

国庫債務負担行為の債務性と実態分析

浅羽 隆史

要 旨

国庫債務負担行為は、予算の単年度主義の例外のひとつだが、その規模の膨張が著しい。財務省は、国庫債務負担行為を統計上債務に含めていないが、これは不適切である。無視して良い規模ではなく、総務省などの例に倣い後年度負担分を債務に含めて把握すべきである。国庫債務負担行為は、効率化や事業の安定化などに資すると考えられるものの、現状がすべてそうした内容であるとは限らない。

実際、国庫債務負担行為は一般会計・特別会計あるいは府省問わず、さまざまな目的に幅広く活用されている。とくに防衛関連の国庫債務負担行為は一件当たり額が非常に大きく、かつ長期契約ということで総額の規模が大きいうえ増加傾向にある。問題は、後年度への負担の先送り体質にある。防衛関連の事業に限らず、全体として後年度負担の比率は上昇しており、実質的な見えにくい債務の膨張をもたらす問題である。また、後年度への負担の先送りは、予算の硬直化にもつながる。国庫債務負担行為には、制度的に負担を先送りさせる誘因がある以上、ゼロ国債の要件の厳格化や初年度負担を一定以上とするなど何らかの追加的な統制が必要である。そもそも、政府が国庫債務負担行為の全容について、後年度負担比率や所管別・目的別など毎年度とりまとめのうえ公表すべきである。

目 次

- | | |
|--------------------|----------------------------|
| I. はじめに | IV. 国庫債務負担行為の推移 |
| II. 国庫債務負担行為の制度と性格 | V. 2020年度（当初予算）国庫債務負担行為の全容 |
| III. 債務性 | VI. むすび |

I. はじめに

予算の単年度主義の例外である国庫債務負担行為が膨張している。2005年度当初予算において、一般会計と特別会計の国庫債務負担行為の総額は13兆円、名目GDP比2.4%だった。それが、2020年度当初予算では、総額20兆円、名目GDP比3.9%と1.5倍超の規模となっている。国の債務に関して、規模の大きさから国債が分析の中心になるのは当然だろう。国庫債務負担行為については、その実態に加えそもそもどう捉えるべきかということも話題にのぼることは少ない。一方、上述のようにその規模は増大し、予算上の重要な要素となっている。また、時に安易な国庫債務負担行為の推進すら見られることがある。

国庫債務負担行為については、複数年度予算制度の模索や行政効率化といった観点からの研究は比較的存在する。とくに、違憲・合憲論と絡めた法律学の視点で論じたものが目立ち、日本財政学会 [2006]、山田 [2004]、碓井 [1996]、木村 [2004] などがある。一方、国庫債務負担行為を財政学の観点から実態分析したものはごくわずかしかなく、一般会計新規分の経年分析を試みた山田・藤井 [2020] があげられる程度である。

本稿では、国庫債務負担行為について、まず債務性に関する議論をまとめ財政学の観点から再定義を試みる。そして、ストック面を含めその実態分析を行い、特徴や課題を明示する。その際、一般会計に限定せず、また目的別分類や特別会計を含めた分析を行う。

II. 国庫債務負担行為の制度と性格

1. 国庫債務負担行為とは

国が複数年度にわたる支出の義務を負うもののなかで、継続費を除くものが国庫債務負担行為である。対外的に、政府が複数年度契約を行う。日本国憲法第86条では、「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。」として、予算の単年度主義を求めている。これは、財政民主主義の一環として国会の議決権確保がねらいである。国庫債務負担行為の位置付けは、継続費や繰越明許費とともにその例外にあたる。国庫債務負担行為の直接的な根拠法は財政法第15条第一項だが、その元は日本国憲法第85条の「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。」である。

国庫債務負担行為を予算の単年度主義の例外とする主な理由は、複数年度契約による事業の安定化と費用削減にある。1会計年度中には完成しない構造物の建設事業において、道路であれば区間を区切り各年度で契約しても問題は少ないだろう。しかし、建屋を建設する事業の場合、完成までに複数年かかるのであれば、1年度分ごとに発注し契約するのでは、発注側にとって合理的ではないし、受注側にとっても不安定で望ましくないだろう。複数年度にわたる契約をした方が、事業の安定化や費用削減につながる可能性が極めて高い。このような場合に、予算の単年度主義の例外として、国庫債務負担行為が選択される。

副次的な用途として、執行平準化や閑散期の

工事量確保、15ヶ月予算の執行をあげることもできる。公共事業を例に取れば、予算の単年度主義を徹底すると、どうしても予算成立後に契約する関係で年度当初の工事量は少なくなる一方、年度末に集中する可能性が高い。それを予め数年間の発注をすれば、ある程度の平準化を見込むことができるだろう。また、ある年度の補正予算を翌年度の当初予算と連動させる、いわゆる15ヶ月予算による景気対策も行われている。その場合、初年度支出ゼロの国庫債務負担行為、通称「ゼロ国債」¹⁾を用いることが多い。さらに、年度末に近い時期、とくに翌年度の当初予算案の閣議決定後に補正予算を組むケースでは、15ヶ月予算としない場合でも、ゼロ国債を用いることがより多くなる。ちなみに、初年度の支出をゼロとする国庫債務負担行為は、当初予算に新規計上のものにも存在する。

国庫債務負担行為として可能な契約期間は、財政法第15条第3項の規定により、5箇年度以内とされている。ただし、国会の議決によりその年限の延長も可能で、PFI (Private Finance Initiative) 事業など10年超のものもある。実際、2020年度第二次補正後予算段階で現存の最長のものは、やはりPFI事業で30年契約である²⁾。国庫債務負担行為としては、典型的な活用例として施設整備、ダム建設、戦車購入といった事業のほか、事務機器リース、システム開発、庁舎機械警備なども対象となっている。

国庫債務負担行為の規模は、2020年度当初予算において一般会計と特別会計合わせて総額20.9兆円である。そのうち一般会計に限定すると、18.1兆円となっている。事項総数は1,890件で、うち一般会計が1,451件を占める。国庫債務負担行為には、その年度の新規事業のほか、前年度までに開始され翌年度以降も継続す

る事業が計上される。総額のうち、2020年度の新規分は6.2兆円で、うち5.1兆円が一般会計である。新規分の事項数は、総数が730件で一般会計はそのうち578件である。なお、2020年度の第一次・第二次補正予算における新規・追加等(減額補正はなし)は国庫債務負担行為にも及び、すべて一般会計のもので、補正事項総数12件が総額275億円となっている。

2. 予算上の手続き

新規の国庫債務負担行為の計上には、まず事業実施府省が概算要求書に限度額及び各年度支出予定額等を明示する必要がある。その際、限度額等は備考欄に記入し、当該年度分は概算要求額に計上する。そして財務省の査定を経て閣議決定されると、初年度は予算に所管・組織、事項、複数年度分の国庫債務負担行為の限度額、行為年度、国庫の負担となる年度、事由を予算の丁号国庫債務負担行為に、そして初年度支出分を予算の甲号歳入歳出予算に計上する。また、「財政法第28条等による予算参考書類」(以下、予算参考書類)に上記のものに加え(限度額は総額となる)、前年度までの支出額及び支出額見込(新規はゼロ)、当該年度支出予定額、翌年度以降支出予定額、適用(終了予定年度や施設整備の完成年度など)など明細を記載する。そして、丁号国庫債務負担行為と甲号歳入歳出予算は、国会で議決され執行へ移る。一方、予算参考書類は、議決対象外である。

2年度目以降は、原則として限度額内で各年度予算(甲号歳入歳出予算)に支出額を計上し、議決された後に執行される。予算参考書類には、進行状況等を記載する。この時、上述の全項目に加え、必要に応じて適用欄で総額に追加した額や実行しなかった額、契約変更により

支出不要になった額を追記する。また、国庫の負担となる年度の延長や短縮がある場合も、その旨の記載がなされる。もちろん、加減があった場合には総額も変化する。つまり、予算参考書類では、当該年度の新規分に加え、過去から継続し翌年度以降も続く事項もすべて記載されることになる。このように、国庫債務負担行為は予算の単年度主義の例外と位置付けられるが、毎年度の支出は予算に組み込み国会の議決を要する。その為、国庫債務負担行為は合憲という解釈が一般的である。

問題は、国庫債務負担行為の統制が、債務であるにもかかわらず歳出と同様のものとどまるという点にある。建設国債であれば財政法第4条、赤字国債であれば特例法を根拠に、予算総則においてその限度額が明示され国会の議決を必要とする。特別会計で発行される復興債や借換債も、特別会計法の下で各年度の特別会計予算の総則で限度額が示され、議決する必要がある。財務省証券や一時借入金、特別会計における借入金や一時借入金等についても、限度額の国会議決が必要である。もちろん、これらが十分に機能しているかは実態を見ると疑問の余地はあるが、統制が二重三重にかかっているうえ、限度額も明確である。それに対して国庫債務負担行為は、予算総則において「丁号国庫債務負担行為に掲げるとおりとする」とどまり、歳出予算と同様の統制手続きしかない。

3. 継続費・繰越明許費との違い

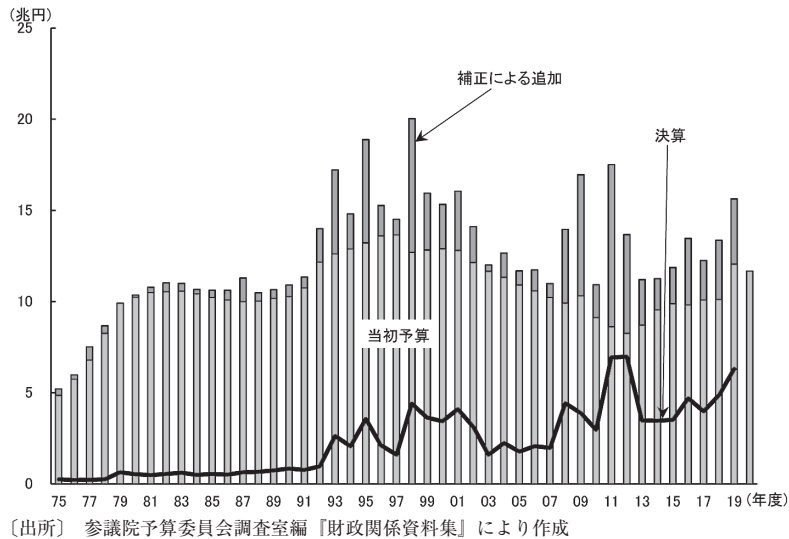
予算の単年度主義の例外ということでは、継続費や繰越明許費も該当する。国庫債務負担行為は初年度に限度額を議決し各年度の支出は各年度で議決するのに対し、継続費は将来の各年度支出予定分すべて初年度に議決する。ただ

し、2年度目以降も支出額の修正は可能で、2年度目以降はすべてローリングして議決する。国庫債務負担行為と違い、継続費は憲法違反の疑いを指摘されることがある³⁾。違憲論の背景として、大日本帝国憲法には継続費の規定があったものの、日本国憲法には該当規定がないことがあげられる。ただし、「現在では合憲と解するのが通説」⁴⁾とされている。

継続費について、特別会計では1947年度のみ、一般会計は1952から56年度に公共事業にも用いられていたものの、現在の対象事業は一般会計における警備艦と潜水艦の建造費のみである⁵⁾。2020年度は9件計上され、そのうち新規は2件（甲V型警備艦建造費と潜水艦建造費）で総額1,654億円にとどまる。国庫債務負担行為の対象が幅広く、2020年度当初予算の新規分だけで6.2兆円（一般会計5.1兆円）にのぼるのとは、明らかに異なる。

繰越明許費は、経費の性質上や予算成立後の事由で年度内に支出が終わらない見込みがあり、予め国会の議決を経て翌年度に繰り越すものである。翌年度への繰り越しでも、事故繰越とは異なる。事故繰越は、年度内に予測できずかつ避けがたい事情の発生により結果として繰り越した場合のものである。国庫債務負担行為のなかで、ゼロ国債を利用し補正予算の翌年度のみ支出する場合と、繰越明許費の違いを考えてみよう。相違点は、翌年度の支出が確実な場合は国庫債務負担行為に、その見込みに過ぎないものが繰越明許費になることである。予算や決算の手続きで見ると、国庫債務負担行為で支出年度が翌年度のみの場合、歳出予算は当該年度が未計上で財源措置も不要で、翌年度歳出入に計上する必要がある。一方、繰越明許費で実際に翌年度へ繰り越す場合、歳出予算は当該年

図表1 繰越明許費の推移 (一般会計)



〔出所〕 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』により作成

度に計上しその分の財源措置も必要で、翌年度は歳出入ともに計上不要である。歳出決算において、当該年度は「翌年度繰越」に記し、翌年度はきちんと計上する必要がある。

繰越明許費は、予算で1992年度、決算では1993年度以降増加傾向にある（図表1）。1990年代以降の特徴として、景気対策と15ヶ月予算を背景にした繰越明許費の補正予算での追加がある。例えば2012年度補正予算は2013年度当初予算との15ヶ月予算を意図し、繰越明許費は当初予算の8.3兆円が補正後に13.7兆円まで膨張した。竣工の見通しが困難なことや景気対策での積み増しなどから、繰越明許費は公共事業に多い。事故繰越を含むものだが、2019年度決算で繰越額の59.4%が公共事業関係費であった。

予算と決算の大きな乖離も、繰越明許費の特徴である。例えば2019年度は補正後予算で12.0兆円あった繰越明許費が、決算では6.3兆円となった。これは、年度内に支出が終わらない見込みがあれば、広範囲で繰越明許費とすることによる。例えば、款項目節の項に位置付けられ

る社会資本総合整備事業は、全額が繰越明許費とされている。2019年度補正後予算でいえば、社会資本総合整備事業は2兆4,811億円計上され、すべて繰越明許費となっていた。社会資本総合整備事業は、国土交通省所管の地方自治体向け個別補助金の多くを一括し、社会資本整備などの財源として地方自治体へ交付するもので、多くは実際に交付される。2019年度補正後の歳出予算では、2兆4,811億円に事故繰越を含む前年度繰越金の1兆339億円が加わる（予備費使用なし）。しかし、決算では支出額が2兆2,865億円あり、繰越額（事故繰越を含む）1兆2,079億円、不用額206億円となった。

4. 制度の問題点

国庫債務負担行為の意義とは別に、問題点もある。予算の単年度主義との関係でいえば、毎年度の支出を議決しているので、憲法違反の疑いはないという解釈である。しかし、議決権の実質的な担保はできているのか、疑問の余地は大きい。政府が民間企業等と複数年度契約をし

た場合、仮に国会で2年度目以降の支出を否決しても、契約は残る。民間事業者は、契約通りの支払いを要求するだろうし、政府としても移用や流用など手段は別として支払いをしなければならない。例えば政権交代した際、既存の国庫債務負担行為をゼロベースで議論することが現実問題として可能だろうか。

事業や予算の既得権化や、財政の硬直化も指摘できる。事業の実施府省は、時に国庫債務負担行為を望む傾向にある。それは、事業の安定的な実施や効率化だけでなく、数年にわたる予算の事実上の確保といった側面を否定できないだろう。そして、国庫債務負担行為の増大とともに期間の長期化や翌年度以降の支出額も大きくなり、財政の硬直化が進む。

当面の歳出抑制の道具として使用する余地もある。隠れ債務やヤミ起債などとも呼ばれるこうした行為は、とくに景気低迷期に誘導されやすい。数年以内に景気が回復すれば、国庫債務負担行為の途中で税収が増加し帳尻が合うと考えるかもしれない。しかし、低成長時代にはそうした都合の良いことにはならず、負担を先送りするだけで、後年度の負担比率を増す誘因になる。問題は、こうした点に対して、財政統制が図られにくい点にある。これは、新規当該年度予算化分の少なさや後年度負担規模の膨張といった後述の事実によって裏付けられる。とくに防衛関係の事項は限界に近いほどに、負担を先送りしている。

対象の恣意性もあげられる。例えば2001年度までは、国庫債務負担行為が出資金にも活用されていた。さすがに出資金は国庫債務負担行為に不適當であり、現在では充当されていないが、効率化等の目途もないまま複数年度契約に変更する誘因は、なお存在する。

国庫債務負担行為の意義は認められるが、あくまで予算の単年度主義の例外として無制限に認めるべきではなく、現行以上の統制は不可欠である。

Ⅲ. 債務性

1. 財務省の扱い

国庫債務負担行為の債務性について、検討してみたい。まずは現状の取り扱いを見てみる。財務省では、基本的に債務に国庫債務負担行為を含めていない。財務省が提供する債務残高を記載した統計集など様々あり、2020年8月末時点の財務省 Web サイトで全文を閲覧できるもので、財政関係基礎データ、国債統計年報、債務管理レポートがある。しかし、これらには、国庫債務負担行為は一切触れられていない。また、憲法第91条により作成された「財政法第46条に基づく国民への財政報告」でも、国の資産と負債を総覧できる箇所はあるが、国庫債務負担行為は掲載されていない。

わかりやすい例として、財務省編「説明資料（わが国財政の現状等について）平成31年4月17日」を見てみよう。同資料の「国・地方の公債等残高」は、普通国債、一般会計借入金、交付税特会借入金、地方債、そして「国・地方の長期債務残高」はそれに交付国債、出資国債、交付税特会以外の借入金、地方公営企業債（普通会計負担分）が加わる。さらに一般政府債務残高（SNA ベース）で、政府短期証券、社会保障基金の債務、一部独法の債務等、地方公営企業債（普通会計負担分以外）が加わる。しかし、国庫債務負担行為や地方の債務負担行為にはふれていない。また、財務省の「債務管理リ

ポート」における国の債務は、普通国債、財投債、政府短期証券、借入金、政府保証債務、交付国債である。

財務省の統計や資料などで国庫債務負担行為が記載されているのは、「国の財務書類」である。そのなかの貸借対照表（BS）では、一般政府債務残高（地方分は除く）に加え、財投債、財政融資資金への預託金、公的年金預り金が負債に加わり、やはり国庫債務負担行為は含まれないが、注に記載がある。注記は翌年度以降支出予定額として、歳出予算の繰越し（2018年度BSでは3兆4,952億円）、継続費（同3,689億円）、国庫債務負担行為（同7兆1,914億円）が掲載されている。ただし、すでに財源措置済みの繰越しと、財源措置のない継続費・国庫債務負担行為を同列で扱っており、債務に準じたものとして注記されている訳ではないだろう。

2. 総務省の扱い

総務省における地方自治体の債務負担行為の扱いは、財務省とかなり異なる。総務省は地方財政の状況把握の為、毎年度「地方財政状況調査」を行なう。地方財政状況調査は、定型の様式によって地方財政に関する諸項目に数値等を各地方自治体が記入する。その項目のひとつに、債務負担行為がある。そして、地方財政調査に基づき作成されるもののひとつである地方財政白書では、地方債残高だけでなく債務負担行為に基づく翌年度以降の支出予定額を「実質的な将来の財政負担」として加算し、積立金現在高を控除している⁶⁾。ただし、継続費は未計上であり、そもそも地方財政状況調査の項目に含まれていない。

また、地方財政健全化法において地方自治体の財政状況を判断する、健全化判断比率4指標

においても債務負担行為は債務として認識されている。4指標のうち唯一のストック指標である将来負担比率では、債務負担行為の地方財政法第5条分（公共事業等）を地方債等と同様のものと見なして数値を算定している。

国同様、地方自治体にも財務書類の作成が求められている⁷⁾。「統一的な基準による地方公会計マニュアル（平成28年5月改訂）」によれば、地方自治体における債務負担行為のうち、確定債務は「固定負債の長期未払金」に、利子補給等やPFIでの整備施設の将来支払額については「注記の追加情報」への記載が求められており、国よりも債務負担行為の債務としての位置付けが明確になっている。

このように、総務省は地方自治体の債務負担行為を債務と認識していることがわかるが、地方自治体によっては公共事業などに活用されている継続費にはまったくふれられていない。

3. 債務性の考え方

民間のBSでは、複数年度契約をどのように計上しているだろうか。役務の提供を受ける契約、例えば建物の警備は、今後の利用権を資産に計上し、契約済みの未払分を負債に計上する。建設事業については、支払分を建設仮勘定に計上する一方、将来支払分は未計上である。借入れ（リース）は、少々複雑である。IFRS（国際財務報告基準）では資産に利用権、負債に未払分を計上するのだが、現行日本基準では未計上である。

ここまで、財務省における国庫債務負担行為をほとんど債務として見ない取り扱い、総務省で地方自治体の債務負担行為を一定程度債務として考慮する扱い、民間においてある程度まで複数年度の契約の後年度負担分を負債とする取

国庫債務負担行為の債務性と実態分析

り扱いを見てきた。こうして並べると、やはり財務省における国庫債務負担行為の取り扱いが異質である。国庫債務負担行為は、国の債務の一部として認識すべきである。

2020年度当初予算を例に取れば、一般会計新規債務（フロー）は、建設国債（7兆1,100億円）と赤字国債（25兆4,462億円）の計32兆5,562億円で、新規国庫債務負担行為の翌年度以降支出予定分（4兆4,689億円）と新規継続費の翌年度以降支出予定分（1,638億円）を加えた合計37兆1,889億円と捉えるべきである。そして、国の債務（ストック）には、内国債（2020年度末見込額当初予算時点1,003兆円）、借入金（同55兆円）、政府短期証券（年度越の額）（同198兆円）に、国庫債務負担行為総額の翌年度以降支出予定残高（10兆円）と継続費の翌年度以降支出予定残高（0.1兆円）を加えて考えるべきである。

IV. 国庫債務負担行為の推移

1. 総額

予算参考書類に明示される国庫債務負担行為には、前年度までに契約し当該年度以降も支出するものと、当該年度に新規として複数年度契約を行うものがある。これら全体を2020年度当初予算（一般会計と特会の合計⁸⁾で見れば、総額は20.9兆円で、その内訳は前年度までの支出（見込）額5.2兆円に当該年度支出予定額4.1兆円、翌年度以降支出予定額10.0兆円、そして不要額等1.5兆円となる。なお、本稿における国庫債務負担行為の金額は、年額をもって議決された分を除いている⁹⁾。

総額は、金額・名目GDP比ともに大幅に増

加・上昇している（図表2）。なかでも、石油危機（1973年）後、バブル崩壊（1991年）後、リーマン・ショック（2008年）後、そして2015年度以降において、名目GDP比の大幅な上昇が見られる。総額の増加要因として、大きな流れは景気対策による公共事業等の増加にあるが、必ずしもそれだけが原因ではない。藤井・山田 [2020] は、PFI（2002年度～）、行政効率化の要請（2004年度～）、市場化テスト（2008年度～）、特定防衛調達（2015年度～）といった要因をあげている¹⁰⁾。その他の要因として、後述のように国庫債務負担行為を多く活用する防衛関係費の増加も、とくに2010年代後半についてあげることができる。

総額の増加傾向のなか、内訳の推移は同様ではない。とくに増加幅が大きいのは、翌年度以降支出予定額である。2020年度の国庫債務負担行為額を1995年度と比較（当初予算）すると、総額の35.7%増に対して、当該年度支出予定額は7.9%しか伸びておらず、前年度までの支出額が27.2%増、そして翌年度以降支出予定額は43.7%と顕著な伸びを示す。

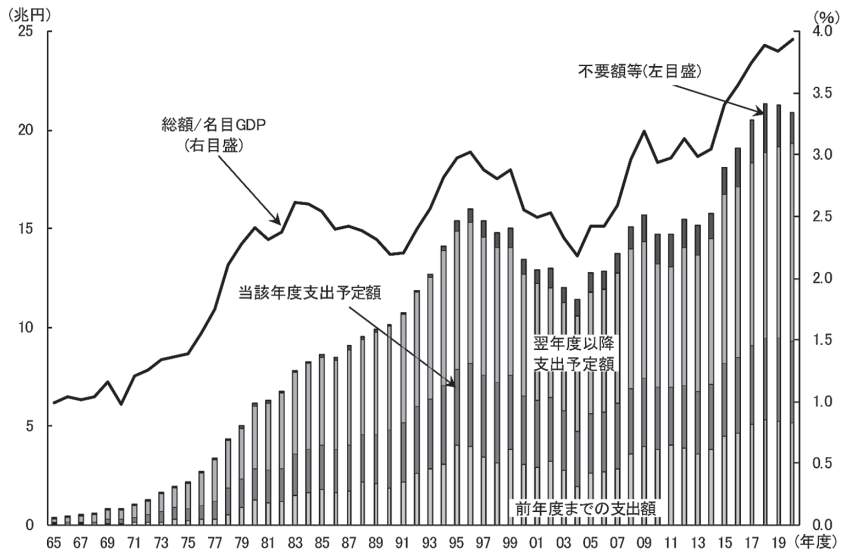
2. 翌年度以降支出予定額

(1) 一般会計と特別会計の総計

翌年度以降支出予定額の顕著な伸びの原因をより詳しく分析する為、過年度分を除いた新規分に限定し、まず一般会計と特別会計の総計から見てみよう（図表3）。金額は、1990年代まで恒常的に増加、2000年代は減少するが、2010年代に入ると増加している。一方、名目GDP比を見ると、石油危機後とリーマン・ショック後に大幅な上昇をしている。

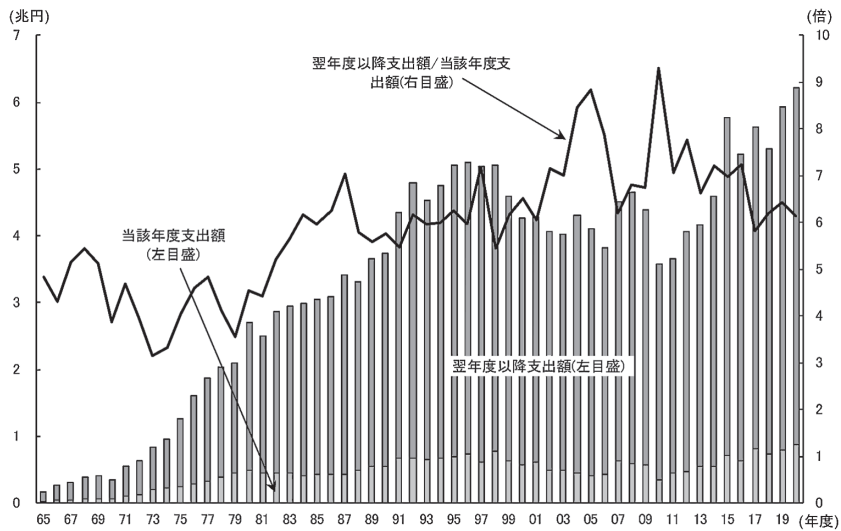
新規国庫債務負担行為における当該年度支出予定額に対する翌年度以降支出予定額の比率を

図表2 国庫債務負担行為総額の推移 (当初予算)



(注) 1) 一般会計と特別会計の合計額で、年額をもって議決された分を除く
 2) 名目 GDP は、1979年度まで1968SNA、80年度以降は2008SNA (93年度まで簡易遡及)、2020年度は内閣府年次試算による
 [出所] 『財政法第28条等による予算参考書類』、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』、内閣府「令和2 (2020) 年度 内閣府年次試算」により作成

図表3 新規国庫債務負担行為額の推移 (当初予算)



(注) 一般会計と特別会計の合計額で、年額をもって議決された分を除く
 [出所] 財務総合政策研究所編『財政金融統計月報 予算特集』、『財政法第28条等による予算参考書類』、参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』により作成

算出し、その推移を見てみると、上昇はまず1980年代に見ることができる。1980年度を財政

再建元年 (当時) として、1980・81年度予算にサマー・レビュー、1982年度予算でゼロ・シー

リング、そして1983年度予算からマイナス・シーリングが導入された。そうした制約下、当初は短期間の措置と想定されていた財政再建に、国庫債務負担行為を活用し負担を先送りした。2000年代前半の上昇には、2002年のPFI導入による長期の契約年数の存在も大きい。国庫債務負担行為における財政法の上限は原則5箇年度で、2020年度当初予算で見た国庫債務負担行為の加重平均期間は5.6箇年度だが、PFI事業に限定した加重平均期間は18.8箇年度と長期である。

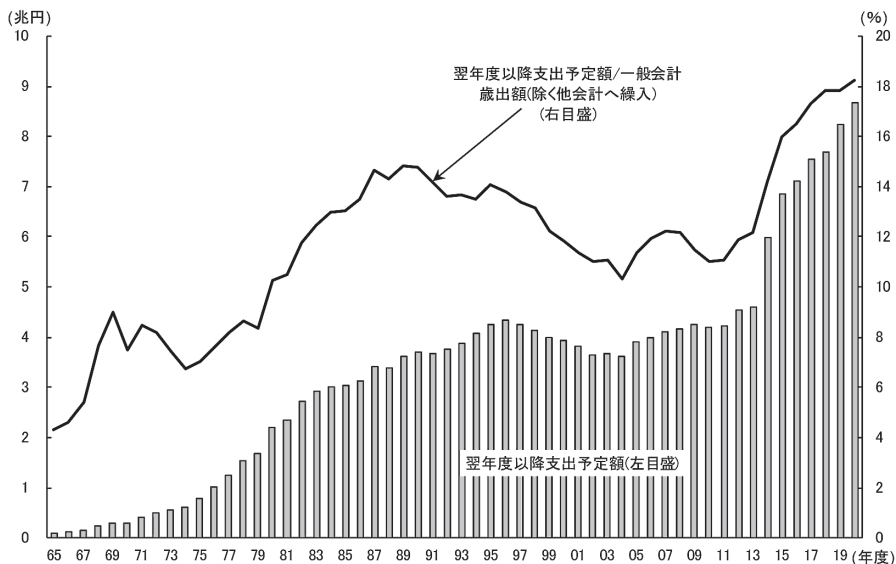
(2) 一般会計における影響

次に、一般会計に限定して翌年度以降支出予定額の伸びに注目してみよう(図表4)。一般会計における国庫債務負担行為の翌年度以降支出予定額の大幅な増加は、1960年代後半、石油危機から1980年代後半まで、リーマン・ショック後現在に至るまでである。ただし、2014年度

の上昇は、特別会計改革によってとくに国庫債務負担行為の利用の多い社会資本整備事業特別会計の多くが一般会計に移管されたことが大きい¹¹⁾。しかし、その後も翌年度以降支出予定額の増加は続き、2020年度は9兆円弱になっている。

また、一般会計歳出との対比にも注目すべきである。ただし、一般会計には国債の元利償還分や社会保険の国庫負担分など特別会計への繰り入れが多く、それを除いた政策経費で見る必要がある。一般会計歳出から特別会計繰り入れを除いた分に対し、翌年度以降支出予定額の比率は、1965年度は4%程度に過ぎなかったが、1960年代後半に上昇している点が金額と異なる特徴である。以降の上昇期は石油危機後1980年代までと、リーマン・ショック後現在に至るまでである。そして、2020年度には18%強に達し、後年度に多くの負担が先送りされている。

図表4 翌年度以降支出予定額の推移(一般会計, 当初予算)



(注) 年額をもって議決された分を除く

〔出所〕 財務総合政策研究所編『財政金融統計月報 予算特集』、『財政法第28条等による予算参考書類』、参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』により作成

V. 2020年度（当初予算）国庫債務負担行為の全容

1. 全体像

次に、2020年度の国庫債務負担行為について分類化し、その性格や特徴を明らかにする。

まず、国庫債務負担行為の全体像を概観しよう（図表5）。2020年度国庫債務負担行為の事項総数は1,890件で総額が20.9兆円、うち一般会計が事項総数で76.8%、総額の86.8%を占める。13ある特別会計に関しては、交付税特別会計、国債整理基金特別会計、国有林野事業特別会計を除く10会計が国庫債務負担行為を活用している。ただし、10会計のなかでも勘定によって活用の有無は異なる。例えば食料安定供給特別会計には7勘定があるが、国庫債務負担行為の活用は3勘定である。10の特別会計全体で26勘定あるうち、16勘定が国庫債務負担行為を活用している。

国庫債務負担行為の総額のうち、前年度までの支出額は5.2兆円（一般会計は4.7兆円）で総額の24.8%、2020年度支出予定額は4.1兆円（同3.6兆円）の19.7%、2021年度以降支出予定分が10.0兆円（同8.7兆円）で48.1%を占め

る。そして、2020年度の国庫債務負担行為全体のなかで、2020年度新規分は事項数730件（一般会計578件）で総額6.2兆円（同5.1兆円）である。新規分について、2020年度支出額0.9兆円（同0.9兆円）に対し、後年度支出分が5.4兆円（同4.5兆円）となっている。新規分で初年度の支出額なしのゼロ国債は、事項数58件で総額0.4兆円（同52件0.3兆円）である。

国庫債務負担行為の実施期間は、単純平均では一般会計の4.9箇年度に対し特別会計は4.7箇年度とやや短い。加重平均で見ると特別会計7.1箇年度と一般会計の5.6箇年度を大きく上回る。これは、財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定の民間資金等活用特定施設整備等のように、総額の大きいPFI活用の長期事業が多く存在する為である¹²⁾。ただし、2020年度新規のPFI活用事業は、一般会計で8件（過去分は74件）、特別会計はゼロ（同10件）と少ない¹³⁾。その為、2020年度新規分に限定すると、一般会計において1箇年度程度、特別会計は単純平均でも1箇年度強、加重平均では3箇年度強も短い。

2. 所管別・会計別

(1) 一般会計所管別

2020年度の一般会計の国庫債務負担行為を、

図表5 2020年度国庫債務負担行為の全体像（当初予算）

	総額 (億円)	2019年度 まで支出額	2020年度以降支出予定		実行しな かった分	事項数 (件)	うち ゼロ国債	実施期間（箇年度）		残余期間（箇年度）		
			2020年度	21年度以降				単純平均	加重平均	単純平均	加重平均	
全体	一般会計	181,085	47,262	36,317	86,725	10,781	1,451	-	4.9	5.6	2.5	3.6
	特別会計	27,569	4,578	4,805	13,663	4,523	439	-	4.7	7.1	2.3	3.3
	計	208,654	51,840	41,122	100,389	15,304	1,890	-	4.8	5.8	2.5	3.5
うち 2020年度 新規分	一般会計	51,050	-	6,362	44,689	-	578	52	3.9	4.8	2.9	3.9
	特別会計	11,170	-	2,346	8,824	-	152	6	3.4	3.7	2.4	2.7
	計	62,220	-	8,708	53,512	-	730	58	3.8	4.6	2.8	3.7

(注) 1) 実行しなかった分には、不要（支出を要しないこととなった）分を含む

2) 年額をもって議決された分を除く

3) 加重平均は、いずれも総額によるもの

〔出所〕『財政法第28条等による令和2年度予算参考書類』により作成

国庫債務負担行為の債務性と実態分析

所管別で見てもよい（図表6）。国庫債務負担行為は、予算上の所管府省等のすべてで活用されている。総額では、防衛省が5割超、国土交通省が3割弱、両省で全体の3/4強を占める。予算規模では厚生労働省（社会保障関係費など）、財務省（国債費など）、総務省（地方交付税交付金など）が大きいものの、国庫債務負担行為の総額はいずれも少ない¹⁴⁾。事項数では国土交通省が2割強、内閣府・財務省が1割強と必ずしも総額に占めるウェイトとは一致していない。

一件当たり額では、781億円の防衛省の巨大さが目立つ。2019年度から5箇年度で武器購入3,030億円と弾薬購入2,164億円、2020年度から5箇年度の武器車両等整備3,329億円、航空機購入4,844億円、航空機整備5,234億円、研究開発1,429億円など、高額事項が目白押しである。この他、国土交通省や外務省、内閣が一件

当たり100億円超である。国土交通省は公共事業が多く、例えば2020年度から3箇年度の無電柱化推進事業160億円、2018年度から5箇年度の河川改修事業606億円と雄物川成瀬ダム建設工事738億円などが目立つ。外務省は少ない事項数のなか、年度の異なる4件で合計2,564億円の経済開発等援助に国庫債務負担行為が活用されており、平均額を引き上げている。内閣も事項数が少ないなか、情報収集衛星システム開発等で年度の異なる4件の事項があり合計2,179億円にのぼるうえ、情報収集衛星システム用電子計算機借入れ等で5箇年度387億円の事項もあり平均額を押し上げている。一方、一件当たり額が小さいのは、環境省や厚生労働省、経済産業省である。環境省では、事項数46件のうち、オゾン計測機器借入れや酸性雨測定網監視システム借入れなど、リース契約への活用が26件を占め、一件当たり額が小さい。経済

図表6 2020年度一般会計国庫債務負担行為の所管別内訳（当初予算）

所管	総額 (億円)	構成比 (%)	2019年 度まで 支出額	2020年度以降 支出予定額		実行し なかつ た額	事項数 (件)	構成比 (%)	一件当 たり額 (億円)	2021年度以降 支出比率 (%)		実施期間 (箇年度)		残余期間 (箇年度)	
				2020 年度	21年度 以降					総額	20年度 新規	単純 平均	加重 平均	単純 平均	加重 平均
皇室費	164	0.1	31	58	75	1	8	0.6	21	45.4	66.1	4.0	3.0	1.9	1.0
国会	1,198	0.7	247	103	654	194	29	2.0	41	54.6	87.0	5.8	18.1	2.9	8.6
裁判所	362	0.2	82	109	170	1	14	1.0	26	46.9	82.1	4.1	3.6	2.1	1.7
会計検査院	135	0.1	64	12	19	39	15	1.0	9	13.9	73.3	5.4	15.8	2.5	1.2
内閣	4,039	2.2	1,018	766	2,051	204	39	2.7	104	50.8	76.7	4.2	4.9	2.1	2.6
内閣府	7,647	4.2	1,292	1,069	4,534	752	167	11.5	46	59.3	92.7	4.7	9.3	2.4	5.5
総務省	1,777	1.0	410	384	848	135	94	6.5	19	47.7	71.1	4.9	4.7	2.4	2.3
財務省	5,904	3.3	2,376	808	2,383	337	160	11.0	37	40.4	83.4	5.9	11.1	2.8	3.4
外務省	3,481	1.9	825	755	1,665	237	33	2.3	105	47.8	90.9	4.3	5.2	2.2	2.6
財務省	5,129	2.8	1,028	952	2,789	359	76	5.2	67	54.4	82.6	5.4	5.1	2.5	2.9
文部科学省	5,951	3.3	1,925	1,049	2,786	192	71	4.9	84	46.8	73.1	5.1	5.4	1.8	2.0
厚生労働省	703	0.4	133	170	334	67	103	7.1	7	47.5	67.7	4.2	4.9	2.1	2.7
農林水産省	2,918	1.6	474	456	1,796	192	100	6.9	29	61.5	92.3	4.6	4.0	2.4	2.0
経済産業省	292	0.2	98	86	90	18	44	3.0	7	30.8	67.2	4.2	4.4	2.2	1.8
国土交通省	48,373	26.7	14,276	12,041	16,681	5,376	333	22.9	145	34.5	75.5	4.9	5.2	2.8	2.5
環境省	86	0.0	11	17	49	9	46	3.2	2	56.8	78.7	4.7	4.7	2.3	2.3
防衛省	92,926	51.3	22,972	17,480	49,803	2,670	119	8.2	781	53.6	96.4	4.9	5.2	2.5	2.6
計	181,085	100.0	47,262	36,317	86,725	10,781	1,451	100.0	125	47.9	87.5	4.9	5.6	2.5	3.6

(注) 1) 実行しなかった分には、不要（支出を要しないこととなった）分を含む
 2) 年額をもって議決された分を除く
 3) 加重平均は、いずれも総額によるもの

[出所] 『財政法第28条等による令和2年度予算参考書類』により作成

産業省も同様で、事項数44件のうち19件が事務機器借入れや電子計算機借入れなどリース契約である。厚生労働省は、システム運用・保守の多さが一件当たり額の低さにつながっている。

2021年度以降支出比率を2020年度新規分で比較すると、防衛省が96.4%と極端に高い。この比率の高さは、一般論として後年度に負担を先送りしており問題が大きい。もちろん、執行平準化や15ヶ月予算の為のゼロ国債活用もあり、後年度の支出比率の高さが絶対悪ではないが、防衛省案件でそうしたケースは少ない。防衛省は唯一継続費を活用しており、継続費も初年度の負担の比率は0.96% (2020年度新規分) と極端に低い。この他、農林水産省、内閣府、外務省も2021年度以降支出比率は9割超である。

実施期間では、国会、会計検査院、法務省が長い。とくに加重平均で顕著である。これは、事項数の少ないなか、国会は民間資金等活用衆議院施設整備等事業 (2002年度から30箇年度) と衆議院および参議院における民間資金等活用施設維持管理運営 (ともに2019年度から11箇年度)、会計検査院は民間資金等活用官庁施設維

持管理運営 (2003年度から19箇年度) としてPFIの活用が年数を長くしている。また、法務省は刑務所をはじめとした施設整備や施設維持管理などの積極的なPFI活用が理由である。残余期間を見ると、国会と内閣府が目立つ。これは、比較的最近PFIを活用していることによる。

(2) 特別会計

特別会計は共管が多く、例えば東日本大震災復興特別会計は国会、裁判所、会計検査院、内閣ほか1府1庁11省が所管し、所管別分類は馴染まない。会計別で見る (図表7)。

総額で見ると、労働保険特別会計、東日本大震災復興特別会計、自動車安全特別会計が比較的大規模である。事項数でも労働保険特別会計が最も多く、自動車安全特別会計、エネルギー対策特別会計が続く。一件当たり額では、941億円の東日本大震災復興特別会計が突出しており、一般会計における防衛省を凌ぐ規模である。東日本大震災復興特別会計は、国庫債務負担行為が5件だけだが、2020年度から4箇年度

図表7 2020年度特別会計国庫債務負担行為総額の会計別内訳 (当初予算)

特別会計	総額 (億円)	2019年 度まで 支出額	2020年度以降 支出予定額		実行しな かった額	事項数 (件)	一件当 たり総額 (億円)	2021年度以降 支出比率 (%)		実施期間 (箇年度)		残余期間 (箇年度)	
			2020 年度	21年度 以降				総額	20年度 新規	単純 平均	加重 平均	単純 平均	加重 平均
地震再保険	0.3	0.0	0.0	0.3	0.0	9	0.0	97.9	98.3	4.9	5.0	2.8	4.0
外国為替資金	67	0.0	4	63	0.1	10	7	93.8	94.0	4.9	5.0	2.7	4.0
財政投融资	3,725	1,283	153	908	1,382	34	110	24.4	79.7	6.5	14.5	3.0	6.7
エネルギー対策	798	98	186	476	39	58	14	59.7	81.0	4.3	4.0	2.2	2.5
労働保険	5,475	1,048	1,369	2,567	491	134	41	46.9	68.1	4.4	4.2	2.1	2.6
年金	3,351	436	399	1,264	1,252	39	86	37.7	79.8	4.6	5.0	2.5	3.4
食料安定供給	3,497	399	221	2,741	136	38	92	78.4	98.6	4.7	3.9	2.4	1.9
特許	1,853	326	381	922	224	39	48	49.7	94.3	4.4	4.6	2.1	2.8
自動車安全	4,094	790	864	1,635	804	73	56	39.9	74.3	4.8	13.8	2.4	5.8
東日本大震災復興	4,707	199	1,227	3,087	194	5	941	65.6	72.5	3.0	3.9	1.8	2.8
計	27,569	4,578	4,805	13,663	4,523	439	63	49.6	79.0	4.7	7.1	2.3	3.3

(注) 1) 実行しなかった分には、不要 (支出を要しないこととなった) 分を含む

2) 加重平均は、いずれも総額によるもの

〔出所〕『財政法第28条等による令和2年度予算参考書類』により作成

国庫債務負担行為の債務性と実態分析

の放射性物質除去土壌等管理施設整備が3,640億円と飛び抜けて巨額な為、一件当たり額が大きい。

2021年度以降支出比率（2020年度新規分）では、食料安定供給特別会計、地震再保険特別会計、外国為替資金特別会計が高水準である。食料安定供給特別会計では食糧管理勘定において、主要業務である輸入主要食糧買入れと輸入飼料買入れについて、2箇年度の国庫債務負担行為をゼロ国債で賄っていることが主な要因である。なお、ゼロ国債は同事業で常態化しており問題がある。地震再保険特別会計と外国為替資金特別会計は国庫債務負担行為の総額が極めて小さく、そのなかで最大の事務機器借入れ等（ともに5箇年度）の初年度負担分がごくわずかの為、2021年度以降支出比率が高い。

実施期間は、財政投融资特別会計が特定国有

財産整備勘定でPFIを7件（最大19箇年度）活用し、自動車安全特別会計も空港整備勘定で4件（最大30箇年度）のPFIを用いており、長期である。一方、東日本大震災復興特別会計が短いのは、期間が3箇年度と4箇年度が主で、他会計のような5箇年度が主ということやPFIの活用がないからである。

3. 目的・手法別内訳

(1) 一般会計

2020年度の国庫債務負担行為の目的別分類により、その特徴を洗い出す。まずは一般会計を見てみよう（図表8）。総額では、公共事業が最大で全体の約1/3を占め、それに航空機購入整備が1/4弱と続く。公共事業は、竣工まで一会計年度を超えるものが多く国庫債務負担行為に馴染むうえ、一件当たり額も比較的大き

図表8 一般会計2020年度国庫債務負担行為目的・手法別内訳（当初予算）

	総額 (億円)	構成比 (%)	事項数 (件)	構成比 (%)	一件当たり 額 (億円)	2021年度以降 支出比率 (%)		実施期間 (箇年度)		残余期間 (箇年度)		
						総額	20年度新規	単純平均	加重平均	単純平均	加重平均	
目的	システム開発等	6,318	3.5	77	5.3	82	52.0	74.8	3.8	4.7	1.9	2.7
	システム運用・保守	1,864	1.0	98	6.8	19	50.5	88.3	4.6	4.9	2.2	2.5
	借入れ（リース等）	10,116	5.6	408	28.1	25	50.5	86.1	4.8	5.0	2.5	2.6
	公共事業	59,938	33.1	312	21.5	192	37.8	79.2	4.5	5.2	2.4	2.5
	庁舎警備・管理	452	0.2	164	11.3	3	62.4	75.4	4.3	4.2	2.4	2.7
	設備・機器整備	817	0.5	10	0.7	82	61.3	96.4	3.3	4.1	1.7	2.0
	施設等維持管理	7,560	4.2	127	8.8	60	51.4	94.5	9.2	15.5	4.0	7.3
	航空機購入整備	40,429	22.3	27	1.9	1,497	52.0	96.1	5.0	5.3	2.3	2.5
	武器弾薬購入	13,831	7.6	9	0.6	1,537	62.1	97.4	4.6	4.9	2.2	2.5
	武器車両等整備	13,077	7.2	4	0.3	3,269	38.0	95.6	5.0	5.0	2.5	2.5
	通信機器購入	5,279	2.9	4	0.3	1,320	57.9	99.7	4.8	4.8	2.3	2.2
	コールセンター	21	0.0	5	0.3	4	27.8	80.0	4.6	4.4	2.2	1.8
	その他	21,384	11.8	206	14.2	104	57.9	92.0	4.2	6.1	2.2	2.9
計	181,085	100.0	1,451	100.0	125	47.9	87.5	4.9	5.6	2.5	3.6	
手法	PFI	10,549	5.8	82	5.7	129	47.3	100.0	16.4	18.8	7.9	8.1
	競争導入	3,364	1.9	108	7.4	31	47.3	68.5	3.8	4.4	1.8	2.4
	特定防衛調達	7,684	4.2	9	0.6	854	52.0	74.8	6.8	6.8	3.2	2.4

(注) 1) システム開発等にはシステム設置・基盤開発・整備・更新・改修・構築、情報通信技術調達を、システム運用・保守はシステム管理・基盤運用を、公共事業は施設（移設）（等）整備、道路、河川、港湾、治山、治水、砂防、営繕、ダム、防災、無電柱化、かんがい、空港、堰堤、地すべり、公園（等）、宿舎建設・改修、開発建設工事、災害復旧、土地改良、洪水対策、沿道環境改善、森林環境保全、農用地再編、海岸、床上浸水対策、農業水利、特定漁港、土砂災害、総合水系、船舶交通を、施設等維持管理は国有地管理、庁舎（等）解体撤去、普通財産管理、公園管理運営を含む
 2) 年額をもって議決された分を除く
 3) 加重平均は、いずれも総額によるもの

[出所] 『財政法第28条等による令和2年度予算参考書類』により作成

い。事項数でも公共事業は2割強を占めるものの、借入れが3割弱と最も多い。リース契約は多くの府省で活用されており、国庫債務負担行為を活用した効率化に貢献する代表例だろう。同様に、経費の効率化で効果を発揮しやすい庁舎警備・管理が、事項数では1割強あるものの一件当たり額が小さい為、総額は小規模である。

一件当たり額は平均125億円で、武器車両等整備が3,000億円強で最大である。これには、戦車、装甲車、火砲、艦船用武器などの整備維持を担う武器修理、航空警戒管制、艦船、航空機、地上通信用通信機器などを整備維持する通信維持、大型トラック等の整備維持を行う車両修理、そして地对空・艦対空・艦対艦・空対空誘導弾、施設器材、艦船用機器などを購入する諸器材等維持が一括計上されている。武器弾薬購入、航空機購入整備、通信機器購入も1,000億円超である。このうち航空機購入整備は、防衛省による戦闘機、空中給油・輸送機、固定翼哨戒機、早期警戒機などの金額が大きいものの、国土交通省など他省のものも含む¹⁵⁾。武器弾薬購入は文字通り防衛関係だが、通信機器購入も同様で、弾道ミサイル防衛システム、航空警戒管制用通信機器、敵味方識別装置など購入の為の国庫債務負担行為であり、一件当たり額が非常に大きい。

2020年度新規分も2021年度以降支出比率は、通信機器購入、武器弾薬購入、航空機購入整備、設備・機器整備が95%超でやはり防衛関連のものが並ぶ。唯一異なるのが設備・機器整備であり、2020年度新規の事項数5件中3件がゼロ国債だった¹⁶⁾。

実施期間は、単純平均9.2箇年、加重平均15.5箇年と施設等維持管理が突出して長期であ

る。これはPFIの活用が多いからで、PFI法の目的から妥当な結果だろう。PFIは、公共施設などの建設、維持管理、運営の際、民間の資金や経営力などを活用し効率化を図る手法で、1999年のPFI法制定を経て2002年度から国庫債務負担行為を活用している。国庫負担行為における原則の上限5年を大きく超えるものが多く、長期契約が特徴である。その他、加重平均5年超のものとして、航空機購入整備と公共事業があげられる。

手法で区分すると、総額や実施期間はPFIが最大・最長で、事項数は競争導入、一件当たり額では特定防衛調達大きい。競争導入は、2006年施行の公共サービス改革法に基づく市場化テストによるもので、2008年度から国庫債務負担行為に計上されるようになった。市場化テストは多くの機関で導入され、事項数が多い。特定防衛調達は、装備品購入など5年超の契約を可能とする特別措置法に基づき、10年までの契約ができる。

(2) 特別会計

国庫債務負担行為を活用する10の特別会計をまとめて、目的別・手法別に分類してみよう。まず総額では、一般会計同様に公共事業が最大で全体の4割弱を占め、借入れとシステム開発が1割強で続いている。事項数は、借入れとシステム開発がそれぞれ2割弱だが、全体としては分類不能が多い。一件当たり額は平均63億円で一般会計の約半分だが、これは防衛関連事業のないことが大きい。目的別では公共事業が最大の400億円強で、一般会計の公共事業(192億円)よりかなり大きい。自動車安全特別会計空港整備勘定の空港整備事業や東日本大震災復興特別会計の放射性物質除去土壌等管理施設整備

図表9 2020年度特別会計国庫債務負担行為目的・手法別内訳（当初予算）

	総額 (億円)	構成比 (%)	事項数 (件)	構成比 (%)	一件当たり 額 (億円)	2021年度以降 支出比率 (%)		実施期間 (箇年度)		残余期間 (箇年度)		
						総額	20年度新規	単純平均	加重平均	単純平均	加重平均	
目的	システム開発等	2,967	10.8	32	7.3	93	29.9	75.9	3.9	4.8	2.4	2.3
	システム運用・保守	604	2.2	72	16.4	8	33.9	77.3	4.8	4.9	2.3	1.8
	借入れ（リース等）	3,866	14.1	81	18.5	48	58.1	88.3	4.9	4.9	2.5	2.7
	公共事業	10,893	39.6	27	6.2	403	45.5	74.7	5.7	10.9	2.6	4.6
	庁舎警備・管理	14	0.0	12	2.7	1	54.0	65.9	4.3	3.6	2.4	2.2
	施設等維持管理	409	1.5	22	5.0	19	42.0	79.5	5.6	4.6	2.5	2.1
	航空機購入整備	52	0.2	1	0.2	52	18.5	-	4.0	4.0	1.0	1.0
	コールセンター	139	0.5	4	0.9	35	44.0	72.6	4.8	3.6	3.2	2.2
	その他	8,542	31.1	188	42.8	45	59.4	82.0	3.9	4.2	1.9	2.0
計	27,485	100.0	439	100.0	63	49.6	79.0	4.7	7.1	2.3	3.3	
手法	PFI	5,074	18.5	10	2.3	507	21.6	-	15.7	19.7	5.5	6.8
	競争導入	2,017	7.3	26	5.9	78	52.8	92.0	3.8	5.7	1.7	2.7

(注) 1) システム開発等にはシステム整備・改修・構築、情報通信技術調達を、システム運用・保守はシステム管理を、公共事業は施設整備、農業水利を、施設等維持管理は国有地管理、庁舎解体撤去を含む

2) 加重平均は、いずれも総額によるもの

〔出所〕「財政法第28条等による令和2年度予算参考書類」により作成

が引き上げている¹⁷⁾。

2020年度新規分における2021年度以降支出比率は、借入れ（リース等）が高く、庁舎警備・管理は低い。庁舎警備・管理が初年度に比較的多く負担しているのは、実施期間の短かさが大きい。実施期間では、公共事業にPFI案件が多く長期となっており、施設等維持管理も単純平均の場合で5年超となっている。

手法別では、特定防衛調達は特別会計に該当がなく、PFIと競争導入はともに一般会計と比べ事項数は少ない一方、金額の構成比は高い。

VI. むすび

国の債務は国債や借入金だけではなく、国庫債務負担行為も含まれる。債務と認識することで、次に情報の積極的かつ分かり易い内容での公開が求められることになる。本稿で示した所管別、会計別、目的別などの国庫債務負担行為を政府自らが、毎年度公表すべきである。その際、本稿では統計上の制約からやむなく事業の支出目的を任意に設定したが、歳出予算に合わ

せて主要経費別分類でまとめるべきである。そして、歳出の予定経費要求書に記されたコード番号と紐付けすることで、予算の内容に関する分析を多角的に行うことに資するであろう。

国庫債務負担行為には、制度的に後年度へ負担を先送りする誘因がある以上、一定の統制が必要である。ゼロ国債を選択する必要性が明示されない限り、例えば5箇年度の事業であれば最低でも初年度に10%以上の支出予定額を計上すべきである。それが、議会の議決権及び財政の健全性確保と国庫債務負担行為活用のメリットを両立させる最低限の条件ともなろう。そして、国庫債務負担行為の総額について、限度額を議決する形式も必要である。これまでのような、歳出と同レベルの査定のための統制では、債務のひとつとして不十分である。

PFIや市場化テストにおける国庫債務負担行為の活用は、効率化への寄与などメリットが大きく否定するものではないものの、あくまで原則は予算の単年度主義だと再確認する必要がある。そのうえで、常に複数年度予算の必要性を問い直す必要がある。複数年度契約をしている

事業でも、単年度化した方が効率化に寄与できるのであれば、次期契約においてはそうした選択肢も検討すべきであろう。また、契約において単年度でも複数年度でもそれほど効果が変わらないのであれば、単年度とすべきである。

残された課題のひとつとして、本稿V章における分析の推移の明示と、変化の背景を明らかにすることがあげられる。また、地方自治体における債務負担行為及び継続費の実態把握も必要であろう。

注

- 1) ゼロ国債は、期間2箇年度で初年度の支出ゼロの場合のみを指すこともあるが、本稿では期間に限らず初年度の支出がゼロの国庫債務負担行為すべてを指す用語として用いている。
- 2) 実施期間が30箇年度の事業は、民間資金等活用衆議院施設整備等事業が2002年度から総額520億円、民間資金等活用無電柱化推進等事業が2019年度と2020年度からそれぞれ総額71億円と41億円、民間資金等活用道路改築附帯工事が2019年度と2020年度からともに総額1億円である。
- 3) 碓井光明は日本財政学会 [2006] において「継続費違憲論があった」(77頁)と指摘している。
- 4) 村上順・白藤博行・人見剛編 [2011]『地方自治法』日本評論社、255頁。
- 5) 1952から56年度まで、建設省(当時)実施の公共事業(河川総合開発事業など)を北海道開発庁の公共事業(1952年度と54年度)とともに継続費として計上していた。その間、建設省及び北海道開発庁所管の公共事業は国庫債務負担行為を活用しなかった。一方、他省の施設整備などは、1954年度から国庫債務負担行為を利用している。それまで国庫債務負担行為は、財政法施行初年度の1947年度に一般会計で外国人恩給1件、特別会計は印刷局はじめ5件で、その後も一般会計ではしばらく戦時海上保険補償などに活用するだけだった。継続費は1947年度に一般会計が廃止、1956年度から潜水艦建造が計上され、その年度のみ公共事業とともに計上され、57年度からは防衛庁(後に省)のみ活用している。特別会計の継続費は1947年度に国有鉄道事業特別会計の建設改良費のみ計上したが、翌年度は国庫債務負担行為となり、以降計上されていない。
- 6) 地方自治体の債務負担行為には、物件の購入等だけでなく、債務保証や損失補償がある。ただし、債務保証や損失補償の支出は債務不履行等が発生した場合で、地方財政白書では将来の財政負担としてそうした事実の発生分のみを扱う。その為、例えば2018年度における16.5兆円の債務負担行為のうち、債務保証や損失補償に係るものは0.4兆円にとどまる。
- 7) 総務大臣通知「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」(2015年1月23日)。
- 8) 2020年度の特別会計は13で、財政法施行後のピークだった1967年度の46会計に比べ大幅に減少している。その為、国庫債務負担行為の推移の全体像を掴むには、まず一般会計と特別会計の合計が必要になる。
- 9) 2020年度で年額をもって議決された分は、一般会計の外国人恩給と在外公館事務所及び館長公邸借入れにのみ用いられている。
- 10) 藤井・山田 [2020]、187-195頁。
- 11) 特別会計改革によって、社会資本整備事業特別会計5勘定のうち空港整備勘定は、経過的勘定として自動車安全特別会計空港整備勘定になり2020年度現在存続しているが、残りの4勘定は一般会計に移管された。
- 12) 例えば2008年度から15年間の事業で1,153億円、2009年度から16箇年度で1,622億円の規模がある。
- 13) 一般会計の新規分は、民間資金等活用実用準天頂衛星施設維持管理運営や民間資金等活用道路改築附帯工事など8事業で総額1,097億円、期間は8~30箇年度。特別会計の新規分の5箇年度超事業は、2025年度までの6箇年度の食料安定供給特別会計食糧管理勘定の競争導入公共サービス米穀販売・管理業務だけである。
- 14) 社会保障関係費の多く、国債費のほとんど、地方交付税交付金の全額は、特別会計へ繰り入れる為、一般会計では国庫債務負担行為を活用しづらい。また、国債費と地方交付税交付金は、特別会計でも活用されていない。
- 15) 海上保安庁の警備救難用航空機購入などが総額106億円から287億円の4件、国土交通省の公共施設等維持管理用ヘリコプター購入が総額40億円と41億円、文部科学省南極地域観測用航空機整備が総額44億円、警察庁の警察用ヘリコプター購入が総額132億円である。
- 16) ゼロ国債の事業は、南極地域観測用通信機器整備(総額2億円、2箇年度)、南極地域観測用艦船機器整備(同2億円、3箇年度)、放射能調査研究機器整備(同2億円、2箇年度)である。
- 17) 空港整備には2019年度から3箇年度の総額320億円と2020年度から4箇年度の総額564億円があり、放射性物質除去土壌等管理施設整備ではともに4箇年度で2019年度から総額708億円と2020年度から総額3,640億円の事業がある。

参考文献

- 東信男 [2020]「国民経済計算・政府財政統計の課題と展望」『会計検査研究』第61号、会計検査院、67-87頁
- 碓井光明 [2003]「複数年予算・複数年度予算の許容性」『自治研究』第79巻第3号、第一法規、3-23頁
- 碓井光明 [1996]「財政の民主的統制」『ジュリスト』

国庫債務負担行為の債務性と実態分析

1089号, 有斐閣, 143-150頁

木村琢磨 [2004] 「予算・会計改革に向けた法的論点の整理」『会計検査研究』第29号, 会計検査院, 51-69頁

小村武 [2016] 『五訂版 予算と財政法』新日本法規財務省財務総合政策研究所編 [2001] 『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』財務省財務総合政策研究所

財務省主計局司計課 [2010] 『繰越しガイドブックー予算の効率的使用と事業効果の早期発現に向けて』財務省主計局

佐藤英善 [2012] 「債務負担行為と歳入歳出予算の法的関係」『自治総研』第399号, 地方自治総合研究所, 27-43頁

神野直彦 [2007] 『財政学 改訂版』有斐閣

田中秀明 [2005] 「マクロ財政運営と公会計情報ー公

会計の役割と限界」『PRI Discussion Paper Series』No.05A-06 (通巻131号), 財務省財務総合政策研究所総務研究部, 1-69頁

日本財政法学会編 [2006] 『複数年度予算制と憲法』敬文堂

藤井亮二 [2019] 「歳出の複数年度化が進む予算ー増える継続費, 国庫債務負担行為」『経済のプリズム』第181号, 参議院事務局企画調整室, 1-20頁

藤井亮二・山田千秀 [2020] 「国庫債務負担行為の現状及び後年度への財政影響」『社会科学年報』第54号, 専修大学社会科学研究所, 179-206頁

山田邦夫 [2004] 「財政制度の論点ーシリーズ憲法の論点④」『調査資料』2001-1-d, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 1-24頁

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*.

(成蹊大学 法学部教授)