

歳出の複数年度化が進む予算

～増える継続費、国庫債務負担行為～

予算委員会調査室 藤井 亮二

《要旨》

毎年度の予算に対する国会の審議権を確保するために、国の予算は単年度主義の原則を採っている。近年、単年度主義の例外である継続費や国庫債務負担行為の規模が増加している。特に一般会計の国庫債務負担行為は、コストの縮減や公共工事の平準化のために積極的な活用が促されており、また、パソコンの普及や情報通信システム構築などの情報通信技術の発達、PFIや市場化テストなどに係る特例法の立法が、国庫債務負担行為増加の要因となっている。国庫債務負担行為などによる歳出予算の複数年度化は、後年度歳出の硬直化や予算審議の空洞化につながり、また、その全体像もわかりにくく、複数年度化が進む歳出の透明化も求められる。

はじめに

予算の原則として「単年度主義」がある。毎年度の予算に対する国会の審議権を確保するための考えである。しかし、近年、予算の単年度主義の例外である継続費や国庫債務負担行為が増え、歳出の複数年度化が進みつつある。歳出の複数年度化は後年度の歳出硬直化とともに、国会審議の空洞化につながりかねない。

本稿は、予算の単年度主義の例外である継続費と国庫債務負担行為を取り上げる。とりわけ近時の増加が指摘される国庫債務負担行為に着目して、その背景や増加の要因を明らかにするものである。

1. 予算審議の空洞化と歳出硬直化をもたらす複数年度化する歳出

(1) 予算の単年度主義とその例外

国の予算は、一定期間における国の活動に必要な金銭の収入、支出の計画を

示すもの¹である。予算は法律とは別の法形式を有するものとして、多くの原則が存在している。その中のひとつに、「予算の単年度主義」の原則がある。予算の単年度主義では、毎会計年度ごとに国会の議決を求めなければならない。財政民主主義の観点から、国会の予算に対する審議権を確保することによって、予算に対する国会のコントロールを保障するための考えであり、日本国憲法第86条に規定されている。

日本国憲法第86条は、「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。」と規定し、議会制民主主義こそが国の財政処理を行うに当たっての基本原則であること、すなわち財政民主主義を定めている。この理念は、旧憲法（大日本帝国憲法）（以下、同じ。）第64条第1項においても「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」と規定されている。

しかし、予算の単年度主義の例外を他の法律で認めている場合がある。まず、予算の繰越し（財政法第14条の3、同法第42条等）である。予算の繰越しは、一定の条件の下に一会計年度内に使用し終わらなかった歳出予算の経費の金額を不用とせず翌年度に繰り越して使用することを認める制度²である。

次に、継続費（財政法第14条の2）である。護衛艦の建造のように完成に複数年度を要するものについて、経費の総額及び年割額を定め、あらかじめ国会の議決を得て数年度にわたって支出する制度である。そして、国庫債務負担行為（財政法第15条）である。予算をもって翌年度以降にも効力が継続する債務を負担する行為であって、当該年度を含んで原則5か年度以内としている。なお、国庫債務負担行為は継続費と異なって支出負担権限までは付与されず、債務負担権限のみが付与されることになる。

これらはいずれも予算の単年度主義の例外ではあるものの、国会の議決によって後年度負担を決定し、翌年度以降の歳出を硬直化する観点からは、この中でも継続費と国庫債務負担行為の意味合いが大きい。

（2）一般会計・特別会計の継続費、国庫債務負担行為

ここで予算における継続費と国庫債務負担行為の位置付けについて見ていく。財政法第16条は、国の予算を①予算総則、②歳入歳出予算、③継続費、④繰越

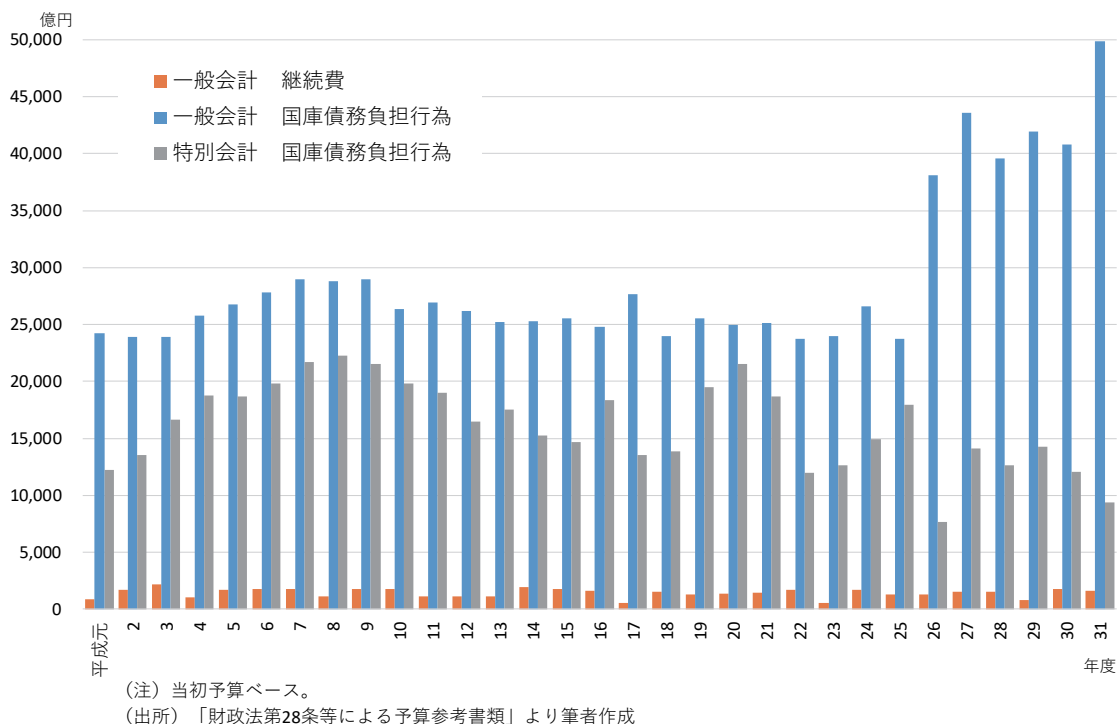
¹ 小村（2016）49頁

² 予算の繰越しには、あらかじめ国会の議決を経て繰越しが認められる「明許繰越し」と、避けがたい事故のためにその年度内に使用が終わらない状況となった場合に認められる「事故繰越し」がある。

明許費、⑤国庫債務負担行為として規定し、継続費と国庫債務負担行為はいずれも一般会計又は特別会計の一部として国会の議決対象とされている。毎年度の予算書を参照して、継続費と国庫債務負担行為の推移を見ていく（図表1）。継続費は現在、一般会計の中で警備艦や潜水艦等の建造費のみに利用され、毎年度1千億円から2千億円程度の規模で議決されている。これに対して、特別会計では継続費は使われていない。

国庫債務負担行為については、一般会計において平成元年度から25年度までは2兆5千億円前後の規模で推移していたが、26年度から急速に規模が拡大している。特別会計の国庫債務負担行為は1兆5千億円から2兆円の範囲内で推移してきたが近年は縮小傾向にある。

図表1 議決された継続費、国庫債務負担行為の推移（一般会計、特別会計）



本稿では一般会計の継続費及び国庫債務負担行為を取り上げ、特に後者を中心に検討していく。それは、一般会計と特別会計の国庫債務負担行為を比べると、近年急速にその規模が拡大し、政策的な重要性が増しているからである。

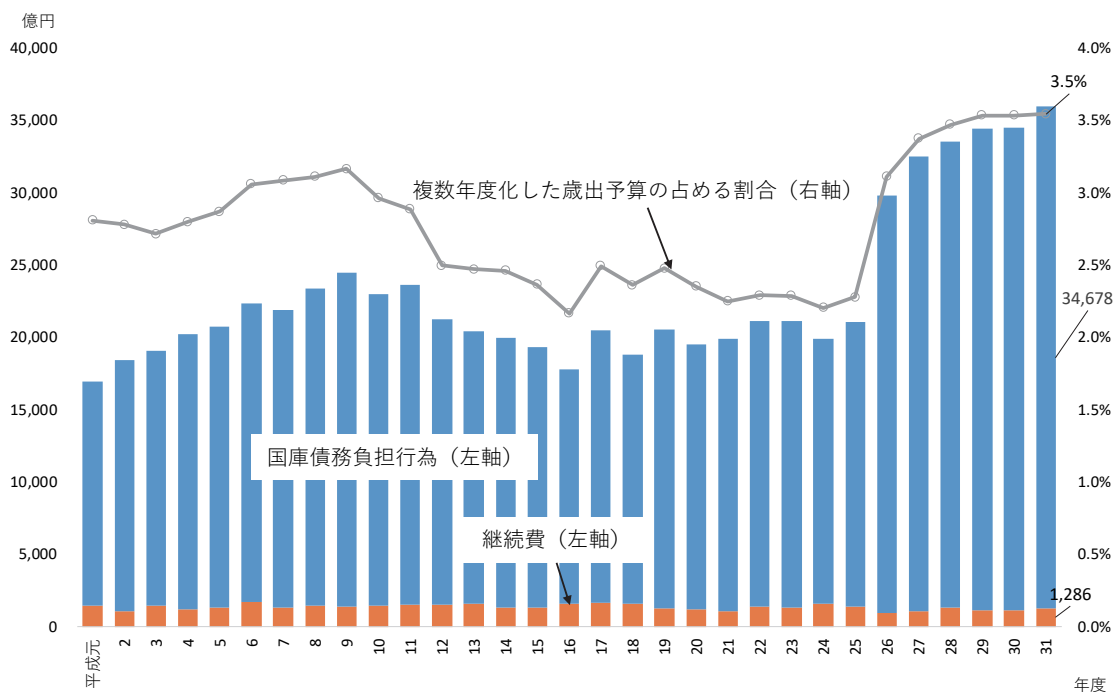
(3) 一般会計における継続費と国庫債務負担行為の規模

毎年度の歳出予算に計上された継続費と国庫債務負担行為の推移から、歳出

の硬直化がどのくらい具体化されているか見てみたい。直近の平成31年度一般会計歳出予算101.5兆円のうち、歳出予算化された継続費は1,286億円、国庫債務負担行為は3兆4,678億円、合わせて3兆5,964億円が継続費と国庫債務負担行為に基づく歳出予算として計上されて全体の3.5%を占めている（図表2）。平成時代の約30年間を振り返ると、歳出化予算はいったん平成9年度予算で2兆4,502億円のピークをつけた後に徐々に縮小し、15年度頃からほぼ横ばいで推移していたものの、26年度予算で2兆9,819億円（対前年度比41.3%増）と急に拡大し、今に至るまで増加を続けている。一般会計歳出に占める割合も、平成初期から10年程度は約3%で推移し、その後2.5%程度まで縮小していたが、26年度からは再び3%台を超えて拡大している。

継続費と国庫債務負担行為に基づく歳出規模は、全体からすればわずか数%にすぎない。しかし、毎年一定規模の歳出の用途が過年度に既に決定され、根雪のように歳出を硬直化させている現状を、問題意識を持たずに見過ごすことはできない。

図表2 複数年度化歳出予算の支出予定額の推移（一般会計、当初予算）



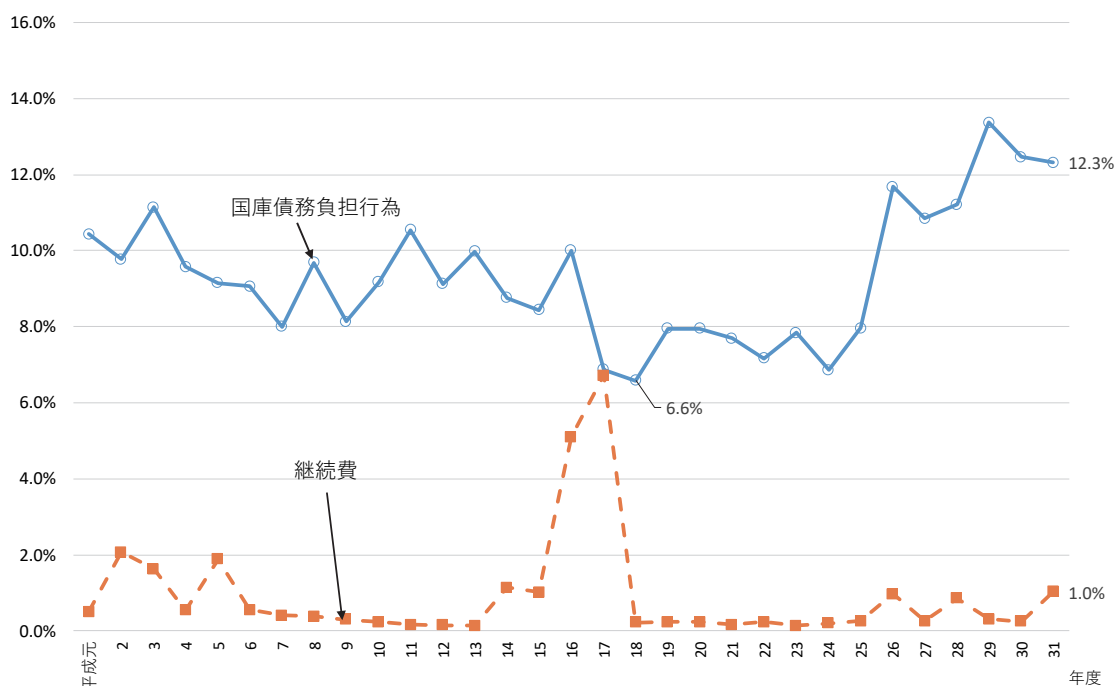
次に、毎年度の継続費と国庫債務負担行為の議決によって、翌年度以降に先送りされる負担がどれだけの規模となっているかを見てみる。継続費も国庫債

務負担行為も国会で議決した当該年度を含み、その後の複数年度にわたって支出を続けることになる。次年度以降について、継続費の場合には総額を年割額として分割したものを支出し、国庫債務負担行為の場合には限度額を上限として議決した年限内（原則として5か年度以内）に割り振ることによって支出することになる。その結果、両制度は後年度の負担を規定し、その規模が拡大すると翌年度以降の歳出に弾力性が失われて硬直化する要因となる。

新規に議決された継続費と国庫債務負担行為が、初年度に予算として歳出化する割合（初年度歳出化比率）（図表3）を見ると、継続費に関しては平成の時代を通して多くの場合1%以下であり、継続費として議決した総額の99%ほどが翌年度以降に支出されることとなる。

一方、国庫債務負担行為の初年度歳出化比率は6%から10%程度で推移している。90%程を翌年度以降に支出している。初年度に予算化する割合が近年は上昇しているものの、それでも初年度歳出化比率は12%前後であって、ほとんどが翌年度以降の支出として予定されている。これを見ると、国庫債務負担行為も継続費ほどではないが、初年度に歳出化される予算は少ないことがわかる。つまり、継続費も国庫債務負担行為も初年度は議決したもののうちのごく一部を歳出化することとどまり、翌年度以降に負担を回していることが示されている。

図表3 初年度歳出化比率の推移



(注) 国庫債務負担行為の「年額をもって議決するもの」は初年度歳出化額から除く。

(出所) 「財政法第28条等による予算参考書類」より筆者作成

以下で、予算の単年度主義の例外である継続費と国庫債務負担行為のそれぞれについて、仕組みと特徴について詳しく見ていく。

2. 継続費

(1) 継続費の仕組み

継続費は、数年にわたって実施する事業について、その経費の総額と年割額についてあらかじめ一括して国会で議決し、複数年度にわたって債務負担権限と支出負担権限を付与する制度である（財政法第14条の2）（図表4）。

図表4 継続費のイメージ図

総額の議決	年度	年割額								
	平成27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	令和2年度	3年度	4年度	5年度	
平成27年度 1,560億円議決	4億円	125億円	421億円	612億円	398億円					
28年度 1,550億円議決		13億円	67億円	475億円	614億円	381億円				
29年度 800億円議決			3億円	14億円	230億円	273億円	280億円			
30年度 1,770億円議決				5億円	64億円	652億円	820億円	229億円		
31年度 1,650億円議決					17億円	112億円	538億円	746億円	237億円	
			支出 予 定 額							

(出所) 筆者作成

警備艦などの建造で工程が数年度にわたる場合には、一定の計画に基づいて工程管理を行いながら進捗状況に応じて支出を行っていく必要があることから、完成するまでの数年間の経費総額をまとめて議決する必要がある。後年度の年割額の経費も議決されるが、それぞれの年度の歳入をもって充てられることになり、その財源は示されない。財源が明確でない中で、歳出だけが後年度をあらかじめ規定することになる。したがって、継続費があまりに多く議決されると金額が膨れあがって後年度予算の歳出を拘束することになるので、抑制的に使われなければならないとされている。財政法第14条の2は継続費の対象を限定的に定め、年限も5か年度以内に制限している。予算書では「乙号継続費」として掲載され、現在は防衛省の警備艦と潜水艦の建造費に使われている。

(2) 継続費の現状

毎年度の予算において新たな継続費は1千億円から2千億円程度が議決されるが、当該年度（初年度）に予算化されるのは数億円に過ぎないことが多い（図表5）。しかし、過年度に議決された継続費の支出分があるので、合わせると実際に支出するのも1千億円から2千億円程度になっている。

図表5 新規継続費の規模と継続費による支出予定額の推移

年度	新規継続費 総額			継続費による支出予定額			年度	新規継続費 総額			継続費による支出予定額		
	当該年度支出	翌年度以降支出	議決分	当該年度議決分	過年度議決分	当該年度支出		翌年度以降支出	議決分	当該年度議決分	過年度議決分		
												議決分	議決分
平成元	892	5	887	1,444	5	1,440	平成17	586	39	547	1,630	39	1,591
2	1,688	35	1,653	1,086	35	1,051	18	1,537	4	1,534	1,576	4	1,573
3	2,223	36	2,187	1,477	36	1,441	19	1,283	3	1,280	1,269	3	1,266
4	1,093	6	1,087	1,236	6	1,230	20	1,419	3	1,416	1,229	3	1,226
5	1,701	32	1,668	1,339	32	1,307	21	1,456	2	1,453	1,113	2	1,111
6	1,816	10	1,805	1,718	10	1,708	22	1,741	4	1,737	1,394	4	1,389
7	1,787	7	1,780	1,333	7	1,325	23	577	1	576	1,342	1	1,342
8	1,178	4	1,174	1,475	4	1,470	24	1,729	3	1,726	1,599	3	1,596
9	1,751	5	1,746	1,404	5	1,399	25	1,290	3	1,287	1,432	3	1,429
10	1,782	4	1,777	1,488	4	1,484	26	1,263	12	1,250	985	12	973
11	1,111	2	1,110	1,553	2	1,552	27	1,559	4	1,555	1,067	4	1,063
12	1,105	2	1,103	1,540	2	1,538	28	1,548	13	1,535	1,354	13	1,341
13	1,113	2	1,112	1,612	2	1,610	29	799	3	797	1,150	3	1,148
14	1,933	22	1,911	1,357	22	1,335	30	1,772	5	1,768	1,166	5	1,161
15	1,819	18	1,801	1,341	18	1,323	31	1,651	17	1,634	1,286	17	1,269
16	1,655	84	1,571	1,591	84	1,506							

(注) 「当該年度支出」、「翌年度以降支出」及び「継続費による支出予定額」は当該年度予算を議決した時点のもの。
(出所) 「予算書」より筆者作成

例えば平成31年度予算では、新規継続費として防衛省の甲V型警備艦建造費951億円と潜水艦建造費699億円の合計1,651億円³が議決されている（図表5「新規継続費」欄を参照）。しかし、当該年度（平成31年度＝令和元年度）に支出するのは平成31年度甲V型警備艦建造費分の16億円と、平成31年度潜水艦建造費分の0.7億円の合計17億円（図表5「新規継続費」の中の「当該年度支出」欄を参照）である。予算書によると残りの1,634億円に関して、警備艦については翌年の令和2年度から4年度までの間に割り振って3年間で、潜水艦については同じく5年度までの4年間で支払うことになっている。

新規継続費による令和元年度の支出は17億円であるが、過年度に議決した継続費に基づく支出の負担1,269億円があるために、合わせて1,286億円が同年度中に支払う金額となる（図表5「継続費による支出予定額」欄を参照）。

³ 四捨五入の関係で一致しない場合がある。以下、同じ。

（3）継続費を巡る法的課題

旧憲法第 68 条⁴には継続費の規定があったが、現行の日本国憲法にはこうした規定がない。戦後、財政法案を作成するに当たって、大蔵省原案で継続費制度を導入しようとした時に、当時の連合軍総司令部（GHQ）から、継続費が政治的意図から運用されすぎて後年度の財政硬直化を招くおそれがあると指摘され、いったんは原文から削除されて、昭和 22 年に現行の財政法が制定された経緯がある。

しかし、戦後のインフレが一段落して、経済的に本格的な復興の時期に入り、国土の総合開発に向けた長期計画の策定と実施が現実的に要請されるようになったことから、昭和 27 年の財政法改正で継続費制度が新設されることになった。なお、法改正の際には国会において、日本国憲法第 86 条が規定する予算の単年度主義の原則と矛盾するのではないか等の議論が行われているが、池田勇人大蔵大臣（当時）は大規模工事の施工など実質的な効率性の観点から継続費の必要性を述べ、財政法の明許繰越しによって翌年度繰越しを制度化していることから継続費を認めることはできるなどの国会答弁を行っている⁵。

3. 国庫債務負担行為

（1）国庫債務負担行為の仕組み

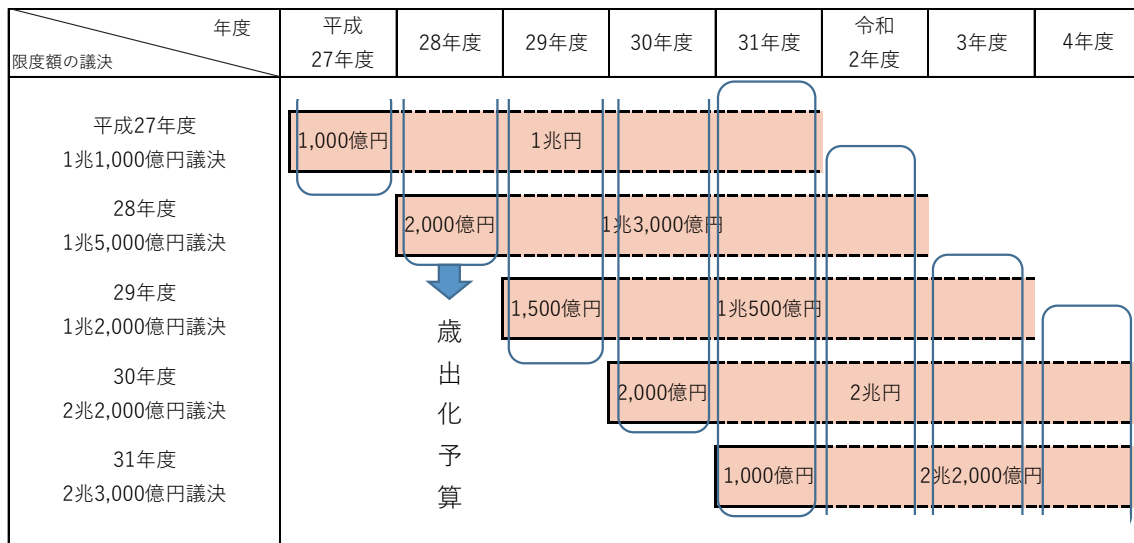
国庫債務負担行為も継続費と同様に数年にわたって実施する事業について国会の議決を行うものであるが、国の債務負担権限のみをその対象としており、支出負担権限までも付与するものではない（財政法第 15 条）。そのために、実際に支出するためには当該年度の歳出予算に改めて計上して国会の議決を経る必要がある（図表 6）。

歳出予算は多くの場合に債務負担権限と支出負担権限の二つの内容が国会の議決対象とされるが、債務を負担するだけでこれに伴う支出を翌年度以降に行っても目的を達するものもある。そのため、これらが常に表裏一体の関係にあつて同時に行われなければならないものではない。

⁴ 大日本帝国憲法第 68 条 特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝国議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得

⁵ 戦後の継続費の新設については、拙稿「70 年を迎えた「財政法」制定過程と国会での議論」（参議院事務局『経済のプリズム』第 165 号（平成 30 年 2 月）9～10 頁）を参照。

図表6 国庫債務負担行為のイメージ図



(出所) 筆者作成

継続費も国庫債務負担行為も、ともに長期的な事業を計画的、かつ円滑に進めるための予算の単年度主義の例外であることは共通しているが、国庫債務負担行為は歳出予算化するに当たって、支出負担権限を毎年度の予算審議の中で議論することから、予算の単年度主義に対する例外性は継続費よりも弱いとされている⁶。なお、国会では別の観点からの制度的な問題として、国庫債務負担行為と歳出予算を重複して予算に計上して議決することは、二重議決⁷になるのではないかと指摘されたことがある。

冒頭で見たように、継続費に比べて、国庫債務負担行為の方が規模が大きく、しかも近年その増加が著しい。後年度に与える財政への影響も大きい。そのため、以下で国庫債務負担行為の現状について更に詳しく見ていく。

(2) 新規国庫債務負担行為の限度額と支出予定額

毎年度の予算において新たに議決される国庫債務負担行為の限度額は、平成元年度から25年度までは2兆5千億円程度で推移していた。しかし、26年度に3兆8,128億円に急増し、近年は増加を続けて31年度予算では4兆9,903億円の国庫債務負担行為を設定している(図表7)。

⁶ 小村(2016)200頁

⁷ 予算には、国庫債務負担行為として限度額全体が、また歳出予算としてその一部が計上されるので、二重計上となって財政法第15条違反に当たるのではないかと指摘が行われた(第58回国会衆議院予算委員会議録第5号(昭43.2.24)21~22頁)。

図表 7 新規国庫債務負担行為の限度額とその支出予定額の推移

(単位：億円)

年度	新規国庫債務負担行為 限度額				国庫債務負担行為による支出予定額 (含、年額)		
		当該年度 支出予定額	翌年度以降 支出予定額	年額		当該年度 議決分	過年度 議決分
平成元	24,228	2,527	21,690	11	15,521	2,527	12,994
2	23,927	2,338	21,574	15	17,331	2,338	14,993
3	23,903	2,662	21,228	13	17,627	2,662	14,965
4	25,790	2,470	23,301	19	18,981	2,470	16,511
5	26,754	2,447	24,291	16	19,429	2,447	16,982
6	27,830	2,520	25,291	19	20,654	2,520	18,133
7	28,955	2,317	26,615	23	20,582	2,317	18,265
8	28,802	2,791	25,997	14	21,899	2,791	19,108
9	28,996	2,358	26,618	20	23,098	2,358	20,741
10	26,382	2,421	23,939	23	21,531	2,421	19,110
11	26,960	2,841	24,090	28	22,077	2,841	19,236
12	26,183	2,389	23,770	24	19,697	2,389	17,308
13	25,243	2,520	22,691	32	18,828	2,520	16,308
14	25,301	2,215	23,062	23	18,652	2,215	16,437
15	25,567	2,159	23,388	20	18,019	2,159	15,860
16	24,829	2,483	22,332	13	16,210	2,483	13,726
17	27,626	1,900	25,712	14	18,857	1,900	16,957
18	24,029	1,582	22,436	12	17,257	1,582	15,675
19	25,563	2,032	23,514	17	19,275	2,032	17,243
20	24,984	1,987	22,970	27	18,312	1,987	16,325
21	25,141	1,933	23,179	29	18,807	1,933	16,874
22	23,707	1,700	21,985	22	19,754	1,700	18,054
23	23,976	1,879	22,067	30	19,810	1,879	17,932
24	26,577	1,824	24,736	18	18,320	1,824	16,496
25	23,732	1,891	21,825	17	19,667	1,891	17,776
26	38,128	4,455	33,649	25	28,834	4,455	24,380
27	43,573	4,726	38,818	28	31,443	4,726	26,717
28	39,619	4,445	35,142	32	32,204	4,445	27,759
29	41,936	5,606	36,301	29	33,318	5,606	27,712
30	40,843	5,091	35,727	25	33,366	5,091	28,275
31	49,903	6,148	43,717	38	34,678	6,148	28,530

(注) 「当該年度支出予定額」、「翌年度以降支出予定額」及び「国庫債務負担行為による支出予定額」は当該年度予算を議決した時点のもの。

(出所) 「予算書」、「財政法第28条等による予算参考書類」より筆者作成

毎年度歳出化される予算は、新たに国庫債務負担行為として議決された中の約1割に過ぎないが、過年度に議決した国庫債務負担行為に基づいて歳出予算化されるものを加えると3兆円以上に膨れあがっている(図表7「国庫債務負

担行為による支出予定額（含．年額）」欄を参照）。

具体的に平成 31 年度予算で見てみる。予算書の丁号国庫債務負担行為として議決した限度額は 4 兆 9,903 億円であり、その内訳は当該年度に予定する支出額が 6,148 億円、翌年度以降に支出を予定する額が 4 兆 3,717 億円、そして年限をもって議決する国庫債務負担行為⁸38 億円がある。この議決によって 6,148 億円が歳出予算化されるほか、過年度に国庫債務負担行為として債務を負担した中から実際に歳出予算として計上したものが 2 兆 8,530 億円あるので、合わせて 3 兆 4,678 億円が平成 31 年度（令和元年度）中に支出されることになる。

（3）新規国庫債務負担行為の増加要因

①行政コスト縮減の要請

毎年新たに議決される国庫債務負担行為は、近年増加傾向にあり、特に図表 1 で見た通り、平成 26 年度以降急増している。その要因のひとつは、厳しい財政状況を背景とした行政の効率化、コストの縮減にある。

我が国は高度経済成長期を経て成熟社会を迎え、行政改革が 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となっていた。その一環として行政コストの縮減があった。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」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（下線は筆者）。

行政効率化推進計画（平成 16 年 6 月 15 日）一抜粋一

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。

同計画はその後も数次の改定が行われた。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

⁸ 限度額として「年額」を決め、債務負担する期間は年限をもって議決するもの。平成 31 年度予算では、総務省所管の「外国人恩給」年額 129 万円、外務省所管の「在外公館事務所・館長公邸借入」37 億 8,000 万円の 2 事項のみである。

うに要件が緩和され、複数年契約締結の促進が図られている。

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、財政当局からも積極的にその活用を促されていた。財務大臣が発出した「公共調達最適化について（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契約を締結するものとする。」と記載されている。

また、役務の提供を複数年契約するアウトソーシングにも国庫債務負担行為を使うように促された。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みうる警備・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、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みうる①施設・設備等の管理業務（庁舎の警備・清掃、公務員宿舍の管理人業務等）、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。

②個別法の制定による国庫債務負担行為の増加

国庫債務負担行為が増えている原因を知るために、どのような事項が毎年度、予算書の国庫債務負担行為として計上されているかを整理してみる。

予算書では「丁号国庫債務負担行為」として所管ごとに列挙されているだけであって、分類はされていない。そのために筆者は国庫債務負担行為ごとに記載されている事項名と「事由」を参照して、図表8のように整理した。これによって、毎年度の新規国庫債務負担行為の全体像と増加の要因が明らかになる。

図表 8 新規国庫債務負担行為の限度額の推移

(単位：億円)

年度	個別の法律に基づくもの			個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの							消費税	ADAMS II	年額	その他	計
	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	-	-	-	-	-	-	11	20,740	24,228
2	-	-	-	2,202	60	1,319	-	-	-	-	-	-	15	20,331	23,927
3	-	-	-	2,583	58	1,429	-	-	-	-	-	-	13	19,819	23,903
4	-	-	-	2,923	130	1,318	12	21	-	-	-	-	19	21,367	25,790
5	-	-	-	3,401	107	1,331	2	13	-	-	-	-	16	21,885	26,754
6	-	-	-	3,564	76	1,173	16	-	-	-	-	-	19	22,982	27,830
7	-	-	-	4,052	149	1,404	10	-	-	-	-	-	23	23,317	28,955
8	-	-	-	3,951	77	1,289	-	-	-	-	-	-	14	23,471	28,802
9	-	-	-	4,325	185	1,325	-	-	-	-	-	-	20	23,141	28,996
10	-	-	-	3,876	67	1,187	-	-	-	-	-	-	23	21,229	26,382
11	-	-	-	3,931	111	1,440	1	-	-	-	-	-	28	21,448	26,960
12	-	-	-	2,828	15	1,084	12	162	-	-	-	-	24	22,058	26,183
13	-	-	-	3,832	270	1,085	-	52	-	-	-	-	32	19,971	25,243
14	602	-	-	3,836	381	-	1	58	-	-	-	-	23	20,400	25,301
15	1,592	-	-	3,408	295	-	-	939	-	-	-	-	20	19,311	25,567
16	211	-	-	4,657	81	-	467	82	-	-	-	-	13	19,317	24,829
17	2,973	-	-	4,258	635	-	178	535	-	-	-	-	14	19,033	27,626
18	1,200	-	-	3,441	548	-	416	614	-	-	-	-	12	17,798	24,029
19	822	-	-	3,623	452	-	1,431	793	28	0	-	222	17	18,175	25,563
20	157	33	-	2,672	282	-	1,329	1,488	15	1	-	-	27	18,979	24,984
21	453	34	-	2,723	291	-	1,432	829	4	2	-	-	29	19,344	25,141
22	541	154	-	2,415	426	-	1,261	678	7	1	-	-	22	18,202	23,707
23	24	454	-	3,125	263	-	1,213	658	88	4	-	-	30	18,116	23,976
24	2,398	562	-	2,373	156	-	1,775	2,747	4	1	-	-	18	16,545	26,577
25	9	119	-	3,171	35	-	1,489	1,018	25	3	-	-	17	17,847	23,732
26	1	1,498	-	3,527	331	-	2,528	845	62	4	180	-	25	29,128	38,128
27	609	1,155	3,432	2,346	114	-	1,566	1,432	49	4	-	-	28	32,838	43,573
28	285	1,170	1,132	2,641	117	-	1,331	1,812	112	7	-	-	32	30,979	39,619
29	100	1,242	566	3,004	435	-	1,654	1,534	147	6	-	-	29	33,219	41,936
30	157	1,301	320	2,471	364	-	2,569	1,219	39	9	-	-	25	32,368	40,843
31	794	1,238	1,974	3,042	330	-	2,515	2,631	134	13	215	-	38	36,978	49,903

(出所) 「予算書 (各年度版)」より筆者作成

まず、「個別の法律に基づかないが一定の類型化ができるもの」の欄を見て欲しい。平成に入って、インターネットを始めとする急速な情報通信機器の普及やIT（情報技術）の発展によってパソコン（PC）のリースやシステムの構築等が行われるようになった。先述の行政効率化推進計画に則って国庫債務負担行為が増加してきたことがわかる。

これに加えて、平成の半ば頃から国庫債務負担行為を促す法律が個別に制定されるようになった。まず、「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、「P F I 法」という。）であり、これにより P F I（民間資金等活用事業）が普及した。P F I 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。「P P P / P F I 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。P F I の主体は地方自治体であって、国は事業主体の 1 割にしか過ぎないが、今後の事業の拡大が見込まれることから、国の国庫債務負担行為も増加すると考えられる。

そして、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た**市場化テスト**である。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。公共サービス改革法第 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」として財政法第 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書交付等の証明事務について競争入札の実施を明記するなど、今後も増加が見込まれる。

また、事項数としては少ないが、金額としては大きい**特定防衛調達**がある。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）」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⁹。防衛省によると、特定防衛調達によって一括調達が図られ、コストが縮減できるという。しかしその一方で、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

⁹ 中期防衛力整備計画（平成 26 年度～30 年度）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）までとされている。

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。」¹⁰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。

③特殊要因による増加

図表 8 にはいくつかの特殊要因が示されている。平成 19 年度には官庁会計事務データ通信システム (ADAMS II)¹¹の導入が、2 か年度の国庫債務負担行為として議決されている。平成 26 年度と 31 年度は消費税率の引上げ¹²に伴い、過年度に議決した消費税が関係する国庫債務負担行為について、消費税増額分の国庫債務負担行為を新たに追加したものである。なお、平成元年度の消費税率 3 % 導入時、9 年度の消費税率 5 % への引上げ時には、予算書では国庫債務負担行為の増額は掲載されていない。

④公共工事施工時期の平準化の要請

東日本大震災からの復興・復旧や老朽化したトンネルや橋、道路等の整備など、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さきれていない。

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」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

¹⁰ 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。<<http://www.mof.go.jp/zaisei/matome/bouei/outline/07.html>> (令和元年 10 月 24 日最終アクセス)。

¹¹ 官庁会計事務データ通信システム (ADAMS II) は、国の会計事務における予算の執行から決算の過程までの各種会計情報を電子化し、統一的に処理することにより、会計事務の適正化・効率化を図るとともに、適切な財政運営に資することを目的とし、各府省の会計事務を取り扱う官署で整備する職員用パソコンと会計センターのコンピュータとをネットワーク回線で結び、各官署が即時処理を行うことができる、いわゆるオンラインリアルタイム方式のシステム。

¹² 平成 26 年度は消費税率 5 % から 8 % へ、31 年度 (令和元年度) は 8 % から 10 % への税率引上げ。

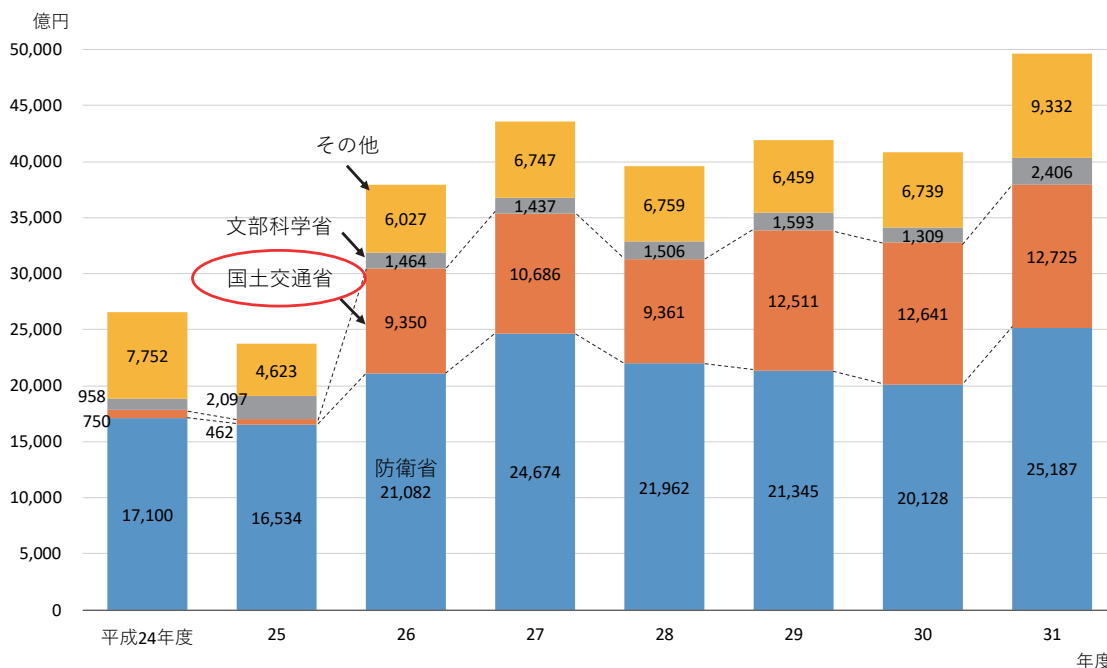
等の平準化に努める。」方針を示している。

国土交通省も公共事業の施工時期の平準化を図るために、「ゼロ国債」や「2か年国債」¹³と言われる国庫債務負担行為を活用している。繁忙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。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。

(4) その他の要因

図表8には出てこないが、社会資本整備事業特別会計の一般会計化も、国庫債務負担行為の要因と考えられる。特別会計改革の流れの中で、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。

図表9 新規国庫債務負担行為の限度額（所管別）



(注) 年額をもって議決したもの、消費税引上げによる増額を除く。

(出所) 「予算書」より筆者作成

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は、防衛省1兆

¹³ 「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か年度にわたるもの(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>> (令和元年10月24日最終アクセス))。

6,534 億円、国土交通省 462 億円、文部科学省 2,097 億円、その他 4,623 億円である。これが、翌 26 年度には、防衛省 2 兆 1,082 億円、国土交通省 9,350 億円、文部科学省 1,464 億円、その他 6,027 億円となり、国土交通省の新規国庫債務負担行為は 462 億円から 9,350 億円へ 8,888 億円増加した（図表 9）。

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。同特別会計の新規国庫債務負担行為相当分が、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。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として新規に計上されている。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。

4. 複数年度化歳出の課題

本稿では一般会計の国庫債務負担行為を中心に、増加の要因を見てきた。歳出の複数年度化は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。最後に、歳出の複数年度化が安易に活用される場合の課題について述べたい。

（1）後年度歳出の硬直化

継続費も国庫債務負担行為も複数年度にわたる歳出について、一括して国会で議決を経るものであり、予算の単年度主義の例外として、限定的に取り扱われるべき制度である。債務負担権限と支出負担権限を付与する継続費については、かつては違憲であるとの議論もあり、合憲であっても運用を誤れば財政について国会が議決するという原則に実質上違背することになるし、健全財政主義に破綻が生ずるおそれもあると指摘されている。さらに、後年度に再度審議できるとはいうものの¹⁴、制度趣旨に照らしてみれば限界があるといわれている。

¹⁴ 財政法第 14 条の 2 第 4 項は「国会が、継続費成立後の会計年度の予算の審議において、当該継続費につき重ねて審議することを妨げるものではない。」と規定している。

る¹⁵。

また、国庫債務負担行為については、支出負担権限は毎年度の予算で議決するのでその都度見直すことがあり得るから問題はないとの考え方もある。しかし、債務負担している複数年の間に計画見直しがあるとはいえ、計画に対する「支出の割合」は、一般会計では91%～99%程度、特別会計でも78%～98%程度が支出される現状を見れば、複数年の歳出が実際に行われていることは明らかであろう（図表10）。

図表10 国庫債務負担行為の支出予定額等（除、年額をもって議決するもの）

(単位：億円)

年度	一般会計					特別会計						
	計画 総額 a	支出及び支出予定の状況等				支出の割合 (b+c+d)/a	計画 総額 e	支出及び支出予定の状況等				支出の割合 (f+g+h)/e
		前年度までの支出額 及び支出見込額 b	当該年度支出 予定額 c	翌年度以降支 出予定額 d	当該年度以降支出予定額			前年度までの支出額 及び支出見込額 f	当該年度支出 予定額 g	翌年度以降支 出予定額 h	当該年度以降支出予定額	
平成元	63,005	10,455	15,481	36,200	98.6%	35,950	10,952	9,128	15,104	97.9%		
5	70,952	12,548	19,380	38,799	99.7%	56,088	16,193	16,067	22,773	98.1%		
10	76,098	11,883	21,461	41,293	98.1%	71,620	19,658	19,435	26,528	91.6%		
15	68,795	12,399	17,941	36,667	97.4%	51,701	15,716	11,549	18,625	88.8%		
20	82,048	18,668	18,231	41,749	95.9%	68,712	17,113	15,457	28,396	88.7%		
25	94,536	22,926	19,574	45,846	93.5%	59,693	12,830	12,314	23,332	81.2%		
30	168,947	43,979	33,239	77,006	91.3%	44,128	9,534	8,222	16,880	78.5%		
31	174,259	44,495	34,546	82,353	92.6%	38,020	8,226	7,084	14,484	78.4%		

(出所) 「財政法第28条等による予算参考書類」より筆者作成

こうした現状の下で、冒頭の図表2で見たように、近年では過年度に議決されたものも含めて、3兆円を大幅に超える予算が一般会計から支出されている。しかも、PFI法や公共サービス改革法などの特例法によって、負担年限が財政法の原則である5か年度から大幅に伸びる余地が増え、より長期にわたる後年度歳出の硬直化が懸念される。

(2) 予算審議の空洞化

予算の単年度主義は、国会における毎年の予算審議を通して財政民主主義を具現化するものである。しかし、前項で見たように、いったん議決すればほとんど予定に沿った支出が行われている。実務上も、既に契約して国が現実に債務を負担した事項については国の債務不履行にもなり得るため、減額修正などは困難であろう。そのため、いったん継続費又は国庫債務負担行為として議決

¹⁵ 小村 (2016) 190 頁

されると、歳出化に関する議論を行う意味合いが薄れることになる。

(3) 国民への説明責任

継続費は予算書の「乙号継続費」として、また、国庫債務負担行為は「丁号国庫債務負担行為」として議決される。「乙号継続費」には毎年度支出する年割額が掲載されているが全体の規模が示されていない。しかし、予算書と同時に国会に提出される「財政法第 28 条等による予算参考書類」を参照すれば、対象の内容や個々の金額、合計額等を知ることができる。

一方、「丁号国庫債務負担行為」には、項目、限度額、債務負担する年限、その理由が掲載されているにとどまり、補足説明資料の「財政法第 28 条等による予算参考書類」においても若干個別事項の内容が詳しく説明され、一般会計又は特別会計における総額の規模が示される程度である。所管ごとの国庫債務負担行為の規模や負担年限の平均などは明らかにされていない。

予算書の丁号の様式が現在のようになった昭和 44 年度当時は、一般会計国庫債務負担行為の事項数も 48 に過ぎなかった。しかし、平成 31 年度には 1,182 にも上っている。一覧性を持たせ、国庫債務負担行為の透明性を高めて、国民に対する説明責任を十分に果たす必要がある。

おわりに

継続費や国庫債務負担行為は、予算書の重要な一部を構成するにもかかわらず、これまで「予算総則」や「甲号歳入歳出予算」ほどは議論されてこなかった。歳出の複数年度化を促すこれらの規模や内容などは、あまり意識されなかったのが事実であろう。しかし、我が国財政が一層の厳しさを増している今日にあっては、後年度負担の議論を見過ごしてはならない。わかりにくい、全体がよく見えないからといって甘い踏み込みにとどまるべきではなく、あらゆる観点からの深い検討と議論が求められている。

【参考文献】

河野一之『新版予算制度』学陽書房、1987 年 3 月

小村武『[五訂版]予算と財政法』新日本法規出版株式会社、2016 年 8 月

宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、1989 年 1 月

(内線 75320)