

わが国の公的債務管理におけるガバナンスについて^{*1}

後藤 康雄^{*2}

大島 一宏^{*3}

要 約

本稿は、わが国の公的債務について特に「ガバナンス」の視点から考えるものである。わが国の公的債務は増加傾向をたどっている。この最大の背景は、90年代以降の厳しい経済情勢の中で、公的部門が財政支出を拡大して日本経済を支えてきたことである。しかし一連の過程を振り返ると、それだけではなく、公的債務に対する十分な規律が働く制度的な仕組みになっていないのではないかと懸念がある。ガバナンス構造に問題があれば、一時的な努力で負債を抑制しても、長期的に財政規律が守られる保証はない。

そもそも債務負担行為に限らず、政府の活動を規律付けること自体、困難が多い。債務負担行為も政府活動の一部であり、ガバナンスの難しさの根本は、政府自体の規律付けの困難さにある。近年の新制度学派に至る経済学の成果を踏まえると、政府に特有の要素として、コミットメントの欠如と、政府の内部組織構造などが挙げられる。

こうした概念上の整理を踏まえつつ、わが国の公的債務の現状をみると、まず債務を負う部局が多岐にわたり、かつそれぞれが資金フローや意思決定の面で相互につながりを持っている点が特徴的である。公的債務の返済原資をたどっていくと、最終的には一般会計に負荷が及びかねない構造になっており、資金調達した部局の返済に対するコミットメントを弱める可能性を否定できない。また、複数部局が関与する意思決定は、内部組織に特有のガバナンスの難しさを生じ得る。

公的債務をめぐるガバナンスが十分効かない可能性があるならば、その解決に向けての基本方針は、債務負担行為に関する権限と責任をマッチさせることである。具体的には、債務負担の権限に対しては返済の責任、あるいは返済が困難化した場合の責任を与えることである。また、十分に責任をとれない可能性があるならば、一定の権限を、中央政府に集約するという方向も考えられる。本稿では前者に向けた方策として公法人のデフォルト法制を、後者については債務の総合管理の可能性について考察する。

* 1 本稿の執筆にあたり、慶應義塾大学池尾和人教授、神戸大学山本弘教授、経済産業研究所鶴光太郎上席研究員、財務総合政策研究所足立伸前研究部長、慶應義塾大学土居丈朗助教授、同志社大学田中宏樹助教授、財務総合政策研究所中田真佐男主任研究官、国立国会図書館深澤映司調査員、参議院事務局柿沼重志調査員から大変有益なコメントを頂いた。記して感謝したい。ただし、あり得べき誤りはすべて筆者らに帰するものである。

* 2 三菱総合研究所政策・経済研究センター主任研究員

* 3 同研究員

I. はじめに

わが国の公的債務が増え続けている。その中心的存在である国債だけでなく、地方債を含む他の公的債務も増加傾向にある。この最大の背景は、バブル崩壊後の厳しい経済情勢の中で公的部門が日本経済を支えてきたことである。しかしその点を考慮してもなお、債務が膨らんできた過程を振り返ると、公的債務負担行為に対して十分な規律が働く制度的な裏付けが担保されているのか不安が感じられる。

本稿の問題意識は、こうしたわが国の公的債務におけるガバナンスである。公的債務管理といった場合、既に積み上がっている過去の債務や、その裏側にある資産といったストックの技術的な管理はもちろん重要である。しかし、新たな公的債務負担というフロー部分につながるガバナンス構造に問題があれば、一時的な努力によって公的債務を抑制したとしても、長い目で見れば規律無く規模が膨張する可能性を常に秘めていることになる。本稿ではこのように、公的債務管理を、従来イメージされてきたようなストック面の管理だけでなく、フロー面の規律付けにつながる部分まで、広く捉えて考える。

基本的にわが国の公的部門においては、公的債務負担に関する各組織の権限と責任が曖昧になっている、ないし乖離している部分が大きく、ガバナンスが効かなくなる潜在的な可能性があるように思われる。「縦割り」などと呼ばれる行政組織の構造から想像されるように、わが国はもともとそうした傾向を持っていた。それが近年、財政投融资改革、地方財政改革、郵政民営化といった分権化・市場化の流れのなかで、さらに助長されるおそれすらある。

公的債務に対するガバナンスとは、公的部門の債務負担行為に関わる統治を行うということである。かつての経済学では、政府部門は市場の失敗を是正する大局的かつ中立的な存在と前

提されることが一般的で、統治の対象とされることは少なかった。しかし、「政府の失敗」もあり得るという前提で議論を行う公共選択論や、組織のふるまいを分析する新制度学派、企業組織の統治を考えるコーポレート・ガバナンス論など、「政府統治」を考える枠組みが充実してきている。

もしわが国の公的債務においてガバナンスが効かなくなる（あるいは効いていない）可能性があるならば、その解決に向けての基本方針は、権限と責任を適切にマッチさせることである。具体的にいえば、債務負担の権限を持つならば、同時に返済の責任（あるいは返済が困難化した場合の責任）を持たなければならない。逆に十分に責任をとれない可能性があるならば、一定の権限を、公的部門の最終的な信用のよりどころである中央政府に集約することも考えられよう。

本稿では、以下のような流れで考察を進めていく。まず、公的債務に限らず、政府の行動を統治することに伴う一般的な難しさについて、経済理論の流れを踏まえて概念的な整理を行う。ここでは特に近年の新制度学派による「組織の経済学」の成果が重要となる。それらを踏まえ、わが国の公的債務の現状についてガバナンスの視点から概観する。ここでは、政府部門内で複雑な資金のやりとりが行われ、また公的債務に関する意思決定や手続きにも複数の部局が関与している姿が示される。最後に、債務負担の権限と責任に乖離があるならば、それを解消するためにはどのような方向性があり得るのかを考察する。ここでは、責任を明確にするための「公的組織のデフォルト法制」の整備と、一定の権限を中央政府に委ねる「債務の集中管理」という方向性が示される。

Ⅱ．政府ガバナンスの難しさ：理論面の整理

本稿の基本的な問題意識は公的債務を巡る規律付けであるが、そもそも公的な組織の行動を規律付けること自体、難しいことである。債務負担行為も公的組織の活動の一環であり、その規律付けの難しさの根本は、政府の規律付けの難しさにある¹⁾。こうした政府の規律付け、近年の用語で言えば「政府の統治 (Government Governance)」問題に関する議論の流れを整理しておく。

Ⅱ－１．従来の経済学における扱い

Ⅱ－１－１．「博愛的 (benevolent)」な政府

政府の行動が経済学によって詳しく分析されるようになったのは、比較的新しいことである。現実面では様々な問題が認識されつつも、1950年代頃までは、政治家や官僚といった政策部門の分析を担ってきたのは基本的に政治学や行政学の分野であった。伝統的な経済学の市場メカニズムの分析では、政府を benevolent (博愛的) で経済全体の利益を考える存在と前提することが一般的であり、政府の行動自体が分析の中心に据えられることは少なかった。ケインズに始まる学説的な流れにおいても、“聡明な”政府が想定されていた (いわゆる「ハーベイ・ロードの前提」)。基本的に政府は「市場の失敗」を補完して社会的厚生関数を最大化する存在と考えられ、「政府の失敗」という発想はあまり無かった²⁾。しかし実際には、政府の行動は経済メカニズムと無縁ではあり得ない。政府が必ずしも経済全体の厚生の最大化を考えて行動しな

い可能性に注目し、そのメカニズムを分析する研究が次第に活発になってきた。

Ⅱ－１－２．公共選択アプローチ

1960年代以降、ブキャナン (Buchanan)、タロック (Tullock) らに始まる公共選択論が、政府や政党などの公的部門の行動に関する分析を急速に発展させた。公共選択論においては、政策決定に関わる主体として、①国民、②議会、③行政、④圧力団体が想定され、政策決定のプロセスに主な関心が注がれた。議会や行政は、社会全体の厚生の向上に必ずしも一致しない独自の利害を持ち、そのための利己的な行動をとる可能性があるというのが、公共選択論の基本的な視点である。

公共選択論は、公的部門の行動に関する理解を深める多くの成果を挙げてきた。具体的には、公的部門のレント・シーキング行動 (Tullock (1967), Buchanan (1980) など)、選挙を意識した政治的景気循環 (Nordhaus (1975) など)、官僚の予算最大化原理 (Niskanen (1971, 1975) など)、複数政党下での政策決定、財政支出の「財政錯覚」など様々な研究が精力的に行われてきた³⁾。

公共選択論によるアプローチは数々の成果を挙げ、現在も引続き重要な研究領域である。その一方で、個別の事象に関する規範的な視点が強く、資源配分の変化などを統一的に分析するフレームを十分に提供できていないのではないかという問題意識が強まってきたことも事実である。特に統一的な理論フレームの提示は、公

1) 本稿では、「政府」を広い意味に捉え、公的組織 (あるいは公的部門) と同義に考える。

2) 新古典派の流れを継承し、市場機能への信頼を基本に据えるシカゴ学派では、政府の行動は市場メカニズムを阻害する要因として否定的に捉えられてきた。しかしそこにおいては、認知ラグ、実施ラグなど技術的な要因による面が強調されていた。

3) 公共選択論の成果をサーベイした文献は様々ある。例えばミュラー (1989)、横山 (1995) を参照。

共選択論の重要な課題との指摘が少なくない⁴⁾。

II-2. 近年の理論的發展—新制度学派を中心に

こうしたなか、政府行動について、取引コスト、情報の非対称性、インセンティブなどの視点から、統一的に分析しようと試みるのが新制度学派である⁵⁾。新制度学派は当初から組織のふるまいや制度の合理性に関心を持ってきた分野であり、政府行動の分析になじみやすい理論体系といえる。

II-2-1. 契約論的アプローチ

近年の経済学は、市場における価格メカニズムの分析から、契約や組織を対象とする分析に関心のウエイトを移してきていたが、その中で「公的企業の規制の問題や官僚組織の問題は最近の組織理論におけるトピックのひとつ」(柳川(2000))となってきた。そして、こうした流れの中心に新制度学派が位置していた。

新制度学派による政府の分析にもいくつかのアプローチがあるが、官僚や政治家などの個別主体の合理的な行動を前提としている点は共通している。一つのアプローチは、情報の非対称性が存在する下でのプリンシパル・エージェント関係を想定した、契約論的な手法である。一般的に依頼者(プリンシパル)がエージェント(代理人)に任務を委ねる場合、情報の非対称性が存在すると、エージェントの努力やエージェントの特性などをプリンシパルが十分に把握できないため、モラル・ハザードや逆選択といった問題を生じる可能性が指摘されている。このため、エージェントがなるべく適切な行動をとるような契約に設計しておく必要がある。し

かし、契約後に起こり得る事態を想定して、いざという場合に第三者に判定してもらえような契約を結ぶこと自体、実は容易なことではない。こうした不完備契約の研究も進められている。

II-2-2. 取引コスト経済学

これに対し、新制度学派の中でも、政府の活動に適した「組織形態」に関心を持つのが取引コスト理論である。取引コストとはウィリアムソン(Williamson)が提唱した概念であり、ウィリアムソン自身は取引コストを「物理的なシステムにおける摩擦」にたとえている。取引コストの発生要因は、組織を構成するメンバーに由来する要因(限定合理性など)、活動に用いる資本に由来する要因(資産特殊性)など多岐にわたる⁶⁾。

取引コスト経済学の基本的な発想は、「取引コストが節約できる場合に、市場からの調達ではなく組織内部の供給が選択され、組織の存在意義が生まれる」というものである。新古典派が議論の出発点とする完全市場では取引コストがゼロと想定され、組織の存在意義に重きがおかれなかったのとは対照的である。取引コスト経済学は、取引コストという基本コンセプトに基づいて組織や制度に存在するメカニズムを分析する。この立場からは、政府サービスを外部市場に委ねるよりも、政府が供給するほうが取引コスト全体を節約できる場合に、政府による供給が正当化されることになる。

II-3. 政府のガバナンス(Government Governance)

II-3-1. 企業ガバナンスと政府ガバナンス以上の流れを経て、政府が必ずしも経済全体

4) 例えば、山田(2004)などを参照。

5) 「組織はなぜ存在するのか」という問題意識は、コース(Coase)の「企業の本質」(1937)以来、新制度学派を中心に重要な視点となってきた。コース自身の問題意識については、後藤他(2004)などを参照。

6) 具体的には、①人的要因(限定合理性、機会主義など)、②取引要因(資産の特殊性、不確実性(あるいは複雑性)、取引頻度(取引相手の少数性)など)、③基礎的要因(情報の偏在、制度的環境(あるいは雰囲気)など)が挙げられる。取引コスト経済学に関するサーベイとしてはWilliamson(1985)、折谷(2001)などがある。

の利益を最大化する行動をとらないという「政府の失敗」は、経済学の確立した概念となりつつある⁷⁾。政府の能力不足による失敗に留まらず、インセンティブや制度自体の問題を明示的に取り扱えるようになったのは大きな進展である。「政府の失敗」の可能性があるならば、いかに行動を律するかという「ガバナンス」の視点が自然な流れとして生まれる⁸⁾。しかし、政府という公的な組織を規律付けることは民間企業のガバナンス以上に難しいと思われる。債務負担行為も政府活動の重要な一部をなしているが、公的債務をめぐるガバナンスの難しさの根本は、政府の規律付けの難しさにある。ここで、「政府の統治 (Government Governance)」問題について整理しておこう⁹⁾。

政府に限らず、一般的に組織を規律付けることは容易ではない。コーポレート・ガバナンスという研究領域が大きな広がりを見せていることからこの点は理解できよう。コーポレート・ガバナンスの分野では、関係者を株主、債権者、経営者、従業員などにグループ分けし、適切な規律付けを探る研究がなされている。政府のガバナンスについて、コーポレート・ガバナンスの議論から得られる含意は少なくないだろう。しかし、以下のような要因から、政府のガバナンスは、企業統治に比べて一段と難しい部分があると考えられる。

II-3-2. 政府ガバナンスの困難の理由

(1)コミットメントの欠如 (lack of commitment)

政府は自らの約束にコミットできない——政府部門に特有の、ある意味でもっとも根深い問題である¹⁰⁾。政府部門に限らず、コミットメント問題は契約論を中心に近年の重要な関心事である。コミットメント問題とは、当初の段階で約束していた内容を、事後的に実行しないインセンティブがある状況で発生する問題のことで、幅広い分野で発生し得る。しかし、民間企業が約束を破り続ければ自らの事業機会を失い、最終的には倒産もあり得るのに対し、政府（特に中央政府）については清算という事態は基本的に想定されていない。そもそも政府は課税権（あるいは立法権）を持っているため、ゲームのルール自体を自らで変えることができる。倒産の可能性がほとんどなく、いざとなれば約束自体を変更できる政府にとって、公約を守らない場合のペナルティーは限られたものにならざるを得ない¹¹⁾。こうしたコミットメントの欠如（の可能性）は、政府が民間企業と大きく異なる点である¹²⁾。

特に財政の分野は、典型的なコミットメントの欠如が発生する可能性を持っている。例えば、当初の段階では「一時的に借入を増やすが、将来は政府活動を合理化して返済財源を手当てする」と約束しても、事後的には増税によって返済する状況などが挙げられる。経済学の用語で言い換えれば、財政分野のコミットメントが欠如している場合、「動学的不整合性 (dynamic inconsistency または time inconsistency)」が発生

7) 例えば加藤 (2003) では、政府の失敗を総括し、その原因として、①制度設計の失敗と限られた影響力、②認知ラグ等により政府の関与が事態を悪化させる可能性、③公共選択論的な政策関係者の利益追求、を挙げている。

8) 「ガバナンス」という用語が広く使われるようになったのは比較的最近のことであるが、その定義は必ずしも厳密ではなく、広範な意味で用いられている。ここでは統治（ないし規律付け）と同義で用いることとする。用語の定義についての整理は、宮川・山本編著 (2002, pp.10-16)、近藤 (2003, pp.1-7) を参照。

9) 政府のガバナンスに関するまとまった文献として本間編 (2001) がある。

10) 伊藤・小佐野 (2003, p.386) などを参照。

11) 個別の政策担当者や内閣、与党など、限られた範囲で責任を問うことは可能だが、政府全体に責任をとらせることは困難である。

12) 例えば、規制当局のコミットメント能力の欠如が、ラチェット効果を通じて被規制企業の予算のソフト化問題を生む可能性について、Laffont and Tirole (1988, 1993) が定式化している。

し¹³⁾、「予算制約のソフト化」問題（Soft Budget Constraint Problem : SBC 問題¹⁴⁾が生じる可能性がある。

なお本稿では深く立ち入らないが、コミットメント問題は約束を破る側にも跳ね返ってくるという重要なインプリケーションがある。約束を破られる側が事前の段階でその可能性を認識すれば、契約に織り込もうとしたり、そもそも契約を結ばないなどの対応を取る。そうなるとう結局、約束を破る側も不利益を被ることになる。

(2)内部組織（internal organization）の問題

政府特有の二番目の問題として、独特の組織構造がガバナンスを困難化させる可能性がある。「組織」に由来する問題は、取引コストの概念に基づく組織経済学アプローチが主たる関心としてきたところであるが¹⁵⁾、近年では、ゲーム理論の成果を生かした Tirole (1994) をはじめとした分析も進展している。これらの研究では、組織のインセンティブを明示的にとらえたモデルが志向されており、急速な発展をみている。そこで挙げられている政府組織に特有の要因は以下の通りである。

A ガバナンス構造の問題

往々にして政府部門の組織構造は民間企業以上に複雑である。横方向（個別官庁や局による「縦割り」行政など）、縦方向（中央→地方政府、政府→政府関係機関など公的部門内の階層構造）のどちらに向かっても組織が分化し、相互の仕切りやつながりを形成している。こうした内部の構造はガバナンスを困難にしかねない。特に、政府内で、プリンシパルが複数からなる「マルチ・プリンシパル」構造が生じると、プリンシパル間の衝突やモニタリングに関するフリーライドなど、ガバナンス上の問題を生む可

能性がある。典型的な例としては、政府関係機関を複数官庁が共管してモニターしているケースが挙げられる。また、コーポレート・ガバナンスにおいては、最終的な監視機能は実質的に大株主やメインバンクなどに委託されることが多いが、政府全体の最終的な統治は、国民（または住民、納税者）によって、広く薄くなされる構造も特徴的である。いずれにせよ、政府部門のモニターにおいて、ガバナンス構造に起因する難しさは常につきまとう。

B 評価の難しさ

ガバナンス構造とも関連するが、政府統治においてはパフォーマンスに関する評価基準の難しさがある。もともと政府活動に伴う「公共性」は、金額などの客観的な数値基準で計測し難い。政府の活動が正当化される典型的なケースは市場の失敗の是正であるが、市場の失敗を生む要因の多くは、市場評価が困難な「外部性」である。また政府の活動については民間企業に比べても開示できない部分が多く、こうした情報の制約も一段と評価を困難化する。さらに通常、政府の各部門はそれぞれ複数の異なる使命を負っている。極端な場合には利益相反するタスクを負うことも考えられる。利潤の最大化を（唯一ではないにしても）最重要課題とする民間企業と対比すると、マルチ・タスクは、公的部門の活動の評価を難しくする大きな要因である¹⁶⁾。数値評価し難い場合の現実的な次善策は、他の競争者のパフォーマンスと比較することだが、政府活動の多くの分野では競争者がいないのでそれにも限りがある。このように、政府の活動に対する評価基準を設けることは、様々な要因から難しい。

13) 動学的不整合性とは、Kydlan and Prescott (1977) や Barro and Gordon (1983) を嚆矢に、マクロ経済学でインフレ・バイアスを議論する際に用いられた概念である。中央銀行が自らの政策にコミットできない状況などが考えられたが、この議論の本質もコミットメントの欠如にある。

14) 予算制約のソフト化問題自体は、Kornai (1979) に始まるコンセプトで、必ずしもコミットメントの欠如（およびそれに起因する動学的不整合性）に基づく問題意識ではないが（赤井 (2000) pp.332-334）、それを引き起こす原因としてコミットメントの欠如が認識されてきている。

15) かつても、榊原他 (1979) は、内部組織の構造に着目し、公法人の分析を試みた。

II-4. ガバナンスの向上策：一般論

一般的に、適切なガバナンスのための基本的な方向性は、権限と責任を一致させることである。例えば、エージェント問題を生む要因である情報の非対称性を軽減すること（モニタリングの強化）や、インセンティブ構造の適正化などが考えられる。これらを政府ガバナンスと関連付けてやや具体的に挙げると以下の通りであるが、これまでみてきた政府特有の難しさもあっていずれも万全ではない。

II-4-1. モニタリングの強化

(1)情報開示

情報開示による透明性の向上はガバナンスの強化に有効である。政府の規律付けにおいても、パフォーマンス評価の有益な材料を提供し、Hirshman (1970) のいう「声によるガバナンス」が効きやすくなる。わが国の政府部門も情報開示を相当進めてきている¹⁷⁾。しかし、先述の通り政府の活動に関しては、情報開示の制約が強いほか、開示された情報に基づいてどのような基準でパフォーマンス評価をしたらよいかという根本的な問題は解消されない。

(2)監視者の設置

監視者を設置してモニタリングを委任することが、ガバナンスの強化に有効な場合が多い。政府のガバナンスについても、中央官庁による

政府機関の監督など、既にそうした体制にある分野は少なく無い。しかし、結局は監視者の監視という問題が残らざるを得ない。

II-4-2. インセンティブ構造の検討

(1)責任の強化

情報の非対称性などを考慮したインセンティブ・メカニズムの設計は重要な研究テーマであるが、ここではもう少し一般化して、権限と責任が乖離している場合のインセンティブ適正化を考える。結果に対する報酬やペナルティーを適正に設定するという成果基準のインセンティブ付けは、重要なガバナンス向上策である。しかし、特に政府については、パフォーマンス評価が難しいほか、望ましくない結果を招いた場合に「責任をとらせる」ことが容易では無い。

(2)権限の制約

一方、権限を制約するという方向もあり得る。例えば、民営化の議論の文脈で Schmidt (1996) は、あえて政府がアクセスできる情報を限定することにより予算のソフト化問題が緩和される可能性を示した。こうした問題意識に沿って例えば、ミッションを切り分けて明確化するというのが一つの方策になり得るが、今度は組織間の調整の問題が生じてくることには留意する必要がある。

III. わが国の公的債務の特徴

III-1. 公的部門内の相互関係：鳥瞰

政府ガバナンスに関する概念的な整理を念頭

におきつつ、わが国の公的債務の状況を具体的にみていこう。まずわが国の公的債務は、債務

16) 複数の政策目標の優先順位をつける難しさは、「投票のパラドクス」として古くから知られていたが、80年代以降、インセンティブの観点から、マルチ・タスクの状況について多くの研究がなされた。一般論として Bernheim and Winston (1986)、政府の問題への応用として Dixit (1996)、Dixit, Grossman and Helpman (1997) などがある。特に、マルチ・タスクの下で成果の評価が困難な場合にインセンティブの仕組みを導入することの問題点が、Holmstrom and Milgrom (1991) によって、multi-task agency の理論として分析された。

17) 具体例としては、情報公開法（1999年成立、2001年施行）や公的部門の財務諸表の作成、2001年の財政投融资改革を契機に進んできている財投機関の政策コスト分析などが挙げられる。

表1 わが国の公的債務の整理：ファイナンス対象と資金調達手段

	中央政府				地方政府	特殊法人等	郵政公社
	一般会計	特別会計					
		適宜の特別会計	財政融資特会	年金特会			
(所管官庁)	財務省	農水省、経産省など個別の省庁	財務省	厚生労働省	総務省	個別の監督官庁	総務省
債券	・普通国債 ・FB	・FB	・財投債 ・FB		・地方債(証券形式)	・政府保証債(*) ・財投機関債	
借入	・他会計からの承継分	・財政融資借入 ・民間借入			・証書借入	・政府保証借入(*) ・財政融資借入 ・民間借入	・金融自由化対策資金
年金・保険債務				・厚生年金 ・国民年金 ・共済年金			・簡易保険
債務保証	・政府保証債 ・政府保証借入				・第3セクターなどへの保証	・民間への保証	
貯金							・郵便貯金

(注)：特殊法人等の政府保証債務(*)の個所は、中央政府の偶発債務としての債務保証の欄にも記載。

の形態に加え、債務を負う主体が多岐にわたっていることが指摘できる。こうした観点からわが国の公的債務を分類したものが、表1である。中央政府（さらに一般会計と特別会計に区分）、地方自治体、政府系機関といった政府を構成する各部門が、債券や借入れなどの形態で負債を負っている。

以下、わが国の公的債務の構造について制度やデータからみていくこととするが、その際の視点として、①資金の流れ、②債務負担の権限の2つを考える。まず前者の資金フローの構造であるが、債務を負ったとしても、返済原資が他の政府会計で手当てされていたり、政府部内から新たな借入れ（ロールオーバーなど）ができれば、規律は働きにくい。「権限と責任」論でいえば、返済義務という「責任」に関わる部分であり、理論面の整理に沿って言えば、「コミットメント」に対応する部分である。また、債務負担の権限も重要である。特に重要なのは、限度額に関する規律付けのメカニズムである。債務を負う主体自身の意志で、どこまで債務額の上限を拡大できるかという「権限」に相当する。これは、公的組織のガバナンスに関する議論の整理の観点からは、おおむね「内部組織」の問題に相当する。

ここで、わが国の公的債務の特徴点をあらか

じめ述べておくと、以下の通りである。

- (i) 公的部門の中に、特別会計の存在などによる横の仕切り、中央政府と自治体、特殊法人の間の縦の階層関係が存在し、公的債務をめぐってそれぞれの間で資金がやりとりされている。
- (ii) そうしたなか、各公的債務の返済原資については、究極的には一般会計に負担が及ぶ可能性を持っている。
- (iii) 公的債務を負う際意思決定に関連する部局が複数にわたり、協議などの各種手続きが必要となっている。

資金フロー、債務負担権限のいずれについても、公的部門内の各組織の関係がポイントとなるが、本稿では公的部門内の組織を大まかに、①ファイナンス対象自身、②財務省（一般会計を代表する存在）、③その他の公的部門、に分類して考える。なお立法院（議会）との関係も極めて重要な研究課題であるが、本稿ではその点には立ち入らず、公的部門としては行政組織を中心に検討する。

Ⅲ-2. 政府内の資金フロー：一般会計への負荷

わが国の公的債務のファイナンス対象は、中央政府の各会計や自治体、政府系機関など多岐にわたる。そして、それらは互いに様々なチャ

ネルを通じて関連する資金をやりとりしている。例えば、債務を融通し合ったり、返済原資の一部をなす補助金の繰り入れなどを相互に行っている。こうした資金は最終的には財政の中核的存在である一般会計につながっている。公的部門のなかでも、中央政府（特に一般会計）は最終的に増税という形で返済原資を調達できる強い権限を有しているが、これは逆にいえば公的債務をめぐるコミットメントを欠いてしまう可能性を潜在的に持っているということを意味する。各公的債務が最終的に中央政府（特に一般会計）に直接的、間接的につながっている構造は、自力で返済することへのコミットメントを弱める可能性がある。

Ⅲ－２－１．公的部門内での相互の結び付き

まず各公的債務の引受け原資について政府と民間のウエイトをみると、各債務とも程度の差こそあれ、政府部内から資金調達している部分が少なくない。その基本的な構図は、民間からの資金の入り口部分である財政融資特会、年金特会、郵便貯金や一般会計などから受け入れられた資金が各調達原資の中核をなすという資金フローを骨格に、各々の余資運用なども加わって相互が連関するというものである。

こうした資金の流れは財政投融资制度の下で意図的に形成されてきたものであり、2001年度からの財政投融资改革によって徐々に崩れてはきているが、その基本的な骨格は現在も残っている。例えば、地方債務の調達には、財政融資資金、郵貯資金、公営企業公庫資金が充当されている。政府系機関の負う政府保証債務には、財融資金や簡保資金が充てられている。中央政府内をみても、各特別会計は財政融資特別会計から借入を行っている。さらに、公的債務の中核的存在である国債（建設、特例）は、年金特会の資金や郵貯資金によって一部をファイナンスされている。このほかにも余資運用などを含め、公的債務は政府部内で相互に複雑につなが

っている¹⁸⁾。図1と表2は各公的債務が緊密に結びついている状況を示している（さらに全体のビジュアル的な鳥瞰は別添図1）。

なお、注意を要するのが日銀資金の扱いである。原則として、現在のわが国において日本銀行による公的債務のファイナンスは禁止されている。しかし、特例法を通じた例外規定を設けることができたり、日銀信用の適格担保に認められる場合があるなど、日銀による資金繰り支援を可能とする各種の制度が存在する。日銀を含めて考えれば、公的債務をめぐるわが国の公的部門内の結びつきはさらに強まることになる。

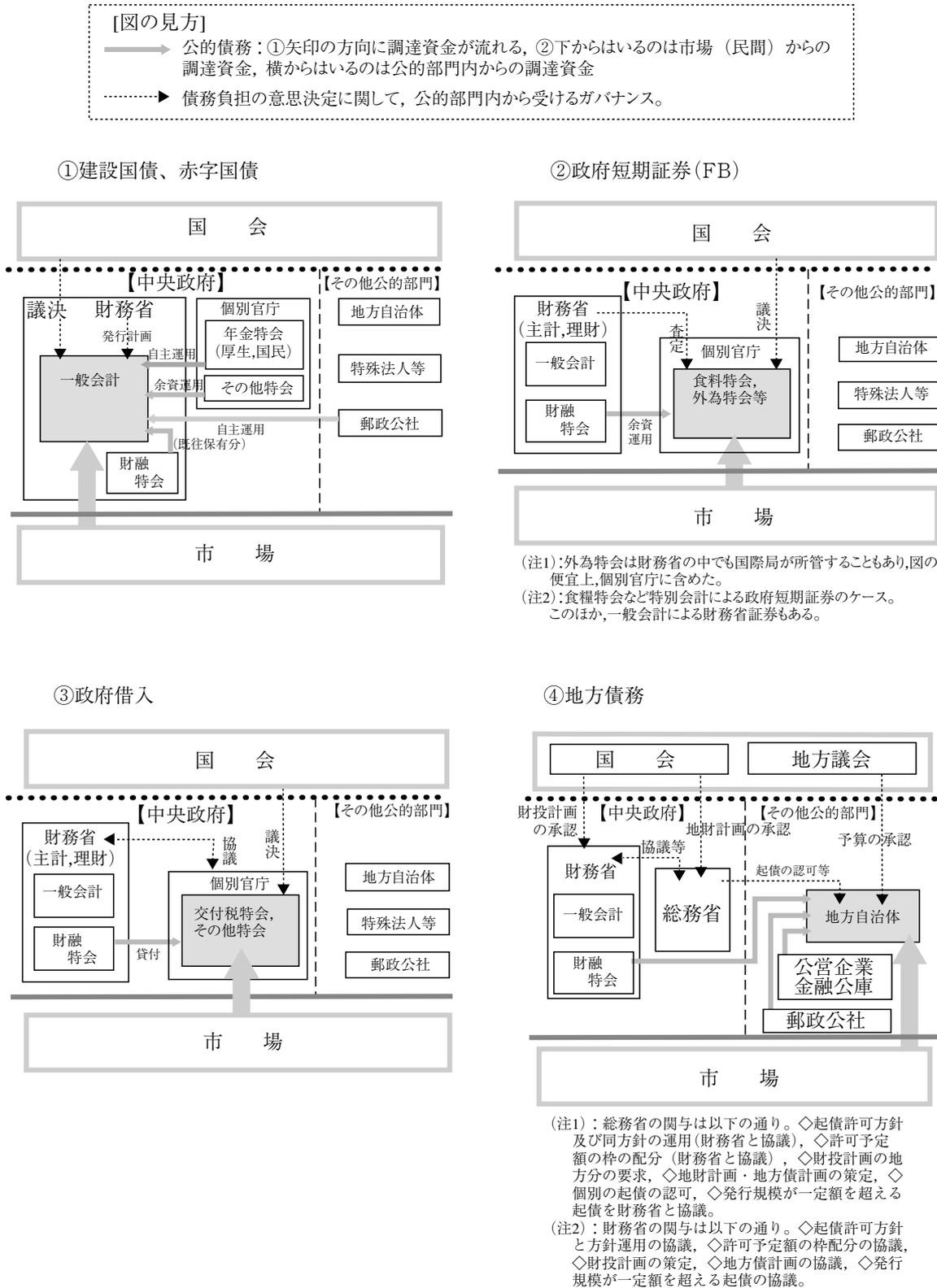
Ⅲ－２－２．一般会計につながる返済原資

次に、公的債務の返済原資について概観する。各公的債務の返済原資は異なるが、大きく分けて、①税収、②税外収入、③他の政府部門からの補助金等、④新たな負債、から構成される。おカネに色はないので、制度的に特別な措置をとらない限り、返済原資としてどの資金を充当したものか区別することはできない。しかし、債務を負えば、いずれ①～④のいずれかによって返済しなければならないことは間違いのない。すなわち、公的債務の増加は、（ウエイト配分は別として）①～④を増やす必要性が高まることを意味する。

わが国の状況をみると、返済原資として、補助金や地方交付税などが政府内を複雑にめぐっており一見すると分かりにくいだが、その基本的な構図は、強い課税権を持つ中央政府（特に一般会計）が大きな返済原資の源になっている（表3：さらに各債務ごとの返済資金フローの詳細が別添図2）。一般会計は特別会計に各種の繰り入れを行っている。さらに特会は、地方自治体に地方交付税や補助金を、政府系機関に出資金や補助金を供給している。一般会計自身が国債を増発していることを考えると、一般会計は、他の公的債務の返済原資を手当てするために負債を増やしている面がある。

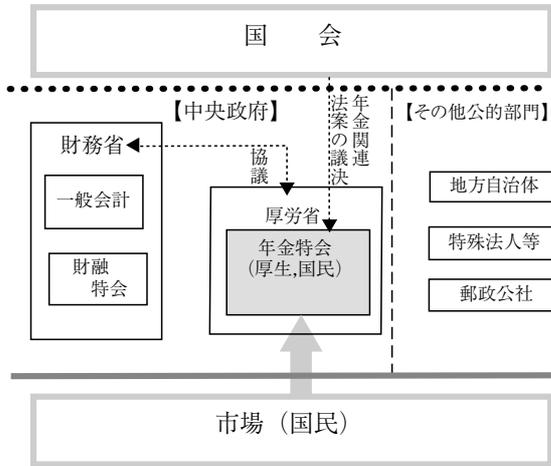
18) 例えば、特会の発行するFB（政府短期証券）が財融特会の余資運用の対象となっているほか、特別会計による普通国債での余資運用などがある。

図1 公的債務の調達資金フローと意思決定



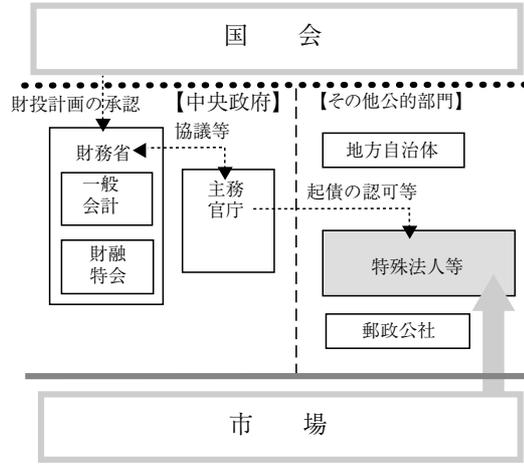
わが国の公的債務管理におけるガバナンスについて

⑤年金債務



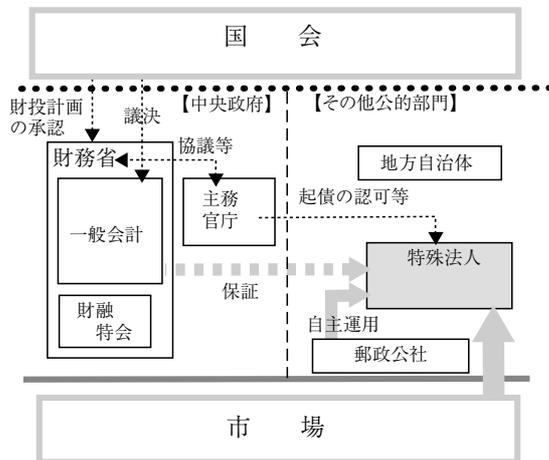
- (注1)：年金債務は他の公的債務と異なり、借り入れや起債によってキャッシュを得ているわけではない点には留意の要。
- (注2)：各公的年金法の立法プロセスで決定。年金関連法改正時に給付額の変更を行うことで実質的な債務残高が決定される。既存制度の再設計や見直しは立法府の裁量。

⑥財投機関債



- (注1)：独立行政法人の場合、中期経営計画に沿って各年度の起債の大枠が実質的に決定される。そのため、各年度の起債認可のみならず、中期経営計画決定の際の特殊法人、主務大臣（官庁）、財務省の協議が重要である。
- (注2)：更に独立行政法人については主務大臣（官庁）は、第三者機関である評価委員会への意見聴取が必要であり、同委員会の役割も重要である。
- (注3)：政府系金融機関の場合、上図破線矢印に加え、債券発行につき政府関係機関予算として国会の議決が必要である。

⑦政府保証債



- (注1)：政府保証債の場合、一般会計予算による議決が必要である点が財投機関債と異なる。
- (注2)：財政融資資金の政府保証債の購入は、法律上は可能と解釈される（財政融資資金法10条）。
- (注3)：郵政公社による政府保証債の保有は、会社のディスクロージャー資料では明記されていないが、同資料中の「公庫公団債等」として保有されているものとみなした。

(資料)：各種政府資料より作成。

表2 各公的債務の調達原資（ウエイト）

（単位：％）

	国債 (建設, 特例, 財融)	政府短期証券	政府借入 (特会分)	地方債	地方借入	政府関係機 関債
2003年度末残高 (兆円)	581	86	61	57	111	76
中央政府	9.2	19.7	70.9	0.1	0.0	11.8
うち財融資金	9.2	12.3	70.9	0.0	0.0	11.7
社会保障基金	7.4	0.0	0.0	3.5	0.0	8.4
郵便貯金	14.5	2.3	0.0	17.2	0.0	5.2
簡易保険	9.0	1.4	0.0	13.0	0.0	24.8
政府関連機関	0.5	0.1	0.0	0.3	87.4	0.0
地方自治体	0.1	0.0	0.0	0.7	0.0	0.2
日本銀行	14.7	15.7	0.0	0.0	0.0	0.0
主要公的部門計	55.4	39.1	70.9	34.9	87.4	50.5
主要民間金融部門	26.9	50.9	29.1	56.9	11.9	37.9
民間企業	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	2.1
家計	2.5	0.0	0.0	2.1	0.0	0.8
海外	3.5	4.0	0.0	0.0	0.0	1.0
その他	11.7	6.0	0.0	4.9	0.7	7.7
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

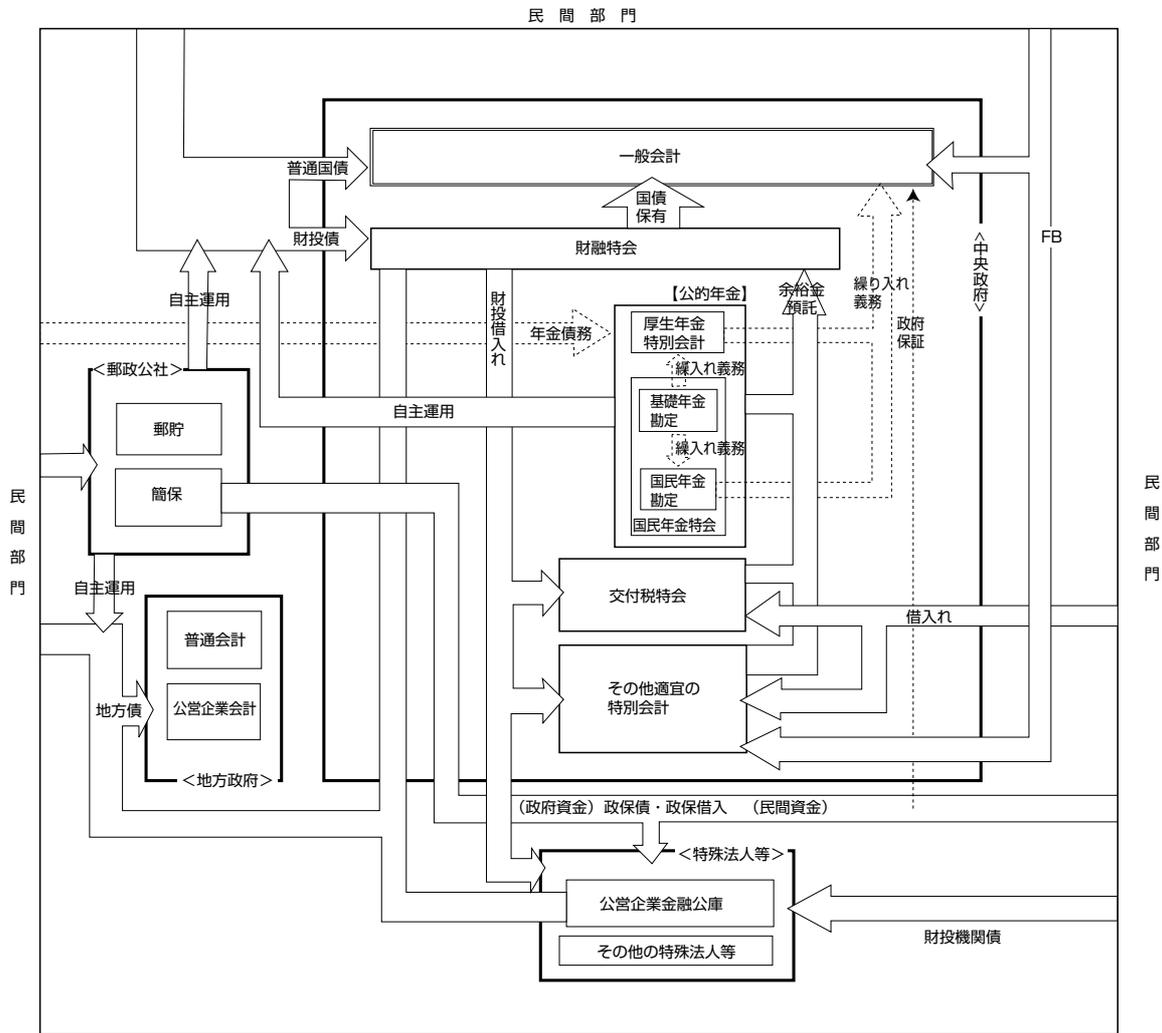
(注1)：セカンダリーマーケットの残高ベース。

(注2)：主要民間金融部門は、資金循環統計における銀行等、生損保、証券会社、投資信託、ノンバンク等。

(注3)：地方借入の非金融部門からの借入は、便宜上、その他部門からに計上した。

(資料)：日本銀行「資金循環統計」、財務省理財局「債務管理レポート2004」より作成。

別添図1 政府内における債権・債務関係



このように公的債務が最終的に一般会計につながっている状況は、公的債務の自力返済に関するコミットメントを弱め、予算をソフト化する可能性を潜在的に秘めている。政府債務は2つの意味でコミットメントを欠く可能性がある。まず政府内から債務の引受けや返済資金を得ていることである。さらに、これらが最終的に一般会計につながっており、一般会計は課税によって返済原資を調達することができる。特に後者は、政府ならではの本質的な問題である¹⁹⁾。

各公的債務が政府内の他部門によって引き受

けられていると、何らかの事情で返済が困難化した場合、“身内”に対する返済条件の緩和を期待してしまうことが考えられなくはない。そして、公的債務の最終的な信用の源泉は中央政府（特に一般会計）にあり、こうした期待のしわ寄せが一般会計に寄せられかねない。こうした可能性は、机上の空論で片付けられない。例えば、かつて政府の一部門であった国鉄の債務は、現在は一般会計の借入れとして継承されている。

実際、金融市場はいずれの公的債務の返済に

19) 「予算のソフト化」問題を提唱した Kornai によれば、予算をソフト化する要素として、①価格決定、②税制、③補助金、④国家の信用供与、⑤外部からの投資金融、の5つがあるという。

も不安を抱いていない。本来は中央政府の信用と切り離されているはずの、地方自治体や政府系機関の債務における「暗黙の政府保証」の存在は、マーケットの共通認識とあってよい。例えば、政府系機関が政府保証を付けずに自らの信用力で発行するはずの財投機関債についても、国債とのスプレッドは概ね小さいままの状況が続いている（図2）。

Ⅲ-3. 債務負担の決定権限

わが国の政府部門には「仕切られた多元主義」とでもいうべき縦割りの構造が顕著にみられる。さらに、縦方向にも上下のヒエラルキーが存在する。こうした構造は、公的債務のガバナンスになんらかの影響を及ぼすのではないと思われる。ここで、Ⅱの概念整理でみた「内部組織」の問題意識に沿って、債務負担行為に関する決定プロセスを確認しておこう。

まず特徴として挙げられるのは、債務負担の権限関係が入り組んでいることである。認可（縦の関係）や協議（横の関係）が必要なケースや、複数の監督官庁の関与を受けるケースなどが少なくない。近年の財政投融资改革や地方分権化

の流れの中で、権限分散化の傾向は強まりこそすれ弱まることはないように思われる。しかしその一方で、ガバナンス構造は純粹に分権化されていない。地公体や政府系機関の債務については、中央政府の関与が依然として大きいままである²⁰⁾。

内部組織の議論に沿っていえば、こうした複雑なガバナンス構造はインセンティブ・メカニズムの設計を困難化する場合が多い。さらに、各ファイナンス対象（一般会計、特別会計、地公体、特殊法人等）はそれぞれ公共的かつ複数の任務を負っており、パフォーマンスの評価は容易でない。こうした状況の下では、債務を負う側にとって、自助努力（業務の効率化など）によって返済原資をまかなうインセンティブが弱まる可能性があるほか、ガバナンスを行う側（監督官庁など）もどのような基準で責任を追究してよいか曖昧になってしまう。

以上みてきた通り、わが国の公的債務をめぐっては、資金フローや決定権限をめぐって政府内の相互の関与が強い。そして、こうした構造は、債務負担に関する権限と責任を曖昧化させる可能性を内包している。

Ⅳ. 規律付け向上の方向性

公的債務をめぐってガバナンスが十分に働かない可能性があるならば、その解決に向けての基本的な方向性は、権限と責任をマッチさせ、インセンティブ構造の適正化を図ることである。これには大きく2つの方向性があり得よう。まず、債務を負う権限がある部門には、それに見合った返済の責任を与える必要がある（責任の強化）。近年の分権化の流れに即していえば、例えば、分権化した公的組織の債務返済が困難

化した場合の責任を問う制度の整備が考えられる。もうひとつの方向は、十分に責任をとれないならば、一定の権限やモニタリング機能を他に委ねることである（権限の制約）。例えば、債務管理に関する機能を中央政府に集約することなどが考えられる。

なおIMF・世界銀行は、2001年3月に「公的債務管理のための指針（Guidelines for Public Debt Management）」を作成し、その中で「法律、

20) 例えば、2005年6月末現在、地方債の発行に総務省の認可が必要である。これは2006年度から協議制に移行することになっているが、現在のところ総務省による同意の基準は明確ではなく、運用に委ねられている面が大きい。

表3 各公的債務の返済原資

(i) 債務返済に充当されうる歳入資金の属性別一覧（金額，兆円）

	一般会計	特別会計	地方債	特殊法人等		
				独立行政法人	特殊法人・認可法人	
税収	44.0	3.2	33.3	徴税権なし	徴税権なし	徴税権なし
税外収入	1.9	107.7	6.7	na	na	na
他会計からの受入	1.8	47.7	31.5	8.9	3.4	5.6
合計	47.8	158.6	71.5	na	na	na

(ii) 債務返済に充当されうる歳入資金の属性別割合（ウエイト，％）

	一般会計	特別会計	地方債	特殊法人等		
				独立行政法人	特殊法人・認可法人	
税収	92.1	2.0	46.6	—	—	—
税外収入	4.1	67.9	9.4	na	na	na
他会計からの受入	3.9	30.1	44.0	na	na	na
合計	100.0	100.0	100.0	na	na	na

（注1）：平成17年度当初予算ベース。合計とは、歳入のうち、債券発行及び借入れを除いた収入の合計。

（注2）：他会計からの受入とは、政府部門の他会計より受入れられる資金。

（注3）：税外収入とは、歳入から借入れ等による収入を除いた合計額のうち、税収及び他会計からの受入以外の収入。従って、前年からの剰余金も含む。

（注4）：特別会計については、財政融資資金からの受入も借入れ等による収入として扱った。

（注5）：特別会計については、他の特別会計からの資金受入は控除した。また、特別会計内に複数の勘定があるときは、それも控除した。

（注6）：特殊法人等については、統一された基準での公表合算データがないこともあって、表中ではnaで表記した。

（資料）：平成17年度予算，参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」より作成。

(iii) 特殊法人等における，債務返済に充当されうる歳入資金の属性別一覧（例）

兆円	公団 日本道路公団	独立行政法人 日本学生支援機構	政府関係機関 住宅金融公庫
税収	徴税権なし	徴税権なし	徴税権なし
税外収入	1.2	0.3	9.6
他会計からの受入	0.0	0.0	0.4
歳入合計	1.2	0.3	10.0

(iv) 特殊法人等における，債務返済に充当されうる歳入資金の属性別割合（例）

%	公団 日本道路公団	独立行政法人 日本学生支援機構	政府関係機関 住宅金融公庫
税収	—	—	—
税外収入	100.0	84.8	95.7
他会計からの受入	0.0	15.2	4.3
歳入合計	100.0	100.0	100.0

（注1）：平成17年度当初予算ベース。歳入合計とは、借入れ等による収入を除くキャッシュフローのプラス項目を足し上げたもの。

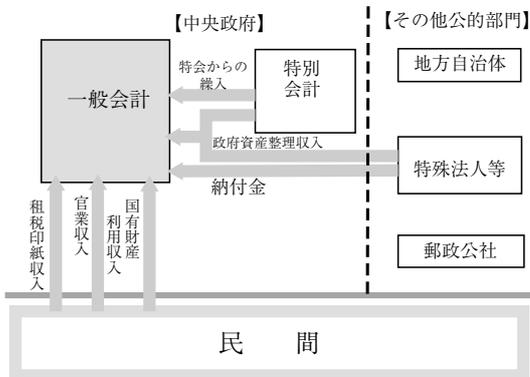
（注2）：他会計からの受入とは、政府部門の他会計より受入れられる資金。

（注3）：税外収入とは、歳入のうち、政府からの受入，借入れ等以外の収入。従って、前年からの剰余金も含む。実質的には広義の業務収入を意味する。

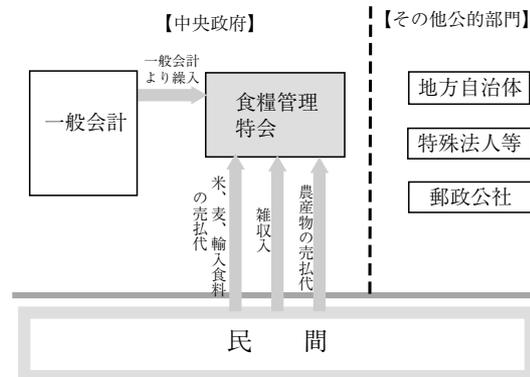
（資料）：平成17年度予算，参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」より作成。

別添図2 公的債務の返済原資（*）

①建設国債、赤字国債

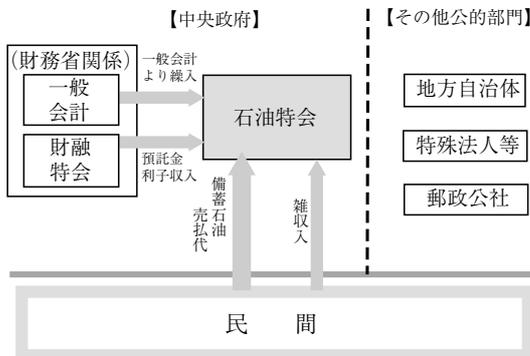


②政府短期証券（食糧証券の場合）

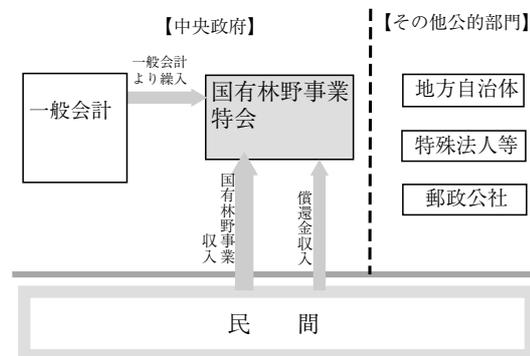


- (注1)：特別会計受入金を除く諸収入については、省略した。
 (注2)：特別会計受入は、産業投資特別会計受入金、外国為替資金特別会計受入金、国債整理基金特別会計受入金など。
 (注3)：納付金は、日本銀行、日本中央競馬会、独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構、独立行政法人造幣局などからの納付金。

③政府借入（石油特会のケース）



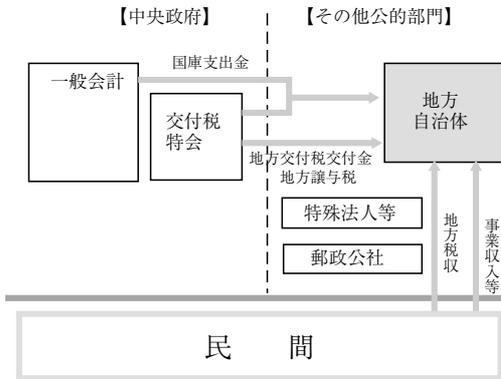
④政府借入（国有林野特会のケース）



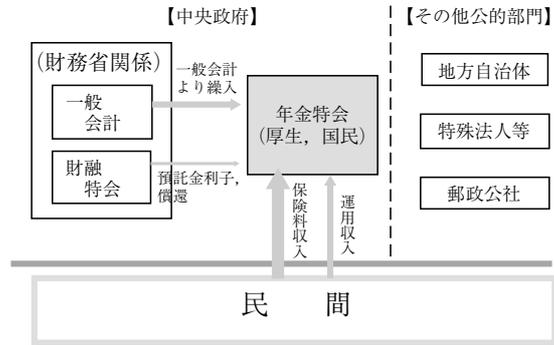
- (注)：図1との平仄を合わせる意味もあり、便宜上、財融特会を財務省の枠内に位置づけている。

* 別添図2に関する全体注：平成17年度予算を中心に、債務を除く主な歳入を整理したもの。

⑤地方債務

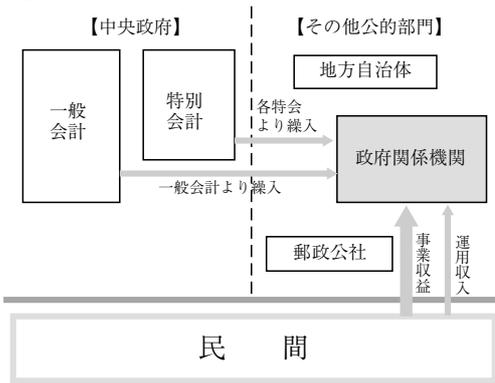


⑥年金債務

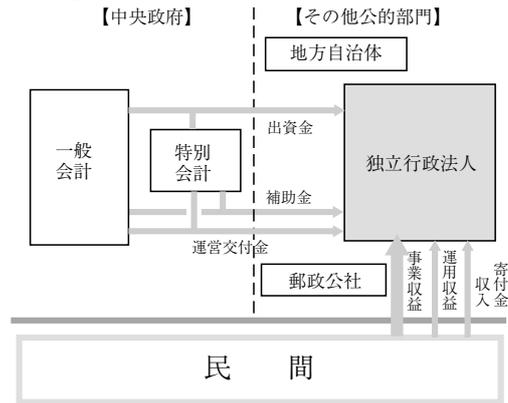


(注1)：積立金からの受入，年金資産運用基金からの納付金受入は実質的に年金関連特会内のフローとみなし省略。ただし，年金資産運用基金からの納付金受入のうち，民間市場で得られるリターンを“運用収入”として扱った。
 (注2)：厚生年金特会と国民年金特会との間の資産のやりとりは広義の年金特別会計内の処理とみなし，省略。

⑦財投機関債，政保債（政府関係機関）



⑧財投機関債，政保債（独法）



⑨財投機関債，政保債（特殊会社）

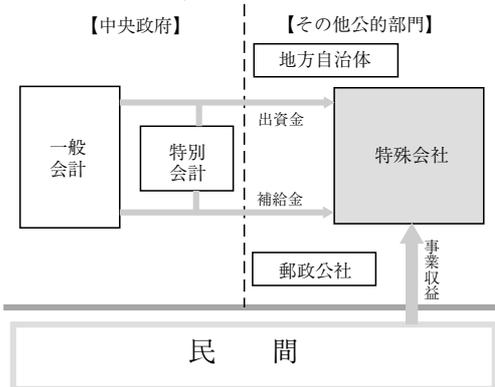
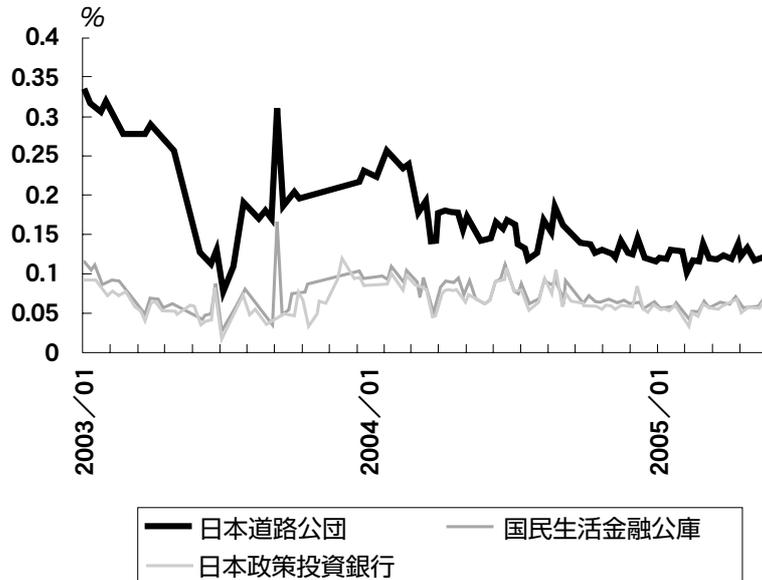


図2 財投機関債と国債の利回りスプレッドの推移



- (注1)：日本道路公団発行の財投機関債は、第3回債（2007年6月20日償還）、国民生活金融公庫発行の財投機関債は、第1回、日本政策投資銀行発行の財投機関債は、第3回（2007年6月20日償還）を使用。
- (注2)：スプレッドは、国債（中期5年債、第20回、2007年6月20日償還）との利回りの差。
- (注3)：週次データを使用。
- (資料)：Bloombergより作成。

組織の両面からガバナンスを実現すべき」と強調している。本稿の問題意識と完全に一致するわけではないが、参考になる部分も多いと思われるため、補論に抄訳を掲載しておいた²¹⁾。

IV-1. 責任の強化—公的組織のデフォルト法制

返済責任の強化とは、確実な返済を担保する施策を講じるということであり、具体策としては例えば、返済が滞った場合のペナルティーの強化や明確化が挙げられる。逆にいえば、デフォルト制度が整備されていないと、返済が困難化しても債務者が救済される可能性を織り込んで、当初から規律が働かなくなる可能性がある。

これは債務者、すなわち本稿においては公的部門を破綻させたほうがよいということではない。そうした制度を整備しておくことにより、財政規律を高めようという趣旨である。

しかし、公的な組織によるデフォルトは、法制度の面で多くの論点を抱える。以下では、特に地方自治体と政府関連機関（特殊法人等）を中心に、デフォルト法制の導入に関する論点を考えることとする²²⁾。

IV-1-1. 総論

(1)近年の関心の高まり

債務の返済が滞った場合、誰かがその負担を負わなくてはならない。公的債務の場合でいえば、税金や業務収入などの引き上げ（国民、受

21) 同指針におけるガバナンス面の関心は、債務管理当局に対するものである。

22) デフォルトという用語感が強過ぎる嫌いがあるが、本稿では債務の支払いが困難化した場合の返済条件の緩和措置全般を指すこととする。

益者)、補助金などによる補填(直接的には中央政府、最終的には国民)、債務減免(債権者)のいずれかとなる²³⁾。このうち、正攻法は税金等の自主財源の引き上げである。あるいは、実際にこうした道がとりにくい場合は補助金などによる補填が行われがちと思われる。しかし、これらのやり方では見かけ上デフォルトにならず、責任追及の基準も不明確である。

こうした中、近年関心を集めつつあるのが、公的組織(公法人)のデフォルト法制である。第三セクターや地方公社などの破綻が相次ぎ、公法人のデフォルトは現実のものとなりつつある。学界でも、公法人の倒産法制に関する研究が徐々に進んできている。

(2)倒産手続きとは何か

一般的な倒産手続きをあえて一言でいえば、「全債権の返済を満足できなくなった債務者の資産を、一部債権者の抜け駆けを防止しつつ、公平に各債権者に分配する手続き」である。破産法を例にとると、手続きは4段階に分けられる²⁴⁾。まず債務者が倒産状態にあるかを裁判所が判断する破産宣告手続き、第二に債務者の資産を管理しそれを換価する手続き、第三に各債権者の債権を確定する手続き、最後に債権者に財産を配当する手続きである。

これらを公法人に当てはめようとする場合、まず困難なのが破産宣告手続きである。破産宣告の前提として、「破産能力」と「破産原因」が必要である。破産能力とは、債務者が破産者

たり得る資格のことである。一方、破産原因とは、破産処理を行うに足る財産悪化の状態を指す。これはまず、支払不能、すなわち弁済期の到来している債務を、一般的に(大部分について)また継続的に(弁済できない状態が相当長期に亘って継続して)弁済できないと客観的に認められる状態である。なお支払不能を推定させる事実として支払停止(手形の不渡り等)もある。第二の破産原因として債務超過²⁵⁾がある。再建型の倒産手続き(会社更生法、民事再生法)ではこれらに加え、事業継続に著しい支障をきたすことなく弁済期にある債務を弁済することができないこと、つまり倒産の一步手前の状態も、倒産手続きの開始原因となる。

(3)公法人の特殊性による3つの問題

公法人は民間企業と異なり、倒産させることが困難である。以下では、倒産法制を適用しようとした場合にどのような困難が生じるか、公法人の特殊性に即して3点挙げる。

A “倒産能力”

公法人の倒産法制を形成するためには、①その大前提である“倒産能力²⁶⁾”の有無を検討した上で、②“倒産原因²⁷⁾”をどう定義するか、が鍵となる。民間企業と異なり、公法人において倒産能力が問題となるのは、公法人は行政サービスを提供する団体であり、資金繰りに窮しているからといって、民間企業のように潰すわけにはいかないという考えがあるからである²⁸⁾。

23) このほか、新たな債務負担による返済もあるが、単なる問題先送りであり、最終的にはいずれかの関係者の負担にならざるを得ない。

24) 破産は倒産の一形態(清算型倒産)と位置づけられる。

25) 物的会社については債務超過が破産原因となるが、人的会社である合名会社および合資会社については破産原因とはならない。

26) 本稿では、各倒産法において破産法上の破産能力に当たるもの(例えば、民事再生法における民事再生能力等)を「倒産能力」という用語で包括する。なお、「倒産能力」は、本稿において便宜的に用いている言葉であり、法律上の用語ではない。

27) 各倒産法における、破産法上の破産原因に当たるものを包括して、「倒産能力」と同様に、「倒産原因」という用語を本稿では用いることとする。これも法律上の用語ではなく便宜上のものである。

28) 公法人一般について、破産能力は曖昧なままになっている。法制審議会倒産法部会破産法分科会では、公法人の破産能力について肯定も否定もせず、「破産法に公法人の破産能力を肯定するような趣旨の規定をおくということについては見送る」との結論を出している。

B “倒産原因”

民間企業と異なり、例えば地方自治体については倒産原因の認定も困難な面がある。というのは、地方交付税や運営費交付金等の多様な資金援助がある中での倒産状態を定義するのが困難だからである。対応としては、例えば、①ある一時点の補助金の流入を前提とした上で支払不能や債務超過の基準を作ること、②現行制度の抜本改革による新たな補助金の基準に基づいて倒産状態を定義することなどが考えられる。

C 民主的プロセスと裁判所によるコントロールの衝突

公法人は、基本的に民主主義による国民や住民のコントロールの下に成り立っている。もし倒産法制を想定した場合、民主的コントロールに基づかない裁判所が手続きを進めることになる。この点に関し、民間企業のケースよりも裁判所の介入を制限すべきかについて検討する必要がある。

IV-1-2. 自治体のデフォルト法制

これら3つの論点に沿って、以下では、特に地方自治体の倒産制度の可能性について法的な観点から考察する。

(1) 地方自治体の倒産能力

地方自治体を清算型の倒産処理にもちこみ、法人格を消滅させるのは現行法上不可能であり、そうした立法を想定することもできないとの認識で法学上一致している。通説は、自治体に破産能力を認めていない。これは、本源的な統治団体である自治体は、破産清算の結果、法人格が消滅することを法秩序上是認できない²⁹⁾、も

しくは本源的な統治団体であって、破産によって財産管理権を奪うことは統治の運営を妨げる³⁰⁾、と考えられているためである。

次に再建型倒産法の適用だが、民事再生を例にとると、民事再生法は適用対象を限定していないものの³¹⁾、自治体の民事再生能力に触れている文献はほとんど見当たらない。ただし再建型の倒産では、自治体の解体ではなく、債務再編や合理化による再建が目的となる。清算型倒産が適用できないからといって、再建型の倒産法の適用可能性が否定されているわけではない。
(2) 地方自治体の倒産原因

デフォルトの基準は、やはり支払不能や支払困難が中心となると思われる。米国の自治体倒産制度（米国連邦倒産法第9章（Adjustment of Debts of A Municipality））。清算型の倒産制度ではなく再建型³²⁾では、倒産原因として「Cash flow insolvency test」、すなわち、現金の資金繰りが不可能となること（支払不能）が倒産原因として用いられている³³⁾。米国の自治体は、州政府からの恒常的な補助は行われていない場合が多く、事実上デフォルトが起り得る状況にある。わが国にこれをそのまま援用できるわけではないが、資金繰り困難は判断基準として有力な候補であることは間違いない³⁴⁾。基本的に、支払不能基準を中心にして議論を進めるのが妥当だろう。

(3) 民主的プロセスと司法管理の調整

地方自治体は議会による住民のコントロールの下に成り立っている。倒産法制を想定した場合、その枠外の裁判所が手続きを進めることに

29) 伊藤（2001）。

30) 青山他（2001）。

31) 再生債務者の適格には制限がない。法人、個人（自然人）、権利能力なき社団・財団で、外国人、外国法人も含まれる（民事再生法3条）。

32) 米国憲法の Contract Clause において、州は債権債務関係を損なう法律を制定できないとしているため、state law ではなく、federal code が定める。

33) コネチカット州ブリッジポート市に関する判例では、州全体で最も高い税率を適用していた同市が財政赤字を出していた状況においても、さらなる借入れ余地があるとして、「Run out of cash」状態とはいえないとし、倒産原因を否定した。つまり、借入れによる対応でも insolvency ではないとする。

34) 営利法人の倒産原因の認定でも、合名会社もしくは合資会社の場合、債務超過基準は用いられない。

なる。この点に関しても、米国の自治体倒産制度が重要な視点を与える。同制度は、債務者たる自治体のイニシアティブが強いDIP型(Debtor-In-Possession)となっている。再建計画の実施に裁判所・管財人が加わらず³⁵⁾、住民自治が再建プロセスにおいてなお有効で、必ずしも増税が強制されるわけではない。裁判所が唯一大きな影響力を持つのは、再建計画確定時に、計画が債権者の最大の利益に叶うかを判断する場面である(「債権者の最大の利益ルール³⁶⁾」)と呼ばれる)。わが国の法制を考える場合においても、DIP型の再建処理を中心に据え、民主主義とのバランスを図っていくべきという議論がある³⁷⁾。

いずれにせよ、司法との関係は難しい問題である。少なくとも、地方自治に関する憲法及び地方自治法等の法津上の考え方や、既存の準用財政再建制度の位置づけなどに関する検討が必要になってくると思われる。

IV-1-3. 特殊法人等の倒産制度³⁸⁾

次に、特殊法人等の倒産制度について考察する。特殊法人等の清算型倒産については立法の裁量の範囲内と考えられる。一方の再建型については、民事再生法の適用を否定する理由はないと一般に解されている。しかし、運営費交付金等の資金補給がある中で、支払不能や債務超

過等を定義するのが困難なのは、自治体のケースと同様である。また、自治体ほどではないにしても、行政権行使の一形態である以上、公益性の観点から政治・行政から離れて再建計画を図ることにまったく問題が無いとは言えないだろう。

特殊法人等の再建型倒産のベースとなりそうな法律として会社更生法が挙げられるが、会社更生法の対象はあくまで株式会社であり、そのまま適用するわけにはいかない。以下、公法人に関する特殊性に沿って考えていくこととする。

(1)特殊法人等の倒産能力

特殊法人の倒産能力は、自治体のそれよりも学説上幾分緩やかに考えられている。まず、清算型の破産能力を例にとろう。従来の通説は、特殊法人とは高い公共性を持つ特別法上の法人であり、国の行政権行使の特殊形態なので、破産能力はないとしていた。しかし、破産能力ありとする説も近時有力である³⁹⁾。①破産能力は公共性の強弱で個別に判断するという説や、更に新しい説では、②独立性(法律上の国・地公体からの独立性、及び事業遂行上の独立採算制)の有無で判断されるとするもの、③国・地公体を除くすべての公法人に破産能力を一応認めた上で、公共性や事業の継続性、経済的基盤等の考慮をすることが妥当、とするものがある。

35) ただし、第9章が最善の自治体倒産制度ではないとする議論として、Woodford and Picker (1993)がある。これによれば、自治体の倒産は、会社に関する倒産法よりも個人に対する倒産法に目的が似ている面がある。つまり、より効率的な組織にしつつ債務者の再出発を図るという点である。自治体によるガバナンスが上手く機能しなかった結果、倒産したのであるから、一般の倒産法制と同様の裁判所によるコスト削減、資産売却、増税による再建が必要としている。この点に関し、現行法の枠組みを変えなくても、裁判所は再建計画の認可において「債権者の最大の利益」にかなうかを判断する権限を持つため、債務者たる自治体の政治・行政面に関与することも可能と考えられる、としている。

36) 再建計画の確定には、債権の種類ごとに過半数かつ債権額の3分の2以上を保有する債権者が賛成した場合のみならず、債権の種類によっては過半数の債権者の賛成が得られなくても、賛成する債権者の請求があれば、裁判所の判断で計画を確定できる。この再建計画は「債権者の最大の利益」を図るものでなければならない。

37) 喜多見(2004)を参照。

38) 本稿では、特殊法人等を、独立行政法人通則法に定める独立行政法人、及び、総務省設置法第4条第15号において、法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人(独立行政法人を除く)、を含むものとする。

39) 西澤(1983)、山本弘(2002a, 2002b)。

最近の学説でも、解釈によって破産を特殊法人一般に認めるべきではないとする見解もある。その場合、④決め手は特定の特殊法人の根拠法に表れた立法者の意思であり、破産能力は立法者の裁量に委ねられている。つまり、特殊法人の設立根拠法に「解散については別に法律で定める」とあった場合に「別の法律」を立法することによって破産能力が認められるとする。これは、立法すれば破産能力は認められるということである。株式会社化されている特殊法人の場合は、当該特殊会社の根拠法にその破産能力を否定する趣旨の規定があればともかく、そうでないかぎり、公共性を根拠として解釈により否定され得る性質のものではないと思われる⁴⁰⁾⁴¹⁾。

次に再建型の倒産能力については、民事再生法の適用を否定する理由はないと一般に解されているため⁴²⁾、特殊法人等の再建型の倒産能力は認められると解してよいと思われる。

(2)特殊法人等の倒産原因

倒産原因については、自治体と同様に、運営

費交付金等の資金補給がある中で支払不能や債務超過等を定義する困難さがある。以下、特殊法人等を独立行政法人と特殊法人に分けて考える。

A 独立行政法人⁴³⁾

運営費交付金の法的根拠は独立行政法人通則法46条であり、「政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる」こととなっている。これをもとに一般会計及び特別会計の予算措置がとられるが、あくまで交付することができる「できる」のであり、独立行政法人固有の権利として確立されたものではない。政策措置として減額することは可能であり、違法性はないと解釈される⁴⁴⁾。

法律上確立された権利ではなくても、資金補給が政策措置として実際に一般会計、特別会計、財政融資資金などを通して流入するままでは、会計上の理由からも債務超過基準でのデフォルト認定は困難である。というのは、現在の独立

40) 山本弘 (2002b,p331)

41) 株式会社化されている特殊法人については、法人の解散に関し、所管大臣の認可が必要である。従って、破産能力が認められる一方でこの点については一定の考慮が必要となろう。例えば、成田国際空港株式会社法第十三条では、「会社の定款の変更、利益の処分又は損失の処理、合併、分割及び解散の決議は、国土交通大臣の認可を受けなければ、その効力を生じない」とされている。

42) 江頭 (2002) を参照。

43) 独立行政法人の場合は、独立行政法人通則法第45条で、「独立行政法人は、中期計画の第三十条第二項第四号の短期借入金の限度額の範囲内で、短期借入金を行うことができる」とする一方、45条5項では、「独立行政法人は、個別法に別段の定めがある場合を除くほか、長期借入金及び債券発行をすることができない」として、長期借入を原則禁止している。これは、「個別法に別段の定め」があれば長期借入が認められる可能性を示している。

実際、独立行政法人日本学生支援機構法19条では、「機構は、第十三条第一項第一号に規定する学資の貸与に係る業務に必要な費用に充てるため、文部科学大臣の認可を受けて、長期借入金をし、又は日本学生支援債券（以下「債券」という）を発行することができる」としている。従って、倒産原因の基準は独立行政法人の場合にもやはり必要である。

44) 債務保証についても政策判断でこれを行わないことができる。債務保証については個別法に規定がある。例えば、独立行政法人日本学生支援機構法20条では、「政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和二十一年法律第二十四号）第三条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、機構の長期借入金又は債券に係る債務（国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律（昭和二十八年法律第五十一号）第二条の規定に基づき政府が保証契約をすることができる債務を除く）について保証することができる」と定められている。こうした保証等も法律上、権利として確立されたものでないため、政策判断によって奪うことができると考えられる。

行政法人会計は、実質的に欠損が出ないようになっているからである。独立行政法人の会計では、運営費交付金のもとで、使用したコスト分が収入として認識され⁴⁵⁾、会計の仕組み上、債務超過によるデフォルトは発生しにくいからである⁴⁶⁾。こうした会計制度の特殊性も考慮される必要がある。

B 特殊法人

特殊法人を貫く会計基準は独立行政法人ほど定かではないが⁴⁷⁾、独立行政法人の場合と同様、基本的に補助金による事業に関しては、損失の出ない会計手法がとられているとみなされる。ただし特殊法人には、日本中央競馬会や日本放送協会のように、自己収入で事業を行うものも多い。その場合は債務超過の可能性もあるので両方の基準（支払不能と債務超過）を残しておくことが必要だが、株式会社化されていない特殊法人について、支払不能基準を軸に考えるのが自然であることに変わりはない。しかし繰り返しになるが、独立行政法人、特殊法人ともに、国などからの資金供給を政策判断で制限した上でないと、デフォルト状態となる可能性は低い⁴⁸⁾。

(3) 民主的プロセスと司法管理の調整

地方自治体と異なり、特殊法人等は独立性が重視される傾向にあり、実質的に民主的プロセスからの距離は遠く、民主主義の要請は比較的希薄であると考えられる。特殊法人等においてはその根拠法上、所管官庁が広範な権限を有しているが、行政が特殊法人等をコントロールする権利は、地方自治体における住民自治の憲法上の要請ほど強くないはずである。

IV-2. 債務の集中管理

権限と責任のマッチングに向けて考えられる

もう一方の方向性は、債務に関する責任を十分とれない可能性があるならば、一定の権限やモニタリング機能を移管することである。その場合、一つの方策として、公的部門の最終的な信用のよりどころである中央政府に集約することが考えられる。これにより、政府内の資金フローや意思決定プロセスが整理され、ガバナンスの向上に資する可能性が期待される。こうした発想に基づき、わが国でも「公的債務の総合管理を専門に行う部局」の創設に関する提言がいくつかなされている（本間正明経済財政諮問会議議員の2003年頃の提言、池尾（2002）、PHP総合研究所（2003）、三菱総合研究所（2004）など）。

しかし、具体的にどこまでの権限を集中させるかは難しい問題である。債務の上限設定（debt capacity）にまで権限が及ぶのであれば、それは予算の規模を直接的に管理することになりかねず、財政制度全体の根幹に関わってくる。確かに諸外国には「債務管理庁」という組織を設けているケースが散見される。例えば、イギリスやドイツなどでは、こうした機関が公的債務の管理に一定の役割を果たしている。しかし、海外の債務管理庁の使命は国債の安定消化、すなわち、決められた国債発行額の下で、それをいかに円滑かつ低コストで発行していくかにほぼ限られている。

しかし、新たな専門部局の設置といった組織論は別としても、多岐にわたる公的債務を総合的に把握し、一覧性をもって提示するという機能は、少なくともモニタリングの強化を通じて公的債務におけるガバナンス向上に寄与すると期待される。例えば、金利上昇などの環境変化によって公的部門全体の利払い費がどの程度増加するかといった「ストレス・テスト」のよう

45) 会計の詳細については岡本他（2001, p311）等。

46) ただし、自己収入に係る事業などにおいて損失が発生する可能性は否定できない。

47) 特殊法人（独法を除く）の会計基準は昭和62年10月の特殊法人等会計処理基準によっている。

48) 別の視点から、従来の支払不能や債務超過基準とは全く異なるアプローチも提唱されている。国は、財政破綻に瀕した特殊法人等を「潰すコスト」と「潰さないコスト」とを比較衡量のうえ、破綻処理手続きに移行すべきかを政策的・裁量的に判断する、というものである。桜内（2004, p278）を参照。

なシミュレーションも行いやすくなる。逆に、現在はそうした状況にはないため、金利上昇により利払い費が雪達磨式に増えていくのではないかなどといった漠然とした不安を生んでいる⁴⁹⁾。

近年、こうした方向性になう様々な具体的な取り組みが進んでいる。財務省が1999年度分から公表している「国の貸借対照表」は、中央政府分に限定しつつも、負債（および資産）を総合的に把握しようという試みである。財務省はまた、「債務管理レポート」を作成して、自治体や政府系機関も含めた公的債務に関する制度、データに関する情報をとりまとめている。さらに、特別会計、地方公共団体、特殊法人などの財務情報の開示やそのためのルールの整備も進められている。こうした状況下、公会計に関する研究も盛んになっている。本稿では公会計の議論には立ち入らないが、この分野の研究

が進むことは、公的債務の総合管理に貢献すると期待される。

こうした集中管理と、先に述べたデフォルト法制の整備は矛盾しない。もし分権化できる部分があれば、責任を果たす能力を与えた上で分権化すればよい。そのように分権化して市場の評価にさらすというのもひとつの考え方であろう。しかし、公的組織がとれる責任には限界がある。基本的に清算型倒産の形態をとることがないほか、再建型においても、「より一層の補助金を注入してでも事業規模を維持すべきか」など資金支援に関する判断が中央政府に問われることになる。公的組織の債務に対しては、最終的には中央政府が一定の責任を負わざるを得ないため、その責任を果たすための仕組みとして何らかの集中管理機能を中央政府に与えることが検討に値するであろう。

V. 結びにかえて

先進国で類をみない公的債務の増大は、毎期のフローベースでの歳出・歳入の管理で対応できる範囲を越えつつあるように思われる。予期せぬ金利の上昇などに対して、どの程度の対応力が残されているか心もとない。もちろん、財政健全化の本筋は歳出カットと歳入増であり、債務管理に過大な効果は期待できない。しかし、公的債務をフロー・ストック両面から管理していくことが従来以上に重要な課題となっていることは間違いない。

現在の、曖昧な部分が少なくない権限と責任の体系の下では、公的債務を増やした部門自体だけではなく、そこに関与した他の部門も多かれ少なかれ「偶発債務」を負うことになりかね

ない。実際、旧国鉄の債務は結局のところ一般会計が負っているほか、第三セクターや地方公社の経営行き詰まりのしわ寄せが地方自治体に及ぶ例も増えている。わが国の公的部門全体でみた債務負担余力が大きく低下している状況下、公的債務をめぐる規律付けが強く求められており、それを担保する制度的な裏づけが必要である。

政府という巨大かつ特殊なシステムの制度設計は、単一の解をたやすく見出せる分野ではない。政府統治の最終的な担い手は有権者、納税者としての国民全般であろうが、近年は公的債務に対する債権者からのガバナンスも重要性を増している。また、公的部門内の自律的な規律

49) 例えば三菱総合研究所（2004）では、国債に限定して、①国債の範囲をどこまでとるか（FBや財投債の扱い）、②金利上昇時のイールド・カーブの変化をどう設定するかについて場合分けして、利払い費の増え方が大きく変わり得るという、簡単な試算を行っている。

付けという概念もあり得よう。いずれにせよ、一概に分権化すればよいという単純な問題ではない。与えられた使命や置かれた諸条件の下で、適切な権限と責任を付与するというのが基本原則である。しかし、これを具体化しようとする多くの困難が存在することは想像に難くない。本稿で考察した、公法人のデフォルト法制や債務の集中管理は、あくまで大まかな方向性を提示したに過ぎない。実際には、使命の妥当性、補助金等の適正水準、関係部局間の責任配分など、地道で困難な個別具体的な検討作業を重ねていくことが不可欠と考えられる。

補論. IMF・世界銀行の「指針」における「公的債務管理当局のガバナンス」(抄訳)

政府名義で借入、新規債券の発行、投資、その他の取引を行う権限主体は、法的な枠組みによって明確にされるべきである。借入れ権限を持つ当局は、立法によって明確に定義されるべきである。与えられた政府債務のポートフォリオ規模のもとでの健全なガバナンスの実行は、公的債務管理にとって重要な要素の一つである。

金融システムの健全性及び信認は、政府債務ポートフォリオが安定的かつ効率的に管理されているという信頼に依拠しうる。更に、取引相手にとっては、公的債務の管理者が政府を代表する法的権限を有しているか、また、政府が公的債務の管理者が行うあらゆる取引を支持しているかについての確証が必要である。法的枠組みの重要な特徴は新たな債務負担に関する権限

であるが、それは通常、借入れ権限に関する立法による事前の限度額、あるいは債務残高の上限を伴う形で規定されている。

債務管理における組織上の枠組みは、十分明確化されていなければならない。そして、その権限と役割は十分に明らかにされる必要がある。しかるべき権限を債務管理当局に委任することで、法律が支持されなければならない。事例を見ると、政府債務の管理機能をどのような組織に配置するかについては、単一あるいは複数の局に置く、といったように幅がある。例えば、財務省、中央銀行、独立性を有する債務管理庁、中央預託機関などのうち、単一もしくはそれ以上の中に置くなどである。どういったアプローチをとるにせよ、債務管理に関わる組織上の枠組みが明確に特定化され、連携及び情報の共有がなされ、また、それぞれの使命が明確であることが極めて重要である。

債務管理当局の多くは、債務管理についての年次報告書を公表している。これは、前年の活動をレビューするとともに、政府の年度予算の見通しに基づき、その年の借入れ計画についての広範な概要を提供するものである。こうした報告を通じて政府債務管理者の説明責任は増すことになる。また、資金調達計画の指針として用いられる基準や、基準の基礎にある前提もしくは代替条件、そして管理当局のパフォーマンスを開示することによって、金融市場に資するという面もある。

参 考 文 献

- 青山他『破産法概説 新版増補2版』有斐閣(2001)。
赤井伸郎「公的部門におけるソフトな予算制約問題 (Soft Budget)」、『インセンティブ設計の経済学』勁草書房(2003)。
——・鈴木亘「年金・医療・介護保険債務を考慮した政府のバランスシートと世代間損益計算書」、『エコノミクス(2000年秋号)』

- 東洋経済新報社(2000)。
荒井千香子「米国の自治体破産 米国カリフォルニア州オレンジ郡の破産宣告」地方自治職員研修1998. 10(1998)。
池尾和人「意見書」,「郵政三事業の在り方について考える懇談会」提出資料(2002)。
——・後藤康雄「政府と金融システム: オーバービュー」,『フィナンシャル・レビュー

- (2005年第79号)』(2005).
- ・瀬下博之「日本における企業破綻処理の制度的枠組み」,『会社法の経済学』(東京大学出版会・1998年).
- 伊藤秀史・小佐野広編著『インセンティブ設計の経済学』勁草書房(2003).
- 伊藤眞『破産法 全訂第3版補訂版』有斐閣(2001).
- 「倒産処理制度の理念と発展」,『民事訴訟法・倒産法の現代的潮流』学術選書(1998).
- 乾文男編『図説日本の公共債(平成7年度版)』財経詳報社(1995).
- 井堀他『財政赤字の経済分析:中長期的視点からの考察』経済企画庁経済研究所(2000).
- 井堀利宏・土居丈朗『財政読本(第6版)』東洋経済新報社(2001).
- 岩村正彦『社会保障法I』弘文堂(2004).
- 宇賀克也『地方自治法概説』有斐閣(2004).
- 碓井光明『要説 自治体財政・財務法』学陽書房(1999).
- 江頭憲治郎「公共債のデフォルト」学術創成プロジェクト <http://www.j.u-tokyo.ac.jp/legal/sys/kiroku-keizai.htm#egachan>(2002).
- 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説第三版』ぎょうせい(1996).
- 大寺廣幸「カリフォルニア州オレンジ郡の破産」,『郵政研究所月報2001. 3号』(2001).
- 岡本義朗他『独立行政法人会計』東洋経済新報社(2001).
- 喜多見富太郎「地方財政制度の再設計—地方ガバナンス改革からの視点」RIETI Discussion Paper Series04-J-0172004年2月(2004).
- 「地方財政の再設計」,『日本の財政改革』東洋経済新報社(2004).
- 折谷吉治「中央銀行制度の経済学」mimeo(2001).
- 加藤久和『財政学講義—政府部門の経済分析—』文眞堂(2003).
- 加藤智章他『社会保障法 第2版』有斐閣(2003).
- 角野然生・瀧澤弘和「財政問題と官僚組織・人事システム」,『日本の財政改革』(2004).
- 川北力『図説日本の財政(平成16年度版)』東洋経済新報社(2004).
- 後藤康雄・藤田康範・小林健一「ノーベル賞と経済学者」,日本経済新聞「やさしい経済学」連載(2003).
- 近藤正規「ガバナンスと開発援助」国際協力事業団客員研究員報告書(2003).
- 財務省理財局『債務管理レポート2004』(2004).
- 『国債統計年報(各年版)』.
- 榊原・薬師寺・新村・井上・山本「内部組織の状態空間モデル—公企業の動学的効果分析—」,『経済分析(第77号)』(1979).
- 桜内文城「財投機関債に関する諸論点」,『現代企業法・金融法の課題』弘文堂(2004).
- 佐藤鉄男「第3セクター企業の倒産と地域住民」,『倒産法体系—倒産法と市民保護の法理』弘文堂(2001).
- 高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社(2004).
- 「年金改革 バランスシート・アプローチ」Discussion Paper No. 187, Project on Intergenerational Equity, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University(2003).
- 地方財政制度研究会編著『やさしい地方財政(第2次改訂版)』ぎょうせい(2000).
- 鶴光太郎「政府組織と官僚のインセンティブ:中央省庁再編の評価」Economic Review No. 4, 経済産業研究所(2002).
- 土居丈朗「税源移譲と地方債改革のあり方」,『地方分権改革の経済学』日本評論社(2004).
- 「地方自治体の破綻はありえるか」,『三菱信託調査情報(2004.3)』(2004).
- 「地方債と破綻処理スキーム」,『フィナンシャル・レビュー(2004年第2号)』(2004).
- 中川・乾・原田共編『財政投融资』大蔵財務協会(1994).
- 西沢和彦『年金大改革』日本経済新聞社(2003).
- 西澤宗英「いわゆる「公法人」の破産能力について」,『判例タイムズ(1983.8.25)』(1983).
- 日本銀行金融研究所『新しい日本銀行 その機能と業務 増補版』有斐閣(2004).
- 日本経済研究センター『21世紀の社会保障の展

- 望と政策』(2002).
- 長谷部恭男『憲法 第3版』新世社(2004).
- 八田達夫・小口登良「日本国政府の年金純債務」日本経済研究センター(1993).
- 浜田恵造編『国債一発行・流通の現状と将来の課題』大蔵財務協会(1997).
- 林健久『地方財政読本(第5版)』東洋経済新報社(2003).
- 林・橋本『入門地方財政』中央経済社(2002).
- PHP総合研究所「政府金融リストラプラン」(2003).
- 藤田武夫『現代日本財政史(中巻)』日本評論社(1978).
- 堀勝洋『年金の誤解』東洋経済新報社(2005).
- 本間正明編『政府統治の研究』国際高等研究所報告書(2001).
- 前田博「自治体指針で進む第3セクター改革」、『日経ビジネス(1999.7.26)』p137(1999).
- 丸木・川島「公共債(政府保証債, 地方債)発行市場の現状と課題」『公社債市場を巡る諸問題』東洋経済新報社(1996).
- 三菱総合研究所『公的債務管理のあり方について』, 提言論文(2004).
- 南善己「カリフォルニア州オレンジ郡の破産について」, 『地方債月報(1995.9)』(1995).
- 宮川・山本編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社(2002).
- 宮脇淳『図解財政のしくみ』東洋経済新報社(1997).
- 柳川範之『契約と組織の経済学』東洋経済新報社(2000).
- 山田雅俊「公共選択論の類型化と課題: 政策決定理論についての展望」大阪大学経済学部 Discussion Paper Series No. 50(2004).
- 山本淳「行政活動を担う法人のガバナンスは政府にしか担えない」, 『金融財政事情(2002.7.8)』(2002).
- 山本清『政府会計の改革—国・自治体・独立行政法人会計のゆくえ』中央経済社(2001).
- 山本弘「財産区の破産能力」別冊ジュリスト No. 163倒産判例百選第三版(2002a).
- 「特殊法人の破産能力」民事救済手続法第2版 p331(法律文化社・2002b).
- 横山彰『財政の公共選択分析』東洋経済新報社(1995).
- Barro, R.J. and D. Gordon, “A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model”, *Journal of Political Economy* (1983).
- Bernheim, D., and M. Winston “Common Agency”, *Econometrica* (1986).
- Buchanan, J., “Rent Seeking and Profit Seeking”, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M Press (1980).
- Coase, R.H., “The Nature of the Firm”, *Economica*, (1937).
- Dixit, A., *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press (1996).
- Dixit, A., G.M. Grossman and E. Helpman, “Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making”, *Journal of Political Economy* (1997).
- Hirshman, A.O., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press (1970).
- Holmstrom and Milgrom, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 7(1991).
- International Monetary Fund and the World Bank, *Guidelines for Public Debt Management* (2001).
- Kornai, J., “Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems”, *Econometrica* (1979).
- Kydland, F.E., and E.C. Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy* (1977).
- Laffont, J.J. and J. Tirole, “The Dynamics of Incentive Contracts”, *Econometrica* (1988).
- *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, MIT Press (1993).
- Mueller, D.C., *Public Choice II*, Cambridge Univ. Press (1989).
- Niskanen, W.A. Jr., *Bureaucracy and Representa-*

- tive Government*, Chicago : Aldine–Atherton (1971).
- “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics* (1975).
- Nordhaus, W.D., “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies* (1975).
- Schmidt, K. M., “Incomplete Contracts and Privatization”, *European Economic Review*, 40 (1996).
- Tirole, J., “The Internal Organization of Government”, *Oxford Economic Papers* (1994).
- Tullock, G., “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft”, *Western Economic Journal* (1967).
- Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York : Free Press (1985)
- Woodford, Michael and Randal C. Picker, “When Cities Go Broke : A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy”, *The University of Chicago Law Review* Vol. 60 No. 2 (1993).