

わが国の地方財政制度の特徴と 建設公債主義*

The Principle of Borrowing for Capital Expenditure as a Feature of the Japanese Local Public Finance System

小 西 砂千夫

One of the features of the Japanese local public finance system is the principle of borrowing for capital expenditure. This principle is based on the German tradition of public finance, and it is also included in the Draft of the European Charter of Regional Self-Government. It is an appropriate way to avoid fiscal crisis. Compared with national public finance, the need for a balanced budget is greater for local public finance. This is because local public finance is based on an open system with relatively free inflow and outflow, thus tax increase is not an effective way to increase government revenue due to population outflow.

The local autonomous body accounting system is not the accrual basis accounting but cash basis accounting. Cash basis accounting is consistent with the principle of borrowing for capital expenditure. A balanced cash flow and redemption ability are the prerequisites for a balanced budget. Under the principle of borrowing for capital expenditure, as long as the cash flow is balanced, redemption ability is automatically accomplished. Consequently, the cash basis accounting is more important in maintaining a balanced budget.

Sachio Konishi

JEL : H74

キーワード : 地方財政、建設公債主義、発生主義会計、バランスシート、ドイツ正統派財政学、地方財政法第 5 条

* 本稿は、2009 年度日本財政学会における報告論文を基にしている。討論者である池上岳彦教授(立教大学)をはじめ、コメントをいただいた諸先生に感謝を申し上げます。

1. 制度の特徴と3つの要素

わが国の地方財政制度はさまざまな特徴をもっているが、その主たる側面は、おおよそ次の5つに区分できるのではないか。

- ①事務配分に基づく財源保障
- ②共同体としての地方団体
- ③建設公債主義
- ④自治体財政健全化法と起債制限
- ⑤総額決定への地方の関与

このうち、①事務配分に基づく財源保障は、地方財政としてはある意味で当然のことである。地方公共団体は、法制度上、国が設置したものであり、主権者である国が、一定の事務権限を負わせることが設置の目標となる。国としては地方公共団体へ事務配分をする代わりに、それにふさわしい税財政制度を確立させる義務がある。もっともその義務をどの程度まで厳密にあるいは誠実に行うかは国によって大きく差異のあるところであり、国と地方の政治的対立がしばしば生じる場所である。また、地方への事務権限を拡大したり、地方への法的な枠組みを緩和する一種の規制緩和を進めたり、地方への財源配分を充実するないしはその質を高める（特定財源の一般財源化や起債制限の緩和など）ことを分権的な税財政改革と呼ぶ。政治的にはともかく、法制度上は、地方公共団体は分権の対象である。設置者が国である限り主権と呼ぶことはふさわしくない。

もっとも地方公共団体は、国によって設置されたという法的な性格とは別に、実存としては住民の生活をベースにした共同体ないしはその陰を引きずるものである。都道府県にはその性格は相対的に薄いのが、基礎自治体、特に小規模な町村ではその雰囲気の色濃く残している。国家への信頼感や国の統治能力が劣ってくると、制度の信頼性が損なわれ形式化し、実存だけが残ることとなる。そこでは国家への求心力が失われ、結果として地方への期待が高まる。近年、地方分権を求める声が高まっているのは、そのような側面も1つの要素であるように思われる。それに対応するには、国が地方公共団体の事務配分にふさわしい形態と必要な財源を手当てすることが重要である。財源手当が十分に

なければ、国家の求心力が失われて、国力が低下するという好ましくない効果ばかりが前面に出る懸念がある。

2番目の共同体としての地方団体という点は、これまであまり強調されてこなかった点である。わが国の地方財政制度は、マクロと呼ばれる地方財政計画のなかにすべての団体が統合され、最終的に地方交付税等を通じて個別の団体への財源配分が決定される。財源総額の配分のメカニズムはマイクロと呼ばれる。マクロとマイクロの構造となる結果、意識されているかどうかは別としても、自治体は地方財政計画の歳入という形で財源を共有していることとなる。地方6団体のもとに設けられた新地方分権構想検討委員会が打ち出した地方共有税は、大きな枠組みでは地方交付税とそれほど変わるものではないが、財源を共有していることを名称のなかで強く打ち出したものである。

自治体財政健全化法は財政状況が過度に悪化した団体に対して、法が設けたスキームで強制的に財政再建を進めるものである。限定的でありながら国が地方団体の財政運営に介入する仕組みが正当化されるのは、極端に悪化した局面だけに適用することを前提として、地方団体の財政悪化は住民生活に重大な影響を与えるだけでなく、ある団体の財政不安は、地方債や一時借入金の借入条件の悪化等を通じて他の団体の財政運営に影響を与えるので、それを避けることにある。金融市場において、地方団体はまさに共同体として見られている。

また、全国知事会などの地方6団体は単なる共同組織であるだけでなく、政府に対して意見具申権が認められている。共同体を代表する組織としてのレジティマシーが地方6団体にあることになる。

③と④については後述することとして、⑤は三位一体改革における国と地方の協議の場などが具体的な形である。平成21年夏の総選挙で地方分権の実現に際して、その法定化がマニフェストに盛り込まれた。地方分権では、義務づけ・基準づけ等の緩和を通じた自由度の確保が重要な課題であるが、新しい義務づけ等を国が法律で安易につくらないためには、国と地方が協議を行い、それが何らかの法律的な効力をもつことが望ましいと考えられてきた。

もつとも、戦後の地方財政委員会の流れを汲む地方財政審議会こそ、その役割を果たしているという見方もできる。地方財政審議会の委員に地方6団体が

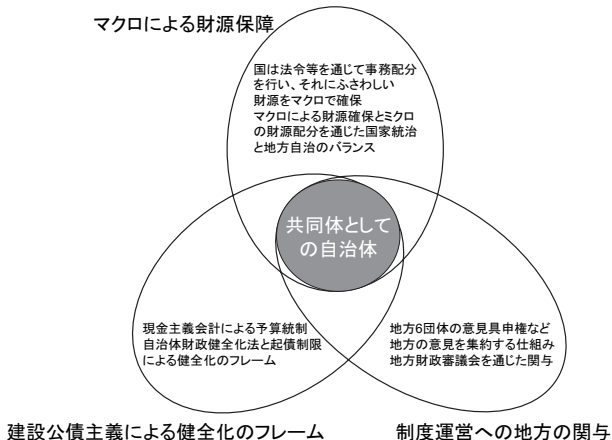
推薦する者が任命され（総務省設置法第 12 条）、総務大臣が閣議決定する案件について、閣議に諮る前に地方財政審議会の同意を必要としている。国と地方の協議の場の法定化は、したがって地方財政審議会との棲み分けの問題を引き起こすことも考えられる。

後述のように上記の 5 項目のうち③と④は関連性が深く、②はさまざまな要素の共通点と考えられることから、地方財政を特徴づけるものは、図 1 のように大枠では 3 つ要素からなるフレームとして表すことができる。以下、本稿では③と④について考察することとする。

2. 建設公債主義と現金主義会計の親和性

現在、地方団体は公会計改革のフレームに基づいて、財務 4 表の整備に取り組んでいる。財務 4 表の整備は財政情報の開示という点で欠かすことのできないものであり、資産台帳の整備を進める効果も副次的にはある。その一方で、財務 4 表の整備によって、いままでに見えなかった財政現象が見えるようになるという期待がある。財務 4 表は、財政現象を包括的にかつコンパクトに表したものであるので、いわゆる決算統計などにはない資産の評価額なども含まれ

図 1 地方財政制度の特徴



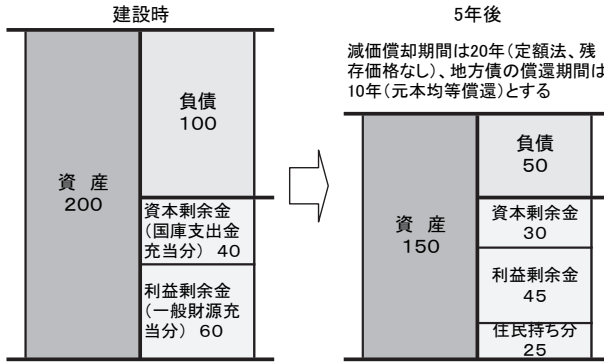
る。そこで資産の評価額を使った分析はこれまでになかった新しい視点を数量的に与えるものである。平成 19 年 11 月の自治財政局長通知ではその分析例が提示されているが、資産の老朽化度を示す指標などは、自治体の行政運営にとって有益である。

その反面で、自治体の財政担当者は財務 4 表の有益性について疑問視する声もある。自治体の財政担当者が求めている分析は、財政状況が悪い、あるいは将来悪くなることが予想される理由である。発生主義会計で見れば現金主義会計では見えない悪い理由が浮き彫りになるとすれば、財政担当者は文句なしに有益であると見なすだろう。ところが多いの場合、発生主義会計で見れば財政状況はよいという結果にしかならない。それではなぜそうなるのか。

図 2 は自治体の貸借対照表のイメージ図である。ある自治体が、継承資産も負債もない状態で設立されて 1 年目の貸借対照表が左図である。1 年目に形成された資産が 200 であるのに対して、負債は 100 であり、純資産は国庫支出金が充当された部分にあたる資本剰余金と 40 と一般財源が充当された部分にあたる利益剰余金 60 からなるとされる。つまり、資産形成とその充当財源の内訳を示している。一方、右図は 5 年後の貸借対照表であり、その間に新規の資産形成はなく、減価償却期間は 20 年（ただし定額法であり、残存価格はないとの想定）であるのに対し、地方債の償還期間は 10 年（元本均等償還で据え置き期間なし）としている。右図では、資産は 4 分の 3 である 150 となっているが、負債は 50 となる。純資産の内訳は資本剰余金と利益剰余金は 4 分の 3 となってそれぞれ 30 と 45 となるが、新たに住民持ち分として 25 が計上されている。地方債が充当されている部分にあたる資産は、100 から 4 分の 3 の 75 にしかなくなっていないが、負債は 50 になっていることから、住民持ち分は元本償還が減価償却を上回る部分である 25 に該当する。

図 2 の前提となるのは、一般会計は現金主義会計の意味で収支が均衡しており、繰越金がまったく出ていないことと、地方財政法第 5 条が規定する建設公債主義である。第 5 条は地方債の制限として、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる」とし、具体

図 2 資産形成と自治体のバランスシート



的な項目として、第 1 号公営企業の経費の財源とする場合、第 2 号出資金及び貸付金の財源とする場合、第 3 号地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合、第 4 号災害復旧事業費等の財源とする場合、および第 5 号普通建設事業の財源とする場合として、学校などの文教施設、保育所などの厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾等々についてあげている。これは起債の対象を資産の取得や建設等に対するものに限定するものである。さらに、第 5 条の 2 の地方債の償還年限に関する規定では、「前条第 5 号の規定により起こす同号の建設事業費に係る地方債の償還年限は、当該地方債を財源として建設した公共施設又は公用施設の耐用年数を超えないようにしなければならない。当該地方債を借り換える場合においても、同様とする」として償還年限が耐用年数(おおむね減価償却期間に等しいと見ることができる)の範囲内でなければならないとしている。

つまり図 2 は、地方財政法第 5 条の建設公債主義の規定の下では、実質収支が赤字でないことが自治体の貸借対照表が債務超過にならないことの十分条件であることを示している。債務超過にならずに、純資産がプラスであるとはどのような意味があるのか。純資産は民間企業ならば資本金と累積利益が主な構成要素であるが、自治体の場合には資本金がないので、基本的に累積利益な

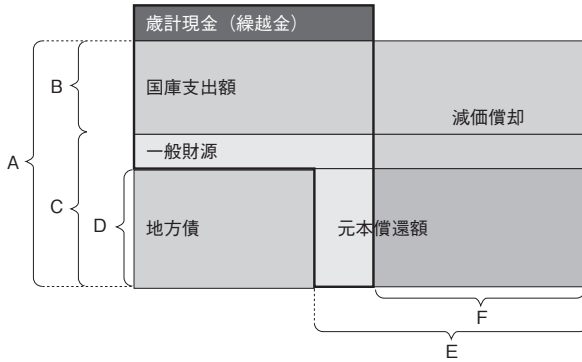
いしはそれにあたるものとなる。自治体の場合には、主要な収入項目である地方税や地方交付税が、提供する公共サービスに対して対価性をもつものとはいえないので、費用に対応する収益とはカウントできないなどの理由で、財務4表の行政コスト計算書では当期利益にあたるものを示していない。しかし純資産変動計算書における純資産とは累積利益にあたるものであり、その増加分はその年度の当期利益にあたるものに該当する。

自治体の貸借対照表では、債務超過になることはなく累積利益にあたるものは黒字である。特定の年度だけを見れば、特に新規の建設投資を抑制している年度では、当期利益にあたるものが赤字になることもありうるが、基本的に黒字基調である。当期利益が黒字であるとは、当期で発生しているコストを当期で回収できるということであり、発生しているコストには減価償却が含まれていることから、少なくとも減価償却分の元本は償還できることを意味する。すなわちそれは減価償却期間が終了するまでに借入金の返済が可能であることとなり、その意味で持続可能であることを意味する。

ところで、自治体の貸借対照表を比較すると、資産に対する純資産の比率はおおむね5～7割の範囲であり、民間企業などと比較すると相当高い水準であり、かつさまざまな自治体でほぼ同水準となっている。そうなるのは、自治体財政固有の制度的要因に負うところが大きい。図3は自治体の貸借対照表と純資産の大きさを示した概念図である。図2とは異なり、繰越金である歳計現金（現金主義会計でいう形式収支に等しい）が明示されているが、それ以外の考え方は基本的に変わらず、建設公債主義を前提に、縦方向で見たときに内訳は、資産取得に係る財源の区分であり、国庫支出金、一般財源、地方債の順である。歳計現金を除く長方形は、その自治体が過去から直近までに取得した資産の合計額であり、それに対して右から左方向に減価償却が行われる。また、地方債の償還期間は減価償却期間よりも短いとして描いている。

その結果、純資産は太字で囲んだ逆L字型の部分として示される。総資産に対する純資産の割合は、歳計現金の大きさにも影響されるが、それ以外では、まず図でA分のBにあたる補助率がある。この図では補助事業と単独事業を合わせて示しているので、補助事業の割合が大きい団体ほど純資産の比率

図 3 自治体における貸借対照表と純資産



- *ある自治体が創設以来形成した資産額から減価償却を引いたもの
- *国庫支出額の割合=補助率、国庫支出額を除いた額に対する割合=充当率、太線で囲んだ部分が純資産
- *歳計現金が赤字でないことは、純資産がプラスであることの十分条件（おそらく夕張市以外は純資産は黒=累積利益が確保されている）
- *長期の借入金は投資的経費の財源にしか充当できず（建設公債主義）、かつ地方債の償還期間は資産の耐用年数の範囲内に設定することが前提条件

は大きくなる。また補助事業でも補助率の高い事業を比較的多く実施していると純資産は大きくなる。また、D に対する C の割合は、地方債の充当率である。充当率は上限を大臣告示で定めている。さらに、F に対する E の割合は地方債の償還期間の定めであるので、政府資金を借り入れる限り団体間で共通するものである。

このように、純資産の総資産に対する割合は、基金残高や歳計現金を除けばおおむね制度的な要因で決まるものである。純資産は資本金をもたない自治体の場合、累積利益にあたるものである。自治体は制度的要因によっていわば利益率があらかじめ決められており、それを達成するために、資金ショート の危機に瀕することが多い。すなわち自治体の財政危機は、発生主義会計的な意味で生じるのではなく、現金主義会計的な意味での資金ショートの形をとることとなる。建設公債主義を採る財政運営の原則では、現金主義会計が親和的であるといえるのはそのためである。発生主義会計に基づく財務 4 表を作成す

ることは、財政情報の開示という意味では重要であり、その必要性は論を待たないとしても、財政運営を行う上では現金主義会計に基づく財政指標が重要であることに注意を要する。

自治体財政健全化法のフレームでは4つの財政指標が健全化判断比率として用いられている。そのうち、実質赤字比率と連結実質赤字比率は、それぞれ一般会計等と全会計の純計ベースでの現金収支の赤字の大きさを算定するものである。残りの2つの実質公債費比率と将来負担比率は、それぞれフローで見た公債費・準公債費の実質的な重さと、ストックで見た地方債とそれに準じる負債の純計である純負債の実質的な重さを量るものである。過剰な借入金は資金不足を引き起こすもっとも大きな原因であることを勘案すると、実質公債費比率と将来負担比率は、資金不足に対する先行指標の意味があり、それらは実質赤字比率や連結実質赤字比率の赤字拡大を未然に予防するための指標であるともいえる。

なお、連結実質赤字比率や将来負担比率の算定では、財政活動そのものである現金主義会計の一般会計等と、料金収入で収支相償をめざす企業的な会計を結びつける必要から、退職手当引当金の考え方や解消可能資金不足額など、発生主義会計の要素が取り込まれ、単純な現金主義会計にとどまらないところがある。

このように健全化判断比率は、資金収支とそれに準じる指標からなっている。自治体財政健全化法の制度設計にあたって、公会計改革が進むなかで、財政状況の診断にあえて発生主義会計的な考え方を取り入れなかったのは、現金不足をもって財政状況を診断することが適切であるという判断があったからであると思われる。

公会計改革によって導入された財務4表は、自治体の財政活動を包括的にかつコンパクトに開示する手段としてもっとも適切なものであるので、財政状況の開示手段として作成、公表する必要性はいうまでもない。時代の要請であり、一種の顧客主義の観点にたてば、作成・公表自体に疑問の余地はない。また財務4表の分析は、財政活動そのものを客観的に類型化するなどに有益である。しかしながら、財政運営の健全性は資金不足が生じているかどうかによつ

で判断すべきことは、既に述べたとおりである。

なお、自治体財政健全化法の枠組みは、国が自治体の財政健全化に関与するスキームが盛り込まれているが、それが許容されるのは、自治体が相互に共同体を形成しているという論理が成り立つことについては別稿（小西砂千夫「わが国の地方財政制度の基本となる 3 つの要素：共同体としての自治体」『地方財政』（地方財務協会）、2009 年 8 月号）で述べた。

ところで図 2・3 では、いわゆる赤字債が存在しないことが前提となっているが、実際には地方財政法第 5 条の例外は存在する。このうち、臨時財政対策債や減収補てん債については、その償還財源が将来の普通交付税の算定における基準財政需要額に算入されることで保障される性格をもっている。このような償還財源の財源手当のある地方債については、貸借対照表のうえでは、負債として認識される一方で、償還財源相当額を資産としてカウントすることが可能であり、それらを相殺すれば実質的に負債ではないと見ることができる。そこで問われるべきは、真に償還財源というべきものが、現状の制度のなかで確保されるといえるかという点であるが、その点は地方財政計画における歳出の決定にかかわる問題であって、ここではこれ以上の論及はしない。

財源手当のない地方債のうち、退職手当債や行政改革推進債のような地方債は、まさに赤字債に違いがないが、将来の一般財源で計画上、償還確実であることが発行許可の条件とされる。赤字債が財政破たんになる原因は、その償還にあたってふたたび借入金を充てることで、負債が雪だるまのように膨らむ懸念があるからである。赤字債の発行が一度限りであって、その償還が、将来の一般財源等で可能な場合には、負担のタイミングをずらした効果があるだけにとどまる。退職手当債や行政改革推進債が認められる条件はまさにそれに該当する。現状では、それらはごく一部の財源の調達に限られていることもあって、建設公債主義の枠組みを正面から否定するものとはまではいえない。先に、総資産に対する純資産の割合が 5～7 割の団体が多いと述べたが、それらは臨時財政対策債の残高を負債として含めた場合であるので、量的には赤字債の存在が債務超過の脅威となるほどであるとはいえない。

3. 建設公債主義の系譜と財政法第4条

1948（昭和23）年施行の地方財政法は第5条で建設公債主義を謳っているが、これは前年に施行された財政法第4条の援用であると思われる。財政法において建設公債主義が導入された経緯については、高橋誠「財政制度改革」（東京大学社会科学研究所『戦後改革7 経済改革』、1974年、東京大学出版会）が詳しい。高橋論文は、財政法のねらいとして、財政秩序の改革を大きな意図とし、民主主義的な財政統制と「財政上のインフレーション防止の装置として国債発行について制限を設けたこと」（164頁）などをあげている。さらに同論文は、財政法では古典派的な財政思想に基づいて公債発行を全面否定したのではなく、建設公債を容認していることなどを通じて、「戦時下の財政運営に対する反省と現代財政からの要請という両者の妥協の産物」と評している。

財政法はシャープ勧告以前に成立したものであり、シャープ勧告は地方債に関する起債制限について述べているものである。財政法的前提となった財政学のフレームは、ワグナーなどのドイツ正統派財政学の系譜であろう。

永田清『財政学の展開』（日本評論社、1942年）は第12章「公債論の3つの型」において、①消費説、②生産説、③景気説の3つに分類している。この分類は、たとえば神野直彦『財政学』（有斐閣、2002年）などにも継承されている。同書によると、①消費説は古典派経済学の公債原則であり、公債を発行することで不生産的な労働が維持されることを問題視して、公債発行を避けるべきとする。それに対して、②生産説はドイツ正統派財政学に由来し、ワグナーは財政需要を経常的財政需要と臨時的財政需要に分類し、後者の充足について公債発行を認めている。さらに、臨時的財政需要には公営企業創設に代表される資本的経費と、戦費を典型とする狭義の臨時的経費に区分される。③景気説はケインズ派の公債原則とされ、永田（1942）はその重要性を指摘し、マクロ経済政策における総需要管理における公債の機能を重視する。そのようなケインズ派の公債論は、新古典派経済学の諸学説によって修正が加えられようとしているが、その点はここでは触れない。

ドイツ正統派財政学における建設公債主義はディーツェルに起源をもつといわれる。その翻訳である池田浩太郎訳『公債の経済理論』（千倉書房、1977

年)は、その結論部分において「国債は単に国富を減少させぬのみではない。もし国家信用の正しい原則に則っている場合には、国債はむしろ国富を強力かつ不断に躍進させねばやまぬものである」(262 頁)としている。すなわち国家信用を脅かさない限りにおいては公債発行を否定すべきでないとし、その国家信用を守る枠組みについて、ドイツ正統派財政学はいわば静態論的に見て建設公債主義とし、ケインズ派の経済学は動態論的に見て景気変動を制御する側面を協調したという違いがある。

実際的には、地方財政では建設公債主義を採用している国は国際的に見ても多く、ヨーロッパ地方自治憲章は「投資的経費の財源を借入金によって賄うため、地方自治体は、法律による制限の範囲内において国内の資本市場に参入することができる」とし、世界地方自治憲章も同様の内容である。地方財政においては景気変動を財政的手段によってコントロールするという側面が前面に出ないことで、ケインズ派の公債管理の考え方はとりにくいことが反映していると見ることもできる。

なお、建設公債主義は世代間の負担公平を実現するものと解されているが、発生主義会計的に見ると当期利益にあたるものがゼロである状態では、当期に発生した費用を当期の収益で回収できることを意味するので、世代間の費用と負担が一致することとなる(費用=受益、とまではいえないので、受益と負担といういい方は必ずしもできない)。地方財政における建設公債主義は、図 2・3 で示したように、むしろ前倒しで負担をして、当期利益や累積利益にあたるものが発生する仕組みとして機能する。

国の財政と地方財政では、建設公債主義の原則という点では共通しているが、実際の運用については相当異なっている。地方財政では、地方債の発行が、戦後の財政運営のなかで通常に行われてきており、昭和 30 年代に相次いで財政再建団体に転落するという事態を迎える理由のひとつに、公債費が財政運営を圧迫したことがあったと考えられる。公債費が自治体の財政運営を圧迫する状況は現在もなお続いているが、建設公債主義の建前は現在も堅持されている。いわゆる赤字債にあたるものとして、臨時財政対策債や減収補てん債、退職手当債などがあるが、それらは前節で述べたように、それぞれ特別な枠組み

をもったものであって、単なる赤字債ではない。

その一方で、国家財政では、財政法が成立して以来、公債発行をしない時期が20年以上もあった。1965（昭和40）年の不況による税収減に対処して補正予算で歳入補てん公債が発行され、翌年度の当初予算から建設国債が発行されるようになった。本格的な特例公債の形での赤字債発行が常態化するの、1975（昭和50）年度補正予算からである。国債発行の抑制については、橋本龍太郎内閣の財政構造改革のように何度か試みられたが、その都度、経済悪化などの事情によって果たせず、現在に至っている。

現金主義会計は建設公債主義と親和的であると同時に、議会による予算・決算の統制とも関連性が深い。国の財政法で現金主義会計を採用している理由として、財政活動は営利的な目的としていないことから収益費用の把握がなじまないことと同時に、「国の財政活動の基本は、その活動に必要な財貨を取得し、これを適正に分配することにあるため、国の会計経理は財政活動のコントロールを確実かつ健全に行うことをその目的としており、この観点から、財政法第2条は、現金の授受の事実をもって収入支出の有無を判断するという意味で現金主義をとることにしたものと考えられる」（小村武『予算と財政法 第4訂』新日本法規、2008年、51頁）と解説されている。

地方分権改革推進委員会に総務省が提出した資料（2009年7月21日）においても、現金主義会計と議会による予算統制に関して次のように述べられている。

※「議会による民主的統制」……財政民主主義の観点から議会による統制を規定（予算に係る議決。また、その執行に当たっての各款項間の流用禁止（ただし、項については例外あり。）。会計年度独立の原則。総計予算主義の原則。）

※「現金主義」と「単式簿記」……議会の事前統制の手段、予算の執行管理の手段として、明確性とわかり易さが必要。予算は、現金収入である歳入を予算に基づき配分するものとして、現金ベースでの統制を採用。現金ベースの予算管理において、簡便な記帳方式の単式簿記を採用。

もっとも予算統制という観点で現金主義会計を強調することは、発生主義会計の有効性を否定する論理ではなく、発生主義会計の予算や決算だけでは議会による予算統制が難しいことを指摘したものである。議会による予算統制は、予算の執行以前に事前チェックをかけるものであり、その場合には現金主義会計の予算が前提となる。したがって、政府は企業とは異なり、現金主義会計による予算と決算が中心となり、発生主義会計による予算や決算はそれを補完するものという位置づけになる。

4. 現代の地方財政運営における建設公債主義の含意

さて、現代の地方財政の運営において建設公債主義を堅持する意味をどこに見いだすべきであろうか。図 2・3 で示したように、現在のわが国の地方財政制度では、建設公債主義は世代間の公平どころか、負担の前倒しを示しており、企業会計的にいえば多くの純資産をもった健全財政であって、累積利益にあたるものをもつことを意味する。その限りでは安全な財政運営を求めるものであり、起債を制限することを通じて財政状況が過度に悪化しないように制度的歯止めをかけるものである。財政運営において規律づけを維持するためには、政治的誘惑に打ち勝つだけの仕組みが必要であり、本源的な財政健全化の基準を世代間の公平（発生主義会計で見て、当期で発生した費用を当期の収益で吸収できる状態）であるとみると、建設公債主義はそれよりもっとよい状態をめざすものである。それくらいでなければ、政府の財政は破たんの方に簡単に傾くという発想があるといえるのではないか。

別の見方をすると、政府の純資産がプラスであり、通時的に拡大基調であることは、政府部門で国富が形成されていることを意味する。経済成長をしている限りでは、民間部門でも資本ストックは債務との純計ベースでも拡大していると考えられ、それと歩調を合わせるためには、政府部門の純資産も本来は拡大することが望ましいといえる。つまり建設公債主義のもとで、政府の純資産が拡大することは、民間部門の資本ストックの累積とのバランスを図るといふ含意があるともいえる。

政府の社会資本形成とそれに伴う負債に関する意思決定は、将来世代の財政

選択にとっては制約条件となる。将来世代を拘束する意思決定をし、その意思決定が必ずしも将来世代の先行に適う保証がない状況では、現役世代は前倒しで負担をして、純資産を形成するのは私たちの通常の倫理観に適うという見方もできる。

国家財政に比べて地方財政は、域外への人口移動の自由度が飛躍的に大きいオープンシステムであるので、課税権の行使によって増収を図ることが難しい側面がある。したがって、財政基盤は地方財政の方が一般的には脆弱であり、その分、財政健全化への要請も強いといえる。いうまでもなく、自治体財政のデフォルトなどは地域経済に与える影響が大きく、それは何としても避けなければならない。建設公債主義へ固執する必要性は、当面のところ、国家財政よりも地方財政の方がさらに強いといえる。

このように、建設公債主義を地方財政法に規定することは、予算統制の面で自治体から見れば、本来の健全なレベルよりももっと健全なレベルで、国によって財政指標の目標を設定されているという意味では、自治体に対する一種のパターンリズムである。それが正当化されるのは、民主主義による健全財政への予算統制が十分働くとは限らないことに尽きる。健全財政を維持する必要性は、当面のところ、国家財政よりも課税権の脆弱な地方財政の方が強い。もっとも国家財政が破たんをすれば、地方財政はその基盤が根こそぎ崩壊することとなるので、本当に危機的な局面では国家財政の健全性が優先されることは当然のことである。

ちなみに、事実上、建設公債主義を当面放棄せざるを得ない状況にある国家財政と、建設公債主義の枠組みにかろうじてとどまっている地方財政を、プライマリーバランスで比較するのは正しいとはいえない。国家財政では赤字国債を解禁しているので、資金不足は生じず、財政状態は長期負債の累積という形で表れる。すなわち、国家財政では赤字債で資金調達をしているので資金不足は生じないが、債務償還能力は年々悪化している。一方、地方財政はたとえば平成20年度のように、投資的経費を圧縮している状況では、それに伴って地方債の発行も抑制されるので、地方債残高は減少し、長期的には償還能力は向上している。しかしながら過去の公債費の償還が大きいなど、現金主義会計的

な意味で収支を均衡させることに汲々としている。基金を崩して予算の帳尻を合わせるなどをせざるを得ない。これは資金収支が厳しい状況であることを物語っている。

財政状態を診断するときに、資金収支と償還能力の 2 つの観点（すなわち現金主義会計的な意味で健全であるか、長期の債務償還能力が担保されているかどうか）で判断するとすれば、現在の国家財政は、赤字国債に頼っているので資金収支は健全だが償還能力は悪化の一途であり、その一方で地方財政は、資金収支が厳しく償還能力が改善途上にあることになる。プライマリーバランスは、負債残高の増減ないしは負債残高の GDP 比を表す指標であるので、償還能力の観点で財政状況を診断するものである。プライマリーバランスだけで国家財政と地方財政を比較することは、財政状況を診断する 2 つの観点の 1 つだけで比較することになるので適切とはいえない。

参考文献

- 貝塚啓明『財政学』（第 3 版）、東京大学出版会、2003 年。
小西砂千夫「わが国の地方財政制度の基本となる 3 つの要素：共同体としての自治体」『地方財政』（地方財務協会）、2009 年 8 月号
小村武『予算と財政法 第 4 訂』新日本法規、2008 年。
神野直彦『財政学』（改訂版）、有斐閣、2007 年。
高橋誠「財政制度改革」、東京大学社会科学研究所『戦後改革 7 経済改革』、東京大学出版会、1974 年、に所収
カール・ディーツェル著・池田浩太郎訳『公債の経済理論』、千倉書房、1977 年。
永田清『財政学の展開』、日本評論社、1942 年。