

国庫債務負担行為におけるウエイトを増す P F I

～ 留意すべき後年度負担の増加と国会統制の在り方～

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに

近年、我が国の財政状況の危機的な悪化と効率的な予算執行を求める要請を背景として、国庫債務負担行為等の活用により複数年度的な予算執行を行う「モデル事業」や、公共施設の建設・運営等に民間の資金や経営能力を活用する P F I (Private Finance Initiative) など、予算の編成・執行における新たな取組が導入され、試みられている。

こうした新たな取組は、「財政法」や「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（以下「P F I 法」という。）」といった法律の規定に基づいて実施されているものの、国会による予算の議決は会計年度ごとに行うべしとする予算の単年度主義の例外的部分を拡大する側面も有する。しかし、単年度主義は、国会による財政民主主義を担保するための憲法上の基本原則であり（第 86 条）、その重要性は今日もなお、いささかも変わるものでない。

そこで、以下では、公共事業の新たな手法として平成 14 年度から導入（実施方針の策定及び公表）されている P F I 制度について、この 4 年間における推移を踏まえ概観することとする。とりわけ、P F I 事業は、国庫債務負担行為制度を積極的に活用しつつ進められていることから、同制度との関係を中心に、財政硬直化や国会統制の観点から検討を進める。

2. 国庫債務負担行為制度

(1) 制度の根拠

憲法は、「国の支出」と「国の債務負担」とを区分した上で、両者をともに国会の議決の対象としている（第 85 条）。債務負担の規模と当該年度の支出額とが一致しているならば、必ずしも両者を区分する必要はないが、債務負担行為に対応する支出が当該年度のみならず、翌年度以降に及ぶ場合など、両者を切り離して考えることが適切な場合もあるからである。

国の債務負担には、歳出予算、継続費、法律、条約等を根拠とするものがあるが、財政法第 15 条第 1 項及び第 2 項はこれら以外の場合にも予算の形式をもって国会の議決により債務負担を行うことを認めている。この規定に基づく債

務負担行為を「国庫債務負担行為」といい¹、「予算総則」、「歳入歳出予算」、「継続費」及び「繰越明許費」とともに国の予算を構成しており、これらは一体として国会の議決を受けている。

P F I事業は、事業期間が長期にわたり、民間事業者（P F I事業主体）への財政支出のほとんどが後年度に行われるため、事業開始時において多額の債務負担契約を事業者側と行う必要がある。このため、財政上の手続きとしては、国庫債務負担行為が積極的に利用され、予算上も「丁号国庫債務負担行為」に計上されている。

（２）国庫債務負担行為の年限

財政法第15条第3項は、国庫債務負担行為の年限について、当該会計年度以降5か年以内と規定している。一方、P F I事業については、P F I法第11条により、30か年以内と規定しており、両者の間には相当の差がある。

財政法が5か年間という制限を設けてきたのは、長期間にわたり国による債務負担を認めてしまうと、その後の財政需要等の変化に対応できず、財政の硬直化を招くおそれがあるとの考え方があったからである。国庫債務負担行為に基づく国庫からの支出に当たっては、当該年度以降の各年度歳出予算に改めて計上する必要があるが、内閣が債務負担の契約内容よりも減額して予算計上することや国会が減額修正することは、国による債務不履行を意味することとなり、現実的には不可能であることから、国庫債務負担行為は後年度の予算を事実上拘束するものと言える。

しかしながら、後述するように、民間資金を活用するP F I方式の導入により、後年度の財政支出を極力抑制することを目指す仕組みが採られることとなったことから、従来の国庫債務負担行為を大きく上回る年限の設定が行われるようになった。こうしたP F Iの導入は、「民間でできることは民間に」という行政改革の大きな流れの中で基本的に受け入れられるとともに、支払い期間を大幅に伸ばすことによる各年度当たりの財政支出の抑制を通じ、時代の変化に対応した様々な財政需要に応えていく余地を作り出し、事業の幅の拡大に寄与するなど、財政当局及び各省庁の思惑とも一致してきたと言えよう。

¹ 国庫債務負担行為のうち、あらかじめ予算において債務負担内容を特定しているものを「特定議決による国庫債務負担行為」という。また、災害復旧その他緊急の必要がある場合に、国会の議決の範囲内で債務を負担する行為、すなわち、具体的な事項があらかじめ特定されていないものを「非特定議決による国庫債務負担行為」という。

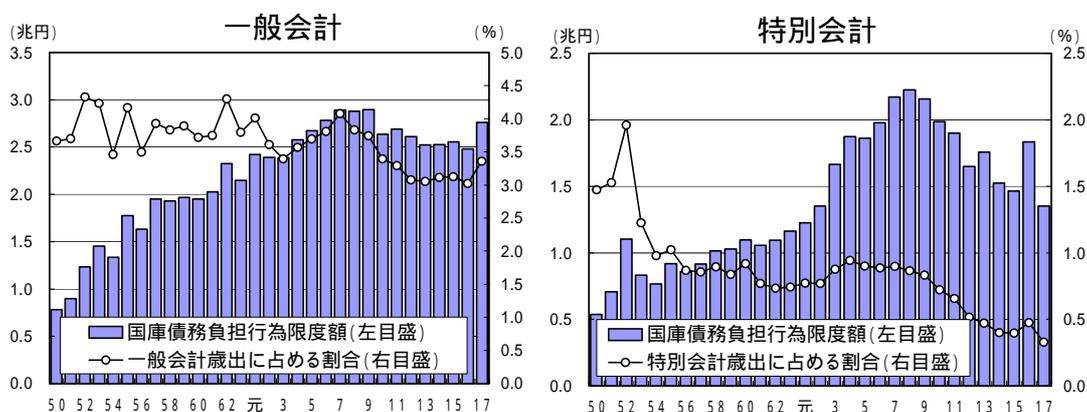
以下、本稿においては、特定議決による国庫債務負担行為を対象としている。

(3) 近年における国庫債務負担行為の推移

17年度一般会計予算における国庫債務行為限度額は、2兆7,612億円であり、前年度の当初予算に比べ11.3%の増加となっているが、近年の傾向としては9年度における2兆8,969億円をピークに横ばいないし微減となっている。特別会計についても、8年度の2兆2,247億円をピークに減額傾向にある(図表1)。

また、歳出全体に対する国庫債務負担行為の割合についても、一般会計で4%程度から3%台前半、特別会計についても、0.9%程度から0.4%程度まで減少している。

図表1 国庫債務負担行為限度額の推移



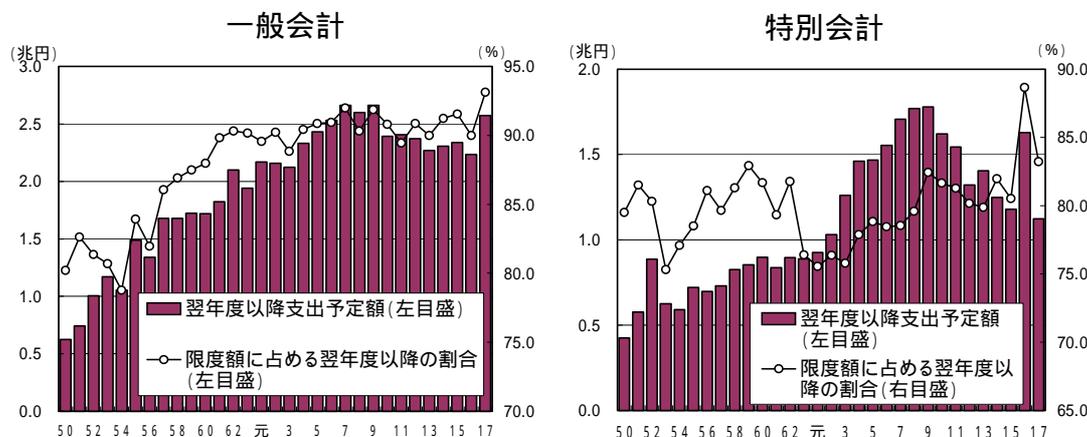
(注) 計数は、各年度当初予算において議決対象となった国庫債務負担行為限度額。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

一方、国庫債務行為限度額のうち、翌年度以降の支出予定額の割合をみると、一般会計については、平成に入って以降、ほぼ90%程度で推移している中、17年度は93.1%にまで上昇している。また、特別会計については、振れが大きいですが、約80%前後での推移であったものが、16年度は88.7%、17年度は83.2%と上昇傾向がみられる(図表2)。

これらの計数は、いずれも当該年度当初予算における限度額の議決額であり、最終的な契約額でないことには留意が必要であるものの、国庫債務負担行為における後年度負担の割合が高まっていることを示唆しているものと言える。

図表2 国庫債務負担行為のうち翌年度以降の支出予定額



(注) 計数は、各年度当初予算において議決対象となった国庫債務負担行為限度額のうち、当該年度の翌年度以降の支出予定額。
 (出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

3. PFI制度の特徴と現状

(1) PFIの特徴

PFIは、1992年(平成4年)、イギリスにおいて導入された行政・財政の手法であり、民間の資金、経営能力、技術能力を活用することにより、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う手法をいう。国や地方公共団体など公的セクターが直接実施するよりも、民間の能力を活用する方が効率的、効果的に公共サービスが提供され、財政支出の軽減・平準化、公共サービスの質の向上が図られることが期待されている。

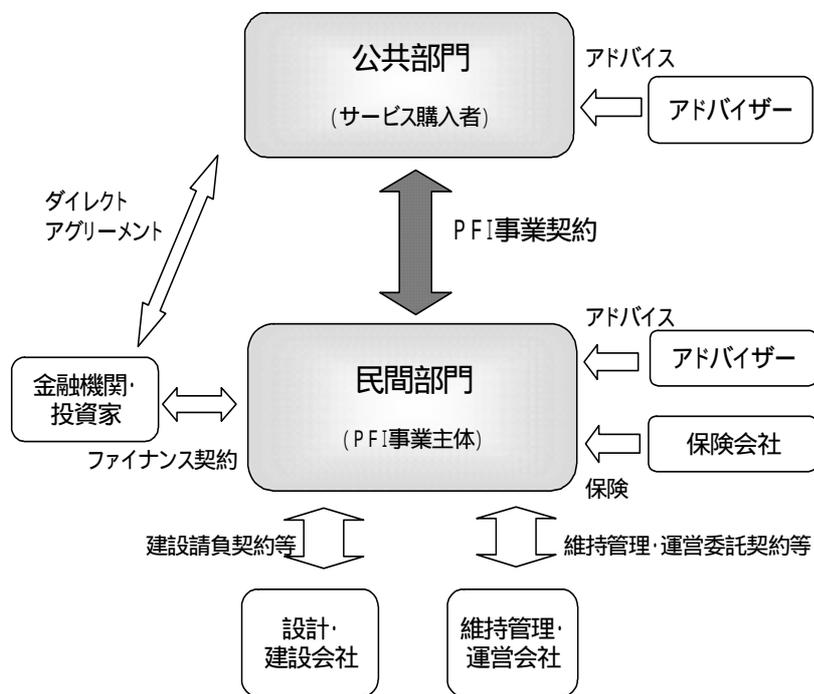
我が国においては、平成11年にPFI法が制定され、12年にPFIの理念と実現方法等を示す「基本方針」が内閣総理大臣によって策定された。以後、国及び地方公共団体のほか、国立大学法人等において導入が進められている。

PFIの基本理念は、VFM(Value For Money)の最大化、すなわち、「国民が負担したお金(税金)に対する公共サービスの価値を最大化する」ことを目指すことである。例えば、これまでの公共事業においては、官が施設の詳細な仕様を設計した上で、それに基づき民間に工事を発注し、施設を購入するという手法が採られてきた。

これに対し、PFIでは、「X人が居住可能で、各室Y㎡の広さがあり、Zの施設が整った宿舎」といった具体的な性能を示して民間側に競争させ、官はV

F Mが最大化されるサービスを購入する(性能発注、競争原理)。また、設計、建設や維持管理といった民間の方が管理能力が高いと考えられる分野のリスクについては、V F Mが最大化されるよう民間に移転する(リスクの最適配分)といった特徴がある。

図表3 P F Iの基本的な仕組み



(出所)野田由美子『PFIの知識』70頁の図より一部抜粋

(2) PFI制度の利用状況

現在、実施方針が策定・公表されているPFI事業は、国の事業が25件、地方公共団体が143件、特殊法人等が26件の合計193件に上る(17年4月27日現在。なお、国と地方の共管事業1件は両者の事業数に含めている。)

国が事業主体となっているPFI事業の太宗は庁舎及び宿舍であるが、17年度においては、羽田空港の整備事業についても、PFIの実施方針が公表されている(図表4)。

なお、国会に関しては、13年のPFI法改正により、実施主体(公共施設等の管理者)に衆議院議長及び参議院議長等が加えられ、国会施設についてもPFIの実施が可能とされるようになった。

図表4 国が事業主体であるPFI事業

(平成17年4月18日現在)

	実施方針公表日	事業主体	事業名称
1	14. 4.18	衆議院	衆議院赤坂議員宿舎整備等事業
2	14. 4.26	財務省	公務員宿舎赤羽住宅(仮称)整備事業
3	14. 4.26	財務省	公務員宿舎駒沢住宅(仮称)及び池尻住宅(仮称)整備事業
4	14. 6.10	国土交通省、文部科学省	中央合同庁舎第7号館整備等事業
5	15. 2. 7	財務省	公務員宿舎仲田住宅及び千種東住宅整備事業
6	15. 3.14	財務省	公務員宿舎枚方住宅(仮称)整備事業
7	15. 3.26	財務省	公務員宿舎三宿第二住宅(仮称)整備事業
8	15. 4.17	国土交通省、千代田区	九段第3合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業
9	15. 6. 6	防衛庁	立川公務員宿舎(仮称)整備等事業
10	15.10. 1	外務省	在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業
11	16. 1.22	法務省、国土交通省	苫小牧法務総合庁舎整備等事業
12	16. 1.30	警察庁、国土交通省	富山県警察学校整備等事業
13	16. 2. 6	財務省	公務員宿舎幌北住宅整備事業
14	16. 3.30	財務省	公務員宿舎舟入住宅整備事業
15	16. 3.31	法務省	美祢社会復帰促進センター整備・運営事業
16	16. 4.19	最高裁判所	東京簡易裁判所墨田分室庁舎整備等事業
17	16. 8.11	防衛庁	海上自衛隊呉史料館(仮称)整備等事業
18	16.12. 1	衆議院、国土交通省	衆議院新議員会館整備等事業
19	16.12. 1	参議院、国土交通省	参議院新議員会館整備等事業
20	16.12.17	国土交通省	新北九州空港駐車場整備等事業
21	17. 3.28	財務省	公務員宿舎清水町住宅(仮称)整備事業
22	17. 4. 1	財務省	公務員宿舎亀岡住宅整備事業
23	17. 4.15	国土交通省	東京国際空港国際線地区旅客ターミナルビル等整備・運営事業
24	17. 4.15	国土交通省	東京国際空港国際線地区貨物ターミナル整備・運営事業
25	17. 4.15	国土交通省	東京国際空港国際線地区エプロン等整備等事業

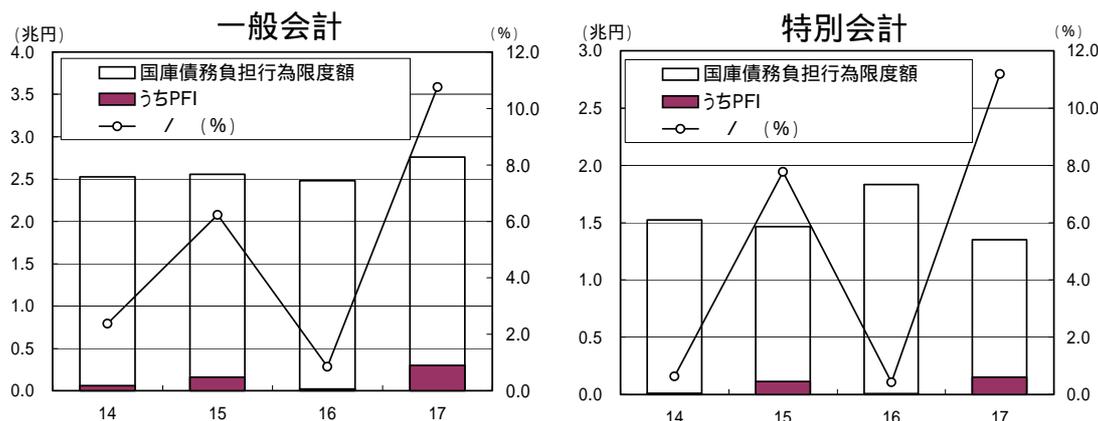
(出所)内閣府ホームページより抜粋

(3) 国庫債務負担行為に占めるPFIの割合

各年度当初予算における国庫債務負担行為限度額のうち、PFI事業に係る限度額をみると、一般会計で14年度に602億円、15年度1,592億円、16年度211億円、17年度2,970億円とおおむね増加傾向にある。特別会計についても、14年度に96億円であったものが17年度には1,512億円にまで増加している。

また、国庫債務負担行為限度額に占めるPFIの割合をみると、17年度においては、一般会計で10.8%、特別会計で11.2%と約1割のシェアを占めるにまで至っている（図表5）。

図表5 国庫債務負担行為限度額に占めるPFIの割合



（注）計数は、各年度当初予算において議決対象となった国庫債務負担行為限度額とPFI事業に係る限度額。

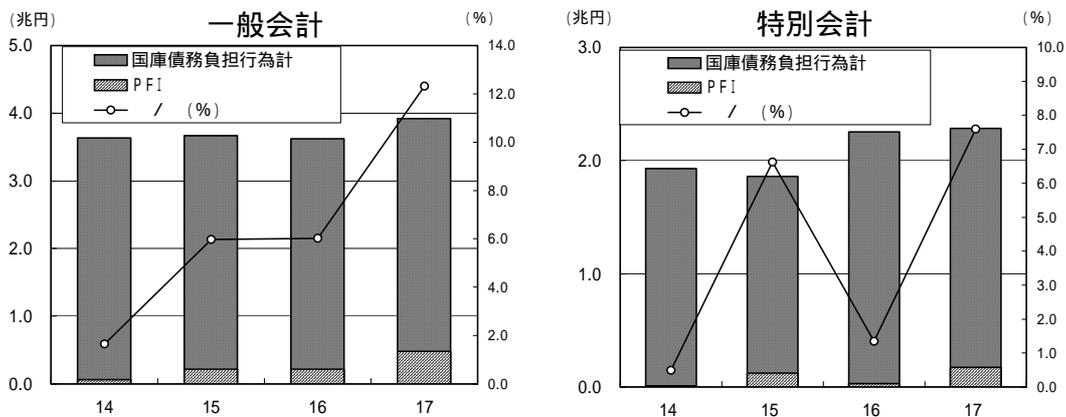
（出所）「予算書」、財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

次に、17年度当初時点における翌年度以降の国庫債務負担行為支出予定額（過年度分も含むストックベース）のうち、PFI事業に係る予定額の割合をみると、一般会計では4,822億円、特別会計では1,736億円となり、それぞれ翌年度以降支出予定額全体の12.3%、7.6%を占めている（図表6）。

17年度の一般会計における翌年度以降の支出予定額の増加額2,946億円に対し、PFIは2,637億円と増加額の約9割を占めている。また、特別会計については、増加額292億円に対し、PFIはそれを上回る1,433億円の増加を示している。

前述のように、国庫債務負担行為の年限は、財政法により原則5か年以内とされているのに対し、PFI事業に係る債務負担の年限はPFI法により30か年以内とされ、極めて長期にわたる。このため、今後、PFIが普及していくなれば、国庫債務負担行為全体に占める後年度負担の割合も増加していくものと考えられる。

図表6 国庫債務負担行為の翌年度以降の支出予定額とPFIの割合



(注) 計数は、各年度時点における国庫債務負担行為のうち、当該年度の翌年度以降の支出予定額。

(出所)「財政法28条による予算参照書類」より作成

4. PFIの普及に伴い留意が必要となる後年度財政への影響

PFI事業はまだ緒についたばかりであり、現時点では導入の成果が明らかでない部分も多いが、PFIの制度が適切に運用されるならば、VFMの最大化、すなわち最終的な財政支出の削減、平準化と公共サービスの向上が図られることになる。

しかしながら、制度導入の検討過程においても、次のような指摘がなされている。すなわち、「PFIは10年から20年以上にわたる長期の事業であり、関係者も多岐にわたるため、事業全体について詳細な検討を加えるとともに、高い水準の「契約」の規律が要求される。このため、入札から契約に至るまでの間に民間事業者が負担する入札費用が多額に上る、長期債務負担行為による後年度負担が累増すれば財政が硬直化するなどのデメリットが生ずる可能性」があるとするものである²。

上記において、これまで4年間の計数を概観した限りにおいては、国庫債務負担行為におけるPFIの比重が高まりつつあり、また、国庫債務負担行為における後年度の支出予定の割合が増加しつつあるという傾向が認められた。

もちろん、これらは最終的な後年度負担額として確定されたものではなく、また、VFMが最大化されるならば、後年度負担の増加自体が直ちに問題とな

² 経済企画庁「PFI推進研究会報告」(平成11年8月)

るわけでもない。したがって、現時点で一定の結論を出すことは早計であると
考えられるものの、次の点については、留意を要すると指摘することが可能で
あろう。すなわち、P F Iの利用が一段と進むことによって、将来の財政の裁
量範囲が狭くなる可能性があることに対しては慎重な対応をとる必要があるで
あろう。

そのような観点から、現行の予算書(丁号国庫債務負担行為)あるいは、「財
政法第 28 条による予算参考書類」(国庫債務負担行為に関する調)の記載方法を
みるに、国庫債務負担行為の記載の中において、個別の P F I 事業の計数等が
判別できるようにされているものの、P F I 事業が全体でどの程度実施されて
いるのかについては、必ずしも一覧できる様式になっている訳ではない。しか
しながら、上記でみたように、財政に占める P F I の比重が高まりつつある状
況を踏まえるならば、少なくとも P F I 事業全体を総覧できる資料を予算書あ
るいは「財政法第 28 条による予算参考書類」においても別途掲載するなど、財
政の実態を把握しやすくする工夫が求められる。

なお、今後、P F I の効果に関する検証が進み、財政支出の効率性や柔軟性
のために有効な手法であると認められるようになれば、財政制度における例外
的な扱いというよりも、むしろ原則的な位置付けを得る可能性もある。その際
には、財政規律や財政民主主義の実質的な確保の観点から、複数年度的な予算
執行に対する国会の審査・監視体制についても、その在り方が改めて議論され
るべきであろう。

【参考文献】

石黒正康、小野尚『P F I 日本導入で、何が、どう変わる』日刊工業新聞社、1998
年 8 月

小村武『予算と財政法(改訂版)』新日本法規、1992 年 7 月

野田由美子『P F I の知識』日本経済新聞社、2003 年 1 月

(内線 3124)