

財政法におけるリスクと時間

—Contingent Liability としての公的債務保証—^{*1}

神山弘行^{*2}

要 約

我が国の憲法および財政法は、単年度予算を主軸として、財政統制を行なっている。財政法が採用している現金主義的な単年度予算には、キャッシュ・フローの統制という点では一定の利点が存在する。しかし、現在の国家活動のコストが「単年度」という時間枠組みを超えて発生する場合にその限界が露呈することになる。本稿では、政府のリスク・テイキング（とりわけ政府の債務保証）を題材に、予算における単年度という時間枠組みの有効性と問題点を検討するものである。

財政法の構造は、政府の債務保証に代表される「明示的偶発債務（explicit contingent liability）」について、ストックの側面からの統制を試みている。しかし、現金主義的な単年度予算を採用する我が国の財政法の下では、即時の現金支出を伴う直接出資ないし融資よりも、即時の現金支出を伴わない債務保証等の財政支援の方が、財政赤字の拡大に寄与しないため、国民ないし政策決定者がコストを正確に認識できず、過大に利用される危険性を内包している。

その意味で、現行の財政法は、政策手段の決定に対して「非中立的」な構造になっている。これは、各論的にみれば債務保証と直接融資の間の選択に対する財政制度の歪みである。しかし、この問題は「リスク」に対して財政法がどのようにコントロールをするかというより根本的な課題と密接に関連している。

本稿は、このような問題意識のもと、公的支援として利用される政府の債務保証を題材に、予算過程において国の明示的偶発債務（contingent liability）の統制について、ストックの観点だけでなく、フローの観点からも統制を行なう方法を模索するものである。本稿では、諸外国の財政上のリスク統制手法を類型化した上で、単年度の時間枠組みを維持しつつ予算統制を強化する手法としての発生主義予算に着目をする。

発生主義予算には、予測の変動や評価の困難性など幾つかの問題が存在するため、全面的な採用には課題が多い。しかし、現金主義的な予算を補完する制度として予算制度に組み込むことで、財政の中立性および透明性を高める可能性を秘めている。

*1 本稿は、科学研究費補助金・若手研究（B）〔課題番号 21730019〕の助成による研究成果の一部である。

*2 岡山大学大学院社会文化科学研究科・准教授

I. 本稿の問題意識と検討対象

本稿は、財政法とりわけ予算制度における将来債務の統制について、リスク（不確実性）¹⁾および時間（財政法の時間枠組み）という2つの観点から、現行法に内在する問題点を分析するとともに、立法論的観点から考察を加えるものである。

財政と時間の関係は、予算編成過程において、予算単年度主義という時間枠組み（time frame）という形で顕在化する²⁾。現行の予算制度は、現金主義を原則としている。この「現金主義的単年度予算」のメカニズムは、国家活動に付随するキャッシュ・フローの統制という点では優れた面も有する。

しかし、単年度という時間枠組みを超える財政上のコミットメント——公的支援としての債務保証など——について、予算上の指標は十分な情報を伝えていない可能性がある。例えば、

日本航空（JAL）の再建に関して、企業再生支援機構が支援を行なっている³⁾。この企業再生支援機構に対して、国は平成22年度予算において3兆円の政府保証枠を設定している⁴⁾。JAL再建への支援を決定した時点では、現金主義的単年度予算のもとでは、債務保証のコストは、（単年度の財政赤字など）予算におけるフロー指標には反映されない。

もし仮に財政規律維持の法的手法として、Pay-As-You-Go ルール（支出を伴う新規政策を実施するためには同額の増税または歳出削減とセットでなければならないという財政規律確保のためのルール）などを導入したとしても、現金主義的単年度予算を採用する財政法の下では、債務保証時点では何らのコストを認識しなくてもよい場合、過度に政府がコストを負担してしまう恐れがある。

1) 将来起こりうる全事象とその確率が全て事前に明らかになっている場合をリスク（risk）とよび、それらの一部でも不明な場合は不確実性（uncertainty）と呼ぶことで、両者は区別される。ただし、本稿では便宜上、リスクという言葉の不確実性も包含する意味で用いる。

2) 現金主義的な予算単年度主義の意義とその限界については、神山（2010）において導入的な検討を行っており、本稿は、同論文での問題意識を受け継いで、考察をさらに深めるものである。神山弘行「財政赤字への対応—財政規律と時間枠組み（複数年度予算・発生主義予算）」ジュリスト1397号12頁（2010年）参照。上記論文では、予算単年度主義の例外として認められている、継続費、国庫債務負担行為、繰越明許費等について十分な検討を加えることができなかった。そこで、本稿では、これらの例外的制度について〔Ⅱ-2〕で検討を加えている。

3) 本稿〔Ⅲ-3-2〕で述べるように、アメリカ連邦政府は、連邦政府が公的支援として出資、直接融資および債務保証等を行なう場合に、発生主義的観点からコストを認識して予算計上する法制度を整備している。See, U.S. Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2011*, at 27-44 (2010) [thereafter OMB (2010)] .

4) さらに、預金保険機構が企業再生支援機構に出資をしている。株式会社企業再生支援機構法第4条1項は、預金保険機構が、常時、企業再生支援機構の発行している議決権付き株式総数の2分の1以上を保有していなければならない旨を定めている。政府は預金保険機構に対して、平成22年度予算では、合計で51兆円の政府保証枠を設定している。なお、預金保険機構の（1）政府債務保証債の残高は、平成19年度末で6兆4500億円、平成20年度末で4兆5500億円であり、（2）政府保証借入金の残高は、平成19年度末で5244億円、平成20年度末で1兆5222億円となっている。財務省理財局「債務管理レポート2009—国の債務管理と公的債務の現状—」116頁（2009年）参照。

財政民主主義の理念の一つは、国民がその代表者たる議員を通じて、支出をともなう国家活動に対して統制を行なう点にある。そうであれば、財政民主主義の実効性を確保するためには、予算や決算の過程で公表される各種の財政指標が国民および政策遂行者の意思決定に対して、歪みを与えにくい中立的なものでなければならない⁵⁾。

さらに、「コモン・プール問題」の議論に代表されるように、利益集団の行動とあいまって民主主義的な意思決定プロセスは、財政赤字を惹起しやすい構造になっている⁶⁾。

過去に例を見ない巨額の財政赤字に直面する我が国の財政を巡る現状を正しく認識することは、税制改革と歳出改革の双方を行なう上で、避けては通れない前提作業である。また、財政に内在する将来のリスクを予算上の各指標が十分に反映していなければ、財政錯覚（fiscal illusion）を惹起し、有権者は将来世代の犠牲の上に、現在世代に有益な政策を選択する傾向が強くなる。その結果、国家財政の実体は、一般に流布している指標以上の速度で疲弊していくことになる。

既に決算過程については、国の財政状況を可能な限り客観的に提示する一つの試みとしてOECD各国において、程度の差こそあれ発生主

義決算の導入がなされている。これに対して、政策の意思決定に直結する予算過程においては、一部の国を除いて、発生主義的な観点での情報提供およびそれに基づく意思決定メカニズムは確立されてない。本稿では、このような観点も織り込みつつ、我が国における財政法の予算統制メカニズムのもとでは、現在の公共サービスの費用を正確に反映できていない可能性について検討を加える。

本稿の構成は次の通りである。まず〔Ⅱ〕では、財政法の構造について時間枠組みの観点から概観する。憲法および財政法が「単年度」を基準とする財政統制を原則としつつも、例外的に複数年度に効果が及ぶ継続費や国庫債務負担行為が存在している。これらの例外的制度において、将来の支出が未確定の偶発債務に対するガバナンス上の構造的問題を抱えていることを確認する。これは言い換えれば、財政法の構造が政府のリスク・テイキングに対して非中立的な建付けになっていることを意味する。

続く〔Ⅲ〕では、財政法におけるリスク統制の方策について検討を加える。政府によるリスク・テイキングに関して、中立的な法制度の構築という観点から、財政法がどのような統制メカニズムを設けることができるのかにつき考察をする。具体的には、現行制度で問題となりうる政

5) 財政規律を論じる前提作業として、財政に関する用語——財政赤字、歳入、所得移転、歳出など——に内在する問題を認識しておく必要がある。政府が個人（および法人）から徴収する金銭の流れは「歳入」と呼ばれ、その逆の金銭の流れは「歳出」と表現される。例えば年5兆円の子供手当を廃止して、同時に年5兆円の枠で子供税額控除（還付可）を導入したとしよう（なお分配状況は不変と仮定する）。この場合、実質は不変であるにもかかわらず、5兆円の減税が5兆円の歳出削減によってファイナンスされたと表現されることになる。See, Daniel N. Shaviro, *Comment 1: On the Relative Generality of Fiscal Language*, in INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF PUBLIC FINANCE: ECONOMIC AND LEGAL PERSPECTIVES, 258 (Alan J. Auerbach and Daniel N. Shaviro ed., 2008)

Shaviro (2007) は、財政赤字は次の点において恣意的な指標であると指摘している。それは、第1に公債元本と他のキャッシュ・フローを明確に区別している点であり、第2に単年度という時間枠組みを採用している点である。DANIEL N. SHAVIRO, TAXES, SPENDING, AND THE U.S. GOVERNMENTS MARCH TOWARD BANKRUPTCY, 54 (Cambridge University Press 2007)。

6) これは、各利益集団が支援する議員を通じて特定の集団のみが利益を享受できる政策の社会的便益を過大評価するよう働きかけつつも、当該政策の費用は租税により国民一般から徴収されることになるため、当該集団にとっては合理的な行動である。しかし、社会的限界費用が社会的限界便益を上回る状況でも、当該政策が遂行される可能性を惹起してしまう。See, e.g. Jurgen Von Hagen, *Budgeting Institutions and Public Spending*, in *Fiscal Management 2-3* (Anwar Shah ed. The World Bank 2005)。

府（ないし公的機関）による直接融資および債務保証を題材に検討を加える。そして、発生主義的な観点から、国家活動のコストを予算において認識をすることが、より「中立的」な予算制度の構築にとって有益であるとの視座を提示する。

〔Ⅳ〕では、単年度を基準とした議会による

財政統制という憲法上の要請を維持しつつ、当該年度における国家活動の中長期的な財政上の影響をより正確に反映させるメカニズムとしての発生主義的予算の可能性と課題について若干の検討を加える。

なお本稿では、特に断りのない限り「予算」という用語を歳出予算の意味で用いる。

Ⅱ．財政と時間 ～問題点の抽出～

Ⅱ－１．憲法と時間

憲法における財政関連の規定は、単年度を原則的時間枠組みとして構築されている（憲法 86 条、90 条および 91 条）。予算単年度主義に関する明文規定はないものの、これらの規定および憲法 52 条から、予算について毎年国会の議決を必要とする予算単年度主義が憲法上の要請であると考えられている⁷⁾。

これに対して、憲法 85 条は「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。」としており、支出権限と債務負担権限を区別した上で両者について国会の議決を要求している。本条は、国の債務負担行為と支出行為は必ずしも表裏一体の関係ではなく、債務負担行為と支出行為の年度が乖離することを示唆している。また、「債務の負担だけで、支出を行なうことなくその目的を達成するものもある。例えば、債務保証や損失保証契約を結んだ場合、保証債務の履行、損失の発生といった事実が生じない限り、支出を必要とせず目的を達成できる」⁸⁾ ため、両者について個別に議会の統制を要求しているともいわれ

ることがある⁹⁾。（債務保証や損失保証契約における現行予算制度の問題点については、後述Ⅱ－２－２（２）参照。）

憲法が基準とする「年度」という時間枠組みが人為的な区切りである以上、年度を基準として構築される各種財政指標については、（意図するしないにかかわらず）何らかの人為性を内包することとなる¹⁰⁾。その人為性のゆえに、全ての事象に関して歪みが一切ない完全に中立的な情報を提供することは困難であろう。財政法の中立性を論じる場合、何らかの比較対象ないし基準が必要となる。そこで本稿では、現在世代が政府から公共財・公共サービスを享受するに際して、当該財・サービスにかかる正確なコストを認識した上で、意思決定を行えるような状況が、財政法において確保されるべき「中立性」の一つとした上で、検討を進める。

Ⅱ－２．財政法における時間枠組みと統制メカニズム

Ⅱ－２－１．原則的時間枠組み

歳出予算は、内閣に対して当該年度における

7) 碓井光明「複数年予算・複数年年度予算の許容性」自治研究 79 卷 3 号 3, 4-5 頁（2003 年）参照。

8) 小村武『予算と財政法 四訂版』193 頁（新日本法規 2008 年）。

9) 小村（2008）・前掲注 8, 193 頁。

10) 租税法の文脈ではあるが、単年度の消費と純資産増加の和として所得を把握する包括的所得概念の人為性を指摘するものとして、中里実「所得概念と時間—課税のタイミングの観点から—」金子宏編『所得課税の研究』129, 132-144 頁参照

債務負担権限と支出権限の双方を授権するものである¹¹⁾。すなわち、国家が支出行為を行なう前段階の行為として、（公共契約などにより）債務を負担することが必要であることから、予算は支出権限だけでなく、債務負担権限も付与するものと考えられている¹²⁾。

予算は、①支出の目的、②支出の金額（最高金額）、③支出の時期という3点について国家行為を規律する効力を有する¹³⁾。本稿との関係では、③支出の時期に関する予算の拘束力が問題となる。

財政法のもとでは、予算の時期に関する効力は一会計年度に限られる¹⁴⁾。この点は、一般に次の規定から導かれる。財政法2条4項は、「歳入とは、一会計年度における一切の収入をいい、歳出とは、一会計年度における一切の支出をいう。」と規定している。さらに、財政法42条は「繰越明許費の金額を除く外、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。」として、原則として予算の繰越しを禁止している。

また、財政法12条の「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない。」という規定は、同法42条と相まって、予算の一年制の原則および年度独立の原則を表明したものであると理解されている¹⁵⁾。

なお、「会計年度独立の原則」と「予算単年度主義の原則」を峻別しておく必要がある。会計年度独立の原則は、財政の健全性確保の要請から定められたものであり、「一会計年度の歳出はその年度の歳入をもって充てなければなら

ない」という原則である¹⁶⁾。これに対して、予算単年度主義の原則は、憲法86条における予算に対する民主的統制の要請に基礎を置くものであり、議会の予算に対する審議権を確保するために「国会における予算の議決は各会計年度毎に行なうべし」という原則と解されている¹⁷⁾。

Ⅱ－２－２． 予算単年度主義の例外

次に、上記の原則に対する例外である（１）継続費、（２）国庫債務負担行為、（３）繰越明許費についての法的構造と債務統制メカニズムを概観する。その際に、（２）国庫債務負担行為について、ガバナンス上の問題を内包している点を指摘する。

（１）継続費 ～複数年度予算的な総額統制～

予算単年度主義の第1の例外は、継続費である¹⁸⁾。継続費とは、工事・製造その他の事業で、完成に数年度を要するものについては、経費の総額及び年割額を定めて、予め国会の議決を経ることで、数年度にわたる支出権限を付与するものである（財政法14条の2第1項）。ただし、予算単年度主義の例外であることから、時間枠組みの拡大は、原則として5年度以内に限られている（同条第2項）。

継続費においては、債務負担行為と支出行為に対する議会の統制方法が若干異なっている。すなわち、債務負担行為については、年割額の統制は受けずに、総額の範囲内であれば、どの年度に行なっても構わないと解されている¹⁹⁾。これに対して、支出行為については、年割

11) 確井光明『公共契約法精義』53頁（信山社2005年）、小村武（2008）前掲注8, 176頁。

12) 小村（2008）・前掲注8, 177頁。

13) 杉村章三郎『財政法 新版』86-91頁（有斐閣1982年）参照。

14) 小村（2008）・前掲注8, 177頁。

15) 杉村（1982）・前掲注13, 88-89頁、小村（2008）・前掲注8, 65-66頁参照。

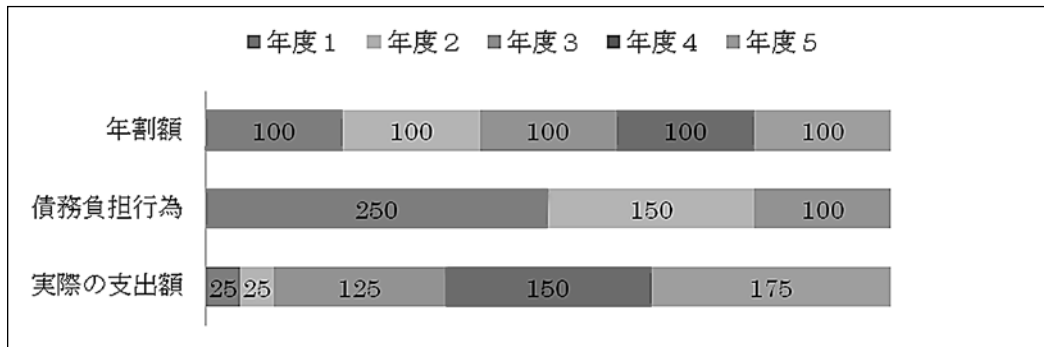
16) 小村（2008）・前掲注8, 68頁。

17) 小村（2008）・前掲注8, 68頁。

18) そもそも継続費は合憲かという問題提起がなされることがあるが、多くの学説はこれを合憲と捉えているようである。詳細については、確井光明「複数年予算・複数年予算の許容性」地方自治研究79巻3号10頁（2003年）および同脚注12参照。

19) 小村（2008）・前掲注8, 187-188頁。

【図 1：継続費の統制方法】



額を超えて当該年度に支出をすることはできない。なお、支出権限については、年割額のうち、当該年度に支出を終わらなかったものは、上述の財政法 42 条の規定にかかわらず、事業の完成年度まで通次繰り越して使用することができる（同法 43 条の 2 第 1 項）。

債務負担行為については当該事業等の総費用を国会が審査・統制し、支出権限についてはキャッシュ・フロー管理の観点から総額のみならず年割額による規制が上乗せされていると理解できる。この点を簡単な数値例を用いて説明しよう²⁰⁾。例えば、総額 500 億円の事業の遂行に際して、継続費として年度 1～年度 5 まで各年度毎に 100 億円の年割額を割り振ったとする。債務負担行為に関しては、総額の統制のみ及ぶため、この枠内であれば、年度 1～年度 5 において任意の時期に事業に関する契約を締結することができる。そのため、年度 1 に 250 億円、年度 2 に 150 億円、年度 3 に 100 億円の契約を締結することも可能である。これに対して、支出行為は年割額の範囲内でしか認められない。そのため、本数値例では各年度の支出は 100 億円を超えることはできない。ただし、前年度までの使用残額については通次繰り越すことができるため、事業遂行の遅延により年度 1 および年度 2 に各 25 億円しか支出しなかった

場合、年度 3 においては最大 250 億円まで支出することが可能である。もし年度 3 において 125 億円しか支出しなければ、残額は繰り越され、年度 4 において 225 億円まで支出することが可能となる。そして、年度 4 において実際には 150 億円しか支出しなければ、年度 5 において 175 億円まで支出することが可能となる【図 1 参照】。

なお、年度 1 において決定された継続費を、後の年度になって修正することが可能かが問題となる。財政法 14 条の 2 第 4 項は、「前三項の規定は、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。」と定めを置いている。

この点について杉村（1982）は、初年度の国会の議決が、年限の延長およびその他の点について、必ずしも後の年度の国会の審議権を拘束しないとす²¹⁾。また、小村（2008）は、後の国会で無制限に当初の継続費を修正ないし否定し得るとすれば、継続費を認めた趣旨が没却されかねないことから、増額修正・年割額変更・年限の延長は可能であるものの、継続費の否定ないし総額の削除は余程の事情変更がなければ正当化できないと指摘している²²⁾。

それでは、現実の予算過程において、継続

20) 小村（2008）・前掲注 8, 188-189 頁参照。

21) 杉村（1982）・前掲注 13, 81 頁。

22) 小村（2008）・前掲注 8, 192 頁。

費はどの程度利用されているのであろうか。例えば平成22年度予算においては、防衛省所管の警備艦（護衛艦）・潜水艦など、一隻あたり総額500億円～1400億円程度の製造費が計上されている²³⁾。これは、継続費が次に述べる国庫債務負担行為と比較しても、予算単年度主義からの乖離が大きいことから、例外的な場合を条文上も想定しており、現実にも謙抑的に利用されていると理解できる²⁴⁾。

(2) 国庫債務負担行為

A. 国庫債務負担行為の法的構造

憲法85条は、国が債務を負担する際には国会の議決を要求しているところ、議決の形式は歳出予算、継続費の総額の範囲内、または法律に基づくものであれば問題がないことになる²⁵⁾。国の債務負担に関する国会の議決の中でも、予算という形式でかつ翌年度以降にも効力が継続する債務負担行為が、国庫債務負担行為である。

財政法15条第1項は「法律に基くもの又は歳出予算の金額…若しくは継続費の総額の範囲内におけるものの外、国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない。」と規定しており、同項に基づく国庫債務負担行為は、具体的内容が特定されていることから「特定の議決による債務負担行為」とよばれる²⁶⁾。これに対して、財

政法15条第2項は「災害復旧その他緊急の必要がある場合においては、国は毎会計年度、国会の議決を経た金額の範囲内において、債務を負担する行為をなすことができる。」と定めており、同項に基づく国庫債務負担行為は、具体的内容が特定されていないことから「非特定議決に基づく国庫債務負担行為」とよばれる²⁷⁾。

国庫債務負担行為については、あくまで債務負担権限を付与するだけであり、支出権限については改めて国会の議決を要することとなる²⁸⁾。この点において、債務負担権限と支出権限の双方を付与する債務負担行為とは異なる。

そのため、国会は前年度の国庫債務負担行為について、支出権限を与える予算策定の際に、減額修正を行えるかが問題となる。この点について、国会は予算を減額修正できると解されているものの、契約済みのものについては、契約において予算による支出権限付与が停止条件とされるなどの事情がない限り、既得権の侵害となることから減額修正は認められないとする説が通用しているようである²⁹⁾。

B. 国庫債務負担行為の問題点

国庫債務負担行為については、債務保証などの局面においてガバナンス上の重大な問題を抱えている。この点について検討を加えるために、国庫債務負担行為を次の2つの類型に分けたい。

23) 「平成22年度予算」乙号継続費81-83頁。

24) なお、継続費制度の創設当初は、公共事業におけるダム工事にも同制度が利用されていたものの、現在は国庫債務負担行為が利用されている。小村（2008）・前掲注8,202頁。

25) 杉村（1982）・前掲注13,82頁。明治憲法においては「予算外国庫の負担となるべき契約」（明治憲法62条3項）として予算から除外されていたが、現行憲法下では、国庫債務負担行為については予算の一部として処理することとなっている。同上83頁。

26) 杉村（1982）・前掲注13,83頁、小村（2008）・前掲注8,195頁参照。

27) 杉村（1982）・前掲注13,83頁、小村（2008）・前掲注8,195頁参照。

28) 財政法26条は、事項ごとに必要とされる理由、行為をなす年度及び債務負担の限度額、必要に応じて行為に基いて支出をなすべき年度、年限又は年割額を明示することを要求していることから、実際には予算においてこれらの内容が明記されることになる。「行為をなす年度」については、憲法86条との関係で、国庫債務負担行為を計上した年度に限定されると解されている。すなわち、平成22年度予算で、国庫債務負担行為として500億円認められた場合に、平成22年度中にのみ当該債務負担行為を行なうことができる。継続費とは異なり、平成22年度に200億円、平成23年度に300億円と債務負担の時点を分割することは許されない。小村（2008）・前掲注8,198頁、および碓井（2005）55頁脚注71参照。

29) 小村（2008）・前掲注8,199頁。

第1の類型は、将来の支出が確実であるもので、事業の準備等に時間を要するため、単一年度において債務負担行為と支出行為の双方を完結できないような事項である³⁰⁾。

第2の類型は、偶発債務(contingent liability)である。これは、債務負担時に現金支出の具体的内容が確定しておらず、一定の条件下でのみ支出が求められる条件付債務である³¹⁾。小村(2008)が「歳出予算は経費を支出してはじめて目的を達し得るのに対し、国庫債務負担行為では、債務保証、損失補償のように債務負担をただけで現実に経費の支出を伴わずに目的を達成しうる場合がある」³²⁾と指摘するように、その代表例は債務保証や損失補償である。

このような偶発債務は、現時点では将来の負担が不明瞭であることから、負担感が薄れてしまい、過度の債務負担行為を行なうおそれがある。そのため、偶発債務の抑制を図るために、次の法的装置が設けられている。

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条は、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣(地方公共団体のする保証契約にあっては、総務大臣)の指定する会社その他の法人の債務につい

ては、この限りでない」と規定しており、原則として政府又は地方公共団体が法人の債務を保証することを禁止している³³⁾。

例外的に、①国の行政の一端を担うものとして極めて公共性・公益性の高い業務を行っている法人で、②業務の執行・財務会計等についての国の監督が十分行き届き、保証債務に係る借入金等の使途及び当該債務の履行の確実性をチェックし得る条件が満たされる場合には、個別の法律によって、政府による債務保証が認められることがある³⁴⁾。この場合、限度額については「国会の議決を経た金額の範囲内」と定められることが通常であり、毎年度の一般会計予算の予算総則において個別の法人ごとに限度額を規定した上で、国会の議決を経る慣行になっている³⁵⁾。

平成20年度末における、政府債務保証の残高は、約45.4兆円である。内訳は、政府保証債が約36.4兆円³⁶⁾、政府保証借入金が約2.9兆円³⁷⁾、政府保証付きの政府資金引受債及び政府保証外債の残高が約6.1兆円となっている³⁸⁾。

このように、財政法の統制手法は、現金主義的単年度予算を基軸としているが故に、偶発債務の統制に関して、ストックに着目した統制手法に頼らざるをえない傾向にある。しかし、予

30) 例えば、平成22年度予算では、防衛省所管の航空機整備について「航空機の整備には、その修理又は部品の生産若しくは輸入に多くの日数を要するものがある」との事由から、行為年度を平成22年度、国庫の負担となる年度を平成22年度以降5箇年度以内、限度額を2978億円とする事項が計上されている。平成22年度予算・丁号国庫債務負担行為131頁。

31) 碓井光明『公的資金助成法精義』160-161頁(新山社2007年)。

32) 小村(2008)・前掲注13, 201頁。

33) 碓井(2007)は、本規定を国又は地方公共団体の内部のみを規律する規範ではなく、外部にも影響を及ぼす規定であると解しており、本規定違反の債務保証契約は、無効であるとする。碓井(2007)・前掲注31, 161-162頁。なお、本規定による債務保証の禁止を逃れるために、地方公共団体を中心に「損失補償契約」が多用されることが指摘されている。碓井(2007)・前掲注31, 327, 334-352頁参照。

34) 財務省理財局(2009)・前掲注4, 74頁。

35) 同上、および碓井(2007)・前掲注31, 328頁。

36) 政府保証債を発行している例として、預金保険機構、日本政策金融公庫、日本政策投資銀行、都市再生機構、日本高速道路保有・債務返済機構、関西国際空港、中部国際空港、東日本高速道路、首都高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路、阪神高速道路、地方公営企業等金融機構などがある。

37) 政府保証借入がなされている例として、預金保険機構、農業者年金基金、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、日本環境安全事業、民間都市開発推進機構などがある。

38) 財務省理財局(2009)・前掲注4, 115頁。

【図2：現行財政法における予算単年度主義の例外の比較】

	(1) 継続費	(2) 国庫債務負担行為	(3) 繰越明許費
付与される権限	債務負担権限 ＋ 支出権限	債務負担権限のみ	債務負担権限 ＋ 支出権限
債務負担行為の 時間軸	原則 5 年度以内	当該年度のみ	翌年度まで
支出の時間軸	原則 5 年度以内	原則 5 年度以内	翌年度まで
対象経費	工事、製造その 他の事業のみ	限定なし	性質上又は予算成立後の事由に 基き年度内に支出を終わらない見込のあるもの

算過程におけるストックの側面からの統制だけでなく、フローの側面からの統制も併用することが望ましいと考えられる。そこで次節〔Ⅲ〕において、本節での問題意識をもとに、より適切な偶発債務の統制手法について考察を加えることにする。

(3) 繰越明許費

財政法 14 条の 3 は、「歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基き年度内にその支出を終らない見込のあるものについては、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越し

て使用することができる。」として、一定の条件の下で、翌年度に予算を繰り越して使用することを認めている³⁹⁾。

(4) 小括

現行財政法のもとで認められている予算単年度主義の各例外を整理すると次の【図2】のようになる⁴⁰⁾。実際の予算においては、〔甲号〕歳入歳出予算、〔乙号〕継続費、〔丙号〕繰越明許費、〔丁号〕国庫債務負担行為の順で列举されている。

Ⅲ．財政法とリスク ～明示的偶発債務の統制手法～

Ⅲ－１．「債務保証」と財政制度の非中立性

先述のように、我が国の財政法の構造は、偶発債務について、ガバナンス上の問題を内包している⁴¹⁾。偶発債務のコストが財政赤字の指標に反映されないことから、政策形成過程において、次のような誘因をもたらししてしまう恐

れがある。

行政の効率化・スリム化の観点から、公的事業の一部を民営化したり、独立行政法人や各種機構などに移管したりする場合、交付金や補助金以外にも国庫による財政的支援（例えば債務保証など）がなされていることがある。交付

39) 杉村（1982）は、繰越明許費について「いわば翌年度を年限とする継続費の性格をもつもの」と評している。

杉村（1982）・前掲注 13, 81 頁。

40) 小村（2008）・前掲注 8, 212-213 頁を参照に作成。

41) この点に関する導入的な検討として、神山（2010）前掲注 2, 17-18 頁参照。

金や補助金であれば、現金支出を伴うため、財政赤字の拡大に直ちに寄与してしまう。これに対して、債務保証などの現金支出を伴わない形での支援であれば、見かけ上の短期的な財政赤字は拡大しない。そのため、見かけ上の財政赤字を削減するために、公的事業のオフ・バジェット化とセットで明示的偶発債務を利用する誘因が構造的に存在している⁴²⁾。

また、経済危機において苦境に直面する企業救済・再生の観点から、直接ないし間接的に国庫が支援を行なうことがあるところ、直接出資ないし融資よりも、債務保証など現金支出を伴わない形での財政支援の方が、財政赤字の拡大に寄与しないため、過大に利用される危険性を内包している。

そこで本節では、偶発債務のなかでも政府による債務保証を題材として検討を加えたい。

債務保証は債務負担の一種であるので、国が債務保証を行なうためには、憲法 85 条のもと国会の議決が必要となる。債務保証については、予算上、〔丁号〕国庫債務負担行為としてではなく、予算総則に当該年度の債務保証契約の限度額を計上する形で、国会の議決を得ている⁴³⁾。平成 22 年度予算 11 条は、「次の表の左欄に掲げる法人が平成 22 年度において負担する債務につき、中欄に掲げる法律の規定により政府が同年度において保証することができる。金額の限度は、それぞれ右欄に掲げるとおりとする。」として、債務保証契約の総額を明記している。例えば、平成 22 年度予算における債務保証の総額として、少なくとも 85 兆 6300 万

円が記載され、国会の議決を得ている⁴⁴⁾。

国が外部に直接融資をする場合とは異なり、国が（国以外の主体の債務について）債務保証をした時点では、現金の支出を伴わない。そのため、現金主義を採用する現在の予算制度のもとでは、「財政収支」の指標には何ら影響を及ぼさないことになる——むしろ債務保証によって、一定の保証料を債務者から受領する場合、同受取保証料は歳入としてカウントされ、将来の債務不履行にともなう損失の可能性はカウントされないという非対称性により、財政状況は一見すると改善しているかのような錯覚に陥る可能性がある——。言い換えれば、保証料という収入のみを先取りして、将来の損失可能性の認識を繰り延べていることになる。

これに対して、直接融資の場合には、翌年度以降に返済される見込みが高くとも、当該年度においては現金の支出としてカウントされるため、「財政収支」を見かけ上悪化させる方向に作用することになる。

つまり、現行の財政法は、政策手段の決定において「非中立的」な構造になっている。これは、各論的にみれば債務保証と直接融資の間の選択に対する財政制度の歪みである。しかし、この問題は、「リスク」に対して財政法がどのようにコントロールを行なっているかというより根本的な問題と密接に関連している⁴⁵⁾。そこで、以下では、政府による債務保証を題材として、財政法におけるリスク管理のあり方について検討を加えたい。

42) See, Hanna Polackova Brixi, *Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, in FISCAL MANAGEMENT 163 (Anwar Shah ed., The World Bank 2005).

43) この点について、碓井光明（2007）は、「債務保証も国庫債務負担行為の一種であるが、予算における『国庫債務負担行為』は、債務負担に基づく履行行為たる支出が確定的なものに限定し、履行行為の不確実な偶発債務については予算総則に定めるという使い分けがなされている」と説明している。碓井光明（2007）・前掲注 31, 100 頁。

44) この概算は、平成 22 年度予算 11 条第 1 項から第 22 項までの各債務保証（円建債務）の元本の総和であり、この他に当該債務の利子と、外貨建債務の元本及びその利子が加わることになる。

45) これは「法制度と時間枠組み」というより広い文脈でとらえると、租税法の領域において課税繰延（tax deferral）が問題となるように、財政法においては損失繰延（loss deferral）が重要な問題となってくることを意味する。

【表1：財政リスクの分類】

	確定債務 (direct liabilities)	偶発債務 (contingent liabilities)
明示的債務 (explicit liabilities) 〔法律上または契約上の支払義務あり〕	・ 予算上の支出 ・ 国債 ・ 公務員人件費	・ 債務保証（損失補償） ・ 公的保険 【本稿の検討対象】
非明示的債務 (implicit liabilities) 〔国民ないし利益団体からの圧力による支出の可能性が高いもの〕	・ 将来における公的年金の給付⁴⁷⁾（法的義務でない場合；賦課方式） ・ 将来における医療保険の給付（法的義務でない場合） ・ 公共投資への再投資	・ 中央銀行の債務 ・ 災害救援 ・ 環境修復

〔出典：Polackval（1998）at 3, Table 1 より一部改変〕

Ⅲ－２．リスク分類と債務保証の位置づけ

財政上のリスク，すなわち国庫が将来支出を負担しなければならない可能性として様々な事項が考えられる。ここでは，Polackova（1998）が提示するリスク分類に関する2つの基軸参考にした【表1】⁴⁶⁾。

1つ目の分類軸は，明示的債務（explicit liability）と非明示的債務（implicit liability）という分類である。明示的債務とは，法律（予算）または契約によって国庫の債務支払が法的に義務づけられている場合である。例えば，国債からの利払いと元本償還が該当する。

これに対して，非明示的債務とは，法律および契約上の支払義務はないものの，将来において世論ないし政治的圧力によって国庫の支出が要求される可能性のある債務である。賦課方式のもとでの公的年金支払，大手銀行の公的救済などが該当する。

2つ目の分類軸は，確定債務（direct liability）と偶発債務（contingent liability）という分類である。確定債務とは，条件によらず現金支出が将来的に必ず生じる債務のことである。例えば，積立方式のもとでの公的年金支払がこれに該当

する。

これに対し偶発債務とは，将来特定の事象が生じる（または特定の事象が生じない）という条件のもとで支払義務が発生する条件付債務であり，支払時期ないし支払額は債務負担時には未確定である。

本稿の中心的な検討対象である債務保証は，〔Ⅱ－２－２（２）〕で概観したとおり，我が国では個別法律の委任を受ける形で予算総則に限度額が記載されており，国会の議決を経ている。そのため，明示的偶発債務に分類できる。政府は所定の条件が満たされれば，債務を必ず負わなければならない。この点において，世論および政治的情勢に債務負担の有無や程度が左右される非明示的偶発債務とは大きく異なる。

言い換えれば，非明示的債務は，政治過程を通じて形成されるファジーな債務であるのに対して，明示的債務は国庫が既に明確なコミットメントを行なっている。そのため，明示的債務と非明示的債務に対する財政法上の最適な統制手段は異なりうる。そこで〔Ⅲ－３〕では，明示的偶発債務を中心に，どのような財政法上のコントロールメカニズムが有効かを検討したい。

46) Hana Polackova, *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*, 2 (October 1998), World Bank Policy Research Working Paper No. 1989, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=604971>

47) 高齢化社会における最もインパクトの大きい公的債務は，公的年金および公的医療保険などの社会保障制度に関する債務である。日本の公的年金をどこに分類するかは難しい問題である。また，公的年金債務は巨額であることから，他の債務と同列に論じると他の債務に対する統制を弱める可能性がある。公的年金の問題に関しては，本特集の浅妻論文に譲る。

Ⅲ－３．リスク管理に関する財政法の可能性

Ⅲ－３－１．４つのリスク管理手法

我が国の現行の予算制度は、タイミングに関して原則として「現金主義」に依拠しており、当該年度のキャッシュ・フローの流れに着目をした統制メカニズムを構築している。そのため、当該年度の政策遂行に必要な「現金」を管理する手法としてはシンプルであるが故に、一定の有効性を持ち合わせている⁴⁸⁾。しかし、このような現金主義かつ単年度主義の財政制度は、「明示的確定債務」の統制に主眼が置かれており、「明示的偶発債務」の統制には必ずしも有効ではない場合がある（現行財政法による統制の非中立性については、〔Ⅲ－１〕で指摘した通りである）。

我が国の現行の公的債務管理制度のもとでは、債務保証について限度額を統制している。また、ストックの側面から情報は把握できるものの、債務保証という政策に伴う実質的な費用を把握することはされていない。

それでは、明示的偶発債務を統制する手法としてどのような財政法のメカニズムが考えられるのであろうか。例えば Schick (2002) は、財政上のリスクを管理する手法として次の４つを指摘している⁴⁹⁾。

①決算過程における情報提供

②予算過程におけるコスト認識

③リスク負担のルール化

④マーケット・メカニズムの導入

②予算過程におけるコスト認識の手法については、〔Ⅲ－３－２〕で詳細に検討を加えるところ、他の３つの手法について以下で簡単に紹介したい。

まず、①決算過程における情報は、事後の視点からのものであり、翌年度の政策決定者の意思決定にどこまで影響を及ぼせるかは不明である。決算が過去の報告であるため、国民は（予算と比較して）決算に対してあまり興味を示さない可能性が高い。政府債務保証残高というストックの指標での情報開示が必要であることは否定できない。しかし、過去のストック情報の開示だけでは、当該情報と現在の意思決定との間に直接的な財政上のリンクが確立されていなければ、リスク統制機能は限定されてしまう。つまり、今後の判断のための「参考資料」に止まってしまう可能性が高い。決算の段階で発生主義に基づいて、政府の財政状況を公開するだけでなく、何らかの形で予算過程における指標・情報に反映させることで、政策決定時の考慮要素とする必要があろう⁵⁰⁾。

また、決算過程において全ての偶発債務を計上するためには、リスクを評価する必要がある。偶発債務の発生可能性がどんなに低いもの（例えば、広域にわたる自然災害の可能性）でも、

48) 明示的偶発債務に対する現金主義的予算の枠組み（損失認識の繰延）の利点として、Phaup&Torregrosa (1998) は次の３点を指摘している。Marvin Phaup & David F. Torregrosa, *Budgeting for Contingent Losses*, in HANDBOOK OF GOVERNMENT BUDGETING 702 (Roy T. Meyers ed. Jossey-Bass Publishers 1998)。

第１の利点は、債務保証や公的保険（地震保険・戦争保険）において、将来支払を一切しなくてもすむ可能性があるところ、もし将来の支払がなければ現時点での費用認識は、本来であれば遂行できた他の政策を犠牲にしてしまう恐れがあるため、そのような状況を回避できるという点である。

第２の利点は、将来キャッシュ・フローの予測は困難なものであり、一定期間（例えば各年度）ごとに将来予測を見直すとしても、前提条件や金融情勢の変化により、推計値は大きく変化せざるを得ず、最終的に支出見込額や財政赤字などの各種財政指標の変動が大きくなってしまいう問題回避できるという点である。

第３の利点は、政府行なったリスク負担に対して、支払義務が生じた場合に、リスク負担をした点よりも、支払義務が確定した時点の方が、増税によるより再分配的な形でのファイナンスをしやすいというのである。すなわち、（将来の支払に備えた）事前の増税よりも、事後的に生じた赤字を埋めるために増税を行なう方が、政治的に容易だというのである。

49) Allen Schick, *Budgeting for Fiscal Risk*, 80, in GOVERNMENT AT RISK: CONTINGENT LIABILITIES AND FISCAL RISK (Hanna Polackva Brixi & Allen Schick ed., World Bank 2002)。

50) See, Polackova (1998), supra note 46, at 50.

全て評価・計上の対象にするとすると、対象が広がりすぎてしまう。従って、偶発債務に関して発生主義的にコストを決算過程において提示するとしても、何らかの基準によって決算上の数値に含めるか否かという判断をせざるをえない。例えば米国では、損失発生の可能性が reasonably possible である場合、または損失発生の可能性が probable であるものの損失の程度を合理的に推測できない場合、発生主義上の赤字には含まれず、アメリカの決算報告書である Financial Statements の脚注に記載されることとなる⁵¹⁾。

③リスク負担のルール化は、政府のリスク・テイキングに関する定量的・定性的な基準を事前に設定する手法である。金融市場において、リスク評価機関（例えば格付会社）と当該リスク評価に基づいて金融活動を行なう機関（例えば銀行）は、専門分化している。これに対して、政府が直接融資ないし債務保証を行なう場合、同一の機関が両機能を担当し、分化を明確に行

なっていない点が指摘される⁵²⁾。これは、リスク評価という観点からは、評価の客観性が弱まる可能性につながる。そこで、評価と意思決定の機能未分化の欠点を補う方策として、リスクを負担するか否かの意思決定基準を事前（ex ante）に決定しておく方策が考えられる。事前に政府がリスクを取る（債務保証を行なう）か否かの判断基準（リスクの度合いや限度額）ないし予算への算入基準を事前に明確にすることで、偶発的債務の統制を図ろうというのである⁵³⁾。しかし、この手法の問題点として、政治的圧力に弱い点があげられる⁵⁴⁾。また、事前の評価段階で、リスクを過小評価するインセンティブを排除できないという問題がある⁵⁵⁾。

④マーケット・メカニズムの援用においては、政府がリスクを単独で負担するのではなく、私的主体との間でリスクを共有することで、政治的圧力によるリスクの過小評価を防ぐことが期待される⁵⁶⁾。例えば、政府が負担するリスクの上限を債務の5割と限定することで、私的主

51) U.S. Government Accountability Office, *Understanding Similarities and Differences between Accrual and Cash Deficits*, 11, GAO-07-117SP (2006) .

52) Schick (2002) , *supra* note 49, at 92.

53) 例えば1980年代のカナダでは、次のルールが導入された。①直接融資の場合、市場金利以下の貸出について「歳出」として予算（フロー指標）に反映させる。②リスク負担は、政府だけではなく、株主などのエクイティ・ホルダーと共有しなければならず、債務保証に関して、債務不履行の際には、政府が他の出資者から損害の求償をできるように契約しなければならない。③銀行が真剣にリスクを評価するようなインセンティブを付与するために、銀行は債務不履行時の純損失の最低でも15%以上負わなければならない。④直接融資の金利（債務保証の保証料）は、政府の資金調達コストと期待損失をカバーできる水準で設定されなければならない。⑤明示的偶発債務について、毎年、国の決算報告書の脚注において情報を公開しなければならない。Schick (2002) , *supra* note 49, at 93.

54) Schick (2002) , *supra* note 49, at 81, 92-95.

55) なお、この問題に対する処方箋として、Cohen (2002) は、準備基金（reserve fund）の設立による政府の責任限定の仕組みを提案している。政府が債務保証にともなう将来の損失を予測し、当該損失額を準備基金に拠出し、それ以降は当該準備基金のみが保証責任を負うという法的仕組みである。損失額が準備基金の積立額を超えた場合は、債権者（ないし債務者）が損失を負担することとなる。そのため、政府がリスクを過小評価している場合、準備基金の積立額が低くなることから、債権者および関係者は、政府がリスクを過小評価しないよう強く求めることとなる。この一連の過程において、政府がリスクを過小評価することを抑制できるというのである。Daniel Cohen, *Fiscal Sustainability and a Contingency Trust Fund* , in GOVERNMENT AT RISK: CONTINGENT LIABILITIES AND FISCAL RISK (Hanna Polackva Brixi & Allen Schick ed., World Bank 2002) .

これに対する批判として、Schick (2002) は、事前の観点からのリスク評価は本質的に不正確なものであり、事後的な経済環境の変化などにより、その都度リスクを再評価することが私的部門での慣行であり、政府だけが事後的な事情の変更に応じてリスクを再評価・準備金の積み増しをしないことは実効性に欠けていると指摘する。Schick (2002) , *supra* note 49, at 94.

56) Schick (2002) , *supra* note 49, at 95.

体が残りの部分のリスクを引き受けることから、真剣にリスク評価を行なうというのである。

しかし、この問題の欠点として、政府が負うリスクには市場における私的主体が負うリスクと性質を同じくするものと異なるものがある場合、この手法は前者に対して有効であるとしても、後者に対する有効性は慎重に見極める必要が出てくる。

Ⅲ－３－２．予算過程におけるコスト認識の幾つかの手法

現行の財政制度は、現金主義にもとづいて国家活動に伴うキャッシュ・フローを統制するとともに、債務保証については限度額を予算総則に、国庫債務負担行為および継続費については総額を予算に計上している。

国の決算において、現金主義ではなく発生主義にもとづいて、国の財政状況を把握する試みは広く行なわれている。しかし、上述のように決算情報の提示だけでは、参考資料として現在および将来の意思決定に間接的な影響があるとしても、発生主義に基づく決算情報だけでは直接的な影響を及ぼすことは難しい。

そこで、予算過程において明示的偶発債務に関する正確なコストを認識することで、財政の中立性を確保することが考えられるところ、どのような方法があるのであろうか。この点について、Schick (2002) は、次の４類型を挙げている⁵⁷⁾。

第１の方法は、明示的偶発債務および財政上のリスクについて、予算編成の参考資料ないし附属文書として債務保証に関する「コスト情報」を提供する方法である。この場合、参考資料・附属文書自体は、議会の議決対象とはならない

ため、実効性は限定されてしまう。

第２の方法は、通常予算とは別個に偶発債務に関する予算を作成し、議決の対象とする手法である。ここでは、偶発債務の引受限度額について事前に制限 (cap) を設けておくことも考えられる⁵⁸⁾。明示的偶発債務の「上限額」を国会議決の対象としている点に着目すると、日本の財政法のリスク統制手法は、この第２類型に属することになる⁵⁹⁾。

第３の方法は、偶発債務に関する支出を現金主義予算と統合する手法である。この手法のもとでは、当該年度ないし複数年度において予測される偶発債務の支払のために、資金を積み立てておくことも考えられる⁶⁰⁾。このフローの予測・管理とあわせて、債務保証の総額というストックの側面でも予算において議会の議決対象とすることでフローとストックの両面からの統制が期待される。この方策を採用した例として、過去のオランダがある。オランダでは、新規の債務保証額を全て当期の「支出」とすることで、直接融資と債務保証の間の財政の中立性を図ろうとしていた⁶¹⁾。予算制約の下で、債務保証は同額の他の支出に取って代わることを意味する。債務保証の対象全てが債務不履行により、国庫が保証をしなければならない場合であれば、債務保証に関する費用を正確に反映しているといえる。しかし、全ての保証対象が債務不履行に陥ることは考えがたく、債務保証の費用を過大評価してしまうという欠点があった⁶²⁾。

第４の方法は、現金主義的予算統制を原則としつつも、債務保証に関するコストを「発生主義」で認識をして予算計上するという方法である。この手法は、アメリカ、カナダ、オランダ、コロンビアなどで用いられている⁶³⁾。

57) Schick (2002) , *supra* note 49, at 87-92.

58) Schick (2002) , *supra* note 49, at 87-88.

59) なお、米国でも後述する Federal Credit Reform Act により、債務保証および直接融資に関するコストを発生主義の観点から予算計上する方式に変更するまでは、この第２類型の手法を採用していた。Id.

60) *Also see*, Brix (2005) , *supra* note 42, at 184.

61) Schick (2002) , *supra* note 49, at 89.

62) Schick (2002) , *supra* note 49, at 89-90. 現在のオランダでは、次に述べる第４の手法に移行している。

63) Brix (2005) , *supra* note 42, at 184-185. カナダでは、各省庁が負担している偶発債務の期待価値を財務省が計算をした上で、毎年度の予算配分額から同額を控除する方式を採用している。

アメリカにおける Federal Credit Reform Act of 1991〔以降、FCRA とよぶ〕では、直接融資と債務保証の政策決定において現金主義では意思決定にバイアスが発生するため、当該バイアスを排除するために発生主義的予算を部分的に導入した。FCRA は、直接融資および債務保証に関するキャッシュ・フローを予算に計上するのではなく、補助費用（subsidy cost）を計上することを要求している。補助費用は「直接融資ないし債務保証について政府にとっての予測される長期的費用について、運用費用を控除した後、正味現在価値（net present value）ベースに計算されたもの」と定義されている⁶⁴⁾。なお、現在価値を求める際の割引率には、当該融資ないし債務保証の期間と同程度の満期を有する国債の平均利子率が用いられている⁶⁵⁾。

アメリカにおける FCRA は、直接融資と債務保証という財政政策の意思決定に関する中立性を確保しようとする目的は評価できる。しかし、両者の財政上のコストを発生主義的に予算上認識するとしても、コストないしリスク評価が不正確であれば、制度目的を十分に達成することは困難となる。借手の債務不履行などの信用リスクなどを加味した将来キャッシュ・フローの試算や、それらを割引く（リスクを適切に反映した）適切な割引率の算出などが問題となる⁶⁶⁾。そこで続く〔Ⅲ－3－3〕では、債務保証に関するコストをより正確に把握する手

法について、ファイナンス理論の観点から検討を加える。

Ⅲ－3－3. ファイナンス理論と財政法

(1) オプション契約としての債務保証

債務保証契約は「プット・オプションの売買」と捉えることが可能である。ここでは、政府債務保証の価値（費用）を客観的に把握するための手法として、オプション価値の評価モデルを利用することについて若干の考察を加える。

政府の債務保証がなければ、新たに資金を借りようと社債を発行する法人（債務者）は、そのリスクに応じてリスク・プレミアムの分だけ高い金利を債券の買手（債権者）に要求されることになる。このような局面における政府の債務保証は、債権者の視点からするとリスクな債券を無リスク債券（正確には国債と同程度の低リスクの債券）に転換してくれることを意味する⁶⁷⁾。

簡単な例として、資金の借手である事業会社 B、資金の貸手である銀行 L、債務保証を行なう政府 G の三者を想定しよう。会社 B が新たな事業を展開するために必要な資産（例えば 1 億円の工場）を購入する資金として、銀行 L から 1 億円を借りようとする場合に、政府 G がその全額について債務保証を行なったとする（なお政府 G が当該購入資産を物的担保（抵当）にしているとする）⁶⁸⁾。政府保証によって、

64) 2 U.S.C. § 661a(5)(A) なお、直接融資の補助費用は、融資額、元本の返済額と受取利子額（ないし利子補助額）などの期待キャッシュ・フローの正味割引現在価値として算出される〔2 U.S.C. § 661a(5)(B)〕。これに対して、債務保証の補助費用は、債務不履行に伴う政府負担額や利子補助額と、債務者からの保証料や弁済等の期待キャッシュ・フローの正味現在価値として算出される〔2 U.S.C. § 661a(5)(C)〕。

65) 2 U.S.C. § 661a(5)(E)。

66) リスク調整後の割引率を採用するにしても次の課題がある。第 1 は、債務保証期間の間、市場リスクが大幅に変動する可能性があり、時間の変化とともに調整が必要であること。第 2 は、国債と私的債券のスプレッドには、単に信用リスクの差だけでなく、流動性、課税上の差異、取引費用などが影響しており、これらを考慮に入れる必要がある。Congressional Budget Office, *Estimating the Value of Subsidies for Federal Loans and Loan Guarantees*, 8 (2004) [thereafter, CBO (2004)]。

67) See, e.g. CBO (2004), *supra* note 66, at 8-9, 10-11 Box1; Stephen A. Ross et al. (大野 薫訳)『コープレートファイナンスの原理〔第 7 版〕』1002 頁（金融財政事情研究会 2007 年）。

68) 現実には、貸主 L が購入資産に対して譲渡担保や抵当を設定することが考えられる。しかし、担保価値が十分な場合には、そもそも政府が債務保証をする必要性が薄くなることを意味する。ここでは、議論の簡便化のために、貸手である銀行 L は、政府が債務保証をするのであれば、事実上、国債と同程度のリスクであると判断して、譲渡担保ないし抵当権の設定は行なわないと仮定する。

銀行 L は国債と同程度の金利で貸出を行なうことができる。

この場合の利得関係に着目をする、政府 G と法人 B の関係は、プット・オプションの売手と買手の関係になる。購入資産を担保とする債務保証は、借主 B が当該担保資産について、借入残高を行使価格とするプット・オプションを保有することと同じなのである。これに対して政府は、本プット・オプションの売手の立場に立つこととなる。

資産の価値が借入残高よりも高い場合には、法人 B は再借入を行なうか、または当該資産を売却することで当初の借入を返済することが可能である。しかし、資産価値が借入残高よりも低い場合、再借入ないし売却による返済は困難となることから、債務不履行に陥る可能性が高まる。そのため、政府 G の債務保証に関する損失額の幅は、行使価格を債務残高とする（当該借入で購入した）資産の価格に関するプット・オプションの売手と同じになる⁶⁹⁾。

また、リスク債券の価値とプット・オプションの価値の和が、リスク・フリー債券の価値と等価となることが知られている⁷⁰⁾。

このように、債務保証をプット・オプションの売りと捉えるのであれば、政府の直接融資ないし債務保証に関して、オプション価値の評価モデルを活用できる可能性がある。ただし、

オプション評価モデルの活用には、モデルの前提や必要な情報が入手可能か否かという点を勘案した上で、本モデルの採用が適切な局面を見極める必要があろう。

(2) 誰が利益を享受するのか？

政府の債務保証によって誰が得をするのかは、既発債券に対する保証かそれとも新規債券への保証かで若干異なってくる点には留意が必要である⁷¹⁾。

既発債券が政府保証を受けた場合には、債務保証の利益はすべて既発債券の保有者（既存債権者）に帰することになる。

これに対して、新規債券に対してのみ政府が債務保証を行なう場合、新規債券の購入者は特段の利益を得ることはできない。なぜならば、市場が機能している限り、政府保証がついた新規債券のリスクは、国債と同程度に低いリスクの債券とみなされるため、金利は国債水準にまで低く抑えられるからである。そのため、政府保証を受ける法人の「株主」が利益を享受することとなる。政府保証の対象となる法人が、公共法人などの場合、通常の株式会社とは異なり、特定の株主が存在しているわけではなく、その背後に存在する国民が便益を享受していると観念できるのかもしれない。

69) CBO (2004) , *supra* note 66, at 11.

70) 大野 (2007) ・前掲注 67, 1002 頁。

71) 同上 1003 頁。

Ⅳ．リスク・時間・発生主義予算

Ⅳ－１．発生主義予算とは⁷²⁾

明示的偶発債務のコストを政府がリスクを引き受ける時点で認識する手法として、発生主義予算の枠組みが有益であると考えられる。本節〔Ⅳ〕では、残された紙幅で、この発生主義予算について若干の検討を加えたい。

現金主義予算から発生主義予算への転換は、予算による財政統制の対象を「キャッシュ・フロー」から「財政上への影響」に移行させることを意味する⁷³⁾。

発生主義予算（accrual budgeting）を一義的に定義することは難しいものの、本稿では差し当たり、発生主義の基準で歳出及び歳入を見積もることで、財政統制を行なうことを目的とする予算制度と定義しておく⁷⁴⁾。

発生主義予算にはいくつかの類型が存在する。まず、当期に現金支出を伴わない歳出項目——例えば建物や機器の減価償却費——に関して、次の2つの手法がありえる⁷⁵⁾。第1の手法は、当該年度に現金支出を伴わない項目について、費用として認識をした上で歳出権限を付与するだけでなく、実際に省庁に将来の支出に備えて費用認識と同年度に現金を付与する手法であり、cash-in-hand モデルと呼ばれる。第2の手法は、現金支出を伴わない項目について費

用として認識し歳出権限は付与するものの、現金付与は行なわない手法であり、no-cash-in-hand モデルと呼ばれる。

発生主義予算については、論じなければならない課題が多い⁷⁶⁾。本稿で詳しく論じることができないが、例えば、固定資産の取得に関する資本支出（capital expenditure）の統制に関して、資産評価の問題、フリー・キャッシュ・フローの問題などが存在する⁷⁷⁾。

Ⅳ－２．発生主義予算における将来予測とリスクの反映

発生主義予算において、当該年度の政策実施ないし行政サービスの提供に関連して発生する費用を、現金主義の基準ではなく発生主義の基準に基づいて行なうこととなる⁷⁸⁾。その場合、金銭の時間的価値（time value of money）の存在およびリスクの存在に鑑みれば、何らかの形で、将来キャッシュ・フローを現時点で比較可能な形に換算する必要がある。

最もポピュラーな手法は、将来期待されるキャッシュ・フローを現在価値に割引くことで、それを歳出に計上する方法である。この方法は、2つの技術的問題に直面することとなる。1つは、将来キャッシュ・フローの予測である。も

72) 発生主義予算の概要および問題点については、神山（2010）・前掲注2、16－20頁参照。

73) Allen Schick, *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?*, 7 (2) OECD JOURNAL ON BUDGETING 109, 111-112 (2007)。

74) See, Robinson, *Accrual Budgeting and Fiscal Policy*, 9 (1) OECD JOURNAL ON BUDGETING 77 (2009)。

75) Jon R. Blond, *Issues in Accrual Budgeting*, 4 (1) OECD JOURNAL ON BUDGETING 103, 108-109 (2004)。

76) 発生主義予算に内在する問題については、神山（2010）・前掲注2、16-20頁参照。

77) See, e.g. U.S. Government Accountability Office, *Accrual Budgeting Useful in Certain Areas but Does Not Provide Sufficient Information for Reporting on Our Nation's Longer-Term Fiscal Challenge*, 21-24 GAO-08-206 (2007)。

78) 何をもって「発生」と捉えるかというのは大きな問題であるが、差し当たり、歳出ないし歳入の権利・義務が確定した時点を基準とするものとしたい。なお、その際に歳出額が必ずしも一義的に確定しているとは限らない。その典型例が、先述の債務保証契約である。

う1つは、適切な割引率の選択という問題である⁷⁹⁾。

発生主義予算（ないし発生主義決算）における割引率の選択は、「時間」と「リスク」に対して、財政法・財政制度がどのような態度を取るのかということを大きく反映する鏡である。言い換えれば、割引率は、時間とリスクの概念を財政法がどのように取り込むかを決定づける重要なファクターの1つであるといえよう。そこで、本節では、割引率について、日本の政策慣行を概観した上で、若干の検討を加えることとする⁸⁰⁾。

Ⅳ－２－１．日本の政策局面における割引率の現状

日本の予算制度は、現金主義を原則としているため、予算過程において発生主義的観点から割引現在価値アプローチなどを採用して政策実施に要するコストを認識することがなされていない。しかし、日本においても、幾つかの局面において発生主義的観点から政策コストを認識する試みが導入されている。

A．財政投融资計画における政策コスト分析

平成13年度に抜本的な財政投融资改革が行なわれた際に、透明性確保の一環として、財政対象事業について政策コスト分析が導入された。これは、財政対象事業の中には政策的に国から補助金ないし出資金を投入することがあることから、補助金および出資金等の機会費用の政策コストがどの程度発生するかを

分析・開示することで、事業の妥当性の判断材料を提供することを目的としているとされる⁸¹⁾。

政策コストの算出においては、次のような発生主義的な観点からコスト分析がなされている。すなわち、「各財投機関について、①国（一般会計等）からその機関に投入されると見込まれる補助金等から、②その機関から国に納付されると見込まれる納付金、法人税などを差し引いて割引現在価値を求め、これに、③国からその機関に交付された出資金及び無利子貸付金による利払軽減効果（国にとっての機会費用）を加えて、その機関の政策コストを算出」している（下線筆者）⁸²⁾。

上記①および②において割引現在価値を求めるための割引率として、平成22年度予算概算決定の時点における市中の国債流通利回りの実績値を基準に、理論式に基づいて、スポット・レート（特定の残存期間に対応する割引債の最終利回り）を用いている⁸³⁾。また、このスポット・レートから、一定の手法に基づいて、インプライド・フォワード・レート（現時点での市場金利を前提とした将来の特定期間に対応する金利）を求めることで、将来の財政投融资金利等を設定している⁸⁴⁾。

さらに、割引率などの前提条件の変化が算出結果にもたらす影響が大きいことから、平成20年度から前提条件を変更した場合の試算の変化を見るために感応度分析（sensitivity analysis）を加えている。具体的には、金利

79) 神山弘行（2007）「環境と財政制度－経済的手法と世代間衡平」ジュリスト1363号18、22-24頁において、割引率と財政（ないし環境問題）の関係について導入的な検討を加えている。

80) 政府の割引率と租税法（および財政法）の関係についての包括的な検討を別稿（近刊）にて予定しているところ、本節はそのための覚書の一つである。例えば、アメリカでは予算過程において、FCRAにより、政府の直接融資・債務保証について現在価値を算出するために市中国債の利回りを採用している。また、費用便益分析においては、7%（私的部門の利回り）と3%（国債の利回り）の双方を採用している。

81) 財務省（2010a）「平成22年度政策コスト分析について」1頁（2010年）、財務省（2010b）「政策コスト分析の解説」（2010年）、および福田淳一編著『図説 日本の財政 平成21年度版』270-273頁（東洋経済新報社2009年）参照。

82) 財務省（2010a）・前掲注81、2頁

83) 財務省（2010a）・前掲注81、3頁

84) 同上

が1%上昇した場合の変化を試算する金利感応度分析において、従来は割引率を不変としていたところ、割引率（ここではスポット・レート）をプラス1%させた場合の感応度分析も加えている⁸⁵⁾。

B. 費用便益分析マニュアル

公的事業について政策の適切さを判断する一助として、各省庁が策定している「費用便益分析マニュアル」にそって費用便益分析がなされている。公共事業など便益が中長期間におよぶものについては、将来便益と将来費用を割引現在価値に計算する際に、社会的割引率として4%が用いられている⁸⁶⁾。

社会的割引率として4%を採用している理由として、例えば国土交通省（2004）「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」は次のように述べている（下線筆者）⁸⁷⁾。

- ・社会的割引率の設定については、理論的には、①資本機会費用により設定する方法と②社会的時間選好により設定する方法が考えられるが、実務的には、②の考え方にに基づき社会的割引率を設定することは困難である。
- ・そこで、現在、課題はあるものの、①の考え方にに基づき、市場利子率を参考に社会的割引率が設定されている。
- ・具体的には、国債等の実質利回りを参考値として、社会的割引率を4%と設定している。
- ・なお、国債は我が国における代表的なリスクの少ない債券である。現状の費用便益分析においては、社会的割引率の中でリスクを考慮していないので、国債の実質利回りが参考値として用いら

れている。また、国債の実質利回りは、政府の資金調達コストを表しているとも考えられる。

これに対して、影響が超長期に及ぶ環境関連の政策に関して、環境省（2003）「費用便益分析の枠組みについて」は次の指針をたてている（下線筆者）⁸⁸⁾。

- ・現在、社会的割引率について、公共事業の評価に際しては・・・4%という数値が広く用いられている。
- ・これに対し・・・後の世代に係るプロジェクトは高速道路の建設のような数十年にわたるプロジェクトとは同じようには論じられないことに留意する必要があるという議論も存在。
- ・そして、[分析の算定期間を巡る議論]とも併せ、長期の分析では、現時点で生存している現在世代の価値のほかにこれから生まれる将来世代の価値をどのように扱うのかという問題に直面する。地球温暖化問題等も含め、数世代にわたって費用と便益が発生するならば、分析にあたって将来世代の利益が十分に考慮されなければならない。
- ・こうした事項について、現時点では結論は得られていないが、本検討においては、この事業が将来世代の便益でもあるという考えを強調する意味も含め・・・実際の計算に際しては、一般的に用いられている4%に加え、近年の環境便益の取り扱いもふまえた低い割引率－例えば0%－との間で感度分析を行う。

C. 若干の検討

85) 財務省（2010b）・前掲注81, 2. (5) ④

86) 各省庁の費用便益分析マニュアルの一覧については、総務省ホームページ「公共事業に関する評価実施要領・費用対効果分析マニュアル等の策定状況一覧」参照（最終訪問日：平成22年8月16日）http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/koukyou_jigyoku.html

87) 国土交通省「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」5頁（2004年）。なお、国土交通省「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針（共通編）」5頁（2008年）においても同様の表現が用いられている。

88) 環境省「費用便益分析の枠組みについて」9頁（2003年）

我が国における、政策コスト分析および費用分析マニュアルにおいて、国債の利回りが基準となって割引率が設定されている。この点について、以下では若干の検討を加えたい。

a. 国の機会費用とは何か？

通常、機会費用（opportunity cost）とは、「ある生産要素をある特定の用途に利用するについて、それを別の用途に利用したならば得られたであろう最大の貨幣額」と理解されている⁸⁹⁾。私的企業がフリー・キャッシュ・フローを有しており、（将来の支払のための流動性問題に直面していないにもかかわらず）無為に当座預金に保管していた場合、その機会費用は市場で投資していれば得られたであろうリターンとなる。例えば、株式市場における平均利回りがそれに該当することとなる。

そして、国庫も私的企業と同様にフリー・キャッシュ・フローがあれば、それを市場に投資をすることで私的部門におけるリターンが得られるはずであり、この値が国庫についても私的企業と同様に機会費用であると主張されることがある⁹⁰⁾。

これに対して、先述の政策コスト分析においては、国からの出資金等による利払軽減効果を「機会費用」と捉えて、政策コストの試算をしている。この点について「政策コスト分析の解説」は、「出資金等の機会費用が何故政策コストなのか？」というコラムで次のように述べている（下線筆者）⁹¹⁾。

出資金等の機会費用は、補助金等とは異なり国から当該機関に対して投入さ

れ費消されてしまうものではありませんが、仮に出資を行わないとすれば、国の歳出はその分だけ減少し、国債発行額も減少することになり、将来（出資金が返還されるまで）の利払費を軽減できることになるわけです。そういった意味で出資金等は国債の利払費という形で国民負担を生じさせているとも言えるため、これを政策コストとして算入しているのです。

上記下線部は、政府の資金調達コスト削減を国庫の機会費用と捉えているかのようにも読める。国は自国経済に対する課税権を有していることから、金融市場において、国債は比較的信用力が高い資産として流通している。そのため、国は課税権の存在ゆえに、無リスク金利に近い金利で市場から資金を調達することができる。しかし、政府が無リスク金利に近い水準で「資金調達をできること」と、政府の「機会費用」は区別して考える必要があるだろう。もし、政府が金融市場において、私的部門に投資ができるのであれば、政府は課税権をバックに（他の私的投資主体よりも）低い資金調達コストで資金を調達することで、高いリターンを享受することが可能と考えることもできる⁹²⁾。そうであれば、やはり国の場合も「機会費用≠資金調達費用」と考えるのが自然ではないだろうか⁹³⁾。

これらの理解は、あくまで「国庫」の視点から見た場合である。費用便益分析などにおいては、国庫の視点というよりも「社会全体」の視点から割引率を設定する必要があると考えるの

89) 金森久雄他編『経済辞典 第4版』200頁（有斐閣 2002年）Also see, Martin Feldstein, *The Inadequacy of Weighted Average Discount Rates*, in COST-BENEFIT ANALYSIS: SELECTED READINGS 319 (Richard Layard ed. 1972) はこれを could view と呼んでいる。

90) See, e.g. Louis Kaplow, *Discounting Dollars, Discounting Lives: Intergenerational Distributive Justice and Efficiency*, 74 (1) U. CHI. L. REV. 106-115 (2007) .

91) 財務省 (2010b)・前掲注 81, 3 頁コラム

92) もちろん、政府がこのような形で利益を得ることが許されるのかという根本的な問題がある。

93) なお、将来キャッシュ・フローの確実性等価額 (certainty equivalent) を算出する手法を採用する場合には、割引率は無リスク金利でよいことになる。また、リスクとの関係で、政府が私的主体よりも有利な立場にある場合、予算過程・決算過程で用いる割引率について特段の留意が必要であると考えられる。この点については、別稿を予定している。

ならば、社会的割引率は何かという古くから論じられてきた問題に直面することとなろう⁹⁴⁾。

b. インフレ調整：実質と名目の峻別

割引対象となる将来キャッシュ・フローが名目値の場合、割引率は名目値基準の割引率でなければならない。同様に、インフレの影響を排除した実質値で将来キャッシュ・フローを見積もる場合には、割引率は実質値で考える必要がある。

しかし、政策コスト分析の解説では、政策の費用便益分析における社会的割引率の説明において『『費用便益分析マニュアル』などで定められている4%と、政策コスト分析において用いている割引率の2種類を試算して』いると説明されている。

費用便益分析マニュアルで多く用いられている社会的割引率の4%は、インフレ調整後の国

債の実質利回りを基準として策定された経緯に鑑みれば、この割引率は実質割引率に分類できよう。それに対して、政策コスト分析で利用している割引率は、国債の名目利回りからスポット・レートを算出しているため、名目割引率である可能性が高い。

政策コスト分析における社会・経済的便益の試算が、将来における社会便益を実質値で試算しているのか、名目値で試算しているのかは不明である。もしも仮に、同一の将来便益（実質値または名目値）に対して、名目と実質で異なる2種類の割引率を併用しているのであれば、どちらか一方の試算は不正確なものとなってしまう、政策判断において誤った情報を提供してしまう恐れを内包している点には留意が必要であろう。

V. 結びに代えて

本稿では、財政法における将来債務の統制メカニズムについて、時間枠組みとリスクの観点から検討を加えた。現行の財政法は、現金主義的単年度予算を原則としていることから、債務保証に代表される明示的偶発債務（explicit contingent liability）については、ストックの側面からの統制に頼らざるをえない法的構造になっている。

しかし、現行の財政法の法的構造では、現在提供される公共サービスのコストを、政策決定者が正確に認識できないという問題点が内在している。政府によるリスク負担との関係では、公的企業への支援や、経済危機の下での企業救済の手段として、即時の現金支出をともなう国庫からの直接出資ないし直接融資よりも、即時

の現金支出をともなわない債務保証などの手法のコストが過小評価されるという問題がある。これは、政策手段の選択において、財政法の構造が「非中立的」になっていることを意味する。

本稿では、この非中立性の問題を克服する手法として、諸外国の取り組みを参考にしつつ、幾つかの手法を概観した。そして、発生主義的予算の導入により政策のフルコストを的確に認識することは、限られた予算枠で最大の社会的便益をもたらすためには、有益な手法だと考えられる。また、全面的に発生主義予算に移行しなくとも、現金主義的予算を基本としつつ、現金主義が意思決定に歪みをもたらす局面において補完的に発生主義の観点を導入することは有益であると考えられる。なお、紙幅の制約上、

94) See, e.g. William J. Baumol, *On the Social Rate of Discount*, 58 A.E.R. 788 (1968) ; Alan J. Auerbach, *Tax Neutrality and the Social Discount Rate*, 17 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 355 (1982) .

発生主義予算の得失について詳細な検討を加えることはできなかったところ、今後の課題としたい。

本稿で論じることができなかった別の課題として、財政の透明性確保と金融市場による財政の規律付けとの間の緊張関係がある。

政府のリスク負担に関するコストを予算過程において認識することで、財政の透明性は向上する。しかし、政府が偶発的債務に代表される様々なリスクを適切に評価して認識したとしても、それが短期的に従来の財政指標を悪化させるように見える場合には、財政の透明性を高

めたのにもかかわらず、金融市場においてソブリン・リスクとして過大評価され、国債の金利上昇というペナルティを課されることとつながりかねない⁹⁵⁾。財政の透明性を高めるインセンティブを阻害しないような動機付けが必要であろう。一つの解決策として、偶発債務総額の開示、それに伴う予測コストの算出などの一定の国際ルールを確立することで、当該ルールに基づいて情報を開示する財政の透明性の高い国と、情報を開示しない透明性の低い国の差別化をする手法が考えられるかもしれない⁹⁶⁾。

参 考 文 献

- Blond, Jon R. (2004) , *Issues in Accrual Budgeting*, 4 (1) OECD JOURNAL ON BUDGETING 103.
- Brix, Hanna Polackova (2005) , *Addressing Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, in FISCAL MANAGEMENT (Anwar Shah ed., The World Bank).
- Phaup, Marvin & David F. Torregrosa (1998) , *Budgeting for Contingent Losses*, in HANDBOOK OF GOVERNMENT BUDGETING, Chapter 28 (Roy T. Meyers ed. Jossey-Bass Publishers).
- Polackova, Hana (1998) , *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1998.
- Robinson, Marc (2009) , *Accrual Budgeting and Fiscal Policy*, 9 (1) OECD JOURNAL ON BUDGETING 77.
- Schick, Allen (2002) , *Budgeting for Fiscal Risk*, in GOVERNMENT AT RISK: CONTINGENT LIABILITIES AND FISCAL RISK (Hanna Polackva Brix & Allen Schick ed., World Bank) .
- Schick, Allen (2007) , *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?*, 7 (2) OECD JOURNAL ON BUDGETING 109.
- SCHICK, ALLEN (2007) , THE FEDERAL BUDGET: POLITICS, POLICY, PROCESS (Brookings Institution Press) .
- SHAVIRO, DANIEL N. (2007) , TAXES, SPENDING, AND THE U.S. GOVERNMENT' S MARCH TOWARD BANKRUPTCY (Cambridge University Press).
- U.S. Congressional Budget Office (2004) , *Estimating the Value of Subsidies for Federal Loans and Loan Guarantees*.
- U.S. Government Accountability Office (2006) , *Understanding Similarities and Differences between Accrual and Cash Deficits*, GAO-07-117SP.
- U.S. Government Accountability Office (2007) , *Accrual Budgeting Useful in Certain Areas but Does not Provide Sufficient Information for Reporting on Our Nation's Longer-Term Fiscal Challenge*, GA-08-206.
- U.S. Office of Management and Budget (2010) , *Analytical Perspectives: Budget of the U.S.*

95) See, Brix (2005) , *supra* note 42, at 167-168.94

96) See, Brix (2005) , *supra* note 42, at 182.

Government Fiscal Year 2011.

青木昌彦・鶴光太郎編著（2004）『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社

碓井光明（2005）『公共契約法精義』信山社

碓井光明（2007）『公的資金助成法精義』新山社

神山弘行（2008）「環境と財政制度——経済的手法と世代間衡平」（特集：財政制度と法）
ジュリスト 1363号 18頁

神山弘行（2010）「財政赤字への対応——財政規律と時間枠組み（複数年度予算・発生主義予算）」（特集：財政制度と租税制度）
ジュリスト 1397号 12頁

小村武（2008）『予算と財政法 四訂版』新日本法規

財務省理財局（2009）「債務管理レポート2009
－国の債務管理と公的債務の現状－」

杉村章三郎（1982）『財政法 新版』有斐閣