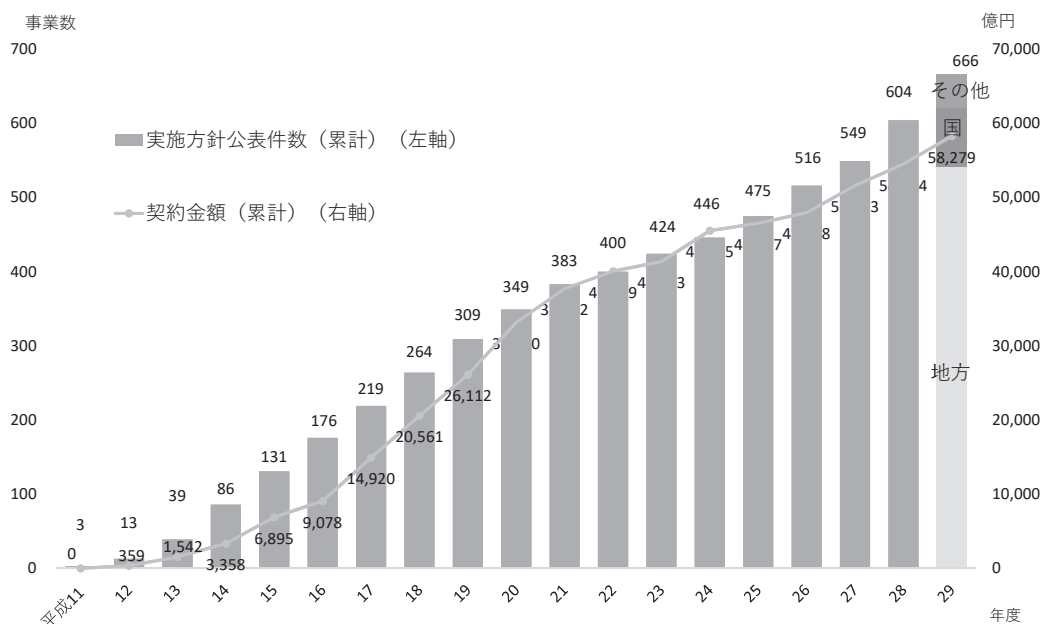
① PFI（民間資金等活用事業）

PFIは、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）」（以下、「PFI法」という。）に基づいて実施され、同法第68条は国が債務負担して支出する年限は「30箇年度以内」と規定して、財政法第15条の特例を定めている。

PFIは、特に地方公共団体を事業実施主体として積極的に使われている。内閣府によると平成29年度において、国を事業主体とするP

F Iは79事業、地方を事業主体とするものは541事業、その他が事業主体となっているものが46事業の計666事業である（図6）。国の79事業の内訳は、庁舎と宿舍（事務庁舎、公務員宿舍等）が43事業と54.4%を占めている。ついで、まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設等）の18事業（同22.8%）である。契約金額（累計）は合計で5兆8,279億円である。なお、地方公共団体が事業主体として取り組んでいる541事業の内訳は、教育と文化に係る

図6 PFI事業数及び契約金額の推移（累計）（平成30年3月31日現在）



（注）事業主体は平成29年度のみ国、地方、その他に区分。その他の年度は一括して記載。  
 （出所）内閣府「PFIの現状について」（平30.7）（[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_genjou/pdf/pfi\\_genjou.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_genjou/pdf/pfi_genjou.pdf)）（令元.9.9最終アクセス）

179事業（構成比33.1%）、まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設等）の129事業（同23.8%）、権衡と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場等）に係る105事業（同19.4%）などである。

「PPP/PFI推進アクションプラン（令和元年改定版）」（令和元年6月21日民間資金等活用事業推進会議決定）は、平成25年度から令和4年度までの10年間の目標期間の間に21兆円の事業規模の達成を目指すとしている。国は事業主体の1割にしか過ぎないといふものの、これからも事業の拡大が見込まれることから、国及び地方の債務負担行為は増加すると考えられる。

## ② 市場化テスト

市場化テストは、公共サービスに関して、その実施を民間が担うことができるものは民間に

委ね、官民競争入札又は民間競争入札に付することによって公共サービスの質の維持向上や経費削減を図るものである。平成18年7月の「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）」（以下、「公共サービス改革法」という。）施行に伴って導入されている。同法第30条は国が債務負担する公共サービスの支出年限を「10箇年度以内」とし、財政法第15条の特例を定めている。

「行政効率化推進計画」は平成18年8月29日改定時に、新たに「市場化テストについては、公共サービス改革法に基づき、ハローワーク関連業務及び国民年金保険料の収納事務について、本格導入を図る。また、登記事項証明書交付等の証明事務について市場化テスト実施等の民間委託に向けた試行を行う。」との段落を追加し、19年7月2日改定によって市場化テストの対象として統計調査関連業務の追加や登記事項証明

表5 市場化テストの対象事業（平成30年6月28日現在）

（単位：事業数）

	施設管理	研修訓練	窓口相談	システム	統計調査	試験	徴収	公物管理	その他	計
国	42	9	8	35	25	18	1	48	67	253
独立行政法人	32	7	—	53	—	4	3	2	24	125
計	74	16	8	88	25	22	4	50	91	378

（出所）総務省官民競争入札等監理委員会「公共サービス改革報告書」（平 27.8～30.7）  
参考資料3を筆者加工

書交付等の証明事務について競争入札の実施を明記している。

公共サービス改革法施行後からこれまで12年間の取組の効果について、官民競争入札等監理委員会「公共サービス改革報告書（平成27年8月～30年7月）」（平成30年7月20日）に基づいて確認しておく。経費削減等のために市場化テストの導入が決定した事業数は378事業である（表5）。対象となった公共サービスは、施設管理、研修、窓口、行政情報ネットワークシステム関連業務などの幅広い分野にわたっている。同報告書によると、市場化テストを導入した事業のうちで従前と比較可能な事業について実施経費を比較すると、単年度換算で市場化テスト実施前の約823億円が実施後には約606億円と、削減額では約217億円が達成され、削減率は約26.3%と報告されている。

市場化テストは多くの府省において導入されていて、国庫債務負担行為の限度額は平成20年度の33億円から令和元年度には1,238億円へ、わずか10年余りの間に急速に増加している（表4参照）。財政支出の抑制を進める過程で、これからもますます多くの事業が対象とされると見込まれる。ただし、単年度契約では競争性などに問題があることからその改善を見込んで複数年度化したものの、競争性や受注金額に変化が見られない場合には効率性と財政民主主義との両立の観点から問題が出てくる<sup>6</sup>との指摘も

あるように、予算の単年度主義が原則である以上、安易な国庫債務負担行為の活用は厳に戒める必要がある。

### ③ 特定防衛調達

政府は平成25年12月17日に閣議決定した「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」（いわゆる「防衛大綱」）において、「装備品の効果的・効率的な取得を実現するため、…更なる長期契約の導入の可否…を検討」と明記し、また、同様に「中期防衛力整備計画（平成26年度～平成30年度）について」（いわゆる「中期防」）の中で、「企業の予見可能性を高め、コスト低減につながる更なる長期契約の導入の可否…も検討」するとの方針を示した。これを受けて、平成27年4月に施行された「特定防衛調達に係る国庫債務負担行為により支出すべき年限に関する特別措置法（平成27年法律第16号）」（以下、「長期契約法」という。）では、同法第2条において、自衛隊の装備品等や役務に係る特定防衛調達の債務負担による支出年限を「10箇年度以内」としている。なお、同法は中期防の期末に合わせて平成30年度までの時限立法とされていたが、改正されて現在は平成35年度末（令和6年3月31日）までの時限立法とされている。

長期契約法第3条の規定により、毎年、特定防衛調達の概要と特定防衛調達によって縮減さ

表6 特定防衛調達による経費の縮減

年度予算	対象装備品等	平成27年度	28	29	30	31	32	33	合計
平成27	固定翼哨戒機 P-1：20機	特定防衛調達	12億円	47億円	726億円	714億円	693億円	489億円	3,396億円
		長期契約によらずに調達	0.1億円	11億円	474億円	960億円	954億円	937億円	478億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約417億円(約10.9%)						

年度予算	対象装備品等	平成28年度	29	30	31	32	33	合計	
平成28	哨戒ヘリコプター SH-60K：17機	特定防衛調達	5億円	24億円	452億円	203億円	220億円	120億円	1,026億円
		長期契約によらずに調達	2億円	10億円	170億円	377億円	385億円	196億円	1,140億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約114億円(約10.0%)						
	特別輸送ヘリコプター EC-225LPの PBL：1式	特定防衛調達	1.3億円	8.6億円	7.3億円	10.8億円	8.9億円	6.9億円	43.8億円
		長期契約によらずに調達	11.9億円	11.9億円	11.9億円	11.9億円	11.9億円	9.9億円	59.4億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約15.6億円(約26.2%)						
練習ヘリコプター TH-135の PBL：1式	特定防衛調達	5.7億円	10.9億円	11.0億円	13.0億円	14.2億円	7.4億円	62.2億円	
	長期契約によらずに調達	8.1億円	16.2億円	16.2億円	16.2億円	16.2億円	8.1億円	80.9億円	
	長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約18.8億円(約23.2%)							

年度予算	対象装備品等	平成29年度	30	31	32	33	34	合計	
平成29	輸送ヘリコプター CH-47JA：6機	特定防衛調達	0億円	0億円	27億円	7億円	206億円	206億円	445億円
		長期契約によらずに調達	0億円	0億円	14億円	18億円	229億円	270億円	531億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約86億円(約16.2%)						
	輸送機 C-130Rの PBL：1式	特定防衛調達	12.1億円	24.1億円	24.1億円	24.1億円	24.1億円	12.1億円	120.7億円
長期契約によらずに調達		14.5億円	28.9億円	28.9億円	28.9億円	28.9億円	14.5億円	144.6億円	
長期契約により調達することによって縮減される経費の額		約23.9億円(約16.5%)							

年度予算	対象装備品等	平成30年度	31	32	33	34	35	36	合計	
平成30	戦闘機 F-2用 F110 エンジンの 維持部品の PBL：1式	特定防衛調達	48億円	48億円	48億円	48億円	48億円	80億円	0億円	320億円
		長期契約によらずに調達	0億円	62億円	62億円	62億円	62億円	62億円	62億円	371億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約50億円(約13.6%)							

年度予算	対象装備品等	平成31年度	32	33	34	35	36	37	38	39	40	合計	
平成31	早期警戒機 E-2D：9機	特定防衛調達	78億円	171億円	572億円	431億円	364億円	237億円	86億円	-	-	-	1,940億円
		長期契約によらずに調達	135億円	309億円	497億円	522億円	419億円	276億円	107億円	-	-	-	2,265億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約325億円(約14.4%)										
	PAC-3 ミサイル 用部品包括契約：1式	特定防衛調達	4億円	0億円	15億円	2億円	1億円	3億円	5億円	0億円	0億円	4億円	35億円
		長期契約によらずに調達	0億円	0億円	1億円	1億円	17億円	14億円	17億円	5億円	5億円	5億円	65億円
		長期契約により調達することによって縮減される経費の額	約31億円(約46.9%)										

(注) PBLは「Performance Based Logistics」。  
 (出所) 防衛省「各年度予算における特定防衛調達の概要等について」より筆者作成

れる経費の推計が公表されている(表6)。例えば、平成27年5月15日に防衛省が公表した「平成27年度予算における特定防衛調達の概要等について」では、特定防衛調達にかかる予算額として約3,396億円<sup>7</sup>と公表している(国庫債務負担行為の限度額)。契約期間は平成27年度から33年度までの7箇年度で、各年度の年割額は平成27年度12億円、28年度47億円等となっている。仮に長期契約を行わない場合には合計で3,813億円の支出になると推計し、長期契約の締結によって約417億円(約10.9%)の経費縮減が行われることを示してい

る。  
 平成28年度は1,132億円、29年度は566億円、30年度は320億円と減少傾向にあったが、令和元年度は1,974億円と過去2番目の規模に拡大している。内容を見ると、より高額な装備品の購入に特定防衛調達が使われている。例えば、平成27年度の固定翼哨戒機P-1は20機で3,396億円(1機169.8億円)、28年度の哨戒ヘリコプターSH-60Kは17機で1,026億円(1機60.4億円)、29年度の輸送ヘリコプターCH-47JAは6機で445億円(1機74.2億円)であったが、令和元年度の早期警戒機E-2Dは

9機で1,940億円、1機当たり215.6億円である。

特定防衛調達によって一括調達が図られてコストが縮減できる一方で、後年度の歳出へ影響を及ぼすことは避けられない。その活用には常に効果と弊害を両にらみで考えなければならない。

平成28年度予算の査定に携わった財務省・防衛担当主計官は、「こうした取組の結果、後年度負担額が過度に増加した場合には、将来における歳出化経費の過剰な上昇を招き、ひいては防衛予算の硬直化に至ることも懸念される。…防衛関係費について、硬直化を回避し、持続可能な水準に収まるよう、各年度の予算総額に加えて、新規の後年度負担についても、適正化に努めていく必要がある。」<sup>8</sup>と指摘している。予算編成の担当者の言葉として重く受け止めるべきである。

ここまで、個別法に基づいて財政法第15条の特例を定めた制度を見てきた。年限の特例に関しては、もうひとつ、「国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律」（平成19年法律第56号）（以下、「環境配慮契約法」という。）がある。同法第7条は、国が省エネルギー改修事業について債務負担する場合の支出を「10箇年度以内」とし

ている。省エネルギー改修事業は長期契約を前提としていて、温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約を促進するために、環境配慮契約法において一般の国庫債務負担行為よりも長期の債務負担ができるようにしている。しかし、予算書からはいずれの事項が同法に基づく国庫債務負担行為であるかが判然としないことに加えて、省エネルギー改修事業に係る国庫債務負担行為と推察される事項が極めて少ない。そのため、本稿では環境配慮契約法に基づく国庫債務負担行為をあえて区分して特記はしていない。

#### ④ 出資

平成13年度まで、出資に係る支出を国庫債務負担行為として毎年度1千億円程度を議決対象としていた（表4）。詳細を見ると、宇宙開発事業団のロケット・人工衛星の開発や施設整備の資金に充てるための出資、日本原子力研究所試験研究炉の整備やウラン燃料の加工等の資金に充てるための出資などを複数年にわたって契約することを内容としている（表7）。

これらの特殊法人における建設・開発費用に充てるための国の出資は、長期間にわたるものがあるために国庫債務負担行為として議決されていた。しかし、行政改革の流れの中で特殊法

表7 新規国庫債務負担行為による出資

（単位：億円）

	理化学研究所出資	新技術開発事業団出資	宇宙開発事業団出資	日本原子力研究所出資	核燃料サイクル開発機構出資	中小企業事業団出資	海洋科学技術センター出資	国際協力事業団出資	アジア経済研究所出資	日本芸術文化振興会出資	計
平成元年度	8	8	836	329	72	19	-	-	-	-	1,272
2	24	-	868	331	43	-	53	-	-	-	1,319
3	56	-	866	360	63	-	34	50	-	-	1,429
4	40	-	868	375	36	-	-	-	-	-	1,318
5	105	-	934	142	91	-	17	42	-	-	1,331
6	20	-	770	104	92	-	131	45	-	11	1,173
7	115	-	969	182	44	-	77	16	-	-	1,404
8	5	-	1,133	91	38	-	22	-	-	-	1,289
9	77	-	1,005	84	86	-	33	-	41	-	1,325
10	130	-	927	91	4	-	34	-	-	-	1,187
11	103	-	947	221	-	-	139	31	-	-	1,440
12	-	-	692	73	29	-	253	36	-	-	1,084
13	140	-	623	159	14	-	148	-	-	-	1,085

（注）核燃料サイクル開発機構は平成10年度までは動力炉・核燃料開発事業団。

（出所）「予算書」より筆者作成



人への補助金や出資などの財政支出が見直されることとなり、平成14年度からは複数年にわたって特殊法人等に対する出資を確保する新規国庫債務負担行為は行われなくなった（表4参照）。また、国庫債務負担行為として過年度に議決していた出資に係る14年度以降の支出も行わないこととなった。

特殊法人等への出資の見直しは、財源の面からも確認できる。出資の財源は、建設国債の発行によって調達している。建設国債の発行対象経費である毎年度の「出資金」は、平成14年度を境に減少している。例えば、一般会計予算の出資金は、平成12年度に1兆1,273億円、13年度に1兆397億円、14年度に4,286億円、15年度に4,254億円と半減している。

#### ⑤ パソコン、システム系等

2000年頃からの急速なインターネットの普及と情報通信技術の発達は、我が国にIT革命とも呼ばれる変化を生じさせた。表4に示した「PC等」は電子計算機借入れ、事務機器借入れ等として「予算書」の議決対象とされた事項をまとめたものである。

平成16年度から数百億円程度の債務負担を行うようになり、特に19年度以降は毎年度1千億円から2千数百億円の国庫債務負担行為が設定されている。先述の行政効率化推進計画で示されたように、パソコン等をリース契約することによって情報通信機器をより低廉な価格で調達するための動きと考えられる。国の業務にとってパソコン等の情報通信機器の整備やICT（情報通信技術）の活用は不可欠であり、今後もこれらの規模は増大していくことが見込まれる。なお、平成4年度から7年度にかけて設定されている若干の国庫債務負担行為の限度額は、静止気象衛星資料処理用電子計算機借入れ、地震活動等総合監視システム用電子計算機借入

れ、気象資料総合処理システム用電子計算機借入れ、統計情報処理システム用電子計算機借入れであって、近年のIT化によるパソコン等のリース契約とは性格を異にする。また、システム開発や運用などの、いわゆるシステム系の国庫債務負担行為は平成18年度以降に急増している。

#### ⑥ その他

「庁舎管理等」や「車両借入等」は、経費節減を実施するために導入されたアウトソーシングを示すものとして特記している。「行政効率化推進計画」において、アウトソーシングの活用によって効率化が図られようとしている。ただし、限度額は数億円から百億円程度にとどまり、規模としては他の項目に比べると大きいとは言えない。

### (3) 国庫債務負担行為の事項数

新規国庫債務負担行為に係る毎年度の事項数の推移は、図5において増加傾向にあることを確認した。ここでは内容に着目して、事項数の推移を見ていく（表8）。

特殊要因として、平成19年度のADAMSⅡの導入と26年度及び令和元年度の消費税率引上げがあることは既に述べたとおりである。行政効率化推進計画に則って国庫債務負担行為の活用が促されたことや、PFI法、公共サービス改革法、長期契約法などによる案件が増加し、事項数が増加したことも下記「表8」において確認できる。

ここでの特徴は「その他」欄において、平成26年度から国庫債務負担行為の事項が急増していることである。平成26年度は、特別会計改革の一環として社会資本整備事業特別会計が一般会計化された初年度である。社会資本整備事業特別会計で実施していた事業を、一般会計

表8 新規国庫債務負担行為の事項数の推移

(単位：事項)

年度	(ア) 個別の法律に基づくもの			(イ) 個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの							(ウ) 特殊要因		(エ) その他		年額	計
	P F I	市場化 テスト	特定防 衛調達	施設 整備	船舶・ 航空機	出資	P C等	システ ム系	庁舎 管理等	車両 借入等	消費税	ADAMS II	その他			
平成元	-	-	-	17	3	6	-	-	-	-	-	-	40	2	68	
2	-	-	-	21	3	7	-	-	-	-	-	-	46	2	79	
3	-	-	-	18	3	7	-	-	-	-	-	-	51	2	81	
4	-	-	-	18	4	8	1	1	-	-	-	-	47	2	81	
5	-	-	-	19	4	8	2	1	-	-	-	-	47	2	83	
6	-	-	-	20	4	8	1	-	-	-	-	-	47	2	82	
7	-	-	-	32	5	8	1	-	-	-	-	-	50	2	98	
8	-	-	-	23	2	6	-	-	-	-	-	-	50	2	83	
9	-	-	-	30	2	9	-	-	-	-	-	-	64	2	107	
10	-	-	-	31	4	10	-	-	-	-	-	-	64	2	111	
11	-	-	-	26	7	7	1	-	-	-	-	-	61	2	104	
12	-	-	-	24	2	7	1	1	-	-	-	-	55	2	92	
13	-	-	-	28	4	9	-	1	-	-	-	-	52	2	96	
14	2	-	-	30	5	-	1	2	-	-	-	-	62	2	104	
15	13	-	-	30	3	-	-	1	-	-	-	-	56	2	105	
16	8	-	-	25	3	-	7	2	-	-	-	-	67	2	114	
17	7	-	-	30	6	-	11	7	-	-	-	-	51	2	114	
18	5	-	-	31	4	-	11	16	-	-	-	-	57	2	126	
19	8	-	-	30	7	-	58	26	3	3	-	64	75	2	276	
20	26	9	-	33	4	-	71	30	7	1	-	-	91	2	274	
21	26	12	-	30	5	-	68	24	7	5	-	-	96	2	275	
22	10	16	-	28	6	-	64	29	15	6	-	-	88	2	264	
23	8	43	-	29	6	-	82	42	20	9	-	-	95	2	336	
24	9	25	-	32	5	-	81	63	6	6	-	-	84	2	313	
25	7	31	-	27	3	-	88	76	17	7	-	-	92	2	350	
26	2	86	-	33	8	-	82	65	32	10	425	-	155	2	900	
27	33	47	1	28	4	-	80	70	26	15	-	-	180	2	486	
28	23	60	2	42	6	-	85	61	33	11	-	-	173	2	498	
29	30	60	2	36	7	-	79	57	55	9	-	-	192	2	529	
30	43	51	1	46	9	-	83	69	44	11	-	-	193	2	552	
令和元	14	51	2	50	7	-	87	66	59	14	619	-	211	2	1,182	
計	274	491	8	897	145	100	1,045	710	324	107	1,044	64	2,692	62	7,963	

(出所)「予算書(各年度版)」より筆者作成

で行うようになったために、一般会計の国庫債務負担行為の事項数が増えたと考えられる。これについては後で詳しく述べていく。

#### (4) 国庫債務負担行為の平均年限

国庫債務負担行為によって債務負担する年限は、原則「5箇年度以内」である。戦後、昭和22年4月に施行された財政法(昭和22年法律第34号)第15条第3項では、国庫債務負担

行為によって支出できる年限は「3箇年度以内」とされていた。昭和29年改正で継続費の年限に合わせて「5箇年度以内」とした経緯がある。

新規国庫債務負担行為の推移を見るために、それぞれの事項における債務負担をする最大年限を加重平均してみる(表9)。これを見ると平均年限は長期化する傾向にあり、その最大の要因はP F Iの導入であると言える。P F Iによる債務負担の支出は30箇年度以内とされて

表9 新規国庫債務負担行為の平均年限（消費税、ADAMS II、年額は除く）

（単位：年）

年度	(ア) 個別の法律に基づくもの			(イ) 個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの							その他	全体
	PFI	市場化 テスト	特定防 衛調達	施設 整備	船舶・ 航空機	出資	PC等	システム系	庁舎 管理等	車両 借入等		
平成元	-	-	-	2.2	2.7	2.8	-	-	-	-	3.3	2.9
2	-	-	-	2.3	2.3	3.6	-	-	-	-	3.2	2.9
3	-	-	-	2.3	2.3	3.2	-	-	-	-	3.1	2.9
4	-	-	-	2.2	2.5	3.8	4.0	2.0	-	-	3.1	2.9
5	-	-	-	2.4	2.5	3.5	3.0	2.0	-	-	3.0	2.9
6	-	-	-	2.2	2.3	3.4	2.0	-	-	-	3.1	2.8
7	-	-	-	2.3	2.4	3.5	2.0	-	-	-	3.1	2.8
8	-	-	-	2.2	2.5	3.0	-	-	-	-	3.0	2.8
9	-	-	-	2.4	2.5	2.7	-	-	-	-	3.1	2.8
10	-	-	-	2.6	2.3	2.8	-	-	-	-	2.9	2.8
11	-	-	-	2.5	2.2	3.6	2.0	-	-	-	2.9	2.8
12	-	-	-	2.6	2.0	3.8	2.0	3.0	-	-	3.1	3.0
13	-	-	-	2.5	3.0	3.5	-	2.0	-	-	3.1	2.9
14	20.0	-	-	2.6	2.8	-	2.0	2.0	-	-	3.0	3.2
15	17.2	-	-	2.5	2.7	-	-	4.0	-	-	3.0	4.7
16	14.3	-	-	2.6	3.0	-	3.7	3.0	-	-	3.1	3.8
17	14.0	-	-	2.5	3.0	-	4.6	3.4	-	-	3.2	3.8
18	15.6	-	-	2.9	3.0	-	4.8	2.5	-	-	3.3	3.7
19	15.0	-	-	3.0	2.4	-	4.4	3.0	5.0	4.3	3.2	4.0
20	12.9	3.8	-	2.6	3.0	-	4.6	3.6	4.6	5.0	3.3	4.6
21	13.3	3.2	-	2.8	3.0	-	4.5	3.9	4.6	4.8	3.5	4.7
22	12.9	3.6	-	2.8	2.7	-	4.6	3.7	4.0	5.0	3.2	4.0
23	10.3	3.6	-	2.9	2.8	-	4.5	3.6	3.8	3.9	3.1	3.8
24	11.4	3.5	-	2.6	2.3	-	4.7	4.0	4.8	4.8	3.3	4.1
25	10.7	3.3	-	2.8	2.3	-	4.7	3.4	4.1	4.7	3.3	3.8
26	9.5	3.3	-	2.7	2.4	-	4.7	3.7	4.1	4.6	3.1	3.6
27	7.5	3.0	7.0	2.4	2.8	-	4.5	3.5	4.0	4.5	3.3	3.8
28	7.3	3.2	6.0	2.6	2.3	-	4.5	4.1	3.9	4.5	3.3	3.8
29	7.7	3.2	6.0	2.9	2.8	-	4.5	3.7	3.9	5.0	3.1	3.8
30	7.9	3.0	6.0	2.5	3.0	-	4.7	3.5	3.9	4.4	3.1	3.8
令和元	10.4	3.3	8.5	2.6	3.0	-	4.6	3.7	4.2	4.5	3.1	3.8

（出所）「予算書（各年度版）」より筆者作成

いて、ほぼ10年程度の平均年限で推移してきている。また、特定防衛調達は10箇年度以内とされており、6～8箇年程度での国庫債務負担行為が行われている。これに対して市場化テストに基づく国庫債務負担行為は10箇年度以内と特例を定めているが、平均年限は3箇年度程度であって、全体の平均よりも短い年限で債務負担を行っている。

パソコン等の平均年限は平成17年度以降、4.4～4.8箇年度と全体平均よりも長くなっている。これらは事項数が多いこともあって、全

体の年限の長期化に影響を及ぼしていると考えられる。システム系の平均年限は3～4箇年度と全体平均よりも多少短くなっている。システム系の中でもシステム開発は比較的短い期間による債務負担での支出を行い、一方、システム保守は比較的長い期間による債務負担での支出を行う傾向がある。こうしたリース契約や役務提供の増大が今後も見込まれることから、平均年限が徐々に長期化して更なる後年度の歳出硬直化につながる懸念される。

(5) 国庫債務負担行為の新規後年度負担比率

国庫債務負担行為は予算の単年度主義の例外をなすものである。日本国憲法第85条で、「国が債務を負担」することが認められ、毎年度の予算に計上することによって初めて実際の支出が可能となることから問題にはならないとの見方もあろう。しかし、国がその責任において複数年間の契約を締結したにもかかわらず、歳出化する段階で取り止めることになれば、訴訟の対象となるとも考えられる。国庫債務負担行為

として議決した以上は、原則として後年度の国の支出を保証したものと考えられる。その場合、当該契約年度の支出が少なくとも、翌年度以降に多額の支出が行われることになれば、歳出の硬直化は避けられない。

翌年度以降の債務負担の程度を示す新規後年度負担比率（＝翌年度以降支出予定額／当該年度支出予定額）を項目ごとに整理して分析する（表10）。例えば、最も特徴的なPFIについて見てみる。支出する年限がPFI法において

表 10 新規国庫債務負担行為の後年度負担比率（消費税、ADAMS II、年額は除く）

（単位：倍）

年度	(ア) 個別法に基づくもの			(イ) 個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの							その他	全体
	PFI	市場化テスト	特定防衛調達	施設整備	船舶・航空機	出資	PC等	システム系	庁舎管理等	車両借入等		
平成元	-	-	-	3.5	4.6	6.4	-	-	-	-	10.1	8.6
2	-	-	-	3.9	3.3	9.4	-	-	-	-	10.6	9.2
3	-	-	-	6.5	2.2	8.5	-	-	-	-	8.2	8.0
4	-	-	-	8.0	7.6	9.4	全額後年度	2.7	-	-	9.7	9.4
5	-	-	-	7.4	6.9	6.7	全額後年度	114.5	-	-	10.8	9.9
6	-	-	-	6.3	4.8	7.1	全額後年度	-	-	-	11.3	10.0
7	-	-	-	6.0	6.7	8.1	全額後年度	-	-	-	13.9	11.5
8	-	-	-	7.7	1.5	9.0	-	-	-	-	9.8	9.3
9	-	-	-	7.9	3.9	7.0	-	-	-	-	12.9	11.3
10	-	-	-	6.3	5.8	6.7	-	-	-	-	11.3	9.9
11	-	-	-	7.6	2.3	4.8	全額後年度	-	-	-	9.2	8.5
12	-	-	-	5.5	0.5	5.1	全額後年度	9.0	-	-	11.6	9.9
13	-	-	-	8.1	7.0	3.3	-	4.3	-	-	10.1	9.0
14	全額後年度	-	-	6.1	3.7	-	全額後年度	1.8	-	-	12.0	10.4
15	全額後年度	-	-	5.5	5.8	-	-	2.1	-	-	14.0	10.8
16	全額後年度	-	-	5.3	7.1	-	6.3	5.7	-	-	10.6	9.0
17	125,703.5	-	-	6.3	4.6	-	9.1	4.7	-	-	16.4	13.5
18	全額後年度	-	-	6.2	3.7	-	13.3	2.9	-	-	21.2	14.2
19	28.7	-	-	7.1	3.1	-	7.0	3.7	5.9	3.0	17.8	12.3
20	127.1	76.3	-	5.1	5.3	-	5.5	2.5	2.9	4.0	20.9	11.6
21	868.3	2.7	-	6.4	3.5	-	12.3	3.9	2.9	3.7	15.0	12.0
22	85.5	7.2	-	5.7	2.7	-	9.0	3.4	2.7	4.0	18.8	12.9
23	30.5	3.0	-	5.2	2.9	-	6.5	2.7	5.4	2.5	20.6	11.7
24	270,049.0	23.8	-	4.8	2.4	-	7.2	4.8	4.2	4.3	24.5	13.6
25	144.1	3.2	-	5.9	14.1	-	9.6	3.3	2.4	5.3	16.7	11.5
26	9.2	2.2	-	6.0	4.2	-	4.9	2.0	6.7	5.7	9.9	7.6
27	112.8	2.2	287.2	4.0	2.7	-	5.3	3.8	4.8	5.0	9.0	8.2
28	388.6	2.0	90.2	5.5	2.2	-	5.3	5.3	3.2	4.7	9.1	7.9
29	614.2	1.7	45.9	4.4	1.6	-	5.8	4.3	2.7	8.8	7.7	6.5
30	147.8	1.8	5.7	4.8	3.4	-	7.1	3.9	2.9	10.0	8.3	7.0
令和元	842.3	2.0	23.1	3.8	2.7	-	11.1	4.5	3.3	5.6	7.9	7.1

（出所）「予算書（各年度版）」より筆者作成

30箇年度以内と規定されていることもあって、平均年限が最長であることから新規後年度負担比率も最大となっている。当該契約年度は契約をして債務を負担するだけで、実際の支出はすべて翌年度以降という「全額後年度」の年度があるほか、令和元年度のように当該年度に支出する額が1とした場合、翌年度以降に842.3の支出を負担する場合もある。

全体の新規後年度負担比率は当初8～10倍程度で推移していたが、平成17年度からはほぼ常時、10倍を超えるほどに後年度比率の上昇が見られる。これは後年度に負担を多く回すPFIが広く使われるようになった影響によるものと考えられる。しかし、平成26年度からは比較的、後年度比率の小さい「その他」の限度額が増加したことがPFIの影響を弱めて、再び7～8倍程度へ減少させたと考えられる。

## (6) 公共工事施工時期の平準化

東日本大震災や相次ぐ自然災害からの復興・復旧、老朽化したトンネルや橋、道路等の整備を始め、東京オリンピック・パラリンピックの開催に向けた施設整備など、我が国の社会インフラ整備は緊喫の課題となっている。その一方で少子高齢化を背景に、公共事業関係の技能労働者の高齢化や若年人材の流入減、建設産業等に携わる人手の不足によって、建設工事の受注をこなせられず、社会の安全・安心の構築に対して深刻な問題を生じている。

平成26年6月改正の公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律第18号）は、発注者の責務として「計画的に発注を行う」（同法第7条第1項第4号）ことを定め、「発注関係事務の運用に関する指針」（平成27年1月30日 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議）は、「債務負担行為の積極的な活用（によって）…発注・施工時期等の平準

化に努める。」方針を示している。

国土交通省も人材や資機材を効率的に活用し、あるいは労働環境を整備して生産性を上げて、こうした問題に対応し、公共事業の施工時期の平準化を図るために、国庫債務負担行為を活用している。具体的には、「ゼロ国債」や「2か年国債」と言われる国庫債務負担行為<sup>9</sup>を活用することによって、繁閑の差の激しい工事現場の現状を改善するために年間を通して工事量を安定させ、労働者の処遇改善・稼働率上昇を図る試みである。

閑散期の工事稼働の改善を目的として、「適正な工期を確保するため」に、平成27年度に約200億円の2か年国債、28年度に約700億円の2か年国債を設定している。29年度には約1,500億円の2か年国債に加えて、当初予算で初めて約1,400億円のゼロ国債を設定した（合計で約2,900億円）。また、30年度には2か年国債が約1,740億円、ゼロ国債が約1,345億円の、合わせて約3,085億円の国庫債務負担行為を設定している<sup>10</sup>。

また、国土交通省の建設産業政策会議がまとめた「建設産業政策2017+10～若い人たちに明日の建設産業を語ろう～」（平成29年7月4日）では、建設業は繁閑の差が大きくそのバッファとして非正規雇用や日給制が広く使われているとの認識から、労働者の処遇改善を図るために工事の施工時期の平準化を進める必要があると指摘している。そして施工時期の平準化の取組を拡大するために「債務負担行為の最大限の活用」や「地方公共団体に対し施工時期の平準化の取組の推進を要請」する方針を示している<sup>11</sup>。

内閣府の分析<sup>12</sup>に拠れば、従来、2か年国債とゼロ国債に関する国庫債務負担行為は補正予算のみに設定されていたが、平成27年度に国庫債務負担行為が当初予算に設定されて以降、

当初予算における配分が増加し、当初予算と補正予算における国庫債務負担行為の合計金額も増加している。さらに、公共投資出来高の月別の動きを見ると、平準化の取組が本格化する前と比べて繁閑の差は縮小してきていて、「一定程度の平準化が表れているものと思われる」と評価した上で、「今後も公共工事の平準化が進むことが期待される。」と述べている。想定していた効果が現れてきていると見られることから、公共工事の平準化を目的とした国土交通省による国庫債務負担行為の設定はますます増加すると考えられる。

### (7) その他の要因

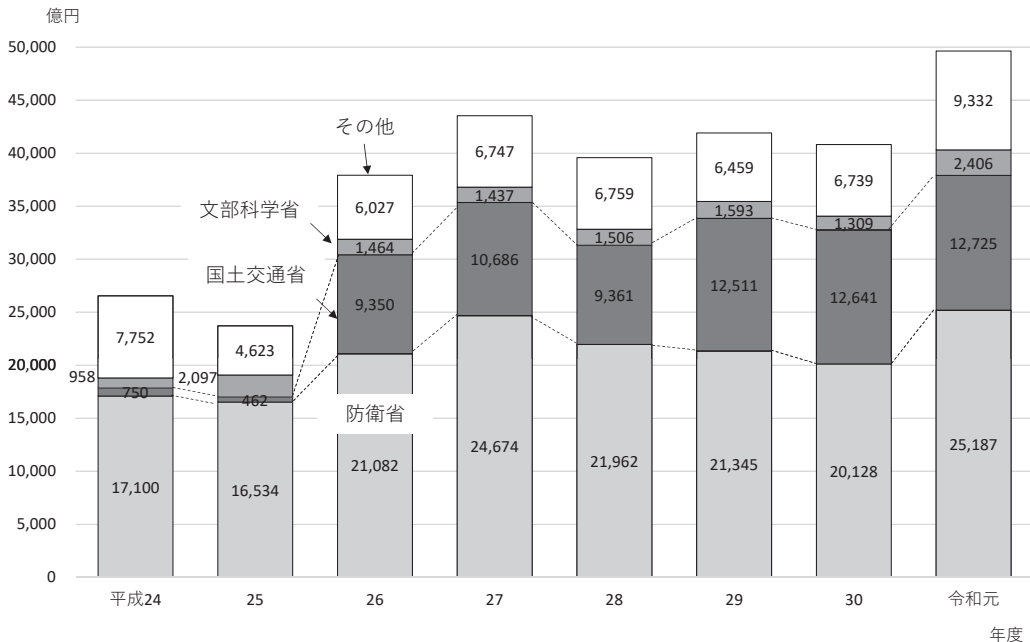
平成の時代を通して、新規国庫債務負担行為の限度額や事項数が増加し、平均年限の長期化、新規後年度負担比率の増加傾向が現れてきたことを確認した。その背景には、行政の効率化や

個別法の制定などがあることを見てきた。ここで、その他の要因として、特別会計改革や防衛力整備の計画策定が新規国庫債務負担行為に与えた影響を見ておきたい。

#### ① 社会資本整備事業特別会計の一般会計化

特別会計には従来から多くの問題が指摘されてきた。例えば、多数設置されて予算全体の仕組みが複雑になってわかりにくくなり、財政の一覧性が阻害される、監視が行き届きにくくなって無駄な支出が行われやすくなる、固有財源によって不要不急の事業が行われる懸念がある、多額の剰余金等が生じ財政資金の有効活用が図られない等である。こうした指摘を受けて平成17年12月、「行政改革の重要方針」（閣議決定）に特別会計の統廃合等が盛り込まれた。平成19年4月には特別会計に関する法律（平成19年法律第23号）が施行され特別会計改革が

図7 新規国庫債務負担行為の限度額の推移（所管別）



(注) 年額をもって議決したものと及び消費税率上げによる増額を除く。

(出所) 「予算書」より筆者作成

進められてきた。その結果、平成16年度末の31特別会計が現在では13特別会計にまで減少している。複数の特別会計が統合されたものもあるし、特別会計が実施していた事業を独立行政法人や一般会計で実施するようになった事業もある。特に平成26年度に、公共事業を実施していた社会資本整備事業特別会計が一般会計化されたことが、一般会計における国庫債務負担行為（所管別）の構成を大きく変えることになる（図7）。

平成25年度の新規国庫債務負担行為2兆3,716億円の内訳を見ると、防衛省所管は1兆6,534億円（全体の69.7%）、国土交通省所管は462億円（同1.9%）、文部科学省所管は2,097億円（同8.8%）、その他が4,623億円（同19.5%）である。これが、翌年の平成26年度の新規国庫債務負担行為3兆7,923億円では、防衛省所管2兆1,082億円（同55.6%）、国土交通省所管は9,350億円（同24.7%）、文部科学省所管は1,464億円（同3.9%）、その他が6,027億円（同15.9%）である。国土交通省所管の新規国庫債務負担行為は462億円から9,350億円へと8,888億円も急増している。

一方、社会資本整備事業特別会計は、廃止される直前までの新規国庫債務負担行為（限度額）が平成23年度8,314億円、24年度8,780億円、25年度1兆1,156億円であることから、同特別会計の新規国庫債務負担行為として議決していたものが、ほとんどそのまま一般会計に引き継がれたと考えることができる。

事業の規模だけでなく、内容を見ても、平成25年度社会資本整備事業特別会計の国庫債務負担行為として計上されていた河川改修事業や多目的ダム建設事業、道路修繕事業などが、26年度一般会計の国庫債務負担行為（国土交通省所管）では河川改修事業や多目的ダム建設事業、道路修繕事業として新規に計上されている。社

会資本整備事業特別会計という独立した特別会計の中で負担していた後年度の債務が、特別会計の廃止によって一般会計に引き継がれたと見ることができる。事業特別会計の一般会計化が歳出硬直化の要因となり得ることに、注意していかなければならない。

公共事業に係る国庫債務負担行為の計上は、後年度の歳出硬直化に大きな影響を与えている。令和元年度・新規国庫債務負担行為（国土交通省所管）の1兆2,725億円は、当該年度中に支出するのは3,172億円であり、翌年度以降に支出する予定が9,553億円と、新規後年度負担比率は3.0である。少なくとも翌年度以降に、当該年度の3.0倍の債務を負担することを決めたことになる。

## ② 防衛省所管の国庫債務負担行為の増加

平成27年施行の長期契約法によって、自衛隊の装備品等について国庫債務負担行為の年限の特例が認められ、限度額が増加する要因となったことは先述の通りである。これに加えて、防衛力整備の計画策定が近年の国庫債務負担行為の拡大に寄与していると考えられる。

我が国の防衛は、中長期的視点から外交・防衛政策の基本方針を定めた「国家安全保障戦略」（平成25年12月17日国家安全保障会議決定、閣議決定）を踏まえて、防衛の基本方針や防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制の目標水準等を示すものとして「防衛計画の大綱」（おおむね10年程度の期間が念頭に置かれる）を策定している。さらに、「防衛計画の大綱」に示された防衛力の目標水準等を踏まえ、5年間程度の「中期防衛力整備計画」を策定して、毎年度の防衛力整備を行う重層的な防衛力整備の構造となっている。

平成30年12月18日、新たな「防衛計画の大綱」と「中期防衛力整備計画」が策定された。

現在は令和元年度から5年度までを対象とする「01中期防」<sup>13</sup>に示された5か年間の経費の総額（限度）と主要装備の整備数量等を目途として、防衛力整備が進められている。

「01中期防」は緊迫する国際情勢を背景に、防衛力整備の水準に係る金額を5年間でおおむね27兆4,700億円程度を目途として策定されている。これまでを振り返ると、「08中期防」が25兆1,500億円、「13中期防」が25兆1,600億円、「17中期防」が24兆2,400億円、「23中期防」が23兆4,900億円、そして前期の「26中期防」が24兆6,700億円であったことを考えると、現行の「01中期防」における経費の増加が目立っている。

中期防衛力整備計画の目標に向け、毎年度予算をつけて、事業として具体化していくことから、同計画に示された経費規模が防衛関係のための歳出予算の規模に大きく影響を与えることとなる。毎年度の国庫債務負担行為（防衛省所管分）の規模と対前年度比（伸び率）、後年度への負担割合（新規後年度負担比率）の推移をまとめてみた（表11）。

防衛省所管の新規国庫債務負担行為は、平成

の時代に入って1.6兆円程度で推移してきたが、平成26年度に2兆1,082億円と初めて2兆円を超えた。そして令和元年度には2兆5千億円台へと前年度に比べて大幅な増額が行われ、国庫債務負担行為全体の限度額増大に寄与している。なお、防衛省所管の国庫債務負担行為は航空機等の大型案件が多く、当該年度に実際に歳出化するのは債務負担の数十分の1にとどまっている。

また、中期防衛力整備計画がおおむね5年ごとに策定されると、そのたびごとに防衛力整備に要する経費が拡大する傾向にあることから、同計画の初年度の国庫債務負担行為の規模は前年度を大きく上回る傾向が読み取れる。例えば、「08中期防」開始年度には対前年度比7.0%増、「13中期防」では同0.4%増、「17中期防」では同5.2%増、「23中期防」では同9.7%増、「26中期防」では同27.5%増、そして今回の「01中期防」では同25.1%増である。新たに中期防衛力整備計画が策定されるたびに、大規模な国庫債務負担行為が議決され、しかもその多くが後年度負担となって歳出硬直化の大きな要因となることを忘れてはならない。

表 11 防衛省所管の新規国庫債務負担行為の推移

（単位：億円、%、倍）

年度	国庫債務負担行為				新規後年度負担比率	年度	国庫債務負担行為				新規後年度負担比率
	当該年度支出予定額	翌年度以降支出予定額	国庫債務負担行為対前年度比 (%)	国庫債務負担行為対前年度比 (%)			当該年度支出予定額	翌年度以降支出予定額	国庫債務負担行為対前年度比 (%)	国庫債務負担行為対前年度比 (%)	
平成 2	16,145	409	15,737	0.8	38.5	平成 17	17,732	402	17,330	5.2	43.1
3	14,643	286	14,357	▲9.3	50.3	18	16,649	239	16,410	▲6.1	68.7
4	16,361	315	16,047	11.7	51.0	19	16,948	242	16,706	1.8	69.0
5	16,311	259	16,052	▲0.3	62.1	20	17,099	185	16,914	0.9	91.3
6	16,716	220	16,495	2.5	74.9	21	16,234	225	16,009	▲5.1	71.1
7	16,385	184	16,202	▲2.0	88.2	22	15,605	339	15,266	▲3.9	45.0
8	17,527	181	17,345	7.0	95.6	23	17,117	401	16,716	9.7	41.7
9	17,339	139	17,199	▲1.1	123.4	24	17,100	356	16,744	▲0.1	47.1
10	15,876	101	15,776	▲8.4	156.4	25	16,534	522	16,011	▲3.3	30.6
11	16,843	105	16,738	6.1	159.5	26	21,082	600	20,483	27.5	34.2
12	16,565	128	16,437	▲1.7	128.6	27	24,674	436	24,238	17.0	55.6
13	16,636	135	16,501	0.4	122.4	28	21,962	622	21,340	▲11.0	34.3
14	15,917	130	15,787	▲4.3	121.2	29	21,345	843	20,502	▲2.8	24.3
15	16,113	136	15,976	1.2	117.3	30	20,128	732	19,396	▲5.7	26.5
16	16,858	521	16,337	4.6	31.3	令和元	25,187	1,040	24,147	25.1	23.2

（注）1. 平成18年度までは防衛庁・防衛施設庁。2. 陰影部分は「中期防」策定の開始年度の対前年度比。

（出所）「予算書（各年度版）」より筆者作成



## 4. 国庫債務負担行為の課題

国庫債務負担行為は、複数年度の契約を行うことにより計画的な調達が可能となって財政支出の抑制に資する、公共事業の平準化が図られて生産性向上に寄与するなどの効果が期待されている。一方、予算の単年度主義の例外であり、行きすぎた活用には多くの弊害も生じる。国庫債務負担行為が安易に活用される場合の課題を検討していきたい。

### (1) 後年度への財政影響

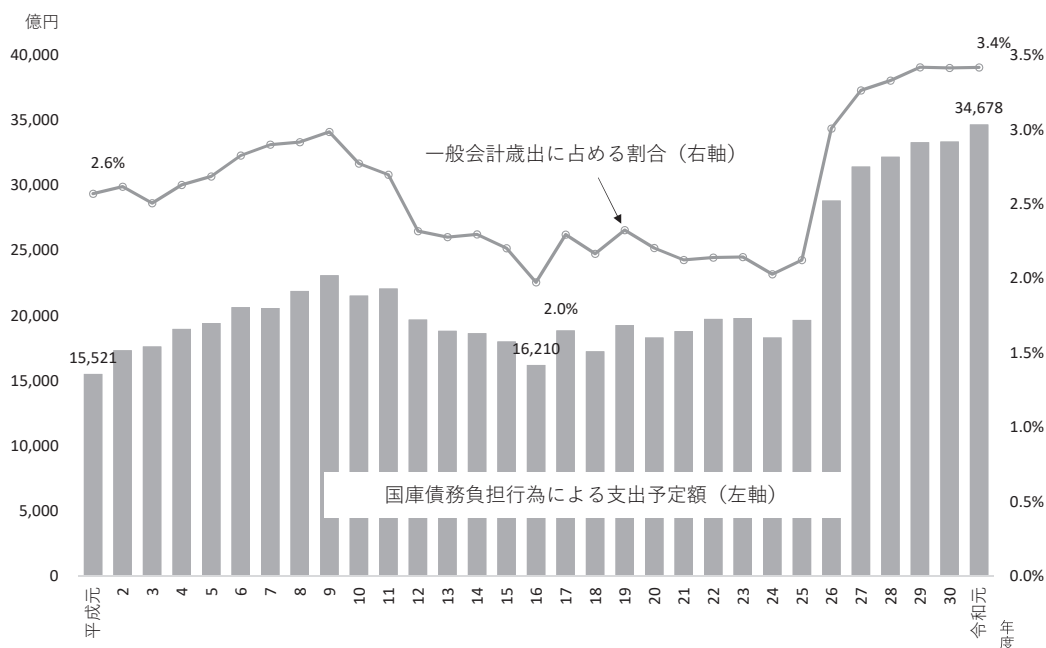
国庫債務負担行為に基づく毎年度の支出予定額は、政府から国会に提出される「財政法第28条による予算参考書類」に記載される。その額と一般会計歳出に占める割合の推移をまとめる（図8）。

新規及び過年度に議決した国庫債務負担行為

に基づいて歳出化される予算は、平成元年度の1兆5,521億円（一般会計歳出の2.6%）から徐々に増加したものの、平成9年度を境に減少に転じて、16年度の1兆6,210億円（同2.0%）を底にはほぼ横ばいが続いていた。しかし、26年度に2兆8,834億円（同3.0%）と急速に増加し、令和元年度には3兆4,678億円と一般会計歳出の3.4%を占めるに至っている。令和元年度の新規国庫債務負担行為のうち当該年度に支出するのが6千億円程であるので、残りの2兆8千億円程は過年度に議決した債務負担に基づいて支出することになる。

毎年度の新規国庫債務負担が増大すると、その後の財政支出の裁量範囲が狭められ、後年度負担の累増によって財政硬直化がますます進むこととなる。旧憲法時代は年限の定めがなく、ややもすると長期になりがちであったことを反省して<sup>14</sup>、新規に制定された昭和22年の財政法

図8 国庫債務負担行為による支出予定額の推移（一般会計）



(注) 年額をもって議決した額を含む。

(出所) 「財政法第28条による予算参考書類（各年度版）」より筆者作成

で3箇年度と期限が区切られ、更に昭和29年改正で5箇年度に延長された経緯がある。この反省に立てば、PFI法等の個別法を安易に制定して年限の長期化を図ることは、後年度への影響及び財政硬直化の観点から慎重に考えなければならぬ。

## (2) 財政民主主義の空洞化

国庫債務負担行為は債務負担の権限のみを与え、支出権限を与えるものではない。そのため、実際の支出に当たっては当該年度の歳出予算に計上して、あらためて国会の議決を経なければならぬ。

歳出化するに当たって国会の審議を経る必要があり、毎年度の議決権は担保されているとは言えるものの、現実問題として減額修正などではできないのであろうか。一般的には歳入歳出予算を国会は減額修正できるとされているが、既に契約して債務を負担した事項については相手方の既得権を侵害するために減額修正はできない<sup>15</sup>、歳出を国会で否決すると損害賠償責任を負うので現実的な選択肢とはならない<sup>16</sup>と指摘されている。そのため、いったん国庫債務負担行為として議決されると歳出化に関して議論する意味合いが薄れ、国会審議が空洞化しかねない。つまり、国庫債務負担行為は実質的に後年度の支出を拘束することになるので、財政民主主義の空洞化が懸念されることになる。

## (3) 国民への説明責任

国庫債務負担行為は、予算書の一部である「丁号国庫債務負担行為」として議決される。「丁号国庫債務負担行為」には、国庫債務負担行為の項目と限度額、債務負担する年限、その理由が記載されているだけであり、補足説明資料である「財政法第28条による予算参考書類」にも後年度における年度ごとの支出割振額が示

されているわけではない。いつ、どれだけの財政支出が必要になるかは明らかにはされていないのである。

毎年度の議決対象である「丁号国庫債務負担行為」の内容も、国庫債務負担行為のそれぞれの事項の限度額は明記されているものの、府省ごとの金額はまとめられていない。各府省がどれだけの債務を負担することになったのか、全体としてどのくらいの規模の新規国庫債務負担行為を議決したのかは、全てを積み上げて計算しなければ明確にならない。予算書の丁号の様式が現在と同様になった昭和44年度予算の国庫債務負担行為の事項数は48に過ぎなかったが、多用されるようになった現在（令和元年度予算）では1,182に上っている。一覧性を持たせることは政府の説明責任と言えないだろうか。

少なくとも、府省ごとの限度額計、当該年度の支出予定額、翌年度以降の支出予定額の年割りは示すべきである。併せて、全体の限度額総計、当該年度の支出予定総額、翌年度以降の支出予定総額の年割りも一覧性を持たせるべきである。さらに、新規と過年度の国庫債務負担行為による当該年度の支出予定額など、「財政法第28条による予算参考書類」を細分化して、国庫債務負担行為の透明化を図る必要がある。後年度にどのくらいの負担を回しているのか、どれだけ歳出を硬直化するのかを国民に対して説明することは財政民主主義の第一歩である。

## おわりに

債務負担の権限を付与する国庫債務負担行為は、実際の支出権限を与える「歳入歳出予算」ほどは議論の対象とされてこなかった。しかし、国庫債務負担行為の増加により歳出硬直化が進み、後年度に与える財政的影響が拡大してきていることを示した。この流れはますます強く

なっていると考えられる。財政状況が厳しさを増し、一刻も早い財政健全化が求められる今こそ、国庫債務負担行為が財政に与える影響を真剣に考える時期に来ている。

## 【参考文献】

小村武 [2016] 『[五訂版] 予算と財政法』新日本法規出版株式会社。

宮島洋 [1989] 『財政再建の研究』有斐閣。

<sup>1</sup> 客員研究員

<sup>2</sup> 債務の支払保証や損失補償をすることを法律で規定して、保証した債務の不履行や損失の発生という事態が生じない場合には、実際の支出をする必要はなくなる。この場合、債務の支払保証や損失補償という債務を負担することによって、その目的を達成できる。

<sup>3</sup> P F I は公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。民間資金、経営能力、技術的能力を活用して、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的・効果的に公共サービスを提供できる事業について実施されている。

<sup>4</sup> 平成19年度に議決されたADAMS II は、①当該年度のみにも計上されているにも関わらず、その事項数が64と全体の274の2割以上を占めていて影響力が大きいこと、②年限が全て2年であり全体の平均年限を分析するに当たっても影響を与えることから、特殊要因として分析上は基本的に除外して扱う。

<sup>5</sup> 平成26年度の消費税率8%への引上げと令和元年度の消費税率10%への引上げに伴って国庫債務負担行為の限度額増額が実施された。事項数も特殊な要因で増加させているので特殊要因として扱う。なお、平成元年度の3%消費税率導入時、9年度の消費税率5%引上げ時には国庫債務負担行為の限度額は増額されていない。

<sup>6</sup> 浅羽隆史「[3年間の監理委員会活動を振り返って] 効率性と財政民主主義の両立」、官民競争入札等監理委員会「公共サービス改革報告書（平成27年8月～30年7月）」（平成30年7

月20日）22頁。

<sup>7</sup> 「平成27年度一般会計予算書」では、「特定防衛調達により行う固定翼哨戒機P-1 20機の購入空機購入343,166,377千円」を国庫債務負担行為として国会議決している。予算書では初度費（設計費、専用治工具、試験費、技術提携費等）約36億円を含むが、公表資料では初度費は除いている（筆者が作成した表4は予算書に基づいて作成している）。なお、平成28年度以降の公表資料の計数は、予算書の計数と一致している。

<sup>8</sup> 財務省ホームページ「平成28年度防衛関係費について」の「7. 今後の課題」より。<<https://www.mof.go.jp/zaisei/matome/bouei/outline/07.html>>（2019/10/9）。

<sup>9</sup> 「ゼロ国債」は、当該年度の支出がゼロの国庫債務負担行為のこと。年度内に契約を行うが、初年度は契約行為のみで支出はゼロとして翌年度に支出する。「2か年国債」は、初年度に契約と支出の一部を行い、翌年度に残りを支出するもので、支出が2箇年度にわたるもの（国土交通省「市町村など公共発注者による平準化等の取組を強化するための方策について」<<http://www.mlit.go.jp/common/001231819.pdf>>（2019/10/9）。

<sup>10</sup> 国土交通省「地方公共団体における平準化の取組事例について～平準化の先進事例「さしすせそ」～【第3版】」（平成30年5月）<<http://www.mlit.go.jp/common/001236732.pdf>>（2019/10/9）。

<sup>11</sup> 「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針（平26.9.30閣議決定）」において、「発注者は、債務負担行為の積極的活用等により発注・施工時期の平準化を図るよう努めるものとする。」と明記している。

<sup>12</sup> 内閣府「今週の指標No.1204 国庫債務負担行為と公共投資の平準化」（2018年7月4日）<<https://www5.cao.go.jp/keizai3/shihyo/2018/0704/1204.pdf>>（2019/10/9）。

<sup>13</sup> 中期防衛力整備計画は、対象となる期間の開始年度を採って略されることが多い。例えば、平成17年度から21年度を対象とする中期防衛力整備計画は「17中期防」。平成23年度から27

年度を対象とする中期防衛力整備計画は「23  
中期防」。

<sup>14</sup> 小村 [2016] 195頁。

<sup>15</sup> 小村 [2016] 198頁。

<sup>16</sup> 浅羽隆史 「3年間の監理委員会活動を振り

返って」効率性と財政民主主義の両立」、官民  
競争入札等監理委員会「公共サービス改革報告  
書（平成27年8月～30年7月）」（平成30年7  
月20日）22頁。