

成立した特例公債法をめぐる財政的論点

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（特例公債法）が2012年11月、成立した。
2. 当該法律は、2012年度予算の歳出を見直し、特例国債（いわゆる赤字国債）の発行額を抑制するとともに、中長期的に持続可能な財政構造を確立するよう、特例国債の発行額の抑制に努めることを前提とした上で、2012～2015年度まで各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で特例国債の発行を認める内容となっている。
3. 新たに成立した特例公債法の経緯を踏まえると、そもそも存在している建設国債・特例国債の区別を前提に、特例国債の円滑な発行を可能とすることに主眼が置かれる傾向が見られた。一方、ドイツや英国による近年の財政運営手法の変更が共通しているのは、建設公債の原則を越えて、財政プロファイル全体の構造を起点に置き、景気の変動に配慮しつつ財政規律を確保することに主眼が置かれるといった点と考えられる。
4. 特例公債法成立は、少なくとも2015年度まで毎年度の特例公債法案の行方に政治、国民生活、地方公共団体の行財政運営等が翻弄されることはなく、国の行財政運営の円滑化に寄与する可能性があるという意味では意義のあるものであったと解釈される。
5. しかしながら、財政規律の手綱の確保が急務であり、（1）財政法第4条を超えた包括的な財政健全化のルール法制化、（2）財政健全化の実効性を担保するPDCAサイクル等の仕組みの策定、といった点への迅速な対処が日本ソブリンのこれ以上の財政基盤の毀損を食い止めるカギになると考えられる。

はじめに

日本政府の2012年度予算の執行に当たって重要な法律である「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（特例公債法）が2012年11月、成立した¹。当該法律は、2012年度予算の歳出を見直し、特例国債（いわゆる赤字国債）の

¹ 参議院「公債の発行の特例に関する法律案を議決」2012年11月16日。

図表 1 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律 要旨

1 特例公債の発行

財政法第 4 条第 1 項ただし書等の規定により発行する公債のほか、2012 年度から 2015 年度までの間の各年度の予算をもって国会の議決を経た金額（2012 年度一般会計当初予算において 38 兆 3,350 億円）の範囲内で、特例公債を発行することができる。

2 特例公債の発行額の抑制

政府は、1 の公債を発行する場合においては、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として、各年度において 1 の公債の発行額の抑制に努める。

3 年金特例公債の発行等

1 2012 年度及び 2013 年度における基礎年金の国庫負担の追加に伴い見込まれる費用の財源については、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額（2012 年度の見込額は 2.6 兆円）の範囲内で、年金特例公債を発行することができる。

2 年金特例公債（借換国債を含む。）の元利償還は、消費税法改正法の施行による 2014 年度以降の消費税の増収分を財源として、2033 年度までに行う。

4 附則

1 この法律は、公布の日から施行する。

2 政府は、2012 年度の補正予算において、政策的経費を含む歳出の見直しを行い、同年度において 1 の公債の発行額を抑制する。

（出所）参議院「議案情報 第 181 回国会（臨時会） 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案 議案要旨」、より野村資本市場研究所作成

（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/181/meisai/m18103181001.htm>）

発行額を抑制するとともに、中長期的に持続可能な財政構造を確立するよう、特例国債の発行額の抑制に努めることを前提とした上で、2012～2015 年度まで各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で特例国債の発行を認める内容となっている（図表 1 参照）。

特例公債法は、予算執行のタイミングなどを反映し、年度が始まる前に成立するケースが多い傾向にあった²。しかしながら、ねじれ国会といった複雑な政治環境下、2011 年度及び 2012 年度は特例公債に関する法律は、年度が開始しても成立までに大幅な時間を要する状況となっていた。特に、2012 年度には地方交付税の交付時期が遅延したほか、利付国債の入札発行を平準的に実施することが困難になる可能性も懸念されていた。本法律を踏まえると、政府は 2015 年度までに関して、予算の成立と同時に特例国債の発行が可能となり、予算の施行に必要な財源が年度当初から確保されることとなる。

新たに成立した特例公債法は、財政運営において大きな意味を有することになると考えられる。しかしながら、後述のとおり、本法律において示された財政規律の手綱に関しては具体策が示されていない状況である。本稿では、日本の国債の発行をめぐる制度及び歴史を分析の上、特例公債法をめぐる論点を考察し、今後の日本に求められる財政運営を論考する。

² 三角政勝「戦後初となった大規模な予算執行抑制 特例公債法案をめぐる経緯と論点」『立法と調査』第 335 号、参議院事務局企画調整室、2012 年 12 月、33 頁。

日本の国債の発行をめぐる制度

日本国憲法第 85 条で、「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」と規定されており、日本のすべての国債は、法律の規定に基づき発行されている。国債を発行根拠別に分類した場合、主として、(1) 税財源等が償還原資となる普通国債、(2) 財政融資の貸付先からの回収金等が償還原資となる財政投融資特別会計国債（財投債）、に分けられる（図表 2 参照）。普通国債には、新規財源債（建設国債及び特例国債）、復興債及び借換債が存在する。以下、新規財源債に焦点を当てて、仕組みを簡単に説明する。

図表 2 国債の発行根拠法別分類

国債	普通国債	新規財源債	建設国債 特例国債
		復興債	
		借換債	
	財政投融資特別会計国債（財投債）		

（出所）財務省理財局『債務管理レポート 2012 国の債務管理と公的債務の現状』2012 年、34 頁
 （http://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt_management_report/2012/saimu.pdf）

1. 建設公債の原則に基づく「建設国債」

日本においては、第 2 次世界大戦前及び戦中に、軍事費調達のために多額の国債が発行され、歳入のかなりの部分が国債や借入金によって賄われた。さらに、その国債の大部分が日本銀行によって引き受けられたため、激しいインフレーションが発生した。このような経験を踏まえて、1947 年に制定された財政法で、公債の発行について厳しい制約が課されている。

財政法第 4 条では、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」として、公債不発行を原則としている（図表 3 参照）。

しかし、但し書きにおいて、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た範囲内で公債の発行による財源調達を例外的に認めている。この但し書による

図表 3 財政法第 4 条

第 4 条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。

3 第 1 項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

（出所）総務省行政管理局「法令データ提供システム」（<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO034.html>）

規定は、「建設公債の原則」に基づくものである。

建設公債の原則は、公共事業費などの投資的経費は、社会的生産力の拡大に寄与し、現在世代のみならず、将来世代も公債の元利償還のための租税負担という形でその費用を負担すべきという、利用時払い原則（いわゆる「pay-as-you-go」原則）の考え方に基づくものである³。日本において、財政法第4条の但し書の規定に基づき発行される国債は、「建設国債」または「4条国債」と呼ばれている。

建設国債は、国会の議決を経た金額の範囲内でなければならず、発行限度額は一般会計予算総則に計上されている。加えて、限度額の議決を経ようとする時に併せて、年度別の償還予定額を示して、償還方法・償還期限を明らかにする償還計画表を国会に提出する必要がある。

2. 各年度における特例法に基づく「特例国債」

財政法上では、人件費等の経常的経費に関して、将来世代に資産として便益を残さずに公債の元利償還のための租税負担というかたちでの費用負担のみを残すことになるため、国債の発行による財源調達を認めていない。しかし、建設国債を発行してもなお歳入不足が見込まれる場合には、単年度立法による特例法が措置され、経常的経費の財源調達のための国債が発行される。この国債は、「特例国債」または「赤字国債」と呼ばれる。

特例法には、特例国債に関して、発行権限のみが規定され、具体的な発行限度額は予算総則に規定されることとなっている。発行限度額が予算総則に規定されるのは、毎年度の公債発行額は、歳入と歳出のバランスの中で決定するため、歳入歳出予算の一環として国会の審議・議決を受けることがふさわしいと考えられているからである。加えて、建設国債と同様に、特例国債の発行限度に関して国会の議決を経るに当たり、償還計画表を国会に提出することとされている。

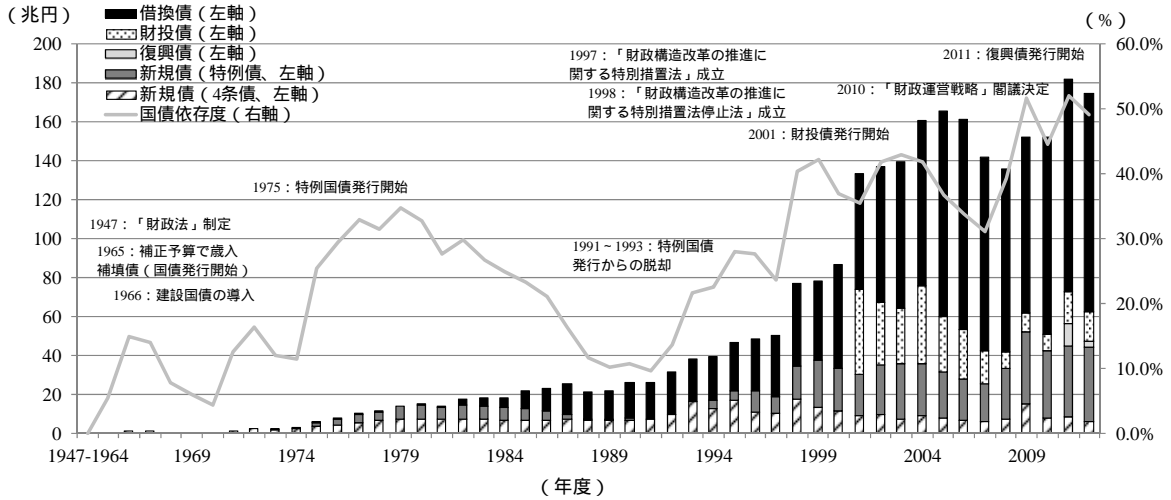
なお、特例国債をめぐっては、一般会計の財源不足を補う意味があるものの、発行額を可能な限り最小限に抑える必要がある。そのため、毎年度の税収の収納期限である翌年度の5月末まで、税収等の歳入の状況を見極めて、特例国債の発行額の調整を行えるよう、特例国債の発行時期を翌年度6月末までとする出納整理期間発行の制度が設けられている。

戦後日本の国債発行をめぐる史的展開

戦後の日本における国債発行に関しては、3つの時期（（1）財政法第4条の制定～建設国債の発行、（2）特例国債の発行と特例国債発行からの脱却に向けた動き、（3）再び特例国債発行依存が続く状況）、に大別される（図表4参照）。

³ 永廣頭「公債と公債管理政策」金澤史男編『財政学 初版第5刷』有斐閣、2011年、141頁。

図表 4 国債発行額の推移と主な国債管理政策等



- (注) 1. 国債発行額は、収入金ベース。2010 年度までは実績、2011 年度は 4 次補正後、2012 年度は当初。ただし、2011 年度に発行される復興債は一般会計において発行されるため、2011 年度の新規財源債は 4 条債、特例債及び復興債の合計を記載している。
 2. 1965 年度に発行された歳入補填のための国債の発行額は、便宜上、特例債の欄に記載している。
 3. 国債依存度は、新規債発行額 / 一般会計歳出額。2010 年度までは実績、2011 年度は 4 次補正後、2012 年度は当初。

(出所) 財務省理財局『債務管理レポート 2012 国の債務管理と公的債務の現状』2012 年、92 頁、123 頁、に基づき、野村資本市場研究所作成
 (http://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt_management_report/2012/saimu.pdf)

1. 財政法第 4 条の制定～建設国債の発行

日本において財政法が制定される際、100 年を超える戦争なき歴史を有し、健全財政主義を貫いてきたとされるスウェーデンの財政運営や複式予算に関する研究が参考にされたと言われている⁴。スウェーデンにおいては、政府系機関を有し、財政の「借入れはその生産的用途に限定し、各年度の非収益的投資支出を含む経常的支出は経常的収入によって賄わなければならない」との原則が守られ、これを通じてスウェーデンの健全財政が維持されてきたことも参考にされた可能性がある⁵。

財政法制定時の政府当局者は、財政法第 4 条但書きの公共事業費については、公共投資を広くとらえたものというよりは、むしろ限定的な認識を有し、つまり「償還性」のあるもの、として把握していたようだ⁶。そして、1945 年度から 1964 年度までの 20 年間は、

⁴ 岩波一寛「公債政策と財政法第 4 条」『経済学論纂』第 32 巻第 1・2 合併号、中央大学、1991 年 3 月、94 頁。

⁵ 岩波一寛「公債政策と財政法第 4 条」『経済学論纂』第 32 巻第 1・2 合併号、中央大学、1991 年 3 月、94 頁。

⁶ 例えば、1947 年 3 月の衆議院における財政法案審議において、野田卯一政府委員（当時）は、財政法第 4 条に関して、「財政処理の基本的な原則...その第 1 は健全財政の原則。...公債金あるいは借入金によらない...この原則を確立したのであります。...しかしそうだからといって公債を全然発行しないというわけではありません。右の原則に反しない限り公債の発行を認めることとし、公債発行の目的と限度というものを確定しておるのであります。...公共事業あるいは出資金、貸付金等それ自体において償還性のあるもの、使い放しにならないで還ってくる性質をもっておるもの、すなわち生産的の方面に使うとか、また資本的な支出に充てるとかいう場合、これを具体的には公共事業、貸付金あるいは出資金、こういうように表現しておるのであります。これらには公債の発行を認めるのであります」と説明している。（出所：大蔵省主計局法規課『昭和 40 年度補正予算における公債発行に関する記録』第 2 分冊、1966 年、12 頁）

国債が発行されず、均衡予算を達成していた。しかし、いわゆる 1964 年不況は、高度経済成長期の急激な設備投資による過剰資本・過剰生産不況であり、財界を含めて戦後最大の構造的な不況として深刻に受け止められ、国債発行による公共事業拡大を基軸とした景気政策が講じられることとなった⁷。その結果、1965 年度の補正予算で、佐藤内閣（当時）は初めて、歳入欠陥を補填するための公債を発行した。

そして、翌 1966 年度には、本格的に建設国債が導入された。1966 年度の公債発行に際して、福田赳夫大蔵大臣（当時）は、「1965 年度においては」、「臨時、非常の事態でありますので、財政法第 4 条の特例による公債を出すというふうにいたしました。私どもが年来考えておりました公債政策による財政の転換ということは、1966 年度からこれを実行するという形になってまいりました。1966 年度は財政法第 4 条による公債だ、こういうことになってきておるわけでありまして」と答弁している⁸。そして、財政法第 4 条の但書きに基づく建設国債は、1966 年度から継続的に発行されるようになった。

2. 特例国債の発行と特例国債発行からの脱却に向けた動き

建設国債の発行が始まった後、高度経済成長に伴う税収増を背景に、公債依存度引下げ努力が重ねられた⁹。しかしながら、1973 年の第 1 次石油ショック後に経済が停滞する中、税収が大幅に落ち込んだ。そして、財政法第 4 条の定める範囲を超えて国債を発行することを余議なくされ、1975 年度に財政法第 4 条の特例立法が制定され、特例国債が発行されることとなった。特例国債は、その後も継続発行されることとなり、建設国債が限度一杯まで発行され、不足する財政資金を特例国債発行で補填する構図が定着することとなった¹⁰。

このような状況下、特例国債から脱却し、財政法第 4 条の原則に戻ることが財政健全化目標とされた¹¹。当初は、1976 年度に 1980 年度が目標年次とされ、歳出削減努力が重ねられた。しかしながら、1978 年 7 月に開催されたボン・サミットにおける「7%経済成長」の公約を背景に、経済成長を促進させるための特例国債の大量発行が行われるようになった¹²。そして、公債依存度が高まる中、特例国債脱却の目標年次は、1984 年度と再設定された。

しかしながら、1984 年度特例国債発行脱却目標は、景気低迷による税収の減退や一般

⁷ 岩波一寛「公債政策と財政法第 4 条」『経済学論纂』第 32 巻第 1・2 合併号、中央大学、1991 年 3 月、96 頁。

⁸ 第 51 回国会 衆議院大蔵委員会第 9 号（1966 年 2 月 15 日）（出所：国立国会図書館「国会会議録検索システム」）。

⁹ 財務省理財局『債務管理レポート 2012 国の債務管理と公的債務の現状』2012 年、123 頁。

¹⁰ 中島将隆「日本の国債は本当に大丈夫か」『証券レビュー』第 51 巻第 4 号、日本証券経済研究所、2011 年 4 月、3 頁。

¹¹ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第 103 号、財務省財務総合政策研究所、2011 年 1 月、67-68 頁。

¹² 岩波一寛「公債政策と財政法第 4 条」『経済学論纂』第 32 巻第 1・2 合併号、中央大学、1991 年 3 月、102 頁。

消費税導入の断念などを背景に、実現が不可能となった¹³。そのため、1990年度に特例公債依存体質から脱却することを新たな目標とすることで目標年度は先送りされた。

さらに、1984年度には、特例国債をめぐって債務の償還期間の延長といった制度改正が行われた。建設国債及び特例国債の償還については現在、借換債を含めて全体として60年で償還し終えるという考え方がとられている¹⁴。しかし、特例国債をめぐっては当初、経常的経費に充当するための債務であり、見合いとなる資産が存在しないことから、借換償還を行わない方針とされてきた。とはいえ、1975年度から発行されてきた特例国債の償還が本格化する1985年度を迎えるに当たって、全てを現金償還することが厳しい財政状況下で困難とされたことから、1984年度に特例国債についても借換えを可能とする旨の改正が行われた¹⁵。ただし、見合い資産のない特例国債については、できるだけ早期に償還することが望ましいとの考え方にに基づき、各年度の特例公債法では、「速やかな減債に努めるものとする」との規定が置かれている。

その後、1990年度に特例公債依存体質から脱却するという目標は、1990年度の当初予算において達成された。これは、バブル経済による税収増が大きく貢献した¹⁶。ただし、1990年度においては、補正予算で湾岸地域における平和維持活動を支援するための財源を調達するための臨時特例公債が約1兆円発行されたため、結果として特例国債から脱却することはできなかった。とはいえ、1991～1993年度には、特例国債発行はゼロとなり、特例国債依存体制から脱却することができた。

3．再び特例国債発行依存が続く状況

特例国債依存体制からの脱却は、1995年1月に阪神・淡路大震災が発生したこともあり、1991～1993年度の僅か3年間であった。1994年度には減税特例国債と震災特例国債が発行されたのを始めとして、特例国債発行は2012年度当初予算まで継続して実施されている。

しかし、この間においても、橋本内閣下（当時）で1997年11月に成立した「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（財政構造改革法）を通じて、特例国債依存体制からの脱却が謳われた。財政構造改革法においては、国は財政構造改革を推進する責務を有するとして、（1）2003年度までに、国及び地方公共団体の財政赤字額のGDP比を3%以

¹³ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第103号、財務省財務総合政策研究所、2011年1月、68頁。

¹⁴ 戦後の国債発行に際して、建設国債の見合資産（政府が公共事業などを通じて建設した建築物など）の平均的な効用発揮期間が概ね60年であることから、この期間内に現金償還を終了するという考え方で採用されている。（出所：財務省理財局『債務管理レポート2012 国の債務管理と公的債務の現状』2012年、58頁）

¹⁵ 三角政勝「予算編成史にみる「財政規律のパラドックス」 厳しい財政目標を背景に実施された会計上の特例措置」『経済のプリズム』第101号、参議院事務局企画調整室、2012年6月、11頁。

¹⁶ 税収弾性値（GDPの伸率に対する一般会計租税及び印紙収入の伸率の割合）は、1975～1985年度は、平均1.1程度であったが、1987年度には3.33にまで高まった。（出所：田中秀明「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 諸外国の経験とわが国の課題」RIETI Discussion Paper Series 04-J-014、独立行政法人経済産業研究所、2004年3月、64頁）

下にすること、(2) 特例国債の毎年の発行額の縮減を図りつつ、2003 年度までに特例公債の発行額をゼロとすること、(3) 2003 年度の公債依存度を 1997 年度よりも引き下げること、の 3 つが財政構造改革の当面の目標として規定された。しかしながら、財政構造改革法が制定された時期は、アジア通貨危機や複数の国内金融機関の破綻といった状況の下、景気が大きく後退局面に入った。財政構造改革法は、景気対策のための弾力条項を欠いていたため、弾力条項を盛り込むための改正が行われた。具体的には、1998 年には特例国債発行額を毎年度削減していくこととした条項の効力を一時停止することを可能とする弾力条項が盛り込まれた。そして、財政赤字の対 GDP 比と特例国債脱却の目標年度を 2003 年度から 2005 年度へと延期する改正が行われた。

その後、橋本内閣(当時)から 1998 年 7 月に替わった小淵内閣(当時)の下、1998 年 11 月に緊急経済対策が決定され、財政構造改革法の条文の殆どを停止する「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」(財政構造改革法停止法)が 1998 年 12 月に制定された。

国債発行額は膨らみ続け、2009 年度予算では国債依存度が初めて 50%を突破するなど、厳しい財政状況が露呈されている。このような状況に鑑み、2010 年 6 月に閣議決定された「財政運営戦略」¹⁷では、国・地方の公債等残高の対 GDP 比の低下等の財政健全化目標が掲げられている(図表 8 参照)。財政運営戦略においては(1) 国債発行額の抑制、(2) 抜本的な税制改革、(3) 基礎的財政収支の改善目標の達成に向けて取り組むべく、中期財政フレームの策定が謳われている。中期財政フレームは、3 年間にわたる歳出の大枠等を定め、毎年ローリングで改定されることとなっており、直近の中期財政フレーム(2012 年 8 月閣議決定¹⁸)においては、「2013 年度の新規公債発行額(年金特例公債など、別途、法律により具体的な償還財源が担保された公債を除く)について、2012 年度当初予算の水準(約 44 兆円)を上回らないものとするよう、全力をあげる」ことなどが記されている(図表 9 参照)。

特例公債法をめぐる論点

新たに成立した特例公債法に関して、財政的な論点は主として、(1) 予算の単年度主義の原則と特例公債法の兼ね合い、(2) 建設公債の原則を前提とすることの意味と課題、が挙げられる。

1. 予算の単年度主義の原則と特例公債法の兼ね合い

日本国憲法においては、内閣に予算編成権を付与している¹⁹が、内閣が予算を執行する

¹⁷ 閣議決定「財政運営戦略」2010 年 6 月 22 日。

¹⁸ 閣議決定「中期財政フレーム(平成 25 年度~平成 27 年度)」2012 年 8 月 31 日。

¹⁹ 日本国憲法第 73 条第 5 項。

ためには毎年度の予算を国会に提出し、その議決を経なければならないとしている²⁰。加えて、会計年度独立の原則の下、ある会計年度の支出（歳出）は当該会計年度の収入（歳入）で賄わなければならない。この原則は、翌年度の歳入増を見越して本年度に歳出を執行するようなことを回避し、歳入歳出均衡の原則を保持し、財政の健全性を確保するのに不可欠なものとなっている。ただし、会計年度独立の原則の例外として、（１）歳出予算の繰越し（明許繰越し、事故繰越し等）、（２）過年度収入及び過年度支出、といった仕組みが存在する。

特例公債法をめぐる国会の審議においては、予算の単年度主義との関係が問題になる可能性が指摘されていた。しかし、国会答弁においては、各年度の特例公債の発行限度額は、毎年度予算総則で規定して国会の議決を経ることから、問題にはならないとの見解が示されたほか、過去の事例が存在することも説明された（図表 5 参照）。

図表 5 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律と憲法第 86 条の兼ね合いに関する主な国会答弁（抜粋）

181 - 衆 - 財務金融委員会 - 4 号 2012 年 11 月 14 日

城島国務大臣 1 点目の、憲法 86 条との関係でございますが、今回の法案修正においても、各年度の特例公債の発行限度額というのは、毎年度予算総則で規定をし国会の議決を経ることとありますから、憲法 86 条の予算の単年度主義との関係が問題になるものではないというふうに考えております。

181 - 参 - 財政金融委員会 - 1 号 2012 年 11 月 15 日

衆議院議員（道休誠一郎君） 先生御指摘の点、憲法 86 条の単年度主義、予算が単年度主義であるということ、そしてまた、将来的に財政的な規律が保てるのかという御心配の点だと思いますけれども。

まず、単年度主義との整合性についてお話しいたしますと、特例公債の発行限度については、特例公債法において、予算をもって国会の決議を経た金額の範囲内と規定されておりまして、毎年度の予算総則において定めているということがございますし、また今回の法案修正においても、各年度の特例公債の発行限度は、毎年度予算総則において規定し、国会の議決を経ることということが書いてございますので、この点については、毎年しっかり単年度主義を守りながらチェックを果たしていくという点が明確になっておりますので、私は憲法上の問題というのではないというふうに思いますし、また、財政上の規律ですね、将来的に見て複数年度にわたってこういうことを決めていいのかという御指摘なんですけれども、財政規律が緩むことのないように、引き続き、現行の財政健全化の目標を踏まえて、2015 年度までの基礎的な財政収支の赤字の対 GDP 比が半減となるよう、現行の財政健全化目標の達成に向けて真摯に努力してまいるとともに、さらに、修正後の第 3 条においては中長期的に持続可能な財政構造を確立することというのを旨としておりますので、特例公債がもう無節操に発行されてしまうというようなことはなく、抑制に取り組むということができるというふうに考えております。

衆議院議員（竹本直一君） 自民党としての考えを述べますと、もちろん今のお話と同じようなことになるわけでございますけれども、単年度予算制度との関係で矛盾しているのではないかとございまして、これは毎年度予算編成において予算総則に額を書きますから、そこで濫用に至らないようにするということとあります。（略）

政府参考人（山本庸幸君） お答え申し上げます。

ただいま御審議いただいているこの法律案でございますが、これは財政法 4 条の例外となるいわゆる特例公債の発行について複数年度にわたる特例を規定しておりますが、これは、各年度の特例公債の発行限度額については、毎年度、予算総則で規定をし、かつ国会の議決を経ることとされております。したがって、特段これによって憲法、とりわけ 86 条の問題が生ずるとは考えていないわけでございますが、現に 2 つほど過去の例がございます。

1994 年に成立いたしました所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための 1994 年度から 1996 年度までの公債の発行の特例に関する法律というのがございますし、また、2011 年成立した東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法におきましても、同様に複数年度の公債発行の特例についての規定がございます。（略）

（出所）国立国会図書館「国会会議録検索システム」、より野村資本市場研究所作成

²⁰ 日本国憲法第 86 条。

2. 建設公債の原則を前提とすることの意味と課題

新たに成立した特例公債法は、経常的経費に充当される特例国債の発行を単年度立法なしで、2015年度まで認めるという内容となっている。しかし、かつて1975年度から特例国債の発行が本格化し、戦後日本の財政が大量国債発行期に入ったことに関して、「第4

図表6 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律と財政法第4条の兼ね合いに関する主な国会答弁（抜粋）

181 - 衆 - 財務金融委員会 - 4号 2012年11月14日

城島国務大臣（略） 財政法4条との関係でございますが、今御指摘の点について言っても、現下の厳しい財政状況のもとでは、建設国債のほかにも公債を発行しなければ、財政を運営することは極めて困難であります。このため、財政法4条1項の特例といたしまして特例公債の発行を認めていただくよう、今回の法案を提出したものであるというふうに認識しております。

野田内閣総理大臣（略） 毎年特例のようだったものが、残念ながら、今は恒常的に特例公債を発行せざるを得ない状況になっていて、しかも、今は一般会計予算の4割を占めるに至っているという状況が生まれました。

少なくとも、どのような政権がこれから生まれても、特例公債に当面は頼らざるを得ない状況があります。もちろん、その額は抑える努力はしていかなければなりませんけれども、今そのような恒常的な状況の中で、残念ながら、予算は成立をしても、その裏づけとなる特例公債がなかなか成立をしないという状況があって、今回もそうありますが、地方団体を含めて国民生活に支障を及ぼすような状況も生まれかねない。

こうした弊害を乗り越えるために、少なくとも我々は、財政運営戦略で向こう10年間でプライマリーバランスの対GDP比、赤字を黒字化していく、2015年までにはそれを半分にしていく、そういう方針を立てました。こうした方針のもとで、財政規律を守りながら予算と特例公債と一緒に対応するような、そういう御提案を今回議員立法としていただいたものと承知をしておりますし、財政規律は守っていかねばいけないと考えております。

181 - 衆 - 本会議 - 5号 2012年11月15日

齊木武志君 民主党の齊木武志です。

（略）さて、ことし、2012年度の予算が動き出してから既に8ヵ月です。年末を目前にして、いまだその財源が成立していない異常な状態が続いています。予算の執行を抑制せざるを得ず、多くの地方自治体が借入れをしてしのいでいる状況です。

特例公債法案の成立を政権を揺さぶるための駆け引きにこれ以上使い続けることはできない、国民の生活そのものが成り立たなくなる、この危機感を多くの議員に共有していただけた結果が、本日の採決だと思います。（略）

今回、民主、自民、公明の三党が特例公債の発行に関して合意に達したことは、評価されてしかるべきです。

今日、我が国の財政は、公債発行なしには成り立ちません。これは、どの政党が政権を担おうとも、変わらぬ事実です。

したがって、向こう3年間の特例公債の発行、これを認めた合意は、与野党ともに、国民生活の安定を最優先に考え、今後は公債発行を政争の具にはしないという宣言であります。この衆参のねじれが続く中で、決めるべきことを決めていく、ねじれを超える仕組みづくりの第一歩として評価されるべきだと考えています。

しかしながら、これによって無制限に公債が発行されて、さらに国の借金が膨れ上がるようなことは、断じて許されません。

特例公債の発行は、あくまで、財政法、特に財政法4条の特例であり、たとえ多年度発行が認められたとはいえ、我々国会議員が、国の借金が積み重なっていく状況を傍観しているわけにはいきません。財政規律を維持するためには、国会議員が緊張感を持って国の財政状況を注視し続け、国会において十分に審議して、その上で予算と一体で公債の発行を認めるというあり方が必要です。

さらに、特例公債の多年度にわたる発行を認めたことが、財政健全化を諦めたかのように受けとめられることがあってはなりません。

我々民主党政権では、プライマリーバランスの赤字対GDP比を、2015年度までに2010年度水準から半減し、2020年度までには黒字化をさせるという目標を掲げています。また、自民党が提出されていた財政健全化責任法案においても、同様の目標を掲げていたと承知しています。

政府におかれては、予算財源の安定的な確保が決して財政規律を緩めるということにつながらぬよう、財政健全化目標の実現に向けた厳格な財政運営を行うことを強く求めます。（略）

（出所）国立国会図書館「国会会議録検索システム」、より野村資本市場研究所作成

条本則の均衡財政主義という基本的な歯止めを失った上に、第4条ただし書き国債の歯止め機能でさえも事実上あいまい」になってしまったこと、といった指摘が示されていた²¹。

新たな特例公債法をめぐる国会審議においても、財政法第4条に基づく建設公債の原則からさらにかげ離れていくことを懸念した議論が展開された。これに対して、(1)恒常的に特例公債を発行せざるを得ない状況の上、予算は成立をしても特例公債法が成立しないことがあり、地方公共団体や国民生活に支障を及ぼす可能性もあること、(2)特例公債の多年度発行を認めたものの、財政規律を守りながら予算と特例公債と一緒に対応する形で法案を策定したこと、といった説明が行われた(図表6参照)。

諸外国における国債の取扱い—建設公債の原則からさらに財政規律を高める方向へ

諸外国における国債の取扱いをみると、日本のように、建設公債・特例公債という分類が採用されていないケースも散見される。1997年10月に開催された衆議院の財政構造改革の推進等に関する特別委員会においては、「建設国債、赤字公債の区別をしているのは、たしか日本とドイツだけだろうとっております。長いこと慣行でやってきましたが、私は、そろそろ見直すべき時期、つまり、建設公債だからよくて赤字国債はだめだという二分法はよくないと思っておりますので、一本化して財政赤字、国の借金という形全体で議論をすべきであろうというふうに理解いたしております」との発言があった²²。

さらに、2012年11月に開催された衆議院の財務金融委員会においては、「特例国債というのを予算とは別に国会の議決を要しているのは我が国だけであろう」との指摘があった上で、「予算が成立をすれば財源に関しては一体で成立をするというのが、我が国を除くG5、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスのやり方」であり、「ねじれ国会になっても、いずれも二院制の国です、上院と下院がねじれていても成立をするという制度をとっております」との答弁が行われた²³。

諸外国において、近代の歴史の中で、建設公債の原則が謳われていたケースとして典型的に挙げられるのは、ドイツと英国である。建設公債の原則は、ドイツでは旧基本法第115条、英国ではブレア政権(当時)が1998年に策定したゴールデン・ルールにおいて規定されていた²⁴。しかし、ドイツ及び英国は現在、異なる財政運営手法を採っており、その経緯を確認したい。

²¹ 岩波一寛「公債政策と財政法第4条」『経済学論纂』第32巻第1・2合併号、中央大学、1991年3月、100頁

²² 第141回国会 衆議院財政構造改革の推進等に関する特別委員会第11号(1997年10月30日)(出所:国立国会図書館「国会会議録検索システム」)

²³ 第181回国会 衆議院財務金融委員会第2号(2012年11月7日)(出所:国立国会図書館「国会会議録検索システム」)

²⁴ 永廣顕「公債と公債管理政策」金澤史男編『財政学 初版第5刷』有斐閣、2011年、141-142頁。

1. ドイツにおける基本法改正

ドイツにおいては、憲法である基本法制定当時、借入による資金調達を想定していなかった（ドイツ基本法旧々法第 115 条）が、不景気には赤字国債を発行して公共投資を実施すべきとの考えの下、（１）「借入による収入」を認めること（旧第 115 条第 1 項）、（２）赤字国債の発行に何らかの歯止めが必要との考えにより、公共投資支出額を「借入による収入」の上限とすること（旧第 115 条第 1 項 2 文）、といった旧々法第 115 条の改正が 1969 年に行われた²⁵。旧第 115 条第 1 項 2 文による、「信用からの収入は、予算中に見積もられている投資支出の総額を超えてはならないものとし、経済全体の均衡のかく乱を防止するためにのみ例外が許される」との規定が建設公債の原則に該当する部分である。

しかし、基本法の財政規律に関する従来の規定が過去数十年に渡り蓄積されてきた膨大な財政赤字の増大に有効な歯止めをかけられなかったとの認識²⁶があり、基本法の改正が行われ、2009 年 8 月に施行された²⁷。具体的には、連邦と州の予算運営の原則について規定する第 109 条と、これを受けて連邦の信用調達について規定する第 115 条が改正されるとともに、2020 年までの経過規定として第 143d 条が新設された²⁸。

改正後の第 109 条第 3 項では、（１）「連邦及び州の予算は、原則として信用調達からの収入によることなく収支を均衡させなければならない」（第 1 文）こと、（２）「例外として、連邦及び州は、景気循環による影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定、並びに自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための例外規定を設けることができる」（第 2 文）こととするが、同時に「例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければならない」（第 3 文）こと、が規定された。さらに、連邦予算に関しては、信用調達からの収入が名目国内総生産（GDP）の 0.35% を超えない場合には、第 1 文の原則が遵守されるとみなし、第 2 文で許容される例外及び具体的な規律のための規定を第 115 条第 2 項以下で設けることとした（第 4 文）。他方、州の予算については、第 2 文に規定される自然災害等の場合の例外のみ認められることとされた。

²⁵ ジェトロ・デュッセルドルフ事務所、ジェトロ欧州ロシア CIS 課「ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度と EFSF 拡充に関するドイツ保証引受法改正」2012 年 2 月 10 日、4-5 頁。

²⁶ 特に、（１）建設公債の原則に該当する連邦の信用調達に関する旧第 115 条第 1 項 2 文の「投資」の概念が「国民経済上の価値増大の観点からは」基準として不適切であること、（２）景気面での障害が存在する場合の過度に広汎な例外規定の存在、（３）予算編成と予算執行の両面における規律遵守の連携の欠如、（４）景気の後退局面において、「経済全体の均衡のかく乱を防止するため」（旧第 109 条第 4 項）にとられる措置によって生み出される追加的赤字を、好況時における余剰によって再調整する義務が明文で規定されていないといったことが、従来の規定の弱点と指摘されていた。（出所：山口和仁「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）- 基本法の改正」『外国の立法』第 243 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2010 年 3 月、6-7 頁）

²⁷ 山口和仁「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）- 基本法の改正」『外国の立法』第 243 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2010 年 3 月、3 頁及び 6 頁。

²⁸ この憲法の新規定は 2011 年度から適用するが、連邦についての公債収入を 0.35% 以下にする規定については 2016 年から適用し、州について公債収入を認めない規定は 2020 年から適用することとしている。（出所：杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第 103 号、財務省財務総合政策研究所、2011 年 1 月、75 頁）

一方、第 115 条をめぐるは、建設公債の原則が謳われていた旧第 115 条第 1 項第 2 文と、同第 3 文の規定²⁹は削除され、代わって第 2 項により厳格な基準が導入された（図表 10 参照）。すなわち、第 2 項においては、（1）第 109 条の原則を再度規定（第 1～3 文）、（2）これらの原則により許容される信用調達の上限からの実際の乖離は、コントロール・アカウント上に記録されることとし、赤字の乖離額が累積で名目 GDP の 1.5% の限界値を超える場合は、景気の状態に応じて解消しなければならないこと（第 4 文）、（3）これらの規定の細則を連邦法律で規定すること（第 5 文）、（4）自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合には、当該信用調達の上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができること（第 6 文）、（5）当該議決には、弁済計画を付さなければならないこと（第 7 文）、（6）第 6 文の規定により負担された債務の償還は、相当の期間内に行わなければならないこと（第 8 文）、とした。

山口（2010）は、当該規定に関して、「連邦の信用調達については、従来の許容基準が廃棄され、均衡予算の原則に基づく、より厳格な基準が導入されたが、一定範囲において、政策判断による信用調達の余地を残した」と説明している³⁰。

一方、ジェットロ・デュッセルドルフ事務所、ジェットロ欧州ロシア CIS 課（2012）は、景気調整を踏まえた上限値からの乖離に関してコントロール・アカウントに記録しなければならないことについて、3 つの意義を挙げている³¹。具体的には、（1）事後的なチェック機能（作成・承認された予算が、実際にこれを執行した結果と異なることは財政執行の実務ではありうる上、GDP について推計値と実際値が異なることもありうることであり、事後的にチェックする仕組みがあることは意味があること）、（2）異なる会計年度間の通算機能（上限制度は、単年度会計に関するものであるが、コントロール・アカウントの導入により、どの程度累積債務が増減したかを通算することが可能になること）、（3）財政規律のインセンティブ付与機能（単年度会計において累積債務を削減すると、その分コントロール・アカウントに余裕が出るため、将来の支出にも備えやすくなる一方、単年度会計において累積債務を増加させると、コントロール・アカウントの余裕がなくなり、憲法上・法律上の義務によりその後の会計年度の予算が大きく制約を受けることになるため、予算制定主体に財政規律のインセンティブが与えられる）、と説明している。

つまり、ドイツにおいては、基本法の改正を通じて、（1）建設公債の原則は廃止されたものの、連邦政府の予算について、原則として公債収入を名目 GDP の 0.35% 以内とすること、（2）信用調達の上限からの実際の乖離は、コントロール・アカウント上に記録されることとし、累積で名目 GDP の 1.5% の限界値を超える赤字の乖離は、景気の状態に応じて解消しなければならないこと、などを柱としたより厳しい財政規律が導入された。

²⁹ 特別財産を通じての信用調達を例外として容認する規定。

³⁰ 山口和仁「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1） - 基本法の改正」『外国の立法』第 243 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2010 年 3 月、8 頁。

³¹ ジェットロ・デュッセルドルフ事務所、ジェットロ欧州ロシア CIS 課「ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度と EFSF 拡充に関するドイツ保証引受法改正」2012 年 2 月 10 日、10-11 頁。

2. 英国における財政責任法及びその後の予算責任憲章導入

英国においては、1998年財政法と財政安定化規律³²に基づき、(1)「ゴールデン・ルール」(景気循環を通じて、政府の借入れの目的を投資目的に限定し、経常的経費を目的とする借入れを行わないとするもの)、(2)「サステナビリティ・ルール」(景気循環を通じて、政府債務のGDPに対する比率を安定的で慎重な水準に維持するもの)、が政府によって定められていた³³。

しかし、米国のサブプライム・ローン問題が表面化し、多くの金融機関の経営状況が大幅に悪化する中、2008年にはノーザンロック銀行及びブラッドフォード&ビングレーといった住宅金融関連金融機関が国有化されたほか、大手3金融機関に対する公的資本注入(総額370億ポンド)や金融機関の資金調達に関する政府保証等の金融支援策が講じられた。

このような中、ゴールデン・ルールとサステナビリティ・ルールの適用が一時中止されることとなった³⁴。

そして、英国では新たな財政規律として、「2010年財政責任法(Fiscal Responsibility Act 2010)」が2010年2月に成立した。当該法律においては、(1)健全な財政を実現するため、議会の承認を経た法定の財政計画を策定するように政府に求め、政府はこの計画に拘束される義務を有することとした。その上で、法律上に、最初の計画である「財政健全化計画」(Fiscal Consolidation Plan)を示し、(1)公的部門の財政赤字の対GDP比を2009年度から2013年度にかけて半減させること、(2)2009年度から2015年度まで毎年、財政赤字の対GDP比を対前年度で縮小させること、(3)公的部門の純債務残高の対GDP比を2015年度に縮小に転じさせること、といった財政健全化目標が掲げられた³⁵。

その後、英国では2010年5月の総選挙で政権交代が起き、保守党と自由民主党の連立政権が発足した。そして、世界金融危機がもたらした経済不況に伴う国民の不満が政権交代の背景の1つであったことも受け、旧政権と異なる枠組みで財政再建を図るべく、2011年に、2011年予算責任・国家会計検査法(Budget Responsibility and National Audit Act 2011、BRNA法)が制定されたほか、BRNA法に基づき、財政政策及び公的債務管理政策の新たな

³² 1998年財政法に基づき、政府の財政運営の原則等を定めたもの。

³³ 松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』第58巻第5号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年5月、112-113頁、近藤俊之「政権交代後の英国の経済、財政運営について 保守・自民連立政権による新たな予算を中心に」『経済のプリズム』第81号、参議院事務局企画調整室、2010年8月、2-3頁。

³⁴ サステナビリティ・ルールにおいては当時、景気循環を通じて、公的部門の純債務残高対GDP比を40%以下に維持することとされていた。しかし、2008年10月には、政府の純債務残高はGDP比で42.9%となったが、英国統計局によると、ノーザンロック銀行の国有化に関するコストがなければ、純債務残高のGDP比は37.8%であったと推計しており、金融危機に対するコストが国家財政に大きな影響を及ぼしていることが浮き彫りとなった。(出所：内閣府政策統括官室(経済財政分析担当)「世界経済の潮流 2008年II - 世界金融危機と今後の世界経済」2008年12月、財務省「日本の財政関係資料」2009年、14頁)

³⁵ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第103号、財務省財務総合政策研究所、2011年1月、76頁。

な枠組みを定めた予算責任憲章（Charter for Budget Responsibility）が策定された³⁶。

予算責任憲章においては、（１）経済に対する信頼を維持し世代間の公平性を促進する持続可能な財政を確保するとともに、広範囲な政府の政策の有効性を確保すること、（２）経済変動を安定化させる金融政策の有効性を維持し向上させること、といった財政目標が設定された。その上で、財政目標を達成するために、（１）今後５年間の見通し期間内で、公的部門（一般政府及び公的企業）の構造的経常収支³⁷を黒字化、（２）2015年度までに、公的部門の純債務残高（対GDP比）を減少、といった財政規律が掲げられた³⁸。さらに、BRNA法に基づき、財務省は、財務諸表・予算報告書（Financial Statement and Budget Report）を作成し、議会に提出することを義務付けられ、この中で、公共部門の予測期間における歳出総額等を決定することとされた³⁹。

すなわち、英国においては、金融危機を経て、建設公債の原則に該当する「ゴールデン・ルール」は停止されたものの、前政権による2010年財政責任法、現政権によるBRNA法に基づく予算責任憲章により、純債務残高の減少等の財政規律が法定された。

3．ドイツにおける基本法改正と、英国における財政責任法及びその後の予算責任憲章導入の共通点

日本において今回成立した特例公債法の経緯を踏まえると、そもそも存在している建設国債・特例国債の区別を前提に、特例国債の円滑な発行を可能とすることに主眼が置かれる傾向が観察されている。一方、ドイツや英国による近年の財政運営手法の変更が共通しているのは、建設公債の原則を越えて、財政プロファイル全体の構造を起点に置き、景気の変動に配慮しつつ財政規律を確保することに主眼が置かれるといった点と考えられる。

今後の日本に求められる財政運営

今後の日本において2015年度までに關しては、予算の成立と同時に特例国債の発行が可能となるため、予算の施行に必要な財源が年度当初から確保されることとなり、毎年度の特例公債法案の行方に政治、国民生活、地方公共団体の行財政運営等が翻弄されることはないことを意味する。しかし、成立した法律は、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として、特例国債の発行額の抑制に努めることが示されているほか、附帯決議においては、（１）財政規律を緩め、特例公債の発行を野放図に認めることは一切ないよう財政運営を行うこと、（２）2012～2015年度までの特例公債の発行をめぐる審議で十

³⁶ 東信男「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況 財政統制に焦点を当てて」、『会計検査研究』第45号、会計検査院、2012年3月、161頁及び169頁。

³⁷ 構造的経常的収支は、税金などの経常的収入と、公共事業などの資本的支出を除いた経常的支出を差し引きした経常的収支から、景気の変動がもたらす収支の変化を除外したもの。

³⁸ 財務省「日本の財政関係資料」2012年9月、36頁。

³⁹ 東信男「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況 財政統制に焦点を当てて」、『会計検査研究』第45号、会計検査院、2012年3月、169頁。

分な説明責任を果たすこと、(3) 中長期の財政健全化への道筋について、法制化を含め検討すること、と記されており、毎年度の特例国債の発行額の決定には一定の条件が付与される。ただし、この点について、現時点では具体的な議論が始まっていない状況である(図表7参照)。つまり、本法律において示された財政規律の手綱に関しては具体策が示されていない状況で、「ムチ」よりも「アメ」が先に確保されてしまった状況となっている。

図表7 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案に対する附帯決議(案)

政府は、次の事項について、十分配慮すべきである。

1 本委員会の修正により、政府は2012年度から2015年度にわたる特例公債の発行が可能となるが、これは成立した予算を円滑に執行することで、国民生活の安定を確保し、経済活動に混乱を招かないための時限的な措置である。政府は、この本委員会の修正の趣旨を踏まえ、いやしくも財政規律を緩め、特例公債の発行を野放図に認めることは一切ないように財政運営を行うこと。特に、修正後の附則第2項の規定を遵守するものとする。

1 財政規律の維持、特例公債発行額の抑制は、財政民主主義に基づく国会、とりわけ予算議決に関する優越を有する本院の責務であり、権能であることを踏まえ、2012年度から2015年度までの特例公債の発行に当たっては、予算審議の中で、より慎重かつ丁寧な議論に臨むので、政府は、財政規律の維持の観点から、十分な説明責任を果たすこと。

1 政府は、プライマリーバランスについて、2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに黒字化する目標について、その実現に向けて万全を尽くすため、中長期の財政健全化への道筋について、法制化を含め検討すること。

(注) 第181回国会衆議院財務金融委員会第4号(2012年11月14日)。

(出所) 国立国会図書館「国会会議録検索システム」

今後の日本において、「ムチ」の部分である財政規律を国民、金融市場、国際社会に対して、具体的かつ実効性のある内容で法制化して示していくことが喫緊の課題であることは言うまでもない。杉本(2011)は、特例公債法の多年度立法化の可能性に触れ、(1) 特例公債法が毎年度制定されていることは、「建設公債の原則の法律上の例外を重んじる姿勢を示そうという考え方に基づく」が、「特例公債の発行は今後相当の長期の期間にわたって続けざるえないことを勘案すれば」、「特例公債法の多年度立法化」も検討課題として考えられること、(2) 「特例公債法の多年度化については財政健全化に関する立法措置または実質的な複数年度を視野に入れた財政運営手段として考えられている中期財政フレームの策定と関係づけて検討すべき事項である」との考えを述べている⁴⁰。

国家が財政規律に関するルールを導入する場合、国際通貨基金(IMF、2009)が指摘するように、一般的には財政再建を開始する際というよりは、財政再建やマクロ経済の安定に向けてある程度の進捗が見られた際にその成果を固定するために導入することが多い⁴¹。これは、「現実の財政運営にあたっては財政規律の緩和は容易であるが、強化は困難という非対称性の問題」⁴²が存在し、「財政支出を増やす施策や減税など赤字拡大策は反対が

⁴⁰ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第103号、財務省財務総合政策研究所、2011年1月、69頁。

⁴¹ Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009, p.31.

⁴² 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第103号、財務省財務総合政策研究所、2011年1月、78頁。

少なく容易であるが、思い切った歳出削減や増税など国民の負担を求める赤字収縮策については必ず強い反対が起こり実行には多大な困難が」伴い、「一度発動した財政措置を巻き戻す際にも、経済の回復の足を引っ張るという『フィスカル・ドラッグ』問題が持ち出され、過去タイミングを失することが多かった」⁴³こと等が背景と考えられる。

しかしながら、諸外国においては近年、金融危機等への対応を背景とした財政出動に伴い、財政が悪化する中、安定的な経済発展のための財政の持続性確保や市場における信認確保に鑑み、財政赤字削減措置や実効性を高めるための強力な枠組みの構築が行われており、財政規律に関する法制化が進められている状況となっている⁴⁴。さらに、主要先進国では、法律のみならず憲法改正までして財政規律を定めようとする動きがみられる⁴⁵。

これは、国（ソブリン）のみならず、企業等でも共通する一般的なクレジットの考え方であるが、信用力が悪化する際、迅速に対処をしない場合、ネガティブ・スパイラルに陥り、財政基盤の毀損のスピードが加速していくケースが多いからと考えられる。そのため、特例公債法に示された中長期の財政健全化への道筋についての法制化を含めた検討は、日本ソブリンの格付けに下方圧力がかかる中、信用力の毀損を食い止めるためにもカギになると予想される。

一方、IMF（2009）においては、IMF 加盟国の財政ルールに関する分析を実施し、財政ルールと財政目標の親和性について考察を行っている（図表 11 及び図表 12 参照）。各国が異なる財政ルールを適用する中、日本における財政法第 4 条に基づく建設公債の原則は、支出ルールとして分類されている⁴⁶。

IMF の分析においては、支出ルールを含めた各財政ルールは、各々の財政目標に対して異なる親和性を有していることが示されているほか、1990 年代初頭から 2009 年までに各国は 1 つの財政ルールから、債務の持続可能性に密接に関係する複数の財政ルールを適用するケースが増加していることを指摘されている⁴⁷。すなわち、国家の財政運営においては、複数の財政ルールを適切に組み合わせることを通じて、バランスのとれた財政運営を行うことが望まれることが示唆されている。

日本の場合、支出ルールとして分類された財政法第 4 条に基づく建設公債の原則に加え、IMF による分析発表後の 2010 年 6 月に閣議決定された財政運営戦略において掲げられた財政健全化目標において、財政収支ルール（プライマリー・バランス）及び債務残高ルール（国・地方の公債等残高の対 GDP 比）が示されている状況になっている。しかし、建設公債の原則に併せて、財政健全化目標を閣議決定ではなく法制化することを通じて、財

⁴³ 杉本和行「問われる国家信認（経済教室）」日本経済新聞、2011 年 8 月 29 日。

⁴⁴ 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）「世界経済の潮流 2011 年 II - 減速する世界経済、狭まる政策余地」2011 年 12 月（http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa11-02/s2_11_1_2/s2_11_1_2_2.html）

⁴⁵ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第 103 号、財務省財務総合政策研究所、2011 年 1 月、76 頁。

⁴⁶ Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009, p.63; 財務省「資料」第 2 回中期的な財政運営に関する検討会資料、2010 年 2 月 12 日、23 頁。

⁴⁷ Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009, p.9.

政健全化へのコミットメントをより強く確保することが可能ではないかと考えられる⁴⁸。

加えて、ドイツによる基本法改正を通じて確立されたコントロール・アカウントの仕組みにもあるように、財政健全化目標と実績の乖離に対する対処を PDCA サイクル⁴⁹等を活用しながら行うことを通じて、財政健全化の実効性を担保することも重要と考えられる。

まとめると、特例公債法成立は、当面において、日本で複雑な政治環境が続く可能性が高いことに鑑みると、少なくとも 2015 年度まで毎年度の特例公債法案の行方に政治、国民生活、地方公共団体の行財政運営等が翻弄されることはなく、国の行財政運営の円滑化に寄与する可能性があるという意味では意義のあるものであったと解釈される。しかしながら、財政規律の手綱の確保が急務であり、(1) 財政法第 4 条を超えた包括的な財政健全化のルールの法制化、(2) 財政健全化の実効性を担保する PDCA サイクル等の仕組みの策定、といった点への迅速な対処がカギになると考えられる。

⁴⁸ 参議院法制局は、閣議決定と法制化について、(1)「閣議決定とは、内閣総理大臣及びその他の国務大臣をもって組織する合議体たる内閣の会議（閣議）で内閣の権限事項を決定することであり、憲法又は法律が内閣の意思決定を当然必要としている事項、例えば、法律案及び政令の決定は例外なく閣議決定の方式によることとなります。また、特に法令上の根拠がなくても、重要な政策に関する事項は閣議決定で決められることが多くなっています」、(2)「閣議決定で行われていた施策を法制化することのメリットは、個々の法律によって様々でしょうが、ある程度一般的にいえることとしては、従来は内閣自身による意思決定において国民一般に対してそれに基づく行政指導で行われていた施策が、国会で議決された法律となることによって、その施策を実施すべきことが内閣の責務とされるとともに国民一般に対してもその施策を一定の強制力をもって行うことができることになり、その結果、その施策がより強力に実施されるようになるということがあると思われます。また、こうした効果があることの裏返しでもありますが、それが官報で公布されて広く国民に周知されるようになるということもメリットといえるかと思われます」、と説明している。（出所：参議院法制局「法制執行コラム集 六法に書かれていない重要事項?」）

⁴⁹ PDCA サイクル：マネジメントサイクルの 1 つで、計画（plan）、実行（do）、評価（check）、改善（act）のプロセスを順に実施し、最後の改善では評価の結果に基づき、次の計画に結び付け、品質の維持・向上や継続的な業務改善活動などを推進するマネジメント手法。

【参考資料】

図表 8 財政運営戦略：財政健全化目標（2010年6月22日閣議決定）

収支（フロー）目標	残高（ストック）目標
(1) 国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス） ・遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減 ・遅くとも2020年度までに黒字化 (2) 国の基礎的財政収支：上記と同様の目標 (3) 2021年度以降も、財政健全化努力を継続	2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる

（注）内外の経済の重大な危機等により目標の達成等が著しく困難と認められる場合には、達成時期等の変更等の適切な措置。

（出所）財務省『日本の財政関係資料』2012年9月、29頁

（https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_2409.pdf）

図表 9 中期財政フレーム（2013年度～2015年度）の概要（2012年8月31日閣議決定）

考え方	<ul style="list-style-type: none"> 社会保障・税一体改革を実現するとともに、「日本再生戦略」（2012年7月31日閣議決定）を踏まえ、日本再生のための重点分野に大胆に予算を配分し、社会保障分野を含め聖域を設けずに歳出全般を見直すことで、経済成長と財政健全化の両立を図り、市場の信認を確保しつつ日本経済の再生を図る。 財政運営戦略に定めた2015年度の基礎的財政収支赤字の対GDP比の半減目標を着実に達成する観点から、今回の中期財政フレームの改訂を行う。 		
改訂の具体的内容	(1) 公債発行額	<ul style="list-style-type: none"> 2013年度の新規公債発行額（年金特例公債など、別途、法律により具体的な償還財源が担保された公債を除く）について、2012年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる。 	
	(2) 歳入面での取組	<ul style="list-style-type: none"> 税制の抜本的な改革については、三党合意に基づく修正を経て、消費税法改正法等が成立したところであり、今後、法律および三党合意に基づき改革を進めていく。 	
	(3) 歳出面での取組（2013～2015年度）	<ul style="list-style-type: none"> 「基礎的財政収支対象経費」について、前年度当初予算の規模（「歳出の大枠」）を実質的に上回らないこととする。 2014年度及び2015年度については、社会保障・税一体改革の一環として財源が確保された上で行われる社会保障の充実等に係る経費を各年度の予算編成過程において検討し「歳出の大枠」に加算。 <p>（注）以下については、改訂後も引き続き適用。</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方の一般財源の総額については、上記期間中実質的に2012年度地方財政計画と同水準を確保する。 歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充しようとする場合には、当年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模が上記の「歳出の大枠」の範囲内となるよう、恒久的なさらなる歳出削減により、これに要する財源を賄うこととする。 	
2013～2015年度における「基礎的財政収支対象経費」		歳出の大枠	
	基礎的財政収支対象経費	2013年度	2014年度
		71（注1-3）	71（注1-3）
	うち経済危機対応・地域活性化予備費（2012年度0.9）	0.9	0.9
			2015年度
			71（注1-3）

（注）1. 2013年度以降の「歳出の大枠」は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる年金差額分（基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額）を含む。

2. 「歳出の大枠」に加算する社会保障の充実等に係る経費の取扱いについては、以下のとおり。

(1) 社会保障の充実の金額及び簡素な給付措置の金額については、国税の消費税率の7.8%への引上げが2015年度の途中に行われ2014年度及び2015年度において社会保障・税一体改革が最終的に予定する3.8%分の税収の全額が確保されないこと、及びそれらの具体的内容及び実施時期については、今後検討が行われるとされていることから、その検討の結果等を踏まえ、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

(2) 消費税率（国・地方）引上げに伴う社会保障支出（社会保障4経費）の増の金額については、消費税引上げに伴う物価上昇の影響等を踏まえ、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

(3) 国・地方を通じた社会保障安定財源の確保に向けた消費税に係る地方交付税法定率分の充実については、各年度の予算編成過程において検討し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

3. B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る経費のうち、税制措置等により財源が確保された金額については、財源と併せて別途管理し、「歳出の大枠」に加算するものとする。

（出所）財務省『日本の財政関係資料』2012年9月、30頁

（https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_2409.pdf）

図表 10 ドイツ基本法を改正する法律（財政関係に関する規定）に関する新旧対照表

改正後条項	改正前条項
<p>第 109 条 連邦及び州における予算の運営</p> <p>(1) 連邦及び州は、予算の運営について、独立であり、相互に依存しない。</p> <p>(2) 連邦及び州は、欧州共同体設立条約第 104 条の規定に基づく欧州共同体の立法から生じる予算規律の遵守に関するドイツ連邦共和国の義務を共同して履行し、この枠組みにおいて、経済全体の均衡の必要性を考慮する。</p> <p>(3) 連邦及び州の予算は、原則として信用からの収入によることなく収支を均衡させなければならない。連邦及び州は、景気循環による影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定、並びに自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための例外規定を設けることができる。例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければならない。連邦予算についての詳細は、信用からの収入が名目国内総生産の 0.35% を超えない場合には第 1 文の規定に合致することを基準として、第 115 条により定める。州の予算についての詳細は、信用からのいかなる収入も許容されない場合に第 1 文の規定に合致することを基準として、各州が憲法上の権限の範囲内で定める。</p> <p>(4) 連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、連邦及び州に対し共通に適用される、予算法、景気変動に応じた予算の運営及び多年度財政計画に関する原則を定めることができる。</p> <p>[削除]</p> <p>(5) 欧州共同体設立条約第 104 条における諸規定に関連する、予算規律の遵守に関する欧州共同体の制裁措置は、連邦と州が 65 対 35 の割合で負担する。州に割り当てられる負担の 35% は、州の住民数に応じて諸州全体が連帯して担い、州に割り当てられる負担の 65% は、各州が負担の原因への各州の寄与度に応じて負担する。詳細は連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。</p>	<p>第 109 条 連邦及び州における予算の運営</p> <p>(1) 連邦及び州は、予算の運営について、独立であり、相互に依存しない。</p> <p>(2) 連邦及び州は、その予算の運営にあたり、経済全体の均衡の必要性を考慮しなければならない。</p> <p>[新設]</p> <p>(3) 連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、連邦及び州に対し共通に適用される、予算法、景気変動に応じた予算の運営及び多年度財政計画に関する原則を定めることができる。</p> <p>(4) 経済全体の均衡のかく乱を防止するため、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、次の事項に関する規定を制定することができる。</p> <p>1 地方公共団体及び一部事務組合による信用の調達の高最大限度額、条件及び時間的順序</p> <p>2 ドイツ連邦銀行に無利息の預金を行うことを連邦及び州に義務づけること（景気調整積立金）</p> <p>法規命令制定の授権は、連邦政府にのみ行うことができる。これらの法規命令は、連邦参議院の同意を必要とする。これらの法規命令は、連邦議会が要求する場合には廃止しなければならない。詳細は、連邦法律で定める。</p> <p>(5) 欧州共同体設立条約第 104 条の規定に基づく欧州共同体の立法から生じる、予算規律の遵守に関するドイツ連邦共和国の義務は、連邦と州が共同して履行するものとし、欧州共同体の制裁措置は、連邦と州が 65 対 35 の割合で負担する。州に割り当てられる負担の 35% は、州の住民数に応じて諸州全体が連帯して担い、州に割り当てられる負担の 65% は、各州が負担の原因への各州の寄与度に応じて負担する。詳細は連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。</p>
<p>第 109a 条 予算上の緊急事態の回避</p> <p>予算上の緊急事態を回避するため、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律により、次の事項について定める。</p> <p>1. 連邦及び州の予算運営を、両者に共通の会議体（安定評議会）によって継続的に監視すること。</p> <p>2. 予算上の緊急事態のおそれを確認するための要件及び手続</p> <p>3. 予算上の緊急事態を回避するための再建プログラムの立案及び実施のための諸原則 安定評議会の議決及びその基礎となった審議資料は、公開しなければならない。</p>	<p>[新設]</p>
<p>第 115 条 連邦による信用調達</p> <p>(1) 将来の会計年度において支出をもたらすかもしれ</p>	<p>第 115 条 連邦による信用調達</p> <p>(1) 将来の会計年度において支出をもたらすかもしれない</p>

<p>ない信用の調達、並びに人的及び物的保証その他の保証の引受けは、連邦法律による、その額が特定されるか又は特定されうる授權を必要とする。〔削除〕</p>	<p>信用の調達、並びに人的及び物的保証その他の保証の引受けは、連邦法律による、その額が特定されるか又は特定されうる授權を必要とする。信用からの収入は、予算中に見積もられている投資支出の総額を超えてはならないものとし、経済全体の均衡のかく乱を防止するためにのみ例外が許される。詳細は、連邦法律で定める。</p>
<p>〔削除〕</p>	<p>(2) 連邦の特別財産については、連邦法律により、第 1 項の例外を許すことができる。</p>
<p>(2) 収入と支出とは、原則として信用からの収入によることなく均衡させなければならない。信用からの収入が名目国内総生産の 0.35% を超えない場合には、当該原則に合致する。加えて、景気の循環に関して、予算に対するその影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れなければならない。第 1 文から第 3 文までの規定により許容される信用の上限からの実際の信用調達の乖離は、コントロール・アカウント上に記録されることとし、名目国内総生産の 1.5% の限界値を超える累積乖離は、景気の状態に応じて解消しなければならない。詳細、特に金融取引行為を巡る収入及び支出の清算並びに景気循環調整手続きに基づき景気の推移を考慮した年間の純信用調達の上限の計算のための手続並びに実際の信用調達の法定の上限からの乖離の監視及び調整は連邦法律により定める。自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合には、当該信用の上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができる。当該議決には、弁済計画を付さなければならない。第 6 文の規定により調達された信用の償還は、相当の期間内に行わなければならない。</p>	<p>〔新設〕</p>
<p>第 143d 条</p>	<p>〔新設〕</p>
<p>(1) 2009 年 7 月 31 日まで効力を有する法文における第 109 条及び第 115 条の規定は、2010 会計年度まで適用する。2009 年 8 月 1 日以降に効力を有する法文における第 109 条及び第 115 条の規定は、2011 会計年度以降に適用するが、設立済みの特別財産に対して 2010 年 12 月 31 日現在において存在する信用調達の授權は、影響を受けない。州は、2011 年 1 月 1 日から 2019 年 12 月 31 日までの間においては、効力を有する州法上の規定を基準として、第 109 条第 3 項の定める基準を乖離することが許される。州の予算は、2020 会計年度において第 109 条第 3 項第 5 文の定める基準が満たされるよう編成しなければならない。連邦は、2011 年 1 月 1 日から 2015 年 12 月 31 日までの間においては、第 115 条第 2 項第 2 文の定める基準を乖離することができる。既存の赤字の解消は、2011 会計年度から開始するものとする。毎年の予算は、2016 会計年度においては第 115 条第 2 項第 2 文の定める基準が満たされるよう編成しなければならない。詳細は連邦法律により定める。</p>	
<p>(2) 第 109 条第 3 項に定める基準を 2020 年 1 月 1 日以降遵守することに対する支援として、ベルリン、ブレーメン、ザールラント、ザクセン・アンハルト及びシュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州に対して、2011 年から 2019 年までの期間について、連邦予算から毎年総額 8 億ユーロの財政強化援助を供与することができる。このうちブレーメンに 3 億ユーロ、ザールラントに 2 億 6,000 万ユーロ、ベルリン、ザクセン・アンハルト及びシュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州に各々 8,000 万ユーロが配分される。当該援助は、連邦参議院の同意を得た連邦法律の定める基準に従った行政協定に基づいて行われる。援助の供与は、2020 年末までに財政赤字を完全に解消することを前提とする。詳細、特に年々の財</p>	

政赤字解消の度合、安定評議会による財政赤字解消の監視及び解消の度合を遵守しない場合の効果については、連邦参議院の同意を得た連邦法律及び行政協定により定める。極度の財政的窮乏を根拠として財政強化援助及び財政再建援助を同時に供与することはできない。

(3) 財政強化援助の供与から生じる財政上の負担は、連邦と州が折半して負うものとし、州の負担分については、付加価値税に対する持分から賄うものとする。詳細は連邦参議院の同意を得た連邦法律により定める。

(注) 2009年7月29日の基本法改正法律(第57次改正法)と改正以前の基本法の該当条項との対照表。改正の字句を下線で示している。改正前条項の欄における[新設][挿入]のサインは、改正後に条項・字句が新規に設けられたり、挿入されたりしたことを表す。改正後条項の欄における[削除]のサインは、改正後に条項・字句が削られたことを表す。各条の見出しは、ドイツ語原文には存在しないが、参考文献を参照しつつ、理解の便のため訳者が付したものである。

(出所) 山口和仁「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1)-基本法の改正」『外国の立法』第243号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2010年3月、14-18頁、より野村資本市場研究所作成
(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024301.pdf>)

図表 11 財政ルールと財政目標の親和性

財政ルール	詳細
財政収支ルール	財政収支、構造的(景気循環調整後)財政収支、景気循環後の財政均衡等。債務残高対GDP比を一定のレベルに収束させるのに役立つ。プライマリー・バランスは、利払費の増加が財政収支や債務残高に影響を与えても調整されないため債務の持続可能性とのリンクはより弱い。資本支出を除く財政収支を目標とする「ゴールデンルール」は債務とのリンクはさらに弱い。
債務残高ルール	債務残高対GDP比の明確な上限や目標を設定。債務残高を収斂させるには本質的に最も効率的である。ただし、現状の債務が上限を大幅に下回る場合には、財政政策のガイドラインとしては十分に機能しない。
支出ルール	総支出や主要支出、経常支出について、絶対額や対GDP比等における上限を設定。収入を規律しないため債務残高の持続可能性の目標には直接は結びつかないが、債務残高や財政収支のルールと合わせれば、持続的な財政健全化のための操作手段になる。
収入ルール	収入確保の促進や過剰な税負担の抑制を目標として、収入の上限や下限を設定。支出を規律しないため、債務残高の管理には直接は結びつかない。

(出所) Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009, p.5; 財務省「資料」第2回中期的な財政運営に関する検討会資料、2010年2月12日、24頁(<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>、http://www.npu.go.jp/policy/policy01/pdf/06/02/20100212_chuuki2_haihu_2.pdf)

図表 12 主要な目標に対する様々な財政ルールの親和性

	目標		
	債務残高の持続可能性	経済の安定	政府の規模
財政収支	++		0
プライマリー・バランス	+		0
景気循環調整後財政収支	++	++	0
景気循環後の財政均衡	++	+++	0
債務残高対GDP比	+++		
支出	+	++	++
収入			
収入上限			++
収入下限	+	+	
一時的な収入の限度	+	++	++

(注) 目標に関し、「+」はプラスの親和性、「-」はマイナスの親和性、「0」は中立性を表す。

(出所) Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009, p.6; 財務省「資料」第2回中期的な財政運営に関する検討会資料、2010年2月12日、25頁(<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>、http://www.npu.go.jp/policy/policy01/pdf/06/02/20100212_chuuki2_haihu_2.pdf)

<参考文献>

- ❖ Manmohan Kumar et al., *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, December 16 2009. (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>)
- ❖ 東信男「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況 財政統制に焦点を当てて」『会計検査研究』第45号、会計検査院、2012年3月、161-174頁
(<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j45d11.pdf>)
- ❖ 岩波一寛「公債政策と財政法第4条」『経済学論纂』第32巻第1・2合併号、中央大学、1991年3月、85-108頁
- ❖ 岩波一寛・谷山治雄・中西啓之・二宮厚美『日本財政の改革』新日本出版社、1998年
- ❖ 江夏あかね『日本の復興と財政再建への道』学文社、2012年
- ❖ 岡崎哲二「日本の財政政策とマクロ経済 歴史的パースペクティブからの再評価」『ファイナンシャル・レビュー』第47号、財務省財務総合政策研究所、1998年10月、56-75頁 (http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list3/r47/r_47_056_075.pdf)
- ❖ 加藤睦夫『日本経済の財政理論』青木書店、1976年
- ❖ 金澤史男『財政学 初版第5刷』有斐閣、2011年
- ❖ 近藤俊之「政権交代後の英国の経済、財政運営について 保守・自民連立政権による新たな予算を中心に」『経済のプリズム』第81号、参議院事務局企画調整室、2010年8月、1-10頁
(http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h22pdf/20108101.pdf)
- ❖ 財務省理財局『債務管理レポート 2012 国の債務管理と公的債務の現状』2012年、34頁 (http://www.mof.go.jp/jgbs/publication/debt_management_report/2012/saimu.pdf)
- ❖ 参議院法制局「法制執行コラム集 六法に書かれていない重要事項?」 (<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column062.htm>)
- ❖ ジェトロ・デュッセルドルフ事務所、ジェトロ欧州ロシア CIS 課「ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度と EFSF 拡充に関するドイツ保証引受法改正」2012年2月10日 (http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000809/ch_de_saimu.pdf)
- ❖ 神野直彦『財政学〔改訂版〕』有斐閣、2007年
- ❖ 杉本和行「財政と法的規律 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『ファイナンシャル・レビュー』第103号、財務省財務総合政策研究所、2011年1月、65-90頁 (http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r103/r103_06.pdf)
- ❖ 田中秀明「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 諸外国の経験とわが国の課題」RIETI Discussion Paper Series 04-J-014、独立行政法人経済産業研究所、2004年3月 (<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/04j014.pdf>)
- ❖ 富田俊基『国債の歴史 第3刷』東洋経済新報社、2007年
- ❖ 中島将隆「日本の国債は本当に大丈夫か」『証券レビュー』第51巻第4号、日本証券経済研究所、2011年4月、1-59頁 (<http://www.jsri.or.jp/web/publish/review/pdf/5104/01.pdf>)

- ❖ 橋本徹・山本栄一・林宜嗣・中井英雄・高林喜久生『基本財政学〔第4版〕』有斐閣、2005年
- ❖ 松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス』第58巻第5号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年5月、111-129頁
(http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200805_688/068806.pdf)
- ❖ 三角政勝「予算編成史にみる「財政規律のパラドックス」 厳しい財政目標を背景に実施された会計上の特例措置」『経済のプリズム』第101号、参議院事務局企画調整室、2012年6月、1-27頁
(http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h24pdf/201210101.pdf)
- ❖ 三角政勝「戦後初となった大規模な予算執行抑制 特例公債法案をめぐる経緯と論点」『立法と調査』第335号、参議院事務局企画調整室、2012年12月、31-44頁
(http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20121203031.pdf)
- ❖ 持田信樹『財政学』東京大学出版会、2009年
- ❖ 山口和仁「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1） - 基本法の改正」『外国の立法』第243号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2010年3月、3-18頁
(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024301.pdf>)